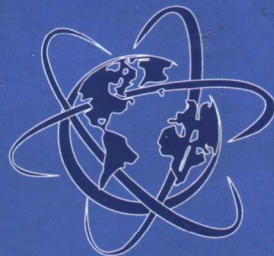


Administrative Reform in China



中国行政改革

政府的责任性、回应性和效率

中国国家行政学院 国际行政院校联合会 编

国家行政学院出版社

中国行政改革

——政府的责任性、回应性和效率

中国国家行政学院
国际行政院校联合会 编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政改革——政府责任制、回应性和效率/中国国家行政学院, 国际行政院校联合会编. —北京: 国家行政学院出版社, 2004

ISBN 7-80140-345-2

I. 中… II. ①中…②国… III. 行政管理—政治体制改革—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 076445 号

书 名 中国行政改革——政府责任制、回应性和效率
作 者 中国国家行政学院 编
国际行政院校联合会

责任编辑 高 琼

封面设计 温 波

出版发行 国家行政学院出版社

(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

经 销 新华书店

印 刷 北京地矿印刷厂

版 次 2004 年 8 月北京第 1 版

印 次 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 14.5

字 数 157 千字

书 号 ISBN 7-80140-345-2/D·153

定 价 38.00 元

此书英文版名为 **Windows on China**，已由国际行政科学学会和国际行政院校联合会于 2004 年出版发行。现将该书中大陆学者论文汇编成册，以庆贺中国国家行政学院建院 10 周年。

国家行政学院国际部陆林祥、王诞庆、孙迎春、周洁、纵向东和科研部史美兰、项纪阳、皎京敏等同志参与了本书英文版和中文版的论文征集、编辑、审校等工作，谨在此表示感谢。

前 言

本论文集所收录的文章来自于 2000 国际行政院校联合会北京年会^{*}，透过这个窗口，人们可以了解中国学者和政府关于中央和地方政府热点和难点问题的争论与讨论。本集所有论文都出自中国的学者和实际工作者之手，反映了观察家们耳熟能详的、被称作“意想不到的开放”的社会内部竞争与挑战，也反映了各级政府最近在“计划经济”向“社会主义市场经济”转变的同时，向公众并向世界“开放”过程中所遇到的问题。

当聆听作者在会上宣读论文的时候，我们就认识到，自己有可能是最先了解世界第一人口大国政府结构发生真正巨大变革的西方人。会上，与会的中方学者和实际工作者不仅在自己代表面前，也在来自捷克代表面前激烈地争论着政府的是与非。我们听到了关于接受民主的尝试，以及政府官员如何受群众“监督”，如何接受“公开”理念的检验。通过在哲学和政治上对如何建立“依法治国”方

* 国际行政院校联合会总部设在布鲁塞尔，会员多为全世界公共行政的公立、私立院校和研究机构。年会的参加人员一般为政府和非营利机构中致力于加强培训工作的院长、主任、教师和实际工作者。联合会和大会的主要活动被分成六个工作组，并就年会的主题开展工作。大会提供英语、法语和西班牙语的同声传译，在本次会议上还提供了汉语的同传。联合会 2000 年主席为伦敦的联邦商业理事会主席莫汉考尔先生。2000—2003 年主席为美国佛罗里达州迈阿密的佛罗里达国际大学公共事务学院的院长，现任该校社会服务研究所所长阿兰·罗森伯姆先生。

面的争论，我们了解了通常西方人被视为理所当然的事情对于中国实践的意义所在。美国代表也总会被问及，由于政府“错误”导致人权受到侵害或个人得病或死亡的时候，美国政府的经验是什么。会上，代表们还讨论了如何教育政府官员采取新的、公开的态度防治腐败的最好方式，并就如何在社会政治体制下建立成功的市场经济问题广泛地征询了代表们的意见。

本集中收编的 21 篇论文都来自北京年会所提交的论文，论文集的绪论由主办年会的中国国家行政学院副院长唐铁汉撰写。所有论文经国际行政院校联合会六个工作组的组长精心挑选，每组向编辑提交 1—7 篇论文。中国国家行政学院副院长陈伟兰负责论文集的内容把关。

2000 年北京大会的主题是：“增进政府的责任性、回应性和效率——面向新世纪的观念与启迪”，该会议主题是由 1999 年伯明翰大会联合会执委会确定的。六个工作组的组长和项目主任负责从提交的论文中筛选出一定数量的发言论文，其余则作为书面材料在会上散发。六个工作组分别是：

第一工作组：教育与培训：任务和质量相结合

第二工作组：公私合作与企业管理

第三工作组：公共部门改革：公共服务中的人

第四工作组：地方治理与发展

第五工作组：责任、文化与信任

第六工作组：财政管理的新工具

会后，联合会要求各工作组组长和项目主任从各自小组的论文中筛选可供收编的论文。

收编在《中国行政改革——政府的责任性、回应性和

效率》中的论文所讨论的问题非常宽泛，从中国公务员的培训设计到诸多的改革尝试：市场与混合经济、政府对公众的回应、如何在中国实行“民主改革”、政府工作的公开与透明、依法治国、地方政府自治以及领导人选举等。这些论文虽然不能囊括所有中国中央和地方政府正在实行的改革，但文中所讨论的问题却揭示出了中国近几年来改革的深度和广度。

出于论文集的要求，编辑将 21 篇文章按以下方式进行分类：

绪论

中国行政体制改革及其发展趋势 唐铁汉

第一部分：中国政府的公务员培训

1. 历史、现状与未来：中国行政管理教育发展分析
薛澜和彭宗超

2. 寻求卓越的公务员培训——新世纪中国国家行政学院为全面发展而进行的建设 王诞庆

3. 中国地方政府适应市场经济要求的公务员培训探索
尹继卫

上述三篇文章中，薛澜和彭宗超写的第一篇，对中国公共行政教育的历史、发展和现状进行了综合性论述，我们从中可以看出，中国的公共行政教育遇到了许多与欧洲和美国同仁共同的问题，比方说政治学占主导地位的考虑，向“新管理学”、经济学和案例教学方法迈进的艰难尝试等等。但同时，我们也惊讶于许多重要的不同之处，特别是为了满足各级政府在大规模重组和改革中对人才培养的需求量，中国教育机构所作的结构调整的尝试和努力。

第二篇由王诞庆写的文章主要描述的是中国政府高级官员培训机构——国家行政学院的成长与发展。正如中国公共行政教育本身，该学院也经历了中国“改革开放”不同的发展时期。学院现有培训规模为同期培训 1000 人，通过理论与实践相结合的授课方式，提高学员在全球化和市场经济条件下有效工作和处理问题的能力。目前，学院面临的机遇与挑战都很大。

第三篇文章的内容与前两篇有些相似，只是重在介绍地方政府的情况。尹继卫在文中还评论了许多西方的培训模式。

第二部分：从中国国内看中国政府的改革开放

4. 政务公开：行政管理现代化的重要标志 高小平

5. 取向政务公开的政府改革——讨论中国政府取信于民的一项重要举措 李仁武

6. 中国公共行政权力结构调整及其特征 汪玉凯

7. 追究行政赔偿责任，增进政府行政的责任性 李秀梅

8. 行政效能的理论思考 赵奇

本书这一部分的论文从不同的观点，论述了持续广泛的政府改革对公共行政领域理论和实践的影响。我们从中看到了有别于历史和传统的新观念。

高小平所写的文章，讨论的是中国政府的公开政策——公开行政事务并接受公众监督是改革、现代化和民主化的关键。李仁武的文章将公开政策增至为公众对政府的信任，他同时还指出，公众希望人民在发挥政府“监督员”和政府工作人员作用时所进行裁决的信息，能够作为政府公开政策的一项结果公布于众。汪玉凯所写的第三篇

文章概括总结了促使中央政府行政权力向省市和地方政府转移的改革特征。李秀梅讨论的是公民权益受到政府工作人员侵害后获得补偿的重要性，同时也讨论了依法治理的适当程序。赵奇讨论的是公民的监督，并且指出，与关注行政腐败问题相比较，政府对行政效率评估问题的关注尚显不足。

第三部分：全球化、公开和主权

9. 全球化进程与公民对政府的合法性的认同 周毅之

10. 全球化下公共行政的新观念和启迪——面向全球化民族国家公共行政学习革命 李晓南

这两篇文章论述了全球化所带来的后果，特别是针对全面发展社会主义市场经济的中国，也针对一些看上去不重要但却在当今世界文化氛围中占有主要地位的其他国家。周的文章讨论了考虑政府合法权益时公民主权的重要性，他谈到，全球化进程可能会降低公民对政府的信任，比方说，某些过分注重世界经济“游戏”的国家反而会给自身的经济发展带来不当的影响。李晓南提出，全球化进程影响了领土和主权原则的安定，更进一步影响了政府与公民乃至其他国家的公开沟通与交流。以作者的观点来看，这些事件会产生新的行政模式需求。

第四部分：中国公民参与“新”公共管理的方式

11. 中国公共管理中的公民参与 薄贵利

12. 村民自治——怎样把中国的“民主试验”
进行下去 邱锐

13. 国家与社会的互动：中国沈阳社区自治模式探微
刘小康

14. 建立“公开、平等、竞争、择优”干部选任机制

的思考 李津燕

15. 地方政府的角色定位 熊英

16. 增进政府回应 何祖坤

薄贵利的文章介绍了中国公民通过选举、村民自治委员会、民主评价政府、参与政策制定“监督”政府与政府工作人员等方式参与公共行政管理的制度背景。邱锐的文章从理论上介绍了“村民自治”选举程序，并指出该程序在实际运作当中存在的部分问题，提出了一些改进的措施并讨论了将来的发展前景。刘小康的文章介绍了中国沈阳进行的“社区自治”模式，论述了该模式的优缺点、引起制度变革的特点和后果以及因此修改相关法律的需要。李津燕写的文章介绍的是“党政领导干部任用选拔暂行规定”，并分析了公民参与领导选拔程序的影响。熊英写的文章讨论了在国家提倡分权和“转移”权力的新政策背景下，地方政府角色的重新定位问题。何祖坤写的文章，讨论了政府回应性的重要性并提出了进一步增强回应性的“六点”建议。

第五部分：发展社会主义市场经济：进程初探

17. 中国温州市的公私混合制研究 董明

18. 山东潍坊市实施“民心工程”及其对
行政管理的启示 徐鸿武、龚维斌

19. 论财政政策的时间一致性 王健

20. 在政府与市场之外：“第三部门”在公共服务中的地位与作用 曾峻

本书的最后这部分介绍了中国政府在创建社会主义市场经济中的一些观点，有些已是中国知识界广为讨论的问题。论文一方面介绍的是，政府先在有限的地区进行试

点，如果试验成功，就将试点模式在全国范围内推广；另一方面介绍的是国家在完成建设目标的过程中所遇到的问题和不同的观念。董明的文章是以温州市为例，介绍中国发展混合经济所作的不同尝试和选择的不同模式，并探索出许多国有、集体和其他形式企业改革重组的新路子。徐鸿武和龚维斌联合写的文章，介绍的是另一项试验——潍坊市的“民心工程”。该工程注重“诚心爱民、为民服务、发展经济、稳定社会、惩治腐败、提高行政效率”，报告中称该工程“得到了民众的拥护和领导的高度评价”。该工程的实施伴随着大量的调查研究并已被广泛宣传。王健写的文章注重中国财政政策近年来的“动态分析”，特别是“时间一致性”和“时间不一致性”的要素分析，并提出了解决“时间不一致性”问题的方案建议。最后一篇文章是由曾峻写的，文章重点介绍了经济的“第三部门”，非政府组织，以及该部门发展和“适应”中国政府建设社会主义市场经济模式的道路。

马格莉特·歌顿

美国华盛顿大学教授、国际行政院校联合会出版委员会委员

玛丽一克里斯蒂娜·梅兰洁

法国国立行政学院继续教育和研究部副主任、国际行政院校联合会出版委员会主席

陈伟兰

中国国家行政学院副院长、国际行政院校联合会执委会亚洲区副主席

目 录

前言	(i)
----------	-------

绪论

中国行政体制改革与发展趋势	唐铁汉 (3)
---------------------	---------

第一部分 中国政府的公务员培训

历史、现状与未来：中国行政

管理教育发展分析	薛 澜 彭宗超 (17)
----------------	--------------

追求卓越的公务员培训：

新世纪中国国家行政学院为全面发展而进行的建设	王诞庆 (39)
------------------------------	----------

中国地方政府适应市场经济要求的公务员培训探索	尹继卫 (49)
------------------------------	----------

第二部分 从中国国内看中国政府的改革开放

政务公开：行政管理现代化的重要标志	高小平 (59)
-------------------------	----------

取向政务公开的政府改革

——讨论中国政府取信于民的一项重要举措	李仁武 (70)
---------------------------	----------

中国公共行政权力结构调整及其特征	汪玉凯 (78)
------------------------	----------

追究行政赔偿责任，增进政府行政的责任性	李秀梅 (92)
---------------------------	----------

行政效能的理论思考	赵 奇 (101)
-----------------	-----------

第三部分 全球化、公开和主权

全球化进程与公民对政府的合法性认同	周毅之 (111)
-------------------------	-----------

全球化下公共行政的新观念和启迪

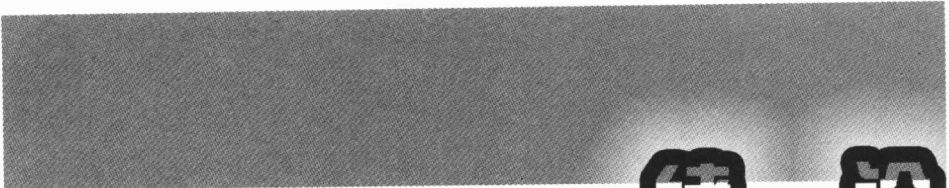
——面向全球化民族国家公共行政学习革命	李晓南 (120)
---------------------------	-----------

第四部分 中国公民参与“新”公共管理的方式

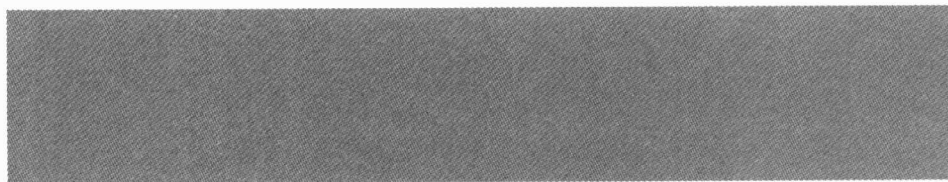
中国公共管理中的公民参与	薄贵利 (133)
村民自治	
——怎样把中国的“民主实验”进行下去?	邱 锐 (140)
国家与社会的互动: 中国沈阳社区自治模式探微	刘小康 (148)
建立“公开、平等、竞争、择优”干部选任机制的思考 ...	李津燕 (157)
地方政府的“角色”定位	熊 英 (163)
增进政府回应	何祖坤 (170)

第五部分 发展社会主义市场经济: 进程初探

中国温州市的公私混合制研究	董 明 (181)
山东省潍坊市实施“民心工程”及其	
对行政管理的启示	徐鸿武 龚维斌 (191)
论财政政策的时间一致性	王 健 (200)
在政府与市场之外: “第三部门”在公共服务中的	
地位与作用	曾 峻 (211)



绪论



中国行政体制改革与发展趋势

唐铁汉*

在进入新世纪的时候，我们面临着新的形势和新的发展机遇，同时也面临着新的挑战。如何适应世界格局多极化、经济全球化和科学技术加快发展的要求，促进经济和社会的发展与进步，这是各个国家都必须回答的共同课题。新形势对政府管理提出了新要求，也使得各国政府更加重视推进公共行政改革。在此背景下，中国国家行政学院有幸于2000年7月在北京举办了国际行政院校联合会。各国学者济济一堂，就大家共同关注的问题充分广泛地交流意见。其间，我欣喜地看到，认真回顾中国行政体制改革的进程，总结其基本经验，展望其发展趋势，对于我们更自觉地推进行政体制改革和政府机构改革都是非常必要的。

一、中国行政体制改革的进程和特点

新中国的诞生，标志着执政的中国共产党领导中国人民进入了社会主义建设的新的历史阶段。为了恢复和发展国民经济，根据当时的历史条件和客观环境，中国政府的行政管理受计划经济体制的制约，基本上是高度集中的行政管理体制。这种行政管理体制，曾经发挥了积极的作

* 国家行政学院副院长、研究员。

用，促进了经济建设的发展。但是，也必须看到，由于计划经济体制的弊端，特别是“左”的指导思想的错误，导致了10年“文化大革命”的动乱，给国家和人民带来了深重的灾难，也使行政管理遭到严重破坏。可以说，从新中国成立到中共十一届三中全会这29年中，我国的行政管理虽然也进行了多方面的探索，并且实施过多次政府机构改革，对提高政府管理水平和效率起到了一定作用，但整体上看，没有突破性的进展。

党的十一届三中全会以后，情况发生了历史性的变化。随着经济体制改革的深入，政府的行政管理暴露出了一系列严重缺陷，促使中国政府把行政体制改革与机构改革提上了议事日程。从改革开放以来，中国先后进行了四次大的行政体制改革，分别是：1982年改革、1988年改革、1993年改革以及1998年以来的改革。这四次行政体制改革都是围绕下放权力、转变职能这个重点进行的。

1982年改革。这是中国改革开放以来进行的第一次规模较大的行政改革。当时面临的突出问题是：一方面，随着党和国家的工作重点转移到经济建设轨道上来，由于行政管理的权力过于集中，影响地方和企业的积极性；另一方面，受“文化大革命”10年动乱的影响，干部队伍严重老化，机构臃肿以及领导职务终身制等，不适应现代化建设事业的需要。通过改革，在下放经济管理权限、财政收支权限、人事管理权限的同时，对各级政府机构进行了较大幅度的精简，提出了干部队伍“四化”方针（即革命化、年轻化、知识化、专业化），开始建立正常的干部离退休制度。以国务院为例，国务院的机构由改革前的100个，精简为61个，工作人员总编制缩减1/3左右。这次改