

中国法学会行政法学研究会2006年年会论文集 <<<

行政管理体制改革的法律问题

中国法学会行政法学研究会 编

中国政法大学出版社

行政管理体制改革的 法律问题

——中国法学会行政法学研究会 2006 年年会论文集

中国法学会行政法学研究会编

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理体制改革的法律问题/中国法学会行政法学研究会编. —北京:中国政法大学出版社,2007.6

ISBN 978-7-5620-3057-7

I. 行... II. 中... III. 行政法学-研究-中国-文集 IV. D922.104-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 094457 号

书 名 行政管理体制改革的法律问题

出 版 人 李传敢

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)

北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

zf5620@263.net

<http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

(010)58908325(发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 787×1092 16 开本 47 印张 1165 千字

版 本 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-3057-7/D·3017

定 价 80.00 元

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

中国法学会行政法学研究会2006年年会代表合影留念
2006.7.27 青海·西宁



本书受到中国政法大学“211 工程”建设项目
“法治政府的理论与实践”的资助

目 录

第一部分 行政管理体制改革的基础理论

- 1 行政管理体制改革研究/马怀德 薛刚凌
- 13 政府职能转变与行政管理体制改革/姜明安
- 21 公法哲学视野中的行政管理体制改革/文正邦
- 27 行政管理体制改革与宪法科学配置权力/石柏林 邹姣凤
- 33 行政体制改革基本问题研究
 - 兼论行政体制改革与行政法治的关系/薛刚凌 王湘军
- 41 行政管理体制改革的重点是行政执法体制改革/青 锋
- 44 行政管理革新与法治政府建设
 - 应以现代法治和发展的眼光看当下的行政管理革新/莫于川
- 59 论政府职能转变与建设和谐社会/杨建顺
- 66 再谈现代行政过程论
 - 从形式行政法治到实质行政法治/朱维究
- 74 行政管理体制改革中的法律问题/刘志新
- 78 当代中国政府监管的公法规范
 - 政府改革中突出的法律问题/黄 毅
- 91 行政三分制是中国行政管理体制改革的必然选择/王成栋
- 101 体制改革中的执政与行政
 - 关于政策转化为行政法的思考/方世荣 孙才华
- 116 权力复归:行政体制改革的进路选择/袁明圣
- 124 行政管理体制改革的要义:建设“责任和阳光政府”/高存山
- 130 行政管理创新的法律规制/王柱国
- 136 简政放权:行政体制改革的内在逻辑/王 诚
- 142 论我国法治政府视野下的依法行政体制与机制完善/夏 军
- 152 广东行政管理体制改革面临的问题及对策/李炳余
- 158 法治意识能力是依法行政的核心能力
 - 行政管理体制改革中的一个基本法律认知/陈晋胜
- 166 行政管理变革与行政法变迁/敖双红
- 174 监管型国家的崛起与中国行政法学面临的新课题/马英娟
- 179 论法外行政权的扩张与控制/孔 颖
- 185 政策实现与行政法/高秦伟

- 195 私法自治与依法行政/翟桂荣
- 199 辅助性原则与中国行政体制改革/刘 莘 张迎涛
- 209 政府诚信论纲/闫尔宝
- 216 具体行政法治三则/倪洪涛
- 222 WTO 体制与行政管理体制:整合与应变/朱淑娣
- 227 凭什么优先? 而且保留?
——宪政视野下的法律优先和法律保留/涂四益

第二部分 行政管理体制改革与行政法律制度建构

- 236 地方政府权力配置研究/徐继敏
- 242 乡村关系之重构/郑志耿
- 246 论地方政府规章的制定权限/刘文静
- 255 给付行政与行政组织法的变革
——立足于行政任务多元化的观察/胡敏洁
- 262 行政主体的角色定位与职能转变/郭修江
- 267 行政机关组织法律制度若干问题思考/曾 竹
- 272 论我国行政组织法的健全和完善/王起翔
- 278 论行政体制改革与行政组织法的完善/沈福俊
- 287 编制管理法制化初探/江必新 张步洪
- 296 依法行政与政府效能建设/程雁雷
- 298 我国乡镇行政体制改革的行政法思考/曹海晶
- 303 社会中介组织的法律问题研究/朱宝丽 王淑华
- 310 论行业组织社会公权力及其事前规制/彭云业 刘宝花
- 317 事业单位改革的深层次分析/翟秀红
- 323 规范事业单位的行政法思考/郑全新 安 慧
- 331 我国公立高校管理体制的法治化研究/王敬波
- 338 论政府职能民营化的边界/杨 欣
- 346 论地方政府公共服务职能的法律建构/张淑芳
- 358 建立健全科学民主行政决策的法律机制/杨海坤 李 兵
- 367 公务员奖励制度法治化之研究/董丽君
- 375 从西方文官制度的演变看我国公务员管理的法治化问题/韩忠伟
- 382 论我国行政管理体制改革中公务员制度的发展/徐银华
- 389 论社会灾难危机事件处置中的公安机关/刘德福
- 394 国家行政机关名称问题探究
——教育部名称更迭引发赔偿诉讼的法律思考/熊文钊
- 399 论“一站式”服务方式与行政体制改革/沈荣华
- 406 法治视野中的行政服务中心/唐 璨 赵永伟
- 412 公物管理体制改革的权力配置/肖泽晟

- 422 论严格规则主义下的行政行为合法性机制/解志勇 陈国栋
- 433 电子政务发展中的几个法律问题/柳砚涛 刘雪芹
- 438 行政程序中的协力行为
——基于两岸理论与实践的比较研究/黄学贤
- 447 论行政法上的咨询委员会制度
——立足于技术标准领域的初步研究/宋华琳
- 454 剖析与建构:中国行政决策咨询制度的法治化思考/吴卫军 熊 志
- 459 我国政府信息资源管理的现状及完善
——以美国联邦政府制度经验为参照/杨 寅 黄 萍
- 467 程序规范视野下的行政资助研究/田文利
- 478 裁量标准基本理论问题刍议/王天华
- 488 行政执法若干制约因素的成因及对策分析/李乾贵 窦正斌
- 497 行政执法管辖现状及对策分析/李建功
- 502 论市场监管中的行政执法/禹政敏
- 505 公安执法制度建设研究/高文英
- 512 公安行政执法权的制约与公民权的保护/王立波
- 517 警察权扩张的理性分析
——暨公安局长担任政府副职正当性分析/张 弘
- 524 行政协助制度的系统论探悉/杨晚香 褚尔康
- 530 警察管理体制改革的行政法思考
——以辽源警务改革为分析对象/徐文星
- 538 消防服务民营化之初步研究
——由民营消防队“见火不救”引发的思考/章志远
- 546 我国企业行政登记制度研究/胡 东
- 552 论行政承诺的规制/王 静
- 560 行政许可与政事分开
——《行政许可法》第28条的政治维度/王周户 李大勇
- 566 我国行政审批与行政许可关系的重新梳理与规范/王克稳
- 577 耕地保护与失地农民补偿机制研究/沈开举
- 583 论行政规划变更的法律规制/宋雅芳 程雪阳
- 592 建立公正的城市房屋拆迁评估机制
——以正当程序为视角/王红建 程雪阳
- 602 关于行政强制实施制度设计的思考/张武扬
- 606 我国行政应急管理体制之修缮
——以《中华人民共和国突发事件应对法(草案)》为分析对象/戚建刚
- 613 论行政收费规制的基本方法/杨临宏 陈 颖
- 620 转移支付与“二元”社会结构下“城乡差距”的缩小/刘 丽
- 627 以行政公务人员责任为中心的行政责任主体理论构建/毕雁英

第三部分 行政管理体制改革与纠纷解决机制

- 636 | 论行政权限争议的宪法解决/胡肖华 徐 靖
644 | 行政机关间的权限冲突解决机制研究/金国坤
651 | 构建和谐社会与加强廉政法制建设/郑传坤 刘志强
661 | 行政管理体制改革与行政监督机制的完善
——以行政诉讼视角的法律分析/陈宏光
670 | 媒体监督政府之行政法律关系分析/邓小兵
677 | 论行政执法行为的法律监督/田 凯
684 | 法治政府化解社会矛盾的战略选择/王宝明
692 | 信访制度的价值及其实现/肖 萍
698 | 再探行政诉讼被告确定的标准/王 彦

第四部分 域外行政体制

- 707 | 英国行政法上的听证/何海波
723 | 论区域规划的法律意义
——中德比较分析/刘 飞
728 | 政府规制中的公共利益研究:以美国电力产业为例证/邢鸿飞
737 | 日本东京都新宿区行政评价制度的特征及启示/周 实
741 | 中国法学会行政法学会研究会 2006 年年会综述/张 红

第一部分

行政管理体制改革的基础理论

行政管理体制改革研究*

◎ 马怀德 薛刚凌**

推进行政管理体制改革的,是党的十六大和十六届三中、四中、五中全会提出的重大任务。下面,结合我们的研究共介绍三个方面的情况:一是行政管理体制改革的必要性和紧迫性;二是国外行政管理体制改革的主要做法;三是行政管理体制改革的主要任务。

一、行政管理体制改革的必要性和紧迫性

(一)改革开放以来我国行政管理体制改革的过程及启示

改革开放以来,我国先后进行了五次行政管理体制改革:

1982年改革,根据十一届三中全会精神进行,在大幅精简机构的同时,重点解决了领导体制和实际存在的领导干部终身制问题。

1988年改革,根据党的十三大精神进行,在精简行政机构和人员的同时,提出了转变政府职能问题。

1993年改革,根据党的十四大精神进行,建立适应社会主义市场经济体制需要的行政管理体制,转变政府职能,在党政机关普遍进行“三定”工作,建立推行公务员制度,实行分税制财政管理体制。

1998年改革,根据党的十五大精神进行,是建国以来规模最大的行政管理体制改革,明确把政府职能界定为宏观调控、社会管理和公共服务;政企分开有了新的突破,党政机关与所办的经济实体和管理的直属企业脱钩;中央各部门的部分审批权和具体事务性工作下放给地方政府,国务院机构和人员大幅减少。

2003年改革,根据党的十六大精神进行,按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,进一步转变政府职能,调整政府机构设置,理顺部门职能分工,减少行政审批,提高政府管理水平,努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

此外,2004年各级政府还以实施《行政许可法》为契机,贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》,加大了清理行政审批项目、深化行政审批制度改革的力度,并取得了明显的进展。2005年4月颁布的《公务员法》,也对规范行政管理主体、加强公务员队伍建设产生了重要影响。

不断适应经济社会发展要求,五次行政管理体制改革取得了重大进展:一是政府机构数量有

* 本文是作者在中共中央政治局第27次集体学习的部分讲稿,略有删节,鉴于讲稿性质,没有注明参考文献和引用论著出处,特此说明。原讲稿执笔人为马怀德、史际春、薛刚凌、刘守文。

** 马怀德,中国政法大学副校长,教授、博士生导师;薛刚凌,中国政法大学法学院教授,博士生导师。

2 行政管理体制改革的法律问题

所减少。就国务院机构(包括职能部门、直属机构、办事机构、直属事业单位和特设机构)而言,1982年改革之前最多的时候为100个,1988年改革后为86个,目前已减少为66个;二是机构设置趋于合理。现有的政府部门大多都是按照市场经济要求设置的,计划经济时期按照产品行业设置的工业部门大多被撤销,或者合并;政府职能发生转变,已将经济调节、市场监管、社会管理和公共服务明确为政府主要职能;三是行政管理方式也发生变化。由过去主要依靠行政手段发展到现在主要依靠经济和法律手段;四是依法行政和建设法治政府取得进展。《行政许可法》的实施和行政审批制度改革取得明显成效,国务院分三批取消和调整审批项目1806项,占改革前行政审批项目总数的50.1%,行政效率明显提高。近年来,各地开始对乡镇机构进行改革,在实践中积累了有关经验。

经过20多年的改革,政府职能得到转变,政企分开不断推进,机构和人员得到精简,干部队伍结构得到优化。应该说,现行的行政管理体制基本上适应了经济社会发展要求,也符合我国国情。在改革过程中,我们积累了许多成功的经验,从中也得到一些启示。

(1)行政管理体制改革必须从我国国情出发,有利于坚持党的领导,有利于提高行政效率,有利于保证政府充分发挥在改革发展稳定中的作用。行政管理体制改革是各项改革工作的连接点和交汇点,具有举足轻重的作用,必然触及深层次问题和矛盾,触及错综复杂的利益关系和利益格局的调整。以往历次改革之所以能够顺利推进并取得成果,关键在于坚持了党的领导,各项改革措施都是按照中央关于经济社会发展的重大决策和战略部署采取的,而且注重提高行政管理效率,保证了政府在改革发展稳定中发挥重要作用。因此,我们必须立足于我国实际,认识我国所处的发展阶段和面临的实际问题与矛盾,认识我国政治、经济、文化和社会特点,学习借鉴国外有益经验和做法,强调为我所用,不能照抄照搬。

(2)行政管理体制改革必须适应经济社会的发展要求。纵观我国行政管理体制改革历程,可以发现,行政管理体制改革的任务往往是经济社会发展到一定程度提出的,适应经济社会发展要求是行政管理体制改革的出发点和主要动力。例如,我国在计划经济时期,曾经按行业设立了多个部委,仅是机械工业部就设过七个,导致了多个中直企业或部属企业的产生,形成了严重的“条块分割”问题。为了适应经济改革的需要,对有关经济行业管理部门进行调整,以更好地解决政府与企业、政府与市场之间的矛盾。

(3)行政管理体制改革是一项系统工程,不可能单兵突进。行政管理体制关系到经济社会生活的方方面面,改革行政管理体制有着牵一发而动全身的作用。行政管理体制与政治、经济、社会之间存在复杂而又密切的关系,因此,不仅要调整好行政机关内部职能,还需统筹公共部门和事业单位的改革,处理好政企关系、政事关系,同时更要重视政府职能准确定位和切实转变的问题。

(4)行政管理体制改革需要科学化、法治化。由于改革大多都是政府自身由上而下进行的,政府既是改革的执行者和推动者,又是改革的直接对象,角色冲突也在一定意义上阻碍改革的深入。特别是改革涉及权力与利益格局的重新调整,增加了行政管理体制改革的难度。加之改革的政策性较强,因而需要科学论证,提高法治化程度。

(二)当前我国行政管理体制改革需进一步研究解决的问题

行政管理体制改革是一个逐步深化的过程,不可能一蹴而就,有些问题只能逐步解决;同时随着经济社会的发展和改革的深化,也会产生许多新的问题,需要通过进一步的行政管理体制改革来解决。因此,行政管理体制改革是一个阶段性与连续性相统一的进程,需要不断研究新情

况、解决新问题。

1. 政府职能转变不到位。经过历次行政管理体制改革,政府职能发生了很大变化,但尚未完全转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。一方面,经济职能尚不适应社会主义市场经济体制的要求,管了很多不该管也管不好的事,行政审批事项仍然过多。在《行政许可法》实施后,虽然清理减少了很多行政审批事项,但由于行政管理的某种惯性,加之多年形成的部门和行业利益,不必要的行政审批和变相的行政审批仍大量存在,应当退出的领域还未完全退出。在一些地方和部门,政府仍然在资源配置领域发挥主要作用,加之生产要素市场发育不充分,市场配置资源的基础性作用还难以充分发挥。

另一方面,政府的社会管理和公共服务职能还需进一步加强。经济快速增长与社会的深刻变化,造成了社会公共需求的快速增长。特别是当社会结构发生重大变化、社会矛盾多发之时,政府的公共服务职能就显得更为重要。如果职能转变不到位,就难以解决经济社会生活中出现的许多新问题,因此,切实转变职能是深化行政管理体制改革的关键。

2. 行政机构设置不合理,层级过多,部门之间职责不清,协调不力。1988年以后的几次行政管理体制改革,在精简机构、下放权力等方面取得了一定成效,但在机构设置、职权划分、运行方式方面还存在一些问题。

从机构设置上看,各级政府设置部门往往延续了“上下对口”的习惯做法,职能部门在服从本级政府的同时还要接受上级部门的指导,造成各级政府部门重复设置、机构臃肿。基层行政管理体制就很典型,县乡政府为了完成上级政府制定的各项“达标”任务,不得不设立机构和增加人员,在编制不足的情况下,又设置了许多临时机构,安排了一些临时人员,造成机构与人员超编。在缺乏有效管理和约束的情况下,乡镇机构和人员不断增加,维持运转的费用和人员工资也随之增加,造成乡级财政支出的不断扩大和乡镇财政负债率的不断提高。

从层级关系来看,历次机构改革都是从组织设置的横向划分方面着手,从规模上控制政府机构的膨胀与人员的增加,但在纵向分层的问题上甚少涉及。按照《宪法》第30条的规定,除较大市和自治州外,地方行政层级一般为省、县、乡三级。但随着行政公署(地区)改市的增加,有些地方出现了市辖县、市辖市等情形,地方行政层级实际上成为四级。层级过多容易导致机构臃肿,信息不畅,效率低下,行政成本过高。

从机构职责看,由于政府内部职能划分不清,有关职责权限划分的规定缺乏法律效力,加之部门起草立法的影响,导致对有些行政事务多头管理、重复交叉执法,权力与利益挂钩,甚至不同部门权力交叉或者重叠,发生矛盾后难以协调;或者互相推诿扯皮,造成“管理真空”,权力与责任脱钩。

3. 中央与地方的关系还需进一步理顺。在某些方面,既存在中央权威和统一性不够,中央宏观政策在有些地方实施受阻,地方保护主义比较严重的问题,也存在向地方下放权力不够,发挥地方自主性和积极性不够的问题;各级政府的事权、财权和责任仍然存在不匹配的问题;运用法律手段调整中央与地方关系还不够,制度化规范化水平较低,难以保证必要的稳定性和可预见性。

4. 行政管理体制改革与行政法制建设不相适应。长期以来,我们习惯于运用行政手段管理经济社会事务,导致行政管理体制改革的过程和结果缺乏法律保障。例如,机构改革减而复增,陷入“精简—膨胀”循环的主要原因就是缺乏法律规范和保障。从世界各国解决机构编制膨胀的主要手段来看,一个是财政手段,另一个是法律手段,但主要是法律手段,而且财政手段最终也

4 行政管理体制改革的法律问题

是要通过法律才能起到硬约束作用。除宪法的概括性规定外,目前我国既没有上升为法律的统一行政组织和编制法,也缺乏各个部门的行政组织和编制法,更没有推进改革的相关法律。现有的个别法规和政策性文件,如《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等,对组织机构、职能、编制、权限、中央与地方的关系、财政保障机制等也没有明确的规定,缺乏详细的责任条款。弹性过大的条文表述和国家法律、法规与地方法规之间的不协调,也增加了实施中的矛盾。

(三)进一步改革行政管理体制的必要性和紧迫性

以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体提出以科学发展观统领经济社会发展全局,强调要加快政府职能转变,继续完善行政管理体制,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这充分反映了我国经济社会发展的客观要求。

改革行政管理体制和完善经济法律制度,是坚持依法治国基本方略、全面推进依法行政、建设法治政府的客观要求。依法治国、建设社会主义法治国家作为基本治国方略已载入我国宪法。依法行政是依法治国基本方略的重要组成部分。全面推进依法行政,建设法治政府,就是要用法律手段推动改革进程,用法律形式固定改革成果,最终为建立现代行政管理体制提供法制保障。

改革行政管理体制和完善经济法律制度,是落实科学发展观的需要。科学发展观强调坚持以人为本,促进经济社会全面协调可持续发展和人的全面发展。这就要求我们在坚持以经济建设为中心的同时,把注意力更多地放到协调重大利益关系上,放到社会再分配上,放到着力解决社会公平上。落实科学发展观,就需要完善相关保障机制,转变政府职能,合理设置行政机构,理顺中央与地方关系,建立起一套符合科学发展观要求的政绩考核标准和执法责任制等制度,促进经济社会全面协调可持续发展。

改革行政管理体制和完善经济法律制度,是构建社会主义和谐社会的必然要求。政府严格依法行政,通过公开、透明、公平的方式,提供各种公共产品和服务,就能更好地促进公平正义;人民依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,就能更好地实现社会和谐、社会与人的自由全面发展;政府部门严格依法行政,做到不越位、不错位、不缺位,就能更好地化解各类社会冲突和纠纷,促进和谐社会建设。

改革行政管理体制和完善经济法律制度,是应对经济全球化趋势发展的需要。从某种意义上说,经济全球化既是各国产业和生产力的竞争,也是各国政府提供制度、环境、公共产品和服务等行政能力的竞争。哪个国家提供更好的投资环境和制度安排、更稳定可预见的法律环境,哪个国家就能更好地生存和发展。与此同时,经济全球化趋势的发展,也对政府履行保障国家安全和参与国际公共事务等职能,提出了新的课题。此外,减轻政府财政压力,适应行政管理社会化的发展趋势,也迫切需要改革行政管理体制和完善经济法律制度。

二、国外行政管理体制改革的主要做法

自西方资产阶级革命以来,国外行政管理体制的改革发展,大致经历了三个阶段:一是自由资本主义时期,受亚当·斯密的影响,强调市场调节,主张政府无为而治,政府的职能有限,仅充当“守夜人”的角色;二是20世纪30年代开始,随着西方经济周期性的萧条,凯恩斯的国家积极干预主义逐渐为各国认可,西方政府开始广泛介入市场和社会。尤其在二战结束后,许多国家为缓解社会矛盾,重视政府对民众的生存照顾义务,推行高福利制度,政府机构迅速膨胀,政府拥有大量干预市场和社会的权力。另外,过高的福利制度也引发政府的财政危机、管理危机和信任危机;三是20世纪70年代末开始,西方国家开始进入新一轮改革,放松规制,向社会放权,力求

建立共同治理结构。以下主要分析近二三十年来国外行政管理体制变化和经济法律制度演变的情况。

(一) 国外行政管理体制的类型与特点

由于历史和文化的差异,各国的行政管理体制呈现出多样化的特征。从中央行政组织与州、地方行政组织的权力配置来看,主要有联邦制和单一制。

联邦制有美国式和德国式之分。美国式的联邦制实行的是联邦与州事权的划分。联邦事务由联邦设置行政机关承担,分布于美国全国,分支机构受总部节制。德国式的联邦制在联邦与州之间不是行政事务的分权,而是管理环节的分权。在德国,一般来说,法律、政策的制定在联邦一级,而法律的执行则属于各州的事务。对于例外的必须由联邦自行执行的事项,则要设置联邦行政机关执行。

单一制又分集权制、分权制和权力下放制三种形式。随着现代行政事务的增加和西方民主的发展,纯粹的集权制已不再存在。分权制则以英国为代表,中央政府由部组成,负责全国的公务。英国的地方政府结构一般分为两级,即郡和区。个别地方只有一级,如大伦敦地区的自治市。但各级地方政府都是独立的法人,具有相当的自治权,中央政府与地方政府、地方政府之间都不是领导与被领导的关系。权力下放制的代表是法国和日本。虽然历史上法国集权的色彩浓厚,但自20世纪80年代以来,推行权力下放和地方自治。法国模式的特点是国家行政与地方行政分立,国家行政与地方行政分别由两套行政组织系统承担,而且地方国家行政机关的设置比较整齐。日本的国家行政管理体制是法国与德国模式的混合。一方面,和法国类似,也实行国家行政与地方行政的分立;另一方面,和德国一样,国家行政的决策权集中在中央国家行政组织,国家行政在地方的实施主要委托地方公共团体完成。在少数情况下,国家也设置地方分支机构来直接履行国家行政职能。

值得注意的是,除了传统的联邦制和单一制外,正在日益发展的欧盟的管理体制呈现出新的特色,即在肯定各成员方主权地位的情况下,实行最大程度的一体化。

国外行政管理体制虽然形式各异,但可归纳出以下特点:

(1) 各国行政管理体制都强调适合本国国情,并根据经济社会的变迁适时调整。从各国行政管理体制的发展轨迹看,都可以找到其历史和文化的源头,行政管理体制通常会与其经济、社会制度相匹配。虽然行政管理体制的许多经验可以借鉴,但至今为止,没有哪两个国家是完全一样的,因此不能生搬硬套。

(2) 强调行政管理体制符合行政管理的规律。国家的行政活动有许多规律可循。如中央政府的合理设置应包括四类机关:即精干的决策指挥机关、相对集中的执行机关、地位独立的监督机关和地位中立、结构扁平化的咨询机关。西方国家的行政管理体制大多强调机构设置简洁、分工明确,管理层次和幅度适中,并力求将行政组织的整体控制在一定的规模之内。

(3) 建立行政主体制度,实行行政分权和地方自治。为分散管理风险、实现直接民主、加强权力制衡、创新管理模式,西方国家大多实行行政分权和地方自治。其表现形式是,通过立法来肯定国家一级主体之外其他行政主体的存在,界定各行政主体的权利义务和责任,并通过法律手段来实现对各行政主体的监督。

(4) 重视政府间的合作。这里既有纵向的中央政府与地方政府的合作,或联邦政府与州政府、地方政府的合作,比较典型的如美国;也有地方政府之间的合作,如法国。这种合作可以优势互补,符合时代的精神,也更具行政效能。

(5)强调中央对地方的监督和控制。无论是联邦制国家还是单一制国家,中央对地方的监督和控制都普遍受到重视。控制的方式主要有四种,即立法控制、财政控制、行政控制和司法控制。

(二)国外行政管理体制的法律保障

西方国家一般都非常重视行政管理体制的法律保障,并具有三个显著特点:①各国宪法都规定了行政组织的基本设置与权限。无论是遵循宪法惯例的英国,还是采用成文宪法的美国、法国等,宪法惯例或成文宪法中都涉及行政组织的设置及权限,规定行政权的归属,中央政府的设置和职权,以及联邦制国家联邦和州的权力划分、单一制国家中央和地方的关系等问题。②实行行政组织法定原则。所有行政机关的职责权限都来源于法律规定。③注意运用法律手段推进政府改革,如日本在1995年颁布《地方分权推进法》推动地方自治改革;法国1982年颁布《权力下放法》加强地方自主权力,使中央与地方关系发生了实质性变化,1992年颁布《共和国地方行政指导法》扩大地方民主,增强了地方当选者的决策权和群众的参与权、发言权和知情权。德国为调整经济结构,促进不同地区的经济均衡发展,在1995年制定了《改善地区经济结构共同任务法》和《结构调整法》。

西方国家在行政组织立法方面,主要采用三种模式。第一种模式是制定一套完整的行政组织法规。日本是这一模式的典型代表。其除了用宪法对内阁和地方自治等重大行政组织法问题进行规定外,还制定了几十部行政组织方面的法律;第二种模式是重要的行政组织问题由宪法、法律规定,其他的行政组织问题由中央政府以条例等形式自行决定。英国、法国和德国都属于此类模式;第三种模式是分散立法。其典型代表为美国。当一项新的政府任务出现时,立法机关必须制定法律创设行政机关,或将该任务规定给已经存在的行政机关执行。

(三)国外行政管理体制改革的做法

20世纪70年代末80年代初以来,肇始于撒切尔政府和里根政府的行政管理体制改革,在90年代迅速扩展到几乎所有发达工业国家和新兴工业化国家,并波及到处于经济转型中的原苏联国家和其他绝大多数发展中国家,形成了一股世界性的政府改革浪潮。随着信息时代的到来,社会结构和需求进一步分化,与工业化时代相适应的政府组织形式——官僚制,已不再能满足社会的需求,社会转型需要行政管理体制进行相应的变革。此外,全能政府造成的危机,经济全球化对各国的冲击和挑战,都促进了行政管理体制的改革。在理论界影响行政管理体制改革的主要有新公共管理理论、公共选择理论、新制度经济学理论和新自由主义理论等,改革的方向主要是公共行政的民营化、企业化、市场化和多元化。

国外行政管理体制改革的主要做法是:

1. 政府职能的重新界定。表现在按照市场优先、社会优先的价值取向,将原来由政府承担的部分社会职能和经济职能推向市场与社会,以实现收缩政府职能、缩小政府规模和减少财政负担的目的。其经济职能收缩的做法是放松管制和国有企业民营化。英国是国有企业实行民营化改革起步最早的国家。目前世界上有一百多个国家在不同程度地效仿英国的私有化改革措施。政府职能定位要充分考虑政府、市场和社会三者的关系。尤其在政府与市场的关系建构上,重点解决三个层次的问题:一是政府可以从哪些领域淡出,由私人或市场介入;二是政府职能如何采用市场化的手段推行;三是政府如何对市场进行调节、监管和服务。

2. 政府职能履行的市场化。其总体思路是在公共服务领域引进市场机制,将政府权威与市场运作的优势结合起来,以提高政府公共服务的供给能力。政府公共服务市场化的主要形式为:

合同出租(合同承包)、公私合作、用者付费和凭单制度。

3. 政府间关系的调整。主要包括各级政府间权力的分配,中央对地方、上级政府对下级政府的管理机制和监控机制等。在行政管理体制中,政府间权力的分配具有核心地位,配置不当将阻碍国家行政的良性发展。从西方单一制国家近年来的改革情况看,政府间权力的分配主要朝着分权、自治的方向发展,地方获得更多的自主权。而联邦制国家则朝着扩大联邦权力方向发展。行政机构内部强调扁平化管理。不仅要减少政府的层级,在各级政府间实行适当的分权,而且在每一级政府内部,也要减少管理层次,实行决策、执行和监督的适当分离。

4. 政府内部结构的优化。一是实行大部制。即将相近的职能尽可能集中到一个部门,可以精简政府机构,减少横向协调困难、增强首长对各部门的直接控制。政府是一个大的系统,要使该系统能迅速回应社会需求,需要合理进行权力配置,并确立合理的运行规则。减少部门之间的职能交叉和冲突,降低协调成本,加强政府对部门的控制,强化政府的整体功能,是国外行政管理体制改革的重要目标,也取得了实效。在西方国家,联邦或中央部门原则上不超出 20 个。如美国 15 个,澳大利亚 18 个,法国 17 个,德国 18 个,日本 12 个,俄罗斯 14 个。当然,有些国家在内阁部之外还有一些独立管制机构。二是实行分权化。即决策和执行的分离。英国的做法是把中央政府各部门分成决策机构与执行机构两个部分:由部长和少数高级文官构成精干的核心部,负责制定政策和对执行机构的运作进行监督、协调;把部内的中下层组织转变为具有独立性质的若干个执行机构,履行政府的政策执行和服务提供职能,并在机构编制、人事管理和财务等方面享有充分的自主权。主管部长与各执行机构负责人通过签订合同,约定双方的责权关系,强化政府的整体功能。

5. 行政管理方式的转变。主要为强调政府的企业化管理、行政管理手段的改革和实现政府信息化;注重吸收先进的方法手段、先进的企业管理手段和电子信息技术;竞争机制、绩效管理、电子技术被广泛运用于公共行政,有力推动了公共行政的民主、透明和高效发展。

6. 强化改革的法律保障。无论是改革的过程、改革的结果都需要法律的保障。改革意味着传统秩序的打破,要用新的秩序取代旧的传统,因而离不开法律。尤其是改革过程要符合法治精神。国外行政改革的过程通常由三部曲构成:一是通过立法成立中立的改革设计机构,在实证研究的基础上提出改革建议方案。改革设计机构所需的人力、财力、物力直接由国会或议会保障;二是立法决定是否采纳改革建议方案;三是分阶段推进改革方案的实施。其改革过程强调设计者地位中立、社会参与、阳光透明、科学论证以及立法保障。

需要说明的是,国外的行政管理体制改革并非一帆风顺,也有许多反对的声音。另外,在理论上还有许多问题需要进一步澄清。如市场化行政管理体制改革的立论基础是否正确,公私部门之间有无本质差别,如何协调政府的中立性与企业的私有性之间的矛盾、政府的公益性与企业的营利性之间的矛盾以及政府的公共性与企业的封闭性之间的矛盾等等。

三、行政管理体制改革的主要任务

目前,我国改革已进入攻坚阶段,要适应经济社会不断发展,以转变政府职能为重点,着力推进行政管理体制改革,完善经济法律制度。进一步理顺政府和市场、政府和企业、政府和事业单位、政府和社会中介组织等各方面的关系,全面推进依法行政,健全中国特色的行政管理体制。

(一) 转变政府职能是行政管理体制改革的关键

政府职能的范围主要取决于市场和社会的需求。有些事是政府不该管也管不好的,就应当交给企业、市场、社会组织 and 中介机构管理。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的,市场竞

争机制能够调节的,行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项,行政机关都不宜直接干预。经济和社会有序运行的关键,是充分发挥市场配置资源的基础性作用,政府则主要运用经济和法律手段有效调控经济、监管市场。

在政府与市场的关系上,要做到政市分开。政府最重要的作用是制定市场运行的基本准则,在市场失灵时通过政府活动进行补充和完善。政府的职能应主要体现为搞好宏观调控,维护良好的市场秩序,消除不正当竞争,保证市场监管的公正性和有效性,打破部门保护、地区封锁和行业垄断,建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。

在政府与企业的关系上,应当坚决实行政企分开、政资分开。这种分开的关键在于政府既不直接介入企业的生产经营,又要作为出资人控制好企业的大政方针和监督事宜。按照发达国家的经验,可以允许企业自主投资经营,同时由政府机关依法对企业的出资人实行有效的监管。政府应当运用经济手段和法律手段,将经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。

在政府与事业单位的关系上,要做到政事分开。政事分开的关键在于改变政府包揽公共事业的做法,减少事业编制,为事业单位正名,还原其本来身份。实际履行行政职能的事业单位,应当将其正名为行政机关,行业组织应转为社会自律组织。对传统的事业单位也应重新分类、定性,必须由国家创办的纯粹公益性事业单位,应划归公共部门的系列,以国家财政资助为主。对于能够走向市场、有一定开发能力或服务功能的事业单位,要转制为企业,脱离原来事业单位的属性。还有相当一部分民间创办的事业单位,则应按照非营利组织进行管理,与国家创办的公共部门相区分。需要注意的是,一些行政机构改为事业单位或者行业协会后,仍承担原行政职能,由于经费保障不足,出现了乱收费现象,更加难以监督,违背了改革的初衷。

在政府与社会的关系上,政府应当放权于社会。有些事项通过行业组织和中介机构能够得到更好地解决,就应当将这些事项交给社会去做。特别是在政府提供的公共服务与公共资金不足产生矛盾时,要采取公共服务社会化的原则,让社会力量与市场力量在政府的有效监管下,提供符合要求的服务。要将政府目前承担的某些技术性、行业性、服务性、协调性职能转交给社会中介组织、公共服务组织和社会自治组织。把更多的财力和物力等公共资源向社会管理和公共服务倾斜。将政府的社会管理职能转变到通过制定社会政策和法规,依法管理社会组织和社会事务,调节收入分配,完善社会保障体系,维护社会公正与社会稳定,应对公共危机等方面。将政府的公共服务职能转变到提供公共产品和服务,建设公共设施,促进社会就业、完善公共医疗、教育、科技、文化、体育事业等方面。如在公共服务市场化领域,建立和完善法律法规体系,通过竞争招标、放松准入、股份制改革。

以特许经营等方式推进公共服务的市场化进程。同时,要为公共服务市场化创造公平发展的环境,在资金、税收、价格、土地、项目招投标等方面给社会组织以公平竞争的机会,对社会组织参与公共服务的投资权、经营权和收益权加以界定和保护,为公共服务市场化提供制度激励。

(二) 设置规模适度、权责明确、结构优化的行政机构

政府规模与人员应当与其担负的职能相匹配,尽可能做到规模适度。当前,有一种观点认为,我国政府规模偏小,公务员占人口的比例也比较低,特别是中央政府公务员更是偏低。以中美之间的公务员数量来比较,可以说明这一观点。美国联邦政府公务员总人数 187.1 万人,其中驻华盛顿人员 28.1 万人,州和州以下地方政府的公务员 785.1 万人,全部公务员总数为 972.2 万人,公务员与人口比为 1:29;而我国中央政府及其在地方派出机构的公务员共 47.5 万人,中央