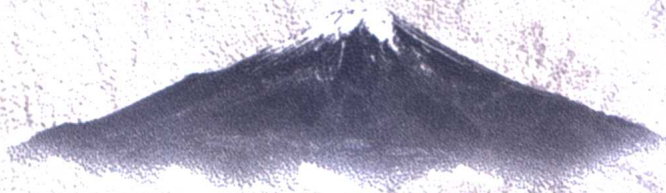


专家纵论

新世纪 日本的行政改革

吴寄南 / 主编

XINSHIJIRIBEN
DEXINGZHENG
GAIGE



时事出版社

新世纪日本的行政改革

吴寄南 主编

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新世纪日本的行政改革/吴寄南主编. - 北京: 时事出版社,
2003

ISBN 7-80009-756-X

I. 新… II. 吴… III. 行政管理-行政改革-研究-日本
IV. F731.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 034438 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.sspublish.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.125 字数: 279 千字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

定价: 23.00 元

引 言

——日本的行政改革对中国的启示

历史的车轮滚滚驶入了 21 世纪。环顾全球，无论是发达国家还是发展中国家，几乎无一例外地都面临着在新形势下不断进行改革和创新的巨大压力。其中最引人瞩目的是对现有行政机构和行政管理体制进行调整和改革。

江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中强调我国深入进行行政改革的必要性。他在报告的第五部分“政治建设和政治体制改革”中关于深化行政管理体制改革是这样阐述的：“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，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。依法规范中央和地方的职能和权限，正确处理中央垂直管理部门和地方政府的关系。按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革，科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员结构，实现机构和编制的法定化，切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节和多重多头执法等问题。按照政事分开原则，改革事业单位管理体制。”

在谈到深化干部人事制度改革时，江泽民同志指出，“努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才聚集到党和国家的各项事业中来。以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权。实行党政领导干部职务任期制、辞职制和用人失察失误责任追究制。完善干部职务和职级相结合的制度，建立干部激励和保障机制。探索和完善党政机关、事业单位和企业的干部人事分类管理制度。改革和完善干部双重管理体制。打破选人用人中论资排辈的观念和做法，促进人才

合理流动，积极营造各方面优秀人才脱颖而出的良好环境。”^①

江泽民同志这两段论述是对我国长期以来在行政管理体制和干部人事制度领域正反两方面经验教训的深刻总结，为未来我国行政管理体制和干部人事制度改革指明了方向。根据十六大报告的精神，2003年2月24日至26日举行的十六届二中全会通过了《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》。紧接着，2003年3月，第十届全国人民代表大会第一次会议在这一意见的基础上，通过了《关于国务院机构改革的决定》。新世纪我国又一轮行政改革由此正式启动，从而标志着我国的政治建设进入了一个新的阶段。

一、近二十年来中国行政改革的沿革

行政改革说到底是对行政组织和行政人员的改革，是有意识地改变行政组织的结构、功能和行政人员的行

^① 江泽民：《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002年11月版，第35页、36页。

为方式，增强行政效能，以适应环境变化要求的实践。

新中国成立后很长一段时期，为了迅速恢复和发展国民经济，我国实行的是计划经济和权力高度集中的行政管理体制。行政资源和权力逐渐由地方向中央转移，由“块块”向“条条”集中。在当时的历史条件下，这种高度集中的行政管理体制有利于充分利用有限的资源，促进国民经济的恢复和发展。但随着时间的推移，计划经济以及与此相适应的权力高度集中于中央政府的行政管理体制的弊端也越来越明显。改革开放前的近三十年里，中国曾对行政管理体制改革进行过多方面探索，并实施过多次改革。这些改革对提高政府的管理水平和效率是非常必要的。但从整体来看，基本上处于“精简—膨胀—精简”、“收权—放权—收权”的怪圈之中，行政管理体制改革始终没有突破性的进展。

中国共产党十一届三中全会以后，情况发生了根本变化。随着经济体制改革的逐步深入，行政管理体制越来越不适应时代的要求，改革的紧迫性也越来越突出。近二十年来我国先后进行了4次大的行政体制改革。

第一次改革是在1982年。这是改革开放以来首次规

模较大的改革。尽管党和国家的工作重点已经转移到经济建设上来，但行政管理的权力过于集中，各地和企业的积极性都受到很大影响。同时，由于十年动乱的影响，干部队伍明显老化，机构臃肿，再加上绩效低下，与现代化建设极不适应。这次改革在下放经济管理权限、财政收支权限和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，提出了干部队伍年轻化、知识化和专业化的要求，并着手建立干部离退休制度。国务院机构由改革前的 100 个精简为 61 个，编制内的工作人员数量压缩了三分之一。这次改革虽不够彻底，但保证了改革开放的顺利启动。

第二次改革是 1988 年开始的。随着我国改革的重点由农村转到城市，改革的难度日益突出。传统的行政管理体制严重阻碍了改革。从 1988 年开始，国务院在继续下放权力的同时，首次提出了转变政府职能的要求，在进一步撤并机构、精简人员的同时，强调提高行政效率和克服官僚主义，逐步理顺政府与企事业单位和人民团体的关系。国务院部委从 45 个减少到 41 个，直属机构从 22 个压缩到 19 个，人员减少了 19.2%。虽然这次改革仅限于中央政府，而且一度精简了的机构和公务员队

伍过了不久又呈扩张趋势，但这次改革把转变政府职能作为主要内容之一，对以后的行政管理体制改革产生了巨大的影响。

第三次改革发端于 1993 年。八届人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标。为适应这一要求，1993 年，我国开始了改革开放以来的第三次行政管理体制的改革。这次改革以适应社会主义市场经济发展的要求为改革方向，改革重点是转变政府职能，中心内容是“政企分开”。改革的具体要求是：按照建立社会主义市场经济体制的要求，加强宏观调控和监督部门，强化社会管理职能部门，减少具体的审批事务和对企业的直接管理；理顺国务院各部门之间的关系，合理划分职责权限，避免交叉重复，调整机构设置，精简各部门的内设机构和人员。这次改革是在试点的基础上自上而下认真展开的，历时近 3 年。通过改革，将行政管理的职能转向统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。各级政府普遍精简了机构和队伍。通过这次改革，国务院的部委又减少 1 个，直属机构由 19 个调整为 13 个，办事机构由 9 个减少为 5 个。

第四次改革是1998年启动的。随着改革开放的不断深化，从1998年开始，中国又展开了新一轮行政管理体制的改革。九届人大一次会议通过了国务院机构改革方案，国务院的组成部门做了大幅度的精简：40个部委压缩为29个，专业经济主管部门全部撤销（先改为国家经贸委下属的局，然后相继撤销或改造为行业协会），国家公务员队伍也作了大幅度的裁减。与此同时，国务院的直属机构和办事机构以及各部委所属的局、议事机构也进行了调整。各部门的内设机构减少了四分之一，100多项职能下放给地方政府、企业和社会，另有100多项职能在国务院各部门内进行转移。改革后国务院机关工作人员从原先3.2万人减少为1.67万人。紧接着，各级地方政府也进行了机构改革。全国共精简行政编制115万人，基本上改变了长期以来在计划经济体制下所形成的、旧的行政机构框架。此外，中央与地方党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩，军队、武警和政法机关不再经商办企业。这些多年积累、群众反映强烈的问题得到了解决，具有重大和深远的意义。

这四次大的改革有力地促进了中国经济、政治和社会的发展。随着我国进入全面建设小康社会，加快推进

社会主义现代化的新阶段，深化政府行政管理体制的改革再一次成为刻不容缓的紧迫课题。这就是要在历次改革的基础上，特别是在 1998 年政府机构改革的基础上更进一步，建立与社会主义民主政治体制相配套、与社会主义市场经济体制相适应的、具有中国特色社会主义的行政管理体制。

中国新一轮的行政管理体制改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，妥善地回答和解决以下问题：

1. 如何适应对外开放的新形势，进一步与国际接轨？2001 年 11 月 10 日，在多哈举行的 WTO 成员国部长级会议上正式通过中国成为世界贸易组织的第 143 个成员国。由于吸纳了世界头号人口大国、对外贸易总额占世界第七的中国，WTO 更具权威性，而中国加入 WTO 则意味着中国的大门进一步向世界开放。这就要求中国的各级行政机构必须适应新的形势，在审批许可、纠纷仲裁等方面全面按照国际惯例，与国际接轨。

2. 如何适应市场经济的新发展，进一步转变政府的职能？改革开放以来，经过四次大的政府机构改革，初步建立了适应社会主义市场经济要求的行政体制。但随

着经济体制改革的深入以及各类非公有制经济的迅猛发展，现行行政管理体制中不适应市场经济运转的问题日益突出。这就需要进一步转变政府的职能，强化经济调节、市场监管以及社会管理的功能，切实解决政府的“越位”、“错位”和“缺位”问题，确保市场运行畅通、保证公平竞争和公平交易，维护企业合法权益。

3. 如何适应公民权利意识增强的要求，进一步贯彻以民为本的精神，加强政府机关以及公务员为公众服务的意识？通过近二十年来的一系列改革尤其是1998年的行政体制改革，不仅促进了社会主义市场经济的发展，也大大推动了中国的民主政治建设进程。国家公务员的素质得到了提高，政府与群众的关系更加密切。诸如行政诉讼（“民告官”）、公民申请行政复议、公共事业收费实行听证制度等无不反映了公民权利意识的提高以及政府机关为公众提供方便、快捷、高质量的公共服务的大趋势。未来中国的行政机关服务将进一步朝“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的方向努力，建设开放政府和责任政府。

根据十六届二中全会《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》，第十届全国人民代表大会第一次会议

通过了《关于国务院机构改革的决定》。其具体内容是：（1）深化国有资产管理体制改革，设立国务院国有资产监督管理委员会；（2）完善宏观调控体系，将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会；（3）健全金融监管体制，设立中国银行业监督管理委员会；（4）继续推进流通管理体制改革的，组建商务部；（5）加强食品安全和安全生产监管体制建设，在国家药品监督管理局的基础上组建国家食品药品监督管理局，将国家经济贸易委员会管理的国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构；（6）将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会；（7）不再保留国家经济贸易委员会、对外贸易经济合作部。

这次改革仅把国务院现有机构数量削减了1个，但突出加强了监督和监管的力度。这是新一轮行政管理体制改革的重大“亮点”。随着我国加入世贸组织，政府在宏观经济运营中所扮演的调控和监管的角色越来越重要。如金融业是现代经济的核心，关系着国民经济和社会发展全局。银行业监督管理委员会的建立有利于金融机构安全、稳健、高效运行，提高防范和化解金融风险的能力。再如，设立食品药品监督管理局以及将安全生

产监督管理局作为国务院直属机构将大大强化市场监管力度，确保食品药品安全和安全生产，体现中国政府以民为本，对人民身体健康和生命安全高度负责的态度。

从趋势来看，国务院机构的改革目标明确，措施有力，在以胡锦涛为总书记的中央新领导集体的有力推动下，势将取得明显的进展。与此同时，地方行政机构的改革也将很快提上议事日程。实际上，深圳等5个城市已开始围绕决策、执行和监督等三权分立问题进行改革。可以肯定，中国新一轮行政改革正蓄势待发。

二、日本的行政改革及其对中国的启迪

日本推行行政改革已有半个多世纪的历史，在各方面都积累了丰富的经验。尤其是从20世纪90年代后期开始的新一轮行政改革，其规模之广，力度之大，为以往历次改革中所罕见。

这一轮改革中最引人注目的进展是对战后沿袭多年的中央省厅的框架进行了彻底的改造。中央省厅改革是根据1999年日本国会通过的《中央省厅等改革关联法》于2001年1月开始启动的。它将原先的“1府21省厅”

精简为“1府12省厅”，改革的力度是1985年国铁民营化改革以来最大的一次。这次改革不仅削减了官厅数量，还针对以往各自为政的积弊，大力加强政府各部门间的横向联系与协调，强化了内阁的功能。即使是在一些只改变名称而保留原有功能的省厅中，其内部组织也有较大的调整，以横向协调为主的局、课逐渐取代了纵向分割的布局。目前，新的省厅尚处在磨合过程中，但改革基本上达到了预期的目的。

在转变政府职能方面，日本从上一世纪90年代中期采取了一系列放宽限制的措施，大幅度减少行政审批，为企业创造宽松的环境。其中，又以通信领域、大规模零售行业、石油、电力、煤气、债券、国内航空和耕地转用、派遣劳动者等领域最为突出。这项改革持续时间较长，已取得明显的经济效益和社会效益。进入新世纪以后，日本政府又模仿中国沿海经济特区的做法，允许在某些特定领域、特定地区设立“结构改革特区”，突破现行法律法规的束缚，促进企业布局的合理化和不同行业间的互相渗透。虽然在2003年4月批准的第一批“结构改革特区”只有57项，仅为申请数的二十分之一，但毕竟是朝着简政放权前进了一大步。

信息公开、推广电子政务是日本新一轮行政改革的“亮点”。《信息公开法》是1999年由日本国会通过，2001年4月付诸实施的。根据这项法律，日本政府的各项活动有责任和义务向全体国民告知。除涉及个人隐私和国家安全的特例外，任何人都可以要求查阅中央各省厅以及人事院、审计院所拥有的文书档案。与此同时，地方自治体政府也颁布了相应的法律并予以实施。电子政务就其内容而言，分为两大类，一是政府内部利用网络技术实现办公自动化、管理信息化、决策科学化；二是行政机构与企业、社会团体和个人通过网络信息平台进行沟通。目前，日本在试验中的有电子公告、电子申请、电子招标、电子纳税、电子投票等。观察家认为，电子政务一旦形成，势必会引爆一场政府行政与国民生活方式的大变革。

特殊法人的改革是日本新一轮行政改革中的“重头戏”。上一世纪80年代，日本国有铁道等3家公营企业成功地实现了民营化。这可以说是特殊法人改革的序幕。截至2001年底，日本仍有77家特殊法人以及与其相类似的86家认可法人。从2001年6月到2002年底，日本政府先后出台了《特殊法人等改革基本法》、《特殊

法人等整理合理化计划》和《关于特殊法人的撤销、民营化及设立独立行政法人的基本方针》等一系列重要法律法规，显然，特殊法人的改革已成为小泉内阁标榜的“结构改革”的最核心的内容。从目前趋势看，特殊法人改革的阻力甚大，尤其是受到自民党内“道路族”、“邮政族”等各种利益集团等软磨硬顶，进展迟缓。但是，作为新世纪日本行政改革的方向无疑是切中时弊的。

在日本新一轮行政改革中，调整 and 改革中央与地方关系也是一项重要内容。战后，日本实行地方自治制度，中央政府与地方自治体的权限有明确的划分，地方享有较大的自治权。但是，随着时间的推移，中央政府从行政业务、财政预算、人事安排等方面逐渐加强了对地方的控制，更重要的是中央集权体制导致严重的政治和行政腐败。在地方分权意识逐渐高涨的背景下，1999年7月，日本国会通过了有关地方分权的一揽子法案，由此开始了一场轰轰烈烈的地方分权改革。目前，中央政府对地方自治体的干预和控制受到法律的约束，中央与地方的关系也逐渐规范化。但是，由于地方自治体的财力相对较弱，在可以预见的未来日本中央政府仍然握