

—— 政府管理制度卷 ——

主编 王仲田

发达国家政府 管理制度

夏海 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

政府管理制度卷

主编 王仲田

发达国家政府 管理制度

夏海 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15139 号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前 1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

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: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共 42 本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民
经济管理制度卷	主编: 李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章	导论.....	(1)
-----	---------	-----

第二章	政府的职能.....	(21)
-----	------------	------

第一节	美国政府的公共管理职能.....	(21)
-----	------------------	------

第二节	德国政府的公共管理职能.....	(35)
-----	------------------	------

第三节	英国政府的公共管理职能.....	(42)
-----	------------------	------

第四节	法国政府的公共管理职能.....	(51)
-----	------------------	------

第三章	政府机构设置与编制	
-----	-----------	--

管理	(68)
----------	------

第一节	美国联邦政府机构设置与 编制管理	(68)
-----	---------------------------	------

第二节	德国政府机构设置与	
-----	-----------	--

	编制管理	(76)
第三节	日本政府机构设置与 编制管理	(79)
第四节	西班牙政府机构设置 与编制管理	(86)
第五节	法国政府机构设置与组织	(92)
第四章	中央与地方的关系	(108)
第一节	法国中央与地方的关系	(108)
第二节	美国中央与地方的关系	(122)
第三节	英国中央与地方的关系	(129)
第四节	日本中央与地方的工作	(135)
第五章	政府与企业的关系	(144)
第一节	法国国家与公共企业的 关系	(145)
第二节	美国政府与企业的关系	(156)
第三节	加拿大国家与公共企业 的关系	(163)
第四节	英国国家与公共企业的 关系	(175)

第五节 德国国家与公共企业的 关系	(186)
----------------------------	-------

第六章 行政改革.....	(193)
---------------	-------

第一节 美国的行政改革	(194)
第二节 新西兰的行政改革	(209)
第三节 英国的行政改革	(218)
第四节 日本的行政改革	(228)
第五节 加拿大的行政改革	(239)

结语.....	(245)
---------	-------

参考文献.....	(261)
-----------	-------

英文提要.....	(263)
-----------	-------

英文目录.....	(264)
-----------	-------

第一章 导 论

作为上层建筑的重要组成部分,发达国家政府管理体制是和市场经济相适应的。一方面,市场经济为发达国家建立权责简约、规模精干和行为规范의“小政府”管理体制奠定了基础;另一方面,“小政府”管理体制也促进了发达国家市场经济体制的巩固,为经济、科技的发展提供了组织保障。这一行政体制与市场经济体制的良性互动关系,无疑是西方社会发展的重要推动力。本书将从政府职能、机构编制、中央与地方关系、政企关系及行政改革等几个方面对发达国家政府管理体制进行介绍和研究。

—

在我们研究发达国家政府职能前,首先要弄清什么是政府职能。

所谓政府职能是指国家行政机关为实现国家的意志、使命和利益,在一定历史时期内,根据经济和社

会发展的需要而担负的职责和功能。它是政府的实质和活动内容及方向的综合反映。从大的方面看,政府职能一般可以分为政治职能和公共管理职能。政治职能主要是指统治职能,公共管理职能则是指政府对社会公共事务的指导、管理、协调、监督、服务等。公共职能主要包括经济管理职能和社会事务管理职能。

从政府产生以来的历史发展看,政府承担的政治职能和公共管理职能不可分割地存在于一切国家活动中,但这并不等于说两者的作用在任何时候都是均等的,一成不变的。事实上,在不同的历史时期和不同的社会环境下,政府职能的重心不尽相同。一般说来,从历史发展阶段来看,在非常时期,政府的政治职能将得到更多的体现,而在社会和平发展的正常时期,政府职能的重心则突出地表现在管理公共事务方面。而在市场经济体制下,公共管理职能又更多地侧重于对社会事务的管理。

一国政府职能的界定是政治、经济、文化、社会诸多因素综合作用的结果。各国的社会制度、经济能力、文化传统、管理水平不尽相同,各国政府行使的职能范围也不完全相同,但概括起来看,发达国家政府职能的基本价值取向是:最好的政府,就是最无为而治的政府。美国前总统杰佛逊曾说过一句名言:“最

少管事的政府是最好的政府。”^① 发达国家政府职能界定的基本思路是：凡是私营部门和公民个人可以做得更好的事务，政府就不再管理；凡是离市场很近，易于用价格来衡量的事务，政府就不再包揽。政府的主要职责是管理那些离市场较远、其工作效果难以用价格来衡量的公共事务，即通常所说的公共管理职能。因此，一般说来，除政治统治职能外，发达国家的政府主要行使了以下几个方面的职能：

1. 促使市场健康有序运行的职能。政府负责建立和完善各项市场规则，维护市场秩序，规范市场运行准则，鼓励公开交易，公平竞争，反对垄断和一切有碍竞争的消极因素，使每个经济当事人都能在公平的秩序和裁判下，开展经济活动。

2. 提供和保障社会公共产品和公共服务的职能。政府负责促进社会效益大但经济效益不高的经济部门和自然垄断部门的发展，对这些部门的基础设施和公用事业进行直接投资，承担组织或经营公共产品生产的任务，对提供公共产品和公共服务的私人企业进行严格的管理，以保证公共服务的质量。

3. 收入再分配和社会保障职能。政府负责通过财政税收政策、社会保险政策、社会福利政策等，对国民收入进行再分配，建立健全社会保障体系，以保证

^① 辛向阳：《红墙决策》，中国经济出版社1998年版，第165页。

每个社会成员的最基本的生存条件,满足最基本的发展需要,维护社会公正和稳定。

4. 保护环境的职能。政府负责保护环境,治理污染,采取有力措施,坚决防止企业的生产给社会和自然带来危害和污染。

5. 促进和稳定经济增长的职能。政府负责对国民经济的发展速度及结构、方向实行宏观调控,抓好经济规划和预测、信息统计和发布工作,正确制定并实施财政政策、货币政策、产业政策、物价政策、外贸政策等,以保证社会经济的协调稳定发展。

6. 开发人力资源的职能。政府负责大力发展教育和科技事业,加快人才培育和人力资源的开发,搞好卫生、医疗保健等,提高人民的生活质量,以增强国家的综合竞争能力。

绝对的自由市场经济体制在世界上是不存在的。无论实行何种经济体制的国家,政府都不同程度地承担一定的经济职能。为了不断完善和发展市场经济,发达国家政府在行政改革中,都十分注意强调政府职能的界定和规范,要以适应市场经济和社会需要为前提。它们认为,在市场经济条件下,政府的经济职能不是要取代市场的作用,而是要弥补市场自身不可克服的缺陷和不足,以保证国家经济能健康、有序、高效地发展。因此,经济生活的基本调节仍由市场自身解决,而不是由政府进行干预,政府的行为应严格限制

在市场经济需要的范围内。从这一基点出发,根据市场经济的需要,西方发达国家的政府在经济管理方面主要承担了两大任务:一是外部保障任务,旨在为市场经济的发展创造良好的外部条件和环境;二是内部调控任务,旨在通过必要的宏观调控手段,促使经济协调、稳定、高速发展。发达国家的政府虽然都具有经济管理的职能,并在国家的经济生活中发挥着重要的作用,但它们对经济事务的管理,不是微观管理、直接管理,而是以宏观调控为主的管理。发达国家政府的宏观调控主要是运用法律手段和经济手段,依靠财政政策、货币政策干预来实施的。宏观调控的内容主要包括:维护正常的经济运行秩序,制定经济发展目标和计划,制定宏观经济政策、财政政策,调整信贷货币政策、调整利率,对某些对国家和社会安全有重大影响的经济活动实行严格的管制,发布经济信息,进行经济预测等。

二

政府机构设置是政府职能的载体和外在表现形式,是政府管理体制的重要因素。由于发达国家根据市场经济的要求对政府的职能作了严格的限定,政府只负责少数市场和社会管不了、必须而且只能由政府管的事务,因此这些国家的政府机构设置一般都比较