



西方国家 行政机构与 人事制度改革

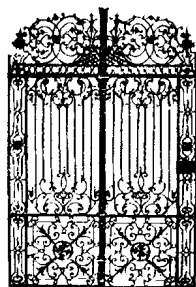
李和中 陈广胜 • 编著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

李和中 陈广胜 编著

西方国家 行政机构与 人事制度改革



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

西方国家行政机构与人事制度改革/李和中,陈广胜编
著. - 北京:社会科学文献出版社,2005.8

ISBN 7-80190-656-X

I. 西... II. ①李... ②陈... III. ①国家行政机
关-体制改革-研究-西方国家 ②人事制度-体制改革
-研究-西方国家 IV. D523

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第057946号

西方国家行政机构与人事制度改革

编 著 / 李和中 陈广胜

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同10号

邮政编码 / 100005 网址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 85111117-261

项目经理 / 宋培军

责任编辑 / 宋培军

责任校对 / 咏 湖

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京四季青印刷厂

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 11 字数 / 260 千字

版 次 / 2005 年 8 月第 1 版

印 次 / 2005 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-656-X/D·206

定 价 / 28.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

第一章 西方国家行政机构与人事制度改革综述	1
第一节 20 世纪 80 年代以来, 西方国家行政改革的历史背景	1
第二节 西方国家行政机构改革与公务员制度改革的主体思路——公共管理的市场化	3
第三节 西方国家行政机构改革与公务员制度改革的基本举措与成效	8
第四节 西方国家行政机构与人事制度改革的启示	26
第二章 英国行政机构与人事制度改革	35
第一节 英国行政机构的设置状况	36
第二节 20 世纪 80 年代以来英国的行政改革	49
第三节 英国政府公务员制度的改革	66
第四节 英国行政机构与人事制度改革的启示	76
第三章 美国行政机构与人事制度改革	83
第一节 美国行政机构设置状况	84
第二节 美国行政机构改革的沿革及历史背景	101

2 西方国家行政机构与人事制度改革

第三节	美国行政机构改革的基本内容·····	104
第四节	美国公务员制度现代化改革的基本内容·····	128
第五节	美国行政体制改革的启示·····	139
第四章	法国行政机构与人事制度改革·····	146
第一节	法国行政机构的设置状况·····	147
第二节	20 世纪 80 年代以来法国行政改革的背景与 原因·····	159
第三节	法国行政改革的主要内容和措施·····	163
第四节	法国行政改革的特色与取得的成效·····	169
第五节	法国公务员制度的现代化改革·····	173
第六节	法国行政机构与人事制度改革的启示·····	182
第五章	加拿大行政机构与人事制度改革·····	187
第一节	加拿大行政机构改革的发展概况·····	188
第二节	加拿大行政机构设置及其改革·····	196
第三节	加拿大政府的后勤管理机构及其改革·····	210
第四节	加拿大的行政机构与人事制度改革的特点·····	217
第五节	加拿大行政机构与人事制度改革的启示·····	223
第六章	日本行政机构与人事制度改革·····	229
第一节	日本行政机构设置状况·····	230
第二节	20 世纪 80 年代以来日本的行政改革·····	257
第三节	日本的人事制度改革·····	276
第四节	日本行政机构与人事制度改革的启示·····	287
附 录	日本大分县行政体制改革方案·····	297

第七章 21 世纪中国行政机构改革的路向	312
第一节 中国行政改革的价值目标：公正与效率	313
第二节 深化事业单位改革，实现政府职能转移	323
第三节 完善政府权力运行制约机制	334
后 记	344

第一章 西方国家行政机构与人事制度改革综述

第一节 20 世纪 80 年代以来，西方国家行政改革的历史背景

20 世纪 80 年代至今西方国家的行政改革，已在全球形成了一股浪潮，这场行政改革肇始于英国和美国，并随着世界政治、经济和社会的发展而不断扩展和深化，其重心是行政组织与人事制度改革。

具体而言，西方国家行政机构与人事制度改革直接面临着来自外部与内部两方面的压力。

从外部看，首先是国家公共行政日益面对来自地方权力机构的压力和企业竞争的挑战。西方国家公共管理改革的切入点之一是分权和权力的非集中化。分权是指削减中央政府职能或把中央政府的职能转移到地区、地方政府以及半公共组织中去。而权力的非集中化则是将运作责任而非决策责任下放给下级部门，赋予下级在管理活动中更大的职权与自由度。上述改革思路要求对公务员的组织结构与职能范围作出新的划分。其次，是公共服务的供方逻辑向需求逻辑转变的要求。过去“供方逻辑”观念指导下的公共服务，社会对国家公共管理的要求是被动的，国家提供

什么样的“服务”，社会就接受什么样的服务。随着向“需求逻辑”的转变，企业、社会团体认为自己是用户，是政策的消费者，国家应该按市场中社会消费者的要求制定政策。政府为公众服务，应考虑公民需求方面出现的越来越大的差异，这就需要调整服务的功能使之更适应分散的和特殊的要求。相应的，公务员本身对参与、理解和分担责任的需求亦将日益增加。再次，传统的管理模式已成为更新的障碍。以科层制和规章制度为基础的组织结构成为政府管理和效率的严重阻碍。以官僚制为特征的科层结构的底层所蕴含的巨大的能源和才能被压抑，低层员工和服务对象（顾客）最接近政府提供的服务，因而他们掌握了大量的信息，对政府服务最有发言权，但他们的话语却往往被忽视。因此，唯有赋予被排除在决策过程以外的低层员工以更大的参与权，让他们更多地介入到机构活动中来，政府的职能才能运转得更好。最后，是欧洲政治经济一体化的要求。欧共体大市场的实现将消除边界阻碍，国与国之间、各国与欧共体之间要展开广泛交流与合作，公务员要从为本国工作转向为欧洲发展而工作，这就要求从服务精神和业务知识技能方面适应一体化。

从内部看，首先是由于政府的职能和责任增加，而财力资源有限且又无获取新财源的良策，致使政府财政陷于危机之中。从20世纪60年代到70年代末，西方国家经济滞胀、能源危机、预算赤字、公共管理效率下降。以美国为例，政府在这期间开支上涨了6倍，人们对一个拿走45%国民财富的政府产生了信任危机。毋庸置疑，当代西方世界的行政改革主要是由严重的财政赤字引起的。大规模预算削减的需要无疑是行政改革的主要理由。急剧削减的预算不能不影响到政府组织和功能，引起政府组织质的变化。不能开源，就只有节流，唯有通过改革来更有效地使用经费，使行政人员在一定的财力下发挥更大的作用。其次，

以信息技术为主导的科技革命,对人的素质提出了更高的要求,而经济全球化的发展又形成了人才竞争,对滞后的人事制度提出了新要求和新挑战。1999 年全球约有 1.3 亿人在国外工作,传统的以民族国家为界限、以公务员为对象的人事行政体系,以及以管理控制为手段的人事管理制度受到冲击。在许多已经建立了公务员制度的西方国家中,除了进一步制定各种有关法律、法规,不断巩固和完善公务员制度外,几乎不同程度提出了从根本上改革公务员制度的要求和措施。加之随着社会观念的变化,传统的终生单一就业制已不被人们看重,市场经济条件下,人们所看重的是工作所带来的效益,而不是位置的长久。另一方面,随着市场竞争机制在用人制度上的引入,必然要加剧人才的流动。更何况“流水不腐,户枢不蠹”。政府在用人上只有向企业学习,实行“活水流动”的用人机制,才能最大限度地提高政府工作的效率和效益。另外,政府根据实际工作需要来调节雇员人数,既可以作为政府节约开支的手段,又可以缓解公众对政府机构浪费和膨胀现象的不满情绪。再次,从世纪之交到 2012 年期间,将有 45% 的国家公务人员退休。必须对这些离退人员留出的职位进行预算,作出未雨绸缪的定量与定性分析,并据此进行适应性的调整和制定预备计划。最后,必须适应预算方法改进的需要。传统的预算方法考虑的是用钱的监督,很少考虑用钱的效果。而现代化的财政思想主要看用钱的效益。

第二节 西方国家行政机构改革与公务员制度改革的 主体思路——公共管理的市场化

进入 20 世纪 80 年代以来,西方各国先后开始了以“新公共管理”再造政府行政的改革历程。“新公共管理”的理论库是

“公共选择理论”和“管理主义”。这两种理论的共同点均是推崇市场力量、市场作用、市场经济。二者的不同点在于：公共选择理论聚焦于政府与市场和社会的关系；而管理主义则专注于政府公共管理的市场化，主张从操作层面上引进市场机制来完善公共管理模式与管理行为。“管理主义”认为，管理具有相通性，公共组织和私营组织的管理在本质上是相似的。而私营组织的管理水平比公共组织要先进、优越得多，这种优越性体现在管理上的创新能力、经济效率、质量和服务水平等诸方面。究其原因在于市场经济的条件下，私营组织为了应对市场竞争，必须要从管理模式到管理行为都彻底市场化，以适应市场经济发展的需要。同样地，生活在市场经济中的政府管理唯有借用私营部门的管理模式与管理行为，即管理的市场化，才是提高政府工作效率和管理水平的根本途径。所谓管理的市场化，概言之：在管理的思路引入市场机制以改进竞争；在管理的原则上坚持产出和绩效取向；在管理的方式上引进私营部门的管理工具（如成本核算、控制技术）；在人事制度上引入开放式的人力资源管理。总之，通过改革，将政府公共管理导向市场化。

一 政府公共管理市场化的立足点：“消费者导向”

所谓“消费者导向”是将为政府的“顾客”——公民提供服务列为公共管理的第一需要。其在指导思想以顾客取向（customer orientation）和服务对象为中心，具体措施包括：公共服务提供小规模化，打破传统划片服务的办法，从而给公民提供“用脚投票”即自由选择服务机构的机会；在公共服务机构之间引进市场竞争机制，期望“顾客主权”能形成对公共机构的压力；推行公民参与管理，并借用“市场检验”方法，定期广泛征求公民对公共服务的满意程度。这里特别值得一提的是英国保

守党政府的“公民宪章”(Citizen's Charter)运动。所谓公民宪章,就是用宪章的形式把政府公共部门服务的内容、标准、责任等公之于众,接受公众的监督,以达到提高服务水平和质量的目的。公民宪章体现了明确的服务标准、公开性与透明度、礼貌服务、公民自由选择、完善的投诉受理机制、“金钱的价值”(Value for Money)等六大特点,被认为是提高公共服务质量的有效途径。它类似于我国目前在政府某些管理部门所开展的社会承诺制度。

在梅杰政府的有力推动下,公民宪章在英国的公共部门得到广泛的应用。至1992年9月,共有28个公共服务系统颁布了各自的宪章,包括乘客宪章、纳税者宪章、旅行者宪章、病人宪章、求职者宪章等。在47个郡级地方政府中30个已经或准备采用公民宪章作为提高服务水平的手段,其中不乏当时的反对党工党控制下的地方政府。社会中介组织如全英大学生联合会等也颁布了大学生宪章,甚至私营部门亦采用顾客宪章来提高质量。到1996年,发布的全国性公民宪章已达42个。在这种非强制性制度安排下,几乎所有的政府部门、公共服务部门和已私有化的垄断性公用事业都对其业务设定了目标,并公布各主要方面的工作业绩情况、效率和质量。

二 政府外部管理的市场化:市场检验

政府为社会提供服务的传统方式主要是通过行政指令来实现的。这种垄断的行政审批权降低了服务质量,更重要的是导致了“权力寻租”而滋生腐败。“市场检验”正是杜绝权力垄断,通过竞争提高服务质量的新型管理机制。

根据英国政府文件,市场检验是对内部和外部服务承担者进行比较以检验资金的价值的过程。在市场检验中,目前正在由内

部承担的活动向竞争者开放。不论最后的结果是合同出租还是继续由内部承担，市场检验能够保证公共服务以最佳的方式提供，从而实现公共资金的最大价值。市场检验与私营部门自己生产还是向别人购买的抉择相似，其目的是确保公共服务的高效率。

市场检验的第一步是所谓的预先抉择（phoroptions）。主要是依次回答几个问题：目前所从事的活动是否确有必要？这些活动和任务是否可以通过私有化的方式来提供？只有在明确了这些活动是政府义不容辞的责任且无法实行私有化的前提下，才考虑进行市场检验。市场检验包括确认活动的范围和性质、建立服务水平和质量标准、竞争招标和选择、协商和确定具体细节、监测和评价等步骤。

严格地说，市场检验所提出的并不是具体的竞争方式和操作方法，而是一个基本原则，即通过市场检验来实现资金的最大价值。竞争招标制、合同出租制、战略性合同出租制（strategic contracting-out，即不允许内部竞争者参与竞争而直接把任务交给私营承包商）等都属于市场检验的具体体现方式。可以说，市场检验使公私竞争原则进一步确认和制度化。

以合同出租制（contracting-out）为例。合同出租制又称竞争招标制（competitive tendering），指的是把政府公共部门的事务和业务承包给私营企业或非盈利机构。合同出租制被视为在保持既定服务水平前提下缩小政府规模的重要途径，是降低成本、节约开支的有效手段。

合同出租制最初限于所谓的蓝领工作。英国1980年的《地方政府规划与土地法》明确了引进竞争招标制的要求，并提出了引进竞争招标制的范围和工作领域。1985年负责地方政府事务的环境事务部提出了一份咨询文件，要求在垃圾清理、街道清扫、建筑物清洁、车辆维护、饮食服务等领域实施竞争招标制。

当年有 38 个地方政府签订了 5 项承包合同。一年的实践表明，以垃圾清理为例，私营承包后成本降低了 22%；在通过竞争但最后仍由内部承包的情况下，成本降低了 17%。由此测算，如果 1984 至 1985 财政年度全部引进竞争招标制（而非 403 个地方当局中的 38 个），成本会降低 8000 万英镑。所以，1988 年和 1990 年的地方政府有关法规把竞争招标制的范围扩大到会计、建筑设计、财务管理等白领专业服务领域。

市场检验主要针对公共部门的文秘和技术工作。各政府机构都设有一定的指标，即多大比例的工作任务必须通过市场检验程序。以英国为例，从 1991 年到 1993 年底，共有 389 项工作任务经历了市场检验。私营部门获得了价值 8.85 亿英镑的合同，价值 7.68 亿英镑的工作任务继续由内部机构承担。公私之间的竞争确实收到了提高公共服务效率、降低成本的效果。英国政府宣称，通过市场检验，相关工作的平均成本减低了 25%，每年获得的资金节省达 1.16 亿英镑。

三 政府内部管理的市场化：结果预算

西方政府内部管理的改革是围绕着“效率战略”提出的。其侧重点是树立成本意识，提高公共管理部门内部管理的经济 and 效率水平。“结果预算”作为体现“效率战略”的具体方式，被认为不仅是对传统方式的改进，而且是一种新的管理体制（这种管理体制的核心就是“为结果而管理”）。结果预算的优势在于把制定计划和项目实施连为一体，从而弥补了管理环节中的漏洞。

公共部门与私人部门之间有着明显的区别特征。首先，公共机构大多在竞争性不强的环境下运作，尤为明显的是，公共商品和劳务是在垄断和近乎垄断的市场结构下提供的。这使公共部门

缺少改进工作所必需的竞争压力。

其次，公共部门没有“底线”，这种“底线”在私人部门中是工作改进的唯一或主要动力。在商业公司里，底线也通常作为员工奖金的根据。这为激励职工提供了最为直接的手段。传统的公务员没有同样的动力和奖励来提高工作质量。一些人甚至认为，由于行政事务工作的复杂性以及公务员工作的社会和政治环境，要制定行之有效的工作指标是不容易的。

“结果预算”正是在引入竞争机制的前提下，明确公务员责任“底线”的一种管理方式。所谓结果预算是以明确的绩效标准为前提，以结果而不是程序的正确性来评估管理绩效。管理将以输出为导向，而不是以输入为导向。结果预算的目标是要把行政事务从紧盯投资部门的传统金融管理观念转移到私人部门中以产出为导向的金融管理观念。“结果预算”本质上是以成本控制为核心，以资源利用和管理者个人责任为特点的内部控制机制。在理念上，它注重资金的价值，强调公共服务的针对性而不是普遍性。所以，“结果预算”不是单纯的成本收益分析的技术，而是一种内部管理合理化的方式。

第三节 西方国家行政机构改革与公务员 制度改革的基本举措与成效

一 适应市场化要求，在“有限政府”的框架内对政府职能重新定位，在职能定位的基础上实现精简机构的改革

西方各国政府的行政改革都以建立“有限政府”为改革的基本目标之一。为此，他们重新审查和界定政府职能，对行政体系进行全面审查。在对政府各部的各种方案、计划和服务进行全

面审查的基础上，分清哪些属于政府应该办并且能办好的，哪些是政府不该管或管不好的。凡不属于政府职能的工作应排除在政府之外，转到私营或民营部门去。其具体步骤是：第一，审查政府可以取消哪些对私有领域活动的干预；第二，决定公有领域中哪些服务不能转移给私有领域从事；第三，讨论可以将中央政府的哪些职能转移给地方政府。

其次，在职能重新定位的基础上规划政府的职能内容，明确地规定政府的指导职能；为分权服务机构和公共机构提供资源的同时，确立明确的监督目标，建立相应的监督机制。从改革全过程看来，行政职能调整遵循了三项基本原则：其一，职能的调整须以社会的需要为前提与依据。例如，80年代以来，美国政府职能的调整以压缩社会与经济职能为主要旋律。这是与罗斯福新政以来美国政府职能调整方向相反的一种新趋势。它既是美国政府为解决政府职能过度膨胀及其引起的包括财政赤字在内的种种问题这一急迫需要而不得不采取的应对措施，但更多的是适应后工业时代社会自治能力提高后国家权力社会化、民主化要求的结果。其二，在市场经济国家里，政府的经济与社会职能主要是为弥补市场的不足而存在的。由于市场总会存在“失灵”问题，政府的经济与社会职能的适度存在就成为对市场经济的必要调节手段。其三，并非需要政府承担从决策到执行过程的全部工作职能项目。政府的一些职能完全可以由市场制度来安排。80年代以来西方各国政府经济与社会职能的调整经历表明，凡是由政府权威制度安排与市场制度安排相配合来共同实现的政府职能项目不仅实施效果更好，而且可塑性更强，需要改革时其难度也最小。

再次，在政府管理机构与分权服务机构或公共机构之间建立新的契约关系，同时制订关于经营资源和人员配置的多年预算合

同。并在此基础上下放权力，简化行政程序。向基层单位和地方政府放权；简化预算程序、政府采购程序；废除压制公务员积极性的规章制度；改变过于集中的公务员管理权，下放人事政策权；减少审批层次，减少中间环节，即由等级结构型管理改变为扁平型管理。

西方国家建立在职能重新定位基础上的机构改革取得了较大的成效。例如，在英国，1979年公务员的数目是752000人，至今已减少到48万人，精简率高达35%；在美国，1993年开始的“重塑政府”的改革运动，宣布5年内裁减联邦政府雇员25.2万人，节约开支1050亿美元。到1998年，实际结果是裁员35.1万人，削减财政开支1370亿美元，是美国在连续30年的财政赤字后，第一次出现节余。法国近10年来精简了20万名公务人员。加拿大在1998~1999年度削减联邦雇员2000人，爱尔兰、日本和荷兰也进一步减员、裁员。必须指出，西方各国对人员的精简并不是各部门平摊比例，重点是裁减采购、财政和人事部门的雇员。在一些国家，这些部门裁员将近50%。

二 在公共服务领域培育竞争机制，对政府承担的公共服务职能进行多重分解、推行公共事业的民营化和民间委托，在公共服务输出上采取具有市场化和企业化运作色彩的公共服务合同承包或出租等市场方式来输出服务

西方国家公共服务合同出租的形式有两种。一种为一般形式的合同出租，另一种为特殊形式的合同出租。一般形式的合同承包是指政府将原先垄断的公共产品的生产权与提供权向私营公司、非盈利组织或政府内部的直接劳动服务组织等机构进行转让。政府确定某种公共服务的数量和质量标准，然后对外向私营公司、非盈利组织或政府内部的直接劳动服务组织等招标承包，

中标的承包商按合同生产公共服务，政府用纳税人的钱购买承包商生产的服务，这种公共服务合同出租的方法属于政府采购行为，即政府部门为了实现政府职能或公共利益，使用公共资金获得工程和服务的行为，严格按照政府采购制度来具体运作。特殊形式的合同出租是指公私合作（public-private partnership），与一般形式的合同出租相比，它同样需要与政府有关部门签订承包合同，进行竞争招标，但不同的是，政府不需要以纳税人的钱去购买私营部门提供的服务，而是以政府特许或其他形式吸引中标的私营部门参与基础建设或提供某项服务，在政府的规制下，私营部门通过面向消费者的价格机制来实现投资回报。它既借社会资源提高公共服务的生产能力，又借价格机制显示消费者的真实需求，从而实现一箭双雕的目的。在这两种公共服务合同出租形式中，决策和监督合同执行是政府的职责。在合同订立以前，公共服务是一个政治—行政过程，政治—行政机制在其中起主导作用。合同订立后，公共服务的生产则进入经济过程，市场机制在其中起主导作用，承包商在合同许可的范围内自由配置资源，政府对承包商的合同管理代替了原先对行政组织的等级控制，生产公共服务的平面网络代替了原来的单一的科层制组织。

西方各国的公共服务合同出租确定了一定的范围。在美国，联邦政府的公共服务合同出租主要集中在环保、宇航、能源、交通、运输、教育、邮政等领域，1979年联邦政府行政部门用于向承包商购买公共服务的经费是230亿美元，到1989年则为480亿美元。而在州与地方政府，公共服务合同出租的范围比联邦政府要大得多，8万余个州与地方政府单位合同出租的公共服务范围无所不包，如医院、精神保健、公园管理与经营、污水处理、监狱管理、交通设施、税收、数据处理、工作培训等不一而足。而在英国，竞争招标制最初只限于所谓的蓝领工作。1980年的