

# 政府的自我革命

——中国政府机构改革研究

夏海 著

ZHENGFU DE ZIWOGEMING  
ZHONGGUO ZHENGFUJIGOU GAIGEYANJIU

中国法制出版社

# 政府的自我革命

——中国政府机构改革研究

夏海著

中国法制出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府的自我革命——中国政府机构改革研究/夏海著.  
—北京: 中国法制出版社, 2004.5

ISBN 7-80182-224-2

I. 政… II. 夏… III. 国家机构-体制改革-  
研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 047847 号

## 政府的自我革命

ZHENGFU DE ZIWO GEMING

著者/夏海

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230毫米 32

印张/9.375 字数/186千

版次/2004年5月第1版

2004年5月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-224-2/D·1190

定价: 18.00元

北京西单横二条2号 邮政编码 100031

传真: 66062741

市场营销部电话: 66012166

编辑部电话: 66032924

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

# 序 言

《政府的自我革命》是夏海的力作，是在他的博士论文的基础上修改、补充而成的。由于他从1982年进入中央国家机关的时候起，就一直参与政府机构改革的工作，在这方面积累了比较丰富的经验，掌握了大量的第一手材料；而在四年的攻读博士学位期间，又在理论素养上有很大的提高。因此，作为理论与实际相结合的产物，使这本书具有学术的和实践的价值，值得一读。

政府机构改革是政治体制改革的重要组成部分，十六大报告指出：“政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善。”那么社会主义政治制度如何自我完善呢？一般地说，政治制度可以包括四个不同的层次：第一是基本制度结构层次，第二是权力运行规则的层次，第三是权力运行状态的层次，第四是具体政策的层次。这四个方面都有不断更新和完善的问题，但不同层次其更新的程度却存在着很大的区别。第一个层次，即基本制度结构，由于它决定这政治制度的性质，所以其所能更新的程度是很有限的，一般地说，只能在局部上和形式上有所更新，而不可能有全局性和实质性的更新。因此在这个层次上的自我完善所要注意的是要使更新能够巩固制度结构的基本性质，而不使之受到伤害。第二个层次，即权力运行规则的层次，也就是程序的层次。这个层次有较大

## 2 政府的自我革命

的更新的余地。因为在人治政治中对于程序问题是不重视的。一切以领导者的意志为转移。因此，在向法治政治转变的过程中，便要下大力气进行程序、规则的建设，显示出较大的更新程度。第三个层次即权力运行状态的层次，这个层次的自我完善所带来的更新程度会更大些。因为权力运行状态受到众多因素的影响，其所呈现的状态千差万别。因此其更新的余地便更大些。第四个层次即政策的层次，这个层次更新的余地最大。因此自我完善的任务也越重。因为政策总是处于不断的变化当中，应该根据实际的需要不断地更新。明确了政治制度中不同层次在更新过程中的区别，我们就可以更好地认识和推进社会主义政治制度的自我完善。政府机构改革可以说以上四个方面都不同程度地涉及到：在第一个层次上，它涉及基本制度结构的局部更新，即政府职能的转变。也就是政府的职能从计划经济时代的全能政府向市场经济时代的有限政府、服务型政府、责任政府的方向转变。通过这一转变进一步巩固基本制度结构的性质。通过政府职能的转变，政府在程序的层次上，在权力运行状态层次上，在政策层次上，都有比较大的改善，从而也就对政治体制改革的总进程起着重要的推动作用。

政治体制改革（其中包括机构改革）能否顺利地进行其关键是要处理好几个问题之间的关系。一个是如何从我国的国情出发，很好地总结自己的实践经验问题；二是如何借鉴人类政治文明的有益成果的问题；三是不照搬西方政治制度的模式问题。把这三个方面的问题处理好，才能很好地实现政治建设和政治体制改革的任務，推进政治生活的创新。如何才能处理好这三方面的问题呢？关于坚持中国特色和借鉴国外的成果的问题，是近代以来人们一直在探讨的问题。即

所谓“中学为体，西学为用”还是“西学为体，中学为用”的问题。长期以来，争论不休。所以如何在政治建设和政治体制改革的过程中真正处理好这个问题，而不陷入“体”“用”的争论中去，是一个需要很好地考虑的问题。我以为，关键是承认和找出“人类政治文明的有益成果”。首先是承认问题，即是否承认存在着超越各国民族特色的、人类共同的政治文明的有益成果问题。如果不承认，那就没有借鉴的可能了。因为只要一借鉴，就会被认为是照搬西方政治模式。相反，如果承认确实存在着超越各国民族特色的人类共同的政治文明的有益成果，那么无论哪个民族就都应该积极地去汲取这些政治文明的有益成果。也不论这些政治文明的成果来自东方还是来自西方。在这种情况下，就不存在“体”“用”的矛盾了。因为人类政治文明的有益成果本来就应该是各国政治制度的“体”的组成部分，是对“体”的丰富和发展。只要一个民族不自外于人类发展的共同道路和共同规律，他就必须使自己原来的“体”不断地发展和更新。因此，在承认存在着人类政治文明的有益成果的前提下，如何去挖掘和寻找人类政治文明的有益成果，便成为一个十分关键而又十分艰巨的任务了。在这个问题上，人们也有误区。人们往往会以为挖掘和寻找人类政治文明的有益成果的工作是一个单纯向外的过程，即以为仅仅向国外去挖掘和寻求就可以实现汲取人类政治文明有益成果的任务。其实不然，这种向外寻求必须要在很好地总结自己的实践经验的基础上进行，才能真正实现。只有从自己的国情出发，很好地总结了实践经验，才能正确地认识我们自己对人类政治文明的贡献和与高度政治文明的差距，我们才知道应该向外去寻求什么。另一方面，也只有很好地认识人类政治文明发展的共同规律才能

#### 4 政府的自我革命

---

更好地总结自己。因此总结自己和向外寻求这两个方面应该是相互联系、相互促进的同一个过程。如果把两者割裂开来，则既不能很好地总结自己，也不能很好地向外寻求。就会造成要么故步自封，要么照搬西方。

作为政治体制改革的重要组成部分的政府机构改革是一项十分艰巨的任务，需要不断地深化才能适应现代化发展的要求，而在这一过程中来自各方面的阻力仍然是很大的。为了克服阻力需要特别注意调整行政机构的权力结构和利益结构。

目前人们对于行政发展和行政改革的研究中，比较重视行政系统的组织结构和功能结构，而对于其权力结构和利益结构则注意得不够。其实，一个行政系统应该包括四个方面的结构，即组织结构、功能结构、权力结构和利益结构。按照次序，一个比一个处于更深入的层次。

组织结构即指行政系统的有形的、静态的各种机构、组织、制度、条例等等所组成的结构，也就是被有机地建构起来的由不同部分人们的组织及其行政规则。组织的目的是为了实行政治体系的各种功能（或职能）。但是有了组织之后并不等于功能就可以自动地发挥出来了。首先，在组织与功能之间还存在着一系列的中介因素，如：组织的目的性；组织对其成员约束的特定原则和方式；组织的一定的内聚力；组织各部分和层次围绕权力中心而形成的有机结合；行政主体的意志等。有了这些中介因素，组织才能发挥其功能。其次，组织与功能之间还存在复杂的关系。例如组织与功能之间具有交叉性，即一个组织往往可以实现多种功能，而一种功能又可以和多种组织相联系。这就需要在组织与功能之间进行适当的分工，划分出各组织实现功能的范围。又如相互制约

的功能不能由同一组织来担任，因而就需要根据各种功能之间的性质和相互关系来规范各组织之间的关系，使之各司其职。再如有些职能是相互配套的，这就要求组织结构方面也要适应这一要求而加以调整。此外，各种功能又具有不同领域不同层次，亦需要组织结构与之相适应，等等。正因为以上的原因，所以必须在组织结构的基础上进一步研究功能问题，也就是说要研究行政系统的功能结构。

在组织结构和功能结构的关系上，实际上功能结构决定组织结构。因为功能结构来自社会的需求，即政治生活、经济生活和一般社会生活的需要。然而在现实中有时人们却本末倒置，要求功能结构服从于组织结构，明明是组织结构不适应功能结构的要求，但宁肯牺牲功能也不改革组织结构。另一方面，也并非有了功能结构，各种功能就可以顺利地发挥出来，它还需要动力以及各方面的条件。这样便涉及到更深层次的问题，即涉及到行政系统的权力结构和利益结构。如果不深入到这些层次来研究，我们就无法真正弄清在功能发挥作用过程中出现的各种问题。

行政系统的权力结构，即行政系统内部各部分组织和人员之间相互作用的状态和各组织的功能实际发挥的状况。

在行政系统内部的各部分组织和各部分人员之间，并不是按照行政规章机械地组织在一起的，而是处于相互制约、相互影响、相互作用之中的，包括领导者与被领导者、上级组织和下级组织、同级组织之间等等都是如此。这种相互作用可以是沿着行政规范要求的方向进行的；也可以是沿着违反行政规范的方向（往往是隐蔽地）进行的；也可以是基本上沿着行政规范的方向，但有些方面相反；也可以是有些方面遵守行政规范，有些方面相反，等等。这就涉及到了权力



结构的问题。

在组织功能的实际发挥方面，我们看到，各种功能的设定实际上还只是一种可能性，这种可能性如何变成现实，即如何在实际上使其能顺利地发挥出来，以及发挥到什么程度，达到何种效益，这就要涉及功能作用的大小、作用的方向和方式、作用的层次、作用的时间等等问题，这些问题也是有关权力的问题。这样，行政学便进入政治学的领域，也就是要研究行政系统的权力结构。

从政治学的角度来说，权力指的是一种广泛的影响力或支配力，它所强调的是事物的相互作用以及这种作用的不平衡性，也就是一定主体对一定客体的支配，通过这种支配使客体的行为符合主体的目的性。所谓政治权力就是在实际政治过程中一定的政治主体依靠政治的强制力对一定的政治客体的支配。因此作为一种政治权力现象，它包括下面一些要素：(1) 权力主体；(2) 目的性（即主体的利益）；(3) 政治强制力（也包括非强制力借用）；(4) 权力客体；(5) 权力作用的一定方式；(6) 权力作用的结果；(7) 权力关系的稳定度。而行政权力应该是政治权力的一种表现形式。权力主体对权力客体作用的过程，同时也是客体对主体反作用的过程，体现着一种交互作用的关系，只不过它是一种不平衡的关系而已。作为权力的结构所反映的就是这种相互作用的效应，包括作用力量的大小，作用的方向和方式，作用在经过一系列中间层次时的状况，以及作用的时效性等等。所以权力结构要回答的是主、客体之间是如何相互作用的，以及作用的效果如何。前面所说的行政系统中各部分组织和成员之间相互作用的状况，以及组织的功能在实际上的发挥状况，正是行政系统的权力结构。很显然，这样一种反映行政主体和客

体作用状况的动态结构对于行政系统的功能结构以及组织结构的优劣状况具有极大的影响。因此，一种合理的权力结构，就是行政系统存在和发展的必要条件。

那么，什么样的权力结构才是合理的权力结构呢？或者说，对于一种合理的权力结构我们应该提出一些什么样的要求呢？第一，它应该能够保证行政权威顺利地发挥作用；第二，它应该能够使被领导者对权威既有积极的回应，又能对权威起一定的制约作用；第三，它应该能够保证各相关部门相互协调地发挥功能；第四，它应该能够保证权力在规定的时间内达到最终客体，实现权力目标；第六，它应该能够在权力随时间的推移而不断地被消耗和磨损的情况下，不断地给以能量的补充；第七，它应该能够保证组织的各种功能达到预期的效应，等等。能够满足这样一些要求的权力结构，就是合理的、适当的权力结构。

然而一种合理的权力结构的实现关键在于要有一种来自各行政主体的动力，而动力便涉及到利益问题，也就是说涉及到行政系统的利益结构。这是行政系统的最深层次的结构。这个问题不解决，就不可能有一个合理的权力结构，也就不可能很好地发挥功能，就会使行政系统弊端百出。

行政系统的利益结构是行政系统内部各组织和各成员之间的利益关系的状况。应该说，过去我们对这个问题的认识是相当模糊的。我们过去有一种比较抽象的、比较理想化的认识，即认为我国的每一个行政主体（包括组织和个人）都是以完全彻底为人民服务为宗旨的，因此在个人与组织之间、上级与下级之间、各组织之间，利益、宗旨、目标、任务都是一致的，因此相互间处于无矛盾的和谐状态。然而实际情况并非如此，若仔细分析起来，我们就会看到，一个行政机

构中存在着复杂的利益矛盾。

首先利益矛盾来自行政机构内部的角色冲突。按照我们原来的理解，一个行政单位是作为党的政策的具体贯彻者和国家的意志在某个领域的代表者出现的。因此，它除了党和国家的利益（也即是人民的利益）之外，没有任何特殊的利益。但是事实上，作为一个行政单位，在社会转向市场经济的特殊的历史条件下，它除了代表党和国家的利益之外，也在不同程度上生长出了团体的利益。因此，在为党和国家谋利益的同时，它也在不同程度上为自己所在的小团体谋利益。而当这两种利益发生冲突时，也就有可能以损害党和国家利益的手段来维护和增加小团体的利益，这是机构内部角色冲突的第一层意思。第二层意思是作为行政机关首长的角色冲突。行政机关的首长实际上充当三种角色，第一种角色是党和国家利益代表者的角色，即贯彻党和国家的政策，维护人民的利益。这方面本应该是行政首长的唯一角色，但是在现实生活中，每个单位行政首长在这个角色之外还充当与此相反的两种角色，即作为私人的角色和作为小团体代表的角色。作为私人，他有可能（在不考虑意识形态作用的条件下）像社会上一般老百姓一样，具有追求自己利益最大化的倾向。作为小团体代表，他又与小团体的成员们具有共同利益。很显然，如果一个行政首长在他充当第一种角色的同时，也在不同程度上充当后两种角色，那么在实际的利益关系中，这后两种角色的利益与第一种角色就会发生程度不同的冲突。因此也就是有可能在不同程度上发生以损害第一种角色利益的方式来满足第二种和第三种角色利益。而且在一定的条件下（例如利益资源相当稀缺时）第二种角色和第三种角色也会发生利益冲突，也就是说，他甚至可能为了私人的利益而

损害小团体的利益。这些就形成了极其复杂的角色利益关系。第三层意思是作为行政机构一般成员的角色冲突。作为行政机构中的一般工作人员也充当不同角色，即作为党和国家政策的执行者的角色和作为私人的角色。这两种之间同样存在着上述的冲突。而在私人角色的利益方面，一般工作人员还存在着和首长私人角色利益的冲突。这就是当首长私人角色利益与小集团角色利益的冲突、因而损害小集团利益的时候，则首长的私人角色利益便与一般工作人员的私人角色利益发生了冲突。这就使角色利益关系更加复杂化。所有这一切角色冲突都会在不同程度上影响行政权力的运行，产生运行方向的偏离、权力通道的梗阻、权力能量的磨损、效率和效益降低，以及各种以权谋私的行为等等。

其次，利益的矛盾还来自行政行为相对成本的差异。也就是说，在完成一件行政任务时，不同的人员若付出的成本不同时，面对着同一任务便会产生利益矛盾。一种情况就是陷入“和尚吃水困境”，即人们常说的“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”的情况。三个和尚所以没水吃，就是因为他们面临着行为成本的差异，结果谁都不愿意为完成任务而付出比别人更多的成本。另一种情况是“逆向竞争效应”即当收益平均而且固定不变时，则付出得越少，得到的（闲暇）越多，形成了“懒惰的竞赛”。这也反映了行为成本差异所造成的利益矛盾。如此等等。这方面的利益矛盾显然也极大地影响着行政权力运行的状况，以及行政效率和效益。

再次，利益矛盾还来自不同行业 and 不同体制下人们获得利益的总量与行政机构中人们获得利益总量之间的反差。我们知道，我国从原有体制转入市场体制的过程中，各行各业

在利益关系中所面临的机会和条件，本来就是不平等的，而在一定时期内这种不平等还在不断扩大。在不同的体制之间，不平等就更加严重。这种不平等的状况就使得其他许多行业和行政机构之间在利益水平上形成巨大的反差。这种利益反差就产生一种感应作用，使行政机构中的人员产生一种巨大的利益丧失感，随之而产生使利益损失得到补偿的强烈要求。这样一种情况就大大地加剧了前面所说的各种角色利益的冲突，特别是私人角色利益与国家利益的冲突。而其最严重的后果就是把手中的行政权力转化为利益资源，以补偿由于利益资源的不平等占有所造成的损失，从而使行政权力的腐败似决堤之水，凶猛难挡。

可见，在行政系统内部存在着由复杂的利益关系所形成的利益结构，其中充满了深刻的矛盾。深入地研究这种利益结构，并从中找出相应的对策，不但对行政学理论是个发展，而且也会极大地推动行政改革的实践。

所以要深化行政体制的改革，就必须紧紧地抓住权力结构和利益结构的调整，而要做到这些则是十分艰巨的，这应该成为行政改革进一步努力的方向。

中国的机构改革由于遇到重重阻力，因此正在走着一条曲折的道路。但总的说来还是处于不断深入的发展之中，夏海这本书很好地总结了中国政府机构改革的这一曲折而艰巨的历程，为人们进一步思考政府机构改革的深入发展提供了一个很好的基础。

李景鹏

2004年4月19日于北大燕园

## 提 要

中国政府机构改革是国内外关注的一件大事，在改革开放和现代化建设的宏伟事业中据有重要一席。本书运用历史和逻辑的统一，政治与经济的相互作用，系统论的观点以及比较的方法，着重对改革开放以来中国政府机构改革的实践进程以及人们对这一实践的认识发展进行了全面的研究，比较系统地提出了一些看法和观点。

本书认为，政府机构改革，是在以经济体制改革为主、政治社会等其他因素综合推动下，遵循政府管理自身规律，逐步推进的以组织和制度变迁为重点的发展过程。从其范围和内容分析，就是政府管理内容、组织结构和运行方式改革的总和；从其原则分析，必须坚持党政分开的原则，坚持政企分开的原则，坚持精简统一效能的原则，坚持依法行政的原则；从其目标分析，通过改革，要逐步建立适应社会主义市场经济体制需要的，具有中国特色的，符合国际通行规则的，掌舵与划桨分开的，裁判员与运动员分开的，行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

本书深入研究了政府机构改革的主要内容，认为转

变职能是改革的关键。要正确处理政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系，并通过行政审批制度改革这一可操作的手段加以具体落实。理顺关系是改革的重要内容。既要在纵向上理顺中央与地方的关系，发挥两个积极性，又要在横向上理顺政府各部门之间的关系，科学规范部门职能。精兵简政是改革的艰巨任务。首先要对我国政府的规模有一个客观的认识。与国外相比，我国政府机构设置仍然过多；公职人员数量占人口的比例不算高，但绝对数是最多的，因而精兵简政始终是改革的一项重要政策选择。依法行政，是市场经济发展和政治文明建设对机构改革提出的必然要求。要加强行政组织的法制建设，逐步形成以宪法为基础，以国务院组织法、国家行政组织法和地方政府组织法为主干，以国务院各部门组织条例和地方各级政府组织条例为辅助，以国务院部门组织规章和地方政府组织规章为补充的完备的行政组织法规体系。

最后，本书研究梳理了马克思主义和西方学者关于行政改革的观点，并对中外行政改革进行了比较分析。中外行政改革存在着同一性，也存在着差异性。最重要的启示是，既要学习借鉴，又要立足于本国国情；既要适应工业化的需要，又要注意信息化的趋势。

**关键词：政府 改革 职能 权责 精简 法制**

## Abstract

The Chinese government institutional reform is one of the focus both at home and abroad, which also takes up the important place in the course of opening - up and reform and magnificent modernization. By exploring such methods as historic and logic, political and economic, systematic and comparative, this thesis makes full and extensive study upon Chinese government institutional restructuring actual practice as well as theory research since opening - up and reform policy is employed. On this basis the thesis elaborates systematically the arguments and points.

The thesis argues that, government institutional reform which is gradually carried out, motivated by mainly economic restructuring, combining with political and social factors, follows the law of government administration itself and focuses organizational and systematic change. The Chinese government institutional reform, from analysis of scope and contents, is the content of government management, its structure and operation method; from the principle analysis, the following principles must be maintained: separation the functions of the party from government, separation the functions of government from enterprise, streamlining, unification, and effectiveness, government admin-



istration by law; from analysis of goals, this is to establish a standardized, well - coordinated, fair and transparent, clean and efficient administrative system, confirming to socialist market demands, with Chinese characteristics, confirming to international practice, separating steering from rowing, judge from athlete.

The thesis makes deep research on the main contents of the government institutional reform, takes the stand that, functional transformation is the key. The rational relationship between government and enterprise, government and market, government and society should be dealt properly. And this is can realized by reforming administrative examination and approval. Rationalization of relationship is the important content of the reform, both vertically, central and local, and horizontally, between government agencies. The functions should be standardized. Streamlining is an enormous task. Firstly, we should have an objective understanding of our government size. Comparatively, the total number of the government agencies is still too big, and government functionaries too big, though the ratio is not the largest, thus streamlining is the important policy choice. Administration by law is the requirement to institutional reform by market economy and political civilization. We must strengthen legal construction of administrative organs and gradually forming perfect administrative legal system, with the Constitution as the basis, organic law of the State Council, other state power organs, and local government, as well as regulations of government ministries and local government as complementary.

Finally, The thesis studies and sums up important viewpoints on