

628

1163

W29

中国与韩国行政体制 改革比较研究

汪玉凯 马庆钰 等著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国与韩国行政体制改革比较研究/汪玉凯、马庆钰等著. —北京:国家行政学院出版社, 2002

ISBN 7-80140-218-9

I. 中… II. ①汪…②马… III. 行政管理—体制改革—对比研究—中国、韩国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 013488 号

中国与韩国行政体制改革比较研究

汪玉凯 马庆钰 等著

*

国家行政学院出版社出版

北京市海淀区长春桥路 6 号(100089)

新华书店总经销

北京市清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 13.5 印张 306 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-80140-218-9/D·99 定价: 27.00 元

目 录

第 1 章 中韩行政体制改革比较及其意义	1
一、东方文化底蕴与政府主导模式	1
二、行政改革:共同面临的课题	8
三、比较的意义	13
第 2 章 中韩行政体制改革特征比较	18
一、中国行政体制改革的环境	18
(一) 中国行政体制改革的国内环境	18
(二) 中国行政体制改革的国际环境	25
二、中国行政体制改革的主要特征	34
(一) 按照建立市场经济体制的要求,改造传统的全能政府,确立有限责任政府的新理念	35
(二) 改革传统的高度集权的行政管理体制,建立集权与分权相结合的权力结构模式	38

(三) 重新思考政府与社会的关系,坚持“小政府, 大社会”的管理方向	42
(四) 把公开、公平、竞争、择优的用人理念,引入干部 人事管理制度	44
(五) 中国在推行行政体制改革的进程中,始终坚持 渐进的改革策略	47
三、韩国行政体制改革的主要特征	49
(一) 第一共和国(1948~1960 年)行政改革的特征	49
(二) 第二共和国(1960~1961 年)行政改革的特征	52
(三) 第三共和国行政改革的特征	53
(四) 第四共和国行政改革的特征	55
(五) 第五共和国行政改革的特征	56
(六) 第六共和国行政改革的特征	57
(七) 金泳三政府行政改革的特征	59
(八) 金大中政府行政改革的背景和特征	62
四、中韩行政体制改革特征比较	67
(一) 中韩行政体制改革特征的差异性	68
(二) 中韩行政体制改革特征的共同点	71
第 3 章 中韩规制改革比较	75
一、中国的规制改革	76

(一) 中国规制改革的推进背景	76
(二) 中国规制改革的目标、方式和内容	80
二、韩国的放松规制运动	87
(一) 韩国规制改革的推进背景	87
(二) 规制改革的目标,推进战略,推进体系	88
(三) 金大中政府规制改革的成果及评价	90
(四) 韩国的反垄断规制	92
三、日本的规制改革	105
(一) 80 年代~90 年代中期的规制改革	106
(二) 日本最近几年的规制改革	107
(三) 日本的产品责任规制	111
四、中国韩国日本规制改革的经验和教训	120
第 4 章 中韩政府机构改革比较	125
一、中国政府机构的调整与改革(1949~2001)	125
(一) 中国中央政府与地方政府机构的调整	126
(二) 中国中央政府与地方政府机构的改革	138
(三) 1998 年改革:中国政府机构改革的新进展	151
二、韩国政府机构改革历程	165
(一) 第一共和国(1948~1960)时期的行政机构改编	165
(二) 第二共和国(1960~1961)时期的行政组织改编	167

(三) 第三共和国(1961.5~1972.12)的政府机构改编···	169
(四) 第四共和国(1972.12~1979.12)时期的 行政机构改编	172
(五) 第五共和国(1979.12~1987.6)时期的 行政机构改编	175
(六) 第六共和国(1987.6~1993.2) 时期的行政机构改编	177
(七) 金泳三政府(1993.2~1998.2)的行政机构改编 ···	179
(八) 金大中政府(1998.2~)的行政机构改编 ·····	184
三、中韩两国政府机构调整与改革的启示	206

第5章 中韩人事制度改革比较

一、中国干部人事制度改革与国家公务员制度的建立	220
(一) 改革开放前中国干部人事制度的发展	220
(二) 改革开放以来中国干部人事制度的改革	222
(三) 中国公务员制度的主要特征	229
(四) 中国人事制度中存在的主要问题	233
(五) 建立一支高素质、专业化的国家行政管理干部 队伍	238
二、韩国人事制度改革	243
(一) 第一共和国时期的人事行政改革	243

(二) 第二共和国时期的人事行政改革	244
(三) 第三共和国时期的人事行政改革	245
(四) 第四共和国时期的人事行政改革	245
(五) 第五共和国时期的人事行政改革	246
(六) 卢泰愚政府的人事行政改革	247
(七) 金泳三政府的人事行政改革	248
(八) 金大中政府的人事改革	250
三、中韩人事制度改革比较	262
(一) 中韩人事制度改革的差异点	262
(二) 中韩人事制度改革的共同点	268

第 6 章 中韩两国国企改革及政企关系

比较	273
一、中国政企关系与国有企业改革	273
(一) 中国国有企业的出现及其困境	273
(二) 中国国有企业 1978 年以后的改革历程	277
(三) 国有企业改革取得的一些成效	289
(四) 中国国有企业改革进程中几个突出问题	293
二、韩国政企关系调整与国有企业改革	297
(一) 改革的背景	297
(二) 国企改革的基本方针	298

(三) 国有企业的民营化现状	299
(四) 国有企业的经营改革状况	305
(五) 对国有企业改革的评价	308
三、中韩两国国有企业改革的启示	310
第 7 章 社会中介组织比较	326
一、社会中介组织的基本理论	326
(一) 国外第三部门基本理论	326
(二) 国外非政府组织理论	334
二、社会中介组织理论	340
三、社会中介组织的发展对公共管理社会化的影响	350
四、社会中介组织发展中存在的主要问题	355
五、促进中国社会中介组织健康发展的途径	359
附录一 重构廉价高效服务的政府——韩国'99 行政 改革进展及评价	马庆钰 370
附录二 关于韩国重建政企关系深化行政改革的再 考察	马庆钰 388
附录三 韩国行政改革及其对我国政府机构改革的 启示	汪玉凯 407
主要参考书目	418
后记	421

第 1 章

中韩行政体制改革比较及其意义

一、东方文化底蕴与政府主导模式

在当代世界行政改革的历史潮流中，也许再也没有比中国、韩国这两个国家的历史文化背景更为接近的了。作为以东方文化为底蕴的中、韩两国，尽管目前的经济社会发展水平不尽相同——中国是世界上最大的发展中国家之一，韩国是被称之为亚洲“四小龙”之一，然而，共同的地缘政治和根深蒂固的文化渊源，使这两个国家不可避免地被联系在一起，成为亚洲乃至世界经济发展中的重要力量。

中、韩的共同之处，不仅仅在于其大体相同的东文文化渊源，还在于有异常发达的行政官僚制传统，以及由此造成的国家与社会关系中政府对社会的强有力控制和主导。直至今日，尽管韩国的市场经济有与西方大致相同的制度背景，但西方自由经济管理模式，似乎距这两个国家还有相当距离，政府主导型的市场经济模式，已成为人们对包括中国在内的这两个国家政府管理社

会经济最普遍的价值认同。

事实上,这种看法是不无道理的。

从韩国的情况看,历史上曾有过长达 1000 多年中央集权的传统。特别是 14 世纪李朝时代建立的强有力的中央集权制,维持了长达 500 年之久。1948 年大韩民国建立后,虽然传统的中央集权制有了很大改变,但是国家与社会关系的基本格局很难、也不可能从根本上发生变化,国家、政府在整个社会经济生活中,一直处于主导、强大的控制地位。这一事实从韩国政府中占有举足轻重的经济企划院的功能,就可以略见一斑。

在韩国建国初期,中央政府中并没有设立企划院这一机构,当时整个政府规模也比较小。从 60 年代开始,韩国的经济开始起飞。为了推动经济的高速增长,韩国从政府管理体制上,为其提供保证,其中最具有代表性的,莫过于经济企划院的设立。值得注意的是,韩国在 60 年代初设立的经济企划院,是在原建设部的基础上又吸纳了财政部的预算局和内务部的统计局建立起来的,其加强国家的经济计划性是不言自明的。在他们看来,制定和执行经济发展计划,要求政府的各个部门与人民密切配合、协调行动,而经济企划院就是作为超级部设立并赋予其计划、协调的重大权力的。为了进一步加强经济企划院的权力,韩国甚至曾让政府第一副总理兼任企划院长官,从而使经济企划院成为政府中地位最高、最强有力的经济部门。

如果说经济企划院的设立及其地位的加强,还不足以说明韩国政府对社会经济、特别是对经济计划性控制高度重视的话,那么稍许注意一下近 30 年来,韩国在政府主导下经济社会的发展,就可以进一步证实这一点。众所周知,韩国从一个落后的农业国到新兴的工业国,总共也不到 40 年的时间。在此过程中,韩国

政府实行的经济计划、财政政策以及制定与实施正确的发展战略,无疑是其成功的重要条件。被人们称之为诱导性经济计划的一个重要特征是,政府集中力量解决宏观经济中的重大问题,而不过多地干预微观经济方面的问题,从而达到保护合理竞争,促进公平贸易,促进市场机制正常运行。在实行中央与地方分税制架构的基础上,韩国政府把财政政策的重点放在促进经济发展和社会福利以及协调地区间的平衡发展上,并取得了重要成效。而制定与实施正确的发展战略,则突出地表现在通过扩大出口带动工业化、对重点产业和产业集团给予扶持、以及实行高投入、高产出、高速度、高储蓄等“四高”方面。韩国政府在所有上述领域,都发挥了重要的作用,并在实践中收到了显著效果。尽管在1997年以来爆发的亚洲金融危机中,韩国也暴露出了一些深层次的问题,这些问题几乎多数都与政府管理不无关系,但以此否定政府主导型的成就是不恰当的。

为使我们的分析更有代表性,在进行中、韩比较的时候,有必要对同属于东方文化背景的日本也进行一些简要的分析。

与整体上仍属于发展中国家的韩国的情况不同,日本作为当今世界上经济发达国家,无论政治体制还是市场经济模式,都有自己的特殊性。从政治方面看,日本是在封建传统基础上建立起来的典型的议会内阁制,至今仍保留着作为封建象征的天皇。然而,治理国家的实际权力却掌握在作为最高行政机关的内阁。这就决定,内阁在国家行政机关体系中处于核心地位,拥有对全国各级行政部门的指挥权和监督权。

在经济领域,日本政府的宏观调控作用与其他市场经济发达国家相比,也相对较强。按照人们的一般看法,日本市场经济被称之为竞争性寡头垄断市场经济。其原因在于日本的经济是战后

在解散财团、农地改革和劳动改革等经济民主化的基础上重新建立起来的。而政府对社会和经济的管理，主要是通过行政或经济手段直接或间接地介入的，从而形成了对经济生活较强的控制。与韩国在管理经济上相似，日本政府也比较注重经济发展计划，通过实施产业政策、财政政策、税收政策、金融政策、对外经济政策等，加强对经济的控制。在经济计划方面，日本主要是由内阁的经济企划厅及所属的经济审议会承担的，其制定的经济计划也主要是诱导性的，对企业不具有强制性，并注重中期的结构性计划。在对作为政府实施宏观调控物质基础的国有企业，日本采取较为集中的管制政策，这也许与日本的国有企业与西方其他国家相比比重较大有关。在财政和货币政策方面，日本比其他西方国家，更强调财政政策的作用，对不景气的行业实行特别的财政优惠政策，对有发展前景的行业给予减免税收和财政补贴。而在金融方面长期实行的所谓低利率政策、超额贷款以及向一部分企业发放长期低息贷款，对日本 70 年代以前的经济高速增长，起到了重要的促进作用。总的来看，日本政府对经济的干预，战后早期重点是抑制通货膨胀，发展基础产业，进行资本积累；70 年代以后，重点是促进经济增长，加强基础产业，扩大出口；80 年代后，又转向扩大对外经济、科学研究，就业、稳定物价、重建财政金融秩序、教育以及生态环境等方面。在所有这些方面，政府的主导作用都是十分明显的。

1997 年亚洲金融危机爆发以来，包括日本、韩国在内的亚洲绝大多数国家和地区都程度不同地被卷入这场危机之中。由此许多人对于亚洲政府主导型市场经济模式产生了疑问，有人甚至断言，亚洲金融危机已宣告了东亚经济发展模式的破产。然而，更多的人则认为，亚洲金融危机并不能证明政府主导型经济发展

模式的失败。因为一方面，世界范围的经验证明，落后国家经济现代化的成功，不必要也不可能简单重复欧美发达国家的经验，即明显的自发过程；而必然走另一条道路：即一个较为自觉的过程，政府在这一过程中必然发挥重要的作用。另一方面，从过去30年韩国等亚洲国家、地区与非洲一些国家经济发展几乎处于同一起跑线这一事实看，30年后，韩国等亚洲国家实现了经济起飞，而非洲、南美洲许多国家经济至今仍在低水平上徘徊，有的甚至没有摆脱贫困，而亚洲国家经济之所以能够起飞，是与政府的主导作用息息相关的。^①

如果说韩国和日本政府对经济的主导，是在西方市场经济的影响下，逐步确立起来的一种东方市场经济模式的话，那么，中国的情形要比韩国和日本都有更大的复杂性。因为众所周知，作为一个古老的东方国家，中国文化不仅源远流长，博大精深，有着异常丰富的历史内涵，而且中国文化对世界、特别是对东方国家有着广泛的影响，至今，包括韩国、日本在内的许多东方国家和地区，仍保留着与中国大体相似的人文社会风貌和传统习俗，这说明，以中国文化为底蕴的东方文化，已深深地根植于相当一些东方国家之中。从另一方面看，当前中国的市场经济及其管理模式，又是在实行了数十年计划经济的基础之上人为地嫁接起来的。缺乏自然历史过程的积累，“先天不足”，无疑会制约中国市场经济的发展。特别是计划经济体制的固有惯性以及广泛存在人们头脑中的东方传统文化的某些陈旧观念等，也会对中国市场化的进程带来一些负面影响。然而，“嫁接”本身也说明，中国政府在驾御和管理社会经济生活中的作用及其胆略。事实上，中国

^① 郭树清：《我国市场经济中的政府作用》，载《中国改革报》1999年4月7日。

20 多年的改革开放，不仅改革开放本身是由政府推动的，而且在经济转轨的各个发展阶段，也都是由政府主导的。比如，在 1992 年以前，虽然当时中国政府并没有明确作出建立社会主义市场经济体制的选择，但是，改革的市场导向性是不言而喻的：从改革开放初期的农村包产到户、推行家庭承包责任制，到中期的实行多种经济成分、大力发展非公有制经济，培育市场，打破大一统的计划经济体制的束缚，无不充满着市场导向的锋芒。从这个意义上说，1992 年，中国选择市场经济体制作为经济体制改革的目标模式，是十多年市场化改革的必然结果。至于 1992 年以后，中国政府可以说是从两个方面全面出击：一方面大力推进市场经济体制的建立和市场经济的发展，全面推进以建立市场经济体制为目标的各项改革；同时又开始探索适应市场经济要求的政府宏观调控体系，解决由于市场失灵有可能造成的缺陷。经过数年艰苦的努力，已取得了重要进展。

通过以上简要回顾，我们不难看出，中国政府在社会经济生活领域扮演的角色是多么重要。尽管这中间也存在许多急待解决的问题，但说中国是一种政府主导型的市场经济模式，应当说是比较符合实际的。

与韩国和日本由政府主导模式相比，中国政府在经济发展领域承担着更大的责任。原因很简单，因为中国有着与韩国和日本都难以相比的国有企业数量。尽管中国在推动国有企业的改革中，对国有企业实行了一系列重大举措，如实行以建立现代企业制度为重点的战略改组，抓大放小，允许公有制有多种实现形式等，然而，坚持公有制的主体地位是不会改变的。就目前的实际状况而言，中国的政府主导模式，至少表现在以下四个方面。

首先，在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中，政

府扮演着重要角色。从计划经济向市场经济转轨，世界上至今还没有成功的范例。俄罗斯的激进改革，几乎导致了经济的一蹶不振。中国在过去20年的改革实践中，采取了一种渐进的改革策略，政府运用自身的力量，驾驭体制转轨的全局，从而不仅保持了社会政治的稳定，而且在不断推动经济发展的基础上，使体制转轨在平稳中进行，并取得了显著成效。很难设想，如果离开政府的这一主导作用，会是什么结果呢。因此，在今后相当长的一段时间里，政府在体制转轨过程中的这种主导作用，还会进一步显现出来。

其次，政府在弥补市场失灵的宏观调控方面，发挥着重要的作用。对于像中国这样的市场经济模式国家来说，现在的问题不是政府要不要干预的问题，而是政府究竟如何更有效地干预的问题。事实上，中国在建立市场经济制的过程中，政府的宏观调控功能是多方面的。比如，货币政策的制定，基准利率的确定，财政手段的运用，以及制定国家发展战略，培育市场，调整产业结构和地区布局，推动科技教育的进步，促进贸易的增长，加强环境的保护，控制人口，建立社会保障体系等，都与政府的宏观调控能力息息相关。在所有上述领域，中国政府都承担着非常重要的职责。

第三，建立现代企业制度。正像前面提到的，由于中国庞大的国有企业体系是在计划经济体制条件下形成的，而且国有企业整体状况的好坏又直接关系到社会主义市场经济的微观基础，影响着市场经济体制的建立，因此，深化国有企业改革，建立现代企业制度，就成为经济体制改革的最主要的内容之一。问题的复杂性还在于，中国对国有企业的改革，不可能像其他一些国家那样，通过简单地改变所有制的形式即私有化就可以了事，而是要

在保持公有制主体地位的前提下，实现国有企业的脱胎换骨，这不仅大大增强了国有企业改革的难度，而且也加大了政府在这方面的责任。这就是为什么中国政府要在国有企业的改制与改组方面投入如此多的精力的主要原因。

第四，运用政策杠杆，改进和完善收入分配制度。中国以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，决定在收入分配上必然采取按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度。这种分配制度的实质，是要在社会分配领域走共同富裕的道路。要实现这一目标，政府就必须充分利用政策杠杆，采取有力措施，理顺分配关系，完善收入分配制度，既要克服平均主义，又要防止两极分化，从而使社会保持良性的发展态势。在这方面，政府同样担负着重要的职责。

二、行政改革：共同面临的课题

从本世纪 70 年代以来，以英美等西方发达国家为代表率先掀起一场旷日持久的行政改革浪潮。这一改革延续的时间之久、波及的范围之广，是前所未有的。在这样一场声势浩大的行政改革浪潮中，无论是作为经济发达的日本，还是属于发展中国家的韩国和中国，都不可能无动于衷，迎接挑战。事实上，被世界称为东亚模式的中、韩、日以及其他亚洲国家和地区，几乎都不同程度地在探索适合本国和本地区行政改革的道路。因为，尽管中、韩、日的政治体制不同，国情也有很大差异，每个国家在政治与行政的运作也各有特色，但在政府管理面临一系列问题方面，却有很多相似之处。分析这些共同点和差异点，对于理解这

三个东方国家在行政改革方面所采取的种种举措，无疑是大有裨益的。

在政治体制上，韩国实行的是类似美国总统制的三权分立的体制。与美国不同的是，韩国还设置了国务总理协助总统管理政务。按照韩国的宪法，国家的立法权、行政权和司法权分别由国会、政府和法院三个国家机关来行使，而总统在国家的政治生活中，居于中心的地位，并组成以总统为首的国务会议来审议属于政府权限范围的重要政策。除了国务会议外，韩国还有两个由总统直接领导的监查院和国家安全企划部，制定和执行国家政策。

除了总统及其办事机构外，韩国还有一套强有力的政府组织体系，执行国家的法律和政策。50多年来，尽管政府的组织结构、机构设置、运作机制曾发生过许多变化，但总的趋势是，政府的权力在不断扩张，机构和行政人员的数量也在不断膨胀。以行政人员为例，1948年建国时，韩国共有行政人员20万人，到1998年，已增长为97万人，年平均增长率大约为3.5%。期间，韩国历届政府曾多次对政府机构和公务员制度进行改革，或修改相关的法律，但总的看，这一趋势并没有大的变化。据资料显示，从1948年大韩民国建立至今，韩国曾先后修改宪法达九次之多，平均每四年就修改一次。与此相联系，韩国的政府体制和政府机构也曾进行过一系列变化。在此过程中，韩国因各种原因，对政府体制和政府机构先后进行了38次改革，特别是进入80年代以来的数次改革，如1981年全斗焕时期的改革、1989年卢泰愚政府的改革、1992年金泳三政府的改革以及1998年以来的金大中政府的改革尤为引人注目。不管这些改革当时面临的环境有什么差异，也不管每次改革所采取的具体措施如何不同，但总的看，对推动韩国的社会经济发展都在一定程度上起到了积极