

西方国家政府管理 新变革

刘炳香 著

中共中央党校出版社

西方国家政府管理新变革

刘炳香/著

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

西方国家政府管理新变革/刘炳香著. —北京: 中共中央党校出版社, 2003. 8

ISBN 7-5035-2739-0

I. 西… II. 刘… III. 国家行政机关—行政管理—体制改革—研究—西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 046788 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 北京怀柔岐庄装订厂装订

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 14.75

字数: 358 千字 印数: 1—5000 册

定价: 25.00 元

责任编辑 王彩琴

封面设计 连 智

版式设计 李 灵

责任校对 王巧艳 马丽蕊

责任印制 宋二顺

绪 言

一、对行政组织的认识

人是社会性动物。组织是人类社会中的一种普遍现象。所谓组织实际上是一群人为了达到共同的目的，通过权责分配和层次结构所构成的一个随环境变化而不断进行自我适应与调整的完整的有机体。人类社会中存在各种各样的社会组织。

行政组织是社会组织的一种，它包含两层含义：一是行政组织的结构与体制。即它的静态层面，包括组织的机构设置、权责划分、人员配置等；行政组织的结构是指行政组织中各部门及其层次之间所建立的一种相互关系的模式。结构是组织的基本属性。组织性质不仅取决于它的构成要素，而且也取决于它的结构方式。二是行政组织的运行机制。即它的动态层面，包括组织中非正式组织的运作、组织的冲突行为以及组织发展等。静态结构更重视“效率”、“技术”、“组织结构与层次”等；动态结构更重视“行为与心理”、“人际关系”、“非正式组织”等。

行政组织不仅有静态的结构、动态的过程，而且还是一个有机的生长体。组织不是一成不变的，随着组织内外环境的变化，组织要不断进行修正、变革与发展，从而采取相应的组织结构和领导方式。行政组织是静态结构与动态过程的统一体。它通常由

四大要素组成：(1) 物质要素。指行政组织的成员所需的经费、设备、房屋等；(2) 精神（形式）要素。指行政组织成员行使权力的过程、领导方式、合作关系、职责划分及团体意识等；(3) 环境要素。指行政组织形成的原因，包括时间、地点、人物等条件；(4) 目的要素。指行政组织所要达到的任务和目标。在四大要素中，组织成员及其职位构成了行政组织两个最基本的元素，它们是行政组织的基本单位。

政府是一种最高级、最规整的社会组织。广义上的政府与国家同义。狭义上的政府通常是指为行使国家权力，管理公共事务，通过权责分配、层次结构、人员安排所构成的国家行政机关的完整体系，也就是我们通常所说的政府机关。

公共行政是指公共部门的行政。公共部门包括政府部门和第三部门。本书所涉及的公共行政仅仅指政府行政。行政管理本意是指行政组织中的管理。行政组织包括很多种，国家行政组织即政府是其中最重要的一种，本书的行政管理只涉及国家行政组织即政府的管理。

二、政府改革与政府管理新变革

政府管理是在一定的行政环境中进行的。行政环境不断变化，必然引起政府职能的不断变化，政府职能的变化必然要求政府管理的不断变革。行政环境与政府管理是互动的，行政环境的变化必然引起政府管理的发展，以及政府管理水平的提高，而这又改善着行政环境。所以，自从政府产生以来，政府改革就成为政府管理永恒的话题。近代以来，政府管理理论经历了三个

“范式”^①，公共行政、新公共行政、公共管理（新公共管理）。政府管理也相应地经历了公共行政、新公共行政、新公共管理三个阶段。政府管理范式的每一次转变，都是政府改革的结果，都标志着政府管理水平的提高。

20 世纪 70 年代末期以来，由英国保守党政府创始，西方国家^②掀起了一场空前规模的政府改革。这就是本书中所称的政府管理新变革。这场改革之所以“新”，一是从时间上看，它离今天最近，二是从其改革的内容和特点上看，它是史无前例的。这场改革至今如火如荼、方兴未艾，其突出特点是，规模大，动力强劲，影响广泛而又深刻。从这场改革的主要内容看，主要包括两个方面，一是政府与社会之间关系的调整，包括政府与企业边界的廓清，政府与企业之间、政府与非政府公共部门之间权力的调整等。二是政府组织内部机构与职能的调整，包括政府部门的增加、撤销、合并；政府逐步实现从管理到服务的转变，按照“花钱更少，服务更好”的要求，改革公务员管理体制，增强政府活力，提升政府能力；改革政府公共财政体制、完善政府采购制度，加强对政府消费性支出的监督；为企业的发展创造良好的环境，提升本国企业的国际竞争力；强化人才资源开发，为国家的持续发展和国际竞争力的不断提高提供强劲动力；为民众提供更多质优价廉的公共服务，满足各个社会群体甚至每个个体民众

① 按照托马斯·库恩在《科学革命的结构》一书中的说法，所谓的“范式”是指为进一步的科学研究提供模式的特定科学成就，或者说是多数或全部研究者所认同的一套成文或默许的制度，包括学科的术语、理论、方法、假设、论证方式、操作规则等。因此，一个学科的对象、性质和研究方法构成学科范式的基本内容。

② 本书中提及的西方国家是经济意义上的西方国家，指欧美工业化发达国家及日本。

多样化的需求，等等。

三、研究西方国家政府管理新变革的意义

西方国家的政府管理新变革深深植根于它们国家的历史文化与现实国情之中，每个国家的改革都带有那个国家的特色，其他国家照搬照抄是很难成功的，但每个国家的政府改革都是在政党的政治背景下，在经济全球化进程中，试图调整政府与政党、政府与社会以及政府内部的关系，提高政府工作效率和公共服务质量，实现民众对政府“花钱更少，服务更好”的要求，从而更好地维护民众利益，调动全社会的积极性和创造性，使本国在激烈的国际竞争中占得先机，使执政党地位得以巩固。

在这个过程中，率先进行政府管理新变革的西方国家，创造了许多有益的经验，这些经验应该视作是全人类的共有的文明成果，它们对于其他国家，包括中国，有着重要借鉴价值。党的十六大提出，在改革开放发展社会主义市场经济，全面建设小康社会的过程中，我们一定要敢于和善于吸收和借鉴别的国家和民族创造的优秀文明成果。而要做到这一点，研究、总结西方国家政府管理新变革的实践经验就成为一项十分重要的基础性工作。

第一，由于信息技术革命的影响和经济全球化进程的迅猛推进，使得世界上没有一个国家能够站在这次政府改革大潮之外。任何一个国家如果置身其中，却“不识庐山真面目”，必然陷入被动。

第二，政府改革的直接目的在于转变政府职能^①、提升政府

① 政府职能是指政府在一定时期内，根据国家和社会发展的需要应承担的职责和功能，它涉及的是政府应该做什么、不应该做什么的问题。

能力。在经济全球化背景下，关起门来搞改革是不可能的，也是不明智、不经济的。要对外开放，学习借鉴别国的经验，就必须研究别国，尤其是率先进行政府管理新变革的西方国家的基本实践和成功经验。

第三，西方国家政府管理新变革的背后隐藏着政党执政方式的深刻变化，研究这一变化的轨迹与规律，对于加入 WTO 后的中国的执政党——中国共产党改革执政方式，提高领导水平与执政能力，领导中国特色社会主义建设取得成功具有重要意义。

四、本书的逻辑结构

本书分上中下三篇。

上篇“变革的背景”是对了解西方国家政府管理新变革所作的知识准备与背景铺垫，这是研究、借鉴西方国家政府管理新变革的基础。

中篇“多样化的探索”着重研究英国、美国、法国、瑞士、日本等几个国家的政府管理新变革的实践与经验。被卷入政府管理新变革大潮的西方国家很多，之所以选择重点研究这几个国家的情况，标准是：

1. 改革起步早，对其他国家的政府改革发挥过重要示范作用，如英国。英国创始 20 世纪 70 年代末以来的政府管理新变革，它以设立执行机构为主要内容的政府机构改革，以公共企业私有化或私营化为主要内容的政府与企业关系调整，以及公共服务承诺制等，无一不是至今仍具有着世界性重大影响的。

2. 改革具有代表性，如瑞士、法国、日本。在瑞士，政治制度与行政体制已经成熟与定型，以独特的教育制度与发达的培训网络著称的人力资源开发，为瑞士的发展与繁荣起到了决定性

的作用。但在新的政府改革大潮到来时，瑞士没有沾沾自喜，袖手旁观，而是以永不自满、积极进取的精神投入到改革大潮中，为国家的进一步发展而发挥以往的优势，改革目前的甚至是未来可能出现的弊端。瑞士的政府改革有着“迷你”国家的特色，但其改革精神具有强烈的时代特点。在法国，由于历史上形成了公共企业在国民经济中占较大份额的现状，因而调整政府与公共企业的关系成为法国政府管理新变革的重点。法国政企关系合同化实践，为世界各国调整政企关系提供了有益启示。在日本，政府改革向来是围绕促进企业发展而展开，为增加民族精神，调动全民积极性、创造性服务的，无论是政府机构改革，还是政企关系调整；无论是社会福利基础结构变革，还是住房政策改革，概莫能外。

3. 改革影响大，如美国。由于美国凭借其雄厚的经济实力，在许多重要的国际组织和重大国际事务中发挥着重要作用，因而，美国国内的政府管理新变革备受国际社会的广泛关注，其改革对美国本国乃至整个世界都会产生深刻而巨大的影响。由于美国是市场经济最发达的国家之一，它的政府改革，对于市场经济发达国家具有重要借鉴意义，对于走上市场经济发展之路不久的国家的政府改革具有方向性启示。

下篇“基本经验与启示”是对西方国家政府管理新变革中共同经验的总结与反思，一方面要突出改革中共性的、可资借鉴的内容，如，加强人才资源开发，为国家的持续发展和国际竞争力的提高提供强劲动力；改革公务员管理体制，提升政府行政能力；调整政企关系，提升企业的生存和竞争力；完善政府采购制度，加强全社会对政府消费性支出的监督，防止政府腐败等。这样，试图部分弥补中篇中不能囊括全部西方国家政府改革实践与经验而带来的缺憾，如，在这一部分中涉及到了中篇中涵盖不了

的芬兰、意大利、德国、澳大利亚、新西兰、瑞典、加拿大等欧美国家的相关改革实践，力图以此使读者对西方国家政府管理新变革有更多、更全面的了解和理解。另一方面，突出本书研究的最终目的：总结反思市场经济发达国家政府改革中带有共性的经验，思考如何予以借鉴，从而推进中国的政府改革和中国共产党执政方式的改革与完善，使由中国共产党执政的中国政府真正能以低成本、高效率、高质量的公共服务，满足人民多样化的需求，并提高中国的国际竞争力，实现中华民族 21 世纪新的腾飞。

目 录

绪 言	(1)
一 对行政组织的认识	(1)
二 政府改革与政府管理新变革	(2)
三 研究西方国家政府管理新变革的意义	(4)
四 本书的逻辑结构	(5)

上篇 变革的背景

第一章 政府改革的一般动因	(3)
一 政府机构膨胀与政府行政活动相伴而行	(3)
二 政府支出不断扩大与公共收入有限的矛盾 并存	(8)
三 社会发展及民众对政府期望值的提高速度 与政府行政能力的提高速度不匹配	(21)
四 “看不见的脚”踩了“看不见的手”	(24)
第二章 西方国家政府管理新变革的新动因	(42)
一 科技革命：政府改革势在必行	(42)
二 民众对民主提出了更高的要求	(47)
三 大政府价值观遭遇挑战，市场交换的价值 被重新肯定	(49)
四 经济全球化：政府改革没商量	(54)
第三章 西方国家政府管理新变革的理论依据	(64)
一 公共选择理论	(64)

二 重塑政府理论	(85)
三 新公共管理理论	(93)

中篇 多样化的探索

第四章 英国创始政府管理新变革	(111)
一 节约政府开支：既轰轰烈烈又扎扎实实	(112)
二 政府机构改革：治标又治本	(118)
三 一诺千金：公共服务价廉质高	(130)
四 竞争求质量：公有私有由效率裁定	(140)
五 功过由选票诉说：保守党何以连续执政 18 年	(146)
第五章 美国推进政府管理新变革	(164)
一 抢占 21 世纪制高点：强化政府教育职能	(164)
二 福利政策大改革：弱化政府社会职能	(181)
三 放松规制：提升企业竞争力	(196)
四 绩效为本：加强政府内部管理	(206)
五 分权制度化：调动各方面的积极性	(224)
六 从星球大战到 NMD：强化政府安全保卫 职能	(234)
第六章 法国政府管理新变革	(241)
一 合同化：政府与企业关系的新调整	(241)
二 法律化：上下级政府间权力配置	(260)
三 强化公务员队伍管理	(267)
第七章 瑞士政府改革新举措	(276)
一 政府行政体制的新变革	(276)
二 城市公共事业管理集中化	(282)
三 教育与培训：独特的人力资源开发	(285)

第八章 日本政府管理新变革	(298)
一 政府机构改革	(298)
二 民营化与规制缓和：政企关系的新调整	(304)
三 社会福利基础结构变革	(310)
四 住房政策改革	(316)

下篇 基本经验与启示

第九章 西方国家政府管理新变革中的基本经验：	
加强人才资源开发	(323)
一 新的人才观念：人才资源开发的优势	(323)
二 两元目标：人才资源开发的方向	(325)
三 先行探索：企业领域的人才资源管理	(327)
四 加强公务员管理：人才资源开发的重点	(335)
五 国内培养与国际争夺：人才资源开发的战略选择	(338)
第十章 西方国家政府管理新变革中的基本经验：	
完善政府采购制度	(355)
一 政府采购：公共财政的重要支出方式	(355)
二 采购原则：保证政府采购的生命力	(359)
三 政府采购相关机构：政府采购的载体	(365)
四 政府采购活动标准化	(367)
五 市场与法制：政府采购生存与发展的土壤	(375)
六 巨大效益：政府采购动力强劲	(382)
第十一章 西方国家政府管理新变革中的基本经验：	
规范政企关系	(388)
一 剪不断理还乱：世人瞩目的政企关系	(388)
二 强化政府服务功能：新型政企关系的基点	(401)

· 4 · 目 录

三 放松规制：国有企业直面竞争	(402)
四 私有化：政府主导政企关系调整	(404)
五 法制化：规范政府与企业行为	(411)
六 市场化：遏制政府腐败	(415)
第十二章 西方国家政府改革对中国的启示：政党	
执政方式的悄然改革与完善	(418)
一 通过建立“大社会”、打造“强政府”实 现政党执政意图	(419)
二 领导政府改革，提升政府能力	(424)
三 治理腐败，服务民众，巩固执政地位	(437)
四 推进社会民主与社会进步	(448)
主要参考书目	(453)
后 记	(455)

上篇 变革的背景

