

随园文库

行政改革与行政发展

金太军 著

南京师范大学出版社

南京师范大学出版资助金资助出版

金太军 著

行政改革与行政发展

南京师范大学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

行政改革与行政发展 / 金太军著. —南京: 南京师范大学出版社, 2003. 4

(随园文库)

ISBN 7-81047-905-9/D·63

I. 行... II. 金... III. 行政管理—改革—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 031893 号

书 名	行政改革与行政发展
作 者	金太军
责任编辑	朱海榕
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编: 210097)
电 话	(025)3598077(传真) 3598412(营销部) 3598297(邮购部)
E-mail	nnuniprs@public1. ptt. js. cn
印 刷	丹阳教育印刷厂
开 本	850×1168 1/32
印 张	33. 25
字 数	834 千
版 次	2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷
印 数	1—1000
书 号	ISBN 7-81047-905-9/D·63
定 价	(精)76.00 元 (平)66.00 元

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究

《随园文库》编委会

主任委员：宋永忠

副主任委员：沈 健 陈凌孚 陈章龙

笄佐领 闻玉银(常务)

委 员：(按姓氏笔画排序)：

王小锡	王政红	叶浩生	朱晓进	孙文瑜
李 艺	李 浩	李吉均	李晓卿	张 杰
张锡然	沈 健	宋永忠	陈永高	陈凌孚
陈章龙	陆天虹	周开亚	范景中	闫国年
施国新	闻玉银	钟振振	夏锦文	祝智庭
顾渊彦	盛宇华	曹意强	黄克谅	笄佐领
蒋伏心	程晓樵	傅康生	鲁 洁	潘百齐

执行编委：王政红

总 序

公元 1998 年。21 世纪的钟声，已经在人们的心头敲响。

踩在新世纪的门坎上，我校领导立足于建设教学科研型的新型一流师范大学的高度，经多次研究决定，汇集本校历史上以及当今知名教授的学术著作，编辑出版“随园文库”；选择颇见功力的青年教学研究人员力作，编辑出版“青年学者文丛”；资助出版若干本校教师编写的优秀教材。这项举措，受到了全校广大师生的欢迎。为保证这三个系列图书的出版，由学校和校出版社共同出资，设立了“南京师范大学出版资助金”，成立了以校长为主任委员的“南京师范大学出版资助金管理委员会”，其职能机构为“南京师范大学出版资助金管理办公室”。同时，还专门成立了由数十位高水平专家学者组成的“随园文库”编辑委员会，以保证“随园文库”、“青年学者文丛”这两套丛书的学术质量；教材资助项目，则直接由出版资助金管理委员会把关。

“随园文库”所收学术著作，须是南京师范大学著名教授的代表性作品。南京师范大学的历史，可上溯至 1902 年由清末名臣张之洞奏请创办的“三江师范学堂”。百年沧桑，几度分合，时序交替，迭经变迁，这所学校终成南京乃至全国高等教育的重要发祥地之一，成为许多名校之宗。各校取其所取，彰其所彰，唯师范主脉，绵延而下，为今南京师范大学所承继。近百年间，多少学界巨子，讲坛精英，举师范薪火，耀群星而璀璨，传万姓以燎原。尤其是中

华人民共和国成立以来,大江南北,教育事业空前发达起来。处在江苏省师范教育龙头地位、在全国颇有影响的南京师范大学,越来越显示她巨大的作用和夺目的光彩。历史表明,要振兴教育,尤其是振兴高等教育,绝对要凭借一代又一代的名师硕儒,学术巨擘,否则,即使学校规模再大,也难免空头学府之讥。代表性学者的创造精神和他们的名家风范,对于文化的传播,对于科学的发展,对于学风的垂范,实在有无可估量的价值。出版他们的著作,虽然是求其学识品行于万一,但对于后学诸子,仍然弥足珍贵。

文库取名“随园”,盖因南京师范大学之老校区,是在原金陵女子文理学院的院址上扩而大之,其地在南京城内清凉山东,小仓山下,据考证乃清代文学家袁枚“随园”之故地。“随园”早湮灭难考,袁枚在此所著《随园诗话》却久传不衰。青年大学生们常喜以“随园学子”自称。昔日“随园”,亭台楼阁,堪称海内名园之最;今日校舍,雕梁画栋,享有“东方最美丽的校园”之誉。可见,“随园”二字,内含多少文化信息!以“随园”来命名这套文库,既发思古之幽情,又达传世之美意,更挟后学之襟怀,岂不善哉!

“青年学者文丛”所收著作,多为本校 40 岁以下之青年学者的扛鼎之作。他们正负重登山,不上则下。为他们出书,无疑是提供一点促进的助力。他们的著作,也许不如“随园文库”那样圆润周至,精辟老辣,但是他们敢立一家之言,敢树独家之帜,在知识创新的呼声日甚一日的今天,正顺应着时代的方向,代表着学术昌盛的未来。他们是学校学术发展的希望所在。新一代的学界巨子,将从他们中间走出来。如果说,南京师范大学在过去一个世纪里曾经风光过,靠的是“随园文库”作者那一批精英;那么,要风光未来的一个世纪,靠的将是这一代青年和他们的承继者。

“随园文库”和“青年学者文丛”要经过多年才能臻于完成。现在采用的是逐年申报、逐步实施的办法。每年申报的选题,经“随园文库”编辑委员会认真评选、投票表决而确定。出版费用由南京

师范大学出版资助金全额资助或部分资助。从筛选书稿,到编辑校对、装帧设计,直至印刷包装,均严格按照出版精品的要求来对待,务求使其成为精品。这些书稿凝结着我校几代学者的心血汗水、聪明才智。为了确保这两套图书得以精品的面貌问世,我们对书稿本身的要求是比较高的。为此,作者或者其亲友传人,在出版图书的过程中,付出了辛勤的劳动;在出版活动的各个环节,许多同志不辞辛劳,精益求精,在此,我们谨表衷心的感谢!

编辑出版这两套大规模的系列图书,我们尚缺乏经验。选题时间跨度较长,又涉及多种学科,有些书稿又需后人整理,客观上存在许多困难。我们一定要通过自己不懈的努力,尽可能高质量地完成任务。但是,在编辑出版的过程中,肯定还会存在一些不足之处,祈请作者及读者海涵,并不吝赐教。

“随园文库”编辑委员会
一九九八年十二月

构筑行政改革的系统工程

(代 序)

张永桃

政府作为国家和社会公共事务的管理者在改革和发展中具有极为重要的地位,如果政府本身能顺应市场经济发展的潮流,不断改革和完善自我,必将极大地推动经济和社会的全面发展。因此,行政改革和行政发展对于全社会的稳定和持续发展是至关重要的,研究行政改革和行政发展是行政学(公共行政)理论发展的需要,也是我国改革开放发展的需要。南京师范大学教授金太军博士精心撰写的学术专著《行政改革与行政发展》就是适应这种需要并付出长期艰苦努力的产物。

理论与实践相结合,紧扣时代脉搏是该书的一个鲜明特点。行政环境的变化和发展是行政改革和行政发展的根本动因,行政改革和行政发展是政府不断适应行政环境进行制度创新的过程,因此,该书将行政改革与行政发展置于变化的社会关系和行政关系中进行观察和分析,揭示了社会主义市场经济体制建立过程中行政改革与行政发展所面临的种种矛盾,并为解决这些矛盾进行了有益的探索。而这种富有创新精神的探索又在两条相互联系的线索上展开,一是理论,一是实践。一方面,该书极为重视行政改革与行政发展的理论分析和理论归纳,力图探析行政改革与行政发展的客观规律,为我国行政现代化建设提供理论指南。该书理

论脉络清晰,以行政发展为直接目标的行政改革成为贯穿始终的主线,形成了价值—职能—制度—组织—政策—行为这一逻辑主线,层层深入,环环相扣。由于政府的价值导向是否合理,政府职能定位是否科学,政府管理体制是否健全,政府机构和人员是否精干、高效,政府政策选择是否优化,政策执行是否卓有成效,直接影响中国改革和发展的全局,因此,著者不吝笔墨对行政改革与行政发展这一领域内的诸多相互联系问题进行了系统而又深刻的分析,提出很多富有创新而又引人深思的观点和看法。第一章阐述了邓小平行政管理体制和机构改革思想,构成了本书对我国行政改革与行政发展中的若干问题进行剖析的指导思想和理论基础,第二章至第八章是该书的主体部分,分别从价值导向、政府职能、制度创新、机构改革、提升能力、优化政策和社区治理等不同层面分析和反思中国行政改革和行政发展中的一系列重大理论和实践问题,并提出了相应的对策思路。另一方面,该书突破了理论与实践相脱节的研究状况,紧扣时代脉搏,对社会主义现代化建设中的行政发展中的案例进行了深入探析,并提出相关对策。如在第五章“机构改革”中,著者通过对江苏金湖县为期半个月的调查研究,进行了地方政府机构改革的个案剖析:打好地方机构改革的攻坚战——江苏金湖县机构改革的调查报告。随着我国机构改革的重心从国务院转向地方政府,承上启下的县级机构改革成为地方政府机构改革的重点和难点,对此,著者提出机构改革应实现三个同步改革:县乡同步改革,理顺县乡关系;政事同步改革,增强事业单位活力;精简机构与转变职能同步,并探讨了人员分流渠道:专业归口、自我消化、向开发服务中心分流人员、选送深造等等。这些必将有益于进一步推进我国行政机构改革,有益于提高各个层级党政机关工作人员的管理水平。在第六章“提升能力”中,著者随中组部培训中心“县长领导能力课题组”赴浙江、福建、甘肃等六省与若干县长进行了深度访谈,并向全国 100 名县长发放和回收了

随机抽样问卷,进行了县级行政首长决策能力的典型分析,并对如何进一步提高我国县级行政首长决策能力提出了有针对性的对策。第八章“社区治理”中相当部分内容,更是著者多次深入城乡基层实地调查研究的成果。由于该书紧密围绕当前政府行政管理的实际,对我国行政改革与行政发展中诸多方面进行了系统的论述,其丰富的实践价值将使得该书成为我国各级党政机关工作人员不可多得的行政实践参考指南。

跟踪学术前沿是该书的又一特点。行政改革是政治体制和经济体制改革的结合部和突破口,行政发展是政治发展与经济发展的重要组成部分,位于逻辑发展全过程上的中位联结点,既是经济发展的结果和动力,又是政治发展的突破口与重点。随着我国经济结构从计划经济结构转向市场经济结构,社会结构从身份结构转向契约结构,政治结构从集权结构转向分权结构,制度变迁由单纯强制型制度变迁转向强制型制度变迁与诱致型制度变迁相结合,通过行政改革和行政发展来推动政治和经济的改革与发展,已越来越成为学界与政界的前沿问题和焦点问题。该书以马克思主义特别是邓小平理论为指导,以行政学和政治学的理论研究为基础,并在此基础上跟踪学术前沿,借鉴了当代政治学中的“治理”和“善治”理论,行政学的“新公共管理”理论,赋予了当代中国行政改革和行政发展以新的时代特征和科学内涵,形成了对行政改革更为全面系统的理解和把握。在第九章“他山之石”中,著者对自20世纪六七十年代始的西方公共管理发展进行了细致而严密的梳理,分析了西方发达国家行政改革的经验和行政发展的趋势,并立足于我国国情,对传统公共行政、新公共行政学、新公共管理学进行了比较分析,提出:新公共行政学与其说是对传统公共行政学的批判,还不如说是对其缺陷的弥补,但它开创了当今西方公共行政学研究的新理论格局,标志着公共行政学科的进一步成熟。新公共管理模式不是对现行行政管理体制和方式进行某种程度的局部

调整,或仅仅是为了降低行政管理的成本,更重要的是,它是对传统公共行政模式的一种全面清算和否定。在此基础上,著者进一步探讨了可值得我国行政发展借鉴的合理因素:如公共服务的竞争机制、顾客导向机制、绩效评估机制、成本核算机制。这对我国建立和完善有中国特色的公共行政学学科体系,指导和推进行政改革和行政发展有着重要意义。随着我国加入 WTO,全球化对新世纪的中国行政及政府能力提出了更大挑战,著者紧扣时代脉搏,在第十章中对初露端倪的“网络化”、“知识经济”、“全球化”及中国行政改革与行政发展所面临的机遇与新挑战作了前瞻性研究,对全球化与政府职能间的互动关系进行了深入的探讨并提出一系列的对策,如优化政府组织结构,从行业管理向产业管理转变;转变政府职能,从权限性职能向服务性职能转变,等等。

由于行政改革与行政发展这一课题理论意义和实践意义重大,引起了国内行政学和政治学界的高度重视,近年来已出版了一些论著,但总的来说,现有成果显得比较薄弱,高水平的研究成果少,而《行政改革与行政发展》一书系作者 10 多年潜心研究的结晶。该书论述了社会主义市场经济条件下,我国行政改革和行政发展有关理论问题和实践问题,尤其是在对政府职能、机构改革、社区治理等方面进行了比较深入的研究,提出许多颇有新意且又富实践价值的见解。如著者在第十章中提出了政府的网上责任,并对政府网上责任的内涵作出学理讨论,进而剖析了我国政府网上责任的现状特别是存在的突出问题,最后提出相应的对策思路,从而改变了这一重要领域中理论研究严重滞后于政府网络建设的局面。因此,该书的出版在一定程度上将改变该课题研究滞后的状况,有助于推动我国行政学科的发展,并促进我国行政改革与行政发展研究走向深入。

发挥交叉学科优势,运用多种研究方法也是该书的一大特点。行政管理学是前景广阔的新兴交叉学科,随着行政学科的飞速发

展,它与政治学、管理学、经济学、法学等学科之间形成了“你中有我,我中有你”的紧密关系。该书吸收了经济学、社会学等相关学科的研究成果,多学科、多视角地探析了行政改革与行政发展中的相关问题。如在第三章“职能重构”中,著者运用“新制度经济学”来分析政府失灵的根源,认为职能重构的内涵在于纠补政府失灵和市场失灵。著者以独特的视角,跳出政府失灵与市场失灵的简单互补循环,指出对中国这样一个处于市场化进程初期的国家,政府不仅要一般地履行经济职能,而且由于面临着市场力量薄弱,不能充分有效地实现资源配置的问题,还需承担以下三方面的特殊职能:部分地替代市场,培育市场,推进市场化改革,并进一步阐述了政府履行经济职能的约束条件。在第八章“社区治理”中,著者运用“国家—地方—民众”三层分析框架系统分析了乡镇行政管理 with 村民自治的关系,并得出相应结论:一方面,随着村民委员会授权主体由乡镇政府转向村级社区的选民,以“命令—服从”为特征的传统政府与农村社会的关系模式开始瓦解;另一方面,由于现代社会政府与社会相互渗透,村民委员会实际上又成为联系政府与农村社会的桥梁,政府与农村社会关系的组织化、实体化和法律化,既保证了农村社会的“自我管理,自我教育,自我服务”,又保证了政府对农村社会的动员与整合。

同时,著者在对行政改革与行政发展这一重大课题的研究中采取了制度研究方法、过程研究方法、行政生态分析法和比较方法等四种重要研究方法,显示出著者比较深厚的理论功力和扎实的理论素养。这种多学科、多视角的研究以及多种研究方法的运用使得该书既立足于新世纪的中国国情,又具有坚实的学术支撑和逻辑依据,使得该专著成为行政管理学界近年来不可多得的佳作。

当然,该书也有不足。由于以行政发展目标的行政改革是贯穿该书始终的一条主线,而行政改革本身又是结构性的和开放性的,涉及职能重构、制度创新、提升能力、优化政策、社区治理、村

民自治,等等,因此,如何把这些丰富的内容及其论述进一步整合入一个逻辑更为严密的有机框架中,就成为课题后续研究的一个考虑点;另一方面,由于行政改革与行政发展涉及问题的现实性、开放性、复杂性和系统性,因此该书的研究并未穷尽,一些问题有待于进一步探讨,正如著者所言,尽管该书对初现端倪的“网络化”、“知识经济”、“全球化”及中国行政改革与行政发展所面临的机遇与新挑战作了前瞻性研究,但相关研究远未结束,这只是为作者的后续研究埋下“伏笔”。我们期待并相信著者在不久的将来为读者奉献出有关行政改革与行政发展研究的新的精品佳作。

应著者约请,我随语切状,聊发感想。是为序。

(张永桃,中国政治学会副会长、江苏省政治学会会长、南京大学公共管理学院院长、教授、博士生导师)

前 言

政府作为国家与社会公共事务的主要组织者、管理者和协调者,在国家经济、政治和社会生活中扮演着不可或缺的重要角色。“一个有效的政府对于提供物品和服务——以及规则和机构——是必不可少的,这些物品和服务可以使市场繁荣,使人民过上更健康、更快乐的生活。如果没有有效的政府,经济的、社会的和可持续发展是不可能的,有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键”^①,“政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上,政府对变革的影响、对活动调节方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发展,该国经济便蒸蒸日上。但是若情况相反,则发展便会止步不前”^②。政府的管理活动即公共行政管理已成为经济社会全面发展的“内生变量”,在创造和提升国家综合实力和竞争优势方面具有不可替代的巨大作用。这一点已成为世人的共识。

对中国这样的发展中国家而言,一个民主的、负责任的、法制化

① 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第18页。

② 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第115页。

的、高效率的、有能力的公共行政管理体系,更是一种“最短缺的资源”^①。众所周知,改革与发展是当代中国的主旋律,发展是实行改革的根本目标,改革则是达到发展目标的基本手段。在改革与发展这一宏大的社会系统工程中,政府起着特殊的甚至主导性的作用:它既可以成为强有力的“发动机”和“推进器”,又可以成为其难以逾越的巨型障碍和梗阻。美国政治发展理论大师塞缪尔·亨廷顿把政府的能力视为一个国家实现政治现代化的前提条件和主要表现之一;我国著名经济学家张维银教授则认为,如果政府效率提高,我国经济会提高30%以上。尽管关于政府的作用国内外有各种不同的看法,但对作为后发现代化的中国而言,有一点是确凿无疑的:政府价值导向是否合理,政府职能定位是否科学,政府管理体制(制度)是否健全,政府机构和人员是否精干、高效,政府政策选择是否优化、政策执行是否卓有成效,等等,直接影响甚至很大程度上决定了中国改革与发展的全局。

中国是发展中的社会主义国家,现在既面临着一般发展中国家面临的行政改革和行政发展的复杂性,又面临着原来在计划经济体制条件下逐步形成的政府框架带来的问题。毋庸讳言,传统计划经济体制下形成和巩固起来的政府管理的观念、体制、职能、手段、组织形式和机构等各方面都存在着严重弊端,这些弊端愈来愈成为改革开放和社会主义市场经济发展的严重障碍。在价值理念上,过分强调政府直接维护政治统治的工具性作用,忽视了其对社会公共事务的管理和为社会公众提供公共服务的服务性作用;过分强调“行政管理”主体即政府与社会公众之间关系的不对等性,忽视了社会公众对行政活动的参与以及社会公众的需求对“政府”行为的导向性作用;过分强调政府对社会的管制性,忽视了社

① [美]M. P. 托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民大学出版社1998年版,第221页。

会和公众对政府及其行为的制约和监督,忽视了行政管理过程中公共责任机制的建设与发展,随之而来便是忽视了行政权的制约性、行政活动领域的有限性以及行政行为的法治性。按照这种理念建立起来的政府组织、体制及其履行的职能、人员的素质都与我国改革开放和社会主义市场经济体制的发展极不适应,与政治民主化、经济市场化、经济全球化的发展趋势极不适应。

全面改革传统的政府行政管理不仅构成了当今行政发展的主要手段与中心内容,而且在我国改革与发展总体战略中占有不可或缺的重要地位。也就是说,行政改革是经济体制改革与政治体制改革的结合部,行政发展则在经济发展与政治发展领域中居中而立、承前启后,位于逻辑发展全过程的中位联结点,既是经济发展的结果和动力,又是政治发展的突破口与重点。因此,对行政改革与行政发展的研究就成为当代中国具有重大现实意义的课题。作为一项典型的应用型研究,不能仅仅成为学者之间的对话,更不应是学者个人的“自言自语”,其生命力只能源于同当代中国波澜壮阔的改革开放的宏大实践的“对话”,源于对行政改革和行政发展中重大热点和难点问题的关注和体认。中国和世界各国行政改革与行政发展的丰富实践表明,思想理论的突破是政策实践突破的前提;行政改革与行政发展是一门科学,必须十分慎重,必须有厚实的理论基础,必须遵循其自身的客观规律,必须进行系统缜密的学术研究和深入的理论思考,才能制定出科学、合理的改革方案,指导行政改革的顺利实施,推动行政发展目标的实现。然而长期以来,中国的政府理论特别是行政改革理论的开放式研究和论证的不足,在相当程度上导致了中国政府行政改革对策选择的局限性,造成了滞后、缺失、乏力、错位、反复等许多改革不良现象,并在一定意义上诱发了诸如机构改革形成恶性循环、政府公务员队伍缺乏必要的稳定性以及普遍素质提高缓慢、政府政策缺乏必要的连续性等一系列消极后果。因此,新世纪的中国政府有必要转

向开放式的改革思维,进而在丰富、深厚、活跃的理论氛围的基础上,形成行政改革与行政发展的总体政策方案 and 对策选择。

以上两点,可以说是我长期从事行政改革与行政发展方面的理论研究的根本动力所在,也是我撰写本书的基本出发点。我是这样来安排本书的篇章结构的:第一章阐述邓小平行政管理体制和机构改革思想。它是邓小平理论中独具特色和极具价值的重要组成部分,不仅是本书写作的指导思想,而且也是新世纪中国行政改革与行政发展的重要理论基础。第二章至第八章是本书的主体部分,分别从价值导向、政府职能、制度创新、机构改革、提升能力、优化政策和社区治理等不同层面分析和反思中国行政改革和行政发展中的一系列重大理论和实践问题,并提出相应的对策思路。第九章则通过考察西方发达国家行政改革的经验和行政发展的趋势,探求其中可供我国借鉴的合理因素。最后的第十章对初现端倪的网络化、知识经济与全球化对中国行政改革与行政发展面临的机遇与新挑战作了前瞻性研究,同时也为作者的后续研究埋下“伏笔”。应该说,全书的脉络是比较清晰的:以行政发展为直接目标的行政改革是贯穿始终的一条主线,而行政改革本身又是结构性的和开放性的;我力图通过对行政改革结构不同的层面的剖析与探究,来达到对行政改革的比较全面与系统的理解和把握。

本书的研究对象无疑是改革、开放和社会主义现代化进程中行政改革与行政发展领域的重大课题。对它们的关注和研究应以冷静的理性分析和缜密的逻辑论证为基础。在撰写过程中,我特别注意跟踪学术前沿,如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论,行政学的“新公共管理”理论,赋予当代中国行政改革与行政发展以新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学等相关学科研究成果,如运用“新制度经济学”、“国家—地方—民众三层分析理论”等研究框架来分析“政府失灵”的根源和乡镇行政管理与村民自治的关系。我这样做,是希望自己的研究成果有比较