

当代国外行政改革丛书



韩国 行政改革研究

李秀峰 著

国家行政学院出版社

韩国行政改革研究

李秀峰 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

韩国行政改革研究/李秀峰著. —北京:国家行政学院出版社, 2008. 8
ISBN 978-7-80140-649-1

I. 韩… II. 李… III. 行政管理—政治体制改革—研究—韩国—1998 ~
2007 IV. D731.263

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120735 号

书 名 韩国行政改革研究
作 者 李秀峰
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京市秋豪印刷有限责任公司
版 次 2008 年 8 月北京第 1 版
印 次 2008 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 850 毫米×1168 毫米 32 开
印 张 13.5
字 数 238 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-649-1/D·306
定 价 28.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究问题与意义	1
第二节 行政改革的分析框架	7
一、行政改革的含义	7
二、对行政改革阶段的理解	14
三、行政改革的评价问题	16
四、影响行政改革成效的变量	18
第三节 研究思路及方法	21
第二章 行政改革的背景及目标选择	24
第一节 金大中政府行政改革的背景及 目标选择	25
一、金大中政府行政改革的背景	25
二、金大中政府行政改革的目标选择	47
第二节 卢武铉政府行政改革的背景及 目标选择	50
一、卢武铉政府行政改革的背景	50

二、卢武铉政府行政改革的目标选择	60
第三章 机构调整和政府职能转变	63
第一节 机构调整 and 人员精简	63
一、金大中政府的机构调整 and 人员精简	63
二、卢武铉政府的机构调整 and 人员精简	76
三、中央和地方的分权改革	78
第二节 政府职能转变	86
一、国有企业的民营化	86
二、政府业务的外部委托	102
三、政府规制改革	108
第四章 组织管理改革	120
第一节 独立执行机构制度	120
一、独立执行机构制度的特点	120
二、韩国独立执行机构制度的实施进程及 内容	123
三、韩国独立执行机构制度的实施效果及 存在的问题	129
第二节 机关评估制度	136
一、政府绩效评估的内涵及意义	136
二、韩国机关评估制度的主要内容和特点	138
三、韩国机关评估制度的成效及存在的问题	148
第三节 政府出资机构改革	153
一、政府出资研究机构的结构调整	154

二、政府出资委托机构的结构调整	158
第五章 人事制度改革	164
第一节 高级公务员管理制度	164
一、开放型任用制度	164
二、高级公务员团制度	181
第二节 绩效薪酬制度	186
一、韩国绩效薪酬制度的实施及主要内容	186
二、韩国绩效薪酬制度的成效及其原因分析	195
第三节 360 度评估制度	199
一、韩国 360 度评估制度的实施及主要内容	199
二、韩国 360 度评估制度的成效及其原因分析	208
第四节 目标管理制度	213
一、目标管理的涵义和特点	213
二、韩国政府目标管理制度的主要内容	216
三、韩国目标管理制度的成效及其原因分析	223
第五节 公务员教育培训的改革与创新	229
一、韩国公务员教育培训改革的背景	230
二、韩国公务员教育培训改革的主要内容	233
三、今后的课题	242
第六章 财政制度改革	244
第一节 绩效预算制度	244
一、绩效预算的涵义和理论基础	244
二、韩国绩效预算制度的实施	249

三、韩国绩效预算制度的成效	253
四、预算节约激励制度	254
第二节 权责发生制会计制度	257
一、权责发生制会计制度的含义和特点	257
二、韩国权责发生制会计制度的实施	260
第三节 基金管理制度改革	264
一、传统基金管理制度的弊端	264
二、基金管理制度的改革	266
第七章 行政服务改革	271
第一节 行政服务宪章制度	271
一、韩国行政服务宪章制度的实施情况	271
二、行政服务宪章制度的内容	274
三、韩国行政服务宪章制度的成效及其 原因分析	278
第二节 电子政府建设	283
一、电子政府建设的背景	283
二、电子政府建设的目标及内容	285
三、电子政府采购系统	291
四、电子政府建设的成效及原因分析	295
第三节 体现顾客导向的其他改革措施	300
一、核心民生课题的改革	300
二、准税收的整顿	304

第八章 廉政建设	308
第一节 韩国廉政建设概观	308
第二节 廉政法律体系	313
一、《腐败防止法》	315
二、《公职人员伦理法》	321
三、《信息公开法》	324
第三节 廉政机构	327
一、腐败防止委员会	328
二、监查院	331
三、检察机关	334
第四节 非政府组织的监督	338
一、推动廉政立法	339
二、腐败案件的举报和监督活动	341
三、廉政指数的调查和反腐败市民教育运动	342
四、政治落选运动	343
第五节 廉政建设成功案例——民事业务 公开系统	344
第九章 行政改革评析	348
第一节 行政改革的成效分析	348
一、各项改革措施的实施情况	348
二、对行政改革象征性意义的判断	349
三、国际组织的评价和相关间接指标的考察	351
第二节 行政改革的类型分析	355
一、行政改革的类型	355

二、韩国行政改革的类型	358
第三节 行政改革的战略选择	362
一、推动全面而有计划的改革	362
二、构建有效的改革推进体系	364
三、总统的个人意志和领导力	366
四、行政改革的主体及官民合作机制的建立	367
五、立法与行政改革的结合	370
第四节 非正式制度与行政改革	372
一、分析的理论背景	374
二、韩国行政改革的案例分析	378
三、小结	386
第五节 研究的启示与局限性	388
一、新公共管理运动的适用性分析	388
二、韩国行政改革对制度分析理论的启示	391
三、行政改革的不确定性和改革战略的选择	400
四、研究的局限性	405
参考文献	407

第一章 导 论

第一节 研究问题与意义

自 20 世纪 70 年代末以来,伴随着经济全球化和信息化时代的来临,以英美为代表的西方国家相继掀起了行政改革的浪潮。尽管西方各国行政改革的具体动因、战略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个基本相似的价值取向,即以解决政府和其他公共部门管理问题为核心目标,使政府走出财政危机、管理危机和信任危机的困境,提升国家竞争力。^① 这场以政府管理的市场化为主要特征的改革浪潮,被称为“新公共管理运动”,它不仅成为当代西方政府改革的基本趋势,也迅速向新兴工业化国家和其他发展中国家蔓延。

亚洲“四小龙”之一的韩国,1996 年人均国民生产总值超过 1 万美元,还加入了“富国俱乐部”(OECD),给人们以即将进入发达国家行列的印象。然而,1997 年下半年一场金融危机的猛烈冲击,使韩国经济遭受了自第二次世界大

^① 周志忍著:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政出版社 1999 年版,第 11 页。

战以来最为沉重的打击：股市暴跌，韩币狂贬，大批工厂倒闭，失业人数高达 150 万，外汇储备只有 30 亿美元，韩国一下子变成了“穷国”。作为应急挽救措施，国际货币基金组织(IMF)决定向韩国提供 600 亿美元的贷款，但开出的条件是韩国必须按照其要求大幅减缓经济增长，提高税收以及削减开支等。韩国人称这是“丧失经济主权”的条件。^①

就在金融危机日趋严重的 1998 年 2 月，金大中宣誓就任韩国第 15 届总统。一生为国家政治改革奋斗的金大中临危受命，上台以后首先不得不考虑的事情却是如何推动国家经济改革。金大中和他的工作班子制定的目标是争取用一年半的时间结束国际货币基金组织的托管，他们采取了一系列脱胎换骨的经济改革措施：实行金融改革；调整外资结构；令企业集团进行结构改革和调整；大力扶持中小企业等。不可否认的是，金大中政府所采取的这一系列措施颇有成效，成功阻止了金融危机的进一步发展，平息了社会的不满和政治信任危机。1999 年 12 月 6 日，金大中正式宣布他的政府所推行的诸项改革取得成效，金融危机已经结束。韩国 1999 年和 2000 年的经济连续两年大幅增长，1999 年 GDP 增长 10%，2000 年增长 9%。2001 年 8 月 23 日上午，韩国央行总裁全哲焕签署了一份意义非凡的文件，宣布偿还 IMF 最后一笔 1.4 亿美元的贷款。这意

① [韩]“李圭成财政经济部长官访谈录”，韩国《新东亚》1998 年第 5 期。

味着韩国提前 3 年还清了高达 195 亿美元的紧急救助贷款,IMF 从此只能向韩国提供经济咨询,再也无权直接干涉韩国经济政策,韩国经济至此告别了“IMF 时代”。2002 年,韩国外汇储备已达 1200 亿美元,信贷评级不断上升,失业率只有 3.1%,人均国民生产总值恢复到 10004 美元。^①到 2006 年,韩国人均国民生产总值已超过 18000 美元,外汇储备超过 2200 亿美元,排世界第 5 位。自此,韩国成为遭受金融危机打击的东亚国家中恢复最早的国家,速度比任何人预料的都快。

韩国经济能够尽快摆脱危机,得益于政府与国民的共同努力。迫于国际货币基金组织的压力,在迅速推进经济改革的同时,金大中政府也配套进行了一系列的行政改革。像西方国家一样,金大中政府的行政改革也将新公共管理作为改革的指导思路,提出了建立“小而高效的服务型政府”的改革目标。围绕这一目标,金大中政府采取了以市场、顾客、成果为导向的改革措施,内容包括公共部门结构调整、行政运行体系的改革和为民服务质量的提高等几个方面。卢武铉执政时期(2003 ~ 2007),韩国提出建立“透明而有效的政府”的行政改革愿景,并将“效率”、“服务”、“分权”、“透明”和“参与”作为实现这一愿景的具体目标,在调整部分改革内容的同时,继续加大公共部门组

① [韩]“从统计看世界中的韩国”,韩国《中央日报》2003 年 8 月 26 日版。

织管理、人事管理、地方分权、财税制度、电子政府等领域的改革力度,取得了明显的成效。

与韩国傲人的经济表现不同,人们对行政改革的评价褒贬不一。总的来讲,改革范围的广泛性、推动改革的战略选择、改革过程中的民主参与等,受到了国际组织的高度肯定和韩国国民的普遍认可^①;但对行政改革的指导思想和改革效果的评价,市民团体、学界、企业和媒体的评价则无法统一,甚至出现完全相反的意见。一方认为,通过改革韩国政府,进一步缩小了管制的范围,广大民众的民主意识和公职人员的服务理念得到提高,从而推动韩国从政府主导型模式向市场主导型模式的转换。而另一方则认为,由于改革的指导思想不符合韩国的传统和现实,改革的效果不甚理想,现实变得更加恶化。那么,韩国行政改革的背景和目标是什么?行政改革主要包括哪些内容?其进展及成效如何?影响行政改革成效的因素有哪些?韩国的实践对各国行政改革的理论和实践具有哪些启示?这些就是作者的研究所要分析和回答的问题。

笔者认为,对上述问题的研究不仅有助于丰富行政改革及其相关理论分析框架,对世界其他国家行政改革实践也具有一定的借鉴和参考意义。

^① Odile Sallard, "The Korean Experience of Public Sector Reform in Comparative Context", *How Korea Reformed the Public Sector*, Ministry of Planning and Budget: Republic of Korea, 2003, pp. 5 ~ 7.

首先,各国共同面临的时代背景和行政管理所固有的一般规律决定了韩国行政改革研究将有助于行政改革理论的丰富和发展。20 世纪末期,经济全球化和信息化已经成为不争的事实。经济全球化不但直接要求世界各国行政体制的国际接轨,还将各国推到日趋激烈的国际竞争中,使得提升一国的国际竞争力显得十分重要,迫使世界各国为适应新的竞争规律和态势不断改革原有的政府管理模式。同时,信息技术的广泛运用有利于更多的公民参与行政决策和关注行政活动,这不仅提高了行政民主化的程度,对传统政府管理模式也提出了严峻挑战。而各国在政府职能定位、传统官僚制的弊端等方面存在的共性,则进一步强化了各国在行政改革指导思想、具体措施和战略方面的相似性。因此,研究金大中政府行政改革的动因、改革内涵和范围的界定、改革推进主体的设计、减少改革阻力的方法、改革系统性原则的体现、改革过程中民主参与和法治原则的作用等,对行政改革一般理论的升华具有重要的启示意义。

其次,本研究对行政改革相关分析框架的丰富和发展具有一定的理论意义。20 世纪 80 年代以来,西方政治学、行政学研究中最为引人关注的一个现象就是新制度主义分析方法的兴起。^① 尽管目前的新制度主义方法面临研究范围广泛、边界尚未确定、内涵仍在发展的问题,但作为指

① H. George Frederickson, "The Repositioning of American Public Administration", Paper Presented for Gaus Lecture. 1999.

导行政学实证研究和理论建设的一个框架、一种话语和一系列假说,它对行政改革研究的重要意义还是得到了学者们的普遍认可。因为,行政改革实质上就是政府实现制度安排的主要形式,行政改革的过程也就是通过人为的方式重新安排制度的过程。人们经常说理论用来指导实践,而实际上任何一门社会科学都是在理论与实践的交融、互补中发展的。韩国行政改革虽然只是一个个案,但是通过个案的研究,我们不仅可以对现有的制度理论进行验证,还可以通过个案的分析对制度形成、制度约束和制度变迁理论的发展提出更为具体的要求。

第三,韩国行政改革的研究对其他国家行政改革的实践具有一定的借鉴和参考意义。一方面,各国行政管理的共性意味着韩国在行政改革的内容、战略等方面的经验对其他国家行政改革的实践会有直接的借鉴意义。另一方面,韩国国情和文化的特性也决定了改革经验的重要参考价值。一般而言,一国行政改革的设计要充分考虑本国国情和特有的民族传统、文化、价值观和风俗习惯等因素。作为亚洲新兴工业化国家,除了发展路径和阶段的不同之外,韩国社会的制度性特征,特别是意识形态、文化传统与习惯等非正式制度与英美固有的自由主义和个人主义文化存在着明显的差异,而且这些差异要明显大于欧洲大陆国家与英美的差异。在上个世纪以来的现代化过程中,中国、韩国等东亚国家尽管在政治、经济、社会发展方面发生

了巨大的变化,但是儒学思想以及由此而形成的非正式制度至今仍深深扎根于东亚社会的基底,带有广泛性、持续性和稳定性的特点,而家长本位、权威主义、集权意识、均平意识等成为其共同的政治、行政文化,对社会的发展起着举足轻重的影响。因此,研究上述差异在韩国行政改革的内容、进程和战略选择中的体现,对包括中国在内的东亚国家具有十分重要的参考意义。

第二节 行政改革的分析框架

为了避免因概念分歧而造成理解困难,本节首先对行政改革的概念和范畴进行梳理,并明确其在文中使用的具体含义,接着阐述笔者对行政改革阶段、行政改革评价以及影响行政改革成效的变量的理解,为研究提供一个基本的分析框架。

一、行政改革的含义

本书的研究对象是韩国政府的行政改革。然而,国内外学者在行政改革含义的界定和理解上存在着一定的差异。目前,国内的学术文献中出现的相关概念分别是“机构改革”、“行政体制改革”、“行政改革”和“政府改革”等。其中,学者们没有对“行政改革”和“政府改革”作明确区

分,二者基本上是通用的。^①一般而言,学者们对“行政改革”一词有最狭义、狭义和广义的理解。最狭义的理解认为行政改革就是国家对行政组织结构的变革,即“机构改革”。^②狭义的理解认为行政改革特指对以国家行政机关为中心的国家公共行政系统的改革,即等同于“行政体制改革”。改革的主要任务就是要对国家行政组织即各级政府的法定地位、行政权限、管理职能、行为方式、工作制度以及与之相适应的机构设置、人员编制、工作流程、财政预算、行政责任等方面的基本原则进行重新调整。^③广义的行政改革是指公共部门的改革,改革的对象既包括政府部门,也包括非政府性质的组织、团体和单位,如事业单位、公共企业;既包括行政机关,也包括立法机关和司法机关;既包括这些机构之间的关系,也包括上述机构与社会、市场及公民之间的关系。^④

从概念的界定中可以看出,在国内的研究和实践中,“机构改革”、“行政体制改革(或叫行政管理体制改革)”和“行政改革”的概念是层层递进的关系,而这种关系是与我国改革开放的进程密切相关的。在我国的早期改革中,

① 毛寿龙、李梅、陈幽泓著:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社1998年版,第9页。

② 刘俊生:《论行政改革的四个层面》,《云南行政学院学报》,2001年第2期。

③ 张国庆主编:《行政管理学》,北京大学出版社2003年版,第600页。

④ 左然:《中国行政改革应以公共行政改革为目标》,《中国行政管理》,1998年第2期。