

---

# 西方行政体制改革及对我国行政体制改革的启示

王安岭

内容提要：上世纪 70 年代以来，在全球经济格局变化和现代市场经济挑战日益加深的背景下，西方经济发达国家相继进行了行政体制改革，并引发了世界性调整行政体制、重振政府活力的改革浪潮。本文以西方七国行政改革的实践为切点，通过比较研究的方法，分析了西方行政体制改革的经济社会原因、基本特征和理论渊源，概括了西方行政体制改革的基本经验。西方行政体制改革是以“全球化、有限政府、第三条道路和市民社会”等理论为依据，突出了私有化改造、市场化取向、社会化分权、第三部门发展的改革重点，着力塑造以“善治”为目标、私有化为前提、市民社会为基础、代理制为形式的现代有限政府形象。这场改革并非是偶然现象，反映了世界公共行政体制改革的发展规律，对我国行政体制改革具有极为重要的借鉴意义和启示效应。我国是转型的发展中国家，行政体制改革需要借鉴西方行政体制改革的经验，遵循世界公共行政体制发展的一般规律，从现实国情出发，实事求是，科学合理确定改革思路，正确把握政府在社会、市场和公民关系中的定位，客观如实地选择推进改革的可行路径，紧紧抓住行政改革的关键环节，加快使现有传统的单向控制的垂直结构向政府——社会双向互动的扁平结构转变，由传统的压力型体制向民主合作的现代体制转变。

上世纪七十年代以来，在全球经济格局急剧变化和现代市场经济挑战日益加深的背景下，大多数国家都面临着处理的公共事务日益增多、社会期许提供更多更好的服务要求变高、国家调控和支配资源的能力下降、政府运作的活力不足的矛盾，“政府失灵”已经成为世界性的问题。国家公共行政体制改革，旋即成为世界大多数国家改革行政体制、重振政府活力的重要选择。无论是发达国家，还是发展中国家，是社会主义国家，还是资本主义国家，都开始或蕴酿着一场面向未来的改革运动。“行政体制改革”成为全球范围内最流行、最富有感召力的词汇和口号。其中最著名的大规模改革包括英国政府的续阶方案（the next steps），美国的政府再造（Reinventing Government），加拿大的公共服务 2000 计划（Public Service 2000），欧洲共同体成员国倡导的公共服务革新（OECD 1987），新西兰的财政与人事制度改革，澳大利亚的财政管理计划及其北欧国家的公民社区发展规划，等等。这些行政改革，从观念的产生，理论的提出，到实践层面的运作，不仅在发达国家中产生了积极的影响和回应，也引起了发展中国家的检讨和思考，而且对后发国家也具有强烈的示范效应和催化作用。为了了解和把握世界范围内的行政体制改革的基本特点和影响，本文试以西方七个国家公共行政体制改革为对象，进行比较研究，以获得有助于对我国行政体制改革的经验和启示。

## 一、西方七国行政改革的主体思路和经验

---

就英国、法国、荷兰、芬兰、丹麦、新西兰和美国等七国公共行政体制改革内容和重点，集中的体现在这么几个方面：

1、私有化改造。某种意义上讲，这是公共行政体制改革最基本的内容。因为它可以取代公共管理部门的某些活动，使经济活动和资源配置转向私人经济，实行市场化的运行。七国私有化程度尽管历史起点、原有结构比重不尽相同，但在行政体制改革中，尽可能的对那些能够民营化的部门进行私有化改造。像英国、法国、新西兰先后进行了大规模的私有化改造过程。像北欧的一些社会民主主义国家尽管有意遏制私有化程度，但它的主要办法也是将一些国家所有的经济领域实行公司化制度。通过民营的形式，把国家所有制的企业从国家预算中分离出去，实行政企分开。

2、市场化取向。在七个国家中市场化程度有高有低，原有的基础不尽相同，但是在实际改革中，他们都偏重于市场化取向。市场化取向的改革，并没有引起政党之间的政治反对。不论是市场化程度高还是低的国家，一般都倾向把经济事务交给市场组织或者是公共领域的社会自组织。即使在原来国有化程度较高的北欧国家，例如丹麦，它把城市环境、公共建筑管理、文化教育、消防救灾以及其他公营事业，通过 BOT 的方式推向市场化经营。利用市场机制，提高社会资源效率，降低政府运行成本。

3、分权机制。七国在行政体制改革中，都进行了分权过程。但由于各国原有体制和传统架构不同，分权形式和实现途径不尽相同。一个明显的差异，就是把从中央划出的权利转移到中央下属机构，还是转移到地区政府或地方（市镇）及其政府。新西兰强调的是行政分权，就是把权力从中央各部门下放给许多执行机构和非政府的公共实体，这些机构组织大多是作为自我管理组织而建立的。而英美和北欧等国家的突出特点，就是向地方政府分权。例如 1997 年芬兰建立了地方政府的街区授权系统；丹麦进行了“自由地方政府”的改革。这种分权始终是“政治性分权”，它包括把政府的行政权利和管理决策，下放给社会自组织或由选举产生的实体性组织。西欧国家的分权，则主要是把权力下放给行政性组织，而不是政治性（民选）实体。不论那种分权形式，都使国家的直接行政控制明显减弱。

4、效能和效率导向。它反映的是控制系统从传统的强调投入，转向强调产出和结果的程度。芬兰强调的“结果预算”；英国强调的是“业绩显示”；荷兰大多数行政部门实行是“零基预算”。这些做法的目的是，尽可能减少行政开支，控制运行的成本，提高功能效率，追求一种“显示意识”文化。整个八十年代英国几乎对每个公共部门要求使用“业绩显示”制度。例如，国家卫生制度、地方政府、警察、咨询服务、高等教育甚至是气象服务部门，都实行了对显示效果的监督。北欧和新西兰也是如此。虽然在不同国家及部门，业绩显示与目标之间的结合方式似乎存在着差异，但是“业绩显示”的做法，为实现行政组织特定目标而加强个人责任，产生了积极的影响。成为强化政府管理职能，增强个人责任行为，控制政府运行成本的有效途径。

5、传统性重构。西方七国的行政体制改革，尽管具有较多的创新之处，但它具有较历史渊源，主要是师承和延续了六、七十年代世界性政府改革的思路和做法。之所以称为

是因为它受到新自由主义经济理论和现代代理理论的影响，它的含义不同于以往的系统做法。现时所采用的市场机制和向机构分权或将大量集权的官僚组织分解为更多小型的、独立的机构，实际上是以往改革的延伸。在传统性重构过程中，北欧和英、美、新三国不尽相同。“威斯敏斯特体制”国家把组织机构重建放在坚持市场经济机制和有计划分权名义之下，重构范围不大。而在社会民主主义的北欧国家体制重构，在整个改革中占了相当大的比重。1993—1995年丹麦和芬兰重组了中央机构，1996年重建了省级政府，使中央和地方重新分权。

6、适宜的改革强度。改革的强度是社会承受程度、政府可控程度和改革实施力度的有机统一。改革的强度不是指改革的内容，而是改革的实施过程。其中包括改革的领域范围、解除障碍的能力、高层驱动改革的决心和意志。在改革的强度上，七个国家明显不同。五个威斯敏斯特体系国家公共行政管理改革无所不包的推进，非常迅速。英、新两国居前，荷兰居中。中央政府坚决要求重建他们的公共部门，能够动摇这种决心的、来自于政治和机构方面的障碍和干预较少。结果庞大的政府机构被撤销和精简，公共职能被裁减，并通过强制性的竞争招标，削减了政府预算。而在北欧国家，虽然改革有时也很激烈，但总的来说是温和渐进的，没有整体的强制性私有化改革计划，推进的主体力量也完全是企业之间的经济行为和社会组织的自身行为。人事机构改革温和妥协，循序渐进，手法平稳。尽管芬兰公共部门的人员减少得很多，然而其中大部分是通过自愿减员、提前退休和自己放弃吃财政饭等形式实现的。

七个国家行政体制改革的轨迹，从不同角度、不同方位反映出这么几个特点：A、七国都有一个共同的目标，就是重塑以私有化为前提，以社会公共组织为基础，以代理制为形式的现代有限政府形象，重整政府活力。尽管他们的措施或思路有所不同，有时出现交叉，甚至是平行不悖，但是他们不断沿着各自的道路，逐步向基本相近或相同的目标前进。B、提升政府运作效率。所有各国都十分强调通过不同形式的产出导向和业绩显示，增强成本观念，讲究政府效率、效能和社会效益，运用新的预算制度，严格控制公共部门的开支，降低政府运行的成本。C、注重发展第三部门力量。以私有化为契机，十分重视社会自组织在管理国家职能、服务社会事务等方面作用，最大限度的扩张社会自组织发展的空间和领域。在改革一开始就推崇社会公共服务，强化公共社区的作用，大张旗鼓地宣传、引导，鼓励更接近民众，改善服务质量，增强公众责任心，增强社区意识，积极强调向社会分权，培育自治管理机构和代理机构，利用公民社会的力量，实行社会管理结构的调整。D、注重改革力量的整合。七个国家在改革中有个惊人的相似之处，都是充分利用国家和中央政府权威推进的。强调中央权威，一则是在改革和目标上统一行动，另一则用制度和法规来保障改革的有序进行。然而强调中央权威，并没有成立专门的改革机构。知识强调在国家统一计划下的整体运作，整合来自于各个方面的利益和要求。注重强调符合社会普遍性规律的新的理念，而不是满足于党派的政治观念，更多的强调高级公务人员在行政体制改革中的作用，使其在改革中扮演了十分重要的角色。各政党不同的政治主张，在行政体制改革创新中几乎没有多大的影响，化解政治之争与统一的改革进程之中。E、改革的重点，视不同的阶段和情况各有侧重，不强求“一蹴而就”的效果，持续的时在五到十年。七个国家的改革都包括了多个发展阶段。每个阶段都采取各不相同的措施和

---

有针对性的进行调整和完善。

西方七国行政改革以创新的理论和卓越的效果，已经引起世界性行政改革的萌动。它与经济全球化一起将成为 21 世纪世界发展的主要潮流。

## 二、当前世界行政改革的社会原因及其理论依据

西方国家的行政体制改革，并非是偶然现象，也非是一个国家之所为。从七个国家行政体制改革轨迹和实现途径中可以看出，这具有深刻的社会原因和历史文化背景的。这个背景，是同世界经济格局和现代市场经济发展的基本趋势相联系的。在二十世纪六十年代，美国著名的组织理论学家沃伦·本尼斯（Warren Bennis）在他的《官僚制灭亡即将到来》一书中，毫不留情地宣判传统的国家行政官僚制度的死刑。他说“越来越多的人对传统的官僚制度似乎不以为然。它在迅速变化的世界环境面前，仍然是科层制的复杂、僵化、压制创新、官僚气十足，像个呆头呆脑挺立的大烟囱。在未来的二十年到五十年里，人们将目睹并亲自加入官僚制度的送葬队伍”。克里斯托夫·波利特在《世界行政体制改革》一书中指出，“上世纪八十年代开始，曾经被称为纯粹的‘以理性严谨著称的德国式社会科学’与强调规则精确的美国式工业主义完美结合的’官僚行政制度，受到前所未有的挑战，拉开了一场声势浩大的全球性行政体制改革的浪潮，改革势头迅速蔓延”。除了像许多政治理论家已经分析的体制原因以外，当前影响世界政府行政体制改革进程的还有一些前所未料的更深刻的、更广泛的社会和经济原因。

一是跨国公司的影响。许多垄断公司和实力集团，为了寻求新的市场、廉价劳动力和没有限制的生产地点，得力于创新资本和剩余资本的支持，从美国冰雪地带快速转移到反工会组织的南方阳光地带，并与金融国际化并举互动，携手发展，使它能够在任何地方，使用任何资源，在任何地方进行生产，产品销售到任何地方”，形成了“全球性的工厂”（斯科尔特《全球化资本主义》，载国际事务杂志 1997 年第三期）。跨国性公司的崛起，推动了纵向和横向组织结构的全球性重组，引起了公司权力结构的集中和全球性统治阶层的出现。世界性公司的数量从 1960 年的 1500 家发展到 1999 年的 8200 家，它的销售额占到全球商业贸易总额 50% 以上。从纵向角度来看，跨国公司见的战略重组迅速发展，并购联合高潮迭起。1995 年并购总数达到了 6000 起，资产总值达到了 2294 亿元；1999 年并购 4800 起，资产总值达到了 8200 亿元，总值翻了近两番，占当年国际资本流动总量的 60%。从横向角度来看，兼并热和巨额兼并形成了全球化核心组织和集权型权力结构，最大的 300 家跨国公司控制了全球 70% 的国际直接投资和全世界近三分之一的公司资产。国际跨国公司的快速发展，其结果造就了全球性的“管理精英”和能在世界各地实实在在影响公共政策和行政决策的组织精英，创造了一种全球的“组织文化”。尽管目前还不可能像一些学者认为的“跨国公司快速扩张使原来的国家变得无足轻重”，但是对国家体制带来的挑战是严峻的。这种挑战迫使一些国家开放市场，在某些方面把本国政策制定权让给区域性组织和国际组织，使一些国家开始丧失单独制定和实施宏观政策的能力；一些国家和地区为了争取国际合作的利益，甚至修改自己的宪法（欧共体），跨国公司的大规模发展，就迫使世界各国进行行政体制的改革。

二是社会转型加速的影响。无论是经济发达国家，还是经济欠发达国家，都面临着

场为取向的经济结构转型问题。发达国家为了实现人的全面发展，加速推进经济私有化进程；发展中国家，特别是原来高度集中的计划经济国家，加速由计划经济向市场经济转轨，强调市场经济基础性配置作用和调节社会各阶层矛盾的社会自组织的力量。传统的全能主义政府受到挑战，他们加快向“有限政府”的角色转换，以市场价值为取向，打破中央集中的计划经济，改革直接调控的政府行为，适当收缩政府管理权限，注重利用经济实力集团，鼓励发展中产阶级，并使其成为稳定和调节社会发展的基础力量。尽管目前在一些强权型国家中“全能主义政府”还有所发展，但作为是一种过程性的反弹，在市场力量和公民力量发展的过程中，不久也将开始调整和改革。

三是第三部门力量的成长。第三部门是市场经济的天然伴生物。各国的实践表明，市场经济发达程度与第三部门的发育程度有着正相关性。第三部门的发展正像市场经济发展一样，是不以人的意志为转移的，它是国家整体运行机制中的一个重要的组成部分。既有源远流长的历史基础，又有内生整合的现实性基础。既反映了一种价值追求，又体现了一种公共利益准则。第三部门的存在与发展，一则是从社会组织层面，保障社团组织抗逆国家强权行为的权力；一则是利用社会契约，强化和培养公民之间的团队合作精神。无论在国家权力强盛还衰弱之时，它都充当着缓冲和调节的角色。在全能主义政府受到挑战的时候，第三部门作为是社会的中坚力量，已经成为调节社会运行不可缺少的环节。政府不得不将一些原属于市场自身行为的管理权限，让渡给中介服务组织、民间经济组织和非政府组织等第三部门。在一定范围，第三部门以高效率、低成本的运作效能，发挥着更有效的替代作用。

四是民主政治的演化。民主政治是依托了社会经济发展而发展的。民主政治也不仅仅限于国家政权和政治体制运行的特定环节。作为是一种制度性机制，将在社会生活的各个层面中发生作用。民主政治的发展进程已不局限在一国一地。美国政治学家托克维尔在实证分析后认为，人均国民生产总值达到 1000—3000 美元的水平是民主政治快速萌发时期。这里具备了两个必要的因素：一是开放的推动力。人均国民收入水平的提高过程，是经济开放度的明显上升的过程，个中自然受到外来文化倾向的渗透和启蒙；二是人们经济生活步入较为宽裕或得到相对满足之时，客观需要获得更多的政治权利和义务，政治参与意识增强，从而提高了公民社会对政府行政体制改革的要求和政治的参与程度，逐步发育的公民社会，承担起必要的社会管理职能。这种民主政治意识的增强，无疑是行政体制改革重要的内在原因。

除此以外，还有外来的政治强力干涉、贫困危机和民族冲突等多种原因。但一般看来，导致目前全球政府行政体制改革的原因，主要来自于发达国家和体制转型国家政府所面临的自身挑战。他们进行的一系列改革的集合，就成为引发全球行政体制改革的真正动因。

从目前全球行政体制改革中，我们可以看出，这种改革并非是盲目的，或者是无意识的。这场改革的出发点，是建立在多种理论共同影响基础上的。就一般分析而言，推动全球政府行政体制改革的理论，本质上都是来自于新自由主义思想的影响，主要体现了这么几种理论倾向：

- 1、“有限政府论”。有限政府理论是传承于十六世纪洛克的政府学说。洛克认为“政社会的守夜人”，政府的职能不应是统治公民，而应服务于公民。就像夜间更夫的职责一

---

维护秩序，保障安全，应付意外发生的紧急情况，而不是干扰公民和社会自然平静的生活。理论意义上的有限政府，就是指现代公民社会中，政府在客观功能定位、设置规模、权力结构和行为方式上必须要有所限制；在基本的社会层面上强调无为而治，它的客观定位是和公民自治、现代法制和社会监督相对应的；有限政府内涵也并非指政府规模的大与小，而是与政府的本质功能要求相联系的。内在要求是同有效政府是一致的，但政府的权能必须界定在有限性、合理性和规范性范畴之中。有限政府是有效政府的前提，不是有限政府，就不可能是有效政府。无限而有效政府，是什么事情都干的政府。它可以以其特有的强制力破坏经济或社会的运行规则，从而会给社会带来一场灾难。有限政府的权利必须受到来自于下级和代表公民利益的权利的制约，公开自己的运作机制和决策程序，自愿接受社会的监督和制约，在越位违规时能得到有效的纠正。有限政府也是同法制联系起来的，其权力运作和作用规模都要受到严格的法律限制，政府行为取向不得违背法律所认可的价值前提。有限政府理论，在公民社会快速发展、社会自治能力日益增强的前提下，客观上就成为调整和改善政府治理结构、控制组织规模的一种原则依据，也就自然成为西方各国行政体制改革的重要思想。

2、公民社会理论的影响。从亚里士多德的市民社会原始构想，到马克斯·韦伯的公民社会，到托克维尔的社区意识，构筑了一条公民社会理论源远流长的发展轨迹。公民社会是指国家或政府以外的所有民间组织和民间关系的总和。其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织（CSO），包括非政府组织（NGO）公民志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的被成为“第三部门”（The third sector）的其他组织。政府与公民社会的合作，具体表现为政府与各种形式的公民组织之间的积极合作。上世纪九十年代以来，公民社会理论产生了非常大的影响。作为政府改革的社会基础，通过其功能的发挥和与国家社会管理职能的合作，调整和改善政治权威的规范基础，承担着处理政治事务的方式和公共资源管理的职能。许多国家已经认识到发展公民社会，是政府由统治走向治理的社会基础，是释放政府功能、促进政府善治、实行国家公共管理多重互动的重要条件。没有健全发达的公民社会，就不可能有真正意义上的善治。善治，与其说是政府行为的调整完善，不如说是公民或公民社会在现代国家公共事务治理中的作用的发挥。

3、“第三条道路”的理论。第三条道路并非是一个新的概念。它曾经多次在欧洲政治舞台上出现过。上世纪70年代中期，匈牙利前总理奥塔在《共产主义体制的反思——苏联社会主义评析》一书中就提出了第三条道路。人们曾把介于资本主义与社会主义之间的政治选择称为第三条道路，也把介于自由竞争的资本主义和国家垄断式的资本主义之间的选择称为第三条道路。目前所讲的第三条道路的最基本的含义，就是它主张同时超越以新自由主义为特征的新右派和以社会民主主义为特征的传统左派。换言之，它既反对传统的右翼保守主义政治，又反对传统左翼激进主义政治，同时又从左右两翼中吸取政治营养，继承某些合理的价值观念，在两个极端中找到合适的中介。上世纪九十年代以美国的克林顿、意大利的普罗迪、英国的布莱尔和德国的施罗德等为代表的左翼政党相继上台执政，他们不约而同地宣布奉行一条既不同传统左派，又不同于传统右派主流的新中派策略。克林顿率先把其新的政治经济政策称为“

---

条道路” (The third way)。布莱尔首相上台以后更是高高举起“第三条道路”的旗帜，亲自著书《第三条道路：面向新世纪的新政治》(The third way : New politics for the new century)。英国著名学者安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)教授等左翼学者则致力于第三条道路的理论构建，相继发表了《超越左右》(Beyond left and right)和《第三条道路：社会民主主义的复兴》(The third way: the Renewal of social Democracy)。第三条道路作为是左派政党的政治旗帜，博得左翼力量和社会的广泛相应。它不仅是一种新的政治思潮，实际上已经成为新的政治运动。用布莱尔的话说，就是“第三条道路代表着一种现代化的社会民主主义，承诺社会主义的激情和中右派的目标，但实现这些目的的手段是灵活的、创新的和前瞻性的。第三条道路基于以上的那些价值，在过去的一个世纪中一直吸引着进步的政治。这些价值就是民主、自由、相互责任和国际主义”。第三条道路所宣传的政治纲领，无疑成为改革国家行政体制、重振政府活力的宗旨。

4、全球化理论。在上世纪九十年代世界经济政治格局变化、现代化进程加快的背景下，全球化理论(Globalization theory)成为一个热点问题。许多学者认为，全球化并不只限于世界经济贸易的开放化、一体化，意识形态和经济制度层面的国家运行体制，不能不随着经济全球化的出现而相应地发生外化和扩张。亨廷顿认为这种制度性的外化和扩张就自然成为“文明的冲突”的重要原因，在经济全球化面前，原有的国家制度就变得无关紧要。为此，有的公共管理者和公共政策分析专家认为，“不能把全球化仅仅理解为一种经济现象，全球化实际上是空间和时间的转变，更要把它理解为生活方式的转变”。全球化作为发达国家的经济运行的一般规范，侵蚀着共同体意识和一般国家的权力结构。随着全球化的到来，全球性公司将创造一个超越民族国家的世界秩序，即一个地球村、一个实行全球经济及相关秩序管理的世界政府。特别是新中派把其新的选择和策略归结到全球化的产物。安东尼·吉登斯直截了当地说“激进的思维和政策必然要面对全球化所带来的问题，利用全球化带来的机会。工党议程上的首要政策问题，包括宪政改革、放权、福利国家制度改革以及欧盟的未来，都要体现全球化的思维”。这种观点和理论成为各国行政改革以及改革模式选择的重要思想依据。在这种全球观的指导下，新中派强调国际合作，特别是各国新中派力量的跨国合作。布莱尔甚至提出建立一个中左国家的可能性。在指导变革中，期许建立以更多市场机制、更小而有效的政府模式，在公共领域中放松管制，引入市场机制，运用信息技术重理政府，重新塑造政府(政策)与行政(执行)之间的关系。不论这种判断依据如何，但是经济全球化的影响决不仅限于经济领域和一般的社会生活层面，全球化的经济结构及许多相关的超结构变革，必将在连续、宽泛的框架内发生更深刻的作用。全球化作为是发达国家主导世界经济发展格局变革的结果，在其发展过程中，既有发达国家跨国界的经济和政治权利的影响，又有发展中国家对外来政治、经济发展模式的追赶效仿效应。全球化理论的发展和影响，就自然引起世界各国政府运作模式和规范的调整。全球化理论实际上成为世界政府改革中的一个非常重要的基础和前提。

除此以外，西欧各国的行政改革还受到“后全能政府主义”理论、“善治理论”的景并从中得到有益的借鉴。透视西方七国的行政体制改革的过程，我们可以看出，西方国家

---

的理论依据，并非锁定或局限在某一种理论上，而是对各种理论采取博采众长、并蓄兼容的办法，使其行政体制改革更具有更强的前瞻性、现实性、包容性和全球性的特点。

### 三、西方改革对我国行政体制改革的借鉴和思考

自上个世纪七十年代的西方政府行政制度改革开始，随着经济全球化和技术革命的广泛兴起，市场经济的日益发展，民众期许政府提供更多更好的服务，而政府面临着必须处理的公共事务日益增多，政府却往往因为体制架构、运作机制以及行政人员的素质，无法获得和控制更充足的社会经济政治资源显得疲于应付、捉襟见肘，从而在八十年代开始引发了世界各国政府再造的改革潮流。从发达国家到发展中国家，从市场经济国家到转型国家，从西方工业国家到东南亚经济起飞国家，似乎拉开了政府改革的世界性潮流。就像孙中山先生曾说过的那样：“世界潮流浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡”。加快我国行政体制改革显得更为紧迫。我国是一个从计划经济向市场经济、从闭关锁国到对外开放、从温饱小康阶段向现代化建设阶段转型的发展中国家，既有结构转变的任务，又有体制转轨的要求。二十多年的改革开放虽然取得了伟大的成果，但是也存在经济发展相对超前、社会发展相对滞后，经济结构转变较快而行政体制改革相对滞后的矛盾。在跨入二十一世纪之时，又面临加入世贸组织的挑战。如何加快政府行政体制改革，是构建社会主义市场经济体制，加速我国现代化建设的重大课题。挑战不容回避，道路尚待开拓。借鉴世界政府行政体制改革的经验，遵循公共管理体制发展的一般规律，我认为，有几点需要有足够的认识和科学的把握。

#### （一）国行政体制改革总体要求和思路问题

在世界政府行政改革中，各国政府行政改革的目标模式，似乎都体现了坚持强调有限政府，弘扬公民社会理论，实行还权于民，倡导服务导向，追求行政效率，鼓励民营化的特点。战略目标的选择具有很大的共性特点。现代公共管理制度是人类社会文明进步的共同产物，具有一般性、普遍性和规律性的特征，反映着世界政府发展的基本方向。并不是西方发达国家的特产，也不是资本主义社会的私产。我国的行政体制改革，就要充分认识世界经济全球化发展的基本趋势，客观把握不同政治信仰和国家制度的实际差异，既要广泛的学习和利用世界各国的先进经验，又要从中国的现实国情出发，走自己特色的路子。透视各国改革的实施过程，也不难看出，他们并非是“简单的制度移植”。即使渊源相近的美国与欧洲大陆之间的行政制度的相互移植，也只是限于局部环节的改善，并非整个制度的仿建。特别是东南亚各国的政府行政体制改革中，更是体现了“不是简单的模仿做成的，而是结合自己的特点长成的”。正如当代美国学者亨廷顿所言：“历史的文明时尚是一个文明传到另一个文明，一个文明中的革新经常被其他文明所采纳。然而它只是一种缺乏重要文化后果的技术或昙花一现的时尚，并没有改变文明接受的基本土壤。一国人民的根本政治文明，是以该国人民的特性和生活成长起来的一种有机产物，而绝不是故意的目的和刻意模仿的产物”。刘世军在《制度政治学》一书中也讲到“人类的部分生活注定是非理性的，或者说是一个自然的产物。人类生活的目标不是完全有理性来构建或是最佳手段来实现的。在文化观上表现为文化的相对主义和文化的普遍主义的对立政治理念上演化为两种不同意识形态的对立，及政治一体化和政治多元化的对立。与此相

再就是政治发展中体现为对统一秩序的追求和对政治多样性的肯定”。从文化角度来分析各国的政府行政体制改革，我们只能说制度之间相互影响与渗透是个普遍法则，而不能得出相互之间可以移植的普遍性结论来。因为制度的移植过程涉及文化传统之间的融合问题，融合的过程是相互渗透的过程，同时又是不同文化发生交易的过程。正如顾准先生在其文集中所讲的：“人类或人类中的民族，绝不是当代的政治权威有权僭妄地一味充斥全权代表，那种通过移植制度改变民族政治传统的企图，只能是一种空想的意识形态。”“在商业上输入一种西方的技术是容易的，但让西方的诗人和圣人在一个非西方的灵魂里燃起所期望的精神火焰，却不知要难多少倍”。中国早有橘越淮为枳之说，一种文化在植入另一种文化的过程中会发生一定程度的变异。这充分说明，制度是开放而可资借鉴的，但是不能移植和照搬的。当代中国的政府行政体制改革如何推进，这一历史命题因世界潮流的全方位挑战而日益突现。中国是世界的一部分，不能拒绝世界改革的潮流而固步自封。中国又是有着特殊的政治体制安排和经济文化背景的国家，也不可能背离基本国情而简单的移植西方政府行政体制改革的模式。不固步自封，就是要借鉴世界政府改革的基本规律，不盲目照搬就是坚持走中国特色的发展道路。在政治领域，这一问题就自然表现为中西政治文化是路向之别，还是阶段之别。西方政治文明能否移植到中国，中国的当代现代化能否开具出不同于西方的中国式的道路。回眸历史，中国历史上先后兴起了戊戌变法、晚清新政、辛亥革命为主的三大政治改革的高潮。在当代中国政府行政体制也先后经历了六次机构改革，由此构成了中国政治文明和行政体制的架构。按照党的十五大报告确定的“发展民主，加强法制，实行政企分开，精简机构，完善民主监督机制，维护安定团结”的国家政治体制改革的要求，推进我国政府行政体制改革，必须回答这么三个基本问题：一是政府行政体制改革的基本目标及整个国家权力架构设计的问题；二是政府行政部门和社会公共部门如何界定的问题；三是推进改革的主体力量和实现路径的问题，是依靠中央权威自上而下推进，还是依靠社会力量自下而上递进的问题。并在改革实施中注意把握好这么几个关系：1、行政体制改革与经济体制改革的关系。我国是生产力不尽发达的转型国家，行政体制改革是为了促进经济体制改革，解放和发展生产力，而不是超越和制约生产力的发展。2、继承和创新的关系。我国是历史积淀较深又有悠久文化传统的国家，行政体制改革中既要大胆借鉴世界先进的政治文明，又要坚持具有中国特点和时代特征的自身优势。3、政府与社会公共部门的定位关系，合理界定政府和公共部门功能范围及形式，通过改革形成国家、社会和公民的良性互动；4、行政体制组织形式与实现方式的关系，要真正坚持依法治国，实行依法行政，把政府活动放在宪法和法律规定的范围内。5、改革的力度、幅度和社会承受程度的关系，主要是改革的主体对象（社会）对行政体制改革的认可程度和对改革承受能力，以及公民在管理国家公共事务中的参与程度，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事务，最终建立民主、规范、廉政、高效的政府形象。

## （二）我国政府功能定位问题。

行政体制改革中的政府定位问题，本质上是政府的目标趋向问题，既取决于政府的宗旨目的，也取决于政府作用形式和实现途径问题。简单来说就是政府在整个国家、社会、公

系中的地位和作用问题。由于各个国家、各个时期的政治制度、经济基础、文化背景不同，政府的地位和作用不尽相同。政府过强，行政干预过多，导致市场力量过弱；政府过弱，放任市场自发调节，既带来供过于求，又带来外部（环境、公共品生产）经济负效应。在市场失灵和政府失灵的相继出现后，如何科学合理的实现政府功能定位，已成为世界行政体制改革的核心性问题。从洛克的“守夜人”理论，到有限政府理论，再到近期倡导的“公共服务者”的观念，实际是在国家、社会、公民政治结构关系上，提出了政府提供社会公共服务的特性；也是在政府、市场、企业的组织层面上，提出了建立有限政府、发挥社会自组织功能的基本问题。这是西方七国的政府行政体制改革中所体现的基本前提。对于我国来说，如何定位政府，似乎较一般国家更为复杂一些。一方面，我国是个发展中国家，市场机制还不完善，政府有扶持市场、调控经济的责任，政府替代市场完成一些经济活动；另一方面，我国长期处于中央计划体制，直接控制全社会经济生活的大多数领域。科学合理实现政府定位，是推进中国行政体制改革的关键所在，也是建立社会主义市场经济的制度性前提。就我国政府基本性质和目前特点而言：

首先在强化公共服务的观念上，实现政府功能的合理定位。这既是政府本质特征所决定的，也是我国政府的宗旨所要求的。我国政府是人民的政府，没有自身的特殊利益，其根本利益是最广大的人民群众的利益。一切工作的出发点和归宿点，就是代表最广大人民群众的根本利益。它是人民利益的忠实代表，而不是凌驾于人民利益之上的特殊阶层；它是肩负维护人民共同利益责任，满足人民要求的组织者，而不是占有人民权利、满足自身利益的统治者。具体而言，就是要破除“政府至高无上”的观念，从传统的管理者向承担社会责任、履行公共服务职能的公仆转变；突出“善治”目标，注重改革政府行政行为和从政方式，规范政府职能权限，加快实现从管理到服务、从统治到治理、从驭民到亲民的转变，在社会公共管理中形成“与民共伍”的格局。

其次在建立政府—社会双向互动的格局中，实现政府功能的合理定位。这既是由计划经济向市场经济转变的客观要求，又是改革政府行政体制及其实现方式的必要前提。要充分认识在市场经济条件下政府功能的有限性、服务性和规范性，打破“全能政府”的传统框框，确立有限政府的目标趋向。在政府、市场、社会的三者关系上，实现政府职能的合理收缩。市场经济是强调自由发展的社会，全能主义政府制约社会和经济的充分化自由化发展。在社会转型和经济结构转变时期，强化政府宏观管理职能，维护经济社会秩序是需要的，但是加强政府对市场和社会的管理并不是意味着什么都管，更不是什么事情都要由政府来承担。政府职能不应与发展社会自组织力量和市场自发力量相冲突，不能以强大政府力量去抵消市场和社会力量。一方面使政府的职能主要集中在经济发展的宏观环境、就业和基本收入的社会保障、公众文化的繁荣和整合、政治力量整合和政治发展等方面的综合协调上。另一方面加快培育和发展市场经济组织和非政府组织，充分发挥它的信息、服务、协调、自律和整合功能，自主自觉地调节和管理社会经济的运行，使政府过于集中的权利向社会自组织合理分流，实行政府、市场、企业的有机分工，推进政府再造，加快实现由传统的单向控制的垂直结构向政府—社会双向互扁平结构转变，由传统的压力型体制向民主合作的体制转变。

---

三是在增强政府效率效能上，实现政府的科学定位。世界各国公共行政体制改革中既强调有限政府，又强调有效政府。我国政府的功能定位必须突出精简、统一、有序和效能的目标取向。精简，就是改革传统而庞大的政府机构，分流冗员。按照市场经济或社会发展的要求，合理划分哪些是政府必须管的，哪些是政府可以授权由社会组织管的，哪些是必须由市场或社会自身进行管理的，合理确定政府必要管理范围。根据管理范围，确定政府的职责，重新机构设置，减少职能交叉。实现政府、社会和市场的合理分工，推进政府再造；统一，就是在政府职能明晰的前提下，强调意志的共同性，行动的规范性和管理的一致性，强化宏观调控和统一管理，避免各行其是、各自为战；有序，就是强化政府运行管理的制度化、机制化建设，既强调政府内部运行的规范化，过程的合理化，又强调把政府运行放在法律和社会各层面的监督之中，形成公正、公开、公平的整体环境；效能，就是改善政府运转机制，改进服务质量，强调工作效率，减少办事程序，减少政府开支，降低社会管理成本，提高国家公共管理事务的效率和效益，实现社会利益最大化。

### （三）我国行政体制改革的原则问题

在各国政府行政体制改革中都体现着一般发展渊源。既是当代世界经济社会发展潮流的必然选择，又是作为人类社会文明成果的客观产物。这种具有规律性的特点，并非是一国政府之所为，它具有较强的普遍性和适用性。中国改革概莫能外，必须结合自己的国情，遵循客观原则，有所创新发展。

一是有限政府原则。历史的经验表明，政府权利必须是有限的，特别是在市场经济和社会日益发展的前提下，它的权力既受到来自于社会的多重制约，又向社会做多重分散。除了特殊的发展阶段和社会形态外，全能主义政府都会受到来自于各方面的挑战。有限政府并非限制政府应有的权利，而是在现代社会中对政府的职能范围、行政方式和政府规模的合理界定。也并非政府越小越好，或者是简单化的“小政府、大社会”，而是哪些市政府做的，哪些是市场做的，哪些是依托社会组织力量来完成的，形成政府与社会的有机分工，限制政府行为的不确当的扩张，防止政府行为对市场和社会的过度伤害。一个无限而强权的政府什么事情都干的出来的政府。政府的权力一旦扩大，就很难使它缩小。建立有限政府的核心目的，就是从体制和机制上限制过度集权和强势的政府。

二是法治性原则。政府行政体制改革、合理有效政府的形成，必须同法制建设结合起来。权力和法制是相互制约的。法治是人民共同利益的集中体现，没有法治制约的政府就不可能是有效的政府。美国伯克利大学经济学家钱颖一教授认为：“现代市场经济作为一种有效运作的体制的条件是法治。法治的第一个作用是约束政府，约束政府对经济社会活动的任意干预；第二个作用是约束经纪人行为，其中包括产权界定和保护，合同和法律的执行，公正裁判，维护市场竞争”。强调法制是具体而系统的，既要坚持一切行政行为都必须以服从法律为前提，又要强调行政主体在做影响他人权利的行政行为是必须遵循正当的法律；既强调行使行政权力中的合理授权和约束行为，又要强调行使权力式的自然公正原则，实行必要的辩论、听证避制度。判断一个政府是否合理有效，首先看其权力、职能、规模是否受到法律的制约，

愿意公开接受社会的监督和制约，违规违约时是否能够得到有效的纠正。法制的实现可以增加公民对政府的信赖，有助于提高政府的公开性和透明度，迫使政府在法律规定的范围内活动，以法律的权威性，维持政府实证的稳定性和连续性。法治理念的确立，是政府行政制度改革最基本的构成要件，使政府既受到来自于上级的制约，又受到法制和来自于下级的法定权利的监督和制约。

三是向社会分权的原则。米尔顿·弗里德曼说过“市场经济需要自由，自由最大的威胁是权力的集中”“政府永远做不到向个人行动那样多样化和差异化选择”。现代市场经济发展，有赖于社会权利和私人权利的扩张，以及政府权力及其范围的合理收缩。权力的收缩并非实效弱了政府的职能，而是把一些原来完全由市场或者社会自己去履行和完成的事情交给社会和市场来办，使政府集中更多的精力去做其所应该做的公共事务。权力收缩的过程是及时向社会和基层分权的过程。按照市场经济和社会发展的要求，分权就是打破传统计划经济“大一统”的模式，跳出集中管理、集中经营的思路。既要还权于民，又要还权给基层，把经济运行和资源配置的权力交给市场，把企业和社会组织自我发展、自我约束和自我管理的权力交给社会自组织。通过分权，给社会以活力，给政府以效率。

四是追求效率的原则。效率原则和法制政府、有限政府并非是对立的。相反，法制政府和有限政府是效率政府的基本前提。法制政府和有限政府的一个很重要的特点，就是强调精简、廉洁、高效和规范，用精简的整合力和规范的强制力，保障政府制度化运作，减少随意性，避免耗散性。如果无限政府就可能是随心所欲的膨胀机构，过度的扩展权势，导致整体效率下降，抑制社会生产力的发展。如果是没有法律监督的政府，就可能权力滥用，破坏国家能力。坚持有限政府的原则，就是遏制政府权力过大，职能过多，机构臃肿。也就是要改进其运行规则和内在机制，用公民制衡、制度公开、公平竞争和绩效管理 etc 机制，保证政府廉洁、公正和高效运行。

#### （四）我国行政体制改革的路径问题

行政体制改革的路径选择，是实现行政改革的基本程序，也是决定改革成功与否的关键所在。中国的国情和特殊的政治体制安排，决定了中国行政体制只能从传统体制力量最薄弱的环节进行突破。就是在离宏观行政体制中枢神经最远的地方先行改革。中国农村经济体制改革之所以取得意想不到的成果，就是从最基层的农户的农业生产开始，逐步朝前推进。同样中国政府行政体制改革也需要从最基层的政权组织——县乡政府开始。尽管理论上可以做到整体的宏观设计，采取像西方七国那样利用中央政府的权威和行政力量自上而下的整体推进，包括我国所进行的第六次政府机构改革也是由上到下逐级推进，但是就中国的现实情况和社会基础而言，还是由下到上、逐层递进式的改革更为行之有效。由下而上就是从最基层的县乡政府开始，重点突破，积累经验，创造条件，形成氛围，逐步推开。这种路径的选择是具有很强的现实性和可操作性的。原因在于县乡政府在中国行政体制中所处的环境同上级政府不尽一样。首先是县乡政府处于整个行政体制的神经边缘，率先改革试验对国家行政体制和政治制度的整体影响不大，对中央政府而言可控程度较高。其次农村经济体制改革和所有制结构调整，使县

府原来依赖的经济基础、产权关系发生了很大变化，政企、政资分离较快。再次是乡镇原来直接调控的村级行政组织向自治组织转变，特别是村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督程度提高以后，县乡政府直接面临着挑战。第四是维持乡镇政府运行的经济来源和财政支持主要部分并不是在于上级政府，乡镇政府具有加大的自主权和运作空间。反面效应可以助长乡镇政府的行政越权、专权，正面效应也可以推动乡镇政府加快改革。同时中国的行政体制改革没有现成的经验可以借鉴，宏观上又缺少系统科学的理论指导，常常只能从最基层的微观实践和探索中积累经验。所以中国的经济改革、民主建设、行政体制改革只能从最低的层次开始而逐步推进。就我们了解的情况来看，目前农村顺应产权制度改革和基层民主建设，乡镇政府治理结构的改革发展很快，大胆创新，积极主动的对政府原有的一些制度和规则进行改革。像四川一些县乡在前一轮村级民主选举的基础上，大胆推进乡镇长的民主直选和人大代表的直接选举。强调依法行政，在党政关系和治理结构中突出了行政主体的法定地位。在无锡的乡镇改革中，大力精简政府机构，撤销了原来的六大行政公司，改为经贸服务中心；大幅度精简机关人员，一般都精简 50%以上；大幅度调减直接管理经济的职能，不再从事直接投资，在企业改制中割断与企业的资产连带关系，实行政企分开；实行乡镇财务公开，公共财政开支开始接受群众监督；压缩政府内部的各项开支，政府车队、食堂等都实行了民营化，降低政府运作成本。这样的改革产生了积极的效果，并开始影响和引发了县（区）行政体制的改革。锡山区和惠山区在第六次机构改革的基础上，对所属的机关进行了财政零基预算的办法，控制财政开支，推进了公务用车制度的改革，对县、科级领导职务型消费（主要是接待费用）实行定额包干，把原来依托部门的行业协会改革为由企业家自我组织的民间性同业商会，等等。这种由基层发动的改革及产生的效应，必将引发更深层次的改革，带来更大的连锁效应。

#### （五）推进我国行政体制改革的几个关键性问题

推进我国行政体制改革要解决的问题很多。就目前而言，亟待三个关键环节上实行重点突破：

1、加快非政府组织和私人领域的发展。这是政府行政体制改革的重要的基础和前提。旧的以计划经济为背景的纵向控制模式已不适应社会转型和现代市场经济发展的要求。世界各国公共行政体制改革的实践表明，合理进行政府与市场、与社会关系的调适，发展和依靠社会自组织力量和第三部门力量，是建立新的社会控制模式的重要途径。一个外在于国家的社会自治领域则是对国家行政体制改革的一种回应，社会变革规定了政府变革的基本方向和内容。一方面社会转型要求政府做出适应性变革，另一方面政府治理机制和方式也规定和制约了社会变革的性质程度。社会民间组织的出现，以制度供给、公民社会、民主政治等方面的作用，促使政府与社会实行合作互动。各国社会自组织发展的实践表明，它是同改革和完善国家行政管理体制相呼应的不可缺少的环节。按照马克思主义的观点，社会公共权力本来属于社会，因为私有制和阶级的产生，使社会公共权力成为社会的统治工具和异己力量，无产阶级革命的政治任务就是要消除这种异己力量，使社会公共权力重新回归社会，和社会成员融合一体。正象马克思所预言的，未来社会是“自由人的联合体”。从这个意义上讲，国家行政体制改革和社会

的发展是合作互动的。改革开放以后，我国打破了“纵式社会”的型构，越来越多的人超越了单一的单位归属，横向参与社会组织，以一种新的机制参与社会过程。“究其改革内容而言，实际上将国家的一部分权力交给社会，建构一个带有自主意义的社会”。（徐纪霖《从范型的确立转向范型的论证》载《国家与社会》见浙江人民出版社 1998 年版第 305 页）非政府组织和民间合作组织等社会自组织发展壮大的过程，是社会公共权力重构和向社会回归的过程，也是政府行政权力不断调整和散化的过程。从体制结构的层面而言，就是要在政府和社会之间，发展和培育一大批社会中介性组织，特别要发展具有自我管理、自我服务、自我约束的非政府组织，这包括商会组织、行会、社区志愿组织，公益福利组织和其他社会救援组织。利用它们社会自组织功能，调节政府与社会和市场关系，实现政府权力和政策的下放分流。在经济领域的层面上讲，就是大力推进民营经济的发展，从财产制度、融资体制、市场准入、审批制度、监管体制上进行调整和完善，实行一视同仁的国民待遇，创新民营经济发展的政策环境，以降低整个经济运行的体制性成本。这不仅关系到国家行政体制改革创新，市场经济体制的巩固和完善问题，而且也关系到能否从根本上铲除各种“寻租性腐败”的重要途径。

2、改善政府的宏观调控机制。随着市场经济的深入和世贸组织的加入，政府面临的挑战更为直接。按照江泽民同志在十五届六中全会讲话中所提出的“加强和完善党的领导，改进党的执政方式”的要求，探索政府行政体制改革已成为不可回避的现实而重大的历史任务。务必在改进宏观调控机制上有所突破。宏观调控机制同市场经济并不矛盾，相反，市场经济越广泛化、深层化发展，越需要加强宏观调控。关键是用什么方法、采取什么途径进行调控。长期以来，我们实行的是中央集中的计划经济管理模式，政府管理经济的思路是行政指令式的管理方法，实施的途径又是纵向垂直、相对分割的地方行政体制，过度强调产值、利润、利税和产品增长等企业自身行为的具体内容，这种管理模式本身是对政府管理的错位。按照市场社会合理分工的要求，政府管理应从传统的行政干预转向经济调节为主，从直接管理转向间接管理为主，从干预微观具体的经济活动转向依靠法律、经济和行政手段调节宏观经济运行，创造统一、有序的体制环境。从整体意义上讲，既要调整政府调控的范围，把政府实施的注意力放在有效的范围之内，又要改进政府实施调控的方法和手段，避免和减少各自为政、划地为牢的体制性矛盾。从宏观意义上讲，我国政府调控机制应集中体现在这么几个方面：一是加快国有经济布局的战略性调整，加大所有制调整的力度，使国有经济尽快推从竞争性领域和部分垄断行业退出，明确、分解和规范政府作为公共管理者和国有资产所有者两种职能，完善与新体制相适应的国有资产管理体制，政府资本退出对企业经营活动的直接行政干预。二是改进宏观经济调控职能，进一步完善财税、金融、外汇管理体制，主要以经济和法律手段而不是行政性直接干预手段实施宏观调控。制定经济社会发展规划，增强对国际经济环境变动的应对能力，维护国家经济安全。三是健全市场规制职能，以法律制度界定和保护产权，保障产品和生产要素的流动，打破地方和部门的行政垄断或限制，建立和维护统一、开放和公平竞争的市场秩序，为市场进入者创造有基本信用、可预期的公平竞争的秩序。四是完善市场服务职能，促进基础设施建设重教育和人力资本投资，推动技术创新和传播，加强信息服务。五是改进收入分配和社会

---

职能，逐步建立和完善覆盖全社会的高效率的社会保障制度，通过有效的税收和转移支付制度，调节国民收入分配，促进社会公平与和谐。六是增强社会冲突管理职能，倡导政府与经济社会生活中不同利益集团的沟通与交流，为社会的弱势群体提供必要的援助，形成与多元化发展趋势相适应的多渠道、多层次的社会利益协调职能。七是加强经济与社会可持续发展的协调职能，正确处理人口、资源、环境和经济发展的关系，用经济、法律和行政的手段保护和合理开发自然资源，治理环境污染，

3、调整行政保持生态平衡，降低经济发展的社会成本，从而形成统一、平等、开放的环境和秩序。体制管理层幅，强化政府内部的功能整合。随着社会多元化、政治专门化发展，政府系统包含了的多层次、多领域发展的客观要求，既有中央政府到地方政府的垂直管理系统，又有政府内部的综合、管理、协调、执法等专业化的横向职能系统。纵向和横向协调运行，是提升政府能力的重要保障。没有政府自身系统的强力协调和整合，就无力实现政府的预期目标和共同利益。市场经济和社会转型使我国政府面临了诸多挑战，例如在前几轮的向下放权中使地方各行其是的倾向增大，宏观管理的效应递减，在政府部门专业化发展中，部门过多强调自身利益，部门利益刚性化倾向严重，政府行政效率低下。强化政府宏观整合，首先，要合理调整政府管理层次和幅度。减少政府行政层次，是国际行政改革中作为减少冗员、精简机构、提高效率的重要途径，也是我国政府深化行政体制改革的大势所趋，调整政府管理层次和幅度，实际上就是调整中央政府与地方政府在事权责任上的权力关系。就中国目前的现状而言，一方面要增加省的数量，扩大中央政府管理的幅度，取消地区专署建制，实现四级政府管理，减少和规范政府管理的厚度；另一方面要减少一级政府所属机构的数量，归并职能相近、设置重复的机构，缩小政府管理的幅度，减少行政条块间的职能交叉、职责不清的问题，提高行政效率。其次，规范行政事业单位和国有企业组织的分类管理方式。在高度集中统一的计划经济体制下，造成了事业单位和国有企业组织的人向行政级别靠、权力职能向行政机构靠的价值取向，这种趋向最终强化了行政权力对社会经济资源的集中控制，也导致了“官本位”“向权看”的社会意识。解决这一问题的关键，是实行行政、事业和企业的分类，使事业单位和经济组织与国家行政体制脱钩，实现与划分政府、社会和企业职能相对应。借鉴国外行政体制改革的经验，要将政府决策与执行逐步分开，缩小政府组成部门及其决策人员规模，适当扩大执行人员队伍，将大量执行事务和调节事务交给政府授权部门或者是社会中间部门。明确不同类别单位的法律地位，规范其经营管理行为和运行机制，降低政府直接运行成本。再次改革公务员任用机制，合理调整公务员结构。各国公务员制度改革的实践表明，竞争机制的引入是合理政府行为、建立有限政府的关键。我国经过六次机构改革，基本建立了一套适合我国现状的公务员管理制度，但是尚未从本质意义上建立起公开竞争、优胜劣汰的考评机制。国家公务员队伍组成来源还有较大的阶层歧视。农民、民营企业者和外企员工都排斥在公务员后备队伍建设之外。同时很大程度上存在选优容易，汰劣难的问题，公务员队伍整体素质与有限政府的要求，与建立现代公共行政体制的要求有较大的距离。国家人事制度改革的关键就是要建立其强力有效的竞争机制，既要竞争上岗，又要淘汰下岗，既要激励能者使其稳定，又制约劣者使其流动。并建

---

余之相适应的公务员社会保障机制。

主要参考资料和书目：

- 1、安东尼·吉登斯《第三条道路：社会民主主义的复兴》（北京大学出版社、三联书店 2000 年版）
- 2、（法）托克维尔《美国民主模式》（沈阳出版社 2001 年 4 月版）
- 3、阿里·法拉兹德曼《全球化与公共行政》（见美国《公共行政评论》1999 年第 6 期）
- 4、青木昌彦等《政府在东亚经济发展中的作用》（中国经济出版社 1998 年 4 月版）
- 5、王沪宁《比较政治分析》（上海人民出版社 1987 年 5 月版）
- 6、朱光垒《以权力制约权力—西方分权论和分权制度评述》（四川人民出版社 1987 年 5 月版）
- 7、吴锦良《政府改革与第三部门发展》（中国社会科学出版社 2001 年 7 月版）
- 8、邓正来、（英）亚历山大《国家与市民社会》（中央编译出版社 1999 年版）
- 9、威廉·冯·洪堡（德）《论政府的作用》（中国社会科学出版社 1998 年 3 月版）
- 10、亚里士多德《政治学》（商务印书馆 1996 年 7 月版）
- 11、洛克（英）《政府论》（商务印书馆 1982 年 11 月版）
- 12、亚历山大·温特（美）《国际政治的社会理论》（上海世纪出版集团 2000 年 12 月版）
- 13、戴维·赫尔德（英）《民主的模式》（中央编译出版社 1998 年 2 月版）
- 14、约翰·罗尔斯（美）《政治自由主义》（中央编译出版社 2000 年 1 月版）
- 15、文贯中《市场机制、政府定位和法制》见《经济社会体制比较》2002 年第一期
- 16、晓钟《关于中介组织的国际比较及借鉴》见《上海改革》2001 年第 4 期
- 17、张雅林《适度政府规模与我国行政机构改革》见《经济社会体制比较》2001 年第 3 期

## 论文撰写过程和资料说明

2001年年中，根据指导老师朱满良教授关于选题要直接从政治学的角度去思考研究问题和结合工作深化对政治学理论运用的两点要求。为之，结合近两年我先后牵头承担的由中央编译局立项、美国福特基金会资助的《市场经济与中国商会发展》《地方政府治理结构》两个课题，确定了以《西方行政改革和对我国行政体制改革的启示》为题，撰写毕业论文的构思。论文的前期准备中接触了大量有关行政体制改革的重要观点。在两个社会性课题组讨论座谈中，经常聆听吴敬琏、荣敬本、陈清泰等专家的思想观点，他们关于现代市场经济中政府与社会互动的观点，关于中国纵向社会、压力型体制的基本判断，关于经济层面政府、市场、企业和政治层面国家、社会、公民权力三分发的论述，关于市场经济和民有经济关系的分析等，从各个方面都给我以有益的启示和理论的支持，从而使自己对研究中国行政体制改革的思路有了较为清晰的认识。

前期调查研究领域较为广泛。结合社会课题的研究，2001年下半年先后接触了有关国内外最新的或颇具影响的政治理论。例如美国约翰·罗尔斯的《政治自由主义》、吉登斯的《第三条道路》、英国戴维·赫尔德的《民主的模式》、日本青木昌彦的《政府在东亚经济起飞中的作用》、美国亚历山大·温特的《国际政治的社会理论》等影响世界行政体制改革的一些前沿理论。也拜访了一些在公共行政体制改革中有影响的国内外的专家学者，像香港中文大学的曹景钧博士、美国加州伯克莱分校的钱颖一教授、哈佛肯尼迪政治学院的安东尼·赛奇博士、台湾政治大学的刘雅灵教授和国内胡福明、肖梦、孙宽平等专家学者。他们的学术思想和研究成果，为毕业论文的起草提供了极为有益的启示和借鉴。从2001年10月份，先后到四川遂宁县考察民选乡镇长的情况，到广东顺德考察近十年县级政府改革的经验，到厦门、深圳考察建立市场经济体制与推动社会民间组织发展的经验。通过实地调查研究，积累了大量的国内地方政府有关行政体制改革和社会发展的第一手资料。2001年11、12月赴美国考察地方政府治

---

构和改革的情况，与明尼苏达大学政府学院、哈佛肯尼迪政治学院、斯坦福大学等单位的有关专家教授，进行了探讨交流。重点了解了他们对世界公共行政体制改革、特别是对富有影响力国家的行政体制改革情况的分析和判断。他们提供的情况和资料，也就成为论文研究之所以选择西方七国作为分析对象的重要原因之所在。同时在收集和整理调查情况时，福特基金会中国项目官员沙琳博士，也提供了近年来英国行政体制改革的最新资料。

在丰厚的资料准备的基础上，并征听了有关方面和专家的意见，勾划了论文的立题和立意，明确了论文的基本定位。不是简单的介绍国外行政体制改革的基本经验，而是通过比较研究，把重点放在对我国的启示上，回答我国的目标是什么，现在能做什么；不追求理论概念的堆砌和学术观点的演绎，而是借鉴可用的理论，重点探讨我国推进和完善行政体制改革的必要性和可行性。通过比较研究，突出论文的现实性和针对性。论文初稿完成以后，寄给朱满良教授审阅，朱教授提出了宝贵的建议和修改意见。根据朱教授的意见，对语言表达、部分结构段落进行了规范调整，增强了论文的准确性和可读性。修改完毕后，又请吴敬琏、荣敬本、肖梦等专家予以审阅，最后送请朱满良教授审定成稿。此论文看似个人的成果，实际是众人合作的结晶。从论文立题撰写到其中的具体内容，既是博采众长、集思广益的过程，也是多方支持、共同合作的过程。

关于资料综述。理论资料准备主要借鉴和引用了国内外理论学术专著的主要观点。如洛克《政府论》中有限政府职能的观点、美国托克维尔《民主的模式》中的社区意识的观点、亚里士多德《政治学》公民参政和中产阶级思想、马克思·韦伯《经济与社会》中的社会团体组织和市民社会的观点、卢梭《社会契约论》中的人民主权的观点等，但是并不锁定在某一个观点上，而是采取了综合分析，借鉴应用。国内资料主要参考了荣敬本、毛寿龙、刘世军等人的学术专著及授课老师的相关材料，借鉴其中的原理和观点。实证材料主要由两个方面：国内部分主要来源于自己专题考察的调查报告和一些学术讨论会交流的资料；国外部分来源于近几年国际学术交流和访问的考察报告及有关专家提供情况、资料。

从整体研究中国行政体制改革的要求来讲。目前所占有的资料 and 了解的情况还很浮浅，作为学术研究还缺少系统性和深刻性。尤待于开阔视野，创新实践，丰富和拓展我国行政体制改革的理论体系和现实依据。

作者介绍：本文作者为无锡市委政策研究室副主任。

2002年4月