

# 中國內地公共行政改革研究新進展

婁勝華\*

有效政府是經濟成功的基礎。但是，建立有效政府並不容易，唯一可行的途徑就是對政府進行改革。<sup>1</sup>自1970年代末起，中國內地的改革開放不斷深入。隨著經濟體制改革的發展，政府體制與公共服務的改革也從破題到探索、試點，至1990年代中期，更是全面展開。與此同時，公共行政改革的理論與實證研究也取得了前所未有的進展，著述紛呈，觀點各異。此綜其犖犖大端，聊備鑒覽。

## 一、行政改革的背景和動因

### (一) 內因方面

一般說來，公共行政改革緣起於自身的危機和技術的發展。直接而集中的表現就是政策危機、財政危機、管理危機和信任危機，而其深層機理則是市場機制的被侵蝕、被扭曲、被束縛。於是，在西方興起了一場以“回歸市場”為取向的行政改革運動。

中國內地行政體制改革的背景，主要是社會經濟的改革和變化，其中包括所有制結構的變化，非國有企業的相當一部分經濟活動不在政府行政範圍內；企業的自主權擴大；市場機制作用的範圍和強度在擴大和增加；國際貿易的規模和程度擴大加深；國民收入分配格局發生變化。因此，提高行政效率，減輕政府財政負擔，正確處理市場體制與政府的關係問題，提上議事日程。

1949年中華人民共和國成立以來，政府進行了多次機構改革。1978年改革開放後又先後於1982年、1988年、1993年、1998年、

---

\* 澳門理工學院公共行政高等學校副教授、博士

1. 世界銀行：《1997年度世界發展報告：變革世界中的政府》，北京：中國財政經濟出版社，1997年。

2003年進行了五次機構改革。歷次機構改革不同程度地指向政府機構存在的問題：一是政府的定位，即解決傳統的全能主義政府職能持續膨脹問題；二是政府官員問題，即廉潔政府；三是制度建設和創新問題，公民缺乏自我管理的保障機制，社會成員依附於具有嚴格隸屬關係的單位，單位則依附於政府部門，整個社會以行政為本位，以官為本位；四是依法治國；五是觀念更新。

總之，只要財政危機的壓力不減、公共服務的期盼不衰，行政管理改革就將持續下去。

## （二）外因方面

一是因應中國加入 WTO 對公共行政轉變的需要。按照行政生態學的觀點，隨著經濟社會生活的變遷，行政體系必須隨之變遷以適應經濟社會生活的需要，同時行政體系的改革也會導引經濟社會生活的變化發展。現代社會更加強調行政體系對經濟社會生活的超前回應性和對經濟社會生活的導引。中國內地的行政改革長期以來都是立足於對經濟社會回應的基礎上，歷次行政改革都是由於財政緊張和經濟改革需要而引發的，而加入 WTO 後中國行政改革由對經濟改革的回應性模式開始轉向行政改革導引經濟社會變遷的模式，也就是說以前是經濟改革引發行政改革，而加入 WTO 後中國行政改革變成了行政改革導引經濟改革，也可以說是以開放促改革。<sup>2</sup>

二是因應知識經濟時代對公共行政變化的需要。知識經濟要求公共行政發生相應的變化：從等級行政向網絡行政的發展、從精英行政向大眾行政的發展、從官僚式行政向企業式行政的發展。

三是因應西方公共行政改革的潮流。1980年代以來，西方國家興起了行政改革的風潮，中國內地行政改革在全球一體化的背景中無疑受到全球行政改革風潮的極大影響。無論時間上還是內容上，如職能

---

2. 王利鋒：“WTO 與中國行政改革”，載（上海）《編制管理研究》2002年第1期；沈榮華：“抓住入世契機，加快推進我國行政改革——‘加入 WTO 與我國行政管理體制改革’研討會綜述”，載《中國行政管理》2001年第12期。

調整、機構精簡、人員分流、層級壓縮等，中國內地的行政改革與發達國家提出的變革計劃，都存在著某種相似性。如，最早出現於1989年世界銀行報告中的“治理”概念，在此後10多年中逐漸發展為一個內涵豐富、適用廣泛的理論，並在許多國家的政治、行政、社會管理改革中得到廣泛運用，不僅擁有了其理論框架和邏輯體系，形成了一套評估社會發展和管理優劣的價值標準，“更少的統治，更多的治理（Less Government, More Governance）”甚至成為一些國家改革和發展的口號。與統治相聯繫的理想模式為建立在傳統的社會統治結構和韋伯式官僚體制之上的“善政”，構成要素包括嚴明的法度、清廉的官員、高效的行政、良好的服務。而治理的概念已經超出了傳統的統治範疇，它強調了政府與社會對公共生活的合作管理，是政治國家與市民社會的一種新穎關係，是兩者的最佳狀態。這種善治的構成要素被歸納為六個方面：合法性（legitimacy）、透明性（transparency）、責任性（accountability）、法治（rule of law）、回應性（responsiveness）、有效性（effectiveness）。很顯然，“善治”比“善政”擁有的民主要素和靈活要素，對公民的權利和地位也給予更多重視。實現善治，有政治架構和文化方面的改造，更多的是行政層面的改革。治理理論的興起，既是實踐中行政改革的結果和產物；同時又對公共行政的改革提供理論的支持和指導。治理視角中的公共行政改革可以概括為以下幾個方面：一是從政府壟斷走向市場參與。二是從金字塔的科層制官僚組織走向扁平式結構。建立層級盡可能少的平板式而非金字塔式的組織結構，用以替代傳統的科層金字塔結構，使政府能更全面地接觸社會和公民，方便公民與政府的合作，形成網絡，加強政府的回應性。三是從集權行政走向分權行政。非官僚化的一個必然的後果是分權和權力的非集中化，分權行政主要通過權力的非集中化和職能的削減轉移兩個方面來實現的。四是從統治行政轉向服務行政。將政府服務的受益者和公眾統一定義為消費者，“消費者”的概念可以使公民能期盼從政府獲得高質量的服務。“善治”理念強調服務行政的有效性，提出以公民的滿意程度來檢驗公共服務。<sup>3</sup>

---

3. 胡仙芝：“從善政向善治的轉變——‘治理理論與中國行政改革’研討會綜述”，載《中國行政管理》2001年第9期。

## 二、行政改革的理論依據

中國正處於一個變革和轉型時期，變革時期產生變革的理論，變革時期政府管理的有效和進步離不開理論的指導。其實，“二戰”以來對行政科學作出最大貢獻的是經濟學界。制度經濟學和公共選擇理論的創立和發展，對政府運作產生了極大影響。制度創新、交易費用、成本與收益、經濟發展超越意識形態等概念和觀念的引進，使行政科學和政府管理發生了明顯的變化。政府管理的發展，也來自行政科學自身發展的推動，如組織理論、管理原則和方法、政策科學與決策學等。內地研究公共行政改革的學者表現出明顯的對西方政府改革理論的“拿來”態度，並顯示出力求使其本土化的學術傾向。這些理論主要有：

新政治經濟學，包括社會選擇學派、公共選擇學派、新制度經濟學派（產權經濟學、交易成本理論、委託—代理理論）等。按照委託—代理理論，立法機構類似於股東，通過預算，向行政部門顯示需求並購買公共產品，成為委託人；行政機構和官員則負責提供公共產品和服務，經營各種社會管理事務，成為代理人。兩者之間的交易依賴於信任來維護。該理論假設打破了官員的中立性、客觀性、無私性的理想官僚制理論前提。對官僚組織來說，效用的最大化往往表現在追求預算的最大化，以及與此相關的機構規模擴大與物品產出的擴大。按照交易成本理論，意識形態和人類信用的作用在於借助於內化的文化價值，增強了人們行為的可預見性，從而降低了交易成本。因此，政府的角色和作用在建立產權制度、完善交易契約關係上起關鍵作用，而過度的規則則加大了交易成本。

公共選擇學派的政府失敗理論。唐斯（D o w n s）、布坎南（Buchanan）、圖洛克（Tolloch）等提出，市場失靈需要政府機制的替代和補救，政府也會失敗。政府並不一定比市場做得更好。政府的方法可能比市場的方法代價更高。應盡可能地發揮市場的作用，政府的介入只是最後的選擇。原因：一是政府部門之間缺乏競爭；二是政府自我擴張的傾向。民主多數規則為避免出現僵局或防止決策困難，往往存在互投贊成票現象。三是政府行為缺乏有效的監督。四是社會對抗“政府失敗”的“集體行動”困難重重。曼庫爾·奧爾森（Olson）的“集體

行動邏輯”說明，當許多人組成一個大集團來捍衛自身利益而行動時，其費用要遠遠高於少部分人組成的小集團，因為大集團內存在嚴重的“搭便車”現象。改革措施：一是在提供公共物品的政府各部門之間創設競爭機制；二是改革下放決策機制，克服政府的自我擴張。讓政府預算的節餘作為獎勵部門負責人或作為晉升的標準。三是提倡公共事業的私營化；四是強調用制度改革的憲法主義觀點來規範、指導政府行為。要構造一種道德上等同的個人按一致同意的契約規則行事的相互作用的環境，建立一種約束機制使人的行為具有可預測性。布坎南指出：“要改進政治，有必要改進或改革規則，改進或改革作為政治遊戲的構架。……一場遊戲由它的規則限定，而一場較佳的遊戲只產生於改變規則。”<sup>4</sup>也就是通過完善規則來改進政治和經濟績效。“政府失敗”理論成為1980年代以來西方國家行政改革的重要理論指導之一。強調政府應當引導、補充而非取代市場發揮作用。它要求縮小政府行為的範圍，但不是降低而是優化政府功能，使政府切實做好真正要做的事。<sup>5</sup>

新公共管理理論提出了顧客取向和服務取向，提出建立企業家政府。如果要改變政治活動的效率，其結果只能是改變遊戲規則。以“新公共管理主義”改革為理論基礎的西方各主要國家的政府改革，其基本的政府改革理念是建立一個“三E”加“三C”的政府，這種政府理念的基本特徵是既強調建立一個“廉價、效率和效能”的政府，又強調政府的“競爭力、顧客導向、靈活性或變革能力”。與以往改革把重點放到政府的“大小尺寸”或“結構規模”上不同，近十多年來西方各主要國家的政府改革著重強調“政府的角色”或“政府應該做甚麼”，即政府的職能定位問題。提出的對策之一，政府職能的社會化。政府收縮職能範圍，將一部分職能逐步交由社會組織承擔。所謂公共悖論，政府應該具有公共親和力，可實際上政府總是難以避免行政效能低下的困惑。制度原因在於公共服務的壟斷性行為，排除了競爭的外在壓力也就同

---

4. 詹姆斯·布坎南（James M. Buchanan）：《自由、市場與國家》，北京：北京大學出版社，1985年。

5. 黃小勇：“公共選擇學派的‘政府失敗’理論述評”，載《江蘇行政學院學報》2002年第2期。

時消除了提高服務質量的內在動力。二是政府管理目標測定的複雜，客觀上為政府自我解脫留下了彈性的空間。三是政府的服務成本是一種通過稅收的提前扣除，反映出時間不對等和權力關係的不對等。在成本核算上，由於缺乏市場份額和盈虧底線那樣的硬約束。四是政府提供的公共服務總是處於一種供不應求的狀態。政府是公共服務的提供者，但不一定是直接生產者。它可以向私營企業和社會組織中的非盈利性組織購買。第三部門做的是一種社會自我管理的工作，第三部門公共服務不以盈利為目的但必須講求成本核算，不圖賺錢但須講求省錢。第三部門以社會自我服務為軸心，以平等互助為宗旨，沒有特權關係，直接接受市場檢驗，用服務質量換取社會信任。第三部門以人群關係、團體關係為紐帶，強調行業精神、團隊精神，突出人倫情感、社會關懷，在公共性、技術性、事務性的服務工作方面具有自身的優勢。“重要的事情政府幹，填補空缺的事由第三部門幹。”<sup>6</sup>在美國由社會組織提供的公共服務佔相當比例。英國的社會中介組織已涉及比較特殊的公共服務，如監獄、保險、稅收、電腦等服務領域。公私合作指政府通過一定的宣傳說明和政策優惠手段鼓勵和吸引社會主體單位對一些公共項目進行投資，共同承擔公共服務工作。如公共設施、中小學教育、醫療衛生等。政府出讓的都是在中國內地稱作“事業”單位的工作。問題是職能出讓後，要有承接單位。中介組織承擔政府職能後，不能引導中介組織的政府化，而是促進它的社會化。在西方傳統的自由主義思想的主導下，傳統的小政府模式一度流行。經濟大危機後，凱恩斯的國家干預主義登臺，強政府模式主張擴大行政權力，膨脹政府職能，這樣，社會管理和社會自治的空間受到限制。從1970年代開始，公共選擇理論迅速傳播，小政府模式重新抬頭，政府職能的社會化成為新一輪改革的基本取向。

新公共管理至少有三個重要的因素：第一、重視結構調整和精簡；第二、重視服務對象和以結果為中心；第三、以競爭、自治和分權的政府結構取代僵硬的、科層等級式的傳統結構，同時，一些傳統的管理方法仍是需要的。

---

6. [美]大衛·奧斯本（David Osborne）等著、周敦仁等譯：《改革政府》，上海：上海譯文出版社，1996年。

饒有興味的是，1960年代以前，管理的核心是效率，效率被認為是政府管理的起點和歸宿。往後的20年，政府把管理的目光更多地投向了公平。現在新公共管理又提出以效能作為核心。這就構成了政府職能社會化的一個契機。<sup>7</sup>

“新公共管理”表現出向市場和私營部門管理方式的回歸，這反映了傳統的憲政主義與管理主義之間的鐘擺再一次擺向管理主義。憲政主義關注正義、公正，而管理主義則偏向效率和績效，這反映了公共部門管理中常出現的兩種價值衝突。這是一個鐘擺運動，一頭是憲政主義，一頭是管理主義。

在引介西方公共行政改革理論依據的同時，越來越多的研究者注意到西方理論在中國的適用性問題，並對其中的一些理論觀點與主張提出批評與質疑。如唐代望等質疑流行一時的政府“掌舵”不需要“劃槳”的行政改革理念，認為政府既要“掌舵”（決策、指導）又要“划槳”（執行、服務）是公共行政的普遍規律。在中國內地，建立“掌舵”、“划槳”優化的高效政府具有必然性。<sup>8</sup>再如，對於西方各國行政改革中提出的擯棄官僚制主張，許多內地學者並未一味附和，而是從官僚制在中國內地的發育程度以及現實中國的發展階段角度論證中國當前的行政改革不僅不能擯棄官僚制，而且還要完善理性官僚制。<sup>9</sup>

### 三、政府改革基本議題辨析

中國內地政府改革中心議題之一是轉變政府職能，修正公共權力的關係，提高官員專業水準，調整公共管理方式，進而不斷提高政府能力及有效性。歸納起來，中國的行政改革一直是“政府改革”而不是“改革政府”。前者的主體是政府自身，後者的主體是政府之外的一種法權主體。面臨的問題：國家崇拜還是市場崇拜，全責（重責）政府還

7. 卓越：“中西政府職能社會化比較”，載《廣東行政學院學報》2002年4月。

8. 唐代望等：“政府‘掌舵’不需要‘划槳’嗎？——對一個流行的行政改革理念的質疑”，載《雲南行政學院學報》2004年第6期。

9. 徐增輝：“完善理性官僚制：當前我國行政改革的重要任務”，載《長春工程學院學報（社會科學版）》2005年第3期。

是分責(輕責)政府，直接責任政府還是非直接責任政府，穩定政府還是改革政府，激進政府還是漸進政府，廉潔政府(國民)還是腐敗政府(特殊利益)，集權政府還是分權政府等。

## (一) 在政府規模上，大政府還是小政府

1980年代以來，小政府的改革取向奉行“小政府等於高效政府”的理念。對這個問題有不同觀察角度，其中之一是弄清政府擴張的緣由。為甚麼政府機關會持續增長？張國慶認為本質上不是官僚集團追求自身利益和權力的結果，而是公共訴求持續不減的結果。“……政府仍舊是滿足大量社會需求的最後手段”。二是對目前中國政府規模的考量。中國各級各類幹部佔內地總人口12.66億的3.25%，這與1980年代中期美國的6.8%、英國的7.8%、法國的11.8%、德國的6.9%、日本的3.8%相對比較低。與發展中國家泰國的3.5%、印度的2.2%相比較則大體持平。<sup>10</sup>而在各類幹部中，黨政群機關幹部又只佔人口的0.55%。張國慶認為現在中國政府不是甚麼大政府。“小政府”的前提是人民對政府的訴求減少、市場或第三種力量能有效地替代政府的作用。否則，在中國講“小政府”是不現實的，目前，應當提倡“適度”政府。改革的方向不在於精簡機構和人員，而在於：一是繼續調整政府的功能結構，提高政府的能力，二是有效地阻斷政府和人員惡性循環的通道，控制編制外人員的增加，三是控制消費性政府開支的增加。<sup>11</sup>

儘管國際上關於經濟增長與政府規模的經驗研究結論不一致，但馬拴友認為，這可能是由於各國政府規模邊際產出不同的結果，政府規模對經濟增長的影響從根本上取決於政府規模的邊際產出效應，不同的經驗估計可能反映了樣本國際政府規模的邊際產出不同。因此，通過對中國政府勞務的生產力、最優規模及其增長含義，可得出以下結論：(1)政府勞務是顯著生產性的，這可能是因為政府消費為經濟提供了國防、教育和宏觀經濟管理等服務，有利於人力資本形成和經濟

10. 陳東琪：“政府規模與機構改革”，載《經濟學家》1999年第3期。

11. 張國慶：“中國政府行政改革的‘兩難選擇’及其應對思路”，載《北京行政學院學報》2001年第5期。

的穩定與長期發展；(2) 中國政府勞務的邊際生產力顯著大於1，說明政府勞務供給不足，繼續擴大用於提供國防、教育、衛生和科學研究等方面支出的公共服務，可以促進經濟增長。(3) 雖然政府勞務是生產性的，但有一個“度”的問題，否則其邊際產出將低於1，中國政府的“度”即最優規模是佔 GDP 的26.7%左右，這些具有重要的政策含義。中國長期以來，財政支出佔 GDP 的比重較小，即使1994年進行重大的財稅體制改革，扭轉了財政收入比重繼續下滑趨勢，1999年財政收入佔GDP 的比重，也只由1997年和1998年的11.6%和12.4%提高到13.9%，這嚴重制約了財政的宏觀調控能力。目前政府消費支出比例偏低，許多公共服務保障不足。正如美國著名金融專家麥金農(1997)強調的，沒有一個健全而強大的財政基礎，經濟改革、金融改革乃至經濟發展，都很難取得真正的成功。因此，必須逐步提高中國財政收支佔GDP 的比重，增進財政對改革、發展和穩定的支持力度。這裏得出的關於政府勞務是生產性的和政府勞務供給不足的結論，特別是關於中國政府最優規模大約為 GDP 26.7%的估計，與Karras(1996)關於亞洲的估計大體一致，為中國擴大政府規模和提高財政比重設定了目標和界限。在公共財政框架下，從長期看中國包括教科文支出的政府消費可翻一番，即從目前約佔 GDP 12%提高到25%，財政總收入和支出最終可提高到佔 GDP 的30%左右。<sup>12</sup>

關於政府規模，毛壽龍從建立有效政府的制度平臺角度進行考察，認為民主政府、法治政府、分權政府和有限政府是建立有效政府制度平臺的四個關鍵因素，它們相互之間互為依賴，其任何一個方面的進步，實際上都是難以獨自取得的，即使取得了也難以持久。這四個制度因素本身都有其對立面，法治政府與人治政府相對、民主政府與專制政府相對、分權政府與集權分權政府相對、市場(有限)政府與計劃(無限)政府相對，這四個相對的因素各自構成相互對立的制度平臺，不妨稱前者為現代政府的制度平臺，稱後者為傳統政府的制度平臺。從政府職能規範與規模來看，前者往往是小政府，後者則往往是大政府。<sup>13</sup>

12. 馬拴友：“論中國財政的最優規模”，載《世界經濟》2001年第3期。

13. 毛壽龍：“有效政府的基本邏輯”，見 <http://www.wiapp.org>。

研究政府規模的核心問題就是政府預算的制度化約束，必須通過對各公共機構的投入產出比率的科學評估來決定政府預算的使用數量和使用方向。

其他還有關於“政府能力”和“社會質量”問題研究；關於政府職能與政府規模的關係的研究。<sup>14</sup>

## （二）在政府的質量或強度上，是強政府還是弱政府

後發國家所需要的基本政治穩定、社會秩序和有效的制度供給等經濟持續發展的稀缺性資源，恰恰正是政府的職能。東亞的強政府即是證明。可是東亞政府出現的問題也提醒人們，在現階段中國不是不需要強政府，而是應當維持理性政府，即持續不斷地提供關於自身建設的制度規範，防止政府變成特殊利益集團。二是政府有必要強化對法人及自然人的權力尊重，擴大政府與它們之間關係的良性互動。

## （三）在政府的民主程度上，是大眾政府還是精英政府

精英政府是與代議制相聯繫的，是現實的政府形態。在公共管理層面上，“精英政府”主要是用來指“專業人員國家”形象。所謂專業人員，指受過良好高等教育，有明確的職業範圍且終身任職的公務員群體，也稱“技術官僚”。如，美國卡特政府時期12名內閣部長中，6人是博士，4人是教授。隨著大量的專業人員進入政府公共管理領域，不但造成了政府價值標準的多元化，而且在立法、行政、司法三權之外出現了以常任文官為主體的所謂“第四權力”。問題又出來了。因為專業人員大量進入政府被看是提高政府官員素質的途徑，而同時，由於這些人單純從技術觀點來運行政府，容易產生單純技術行政，忽視人文關懷，於是，怎樣來克制“第四權力”又成了一個新的問題。應當在政治與技術之間取得平衡，在有針對性地發展政府的專業人員的同時，有針對性地發展新聞媒介的監督和公眾的參與。

---

14. 汝信主編：《“小政府大社會”的理論與實踐》，北京：社會科學文獻出版社，1998年。

#### (四) 在政府職能上，是全能政府還是有限政府

全能型，超強化管理，其優越性在於維護社會穩定，保持社會精神和道德水準。問題是存在嚴重的空想成份。在現代社會，隨著社會總體規模的擴大、國家間的聯繫日益密切、經濟發展速度加快，政府的職能主要可分為兩類：(1)對外職能，即維護國家的獨立與主權——主要通過軍隊執行；(2)對內職能：維護公民的基本權利——即政府的立法、執法職能，主要通過議會(人大)、兩院(檢察院與法院)及公安部門執行；為社會提供公共產品——主要通過政府的行政機構執行。也有人把政府的基本作用歸結為：(1)維護法制和產權關係，擴大民主的範圍和程度；(2)保護一個科學的決策環境和氛圍；(3)對促進社會服務的公共基礎建設進行投資；(4)為私營部門提供服務。這種服務是指國家提供法律和制度的框架，而沒有這種服務，私營部門就難以實現好的效益。而公營部門的服務轉向與介入私營部門，是政府作用轉變的一個重要特徵。

在政府的發展職能上，是經濟政府還是均衡政府。非均衡化發展是所有後發國家的現代化特徵。中國政府的“經濟導向”也是遵循了這個規律。但經濟政府所帶來的代價也是明顯的。中國政府應適當考慮重新定位公共政策的價值取向，在進一步轉變職能基礎上，重點在五個方面重新分配公共資源：公共財政的投向，不同職能政府部門的結構、規格及組合方式，不同政府職能部門公務員所佔的比重，重要公共政策議題的排序，以及公共政策執行的有效性。

從政府與市場關係模式來研究政府職能模式，歷史上先後出現過：保守型，即所謂“守夜人”，其理念是“管得最少的政府是最好的政府”；干預型，以羅斯福“新政”為典型；“新公共管理運動”，以“里根革命”和撒切爾夫人的“私有化運動”為代表。隨著中國的市場經濟發展，要求建立引導型政府，即依法行政、規範行政、透明行政、高效行政、服務行政、廉潔行政。<sup>15</sup>

15. 張維之：“建立引導型政府職能模式”，載《新視野》2000年第4期。

關於市場經濟條件下政府職能的研究是政府機構改革的核心問題，它決定著機構的設置和人員的編制。有人認為，中國政府之所以不斷地進行機構改革而始終走不出循環怪圈，重要原因之一就是職能不明確。公共管理職能是市場經濟中政府最基本的職能。而中國政府一直履行著雙重職能：國有資產所有者職能和社會經濟管理職能。而這兩者之間存在一定的衝突。在市場經濟條件下，政府職能的框架：(1)完善市場經濟環境中政府職能，稱基本職能；(2)中國國情條件下政府必須具備的職能，稱特殊職能；(3)從市場不完備到市場完備轉軌過程中政府必須的職能，稱過渡性職能。<sup>16</sup>

政府的職能決定著公共行政的模式，職能的轉變必然引起公共行政模式的轉變。從各國行政發展史可以看出，政府職能變化有三個基本階段：一是統治職能為主的階段；二是保護公民自由、財產、生存、安全等基本人權為主的階段；三是為公民提供教育、社會保障、低息住房等全方位公共福利為主的階段。對應的公共行政模式是：一是權力行政模式，即強權力弱服務行政模式：以行使行政權力為主要的方式履行政府職能，達成公共行政目標；二是權力服務行政模式，即權力服務混合行政模式：以行使行政權力和保護公民及社會組織權利並重的方式履行政府職能，達成公共行政目標；三是服務行政模式，即弱權力強服務行政模式：弱化行政權力，以保護公民及社會組織權利和為全社會提供服務為主要的方式履行政府職能，達成公共行政目標。隨著改革的深入和歷史的發展，中國公共行政模式將由傳統的權力行政模式在轉型期內逐漸發展成為權力—服務混合行政模式，最終達到服務行政模式。<sup>17</sup>

### (五) 在政府價值觀上，是國際化政府還是本土化政府

所謂政府價值觀趨向是國際化還是本土化，也即公共政策是遵從國際社會通則還是以本國的價值觀為基準。加入 WTO 後，中國政府的改革進入“內驅力”和“外驅力”共同作用的“二元動力”發展時期。

16. 顧家驥：“構建適應社會主義市場經濟的行政管理體制”，載《管理世界》1999年第4期。

17. 劉俊生：“從權力行政到服務行政”，載《雲南行政學院學報》2000年第4期。

中國政府應當延攬類似海外學子那樣既通“洋務”又懂國情的國際化人才。<sup>18</sup>

## （六）在政府組織方式上，是官僚制還是非官僚制

1980年代西方的行政改革風潮，有英國的續階方案、美國由政府再造、加拿大的公共服務兩千計劃、歐共體成員國的公共服務的改革、新西蘭的財政與人事改革、澳大利亞的財政管理改進計劃，行政改革運動在發展國家也得到了回應。希臘、馬來西亞、南非、智利、加納等提出本國的行政改革計劃。改革的矛頭指向官僚制。美國組織理論家沃·本尼斯(Warren Bennis)在他的《官僚制的滅亡到來》一書中寫道：“從60年代算起的20—50年裏，人們將目睹並親自加入官僚制的送葬隊伍。”<sup>19</sup>

官僚制需不需要摧毀，或能不能摧毀，先要看其組織文化，即“官僚制精神”：一是契約任命即自由選擇，是現代官僚制的本質；二是形式主義的非人格化統治，出於義務，而不是出於激情；三是可預計的規則，這也是具有決定意義的。契約、形式、規則是西方理性主義一以貫之的傳統，所謂的行政改革，完善管理也好，企業化政府也好，不可更改的仍然是規則、契約。如讓人津津樂道的美國官僚典型國防部把軍事基地管理手冊從400頁減少至4頁，可即使是4頁，那也是規則。這裏的一個問題是官僚不等於官僚主義。一個國家行政常態，要麼是官僚不足，要麼是官僚過度。

中國行政改革的現狀是官僚制不足。如政府官員對規則的輕視、專業化人才的缺乏、“身份”凌駕於“成績”取向、行政腐敗等。中國傳統的官僚制，其最大特徵是把全體成員鎖定於專制主義的嚴密等級之中，其與現代官僚制精神相差很遠，韋伯稱之“世襲或家產官僚制”。其內在缺陷：一是理性精神缺乏；二是家長制；三是法治理念難以植

18. 張國慶：“中國政府行政改革的‘兩難選擇’及其應對思路”，載《北京行政學院學報》2001年第5期。

19. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, 2nd, The Dorsey Press, Chicago, 1987, p.325. 轉引自王強：“全球行政改革浪潮與中國行政現代化”，載《江蘇社會科學》2000年第2期。

入；四是現代契約觀念淡薄。改進辦法：在合理的層面完善官僚制以實現行政的現代化。從組織結構、管理方式、組織文化三個層面進行完善。<sup>20</sup> 因此，中國當代公共行政環境的特點決定了中國行政改革應當走以完善文官制為主、推行新公共管理為輔的道路。<sup>21</sup>

此外，服務型政府也成為政府改革與發展的研究熱點之一，並將建構服務型政府作為中國政府改革的重要任務和行政管理模式的目標選擇。與此相適應，公共產品與公共服務的市場化改革也受到研究者的重視。<sup>22</sup>

## 四、行政管理體制及機構改革

行政體制改革是社會政治經濟發展提出的重大現實課題，因此，該課題是公共行政改革研究的核心問題。研究主要圍繞六個問題展開。

### （一）行政體制存在的問題

據分析，中國內地行政體制存在的主要問題是，計劃經濟因素與市場經濟因素並存引起的問題；傳統計劃經濟體制的職能與市場經濟體制對於政府職能要求之間的矛盾和問題；機構設置的科學性要求和主觀性之間的矛盾和問題；經濟管理的部門機構設置與綜合經濟部門設置的矛盾；縱向機構與橫向機構同時存在的行政分割問題；常設機構與非常設機構的矛盾；人員過剩和人才缺乏之間的矛盾；機構體系幅度過寬、層次過多。

劉智峰<sup>23</sup>認為，中國政府機構存在的主要問題：一是政府機構設置不穩定；二是政府機構的規範化、法制化程度不高；三是政府職能

20. 王強：“全球行政改革浪潮與中國行政現代化”，載《江蘇社會科學》2000年第2期。

21. 張立榮、冷向明：“公共行政改革的路徑選擇”，載《政治學研究》2005年第1期。

22. 范重慶等：“服務型政府：我國行政改革的目標選擇”，載《實事求是》2005年第2期。

23. 劉智峰主編：《第七次革命——1998 中國政府機構改革備忘錄》，北京：經濟日報出版社，1998年。

長期不明確；四是黨政關係長期不規範對政府機構的影響。由於黨在中國政治、經濟、社會各領域事實上的核心領導地位，黨政關係成為中國社會最基本、最重要的政治關係。<sup>24</sup> 這種關係必然極大地規定和影響著中國政府機構的設置。黨政關係表現在中國政治制度的方方面面，從政府行政的角度看，體現為“二元行政”或“黨政雙軌行政”的獨特結構，有人甚至認為，政府機構不過是黨的“輔政系統”。<sup>25</sup> 五是政府機構的單位化。

## （二）行政體制改革的核心問題

關於行政體制改革核心問題，有不同的看法，其中具代表性的觀點有三種：

以精兵簡政為中心的改革思路；

以行政體制改革，主要是組織結構、人員構成和運行機制為內容；

以轉變職能、理順關係為核心內容。

上述三種觀點實際代表了對於行政體制改革核心問題看法的不同發展階段，目前，大多數看法集中於政府職能轉變和理順關係上。

行政體制改革的主要問題：如何實現傳統文化與現代化體制、技術結合；如何在保持政府在現代化發展中所需的權威來穩定社會秩序的同時，對政府進行改革，使政府與公眾結合起來。

## （三）行政管理體制改革的目標

總體目標是建立符合現代化要求的，具有中國特色的，功能齊全、結構合理、運轉協調、靈活高效的行政管理體制。近期目標是精簡機構，提高效率，轉變職能。

從近期目標看，第一目標是削減社會管理的成本和壓力，改善官員質量，減少官員數量。第二目標是解決國家機器內部某種程度上存

---

24. 胡偉：《政府過程》，杭州：浙江人民出版社，1998年。

25. 胡偉：《政府過程》，杭州：浙江人民出版社，1998年。

在的特殊利益集團問題。這些利益集團是行業的、部門的特殊利益集團。這種利益集團導致國家機器內部由一元化走向多元化，由統一性走向分散性，最終導致國家權威的流失。在利益格局的調整上，要解決利益部門化問題。在政策體系的建構上，要解決政策部門化問題。

機構改革的遠期目標是推動中國社會控制方式的改革，使之具有高能量和靈活性，能夠對市場經濟體制進行有效培育和推動。(1)與企業和社會中介組織(社會的自我管理、市場的自我組織、行業的自我約束、降低交易費用，是社會中介組織的四大功能)合理分權；(2)公共服務實行“官民合作”；(3)政府系統內部職能配置實現合理化。<sup>26</sup>

#### (四) 行政體制和機構改革的方式

行政組織的結構包括縱向結構和橫向結構。縱向結構指的是層級化，兩因素是行政層次和行政幅度。行政幅度是指一個層次的行政機構或一位行政領導所能直接、有效控制的下級或人員的數目。組織結構的改革呈現出下列特徵：一是扁平化，減少層次，增加行政幅度。二是團隊化。需要說明的是，扁平化組織結構和團隊化的組織結構只是消除傳統的層級制組織結構過度發展帶來的弊端。它們只具有糾錯功能而不是替代功能。矩陣組織是一個以完成某項任務為目的的臨時性動態組織。

傳統觀點認為，組織衝突是不穩定的根源，但是良性的衝突所產生的能量是推動組織創新的重要能源。故要分清建設性衝突和破壞性衝突。

行政系統的結構改革：一是組織重構。或分設增設機構，或合併減少機構，或改變機構的隸屬關係、調整職能。一般發生在政府換屆選舉年份。二是自上而下的分權。須防止分權帶來中央權威的流失。三是私有化改革。四是規模適度化。

---

26. 徐遠中等：“地方政府機構改革的深層原因及最大難點”，載《中國行政管理》2002年第2期。

不同的主張主要是，外延式改革和內涵式改革的不同主張，即以精簡機構為主和以轉變職能為主的改革；單項改革和複合改革，即單獨進行行政改革和與社會政治經濟體制同步改革；激進改革和漸進改革，即一步到位和逐步到位的改革。

職能的調整要求組織結構的變革加以支援，分權和權力下放是結構變革的中心內容。改革的主要措施是將政府各部加以分解，決策等關鍵職能集中於核心部，同時中下層組織轉變為獨立的執行部門，接受下放的管理許可權，執行部門的負責人類似於企業經理，按照商業企業的運行方式工作，與非營利組織和私營企業共同競爭，體現了決策與執行分離的改革思路。結構改革帶來了行政組織的一系列變化，如上下級的等級隸屬關係變為合同契約關係，等級制的行政層級逐漸扁平化。

## （五）行政運行機制的研究

一般認為，官僚獨享式的運作機制，體現了效率和準確，但也存在壓制人的傾向，它正在演變成參與式的運作機制。如果政府能夠把作為“掌舵”的決策和“划槳”的服務分開，政府的決策能力和服務效率兩方面都能得到提高。

行政運行機制的主要研究內容包括，行政體制與行政運行機制的區別和聯繫；行政運行機制的構成因素研究，包括對於行政運行主體，行政運行目的，行政運行動力，行政運行環境，行政運行控制，行政運行方式，行政運行情序，行政運行保障等。同時，還包括不同行政運行機制的研究，如行政運行權力調整機制，協調機制，激勵機制，適應機制，制約機制等。

地方政府推行的行政運行機制改革實踐引起了研究者的關注。如，深圳的“行政三分制”改革，將分權與制衡機制注入行政組織架構中，藉以打破傳統“部門行政”格局；廣東順德試行的“四辦（黨委、政府、人大、政協）合一”制。其它的改革措施還有政務超市、“一站式辦公”、行政審批制度改革等。

## （六）財政預算改革

有關財政預算改革的研究，主要是介紹分析目前流行於西方的改革措施與方法。預算和財政改革的目的是要消除財政赤字，有效利用資金，提高政府部門的成本核算意識。佔有預算節餘、擴大部門預算使用的自主權、科學理性的公共預算技術和計劃的採用是財政預算改革的主要內容。佔有預算節餘是指部門可以佔有年度財政撥款與財政開支之間的剩餘，預算節餘由部門自主使用，不影響下年度的預算撥款。預算節餘的佔有有利於抑制部門逐年增加預算、浪費性地使用資金的趨向，為部門合理利用財政經費提供了激勵。擴大預算使用自主權主要包括擴大預算年限和淡化預算項目分類，要求將預算年限擴大到三、五年，便於政府制定長期的資金利用規劃，同時鼓勵資金在不同預算項目中的流動使用，淡化預算資金分類使用的原則。先進公共預算技術的使用以對部門績效評估為基礎，通過評估對項目進行排序，撥款時區別對待，中止對績效不佳項目的撥款並解散相應機構。擴大預算自主權的改革因為政治的阻力困難重重，佔有預算節餘由於可以節省資金而得到有限的利用，先進公共預算技術被當作合理使用資金和削減預算的主要手段。

## 五、行政改革的動力與阻力

### （一）行政改革的動力

行政改革的外部動力中，政治因素是最直接的，政治制度的變更必然要求行政制度相應地作出變化。

尋求推動行政改革與機構改革的持續動力。來自中央政府的“他動”，來自政府組織與經濟組織之間，以及政府部門之間的“互動”，來自於公務員內部的“自動”，是推動政府機構改革的三種動力，而“互動”是一種更為持久的動力。但是，有一種觀點<sup>27</sup>認為，雖然行政改革

---

27. 蘭德剛：“當前我國行政改革的重點”，載《黨政幹部論壇》2004年第6期。

的直接動力是行政改革的發起者——中央政府。社會輿論和各種渠道的改革需求顯示是現行制度環境下社會能夠作出的推動行政改革的主要甚至是唯一動力因素。因此，全方位調動社會公眾參與和支持行政改革的積極性以求得公眾的支持和參與，是行政改革成功的首要條件。

中國加入 WTO 之後，意味著中國行政改革不再是“內驅型”，而將是“內驅型”和“外驅型”共同作用下的“二元動力”發展時期。<sup>28</sup>

## （二）行政改革的阻力

行政改革的阻力可以從行政環境和行政系統兩個方面來進行分析。

行政環境的阻力：經濟體制的模糊性、市場經濟的不完全性、社會體系的配套性差。

行政改革最大的阻力來自於行政系統，來自於政府及其公務員。中國行政改革本身就出現了一個非常特殊的悖論：政府既是行政改革的設計者、組織者、實施者和推動者，又是被改革的對象和客體，改革的主體和客體二位一體，所以，行政改革在很大程度上是一種基於外部壓力的、被動的自我“手術”。當這種“手術”需要傷筋動骨，改變有利於政府及其人員權力和利益格局的時候，行政改革的特殊阻力就產生了。這一悖論所產生的制約性會通過公務員——改革的具體操作者而體現出來並得以強化。顯然，再科學、再完善的行政改革方案，如果在公務員方面受到阻滯，它們都會走樣、變形，甚至流產。產生於公務員的阻力，可進行如下的概括：基於利益和權力的調整而產生的阻力；基於習慣和官本位意識而產生的阻力；基於對不確定性的憂慮而產生的阻力；基於依賴性而產生的阻力；基於曲解而產生的阻力。<sup>29</sup>

28. 曾峻：“行政發展的‘二元動力’”，載《北京日報》，2000年11月20日。

29. 汪永成：“中國行政改革的阻力：來源分析與消解策略”，載《雲南行政學院學報》1999年第2期。

## 六、行政管理的效率

日本學者占部都美說：“組織一旦建立，組織的存續就成為組織的最終目的。”<sup>30</sup>

經濟學家道格拉斯·諾斯和羅伯斯·湯瑪斯認為，西方世界興起的關鍵在於西方國家提供了一套有效率的制度，也就是說具有制度效率的西方國家取得了技術效率，並取得了持續的動態效率，最後終於崛起於世界之上，成為發達的國家。<sup>31</sup>

行政管理效率分三個層次：決策層次追求的組織效率；中間層次，即管理層次追求的是管理效率；執行層次追求的是機械效率。組織效率主要決定於資訊搜集和反饋的科學合理決策；管理效率主要取決於綜合協調和管理水平；機械效率主要取決於辦事人員的能力，全面準確地執行政策，妥善地處理問題。

行政管理效率的標準：一是系統的合理程度；二是流程的通暢程度；三是綜合社會效果的大小程度。

從“效率優位”到“質量優位”。傳統的效率研究存在效率優位現象，而現在的趨勢是向質量優位轉化。所謂“效率優位”即“效率優先，兼顧其他”。而“績效”作為衡量政府活動的效果，則包括經濟(economy)、效率(efficiency)、效益(effectiveness，質量、效果、顧客滿意度等)三項內容。績效示標(performance indicators)可以分為經濟示標、效率示標、質量示標等。

有效政府，應該既是技術上有效的政府，也是配置上有效的政府，更應該是具有制度效率的政府。有效政府的動態效率就意味著要適應變化，適當調整，實現各方面的效率。應該說，有效政府各個方面的效率價值，都是非常重要的，因此研究技術、研究消費者的需求和各方面的成本比較、研究人心的狀況，並研究世界各個方面的變化

30. 轉引日王廣正：“論組織和國家中的公共物品”，載《管理世界》1997年第1期。

31. 道格拉斯·諾斯、羅伯斯·湯瑪斯：《西方世界的興起》，北京：華夏出版社，1999年。

進程，都是非常重要的課題。在過去，一般只是強調政府的技術效率，對於配置效率、動態效率，尤其是制度效率，都沒有較好的認識。當然，說這些方面的效率價值是重要的，這只是在實踐上的。在邏輯上，毛壽龍認為，這四個方面的重中之重，則是制度效率，確立制度優先。<sup>32</sup>

政府績效的含義包括經濟績效、社會績效、政治績效三個方面和宏觀、微觀兩個層面的內容。政府目標的彈性和政府投入產出的難以度量，給政府績效的測定和評估帶來了一定的難度。正因為如此，績效評估在西方國家受到了極大的重視，美國頒佈了《政府績效與結果法》，以立法形式明確政府績效評估的概念和制度，英國撒切爾政府開展了著名的“雷納評審”(Rayner Scrutiny Programme)、“部長資訊系統”等政府績效評估的實踐。

近年，中國許多地方政府和部門以推進政府機關效能建設和推行公共部門績效管理為突破口，開展公共部門績效評估的探索和嘗試。目標責任制、社會服務承諾制、效能監察、效能建設、行風評議以及公共部門績效評估制度等普適性的提高績效的各種形式不斷湧現，成效顯著。但是，總體上，中國政府績效評估無論在理論上還是在實踐上都還不成熟，尚處在起步階段，缺乏統一標準，沒有建立科學的評估指標體系，績效評估過程隨意性大。在目前現有制度框架內，應研究如何使編制部門的機構設置、財政部門的預算改革、審計部門的工作審計、監察部門的效能監察、人事部門的公務員考核相結合，構建中國的政府機關績效管理體系。<sup>33</sup>

除上述議題外，內地公共行政改革研究還涉及中央與地方關係、政府形象、電子政府、行政文化，甚至以公共行政改革研究為對象的研究等多個方面。此不逐一羅列。

---

32. 毛壽龍：“有效政府的基本邏輯”，見 <http://www.wiapp.org>。

33. 張定安等：“績效評估：政府行政改革和再造的新策略”，載《中國行政管理》2004年第9期。

## 參考文獻

- 戴光前主編：《行政改革與政務透明》，北京：中國人事出版社，2006年
- 張尚仁等：《政府改革論綱》，北京：國家行政學院出版社，2005年
- 傅大友等：《行政改革與制度創新：地方政府改革的制度分析》，上海：上海三聯書店，2004年
- 金太軍：《行政改革與行政發展》，南京：南京師範大學出版社，2003年
- 劉智峰主編：《第七次革命——1998中國政府機構改革備忘錄》，北京：經濟日報出版社，1998年
- 徐頌陶、徐理明：《走向卓越的中國公共行政》，北京：中國人事出版社，1996年
- 任曉：《中國行政改革》，杭州：浙江人民出版社，1998年
- 傅小隨：《中國行政體制改革的制度分析》，北京：國家行政學院出版社，1999年
- 顧家麒：《從機構改革到行政體制改革的實踐與思考》，北京：中國發展出版社，1997年
- 張文壽主編：《中國行政管理體制改革——研究與思考》，北京：當代中國出版社，1994年
- 辛向陽：《新政府論——市場經濟·政府職能·機構改革》，北京：中國工人出版社，1994年
- 劉靖華等：《政府創新》，北京：中國社會科學出版社，2002年
- 王浦劬、徐湘林主編：《經濟體制轉型中的政府作用》，北京：新華出版社，2000年
- 國家行政學院國際合作交流部編譯：《西方國家行政改革述評》，北京：國家行政學院出版社，1998年
- 張立榮、冷向明：“公共行政改革的路徑選擇”，載《政治學研究》2005年第1期
- 宋全喜：“中國行政體制改革的理論定位”，載《理論與改革》2000年第5期
- 單長青等：“蘊含跨越的漸進式中國行政改革方式”，載《行政論壇》2005年第5期

麻寶斌：“中國公共行政改革面臨的十重困境”，載《吉林大學社會科學學報》2005年第1期

莊垂生等：“論政府規模及其增長”，載《求實》2001年第1期

劉俊生：“論公共行政改革的四個層面”，載《雲南行政學院學報》2001年第2期

史記：“政府規模理念與我國政府機構改革”，載《國家行政學院學報》2001年第3期

張雅林：“適度政府規模與我國行政機構改革選擇”，載《經濟社會體制比較》2001年第3期

馬拴友：“政府規模與經濟增長”，載《世界經濟》2000年第11期

柯榮住：“政府規模及其變遷：經濟實證分析”，載《浙江社會科學》1999年第6期

胡偉：“構建面向現代化的政府權力”，載《政治學研究》1999年第3期

陳東琪：“論政府高效行政與政府體制改革”，載《財貿經濟》2000年第3期

陳東琪：“政府規模與機構改革”，載《經濟學家》1999年第3期

金太軍：“行政組織變革的動力和阻力分析”，載《學海》2001年第4期

安衛華：“政府機構改革動力體系探析”，載《南京社會科學》2000年第3期

王強：“全球行政改革浪潮與中國行政現代化”，載《江蘇社會科學》2000年第2期

徐邦友：“試析政府績效評估的新取向”，載《中共浙江省委黨校學報》2000年第3期

胡仙芝：“從善政向善治的轉變——‘治理理論與中國行政改革’研討會綜述”，載《中國行政管理》2001年第9期

齊明山：“我國政府機構改革的出發點、重點、難點”，載《雲南行政學院學報》1999年第5期

郎佩娟：“論‘巨型政府’”，載《政法論壇》1999年第2期

顧家麒：“構建適應社會主義市場經濟的行政管理體制”，載《管理世界》1999年第4期

