

西方国家行政机构改革的趋势及其启示

陈捷

(厦门大学政治学与行政学系,福建厦门,361005)

摘要:当代西方国家行政机构改革呈现出五大趋势,即小政府趋势,决策与执行机构分离的趋势,行政机构的分权化趋势,综合调整机构强化的趋势,机构设置灵活化趋势。了解行政机构改革的这些趋势对我国政府机构改革具有重大的启示和借鉴意义。

关键词:西方国家 机构改革 趋势 启示

—

在人类社会告别旧世纪、进入新世纪之际,政府组织范式也发生了急剧的转变。由于政府面临着相同的变革压力,包括全球化、市场化、信息化的冲击,日益不满的公民,以及财政危机,所有这一切都使得规模庞大、高度集权、稳定僵化的传统政府机构无法适应时代发展的需要。因此,西方发达国家根据国内国际形势的变化,相继进行了以政府机构改革为核心的行政改革。政府面临的问题以及政府职能的趋同化,使得西方各国超越了国情特点、历史文化传统、政党意识形态等的差异,在行政机构改革模式、途径与方法呈现出一些共同的趋势和特点。

(一)“小政府”趋势。由于政府职能、政府机构的扩大,对经济和社会事务的干预增多,各国政府普遍出现机构林立、职能重叠、条块分割等弊病,财政支出也随之增加。因此,精简机构,确定政府的合理规模以提高行政效率,成为西方各国行政机构改革的重要目标和总体趋势。如美国1993年克林顿政府提出的“裁员、节支、高效”的政府机构改革计划,包括以下几项措施:关闭某

些部门设在地方的机构,合并职能重叠的政府机构;5年内精简联邦政府机构人员22.5万人。德国朝野和立法机构一致认为,国家机构改革的指导原则应当是“小国家,大私有”;“小政府,大社会”。德国联邦议会为此专门设立了由15人组成的“小国家”专家委员会,负责研究并提出缩减联邦和各州机构的具体建议和设计方案,以立法形式颁布和付诸实施,并于1994年、1997年两次缩减联邦中央部级机构。

各国缩减政府机构的政策工具和途径主要有:(1)重新审视政府职能定位,缩小政府的职能范围,如英国撒切尔政府行政改革着眼于政府与社会的关系,目的是通过卸载实现政府从社会的全面撤退和重归小政府模式;(2)压缩社会福利项目,放松对企业的规制,通过合同出租将部分公共物品和公共服务的提供权向私营公司和非营利组织等机构转让,缩小政府直接干预和生产公共物品的范围以达到政府机构瘦身的目的;(3)行政机构分权化改革;(4)行政机构设置的社会化,主要是机关后勤部门的社会化,以及将政府的一部分职能和行政工作交由社会组织管理或政府同社会组织一同管理,使政府机构达到精简的目的;(5)公共机构的非国有化,将一部分行

作者简介:陈捷,男(1980—),厦门大学政治学与行政学系硕士研究生。研究方向:比较政府。

政机构建制转移出政府机构的序列。

(二) 决策与执行职能及机构的分离趋势。90年代出现于内阁各部的一个明显而又普遍的改革趋势是政策制定和政策执行的明确区分。负责行政执行的组织和制定政策的部门相分离以及提高执行单位的管理自主权。

改革的指导思想是使中央政府专心致力于其核心工作即政策制定,政策执行应该与政治和政策保持一定的距离,以便政策执行部门能够不受内阁的干涉,专心致力于自己的核心工作,即供给公共物品和公共服务,从而提高管理质量和效率。

其实,在瑞典政府体制中早已存在这种模式。瑞典中央政府中部的数量很少(14个),部的人员不超过1500人,这是因为大多数国家中属于部的职能,在瑞典是由独立机构承担的。部的职能是研究和制定政策规划,大臣和他的协作者们不负责管理问题,在大臣的监督和总局长负责下运转的独立机构拥有执行职能。因此,商务部只有70名公务员,而附属它的独立机构的公务员则达1200名。再如,新西兰的改革者在重构部门结构时就强调对政策部门和提供服务的部门实行职责分离,对不同的组织赋予不同的职能。除三个中央机构(即首相和内阁、国家公务员委员会、财政委员会)外,还有17个政策部,11个提供服务的部门,其余三个部门兼有政策和服务两种职能。英国在下一步行动计划中,设立执行机构这一改革模式最为醒目,即由一个部长负责的庞大的部结构被分解为许多执行机构,每一机构负责一个或数目有限的公共服务的供给,部里仅留少数文官负责政策、计划和协调。

(三) 行政机构的分权化趋势。缩小政府行政范围,分散政府行政机构的权力,是西方国家行政机构改革的又一趋势。这既表现为中央政府与地方政府之间的分权,又表现为政府行政机构内部层级之间的分权。从中央政府和地方政府之间的分权来看,它体现为中央政府将行政管理职能或若干权力如项目管理权、法规制定权等下放给地方政府,使地方政府较之以前拥有更大的权力,承担应有的政府责任。如美国里根政府推行的“还权于州”的改革,法国的权力下放法案,都压缩中央政府的职责和机构,强化州或地方政府的权力和机构。1998年日本政府制定了地方分权推进计划中就具体的政府间职能分工问题、调整中央政府的地方派出机关问题、确保地方财政来源问题等提出了具体方针措施:废除机关委任事务,重新

划分自治事务,中央和地方建立平等的协作关系,积极推动权力转移;对中央政府的地方派出机构进行合理化改革,事务量减少的要缩编,加快对其组织和事务结构的调整,推进地方政府的改革,完善地方政府的行政管理体制。就政府行政组织内部层级之间的分权而言,它体现为压平层级,授权一线,以满足政府对效率、民主和责任的需求。美国公共行政学者彼得斯提出的政府未来的治理模式之一的参与模式,在结构问题上最明显的影响在于使公共组织越来越平板化,上层和底层之间的层级越来越少。比如美国的住房和城市发展部将区域办公室这个中间层级取消,使管理层次由3个变为2个;退伍军人部向区域办公室放权,从而提高了工作效率和服务质量。新西兰积极推进部门权力的非集中化,部级的主要管理权转移到司局一级。从某种意义上说,行政职能的市场化,行政机构设置的社会化以及授予执行机构管理自主权也是实现行政机构分权化改革的方式与途径。

(四) 综合调整职能及机构强化的趋势。与独立或执行机构迅速发展的趋势相对应,西方国家在行政改革过程中还加强了综合调整机构,以强化政府的综合调整和协调的职能。具体表现为:(1) 行政首脑办事机构的加强。如英国撒切尔政府在改革政府机构时,一方面加强首相职权,建立强有力的政府核心班子并充实首相办事机构的力量;另一方面建立政府智囊机构——中央政策小组,将其作为首相取得独立于其他部门的信息和建议的依据。

(2) 综合协调机构的强化。例如,日本加强政府的综合调整职能最引人注目的成果是将总理府本府的一部分和行政管理厅合并成立了总务厅,使它作为综合调整机构在组织、人事和定员管理、行政监察领域实现其社会职能;设立综合联络会议和行政情报联络会议,加强政府宏观计划的协调和情报信息的交流。德国的解决方法是:一是建立部际协调机构。为了把经济引向达到国家经济计划的目标,联邦德国成立了多个部际协调机构和高级决策机构,如对外贸易委员会、行情委员会、协调行动会议等,在内阁和各部之间就一些重大的经济事务和问题起协调和传递作用。此外,许多政府部门内部也成立了各自的协调机构。二是扩大政府的计划管理职能,加强政府对社会经济的干预。相应地在政府体制中,从内阁到各部增设计划职能部门。在内阁中,一方面加强各委员会的作用,另一方面增设了中期财政计划

委员会和经济委员会,并赋予其“财政内阁”、“经济内阁”的地位。

(3) 在职能归口的基础上,推行大部制。英国、法国和日本都有超级部的做法,其中以日本最具有代表性。在日本政府中,不存在为管理某个单一的具体产品、具体行业或具体程序而设立的机构。这些机构有的实行综合政策及跨行业的事业管理,如通商产业省就全面负责全国的工、商、贸等;大藏省统管财政、金融政策和预算、税收。有的机构尽管实行行业管理,但行业覆盖的面很宽,行业的生产、流通及关系密切,相关行业一般常由一个部门管。这种大部制的机构设置方式虽然使每个大部内设机构增多,但从总体上讲,其人员编制仍比那种多而小的机构设置方式要少得多,因为这样的设置方式合并、精简了大量的内设辅助机构,从而保证了政府机构的精干高效。更为重要的是,这种大部制的机构设置方式使每一个机构保持了事权相对集中,又富有较强的综合协调能力,避免了职能相近或交叉部门之间的推诿、扯皮现象,提高了政府行政效率。

(五) 灵活政府模式与机构设置的弹性化趋势。在各国机构改革的实践中表现为临时机构的数量的增长及其作用的强化。在政府正式机构之外设立临时机构以增强政府的灵活性和适应性的思想起源较早。法国的皮萨尼在1956年的研究中提出专务机构的思想时指出,“必须强调,专务应当有一定的分量、一定的复杂性和一定的紧迫性,使它脱离传统行政管理达到领域,为设置具有法人资格和计划预算的独立组织提供理由。还要强调的是,专务应当在一定的空间、技术领域和时间中加以确定。”这里所说的专务机构很多就属于临时机构,这种思想似乎得到了官方的认可。如法国城乡环境委员会自1973年至1978年整整行使了5年职务,朗格多克-鲁西永旅游整治部际委员会于1982年12月31日被撤销,代替的是一个混合服务处。

当前西方国家关于政府治理模式的理论又有新的突破,其一就是主张构建灵活政府模式,主要观点就是在政府内部设立临时性机构、配备临时雇员,尽可能减少常设机构的数量,通过临时机构来实现政府职能目标,认为这样有助于组织机构的创新,避免常设机构的僵化问题。撒切尔派和里根派都是这一观点的支持者和实践者。美国每届政府中总统一一般都成立一个委员会负责行政改造,委员会不是永久性机构,当总统任期届满时也就解散了。加拿大自20世纪60年代的皮尔逊政

府首创特设委员会以来,在特鲁多政府之后迅速发展,虽然时有增减,但数量还保持在一定水平,说明了临时机构的某种必然性和不可替代性。由于临时机构自身也具有一些弊端,西方国家通过明确临时机构的任务、设置的标准和程序、规范人事管理以及把临时机构的管理活动纳入法制轨道等措施,加强了对临时机构的管理,兴利除弊,发挥临时机构的正面效应。

二

尽管我国同西方国家在基本政治制度、政治与行政文化传统、经济社会发展水平、行政发展的阶段等方面,存在着较大的差异。但是,“同处于信息技术的时代(尽管成熟程度不同);行政管理的发展有其一般的规律;权力的运作尤其有共同性的普遍规律;政府权威制度与市场交换制度的运作在各国有共同性的一面;公共物品的生产与供给有其共同的规律;官僚组织的弊病有其共同性。上述六个要素决定了国外行政改革做法对我国的行政改革会有一些直接的借鉴作用。”他山之石,可以攻玉。了解西方国家行政机构改革的趋势对我国政府机构改革具有以下几点启示:

(一) 政府机构改革必须以职能转变为核心。

其一 机构改革能否取得成效,首先在于职能定位是否正确。政府应集中于核心职能的输出上,如提供并严格执行市场竞争的公平规则。其二 政府的机构改革依托于职能的转变,而职能范围、权限和方式的转变必然对传统的机构设置和管理体制提出新的挑战。其三,职能剥离是机构精简的根本原因。因为只有减少了政府职能,才能为精简机构创造必要的前提,而职能的市场化、社会化和分权化都是职能剥离的途径。因此,新一轮机构改革要走出“精简——膨胀”这一怪圈和困境,就不能简单地对原有机构进行撤撤减减,而是要在转变政府职能的基础上构建起社会主义市场经济体制相适应的政府组织结构。从政府机构的设置上来看,可以在专业分工的基础上,加强职能相近机构的合并。我国长期以来在机构设置上偏好专业化分工,专业化分工有利于各部门的职责明晰,但过于强调这一点,不仅使职能相近的各机构之间容易产生相互推诿、扯皮现象,而且也导致了机构设置上的过细过繁,增加了行政成本,影响了行政效率。因此,调整现行政府机构格局,将一些职能重叠或相近的部门进行合并,有助于克服多头管理、政出多门的弊端。

(二)决策与执行分开是提高决策质量与执行效率的重要措施。这是工业化国家机构改革的一条重要经验。

英、美、日等国建立执行性机构的做法对我国也有一定的参考价值。行政机构的设置应与组织功能的分工相匹配,这无疑是正确的。但是,如何划分功能可以进行进一步的探讨:1、十六大提出“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督想协调的要求,继续推进政府机构改革,科学规范部门职能,合理设置政府机构”,即“行政三分制”的机构改革方案。2、国内还有学者提出“行政四分制”,即决策、执行、服务和监督,强调政府执行(行政管理职能)与服务职能是存在差别的,而执行与服务职能的分离是构建服务型政府的关键前提。3、戴维·奥斯本在论述公共部门改造使用的战略指出,不同类型的组织使用不同的途径。公共组织有四种基本类型(实际上就是存在四种不同功能的机构):(1)政策组织,制定政策,如计划办公室;(2)规则制定组织,制定规则,如联邦通信委员会、证券交易委员会;规则制定组织实际上是政策组织的子集,其功能在于通过制定规则为社会掌舵;(3)执行组织,推行政策和规则,又可分为外部执行者,如警察局;内部执行者,如审计和监察部门;(4)服务部门,提供公共服务,又可分为服务外部顾客的组织,如公共事务部,学区;服务内部顾客,如数据处理办公室、机关事务部门。

(三)分权与非集中化是当前各国行政机构改革发展的总趋势。这对于我国下一步政府机构改革方向和方案的设计,有着重要借鉴意义。但应注意分权与责任、能力的均衡。如中央政府向地方政府的分权,不仅要进行中央政府管理体制的改革,强化中央政府的综合协调、监督控制、政策制定部门的建设,还要进行地方政府管理体制的改革,增强地方政府承担责任的机构和能力。在实行行政机构分权化改革前,一定要先回答一个问题:假如中央政府机构被撤销,职权下放,地方是否有相应的机构承担这项职权?如果有,是否有相应的能力,是否承担了相应的责任?

(四)机构改革必须与公共服务的市场化、社会化改革相结合。推行公共服务的市场化和社会化,综合利用政府权威制度、市场交换制度和社会治理机制的功能优势,来提高政府供给公共服务的能力,这也是提高我国民主实现程度,提高行政民主层次的重要手段,也是实现政府精简机构、行政支出以及提高政府掌舵能力的重要途径。加大公用基础设施建设、公共服务、文化教育、社会保

障、卫生、环境保护、行业管理等领域的市场化和社会化改革力度,将政府机构改革与公共服务的市场化和社会化探索有机结合,是我国行政改革与国际上各国行政改革接轨的结合点,也可以有力地促进中国政府职能的转变。

(五)行政机构的设置要处理好稳定性与灵活性的关系。处理好政府常设机构与临时性机构的关系,保持机构设置的灵活性和适应性,是走向治理时代对政府组织机构的要求。确定临时机构的任务和设立的标准和程序,设置执行特别任务、协调部际工作以及决策咨询机构,将临时机构管理纳入法制化轨道,完善灵活高效的政府组织体系。另外,在合理划分事权的基础上,正确处理中央与地方政府机构设置中的对口原则。我国政府机构设置的核心原则就是对口原则,从理论上讲,对口原则通过直线式管理方式,有利于政令的上传下达,有利于提高行政效率。但是如果不顾各地的实际情况,片面强调与上级政府机构保持对口,则可能会设置一些与当地经济发展需要没有任何联系的职能机构,从而造成机构膨胀,降低了行政效率。因此,在进行地方政府机构中,处理好必设机构与因地制宜设置的机构之间的关系,保持机构设置的灵活性,是关系地方政府机构改革成败的重要环节。

参考文献:

- [1]〔美〕B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2]〔法〕夏尔·德巴什.行政科学[M].上海:上海译文出版社,2000.
- [3]〔美〕戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4]卓越.比较政府[M].福州:福建人民出版社,1998.
- [5]张立荣.中外行政制度比较[M].北京:商务印书馆,2002.
- [6]周志忍.当代国外行政改革比较研究[M].北京:国家行政学院出版社,1999.
- [7]国家行政学院国际合作交流部编译.西方国家行政改革述评[C].北京:国家行政学院出版社,1998.
- [8]李和中.1996-2001年日本政府机构改革的底蕴与启示[J].中国行政管理,2001年第7期,第40-42页.

责任编辑 陈振铨