

# The Comparison and Reflection on the System and Reform of Administration in China and Foreign Countries

Xinmeng Zhang

History and Administration School, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan  
Email: 351012542@qq.com

Received: Jan. 3<sup>rd</sup>, 2018; accepted: Jan. 15<sup>th</sup>, 2018; published: Jan. 13<sup>rd</sup>, 2018

---

## Abstract

The reform of administrative system is the key link in the overall reform of our country. Some scholars have made fruitful achievements in the research on the development course, main objectives, existing problems, basic experiences and path selection of the reform of China's administrative system. This article only compares some aspects of our country's reform of the administrative system with those of other countries to find out the differences between the theory of the reform of the administrative management, the course of the reform, the objectives and path choices and the methods of the reform, and then summarizes and studies the next step prospects.

## Keywords

Administrative System, Reform, Comparance

---

# 关于中外政府行政管理体制及改革的对比思考

张欣萌

云南师范大学, 历史行政学院, 云南 昆明  
Email: 351012542@qq.com

收稿日期: 2018年1月3日; 录用日期: 2018年1月15日; 发布日期: 2018年1月23日

---

## 摘要

行政管理体制改革是我国整体改革至关重要的环节。国内一些学者就我国的行政管理体制改革发展历程、存在的问题、主要目标、基本经验、路径选择等方面的研究取得了一定的成果。本文就我国的行政管理

体制改革一些方面与国外进行对比, 从中找出行政管理改革的理论、改革历程、改革目标和路径选择及方法的一些差异, 然后进行概括与总结和对下一步研究进行了展望。

## 关键词

行政管理体制, 改革, 对比

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

行政这个词是具有广义和狭义两种含义。何为广义的行政? 即包括政府事务、事业单位、企业及其他的社会组织的内部管理。而狭义的行政指的是具体事务的管理, 比如以国家行政机关为主的行政主体处理公共事务, 进行社会管理, 提供公共服务等的一些社会活动。行政体制则是一个国家行政机关的机构设置, 权力划分、运行程序及制度等的总称。

## 2. 中西方行政体制理论的历史发展

### 2.1. 背景

我国是有着悠久历史文化的传统大国, 在几千年的行政管理实践经验基础上积累了丰富的行政管理经验和思想。最早在《左传》中就有“行其政事”, “行其政令”; 在《史记》中有“成王少, 周公恐诸侯叛周, 公乃摄行政当国” [1]。从史籍中“行政”的含义, 我们可以看出是指国家事务的管理。商鞅的《商君书》、孔子的《论语》、孟子的《孟子》, 其中也都包含了大量关于行政体制及行政管理思想。随着社会经济的发展, 生产方式的转变, 行政文化的进步, 行政管理体制也经历了一个不断发展的过程。秦汉时期, 中央和地方行政体系的框架和模式基本形成, 明清时期内阁制的出现, 政府机构由皇权统治。到了民主革命时期, 孙中山先生提出共和体制的基本架构是“权能分立”和“五权分立”, 他有选择性的借鉴了西方行政及政治体制的思想 [1]。新中国成立后, 以毛泽东为中心的共产党人, 学习马克思主义, 列宁主义中关于行政体制及管理的原理, 探索与中国的实际相结合, 形成了具有中国特色的行政体制思想。再到后来改革开放、全国人民代表大会不断地召开, 众多领导人和代表最终确立了国家最高权力机关、政府的定位、制度建设和创新、领导体制、依法行政等, 人民的观念也是在不断地更新中。

而在西方, 古希腊学者亚里士多德很早就使用过“行政”一词。古希腊罗马时期, 柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、文艺复兴时期马基雅维利的《君主论》、洛克的《政府论》, 都包含着丰富的行政体制及行政管理思想。具体来说有: 1) 以宏观理论为根本的西方近代启蒙思想家思想, 即“社会契约”、“天赋人权”、“行政权与立法权、司法权分立”。2) 以威尔逊与古德诺的“政治—行政二分法”为基础的古典行政理论, 最具代表性的就是“政治是国家意志的表达, 行政是国家意志的执行” [2]。这一理论大胆将行政与政治分开, 并对政治官员和公务员的工作做了界定。3) 现代西方国家“科层制”(官僚制)理论, 即具有层级式的权利体系, 照章办事的运行体制, 不考虑人情感的组织管理, 合法的人事行政制度也为当时奠定了理论基础。

## 2.2. 中外行政体制类型的不同

我国宪法规定中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，也是最高国家行政机关。人民代表大会制度是当代中国最基本的政治制度。当下政府的组织体系中政府权利横向关系包括：国家元首、立法机构、行政机构、司法机构；政府权利纵向关系中央集权、地方分权，总体来说我国还是一个以中共中央为核心的“6+1+2”体系[3]。西方国家主要分为以下四个类型：

1) 内阁制。它源于英国，又称责任内阁制，是当前西方国家最普遍的一种政府组织形式。其主要特点是：通常由议会中占多半席位的政党，或政党同盟的首领经国家元首之命组成，内阁首脑和大臣定期需要向议会汇报他们的工作，并在国家元首颁布的法律和命令上签署，对议会负责任。

2) 总统制。这个最典型的国家是美国，政府是由总统担任国家元首和行政首脑的一种政府制度。主要特点是：总统既是国家元首，又是政府首脑，独揽了国家的行政大权，政府成员基本上都是由他任命，由他领导，并直接向他汇报工作。这种制度将政府与国会完全分离开，政府中的成员不得同时兼任国会议员，也不能参加国会立法的商议和表决。政府成员只对总统负政治上的责任，总统只对选民负政治上的责任，总统无权解散国会。

3) 半总统制。最典型的国家是法国，它是一种介于总统制和内阁制之间的体制。它的主要特点是：总理只是形式上的政府首脑而已，实际上只起到了辅佐总统的作用，总统才是政府决策的核心；他可以按宪法惯例任命议会多数党领袖为总理，同时根据总理提议任命其他政府官员；政府成员也不能兼任议员。国家总统不对议会负责，而只对选民负责。

4) 委员会制。是以瑞士为典型的其他一些国家的体制类型，它国家最高行政权力是由议会产生的委员会集体行使的，是一种特殊的政府组织形式。国家最高行政机关是由联邦议会两院联席会议选出的七名委员组成的联邦委员会。

由于历史文化背景不同等原因，西方不同的国家之间的行政体制也会有所差异，但它们仍具有一些相同的特点，即国家权力都分为立法、司法、与行政，各个机关之间相互监督，相互制约，使国家权力保持一种平衡的状态。

## 3. 中外行政体制改革的过程

### 3.1. 西方行政体制改革的主要理论与方法

20世纪80年代，所有的现代化国家和一些追求现代化的国家，都纷纷加入到改革的浪潮之中，官僚制弊端的逐渐凸显，政府赤字的扩张，越来越多的问题亟待政府去解决。行政改革就是试图突破这种传统理论和管理模式的束缚，想要用崭新的理论去实现从传统行政模式向新的行政模式转换。其中最具影响力和代表性的有布坎南的公共选择理论和奥斯本的企业家政府理论等，这些理论出现后，带来了新公共管理思潮，提出了企业型政府、服务型政府等新政府管理理念，西方国家开始掀起了改革的热潮。

#### 3.1.1. 公共选择理论的“政府失败说”

这一理论较早关注政府失败问题，它在探讨政府预算超支、效率低下、官僚主义等问题出现的原因时，提出了“经济人”假设。“经济人”顾名思义就是追求经济利益，使自己利益达到最大化，政府也是“经济人”[4]。人们通过货币来购买给自己带来最大满足感的私人物品；选民则是把选票投给能给自己带来最大利益的政治家，两者其实是有相似性。政治家也是去选择支持那些能为自己带来最大利益的政策方案，所以，建立在传统理论基础上的政府机制不能以盈利为目的，对政府官员的物质激励是非常有限，导致不能明确去追求自身的经济利益，从而迫使他们选择采用其他方式去获得自己的利益。就产生了政府规模的扩大、部门支出的增长、效率低下甚至引发的寻租行为都是政府追求自身利益的结果。

公共选择理论提出的改革主要思路就是在政府中引进市场机制，提高社会民主程度，在公共部门恢复自由竞争，改善官僚体制的运行效率。

### 3.1.2. 企业家政府

企业家政府理论是要借用企业家在经营企业中所追求的一种讲效率、重质量、善待消费者和追求完美服务的精神[4]。随着市场开放，竞争过大，政府官僚看到一些企业发展却是越来越好，这种现象会让他们开始思考，政府的职能到底是干什么。此时理论的提出恰是想在政府管理中广泛运用企业管理的一些科学管理方法，改革政府机构中的公共管理部门，开始注意公共服务对于大众的满意度，想要通过把竞争机制注入到政府公共服务中去。将公民体验政府提供的公共服务变为受顾客导向的政府去满足顾客的需要，这种改革方式是通过市场力量来进行变革，当然也有反对的意见和弊端。

### 3.1.3. 新公共管理理论

随后，西方学者又诞生了新的观点和看法，体现为以市场定价取代政府定价、公共服务的提供方式上采取招标和合同出租等。这样会削弱中央政府集权，向地方政府及政府内各层级分权，公共服务将社会化。具体表现为政府通过制定优惠政策、采用公私合作及授权社区等措施，利用市场和社会组织的力量去提供公共服务[4]。

在这些理论的指导下，西方国家的公共行政改革取得了一定的成效。从改革的总体效果上来看，提高了政府管理效率和公共服务质量，这是改革的关键。政府管理基本的目标就是效率，就是追求以最少的人力和物力的消耗来完成既定的工作。总之西方政府改革的总趋势是放松规制，弥补市场的不足，可以由市场运作的功能交给市场，政府角色转化为进行决策，而具体的执行则交给相应的独立执行机构，对其充分授权，实现决策和执行的分离。这种分权化的趋势既减轻了政府的负担，使得政府部门精简、高效地进行决策，又充分调动下级部门人员工作的积极性，进而提高公共服务的质量，在一定程度上适应了经济和社会发展的客观需要。

## 3.2. 我国行政体制改革的过程

在我国，新中国刚刚建立的时候，各个方面都不尽完善。我们没有成熟的理论体系作为改革的指导与支撑。面对西方改革浪潮的冲击，我国学者对于来自于西方的那些舶来品若有所思。西方的那些理论到底适不适合我国的行政体制的发展呢？我们开始了自己的摸索与尝试：自1978年开始实行改革开放，中国的经济和社会发展取得了重大成就，三十多年来，我们学习西方的先进理论再结合我国政府自身的情况先后经历了六次较大的行政管理体制改革[5]。1982年的机构改革，为了适应工作的中心向经济建设方面转移，主要的着力解决政府机构臃肿、层次繁多、人浮于事、效率不高等状况，国务院工作部门数量下降，建立了干部退休制度，向领导班子和干部队伍中注入了新的活力。1988年则首次开始关注转变职能这个关键因素，裁减专业管理部门和综合部门内设的专业机构，国务院部委从45个减为41个，直属机构从22减为19个，人员编制比实际减少了19.2%，加大专业部门对企、事业的干预，提高政府宏观的调控能力。1993年，进一步实施改革计划，精简机构，加快转变政府职能，中国正式确立要建立市场经济，撤并了一些专业经济部门和职能交叉的机构，将经济部门的工作重点转到宏观调控上来，但改革是一个漫长的过程，此时成效并不显著。到1998年是改革开放以来力度最大的一次改革，进行国有企业所有制改革，在转变职能方面迈出了更大的一步，实行政府机关与所办经济实体以及直接管理企业的脱钩。到了2003年机构改革，着重对国有资产管理、宏观调控、金融监管、流通管理、食品安全监管、人口与计划生育等方面的体制进行了调整[6]。到2008年，我国第六次行政管理改革主要实行大部制，将原来分工比较细的部门合并为大部委。改革远远没有结束，随着党的“十六大”报告中提出，适应社会

市场经济的要求，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍。到如今的十九大报告强调政府机构改革不应仅仅停留在表面，而应深入到政府机构内部，并逐步优化内设机构的设置。

从以上可以看出，行政管理体制要适应社会主义市场经济、民主政治、科学文化各个方面的发展。不仅是西方国家面临着一系列的问题，我国同样也面临着机构庞大、人员臃肿、官僚主义严重、办事效率低下、考核体系各方面不健全、不完善等问题。所以在改革的每个阶段，我们是向西方吸取和借鉴了一些好的、精华的东西。好比说公共选择理论，我国随着经济实力不断上升，政府也开始出现了“失败”的一些行为。针对于西方政府的失败，他们设计出更有效率、更加民主、更加平等并且更受限制的政府结构，这对我国是很有启发的。所以我国在改革探索的时候，基于公共选择理论“政府失败说”的启示，转换观念，引入市场竞争机制，将政府行为法制化，健全和完善监督机制等等，我们经过这几十年的努力，我们的政府由经济型政府转变成社会型政府；从全能型政府转变成有限型政府；从管制型政府转变为服务型政府。

#### 4. 中外行政体制改革的比较

总结国外行政体制改革的经验，全面系统地了解国外行政体制改革的社会背景，对于我国有选择地借鉴外国行政体制改革成果有着很强的现实意义。从总的历史进程来看，改革与它们社会经济发展进程大体一致的。官僚制理论的出现与国家的工业化进程和垄断资本主义阶段相适应的，而企业家政府理论模型则是在这些国家基本上都进入后工业化阶段的情况相适应的。并且从西方行政改革的实践来看，这些理论在特定的时期出现并且受到热捧，也是由于当时的社会背景。而针对某些理论纠错，却不能够将其完全的取代。所以官僚制政府模型虽问题重重，但目前还没有一种理论能取而代之，后面的理论模型只能对其加以修正或补充，而不是彻底放弃官僚制。

西方发达国家改革后期的基本环境是后工业社会，具备完善的市场运行机制、完备的法制和发达的市民社会，社会环境压力要求政府改革的原因是要解决政府财政赤字困境，消除过度的官僚制带来的程序繁琐、繁文缛节等问题。我国行政管理体制改革与西方相比具有以下特点：1) 早期我国改革的突破始于农村，三十多年前，从农村开始的经济体制不断深入，进而对政治体制改革提出了新的要求；2) 我国改革呈渐进式发展，设定一个目标，不断地向前推进，而不是突变推翻原来的体制；3) 我国行政管理体制改革具有顶层设计的特点，从基层农村开始，取得了经验后，经过试点加以总结，然后在全国进行推广，每隔五年由上到下逐步推进。由此可见，我国改革初期的基本环境是农业社会向工业社会转化，此时市场不太健全、法制不太完备、市民社会初露端倪，行政体制的发展还远远没有建构起韦伯的理性官僚制，我国公务员制度也只是初显雏形。面临种种弊端，要解决的主要问题就是消除阻碍经济发展的体制性障碍，所以我国一方面是要弥补官僚制不足，借鉴和学习官僚制的合理因素，加强监管，确立法律制度的权威，使公共行政处于制度化的调节之中，以解决当前有法难依，市场失序等问题，避免发达国家实行官僚制中所暴露出来的缺陷，学习和借鉴企业运行的运行机制和方法；一方面又要根据自身国情，结合我国实际，在政府运行中增强成本意识，注重绩效考核，形成以结果为导向的管理体制，进行人事制度的改革，政府在提供公共产品时要体现公共性。在公共服务的提供中引入竞争机制，打破政府垄断，促使公共服务主体多元化；在处理政府与公民的关系中，倾听民众的意见，努力做到全心全意为人民服务。

从以上分析来看，西方行政体制改革是在特定的背景下进行的，行政改革提出的理论只是一个工具箱，是为解决政府对环境的不适应性而采取的各种方法。若是不顾环境的约束，原封不动的照搬国外改革的一些模式，可能最后的结果就是南辕北辙。

## 5. 结论

世界是一个大家庭，任何一个国家都不可能离开世界而独自发展。面对公共行政改革这股强劲的潮流，借鉴和学习国外行政体制改革的有益经验，就成为了我国行政改革的必然的选择。通过中外行政体制改革的比较，探索公共行政活动的规律性，这对于我国构建既有中国特色又能体现时代精神的行政体制理论，促进行政体制改革实践的深化具有重要的理论和实践意义。李硕认为，在今后的行政管理体制改革中，必须注重一体化设计和整体化推进，在科学行政的理念指导下，以制度推进式改革完善服务型政府构建[7]。夏书章提出：“行政改革是各国普遍关注的问题和行政学研究的重大课题。研究行政改革和探讨行政发展的基本趋势，对建立‘权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制’，促进我国行政管理科学化和现代化具有重要意义”[8]。黄文平指出，着眼于转变经济发展方式，推进政府职能转变；着眼于优化政府组织结构，坚定推进大部制改革；着眼于促进城乡统筹发展，积极探索省直接管理县的体制；着眼于保障和改善民生，积极稳妥分类推进事业单位改革[9]。相当一部分学者认为，目前我国行政管理体制改革的关键环节和重点把握的方向仍然是政府职能转变，这是推动整个行政管理体制改革的着力点。

无论是西方发达国家还是中国，行政体制的改革都是在特定的背景下，顺应了时代改变与发展的潮流。没有说哪一种体制是可以一成不变的，因为万物都在变，我们只有找到规律，发现规律去适应我们的生活环境。新中国成立后，政府与人民大众的关系在变，职能与角色在变，我们向西方学习的过程中出现了问题是在所难免的。当下的中国是属于转型期的中国，如何去适应市场经济带来的变化和全球经济新常态的考验也是值得我们思考的。在许多学者的研究的基础上，我们知道政府职能的战略转变和重新定位，体制转型和管理方式创新是今后我国行政体制改革需要突破的重要问题。中西方国家一直都在对比和学习，虽然每一次的全国人大的召开，对于深化改革都有更加完善的补充，但是大的方向还是一致的。不管如今，公共管理、公共服务、治理等一些理论和方式盛行，我还是认为没有哪一种理论是可以解决所有遇到的问题，但我很支持现在的“合作式”治理模式，政府非常明确自己的定位，适当的放权，政府职能转变，但保持一定的限度，与市场、企业等第三方组织一起为我们提供公共服务。公务员庞大的队伍需要专业化、职业化，制度建设过程中要不断创新和突破，大众的思维也要打开，观念也要跟得上国际的步伐，当然，全程还要有法律的保障，只有各个方面一齐发力，将建设法制政府、服务型政府、责任政府和效能政府结合起来才能最终完成我国行政管理体制改革，并推动整体改革向纵深方向发展。

## 参考文献 (References)

- [1] 范文. 中外行政体制理论比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 7.
- [2] 李荣华. 多视角比较, 有取舍借鉴——“中外行政管理体制改革: 比较与借鉴”学术研讨会综述[J]. 中国行政管理, 2004(3): 63-64.
- [3] 谢庆奎. 当代中国政府与政治[M]. 北京: 高等教育出版社, 2010.
- [4] 张立荣. 中外行政制度比较[M]. 北京: 商务出版社, 2002.
- [5] 张攀峰. 我国行政管理体制改革历程的思考[J]. 陕西广播电视大学学报, 2009(3): 57-59.
- [6] 中央机构编制委员会办公室. 我国行政管理体制改革进程的回顾[N]. 人民日报, 2008-12-18(7).
- [7] 李硕. 有关行政管理体制改革的探讨[J]. 经营管理者, 2011(24): 90.
- [8] 夏书章. 行政管理学[M]. 广州: 中山大学出版社, 2008.
- [9] 黄文平. “十二五”时期深化行政体制改革的几个着力点[J]. 行政管理改革, 2011(1): 34-36.

**知网检索的两种方式：**

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>  
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>  
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)