

关于赴英国考察行政管理改革情况的报告

作者：中国行政管理学会赴英考察团



为贯彻朱总理2002年10月16日接见中国行政管理学会负责人时所做的关于“要借鉴外国行政管理改革经验”的指示，深入研究行政管理体制改革问题，经国务委员兼国务院秘书长王忠禹、国务院副秘书长徐绍史批准，中国行政管理学会组成由郭济为团长、高小平为副团长一行8人赴英考察团，应英国高德培训中心和英国公共行政与政策学会邀请，于2002年12月13日至21日对英国进行了学术考察和访问。

考察团访问了英国内阁办公厅、伦敦都市哈罗市政会、英国公共行政与政策学会、英国行政管理研究中心、牛津大学、剑桥大学、伦敦都市大学等政府机关、研究机构和大专院校，听取了英国首相行政管理首席顾问格瑞汉·马拉邦德，哈罗市副市长约翰·罗宾逊，英国行政管理研究中心首席研究员兼英国公共行政与政策学会负责人安德鲁·维特，牛津大学东方研究院院长、英国皇家科学院院士格雷·杜德桥（中国社会科学院名誉高级研究员），伦敦都市大学副校长玻博·艾利特和法律、政府治理与国际关系学院院长卡尼·奥斯曼等官员和专家学者有关英国行政管理改革的介绍和专题报告，分三次与20多位政府官员和学者进行交流座谈，了解和掌握了英国自撒切尔夫人执政至布莱尔政府推行行政管理改革的基本情况，重点考察了近年来政府在提供公共服务方面的改革情况和电子政务发展情况。

考察期间，我会与英方有关单位初步商定了2003年在北京由我会、北京大学、英国公共行政与政策学会、牛津大学共同主办、北京大学承办“行政改革与公共服务”国际研讨会的事宜。考察团成员单位北京大学和华中科技大学的有关负责同志还与英方有关机构探讨了联合培养研究生、互派学者访问等合作事项。考察团还拜会了我国驻英使馆，向使馆主要负责同志报告了考察工作，并听取了使馆同志对英国行政管理改革情况的介绍。使馆协助搜集了有关资料。

现将考察收获与建议简要报告如下：

一、英国行政管理改革的背景和理论

1979年撒切尔政府上台以后，推行了大刀阔斧的行政管理改革。与其他发达国家一样，当代政府行政改革的动因主要是国内外环境的变化，政府面临的财政危机、管理危机和信任危机。改革的主要方向是公共服务的市场化。

撒切尔主义公共管理新思维的特征可以归结为四条：一是崇尚市场机制和市场力量，主张尽量减少政府干预；二是主张廉价小政府，节省开支，减少税收，从而激励私人资本投资，导致经济繁荣；三是加强对高级文官的政治控制，大力削减公务员队伍的规模；四是政府引入私营部门的管理方法，鼓励公私之间的竞争，鼓励公共事务向私营部门的转移。

二、英国行政管理改革的主要内容

英国行政改革内容相当广泛、比较全面，涉及分权化、民营化、竞争机制、企业精神、非管制化、服务质量、对工会力量的限制等。概括起来为四个方面：

（一）政府角色定位与职能优化。改革着眼于政府与社会的关系，目的是通过“卸载”实现政府从过去包揽社会事务的状况全面撤退，回归小政府模式。改革的主要手段是非国有化和公共服务市场化。

（二）公共服务领域的市场机制。对那些不能完全推向市场的政府职能实行不同形式的社会化，如合同外包制、内部市场机制等，期望通过竞争带来的破产、失业的威胁来激励公共雇员，提高公共部门绩效。

（三）公共政策领域的改革。改革涉及到教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、公共交通、就业等各个领域。公共政策领域改革体现出六个共同发展趋势：从平均主义式地对待所有人到给不同的人以不同待遇；从普遍性的享有权到选择和公共服务的定额配置；服务提供者由公共机构的垄断到公私混合机制；从服务提供者的集中配置到某种形式的顾客选择；决策权从地方向中央集中，管理和财务权向地方下放；预算配置上引进竞争和结果取向。

（四）行政体制内部的改革。包括组织结构、工作程序、人事制度、监督机制、公共责任机制、管理方法技术等。

最具有英国特色的重大改革举措是设立独立的执行机构。1988年，英国政府开始推行“改进政府管理：下一步行动方案”。方案的核心是决策与执行分离，主要形式是在部门内部设立独立的执行机构，履行政策执行和服务提供职能。推行这一改革主要目的有：减轻部长的工作负荷，使之集中精力考虑重大政策问题；提高高级文官的服务提供经验和管理技能；打破公务员统一的录用体制、统一的工资级别、统一的考核标准，实行多样化管理，以利于履行多样化的职责；赋予管理者以充分的自主权，使之能充分发挥积极性和创造性，实现组织目标；增加财务管理和人事管理方面的灵活性；提高透明度，改进责任机制和加强公众对公共服务部门的监督等等。

执行机构在中央各部制定的政策和资源框架文件下履行职责。框架文件以长期规划和年度报告为基础，其内容包括：“政策本身；执行政策所需的资源；应该达到的目标和工作结果；管理者履行职责被赋予的自主权限；敏感政治问题出现时处理的方式和程序。”主管部长承担制定框架文件并根据年度审查结果修改框架文件的责任，执行机构负责人对在既定框架下达到最佳结果承担个人责任。与此相适应，在机构编制、人员录用标准和程序、工资级别和待遇、内部组织结构、财务管理等方面，执行机构负责人拥有充分的自主权。

英国政府全面转换管理和责任机制，成为英国行政管理改革的一个转折点。体现为四个转变：工作目标从“规则为本”到“结果为本”的转变；上下级部门从隶属关系到契约关系的转变；控制机制从投入、过程控制到结果控制的转变；权力从集中向分权制度化的转变。有的学者认为，这些转变是政府管理“范式”的根本变革。

英国政府十分注重行政管理改革政策和措施的连续性。保守党推行的以市场化和“新公共管理”为主要方向的改革，基本上被工党政府所继承。以对公有制的态度为例，工党修改了党的章程，取消了原党章第四条关于生产资料公有制的主张。在公共管理的操作层次，市场机制和竞争、市场原则和引进私营部门管理技术依然是工党政府提高公共服务水平和质量的主要手段。可以说，新工党的“第三条道路”是在继续保守党政府改革大方向的前提下，顺应环境变化的需要并总结前段改革经验的基础上进行的渐进调整。

布莱尔政府的行政改革纲领是1999年出台的《政府现代化白皮书》。《白皮书》追求三个目标：确保政策制定的高度协调和具有战略性；以公共服务的使用者而非提供者为中心，确保公共服务更符合人民的需要；确保公共服务提供的高效率和高质量。围绕这三个目标，改革集中于五个领域：（1）政策制定；（2）公共服务的回应性，即与公民需求的高度衔接；（3）公共服务提供的效率和质量；（4）信息时代的政府即大力发展电子政务；（5）公务员制度改革。



三、英国行政管理改革的主要特点和问题

(一) 英国行政管理改革力度较大，效果比较明显。在政府和社会关系上，改革体现了政府退却、公共服务市场化、社会化等理念；在政府内部管理上，改革体现了公民为中心、服务导向、结果为本、市场机制为基础等理念。

(二) 英国政府把行政管理的重点放在提高政府的服务质量和效率上，主要手段是新的管理原则、新技术、新方法在公共管理中的应用。英国政府内部行政改革的侧重点是管理层次，这与我国行政改革的侧重点是机构改革显然不同。

(三) 英国的改革很激进，但又具有系统设计、稳步推行的特征。从雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案、下一步行动方案、公民宪章运动、竞争求质量运动一直到后来的政府现代化白皮书，可以看出在不同的阶段，改革的侧重点有所不同，追求的目标有所不同，改革的主要形式不同，但不同阶段之间有着有机的联系，且对每一重大改革措施都进行独立的评估，以保证下一步改革具有坚实的基础。

(四) 英国行政管理的困难与问题。一是分权化导致了政府缺乏整合协调能力，执行机构存在各自为政现象；二是决策与执行分开后，执行机构增多，决策机构与执行机构之间如何协调成为问题。三是工党执政后为了改善与公务员的关系，放松了对政府绩效的管理，导致内阁各个部门、地方政府之间出现宽严不平衡现象；四是“数字鸿沟”使许多穷人无法使用因特网与政府打交道，使电子政务的作用难以成分发挥。

四、几点建议

(一) 我国深化行政管理改革要继续抓住转变政府职能这个“牛鼻子”，引入一些新的措施，使转变政府职能落到实处。英国政府把行政改革的重点放在决策与执行分开上，而不是简单地减少机构和公务员人数，这一做法有值得借鉴之处。根据我国的情况，党的十六大提出“决策与执行相协调”是完全正确的。所谓协调，就是一方面要做到职能相对分开，另一方面又要使之建立起有机联系的机制。在我国要强调树立服务理念，试行把地方政府机构中负责执行的机构单独设立，引入竞争机制，强化监督机制等。

(二) 行政管理改革要长期进行下去，并不断深化和完善。英国从保守党执政到工党执政，始终坚持进行行政管理改革，才有不断取得的进展。我国自改革开放以来，围绕建立社会主义市场经济的目标进行行政管理改革，要革除计划经济条件下政府管理体制和管理方式，是一次更加深刻的革命，不可能在一个很短的时间中完成。要有长期进行行政管理体制改革的思想准备。

(三) 把绩效管理纳入行政管理改革中。英国行政改革的一条经验就是大力推行政府绩效评估。建议把政府机关绩效管理作为深化行政管理体制改革的重要内容，纳入下一轮政府改革方案，作为行政管理体制改革的配套措施。

(考察团团长：郭济；副团长：高小平；团员：周志忍、徐晓林、马东旭、张宗友、郑万城、侯少华。执笔人：周志忍、高小平)

打印

关闭窗口

单位地址：北京市西安门大街22号(100017)

如有任何意见与建议请写信至：cpa@cpasonline.org.cn

