

## 国外法定机构管理模式比较研究<sup>〔\*〕</sup>

○ 陈水生

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

〔摘要〕20 世纪 70 年代以来, 欧美国家为了应对政府职能扩张、政府规模膨胀、公共事务激增、财政危机与信任危机以及民众需求多样化等挑战, 纷纷设立法定机构来解决这些问题。英国的执行机构、美国的独立机构、新加坡的法定机构和日本的独立行政法人在管理和运作模式上既具有共性也有独特性, 其经验对我国事业单位改革和行政改革具有重要的借鉴意义: 科学划分归类公共部门和事业单位, 开辟法定机构发挥有效职能的政治空间, 保障法定机构自主性与“适距控制”的平衡, 构建多元化的法定机构绩效评估体系。

〔关键词〕法定机构; 执行机构; 管理模式; 比较研究

### 一、问题的提出

法定机构是立法机构通过专门立法设立的与政府决策部门相区别的, 相对自主、独立运作, 承担法律赋予的执行公共政策、提供公共服务和发展经济职能的公共管理机构。法定机构在其他国家和地区大量存在并发挥着作用, 在英国被称为执行机构、在美国被称为独立机构、在日本被称为独立行政法人。

20 世纪 70 年代以来, 西方发达国家掀起了一场新公共管理运动。经过 30 多年来的一系列改革, 英、美、新、日等国家都创立了较为成熟的法定机构。决策

---

作者简介: 陈水生, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士, 助理研究员。

〔\*〕本文系国家社科基金项目“城市低收入家庭公共服务的需求表达机制研究: 基于上海、长沙和成都的调查分析”(11CGL098) 的阶段性成果。本文还受到复旦大学新进青年教师科研项目的资助。感谢复旦大学国际关系与公共事务学院薪火计划本科生谭想和曾敏在前期资料收集整理中所做出的贡献; 感谢唐亚林教授在本文修改过程中提出的宝贵意见。

与执行分开意味着政府职能的转变,政府掌舵而不是划桨。由熟悉政策制定和政策咨询的高级公务员组成的政策核心司负责政策制定;设立相对独立的法定机构负责政策的具体执行。这一模式正为世界上其他国家借鉴和利用。近年来,随着我国政府改革和事业单位体制改革的推进,国内不少地方政府开始进行法定机构的改革试点。本文主要通过对外国法定机构运作与管理模式的比较研究,为我国法定机构的发展改革和事业单位改革提供经验借鉴。

## 二、国外法定机构管理模式的国别比较

### (一)英国执行机构的运作机制

英国是当今世界行政改革的先驱。20世纪80年代,英国行政改革中创设的执行机构成为之后日本、新加坡等国家仿效的原型。20世纪70年代,英国政府受到新技术变革、全球化和国际竞争等挑战。由于在处理经济、社会等问题上的无能以及公共部门管理效率的低下,英国政府面临着日益严重的财政危机、管理危机和信任危机。这些危机迫使英国政府开始实施一系列变革措施,“下一步行动方案”和执行机构改革就是此次改革的产物。

#### 1. 执行机构设立的原则和程序

1988年开始实施的“下一步行动方案”是英国行政改革中最为重要的事件,标志着英国公共服务改革的一个转折点。<sup>[1]</sup>“下一步行动方案”与“公民宪章”运动、竞争求质量运动构成了20世纪90年代英国行政改革的总框架。<sup>[2]</sup>1986年11月,首相顾问伊布斯领导的8人小组进行了一次较为全面、大规模的审查活动。在广泛深入调查研究的基础上,评审小组于1988年向首相提交了一份《改进政府管理:下一步行动方案》的报告。报告指出英国政府部门管理中存在5大重要问题:第一,绝大多数文官的工作任务是提供公共服务,但现有的管理体制却不是按照提供服务之需要而设计的;第二,高级文官的特长是政策分析和咨询,负责向议会做出解释,这种职能设置忽视了政府内部管理工作,高级文官缺乏提供服务的经验和管理技能;第三,部门工作具有多样性和复杂性。部长还要向公众和媒体提供信息,其工作负荷超过了个人能力;第四,对各部的控制集中在预算和人事上,对部门绩效和实际结果没有给予足够注意;第五,公务员队伍庞大而多样化,不能作为单一实体进行管理。统一的录用体制、工资级别和考核标准不适合履行多样化的职责。<sup>[3]</sup>

在对以上问题分析的基础上,报告提出了改革的基本原则:首先,各个部门应根据职能和任务来组织工作,其体制和内部结构要有利于高效率地执行政策和提供服务;其次,管理者要采取有效措施,使工作人员具备有效履行职责和完成任务的技能和经验;再次,保持有效的内外部压力,促使各部门不断改进工作,追求“物有所值”<sup>[4]</sup>。报告建议:建立执行机构来执行公共政策和提供公共服务;加强人力资源开发和利用;保持外部压力以推动持续性改进。<sup>[5]</sup>执行机构具有以下特征:清晰的业务范围,履行向外部提供服务的职责,享有财务和人事等

方面的自主权和灵活性,首席执行官就运营决策承担个人责任,依据既定目标对绩效进行评估。<sup>[6]</sup>

为了推行《下一步行动方案》,英国保守党政府专门设立了项目小组,筛选出一部分政府机构率先进行执行机构改革。执行机构的设立过程主要由执行机构候选者的上级主管部门、方案项目小组和财政部三方参与。部属机构要转变为执行机构,需要按照一定的标准并通过一定审查程序:主管部长确认这个机构可以私有化,可以通过合同出租的方式转给私营组织。只有符合这两个条件,才能转变为执行机构。而且,转变为执行机构还要符合以下标准:是否可以提供明确的服务;是否具备足够规模来支撑执行机构的身份;政策制定与执行是否可以分开;主管部长是否需要介入该单位的日常管理工作。<sup>[7]</sup>

## 2. 英国执行机构的运作管理

(1) 执行机构负责人的选拔。选拔主要采取公开竞争的方式,先会确定负责人应当具备的基本素质,比如特别强调领导变革的能力。在选拔执行机构负责人时,比较偏爱私营部门管理人员,希望能持续引进私营部门的管理技术,增强机构活力。然而资料显示,1992年底被任命为执行机构负责人的85人中,真正来自于私营部门的只有6人;1995年共有71人通过竞争方式被任命为执行机构负责人,但只有36人来自其他公共部门。<sup>[8]</sup>

(2) “适距控制”与框架文件。设立执行机构的目的之一是保障管理者有充分的管理自主权,这势必要求主管部门改变其控制方式。“适距控制”原则是指上级主管部门同执行机构保持适当距离,通过政策与资源框架文件实行间接控制。在主管部长和执行机构负责人之间签订工作合同,以明确双方的责任和义务。<sup>[9]</sup>一般而言,框架文件包括以下内容:机构负责人向主管部长承担的责任;机构的目的和工作目标;机构所提供服务的具体内容;包括财务目标、财务与规划、核算报告方式在内的履职资源配置;雇员工资及人事安排。<sup>[10]</sup>除框架文件外,年度业务计划也是一种约束执行机构的手段,它由主管部门和执行机构负责人协商确定,对执行机构的年度业务进行约束和指导。

(3) 持续性绩效改进的外部压力。虽然有准契约性质的框架文件,但还是无法完全保障主管部门对执行机构进行有效监督和约束。因此,1990年内阁办公厅开始对执行机构绩效进行评价,通过《执行机构评估》将结果公布于众。《执行机构评估》主要阐明设立执行机构的指导思想,明确下年度执行机构管理的新措施和工作重点。除了对现有执行机构的数量、名称、基本情况等进行介绍外,还要对绩效指标、机构达标情况、未达标情况等予以解释。

(4) 标杆学习与追求卓越。标杆学习又被称为“最佳实践标杆”(Best - practice benchmarking),是指基准比较单位主动寻求一个参照对象,并围绕业务运作情况,将本单位和比较对象进行深入对比和分析。标杆学习分为多个阶段,第一阶段涉及30个执行机构,主要探讨基准比较技术在公共部门的适用性。第二阶段要求机构进行自我评估,并邀请相关专家进行协助和指导。这一阶段政

府也将侧重点从设立新的执行机构转变为提高现有执行机构的运作质量,确保绩效指标覆盖适当的领域并且具有挑战性,完善公众监督,改进机构达标的测量方法。第三阶段主要是推动执行机构与兄弟单位、地方政府部门、中介组织以及与其他国家的公共组织进行绩效比较。<sup>[11]</sup>

(5)对执行机构的指导和帮助。虽然执行机构管理者具有充分的自主权,但并不意味在现行体制中,执行机构不需要接受其他行政部门的指导和帮助。实际上,在实行“下一步行动方案”中,内阁办公厅和有关主管部门都在各个方面对执行机构提供持续性建议。1988年议会财政与文官委员会的报告、1989年财政部关于执行机构的财政责任报告、1995年执行机构资源管理体制报告等都对其下属执行机构提供了指导。同时,内阁办公厅不仅承担推动和协调执行机构的责任,而且邀请国际专家对执行机构相关人员进行培训和技术指导。

## (二)新加坡法定机构的运作模式

新加坡的公共管理职能主要由行政机构和法定机构行使。行政机构包括总理公署、社会事业部、国家发展部等,通过制定经济发展战略和中长期计划,明确经济发展目标和重点部门,从而实现对经济的直接干预。<sup>[12]</sup>法定机构是由专门的立法机关设立的执行专门职能的官方自主机构,<sup>[13]</sup>它在形式上隶属于政府各部,实际上保持相对独立性。新加坡有着各式各样的法定机构,领域广泛、作用灵活。法定机构具有政府部门不具备的灵活性和高效性,在经济发展和社会管理中承担着以下几种功能:一是帮助提升国家经济活动,比如经济发展局和贸易发展局;二是提供民生服务,如建屋发展局、中央公积金局和公用事业局;三是提供基础设施服务,如民航局、海事及港务管理局;四是执行管制任务,如金融管理局。<sup>[14]</sup>

### 1. 新加坡法定机构的创设模式

新加坡法定机构是根据议会颁布的法令产生的。针对不同的社会需求,设立了不同的法定机构,其产生模式大体有以下四种:

(1)单独设立型。这类法定机构是政府单独新设的机构,议会根据社会发展需要设立相关领域的法定机构。圣淘沙发展局是为了开发新加坡的旅游资源于1972年单独成立的。早期成立的经济发展局是为了专门吸引外资,解决失业问题而设立的,在工业化发展过程中起到了重要作用。

(2)转换型。现有的法定机构由原有法定机构转变而来,这类组织大多是早期的法定机构。1950年新加坡独立之后,将英国殖民时期的三个法定机构:新加坡港口局、新加坡改良信托局以及新加坡电话局转变为新加坡港务局、建屋发展局和电信管理局。

(3)扩展型。法定机构由原有的某个部门扩展而来。其中最为著名的是经济发展局的职能转让,对工业区开发管理的职能转让最终产生了裕廊镇管理局;为投资者提供咨询的职能转让给了新成立的工业研究所和全国生产力局;新加坡市区重建局是1974年由建屋发展局的城市重建处扩张而来,专门负责整顿贫民窟和清理市中心。

(4)合并型。一个新的法定机构可由原有法定机构或一个法定机构和一个政府机构合并而成,如新加坡电信局是1974年由新加坡电话局和电讯厅合并而成;工业培训局和成人教育局在1979年合并为职业与工业培训局。

## 2. 新加坡法定机构的运作管理

新加坡法定机构的相对独立性使之不同于传统的政府序列和公务员体系,在法律地位、组织架构、人事管理、财务监管等方面都具有不同于政府部门和企业的运营特点。

(1)法律地位。新加坡法定机构是依据新加坡议会的专门法令而设立的,规定了法定机构的成立原因、职能、权利和义务,并且赋予其独立的法人地位。正是由于这种特性,使得法定机构拥有较大的自主性和灵活性;因其独立的法律地位,法定机构可以参与民事诉讼和工商业活动,有助于借助市场力量履行其职责。<sup>[15]</sup>

(2)组织架构。新加坡法定机构的组织架构一般分为三层。第一层是法定机构委员会,它是最高领导和决策机构,包括主席1人、副主席1人和委员6-10人左右。委员会组成人员来自政府、企业、教育、传媒和工会组织等机构的官员和专家学者兼任,他们由政府主管部门部长任命,一届任期为两年且可以连任。第二层是总经理一级,这类管理人员大多从国外或市场上招聘。委员会面向全球招聘总经理,希望能将国际先进的管理经验和技术引入新加坡,从而提升法定机构的国际竞争力。第三层是法定机构的职能部门。根据法定机构发展的需要,每个法定机构都设有多个职能部门执行各项政策,各职能部门相互协作,信息共享,共同推动法定机构的发展。

(3)人事管理。新加坡法定机构的职员不属于文官,因而其录用不需要通过文官委员会。职员的薪水等级、工作年限、服务条款以及晋升等因法定机构的不同而存在差异,相比政府机构具有较大的灵活性,有利于贯彻落实政府的各项政策。政府负责宏观政策制定,法定机构承担政策执行,两者相互协调,体现了行政部门与法定机构间的合理分工和协作。法定机构还可以凭借丰厚的薪水吸引那些想要离开公务员队伍的优秀人员,减少政府部门的人才流失。

(4)财务监管。法定机构的财务监管由国会制定的法律予以约束,法定机构需要做好每年的开支和补充开支预算。若法定机构不能收支平衡,其亏损可由财政提供的低息贷款进行弥补。法定机构的账户由新加坡审计长或总理任命的审计员审计。总理审定法定机构的年度预算,并且向议会汇报法定机构的财政决算和年度报告,由议会批准财政预决算。<sup>[16]</sup>

## (三)美国独立机构的运作模式

美国独立机构是指存在于联邦行政部门之外的机构,它们名义上服从于联邦政府行政部门,但拥有其独立的行政权力。独立机构根据一定的政治经济和文化需求由国会通过的单独法规建立,法规明确了其工作目标、领域和制定规则的权力。美国独立机构的运作模式围绕着如何确保其独立性展开。各个独立机构的设计目的不同,应对问题也各有差异,美国独立机构的保障性机制主要有:



1. 委员会制。依据行政机关领导结构的特征,行政机关可分为独任制和委员会制。几乎所有内阁级行政机关都是独任制,多数独立机构是委员会制。<sup>[17]</sup>最早的独立机构 ICC 是以委员会形式为主的多成员领导,之后这一传统在实践中不断延续,独立机构大都采用委员会形式。

2. 财政保障。财政独立的一个基本方式是将其财政从行政系统预算分离,进行独立预算。另一个保障是其财政来源。通常独立机构可以从管制对象收取一定的费率,这些收费构成独立管制机构预算的主要部分。以美国联邦通讯委员会(FCC)为例,2002 年收取的管制费用为 2.18 亿,几乎完全覆盖了 FCC 全年的财政支出(2.45 亿);2003 年,FCC 的管制收费为 2.39 亿,其实际支出为 2.69 亿。<sup>[18]</sup>

3. 总统任命权的制约。任命权成为总统控制行政机构的主要手段,总统通过任命行政官员,将施政纲领体现到组阁计划中。为了防止总统在任命独立机构成员时也参照这一做法,授权法通常会就对总统任命进行限制,确保政党均势。多数独立机构授权法规定,其委员会必须保持党派成员的比例平衡,不得有一党人数在委员会中构成绝对多数。在这种情况下,固定行政机关党派成员比例是防止行政机关决策过度倾向某一党派的制度性设计。行政稳定性的保持通过党派均势来实现。<sup>[19]</sup>

4. 任期的稳定性。独立机构成员的任期往往比一般政治官员的任期长,其目的是为了确政策稳定性。如美联储成员的任期是 4 年,这是基于金融市场对货币政策长期稳定的需求。

5. 主席的职责。独立机构委员会主席的产生方式有两种,一是由总统任命,如美联储主席的任期为 4 年,由总统指定。另一种是由委员会成员选举,如 ICC 实行主席轮替制。委员会主席的职责,按照是否由法律直接规定,可分为法定职责和惯例职责。主席的首要法定职权是讨论决议和投票权。在正式决策过程中,主席担当领导者角色,负责协调和确定议事主题以及雇用委员会其他工作人员等。<sup>[20]</sup>惯例职责主要是行政性事务,包括行政机关日常管理职能:决定行政事务;领导行政机关,确保行政全局性;代表委员会指挥全体委员和职员的工作。<sup>[21]</sup>

#### (四) 日本独立行政法人制度的管理模式

日本 20 世纪 90 年代末颁布的《最终报告》、《关于推进中央省厅等改革的方针》和《独立行政法人通则法》等文件,规定了日本独立行政法人制度的主要内容。独立行政法人名义上隶属于各省厅,但实际上拥有较大自主权,主管部门和大臣一般不得干涉。2002 年 4 月,日本政府进行了大规模的独立行政法人化改革,将中央政府部门的直属机构改为独立行政法人,以实现政府规划职能与实施职能的分离。在这场涉及科技、教育、卫生、文化等公共事业单位的改革后,日本建立起一套独立行政法人制度。

##### 1. 独立行政法人的设置条件

日本设立独立行政法人有两个基本条件:首先,独立行政法人所经营的是那些不必由国家直接管理而完全交由民间组织又难以确保其公益性的事务。独立

行政法人的业务必须兼具公益性和经营性,公益性是政府对其进行监督的根据,经营性是对其进行成本核算和绩效评估的依据。适宜改建为独立行政法人的机构,主要是承担政策执行职能并向社会提供公共服务的组织。其次,从组织设立的必要性和合理性角度来看,新建的独立行政法人机构应具有特定业务领域。<sup>[22]</sup>

## 2. 独立行政法人的管理制度

日本独立行政法人实行行政首长负责制。首长全面负责机构的经营和管理活动,日常事务由行政首长直接做出决定,重大事项需要经运营会议讨论后由行政首长裁决。法人机构的行政首长和监事由主管大臣任命,但部分机构的行政首长可以通过公开招聘产生。独立行政法人实行中期目标管理制度。法人机构的主管部门向该机构提出一个中期目标,法人代表根据中期目标拟定一个三至五年的中期计划,主要包括:提高经营绩效和服务水准的措施、财务预算和资金收支计划、业务运营所需短期贷款额度、重要财产转让或需要政府担保的项目、剩余资金的主要用途、主管部门规定的其他有关业务经营事项等。<sup>[23]</sup>1999年3月,日本政府专门颁布了《独立行政法人会计基准》。法人机构必须将每年度的借贷和盈亏情况以及利润和亏损的处理方法等做成财务明细表上报主管部门。为了加强对独立行政法人的财务监督,政府除向法人机构派遣监事外,还会聘请专门的财务机构实行定期审计。

## 3. 独立行政法人的人事制度

独立行政法人的人事安排根据其工作单位是否与“社会稳定和国民生活直接相关”进行分类。直接相关机构的职员可保持国家公务员身份,其他职员则不能保留公务员身份。公务员型职员的权利、义务和待遇适用于《国家公务员法》的规定;非公务员型职员适用于劳动法规定。法人机构职员的录用程序、任用标准、考核方式、奖惩措施等由各法人首长根据有关法规和本机构具体情况自行决定;职员的工资和福利标准,在参照国家公务员工资水准和民间企业工资水准的基础上制定,职员的收入应与法人机构的经营绩效和岗位的职务内容相挂钩。<sup>[24]</sup>

## 4. 独立行政法人的绩效评估

独立行政法人的绩效评估由设置于总务省的独立行政法人评估委员会和设置于各省的独立行政法人运营评估委员会负责。前者是政府的综合评估机构,主要负责独立行政法人机构的设立和主要业务变更的审查;对后者的评估结果进行审核;通过《独立行政法人白皮书》定期统一公布各法人机构的相关信息。后者作为各行政部门的评估机构,其基本职能包括:对各法人机构提出的中期和年度计划进行审查;制定关于法人机构的业务评估基准,并依此对其经营绩效进行评估;向主管机构提出改善法人机构经营管理的建议;对主管部门向法人机构提出的中期目标进行审议;向主管部门提出对法人机构行政首长和职员进行奖惩的建议等。评估组织对独立行政法人的绩效评估结果是政府对法人机构进行管理的主要依据。首先,法人机构的中期计划结束后,如果评估结果认为该机构的经营活动明显偏离了既定宗旨,未能向国民提供充分有效的公共服务,或认为

该项业务已无必要继续由公共部门承担,政府将据此做出撤销这一机构的决定。其次,它影响法人机构的业务目标和经营计划的调整。再次,它直接影响法人机构的人事变动和职员的工资待遇。

### 三、国外法定机构管理模式的共性与特性分析

由于各国政府的行政改革借鉴了其他国家改革的经验,法定机构的运作模式有一定共性;在学习借鉴他国法定机构模式的同时又不断创新和改造,因而各国法定机构在运作模式上又存在着一定的差异性。

1. 设置原因。法定机构设置的原因可归结为两点。首先,设立法定机构主要受到民众的压力,满足民众的服务需求。如美国独立机构的设置最早源于美国农民群体组织的格兰其运动;日本独立行政法人改革也与公众对公共服务改善的要求有关。其次,政府部门内部也存在着革新倾向,政府具有主动改革应对危机的动力。英国政府的《下一步行动方案》指出了政府部门管理体制出现的一系列问题,设立执行机构可视为官僚体制自我修复与革新的一种方式。新加坡政府为了避免过多的干预主义带来的负面影响,在 20 世纪 70 年代大量设立新的法定机构,也是政府对失当行为的纠偏。

2. 独立地位。法定机构的重要特征是拥有较高的自主权,包括财政和人事任免权。尽管大多数法定机构在形式上隶属于具体的政府部门,但它们只接受政府部门的指导而非直接控制。同时,法定机构拥有法律上的独立诉讼地位,能承担一定的法律责任。相较于其他国家,日本和新加坡的法定机构独立性更强。美国独立机构则更加依赖政府。独立机构的财政预算部分来源于政府财政预算,政府也可以控制独立机构的领导人选,尽管独立机构拥有独立的诉讼地位,但在某些涉及公共利益的情况下,独立机构向最高法院提起诉讼需要经过总检察长和副总检察长的同意,这也进一步限制了独立机构的独立性。

3. 人事管理。首先,就法定机构负责人的选拔而言,英国和新加坡等国的上级主管部门更希望引入私营部门的管理人员,以推动公共部门向私营部门学习管理技术,保持机构内部的活力。但在实际运行过程中,各个国家取得的效果却不尽相同。至 1992 年底,英国一共只有 6 位执行机构的负责人来自于私营部门,大多数负责人都来自于其他公共部门或曾经有过公共部门的经验。新加坡法定机构对外来人才的引入较为成功。新加坡法定机构具体负责经营活动的总经理从国外或市场上直接聘任,这类管理人员大多具有丰富的市场化经验。日本独立行政法人领导主要由政府选拔任用,大多数法人机构的首长由主管大臣直接任命,只有小部分是公开招聘。其次,不同国家对法定机构人事身份的认定有所差异。新加坡的法定机构直接将法定机构职员排除在文官系统之外,而且不同法定机构的雇员薪水等级、服务条款和晋升制度都有差异,其法定机构的人事管理比较具有灵活性。日本以人员工作单位是否与“社会稳定和国民生活直接相关”划分,不再保留与国民生活和经济稳定无直接联系的独立行政法人机



构雇员的公务员身份。

4. 监管体制。在赋予法定机构自主权的同时,政府部门也加强了对法定机构的监管。在财政方面,大多数法定机构都有接受上级政府财务审查的责任,以保证法定机构的公正廉洁。政府部门还定期向法定机构提出指导和意见,明确机构发展的阶段性目标。此外,政府部门对法定机构的绩效考核也十分严格,如英国内阁办公厅每年都会对执行机构的绩效进行总结评价,并且将结果以通报的方式公布于众。具体而言,每个国家法定机构的监管体制有所不同。英国对执行机构的监督管理偏向于绩效监督,通过“基准比较”等手段,促使执行机构与其他相似机构进行对比,设立标准以提高执行机构效率。日本独立行政法人的绩效评估根据中期经营绩效来判断其经营活动是否偏离既定宗旨,从而决定是否有必要撤销这一机构。新加坡法定机构的监管倾向于从财务监管入手,要求法定机构准备详细的预算计划和报告,便于上级政府监管。

5. 机构权限。法定机构承担了一部分之前由政府部门直接负责的职能,因而具有一定的行政职权,包括规章制定权、调查权、建议权和处罚权等。英国执行机构与传统政府部门相比,其最大特点是具有更大的灵活性和自主性。首先,在任务达成方面,政府部门只要求执行机构完成目标,但对于完成目标的过程却没有详细规定,各部门主管大臣只提出“干什么”,由执行机构自主决定其“如何做”。执行机构的首席执行官对主管大臣负责,但是各部内部的具体业务局则对执行机构没有领导关系,这保障了执行机构在履行职责过程中的自主性。其次,在内部管理方面,执行机构在内部机构设置、人员任用、员工工资福利等方面皆不受上级主管部门的领导。最后,执行机构的首席执行官并不从公务员队伍产生,而是直接向社会公开招聘,这避免了执行机构遭受官僚体制的影响。美国的独立机构具有行政权、准司法权和准立法权三权合一的混合权力。在现实中,独立机构实际上始终处于法院的监督之下,虽然拥有立法、司法、行政权,但并不会造成权力失控。日本独立行政法人的最大特点是在对政府与公共事业部门之间关系进行重新界定的基础上,重新设计了机构的治理结构、人事结构等,并对改革进程做了具体的时间安排;而且完善了治理结构并强化了业务监督。对独立法人机构的业务范围、资金用途和流转形式等都作了极为详尽的限定。

#### 四、国外法定机构改革对我国的启示

法定机构在西方国家取得了长足的发展,积累了不少有益经验。西方国家法定机构改革的经验对我国的法定机构改革和事业单位改革有着重要的借鉴意义。

首先,科学划分归类公共部门和事业单位。

这是进行法定机构改革之前必须要完成的任务。1988年,英国政府在推行“下一步行动方案”之前,成立了专项项目小组,通过划分归类的方式筛选出有较强可操作性的单位作为执行机构改革的候选。日本政府在推行法人机构改革时首先对公共服务机构进行分类清理:将职能性质相同或相近的机构合并然后

改建为独立行政法人;对隶属于不同部门但职能存有交叉或重合的机构,则打破省厅之间的界限,通过横向联合组建为统一的独立行政法人;对那些组织规模较小或业务领域狭窄的机构则予以撤并或移交地方政府管理。

国外法定机构改革可以为我国事业单位改革提供有益借鉴。我国事业单位改革关键要对不同类型的事业单位进行结构和功能的科学分类。如按单位性质来分,可分为公益性和经营性,区分标准为是否提供公共产品,提供公共产品的事业单位就是公益性的,生产私人产品的则为经营性的。对这两类事业单位,改革的方向也不相同。公益性事业单位可改为法定机构,经营性事业单位可以按现代企业制度转变为国有企业或民营化。若要进一步划分,还可将公益性事业单位分为纯公益性和准公益性两类,纯公益性事业单位是指提供纯公共产品的事业单位,比如自然科学和人文科学、基础研究、义务教育、公共图书馆和卫生预防保健事业等。准公益性事业是指提供的产品和服务能满足公共需求和维护公共利益,但却具有排他性,例如科技应用研究、普通教育、文化艺术事业、广播电视事业、基本医疗事业等。未来纯公益性事业单位可采用法定机构形式进行改革。因此,现阶段在对公共部门和事业单位进行分类调整的基础上,将那些承担特定公共管理和公共服务职能的机构、公用事业特许经营机构、高等教育和特殊教育机构以及其他公益性组织等机构设立为法定机构,明确这些单位的法律地位、职责任务、人员配备、治理机构和财务管理,建立政府依法监管、机构依法独立运作、有别于传统事业单位的法定机构管理模式,确保公共服务目标的实现。

其次,开辟法定机构发挥有效职能的政治空间。

法定机构的职能定位在执行公共政策和提供公共服务两大方面,这首先要要求政府职能边界更加清晰与合理。如果政府无法厘清与市场和社会的关系,就会影响法定机构职能的界定与有效发挥。其次,对法定机构的具体职能也应该通过法律法规进行明确,为法定机构划定清晰的职能边界,一旦越界则为非法和无效。再次,将政府的政策制定与执行职能进行分离,确保权力不被滥用,责任不会流失。面对现代政府职能不断扩展的趋势,发达国家的有益做法是将政府“掌舵”和“划桨”职能相对分离,法定机构主要履行政府的执行职能。如果决策职能和执行职能无法相对分离,法定机构就很难在公共管理体系中找到恰当位置并发挥有效作用。因此,在法定机构改革过程中,要实现政府决策和执行职能的相对分离,将专业性、技术性和服务性很强的工作交由包括法定机构在内的社会多元主体来承担。最后,既要注意法定机构组织形态的构建,形成以实现法定职能目标和公共利益目标为导向,内部激励制衡机制比较完善,外部监管制度比较健全的治理结构和运行机制,也要注意法定机构行政生态环境的营造,培育廉洁、透明、法治、问责的公共治理文化。<sup>[25]</sup>

再次,保障法定机构自主性与“适距控制”的平衡。

法定机构能否发挥有效功能的关键在于其独立性。与传统政府官僚体制不同,法定机构从设立之初就被赋予了较强的自主性和灵活性。法定机构的运作

深受公共管理改革运动的影响,存在着明显的市场化导向,借助市场手段,能更有效地了解公民的实际需求并提供优质高效的公共服务。法定机构的财政自主性也保证其可以自主管理公共事务和内部事务。法定组织在财政上自负盈亏,拥有独立的市场地位和独立法人代表,能够自主决定机构的人事制度、晋升体制等,便于其高效而灵活地运作,提高管理效率。

虽然政府部门不直接插手法定机构日常经营业务,但并不意味着政府对法定机构完全放任不管。如何使法定机构在政府监管的空间内充分发挥自主权?如何保障政府监管不会限制法定机构发展?英国的经验值得借鉴。英国采取了框架文件的方式,政府主管与执行机构负责人之间签订协议和工作合同,在政府部门和法定机构之间形成一种准契约关系。框架文件明确法定机构的工作目标、服务内容、财务目标、核算方式等,为执行机构履行职能构建了一个总体框架。在既定框架内,政府部门鼓励执行机构发挥自主性,完成既定的目标。我国法定机构改革要注意采取有效措施保证其自主性不被抹杀或消融,同时又能够维持其公共性。令人担忧的是,目前实行企业化管理的事业单位问题却不少:经费开支的自主权被扭曲为随意性,人事管理的规范性被发展为登峰造极的官本位,内部分配则依据官位等级进行。这使得改革所追求的灵活性被用在了方便自我分配而不是提供公共服务上,公共服务需要的灵活性反而被变本加厉的官僚化所取代。<sup>[26]</sup>

可见,为了保持法定机构的独立性和公共性,需要在保障法定机构自主性与有效监管之间寻求平衡。换言之,即使法定机构接受政府部门的监管,但也不能因为监管而限制法定机构的自主性、灵活性和活力,政府对法定机构的监管只能依靠合同管理、绩效管理并使两者之间保持一定张力,把握好公共性和独立性之间的尺度,保障法定机构能以其特有的灵活性更好地提供公共服务。

最后,构建多元化的法定机构绩效评估体系。

法定机构绩效评估主体一般分为外部评估和内部评估主体两类,外部评估主体指法定机构以外的评估主体,包括政党、国家权力机关和社会公众等。国外法定机构的绩效评估大多由政府相关部门进行,绩效评估主体比较单一,公众参与程度较低。在法定机构绩效评估中引入更多的公民参与,既可以构建多元化的绩效评估体系,也有利于解决法定机构自主性与民主之间的矛盾。

参考国外政府绩效评估改革的经验,我国除了由政府部门对法定机构进行绩效评估之外,还可以引入社会监督的方式,针对有较大影响力的法定机构,建立民意调查机构、大学科研机构、媒体以及利益相关者组成的独立评估委员会等。此外,更要重视作为法定机构的服务对象——社会民众在绩效评估中的作用。建立以社会公众为主体的绩效评估体系,才能真正体现法定机构顾客至上的服务理念。法定机构的设立主要是面向民众,满足民众需求,因而其绩效评估必须重视公民参与,在绩效评估过程中引入民意测验等技术,注重民众的服务体验。以满足民众需求的程度高低和提供公共服务的质量优劣作为改进法定机构

运作和进行奖惩的重要标准。英国执行机构普遍进行顾客满意度监测,落实顾客为中心的原则,使用普查、使用者群体调查、书面反馈、网络反馈、抱怨监测、独立机构评估、媒体监测、标杆比较等调查方法来收集民意,以更好地满足顾客需求,<sup>[27]</sup>这对我国也是一个可资借鉴的有益做法。

### 注释:

[1] Fly, G. The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the New Civil Service, Public Administration, Vol. 66, No. 1. (1988), p. 8.

[2] Wald grave, W. 'Forward', Next Steps Review, London: HMSO. 1993, p. 5.

[3] Efficiency Unit. The Next Steps (1987): pp. 3 - 5. Flynn, N. 'The United Kingdom', in Flynn, N. and Strehl, F. (eds). Public Sector Management in Europe, London/New York: Prentice Hall and Harvester Wheatsheaf. 1996, pp. 69 - 70.

[4] VFM - value for money, 是指政府的资金都必须花在它该花的地方,同时每一笔投入都取得最大可能的成果。

[5] Efficiency Unit. The Next Steps (1987), pp. 3 - 5.

[6] [27] HM Treasury and The Prime Minister's Office of Public Services Reform. Better government services: Executive agencies in the 21st century. (2003)

[7] 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,北京:国家行政学院出版社,1999年,第99页。

[8] Mellon, E. Executive Agencies: Leading Change from the Outside, Public Money & Management, Vol. 13, Issue 2, 1993, pp. 25 - 31.

[9] 周志忍:《英国执行机构改革及其对我们的启示》,《中国行政管理》2004年第7期。

[10] 傅小随:《政策执行专职化:政策制定与执行适度分开的改革路径》,《中国行政管理》2008年第2期。

[11] Clark, D. 'Forward', in Cabinet Office, Next Steps Report, 1997.

[12] 柳泽伟:《新加坡公共行政制度中的法定机构》,《经济研究参考》1993年第22期。

[13] Tan Chwee Huat (1974). State Enterprise System and Economic Development in Singapore. Ph. D. dissertation, University of Wisconsin, 1974, p. 102.

[14] 李爱明:《法定机构:企业化的政府》,《华夏时报》2011年8月19日, <http://finance.sina.com.cn/g/20110819/234310348257.shtml>。

[15] [16] 崔晶:《新加坡法定机构的运营模式及启示》,《东南亚纵横》2011年第6期。

[17] Harry W. Jones. Multitude of Counselors, Appellate Adjudication as Group Decision Making, Tulane Law Review. Vol. 54, 1980, p. 541.

[18] Mariana Mota Prado. The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: a Cautionary Tale from Brazil, The Vanderbilt Journal of Transnational Law, (2008) Vol. 41. No. 2.

[19] Paul R. Verkuil. The Purposes and Limits of Independent Agencies, Duke Law Journal, 1988, Vol. No. 2 - 3.

[20] David M Welborn. Governance of Federal Regulatory Agencies, University of Tennessee Press, 1977, p. 132.

[21] U. S. Government Printing Office. Reorganization Plan No. 9 of 1950.

[22] 《日本行政改革会议最终报告》, 1997年。

[23] 朱光明:《日本的独立行政法人化改革评析》,《日本学刊》2004年第1期。

[24] 《日本独立行政法人通则法》,第2章、第5章, 1999年。

[25] 汪永成:《香港特区法定机构发展的历程、动因与启示》,《湖南社会科学》2012年第5期。

[26] 傅小随:《法定机构及其在公共服务体系中的特殊作用》,《行政论坛》2009年第2期。

[责任编辑:书 缘]