

社会变迁与 政府创新

中国政府改革30年

张成福 孙柏瑛 主编

社会变迁与
政府创新

中国农村改革30年

张成福 鄢柏瑛¹⁾主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会变迁与政府创新——中国政府改革 30 年/张成福、孙柏瑛主编.
北京:中国人民大学出版社, 2008
ISBN 978-7-300-09826-5

- I. 社…
- II. ①张…②孙…
- III. 国家行政机关—政治体制改革—中国
- IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161560 号

社会变迁与政府创新

——中国政府改革 30 年

张成福 孙柏瑛 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
规 格	158 mm×236 mm 16 开本	版 次	2009 年 1 月第 1 版
印 张	23.25 插页 1	印 次	2009 年 1 月第 1 次印刷
字 数	366 000	定 价	46.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

总序：中国政府改革 30 年	张成福 (1)
中国政府法治建设 30 年	王丛虎 (19)
30 年来我国政府职能转变与机构改革	孙柏瑛 (52)
中国政府与企业关系改革 30 年	吴爱明 刘文杰 (101)
中国事业单位改革报告 (1978—2007)	刘太刚 (140)
政府的社会组织管理变革 (1978—2007)	娜 拉 (185)
中国财政体制改革 30 年	孙玉栋 (222)
中国干部人事制度改革 30 年	祁光华 舒 放 (256)
30 年来我国中央和地方的关系改革	张 璋 (294)
中国政府反腐败 30 年	王丛虎 (331)
后记	(366)

总序：中国政府改革 30 年

变革时代的中国政府改革与创新：成就、经验及未来的挑战

张成福*

一 前 言

17 世纪英国思想家霍布斯曾经讲过，在一个不能保证秩序的、无效的政府领导下的社会中，人的生活将是孤独、贪婪、残忍和短寿的。马克思主义的创始人从政治和经济的互动关系角度也分析了政府对于一个社会经济发展的巨大影响。马克思分析到亚洲的经济发展时曾经指出：“我们在亚洲各国经常可以看到，农业在某一个政府统治下衰落下去，而在另一个政府统治下又复兴起来。收成的好坏在那里决定于政府的好坏，正像在欧洲决定于天气的好坏一样”^①。在马克思看来，如果政府及其权力能合乎规律地按照经济发展的方向起作用，它和经济发展之间便没有冲突，经济发展便加速。反之，政府权力会给经济发展造成巨大的损害，并造成大量的人力、物力和财力的浪费。

从现实主义的观点来看，各国之间最重要的政治区别，并不在于政府形式的不同，而在于政府治理程度，特别是政府能力的不同，“有些国家的政府具有一致性、一体性、合法性、组织性、高效和稳定的特点，而另一些国家的政府则缺乏这些特点”^②。的确，历史的发展，特别是现代化发展过程的经验表明，政府治理的能力及其有效性与政治发展、经

* 张成福：中国人民大学公共管理学院副院长，教授，博士生导师，主要研究领域为公共行政理论与实践、中国政府改革。

① 《马克思恩格斯全集》，1 版，第 9 卷，146 页，北京，人民出版社，1961。

② [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会的政治秩序》，1 页，北京，华夏出版社，1988。

济发展、社会的稳定与繁荣有着密切的关系。美国学者柴斯门 (J. Zysman) 通过比较英、法、德、日、美诸国的经济发展后认为, 政府能力越强的国家, 应付经济震荡的能力越强, 宏观调控的能力越强, 故而经济表现越佳。^① 瑞典著名的经济学家、诺贝尔经济学奖的获得者缪尔达尔 (G. Myrdal) 在其三卷本的巨著《亚洲的戏剧——对一些国家贫困的研究》和其后的《世界反贫困的挑战——世界反贫困大纲》一书中也指出, 尽管程度不同, 所有不发达国家都属于软政权。^② 他同时认为, 软政权的表现主要是缺乏立法和具体法律的遵守与实施, 各级公务员普遍不遵从规章与指令, 以及存在广泛的腐败。许多研究发展行政的学者, 更是认为发展的主要障碍在于行政的因素而非经济因素。

的确, 对于所有社会而言, 其始终面临的一个重要的课题与挑战在于创建一个有效的政府体系以支持、促进社会的发展、繁荣和进步。有效的政府治理体系乃是一个社会发展和进步的必需品, 而不是奢侈品。政府不再是传统的保守主义眼里所谓的“必要的恶”, 而是促进经济和社会发展, 提升国家竞争优势的重要力量之一。在今天, 越来越多的人更倾向于同意这样一个命题: 政府的性质、能力和绩效, 是决定发展能否成功的关键因素。正因为如此, 如今全世界都在重新考虑政府以及政府自身的改革与发展问题, 建立一个与变化着的时代相适应的新政府体系, 并使之更具能力和有效性, 成为发展的推动力量。这已成为各国政府共同的任务和挑战。

从 20 世纪 80 年代改革开放以来, 中国社会处于历史性的转型过程之中, 从某种程度上来讲, 这种转型可谓是一场波澜壮阔的革命。这场革命, 波及中国社会的每一个角落; 这场革命, 涉及中国社会的方方面面。迄今为止, 经过这场革命的洗礼, 中国社会发生了翻天覆地的变化, 取得了令人瞩目的成就, 没有一个国家尝试过在如此短的时间内取得如此巨大的成就, 尽管也产生了许多新的问题和挑战。在中国社会的变革中, 改革与创新政府, 建立一个适应社会发展的有效治理体系, 最终推动社

① 参见 [美] 约翰·柴斯门:《政府、市场和经济增长》, 美国康奈尔大学出版社, 1983。

② [瑞典] 冈纳·缪尔达尔:《世界反贫困的挑战——世界反贫困大纲》, 北京, 北京经济学院出版社, 1991。

会的发展和繁荣，始终是这一过程中最重要的篇章之一。政府改革与创新既是中国整体改革的一个重要组成部分，同时亦成为推动中国社会改革与变化的动力之一。

如同在经济和社会领域发生了巨大变化一样，在过去的30年中，中国政府亦发生了巨大的变化，如同其他领域一样，中国政府改革与创新亦取得了巨大的成就。这种成就，不仅体现在政府治理体系的不断完善方面，更体现在经济的发展、社会的进步和国家竞争力的提升等方面。中国政府改革与创新，是建设中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分。

本书的主旨在于研究和探讨以下问题：（1）中国政府改革与创新的历史和时代背景；（2）30年中国政府改革的成就体现在哪些方面；（3）30年中国政府改革的经验与教训是什么；（4）未来中国政府改革的挑战主要是什么。

二 中国政府改革的契机和动因

马克思主义的一个基本观点认为，每一历史时代主要的经济生产方式与交换方式以及由此必然产生的社会结构，是该时代政治的和精神的历史所赖以确立的基础，并且只有从这一基础出发，这一历史才能得到说明。唯物主义史观的基本原理认为：一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当在人们的头脑中，在人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中寻找，而应当在生产方式和交换方式的变革中寻找；不应当在有关时代的想象中寻找，而应当在有关时代的经济学中寻找。中国政府改革与发展的最根本的原因在于经济体制的变化以及由此引起的社会的变革。

从20世纪80年代以来，中国社会处在一个历史性的转型时期，由经济体制变革而引起的社会变化主要体现在以下几个方面：

其一是治国的指导思想发生了变化。这一变化的核心表现在放弃了“以阶级斗争为纲”的指导思想，发展生产力成为核心的指导思想。在新的历史条件下，总结了30年经济发展的经验和教训，提出科学发展观。

其二是经济体制发生了变化。经过30年的改革，中国成功地实现了

从计划经济向社会主义市场经济的初步转型，这种转型对整个社会的变革产生了巨大的影响。

其三是社会形态发生了变化。整个中国社会从一个传统的农业社会向一个现代化的工业社会转变。

其四是社会结构发生了变化。社会结构从封闭走向开放。

其五是政治体制发生了变化。政治体制朝着社会主义民主政治的方向发展。

上述五个方面的变革与发展，为政府改革与发展奠定了一个良好的社会基础。

中国政府在整个社会现代化的转型中，承受着巨大的压力，面临着巨大的挑战，这种压力和挑战是全方位的。在经济领域，政府始终面临着促进经济增长，实现经济稳定，实现充分就业和收入公正分配等艰巨的任务。与此同时，政府还肩负着经济体制改制创新的艰巨任务。也就是说，政府既要成为经济发展的推动者，亦要成为新经济体制的设计者、改革的推动者。无论是经济的发展还是经济体制的改革，都要求政府扮演发展与改革推动者的角色。在政治领域，政府始终面临着维护政治秩序和政治稳定，增强政治合法性，聚合和分配各种利益等艰巨的任务。在社会领域，政府也面临着创建新的社会管理体制的任务，面临着确保 13 亿人民生活的艰巨任务，面临着化解各种社会矛盾的压力。与此同时，社会大众对政府的期望不断增大，凡此种种，均表明需要一个有能力、有效率的政府。

政府体制是连接政治体制、经济体制、社会管理体制的关键点。正如邓小平曾经讲过的，中国的问题多多少少都与政治和政府体制有关。中国几十年改革与发展的经验和教训表明，制约中国经济社会全面可持续发展的体制障碍，究其根本主要是政府体制的不完善。自从 1978 年以来，中国虽然经济保持高速的发展势头，但始终存在着城乡发展不平衡、区域发展不平衡、经济结构不合理、经济增长方式粗放、资源环境与经济发展矛盾突出、社会事业发展滞后、投资盲目扩张与经济过热、重复建设严重、收入差距扩大与分配不公、就业压力大等深层次的矛盾和问题。经济生活中这些深层次的矛盾和问题之所以长期存在并且得不到有效的解决，关键的问题是相关的体制问题没有得到解决。

政府所处的特殊地位和特殊角色，决定了政府改革在中国全面改革

过程中的特殊制约作用，其他方面的体制改革能否顺利推进，一定程度上取决于政府体制改革能在多大程度上取得进展和成效。如果要建立现代企业制度，就必须割断政府与企业的行政关系，切实解决政企不分和政资不分的问题；要建立统一的市场体系，就必须打破行政垄断和地区封锁；要让市场在资源配置过程中发挥基础性的作用，就要把资源配置权交给市场，减少政府的干预，减少政府对于生产要素和资源性产品价格的管制；要转变经济发展方式，就必须有促进技术进步、节约资源、保护环境的体制、机制和政策；要强化公共服务，就必须改革财政体制；要创新社会管理体制，就必须实行政社分开，还权或者放权于民；要实现法治国家，就必须实现法治政府和依法行政，凡此种种，举不胜举。

中国的政府改革，就其基本任务而言，就是要破除阻碍生产力发展的障碍，建立确保科学发展的体制、机制和政策；要破除与建设社会主义和谐社会不相适应的障碍，建立适应和谐社会要求的体制；要破除阻碍社会主义市场经济体制的因素，建立适应和促进市场经济发展的体制和机制；要破除与发展社会主义民主政治体制不相适应的因素，建立适应民主政治发展的政府体制。简言之，政府改革就是依据中国社会发展的要求，建立中国特色的，促进经济和社会发展的新政府体制，这是政府改革的直接动因所在。

三 中国政府改革与创新：30 年的基本成就

1978 年以来，适应经济体制和社会的变化，中国政府在理念创新、职能调整、关系理顺、机构优化、机制完善、人力活化、依法行政等诸多方面进行了一系列的探索、改革与创新。在一定程度上实现了向现代化的政府治理体系的初步转变。其成就主要表现在以下几个方面：

1. 政府管理价值的再确认与公共性的回归

政府治理的过程，既是社会目的的执行过程，也是社会目的和价值的创新过程。中国政府改革的过程，在某种程度上是一个趋于理性化的过程，是形式合理性与价值合理性的有机结合过程。政府价值的合理性在某种程度上优先于形式的合理性。因为政府管理的价值不仅仅影响着政府的合法性（legitimacy），也影响着政府行为的理性（rationality），中国政府改革三十余年，最重要的在于政府对其自身价值的重新思考和确

认。从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心，从单纯片面地追求经济增长到科学发展观，从物化的思考和选择到以人为本观点的确立，从强调政府是一个权力中心到强调政府是一个公共服务中心，从强调强势国家的治理到强调社会的参与与协同治理，从政府行为的秘密性到公开性，从以人而治到重视法治等等，莫不体现着对政府管理价值的重新思考和确认。其最大的变化在于政府的“公共性”的回归和立国价值（regime value）的捍卫和落实。概括起来，“公共性”的回归和对立国价值的捍卫体现在以下几个方面：（1）认识到了人的基本权利和人性尊严的重要性，并致力于不断提升和完善公民的权益；（2）认识到政府管理不仅仅是追求秩序、经济和效率，更重要的在于促进和实现社会的公平和正义；（3）认识到政府不仅仅是一个管理的中心，更是一个服务的中心，政府的核心职能和职责在于提供公共产品和服务；（4）认识到公共事务的管理应建立在政府、社会、企业共同参与治理的基础上；（5）认识到政府作为公共权力的委托人，理应承担更大的公共责任。诚然，公共价值的实现可能是一个漫长的历史过程，但重要的是公共性的价值得到了重新的确认和选择，并在具体的公共行动和公共政策中得到体现。

2. 政府职能的改革与调整：职能渐趋理性化

政府职能涉及一个国家的政府在整个社会中所扮演的角色和作用。政府职能问题是政府体系的核心问题，亦是政府机构赖以存在的基础和前提。从古至今，政府职能一直都处在不断变化与发展过程之中，影响政府职能变化与调整的因素亦是多方面的，如政治意识形态、经济体制、政治体制、社会结构、历史文化的传统、经济发展的不同阶段、战争、突发事件以及许多不确定因素。事实上并不存在一个超越时代、超越国情、超越历史发展阶段的理想的政府职能典范。

改革开放前，中国政府职能的最明显特征不仅仅在于泛政治化，政治统治职能占主导地位，还在于计划经济下形成的政企不分、政事不分，政府充当“慈父”的角色，包揽一切。政府既担负着经济和社会的管理职能，又承担着国有资产所有者的重任；既掌握着宏观经济管理和调节的权力，又直接从事具体的生产经营活动。这种政府职能在当时的历史条件下具有其合法性和合理性，但是随着社会的发展，其弊端日益显现出来。它导致生产力发展的低下，经济的死乱循环；导致社会资源和财富的浪费；导致普遍的“搭便车”和效率低下；导致寻租和政治腐败；

导致政府机构的膨胀。30年来，中国政府改革以转变政府职能为重点，使政府职能发生了深刻的转变：（1）政府职能的重心从泛政治化的“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心。（2）市场在资源配置过程中的基础性作用得到初步的确立，政府职能朝着亲市场化的途径转变。（3）明确了在社会主义市场经济下政府职能的重点在于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务；政府日益重视并不断强化其职能的社会性，即社会管理和公共服务。（4）政府职能实现的方式发生了转变，对经济活动的调节由以行政手段为主转向以经济手段为主；对社会经济事务的管理由微观事务的直接干预逐步转变到宏观的调控；对公共产品和服务由直接生产转变为提供。中国政府职能的转变过程，充满了矛盾和冲突，从一定程度上讲，这一过程才刚刚开始，还远远没有终结，与发展完善社会主义市场经济的要求仍有很大的差距。

3. 调整和理顺治理关系：初步形成有效的协同治理网络

政府对社会事务的治理过程，并不是政府单方面行使权力、解决公共问题的过程，更重要的是政府与企业、政府与社会、政府与公民、中央与地方各级政府之间互动的过程。一个社会的良好治理，基本是建立在负责任的政府、有活力的市场和企业、具有生机的公民社会的相互协同的基础之上的。国家的建设和发展、稳定和繁荣在很大程度上取决于政府与社会的良性互动和合作。中国政府改革30年，最重要的成就在于，通过不断调整和理顺治理关系，初步形成了一个协同治理的基本格局，具体而言：（1）通过放权让利，扩大企业自主权；通过对国有经济布局结构的调整，调整政府管理企业的范围；通过推动政企分开，实现政府部门同所办经济实体和直属企业的脱钩；通过推进国有资产管理体制改革，实现政府公共管理职能和国有资产出资人职能的分开；通过建立现代企业制度和产权改革，实现政资分开。这样做的结果不仅促进了政府职能的转变，更重要的是使国有企业的效率得到提高，活力得以展现。（2）调整和改变了政事关系，初步改变了政事不分的弊端，事业单位的法人地位得到了确立，事业单位的自主权在一定程度上得到了落实和实现。（3）随着传统社会控制力的弱化，政府对民间组织持更加开放的态度，民间组织得到了不断发展和壮大，其社会公共服务中的积极角色得到了不断的展现。（4）基层民主自治不仅仅在法律制度上得到确立，而且其自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的职能日益得到

展现。(5) 中央和地方关系不断调整,特别是 80 年代以后的经济性分权和行政性分权,使地方政府拥有了更大的自主权 and 发展的空间,与此同时,分税制改革也大大增强了中央政府的财政能力。(6) 地方政府间关系的调整,特别是许多地方政府推行的权力下放、强县扩权的改革,使县市具有更大的自主权 and 更大的发展空间。(7) 区域以及跨区域之间的政府协作,正在成为一种有活力的治理方式。实事求是地讲,政府与企业、政府与社会、政府与政府之间关系的调整 and 变化,从根本上动摇了传统的强国家—弱社会的模式,破除了由此产生的社会缺乏活力的弊端。正是社会不同部门之间正当权力的归位,各自角色的逐步厘清 and 功能化以及相互之间的竞争与协作关系的建立,促进了中国经济和社会的发展与进步。

4. 改革政府组织机构:政府组织结构日趋优化

政府组织结构是政府职能的载体,政府自身的组织结构是否合理,不仅关系到政府运转的效率,亦关系到政府职能的实现程度。政府组织结构本身存在的问题,主要体现在以下几个方面:一是政府机构设置不合理,未能充分体现机能一致的原则,未能真正使性质相同的工作或活动交由一个机关来办理,以致系统不够分明、工作不够确实,机构重叠、职能交叉、多头管理、政出多门的现象还是十分严重。二是政府机构类型多,机构庞杂。三是政府组织体系内部的治理结构存在严重的缺陷,有些政府部门职能定位不清,集决策、执行、监督权于一身。四是权责脱节,监督缺位的现象仍然严重,尚未建有科学有效的履行职能的监督和评价机制。五是政府间的事权与财权不明确,不同层级政府的职责权限不清。六是政府机构编制缺乏强有力的制度约束和预算约束。上述问题的存在导致许多不良行政的出现,也制约和影响政府职能和施政目标的实现。针对上述问题,从 1982 年以来,按照精简、统一、效能的总体原则,政府相继进行了六次力度不同的机构改革和调整。总的看来,成绩还是很大的,这主要体现在:(1) 政府机构膨胀、人员膨胀的趋势得到遏制,政府机构和人员的数量趋于精简;(2) 政府的经济调节、市场监管、社会管理的职能部门得到了强化;(3) 调整了政府工作的性质和类型,正在形成以政府职能部门、执行机构、监督机构为雏形的政府机构序列;(4) 针对机构设置不合理、职能交叉问题,从地方到中央均在探索大部门体制;(5) 强化了对机构编制的法律和制度约束,推进机构

编制法定化。同时，我们应当看到，机构改革问题，并非只是机构的分分合合、裁减合并，在深层次上还涉及政府权力关系的调整以及利益关系的调整。这亦是机构改革与调整面临困难的原因。

5. 机制再造：政府运行机制的建立和逐渐完善

如果说政府职能是政府的核心，政府组织机构是履行职能的载体的话，那么政府的运行机制则是政府履行职能、实现对社会事务有效管理的一套程序和方法。30年的政府改革，我们不仅重视职能的调整和机构的优化，更注重不断完善政府内部的运行机制。在这方面所取得的主要成就是：（1）科学民主的决策机制。经过几十年的政府改革，政府及其部门的决策权限的划分趋于合理，趋于清晰；重大事项的调查研究制度、专家咨询制度、社会听证制度、民主协商制度得到初步确立；重大决策的评估制度和决策责任追究制度也形成共识并逐步发展。（2）政府绩效管理机制。从90年代以来，推行绩效管理，提高政府效能已成为社会各界的共识并在各级政府中不同程度地得到推广。（3）行政问责制度和监督制约机制。推行行政问责、强化政府的监督制约机制，建立责任政府，已成为最近几年中国行政改革的一个核心，政府正在实现从权力本位到责任本位的转变；已经初步形成了党的监督、政府内部监督、专门机构监督（如审计等）、新闻舆论监督、人民群众监督相结合的行政监督体系。随着政府运行机制的建立和完善，政府的执行力和公信力得到了强化和提升。

6. 创新政府服务方式：新的服务典范显现

政府的最终目的乃是为国民提供良好的公共服务。中国政府改革30年，最大的一个变化在于政府服务方式的变化。最近十余年，各地区和各部门在创新政府的服务方式方面进行了积极的探索，政府的服务方式以及行为方式发生了很大的变化。这种变化主要体现在：（1）公民本位、服务本位而非政府本位、权力本位的观念得到认同和体现。（2）公共服务从封闭走向开放和透明，政务公开，行政权力的运作更加公开和透明；政府信息公开法律的制定和实施，标志着开放政府的到来。（3）跨机关的整合服务出现。从20世纪90年代以来，随着政府服务大厅的普遍建立，政府对民众提供的服务朝着跨机关、整合化、便民化、高效率的方向发展。（4）从政府提供服务发展到公私合作提供公共服务。多年来，许多地方政府积极探索通过市场机制，通过政府与民间合作，生产公共产品和提

供公共服务，这可以从基础设施的投资与建设、环境污染的治理、城市的管理和开发、森林资源的保护等诸多具体的公共事务管理中体现出来。

(5) 各种柔性管理和服务方式出现。随着时代的变化，传统的强权高压行政的方式正在发生变化，一些新的行政作用的方式，如行政规划与计划、行政指导、行政契约、信息引导等方式在各级政府和部门普遍受到重视并得到应用。总的来看，中国政府的行为和服务方式向着一种以民为中心的、公开透明的、富于弹性的、整合的、便民的方向发展。

7. 改革和完善干部人事制度：以功绩为导向的干部人事制度的初步确立

无论是制定公共政策、执行公共政策，还是提供具体的公共服务，有效政府和负责任政府的生命力在于公职人员的精明强干。可以讲，国家公职人员的能力和水平，决定着政府的能力和施政水平。干部人事制度直接影响公务员素质及能力的提升，良好的人事制度可以选拔优秀人才，激励潜能，活化人力，从而成为国家发展的推动力。干部人事制度的改革和完善始终是中国30年政府改革的核心内容之一。过去30年改革开放的成就，固然归功于全体国民的努力，但其中优秀的公务人员参与国家政策的发展与执行，更是功不可没，干部人事制度改革发挥了积极的功效。经过30年的干部人事制度改革，一个以普遍主义为基本特征，以功绩为导向的干部人事制度得到了确立。具体而言，30年干部人事制度最基本的变化在于：(1) 以普遍主义为基本价值的选人用人标准的确立，打破了传统的以特殊主义为取向的选用标准。(2) 以功绩为导向的基本制度层面得以构建，如基本分类制度、公开平等竞争考试制度、领导干部的公推公选制度、以功绩为基础的晋升制度、考评制度、正常的退出机制等。(3) 建立了规范的教育、学习和培训制度，开发公共部门的人力资源，各级干部和公务人员的素质和能力得到提升。总的看来，人事制度走向科学化、民主化和制度化的发展道路。

8. 从人治到法治的转变以及法治政府基石的奠定

限制政府的权力使其用于公共的目的而非私人的目的且不被滥用，与此同时又能够保障政府权力的有效使用，始终是各国政府面临的一个挑战。30年来，随着整个社会的改革与转型，中国政府改革取得的最重要的成就就在于法治政府建设实现了历史性的跨越，为进一步建设法治政府奠定了坚实的基础。这主要表现为：(1) 建设法治国家、法治政府、

依法行政已经成为基本的国家方略和政治共识。(2) 明确了法治政府的基本要求，那就是合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责一致。(3) 确立了法治政府的基本法律体系的框架，涉及行政组织法、行政行为法、行政程序法和行政救济法等主要方面。(4) 政府行政行为趋于规范化。随着《立法法》、《行政许可法》、《行政处罚法》等诸多规范政府行为的法律的制定和实施，政府的行为日趋规范化。(5) 行政监督救济制度趋于完整。我们用了短短 10 年的时间，建立了行政复议制度、行政诉讼制度和国家赔偿制度。这些基本制度的确立，在监督行政权的有效行使、公民权利和利益的保障方面发挥了积极作用。

四 中国政府改革的经验与启示

中国 30 年的政府改革，毋庸置疑，成绩是巨大的。在改革的过程中，有深刻的教训，亦有成功的经验。中国政府改革的基本经验与启示有以下几个方面：

1. 思想解放与理论创新的重要性

马克思早就讲过，批判的武器当然不能代替武器的批判，物质力量只能用物质力量来摧毁；但理论一经掌握，就会变成物质的力量。中国改革开放 30 年的历史经验就在于我们所取得的每一项重大的突破和重大的成就，都是以思想解放为先导，在于打破教条主义、本位主义、个人崇拜的约束和禁锢。思想的自由，促进了社会行动的自由，并通过自由促进发展。中国政府改革 30 年，展现了政府历史的和现实的自觉，这种自觉恰恰是以思想的解放和认识的不断深化为基础的。正是通过不断的思考和行动的实践，我们逐步明确了政府改革的价值取向、目标定位；逐步认识到了政府与市场的关系以及政府的职能定位；逐步认识到了政府自身体系和制度建设的重要内容。服务政府、法治政府、责任政府的改革努力都是思想解放和理论创新的结果。

2. 政府改革与发展必须要与社会发展相适应

政府改革与发展是政府自觉推动政府功能、结构、政策等变革的过程。政府改革与发展虽然具有相对的独立性，但不可能超越社会整体的发展进程。中国 30 年政府改革的经验表明，政府自身的改革与发展是与整个社会相适应的过程，既不能超越社会发展的阶段，亦不能滞后于社

会的发展。这种适应性表现在：首先，政府改革的终极原因是经济条件的变化，经济发展促进着政府的发展，政府改革与发展是以经济改革的发展为前提的，同时是为经济发展服务的。其次，政府改革与发展应积极随着社会经济的发展而发展，这种改革与发展的主要任务在于使政府的权力以及行使按照合乎经济发展规律的方向起作用，在这种情况下，它和经济发展之间就没有任何冲突，经济发展就加速，否则就会导致经济发展的衰退。最后，经济发展为政府改革与发展提供新的契机，并创造良好的条件。中国政府改革始终围绕着建立和完善适应市场经济发展的体制与机制这一中心进行，极大地促进了社会经济的发展，同时社会经济的发展也为下一步政府改革提供了强有力的支撑。

3. 政府改革与发展应是一个理性和现实的过程

政府改革虽然取决于政府自觉的推动，是自觉的活动，但是正如人们创造历史都不是随心所欲的，而是在历史因素所预先规定的条件下创造的一样，政府改革与发展的过程亦会受到现实的社会经济条件的制约，受到历史文化传统、各种复杂的利益关系的影响和制约。马克思主义一直认为，国家是社会的产物，社会决定着国家。国家并不是神秘莫测的宇宙精神或理念在现实世界的体现，而是由社会的性质决定的。政府改革与发展，并不是构建一个超越社会之外的理想政府，而是构建一个适应经济、政治、社会不断变化和发展的有效的治理形态。30年来中国政府改革的一条基本经验在于改革始终围绕着与社会主义市场经济体制发展进程相适应，与中国政治体制改革进程相适应，与社会发展变化相适应这一基本原则，有重点有步骤，从点到面，逐步推进。实践证明，这样的改革方式是正确的和理性的。

4. 政府改革与发展是一个复杂的系统工程，是一个过程

政府改革本身是非常复杂的系统工程。首先在于改革内容本身很广泛，决不仅是政府机构的精简和人员的精减，而是涉及许多政治社会关系的调整，如政府与市场的关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系、政府之间的关系等等。其次，即便是一个单项的改革，也会涉及改革的性质与范围、改革的推动者和各种利害关系人、改革环境之间的相互影响。再次，任何一项改革，都会涉及许多的利害关系人，虽然强有力的政治领导与支持对改革是重要的，但若要推进，也要获得其他关系人的支持，只凭少数雄心勃勃的改革者，即便能获取政治支持，在短时

期内也不会完成一次改革。最后，任何一项改革，无论其规模大小，均有一个新旧观念的转换过程，均有一个与其他存在的职能相互衔接和调适的时间，也就是讲，一项改革在时间上需要获得在其先后实施的各种改革的支持，在空间上则需要获得其他同时进行的改革的支持。事实上，任何全面性的改革都是相对的，只是涉及政府事实（government reality）的少数层面而已，必须获得其他改革的支持。人们常认为只要颁布一项计划或者法律，改革就会完成，其实这是一种错误的认识，改革不是产出，而是一个过程。

5. 政府改革与发展既有普遍性又具特殊性

政府改革与发展问题是一个永恒的世界性的议题。从 20 世纪 80 年代以来世界各国行政改革的情况来看，改革的目标、措施等既有共通的一面，亦有很大的差异性。即使政治制度、经济制度相同的国家，在改革的过程中也表现出很大的特殊性，正如马克思所讲的那样，相同的经济基础（按主要条件来说相同）可以由于无数不同的经验事实，自然条件、种族关系、各种外部发生作用的历史影响等等，而在现象上显示无穷无尽的变异和程度差别，这些变异和程度差异只有通过对这些经验提供的事实分析才可以理解。从一个国家的行政环境中所归纳出的理论，不能简单地普遍化，或被照搬到另一个不同的环境的行政上去。中国政府改革 30 年的一个基本经验在于既重视学习国际的经验，又重视本土化的思考和行动，重要的是从基本国情出发，探索中国特色的行政管理体制。

五 中国政府改革：未来的挑战

从严格意义上讲，中国政府改革在本质上是一场社会再造运动，其改革的内容、范围和边界，其涉及的深层次的矛盾和问题，其在中国整体改革中所扮演的角色和意义，已经远远超过了传统意义上、西方意义上政府改革的范畴。国人对政府改革寄予了无限的期待和希望，国人期望一个更加透明开放、更具能力、更负责任、更加廉洁高效的政府。强有力的政治领导、经济的发展与政府财政能力的增强、广泛的社会支持、过去 30 年政府改革所奠定的良好的基础等诸多因素，都使我们对未来政府的改革与发展充满了信心。同样，过去 30 年的政府改革，只是建立善治的开始，未来的政府改革面临着更大的挑战。这些挑战，主要表现在