



RESEARCH REPORT ON  
THE DEVELOPMENT OF CHINESE  
GOVERNMENT

朱光磊/主编

# 中国政府发展研究报告

—第①辑—

## 公务员规模问题与政府机构改革



教育部哲学社会科学重大攻关招标课题  
“公共服务型政府构建研究” (05JZD00021)

# 中国政府发展研究报告 (第1辑)

——公务员规模问题与政府机构改革

朱光磊 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目(CIP)数据

中国政府发展研究报告(第1辑)——公务员规模问题与政府机构改革/朱光磊主编.

北京:中国人民大学出版社,2008

ISBN 978-7-300-09888-3

I. 中…

II. 朱…

III. ①公务员制度-研究报告-中国

②国家行政机关-政治体制改革-研究报告-中国

IV. D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166739 号

## 中国政府发展研究报告(第1辑)

——公务员规模问题与政府机构改革

朱光磊 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	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京新丰印刷厂	
规 格	155 mm×230 mm 16 开本	版 次 2008 年 11 月第 1 版
印 张	23 插页 1	印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷
字 数	371 000	定 价 45.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# 序 言

## 一、 报告的背景和主要特点

### （一） 在政府发展的大背景下关注和研究政府机构改革与公务员规模问题

作为一个研究政府管理的研究团队，我们一直有一个愿望，就是通过自己独立、系统和尽可能深入的研究工作，定期向社会提供一份基于学术探讨，旨在为政府机构改革和政府公务员规模、机构编制等重大问题服务的背景性研究报告。

那么，如何使一份以政府机构改革、机构编制等较为具体的课题为主要内容的研究报告凸显理论背景和政策研究意义呢？在我们看来，以政府发展理论为切入点，在当代中国政府发展的大背景下，能够比较好地在纵向上兼顾以行政体制改革为重要内容的中国政治体制改革的连续性与阶段性两个方面，在横向上兼顾理论与对策研究两个方面，从而解决政治生活背景、研究工作的理论背景与某一特定年份重点研究对象的协调、统一问题。道理很明显，中国政府发展是中国政治发展的重要组成部分，而行政体制改革、政府机构改革、政府机构编制调整都是中国政府发展的重要组成部分。

我们所说的政府发展，实际上并不止于当代中国的政府发展。从近30年的政府机构改革，到2008年春天的“大部门体制改革”，都可以很明显地看到其全球性背景。比如，在2008年2月，《瞭望》新闻周刊专门就“大部门体制的国际借鉴”问题向我们课题组约稿，显然就是为了“借鉴”。虽然中国的政府发展与经济和社会发展一样是处于现代化阶段，但全球化进程又把中国同时拉入了“后现代化”阶段，现在我们

在政府发展方面所面临的是“双重历史任务”，从一般意义上的行政体制改革到政府机构编制改革，无疑都在有选择地学习、借鉴发达国家推动政府发展的经验。近年来，在这方面我们写的每一篇论文、每一份研究报告，几乎都包含着“改革需要的是什么”和“国外有什么可参考的地方”这两个基础性的环节。

基于这一理解，《中国政府发展研究报告》第1辑，以政府公务员规模问题与中国政府机构改革为主题。作为报告的第1辑，我们首先阐述了自己对“政府发展”概念和中国政府发展基本状况的主要看法。2009年，我们将要推出的《中国政府发展研究报告》第2辑，就以中国的服务型政府建设为主题，有关的研究工作已在紧张进行之中。实际上，从本报告来看，我们的有关研究已经开始向服务型政府建设的问题贴近了。

## （二）在我国对政府发展进行重新定位的具体背景下关注和研究政府机构改革与公务员规模问题

中国行政体制改革和政府机构改革始终是以为现代化建设事业服务为基本目标的。但是政府对自身发展的定位一度不是十分清晰。

温家宝总理2003年9月在国家行政学院的讲话和2004年在十届全国人大二次会议上的《政府工作报告》中都明确指出，经济调节、市场监管、社会管理和公共服务是社会主义市场经济条件下政府的四项基本职能，而且要“强化社会管理和公共服务”。2007年中共十七大和2008年“两会”都明确提出了建设服务型政府的问题。我们课题组的基本看法是，在21世纪初，强调建设“服务型”政府，不是一个简单的政治口号，也不是局部性的改革，而是对政府发展方向的重新定位。这是“历史压力之下的历史性选择”。虽然明确建设服务型政府的有关条件并不完全成熟，在今后具体工作中会遇到一定的困难，但有明显的必要性，不可能在此目标下后退。中国肯定会从自己的实际情况出发，区分不同情况，利用有利条件，充分发挥政府和社会各方面的积极性，兼顾现代化和“后现代化”的双重历史任务，努力满足强化管理和加强服务的双重社会需要，循序渐进地去建设服务型政府。

现阶段，中国发展的自身条件和发展环境都已经发生了重大变化，建设服务型政府作为中国社会发展的一个基本选择，自然就成为我们关注和研究政府机构改革与公务员规模问题的具体背景。虽然在这份报告

中，我们没有直接涉及服务型政府建设的课题，但是我们研究和写作工作的重要指导思想，就是要使有关的各项改革措施能够适应服务型政府建设的需要。这一点，在所有涉及转变政府职能的部分，表现得更为明显。

### （三）在对政府职能转变做具体的、细节性的分析的原则下关注和研究政府机构改革与公务员规模问题

到 20 世纪 90 年代后期，学术界和政界对政府职能问题的认识已经达到了一定的水平，但是，这毕竟是在没有多少理论积累的主观条件下，在长期实行计划经济和更长的历史时期出于“大一统”的社会背景的客观条件制约下，来认识一个非常具有现代性的重大政治问题的。于是，也造成了一些问题，主要有：

第一，对政府职能的界说比较混乱，对有关的观点和分析缺乏必要的梳理。

最典型的是，把有关国家机器的一切活动、行动、功能、职责、权力等都非常“时髦”地解释为政府职能。也就是说，“政府职能”和“市场经济”一样，都成了“筐”，什么都往里面装。比如，认为正确处理社会中公平与效率的关系是政府的重要职能；处理好外交、国防、社会保障和宏观调控是中央政府的基本职能等。这些说法固然都是对政府职能的大体合理的解释，但是，它们在国家及其运行活动中所处的层次显然是不同的。如果把政府所做的这些事情都归纳为政府职能，实际上，这些解释之间是存在着某些内在矛盾的。比如，正确处理社会中公平与效率的关系是政府重要职能的说法，是处于政府职能中相当宏观的层次，是一个比较原则的问题，而法制建设、外交、国防、社会保障和对经济进行宏观调控等，则是处于政府职能中的中观层次，都是一些比较具体的工作。这二者的逻辑层次是有明显差异的。面对诸如此类关于政府职能的种种说法，在一段时间内，人们往往是采取“各取所需”的办法，“方便”使用哪种说法，就采用哪种说法。但是，作为一项基础性的理论工作，还是必须回答它们之间的差别究竟是什么，彼此的关系究竟是什么，否则，研究工作就不可能深入，对许多政治实践问题的解释也就难以自圆其说。

第二，国家职能和政府职能不分。过去的哲学原理、后来的政治学原理讲的也是“国家的基本职能”。现在，政治学、经济学和行政学等

学科又都在讲“现代政府职能”。二者之间的区别在哪里？对这个问题，理论界一直没有直接涉及，在使用中有相当的随意性。

这种不成熟，在政治实践中主要表现在两个方面：其一，把政府职能的转换和政府过程的调整搅在一起，即人们往往把政府活动方式等方面的某些重要变化也解释为政府职能的转变。在工作接触中，不难发现，现在许多基层干部常常把改善政府服务甚至把改进工作态度都解释为是转变政府职能。这导致政府职能和政府职能转变的概念都包含了过多的内容。其二，政府职能转变与政府机构改革未能有效结合，使得政府机构改革长期停留在“精简”的水平。“加减运算”这种低层次的改革是一种无可奈何的反复，会造成资源浪费。我们必须注意到，党和政府的大部分职能重叠，中央、省、市、县、乡政府之间的职能大部分重叠，也即“一马双跨”、“一根针穿到底”，是政府机构设置上下同一和归口管理体制长期效益不明显的根源所在，是转变政府职能的工作长期不能真正到位、政府机构“尾大不掉”和效率不高的根本原因。

能否切实转变政府职能，是检验中国政治发展能否做到为社会主义市场经济体制建设服务，政治体制改革是否取得了实质性进展的关键性指标。20世纪90年代中期以后，经过反复讨论，理论界和政界在转变政府职能问题上已经达成一定的共识，关于政府“应该做什么”这一基础性的问题已经基本清楚，并在实践中做了一些尝试，有了一些进展。但是，也要注意，目前在政府职能理论上还存在着许多模糊的地方。对政府职能转变的细节内容，比如对各个政府部门应该如何具体分工，中央、省、市、县、乡各级政府之间在职能配置方面如何理顺等问题的认识还很不清晰。

切实转变政府职能，只在道理上和原则上清楚不行，要有可操作的方案，中央要对地方进行分层次的指导。温家宝总理明确强调，政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。<sup>①</sup>然而，对于每项具体政府职责的执行主体、监督主体、执行程序等，还缺乏细节性的研究，许多似乎是中央政府对自己提出的整体性要求，相当一部分要求、说法过于原则，弹性有余，没有解决某项职责主要是由“政府”中的“谁”去做的问题。本报告试图在这方面做一些力所能及的探索。

<sup>①</sup> 参见2003年9月温家宝总理在国家行政学院的讲话和2004年《政府工作报告》。

#### (四) 在经济和政治生活发生急速变化的条件下关注和研究政府机构改革与公务员规模问题

最近十几年来,国内关于“中国政府官员规模”问题的种种议论和争论,实际上是由于概念的混乱引起的,而概念的混乱则在很大程度上是由于社会发展变化的速度很快(当然,很多人依然还是认为变化得还不够快)引起的。比如,围绕着官员“过多”抑或“偏少”的不同看法,就与中国正在进行中的传统“干部队伍”的“分解”过程有着直接的关系。从20世纪90年代开始,干部作为一种“身份”因素已经开始弱化,但是“官本位”的因素并没有破除,所以,原先属于“干部队伍”的公务员、专业技术人员、企业干部等既有分解的一面,又有“藕断丝连”的一面。这就难免使一部分公众难以将“干部”、“官员”、“领导”、“公务员”等概念区分清楚。同样,在政府机构方面,既有需要精简的一面,又有为适应形势的变化而需要增设的一面,处理好这一复杂的政治关系难度相当大。

即使是在本报告中,也存在着类似的问题。比如,报告中所使用的“中国政府官员规模”中的“官员”与2006年1月以来的公务员概念是一致的。但是,为什么没有直接使用“公务员规模”的概念呢?这主要是由于我们的一部分研究工作开始于2005年12月以前,而在那个时候公务员只是包括国家行政机关的机关工作人员。按照公务员法,公务员实际上包括2005年12月之前的国家公务员、党派机关的专职干部和主要人民团体的专职干部,也即“党”、“政”、“群”三部分人之和。如果在编辑这个报告的时候,我们把过去的官员规模统一调整为公务员规模,反倒不能如实地反映实际情况。所以,我们一般都保持了论文或报告的原貌。

同时需要指出的是,在不同的国家,公务员涵盖的范围差异相当大,公务员与政府雇员两个概念之间的区别也非常复杂。我们尽量按照“合理比照”的原则做了处理,尽量把差异所带来的可能误差降到最低程度。我们的理解是,比较是必要的,但比较的意义是相对的,重在通过比较长期趋势,比较“大数”,形成对研究对象的规律性认识,而不应当过度纠缠于细节。这些比较研究的目的,是为有关机关和研究者提供背景性分析素材。所以,在包括“官民比”在内的各个问题上,要在总的发展趋势上,而不是在一一对应的含义上,来理解和使用通过比较得出的数据。



## 二、总体分析与建议

### (一) 30年行政管理体制和政府机构改革的不足之处

30年行政管理体制和政府机构改革的成绩有目共睹,应给予充分的肯定。这主要表现为这两大改革的持续推进,使中国政府基本适应了现代化建设事业的要求,适应了社会主义市场经济体制建设事业的要求,较好地解决了推进改革与平衡一些历史遗留问题的关系等问题,较为务实,为进一步推进行政管理体制改革的,特别是逐步推进服务型政府建设奠定了比较扎实的基础。同时,我们高兴地看到,这两大改革在努力坚持政府发展的中国特色与合理吸收西方发达国家行政管理体制建设等方面,也进行了有益的探索,积极而不冒进。我们希望能够进一步推动这两大改革在21世纪初更好更快地前行。

但是,本研究报告作为一份由一个大学的教学研究团队为基础而形成的非政府、学术性研究资料,同时也考虑到篇幅的因素,我们不准备在改革的成绩方面大做文章,而是集中分析一下30年行政体制和政府机构改革的几点不足之处。

第一,没有将中央政府机构改革与地方政府机构改革很好地结合起来。

主要表现在:没有将中央政府机构改革与地方政府机构改革很好地加以统筹,对地方政府机构改革指导不够,未能充分发挥地方政府在机构改革方面的积极性和创造性。30年来,一些地方的政府进行了一些机构改革方面的尝试,但是,由于纵向体制上的“职责同构”的压力,不少又退回去了。政府机构改革似乎只是中央的事,地方做得少,而且好像越是到基层越没什么关系。在法制统一的总原则下,强调政府机构改革要有领导、有步骤地自上而下进行,都是自然的,应当肯定。但是,如果地方不方便参与,只能被动等待或是敷衍上级,就会使得改革的效益递减;改革的整体性不足,也会使公众感到他们日常所接触到的政府改变不大,使公众难以对政府机构改革产生好的评价。

第二,没有将机构改革和政治体制改革很好地结合起来,所以也就难以实现机构改革与党群机构改革的有机结合。

主要表现在:(1)机构改革方案是国务院“打包”提请人大批准,由于人大讨论、批准程序的限制,代表往往很难进行深入思考和讨论就投票通过了。这样,虽然机构精简了,但政府还有权力再设置,而人大

的制约力较弱。(2)对人大常委会机关和“两院”机关的改革相对少一些。(3)“自己革自己的命”，精神可嘉，但降低了机构改革在民众中的认同感。很多改革推出前并没有广泛征求意见，没有充分重视人大的立法支持和社会的民意基础。(4)由于“党政关系”没有完全规范化，机构改革主要在“政”，党群机构涉及相对较少。其实，横向上的职能交叉不仅表现在行政机构内部各职能部门之间，也表现在党、政、群诸方面。

第三，没有将机构改革和事业单位改革、培育社会组织很好地结合起来。

机构改革的基础是政府职能转变，而政府职能的转变要求在市场经济发展基础上的社会组织的成长。否则，政府职能没有办法转出去，因为社会中没有承接者。这些都需要依靠事业单位改革和社会组织的培育。现在，我们在社会组织的培育方面犹豫不前，对事业单位改革和政府机构改革又缺乏充分的统筹考虑，所以，有关改革未能及时地加以推进。

第四，没有将机构与编制的精简和政府机构与公务员的结构调整很好地结合起来。

30年的机构改革在人员规模问题上存在误区。舆论方面总是认为机构改革就是要精减人员，其实这是两个既有联系又有区别的问题。现在应该做的是调整各级各类政府的机构、人员的结构，而不是一味地精减人员。不能单纯从控制编制数上做文章，因为人的素质和能力是不同的，如中央公务员、发达地区公务员与欠发达地区公务员的整体素质和个人能力肯定是有差距的，这是客观事实。东部地区的一个岗位，一个人就能干得挺好，但到了某些地区就要几个人来完成，于是只好“因人设岗”。

第五，没有与政府过程的调整很好地结合起来。

政府工作流程的改进、政府作风的转变，也应该是行政改革的一个重要方面，但对这方面的改革强调不够。在建设服务型政府的环境下，这一点更加重要。比如，县一级政府各局（科）是否有必要单独办公？把他们尽可能集中在县委县政府大楼（大院）里，对于提高效率、减少不规范现象和降低行政成本，肯定是有益的。相反，县里的各科级局独立办公后，其“能量”可能无法估量。地级市政府也应尽可能集中在一起办公。这对减少腐败、减少行政消耗有可能带来某些本质性的改善。临时性机构、过渡性机构，也最好不安排单独的办公场所。中国政府在运作的过程中，一个突出问题就是办事“太粗”，即对工作程序、工作流程的研究、设计和规范不足，舆论上也常常把政府过程的问题解释为

“体制”问题。在这个问题上，我们要尽快走上正轨，不然有可能会拉大与发达国家政府在管理水平方面的差距。

第六，没有与行政区划改革很好地结合起来。

近年来，我们在行政区划方面所做的最多的事情就是合乡并镇。这对于提高用人效率是有益的，但是，对许多相关的深层次问题没有涉及。在这方面，最突出的问题有两个：一是乡镇一级政府怎么办？乡镇政府变成县（县级市）政府的派出机构，乡镇党委成为县（县级市）委设立的工作委员会，中国党政机关的总体架构就会有大的改观，基层政府公务员规模也自然会有一定程度的控制，至少会提高用人效率；同时这对于解决“三农”问题也应该会有直接或间接的帮助。二是一级行政区的划分问题。人所共知，对于中国来说，三十几个省级地方行政区无疑是太少了，若干个省（区）的人口、面积和GDP水平相对于其他省（区）来说相差悬殊。如果强行划小一级行政区，自然有许多难以平衡的政治、经济、文化和历史问题，也会增加很大一部分机构编制。在这个问题上，本报告提出了关于“大型城市政治平衡论”的对策思路。

## （二）对进一步推进行政体制和政府机构改革的几点思考与建议

第一，注意改革的连续性，适当拉大改革的周期。

无论是经济部门职能的转变还是公共服务职责的提出，往往都是社会发展“倒逼”改革，这也是正常的。但是，我们还是要以更加积极、更加长远的心态来积极地规划行政体制改革和机构改革。五年一轮的行政管理体制改革和政府机构改革，导致调整周期过短，临时性较强，稳定性差，连贯性差。同时，事前讨论研究的时间也过短，范围过小，自然就难以避免随意性和不必要的反复，改革的成本也会比较高。人们从中很难看出有一个成熟的、长远的改革思路和价值理念贯穿于其中。在拉长了的改革周期后，我们可以较为从容地通盘考虑财政管理体制改革、行政机构改革、党群组织的机构改革、事业单位改革、社会组织培育等问题，这有利于改革的配套和深化、细化。正是在这个角度上，本报告尝试提出可否设想一个能够统筹机构设置、财政保障和人员编制三大因素的“大编制”概念的问题。也是在综合考虑有关改革问题的角度上，我们呼吁通过行政体制改革、政府机构改革与政治体制改革的有机结合，为适时解决“官本位”的问题做好铺垫。

第二，用“结构调整”替代“机构精简”作为行政管理体制和政府

机构改革的主要目标，从而使改革进入新的法制化阶段。

过多地把注意力集中于机构改革和精简政府官员数量本身，而对顺利推进机构改革的前提条件和制度保障关注不够是不行的。把“精简”这个无法完成的任务当作核心工作目标和改革的指导原则，实质上是自己给自己“下套儿”。机构的布局结构调整、机构内设部门的结构调整、三大部门的结构和比例关系、领导职数与非领导职数的结构、公务员的专业与素质结构等，应当成为今后行政管理体制和政府机构改革的重点。比如，现在就很有必要把解决好副职设置的问题，作为行政体制改革、组织人事制度改革和机构改革的重要任务。

第三，坚定地以政府职能转变作为行政体制改革和政府机构改革的基础，但要加强对于转变政府职能工作和机构改革工作的分类、分层次指导。

转变政府职能，是行政体制改革、政府机构改革和建设服务型政府的共同的政治和技术基础，也是经济体制改革和政治体制改革联结得最紧密的中间环节。

在逻辑上，政府机构作为政府职能的载体，其调整与政府职能的转变必然是有紧密联系的，应该把政府职能转变、人员合理调整和政府机构改革三者有机地结合起来。中国的政府职能设置的主要特点是“上下同构”，机构设置的主要特点是比较零碎，人员安排的主要特点是领导和主管多，干事和秘书少。从以往的历史经验来看，机构改革的重点和难点在于精简“衙门”。解决这样的问题，实行“大部门体制”改革应该是一种比较好的选择。实行“大部门体制”，即政府机构的数量要少，但是配备的人员要充足饱满，这样效率较高，麻烦较少。合理的大部门体制，是职能整合与部门整合的统一，并以政府职能整合为基础。成功实行大部门体制，关键不在于部门的合并增减，而是政府职能的有机整合与统一。把政府职能转变和机构改革有效结合起来，同样有助于解决政府职责纵向配置上的“职责同构”问题。合理划分中央和各级政府的责任范围，最终是以裁撤和设置某些机构作为改革的结果的。

需要指出，当前在推进政府职能转变的过程中，某些指导意见和文件存在着过于笼统的问题，缺乏细致的针对不同层级政府的具体指导。政府职能转变涉及不同级别的政府，而对于不同层次政府的职能转变的具体要求是不同的。例如，县级政府的职能转变，就不存在“放开微观抓宏观”的问题。建议党中央和国务院的重要报告、有关中央文件、中

央领导同志的有关讲话，在论及转变政府职能等问题的时候，要区分不同的政府层次，至少要区分中央政府、省政府、市政府和县乡政府几种情况，分别提出要求。

第四，切实着手解决各级政府职能上的“上下对口”问题。

中国政府职能在纵向上配置的总特点可以概括为“职责同构”，指不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。这不仅是对中国政府间关系总特征的一个理论概括，而且在国家的法律和制度基础、政府经济与社会管理体制等领域有着多方面的表现，是政府职能转变不到位、条块矛盾突出等一系列重要问题难以解决的主要体制性原因。<sup>①</sup>在多数比较发达的国家，他们采取的是不同层次的政府主要行使不同的政府职能的制度。

解决这个问题基本思路就是调整政府职责的纵向划分，每一级都管特定的事，谁决策，谁负责。中央与地方的职权关系，需要实行纵向间政府的合理分权，中央做“大事”，地方做“小事”；该谁做的事情，谁就负责到底。在依法规定的职责范围内，中央的决策主要依靠中央政府来执行，地方政府予以协助；地方在决策中，有贯彻中央决策的责任，中央和上级政府有监督权，但主要靠地方政府来执行。中央和省级政府主要履行宏观经济管理职能，市政府处在地方政府的中间，起承上启下的作用，职能主要是统筹和协调；县、区、乡（镇）的基础性和微观性决定了其执行性和直接面向基层的务实性，它们主要履行公共服务职能。

第五，把转变政府职能和机构改革更好地与有关立法工作结合起来。

我国传统上习惯于用政治和行政手段来推进政府机构改革。这样做固然比较便捷，纠纷较小，但副作用也很大，而且改革的成果难以在法律意义上被承认而成为一种固定的制度。不仅如此，我国关于政府职能转变、行政管理体制改革和政府机构改革的立法也存在滞后的情况，例如《中华人民共和国国务院组织法》还是1982年12月10日颁布实施的。在此后二十几年的发展过程中，中央政府的职能和机构设置都发生了相当大的变化，而这种改革和变化并没有及时地反映到法律文本上。

<sup>①</sup> 参见朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版），2005（1）。

今后要重视行政管理体制改革中的立法工作，把立法与转变职能、改革机构密切结合起来。一些发达国家的政府改革，是先立法，后施行改革。这种模式也可以为我国所借鉴，毕竟，一项机构改革和职能转变要有足够的法律支撑，才能有足够的合法性和驱动力。这也有利于克服改革过程中可能遇到的种种障碍。

# 目 录

序言 .....	(1)
一、报告的背景和主要特点 .....	(1)
二、总体分析与建议 .....	(6)
总论：政府发展理论与 21 世纪初中国政府发展的 主要趋势 .....	(1)
一、政府发展与政府发展理论 .....	(1)
二、制约现代政府发展的基本因素 .....	(13)
三、市场经济下政府的发展模式 .....	(26)
四、21 世纪初中国政府发展的主要趋势 .....	(36)

## 上篇：政府官员规模问题研究

关于中国政府官员规模若干问题的研究报告 .....	(51)
一、关于政府官员规模“大”与“小”问题的不同看法 .....	(51)
二、部分国家（地区）政府官员规模的基本情况 .....	(66)
三、制约政府官员规模的主要因素 .....	(80)
四、中国目前在政府官员规模方面存在的主要问题 .....	(123)
五、长期趋势：政府官员规模的“适度扩张” .....	(132)
六、短期趋势：政府官员规模的“适度从紧” .....	(141)
七、调整中国政府官员规模的配套措施 .....	(152)
八、总体分析与学术上的“1%定律” .....	(157)
关于中国政府官员规模影响因素的实证分析 .....	(164)
一、“官民比”省际差异的原因研究 .....	(164)

二、财政规模、编制改革和官员规模的变动·····	(182)
<b>事业单位改革与政府官员规模控制问题</b> ·····	(197)
一、问题的提出：事业单位与行政机构、政府官员规模的 隐性化·····	(197)
二、事业单位规模扩张及其原因分析·····	(198)
三、推进事业单位改革的基本思路·····	(202)
<b>关键在于功能结构而非规模</b>	
——以社会中下层视角感性看官员规模·····	(212)
一、社会舆论认为官员规模过大具有一定的依据·····	(212)
二、中国政府雇员人数的概念·····	(213)
三、功能定位上中国实际采用“大政府”·····	(213)
四、关键不在于规模·····	(214)
五、中国官民比 0.86% 不一定小于美国的 3.25%·····	(215)

## 下篇：行政体制改革与大部门体制研究

<b>关于探索实行大部门体制改革的思考与建议</b> ·····	(219)
一、完整、准确地理解“大部门体制”及其改革的重要意义·····	(219)
二、大部门体制的国际经验及主要启示·····	(224)
三、中国进行大部门体制改革的若干建议·····	(230)
<b>官民比例、精兵简政与政府机构改革</b>	
——兼论改革开放 30 年政府机构改革的深刻教训·····	(233)
一、政府机构改革的逻辑起点：精兵简政·····	(233)
二、政府机构改革的历史主线：政府职能转变·····	(237)
三、政府机构改革的艰难举措：人员分流·····	(238)
四、政府机构改革的真实困境：政府执行力低下·····	(242)
五、政府机构改革的深刻教训：回归政府的本来面目·····	(243)
<b>中国政府的小型化：20 世纪 90 年代的政府精简</b> ·····	(245)
一、机构·····	(247)



二、行政编制方案·····	(252)
三、中央和地方的编制管理目标·····	(255)
四、效果·····	(260)
五、个案研究：A 城市某区政府的精简·····	(265)
六、结论·····	(268)
<b>大部门体制的文化基础与制度保障·····</b>	<b>(269)</b>
一、大部门体制的内涵及其精神实质·····	(270)
二、大部门体制运作的文化基础·····	(272)
三、大部门体制的制度保障·····	(275)
<b>关于中国副职设置问题的思考与改革建议·····</b>	<b>(280)</b>
一、问题的提出：副职“多”与官员规模“臃肿”·····	(280)
二、“辅佐型副职”模式的结构及分析·····	(282)
三、中国副职设置模式的结构和特征·····	(294)
四、中国副职设置模式的改革方向·····	(307)
<b>关于中国条块体制调整的思考与建议·····</b>	<b>(314)</b>
一、以双重领导为特色：中国条块关系的基本模式·····	(314)
二、“上下对口”：条块关系对政府官员规模的影响机制·····	(315)
三、职责同构：上下对口长期存在的制度性根源·····	(321)
四、逐步调整职责同构的政府管理模式：政府官员规模 变革的一个基本思路·····	(324)
五、结论：跳出条块关系看政府官员规模·····	(328)
<b>论大城市在政府间关系中的政治平衡作用·····</b>	<b>(330)</b>
一、问题的提出：政治平衡思维的转变·····	(330)
二、行政区划改革滞后与政府间关系失衡·····	(332)
三、突出大城市政治平衡作用的相关对策研究·····	(338)
四、结语·····	(347)
<b>后记·····</b>	<b>(348)</b>