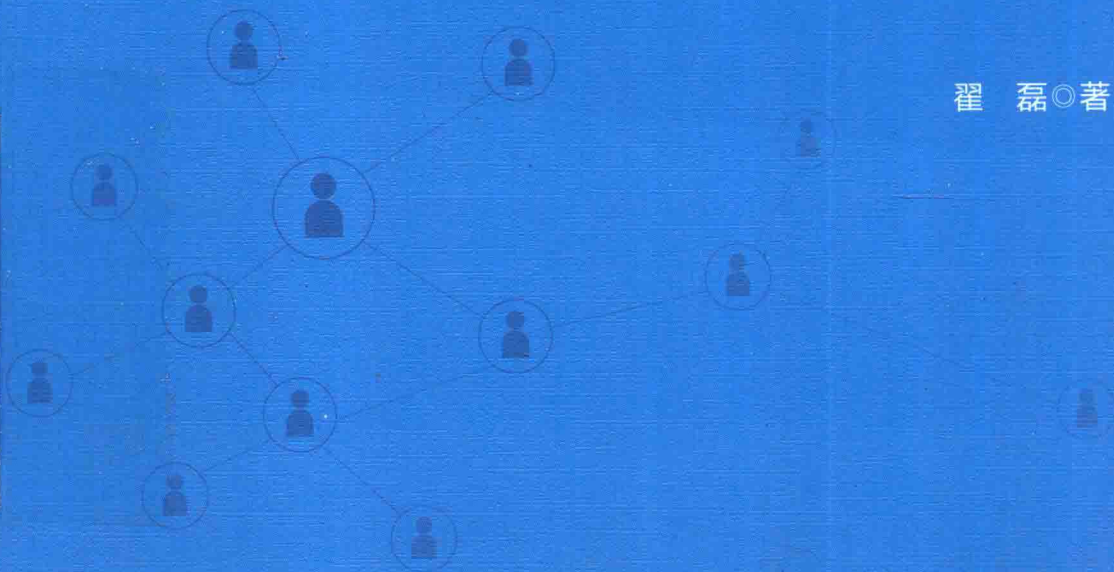


服务型地方政府的 组织模式与运行机制

The Organization Model & Operating
Mechanism of the Service-oriented
Local Governments

翟磊◎著

中国社会科学出版社



国家社科基金青年项目“服务型地方政府的组织模式与运行机制——基于项目导向型组织理论的研究”

(批准号: 11CGL073)

服务型地方政府的 组织模式与运行机制

Organization Model & Operating
of the Service-oriented
Local Governments

翟磊◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型地方政府的组织模式与运行机制 / 翟磊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9865 - 0

I. ①服… II. ①翟… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 031415 号

出版人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 李 莉
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 4 月第 1 版
印 次 2017 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 266 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 从组织变革视角研究服务型地方政府建设问题	(1)
第一节 中国服务型地方政府建设的阶段性特征	(2)
第二节 组织模式与组织运行机制的内涵	(10)
第三节 地方政府组织结构与组织任务间的匹配关系	(22)
第二章 三维框架下的服务型地方政府任务结构分析	(32)
第一节 “管理—服务”与政府职能转变	(33)
第二节 “常规—独特”与工作内容转变	(41)
第三节 “当代—未来”与政府创新发展	(49)
第四节 任务结构变化的总体特征与要求	(55)
第三章 任务结构与组织模式四要素间的匹配关系	(61)
第一节 组织主体:多元主体协同	(61)
第二节 组织规模与边界:弹性可渗透	(70)
第三节 组织结构:扁平化与网络化	(77)
第四节 工作流程:制度化与柔性化双轨运行	(84)
第四章 项目导向型组织理论的适用性	(91)
第一节 项目导向型组织与项目导向型政府	(92)
第二节 项目导向型组织的概念与特征	(103)

第三节	项目导向型组织理论在地方政府组织变革中的适用性	(114)
第五章	服务型地方政府的组织模式变革:项目导向型组织	(125)
第一节	服务型地方政府项目导向型组织模式的构建	(125)
第二节	服务型地方政府项目导向型组织模式的要素特征	(134)
第三节	项目导向型组织对项目管理能力要求的层次性分析	(145)
第四节	地方政府项目导向型组织模式建设的实证分析	(155)
第六章	服务型地方政府项目导向型组织的运行机制	(161)
第一节	基于项目的资源配置机制	(161)
第二节	双轨制的绩效评价机制	(180)
第三节	差异化的决策机制	(196)
第四节	地方政府项目导向型组织运行机制建设的实证分析	(210)
第七章	地方政府项目导向型组织建设的案例分析	(214)
第一节	开发区建设项目的“管委会”模式	(214)
第二节	突发事件应急项目的“指挥部”模式	(232)
第三节	地区性活动项目的“组委会”模式	(241)
第四节	政府改革项目的“领导小组”模式	(249)
第八章	地方政府项目导向型组织的变革过程	(257)
第一节	政府组织变革过程的理论分析	(257)

第二节	地方政府项目导向型组织的变革过程	(270)
第三节	地方政府项目管理成熟度模型	(278)
后 记	(288)

第一章

从组织变革视角研究服务型 地方政府建设问题

从什么是服务型政府这一根本问题出发，首先应当明确如下几个问题：第一，服务型政府不仅仅是理念与价值观层面的概念，更是一个组织层面的概念，价值理念转变是建设服务型政府的必要条件，而非充分条件，政府的“组织”特性决定了必须在观念转变的基础上，进一步从组织的角度探讨方可使服务型政府建设变得可操作；第二，服务型政府建设不仅仅是政府自身的内部改革，而是政府作为整个经济社会运行过程中的重要主体，主动调整与市场、社会的关系，是建设国家治理体系的重要环节，从这个角度来看，服务型政府建设仍然是一个组织问题，需要政府、市场、社会等多元主体的协同方可实现；第三，服务型政府不是一个固化的理想模式，而是一个持续改进的过程，因此在服务型政府建设的过程中，需要建立的是一个为政府提供持续改进空间的组织平台。由此可见，建设服务型政府的过程也是政府组织变革的过程，包括政府内部的组织变革和政府与其他组织之间关系的调整，组织变革是服务型政府建设的可操作化路径。

向服务型政府转变是中国政府机构改革的目标和基本方向，这一目标一经提出便引起了学者们的重视。服务型政府的建设是深层次的政府转型，是一种全新的政府理念，也是全新的政府职能配置、机构重组、管理方式方法和行为模式的革命。它从根本上改变了中国管制行政的几千年的传统，也从根本上改变了计划经济时代政府的角色和

政府官员的角色。服务型政府的建设又是政府和社会、政府和公民、政府和社会组织的关系和利益的重大调整。^① 建设服务型政府，涉及观念、作风、机制、体制的变革与完善，是一项深层次、全方位的工程。^② 通过上述定位可以看出，向服务型政府转变不是对政府组织的某些部分或环节所作的局部的、点滴的调整和完善，而是各级政府所进行的一场根本性革命和全面转型。从中央政府和地方政府在服务型政府建设中的作用和任务来看，在服务型政府建设的初期阶段应当注重中央政府的推动作用，而在服务型政府建设的推进阶段，则应更加重视地方政府主观能动性的发挥^③，其主要原因在于地方政府是政府为区域经济社会发展提供服务的载体，或者称为“最后一公里”。

第一节 中国服务型地方政府建设的阶段性特征

服务型政府建设的总体过程首先是从理念变革开始的，并逐步向可操作化层面推进。从纵向层级的角度来看，则是一个自上而下不断发展的过程，因此在具体研究中国服务型地方政府建设时，首先需要明确服务型地方政府的基本概念以及当前阶段服务型地方政府建设的特征。

一 服务型地方政府建设的目标及内涵

对于服务型政府概念的界定学术界尚未形成统一的观点，总体可归纳为三种不同的观点：第一种观点是从服务型政府的任务内容出发，认为服务型政府是指在以人为本和执政为民的理念指导下，将公共服务职能上升为政府的核心职能，通过优化政府结构、创新政府机制、规范政府行为、提高政府效能，以不断满足城乡居民日益增长的公共需求的政府^④，并进一步从经济层面、政治层面和社会层面对服

① 吴玉宗：《服务型政府：缘起和前景》，《社会科学研究》2004年第3期。

② 林治波：《建设服务型政府》，《人民日报》2004年3月11日第5版。

③ 朱光磊、薛立强：《服务型政府建设的六大关键问题》，《南开学报》2008年第1期。

④ 薄贵利：《准确理解和深刻认识服务型政府建设》，《行政论坛》2012年第1期。

务型政府所提供的公共服务内容进行了界定^①，这种观点将“服务”理解为政府的主要职能或任务内容；第二种观点是从服务型政府的宗旨与使命出发，认为服务型政府是在公民本位、社会本位的理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府^②，认为服务型政府是民主政府、有限政府、法治政府、责任政府、绩效政府^③，这种观点将“服务”理解为政府履职的理念或价值观；第三种观点则从组织理论视角出发，依据服务型政府的系统权变模型，认为服务型政府是由目标与价值、技术、结构、社会心理以及管理这几个分系统的优化整合而构成的^④，这种观点则将“服务”理解为政府履职的方式。几种定义方式分别从不同的视角对服务型政府的概念进行阐释，虽然具有共同的价值观基础，对于“服务”的理解却存在差异。因此在探讨服务型政府建设问题之前，首先要对建设服务型政府的目标以及服务型政府的内涵加以阐述。

（一）为什么建设服务型地方政府

对于服务型政府建设的目标，现有研究观点主要分为两类。第一种观点认为提供服务本身就是服务型政府建设的目标，服务型政府就是要把建立适合中国国情的公共服务体系作为建设服务型政府的基本任务^⑤，将基本公共服务的覆盖面、均衡度、水平度、质量、供给效率和可持续性作为服务型政府建设的结果目标^⑥，而公共服务体系的主要内容包括教育、就业、社保、医疗、保障性住房、基础设施、

① 迟福林：《适时推进公共服务型政府建设》，《经济参考报》2003年7月16日第1版。

② 刘熙瑞：《服务型政府：经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》，《中国行政管理》2002年第7期。

③ 谢庆奎：《服务型政府建设的基本途径：政府创新》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2005年第1期；刘祖云：《“服务型政府”价值实现的制度安排》，《江海学刊》2004年第3期；胡兵：《服务型政府异化的学理原因分析》，《湖北社会科学》2005年第7期。

④ 张立荣、冷向明：《当代中国服务型政府建设的标准体系》，《政治学研究》2009年第5期。

⑤ 姜异康等：《国外公共服务体系建设与中国建设服务型政府》，《中国行政管理》2011年第2期。

⑥ 薄贵利：《服务型政府建设战略：目标与重点》，《学术前沿》2012年第5期。

社会安全、消费安全、生产安全、生态安全、科学技术、文化艺术、体育休闲等。

第二种观点认为服务型政府是相对于管理型政府而言的，二者的差别主要是履行职能方式上的差别，服务型政府建设的根本目标是实现全社会的根本利益^①。这种观点是将政府看作整体，从以管理为主要方式转变为以服务为主要方式，而不是加强政府某一部分的职能。

暂且抛开理论上的争论，如果从实践领域对服务型政府进行考察，就会发现在实践应用领域，采纳的是第二种观点。因为实践中并未将服务型政府建设只看作提供公共服务的部门未来改革的方向，对于工商、税务、海关等管理部门同样也提出了服务型政府建设的目标。由此可见，服务型政府是对政府整体特征的描述，其价值和理念也不仅仅是政府履行公共服务职能的部门应当遵从的。因此建设服务型政府是政府的整体性行动，这就意味着服务型政府建设的目标不仅仅是为了提升公共服务水平，或者促进公共服务的均等化，在政府履行其政治、经济、文化等职能的过程中，同样需要开展服务型政府建设。从基本公共服务的范围以及标准化的角度对服务型政府开展研究是把服务型政府的概念缩小了，服务型政府所服务的应当是经济社会的持续稳定健康发展，服务的是人民群众根本利益的不断提升，其中提供公共服务是政府工作的重要组成部分。

从以上分析结果可以归纳出，服务型地方政府建设的目标是促进本地区经济社会的持续稳定健康发展，服务型地方政府建设是地方政府整体性的改革，改革的主要内容是地方政府的履职方式由管理型向服务型转变。具体而言，“管理”是以强制与命令为主要特征的，而“服务”是以提供支持性活动为主要特征的。也就是说，服务型政府的建设必然带来政府职能的转变，其中建设公共服务体系是地方政府职能的重要内容。

（二）服务型地方政府的内涵

服务型地方政府既不同于西方新公共管理理论研究所提出的企

^① 张康之：《我们为什么要建设服务型政府》，《行政论坛》2012年第1期。

业家型政府的概念，也并非探讨“大政府”或“小政府”的问题，而是基于中国国情提出的政府完成工作任务的新方式。基于对服务型政府概念的梳理和对其目标的分析，本部分将进一步对服务型地方政府的服务对象、改革的范围、任务内容以及处理与其他地方政府关系等进行分析。

第一，就服务型地方政府的服务对象而言，不应将其理解为政府公共服务所针对的对象，而应当从更为广义的角度，将其理解为本地区经济社会发展进程中涉及的所有相关主体。也就是说，服务型地方政府的服务对象不仅涉及政府的社会管理职能部分，在政府履行其政治职能、经济职能以及文化职能的过程中所涉及各类主体都应当视为服务型政府的服务对象。

第二，从服务型地方政府改革的主体范围来看，不仅仅涉及提供公共服务的政府工作部门，而应当是政府整体性的改革。在对政府的界定上，也应当做广义的理解，包括政府行政机关和立法机关、人大、法院和检察院^①。虽然当前的改革重点是行政机关，但在思考服务型地方政府建设的战略性问题以及对其进行规划布局时，应当具有整体性。同时在实践领域对于服务型政府建设的主体范围还存在争论，即承担行政执法职能的部门是否有建设服务型政府的必要性和可行性，例如公安局、监狱局等。由于执法部门的工作带有强制性的特征，因此不应将服务型政府的所有特征应用于此类部门，但在多元主体协同、决策过程的参与机制以及绩效评估等方面仍然具有较大的改革空间。

第三，服务型地方政府的任务内容包括政府工作的全部内容，而不仅仅是提供公共服务。在服务型政府研究的名义下开展公共服务问题的研究本身对于政府改革而言是具有积极意义的，但把服务型政府建设导向公共服务的改进则可能对实践造成误导^②。基于服务型地方政府主体的整体性特征，其任务内容也应当包括政府各类工作的全部。而改革主要针对的是完成政府工作任务的方式，因此服务型政府

^① 朱光磊、薛立强：《服务型政府建设的六大关键问题》，《南开学报》2008年第1期。

^② 张康之：《把握服务型政府研究的理论方向》，《人民论坛》2006年第3期。

的概念与政府规模大小无关，其与政府规模的关系是通过政府职能转变实现的，即服务型政府建设与政府职能转变是密不可分的，而职能转变将影响政府规模。

第四，在处理府际关系的过程中，基本的逻辑是合作而非竞争，这是服务型政府与新公共管理理论研究所提出的企业家型政府的本质区别，虽然二者都强调服务和顾客导向，但企业家型政府理论认为政府必须在市场导向的观念下，引进竞争的刺激力量使政府更具活力^①。服务型政府则强调以合作的方式提供服务，包括与市场、社会的合作以及政府间的合作。

二 当前中国服务型地方政府建设的阶段性特征

学术界较为公认的提出服务型政府概念的时间是2003年，但实际上此前在学术界就已经有学者提出了这个概念。这一概念一经提出便受到了广泛的关注与重视，并在中国各级政府中开展了一系列实践活动。因此目前讨论服务型政府建设问题需要建立在当前的服务型政府建设的阶段性特征基础之上。

（一）理念与价值观建设已初见成效

服务型的理念与价值观是建设服务型政府的基础，这也是政府从管理型政府向服务型政府转变的第一步。对浙江省、江苏省地方主要党政领导干部开展的一项问卷调查显示，地方党政领导干部对服务型政府的认同程度较高^②，在对部分地方政府官员的访谈中也可以证实这一点。理念与价值观建设的成效取得主要取决于以下几个方面工作的开展：

首先，各级政府开展了一系列有关服务型政府建设的干部培训工作，与此同时，学术界在不断丰富和完善服务型政府的相关理论，这为干部培训工作提供了坚实的理论基础。

其次，各级政府通过完善干部考评和政府绩效评估的方式加强政

^① 张成福：《当代西方政府再造的核心理念：企业型政府》，《中国改革》1998年第9期。

^② 张立荣、冷向明：《当代中国服务型政府建设的标准体系》，《政治学研究》2009年第5期。

府理念与价值观的转变。绩效评估通过指挥棒的引导将各级政府的关注点从经济发展和 GDP 提升导向服务, 2009 年中央组织部先后颁布了《关于建立促进科学发展观的党政领导班子和领导干部考核评价机制的实施意见》《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价实行办法》等文件, 提升公共服务和社会管理类指标的比重, 引导地方政府从发展型政府向服务型政府转变^①。地方政府也在这面积累了不少成功的经验, 杭州市政府于 2000 年在全国最早开展满意和不满意单位评选, 将“满意”作为衡量政府部门工作绩效的尺子, 大大地激发了政府部门的服务意识。在新一轮的地方政府绩效评估改革中, “满意度”已成为地方政府绩效考核的重要组成部分, 这些都对地方政府转变观念、构建服务型价值观起到了突出的作用。

最后, 外部环境的支持加速了服务型地方政府的理念与价值观转变。服务型政府理念的提出与中国经济社会发展的进程密切相关, 后现代化发展的进程使市场、社会更加成熟, 对政府决策和社会性事务等的参与意识和能力不断增强, 这些构成了政府转变职能和转变理念的基础。在各级政府开展服务型政府建设的实践过程中, 又受到了环境的再次影响, 主要体现在市场与社会对服务型政府建设的支持, 从舆论及公众在政府满意度中的打分可以看出服务型政府的建设得到了广泛的支持, 从而促使政府更加坚定地在这一方向上进一步开展工作。

(二) 任务结构正在发生深刻变革

由工业社会向知识经济与信息社会的迈进增加了全社会创新与改革的内涵, 经济与社会的复杂程度也在不断提升, 而地方政府在这种转型过程中, 将必然面对更加复杂的形势与不断出现的新情况和新问题。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化, 并坚持发展仍是解决中国所有问题

^① 郁建兴、高翔:《中国服务型政府建设的基本经验与未来》,《中国行政管理》2012 年第 8 期。

的关键这个重大战略判断，将核心问题定位为处理好政府和市场的关系^①。这就决定了未来改革的步伐将带来地方政府任务结构的进一步变化。

从2003年服务型政府理念提出至今，地方政府所面对的任务结构已经发生了重大的变化。从任务的特征进行归纳，可以将这一变化表述为：独特性任务，即项目的数量与比重大幅度增加。本书针对地方政府所做的问卷调查结果显示^②，被调查的公务员认为在其工作结构中，项目多于常规行政事务的比重占42%，认为项目与常规行政事务比重相当的占26.2%。而认为常规行政事务比较多的只占30.4%（如表1-1所示）。

表1-1 地方政府项目与常规行政事务比重

		频 率	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	0	1	0.3	0.3	0.3
	两种一样多	100	26.2	26.5	26.8
	项目少	116	30.4	30.8	57.6
	项目多	129	33.9	34.2	91.8
	项目很多	31	8.1	8.2	100.0
	合计	377	99.0	100.0	
缺失	9	4	1.0		
合计	381	100.0			

由此可见，地方政府所面临的任務结构正在由传统的以日常行政性事务为主向以项目为主转变。而项目的构成则涵盖地区经济社会运行的方方面面，具体可以划分为经济建设项目、社会发展项目、文化建设项目和政府改革项目四种类型。这就意味着在政府的四项主要职

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日。

② 此次问卷调查是在2013年开展的，主要调查对象是地方政府部门和区县地方政府的主要领导，问卷调查共发放问卷524份，收回问卷385份，有效问卷381份，回收率73.47%，有效回收率72.71%。

能中，项目所占比重均日益增加。

第一类是经济建设项目，包括各类开发区、保税区、自由贸易区等的建设，以及产业发展项目等。第二类是社会发展项目，包括各类公共服务设施建设项目、教育改革项目、医疗改革项目、资源与环境改善项目、社会事业与社会安全项目等。第三类是文化建设项目，文化建设项目是构建公共文化服务体系的重要内容之一，是提升公共文化服务能力的有效载体和手段，包括文化基础设施建设项目、区域品牌建设项目。第四类是政府改革项目，包括政府的机构改革、信息化改革、流程再造等。

（三）组织层面尚未形成有效的模式与机制

对于服务型政府建设理论研究的重点与实践领域所关注的重点存在明显偏离的现象，理论研究虽然关注到了政府组织变革问题，并且也有很多关于机构改革的研究，但尚未在服务型政府的研究框架下对政府组织问题开展针对性和系统性的研究工作。然而在实践领域，地方政府服务型政府建设则大多从组织变革的角度寻求突破口，在组织结构上不断进行局部创新，例如首问负责制、一站式服务、建立行政审批中心甚至成立行政审批局等，并在此基础上，通过“规范制度设计”“规范政府行为”“改革行政审批制度”“再造服务流程”“建设政务中心”等方式形成规范有序的制度体系和运转高效的行政程序^①。有学者认为仅仅热衷“政务服务中心”“审批中心”“一站式服务”等技术层面的建设，是将服务型政府建设技术化、简单化、政绩化的表现^②。理论与实践的脱节就造成了在服务型政府建设所需的组织建设方面缺乏系统化的理论支撑，导致实践往往是对现有组织的修补与局部变革，尚未形成服务型政府建设在组织层面的整体性思路与体系。

缺乏系统有效的组织模式与组织运行机制在很大程度上影响了服

^① 郭金云、李翔宇：《整体政府：服务型政府建设的治理方向》，《上海行政学院学报》2014年第1期。

^② 张立荣、冷向明：《当代中国服务型政府建设的标准体系》，《政治学研究》2009年第5期。

务型政府的整体建设效果。根据调查显示,对于服务型政府建设的成效,公务员中认为有重大成效的占17.2%,认为有一些进展的占59.0%,认为进展不大的占22.8%,另有1%选择“其他”。学者专家的调查结果则更为悲观,除1%选择“其他”外,认为进展不大的达到65.7%,认为有一些进展的占32.8%,而认为有重大进展的只占总体的0.5%^①。为什么在服务型政府的理念与价值观已经初步形成的情况下,服务型政府建设的实际效果却不佳呢?这就需要更多地从操作层面找原因。理念转变为具体行动,需要组织的支持,然而目前理论研究对于服务型政府所需的系统性组织模式与运行机制研究的缺失,是导致服务型政府建设仅仅停留在“口号”“概念”上的主要原因。在服务型政府建设实践中所做的局部的、散点式的改革无法形成合力,导致当前地方政府组织“碎片化”的结果。

由此可见,服务型政府作为地方政府的一项整体性改革,在理论层面需要更为系统化、体系化的理论框架支撑,在操作层面则需要开展系统性的组织变革,构建起服务型政府所需的组织基础,从而使服务型政府的作用得以系统性地发挥出来。

第二节 组织模式与组织运行机制的内涵

自从人类摆脱懵懂状态跨入文明的门槛以来,政府组织就一直是人类社会组织的核心支架。政府组织形式及其运行机制的弹性决定着一个民族、一个国家的兴衰荣辱。正因为如此,从古代的柏拉图、亚里士多德到近现代的马克思、韦伯、哈耶克^②、尤尔根·哈贝马斯^③等无数思想家对政府组织模式与组织运行机制都给予了极大的关注。通过CNKI文献检索可以发现,近十年发表的学术论文中,标题中包

① 张立荣、冷向明:《当代中国服务型政府建设的标准体系》,《政治学研究》2009年第5期。

② F. Hayek, *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988, p. 17.

③ Jürgen Habermas, *Knowledge and Human Interests*, Boston: Beacon Press, 1971, p. 29.

含“组织模式”的共有 6156 篇，其中包含“政府组织模式”的共有 271 篇，而标题中包含“组织运行机制”的共有 363 篇。然而这些论文并未就研究的核心概念，即什么是组织模式和组织运行机制给出明确的界定。

一 组织模式的内涵

现有对于政府组织模式的研究大多偏重组织理念的创新，包括整体政府、企业家型政府、服务型政府等，均是从政府组织理念创新的角度提出的新型政府组织理念。以服务型政府为例，相关文献从服务型政府的定义、内涵、特征角度对服务型政府进行阐释，提出了服务型政府改革的各种目标与要求，而未对具体的组织模式内涵与特征等进行研究。因此现有的研究是一种方向性的，对于具体实践的操作所起到的是指导和观念更新的作用，然而究竟应当如何进行改革，则必须依靠政府系统性的组织模式改革方可实现，因为组织模式是组织特征的总体表现、是组织目标实现的载体，也是组织变革的必经之路。

从国内外历史有记载的各次政府改革可以看出，政府的改革必然需要调整政府组织模式。其中规模较大的包括美国政府的再造、加拿大的公共服务两千计划、欧洲共同体会员国倡导的公共服务改革、新西兰的财政与人事改革、澳大利亚的财政管理改进计划以及英国的整体政府改革^①等。在这一场声势浩大的行政变革浪潮中曾被证实为普遍有效的组织模式——科层制受到了前所未有的激烈批评，可见政府组织模式在政府改革中的重要作用。许多专家学者从组织结构特征的角度提出了新型政府组织模式应当具有扁平化、柔性化、网络化等与以往的官僚科层制政府组织结构所不同的特征，而缺乏对政府组织模式的系统研究，这也使得各国学者在批评科层制政府组织模式的同时，又并未寻找到更为行之有效的政府组织模式，使新型政府组织模

^① 曾维和：《西方“整体政府”改革：理论、实践及启示》，《公共管理学报》2008 年第 10 期。