

导 言

有位学者曾把高效的公共行政视为社会现代化的重要驱动力。在浦东新区，已具雏形的“小政府、大社会”行政管理格局及其功能的释放，又一次验证着这位理论家的逻辑推理。当浦东新区现代化向纵深推进的时候，我们不妨以学者特有的理性目光去审视具有浦东特色的行政管理体制，并探寻更趋规范和完善的优化途径，以促进浦东新区社会的可持续发展。

1. 体制创新的选择

1990 年，中国最高决策层正式宣布：开发和开放浦东！这一重大决策无疑是历史性的。它给浦东和整个上海提供了新的发展空间，进而有可能使它们去把握世纪之交前后 20 年国际经济环境重大转变过程中所出现的发展机遇。这些发展机遇包括：

——世界经济一体化进程中近期所实现的重大跨越，为发展高开放度经济提供了外部环境；

——亚太地区经济的高速增长和成熟化趋向，给区域内新的国际经济中心城市的崛起提供了需求机遇；

——亚太地区内部分工的深化和世界性产业结构的调整，提供了产业进步和产业跨越的机遇；

——亚太地区内部跨国投资的加强和跨国公司的经营全球化趋势，提供了大规模吸收国际投资的机遇；

.....

然而，浦东毕竟是一块沉睡了上百年的绿洲。作为上海一个工业基础十分薄弱的地区，浦东新区除了优越的地理位置之外，在基础设施、经济自然资源、人力资源等诸方面存在着先天性缺陷和不利因素。显而易见，浦东新区所面临的发展任务是极为艰巨的，它所要把握的历史机遇具有极强的时间约束性。不仅发展任务本身具有挑战性，而且它还必须去面对国内沿海地区其他中心城市的激烈竞争，去承受来自东京、香港、新加坡这些已经形成的国际经济中心城市的巨大压力。不可多得的发展机遇与严峻的挑战并存。

谁都不可否认，机遇在时间上常会转瞬即逝，但偏爱高明而又执著的求索者，浦东新区的创业者无疑是属于这一类求索者。他们清醒地看到，优惠政策和资金、项目方面的高强度的投入虽然能使浦东经济迅速起飞，但如果缺乏体制创新，经济起飞就难以获得持续发展的后劲和组织保证。一个基本共识是：浦东新区的现代化除了物质和社会的基础结构支撑外，还必须高效的行政管理体制和行政资源的支撑。从某种意义上说，这一共识反映了浦东新区创业者具有政治头脑和战略眼光。

美国著名比较政治学家阿尔蒙德，把“政府能力”看作是发展中国家实现现代化的重要支配因素，认为政府能力的创造即行政发展和体制创新，不仅是政府发展的重要内涵，而且是经济发展的推动力量。一批后起的国家和地区，尤其是东亚一批新兴的工业化国家和地区的经验也说明了这一

点。日本、新加坡、韩国等一批新兴的工业化国家，尽管其在现代化起步时，有许多先天性缺陷和不利因素：经济自然资源非常缺乏，进行资源配置的市场机制不完全；旧经济势力阻碍经济的进一步发展；强大的外国资本竞争和民族工业发展缓慢；企业家阶层比较弱小，自身无力应付诸多困难和问题；作为经济发展基础的公共工程与设施等急待大规模投资，等等。但是，有足够权威的政府所实施的高效率的行政管理的积极驱动，还是使它们在短短二三十年内走完了发达国家曾经历了一二百年的现代化历程。这一历史事实则为浦东新区凭借行政体制创新推进现代化进程提供了佐证，从而也在某种程度上强化了创新者的信心。

现实地看，浦东新区的功能定位客观上也要求实施“小政府、大社会”的行政管理格局。中央高层人士一再认为，开发开放浦东不仅关系到上海的发展，而且是中国改革开放的重要标志。中共十四大更是明确提出“以上海浦东的开发开放为龙头，……带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃”。在由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的深刻转变过程中，浦东的开发和开放就成为新型经济体制及其运行的试验场所。而与新型的市场经济体制相适应，“小政府、大社会”的行政管理体制就成为体制创新者的一种必然选择。换言之，只有实施行政体制创新，才能使浦东乃至整个上海率先建立起社会主义市场经济体制和运行机制。伴随着体制创新的示范效应，浦东新区的龙头作用愈益显著，尤其是对长江三角洲辐射效应更为明显：众多的“三资”企业项目，一时难以在上海落户的，纷纷投向长江三角洲和长江流域；上海的产业结构调整，使众多的企业转向长

江三角洲和长江流域，诸多的联营集团形成；至于大量的技术、设备、人才的辐射，就更为可观。正因如此，一些战略专家认为，浦东和上海之所以能成为长江流域的“发展极”，主要是实现创新战略，通过技术创新、企业组织创新、产业结构创新和体制创新，聚集有强大增长势头的部门和有创新能力的行业，不是按常规办事，而是通过创新来取得成功。为此，他们提出：为了呼应上海浦东为龙头的长江流域经济振兴，长江流域各省市必须把呼应浦东、扩大开放的战略思考，落实到与浦东开发“接轨”的具体设计上来。显而易见，这种“接轨”的重点就在于通过包括行政体制创新在内的一切创新活动去推动区域性经济和社会的持续发展。

不仅如此，浦东新区地处中国对外开放的最前沿，在与国际接轨方面也必将首当其冲。从经济战略角度考虑，世界都在关注着一个敏感问题，即全球的经济中心地位是否会从大西洋转移到太平洋的问题。对此，国际经济专家们的态度是冷静的、客观的。尽管目前美国对亚洲贸易额比对欧洲贸易额多 40%，但迄今为止，成熟的世界经济中心仍然在大西洋两岸。专家们认为，亚太地区要切实形成一个区域性的经济中心，必须形成若干个具有金融中心与产业中心功能的特大中心城市。随着亚太地区自身经济的逐步成熟，一系列中心城市正在形成和发育。浦东和上海自然将成为亚太经济中心城市之一。国际性的经济、金融和贸易中心需要一流的行政管理体制来支撑。因此，浦东新区的行政体制要从功能定位出发，以区域性可持续发展为导向：一方面，行政体制创新要服务于建成经济、金融和贸易中心的战略目标；另一方面，行政体制创新要依据特定发展阶段的特定发展任务和

政策环境进行设计，并适时地加以调整。

浦东新区尝试“小政府、大社会”行政管理体制模式，也是深化我国行政体制改革的一种需要。从中央高层的战略思路来看，行政体制改革始终是整个改革的突破口之一。80年代初，中国改革开放的总设计师邓小平根据现代化建设的需要，率先提出了包括精简机构、权力下放在内的行政管理体制改革的问题。他指出：“精简机构是一场革命。……如果不搞这场革命，让党和国家的组织继续目前这样机构臃肿重叠、职责不清，许多人员不称职、不负责，工作缺乏精力、知识和效率的状况，这是不可能得到人民赞同的，包括我们自己和我们下面的干部。”^①尔后的中共十三大明确表达了“对政府工作机构自上而下进行改革”的决心，并首次提出从转变职能入手进行政府机构改革的思路：“为了避免重走过去‘精简——膨胀——再精简——再膨胀’的老路，这次机构改革必须抓住转变职能这个关键。要按照经济体制改革和政企分开的要求，合并裁减专业管理部门和综合部门的专业机构，使政府对企业直接管理为主转变到间接管理为主。要从机构设置的科学性出发，适当加强决策咨询和调节、监督、审计、信息部门，转变综合部门的工作方式，提高政府对宏观经济活动的调节控制能力。”^②1992年10月，中共十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标模式。

① 邓小平：《精简机构是一场革命》，（邓小平文选）第2卷，人民出版社1983年版，第396页。

② 参见：《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》。

围绕实现这一目标，中央高层再次提出“要下决心进行行政管理体制和机构改革，切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”。中央高层的这些论述，构成了 80 年代以来我国各级地方政府机构改革的指导思想。1988 年和 1993 年，我国各级地方政府机构先后进行了两次较大规模的改革，取得了一些实质性的进展。

第一次地方政府机构改革经历了约三年时间，其特点是：按照政治体制、经济体制改革进程的要求，以转变政府管理职能是关键，与政府内部的制度化建设相配套，并结合推行国家公务员制度进行机构改革。所以，这次改革不是搞简单的撤减、合并，而是转移出去，把直接管钱、管物的职能下放下去，加强决策、咨询、调节、监督和信息管理的职能，使政府对企业由直接管理为主逐步转到间接管理为主。同时，把原来行政机关的部分职能转移到各种协会去承担。在这次改革中，不少专家学者和实际工作者借鉴国外经验，相继提出了“小政府、大社会”的具体设想，并引起中央决策层的高度重视。

第二次地方政府机构改革始于 1992 年，并延续至今。这是围绕建立社会主义市场经济体制，从中央到地方进行自上而下的新一轮机构改革。本轮改革是前一次改革的继续和深化，重点仍在转变政府职能，并且把适应社会主义市场经济发展作为改革的目标，按照政企分开和精简、统一、效能的原则实现转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。在 1993 年底国务院机构的改革大体完成之后，各级地方政府机构改革亦相继展开。一是省级机构改革。省级机构分为两类，一类为必设机构，由中央机构编制委员会统一确定；一

类为因地制宜设置的机构，由各省根据实际需要设置。经过改革，省、自治区政府机构一般控制在 45 个左右，人员精减 20% 左右。到 1994 年统计，实有人数平均 700 人。直辖市机构一般控制在 60 个左右，人员精减 15% 左右。二是城市政府机构改革。全国约有 600 个市，根据各市的经济发展和人口、面积等不同情况分为三类。一类市的机构控制在 55 个左右，二类市控制在 45 个左右，三类市控制在 25 个左右。市的机构分为必设机构和因地制宜设置的机构，分别由中央编制委员会统一确定和各市根据需要设置。人员精减幅度 20% 左右。三是县级政府机构改革。按照经济发展和人口、面积等不同情况，将县分为四类，分别确定各类县的机构设置限额和人员编制。一类县政府机构一般设 25 个左右，二、三类县设 20 个左右，四类县一般设 15 个左右。县政府机构分别为应设机构和因地制宜设置的机构两类，分别由中央编制委员会统一确定和各县根据实际需要设置。人员精简幅度一般为 22% 左右。

第二次地方政府机构改革中，作为全国改革开放和新体制运行的试验区，浦东新区按照“小政府、大社会”的思路着力进行全方位改革，试图寻求具有自身特色的宏观行政管理体制模式。自从具有“小政府”特征的浦东新区管理委员会运转以来，它在经济与社会活动中的宏观行政管理功能日渐显著。作为深化我国行政管理体制改革的一个样板，浦东新区目前面临的关键问题是：如何使“小政府、大社会”行政管理体制模式规范化。

2. “小政府、大社会”的规范分析

近年来，国内外有关学者对地方政府的行政管理体制模式已作了相当程度的探索，但对“小政府、大社会”内涵的理解上仍存在某种歧异。而合理界定这一对概念，是能否进行这方面科学研究的基本理论前提。作为政治行政学的范畴，所谓“小政府、大社会”的基本含义是：缩小政府干预职能，扩大社会自治功能，即在缩小政府职能、调整政府机构、精简政府官员的同时，要充分发挥社会自治的作用，把原来由政府包办的大量社会、经济事务交还给个人、企业、事业单位和其它中介组织、公务机构。

从系统角度分析，任何一类规范的政府，都具有以下两种基本的功能：

一种是就政府系统与其它社会系统、经济系统等关系而言所具有的功能，或称政府体制的外功能，它具有管理社会事务的职能。这一功能主要体现在公共品及其服务的提供和公共政策的制定。所谓公共品（Public goods），如交通设施、市政建设、水电供应、基础科学研究、基础教育、环境保护、人口控制、社会保障、信息提供等，不仅是人类社会生活的需要，而且是社会协调发展的关键，因而也是经济持续发展的后盾。而公共品的提供大部分属于政府的责任，因为其中一些领域投资大、见效慢，甚至不能产生即时的经济效益，一般企业不愿或无力经营和承担，而另一些领域则属非经营性、非盈利性或涉及面很广的公共事业，不宜私人经营，只能由政府出面统一规划设计和投资建设。所谓公共政

策的制定，则是政府管理社会事务的基本手段。公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策。公共政策是政府的特权，是其他任何组织和个人都不能替代的一项职能，任何政府都必须把其公共政策功能视为政府体制的首要外功能。

另一种是政府维系自身正常运转的功能，或称政府体制的内功能，它所针对的是政府系统自身，其中主要包括信息沟通、行政程序、决策方式、组织结构等。这类内功能通常涉及政府规模、职能配置、机构调整及行政人员素质状况等方面。它具体表现为信息反馈—调节和激励—约束两大机制的运作。所谓信息反馈—调节机制，是指政府系统内部纵向的上通下达和横向的互通有无，并在信息沟通中具有适时调整组织结构的能力。这类机制在相当程度上制约着政府系统内部的决策与执行分层、机构与人员的变动等。所谓激励—约束机制，是指政府系统内部成员积极性受到驱动和行为得以规范的一系列制度和办法。这类机制一方面通过物质的或精神的奖励，激发行政人员的积极性和创造性，进而提高行政效率；另一方面，利用较为完善的监督制约和处罚制度，尽可能杜绝行政人员的偷懒现象以及种种违纪、违法现象。

政府体制的内外功能是有机联系的整体。其中，内功能是政府履行外功能的前提和基础，外功能则是衡量内功能的一种尺度，并制约内功能的发挥程度。鉴于政府体制内外功能发挥的需要以及行政区域的范围大小，通常形成规划不等的政府。现在我们所讨论的小政府，是与我国传统计划经济体制下的大政府相对而言的。在传统体制下，政府包揽了经济、社会的一切事务，由此导致了政府规模的极度膨胀，机构臃肿，人员庞大，效率低下。与大政府相反，小政府以政

府统制职能缩小和社会自治功能强化为前提，以政府机构精简高效和办事程序简化、规范化为保障。根据系统原理和帕金森（C·Parkinson）定律，以及我国政府在经济、社会管理中的主导作用，小政府的含义有三：身份明确、功能分化、机构精干。从这个意义上讨论，政府规模的大小并不等同于政府能力的大小。小政府不应该是弱政府。

与小政府的内涵相一致，大社会则是公共管理的又一种体现：它与行政管理互为条件，构成完整意义上的公共管理整体。从内容上分析，社会自治功能的强化，是大社会的最基本特征。它以社会中介组织和公务组织为基本构架，形成以市场调节为主的经济体系和社会保证体系。

社会中介组织和公务组织是“大社会”的主体。它们的主要职责是承担政府一定的社会性、公益性、事务性的社会职能，以沟通政府与社会之间的联系，为社会提供内容广泛的服务，充分发挥桥梁和纽带作用。就具体职能而言，社会中介组织与公务组织或机构具有一定区别。前者是介于政府与企业之间、商品生产者与经营者之间、个人与单位之间的从事服务、协调、评估等活动的机构和个人，其行为是市场行为，不接受政府部门的直接领导，具有相对独立的财务收支系统。后者则是办理具体行政事务的事业编制单位，它承担了原有政府中常规性、操作性和技术性较强的日常具体事务，直接接受政府部门的领导，在财政经费上政府可采取收支两条线的办法予以全额拨款，不允许其自身收支。

社会中介组织和公务组织是社会发展到一定历史阶段的产物，是社会组织管理水平提高、自立能力增强的反映，也是衡量一个社会是否成熟的标志。换句话说，当社会生活的

各个领域都有了自行的组织和动力之后，他们便能自行地满足社会的需要，从而可以保证政府在更大范围内只起间接管制的作用。对于政府而言，如果它只管理几十个大的自组织系统，显然比直接管理成千上万个具体的企业和单位要有效得多。因此，在市场经济条件下，社会中介组织和公务组织的功能不可忽视。这些功能包括：

——社会服务功能。这是社会中介组织和公务组织的主要功能之一。作为社会服务性组织，它们具有自我组织、自我服务的功能，达到为企业服务、为全社会服务、为社会公益事业服务的目的。如会计师事务所、律师事务所、咨询公司、职业介绍所、专利事务所等，往往能起到政府所无法替代的具有服务特色的作用。

——公正鉴定功能。社会中介组织是超然于政府与企业之间，以独立性、客观性、技术性、公正性、权威性为特征的社会组织，因而它是具有为社会和企业提供公正、鉴定的独特功能。如：招投标、拍卖行、评估行、公证事务所等。

——监督管理功能。社会中介组织和公务组织承担由政府转移出来的执行性行为，行使监督和管理纯执行性职能，如社会文化管理处、音像管理处、客运管理处、陆上运输管理处等。行政管理学中通常把一些社会中介组织接受政府授权并行使某项监督或管理职能的称之为委托行政。

——社会沟通功能。社会中介组织可以沟通政府与民间、政府与企业、政府与社会的联系，发挥桥梁和纽带的作用，可以把政府与企业、政府与社会紧密联系起来。这一沟通联系功能是社会中介组织的又一独特功能。如行业协会、社会调解中心等社会团体、自治组织就承载着社会沟通的

功能。

——市场调节功能。这主要体现在市场中介组织。它是按照市场运行规范，联系资金、技术、物资、劳务、信息等要素的供给和需求的中介组织。因而，它具有市场调节功能。这类组织，如经纪代理行、交易所、估价行、物资配运公司、技术转让公司、报关、期货等服务公司等，是市场经济中重要的，也是市场运行过程中极为活跃的组织要素。

社会中介组织、公务组织的发展与市场经济的发育成长是互为前提的。社会中介组织、公务组织的功能能否充分发挥，既依赖于市场经济的发育程度，也取决于小政府功能发挥的程度。例如，60年代以来，亚洲四小龙中的新加坡、香港，基本上沿用了西方发达国家的行政管理经验，非常重视社会中介和公务组织的作用。新加坡通过注册会计师、注册统计师、注册律师等事务所对经济的管理，十分有效，被誉为“不拿国家工资的经济警察”。香港在60年代经济起飞后，为了适应经济发展多样化的需要，政府当局在整个经济运转方面的指导性功能逐步增加，除了增设同工商发展有关的官方部门外，还陆续出现了一批半官方机构，作为政府和民间企业的桥梁，形成了一个多层次、多功能、自由又不放任、既有高度集中管理又有分散私人企业经营的经济运转体系。像香港贸易发展局这样的中介组织，在推动与大陆的经济联系方面发挥了十分重要的功能。

从规范角度分析，社会中介组织、公务组织具有相当发展规模之后，大社会的基本形态才会初步确立。与此相适应，大社会内部的两大体系，即经济体系和社会保证体系也就形成并进入运作状态

所谓经济体系，是指具有完善市场调节机制，形成了包括生产资料市场、劳动力市场、外汇调剂市场、证券市场、企业产权市场、社会资源配置市场等各类市场，并建立与之相配合的各类市场服务组织，如资产评估机构、产权转让和人才代理公司、经纪人服务所、律师事务所、会计事务所、证券交易所，并由此构筑较为完整的市场体系。经济体系是市场经济的基本框架，也是小政府行使宏观经济管理职能的基础。它的整个运作完全遵循市场经济一般法律，通过市场配置资源，并达到有序、优化的目的。

所谓社会保证体系，是指法律保障体系、劳动就业和退休保障体系、社会安全保障体系、财产与人寿保险体系以及环境生态保护体系等。一个社会的有序化运行最终就体现在社会保证体系的确立上。其中，法律保障体系是社会保证体系的核心，它涵盖着劳动就业和退休保障体系、社会安全保障体系等所有方面的内容，并为这些体系内容的落实提供法律保障；劳动就业和退休保障体系、社会安全保障体系、财产与人寿保险体系和环境生态保护体系等都是社会保证体系的有机构成，各自从一个侧面维系着社会的良性循环和发展。社会保证体系的着眼点是人与社会的交互发展，其重要的空间载体是社区。社区管理是否有效在一定程度上决定着社会保证体系运作的实际效果。因此，完善的社会保证体系是与完善的社区管理联系在一起的。

总之，上述有关“小政府、大社会”的界定已经隐含如下基本事实：这种规范化的行政管理体制模式是以较发达的市场经济为依托的。对于正处在由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变中的浦东新区而言，“小政府、大社

会”的行政管理体制模式的形成必将经历一个由不完善到逐步完善的过程。鉴于此，我们在以下的分析研究中，将兼顾历史条件和现实状况，着力于实证经验分析，理论规范权当作这方面研究的预设前提，从而真实地刻画出浦东新区“小政府、大社会”行政管理体制形成及其运行的轨迹，蒸馏出具有原汁原味的浦东特色来。

3. “小政府、大社会”的特色研究

作为一种制度安排，“小政府、大社会”的行政管理体制模式无疑是市场经济发展到一定阶段的产物。由于市场经济首先在西方资本主义国家发育成长，与此相伴随的“小政府、大社会”行政管理体制模式当属舶来品之类。换句话说，这一体制模式在最初形成过程中具有明显的“西方特色”。

从理论渊源上考察，早在 18 世纪，英国古典经济学派代表人物亚当·斯密首先提出了市场经济理论。他认为，经济运行可以完全由市场规律进行调节，企业作为经济人，其行为受一只“看不见的手”所指导，便能有效地引导各种生产要素在部门间合理转移，任何超市场的指导和干预都是不必要的。他提出，政府最好只起“守夜人”的作用。按照这一理论思路，政府几乎放弃了绝大多数的经济职能和一部分社会管理职能，其规模只能降到最小程度。我们不妨把它称之为“小小政府”。

1929 年至 1933 年，资本主义世界经历了一次全球性空前的经济大危机、大萧条，深刻暴露了资本主义国家的经济

结构、体制、机制中的深层次矛盾。于是，以凯恩斯为代表的市场经济理论应运而生。凯氏理论提出，只有依靠扩大政府的经济职能，并采用国家干预经济生活的政策，才能保护竞争，防止垄断，纠正市场出现的偏差，最终实现社会总供给和社会总需求的均衡和稳定。凯氏的通过宏观间接调控以达到供求平衡的理论几乎统治西方经济理论半个世纪。按照这一理论思路，许多国家管理社会经济的职能有所强化，作为职能载体的政府机构也相应作了调整和完善，其规模也相应上升。

20 世纪 60 年代以来，发达资本主义国家相继进入高消费层次的通货膨胀，经济出现了“滞胀”。这一客观现实又向公共管理系统提出了严峻挑战，使许多国家遇到了新的难题。显而易见，单靠扩大政府经济社会职能和机构规模，难以克服这一难题。于是，这些国家一方面也借鉴社会主义计划经济的某些运作方式，作为克服市场经济某些弊端的补充，加强了政府对经济管理的宏观调控，通过对未来的预测、指导和协调，维持经济的持续发展。另一方面，他们也看到社会主义国家以往那种单一计划经济模式所带来的政府直接干预经济、行政命令、官僚主义、效率低下的弊端，尽量避免政府重蹈单一计划经济体制某些弊端的覆辙，因而更加自觉地、有意识地培育、提高社会系统结构中的自组织程度。应该看到，社会中介组织和公务组织的形成是市场经济发展的一种必然。在资本主义传统市场经济和现代市场经济发展过程中，迫使政府、企业和个人都围绕着市场运转而界定各自的社会位置。企业追求利润的最大化；个人追求就业和消费效用的最大化；而政府则主要考虑为公平竞争提供一

种有利的社会环境，力图在稳定中促进经济增长。在政府、企业和个人这三者的相互依存、相互制约的关系中，各自都有其不同的目标和行为模式，呈现出一个十分复杂的大系统，使这三者关系的协调变得十分不易。政府依靠权力的强制行为常常变得无效。为了适应市场经济的发展和运转的需要，作为有效协调机构的社会中介组织便应运而生，成为社会协调机制的有效形式。于是，伴随着市场经济理论的形成、发展，“小政府、大社会”的行政管理体制模式最初为西方一些资本主义国家所运用。

当然，无论在“小政府、大社会”行政管理体制模式的最初形成还是逐步完善过程中，不同国家在具体运用中总是考虑到各自文化传统和具体国情，在机构设置、政府规模以及公共管理等方面表现出一定的弹性。如果仔细观察一些典型的资本主义国家，如英国、加拿大、美国、法国，“小政府、大社会”的体制模式往往各具特色。我们在后面章节还会论及这一问题。

他山之石，可以攻玉。无论从历史的角度还是现实的发展来看，借鉴“小政府、大社会”这一人类文明发展中的创造性行政管理组织形式，对于建设具有中国特色的社会主义行政管理新体制，推进我国经济体制由传统计划经济向社会主义市场经济的根本性转变，无疑具有历史性的意义。

首先，确立具有中国特色的“小政府、大社会”行政管理体制，是社会主义市场经济发展的需要。实行市场经济，是现阶段最大限度地解放和发展当代中国社会生产力的必然选择。市场经济的发展史业已表明，在传统集权的行政管理体制下，是无法培育和发展市场经济的。市场经济作为一种

共性的事物，需要与之相适宜的“小政府、大社会”的行政管理体制模式。当然，考虑到我国社会主义市场经济的本质规定，在具体实施过程中不应照搬西方发达国家的模式，而要寻求一条有利于社会主义市场经济更好发展的行政管理途径。

其次，建设具有中国特色的“小政府、大社会”行政管理体制，是推进我国行政管理现代化的需要。历史地看，我国封建社会长达数千年“人治”“官本位”以及封建行政管理形式的消极影响不可低估。新中国成立后，我国又长期实行计划经济体制，形成了高度集权的“大政府、小社会”的行政管理体制模式，造成了行政管理的极度低效率，严重制约了行政管理的现代化进程。历史与现实表明，“小政府、大社会”的行政管理体制是我国公共行政现代化的一种体制选择。毋庸讳言，在选择和运用这一体制模式的过程中，必须考虑到我国现有的政治制度、文化传统和现实国情，切忌忽视中国特色。

第三，逐步完善具有中国特色的“小政府、大社会”行政管理体制，是促进我国社会可持续发展的需要。人口、资源、环境与经济的协调有序发展，是社会可持续发展的一个基本特征。政府行政的能力总是有限的，仅靠有限的政府行政管理是难以达到社会的可持续发展的，必须依赖于完善的社会自治管理系统。尤其像我国这样一个行政区域十分广大的国度，大社会是促进人口、资源、环境与经济协调有序发展的基础。惟有“小政府、大社会”的行政管理体制，才是我国社会可持续发展的强有力的体制保证。

尚需指出，相对于其他国家而言，“具有中国特色”是