

第一章 导 论

近 20 年来，中国经历了一场前所未有的社会变革。这场变革是在邓小平的智慧、胆略以及由他创立的理论指引下，围绕改革开放、实现现代化这一中心展开的。作为整个社会变革的重要组成部分，中国行政体制改革及由此引起的政府结构、功能、能力、管理方式的变化，无疑是极为深刻的。在世纪之交，回望中国走过的道路，总结行政体制改革的经验与教训，对实现党的十五大制定的跨世纪的宏伟纲领，进一步发挥政府的作用，有着十分重要的意义。

第一节 中国行政体制改革与 变革世界中的政府

1997 年 颇具权威的世界银行发表了《1997 年世界发展报告》。报告选择了一个十分引人注目的题目：《变革世界中的政府》。这篇以世界 200 多个国家和地区政府为分析对象的发展报告，不仅详尽地提供了世界各国、地区经济社会发展的各种指标、数据，而且用大量篇幅集中分析人们广泛关注的有关政府改革的四个重大问题：“全世界重新思考政府”；使政府的作用与其能力

相符”；重振机构的能力”；克服变革的障碍”。

按照世界银行发展报告的观点，当前人们之所以普遍关注政府的作用，是基于以下三个理由：一是全球经济中一些引人注目的事件从根本上改变了政府运作的环境，全球经济的一体化和民主的传播已使得专制的和反复无常的行为的余地变小；二是税收、投资规则和经济政策必须对全球化的世界经济参数做出更灵活的反映；三是技术变革已为服务的分解开创了新的机会，使市场发挥更大的作用。^①在这样的背景下，各国政府正面临着巨大的压力，不得不进行困难的选择。为了帮助各国政府做出正确的选择，报告向人们提出了两项重要战略：一是使政府的作用与其能力相符。这就是说，在政府能力很脆弱时，政府如何进行干预及在什么地方进行干预就需要仔细研究。当政府在缺乏资源和能力的条件下试图办过多的事，往往会过大于功。二是通过重振公共机构活力从而提高政府能力。这意味着政府要制定有效的规则和限制性措施，制约武断的政府行为，与腐败作斗争，政府机构设置要具有竞争性，以提高效率，改善政府机构的业绩，完善收入分配与激励机制，政府要对人民的需求做出更灵敏的反应，通过更广泛的参与及权限下放，使政府与人民保持更密切的关系。^②在提出上述两项战略的基础上，报告还就如何重振政府能力，克服变革中的种种障碍，提出了一系列对策。

如果说世界银行的这个报告运用数十年来各国政府正反两方面的丰富实践，为这个分析框架提供了足够的事实根据的话，那么，作为一个大国，中国近 20 年来的行政体制改革，很自然地会成

^①参见《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》第2页，中国财政经济出版社，1997。

^②参见《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》第3页，中国财政经济出版社，1997。

为报告关注的重要对象。

在报告的“基本指标”一栏内按照人均国民生产总值(GNP),中国1995年为620美元,^①属于全部49个低收入国家中较高的,排倒数第42位,^②这一指标距下中等收入国家的最低收入770美元还差150美元。然而,在人均GNP“现值国际美元”^③一栏内,1995年中国已高达2920美元超过了一些已进入下中等收入国家的水平。对世界银行这种测算是否科学、合理姑且不论,但它从一个侧面反映出,在世界银行眼里,中国无疑是一个经济社会潜质较高、改革开放取得巨大成就的国家。

当然,在世界银行的报告中,中国几乎无可争议地被放入东亚转轨国家行列。按照他们的解释,这种转轨的特征主要表现为:一方面中国正在努力重新确定政府对企业 and 金融部门的作用;另一方面国家在维持庞大的国有企业部门的同时,其经济又取得了迅速的增长。一方面在大力推进私人部门发展和国际交往的同时,继续存在大量的经济租金,对经济租金采取宽容政策有可能导致衰退;另一方面中国又坚决地开展反腐败斗争。一方面东亚的大部分地区需要进行更深入推进现代化的改革,以建立起支持竞争的坚定的法规结构;另一方面在政府继续发挥作用的领域,要建立起确保更大透明度和责任感的机制。这一概括虽然还不够全面、确切,但把中国十几年来社会转轨、以及与此密切相关的改革进程已大体勾划出来。

世界银行报告的截止时间为1995年——作者注。

在世界银行的报告中,共选取133个有代表性的国家(地区)对其各类社会经济指标进行分析比较,并将这些国家(地区)按人均GNP分为低收入国家(49个)、中等收入国家(58个)、高收入国家(26个)。其中中等收入国家又分为下中等收入(41个)和上中等收入(17个)两种类型。低收入国家中,莫桑比克排第一,人均只有80美元;高收入国家中,瑞士排倒数第133位,人均高达40630美元。

国际美元,是指按国际购买力评价(PPP)美元。

在世界银行的报告中 与对中国行政体制改革评价相关的 还有两个重要问题被突出出来：一是政府在推动经济增长中的作用；二是中国的权力下放。

在分析政府与经济增长之间的关系时 报告把近 30 年来的东亚一些国家和地区与非洲国家进行了比较，并得出了发人深省的结论。报告指出，撒哈拉以南非洲和东亚发展中国家和地区经济业绩的极大差异明确地说明了政府对发展的重大影响。在 60 年代，东亚大部分地区人均收入略高于非洲。这两个地区的政府在规模上也大体相当。^① 然而到 90 年代中期，东亚的人均收入是非洲的 5 倍多 而非洲国家政府消费与 GDP 之比已增至东亚国家的 1.5 倍。^② 造成上述现象的原因虽然是多方面的，但世界银行的报告认为 关键在于东亚国家和地区政府的杰出业绩 对自身扩大进行的限制 实行稳定的政策 提供有效的服务等 从而为提高这一地区人民生活质量 发挥了重要作用。

一个国家或地区经济增长与政府作为的这种内在联系，常常通过两种途径表现出来 并且会直接影响到结果 这就是政策的内容和政府机构的能力。世界银行的报告举例说，在过去的 30 年间 那些政府能力弱而政策不佳的国家 人均收入年平均增长率仅为 0.5%。相反 那些具有强大的机构能力和良好政策的国家 人均收入年平均增长率达到约 3%。“而东亚的许多国家和地区做得比这还好”。^③ 作为东亚最大的国家 中国 20 年来所发生的历史性变化，大概远远超出了世界银行对整个东亚地区估价的水平，

衡量政府规模的一个通用的指标是，政府支出与经济中社会总支出或总产出的比率。

指政府消费与按国际美元换算的国内生产总值之比——作者注。

^③ 《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》第 33 页 中国财政经济出版社，1997。

因为中国从 1978 年党的十一届三中全会以来的 20 年间 经济平均增长率为 9.9% ，创下了世界经济中一个大国持续发展的奇迹。中国经济的持续高速增长 说到底 与 20 年来改革开放政策的稳定性、正确性 以及通过行政体制改革 提高政府能力 是紧密相关的。因为即使经济体制改革，确立建立社会主义市场经济体制的目标 同样也是由政府推动的。

对于改革开放以来中国的权力下放 放松控制 世界银行的报告似乎给予了格外的关注 曾多次提到这一改革举措 并做了较为深入的分析。如报告中指出：“权力下放使中国、印度、拉丁美洲许多国家以及世界上其他许多地区取得了大量的收益。它能够提高政府的质量，使地方企业和人民的利益得到更好的反映，而且各省、市和地区之间的竞争可以导致制订出更有效的政策和计划”。^① 它的不足是“不平等加剧”、“宏观经济不稳定”、“地方割据的危险”。^② 再比如：“诸如中国和波兰等国最近取得的经济成就提供了引人注目的证据，它表明减少政府在前中央计划经济中的作用所带来的效益。而放松政府的控制（不管控制是通过公有制抑或通过规章制度来维持的）即便极其混杂的经济也能产生大量的收益。”它能“向高度优先的行业开放公有资源”、“为更好、更价廉的服务业铺平道路”、“为私营部门的发展创造机会”。^③

在充分肯定下放权力在行政体制改革中的积极作用的同时，世界银行报告还对中国下放权力的利弊得失，及其过程做了较为详细的描绘和分析。报告指出，从 1978 年开始，中央对投资和资源配置的决策权逐渐下放给省政府、企业、金融机构，甚至家庭。

^① ^②《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》第 11 页 中国财政经济出版社，1997。

^③ 同上书 第 61—62 页。

这是中国经济自由化的一个关键因素，也是过去 20 年经济快速增长的一个关键性要素。但与此同时，这些权力下放的后果却损害了中央政府对宏观经济总量的控制。90 年代初中国的经验教训表明，权力下放如果没有平行的改革和宏观经济保障措施相配套，便存在着缺陷。这种缺陷在他们看来主要表现在三个方面：一是政府收入在 GDP 中的比重急剧下降。原因是权力下放在导致行业竞争加剧的同时，也降低了曾经是主要税源的国营工业企业的利润。自主权越来越大的地方政府由于提供税收减免以改善它们所控制的国营企业的税后收入，其幅度下降更大。二是地方政府自主权的日益扩大还使中央政府的投资计划体制难以控制省政府及其所控制的国营企业的投资。与此相联系，由于省级税收收入下降和不足以支付这类投资，国营银行的地方分支机构往往被要求对这类项目提供贷款。三是中央银行的地方分支机构有权自由支配中央银行对金融系统年度贷款的 30%。当国有银行的地方分支机构需要额外资金以支持地方政府和国营企业投资的时候，它们便转向中央银行的地方分支机构以注入流动资金。

正是由于这些缺陷 引发了 1992—1993 年中国经济过热 并对经济稳定造成了巨大威胁，通货膨胀攀升到几十年以来的最高水平，GDP 的实际增长也令人惊奇地达到 1992 年的 14.2% 和 1993 年的 13.5%。然而 这一增长的 80% 来自投资的增加，其中大多数是省政府监管下的国有企业的投资。面对这种局面，中国政府迅速做出了反应 提出了一整套措施 其中最主要的措施是‘以行政手段限制省政府和国营企业的投资，重申中央银行对国有银行的放款权限。这些措施和其他一些措施有助于实现经济的软着陆。到 1995 年为止，通货膨胀已经下降到 7% 以下，GDP 的增长仍

保持在 9% 左右。’^① 如果把世界银行对中国权力下放利弊得失，以及中央采取的一系列强化宏观经济的措施及其所取得的成就进行评价的时间表再向后推迟两年，即评价到 1997 年国民经济成功实现“软着陆”那么，中国经济高速低胀的事实，恐怕能给这一分析提供更多、更有说服力的依据。

从以上我们摘取的有关世界银行报告中关注中国行政体制改革的几个侧面可以看出，在世界经济更趋一体化、经济竞争更加激烈的今天，谋求发展似乎成为时代的主流，也是各国政府肩负的重要职责。然而，一个国家在世界经济一体化的格局中究竟能否健康地发展，保持经济的持续增长、人民生活质量的稳步提高，与本国政府的政策导向、机构能力及其表现出来的政府作为是密不可分的。而政府的这种整体作为，又是与政府的改革意识、改革举措息息相关的。可以毫不夸张地说，中国政府在世界银行报告的评价座标体系中，之所以被如此看重、并放在了较高的位置上，与中国不懈地推动包括行政体制改革在内的各项改革事业是有必然的因果联系的。如果离开改革，中国就不可能有今天这样的局面，也很难被国际社会所认可。

第二节 中国行政体制改革取得的主要成就

对于已经历了 20 年行政体制改革的中国来说，政府管理所发生的历史性变化是不争的事实。因为这种改革，不仅改变着政府的组织结构、管理体制、职位设置等外部的存在形式，更重要的是

^① 参见《1997 年世界发展报告——变革世界中的政府》第 125 页，中国财政经济出版社，1997。

它对人们的思想观念、价值准则、乃至行为规范等也产生了深刻的影响。今天的中国，无论是行政机关及其工作人员本身，还是普通老百姓，其观念、心态与 20 年前几乎是不能同日而语的。可见，要对中国行政体制改革的成就做出全面的评价并不是十分容易的。但从整体上看，我们认为中国行政体制改革的主要成就，大体集中在以下四个方面。

一、行政体制改革 推进了中国政治体制改革的进程

在我国，行政体制改革一直被作为政治体制改革的重要内容，放在十分重要的位置。尽管这一提法见于党中央有关正式文件的时间并不在改革开放之初，然而从邓小平 80 年代初提出改革党和国家领导制度的任务、做出机构改革是一场革命等论断之后，二者就紧密地融为一体了。我们说行政体制改革是政治体制改革的主要内容，并不是说用行政体制改革可以取代政治体制改革，而是说行政体制改革的许多具体内容，都与政治体制的运作有直接的关系，都属于上层建筑领域。所不同的是，侧重于政府管理层面的行政体制改革，更多的与处于政治体制较下面的技术层面关系更为密切，与处于政治体制较上部分的政党政治、民主等有一定的距离。从这个意义上说，行政体制改革与经济体制改革，同样具有密切的关系。难怪人们说，行政体制改革是政治体制改革与经济体制改革之间的结合部。

作为上层建筑领域以及政治体制改革的重要组成部分，行政体制改革是通过一系列改革举措，推动政治体制改革的进程的。首先，通过改革政府的领导体制、领导制度，推动了整个党和国家领导制度的改革。比如，改革开放初期，为了克服长期形成的党的一元化领导体制的弊端，中国加强了各级政府的责任，扩大了包括国务院在内的各级政府的权力，建立行政首长负责制、任期制等新

的领导制度和组织体制，强化了国家政府机关在行政管理活动中的权威。这些改革措施对确立正常的党政关系、克服领导职务的终身制等都起到了积极的推动作用。

其次，通过简政放权，打破了中央高度集权的管理体制，反对官僚主义作风。中央高度集权的管理体制和领导机关、领导干部的官僚主义作风，既是行政管理体制中的突出问题，也是政治体制中的关键问题。如果这个问题不能得到有效解决，不仅会影响行政效率的提高和各方面积极性的发挥，而且还会直接影响到改革的发动。党的十一届三中全会以来，邓小平正是抓住了这个带根本性的问题，从政策调整、简政放权入手，把目光首先投向了农村，投向了农业，从而极大地调动了亿万农民的生产积极性，把中国带上了一条改革开放之路。中国的这一改革实践从表面上看，似乎是从行政体制改革和重大经济政策的调整作为突破口的，但它的深层内涵却是动摇了中央高度集权这一长期束缚我们发展的政治体制本身，也动摇了滋生官僚主义的根基。

第三，通过建立行政监督制度和加强行政法制建设，扩大了社会主义民主。在行政体制改革中，恢复、完善行政监督制度，加强行政法制建设，严格行政机关及其工作人员的责任机制，始终是改革的重点之一，并在实践中取得了明显成效。比如，在 80 年代初，为了加强对行政机关的有效监督，中国先后建立和恢复了审计制度和行政监察制度，并在政府机关设立了相应的机构。与此同时，还加强了国家权力机关对政府工作的立法监督、司法机关的司法监督、中国共产党的政治监督以及广大人民群众的社会监督。在此基础上，中国又制定了行政诉讼法，进一步把国家的行政管理活动，政府对行政权力的行使、运用，纳入法制轨道，从而对扩大社会主义民主，调动广大人民群众参与管理国家事务的积极性，加强对政府工作的监督，都起到了积极的作用，产生了广泛的影响。中国

社会政治生活中发生的这些变化，虽然带有渐进性或潜移默化的特征，但它正在推动着中国政治体制改革的深入。

二、行政体制改革 提高了政府管理的整体水平 促进了社会生产力的发展

政府是凌驾在社会之上最重要的公共组织，承担着管理国家的政治、经济、社会、文化等各种公共事务。政府管理水平的高低、能力的强弱、作为的大小 直接关系到国家的兴衰、人民生活水平的提高 影响着社会生产力发展的状况。因此 当代国家无一不把提高政府管理水平 增强政府机构能力 放在重要位置。

中国是一个发展中国家，又处在社会、体制的双重转轨时期，这种背景在某种程度上，对政府管理提出了更高的要求。但在行政体制改革之前 由于政治、经济等诸多原因 中国的政府管理在高度集中的计划经济体制下 长期处于较低的水平 束缚了社会生产力的发展。改革开放以来 通过行政体制改革 中国政府的功能选择、组织结构、管理方式、工作制度等都发生了历史性变化 在推进市场化改革和现代化建设中，发挥了重要的作用。

首先 通过不断地调整横向与纵向的组织结构 使政府管理更好地适应经济社会发展的要求。过去，中国政府组织结构无论在横向还是纵向方面 都存在着明显的弊端。从横向方面看 主要是部门林立 分工过细 人浮于事 职能交叉 相互扯皮 从纵向方面看 主要是条块分割 权力高度集中 下级的自主权很少。为了改变这种状况，20 年来 中国先后经过四次大的政府机构改革 调整横向的组织结构 并把合理划分中央与地方的权限 始终作为一个重要问题 不断地探索。从目前的实际状况看 尽管这方面还存在许多新的需要解决的问题 而且有些问题的解决也还会有反复 如每次机构改革都把克服“精简——膨胀”痼疾作为一个重要目标，

至今仍不尽人意 但是总的看 政府的管理水平在不断提高 政府的组织结构也日趋合理。特别是党的十五大后，经过九届人大一次会议批准的国务院新的机构改革方案，应该说在总结过去改革经验教训的基础上 在适应社会主义市场经济的要求上 又向前迈进了一大步。

其次 政府管理水平的提高 还表现在政府管理手段所发生的深刻变化上。在传统的行政管理体制下 中国政府长期扮演着‘全能政府’的角色。这种‘全能政府’突出地表现为政府对整个社会的大包大揽 在经济领域 国家实行高度集中的计划经济 承担着配置社会资源的职责 各种生产任务 都由国家下达指令性计划进行控制 在社会领域 实行严格的行政控制 抑制社会组织的发育成长 在文化领域也是由国家出资兴办各种文化事业。传统‘全能政府’的角色 是通过严格的行政手段、直接管理等管理方式维系的 其结果是整个社会缺乏应有的活力 人们的积极性、创造性得不到充分的调动和发挥。

针对政府管理存在的这些弊端 在行政体制改革中，一个很重要的内容，就是对传统的政府管理方式、管理手段进行改革。比如 在社会领域 通过制定法规和政策 引导和培育各类社会中介组织 使其在政府与社会之间发挥桥梁纽带作用 在社会成员就业方面 打破由国家统一安置的做法 开放人才、劳务市场 实行在国家政策指导下的多渠道就业；在经济领域，改变以往的直接管理、微观管理和靠单一行政命令管理的方式 确立以间接管理、宏观管理和主要靠经济手段、法律手段以及必要的行政手段管理社会经济的管理方式。应当说 政府管理方式的转变 在很大程度上体现着政府管理指导思想的转变 也是在改革开放的条件下 政府适应社会经济发展要求做出的正确选择。这种转变不仅增强了社会的活力 调动了各方面的积极性 促进了社会生产力的发展 而且也

减轻了国家许多不必要的负担。

第三 建立严格的政府工作制度 提高行政效率。严格的政府工作制度，是实施有效管理的保证，也是提高行政效率的重要前提。为了扭转政府管理中长期存在的制度不健全、效率低下的局面 在行政体制改革中 中国各级政府高度重视政府工作制度的建设与完善 确立严格的规范 制定行之有效的措施 不断提高政府管理制度化的水平。比如 为了保证政府决策的科学性 实现决策的科学化、民主化 中国政府不仅注重决策中枢建设、完善决策程序 而且还大力加强决策的咨询、信息工作 以及决策前的调查研究 并使之形成制度。对政府的一些重大决策如三峡工程等 还交由全国人民代表大会表决、批准，从而保证了重大决策的正确性、可靠性。应当说 通过加强政府管理的制度建设，一方面提高了政府管理的整体水平 提高了行政效率 另一方面也提高了政府在社会公众中的威信。

三、行政体制改革 促进了政府职能的转变，加强了政府的宏观调控功能

转变政府职能、建立宏观调控体系 是在中国经济体制改革发展到一定阶段、特别是建立社会主义市场经济体制的目标提出后，才成为行政体制改革的重要内容的。这也从一个侧面说明，中国的行政体制改革 总是围绕经济体制改革的发展展开 并且是为经济体制改革的进一步深化开辟道路的。在党的十三大以前，中国行政体制改革的目标中，几乎没有提出过转变政府职能这个概念。但随着市场化改革的深入，市场经济的迅猛发展，转变政府职能、实现政企分开以及建立宏观调控体系等与政府直接相关的问题，已无法回避地被提上了重要议事日程。因为无论是市场主体的培育、企业自主权的落实 还是现代企业制度的建立 无论是市场经

济条件下社会资源配置主体的转移 还是政府承担的职责 都要求政企必须分开, 计划经济体制下形成的政府职能必须重新定位。只有这样才能保持市场运行机制与政府管理的运行机制相统一, 在微观放开、搞活的条件下 发挥政府的宏观调控功能。

正是在上述思想指导下, 从 1987 年以来, 中国的行政体制改革, 一直把转变政府职能、实现政企分开 建立符合中国国情的宏观调控体系, 作为一个重要目标。特别是 1993 年和 1998 年两次大的机构改革, 其核心都是围绕这个问题进行的。尽管目前这方面的问题仍较突出 还有大量工作要做 行政体制改革本身也会带来一些新的问题 但是通过这些年来的实践、探索 已积累了一些重要经验。比如 从 1994 年以来 中国通过有效的宏观政策 顺利实现了国民经济的软着陆, 出现了高速低胀的良好局面。这对我们进一步解决政企职责分开、政府职能转变 以及有效地加强政府的宏观调控等 奠定了可靠的基础。

四、行政体制改革 促进了高素质专业化

国家行政管理干部队伍的建立

建立一支高素质专业化的国家行政管理干部队伍, 是政府廉洁、高效运转的重要保证 也是提高政府机构能力、适应社会经济发展的客观要求。因为大量的事实证明, 一个国家的政府管理是否有成效或成效的大小 除了受政府的组织结构、运作机制、规范、制度以及管理方式等诸多因素的影响外, 在很大程度上主要取决于行政人员的素质、责任心。如果行政人员的整体素质高 思维敏捷 眼界开阔 行政能力强 又有良好的敬业精神和职业道德 那么 即使组织体制方面存在某些缺陷 也会得到及时的改进 反之, 即使有好的体制、制度 政府管理也未必就能搞好。可见 作为政府管理主体中的核心——人的素质、能力是最重要的。

改革开放以来，中国行政管理干部队伍从整体上看，发生了两方面的历史性变化：一是在改革开放之初，按照邓小平提出的“革命化、知识化、专业化、年轻化”的四化方针，选拔任用包括行政管理干部在内的各级各类干部，大大提高了行政管理干部队伍的知知识化、专业化水平；二是对传统的干部人事制度进行了一系列卓有成效的改革，特别是国家公务员制度的建立和实施，进一步把行政管理干部队伍建设纳入法制轨道。通过建立严格的录用、考核、职务升降、培训、交流回避、辞职辞退、工资福利、退休等各种制度，严把“进口关”，畅开“出口关”，对提高行政管理干部队伍的整体素质和专业化水平，产生了深刻的影响。目前，这项带有战略意义的工作，按照党的十五大提出的要求虽然还有较大差距，但经过十几年艰苦不懈的努力，毕竟已取得了突破性进展，并在政府管理的实践中显现出来。

第三节 中国行政体制改革的主要特征

行政体制改革是一项巨大的社会系统工程，它涉及众多的权力与利益关系，并受到社会的广泛关注。一般说，行政体制改革直接涉及到的权力与利益关系主要包括：政府与政党的关系、政府与社会的关系、政府与企业、事业单位的关系、政府与公民的关系。在行政体制内部还涉及中央与地方、上级与下级以及部门与部门之间的关系等。正因为如此，中国在行政体制改革中，始终坚持积极稳妥的方针，采取稳步推进的策略。纵观中国行政体制改革的发展历程，主要表现出以下三个特征。

一、行政体制改革进程的渐进性

行政体制改革的渐进性是通过由“外延型”改革向“内涵型”改革的发展变化表现出来的。这里所说的“外延型”和“内涵型”，只是对行政体制改革发展态势、改革的侧重点的某种描绘。所谓“外延型”是指在改革中，特别是政府机构改革中，在基本不触动政府组织结构、权力关系以及由此体现出来的行政体制模式的前提下，注重机构的裁减、合并，人员的精简等量的控制方面。而“内涵型”则是指在重视控制政府规模、人员数量的前提下，把改革的重点主要放在调整政府的组织结构、权力结构以及合理配置政府职能等方面。从中国行政体制改革的实践看，上述两种现象在改革的不同发展阶段是明显存在的，并从总体上呈现出由前期的“外延型”向后来的“内涵型”深化、发展的趋势。

中国行政体制改革的这一特征说明，在改革初期，由于改革开放主要是围绕经济政策的调整、适度的简政放权为中心展开的，在政策对经济发展的推动还没有发展到与传统的行政体制形成尖锐冲突时，随着各项事业的全面展开，政府机构、人员也在原有的体制运行轨道上，迅速地膨胀起来了。在这样的情况下，行政体制改革很自然地沿袭了改革开放前“外延型”改革的模式，把重点放在精简机构与人员的数量方面。现在看来，这种“外延型”改革模式，至少是后来机构、人员再度膨胀的一个重要原因。

当然，随着经济体制改革的深入，新政策效应的减缓，特别是建立市场经济体制目标的提出，使传统的政府管理体制与经济发展、社会进步之间的内在矛盾日渐突出。要使政府管理体制适应经济体制改革的要求，适应市场经济发展的规律，就必须从管理的指导思想、政府组织结构、权力结构、职能配置乃至管理方式等方面，进行根本性的改革。转变政府职能、实现政企分开，加强政府

宏观调控，以及建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制等一系列新的改革目标的提出，标志着中国行政体制改革已由“外延型”转向了“内涵型”的轨道。这一特征在某种意义上，也反映出中国行政体制改革由表及里、由浅入深的客观规律。

二、行政体制改革目标的多元性

正象我们前面曾经提到的，中国的行政体制改革大体处在政治体制改革与经济体制改革的中间地带，属于政治体制改革范畴。改革开放以来，中国经济体制改革的目标从根本上说，主要解决计划与市场的关系问题，这无疑是在影响现代化建设的全局性的关键问题。其间，虽然经历了许多曲折，一些具体目标的选择也在不断变化，但市场化改革的趋势始终未变，这也是中国最终能够达成建立社会主义市场经济体制目标共识的重要原因。中国政治体制改革的目标，主要是完善社会主义民主法制建设，解决执政党、政府与人民群众的关系问题，建立具有中国特色的社会主义民主政治。值得注意的是，不管经济体制改革目标还是政治体制改革目标，对行政体制改革目标的选择，几乎都产生了一定的影响和制约。

从经济层面看，与经济体制改革的重点是解决计划与市场的关系问题相联系，中国行政体制改革主要是解决政企职责不清、政企不分，以及转变政府职能，建立强有力的、适应市场经济发展要求的宏观调控体系等问题。从政治层面看，与政治体制改革的核心是要促进社会主义民主政治发展相联系，行政体制改革则要重点解决政府的权威、权力、行为与效率问题。也就是要通过改革，树立政府管理的权威，防止行政权力的滥用，规范政府行为，提高行政效率。以上说明，中国行政体制改革的目标模式不是单一的，而是多元的。这种多元性，既反映出市场化的客观要求，又体现出

民主化的内在规律 可以说是市场化、民主化在特定历史条件下对政府行为、作为提出的新的要求。

行政体制改革目标的多元性，说到底是由这一改革任务的综合性决定的。在中国，行政体制改革属于综合性的改革。这种综合性表现从社会基本矛盾的发展、运动看就是当社会生产力发展到一定水平时 必然对变革旧的生产关系提出客观要求 同样 当经济基础发生变化时 也必将推动上层建筑领域的变革。因此 当行政体制改革的诉求被提出后，它就同时承担起变革生产关系和上层建筑的双重任务：一方面通过调整生产关系 克服旧体制下形成的某些束缚生产力发展的障碍 促进新的生产关系的建立 另一方面通过改革上层建筑领域中的某些弊端，巩固新的经济基础。这就是说 行政体制改革任务的综合性 是通过行政体制改革目标的多元性表现出来的 而行政体制改革目标的多元性 又反映了行政体制改革任务综合性的客观要求。

三、行政体制改革过程的复杂性

在过去的 20 年间 中国行政体制改革随着整个改革开放的进程虽然在不间断地进行 也取得了显著成效 但由于这项改革本身所具有的艰巨性和复杂性 使其与经济社会发展的要求 与人民群众的期望值 还有较大差距。

行政体制改革的艰巨性、复杂性 首先表现在利益关系调整的复杂性方面。我们知道，改革本身就是一种利益关系的重新调整与分配过程。这一过程会使社会的各种资源要素，在不同的利益主体之间分散或转移。作为一种手段 行政体制改革 也势必会对既定的权力格局、利益格局形成新的分配机制，产生强大的冲击力 以致引起一些人的不满 甚至产生抵触情绪。例如 精简机构，裁减人员，就意味着有部分行政人员会失去或部分失去原有的权