

把脉

政府结构变革研究

BAMAI ZHENGFU JIEGOU
BIANGE YANJIU

赵永建 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

014035700

D630.1

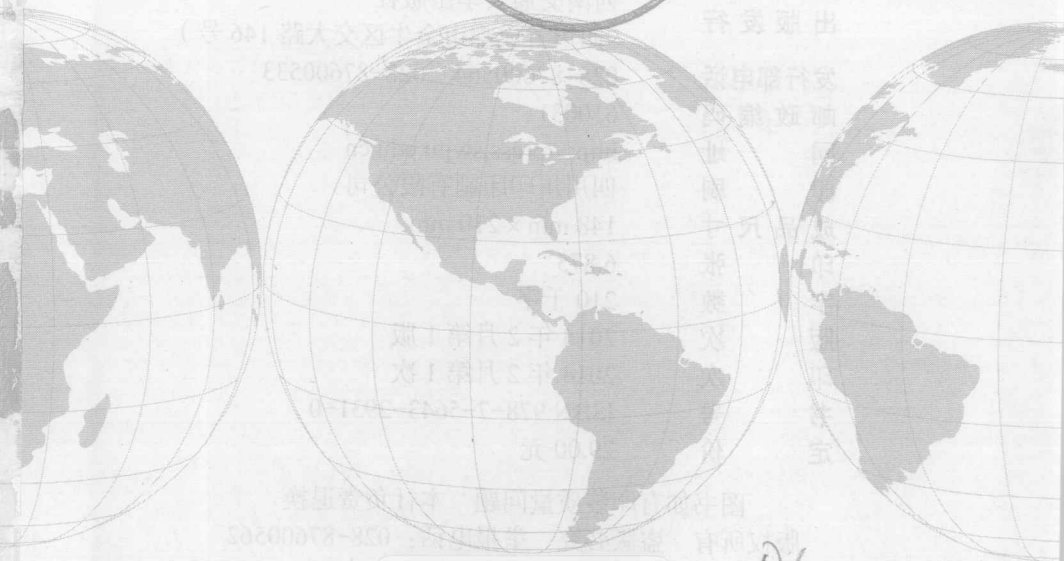
240

把脉

政府结构变革研究

BAMAI ZHENGFU JIEGOU
BIANGE YANJIU

赵永建 著



北航

C1722928

西南交通大学出版社

• 成 都 •

D630.1

240

007280310

图书在版编目 (C I P) 数据

把脉政府结构变革研究 / 赵永建著. —成都: 西南交通大学出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5643-2931-0

I. ①把… II. ①赵… III. ①国家机构—机构改革—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 031280 号

把脉政府结构变革研究

赵永建 著

- | | |
|-------|---|
| 责任编辑 | 杨岳峰 |
| 封面设计 | 墨创文化 |
| 出版发行 | 西南交通大学出版社
(四川省成都市金牛区交大路 146 号) |
| 发行部电话 | 028-87600564 028-87600533 |
| 邮政编码 | 610031 |
| 网 址 | http://press.swjtu.edu.cn |
| 印 刷 | 四川川印印刷有限公司 |
| 成品尺寸 | 148 mm × 210 mm |
| 印 张 | 6.875 |
| 字 数 | 210 千字 |
| 版 次 | 2014 年 2 月第 1 版 |
| 印 次 | 2014 年 2 月第 1 次 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5643-2931-0 |
| 定 价 | 29.00 元 |

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

改革开放以来，我国政府结构已经进行了多次改革，政府结构在许多方面也发生了可喜的重要变化。然而，我国政府结构存在的根本性问题，总是难以得到解决。我国政府结构变革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”这一怪圈，似乎这成了我国政府结构变革难以摆脱的“紧箍咒”。政府结构变革牵一发而动全身，关乎社会的稳定与发展，也不能一蹴而就，必须慎重。但是，政府结构变革又势在必行，不能逃避。怎样才能使政府结构变革突破历史的怪圈，达到优化政府体系，实现中华民族伟大复兴与发展的目标？那就只有解放思想、另辟新径，跳出固有的束缚，寻找一个新的视角，另辟一个全新的思路来分析、思索政府结构变革问题。众多专家、学者从自己的认知出发，对此进行了卓有成效的研究。尽管有着诸如专业、经验、学识等的差异，但是有一点则是共同的：他们的研究无不是从功能—结构模式的视角来进行的。同时我们的政府结构也主要是从这一角度出发进行变革的。我们的政府结构变革或出于加强某一政府职能，或出于减弱某一政府职能，或出于转变政府某一职能而动。

本书试从公共行政价值——公平与效率这一全新的视角对政府结构变革作一尝试性的理论探索，并据此提出相应的政府结构变革建议等。

作 者

2013 年 10 月于贵阳

目 录

第一章 导 论	1
第二章 作为政府结构变革分析前提的理论：公共行政价值	27
第一节 政府结构的内生价值：公共行政价值——公平与效率	27
第二节 公共行政价值公平与效率的内涵	40
第三节 公共行政价值——公平与效率的关系	49
第三章 公共行政价值的嬗变与政府结构	59
第一节 传统公共行政价值及其政府结构	60
第二节 新公共行政行政价值及其政府结构	64
第三节 新公共管理行政价值及其政府结构	67
第四节 新公共服务行政价值及其政府结构	74
第五节 公共行政价值与政府结构变革	77
第四章 政府结构变革分析模式	82
第一节 传统政府结构变革模式：功能 - 结构模式	82
第二节 新的政府结构变革分析模式：价值 - 结构模式	92
第三节 政府结构变革的价值目标：实现公平与效率的适应性平衡	100

第五章 我国政府结构变革评析

——以中央政府结构变革为例 110

第一节 改革开放以来中央政府结构变革回顾 110

第二节 我国政府结构变革的公共行政价值视角评析 128

第六章 我国政府结构变革的新视野——公平与效率的平衡 ... 138

第一节 我国政府结构变革根据及其设想 138

第二节 实现公平与效率平衡的政府结构——服务型政府
结构 167

第七章 研究总结与展望 195

参考文献 199

后 记 212



第一章 导 论

一、选题依据

政府结构必须适时调整和变革,以适应迅速变化和发展的社会环境。现代国家的政府已愈来愈趋向于庞大、复杂和体系化,无论是在什么国度,始终形成疑惑且看上去历久弥新的一个问题是:以怎样的方式和形式来设计各种类型的政府组织结构,配以多少公务人员和哪些权力手段,以及如何在组织体内部与组织体之间确立合理的结构关系,才能符合当时当地具体情境中人们对政府的期待。政府结构如何构建对政府组织作用、建设与社会发展在一定程度上将起着重大的影响。正是因为政府结构问题不仅直接影响着政府生产力的实现与发展,而且直接或间接地影响着社会生产力的实现与发展,世界各国政府无不高度重视和适时进行政府结构变革。我国自改革开放以来已进行了多次政府结构变革,然而似乎成效并不理想,目前的政府组织结构依然存在着各种各样的问题,有些还相当严重与突出,似乎没能跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,严重影响了政府所应有的作用、工作质量和经济社会的发展,无法取得令人们满意的效果。到底是什么原因导致了这种现象?为什么没能跳出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈?

纵观各位学者对中国政府历次改革的研究,毫无疑问他们的研究对于人们认识政府结构变革的复杂性、艰巨性、长远性以及政府结构变革的指导无疑是有很大帮助和借鉴意义的,然而对中国政府结构改革如何跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”这一怪圈并没

有提出切实可行的对策思路。政府结构变革牵一发而动全身，关乎社会的稳定与发展，也不能一蹴而就。然而我们面临的国内、国际形势，促使我们必须主动、及时进行改革，这同样是一次解放、发展生产力的革命。这是由政府不仅掌握着巨大的资源与权力，而且有着无可比拟的作用所决定的。

政府结构变革怎样才能突破历史的怪圈，优化政府体系，应对全球化的挑战，实现中华民族的伟大复兴与发展？那只有解放思想、另辟新径，寻找一个新视角，开辟一个全新的思路来考虑、思索政府结构变革。众多学者从自己的认知出发，尽管有着诸如专业、经验、学识等的差异，但是有一点则是共同的：他们的研究无不是从功能—结构的视角来进行的，同时我们的政府结构也主要是从这一角度出发着手进行变革的。我们的政府结构变革或出于加强某一政府职能（中央或地方），或出于减弱某一政府职能（中央或地方），或出于转变政府职能而动。我们说，准确的政府职能定位对于政府结构变革无疑具有相当重要的意义，但是我们历次政府结构变革不能说没有根据变化了的环境来进行相应的职能调整和定位，也不可谓不准确，但是却难以解决存在的根本问题，总是成效不突出、不理想。原因何在？这其实与我们历次政府结构变革的公共行政价值的出发点与落脚点有根本性的关系。

“一切改变、改革和革命或者因为没有效率，或者因为没有公平，或者兼而有之”^①。李和中教授曾对行政价值问题作过深刻思考，他认为：“在行政系统中，其横向结构（部门化）和纵向结构（层级化）都是由长期所积淀下来的价值取向所决定的，从某种意义上讲，是价值决定了功能的选择与发挥”，“在公共人事行政进行功能、结构和制度的变革之时，应充分考虑到价值回应性，使外在的显性变革（功能、结构和制度上的）与内在的隐性变革（价值与思

^① 万光侠：《效率与公平——法律价值的人学分析》[M]。北京：人民出版社，2000：序言。

维模式上的)相一致”^①。这无疑为我们重新思索政府结构变革暗示了一种新的思路。

自改革开放以来,我国已进行了六次较大规模的政府结构变革,客观地说,取得了相应的成效,解决了一定的问题。但是,从总体上看,当前我国政府结构数量仍然较多,部门林立、职能交叉、权责不明、协调不畅、互相冲突的现象依然存在。我国政府结构变革是一个长期的持续的过程,不可能一蹴而就。但是我国政府结构变革还没有完全到位,仍然存在着一些突出的问题,并没有解决政府结构存在的根本问题。政府结构变革有其独特的规律,只有真正发现与认识了政府结构设置、变革和运行的普遍的根本性的规律,才能真正着手解决问题。也许正是由于缺乏对公共行政价值全面、正确的认识与把握,自公共行政诞生以来,在其一百多年的发展历程中,公共行政实践存在许多困扰。也许正是由于人们难以正确把握公共行政价值的实质,产生了众多迷茫和困惑,从而给公共行政实践带来了损害,甚至在一定程度上加剧了对公共行政实践的损害,这自然也对政府结构变革实践造成了损害。

从公共行政价值的视角,观察我们的政府结构变革,不难发现似乎所有有关的政府结构变革无不是仅仅以行政价值的一方面——效率作为变革的出发点与落脚点,即使对行政价值的另一方面有所关注,也是程度不够,还存在着许多问题。我们说政府作为一个公共领域,不仅要满足自己对公平与效率的需要与追求,更需要满足社会对公平与效率的需要与追求。根本解决我国政府结构变革所存在的问题,需要我们进一步理清变革思路,解放思想,探索新的政府结构变革路径。政府结构变革绝不是仅仅为了精简机构,降低行政成本,提高行政效率。本文试拟从公共行政价值——公平与效率的视角,对政府结构变革作一尝试性的理论探索并提出相应的政府

^① 李和中,钱道康.公共人事行政的研究范式:环境—价值—制度[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008(6).

结构变革建议等。尽管关于政府结构变革的研究很多,但目前国内外从公共行政价值角度来研究政府结构变革问题的可谓凤毛麟角,即使有,也仅仅是阐述观点,缺乏全面、系统地研究。

本研究无疑为我国政府结构变革提供了一个全新的思路与视角,拓宽了政府结构变革研究的广度和深度,有助于揭开我国政府结构变革存在的根本性问题的面纱,跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的历史怪圈,为政府结构变革或运行实践提供科学的智力支持,对我国政府结构变革或运行具有重要的理论和现实意义。

二、文献综述

(一) 关于公共行政价值的研究与述评

在国外,即使在公共行政发展比较完善的西方,行政学界对价值问题的认知也基本上处于一种混乱状态,对行政价值问题的认知与研究基本上处于起步阶段。^①对于国内行政学界来说,有关行政价值问题的理论研究认识也“基本上还处于起步阶段”^②。学者张富认为“在我国,关于公共行政价值问题的研究,还处于一种浅表、零散和混乱的状态”^③。

1. 公共行政价值的重要性

无可置疑的是,无论国外行政学者还是国内行政学者,对于行政价值的重要性与作用的认识几乎达成了共识,持肯定的态度,并对此作过相关的论述。美国著名公共行政学家乔治·弗雷德里克森

① 陈世香. 行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 25.

② 陈世香. 行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 36.

③ 张富. 公共行政的价值向度 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2007: 25.

就专门论述过行政价值,认为公共行政是建立在价值与信念基础之上的;^① 罗伯特·B. 登哈特认为,公共行政的精髓就在于其价值;^② 库伯也对此作过论述,认为,价值是公共行政的灵魂。^③ 在1988年为纪念新公共行政学诞生20周年而召开的第二届“米诺布鲁克(Minliowbrook)会议”上,学者们就郑重地指出价值观和伦理学已经被视为公共行政的核心。中国学者刘祖云在《行政价值观乃公共行政之“魂”》一文中,从行政主体、行政管理过程以及行政文化环境等角度,分析了行政价值观在公共行政中的地位和作用;学者齐明山认为:“公共行政价值对公共权力的运作具有十分重要的导向作用。政府公共权力运作在不同的公共行政价值观的指引下形成不同的公共行政治理模式,从效率到公平,从管理到服务,从善政到善治是各国公共行政价值的发展趋势”,“公共行政价值是政府公共权力运作的必然诉求。任何社会政府公共权力的运作必然追求一定的公共价值”^④。学者张富提出“公共行政的价值是公共行政的灵魂和旨归”^⑤的看法。学者何颖认为:“从哲学的维度所理解的行政是人类文明发展到一定阶段,以政府组织为物质承担者,为达到预期目标所进行的自我完善与控制、治理的社会实践过程。在此意义上的行政具有不同于行政科学意义上行政的特性,即主观性与客观性相统一、目的性与价值性相统一、合法性与合理性相统一、群体意向性与现实活动性相统一。由此,行政本质上是人类的一种生存方式,是人类通过行政这一‘中介世界’的活动,自觉地进行自我设

① [美] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 13.

② [美] 珍妮特·V. 登哈特, 罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 [M]. 丁煌译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 2.

③ Cooper, T. L. The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role (3rd.). San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

④ 齐明山, 李彦姝. 公共行政价值、公共利益与公共责任——政府公共权力科学运作的三维构架 [J]. 学术界, 2006 (6).

⑤ 张富. 公共行政的价值向度 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2007: 2.

定目标并达到目标的社会实践过程。”^① 在公共行政的发展过程中，人们无法、也不可能忽略公共行政价值。

2. 公共行政价值的客观性

陈世香博士认为，行政价值的发生是一种不以人的意志为转移的、普遍存在于社会领域的客观实在。^②

学者张富从行政哲学的视角，提出了公共行政价值主体和客体两个方面结构，认为：“总之，公共行政价值主体的需要和客体的属性是同时客观存在的，而公共行政价值客体对其主体的需要的满足过程和结果也是客观的，这些共同构成了公共行政价值的生成基础。”^③ 这为我们正确认识和理解公共行政价值具有很好的指导意义。也就是说，不管人们认识到与否，公共行政价值总是客观存在的，并发挥着至关重要的作用。

3. 公共行政价值的取向及评价

在《公共行政价值评价：标准、矛盾及困惑》一文中，学者张富就公共行政价值的评价发表了看法，他从公共行政主体的需要与公共行政客体的规律性出发，认为：“公共行政价值评价的真理性问题只是相对的，在不同的时空背景下，同一具有真理性评价的公共行政价值将会以另外一种体现其真理性的面目而出现，这便是公共行政价值评价的合理性表现”，继而提出了真理性与合理性相统一的公共行政价值评价取向。^④

学者吕华认为，后现代公共行政的价值取向应该脱离现代主义的工具性价值模式，即从回应性的效率、公平等工具性价值向着前

① 何颖. 行政哲学的基本问题初探 [J]. 哲学研究, 2005 (4).

② 陈世香. 行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 336.

③ 张富. 公共行政价值的结构及其功能 [J]. 探索, 2007 (1).

④ 张富. 公共行政价值评价：标准、矛盾及困惑 [J]. 理论探讨, 2006 (2).

瞻性的人的全面解放和社会的可持续发展为目标的目的价值方向转变。^①

中山大学的陈瑞莲教授则在《全球化时代的公共行政危机与重构——从价值观与合法性的视角看》一文中论述了全球化背景下政府的行政价值取向更具复杂性，主张应在公共行政的效率、公平和国家主权间寻求一定的平衡。^②

南京大学的黄健荣、杨占营在《新公共管理批判及公共管理的价值根源》中批判了新公共管理基于管理主义层面的行政效率价值，呼吁在公共管理领域实现价值转换，着力强调公共性的伦理基础，这里他们认识到了单方面追求行政价值效率的巨大缺陷与不可避免的社会恶果。

张康之在《论公共行政从“效率导向”向“公正导向”转变》一文中论述到，公共行政的转型要由 20 世纪的“效率导向”转向 21 世纪的“公正导向”，在《论公共行政领域中的价值选择》中，对行政价值体系的行政价值确定、行政价值选择和行政价值追求等内容进行了分析。在学者张康之看来，“公共行政的价值定位主要是对公共行政的公共性的恢复，这个问题关系到公共行政的性质，是公共行政的基本价值，属于形而上的问题，而行政人员的道德定位则是公共行政中具体的内生的价值。当然，行政人员的道德定位是根源于公共行政的公共性的”^③。看来，张康之先生倾向于在公共行政领域坚持公平价值。

学者李勇认为，21 世纪我国行政价值取向“由效率导向到公平与公正导向”转变。^④

学者景云祥则认为：“在发达市场国家行政价值的认识侧重于行

① 吕华. 公共行政价值的重新考量——后现代主义的视角 [D]. 济南: 山东大学, 2006: 29.

② 陈瑞莲, 刘亚平. 全球化时代的公共行政危机与重构——从价值观与合法性的视角看 [J]. 中山大学学报, 2003 (2).

③ 张康之. 寻找公共行政的伦理视角 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 288.

④ 李勇. 转型期我国公共行政价值取向变革研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2007 (4).

政管理的技术和效率面,而我国以往对行政价值的认识方面偏重于公平的方面。当代,人们对行政价值的认识从侧重点上的分异走向综合中的趋同。”^①可见,人们对公共行政价值取向的认识虽有一定差异,但是都趋向于在公共行政领域内弱化了公平。

4. 关于公共行政价值内容

美国公共行政学者弗雷德里克森就提出,“公共行政不仅仅要致力于效率和经济,而且要致力于社会公平”^②,但他最终强调的是公平价值。他没有做一般的理论分析,这也许与他所处的特定环境有很大的关系。

陈世香博士在《行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例》一文中从公共行政职能的角度把公共行政价值体系一般性构成分为国家安全与政治秩序价值、经济-文化秩序维持与发展价值、社会公正(公平)价值、行政系统整体性功能优化(效率)价值等四种基本成分,并据此以美国中央政府行政价值体系作为研究的个案,对该体系进行了历史-生态的实证分析。这可以说,是对公共行政价值所包含具体内容的一次研究。

学者张富则从价值主体的角度,把行政价值分为正、负和零价值,认为:“能够满足公共行政价值主体的需要,就会获得肯定性的评价,就具有公共行政价值(正价值);不能满足公共行政价值主体的需要,就没有公共行政价值(零价值);对公共行政价值主体的需要产生危害,就会获得否定性的评价,那就是负公共行政价值(负价值)。从理论上说,公共行政价值指的都是正价值,但在公共行政实践中,确实出现公共行政的零价值或负价值的情况,要么无法满足人的需要,甚至是离人的需要更加遥远。走到了人的需要的反

① 景云祥. 公共行政的价值基础 [J]. 中共南京市委党校南京市行政学院学报, 2003 (3).

② Frederickson, H. G. The New Public Administration [M]. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1980.

面。”^①同时他看到了以往的研究“老是在‘效率’和‘公平’之间纠缠不清”^②，认为公共行政价值应分为工具性价值和目的性价值两类，公平、效率和秩序属于工具性价值，可持续发展和人性完善属于目的性价值，“无论是传统公共行政学的效率价值观还是新公共行政学的社会公平价值观，它们都属于公共行政价值体系中的工具性层次。在公共行政中，公平并不是其追求的终极目的，它仍然属于一种工具性的手段。如果公共行政把公平作为一种终极的价值追求的话，它就永远难以走出‘平均主义’的泥潭”^③。这种认识可以作为我们认识公共行政价值的一种新的视角，但是这种概括缺乏一种理论高度，目的和手段都是相对的，它们可以互为目的和手段，是可以相互转化的。人性完善和可持续发展最终无非要落实到人，要满足人的需要，这样看来它们也不是人的终极性目标。这就是说，如果单从目的和手段的角度来论述公共行政价值不足以抽象出公共行政价值的全部内容。

学者任晓林在《从多重跨越到多元共生：中国公共行政价值的基本特征》一文中从本土化的视角认为“中国公共行政价值的确立仍就与中国工业社会发展现状密不可分，工业社会发展的基本历程始终影响和制约着公共价值的选择”，从而提出中国公共行政价值具有“多重跨越与共生”的特征，“中国公共行政多元跨越与并存的价值不仅包括从威尔逊提出的效率价值到后来的公正价值，新公共行政重视的社会公平、代表性、响应、参与及社会责任感（通常被概括为公平价值与民主价值）等，而且包括科学性、自由与廉洁”^④。公共行政价值不可能不受到其所处的环境的影响与制约，但这主要表现在具体行政价值的认知、实现程度上，比如由于受到公共财政、人们的认知水平等的影响，有些具体的公共行政价值就一

① 张富. 公共行政价值的结构及其功能 [J]. 探索, 2007 (1).

② 张富. 公共行政的价值范畴研究 [J]. 宁夏党校学报, 2004 (3).

③ 张富. 公共行政的价值范畴研究 [J]. 宁夏党校学报, 2004 (3).

④ 任晓林. 从多重跨越到多元共生：中国公共行政价值的基本特征 [J]. 云南行政学院学报, 2002 (2).

时难以落实和实现。在中国确实面临着具体公共行政价值实现的复杂的环境问题,学者任晓林的研究对于全面认识中国行政价值的实现问题无疑具有现实的指导意义,然而他并没有从具体的行政价值抽象出行政价值一般等。

学者何力平在《摆动平衡抑或其他公共行政的价值定位》中从三个层次分析了公共行政价值的定位,认为在本质的意义上,公共行政的效率价值和公平价位是统一、并重而不可分割的;在基础的意义上,公共行政应当服从效率价位,经济效率之于社会公平更具有决定性;在直接的意义上,公共行政应当把公平放在首要地位;在现实的意义上,公共行政应当从实际出发,选择价值取向的侧重点。何先生在本质意义上看到了公平与效率的不可分割性,“任何执其一端的偏向都无法彻底地自圆其说”^①,在其他两个层次上,则又或滑向效率,或滑向公平等。之所以会出现各种各样的问题,关键还在于没有真正领会和理解、把握公共行政价值的内容及内容之间的关系。

陈建、彭小霞分析了公共行政价值的三个层次:秩序、效率、公平,认为“公共行政的价值冲突带有一定的必然性”,但是同时表示“我们不能因为公共行政价值冲突的必然性,而忽视了对公共行政价值的调和”^②,开始认识到公共行政价值的协调问题。

在论述公共行政价值内容时,不论是国外还是国内的公共行政学者都是应然地或倾向效率,或关注公平,或取平衡论,并且即使取平衡论者的观点也由于没有最终真实地把握、理解公平与效率之间的真正关系,而最终或持一种调和观,或滑向公平,或滑向效率。这实际上,是一种把公共行政价值所内含的内容,应然地对立起来的观点,没有真正把握住公共行政所内含的东西及其相互关系。也许正是在公共行政发展的过程中,这种把公共行政价值所内含的东西应然地对立起来的观点或意识,实际上,使公

① 何力平. 摆动平衡抑或其他公共行政的价值定位 [J]. 理论探讨, 2006 (6).

② 陈建, 彭小霞. 论公共行政价值的三大层次 [J]. 蚌埠党校学报, 2007 (1).

共行政的发展无所适从，在一定程度上损害了公共行政的实践与发展。

综上所述，对于公共行政价值的研究肯定离不开公共行政价值的主体与客体及其在实践中的相互作用等，国内外学者已经或从公共行政主体，或从公共行政客体，或从公共行政主体与客体的相互关系等方面进行了大量的研究，取得了一定的共识，概括起来主要包括：一是主要关注对行政价值的解读及其重要性方面，二是把研究重心放在了行政价值的取向与现实价值的失范上，三是强调行政价值的本土化问题。所有这些研究无疑对我们认识和深刻理解行政价值提供了许多的思路和帮助，但是却并没有从理论的高度对行政价值进行全面地抽象概括研究，并给予公共行政学视阈的阐释，特别是关于行政价值内容的内涵到底怎样来界定、如何处理行政价值内容间的关系并没有给予科学地研究与关注。

（二）关于政府结构变革的研究与述评

早自 20 世纪 80 年代起，政府结构变革就已成为当代全球性潮流与共识，世界各国寄希望于通过政府结构变革来充分发挥政府的作用，实现政府在全球化过程中的应有价值。这样，在面临诸多问题与发展的紧迫任务面前，无论是西方市场经济国家、新兴工业国家或地区，还是转轨国家等都在不同程度上掀起了政府结构变革的浪潮，例如英国的“撒切尔主义”、美国的“重塑政府”运动 and 日本的“小政府，大社会”等政府结构变革。世界各国不同程度的政府结构变革浪潮的兴起，也从侧面反映了人们对于政府在应对全球化、公共性危机等作用方面所寄予的厚望与重视，体现了世界对政府结构变革的迫切性与重要性的共识。

对于中国政府结构变革的重要性与必要性，邓小平早于 1982 年 1 月，在讨论中央机构精简问题的会议上就尖锐地指出：“让党和国家的组织继续目前这种机构臃肿重叠、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