



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

效率政府

EFFICIENT GOVERNMENT

陈雪莲 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

效率政府

EFFICIENT GOVERNMENT

陈雪莲 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

效率政府 / 陈雪莲主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1730 - 6

I. ①效…

II. ①陈…

III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 178049 号

效率政府

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 苗永姝

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米 × 960 毫米 1/16

字 数 219 千字

印 张 19

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 60.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中央编译局文库编辑委员会

主任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海
柴方国 何增科 季正聚 郗卫东 张文成 曹荣湘
卿学民 刘明清 薛晓源

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董巍 苗永姝 冯章 侯天保 李媛媛 盛菊艳
薛迎春 董妍

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯
周光辉 朱光磊

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在 20 世纪末提出了“增量民主”理论，并且在 21 世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从 2000 年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了和相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁

导 论

从效率政府到回应性政府

陈雪莲

（中央编译局世界发展战略研究部）

民主，可能不是所有政府都会秉持的理念或目标，但是提高有效性和回应性，是每一个现代政府都会赞成的价值取向。美国哈佛大学肯尼迪政府学院的伊莱恩·卡马克在总结世纪之交前后 20 年来世界各国政府创新与改革的主要内容和应该借鉴的经验与教训时提出，低成本政府、专业政府、优质政府、较少管制的政府、电子政府、廉洁和透明的政府是政府改革的历史趋势。缩减政府规模，控制政府开支，降低政府成本；改革落后的公务员管理制度打造专业的公务员队伍；引入一站式政务超市等新形式推动公共服务标准化、优质化；精简政府管制程序和内容；使用信息技术优化政府流程、提高政府决策质量；打造透明的公共部门减少腐败，这六方面的改革实际上都以提升政府效率为核心。落实到中国语境中，这些方向的改革以政府机构改革、行政审批制度改革、电子政务和绩效管理改革为主要载体和形式。

威尔逊（Woodrow Wilson）在确立行政学研究之初即提出政府需建立一套兼具效率与效能的制度，政府最重要的任务是以最少的成本、最高的效率做适



当的事。如何实现最少的成本、最高的效率是行政学研究的范围，可什么是政府适当做的事？由公众决定政府适当做什么，政府的任务是回应公众的需求。这一问题追问的转向，意味着传统公共行政向现代公共管理的转变，行政理念的建构经历了从工具理性到价值理性的历史性变迁，新公共行政随之由传统的价值中立、技术理性优先转向以公正和民主为价值指向。新公共行政的价值追求是社会公平正义而不是单纯的行政效率，回应政府需求、追求公众满意度是现代行政管理区别于传统行政管理的根本性标志，现代行政管理的任务是满足顾客（公众）的需要，而不是官僚政治的需要。

改革开放确定社会主义市场经济体制之始，我国便开始了相应转变政府职能的行政管理体制改革。这 30 多年的行政管理体制改革，以机构精简、转变政府职能、提高政府效能为主，后期提出增强政府绩效管理的科学性和参与性，意味着对政府回应性和责任性的关注增强，即由效率优先转向效率与回应性兼顾，这一转向赋予中国行政管理体制改革新的意义。在中央权威性公告中，相较于 1984 年 10 月 20 日十二届三中全会就已在《中共中央关于经济体制改革的决定》中对经济体制改革进行全面部署，直到 2008 年 2 月 27 日的十七届二中全会才在《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出行政管理体制改革的指导思想、基本原则和总体目标。该《意见》系统总结了我国现行行政管理体制存在的一系列问题：“政府职能转变还不到位，对微观经济运行干预过多，社会管理和公共服务仍比较薄弱；部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出；政府机构设置不尽合理，行政运行和管理制度不够健全；对行政权力的监督制约机制还不完善，滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在。”本书从机构改革、行政审批制度改革、电子政务和绩效管理改革等领域内选取了自本世纪初期开始的一些创新案例，力图为解决行政管理体制中有关效率与回应性的相关问题提供可能的改革思路。在开始具体的案例之前，先看看相关议题近年来在中国的发展概况。

一、机构改革

我国的行政管理体制模式来源于苏联。政府职能按照计划经济的要求设计，内容庞杂、范围宽泛，以微观管理为主，管理方式简单化，呈现出高度集中、过度管制、单一手段、全面干预的格局。自改革开放以来，中国政府在34年中进行了6次大的政府机构改革，大致每隔五年进行一次：1982、1988、1993、1998、2003、2008年。1982年改革以机构精简和干部人事制度规范化为主；¹1988年改革以转变政府职能和职责“三定”为主；²1993年的改革重在精兵简政以减轻财政负担；1998年的改革提出政企分离；2003年的改革没有对政府机构人员精简提出具体的数量指标，而是重在解决行政管理体制中存在的一些突出矛盾和问题，提出在行政审批、电子政务、政府绩效评估、决策听证、问责制等领域进行改革；2008年的改革方案中以加快法治政府建设、规范政府行为、健全对行政权力的监督为改革重点。总的来看，历次机构改革都是为了适应经济和社会发展的需要，围绕着机构调整、职能精简展开，以实现权责配置合理、管理流程优化、效能提高为改革目标。这六轮改革也呈现出明显的发展转向：由最初的结构调整、机构精简为首，逐渐转为职能转变、体制改革为主。

2013年，第七轮机构改革启动。《国务院机构改革和职能转变方案》中承认政府部门在职能定位、机构设置、职责分工、运行机制等方面还存在不少问题，提出新一轮机构改革将重点围绕转变职能和理顺职责关系开展。与德、法等传统欧洲国家推行机构改革时优先厘清政府职能边界的改革思路相同，机构精简不是本轮机构改革的重点。国务院正部级机构减少4个，副部

①

1. 政府机构由100个精简至61个，领导干部废除终身制，倡导干部“四化”。

2. 这次改革提出从5个方面转变政府职能，即由微观管理转向宏观管理、由直接管理转向间接管理、由部门管理转向全行业管理、由“管”字当头转向服务监督、由机关办社会转向机关后勤服务工作社会化。



级机构增减相抵数量不变。改革后的国务院组成部门为 25 个，仍然明显多于多数发达国家 14—18 个大部的设置。目前来看，第七轮机构改革方案最大的突破在于高度认识到政府职能转变的重要性和优先性。政府职能转变是行政体制改革的核心，没有职能转变为基础前提，机构改革终将沦为形式。

学术界和理论界对过去几轮机构改革成效的评价和总结，毁誉参半。赞同者认为我国的政府机构改革取得了明显的成效，一是撤销了适应计划经济体制的专业经济管理部门，调整了适应市场经济体制的政府职能定位和机构设置；二是在政企分开、政社分开方面有明显的进展，强化了政府宏观管理、市场监管和公共服务职能；三是编制法制化加强，普遍实行“三定”方案；四是政务综合管理迈出了新步伐，如 2003 年组建的商务部；五是精简了机构和人员，提高了行政效率。¹ 批评者认为我国的机构改革陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈，政府职能转变仍不到位，明显存在着越位、错位和缺位问题，例如政企不分、政事不分、政社不分的现象屡见不鲜，一些地方政府热衷于经济项目投资，片面强调 GDP 增长速度，而忽视社会的管理职能和必要的公共服务。²

关于下一步机构改革的思路，很多学者提出了自己的看法。2005 年，吴江在梳理前五次机构改革的历史发展脉络后，认为“理顺公共权力关系是机构改革的难点”。³ 陈天祥在 2008 年肯定前五次改革的成果后，提出了“实行大部门制、转变政府职能以及决策、执行、监管适度分离”的改革设想。李军鹏指出，新一轮改革的方向是改变目前适应计划经济体制的小部门体制，实行市场经济条件下的大部门体制。⁴ 鲍静、解亚红在将机构改革分作三个阶段的基础上，从与政治体制改革相结合、与政府职能转变相结合、与管理方

1. 喻匀：《继续推进我国政府机构改革——访国家行政学院副院长唐铁汉》，载《新视野》，2007 年第 1 期。

2. 周天勇：《中国行政体制改革 30 年》，上海：格致出版社 2008 年版。

3. 吴江：《我国政府机构改革的历史经验》，载《中国行政管理》，2005 年第 3 期。

4. 李军鹏：《论中国行政体制改革的总体战略》，载《新视野》，2011 年第 3 期。

式改革相结合等五个方面阐述了大部门体制的改革策略。¹ 这些改革建议打破了认为机构改革就是机构精简的认识误区。实际上，机构改革不仅仅是政府组织架构的调整，更重要的是政府运行机制的再造。政府机构设置与政府的运作效率和工作效能密切相关。

第七轮机构改革方案中提出了推动政府职能转变的十项措施，这些改革措施力图以政府职能外移、下放为基础，解决政府部门职责交叉、错位、缺位问题，最终实现各级政府职能合理复位。具体说来，力图通过深化行政审批制度改革减少政府对市场和社会的干预，引入社会力量参与社会管理，实现政府职能外移；以中央政府权力下放经济管理权限为着力点逐步实现职权下放，进而厘清各级政府职责边界；通过社会信用体系和行政问责机制建设，实现对政府机构行政权力的有效监督。但是，这十项促进职能转变的措施中，只有部分措施提出明确的政策目标和执行方案，还有不少措施尚停留于政策引导层面，缺乏制度约束力。

本书收录的4个相关案例涵盖了从乡镇机构改革到大部制改革，这些案例给我们提供的机构改革思路包括：1. 转变职能、精简职能，厘清权力边界，是机构改革的基础和关键；2. 以“结构调整”替代“机构精简”，稳步推进大部制改革，健全部门职责体系；3. 理顺政府部门间和行政层级间的行政协调机制；4. 推进包括事业单位改革、预算编制改革等相关配套改革的深入。

二、行政审批制度改革

行政审批制度改革是我国政府减少管制和转变管制方式、规范行政权力的直接体现。1997年，深圳市在全国率先实行行政审批制度改革试点，2001年10月，国务院召开行政审批制度改革工作电视电话会议，正式启动行政审

1. 鲍静、解亚红：《科学确定大部门体制改革的推进策略》，载《中国行政管理》，2008年第4期。



批制度改革工作。截至2013年3月，国务院分6批共取消和调整行政审批事项2497项，占原有总数的69.3%，各地区取消和调整的行政审批事项占原有总数的一半以上。¹从数量上来看，行政审批事项精简显著。但是，当前的行政审批仍然存在一些问题：1. 变相设定行政审批的现象较为严重。一些部门和地区利用“红头文件”、规章等，以登记、备案、年检、监制、认定、审定以及准销证、准运证等形式，变相设置审批事项；2. 对非行政许可审批项目，管理不规范，随意性大。部分本来属于行政许可的审批项目被纳入非行政许可审批项目范围保留下来，规避了《行政许可法》的约束。²

此外，审批制度改革的根本不在于数字上精简了多少审批项目，而是在于整个行政管理体制与观念的真正转换，在于政府的职能定位与角色转换，政府只有真正地放权，真正地实现“小政府、大社会”，审批制度改革才谈得上真正有效。本书“行政审批制度改革”部分中收录的4个案例，有初期以精简行政审批事项为主的深圳和海口经验，也有转变政府管制方式、完善政府审批服务的吉林和天津经验，行政审批制度改革不能止步于审批事项精简、审批方式转变本身，更重要的是要以实现服务型的社会管理和经济宏观调控，减少政府对日常经济活动的不当干预，最大限度地减少政府部门对事权的重叠配置，理顺政府行政程序，才可能最终实现符合善治理念的现代公共行政体制。

但是，正如徐湘林教授指出的，行政审批制度改革的体制性制约是由我国传统行政执行体制的一些主要特征决定的。传统执行体制的首要特征是集权主义结构下的管制型政府行政建构。在集权主义结构下，政府作为国家意志执行机构具有超强制性地位，政府的主要职能是对社会进行指导和管制，社会则屈从于政府，政府行政权力凌驾于社会权利之上，政府的权力、职能

1. 十二届全国人大一次会议，《2013年政府工作报告》。

2. 应松年：《行政审批制度改革：反思与创新》，载《人民论坛·学术前沿》，2012年第3期。

和规模不受或很少受到立法机构和社会的制约。在我国向社会主义市场经济转型的过程中，这种管制型行政建构很容易造成行政权力的滥用和行政权力的经济化运行。审批事项过多过滥，审批程序复杂，环节多、时限长，一些行政部门利用审批乱收费，千方百计地“找事”、“争权”，把审批作为增加部门权力和利益的一种手段，造成审批过程中权力部门化、部门利益化、利益法制化的现象严重，这些都是行政权力滥用和经济化运行的结果。而管制型政府权力过大而且职权范围不清晰，缺乏有效的外部 and 内部监督控制，行政执行体制的非制度化和非法治化，则是造成行政权力的滥用和经济化运行的主要原因。¹ 因此，深化行政审批制度改革不仅需要进一步取消和调整行政审批项目，推进行政审批规范化建设，健全行政审批服务体系，还需要加快推进事业单位改革和社会组织管理改革，发挥社会组织的市场和社会监管主体的作用。

三、电子政务

信息时代不但改变了社会的私人领域，也改变了公共部门。联合国经济社会理事会（UNDESA）将电子政务定义为，政府通过信息通信技术手段的密集性和战略性应用组织公共管理的方式，旨在提高效率、增强政府的透明度、改善财政约束、改进公共政策的质量和决策的科学性，建立良好的政府之间、政府与社会、社区以及政府与公民之间的关系，提高公共服务的质量，赢得广泛的社会参与度。按照这个定义，联合国经济社会理事会每两年进行一次“全球电子政务调查”（Global E-Government Survey），该调查结果主要体现为电子政务发展指数。2012年，中国电子政务发展指数排在191个国家中的第78位，比2010年的第72位下降了6位。另一方面，中国的官方数字显

1. 徐湘林：《行政审批制度改革的体制制约与制度创新》，载《国家行政学院学报》，2002年第6期。



示，截至 2011 年底，中央和省级政府网站普及率已达到 100%，地、市级达到 99.1%，区、县级超过 85%；全国县级以上的行政服务大厅 100% 实现了信息化支撑。中央部委核心业务信息化总体覆盖率达 50%。其中，2002 年以来中央投资建设了“金财”、“金审”、“金盾”、“金保”、“金农”等 40 多项电子政务工程项目。海关、税务、公安、国土、社保等有“金”字工程支撑的重点领域核心业务信息化覆盖率达 90%。中国电子政务在国际排名上的较落后地位与国内数据上的显著成绩有较大差距，这一方面是因为电子政务是全球各个政府的发展重点，各个国家的电子政务发展速度都很快，另一方面是对电子政务内涵理解的差异。

电子政务不只是政府信息的网络介绍或者是网上办事大厅，电子政务的核心功能可以实现降低政府成本、加强公民对政府的信息输入、改善政府决策质量、提高政府透明度并抑制腐败。辽宁省“民心网”案例体现出可以通过网络等技术手段扩大社会参与、密切政府与公民之间的联系，进而提高决策质量和公共服务质量，实现机制上的转化，最终推动制度性的变革——电子政务在这一层面上的效果和意义一直没有得到充分的重视和认可。而这将是中国未来电子政务的发展方向。

四、政府绩效评估与管理

政府绩效评估的传统工作模式是“组织掌控、内部实施”——上级对下级评估为主，政府自评为辅，公众评估缺失。这种管理模式导致政府工作仅向上负责，对公众的回应性和责任性不足，随着社会的发展，公众对政府管理与服务的质量、效率和公正性等要求不断提高，以“向上”负责制为基础的传统行政管理模式破坏了公众对政府的信任和支持。传统工作模式中考核标准不明确和考核程序、考核结果不透明等问题也严重影响政府工作人员的责任感和效能感。自 20 世纪 80 年代以来，绩效理念随着新公共管理运动的

兴起逐步受到世界各国尤其是发达国家的普遍重视，并得以广泛应用。从 90 年代开始，我国一些地方政府和行政部门结合实际，引入现代绩效评估的理念、方法和技术，开展了政府绩效评估实践。经过近 20 年的发展，绩效考评以各种形式在各级政府中得到运用和推广。中央政府总结各地经验，于 2005 年明确提出要建立科学的政府绩效评估体系。¹提高绩效水平是每一个现代政府不可回避的任务，要提高绩效，除了需要了解和评估政府及其部门现有绩效水平，应用科学的方法、标准和程序，对政府及其部门的运行过程、工作业绩作出尽可能准确的评价之外，还需要运用绩效评估的结果优化政府管理流程，后者是绩效评估的意义所在。从建立和完善政府绩效评估机制到推行政府绩效管理，是近年来中国行政改革的重要组成部分。2008 年，中央政府在深化行政管理体制改革方案中明确“建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”的目标，要求“推行政府绩效管理制度”。²

绩效理念运用于中国政府管理的雏形是 80 年代中期开始的“目标责任制”和“效能监察”，这一阶段的“目标管理”以“首长目标责任制”为主要形式，而不是系统评估组织绩效状况；“效能监察”的内容是纪检监察部门对党政机关和国有企事业单位管理和经营中的效率、效果、效益、质量等进行监督检查，重在为经济建设服务。随着行政理念和行政环境的变化，进入 90 年代，各级地方政府开始重视行政效率、服务质量和群众满意度等指标，积极探索形式多样的政府绩效评估机制，积累了诸多绩效评估的技术和经验。本书有关“政府绩效评估与管理”的 4 个案例中包括初期以单纯提升政府绩效为目的的效能改革，也包括重视公共参与、注重绩效结果运用、以提升民众幸福感为目标的绩效评估与管理模式。浙江杭州和江苏江阴的案例充分展示了效率政府建设由效率优先转向增强政府对公众需求的回应性。

1. 十届全国人大三次会议，《2005 年政府工作报告》。

2. 中共中央十七届二中全会，《关于深化行政管理体制改革的意见》，2008 年。