



ZHONGGUO DANGDAI GONGGONG GUANLI YANJIU WENKU



中国当代公共管理研究文库

政府改革与制度创新

ZHENGFU GAIGE YU ZHIDU CHUANGXIN

——以北京市为例

王伟著



郑州大学出版社



中国当代公共管理研究文库

D630.1/16


2007

政府改革与制度创新

ZHENG FU GAIGE YU ZHI DU CHUANG XIN

——以北京市为例

王伟著

 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府改革与制度创新:以北京市为例/王伟著. —郑州:郑州大学出版社,2007. 10

(中国当代公共管理研究文库)

ISBN 978 - 7 - 81106 - 726 - 2

I. 政… II. 王… III. 国家行政机关 - 政治体制改革 - 研究 - 北京市 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 174492 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

黄委会设计院印刷厂印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:16.25

字数:300 千字

版次:2007 年 10 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2007 年 10 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 726 - 2

定价:38.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

内容提要

本书以马克思主义唯物史观为指导,以北京市政府改革的具体制度变迁为分析对象,第一次运用制度分析方法,对北京市政府改革进行了系统分析,详细总结了改革开放以来北京市政府机构改革、公务员制度建设、行政审批制度改革、城市管理体制改革的历史进程,梳理了北京市政府改革的成就和存在的问题,初步分析了北京市政府制度创新的概念、动因、动力机制和路径选择,初步总结了北京市政府改革的制度环境、制度特点和制度缺陷,进而探索了北京市政府制度创新的方向,提出了北京市政府进一步制度创新的具体政策建议。

NEIRONG TIYAO

作者简介

王伟,男,1978年出生。文学学士、管理学硕士、法学博士,现任教于华北电力大学人文与社会科学学院公共管理教研室,为华北电力大学北京能源发展研究基地成员、公共政策研究所成员。主要研究政府制度创新、能源监管、能源政策、能源教育等。主持国家社科基金项目一项,参与国家级和省部级课题多项,在《国家行政学院学报》、《理论前沿》等刊物上发表论文多篇,出版合著和编著各1部,参编教材1部。

当前,我国的经济政治社会发展正迈入一个新的历史阶段,处于全面奔小康和经济社会体制继续转型的重要时期。在经济发展取得巨大成就、社会进步日新月异的的同时,也面临着体制转轨当中的诸多矛盾和困难。这样的时代、这样的成就和这样的问题,既为公共管理理论研究提供了宽广的舞台和丰富的资料,也为公共管理领域的实践者和理论探索者提出了大量值得深入研究的课题。

从世界范围来看,当代公共管理同样存在着公共服务赤字、财政赤字、绩效赤字、信任赤字等重大问题。公共管理实务界和理论界应当具有直面这些重大问题的勇气,更要积极寻求解决这些问题的方式方法。孔子说过:“志于道,据于德,依于仁,游于艺。”公共管理要有个大道,大道不能变,底线不能动摇,这个大道就是公共利益。它构成了公共管理这一职业的最根本的价值基础,或可称之为公共行政的精神所在。对于公共管理理论和实践中重大问题的探讨必须从公共利益这一“大道”着眼,否则公共管理可能蜕变成追逐自我利益的领域。

尽管自古以来人们对公共利益的见解是仁者见仁,智者见智,有学者称其为“政治浪漫主义”,甚或有学者直斥其为政客为谋求政治权力而编制的冠冕堂皇的说辞;但我个人认为公共利益是可诉求的,关键是我们必须认真审视以下几个方面的问题。对这些问题的审视虽说不能完全涵盖公共利益的内涵,但它却能够使我们就公共利益达成某种最低意义的共识。在公共管理实务和理论界有关公共利益问题的探讨付之阙如的背景下,这种共识的达成显然是亟须的。

第一,公共管理是否尊重人性尊严,是否保障公民权利。政府的责任在于保护人权,保障公民的基本权

利不受侵害。这就要求公共管理部门应当以人自身的发展作为最终目的,彻底摒弃那种将人视为工具的功利主义政策观念。在公共利益和公民基本权利保障的衡量上,避免借口公共利益来侵害公民的权利。

第二,公共管理是否能够超越公共管理部门自身利益与特殊利益集团的利益,保护大多数人的利益。公共权力的部门化和部门利益化,以及公共政策日益为特殊利益团体所垄断,是当前全球公共管理部门合法性危机的最主要根源之一。对于公共管理而言,首要的是保障公民权,照顾大多数人利益,让多数人得利;其次,公共管理要超越集团利益,坚持弱势优先原则;再次,在尊重科学和理性的前提下努力保持长期、中期、短期利益之间的平衡。

第三,公共管理是否能够实现社会正义。首先,要做到权利的绝对公平,不能说农民的生命和城市人的生命价值不一样,法律权利不一样,那万万不行!其次,提供平等的机会,包括发展机会、就业机会等。再次,讲究程序正义,实现公共管理程序规范化、科学化。最后,分配正义,包括法律保护合法收益原则、社会福利原则、再分配效率原则。

第四,公共管理过程能否更具有开放性。公共管理不是御民之术,而是为人民服务。制定重要公共政策要让社会各阶层广泛参与,尤其是相关利害人参与,自由的精髓在于每个人都能参与决定自己的命运。政府职能转变与公民自治能力的提高有很大关系,要鼓励公民积极参与更多的公共治理活动,政府职能的转变有赖于更多的公民的政治参与。此外,要坚持责任政府论,责任和权益之间要平衡。

需要指出的是,公共利益的界定和实现产生于我们这个社会制度性的对话过程之中,这一对话过程是十分重要的,它需要一套正式的和非正式的制度安排来加以保障。这里所谓正式的制度安排,根据经济合作与发展组织(OECD)的观点,最基本的包括四个方面:一是 Informing Citizen,即充分保证老百姓的知情

权；二是 Representing Citizen，即真正地方方面面代表老百姓；三是在公共政策的制订过程当中，能够来改变传统意义上所谓的专家规划，真正实现公共政策的社会设计观；最后一条是必须保证公民有机会、有渠道甚至直接介入公共利益的提供当中去，而非正式的制度安排，最终依靠的是公共行政者的伦理自觉性。

老子曾说：“执古之道，以御今之有。能知古始，是谓道纪。”研究公共管理必须探究其规律，彰显其精神。公共管理是一门在矛盾和价值利益冲突中寻求平衡的艺术。作为社会产物的政府，是当代中国公共管理的主体，研究公共管理的规律，就必须研究政府的治理理念、政府的绩效。政府管理是需要成本的，若想减少行政成本，必须提高绩效，进而要求必须推进政府管理创新，尤其是推进管理体制和制度创新。从更深层次上看，执行创新的微观个体是政府公务员，因此提高公务员的行为素养也非常关键。而究其一切都要体现公共管理精神，以推进中国公共管理事业的健康发展。

郑州大学出版社出版的“中国当代公共管理研究文库”这套丛书，饱含着几位年轻的公共管理研究者对于公共管理理论和实践的可贵探求，也体现了他们对于公共行政精神的理解。这套丛书从不同角度反映了中国近三十年公共管理的历程和改革发展经验，初步展现了公共管理事业的新景象，值得一读！对于有志于研究公共管理的同仁，以及对中国发展有兴趣的读者，我相信这套丛书会打开一扇公共管理实践的新窗户，在读者饱览美景的同时，对新时期中国公共治理的发展也会有新的体认。

张成福

2007年3月28日

导论 政府改革的制度分析	1
一、政府改革与制度创新的关系	1
二、政府改革制度分析的意义	13
第一章 政府改革制度分析的理论基础	20
一、制度的概念、性质和功能	20
二、制度分析的理论基础:制度主义	34
三、制度分析的理论流派	44
第二章 多中心理论与北京市政府改革的制度分析	51
一、以制度分析为主要视角的政府理论	51
二、多中心理论及其治道变革意义	57
三、北京市政府改革的制度分析路径	65
第三章 北京市政府改革的具体制度变迁	79
一、北京市政府机构改革的制度变迁	80
二、北京市公务员制度建设的制度变迁	93
三、北京市政府行政审批制度改革的制度变迁	97
四、北京市城市管理体制改革的制度变迁	106
第四章 北京市政府改革的制度分析	128
一、北京市政府改革取得的成就	129
二、北京市政府改革存在的主要问题	131
三、北京市政府改革成就与问题的制度分析	141
第五章 北京市政府制度创新的动因、机制与 路径选择分析	174
一、北京市政府制度创新的动因分析	174
二、北京市政府制度创新的动力机制分析	191

三、北京市政府制度创新的路径选择分析	202
四、北京市政府进一步制度创新的对策建议	212
结语 制度创新与政府的科学发展	229
一、政府在制度创新中的主体地位	230
二、制度创新与政府的科学发展	232
三、几点思考	235
参考文献	238
后记	247

导 论

政府改革的制度分析

政府治道变革已经成为一个全球性的热门话题。经济全球化和政治多极化趋势使得每一个国家的政府施政环境变得极为复杂；同时，国内经济社会发展过程中的问题也对政府的治理能力提出了挑战。一般来讲，政府改革的驱动力来自于国内发展过程中存在的问题，也有着国际发展环境的驱动力，我们对政府改革的研究同样是以现存问题为出发点。深入研究政府改革的实质和未来发展趋势，对于我们深入把握现实问题和解决现实问题具有重要的意义。

当前政府改革实质上已经进入了制度创新的阶段，从制度分析的视角来研究政府改革，就具有了理论意义和现实意义。

一、政府改革与制度创新的关系

我们首先对本书涉及的相关概念进行界定，然后通过论述政府改革与制度创新的相互关系，来梳理政

府改革和制度创新的实质,为政府改革的制度分析打下逻辑基础。

(一) 相关概念界定

本书涉及的相关概念包括如下几个:政府、地方政府;制度、政府制度;创新、制度创新;政府改革。

首先界定“政府”的概念。在政治学中,政府有狭义和广义之分,赵宝熙先生认为:“政府一词,历来就有广义和狭义两种不同解释。在资本主义世界,实行总统制的国家,政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法机关,这是广义的解释;在实行议会内阁制的国家,政府通常是指中央和地方的行政机关,这是狭义的解释。”^①在国内,关于中国政府的法定意义有两种:一种是新中国成立之初《共同纲领》规定的集立法、行政、军事、司法于一体的广义的政府;一种是始于1954年宪法规定的狭义的政府,即指国家权力机关的执行机关,或国家行政机关。^②在国内,对政府狭义的概念看法比较一致,都比较倾向于国家权力机关的执行机关即行政机关的解释。按照广义的概念,中国政府应该包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院和地方各级人民政府、最高人民法院和地方各级人民法院、最高人民检察院和地方各级人民检察院等。按照狭义的概念,中国政府仅指国务院和地方各级人民政府。

对中国政府来说,虽然在研究的时候一般都取狭义的概念,但是中国政府的情况是比较复杂的。从现实的政治系统来看,中国共产党是中国政府机构的核心,因此我们在分析政府改革的过程和各种影响因素时,是不能把中国共产党排除在外的,否则就无法解释中国政府改革的动力和行为。比如,从改革开放以来历次政府机构改革的情况来看,都是在党的代表大会上提出动议,然后在人民代表大会上通过而进行的。没有党的政治支持,政府改革是不可能成功的,也不可能顺利进行下去。这也是我们研究中国政府改革与西方政府改革的不同,所以我们中国研究政府改革,事实上包含着中国共产党的机构的改革。中央和地方政府的机构改革都是同时进行党政机构改革,而不是单纯地进行政府机构改革。因为历史的原因,造成了党政同时都有一个对口的工作部门,政府机构改革没有党的机构的改革是不会有职能转变和管理创新的,因此,本书研究北京市政府改革,包括了党政机关,但不包括立法和司法机关在内。

关于“地方政府”,《国际社会科学百科全书》是这样定义的:“地方政府一

^① 赵宝熙:《政治学概论》,北京:北京大学出版社,1982年版,第103页。

^② 参见乔耀章:《政府理论》,苏州:苏州大学出版社,2003年第2版,第2~5页。

般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区内的公众政治,它是地区政府或中央政府的一个分支机构。”《美国百科全书》则认为:“地方政府,在单一制国家,是中央政府的分支机构;在联邦制国家,是成员政府的分支机构。”^①当然,根据政府的广义和狭义之分,地方政府必然也有广义和狭义之分。傅大友等认为“地方政府”概念应包括以下几层含义:“①与各级地方政府相对应的是国家为进行行政管理而划分的各级区域或地方;②地方政府包括了除中央政府以外的各级政府;③地方政府是地方的国家行政机关,它同中央政府的区别是基于国家行政系统中的地位、职责、权限的不同而管辖范围不同。”^②

我们在本书的研究中取地方政府的狭义概念。因为中国是单一制国家,所以地方政府首先是中央政府的一个分支机构,这在中国是毋庸置疑的。但地方政府作为地方的国家行政机关,同中央政府的区别就在于其在国家行政系统中的地位、职责、权限和管辖范围是不同的。北京市无疑是一个地方政府,但是北京市又有着它的特殊性,因为北京市是直辖市,所以它同时是一个城市政府,面临着大城市治理和地方政府行政的双重职能。

“政府改革”已成为一个时代的热门话题,在国内一般都称为行政改革。从粗略的意义上看,政府改革与行政改革可以等同。严格来说,政府改革与行政改革不是一个概念。从改革的主体上来看,政府改革的主体比行政改革的主体范围要大,行政改革限于政府的执行领域,政府改革必然包括政府的决策领域。从改革的范围来看,政府改革包括政府自身的改革和政府对社会治理的改革,行政改革更倾向于政府自身的改革,当然两者并没有截然的界限。从改革的结果来看,政府改革更倾向于以政府与社会、市场、公民的互动为标准,行政改革则更倾向于以政府行政的效率提高为标准。这也是本书选择政府改革作为论域的原因。

美国学者蒙哥马利认为,政府改革是一个政治过程,是指调整政府机构与社会其他要素之间的关系,或者政府机构内部的关系,改革的目标和所提出的各种弊病都随着政治情势的不同而改变^③。这个定义强调了政治与行政

① 转引自杨小云:《近期中国中央与地方关系研究的若干理论问题》,《湖南师范大学学报》(社会科学版),2002年第1期,第38~45页。

② 参见傅大友等:《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》,上海:上海三联书店,2004年版,第54页。

③ 转引自傅大友等:《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》,上海:上海三联书店,2004年版,第55页。

的密切关系。凯顿认为,政府改革是指“克服阻力,人为地诱导行政的转变”^①。这个定义认为政府改革是一种有目的的行为,但是不够详细具体。美国学者霍普认为,政府改革是“为了根本改革政府官僚机构的结构和办事程序以及有关人员的态度和行为而专门筹划和慎重进行的努力,旨在提高组织的效能,实现国家的发展目标,从技术和实践的观点来看,改革是对政府机器的重建。”^②这个定义明确提出了政府改革的目的是内容,并且把政府组织结构和组织内人员的态度和行为都包括在了政府改革的范围之内。

张国庆教授从广义和狭义的范围上论述了政府改革与行政改革。他认为,广义的行政改革就是政府改革,包括了一切与国家公共行政权力的归属及其行使相联系的改革,这种改革在操作方法上不仅要求行政体制的改革,同时要求政治体制和经济体制的改革,并且其他体制的改革成为政府自身体制改革的充足条件。狭义性质的改革则是指政府行政机关为中心的国家公共行政系统的改革,是政府自身的改革。就我国而言,我国目前的政府改革处在狭义行政改革走向广义政府改革的过渡阶段,随着经济体制改革的深入和行政体制改革的发展,要求政治体制改革必须加快发展。因此,我国的政府改革已经不能单纯地在政府范围内打转了,而必须以处理好政府与社会、政府与市场、政府与企业、政府与公民的关系为目标来提高政府自身的效率和效能,这必然是一个系统工程。

张康之教授认为,政府改革是由政府领导的自觉地改变行政组织结构、改善行政行为方式、理顺行政关系、增强行政功能的运动。他认为我国政府改革的目标包括三个方面:一是政府行政行为方式的改变,二是政府与社会和政府与基本的社会制度之间的关系变化,三是政府规则体系的变化。

本书认为,政府改革是政府面对变化了的施政环境,为了完成国家的中心任务而进行的创新制度供给体系、转变政府职能、健全政府体制、重组政府组织、优化政府运行机制、革新政府治理工具、降低行政成本、提高政府自身效率和社会治理效能的行动过程。

“制度创新”是新制度主义的一个术语。自从新制度经济学的分析方法被引入到政治学中以来,事实上形成了一个新制度政治学的研究领域。^③学

① [美]G. E. 凯顿:《行政改革》(英文版),加利福尼亚大学出版社,1969年版,第8页。

② K. F. 霍普:《发展中国家的政府腐败和行政改革》,《国外社会科学》,1988年第9期,第36~41页。

③ 关于新制度政治学的流派梳理,参见杨光斌:《制度的形式与国家的兴衰:比较政治发展的理论与经验研究》,北京:北京大学出版社,2005年版,第54~71页。

者开始运用经济学的方法研究政治学中的有关行为,运用新制度主义的方法分析政治组织时,首要的就是要关注制度,研究制度的变迁和创新行为是怎样发生的。

制度创新也称为制度变迁,但事实上两者是有区别的。从发展的角度看,变迁是一种变化,创新是一种发展,所以制度变迁未必就是制度发展,而制度创新则肯定是制度发展。制度变迁与制度创新虽然内容上有重叠和相近的部分,但是它们事实上分属于不同的理论层次。^①制度变迁是经济学、社会学意义上的概念,而制度创新则是哲学意义上的概念,含有价值判断的成分。在一般研究上,把制度变迁等同于制度创新,以此来衡量制度发展的变化过程,这样做是可以的。但是在衡量制度创新的效果时,就不能把制度创新和制度变迁等同起来,因为从实际情况来看,制度变迁只涉及制度本身的变化,至于这种变化是否合理,取决于制度环境和评价标准,而不再是制度变化的过程标准。实际上一旦涉及制度变化的合理性,这个问题就进入了哲学领域,就是一种价值判断了。因此,从制度变迁的过程来看,制度变迁可以等同于制度创新;从制度变迁的结果来看,制度变迁就不一定是制度创新了。本书在行文中有时运用制度变迁,有时运用制度创新,并不是概念的模糊运用,而是根据制度变迁的过程或结果来使用的,在这里作一下说明。

拉坦认为,制度创新或制度发展是用来指:“①一种特定组织的行为变化;②这一组织与环境之间的相互关系的变化;③在一种组织的环境中支配行为与相互关系的规则的变化。”^②拉坦这一定义含有制度分层的意义,他从系统论的角度对制度创新进行了分类,认为组织行为、组织与环境及规则的变化都意味着制度创新,因此分析制度创新时必然要对制度的属性和结构进行考察。

制度创新的实质是用一种更高效益的制度来替代另一种制度的过程,是一种新的制度安排。制度安排是为了达到下列目标:“提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外部可能获得的追加收入,或提供一种能影响法律或产权变迁的机制,以改变个人(或团体)可以合法竞争的方式。制度安排的主体可能包括个人、一批自愿合作在一起的人(团体)或政府(单个的或与一

^① 参见傅大友等:《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》,上海:上海三联书店,2004年版,第87页。

^② [美]V. W. 拉坦:《诱致性制度变迁理论》,载[美]R. 科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海人民出版社,1994年版,第329页。

个或更多人的合作)。”^①政府创新实质就是寻求一种新的制度安排,以获取在原有制度下不能获取的收益。

制度之所以会被创新,是因为有许多外在性变化促成了利润的形成。但是,由于对规模经济的要求,将外部性内在化的困难,厌恶风险、市场失败以及政治压力等原因,使得这些潜在的外部利润无法在现有的制度安排下实现,因而在原有制度安排下的个人或团体为了获取潜在利润,就会通过新的制度安排(或变更旧有的制度安排)来克服原有制度的障碍,这样就引致了制度创新。当然这种制度创新只有在两种情况下才会形成:“①创新改变了潜在的利润;②创新成本的降低使制度安排的变迁变得合算了。”^②也就是说,如果预期的净收益超过预期的成本,一项制度安排就会被创新。^③可见制度创新必须符合成本—效益原则。

当然,制度创新到底会采取哪一种形式,由哪一个行为主体做出,也取决于每一种形式的成本与收益,以及受影响的团体的相对市场和非市场力量。从制度创新的动因来看,因为有许多外部事件能够导致外部利润形成,而在现有的制度框架内这些利润无法获得,诺思将这种收益称为“外部利润”,制度创新的基本动因就在于这些外部利润的内部化。但是即使存在潜在的获利,创新也不一定就能发生,这还要分析影响制度创新的因素。

制度创新的影响因素包括制度的需求因素和供给因素两个方面。在制度分析的框架内,相对产品和要素价格的变化、宪法秩序、技术和市场规模的变化,都会影响制度的供给,同时外部利润的来源变化也会影响制度的供给,这包括资本收益的获得、风险分担、规模经济的实现、交易成本的减少和不完全市场、外部性和行情疲落的扭转等。

同时,制度变化的供给还取决于政治秩序提供新的安排的能力和意愿。影响这些能力和意愿的因素有:制度设计的成本、现有的知识积累、实施新安排的预期成本、宪法秩序、现存制度安排、规范性行为准则、公众的一般看法和居于支配地位的上层强有力决策集团的预期净利益等。这些因素得以起

① [美]L.E.戴维斯、D.C.诺思:《制度变迁的理论:概念和原因》,载[美]R.科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海人民出版社,1994年版,第271页。

② [美]R.科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海人民出版社,1994年版,第15页。

③ [美]L.E.戴维斯、D.C.诺思:《制度变迁的理论:概念和原因》,载[美]R.科斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海人民出版社,1994年版,第274页。

作用的前提是政治秩序的特点是多层次的,并且政治秩序既可以是单元的,也可以不是单元的,因为政治舞台不是完全竞争的舞台,这就使政治秩序在某种程度上关系到如何组织公共物品的供应问题,因为政府对强制力的合法使用有时是具有垄断性的。^①因此,政府提供公共物品和公共服务进行制度创新时,究竟受到哪些因素的影响,这也是制度分析的任务。

(二) 制度创新:当前政府改革的实质

从政府改革的含义可以看出,政府改革是政府有意识地对政府组织、政府职能和权力结构等要素的重新调整,以达到影响政府人员和社会经济主体行为方式,对整个社会的个体或团体形成一个激励集,以此激发整个社会的积极性,提高社会经济运行效率,使社会的整体资源得到最优配置的状态。要达此效果,就不能仅仅进行政府职能部门的调整和结构的改变,必须进行一场深刻的社会结构变革,一系列制度的重新安排,从而必然引起社会经济利益关系的巨大调整。这种利益关系的调整,必然会给现有制度下的有关主体提供获取潜在利润的机会,同时这种调整也必然遇到那些既得利益者或不能理解改革给他们带来长远利益的人们的阻碍和反对,这样就会产生出改革的支持者和反对者以及观望者之间的博弈。这种博弈过程,从制度分析的角度看,其本质是一种制度创新。我们可以从政府改革的缘起形式、改革过程和改革结果三个层面来分析:^②

1. 从政府改革缘起看,政府改革就是制度创新

任何一项政府改革的初始形式都是对旧有制度的调整或革新。制度创新或者制度变迁的根本动因是制度变迁的主体认识到通过新的制度安排可以实现其外部利润的内部化,进而达到利益最大化。政府改革的初始动因也是一样,只有政府改革的主体认识到改革能给她带来效用最大化时,改革才会发生。在政府改革推进过程中,创新的制度安排因为改变了利益分配关系,可能会受到其他社会主体的抵抗。但改革必然是一种新的制度安排,这是具有一般性的。

一般而言,当政府处于被整个社会不信任状态时,政府就可能进行改革。在政府的管理能力下降、腐败程度增高、社会发展失调的时候,政府为了巩固其合法性和权威性,一般都要进行政府改革。比如北京市政府的几次机构改

^① [美]V. 奥斯特罗姆等:《制度分析与发展的反思:问题与抉择》,北京:商务印书馆,2001年版,第144页。

^② 参见傅大友等:《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》,上海:上海三联书店,2004年版,第57~59页。