



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

中国改革开放40年 | 研究丛书

史正富 | 主编

从管理 走向治理

中国行政体制改革40年

周天勇 翁士洪 著



格致出版社



上海人民出版社

从管理走向治理

——中国行政体制改革 40 年

周天勇 翁士洪 等

格致出版社
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

从管理走向治理:中国行政体制改革 40 年/周天勇等著.—上海:格致出版社;上海人民出版社, 2018.12

(中国改革开放 40 年研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2944-0

I. ①从… II. ①周… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 285877 号

责任编辑 张宇溪

封面设计 人马艺术设计·储平

中国改革开放 40 年研究丛书

从管理走向治理

——中国行政体制改革 40 年

周天勇 翁士洪 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 23.5

插 页 3

字 数 368,000

版 次 2018 年 12 月第 1 版

印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2944-0/F·1177

定 价 88.00 元

前言 唯有改革和赶超型增长才能建成现代的行政治理体系

2018年，正值中国改革开放40年之际。在这40年间，中国人均GDP按照市场汇率计，从改革开放之前的50美元增加到了2017年的8600美元。贸易和GDP规模方面，成为了世界第二大经济体，发展进入了中等偏上收入水平国家的行列。怎样评价这40年特别是近几年开展的行政及政治体制改革，以及未来行政体制改革将向着一个怎样的政府转变，应当有一个较全面和系统的研究。

作者认为，唯有突破性和大力度改革释放的动能，才能推进国民经济良性和快速增长；也只有实施赶超型增长战略，才能初步建成现代化国家，并最终成为现代化强国。为此，我们构思了一个不同以往研究中国行政体制改革的著述的框架，紧紧扣住中国行政体制改革和变动的纵向脉络和横向各个方面，在对一些问题的认识上提出我们自己独立的看法。很多地方不仅仅是从政治和行政学的角度看问题，由于行政体制与经济关系十分密切，在这里，我们更多地从经济视角进行探讨；我们认为描述中国行政体制改革和变动，只有处于中国行政体制的亲身体验、实际调查、问题讨论、政策研究中，才可能将它讲得较为明白和透彻。这本书试图作出这样的努力。

20世纪70年代末，中国经济增长速度下行，改革开放通过解放思想，使当时经济低水平的中国，进入了现代经济增长的轨道：突破“人民公社—

集体经济”的思维，农村分田到户、联产承包；突破自我封闭的思维，沿海设立特区，启动“三来一补”、加工出口，与资本主义经济体系做生意，扩大创汇；突破“国有经济正统和纯正计划经济”的思维，工业允许乡镇企业发展，活力方面扩大国有企业自主权，流通方面允许计划外生产、销售和价格随行就市，推动了20世纪80年代开始的一轮经济增长上行。

20世纪80年代末，中国经济增长速度又下行到了3.9%。1992年，中共中央突破思维定式，加大改革开放的力度，使我们突破了国内经济社会形势困难和国际经济关系紧张的影响，实现了上台阶式的发展。在面对国际、国内严峻形势之时，邓小平的应对方略不是将国门重新关闭起来，也不是转向计划经济，更不是挤压个体私营经济，而是突破“姓社姓资”“计划经济”“国外资本主义”等争论和思维，实施浦东开发开放战略，确定个体私营经济与公有经济共同发展是社会主义的基本经济制度以及改革的方向是建立社会主义市场经济体制，并且通过了允许外资到中国投资办厂的三部法律；清醒和明确地提出发展是硬道理，国民经济隔几年要上一个台阶的战略导向。中国最大商业金融城市上海的对外开放，个体私营经济的蓬勃发展，市场和价格机制发挥调节作用，以及日本、韩国、新加坡和中国台港澳地区外商兴起到中国投资办厂热潮，这些因素推动了20世纪90年代又一轮经济增长速度的上行。

20世纪末，由于国有企业大面积亏损和亚洲金融风暴影响，国民经济增长速度又陷入下行轨道，最低点仅为6%。中国抓住2001年“9·11”事件美国需要反恐支持的机遇，改善两国外交关系，在经历长达13年艰苦谈判后，冲破各种质疑，清理和修改1.9万条法律法规，通过大力度改革准入等体制。2002年加入WTO后，发达国家的现代跨国公司大规模进入中国，带来投资、技术和国际市场，与中国剩余劳动力转移相结合，推进中国出口导向的工业化战略，也相继克服美国次贷危机和欧洲主权债务危机的冲击，在21世纪的第一个10年中，又推动了一轮国民经济的高速增长。

2012年以后，经济增长放缓的压力加大，政府通过供给侧改革，鼓励创新创业，通过简政放权和放管服优化营商环境，让市场在配置资源中发挥决定性作用，加大国有企业混合所有制改革力度，实现国有经济从管企业到管资本的转型，重申“两个毫不动摇”，保护企业家产权，强调有恒产才能

有恒心等，全面深化改革。通过不懈的努力，使 GDP 占全球总量从 2000 年的 3.6% 左右，提高到了 2017 年的 15%。

回顾中国改革开放和发展的历程，可以总结出这样的经验：每次大力度和突破性的改革，都是国民经济遭遇困境时启动的；每次国民经济增长速度下行，常规和一般的改革都无能为力，都是由更大力度和突破性改革的决策，在关键时刻较快扭转为上行的。如果当时不是逆势而上、同舟共济、攻坚克难、奋发改革，甚至退却到老体制和老路上去，就不会有今天中国的发展成就。

在此大背景下，改革开放以来出现了特别重大的行政体制改革和变动事件，比如：政社合一的人民公社的终结和乡镇政权的完善；省级政府派出地区公署改地级市和市管县体制的兴起；计划经济向市场经济转型过程中，逐步撤销政府产业管理部门。各地行政体制改革的突破层出不穷，比如：经济特区和经济技术开发区管理体制的创新；海南省和重庆市的省直管县改革；浙江等省推进省直管县体制改革的过程和进展；上海等地建设自由贸易试验区及其行政体制改革；浙江等省开展“最多跑一次”的“放管服”配套性改革；深圳等大力推行“互联网+政府”，等等。另外，改革开放以来进行了几次大的国务院机构改革，党的十八大以来全国层面开展了大力反腐，等等。

中国经济在过去持续高速增长了 40 年，这在经济增长史上是一个奇迹。过去 40 年中起作用的行政体制，不能不说是经济高速增长的一个重要的条件。我们认为，一是来自改革开放后中国政府转型成为一个经济建设的发展型的政府；二是中国地方间政府展开了经济发展的竞争和竞赛；三是中国共产党推进经济和社会发展的现代化的强烈愿望，在党对政府强有力的领导中得到了贯彻。只有从这样三个方面深入观察，才能理解中国经济高速持续增长之谜。

那么，中国行政体制改革包括哪些重大的方面呢？我们认为，一是政府与国有企业，即政资关系的改革。中国政府与企业之间关系的改革，先是政府对企业进行了放权让利；后来又学习农村承包改革的经验，开展了利润等指标的承包制改革；其中最为重要的改革可能还包括将企业流动和建设资金从政府的拨款改革为贷款，将国有企业上交的利润改革为向国家交的税收，

并且从政府向企业下达生产计划和调拨生产资料，逐步转变为生产资料从市场上采购，产品向市场销售，价格由市场供求来确定；20世纪90年代后期，则进行了国有企业资本结构、治理结构和管理结构的改革，从而建立现代企业制度；而从国家来讲，建立了以国有资产管理委员会为代表的出资人制度，形成新型的国家与国有及国有控股企业的关系。

二是中国政府过去是政治、经济、社会等各方面无所不包的政府。在社会治理中，只有“国家—城镇单位”，或者“人民公社—家庭”这样的结构，而政府与社会分开改革，就是形成“现代国家—社会组织（如协会、社区自治等）—企业和自然人”这样的社会治理结构，从而逐步地建设现代和谐社会。当然，中国目前在这方面存在的许多问题，既有行业协会从政府一些机构演变而来，行政化的色彩较浓的情况，也有各类社会组织刚开始发育，规模较小，体系不完善，法律法规不健全等方面的问题。

三是政府与事业关系的改革。中国政府的所有事务，被划分为行政事务和事业事务，我们并未考察过世界各国是不是都有这样的区分，而这可能是中国独有的划分。中国事业体制改革也是非常复杂，并涉及人员机构规模较大的调整。从目前来看，政府的事业中，即包含了应当划给市场的经营活活动，也包含了政府应当承担的行政事务，还有教育科技、卫生医疗、文化体育、社会保障等政府应当承担的公共服务。但是，改革开放以来，中国在调整行政与事业的关系中，为了精简政府行政机构，把本来应当属于行政事务的工商、银监等机构，也划入了事业体制的范围。当然，事业体制改革中的挑战，除了如何消化规模庞大的人员，以及经费从哪里来以外，还应避免之前出现的一些重大失误：将一些行政、执法、监督，甚至司法机构也事业化，权力与收费相结合，让他们去收费供养自己，导致机构膨胀和权力与利益相结合的问题更加严重。

虽然前述的中国行政体制在推动和促进经济发展方面取得了瞩目的成就，虽然中国也进行了一系列卓有成效的改革，这些改革也成为中国经济强劲发展的条件，虽然中国行政体制改革有其成功的经验，但客观来看，中国渐进式的行政体制改革，积累了大量的问题。

我们认为，中国渐进式的行政体制改革中存在的比较严重的问题主要有四方面。一是虽然审批在减少，但是政府的行政管制在加剧，特别是管制与

利益相结合，形成了行政性部门、行政性事业单位和公务事务人员合法或者不合法寻租的条件，许多腐败产生于此。二是虽然机构改革了多次，但总在精简与膨胀之间循环，财政供养的机构和人员规模越来越大，党政公务开支在财政总支出中的比率越来越高，行政成本居高不下。三是虽然在中国形成了中央与地方的特殊关系格局，但是，在许多国家划归中央的事务，如国防、外交、安全、社保、货币等，在中国地方政府却有类似与中央对应的机构；而本来微观管理的如工商、质检等，却试图让中央来管理，将其垂直到了省一级“条条”管理。这样一来，地方在管理本应属于中央政府的事务，中央也在管理本属于地方政府的事务，没有形成一个现代国家中央与地方事务划分的清晰框架。四是在行政管制下，社会失去了创新和创业的活力，社会和经济发展的民间动力越来越弱。由于20世纪90年代后期强调规范，形成各方面的法律法规，但是形成的背景条件是没有制约住部门利益，而当时许多法规和法律的设计还没有摆脱计划经济的管理意识，因此，在行政管理和监督中，审批越来越多，办事越来越难，收费和罚款项目和规模越来越大，创新和创业遇到越来越多条条框框，重复的执法监督、过多的事前准入和繁杂的收费罚款限制了发展。这可以说，没有在制度改革的层面，采取制约权力和利益的措施，是中国行政体制改革的教训。

那么，如何才能将中国的行政体制改革和建设成一个现代的体系？最为关键的环节是哪些？我们透视中国行政体制改革的重大方面，认为还有三项改革需要重点讨论。这包含了我们对政府机构和政府层级怎样改的理论思考、框架设计和建设性的意见，试图给出一个中国行政体制的现代的框架结构。

一是推进户籍、土地、公共服务、社会保障等体制的改革，加快能够市民化的城市化，促进城乡要素能够双向顺畅流动，盘活休眠和低效率的资源，也会促进经济增长的速度。

二是可能需要理清和正确处理经济政策工具与体制改革组合之间的关系。近年财政扩大赤字、发行国债、减税清费等扩张性政策，与征收环境税、中性货币等收敛性的政策相搭配；去产能、减工作岗位等收敛性的改革，要与各类促进就业等扩张性增量体制改革相组合；而总体上收敛性的经济组政策，要与总体上能够扩张经济的改革相组合。否则，若经济政策组合

总体上为收敛性，而改革组合也选择了收敛性模式，加上客观的经济增长下行压力，增长速度放缓的可能性和深度就会加大。

三是可能需要厘清和正确处理体制内大力度深化式改革与对体制外突破性开放式改革之间的关系。党政机关、事业单位、群团组织、行政和事业性协会、国有企业等，可视作体制内；而民营企业、个体工商户、非国有控股股份有限公司、非国有的有限责任公司、合伙企业、其他所有制经济，民间协会，宗教团体，第三方仲裁，非正规就业人士等等，可视作体制外。20世纪80年代就是在国有的计划外，用大力发展体制外乡镇企业的改革方式，倒逼国有企业进行面向市场的改革。今天，我们仍然可以采取改造土地、造林、通用航空、教育、医疗、养老、政府采购、国防需求等领域向体制外开放的方式，配以更明确土地财产所有权、时间更久长如100年土地林地年期、比例更高知识产权、更严格保护私人产权保护制度、改造土地更大建设用地比例、更少限制社会资源准入等等更大力度的改革，使体制外改革带动、促进和倒逼体制内改革，体制外机制嵌入和激发体制内活力，并且体制外改革转移和消化体制内改革所要面对的债务和员工。

当前，我们又进入了一个国内经济形势复杂、国际贸易保护主义兴起、矛盾多发、不确定性增多、风险发生率提高之动荡的阶段。在国内，人口少子化，经济主力人口减少，老龄化压力较大，就业机会不稳定，存在着城乡居民间的收入差距，消费需求严重不足，生产相对过剩；在国际上遇到美国上调关税、国内减税、吸引资金、转入产业的竞争，也干扰了中国经济的平稳运行；总体上投资、消费和出口均受到了影响，经济增长放缓的压力加大。

在这样关键的时刻，我们不能失去发展的自信。关键时刻的自信来自系统的突破性改革方案，配合以重点和配套的大力度改革的行动。作为一个学者，我认为：首先，眼前最为迫切的是，供给则改革中，重点是通过减税降费，稳定住国民经济形势，不要使国民经济继续收缩恶化。其次，通过户籍、城镇公共服务均等化、供应廉租房等一系列突破性改革，启动和推进市民化的城市化，使人口、劳动力、资金等双向流动，激发中期内经济增长的活力。再次，在坚持土地国有和集体所有的前提下，在土地使用财产权方面，进行突破性的农村土地体制改革，实施以使用财产权清晰安全稳预期，

土地生活及生产资料转资产吸收货币资金稳金融，引进资金、繁荣产业和规模经营，以在一个中长期中稳就业、稳粮食，增收入、强内需和稳增长的战略。第四，需要增加一个新的要素模块，调节水资源地区结构再分配，改造未利用土地，利用丰富的光能，形成新的发展空间，引进城镇的资金和技术，吸纳农村的人口和普通劳动力，实现中国现有城乡存量要素模块与新开发模块相组合，形成三模块间人口和劳动力、土地、资金等要素的迁移、流动和循环，来化解目前城乡间要素模块内和之间人口和要素迁移及流动的淤堵。以扩大发展空间寻求和换取长期中国经济的中高速增长。第五，推进创新和生育体制改革。重点推进以技术进步知识股权与专利技术市场化开放等系统性的改革，可能在2028年前后形成一批颠覆性技术，实现中国21世纪的产业革命，在人口迁移、要素流动和土地产权等改革动能边际递减时，再注入新动能，把增长速度拉起来，实现一个中远期国民经济中速偏上的增长。通过进一步放开人口管制，鼓励生育，适当移民，使人口有一个上行增长，在2039年后，实现经济主力人口增长上行，在产业革命动能边际递减、速度再次下行的情况下，根据20年前的人口增长决定着20年后经济增长的规律，作为爆发式新动能，第三次拉起国民经济久远期的中速度增长。

关键的是，我们不能被束缚在原有的眼界和思维定式中。老龄化趋势和人口城市化余地不等人，我们要与时间赛跑，宝贵的改革时间不能消耗在无休止的思路争论、方案设计、反复论证、轮番试点、立法在先等等之中，精力不能被陷于存量的纠缠和挣扎中。看准的事，果断推进，必须增量与存量互动，通过突破性和大力度的改革，扩大发展的空间，显著释放活力和动力，有效地促进国民经济增长的动能和潜在经济增长能力，使我们保持一个较长时期的经济中高速增长，跨越中等收入发展阶段，进入高收入国家行列。通过这种未来中远期的布局，在2035年时，确保初步实现现代化，到2050年时成为一个现代化强国，确保能够实现中华民族21世纪的伟大复兴。

周天勇

2018年8月

目 录

第 1 章	中国行政体制改革大扫描 / 001
1.1	导言 / 003
1.2	中国行政体制改革的开启 / 006
1.3	人民公社终结与乡镇政府设立 / 014
1.4	区域农业行政的转型与市管县体制兴起 / 027
1.5	计划经济逐步终结与产业部门的撤销 / 033
1.6	各地行政体制改革的突破 / 039
1.7	七次机构改革与大部制 / 048
1.8	自贸试验区与倒逼和复制行政体制改革 / 057
1.9	推进法治政府建设 / 064
第 2 章	中国式行政体制与经济发展奇迹 / 068
2.1	改革开放以来中国式发展的奇迹 / 068
2.2	政府工作重心的转移 / 082
2.3	地方政府竞争 / 095
2.4	党的意志与行政贯彻 / 113
2.5	商事体制改革与双创兴起 / 120
第 3 章	行政改革的一些重大方面 / 125
3.1	政资分开与国资管理 / 125
3.2	政社分开与协会兴起 / 138
3.3	政事分开的尝试与难题 / 150
3.4	行政审批制度改革 / 164
3.5	公务员制度改革 / 172
3.6	经济调节与综合部门演变 / 181
3.7	市场规制与行政监管 / 193
3.8	“放管服”配套性改革 / 201
3.9	信息技术与互联网+政府 / 210

第 4 章	渐进行政体制改革积累的问题 / 224
4.1	放权与恋权的博弈 / 225
4.2	服务与管制的博弈 / 229
4.3	监管推诿与职责不清的博弈 / 233
4.4	中央与地方关系仍然混沌 / 239
4.5	反腐及追责与行政不作为 / 242
第 5 章	中央与地方事务划分与责权配置 / 248
5.1	界定各级政府事务 / 248
5.2	以事定支 / 256
5.3	固定各自的收入 / 263
5.4	公正透明的转移支付 / 272
5.5	中央与地方财政事权和支出责任划分改革 / 277
第 6 章	政府层级与机构改革 / 281
6.1	纵向管理与派出机制 / 282
6.2	事务横向分工与协调管理 / 287
6.3	上下事务分工与机构差异化设置 / 297
6.4	政府层级与行政效率 / 303
6.5	划小省级区域 / 310
第 7 章	建设一个现代的政治治理体系 / 314
7.1	公权力及其程序的公开与透明 / 315
7.2	一个开放的政府 / 322
7.3	政府引导与社会自组织管理 / 326
7.4	高效率 and 节约行政成本 / 332
7.5	行政规范和充满活力的社会 / 338
7.6	人民监督下的政府 / 342
7.7	现代行政治理体系与美好未来 / 348
	参考文献 / 351
	后记 / 362

第 1 章 中国行政体制改革大扫描

中国的政治、经济、社会、文化、生态等体制改革还没有完成，尚处在转型期。而且必须面临的现实情况是，中国特色社会主义进入新时代，我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，发展的不平衡与不充分已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。人民不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。党的十九大报告已经明确了国家治理转型的两个阶段，即“从 2020 年到 2035 年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现。从 2035 年到本世纪中叶，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家”。因此产生了一个重要问题：中国如何实现国家治理转型？行政体制改革显然是其中的核心内容。

中国的行政体制改革是伴随着中国的改革开放而展开的，作为政治体制改革的重要组成部分，中国的行政体制改革所取得的成就与中国经济发展的成就一样不容忽视。随着中国政治体制改革进入关键阶段，尤其全面建成小康社会进入决定性阶段，政治文明建设进入攻坚阶段，中国行政体制改革也已历经 40 年的发展与进步，也到了需要回顾和总结的时候。中国行政体制改革走过了一条什么样的路径，表现出什么样的特征，它与其他改革的互动

关系如何，以及未来中国行政体制改革向何处去等问题，成为所有当代中国问题的关心者和研究者的关注重点。

这里我们并非只罗列中国行政管理体制改革的各个主要方面，重点将放在介绍中国行政管理体制改革的启动之后，着力凸显一些形成亮点的重大改革措施，它们包括：人民公社体制的终结和乡镇政府的设立、区域农业行政的转型与市管县体制的兴起、计划经济逐步终结与产业部的撤销、各地行政改革的突破和机构改革的历程。这些方面或者有重要意义的塑造了改革开放时代的中国行政体制，或者突破性地推动了中国行政体制改革的进展，或者本身就是中国行政体制改革的内容且取得重大成效但至今依然是需要解决的重大课题，或者其中的一些改革创新，如乡镇政权的设立和市管县体制的兴起，在今天又成为被改革的对象。总体而言，简政放权改革是40年来历届政府改革举措中的最大亮点。^{〔1〕}

这些重大的改革措施之间，有着重要的内在逻辑关联。人民公社体制的终结和乡镇政府的设立，主要是着眼于中国行政体制的最基础部分的改革；区域农业行政的转型与市管县体制的兴起，主要是着眼于中国行政体制的中间部分的改革；而计划经济逐步终结与产业管理部门的逐步撤销，则是着眼于中国行政体制的顶端的改革。从内在要素理解，人民公社体制的终结和乡镇政府的设立，主要是确立了中国基层行政体制的基本框架，释放了广大农村地区的生产力和推动改革的激情；区域农业行政的转型与市管县体制的兴起，主要是确立了中国区域经济竞争的基本制度框架，赋予了一部分地区“先富起来”的先发优势，并且带动了中国经济整体的发展；计划经济逐步终结与产业管理部门的逐步撤销，则是在中央层面解除了“条条专政”的限制，为经济体制改革的市场化取向奠定了基础。各地行政改革的突破和历次机构改革，则可以理解为中国行政体制改革向着纵深方向发展的重要标志，并且二者之间有着难以割舍的内在关联：地方行政改革的突破推动了中央层面的机构改革，中央层面的机构改革则为地方行政改革的突破提供了充分的激励和制度化空间。总之，我们所凸显的重大改革措施，不是条分缕析而

〔1〕 竺乾威：《政府职能的三次转变：以权力为中心的改革回归》，《江苏行政学院学报》2017年第6期。

是概要式地涵括了改革开放时代中国行政体制改革的总体趋势和纵深趋向，一定程度上勾勒了中国行政体制改革的大致轮廓。

1.1 引言

行政体制改革在整个中国改革中的地位和作用十分特殊，“传统行政体制由于一方面同企业体制一样是整个传统经济体制的核心构件，另一方面在上层建筑和整个政治体制中又扮演了关键的实施者的角色，因而行政体制改革就成了联结政治体制改革和经济体制改革的一个重要‘双料’工程”。^{〔1〕}鉴于行政体制改革在中国的经济体制改革和政治体制改革乃至整个改革中的重要战略地位，理解中国的行政体制改革就成为理解整个中国改革的一个极好的切入视角。

行政体制是国家推行行政事务所建立的管理体制。^{〔2〕}一般而言，行政体制有广义和狭义之分。从广义上说，行政体制涉及国家政权的所有机关，包括立法、行政和司法机关在内。从狭义上说，行政体制仅指国家政权中的行政机关，在中国即指中央政府（国务院及各部委）和地方省（直辖市、自治区）、市（州、盟）、县（区、市、旗）、乡（镇、民族乡）各级政府，而不包括其他立法、司法等国家机关。所谓当代中国的行政体制改革，是指以狭义政府为中心的行政系统改革。正如有些学者认为的那样，狭义的行政体制特指政府体制，广义上的行政体制包括执政党在内的一切国家机关的体制，“就中国政治发展的现状而言，行政体制改革应取其狭义”。^{〔3〕}

回望40年中国行政管理体制改革，我们认为，中国行政管理体制改革的动因主要由以下要素构成：

政治体制改革的推动。在政治学理论中，政治体制是一个关于整个国家权力体系和制度的范畴，涉及立法、行政、司法、军队、政党等诸多权力主

〔1〕 傅小随：《中国行政体制改革的制度分析》，国家行政学院出版社1999年版，第1页。

〔2〕 考虑到中国改革的语境和学术界的用法，在本书中我们将把行政改革、行政体制改革和行政管理体制改革视为同义语，不加区别地加以使用，有特殊说明的除外。

〔3〕 胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社1998年版，第292页。

体之间的关系。政治体制改革的内涵比行政体制改革要广，且包括行政体制改革。政治体制改革的方向、措施、力度和节奏，直接决定着行政体制改革改什么、怎么改、改到何种程度以及它的效度、力度和作用发挥的程度。这是因为，政治体制是比行政体制更为根本的制度设计，是行政体制的“母制度”，并且，它直接决定着行政体制运行，为之营建微观环境、宏观环境和政治文化软环境。在当代中国，行政体制改革的每一步进展，都离不开政治体制改革大环境的推动，都是政治体制改革总要求在行政体制改革领域的具体体现。正如没有政治体制改革领域国家与社会关系的重构就没有行政体制改革领域的转变政府职能一样，没有政治体制改革导致的国家权力关系结构的重大变迁，行政体制改革的依法行政、公共行政等主题就变得无法理解。

市场经济发展的要求。在计划经济语境中，经济管理体制与行政管理体制有着不可分割的天然联系，甚至可以说，经济管理构成了行政管理的主要内容。所以，经济体制改革的推进，无可避免地在很多方面都会触及行政体制，经济体制改革能否达到预期的目标，在很大程度上取决于行政体制改革目标的实现——行政体制改革的总体进程与经济体制改革的进程是紧密结合在一起的，行政体制改革是以市场经济的发育为其内在诉求的，这一点，越是随着行政体制改革的深化而越显得真实。理解经济体制改革与行政体制改革紧密结合、相互促进的逻辑，就是要理解：在当代中国语境中，经济体制改革构成行政体制改革的先导和基础，而行政体制改革则构成经济体制改革的要求和保障；带有一定自主性的市场经济的发展，为行政体制改革提供了源源不断的动力，当然也包括相当程度的压力，从而促进行政体制改革向着纵深方向推进。

社会成长的回应。中国社会正随着市场经济和民主政治的发展而迅速崛起，并对中国的经济、政治、社会生活产生着日益重大的影响。^{〔1〕}改革开放40年来，社会多元结构的形成和相对独立的公共领域的兴起意味着，政府也不可能像过去那样，对社会生活事无巨细地控制和管理，并且客观上，还要对多元而分离的地区利益、地方利益、行业利益，在行政体制上作出积极的回应，在社会管理理念上实现从控制本位向服务本位的转变，为各类利

〔1〕 俞可平：《中国公民社会研究的若干基本问题》，《中共中央党校学报》2007年第6期。

益主体的崛起和博弈提供良好的发展环境、平等的竞争规则、基本的公共设施以及完善的社会保障。对成长起来的社会回应，推动了政府治理理念的革新、治理能力的提高和现代行政管理体制的提升。

根据我们的概括，中国行政管理体制改革在以下方面取得了重要进展^[1]：其一，政府治理理念有了重大的调整。计划经济年代政府包揽一切的做法，导致了许多不该管、管不了、管不好的问题。在市场经济的条件下，为适应改革发展的需要，必须避免过去那种无限权力和无限责任的全能政府的弊病。要建立有限权力和有限责任的新型政府，简政放权，重塑政府形象。这个有限权力和有限责任的新型政府不能越位、错位、缺位，必须真正依法行政，切实履行好经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和环境保护五大方面的职能。其二，政府职能和公共治理发生重大转变。基本建立了以经济手段和法律手段为主的宏观调控体系，越发重视市场在资源配置中起到的决定性作用；政府不再直接管理企业，实行政企分开，企业自主经营、自负盈亏，政府对微观经济的干预大大减少；加强了对市场的规范和监管，努力完善市场准入和退出机制；加快了行政审批制度和垄断领域的改革放管结合、优化服务，推进公共服务创新；稳步推进社会保障体系的建设，更加关注社会的公平与公民权利，政府越来越重视公共服务、社会管理和环境保护职能；建立了适应市场经济体制的法律体系，发挥社会组织的调节作用。其三，政府更加注重维护国家安全和危机管理。近几年中央政府及地方政府制定了一些预防风险和危机的应急机制，强化政府对重大突发事件的回应机制，把风险和危机管理上升到国家战略来认识，这对强化政府对国家经济安全和危机的管理起到一定的作用。例如，初步建立了国家宏观经济和各个行业、产业经济监控预警系统，这其中，把金融、财政、就业作为重中之重，并建立了快速反应机制和人财物保障系统，政府把危机管理经费纳入预算并建立国家反危机基金。其四，政府自身建设和管理方式有了重大进展。在政府权力下放、行政审批制度改革、政务公开、廉政建设、扩大民主参与等方面采取了一系列改革措施。大力反腐，成果显著。依法治国、依法行政

[1] 周天勇等主编：《攻坚——十七大后中国政治体制改革研究报告》，新疆生产建设兵团出版社2007年版。