



湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

• 湖南省行政管理学会承担



『政府效能建设研究书系』

政府效能 与 行政体制

周清明
吴松江 著
李燕凌



 湖南人民出版社





湖南省人民政府重大委托项目
湖南省社科基金重大项目

湖南省行政管理学会承担

1483405



政府效能 与 行政体制

『政府效能建设研究书系』

周清明
吴松江 著
李燕凌



淮阴师院图书馆 1483405

湖南人民出版社



201881
本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

《政府效能建设研究》书系 编委会

主任：罗桂求

副主任：盛茂林 徐晨光

委员：曹监湘 苏仁华
彭清国 杨先杰
赵成渝 彭福清
周清明 胡伟林
易银珍 李建华
胡长清 张怀承
陈晓春 颜佳华
赵达军 龙兴海
王学杰 孙多勇
李燕凌 唐琦玉
童中贤 宁资利
王凯伟 王敏

图书在版编目 CIP 数据

政府效能与行政体制 / 周清明, 吴松江, 李燕凌著.
—长沙: 湖南人民出版社, 2011.11 (政府效能建设研究书系)

ISBN 978-7-5438-7952-2

I. ①政… II. ①周… ②吴… ③李… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—湖南省 IV. ① D676.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 234882 号

政府效能与行政体制

作者：周清明 吴松江 李燕凌

责任编辑：龙仕林 黎红霞 孟庆智

特邀编辑：车远昭

编辑部电话：0731-82683328 82683361

装帧设计：天闻尚视

出版发行：湖南人民出版社

[<http://www.hnppp.com>]

地址：长沙市营盘东路3号

邮编：410005

经销：湖南省新华书店

印刷：湖南亚光投资实业有限公司

版次：2012年3月第1版

2012年3月第1次印刷

开本：710×1000 1/16

印张：10.75

字数：180千字

书号：ISBN 978-7-5438-7952-2

定价：28.00元

营销电话：0731-82226732

(如发现印装质量问题，请与出版社联系调换)

加強政府效能研究
促進服务型政府建設

周強

二〇一一年十一月二十八日

(題詞者系中共湖南省委書記、湖南省人大常委主任)

序

提高行政效能 服务“四化两型”建设

徐守盛



刚刚召开的省第十次党代会提出，加快建设全面小康，加快建设两型社会，努力在中部崛起中实现新跨越。这要求我们认真落实湖南省行政程序规定和政府服务规定，加快建设服务政府、法治政府、责任政府和廉洁政府，努力构建运转有序、高效廉洁的体制机制，不断提高行政效能，以调动一切可以调动的力量，共同推进“四化两型”建设。

一是大力推进依法行政。贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，按照行政程序规定、政府服务规定的要求，依法按程序提供政府服务，确保所有行政行为有法可依、于法有据。坚持科学、民主、依法决策，促进规范、公正、文明执法，坚决杜绝因决策程序不合法导致群众利益受损的现象。坚持阳光行政，抓紧修改完善规范权力制度体系，抓紧建设网上政务服务和电子监察系统，让权力在阳光下运行。

二是着力提高执行力和公信力。坚持以制度管人、管事、管钱、管权，深入开展“效能制度落实年”活动，以制度的落实履行职能，提高效能。认真执行省委、省政府各项规章制度、制度、决定、命令，确保政令畅通，以此保障和促进工作落实、效能提升。强化绩效评估结果运用，加大奖优、罚劣、治庸力度，严格查处有法不依、有令不行、有禁不止的现象和问题。继续加大监督问责力度，查处一批影响机关效能和发展环境的典型案件。

三是持之以恒地改善发展环境。全球化背景下，地区之间的竞争实质上是发展环境的竞争，必须把营造公开、公平、公正、透明、可预期的发展环境作为开放发展的重中之重。坚持市场优先、社会自治的原则，营造更加公平的市场和社会环境，减少审批事项，简化审批程序，提高办事效率，减少对微观经济活动的直接干预，强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，为一切市场主



体平等提供规范、便捷的服务。进一步完善中小企业发展的政策环境，认真落实涉企检查有关规定和扩大县（市）部分经济社会管理权限的决定，认真执行影响机关效能和损害经济发展环境行为处理办法，为企业发展保驾护航。进一步优化人文环境，在全社会倡导尊重知识、尊重创造、尊重创新的良好氛围，让一切资源、资金、资产、人才为我所用，用得其所。

四是不断改进工作作风。作风优则效能高，队伍强则服务好。抓效能建设，就是要抓宗旨意识，就是要增强“从政必须有为，无功就是有过”的观念，大力发扬党的优良传统，进一步转变会风文风，开短会、讲短话，办实事、求实效，力戒形式主义和官僚主义，真正为群众服务，为基层服务，为企业服务。坚持勤俭办一切事情，以最小的投入争取更大的效益，以有限的投入办更多的事情。

当前，经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益关系的深刻调整、思想观念的深刻变化，要求我们在行政效能建设的理论研究等方面先行一步，开展积极探索。特别是要借鉴国内外的成功经验，从中发现、总结一些规律性的东西供我们借鉴，帮助我们少走弯路，提高效率。湖南省行政管理学会组织省内专家、学者，对政府效能建设的一系列理论问题进行了专门研究，形成了《政府效能建设研究》书系的理论成果，是目前国内比较系统、比较权威的政府效能建设研究成果。

是为序。

2011年11月

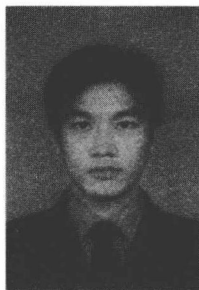
（作者系中共湖南省委副书记、湖南省人民政府省长）

作者简介

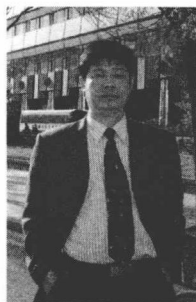
周清明，1958年生，湖南衡山县人，博士、教授、博士生导师。现任湖南农业大学校长，享受国务院特殊津贴专家，湖南省优秀中青年专家，湖南省“121”人才工程第一层次人选，湖南省第七届十大杰出经济人物并获得“特别贡献奖”，湖南省第二届院士专家咨询委员会委员。湖南省行政管理学会副会长、中国农学会理事、教育部教学评估专家、湖南省农学会副会长、湖南省作物学会理事长、湖南省烟草学会副理事长、湖南省农作物品种审定委员会副主任。主持承担国家、省、厅级各类科研课题20多项。在英联邦《大田作物文摘》、《中国高等教育》、《高等农业教育》等国内外刊物上发表论文100多篇。出版专著2部，参编著作1部。



吴松江，1979年生，湖南涟源人，毕业于中国人民大学公共管理学院行政管理学系，现就职于湖南农业大学人文社会科学学院，任行政管理系主任。主要从事公共行政理论与实践、教育行政和公共政策等领域的研究。近年来主持省级社科基金项目与省科技计划软科学项目各1项，曾获得湖南省教学成果一等奖，出版专著1部，参编专著教材2部。



李燕凌，1964年生，湖南邵阳人，中国社会科学院博士后。现为湖南农业大学人文社会科学学院院长、马克思主义学院院长（兼），教授、博士生导师，湖南省新世纪“121人才工程”第一层次人选。担任国家自然科学基金同行评议专家、《中国行政管理》杂志社理事。近年来，主持有国家自然科学基金重大项目、国家自然科学基金一般项目、中国博士后科学基金特别资助、面上—等资助项目等国家级、省部级项目近20项，在《人民日报（理论版）》、《经济研究》、《中国行政管理》等期刊发表论文90余篇。在人民出版社、中国社会科学出版社等出版专著与教材8部。获第四届中国农村发展奖（“杜润生专著奖”）、湖南省哲学社会科学优秀成果二等奖2项、湖南省哲学社会科学基金项目优秀成果三等奖1项、湖南省优秀教学成果一等奖（排第一）、湖南省优秀教材奖1项、湖南省优秀博士论文奖等省部级奖8项。



导 论 / 1

- 一、研究的缘起 / 1
- 二、本书使用的基本概念 / 2
- 三、以往研究概略 / 7

第一章 政府职能与政府效能 / 19

- 一、政府职能界定与政府效能的关系 / 19
- 二、政府职能体系与演进 / 23
- 三、环境、职能与行政体制 / 33
- 四、行政效能对政府职能转变的要求 / 40

第二章 行政权力与政府效能 / 49

- 一、行政权力来源与本质 / 49
- 二、行政权力与行政管理的关系 / 57
- 三、行政权力的科学配置 / 63
- 四、效能政府背景下权力运行机制创新 / 70

第三章 公共组织与政府效能 / 83

- 一、理解公共组织 / 83
- 二、公共组织的形成与发展 / 91
- 三、公共组织结构规模与政府效能的关系 / 100

四、构建高效能公共组织 / 103

第四章 行政程序与政府效能 / 113

一、认识行政程序的多元视角 / 113

二、行政程序对政府效能的促进作用 / 119

三、行政程序的负面效应 / 124

四、优化行政程序的思路 / 128

第五章 行政体制改革与政府效能 / 133

一、行政体制改革的实质：行政与环境的平衡途径 / 133

二、体制环境发展趋势对政府效能的新挑战 / 135

三、改革的策略构想 / 142

后记 / 151

参考文献 / 153



一、研究的缘起

行政体制一直是政治与公共行政领域研究的热点与难点。能够成为理论研究领域古老而又常新的主题，至少反映了行政体制两个方面的涵义：其一，行政体制理论具备自我发展的内在张力；其二，行政管理实践的需要呼吁更为先进的理论指导，不同的时代需要构建相适应的行政体制。自人类社会由农业社会转变到工业社会以来的不同阶段，为适应社会发展的需要，行政管理的方式在很多方面发生了根本性的转换。当前人类社会又面临朝着信息社会迈进的重要历史时期，对政府管理而言，传统体制在很多方面开始暴露出很多问题，所以构建符合社会新要求的行政体制又一次成为了时代的重要主题。20世纪七八十年代以来，兴起于西方一些发达国家，以“新管理主义”为特征的政府行政改革浪潮风靡了全球大部分的国家，再一次验证了公共行政与行政体制理论更新并用于公共行政实践的重大意义。



在我国，自20世纪70年代末以来，为适应改革开放发展的需要，政府行政体制经历了1982年、1987年、1993年、1998年、2003年、2008年六次大的政府机构改革。从总体上看，政府管理理念发生重大变化，责任政府、法治政府、服务政府的理念逐渐形成；政府职能转变取得了重要的突破，明确经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的基本职能，政府开始从具体的、微观的经济与社会领域中脱离；政府组织机构不断优化，与市场经济体制相适应的以宏观调控部

门、行业管理部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主的政府组织架构体系正在建立；政府间的职责关系进一步理顺，中央和地方权力划分趋于合理，地方政府的积极性加强，政府各部门之间的职责关系得到改善。但仍然存在职能转变不到位、政府错位、缺位、越位等许多问题，不能满足和谐社会建设的要求。

行政体制改革与创新是践行科学发展观、建立和谐社会的重要内容。和谐社会建设中，政府起着至关重要的作用，其成效如何与政府能力直接相关，而政府的能力又是由行政体制的科学性与创新性决定的，结构合理、行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制是效能政府实现的基本保障。胡锦涛总书记在中共十大报告中指出“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。我国国民经济和社会发展第十二个五年规划中也提出要按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求，加快建立法治政府和服务型政府。不断完善科学民主决策机制，推行政府绩效管理和行政问责制度，加快推进事业单位分类改革，这些目标的实现，亟待行政体制的创新。

综上，从政府效能提升的视角研究行政体制是公共行政管理理论自身发展的需要，具有一定的理论与学科价值；是在新的历史时期贯彻党和政府关于科学发展、和谐社会建设、服务型政府建设理论与方针的需要，有利于进一步丰富党与政府关于社会发展理论体系；是解决当前公共管理实践和社会管理创新过程中许多实际问题的需要，有利于为此提供有益的理论指导。

二、本书使用的基本概念

（一）行政体制

理论界对行政体制概念的界定已经浩如烟海，并且试图以不同的标准对这些描述不尽相同的概念予以归纳，这些观点是比较成熟的。如有学者从行政体制主体的角度以及行政体制内容或要素的角度对此进行梳理，从主体的角度看，行政体制指的是政府（行政机关）体制，或包括政党在内的一切国家机关体制；从内容上，把行政体制归纳为诸如组织机构体系、运行机制、公务员制度、财政体制、教育行政体制、医疗卫生体制……但值得注意的是，在利用这些概念帮助我们理解行政体制概念的丰富内涵与外延的同时，我们要谨防目前理论界研究行政体制问题的“泛体制化”现象，也就是过度关注行政的具体制度，而缺乏对行政体制本身构建规律的反思。如把行政体制按照专业和领域粗略地分解成公务员体制、财政体制、教育行政体制、医疗卫生体制、文化行政体制等的做法是无法穷尽行政体制的全部内涵的，因为随着社会的发展，专业分工的深化会导致数不胜数的专业领域，社会行政管理亦是如此。这种思路很容易使我们在面临难以解决的具



体问题时，总会想方设法将之归纳于体制性的问题。因为相对而言，体制性问题是根本性的和难以解决的，但实际上可能不是，于此而讲或许会将较为简单的问题复杂化。当然，我们并不以为具体的行政制度是不重要的，只是认为在研究具体行政制度的同时，更需要注意行政体制的核心问题，关注行政体制的基础框架与运行规律，并用之指导行政体制的设计，以提高政府的行政效能。

基于这一种思路，在本书中，我们坚持从体制的本源构成出发去理解行政体制。根据《辞源》的解释，体制被认为是“规定组织的机构与运行纲领”^[1]，是某一种权力行使的过程与结果。它指明了行政体制围绕行政权力这个核心要关注的两个最基本的内容：其一，行政体制是一种静态存在物，我们可以发现它一定是由许多组织机构构成的；其二，行政体制是动态运行的，研究行政体制应关注其运行的规律，包括如何将公共组织（即政府）分解成不同的构成部门，如何处理他们之间的关系。这里有两个定义可以较为贴切地表达此含义：一是行政体制是行政系统围绕行政权力划分、政府机构的设置以及运行等各种制度与关系的总和^[2]；二是行政体制是行政权力物化的结果，是诸种行政组织、行政制度和行政关系的集合体，是为了实现国家行政权力意志而设计和创造出来，并在行政管理活动中不断改进和成长的，目的在于确保国家行使权力的存续、运行和实现^[3]。概括而言，行政体制就是围绕行政权力配置与运行这一核心而形成的政府构成与部门划分的结构体、组织机构之间关系、运行规则设计的静态结构与动态运行体。其中，行政权力的分割与配置过程实际上也就是政府机构的设置和调整过程，权力在组织横向与纵向层次分配，由此形成行使众多不同的权力的实际主体，并伴随着复杂的政府间的关系。

此外，为更进一步的了解行政体制的内涵，我们还有必要从分类学的视角对行政体制的类型做简单划分。分类总是要选择不同的标准，对照这些标准，我们可以简化对行政体制特征的把握。齐明山先生说“行政体制可依不同的社会制度将其划分为奴隶社会行政体制、封建社会行政体制、资本主义社会行政体制和社会主义行政体制。以权力作为划分标准可以将行政体制划分为中央政府体制、地方政府体制、中央与地方关系体制和行政区划体制。其中，中央政府体制包括内阁制、总统制、半总统制、委员会制、部长会议体制和国务院体制；地方政府体制包括自治体制、民主集中制等；中央与地方关系体制包含有集权制、分权制”^[4]。为本书研究主题之需要，我们认为把握行政体制，不能偏离行政权力及其运行这个核心。权力分割与行使的不同规定会使政府结构构成、政府间关系以及权力运行的规则发生变化，

[1] 商务印书馆编辑部. 辞源（修订本）[M]. 北京：商务印书馆 1979：3476.

[2] 齐明山. 行政学导论 [M]. 北京：大众文艺出版社，1998：67

[3] 马敬仁. 行政改革论述 [M]. 北京：西苑出版社，1998：213.

[4] 齐明山. 行政学导论 [M]. 北京：大众文艺出版社，1998：73-84.

由此会形成不同的类型。这也是在公共管理理论与实践界被接受得最为广泛的观点，他们依据权力的集中程度将行政体制归纳为集权与分权两种体制，正如古德诺说“世界上所有的行政体制都程度不同地属于两种主要类型中的一种。即要么是握有国家意志执行权的官员具有极大的处理权力，而事实上成了具体地表达国家意志的机关；要么是这些官员几乎没有任何处理权力，他们只是其他不仅决定应该做什么，而且决定应该怎样去做的国家机关的工具而已”^[1]。古德诺所说的第一种类型权力集中于官员指的就是集权，官员不掌握实际权力则意味着权力被分散。日本行政学家西尾胜亦持有同样的理论观点，依照权力的标准将政府体制划分为两种类型：第一种类型是以英国为代表，后来普及到英联邦各国和美国的盎格鲁—撒克逊各国地方自治的分权—分离型。第二种类型是以法国为起源地的集权—融合型，它分化为两个支流，一个支流是意大利、西班牙、葡萄牙，后来普及到拉丁美洲各国，另一个支流是德国、澳大利亚、荷兰，一直普及到北欧各国。当然这种划分具有很大的相对性，我们不能绝对地将某一国家的行政体制简单地断定为是集权制国家或分权制国家。也正如西尾胜所观察到的一样，第二次世界大战以后，集权与分权的界限越来越趋向模糊，集权型朝着分权化方向、分权型朝着融合化方向发展。前者如联邦德国值战后改革之际，对法西斯时代的中央集权体制进行反省后，实行联邦制，强化了地方自治，在法国，密特朗就任总统后，开始了把道和县改为完全自治体的分权改革；后者如盎格鲁—撒克逊各国，中央政府各省（部委）加强对自治体的行政监督。^[2]这种现象表明，行政体制本身不是僵化的，它可以，也必须根据时局之需要进行重新选择。

但不管如何，选择的空间一般都局限于权力是集中多一点还是分散多一点，然后根据权力的集散状态，设计不同的权力执掌机构，也就是说，围绕权力这一中心，组织权力的载体，在不同的载体之间配置权力与职能并赋予权力、组织某种特定的流程和规定，用以维持不同权力及权力主体间关系的平衡，以致力于公共行政职能的实现。

（二）政府效能

政府效能一词尽管在政府文件等官方文本中使用频率较高，但在学界对其的理论讨论并没有形成统一的认识，而是习惯将行政效能视为政府行政效率以及实现行政目标的能力。国内学术讨论中，曾有人这样总结政府效能的概念：政府效能是政府的工作效率和工作能力的统一，是政府机关运用其能力、能量，履行职责，最终实现行政目标所达成的效率、效果和效益的综合体现，政府效能着重体现政

[1] F·J·古德诺. 政治与行政 [M]. 王元, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 52

[2] 西尾胜. 行政学 [M]. 毛桂荣, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 58.



府活动的质，即政府行政管理目标达成的程度^[1]，是超出了效率概念的一个行政术语。这里的效率是比较容易理解的，指的是政府成本投入与产出的比例。行政能力，犹如一些学者所表达的那样，是指“为了完成政府职能规范的目标和任务，拥有一定的公共权力的政府组织所具有的维持本组织的稳定存在和发展，有效地治理社会的能量和力量的总和”^[2]，后来有人用列举的方式更为详细地描述了政府的能力包括自我治理能力和社会治理能力，其中自我治理能力包括自我管理能力、自我约束能力、社会适应能力、自我创新能力、自我发展能力；社会治理能力又分为两大方面，其一为宏观静态对象性能力，包括政治、经济、文化、社会能力，其二为微观动态功能性能力，包括权力—权威能力、政策—过程能力、保障—应急能力、动员—控制能力、汲取—分配能力、整合—平衡能力、合作—发展能力^[3]。

这些描述从根本上说，没有脱离政府管理的目标是实现政府承担的职能这一主题。笔者以为，若将效能视为单纯的行政管理目标的达成程度，它其实是一个比较传统的政府术语，可以说，早在现代公共行政学建立的初始阶段，效能便成为政府追求的价值之一。被称为现代行政学开山鼻祖的伍德罗·威尔逊在他著名的《行政学之研究》一文中开篇就提出“公共行政的研究目标在于：一是研究政府应如何适当而成功地运作；二是政府如何能在花费最少的金钱与资源的条件下，以最有效率的方式来从事各种活动”，其中“研究政府应如何适当而成功地运作”表明的就是对行政管理的一种质的要求，按照上面的解释即是效能的观点。很显然，今天我们看到的许多官方文本中所提到的如“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”的要求，加快建立法治政府和服务型政府”表述中，政府效能应该是一个更加丰富的概念。它不但包括以前所说的政府行动效果、效率与经济，而且还代表政府回应性、代表性、责任性、公平性等一系列价值的体现。

本书认为，我们应采取一种发展的眼光来看待政府效能在不同历史阶段的具体表现。在早期公共行政的科学主义与理性主义阶段，即大约在20世纪五六十年代以前，政府效能主要是体现对经济效率的追求上，如何减少成本、获得最大的收益是最重要的主题，“效率至上”，效率被看成公共部门的“至高的善”，或“行政价值链条中原点，当投入少而产出最多时，则是善的表现；反之则是恶的表现”，同时各项对善恶的价值判断也都可以转化为用“效率”、“无效率”两项指标来加以显示^[4]。在20世纪60年代至80年代初期开始的新公共管理运动这一阶段，

[1] 陈宏彩. 效能政府建设的框架体系与运行机制研究——基于浙江经验的实证分析 [M]. 北京：人民出版社，2009：11.

[2] 施雪华. 政府权能理论 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1998：309.

[3] 黄建洪. 公共理性视野中的当代中国政府能力研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008：72.

[4] 戴维·H·罗森布鲁姆，罗伯特·S·克拉夫丘克. 公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）[M]. 张成福等，译. 北京：中国人民大学出版社，2002：18-19.

公共行政者们开始了对传统机械效率的批判与摒弃，如行政学家尼古拉斯·亨利指出，这一时期的公共行政“不愿意审视诸如效率、有效性、预算和行政技术等传统现象，相反非常注意规范理论、哲学与行动主义，它所提出的问题处理价值、伦理、组织个体成员发展、顾客与官僚体制以及都市化、技术和暴虐等更广泛的问题”^[1]。也就是在这一阶段衡量政府效能的指标不再是单纯的成本—产出公式，而是将其视角扩大到社会与政治等其他领域。20世纪七八十年代以后，公共行政进入了“新管理主义”时期，有学者将这一时期的政府效能内涵等同于行政绩效，绩效被描述成“公共生产力”、“国家生产力”、“公共组织绩效”、“政府业绩”、“政府作为”等^[2]，使政府效能又重新带有效率色彩，这一阶段的行政管理理论与实践主张“将私营部门在实践中所获得的最有效的技术传给公共组织，以使市场的原则及其本身所固有的效率深入到国家行为中去”^[3]。在公共行政实践上，这个绩效改进计划被美国前副总统艾伯特·阿诺·戈尔运用于全国绩效评估(NPR)运动，大大改善了美国政府的效能形象。

(三) 政府效能与行政体制之关系

在对政府效能概念发展过程的回顾中，我们惊人地发现，不同时期行政管理追求的目标、价值与实现目标、价值的工具——政府体制是相对应的。戴维·H·罗森布罗姆和罗伯特·S·克拉夫丘克在他们所著的《公共行政学：管理、政治和法律的途径》一书中比较系统地总结了行政管理体制与行政管理目标的这一关系。在追求效率、效能及经济的传统管理时期，采取的是一种典型的官僚制（也被称为科层制）的组织与管理体制。这种体制是根据科学和理性的要求，建立在专业分工、层级控制、严格的纪律规则等基础之上的一种封闭式的组织模型，它努力将政府设计成一架精美、完整的机器，然后使它按照预先设定的程序运行。尽管科层制体制在行政管理实践当中碰到了许多困境，但在一定的时期内它的效用是杰出的。但在新公共管理运动时期，情况发生了一些变化。官僚制组织越来越僵化而不能适应行政管理的要求，罗森布罗姆发现一种区别于传统官僚制体制的充满竞争的企业化模型，能更快回应顾客的需求，用企业式、市场化的体制也保证了政府管理的效率。

这一现象充分说明了行政体制与政府效能不可分割的密切关系。一方面，行政体制决定了政府效能的实现。这是一种工具层面的分析视角；另一方面，政府效能的实现依赖于与之相适应的行政体制。作为公共行政的理论与实践工作者，应当充分意识到政府效能与行政体制是统一的。为提高政府效能，就要不断创新

[1] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务(第八版)[M]. 张昕等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 76.

[2] 中国行政管理学会联合课题组. 政府机关工作效率标准研究报告[J]. 新华文摘, 2003(6).

[3] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 71.

行政体制。

三、以往研究概略

(一) 行政体制的构成与问题

研究行政体制，首先要确定行政体制的研究范围。国内的学者对这个问题的意见基本上是比较一致的，认为研究行政体制包含了以行政权力为核心而形成的公共行政组织及其结构、行政制度与各种行政关系。近年有一项新近完成的国家社会基金重大课题《中国行政管理体制现状调查与改革研究》将行政管理体制的指标确定为“政府职能、政府结构、府际关系、运行机制、政府工具、财政体制、人事制度、法律保障、行政文化等”，这种概括是比较全面的。国内大多数研究者都没有超出这一范围，如汪玉凯在其《中国行政体制改革 30 年回顾与展望》一书中，将行政体制改革的内容归纳为政府机构的改革、职能转变、政府与社会关系的调整、行政法制、人事制度等内容。薛刚凌在其《行政体制改革研究》一书中认为行政体制改革研究的主要内容应是政府职能、纵向与横向政府间关系、行政权力运行规则、行政体制改革的法律保障，在该书中他还列举了一些具体的行政制度如财政体制、教育行政体制、医疗卫生体制。不过这里值得讨论的是，从给行政体制所下的定义来看，并没有将政府职能放入其中，那么将政府职能算作是行政体制的构成内容之一是不是合适的。因为按照一般的理解，政府职能或称政府的功能，指的是它在整个社会体系中应当承担的角色，或是应该发挥什么样的作用。包括它的政治职能、经济职能、社会职能与文化职能，都指涉的是政府在这些领域所应承担的角色，这种角色不是由行政体制本身所决定或能去选择的，它应当由社会和政治系统通过某种特有的程序赋予政府。如果我们非要将其看成是体制问题的话，那么它也应当是政治体制的一部分，而不全属于行政体制。也就是说，我们应当认为，在一定程度上，是政府职能实现的需要决定了行政体制选择，不同的行政体制是否会影响政府职能的实现，这个问题是有待进一步商榷的。

我国改革开放以来经历了 6 次大的政府机构改革，行政体制发展取得重大的成就，高小平在《人民日报》撰文指出，经过改革，政府职能转变取得了积极进展，以间接管理手段为主的宏观调控体系框架初步形成，对微观经济领域进行干预，政府对市场监管，社会管理和公共服务职能越来越得到重视，行政审批事项大幅度裁减，政府决策民主化、科学化程度有了很大提高，驾驭经济和社会全面协调可持续发展的能力得到明显提升。但行政体制仍然存在许多问题，如李树忠、金太军等认为它们主要表现为（1）行政体制的科学性仍然有待加强，行政权力配置缺乏系统性，运行不规范，纵向层次结构与横向部门结构都还不够合理；（2）行政体制的法制化程度不高，政府间职责的确认、运行的程序、组织机构设置、

政府间关系处理缺乏明晰的法律规定；（3）行政体制的参与性与民主性不足，导致政府层级间存在矛盾。在这些问题中，行政组织体制问题的研究是最丰富的，主要表现为对官僚制的批判。许多学者强调指出，传统的官僚体制表现出来的致命的弱点是我们不能忽视的。如张康之先生在其《寻找公共行政的伦理视角》一书中指出，官僚制存在以下弊病：（1）法律基础上的科层制与人人平等的冲突；（2）合理性原则上的官僚制鼓励的却是盲目和随大流；（3）官僚制是对组织系统的合理性设计，却忽视非正式组织的存在；（4）官僚制的现代性与实际性要求其成员墨守成规，不考虑突发事件；（5）官僚制极力通过体制结构而实现系统的合理协调，却往往使内部交流、沟通受到压制、阻隔，阻碍创新；（6）导致人性扭曲。

国外对官僚制的批判则更加炙手可热，在理论界似乎形成了一种以批判官僚制为荣的现象，如20世纪70年代后美国著名学者戴维·奥斯本与特德·盖布勒连续在三本著作《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》、《摒弃官僚制：政府再造五项战略》、《政府改革手册：战略与工具》中对官僚制的问题进行了较为系统的总结，问题表现于严格的层级控制而导致与它本身意图相反的结果：强调繁琐的规则、缺乏灵活性、不能应对紧急事情的处理、效率低下、公共组织公共利益价值的沦丧等。一些被称为“新公共管理”的学者进一步指出，“在最近20年里，官僚制已经面临土崩瓦解……大多数政治家已经明白……意识到传统的官僚体制已经难以奏效，只是不知道从何取而代之罢了，大多数在政府部门工作的人也深知这一点，因为他们身居其中。没有人比那些曾经深受其害者更能理解官僚体制是何等梦魇般地让人心灰意冷”。

（二）影响行政体制发展的因素

体制问题是行政管理的根本性问题，其成因是复杂的。很多学者认为，这其中既有历史的原因，又有现实的因素；既受客观环境的决定，又受到人为主观因素的控制；传统文化观念、社会经济与政治环境、制度缺失、经济利益追求等共同促成了诸多复杂的体制性问题。在文化传统的影响上，齐明山教授指出，我们主要存在两个问题：一是传统文化遭到普遍的质疑，而新的文化正在建立过程中，所以行政体制建设缺乏明晰的文化指引；二是从政为官，或称官本位的思想根深蒂固，“熟人”关系社会导致的任人唯亲，阻碍行政体制的运行。迟福林认为，在经济体制上，一是长期以来形成计划经济体制下的影响不能消除，计划、控制、命令的理念深刻影响政府职能确定和实现方式，影响组织机构的优化调整以及政府纵向层级与横向部门之间的各种关系。二是目前我国市场经济体制还有很多地方需要完善，市场至上、私有化的理念在很多方面对行政体制造成了不当的影响。此外，公共选择理论学派认为政府“经济人”的特性决定了政府的自利倾向，以追求利益最大化为目标会使政府迷失自己的行为。也还有学者将其归因于行政体