



本成果得到“北京市重点学科行政管理学项目”、教育部“211工程”三期
子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”的资助

政府改革

中国行政改革模式与经验

吴爱明 刘文杰 著



新华出版社

战无不胜



“北京市重点学科行政管理学资助项目”

教育部“211工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”

资助项目

政府改革

中国行政改革模式与经验

吴爱明 刘文杰 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府改革：中国行政改革模式与经验/吴爱明，刘文杰著

北京：新华出版社，2010.3

ISBN 978-7-5011-9182-6

I. 政… II. ①吴…②刘… III. 国家行政机关—政治体制改革—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 050861 号

政府改革：中国行政改革模式与经验

作 者：吴爱明 刘文杰

责任编辑：刘 飞

装帧设计：王小明

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://press.xinhuanet.com> <http://www.xinhupub.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：河北高碑店市德裕顺印刷有限责任公司

开 本：710mm×960mm 1/16

印 张：16.25

字 数：250 千字

版 次：2010 年 3 月第一版

印 次：2010 年 3 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5011-9182-6

定 价：32.00 元

温馨提示：本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至：13651277005

本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至：xhchzx@163.com

购书热线：010-63077122 中国新闻书店购书热线：010-63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010-63073969

目 录

第一章 行政改革不能让市场主宰一切

- 金融风暴促使我们反思百年行政改革运动 (1)
- 1. 全球金融风暴的震撼 (1)
- 2. 行政改革是惠及千家万户的举措 (2)
- 3. 对罗斯福新政的重新认识 (3)
- 4. 凯恩斯主义拯救了美国 (4)
- 5. 国家干预是帮助我们渡过危机的最好方式 (5)
- 6. 中国行政管理模式大放异彩 (6)
- 7. 不能让市场主宰一切 (7)
- 8. 经济学家的视野给我们的启示 (8)
- 9. “西方很多东西不能学” (9)
- 10. 金融灾难标志着美国神话的破灭 (10)
- 11. “只有政府才能解决问题” (12)

第二章 在阵痛与快乐中前行

- 中国政府机构改革历程及其启示 (17)
- 1. 20 世纪 50 年代，致力于建立一个全新的国家机器 (17)
- 2. 政府机构的变动犹如飘忽不定的华尔兹舞步 (18)
- 3. “文革”结束以前，中国没有现代行政管理意义上的机构改革 (19)
- 4. 改革开放以后中国才真正迈上了机构改革的正确轨道 (20)
- 5. 首次融入现代行政管理科学理念的机构改革 (21)
- 6. 为适应市场经济体制而进行的机构改革 (23)
- 7. “第七次革命”？ (24)
- 8. 入世后最大任务是转换政府职能 (26)
- 9. 真正的机构改革只有 30 年历史 (27)
- 10. 仁者见仁，智者见智，重要的是要实事求是 (29)

11. 中国人伟大的改革脚印将永载世界行政改革运动史册	(31)
-----------------------------------	------

第三章 正在推进的改革攻坚战

——大部制改革实践及其思考	(33)
1. 进入新世纪，大部制向我们走来	(33)
2. 大部制改革不是空穴来风	(34)
3. 大部制改革重点有别于以前的机构改革	(35)
4. 事先对大部制改革进行了框架设计	(37)
5. 追求合理设置政府机构	(38)
6. 国务院机构大调整	(39)
7. 紧紧抓住政府职能转变这个核心	(40)
8. “三定规定”是大部制改革的关键	(41)
9. “三定方案”“史无前例地发挥了刚性作用”	(43)
10. 改革的触角伸向全国各级机构	(44)
11. 地方政府机构改革全面启动	(45)
12. 不断创新的地方政府改革试点经典模式	(47)
13. 中国机构改革的难点之一：“省管县”模式及其探索	(49)
14. 地方政府机构改革要严把两道“关口”	(50)
15. 大部制改革初显成效	(51)
16. “积极稳妥”、“循序渐进”是中国机构改革的重要经验	(53)
17. “精简、统一、效能”和自上而下	(55)
18. 投入和产出的比例——从市场经济的角度思考大部制	(56)
19. 政府也需要勤俭持家	(58)

第四章 应对重大危机挑战的制度化建设

——中国行政问责制度化建设实践	(60)
1. 问责，问责，在多灾多难的 2008 年成为中国行政改革焦点之一 ..	(60)
2. 行政问责制=行政管理运行的保障+行政监督+行政责任追究	(61)
3. 新世纪“问责风暴”席卷全球	(62)
4. 中国迫切需要建立健全行政问责制	(63)
5. 引起社会强烈反响的我国第一部追究领导干部行政责任的法规	(65)
6. 行政问责制建设不能超越当前中国社会政治发展实际	(66)
7. 权力制衡、法律约束、媒体监督，问责制的这三大特点我们都有了	(67)
8. 法律约束是行政问责制度化建设的重要保障	(69)

9. 加强行政问责要从制度建设入手	(71)
10. 针对地方市县依法行政意识淡薄而制定的法规	(72)
11. 行政问责制度化建设任重道远	(74)
12. “问责风暴”刮到中国	(75)
13. 温总理说:“要把行政不作为、乱作为和严重损害群众利益等行为 作为问责重点。”	(76)
14. 行政问责制度化建设有了最新进展	(78)
15. 重要的是杜绝“假问责”现象	(79)
16. 行政问责是一把“双刃剑”	(80)
17. 反思“火线问责”现象	(81)
18. 行政问责制度建设要重视执政党相关规定的研究	(82)
19. 党内责任追究对行政领导有重要的约束力	(84)
20. 细化的党内责任追究规定更应与行政问责接轨	(85)

第五章 改革:我们正在过大关

——行政改革与市场经济体制改革的互动关系	(87)
1. 改革思想的火花	(87)
2. 20 世纪 80 年代过大关:摸着石头过河	(88)
3. 促使政企分开的重要条例	(89)
4. 党政干部经商、办企业,屡犯屡禁	(90)
5. 政府与企业是“父子关系”还是其他	(91)
6. 20 世纪 90 年代过大关:让市场说话	(92)
7. 中外行政改革的起点不一样	(93)
8. 政企关系变革的重要步骤——建立现代企业制度	(94)
9. 重拳频频,推进政企关系演变的重大举措	(95)
10. 对国企的改革演变提出“基本规范”	(96)
11. 把握 20 世纪 90 年代政企关系的新特点	(96)
12. 新世纪过大关:迎接全球化浪潮的挑战	(98)
13. 从“政资分开”的角度改进政企关系	(99)
14. 政府职能转变——从提出理念到付诸实践的过程	(100)
15. 实现政企分开,是检验政府职能转变的重要标志	(101)
16. 当前和未来政企关系改革的演变也要讲科学与发展	(102)
17. 政企关系的变革恰似翻过了一座座大山	(102)
18. 中国特色——执政党始终把握改革的主导权	(103)

19. 改革的结果反证了改革方向的正确	(104)
第六章 与市场经济接轨的政府改革	
——行政审批改革实践	(106)
1. 市场经济发展冲击着传统的行政审批制度	(106)
2. 指导中国行政审批改革实践的五大原则	(108)
3. 中国经验：事先设计改革框架	(110)
4. 入世以来行政审批项目清理成果显赫	(111)
5. 《行政许可法》的制定在法律方面为行政审批改革保驾护航	(113)
6. 改革的阻力来自观念和利益方面	(115)
7. “该取消的一律取消，该调整的必须调整”	(116)
8. 建立部际联席会议制度——行政审批制度改革创新之举	(117)
9. 十年行政审批改革成果促进中国社会发​​展进程	(118)
10. 中国行政审批制度改革的重要模式：理性设计与循序渐进	(119)
11. 集我国行政审批制度改革经验与智慧之大成的重要文献	(120)
12. 当前和未来行政审批制度改革的四大任务	(121)
13. 行政审批制度改革取得的六大成就	(123)
14. 对行政审批制度未来改革的前瞻性思考	(126)
15. 未来的改革之路：重在抓制度化建设	(128)
第七章 借鉴与反思	
——西方发达国家行政改革理论与实践及其对中国的影响	(130)
1. 西方国家行政改革运动的缘起：“政府是问题的本身。”	(130)
2. 寻找世界各国行政改革运动有趣的“曲线”运动	(131)
3. 历史的巧合：世界行政改革浪潮几乎与中国改革开放同步出现 ..	(132)
4. 政府的角色是“划桨”、“掌舵”和服务	(134)
5. 把权力尽可能地分配到不同的职能部门	(135)
6. 政府不再是唯一的公共服务的提供者	(136)
7. 把企业管理理念引入政府管理：公民就是“上帝”	(137)
8. 动用一切现代信息手段来提高行政效率	(138)
9. “公共选择理论”的精髓：打破政府垄断行为，让公众获得 自由选择的机​​会	(139)
10. “新公共管理理论”的要义：发挥市场机制作用，提升政府 管理能力和公共服务能力	(141)
11. “企业型政府理论”主张：以企业家精神改革政府	(142)

12. “治理理论”的目标：实现良政和善治，寻求政府、社会 与市场三者间的合作与互动	(144)
13. 西方行政改革理论与实践对中国影响巨大而深远	(146)
14. 促使我国依法行政取得实质进展	(148)
15. 加快我国信息公开制度与国际接轨	(149)
16. 根据自己国情发展民主参与制度	(151)
17. 电子政务发展取决于社会经济程度以及信息技术发展水平	(153)
18. 我们也需要一个廉洁政府	(155)
19. 建设服务型政府的行政改革的重要目标被社会公众所认同	(157)
20. 西方发达国家行政改革模式不是唯一的选择	(159)
21. 走出中国人自己的行政改革创新之路	(160)
22. “最合适的才是真正最好的”	(161)
第八章 行政管理体制改革是未来中国全方位改革发展的重要环节	
——中国 30 年行政改革实践述评	(163)
1. “不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海”	(163)
2. 应当高度重视十一届三中全会提出的中国行政改革 三个重要原则	(164)
3. 开始行政放权的重要步骤：下放经济管理大权	(166)
4. 精简机构成为 20 世纪 80 年代行政改革的重要内容	(167)
5. 计划经济向市场经济转变的手段与目的：政府与企业分开	(169)
6. 转变政府职能提上行政改革日程	(171)
7. 行政放权体现在企业拥有自主权	(172)
8. 机构改革的主要目的仍然是精兵简政	(174)
9. 20 世纪 90 年代政企关系迈上新台阶	(175)
10. 转变政府职能提法的逐步演进	(177)
11. 新世纪行政改革的重要任务是与国际接轨	(178)
12. 行政改革不仅是政治改革的重要内容，也是经济改革的需要	(180)
13. 中国已经把行政改革提升到前所未有的战略高度	(181)
14. 政资分开的重要举措：构建国有资产管理体制	(183)
15. 加强和完善宏观调控，是新世纪机构改革的重要特点	(183)
16. 行政管理体制改革是深化改革的重要环节	(184)
17. 探索农村及乡镇的行政改革	(186)
18. 意义非同寻常的政策性指导文献	(187)

19. 设计和规划：对当前和未来行政改革提出具体要求 (189)

第九章 涉入“雷区”后的政策推进及其思考

- 事业单位分类改革等措施的具体实践述评 (191)
1. 中国行政改革已经涉入“雷区” (191)
2. 事业单位分类改革是一项极为复杂的系统工程 (192)
3. 出台事业单位改革的总体思路框架 (193)
4. 2009 年，全面推行事业单位改革的一年 (195)
5. 一部关于事业单位改革的重要参考文献 (196)
6. 深圳事业单位改革创新：把不具备“公益性”的单位交给市场 (198)
7. 重庆事业单位改革实践：设置不同类别的各级岗位 (200)
8. 涉及千家万户利益的事业单位养老保险制度改革拉开序幕 (201)
9. 改革已经使事业单位人事制度发生重大变化 (202)
10. 细化事业单位岗位设置：十级，十三级，五级 (204)
11. 政府要改变自己的“婆婆”身份，就必须实现“政资分开” (205)
12. 国资委领导应由懂得资本运作的经济管理专家担当重任 (206)
13. 要遏制腐败，政府就应当与市场中介组织分开 (208)
14. 规范管理社会中介组织应当有法律手段 (209)
15. 把社会中介组织从政府部门权力保护的羽翼下分离出来 (211)
16. 具有中国特色的“理顺关系” (212)
17. “条块关系”的来龙去脉 (213)
18. “垂直管理”真的是瓦解“诸侯割据”的利器？ (214)
19. 议事协调机构改革：“该撤销的坚决撤销，任务交给
职能部门承担” (216)
20. 当务之急是制定统一规范的法规性文件 (218)
21. “牙防组事件”给我们的警示 (219)
22. 最大的雷区：党委、政府和人大、政协机构的统筹改革 (221)

第十章 中国行政改革未来的路怎么走？

- 行政改革的发展趋势与理性思考 (224)
1. 从被动性改革到积极主动的进取 (224)
2. “五个坚持”和“三个转变” (225)
3. 社会急剧转型期更要加大行政改革的力度 (226)
4. GDP 人均上了 3000 美元并不意味着进入风险社会 (227)
5. 行政改革的重要任务：提前预防、及时化解社会风险 (229)

6. 不同的历史文化土壤，生长出不同的行政文化之花	(231)
7. 中国传统文化催生出新的行政管理模式	(232)
8. 中国行政管理模式必将大放异彩	(233)
9. “中庸之道”未必不是实现世界行政管理最佳方式的选择途径	(234)
10. 改革的成功与否，取决于是否有一个强有力的执政党 发动并推进	(236)
11. 中国模式告诉世人：政府改革要“积极稳妥、循序渐进”地 推进，要避免急风暴雨、大刀阔斧式的局面	(238)
12. 行政改革是人类现代社会永无止境的政治追求，因此必须 以科学发展观为统领	(240)
参考文献	(242)

第一章 行政改革不能让市场主宰一切

——金融风暴促使我们反思百年行政改革运动

1. 全球金融风暴的震撼

2008年发生的席卷全球的金融风暴，不仅仅是一场涉及世界经济的重大危机，而且对世界各国政府也是一场巨大的挑战，它似乎在重新检验着世界各国政府的执政能力，从更大的层面上看，这也是在严峻地考验着20世纪80年代以来世界各国行政改革的方向——这个方向是否科学，是否合理？是否有被自由市场经济所左右而走得过头的地方？全球的行政改革浪潮是否能够从容地应对这场巨大的挑战？

美国，这个维持了近一个世纪经济繁荣、政治强盛的超级强国，这个曾经被成千上万的海外游子寄托了无数梦幻的国家，这个耸立着自由女神铜像的伟大国度，这个在世界上发号施令长达半个多世纪的国家，当然也被西方行政学权威们所称道的现代西方政治制度的楷模，一夜之间却成了这场祸乱的始作俑者，也成了全世界最大的负债经营的政府。它实际上是在借人民的钱维持着政府职能的运转，是在举各国的债（当然表面上也包括纳税人的钱）运转着整个国家机器的行政管理。我们可以大胆地放言：这场金融危机对美国来说，是一场政府管理的危机，也是罗斯福新政以来美国遇到的最大行政难题！

金融危机不仅仅影响着金融和资本市场，不仅仅影响着全球的实体经济，同时还深刻影响着各国政治以及行政改革的方向。不独美国面临着危机，它独霸的地位影响着全球的金融和经济，对各国实体经济的伤害也日益显现，冰岛、巴基斯坦等若干中小国家纷纷坠入因金融危机而导致政府破产的危难边缘。在这场空前的世界性危机面前，上个世纪以来持续发展着的百年行政改革运动颇值得我们思考。无论是“大政府，小社会”，还是“小政府，大社会”；无论是所谓“专制主义”程度较高的社会形态，还是所谓自由民主化程度颇高的西方世界；无论是市场经济最为发达的国家，还是发展中的或者是经济落后的国家；无论是行政管理水平“最高”的国家，还是刚刚引入现代行政管理方式不久的新兴国家；所有

的国家无不面临着对行政改革运动的重新认识和深刻反思。

任何经典的执政模式，都与经济体制发生着千丝万缕的关系；任何貌似完美的行政体制，都有它不完美的地方；任何不能走进西方行政模式大雅之堂的探索实践，也许就有它存在的合理性。

2. 行政改革是惠及千家万户的举措

行政改革不仅仅是政府的革命，而是关系到社会经济、百姓民生、政治稳定的大事。我们先看看金融风暴发生时，中国的“毒奶事件”这个典型案例给我们带来的思考。

过去，人们通常以为行政改革只是政府内部的事，只对政府工作产生影响，殊不知行政改革不仅仅是有利于政府施政的改善——即所谓的“善治”^①，而且惠及千家万户。从一度被闹得沸沸扬扬的“毒奶”事件来说，就是其中一项典型的例证。

“毒奶”事件的发生并不是偶然的，它和金融风暴一样，和政府的机构设置、监管不力有着密切关系。美国政府鼓励国人透支消费，经济学家郎咸平认为占GDP比重70%的消费才会使银行的按揭贷款失去应有的监管，美国人的消费方式使得美国家庭的负债比例高达GDP的95%，而中国人的负债比例只有13%。中国的“毒奶”表面上是厂家在奶制品生产过程中出现的问题，而实际上源于政府对这个过程监管不力。对于政府的行政监管，西方发达国家存在一大批主张自由放任的市场经济体制专家，往往喜欢批评国家干预“过头”的做法，一味鼓吹“让市场说话”、“让市场自动调节”，而忽略了行政监管这个重要环节。然而在经济利益的驱动下，使得生产“毒奶”的厂家疯狂（实际上华尔街的金融大鳄们更疯狂），从而酿成了巨大的苦果。

“毒奶”事件发生后，在全球产生了广泛的不利影响，全世界“闻中国奶而色变”。无数的家长带着儿童拥挤在医院接受检查，成千上万的孩子身体受到侵害，就连台湾一些政客也借机找碴，企图借此阻挠台海两岸关系的正常发展。我们生产奶制品的企业更是饱受损失，大批的奶制品走下货架，和牛奶有关的食物也受到严重冲击；奶厂的负责人做梦也没有想到会成为被告，一些不法分子锒铛入狱。拨开产生“毒奶”事件的层层迷雾，我们发现这个案例和我们的行政改革有着密切的关联。

^① “善治”，这个来自西方国家行政管理中的术语，不太为大多数社会公众所明白。我们以前多强调“善政”。

“毒奶”事件折射出中国食品安全机构的监管职责问题，国家质检总局局长李长江因此事件而辞去领导职务。但我们认为，这不是一个问责制就能解决的问题，而是中国现有的食品安全监管的行政体系埋下的隐患。食品安全固然和检测技术等有关，但总的说来就是政府的一项行政职能工作，“毒奶”事件实际暴露出我国食品监管行政体系的重大缺陷，必须进行相应的改革。

亚太国际关系学会副主席戴庆成先生的一则建议，应当引起行政学者的关注。^①戴先生认为，欧美国家建立了三种类型的食品安全监管体系：第一种模式以美国为代表，由中央政府各部门按照不同职能共同监管；第二种模式以加拿大为代表，由中央政府的某一职能部门负责食品安全监管工作，并负责协调其他部门来对食品安全进行监管；第三种模式是以英国为代表，由中央政府成立专门、独立的食品安全监管机构，由其全权负责国家的食品安全监管工作。中国的食品安全监管情况与美国模式最为接近：两国都属于多部门分工监管，美国主要是按照食物的种类来划分部门职能，中国则是按生产、消费、流通等环节来划分职责，这就造成多个环节多重保障，但行政执法部门过多，于是难免会出现职责交叉和权力真空，部门之间相互制约难，相互配合难。“毒奶”事件充分表现出这种行政监管的“漏洞”和弊病，比如奶类制品中所检测出的三聚氰胺，到底是农业部没有杜绝，饲养过程中或在鲜牛奶中添加了有害化学物质，还是质检局或者卫生部门没有负责检测或监督管理好市场？政出多门，各自都具有一定的权力和责任，这就必然存在权力和责任交叉混杂的“灰色地带”，而这灰色地带正是产生问题的根源。

“毒奶”事件促使国人空前关注政府的监管行为，空前关注中国的行政改革。中国食品监管的行政体制势必改革，改革的目的是改变当前这种相关职能部门太多，权力交叉，职责混杂，遇事互相推诿的局面，从而使政府行政真正成为“善治”或“良政”，真正造福于人民百姓。行政改革不能只是政府和相关学者来考虑的事，而是影响到国家变革以及社会稳定的大事，是执政党与政府是否真正做到以民为本的大事，我们应当对现有的行政体制改革给予高度重视，同时应当对各部门行政工作的权力、责任进行科学的反思，对不合理的行政作为进行改革。

总之，行政改革不仅仅是政府的革命，它更是惠及千家万户的举措。

3. 对罗斯福新政的重新认识

对于罗斯福新政，我们似乎应当超脱大学的许多教科书对它的评价——我们

^① 《食品安全监管可借鉴加拿大模式》，载于香港《星岛日报》2009年9月27日。

的教科书太喜欢用“阶级斗争”的分析观点来看待这场运动，比如总是毫不费力地把新政实施的目标，简单地归结成是为了维护资本主义制度和维护资产阶级的统治，其结果表面上是在肯定其部分内容，而实际上却是在否定其根本的价值，这对于客观评价它的历史作用是毫无益处的。

在当今金融风暴袭来之际，再回首上个世纪把美国从大萧条中挽救出来的罗斯福新政，似乎令我们倍感亲切，备受启发。七八十年前降临的那场世界经济危机，和现在我们所面临的金融危机何其相似！

那场危机始发于美国纽约股票交易所的崩盘。1929年10月24日上午，纽约股票交易所开盘伊始，大批股票疯狂抛售，交易所陷入一片混乱，股票价格暴跌。到11月中旬，交易所证券贬值50%，股票市场全部崩溃、信用破产。而在2008年的秋冬之际至2009年的春天，美国股票同样被人们疯狂抛售，下跌的幅度同样巨大，就连给美国人带来新希望的新政府也无能为力。

回顾近80年前出现的全球危机，使美国的经济如汽车工业、钢铁工业等出现停滞状况，同时也影响到工、农、商、金融等所有一切经济领域。再回过头来看看继2007年的次贷危机的2008年的金融危机，对美国房地产、汽车业等国民经济的几大重要支柱产业同样也造成了严重冲击，也对美国的消费信心、投资等方面造成了严重影响，因而对世界产业发展也造成了巨大冲击。

近80年前开始的危机席卷全球，既波及发达国家，也波及殖民地、半殖民地等落后国家及地区，全球工业下降，世界贸易缩减，前后足足持续了5个年头（1929～1933年），对人类社会的发展造成了前所未有的破坏，甚至引发了第二次世界大战。在全球化浪潮早已席卷各国之际，2008年的金融危机影响更甚于当年，同样也对所有国家的经济社会发展造成了严重冲击。中国虽然早在美国金融危机爆发之前，国民经济就进行了主动调整，但其外向型经济的特征使出口急剧下滑，也造成了严重的滑坡。

由此可见，罗斯福新政虽然出台于七八十年前，但其历史背景和今天金融危机的社会背景何其相似，当今世界各国对付金融危机所采取的措施，和当年的罗斯福新政有许多神似之处。我们在这里进行历史比较的目的，是由于罗斯福新政有主要内容涉及政府的行政改革运动，反思当年的新政，对于我们今天的行政改革，具有相当重要的启示作用。

4. 凯恩斯主义拯救了美国

1933年3月，罗斯福就任美国第三十二届总统，立即着手实施新政。到1941年美国参加二战为止的“新政时期”，罗斯福促使国会通过了一系统改革法

令。

新政主要内容有：整顿金融、调整农业、调整工业生产和举办公共工程，但从政府职能转变的角度来看具有两大特点：一方面加强国家对经济的干预和指导，以消除经济领域中的无序状态；另一方面就是政府伸出有力的手，对社会的方方面面进行强有力的行政干预。新政的直接效果，就是造就一个强势的政府，运用国家行政的力量干预濒临破产的经济，从而形成“大政府，小社会”的结果，通过政府的行政手段来干预和调节经济发展方向。例如，面对大批倒闭的银行，由政府提供补助和贷款，帮助一些大银行恢复营业；实行债务延期、存款保险等措施，恢复人们对金融机构的信心；政府鼓励农民缩减农牧生产规模，销毁大量农牧产品，以保持农产品的价格，政府予以补助；政府对劳资关系和失业救济问题也做了有关规定，并对失业工人进行救济；大兴公共设施建设工程，兴建水利、造林、筑路等，解决了不少失业人员的就业问题，减轻失业的压力，缓解社会矛盾，同时还提高了社会购买力，刺激消费和生产。

罗斯福新政通过强化国家行政干预的力量，帮助美国渡过了重大危机，在第二次世界大战中成为最大的赢家，造成了 20 世纪强大的美国。罗斯福新政给我们最重要的启示在于：当我们面对包括金融在内的经济发展所遭遇到的重大危机的时候，维持一个强势的政府，国家采取一切行政管理手段来干预社会经济生活的方方面面，是把国家从危机的边缘拯救出来的极为重要的措施。在高扬“自由化”大旗并受到市场化影响甚深的发达国家，走国家干预这条老路似乎显得十分艰难，因为它们已经“成熟”的制度处处掣肘着政府的作为；而在市场化程度不高的国家，尤其是政府意志强大的国家，例如当代中国，采用国家干预的做法应对危机，就显得驾轻就熟。

5. 国家干预是帮助我们渡过危机的最好方式

综上，我们不得不提出这样的问题：行政改革运动的目标到底是什么？上个世纪 80 年代以来适应市场化的行政改革趋势是否已经到头？国家对市场和经济的干预是否仍然没有过失？我们认为，这是每一位热衷于行政学的专家学者都应当深思的问题。

自上个世纪七八十年代以来，自由经济市场化的浪潮席卷全球，世界各国的行政改革运动受此影响甚深，趋向缩小政府权力，消除官僚主义，让政府担当起为自由的市场经济服务的角色，即建立所谓的“小政府，大社会”的模式。美国的里根政府甚至极响亮地提出了“政府不能解决问题，政府本身才是问题”的口号。

古人云：物极必反。如果说凯恩斯主义挽救了美国，但也让国家干预、政府行政权力至上的做法在二战后走向了极端，导致出现严重的负面影响；然而，无限夸大自由市场经济的力量，同样也会造成另一个极端出现，于是就出现了这场令全世界始料不及的金融危机，而一些西方国家的政府面对这场金融危机竟然是如此束手无策，凸显出“让市场主宰一切”的行政模式的重大缺陷。我们认为，在所谓“民主加自由”的现代行政理念下，一些发达国家的政府之所以难以迅速作出应对突发的重大危机的决策，就在于它们的制度走进了貌似完美的所谓“民主加自由”的误区。

历史似乎开了一个很大的玩笑，走出了一个美丽的“轮回”。这次金融危机爆发以来，几十年来趋向于服务市场经济的美国政府，似乎走了一些“回头路”，采用了和罗斯福新政类似的政策。例如，美国推出了几千亿美元的救助计划，政府接管了陷入困境的美国两大住房抵押贷款融资机构房利美和房地美，准备出手200亿美元救助著名的花旗银行；英国、德国、法国等发达国家纷纷采取了非常措施；俄罗斯、印度……世界上几乎所有国家都推出了各种各样的救助计划；中国也以前所未有的行动推出了4万亿人民币的恢复经济增长计划。这一切都预示着国家行政干预的力量在全世界迅速增强，而“小政府，大社会”的模式至少是暂时性地走向衰微。与此同时，我们又不得从另一个角度来思考问题：上个世纪七八十年代以来的行政改革运动的方向是否出现了谬误？方向出现了偏差？以至于我们现在又要重祭罗斯福新政的大旗，重新打造一个强势的政府，重新赋予政府行政管理巨大的权力。

6. 中国行政管理模式大放异彩

中国改革开放走过了30年历程，政府职能发生了巨大的转变，行政改革也是渐进式地开展着。从“文革”结束后的适应计划经济体制的“苏联式”的传统行政管理体制，转向适应社会主义市场经济体制的现代行政管理体制。在建立社会主义市场经济体制的过程中，作为上层建筑的政府机构也在进行着渐进式的革命。这是一个新旧体制此消彼长的过程，也是一个艰难而又痛苦的过程。既没有全面否定，又没有全盘“西化”；既告别了传统的带有“专制主义色彩”的过去，又吮吸着市场经济的营养以及发达的国家行政管理的精髓。

中国的行政改革是渐进式的，也是在强势政府的有力推动下逐步进行着的，目标至今仍然处于动态的渐变的革命过程中。经历了席卷全球的金融风暴，比较世界各国对危机处理的强烈反应，我们不得不认为，中国政府的行政机制相对于完全按照市场化道路前进的国家而言，似乎更有能力处理突如其来的重大危机。

例如，美国新旧两届政府的援救方案，在国会经过了许多折腾，大批议员为讨好选民的意愿而投了否决票，方案在几经“难产”后才得以艰难通过。而中国的行政决策机制似乎比美国来得漂亮，解救危机的行政措施的决策似乎比美国来得更加及时。不可否认，中国的行政管理模式应当属于向市场化过渡的阶段，并且和传统的国家干预的力量结合得十分紧密，并且还没有像西方发达国家那样完全让市场说了算，拿西方的标准来说并不是最好的，当然也不是最佳的模式，但恰恰是中国这样的行政管理模式，却显示出了处理危机的尚佳能力。

中国这种发展中的行政管理模式的出现，同时也是一种新的行政理念的诞生。不独金融危机，在汶川大地震中表现出来的危机处理方式，也彰显出中国行政管理的特点和优势，以至于一些国外学者对美国等西方的行政管理模式产生了怀疑，开始看重中国的管理模式。新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年撰文认为：“如果说中国模式对发展中国家来说更多的是发展经验问题，那么对西方国家尤其是美国来说则更多的是一种价值问题。对很多西方人来说，中国模式就是对西方的价值的挑战和竞争。”他还认为，“中国的改革一开始就是世界发展经验的组成部分。也正因为这样，中国的改革开放事业一开始，国际社会对此的关怀并不亚于中国社会本身对此的关怀。”^① 郑永年先生所讲的“模式”，当然包括了行政改革的内容。2009年伊始，美国《新闻周刊》发表了《为什么中国能良好运转》的专题文章，认为中国之所以成为当今的金融海啸下唯一能取得显著增长的主要经济体，是因为它是唯一打破经济学教科书常规的国家，其主要原因在于中国具备自由派经济学家通常嗤之以鼻的国家干预能力，比如在金融业中，中国限制外商投资，也不全盘引进外国的创新而复杂的投资工具，终能避开这次严重的金融海啸。文章指出，经济学家往往把国家功能看得一无是处，而以为市场是灵丹妙药，而如今欧美也在向国家干预靠拢。文章援引美国摩根士丹利亚洲区主席罗奇的话说：在经济困难时期，中国的体制的确比其他的市场体系更有效。我们认为，罗奇所说的体制当然也包括了中国的行政管理体制。^②

7. 不能让市场主宰一切

在改革开放的30年中，中国不仅向发达的西方国家学，而且也向诸如新加坡那样的小国家取经。通过有关政府管理的中欧高层论坛可以发现，欧洲各国的经验几乎都在中国留下了足迹。我们并不拒绝所有有益于自己国家的行政改革经

① 《中国改革开放对世界意味着什么》，新加坡《联合早报》2008年11月25日。

② 美国《新闻周刊》2009年1月12日。