

深化行政管理体制改革 与建设服务型政府

湖南省行政管理学会 编

SHENHUA

XINGZHENG GUANLI TIZHI
GAIGE

YU

J I A N S H E
F U W U X I N G
Z H E N G F U

深化行政管理体制改革 与建设服务型政府

湖南省行政管理学会 编

SHENHUA

XINGZHENG GUANLI TIZHI

YU

J I A N S H E
F U W U X I N G
Z H E N G F U

图书在版编目 (CIP) 数据

深化行政管理体制改革与建设服务型政府/湖南省行政管理学会编. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0140 - 3

I. 深… II. 湖… III. 行政管理—政治体制改革—湖南省—文集
IV. D676.4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 242324 号

深化行政管理体制改革与建设服务型政府

湖南省行政管理学会 编

◇责任编辑: 何海龙

◇责任校对: 欧继花 黄 晴

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南航天长宇印务有限公司

◇开本: 787 × 1092 1/16

◇印张: 26. 50

◇字数: 463 千字

◇版次: 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0140 - 3

◇定价: 60. 00 元

编辑委员会

主任委员：罗桂求

副主任委员：武吉海 徐晨光 彭清国 杨先杰

曹监湘 彭福清

委员：（按姓氏笔画为序）

王学杰 龙兴海 孙多勇 李建华

李新庚 李燕凌 张怀承 陈晓春

易银珍 赵达军 胡长清 胡伟林

唐琦玉 童中贤 谭桔华 颜佳华

序 言

湖南省人民政府秘书长 武吉海
湖南省行政管理学会第一副会长

深化行政管理体制改革，建设服务型政府，是我们面临的重大改革任务。经过 30 余年的改革开放，我国的经济体制改革取得重大突破，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，以按劳分配为主，多种分配方式并存的格局基本形成，商品市场、生产要素市场、产权市场等逐步建立和完善，市场在资源配置中的基础作用得到有效发挥，我国完全市场经济的地位得到世界上大多数国家的承认。可以说，我国社会主义市场经济体制的框架已经基本确立。

然而，我国改革大业还远未完成。主要表现为与市场经济相适应的政治体制、行政体制、文化体制、社会体制等仍然没有形成。特别是在计划经济条件下形成的行政管理体制，滞后于市场经济的发展，政府职能不适应市场经济条件下宏观间接管理的要求。因此，加快与经济体制改革相配套的各方面改革，特别是行政管理体制改革，是我国深化改革的主要着力点。

行政管理体制改革核心是转变政府职能。政府要正确处理与市场、企业、社会的关系，把不该管也管不好的事交给市场、企业和社会，切实履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，实行政府与市场、企业、社会分开。政府要减少行政审批项目，简化行政审批手续，缩小直接干预资源配置和直接干预微观经济运行的活动，加大对基础教育、公共卫生、群众体育、大众文化、社会保障和社会福利等事业的投入，努力增加公共产品和公共服务的供给并切实提高其质量，进一步保障和改善民生。

行政管理体制改革的目标，是建设服务型政府。政府要转变观念，实

现从无限政府、万能政府和管制政府向有限政府、责任政府和民主政府的转变。这就要求，政府要用全新的观点来重新定位自己的角色，不仅在加强政府的公共服务职能、提高政府财政支出中公共服务支出的比重上作更大的努力，更重要的是用公共服务的观念重新审视政府的一切管理活动，真正做到管理就是服务。

湖南省行政管理学会把深化行政管理体制改革、建设服务型政府作为2008年学术活动的主题，组织我省公共管理理论工作者和实际工作者进行这方面的研究，取得了重要的成果。一年多来，我会围绕这一主题，召开了一次深化行政管理体制改革的理论研讨会，还组织全省公共管理界的精兵强将完成了湖南省政府重大委托咨询课题和湖南省社会科学基金重大项目《长株潭城市群公共管理研究》。

在上述学术研讨活动的基础上，特别是在深化行政管理体制改革理论研讨会的基础上，我们从理研会征集到的138篇文章中精选出57篇文章编成这本论文集。这是对我省公共管理学界学术研讨活动成果的一次检阅，也是一年来我省公共管理学者和实际工作者对深化行政管理体制改革和建设服务型政府学术观点的集中展示，还是我省公共管理学术新人成长的一次重要亮相。

这本论文集是在湖南省行政管理学会学术委员会直接指导下，组织本会专家学者精心编辑的结果，凝聚了本会一批专家学者的心血。本会自2003年12月成立以来，我们每年都编辑出版了1本论文集，还出版了3本课题研究报告集。2009年6月，我会召开了第二届会员代表大会并选举产生了新一届理事会。借这本论文集出版的机会，祝我会学术创新成果更加突出，涌现出更多更优秀的学术人才。

是为序。

2009年12月

于湖南省政府大院

目 录

第一篇 创新行政理念

- 行政管理体制改革的价值取向及其调整 龙兴海 (3)
- 毛泽东邓小平机构改革思想及其当代启示 潘信林 (10)
- 以人为本: 民主行政视角下政府决策的核心价值取向 潘 俊 (16)
- 论我国服务型政府建设 王再兴 (22)
- 基本公共服务均等化价值取向下的财政转移支付制度改革
..... 明燕飞 钟昭华 (29)
- 论我国区域公共服务创新 张 娟 (35)
- 推进长株潭基本公共服务均等化的理论思考 公衍勇 王 宁 (43)
- 服务型政府的社会定位、职责和依托 李诗衡 (50)
- 基层服务型政府建设新论 隆廷辉 (55)
- 破解行政管理体制改革难题的思考 任 泵 (61)
- 服务型政府视阈下我国公务员培训机制的创新 刘任平 张仁平 (65)
- 地方政府环境公共服务供给的路径依赖与创新 肖建华 游高端 (71)

第二篇 转变行政职能

- 加快推进以改善民生为重点的社会建设, 必须切实转变政府职能
..... 肖琼辉 (81)
- 政府职能转变与公共事业组织发展 胡扬名 (88)
- 论加强服务型县域政府建设 吴克明 (94)
- 浅谈我国政府职能的转变 曹蛟星 (100)
- 行政程序法治改革初探 陈晓春 章卓然 (106)
- 大力推进志愿服务, 加快构建和谐社区 吴 侗 (115)
- 行政法人化与“两型社会”建设研究 谭 娟 (121)
- 我国服务型政府建设的制度障碍分析 王小军 (128)

我国新时期服务型政府构建的路径探析	伍小乐 (136)
垂直管理部门行政监督探析	龙新平 (142)
有效监督是建设服务型政府的保证	宋安平 (148)
中部地区县政府公共服务供给能力建设的思路	梁满艳 (156)

第三篇 改革行政体制

改革开放 30 年来我国行政体制改革的基本经验	杨志伟 (167)
对深化行政管理体制改革的几点思考	唐琦玉 (173)
对深化行政管理体制改革的理性思考	晏 晴 (182)
深化行政管理体制改革 健全农村社会保障体系	刘布光 (189)
湖南城乡统筹的规划管理体制研究	刘 丹 彭中礼 (196)
论大部门体制的国际经验及我国大部门体制改革思路	刘 箴 (209)
中国垂直管理体制论略	梁增华 (216)
省管县体制改革的思考——以浙江省为例	王雪珍 (222)
政府公信力视角下的决策体制创新	张四梅 (229)
我国政府决策机制优化探析	罗依平 潘 俊 (234)
数字政府的架构模式与发展战略研究	许奕锋 (240)
长株潭城市群城乡统筹机制研究——一个文献综述	周 慧 周清明 (250)
长株潭城市群“两型社会”综合配套改革中的政府管理体制创新	张仁平 刘任平 (260)
推进“大部制”改革亟待完善政府权力监督机制	盛明科 (267)
地方政府管理责任机制：反思与建构	王 前 (272)
“大部制”下的政府 CIO 制度建设	孟川瑾 左美云 (279)
网络拓扑型政府组织模式的构建	李星典 (286)
公务员制度改革引入“政府雇员制”的思考	胡雪纷 (293)
从应对南方冰雪灾害探析政府应急管理体系构建	宁资利 (300)

第四篇 提升行政绩效

提升行政监督执行力之探析	贺培育 贾 彬 (311)
强化基层应急管理机制建设的思考	赵达军 (320)
建立健全公共部门危机管理机制	柳彦芳 (328)
我国政府公信力现状及提升途径	彭益民 (337)

回顾与展望：持续改进中的中国政府绩效评估	张玉亮 (343)
政府公共服务能力提升的路径选择	唐明珠 (352)
提升我国行政问责效能的路径探索	伍洪杏 (357)
提高政府行政效率的思考	张亚军 (364)
我国政府绩效评估存在的问题与对策	黄舜亮 (370)
乡镇政府领导班子和领导干部绩效考评指标的设计与遴选	李超显 (376)
浅论欠发达地区地方政府协调多元利益关系执行力 ——基于永州市政府执行力的调查与研究	李忠翠 (384)
构建一个社会主导的政府绩效评估模式 ——对当前地方政府绩效评估困境的一种求解	龙双喜 (390)
乡镇体制改革：困境与出路	阳信生 (399)
基于社会主义新农村建设下的乡镇公务员队伍建设研究	彭 昕 刘正妙 (408)

第一篇

创新行政理念

行政管理体制改革的价值取向及其调整

龙兴海

行政管理体制改革并非仅仅涉及技术与方法的纯粹“事实领域”，同时也是一个重要的“价值领域”。任何形式的行政管理体制改革，都有其特定价值依据、价值理念主导和价值取向。因此，无论是总结过去的经验还是谋划将要进行的改革，都有一个价值评估与考量问题，其核心就是以什么价值理念为主导或坚持什么价值取向的问题。改革开放三十年，实际上也是我国行政管理改革持续推进的三十年，时下已经到了一个关键阶段。在这一阶段，把握确定正确的价值取向，显得尤为重要。

改革的基本价值取向：效率与正义

从最一般意义上讲，行政管理体制改革的根本目标是造就马克思所说的“廉价政府”，即老百姓期望的“好政府”。评价政府好坏或廉价与否的基本价值标准是什么呢？是效率原则和正义原则。以此而论，管理高效、服务高效且决策公正、正当行政、服务公平的政府便是“廉价政府”或“好政府”。由此推论，我们可以得出这样的认识：行政管理体制改革的基本价值目标便是要建构保障政府高效行政、公平行政的行政管理体系。因此，行政管理体制改革实际上存在着双重价值取向：效率与正义。

效率，是传统行政学强调坚持的核心行政理念。在以古德诺和威尔逊为代表的传统行政学看来，政府只是“表达”国家意志、执行国家政策的工具性存在，其中心任务是有效地执行由政治家们制定的政策。依据这一对于政府的定位，效率就被视为行政体系建设和行政实践活动追求的根本价值追求。什么是行政效率呢？依据威尔逊的观点，行政效率体现在两个层面：一是政府“能够适当地和成功地进行什么工作”，二是政府以“尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本来完成自身”所担负的“适当的工作”。^[1]这在传统行政学那里尽管被视为非价值追求，但它实质上是一种价值追求，是目的论意义上的功利性价值追求，是“廉价政府”这一总体价值目

标的基本规定和重要内涵。何谓效率取向？行政管理体制改革的效率取向，就是把效率作为行政管理体制改革的追求，使行政管理体制改革围绕“建构高效运行的行政体系”来进行与展开。这样，一切旨在提高和保障政府工作效率、造就高效运行之行政体系的制度设计与安排，如政府机构的设置与调整、政府工作机制的创设与完善乃至管理技术标准的改进与变更等，均属效率取向意义上的改革。由于政府工作效率事关“廉价政府”的造就和政府存在的合法性，事关国家和公众“公共利益”的实现，事关国家经济社会的发展与进步大局，因此，我们必须坚持行政管理体制改革的效率取向。

正义，是新公共行政坚持的核心行政价值理念。罗尔斯的“正义”理论为这一行政价值理念的确立提供了强有力的理论支持。罗尔斯明确指出，正义是制度的“首要美德”，是政府的中心组织原则。当然，正义被确立为行政的核心价值理念还与新公共行政学对政府性质、职能和作用的新认识密切相关。在新公共行政学看来，行政并非与政治绝缘，政府并不只是单纯执行政策的工具；行政是政治的延续，政府是公共政策制定者；政府的决策、管理与服务均涉及社会财富或利益的分配。可以说，正是罗尔斯的“正义论”理论和新公共行政学的政府理论创新与重构了行政的价值理念，使“正义”成为现代公共行政的核心价值观。既然“正义”是政府的中心组织原则，那么涉及政府政策体制、政府管理制度、政府服务体系等重新设计与安排的行政管理体制改革，就必须遵循正义原则，确立正义价值的取向。如果我们所进行的行政管理体制改革坚持以正义原则为指导，把行政管理体制的正当性和公正性作为基本价值追求，那就可以说，我们的行政管理体制改革坚持了正义价值取向。由于正义是政府的中心组织原则，行政管理体制的正义事关政府行政权力的正当行使，事关政府决策、管理与服务的公平，而政府作为公共组织所具有的正义品质，又是政府拥有合法性的根本前提，此外还是实现社会公平与和谐、促进经济社会发展和全面进步的重要保障。因之，正义也是行政管理体制改革必须坚持的基本价值取向。

行政管理体制改革的取向，必然会在改革的对象内容上反映和体现出来。一般而言，以效率为核心价值追求的行政管理体制改革，主要涉及工具性、技术性行政系统要素的调整与改造，如政府规模的调适；政府组织结构的合理调整；政府工作制度的结构性变更；政府工作方式与流程的改变；政府职能、权限与责任的合理界定及其相关技术规范的改变等。而以正义为核心价值追求的行政管理体制改革，则主要涉及政治性或政治密切相关的行政管理制度的调整与改变，如政府决策体制、机制与程序的变革；政府权力运作制度的调整；

政府应对与处理各种社会问题的管理制度的更新；政府分配制度与公共服务供给制度的变革等。这里必须看到的是，二者的区分是相对的而不是绝对的，二者之间实际上还存在彼此交叉的内容，如行政审批制度的改革，便既有效率方面的价值诉求，也有正义方面的价值诉求。二者有没有轻重之分？从行政哲学和行政伦理学的角度看，正义是政府应当坚持的最根本、最重要的价值追求，这不仅是由政府作为权威公共组织的基本性质决定的，而且是由效率与正义之间的本质蕴涵关系决定的。政府作为公共利益的代表和公众的受托者，它追求正义就意味着要注重工作效率，否则就背离了正义原则的精神要求。在这一意义上可以说，政府的效率追求派生于正义原则的要求。但这一哲学观点不能成为特定时期确定行政管理体制改革究竟以何种价值取向为重心的依据。行政管理体制改革究竟以何种价值取向为重心，还要考虑政府作为政策执行者和政策制定者的不同责任要求，尤其还要考虑政府在特定社会发展阶段上面临什么样的要求与挑战以及行政管理体制本身存在的哪类问题更为突出。一般而言，不是价值判断而是事实判断构成确定特定时期行政管理体制改革中心价值取向的基本依据。

三十年改革：效率取向为主

我国改革开放三十年，也是我们持续不断进行行政管理体制改革的三十年。从1982年开始，中央政府着力推行的改革有5次：即1982年、1988年、1993年、1998年以及2003年的改革，加上2009年开始推行的大部制改革，已有6次大的改革。此外还有一系列相关行政管理制度的改革和地方政府进行的带有地方特色的管理改革。这三十年的行政改革的核心价值取向是什么？是效率还是正义？在笔者看来，我国三十年行政管理体制改革的核心价值取向是效率而不是正义。这就是说，我们三十年来进行的行政管理体制改革是以效率取向为核心或主导的改革。其基本特点是：行政效率追求被置于优先的地位。

综观我国三十年进行的行政管理体制改革，我们可以发现，占主体地位的改革主要有两类或两个方面：一是以转变政府职能为主题的政府外部管理体制的改革；二是以优化政府组织结构、提高行政效能为主题的政府内部管理体制的改革。前一方面的改革，旨在改变计划经济体制下形成的、以“全能政府”理念为依据的政府外部管理制度，建构与市场经济发展要求相适应的、以“有限政府”理念为依据的现代政府外部管理制度。其关键是合理界定政府权限与职能，理顺政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与事业单位的关系，实现“政市分开”、“政企分开”、“政社分开”与“政事分开”，使政府职能转变

到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务等方面来。这实质上就是要解决威尔逊提出的“政府能够适当地和成功地进行什么工作”的问题。这一改革显然也内含着“正义”原则的要求，但其根本的价值追求是解放社会生产力，是政府对外管理的行政效率。后一方面的改革，旨在改变不合适、不合理的政府组织结构，建构与市场经济发展要求相适应的、结构合理且有效的政府内部组织体系。这包括调适政府规模、改变政府组织结构、调整政府组织分工、变更政府内部权力关系、完善政府绩效评估标准与政府工作方式、重新配置政府组织职能以及精简行政机构与行政人员等。这其中尽管也蕴涵着一定意义上的正义追求，但其直接目标是优化政府组织结构、提高政府组织的管理效能，其根本价值追求显然是政府内部管理效率，其中包括降低行政成本。这实际上就是从制度上解决威尔逊提出的第二个层面的行政效率问题：“政府怎样能够以尽可能高的效率及在费用或能源方面以尽可能少的成本来完成”其“适当的工作”。这两方面的改革实际上是我国三十年来行政管理体制改革的基本内容和主题所在。因此，可以确认三十年的行政改革是以效率为根本价值取向的改革。

我们确认三十年行政改革是以效率取向为中心主题的改革，并不意味着否认这三十年行政改革包含一定范围和程度上的以正义为取向的改革内容。事实上，不只是上述两方面的改革内含着一定意义上的正义价值追求（如政府对外管理权限的界定与政府内部权力关系的调整），而且进行了多方面的局部性的以正义为价值目标追求的改革，如政府听证制度的建立、政务公开的推行、行政程序制度的建构、行政问责制的建立与完善、行政权力约束监督体系的更新、公职人员的公开选拔等，均系正义取向方面的改革。但这方面的改革主要是在进入 21 世纪以后的时段里发生的，并且只发生在政府决策管理系统的某些层次、环节和方面，其力度深度还远未达到确立现代公共行政正义性的要求。相对于效率取向方面的改革而言，它只是非主流的、浅层次的、局部性的改革，并不构成整个行政管理体制改革的主流或主体方面。不过，我们不能因此低估它的作用和意义。应当看到，这方面的改革对于保持政府合法性、维护社会稳定以及进一步深化以正义取向为主题的改革等，具有重要的作用和深远的影响。

如果说，上述有关过去三十年行政改革价值取向的判断是可以成立的，那么把效率取向置于优先和主体地位的选择是否正确呢？应当说，从行政价值哲学角度看，这一选择并不是理想的选择，但从行政科学的角度看，这一选择是基本正确的选择。其理论依据在于：（1）效率取向是行政体制改革必有的基本价值取向，它并不排斥正义取向；（2）这一选择反映和体现了进行经济体制改革、发展市场经济的要求，也与以经济建设为中心的现代化战略格局、与“效

率优先、兼顾公平”的总体价值定位格局相吻合；(3) 这一选择合乎行政发展的规律。建立现代公共行政首先必须从转变政府职能、提高政府效能入手；(4) 这一选择反映了我国转型时期的“实情”。这一时期我国行政管理体制存在的最为根本、最为突出也急需解决的问题是政府职能转变和政府效能提升的问题；(5) 这一选择合乎“先易后难，逐步推进”的策略要求。相对于正义取向方面的改革而言，效率取向方面的改革难度要小一些。因此，先着重致力于效率取向方面的改革，不仅具有更大程度的社会必要性，而且具有更大程度的现实可行性。

三十年后的改革：正义取向提升

过去三十年的行政改革主要是效率取向方面的改革，那么三十年后的改革，即全面建设小康社会时期的改革，其价值取向的重心是否有必要作出侧重于正义取向的调整呢？或者说改革的重心是否要转移到正义取向方面的改革上来？这是我们研究行政管理体制改革必须回答的一个重大问题。

回答行政改革价值取向的重心是否要调整转移的问题，必须对下述两个问题作出正确判断：其一，效率取向方面的改革进行到了何种程度？其二，正义取向方面的改革是否到了势在必行且可行的地步？

对于第一个问题，可以作出如下判断或解答：旨在建立与市场经济体制相应的有效行政管理体制的改革任务还未完成。其主要表现是：“政府职能转变还未到位；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问题仍比较突出；政府机构不尽合理；行政运行和管理制度不够健全。”^[2]但经过持续不断的努力推进，这方面的改革已经取得了明显的成效：“政府职能转变迈出重要步伐，市场配置资源的基础作用显著增强，社会管理和公共服务得到加强；政府组织结构逐步优化，公务员队伍结构明显改善。”^[3]这里尤为值得注意的事实是：政府职能转变的体制性或制度性障碍已基本解除，实现政府职能转变的体制架构已基本形成，但政府内部管理系统改革取得的成效不大，还面临比较繁重的任务。

关于第二个问题，我们可以作出的判断或解答是：着力推进正义取向方面的改革的必要性、紧迫性和可行性已大为提升。其缘由主要是：其一，随着政府职能转变到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务等方面来，建立现代“公共行政”已成为行政发展的必然要求。现代公共行政最本质的特征就是它的公正性。这就提出了保障政府决策公正、管理公正和服务公平的体制要求。其二，经过三十年的改革开放，中国社会已经发展到必须注重“共同富裕”或社

会公平与和谐的历史阶段，原有的“效率优先、兼顾公平”的价值定位格局已经到了必须作出必要调整的时候。由于政府决策、管理与服务的公正公平对于实现社会公平、促进社会和谐又具有至关重要的作用，因而保障政府正义就变得更为必要和重要。其三，随着公民民主意识、权利意识、公平意识和参政意识的形成与发展，他们对政府民主决策、公正公平和廉洁清明的要求与期望越来越高。这使政府不能不通过制度改革与建构来保障与提升自身的公正性和廉洁度。其四，由于民主政治建设和政府政治性改革的滞后，政府在公共政策、权力运用和公共服务等方面存在的不公平正义问题，已经显得很突出，很严重。相对于行政效率不高的问题，这方面的问题更易于使老百姓产生不满情绪和不信任心理乃至抗拒行为。这就使正义取向方面的改革更具紧迫性。其五，经过三十年的改革与发展，我们已经具备应对和治理改革风险的经验、智慧和能力以及必要的经济、政治和社会条件。如经济的持续发展，社会安定有序，人民群众的积极支持，党的第三代领导集体的坚强领导便是推进正义取向之改革的基本条件。

基于上述两个判断，我们尽管不能说把行政管理体制改革的价值取向来一个以正义为中心的转换，即把改革重心完全转移到正义取向方面的改革事务上来，但却可以肯定：有必要更加注重正义价值取向、注重正义取向方面的改革以至加大正义取向方面改革的力度。这就是说，我们必须在继续深化效率取向改革的同时，切实推进正义取向方面的改革，使正义取向方面的改革由局部性动作上升为整体性、全局性动作，着力解决影响政府公平正义的体制性问题或制度性问题。

这里有必要加以明确强调的是：效率与正义都是行政管理体制改革要实现的基本价值目标。二者谁轻谁重，不同角度的观察分析会有不同的判断，很难有一致性的判断或共识；改革实践中的权重选择是基于对社会客观要求和行政发展要求的科学考量，基于对行政管理体制本身存在问题的科学诊断。

因此，效率取向方面的改革任务尚未完成并不表明我们就不能加大正义取向方面之改革的力度，它表明的是：效率取向方面的改革有必要继续推进；当解决影响政府公平正义的体制性问题成为更突出、更强烈、更重大的社会要求与行政发展要求时，我们加大正义取向方面的改革事务力度是正确的选择。应当看到，我国以转变政府职能为主题的改革具有其特定历史内涵，而政府内部管理系统的优化及政府组织效能的提升却是一项具有永恒性的改革课题；追求效率的改革与追求正义的改革，并不是相互排斥的，而是相互依赖，彼此促进的；效率取向方面的改革进入到一定阶段，