

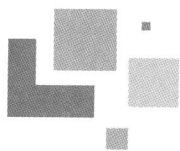
变革中的 行政体制改革研究

STUDIES ON
ADMINISTRATIVE SYSTEM
IN TRANSITION

肖华孝 肖扬伟 肖小明 李 明 编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



变革中的 行政体制改革研究

STUDIES ON
ADMINISTRATIVE SYSTEM
IN TRANSITION

肖华孝 肖扬伟 肖小明 李 明 编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

变革中的行政体制改革研究/肖华孝等编著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-80234-988-9

I. ①变… II. ①肖… 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 (2013) 第 188932 号

书 名: 变革中的行政体制改革研究

著作责任者: 肖华孝等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-988-9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 260 千字

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

当今的世界，是一个科技发展日新月异、知识更新换代加速、各种创新令人目不暇接的世界。面对世界全球化加快和民众期望不断提高的挑战，政府部门自身的改革与创新，成为世界各国面临的共同课题。不论是发达国家还是欠发达国家，不论是西方国家还是社会主义国家，都企求通过政府体制机制的改革来增强公共管理的品质和成效，增强政府的治理能力，提升公共服务的能力，最终达到提高国家的综合竞争力和维护国家长治久安的目的。唯有改革，行政体制才有活力；唯有改革，方能满足民众的深深期盼。

西方国家自 20 世纪 70 年代末以来，掀起了一股行政改革的潮流。以英国、新西兰、澳大利亚、美国、德国、法国等国家为先鋒的西方发达国家，进行了程度不同、形式各异的行政改革。这波改革迅速波及到世界上其他国家。20 世纪 90 年代，一些新兴工业化国家和发展中国家如韩国、菲律宾等，也开始实行行政改革。尽管世界各国采取的措施形式不一、程度各异、效果不同，但其最终的目的是塑造一个全新的、高效的、廉洁的政府；重点在于建立一个扁平化、间接化管理、竞争力强的政府。这场以尊崇市场的价值取向，主张采取市场中的一些方法来革新政府的运动，尽管被冠之以不同的名号，如“新公共管理”、“企业家政府”、“以市场为基础的行政”等，但其中的内核还是相似，即对官僚制本身的积弊进行反思和改革，以使之更趋完善。

这股改革浪潮的出现也绝非偶然，它与西方国家相继进入后工业社会、生产力发展、市场经济逐渐成熟、民主化程度加剧、技术创新变革速度加快有关，也与私营部门采用良好的管理方法，树立了正确的“标杆”有关，全球化的压力和国内的环境转换成了西方各国行政改革的外部 and 内部因素。

中国作为世界大家庭的一员，也不可能独善其身于世界改革大潮之外。改革开放之后，自 1982 年开始，我国陆续进行了六次规模较大的行政体制改革。每一届政府都根据经济与社会发展进程的要求，在转变政府职能、调整组织机构、创新管理方式、依法行政等方面取得了一系列进展。十八大报告提出要继

进一步深化行政体制改革，要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系。优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方可探索省直接管理县（市）改革，深化乡镇行政体制改革。创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理。十八大后，党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》，行政体制改革又迈出新步伐。尽管中国的国情和行政体制与西方国家很不相同，也不可能按照西方的路子进行行政体制改革，但在行政管理的过程中一些带有共同性的问题还是存在的。因此，了解西方行政改革的最新进程，借鉴其行政改革中行之有效的一些理论、工具和方法，必将对我国行政体制改革有所裨益。

纵观西方国家和我国的行政改革，根本上是想解决两个问题：一是政府职能的定位问题，即政府应该管什么，政府管理职能的边界问题；二是政府的职能实现的方式如何创新的问题，即属于政府职能范围内的事情该如何管理的问题。本书正是以这两大主题为抓手，比较系统地考察了西方行政改革的历程，总结了我国历次行政改革的经验教训，以制度转型中的政府职能转变和方式创新为中心，重塑行政精神和行政价值观，并对我国的中央和地方关系进行了一些梳理，对大部制改革、省直管县等做法做了一些有益的探索。

全书由中国井冈山干部学院办公厅副主任、秘书处处长肖华孝提出立意和框架结构并负责全书的统稿并作序。其他各章分工如下：肖小明（中国井冈山干部学院讲师）负责编写第一、二、三章；肖扬伟（四川大学公共管理学院2012级博士生，中国井冈山干部学院讲师）负责编写第五、六、七章；李明（四川省社会科学院讲师）负责编写第四、八章。书中参考了大量国内外文献，限于篇幅，恐不能一一列出，特此一并表达谢意。由于作者学识有限，有些内容可能尚未述及，有些内容阐述可能不够深入，还请大家批评指正。

编 者

2013年4月

目录 >>> CONTENTS

第一章 行政改革概述

第一节 行政改革研究的背景与意义	2
一、行政改革研究的背景	2
二、行政改革研究的意义	10
第二节 行政改革的内涵和特点	11
一、行政改革的内涵	11
二、行政改革的特点	17

第二章 西方国家现代行政改革的理论趋势与现实启示

第一节 现代西方行政改革的主导性理论	22
一、新自由主义理论	22
二、公共选择理论 (public choice theory)	23
三、新公共管理理论 (new public management)	26
四、政府治理理论 (governmental governance)	29
五、新公共服务理论 (new public service)	31
六、后现代公共行政理论 (postmodern public administration)	34
七、新制度经济学理论	36
第二节 现代西方行政改革趋势	37
一、公共行政民主化	38
二、公共部门民营化	40

三、公共管理企业化	43
四、公共服务市场化	45
五、公共运营信息化	47
第三节 西方国家现代行政改革对我国的启示	49
一、新公共管理、新公共服务运动的启示	49

第三章 改革开放以来中国行政体制改革的历程回顾与经验总结

第一节 中国行政体制改革的历程回顾	62
一、1982 年的改革	62
二、1988 年的改革	66
三、1993 年的改革	69
四、1998 年的改革	71
五、2003 年的改革	72
六、2008 年机构改革	74
第二节 中国行政机构改革成就和经验总结	77
一、我国行政机构的主要成就	77
二、中国行政机构改革的成效和基本经验	83
三、中国行政机构改革的教训	86
四、在新的历史起点上进一步推进改革	87

第四章 社会转型中的行政改革

第一节 社会转型的内涵与特点	92
一、社会转型的内涵	93
二、社会转型的特点	94
第二节 社会转型中的行政改革的制度安排	97
一、西方主要国家社会转型及政府改革	97
二、中国社会转型对政府提出的挑战	103
三、应对挑战,政府应着力进行的行政改革	108
第三节 社会转型中行政精神的塑造	112
一、西方国家社会转型中行政精神塑造	113

二、中国社会转型中行政精神塑造	116
-----------------------	-----

第五章 全球化背景下的政府管理创新

第一节 全球化与政府管理创新	121
一、全球化使政府公共行政的功能国际化	122
二、使政府的服务方式向服务行政发展	123
三、全球化使政府公共行政在同一时期性质趋同、目标多元化	124
四、全球化使政府职能的内容发生改变	125
五、全球化要求官僚制结构作出重大变革	126
第二节 建国以来我国政府管理模式的变迁	127
一、“强政府—弱社会”管理模式（1949～1966年）	128
二、“弱政府—弱社会”政府管理模式（1966～1978年）	130
三、“强政府—强社会”政府管理模式（1978年至今）	132
第三节 我国政府管理现状及创新途径	134
一、我国政府管理现状及挑战分析	134
二、我国政府管理创新的途径	139

第六章 中国行政价值的重塑

第一节 价值与行政价值	151
一、价值与行政价值的内涵	151
二、行政价值的结构	154
三、行政价值的特点与功能	157
第二节 西方公共行政价值观的演变	160
一、奉行效率至上的传统公共行政	161
二、重视公平与正义的新公共行政	163
三、推崇市场化和企业化的新公共管理	165
四、民主价值的重新定位的新公共服务	166
第三节 当代中国行政价值的现状及重塑	168
一、当代中国行政价值现状	168
二、当代中国行政价值的重塑	174

第七章 政府职能的变革、优化与整合

第一节 政府职能的变革的背景	185
一、全球化是政府职能转变的外因	185
二、公民社会的兴起和公民参与意识的迸发是政府职能转变的关键	187
三、政府自身遭遇的危机是政府职能转变的内因	190
第二节 政府职能合理界定与职能结构的调整	192
一、我国政府职能转变研究的基本认识前提	192
二、政府角色和政府职能转变	197
第三节 政府职能转变路径分析	204
一、规范市场经济体制, 强化政府的市场监管职能	204
二、加强宏观调控, 完善政府的经济调节职能	208
三、放松管制, 大力培育社会中介组织	212
四、加快财政支出公共性建设, 建立公共财政与政府职能互动机制	214

第八章 中央与地方关系及行政区划改革

第一节 我国地方行政改革	218
一、省直管县改革	218
二、大部制改革	223
三、行政执法体制改革	230
四、乡镇政府体制改革	232
第二节 中央与地方关系	233
一、中央与地方关系的调整历程	233
二、中央与地方关系的悖论	237
三、调整中央与地方关系问题的路径选择	240
第三节 行政改革的理性思考与展望	242
一、行政改革的理性思考	242
二、行政改革的未来展望——由行政管理走向公共行政	246
参考文献	251

行政改革理论与实践

第一章

行政改革概述

第一节 行政改革研究的背景与意义

行政改革是政府自我扬弃与完善的永恒选择。追求政府管理的完美与高效是人类文明价值诉求的重要内容。可以说,只要有政府,就一定会产生行政改革问题。当然,不同社会形态、不同科技水平、不同环境状态下的政府,其改革价值诉求也会有很大差异。随着经济全球化和科技信息化的快速发展;国与国之间政治、经济、社会、文化交往日益密切,一种成功的行政改革模式很快就成为其他国家政府学习与效仿的对象。因此,不同国家政府的行政改革在普遍价值诉求方面的差异会逐步缩小。同时,各国行政改革在相互借鉴、相互交流、相互学习过程中,又结合本国、本地的实际情况,因地制宜地进行吸收、融合与创新。创新后的行政改革模式又可能成为他国政府改革的效仿对象。一个典型的例子就是中国的科举考试制度与西方公务员制度的相互影响。曾经是中国封建社会选拔人才的科举考试制度,深刻影响了西方国家公务员制度设计。随后,逐渐成熟的西方公务员制度又成为我国政府公务员制度建立与完善的主要参照。可见,研究任何一国的行政改革,其研究背景必然要放到国内外大环境中去考量。

一、行政改革研究的背景

研究行政改革背景,是进一步深化我国行政改革的前提条件之一。客观分析我国行政改革的国内外环境背景及其影响,可以准确把握我国行政改革的定位、方向与对策。

(一) 行政改革研究的国际背景

新时期,我国行政改革肇始于1982年的政府机构改革,具体改革动议与措施可以追溯至五届人大四次会议(1978年9月13日)。该会结束后,国务院就开始有步骤地着手进行国务院和所属各部、委以及地方政府的机构改革。几乎与此同时,西方主要发达国家都在为克服政府管理失灵而进行一场名为新公共管理运动的浩大政府改革。在经济全球化的竞争压力下,各国政府不断创新行政管理模式,提高政府管理质量,充分迎接科学技术迅猛发展和信息化浪潮的挑战,通过行政改革不断提升政府在综合国力竞争中的作用。

1. 全球化对行政改革的深远影响

应该说,全球化是世界各国行政改革的外在压力之一。全球化内容甚广,包括经济、政治、文化等内容。但经济的全球化以其经济资源流动的便利性,在全球范围内进行配置,形成了世界性市场,这对各国政府管理产生了至关重要的影响作用。

(1) 全球化导致了激烈的国际竞争,要求提高各国政府管理效率和质量。全球化时代背景下的国家竞争,是综合国力的竞争。而政府在国家综合国力和国际竞争力方面占有主导地位,这使得各国政府不得不锐意改革。通过政府改革,提高经济资源在全球经济体系中配置与使用效率,提高政府正确制定政策和发展战略的能力。同时,在经济全球化过程中,一些公共行政事务沟通与合作已经超出了传统意义上国家主权的边界,各民族国家政府必须交出部分行政权力由国际机构执行。如果已有的国际惯例与国际条约正在发挥作用,后加入国家政府也必须修改自己的规则,改革自身体制,使其行为符合国际惯例。

(2) 全球化要求后发展国家政府充分学习与借鉴发达国家政府改革后的成功经验。全球化的快速发展,首先触动了发达国家政府管理中的深层次弊端,这就意味着先行改革的发达国家,其多种改革理念和做法对其他国家和地区政府起着明显的外部示范效应。为此,后发展国家要反思自己政府的角色和功能,限制政府作用范围并转变政府作用的方式,学习发达国家成熟、完善的市场制度。学习其如何提高回应公民需求的能力。在全球化的条件下,发达国家政府先行改革的一个重要趋势就是加强政府与利益相关者及其他经济活动者之间的合作伙伴关系。因此,后发展国家政府必须充分培养与外国政府、国际

组织、非政府组织、外国公民和跨国公司打交道的能力^①。

(3) 全球化要求政府在关键领域充分发展“指导与掌舵”作用。全球化给各个国家和地区带来了前所未有的外部竞争压力,这就犹如逆水行舟,不进则退。全球化要求政府着眼于那些决定国家命运和前途的政治、经济、教育、科技和国防等领域的主导作用;同时,政府积极转变职能,改变对企业经营过度干预的做法,创造公平、公正、公开且各产权主体平等竞争的市场环境,鼓励各类企业走出国门,参与全球经济分工。全球化还要求政府服务于知识经济发展,进一步将政府职能转移到科技发展、教育卫生等公共服务职能上来,特别是加强对教育和科技的投入,推动知识传播与扩散,培育优良的人力资本,切实建设创新型国家^②。

2. 信息化技术使政府管理产生工具性革命

20 世纪 70 年代以来,随着微电子、光电子技术和电子学的进步,以及卫星通讯、遥感和全球定位系统、宽频带高速数字综合网络、信息压缩与高速传输、人工智能和多媒体技术等信息科技的迅猛发展,人类步入一个以信息化为特征的新时代。以信息化技术为代表的现代科技革命深刻地改变了经济结构、社会结构和生活方式,并对政府管理产生了工具性革命。经合组织于 1998 年 3 月发表一份报告,指出信息技术对行政的影响主要体现在:

(1) 重塑政府与信息社会的关系。政府作为政策制定者,要承担起信息技术创新、利用的战略规划和引导责任,提供信息技术应用的相关规则,善于利用信息技术来提高政府公共管理与公共事务的能力。

(2) 建立新型的合作伙伴关系。信息技术深深地改变着政府与其他社会单元之间的关系。政府垄断信息以及传统的政府权威受到挑战,政府必须与其他社会单元建立新型的合作伙伴关系。

(3) 改变政府结构。传统政府结构可能只适于实现政府的某一个功能(如执法);而在为公民提供多元化服务方面,信息化则为政府提供了替代的组织模式。

(4) 越级等级制。信息技术提供了强大而开放的信息系统,从而使不同

^① 张璋:“20 世纪 80 年代以来的全球行政改革:背景、理论、举措与经验”,《北京行政学院学报》,2002 年第 4 期。

^② 唐铁汉:“我国行政管理体制改革的国际国内环境分析”,《咨询与研究》,2006 年第 7 期。

层次的行政单位能摆脱传统的层级节制的管理方式。因为传统的金字塔式的权力结构和政府运作方式不再适应经济社会发展需求。借助信息技术,可以有效实现政府管理的扁平化和网络化行为,进而为不同层级行政单位合作提供了新的途径。

(5) 伦理和信任问题。信息化意味着愈来愈多的敏感信息流过互联网,政府将更加透明化^①。

应该说,以信息化技术为代表的现代科技革命,改变了传统政府管理赖以存在的社会基础。公民的科学文化水平大幅提高,使用现代信息网络能力更强,对社会公共事务管理水平要求也更高,时效性也更强,这必然促使以集中管理分层结构为主要特征的工业化时代的大政府,转变为以知识经济为基础的现代电子政府。

3. 国外新公共管理运动对行政改革的影响

20 世纪最后 20 年,世界主要发达国家要求以“更小的政府提供更好的服务”的政府改革诉求席卷了世界主要发达国家,继而很快扩展到全球其他发展中国家和东欧的转型国家。这场改革浪潮以 1979 年英国撒切尔夫人在英国和 1980 年里根在美国上台执政为标志,在全球掀起了一场名为“新公共管理”运动的行政改革潮流。新公共管理运动几乎席卷了全球所有国家和地区,传统行政管理体制的所有方面和环节都受到重新审视与检验。国外新公共管理运动的兴起,直接原因是由于传统官僚体制弊端、政府规模膨胀、财政赤字压力以及公民缺乏信任而引起的。

(1) 国外主要发达国家以理性官僚制为主要特征的传统行政模式逐渐与时代发展不相适应。20 世纪中下半叶以来,西方主要发达国家相继步入信息时代和后工业社会,因此,基于工业化时代为存在基础的传统公共行政模式逐渐失效或过时,成了一种僵化的和无效率的政府管理模式。欧文·E. 休斯认为,传统公共行政模式的主要弊端“首先在于政治控制模式既不充分也不合乎逻辑,实际上,要对政治与行政进行严格区分永远都是不现实的;其次韦伯提出官僚制理论能提供技术性效率的观点已经不大得到人们广泛的认同了,与

^① PUMA: “Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: A Study of Five OECD Countries”. Http: //www. oecd. org/puma.

此相关,官僚制还可能产生其他的一些社会问题,尤其可能会出现非民主化趋势。最后,官僚制的思想背离了自由,而且与市场作用相比,效率太低^①。”

(2) 国外政府规模在 20 世纪 50~70 年代空前扩大。主要表现为:政府机构和人员的迅速增加;政府干预经济和社会生活的程度、范围增加;政府生产和提供的公共物品和服务数量不断攀升;政府购买和消费的社会产品在其绝对数量和相对数量上都大幅上升。正是以经济社会管理为手段的政府规模过度扩张,妨碍了市场充分竞争,扭曲了价格机制,降低了社会资源的配置效率。在社会管理与公共服务职能上的过度管制,为政府垄断提供公共物品和服务创造条件,从而降低了政府服务的低效,打击了第三部门和非政府组织的积极性。同时广泛的政府管制,也为政府官员提供更多的寻租机会,限制了人们选择服务的自由,引起人们抵制。

(3) 财政赤字危机是国外新公共管理运动的直接改革动因。西方几个主要发达国家在新公共管理运动兴起之前,都承担着巨大的财政赤字负担。1979 年英国撒切尔夫人执掌唐宁街 10 号之前,英国财政赤字连续 50 年。1975 年英国财政赤字竟达 GDP 的 9%,而 1973 年至 1979 年年均经济增长率仅为 2.3%,但同期政府开支规模逼近 GDP 的 60%^②。美国里根总统执政期间,1981 年发生财政赤字 789 亿美元,到 1986 年高达 2207 亿美元。日本中央财政发生过若干次不同程度的危机,其中最为严重的是 1975 年以来的财政赤字危机。当年用于弥补赤字的国债收入占财政收入的比重由 1975 年的 25.3% 快速上升到 1979 年达到 34.7%^③。国外主要发达国家政府财政压力可分为三种类型:即以福利规模过度引起财政压力的美欧类型、以积极财政政策过度引起财政压力的日本类型和以在新国际经济环境中遭遇危机引起财政压力的韩国类型。消除财政赤字危机是国外政府改革的直接目标之一。

(4) 公民对政府缺乏信任,使得西方政府改革势在必行。由政府财政赤字危机引发了政府管理与服务危机,产生了一系列社会及政治问题。政府处于

① [澳] 欧文·E. 休斯著,彭和平等译:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 46 页。

② 摩根大通:“英国目前经济状况与 70 年代一样严重”。<http://www.fx168.com/fx168html/20100210/20100210170383080.htm>。

③ 张如石、宁宝山:“试论 70 年代以来的一些国家解决财政赤字的措施”,《外国经济与管理》,1993 年第 4 期。

各方批评之中,社会中弥漫着对政府的不信任情绪。美国前总统克林顿在国家绩效评估委员会(NPR)报告中曾指出:未来国家绩效评估委员会能够削减(财政)赤字,但不仅仅是削减开支,还包括一个信任赤字的问题。“政府中的信任正在衰落”的情况较为严重。1964年,3/4的美国大众认为联邦政府大部分时间可以做正确的事;到了今天,有这种看法的人只有1/4。在州政府层次上状况稍好,但有些调查表明,公众对政府的信任情况比这还要糟糕。不仅是美国如此,许多国家的政府也面临着同样的问题^①。

正是由于传统公共行政管理范式的弊端突显,再加上国外主要发达国家政府规模扩张,产生了严重的财政赤字危机与公民信任危机。这些难题促使了西方主要发达国家在应对政府危机时均采取极其相似的改革办法对此作出回应。这一回应的本质是各国政府对知识经济社会和信息时代政府公共管理模式的探索,进而从根本调整国家与社会、政府与市场、政府与公民、政府与企业的关系,力图更好地发挥政府作用,实现政府治理的观念、结构、方式和方法的根本变革。变革的主要做法是:“①在政府组织中进行分权,将责任转移至较低一级的政府部门;②重新审视政府应该做什么,应该付出什么,哪些是政府应该付出的却没有付出,哪些是既没有去做也没用付出;③削减公共服务规模,实行公共活动的民营化与公司化;④需求更富成本——效益的公共服务提供途径,如签约外包、市场机制及使用者付费等;⑤顾客取向,包括为公共服务提供明晰的质量标准;⑥实行标杆管理和绩效评估;⑦简化规制、降低成本的改革^②。”

(二) 行政改革研究的国内环境

党的十八大的召开,这是我国政治生活中的一件大事。会上提出了“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^③的宏伟目标。但新形势下国内经济社会发展面临众多困难。经济增速放缓,自然资源消耗过多,环境破坏严重。在社会转型、体制转轨的快速推进

① 张成福:“重建政府与公民的信任关系”,《国家行政学院学报》,2003年第3期。

② [美]戴维·奥斯本等:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,中国人民大学出版社2002年版,第8~9页。

③ 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2012年版,第26页。

中,我国积累了大量的社会矛盾和社会冲突。尽管我国改革开放取得了巨大成就,但是人们对改革的认同度在下降。同时随着我国综合实力的快速提升,在国际社会中的影响力越来越大,但崛起的中国不断地被西方国家妖魔化。因此,我国行政改革面临着进一步完善社会主义市场经济体制、加强和创新社会管理、不断满足人民群众的公共需求以及推进社会主义政治文明建设的新的国内环境。而当前我国行政管理体制还不能适应这一新的国内环境。因此,加快政府行政改革,全力推进政府管理的科学化、现代化与规范化步伐,按照转变政府职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求,加快建立法治政府、廉洁政府、责任政府、高效政府以及服务型政府。

1. 健全和完善社会主义市场经济体制,迫切要求加快行政体制改革

目前,我国政府行政管理体制与社会主义市场经济体制还不完全适应,两者矛盾比较突出。政府职能转变还不到位,政企、政资、政事、政府与市场中介组织还没有完全分开。市场中的行政垄断、行业垄断和地区壁垒依然存在,政府依然管理了很多不应该管且又管不好的事情。居民贫富差距逐渐拉大,收入分配制度迟迟不能出台。国有企业改革特别是垄断国有行业企业改革步伐迟缓,产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代化公司治理机构还不普遍。民营经济仍会撞上看得见、进不去的玻璃门,难以进入传统垄断领域公平参与竞争。在当前国际国内经济社会发展环境恶化的新形势下,更要迫切要求改革不合宜的政府管理方式、管理体制和管理方法,建立现代政府管理制度与治理模式。

2. 加强和创新社会管理,迫切要求提高政府社会管理能力与危机管理能力

自改革开放以来,我国经历了一场全面、复杂、深刻的社会全方位变迁。经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,导致了新时期我国群体性事件冲突不断。2005年中国社会科学院发表的《社会蓝皮书》表明,从1993~2003年间,中国发生的群体性事件数量已由1万起增加到6万起,参与人数也由约73万人增加到约307万人^①。到2011年,

^① 汝信、陆学艺、李培林主编:《社会蓝皮书:2005年社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2005年版。