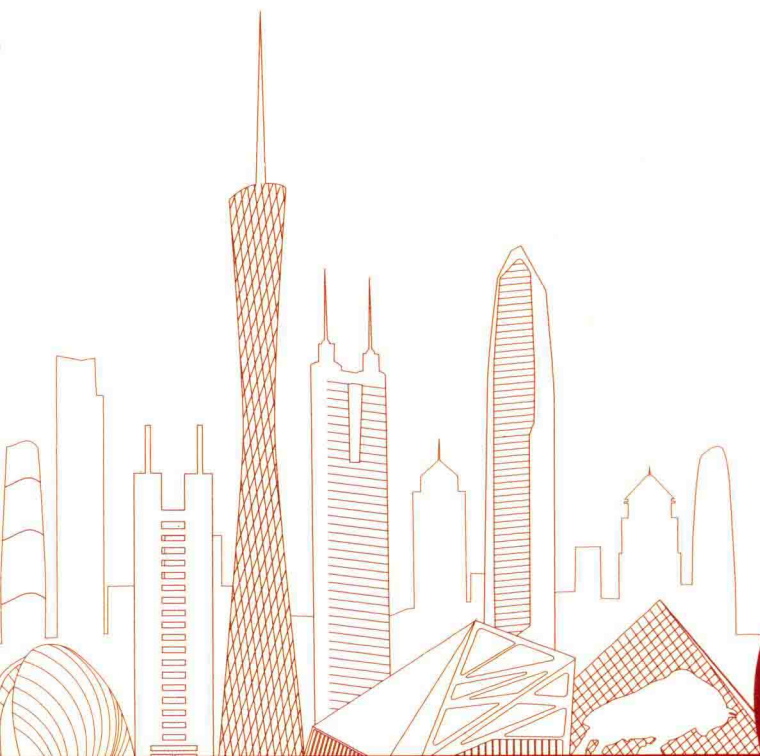




广东改革开放40年研究丛书



广东行政管理体制改革40年

Guangdong Xingzheng Guanli Tizhi Gaige 40 Nian

陈天祥 等 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



广东改革开放40年研究丛书



广东行政管理体制改革40年

Guangdong Xingzheng Guanli Tizhi Gaige 40 Nian

陈天祥 等著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

广东行政管理体制改革 40 年/陈天祥等著. —广州: 中山大学出版社,
2018. 12

(广东改革开放 40 年研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 306 - 06502 - 5

I. ①广… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—体制改革—研究—广东 IV. ①D625. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 277548 号

出 版 人: 王天琪

责任编辑: 周 玠 王延红

封面设计: 林绵华

版式设计: 林绵华

责任校对: 王 璞

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84110771, 84111997, 84110779, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州家联印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 20.75 印张 350 千字

版次印次: 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 92.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

广东改革开放 40 年研究丛书

编委会

主任 傅 华

副主任 蒋 斌 宋珊萍

委员 (按姓氏笔画排序)

丁晋清 王天琪 王 珺 石佑启

卢晓中 刘小敏 李宗桂 张小欣

陈天祥 陈金龙 周林生 陶一桃

隋广军 彭壁玉 曾云敏 曾祥效

创造让世界刮目相看的新的更大奇迹

——“广东改革开放40年研究丛书”总序

中国的改革开放走过了40年的伟大历程。在改革开放40周年的关键时刻，习近平总书记亲临广东视察并发表重要讲话，这是广东改革发展史上具有里程碑意义的大事、喜事。总书记充分肯定广东改革开放40年来所取得的巨大成就，并提出了深化改革开放、推动高质量发展、提高发展平衡性和协调性、加强党的领导和党的建设等方面的工作要求，为广东新时代改革开放再出发进一步指明了前进方向，提供了根本遵循。深入学习宣传贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，系统总结、科学概括广东改革开放40年的成就、经验和启示，对于激励全省人民高举新时代改革开放旗帜，弘扬敢闯敢试、敢为人先的改革精神，以更坚定的信心、更有力的举措把改革开放不断推向深入，创造让世界刮目相看的新的更大奇迹，具有重要意义。

第一，研究广东改革开放，要系统总结广东改革开放40年的伟大成就，增强改革不停顿、开放不止步的信心和决心。

广东是中国改革开放的排头兵、先行地、实验区，在改革开放和现代化建设中始终走在全国前列，取得了举世瞩目的辉煌成就，展现了改革开放的磅礴伟力。

实现了从一个经济比较落后的农业省份向全国第一经济大省的历史性跨越。改革开放40年，是广东经济发展最具活力的40年，是广东经济总量再上新台阶、实现历史性跨越的40年。40年来，广东坚持以经济建设为中心，锐意推进改革，全力扩大开放，适应、把握、引领经济发展新常态，坚定不移地推进经济结构战略性调整、经济持续快速健康发展。1978—2017年，广东GDP从185.85亿元增加到89879.23亿元，增长约482.6倍，占全国的10.9%。1989年以来，广东GDP总量连续29年稳居全国首位，成为中国第一经济大省。经济总量先后超越新加坡、中国香港和台湾地区，

2017 年超过全球第 13 大经济体澳大利亚，进一步逼近“亚洲四小龙”中经济总量最大的韩国，处于世界中上等收入国家水平。

实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的历史性变革。改革开放 40 年，是广东始终坚持社会主义市场经济改革方向、深入推进经济体制改革的 40 年，是广东社会主义市场经济体制逐步建立和完善的 40 年。40 年来，广东从率先创办经济特区，率先引进“三来一补”、创办“三资”企业，率先进行价格改革，率先进行金融体制改革，率先实行产权制度改革，到率先探索行政审批制度改革，率先实施政府部门权责清单、市场准入负面清单和企业投资项目清单管理，率先推进供给侧结构性改革，等等，在建立和完善社会主义市场经济体制方面走在全国前列，极大地解放和发展了社会生产力，同时在经济、政治、文化、社会和生态文明建设领域的改革也取得了重大进展。

实现了从封闭半封闭到全方位开放的历史性转折。改革开放 40 年，是广东积极把握全球化机遇、纵深推进对外开放的 40 年，是广东充分利用国际国内两个市场、两种资源加快发展的 40 年。开放已经成为广东的鲜明标识。40 年来，广东始终坚持对内、对外开放，以开放促改革、促发展。从创办经济特区、开放沿海港口城市、实施外引内联策略、推进与港澳地区和内地省市区的区域经济合作，到大力实施“走出去”战略、深度参与“一带一路”建设、以欧美发达国家为重点提升利用外资水平、举全省之力建设粤港澳大湾区，广东开放的大门越开越大，逐步形成了全方位、多层次、宽领域、高水平的对外开放新格局。

实现了由要素驱动向创新驱动的历史性变化。改革开放 40 年，是广东发展动力由依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动的 40 年，是广东经济发展向更高级阶段迈进的 40 年。改革开放以来，广东人民以坚强的志气与骨气不断增强自主创新能力和实力，把创新发展主动权牢牢掌握在自己手中。从改革开放初期，广东以科技成果交流会、技术交易会等方式培育技术市场，成立中国第一个国家级高科技产业集聚的工业园区——深圳科技工业园，到实施科教兴粤战略、建设科技强省、构建创新型广东和珠江三角洲国家自主创新示范区，广东不断聚集创新驱动“软实力”，区域创新综合能力排名跃居全国第一。2017 年，全省研发经费支出超过 2 300 亿元，居全国第一，占地区生产总值比重达 2.65%；国家级高新技术企业 3 万家，跃居全国第一；高新技术产品产值达 6.7 万亿元。有效发明专利量及专利综合实力连续多年居全国首位。



实现了从温饱向全面小康迈进的历史性飞跃。改革开放40年，是全省居民共享改革发展成果、生活水平显著提高的40年，是全省人民生活从温饱不足向全面小康迈进的40年。1978—2017年，全省城镇居民、农村居民人均可支配收入分别增长了98倍和81倍，从根本上改变了改革开放前物资短缺的经济状况，民众的衣食住行得到极大改善，居民收入水平和消费能力快速提升。此外，推进基本公共服务均等化，惠及全民的公共服务体系进一步建立；加大底线民生保障资金投入力度，社会保障事业持续推进；加快脱贫攻坚步伐，努力把贫困地区短板变成“潜力板”，不断提高人民生活水平，满足人民对美好生活的期盼。

实现了生态环境由问题不少向逐步改善的历史性转变。改革开放40年，是广东对生态环境认识发生深刻变化的40年，是广东生态环境治理力度不断加大的40年，是广东环境质量由问题不少转向逐步改善的40年。广东牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚决守住生态环境保护底线，全力打好污染防治攻坚战，生态环境持续改善。全省空气质量近3年连续稳定达标，大江大河水质明显改善，土壤污染防治扎实推进。新一轮绿化广东大行动不断深入，绿道、古驿道、美丽海湾建设等重点生态工程顺利推进，森林公园达1373个、湿地公园达203个、国家森林城市达7个，全省森林覆盖率提高到59.08%。

40年来，广东充分利用毗邻港澳的地理优势，大力推进粤港澳合作，率先基本实现粤港澳服务贸易自由化，全面启动粤港澳大湾区建设，对香港、澳门顺利回归祖国并保持长期繁荣稳定、更好地融入国家发展大局发挥了重要作用，为彰显“一国两制”伟大构想的成功实践做出了积极贡献。作为中国先发展起来的区域之一，广东十分注重推动国家区域协调发展战略的实施，加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，对口支援新疆、西藏、四川等地取得显著成效，为促进全国各地共同发展、共享改革成果做出了积极贡献。

第二，研究广东改革开放，要深入总结广东改革开放40年的经验和启示，厚植改革再出发的底气和锐气。

改革开放40年来，广东在坚持和发展中国特色社会主义事业中积极探索、大胆实践，不仅取得了辉煌成就，而且积累了宝贵经验。总结好改革开放的经验和启示，不仅是对40年艰辛探索和实践的最好庆祝，而且能为新时代推进中国特色社会主义伟大事业提供强大动力。40年来，广东经济社会发展之所以能取得历史性成就、发生历史性变革，最根本的原因就在于党

中央的正确领导和对广东工作的高度重视、亲切关怀。改革开放以来，党中央始终鼓励广东大胆探索、大胆实践。特别是进入新时代以来，每到重要节点和关键时期，习近平总书记都及时为广东把舵定向，为广东发展注入强大动力。2012年12月，总书记在党的十八大后首次离京视察就到了广东，做出“三个定位、两个率先”的重要指示。2014年3月，总书记参加第十二届全国人大第二次会议广东代表团审议，要求广东在全面深化改革中走在前列，努力交出物质文明和精神文明两份好答卷。2017年4月，总书记对广东工作做出重要批示，对广东提出了“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”要求。2018年3月7日，总书记参加第十三届全国人大第一次会议广东代表团审议并发表重要讲话，嘱咐广东要做到“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”。2018年10月，在改革开放40周年之际，习近平总书记再次亲临广东视察指导并发表重要讲话，要求广东高举新时代改革开放旗帜，以更坚定的信心、更有力的措施把改革开放不断推向深入，提出了深化改革开放、推动高质量发展、提高发展平衡性和协调性、加强党的领导和党的建设四项重要要求，为新时代广东改革发展指明了前进方向，提供了根本遵循。广东时刻牢记习近平总书记和党中央的嘱托，结合广东实际创造性地贯彻落实党的路线、方针、政策，自觉做习近平新时代中国特色社会主义思想的坚定信仰者、忠实践行者，努力为全国的改革开放探索道路、积累经验、做出贡献。

坚持中国特色社会主义方向，使改革开放始终沿着正确方向前进。我们的改革开放是有方向、有立场、有原则的，不论怎么改革、怎么开放，都要始终坚持中国特色社会主义方向不动摇。在改革开放实践中，广东始终保持“不畏浮云遮望眼”的清醒和“任凭风浪起，稳坐钓鱼船”的定力，牢牢把握改革正确方向，在涉及道路、理论、制度等根本性问题上，在大是大非面前，立场坚定、旗帜鲜明，确保广东改革开放既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，在根本性问题上不犯颠覆性错误，使改革开放始终沿着正确方向前进。

坚持解放思想、实事求是，以思想大解放引领改革大突破。解放思想是正确行动的先导。改革开放的过程就是思想解放的过程，没有思想大解放，就不会有改革大突破。广东坚持一切从实际出发，求真务实，求新思变，不断破除思想观念上的障碍，积极将解放思想形成的共识转化为政策、措施、制度和法规。坚持解放思想和实事求是的有机统一，一切从国情省情出发、从实际出发，既总结国内成功做法又借鉴国外有益经验，既大胆探索又脚踏



实地，敢闯敢干，大胆实践，多出可复制、可推广的新鲜经验，为全国改革提供有益借鉴。

坚持聚焦以推动高质量发展为重点的体制机制创新，不断解放和发展社会生产力。改革开放就是要破除制约生产力发展的制度藩篱，建立充满生机和活力的体制机制。改革每到一个新的历史关头，必须在破除体制机制弊端、调整深层次利益格局上不断啃下“硬骨头”。近年来，广东坚决贯彻新发展理念，着眼于推动经济高质量发展，不断推进体制机制创新。例如，坚持以深化科技创新改革为重点，加快构建推动经济高质量发展的体制机制；坚持以深化营商环境综合改革为重点，加快转变政府职能；坚持以粤港澳大湾区建设合作体制机制创新为重点，加快形成全面开放新格局；坚持以构建“一核一带一区”区域发展格局为重点，完善城乡区域协调发展体制机制；坚持以城乡社区治理体系为重点，加快营造共建共治共享社会治理格局，奋力开创广东深化改革发展新局面。

坚持“两手抓、两手都要硬”，更好地满足人民精神文化生活新期待。只有物质文明建设和精神文明建设都搞好、国家物质力量和精神力量都增强、人民物质生活和精神生活都改善、综合国力和国民素质都提高，中国特色社会主义事业才能顺利推向前进。广东高度重视精神文明建设，坚持“两手抓、两手都要硬”，坚定文化自信、增强文化自觉，守护好精神家园、丰富人民精神生活；深入宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，大力培育和践行社会主义核心价值观，深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，教育引导广大干部群众特别是青少年坚定理想信念，培养担当民族复兴大任的时代新人；积极选树模范典型，大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神；深入开展全域精神文明创建活动，不断提升人民文明素养和社会文明程度；大力补齐文化事业短板，高质量发展文化产业，不断增强文化软实力，更好地满足人民精神文化生活新期待。

坚持以人民为中心的根本立场，把为人民谋幸福作为检验改革成效的根本标准。改革开放是亿万人民自己的事业，人民是推动改革开放的主体力量。没有人民的支持和参与，任何改革都不可能取得成功。广东始终坚持以人民为中心的发展思想，坚持把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，坚持人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革开放，依靠人民创造历史伟业；始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，让改革发展成果更好地惠及广大人民群众，让群众切身感受到改革开放的红利；始终坚持从人民群众普遍关注、反映强烈、反复出现的民生问题入

手，紧紧盯住群众反映的难点、痛点、堵点，集中发力，着力解决人民群众关心的现实利益问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

坚持科学的改革方法论，注重改革的系统性、整体性、协同性。只有坚持科学方法论，才能确保改革开放蹄疾步稳、平稳有序地推进。广东坚持以改革开放的眼光看待改革开放，充分认识改革开放的时代性、体系性、全局性问题，注重改革开放的系统性、整体性、协同性。注重整体推进和重点突破相促进相结合，既全面推进经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设等诸多领域改革，确保各项改革举措相互促进、良性互动、协同配合，又突出抓改革的重点领域和关键环节，发挥重点领域“牵一发而动全身”、关键环节“一子落而满盘活”的作用；注重加强顶层设计，和“摸着石头过河”的改革方法相结合，既发挥“摸着石头过河”的基础性和探索性作用，又发挥加强顶层设计的全面性和决定性作用；注重改革与开放的融合推进，使各项举措协同配套、同向前进，推动改革与开放相互融合、相互促进、相得益彰；注重处理好改革发展与稳定之间的关系，自觉把握好改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度，把不断改善人民生活作为处理改革发展与稳定关系的重要结合点，在保持社会稳定中推进改革发展，在推进改革发展中促进社会稳定，进而实现推动经济社会持续健康发展。

坚持和加强党的领导，不断提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。坚持党的领导，是改革开放的“定盘星”和“压舱石”。40年来，广东改革开放之所以能够战胜各种风险和挑战，取得举世瞩目的成就，最根本的原因就在于坚持党的领导。什么时候重视党的领导、加强党的建设，什么时候就能战胜困难、夺取胜利；什么时候轻视党的领导、漠视党的领导，什么时候就会经历曲折、遭受挫折。广东坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个坚决维护”，始终在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致；注重加强党的政治建设，坚持党对一切工作的领导，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党总揽全局、协调各方。

第三，研究广东改革开放，要积极开展战略性、前瞻性研究，为改革开放再出发提供理论支撑和学术支持。

改革开放是广东的根和魂。在改革开放40周年的重要历史节点，习近



平总书记再次来到广东，向世界宣示中国改革不停顿、开放不止步的坚定决心。习近平总书记视察广东重要讲话，是习近平新时代中国特色社会主义思想的理论逻辑和实践逻辑在广东的展开和具体化，是我们高举新时代改革开放旗帜、以新担当新作为把广东改革开放不断推向深入的行动纲领，是我们走好新时代改革开放之路的强大思想武器。学习贯彻落实习近平总书记视察广东重要讲话精神，是当前和今后一个时期全省社会科学理论界的头等大事和首要政治任务。社会科学工作者应发挥优势，充分认识总书记重要讲话精神的重大政治意义、现实意义和深远历史意义，以高度的政治责任感和历史使命感，深入开展研究阐释，引领和推动全省学习宣传贯彻工作往深里走、往实里走、往心里走。

加强对重大理论和现实问题的研究，为改革开放再出发提供理论支撑。要弘扬广东社会科学工作者“务实、前沿、创新”的优良传统，增强脚力、眼力、脑力、笔力，围绕如何坚决贯彻总书记关于深化改革开放的重要指示要求，坚定不移地用好改革开放“关键一招”，书写好粤港澳大湾区建设这篇大文章，引领带动改革开放不断实现新突破；如何坚决贯彻总书记关于推动高质量发展的重要指示要求，坚定不移地推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革；如何坚决贯彻总书记关于提高发展平衡性和协调性的重要指示要求，坚定不移地推进城乡、区域、物质文明和精神文明协调发展与法治建设；如何坚决贯彻总书记关于加强党的领导和党的建设的重要指示要求，坚定不移地把全省各级党组织锻造得更加坚强有力、推动各级党组织全面进步全面过硬；等等，开展前瞻性、战略性、储备性研究，推出一批高质量研究成果，为省委、省政府推进全面深化改革开放出谋划策，当好思想库、智囊团。

加强改革精神研究，为改革开放再出发提供精神动力。广东改革开放40年波澜壮阔的伟大实践，不仅打下了坚实的物质基础，也留下了弥足珍贵的精神财富，这就是敢闯敢试、敢为人先的改革精神。这种精神是在广东改革开放创造性实践中激发出来的，它是一种解放思想、大胆探索、勇于创造的思想观念，是一种不甘落后、奋勇争先、追求进步的责任感和使命感，是一种坚韧不拔、自强不息、锐意进取的精神状态。当前，改革已经进入攻坚期和深水区，剩下的都是难啃的硬骨头，更需要弘扬改革精神才能攻坚克难，必须把这种精神发扬光大。社会科学工作者要继续研究、宣传、阐释好改革精神，激励全省广大党员干部把改革开放的旗帜举得更高更稳，续写广东改革开放再出发的新篇章。

加强对广东优秀传统文化和革命精神的研究，为改革开放再出发提振精气神。总书记在视察广东重要讲话中引用广东的历史典故激励我们担当作为，讲到虎门销烟等重大历史事件，讲到洪秀全、文天祥等历史名人，讲到广东的光荣革命传统，讲到毛泽东、周恩来等一大批曾在广东工作生活的我们党老一辈领导人，以此鞭策我们学习革命先辈、古圣先贤。广大社会科学工作者要加强对广东优秀传统文化和革命精神的研究，激励全省人民将其传承好弘扬好，并化作新时代敢于担当的勇气、奋发图强的志气、再创新局的锐气，创造无愧于时代、无愧于人民的新业绩。

广东有辉煌过去、美好的现在，一定有灿烂的未来。这次出版的“广东改革开放 40 年研究丛书”（14 本），对广东改革开放 40 年巨大成就、实践经验和未来前进方向等问题进行了系统总结和深入研究，内容涵盖总论、经济、政治、文化、社会、生态文明、教育、科技、依法治省、区域协调、对外开放、经济特区、海外华侨华人、从严治党 14 个方面，为全面深入研究广东改革开放做了大量有益工作，迈出了重要一步。在隆重庆祝改革开放 40 周年之际，希望全社会高度重视广东改革开放问题的研究，希望有更多的专家学者和实际工作者积极投身到广东改革开放问题的研究中去，自觉承担起“举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象”的使命任务，推出更多有思想见筋骨的精品力作，为推动广东实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”，推动习近平新时代中国特色社会主义思想在广东大地落地生根、结出丰硕成果提供理论支撑和学术支持。

“广东改革开放 40 年研究丛书”编委会
2018 年 11 月 22 日



第一章 勇立潮头：先行先试的广东行政管理体制改革 /1

第一节 “四个阶段”的演进历程 /3

第二节 “五位一体”的政府转型和“四大关系”的政府治理 /19

第三节 以政府治理现代化实现“良治”广东：广东行政管理体制改革40年的历史定位 /29

小 结 /36

第二章 政府机构改革：打造精干高效的政府 /44

第一节 “机构精简”阶段：1978—1991年 /45

第二节 “职能转变”阶段：1992—2002年 /50

第三节 “职责强化”阶段：2003—2012年 /65

第四节 “结构优化”阶段：2013年至今 /90

小 结 /105

第三章 转变政府职能：塑造有限政府 /108

第一节 重新定位、调整和强化政府经济职能（1978—1991年） /110

第二节 明确政府经济职能，社会管理职能显现（1992—2002年） /118

第三节 强化公共服务和社会管理职能，建设责任政府（2003—2012年） /131

第四节 推进政府治理现代化，构建科学的职能体系（2013年至今） /142

小 结 /153

第四章 革新行政审批制度：建设服务型政府 /159

第一节 行政审批制度的形成与调整阶段（1978—1991年）：减少经济发展的政治束缚 /162

- 第二节 改革的初步探索阶段（1992—1998 年）：下放经济发展事
权，减少微观事务管理 /168
- 第三节 改革的全面推进阶段（1999—2011 年）：大力清理审批事
项，创新审批方式 /172
- 第四节 改革的现代化阶段（2012—2017 年）：数据平台全面助力，
社会主体地位凸显 /184
- 小 结 /204

第五章 理顺政府条块关系：构建与时俱进的政府 /209

- 第一节 行政区划优化广东先试 /210
- 第二节 “省直管县”改革广东创新实践 /226
- 第三节 跨地区行政资源整合广东先探 /248
- 小 结 /259

第六章 改进绩效，创新服务：构筑效能型政府 /261

- 第一节 规范行为，优化运行，建立效能政府长效机制 /262
- 第二节 改进方式，优化流程，凸显效能政府服务本色 /291
- 第三节 监管落地，责任到位，强化效能政府责任担当 /306
- 小 结 /318

后 记 /322

第一章 勇立潮头：先行先试的广东行政管理体制改革



行政管理体制改革，又称行政体制改革或行政改革，它既是政治体制改革的重要内容和自然延伸，同时也是经济体制改革和社会体制改革的重要前提和基本保障。可以说，无论是经济的发展与繁荣、社会的和谐与稳定，还是文化的进步与兴盛，都离不开一个有效、有限并且有为的良好政府作为统筹性和支撑性力量。因此，在中国的改革开放历程中，行政管理体制改革一直持续推进、不断深化，构成了我国改革事业蓝图中的重要组成部分。在2012年12月考察深圳期间，习近平总书记强调：“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”^①进入21世纪的第二个10年，中国的改革再次走到了一个重要的历史关头，正是在这一紧要关头，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高举改革开放的大旗，以巨大的政治勇气和高超的政治智慧做出了全面深化改革的重大战略部署，开启了我国改革开放事业新的征程。2013年11月，党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为新时期全面深化改革的总目标。习近平总书记指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，学习出版社、人民出版社2016年版，第67～68页。

的集中体现”^①，而政府管理体制或行政管理体制则是贯彻落实国家制度的重要措施之一，从而，政府管理能力或行政管理能力是制度执行能力的直接体现。因此，在全面深化改革的时代背景下，行政管理体制改革再一次成为改革的重要内容之一，得以不断受到重视并走向深化。

回顾过往，从 1978 年党的十一届三中全会召开到现在的 2018 年，中国的改革开放已经走过了整整 40 年曲折而又光辉的历程。在这 40 年的历程中，广东省一直走在全国改革开放的最前列，在各个领域都先行一步、带头试点，承担着中国改革开放的排头兵和试验田的重要使命。40 年的改革开放不仅使广东省取得了举世瞩目的历史成就，同时也积累了丰富的实践经验，在全国性以及各个地区的改革开放事业中发挥了重要的示范作用和借鉴意义。在众多的改革领域当中，广东省行政管理体制改革的历程和成果虽然没有经济体制改革那么突出，但却在广东省 40 年的改革开放历程中一直占据着十分重要的位置，取得了十分显著的成效，对广东的经济发展和建设发挥了十分关键的作用。同时，在 40 年的改革历程中，广东的行政管理体制改革也一直走在全国的前列，始终发挥着先行先试和带头示范的作用，为中国的行政体制改革和政府建设提供了宝贵的经验，做出了重要贡献。

当然，将原有计划经济模式下的全能型政府以及“总体支配”^② 式的管理体制转变为一个有限、有效并且有为的现代政府管理体制并不是件容易的事，这不仅需要改革者们彻底摆脱固有的官本位思想和大包大揽的管理作风，更需要有冲破各种阻力、敢于先行先试的勇气和毅力，还需要具备把握机遇、求真务实的智慧和品质。因此，40 年来的广东行政管理体制改革既是一个波澜壮阔的历史进程，同时也是一个精彩纷呈的实践故事。本书的任务就是讲述 40 年来广东省行政管理体制改革这一系列精彩纷呈的经验故事。当然，要讲好这个故事，我们既需要在全面认识和掌握广东 40 年行政管理体制改革历史的基础上，客观展示其改革的基本历程

① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，载《求是》2014 年第 1 期。

② 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》，载《中国社会科学》2009 年第 6 期。



和主要内容，提炼和总结其改革的主要特点和成就，同时也需要将其置于中国行政管理体制改革 40 年的整体背景中，定位其历史地位、展望其进一步改革的趋势和方向。因此，本章的目的就是通过回答以下几个方面的问题，首先为读者提供一个概览和把握这一系列故事的基本线索和整体结构：

——在 40 年的改革实践中，广东行政管理体制改革的基本历程如何？具体来说，经历了哪些阶段？我们应如何划分这些阶段？各个阶段的背景、特征和目的是什么？

——40 年来，广东行政管理体制改革的主要内容有哪些？从静态来看，不同阶段侧重的内容有什么不同？从动态来看，改革内容经历了什么样的变化？遵循着什么样的逻辑？

——我们如何定位广东行政管理体制改革的 40 年？具体来说，它具有哪些方面的特色？取得了什么样的成就？40 年的广东行政管理体制改革为中国行政改革与发展、中国政府建设与治理转型提供了什么样的经验？

——广东行政管理体制进一步改革的方向是什么？在中国行政管理体制改革和政府治理体系现代化建设中，它将扮演什么样的角色？承担什么样的使命？

本章将分为三节和一个小结，分别就以上问题进行分析和讨论。

第一节 “四个阶段”的演进历程

本节的主要内容是回答第一个问题，即在 40 年的时间里，广东行政管理体制改革走过了一个什么样的历程？对这一问题的回答，需要我们就其整个历程进行阶段性的划分，并概括和呈现各个阶段的背景、特征和基本任务。综合全国改革开放的整体背景和广东省自身改革的具体实践这两个层面的考察，我们大致可以将 40 年来广东省行政管理体制改革的基本历程划分为以下四个阶段。