



“认识中国·了解中国”书系

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

当代中国行政改革

麻宝斌 郝瑞琪 著

Administrative Reform in Contemporary China

 中国人民大学出版社

非外借



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHER FOUNDATION

“认识中国·了解中国”书系

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

当代中国行政改革

麻宝斌 郝瑞琪 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国行政改革/麻宝斌, 郝瑞琪著. —北京: 中国人民大学出版社, 2019. 6
 (“认识中国·了解中国”书系)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-26606-0

I. ①当… II. ①麻…②郝… 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 (2019) 第 003205 号

国家出版基金项目

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

当代中国行政改革

麻宝斌 郝瑞琪 著

Dangdai Zhongguo Xingzheng Gaige

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

版 次 2019 年 6 月第 1 版

印 张 9.5

印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

字 数 112 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

代前言 全面深化行政体制改革的四项要求

改革开放 40 年来，我国先后进行了多次行政体制改革，逐步破解了许多影响和制约发展的重大难题。总体上看，前期的行政体制改革具有与时俱进、顶层设计和逐级推进的特点，体现出鲜明的理性主义特征。党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出：“深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。”2018 年 3 月 13 日，十三届全国人大一次会议在人民大会堂举行第四次全体会议，听取国务院关于国务院机构改革方案的说明，由此拉开了第 8 次行政体制改革的序幕。全面深化行政体制改革，是促进和保障经济社会持续健康发展的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化建设的重要内容，也是建设服务型政府和法治政府的重要一步。我们应正确认识全面深化行政体制改革所面临的深层矛盾。

全面深化行政体制改革必须要回应法治化与市场化的双重挑战。20 世纪 80 年代以来，信息技术改变了社会生活和社会结构，改变了人们

* 原载于《新长征》2018 年第 8 期，原标题为“直面深层矛盾 深化行政体制改革”，收入本书时略有改动。

对管理产品的需求。为此，各国纷纷尝试市场化取向的改革措施：放松管制、压平层级、竞争参与，以及重绩效而不重手段和过程、政府工作人员扩大自由裁量权以利于灵活应变，满足多样化服务需求。我国正处于从传统农业社会向现代工业社会，从现代工业社会向后现代信息社会的双重转型过程中，行政体制改革必然包含法治化与市场化的双重内容。一方面，当前的行政管理制度理性设计不足，行政管理缺乏规范性，行政执行人治大于法治，专业化的公务员队伍及相适应的管理制度并不健全；另一方面，我国的行政改革与全球行政现代化进程紧密相连，发达国家行政改革的经验成果也深刻影响着我国的行政改革，为改革增添了市场化的元素。也就是说，我国行政改革具有双重目标，在构建现代法治化行政体制的同时，也力求用新范式的某些指导思想来克服一些弊端。

全面深化行政体制改革需要更好地平衡相互冲突的多元目标。早期的主流行政学者和行政官员都倾向于把行政机关看作单纯的执行机构，把效率看作行政的出发点和优先价值。近年来，这种片面认识在国内外的理论发展中得到了一定程度的修正，经济和效率不再被看作公共行政的核心价值，更不是唯一价值。人们认可了行政的公共性，认为行政价值与公民社会的基本价值紧密相连。行政活动的意义很大程度上在于促进公民社会的基本价值，如自由、秩序、正义和公共利益的实现。公共性使目标具有多元性，要求行政人员在效率、公平、民主、法治和质量等目标之间进行选择 and 权衡。行政决策者必须依据具体环境和社会需求合理定位改革目标。就我国行政体制改革的目标来说：一方面要建立一个精简、节约型政府，成本低、支出少；另一方面要为社会提供更多更好的公共服务。改革并不仅仅要追求有效率的方法，也包含着价值选择的成分，这个选择是在社会公正和效率间进行的。若基本的社会公正无法保证，社会矛盾就会集中和迅速爆发。因此有必要为了防范权力滥用而加强制度建设，这一举措可以在很大程度上减少腐败，促进社会公正的实现。但制度建设是有成本的，增强透明度和增加监督程序会带来一定的效率损失。

全面深化行政体制改革要着力化解正式制度与非正式制度变迁不同步的难题。正式制度是人们有意识地创造的一系列约束人们行为的规则，包括国家的法律、政策、条例等政治规则、经济规则以及各种组织的规章等。正式制度的形成和运作是自上而下、人为强制的结果。非正式制度是人们在社会生活过程中约定俗成、共同恪守的行为准则，是人们在长期交往中无意形成的，具有持久生命力并构成代代相传的文化的一部分，其形成和作用是由点到面，自然演化的产物。正式制度与非正式制度相互联系、相互制约。如果没有非正式制度的支持，正式制度将难以实施，即正式制度只有与非正式制度相容时才能发挥作用。各地政府和政府部门都以建设服务型政府为目标，但要改变机关中积存已久的一些工作作风却绝不是短期内就可以实现的。我国正处于体制转型时期，正式制度的改革与创新会在一定时期内与内含传统本性和历史积淀的非正式制度不相容。比如，我国不少正式制度的制定参考了发达国家经验，甚至“移植”了某些制度。这些制度在我国出现了水土不服的问题，或流于形式，或在执行中变形，甚至根本无法实施。因此，不仅要认识到制度变迁是一个艰难、费时间、成本高昂的过程，同时要从思想观念和文化变革的角度为正式的制度变迁创造条件。

全面深化行政体制改革要解决制度稳定性要求与改革变动不居之间的矛盾。变革是当今世界唯一不变的主题，变革也是行政组织存在的常态，但变革若缺乏关键因素上的稳定性，则容易造成混乱、降低绩效。对行政体制改革而言：一方面，改革不能动摇组织的根基，一些重大的改革措施要经过试验，积累经验，逐步加以推广；另一方面，不断变化的现实环境和公众不断提高的需求要求行政机构要不断变革机构、职能乃至文化。这就造成了制度稳定性要求与不断变化的改革环境之间的紧张。制度是人们的行为准则，人们建立制度是为了减少不确定性，获得一种比较稳定的预期，并据此选择和确定自己的行为。如果制度经常变动，就会破坏人们的行为预期，诱发机会主义行为，甚至使整个社会生活因缺乏秩序而陷于混乱。制度或政策的朝令夕改、随意变动，只会导致各相关利益主体处于不同的规则和标准之下，形成同一条件、不同规

则、不同结果的不合理状况，进而造成结构性短期行为；会造成制度体系的结构性紊乱，从而造成制度间的摩擦和冲突以及空白地带；会导致信赖关系的破裂，导致制度权威流失。这实际上也就破坏了制度存在的基础。不仅如此，制度的稳定性也是制度的作用得以发挥、制度的优劣得以检验的基础和条件，如果制度丧失了稳定性，人们就不可能对其做出正确的评价和判断，进一步的制度选择也就很难进行。这就决定了任何一种制度安排和制度结构都有其相对稳定性。要化解变革与稳定之间的矛盾，一般性做法是在保持大局稳定的前提下，通过局部的、具体的制度改革为整体的、基本制度的变革创造条件。比如，通过制定一些政策性的试行或暂行规定来为以后正式立法做准备，待时机成熟，再由立法机关出台较详尽的法律。

总之，新一轮行政体制改革所面临的诸多难题是无法回避、完全消除或立即彻底解决的。冲突与悖论的存在要求各级领导干部首先要正视矛盾及其不确定性，同时要学会在两种相反的力量作用下保持平衡。只有将冲突看作常见的过程，才能促使人们进行系统思考并做出相应的选择；只有通过巧妙平衡由悖论产生的各种相互矛盾的需求或“张力”，行政体制改革才能取得预期成效，圆满完成预期目标。

目 录

第一章 中国行政体制概况

- 一、行政体制的历史沿革 4
- 二、中国行政体制的理论基础 7
- 三、中国行政体制的特征 12
- 四、中国行政体制的客观环境 15

第二章 中国行政体制改革概述

- 一、中国行政体制改革的发展进程 22
- 二、中国行政体制改革的特征 24
- 三、中国行政体制改革措施的未来 25
- 四、中国行政体制改革的功效 27

第三章 政府组织机构改革

- 一、政府组织机构改革的背景 36
- 二、政府组织机构改革的历程 40
- 三、政府组织机构改革的评价 48

第四章 干部人事制度改革

- 一、干部人事制度改革的历史背景 59
- 二、干部人事制度改革历程 61
- 三、对中国干部人事制度改革的评价 64

第五章 法治政府的建设

- 一、中国法治政府建设历程 72
- 二、中国法治政府的建设目标 76
- 三、中国法治政府的基本架构 79
- 四、对中国法治政府的评价 84

第六章 服务型政府的建设

- 一、服务型政府建设的背景 92
- 二、服务型政府的基本架构 96
- 三、服务型政府建设的成效及问题 105

第七章 政府效能的提高

- 一、政府效能改革的现实困境 112
- 二、中国政府行政效能评价维度 113
- 三、提升中国政府行政效能的对策 116
- 四、政府效能建设的成效及问题 122

第八章 中国行政改革的未来

- 一、进一步促进政府职能转变 130
- 二、稳步推进大部门体制改革 133
- 三、优化行政层级和行政区划设置 134
- 四、全面推进依法行政 135
- 五、加强政府公共服务能力，全面完成向服务型政府的转变 138

Administrative Reform in Contemporary China

第一章

中国行政体制概况

1

中国行政体制概况

不同的国家、同一个国家在不同的历史时期，都会产生不同的行政体制。行政体制是国家为推行政务所建立的管理体制，主要是指政府系统内部行政权力的划分、行政机构的设置以及运行等各种关系和制度的总和。简要地说，行政体制就是政府的责权结构及其运行方式。具体来说，行政体制主要包括以下几个方面的内容：第一，行政权力的划分、行政职能和责任的配置是行政体制的核心内容，行政权力的划分决定行政职能的配置和利益分配，行政职能的配置又左右行政结构和行政运行；第二，行政组织结构是行政体制的表现形式，行政机构是行政权力和行政职能的载体，若无机构，行政体制也就无所存在；第三，运行机制是行政体制的灵魂，若无决策、执行、反馈等连续不断的运行活动，行政体制则无法运转；第四，权力结构是行政体制的重要内容之一，是决策权的划分，关系到整个行政体制的权力运行情况。

在中国，行政体制是政治体制的重要组成部分，它是中国共产党领导现代化建设、推进经济社会文化发展的治权体系之一，是承接、遵循和实施人民主权、实现人民民主和国家有效治理的执行机制，也是在政府治理意义上落实依法治国基本方略的运行平台。

随着社会形势的不断发展，各国都不同程度地对既有行政体制进行改革与完善。第二次世界大战后，一些主要的西方发达国家行政体制改革的主要内容包括：政府内部权力分配关系的变化，行政决策、行政监督等体制的变化，行政管理方式的变化。中华人民共和国在1978年以后开始有领导、有计划地进行行政体制改革，主要在制度化、法制化、现代化几方面进行了持续探索，并逐步取得了巨大成就。

一、行政体制的历史沿革

任何事物的产生、存续和发展都不可能是单一因素作用的结果，而是受到多元因素持续的影响和制约。行政体制的形成也是如此，其发展为今天的独特形态，并不是人们随心所欲创造和变更的结果，而是在不

同的历史阶段，受到多种因素连续的影响和制约形成的。在这里，我们不能对影响中国行政体制的诸多微观因素做详细的考察和研究，而只能在宏观层面上对中国的行政体制的历史做一个全景式的回顾。

1. 封建中央集权时期的政府体制

在秦始皇统一中国之前，中国社会就存在一种“间架性的设计”，这种“间架性的设计”主要体现在整个政府体制上。围绕着巩固王权而出现的内外服制展现了当时政府体制的基本特征，同时，形成了最早的中央和地方分权的体制——分封制，中央对地方实行较为松散的控制。在分封制下，中央和地方之间关系的维系依靠的是封建和宗法的结合，并在一定程度上维持着体制的稳定。

然而，随着人口的增加、环境的变化，先前稳定的制度安排逐渐无法维持。随着王权衰退、诸侯群起、中央与地方之间的冲突激化，各种原因交织在一起，最终导致了春秋战国时代大分裂的混乱局面。历史总是在分分合合的曲折历程中演进的。最终，纷扰的战国群雄为秦所统一，全国立即展开了史无前例的政治统一步伐，确立起一个延续了两千多年的中央集权传统。

秦朝中央官制如图 1-1 所示，皇帝下有“三公九卿”，“三公”指的

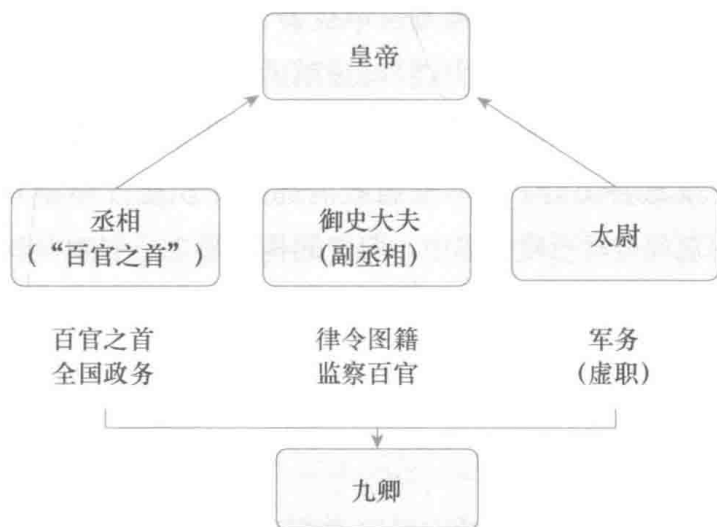


图 1-1 秦朝中央官制示意图

是“丞相”“御史大夫”“太尉”，其中“丞相”为百官之首，统领百官，负责全国政务；“御史大夫”为副丞相，负责建立并修改律令图籍，监察百官；“太尉”名义上负责军务，但实际上只是虚职。在“三公”下设“九卿”，辅助“三公”处理全国大小事务。秦朝建立的中央官制，为两千多年的中国封建统治建立了基本的官僚制度框架，此框架随着朝代的更迭变换不断发展创新。

2. 新民主主义革命时期的民主政府

中国近现代以来，在推翻了两千多年以儒法思想为指导的封建统治的发展情况下，中国人民迫切需要一种新的理论来指引中国走出黑暗，实现解放，进行现代化实践，建立新的政权。马克思主义传入中国，为政治上发展“停滞”的中国输入了新的活力，为中国行政体制的建立提供了政治上的理论前提。

中国共产党在成立后的 28 年革命斗争中，将马克思主义基本原理与中国革命的具体实践相结合，先后建立了工农民主政府、抗日民主政府和人民民主政府三种形式的政权。这三种形式的政府在不同历史时期表现出不同的作用和特征，但总的来说，它们的行政体制架构具有相似之处：拥有一个最高的中央政权机关，能够处理日常事务，发布法令和决议，实行的是党的一元化领导；中央设置了各个部门分管不同的事务，部之下设置委员会；地方实行层级制的行政体制，各个时期情况不同，层级划分也有所不同，地方各个层级都设置了与中央基本对口的各个部，部下设置委员会，每一层级政府部门的职能大体相同。由此看来，在中国现代政府行政体制中，职责同构的形态已经粗具雏形。不难理解，如此设置是为了适应当时革命战争的需要。新中国成立之后，这种体制基本被延续下来。

3. 苏联体制的影响

新中国成立后，苏联在政府组织方面的做法，为中国提供了很多的经验。首先，中国引入计划经济体制，形成了中国强大的垂直管理部

门，俗称“条条”。再加上从新民主主义革命时期延续下来的中央、地方部门的上下对口设置惯例的影响，强大的“条条”就形成了。“条条”强了，中央与地方关系自然会发生变化，“条块”矛盾就产生了。其次，在党政关系方面，苏联模式的主要影响是建立合一型的党政关系模式，党和政府在职能上难以实现合理的分工，也没有相互分离的载体来分别承载二者，这最终导致了中国错综复杂的党政关系的出现。

4. 改革开放的现实要求

改革开放以来，中国的政治发展和体制运作逐步进入健康的轨道。但是，随着政治、经济、社会的发展变化，行政体制的内部和外部环境均发生了变化，这便需要对体制进行适应性改革。为此，在中共中央的坚强领导下，我国先后进行了1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年和2018年共8次集中的政府机构和行政体制改革，总体上形成了基本适应社会主义市场经济体制要求和建设中国特色社会主义事业需要的行政体制。过去40多年，中国经济保持了高速增长，创造了世界经济发展史上的奇迹，这其中，我国行政体制的巨大优势无疑起了重要的支撑和保障作用。这突出地表现在以下几方面：一是能够集中力量处理一些突发性事件，防范各种群体性事件及自然灾害风险。二是能够提升大型的、跨地区的水利、交通及工业项目的建设效率。三是能够在土地征用和房屋拆迁过程中降低经济发展的成本。四是能够通过鼓励地方之间的竞争促进地方的招商引资和城市建设等。看不到这些，就难以解释改革开放以来中国经济社会发展所取得的巨大成就。

二、中国行政体制的理论基础

对行政体制的研究，不能脱离一定的政治理论，离开了政治理论指导的行政体制就会成为无源之水、无本之木。一定时期的行政体制能够

确立，并为当时的社会所接受，一定与占主导地位的政治理论有关，而政治理论的发展，往往成为行政体制发生变化的先导。指导当下中国行政体制的政治理论包括如下几个方面。

1. 马克思、恩格斯的人民民主思想

中华人民共和国是人民民主专政的社会主义国家，以马克思主义为国家政治生活的根本指导思想和行动指南。马克思主义政治学说是当代中国政府赖以建立和发展的基本理论依据。马克思主义政治学说的核心内容是社会主义国家必须实行人民当家作主的无产阶级专政。在国家政体的问题上，马克思、恩格斯批判地继承了空想社会主义的合理成分，认为无产阶级专政的国家只能是民主共和制政体；在关于国家的政权组织形式的问题上，马克思在总结巴黎公社政权建设经验的基础上指出，无产阶级专政的国家政权组织形式应实行立法权和行政权合一，即“议行合一”的原则；在建立新型无产阶级国家结构形式的问题上，马克思和恩格斯主张建立统一的、单一制的国家形式，但为了防止高度的中央官僚集权，其主张在单一制的形式下，吸收联邦制的优点。马克思、恩格斯的人民民主思想是中国行政体制建立的基本理论依据。

2. 列宁的社会主义政府管理思想

列宁在继承马克思主义人民民主思想的基础上发展了马克思主义的政治学说。关于党在革命中的作用问题，列宁认为党是无产阶级组织的最高形式，是无产阶级专政国家的领导者，不同任何阶级、政党分享政权，而是独掌领导权，这是无产阶级专政的一个显著特征。党不仅是无产阶级组织中的领导者，也是各条战线、各个部门总的领导者，党的作用应该反映在政治、经济、军事和文化等各个方面。在党的组织原则问题上，列宁第一次提出了民主集中制的科学概念，并在建立俄国社会主义民主党的过程中将民主集中制作为党组织的根本原则。列宁关于共产党领导国家政权的思想、关于党政关系的思想对于当代中国政府行政体制的形成和发展产生了重大影响。