

专栏导语

陈天祥*

一段时期以来，行政体制改革作为国家制度改革的重头戏，无论在机构改革、政府职能转变和行政审批制度改革等领域都有突破或欲寻求突破的积极尝试。如：在2008年和2013年进行了两轮次的大部制改革；将政府职能转变提到前所未有的高度，并尝试建立政府权责清单制度这一新的制度安排以更好地厘清政府职能边界；行政审批制度改革更是如火如荼，力度空前，除了延续过去改革的做法如大幅度裁减审批事项和下放审批权力外，不少地方积极尝试打破碎片化的审批模式，推行“一门式”审批、并联审批、集中审批权力或成立行政审批局等新举措，以提高审批效率，减少企业、社会组织和民众到政府部门办理审批的成本，更好地激发市场和社会活力，促进经济的转型升级和应对新常态、构建良好的社会治理结构。在致力于全面深化改革、提高国家治理体系和治理能力现代化的今天，如何评价这些改革的成效，发现其中存在的问题，以及贡献深化改革的智慧，就成为学术研究的应有之义。这便是设立本专栏的初衷。

专栏共收入5篇论文，本人作为最早的读者之一，将它们的研究要义分述如下：

徐艳晴、周志忍的《基于顶层设计视角对大部制改革的审视》一文，作者首先回顾了他们前期对顶层设计进行研究所构建的四个维度解释框架（周志忍、徐艳晴，2017），包括改革的整体性即全方位系统筹划、直面根本矛盾敢于碰硬和突破、主体维度的“相对顶层观”、时间维度的一次性形成系统方案并在改革实施前出台，前两个维度是顶层设计的“核心内涵”，后两个维度是顶层设计的“外在表征”。然后，对照这个解释框架对2008年和2013年的两轮大部制改革进行了深度的剖析，并对大部制顶层设计密切相关的政府职能转变和机构整合的做法和效果进行了讨论。文章的核心结论是，两轮大部制改革体现了顶层设计

* 陈天祥，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

的两个外在表征，在目标层次、时间进程系统筹划方面和改革的力度方面即两个顶层设计的“核心内涵”存在不足或缺失。也就是说，两轮大部制改革的顶层设计不令人满意，改革的效果与人们的期待存在一定的差距。论文的分析线条清晰，深度解读改革的制度文本，使结论切中改革的要害。此外，在政府职能转变方面，文章也有相当的建树，如概括出政府职能转变的三个实施路径，包括传统路径、机构运作取向路径和基于职能的转变路径，进而分析不同路径下的政府职能转变效果，让人耳目一新。文章对大部制机构整合的四个分析角度，包括跨部门机构整合、跨部门职能和业务整合、大部门内部“辅助机构”的整合和大部门内部“业务机构”的整合，实现分析的系统性推进，也让人难以质疑结论的合理性。基于上述论证后提出的对策建议便具有较好的针对性。总之，文章基于顶层设计的角度去论说两轮大部制改革的是与非，其架构和行文叙议也带有“顶层”的意味，也就决定了所提出的顶层设计的四个着力点需要在今后的研究中加以深化和细化，以便能够真正落地和做实。此外，正如作者所说的，大部制改革涉及面非常广泛，说明需要在更大范围内进行顶层设计和系统配套推进。这着实是一件非常复杂和繁重的工程，因此，期待作者和其他学者更多的后续研究成果以飨读者。

丁辉、朱亚鹏的论文《模式竞争还是竞争模式？——地方行政审批改革创新比较研究》立足于比较两种行政审批权适当集中的改革模式，即广州开发区采取“选择性集中”的行政审批局模式和广州市荔湾区推行“一窗式”综合受理的政务中心模式。文章认为两种模式不是前者被后者取代的线性演进关系，而是我国行政审批制度改革发展方向的两个并行不悖的改革选项，各自有独特的优势和适用性。这一结论改变了较长时期以来人们对中国改革习以为常的先试验后推广的制度学习模式和扩散模式的刻板印象，尤其是在同一个城市的不同行政辖区竟然放弃了便利的学习和模仿效应，表面上看让人费解，但深入分析其背后的原因后便不难理解了。作者对此的解释是，地方政府对不同改革模式的选择，固然要考虑到本地的实际需要和制度环境，但更受到地方竞争的影响，即不愿学习借鉴的“排斥”机制和积极学习并力图超越的“赶超机制”使然。这是否也像其他学者在探讨社会治理创新中提出的“为创新而竞争”呢？作者深入两种模式的发生地进行深入的调查，运用了大量的访谈资料以支持论点，从而使结论建立在较为坚实的经验材料的基础上。然而，读完文章让人觉得不过瘾的是，虽然作者交待了两种改革模式的选择背景和理由，但究竟哪种模式更具优势，尤其是它们各自的适用范围和推广前景如何，仍然语焉不详。此外，如果能构建出严谨的学理维度对两种模式进行比较，将使结论更加可靠，

对知识的贡献也更彰显。

人们一般认为，2003年颁布的《中华人民共和国行政许可法》对于规范政府的行政审批行为具有正面的意义，也有利于限制政府这只“看得见的手”过多干预市场和社会活动，使政府更好地依法治国，却很少有人会从另一个角度去审视该法，即它可能会限缩地方政府行政审批制度创新空间。梁雨晴、李芝兰的论文《依法治国与改革：如何并行不悖——基于行政许可法对地方政府审批创新的影响》正是从该法对限缩地方政府的行政审批创新的角度切入，使读者看到制度如硬币一样具有两面性。作者以G省S区为例，在深入实地进行调查的基础上，认为地方政府欲取消行政许可会受到《行政许可法》的约束、向社会转移行政许可也会受到《行政许可法》的限制。此外，在《行政许可法》实施以后，传统的由下级政府向上级政府提出给予制度创新先行先试权利的改革路径也受到了更多的限制，在上级法律和法规面前，上级政府对下级政府的创新诉求变得比过去更加谨慎。基于此，作者最后提出通过设立“改革法”为改革探索空间提供保障，从而实现依法治国与改革推进并行不悖的双重效应。但文章只是点到为止，未予以充分的展开，留给了读者充分的想象空间和渴望。

近年来，建立政府权责清单制度是规范政府行政行为、促进政府职能转变的一项重要行政体制改革新举措，并正在全国各地获得推广。其实施状况如何是人们颇为关心的问题。徐刚、杨雪非的《区（县）政府权责清单制度象征性执行的悖向逻辑分析：以A市Y区为例》一文正好可以部分满足人们的这一需要。文章借鉴已有的政策执行分析模型探讨了区（县）政府权责清单制度象征性执行的状态，认为，尽管从中央到地方都进行了强力制度执行“层级推动”过程，但Y区政府在实际执行时，以“策略性回应”形式显示出明显的象征性执行状态，包括复制策略、简略策略、观望策略等，进而分析了导致这一现象的政策生态和行政生态等方面的原因。作为一种新的制度安排，没有先例可循，出现政策执行中的偏离并不奇怪，但它是不是一个普遍的现象，文章的外推意义有多大，这是我们更为关心的问题。更重要的是，如何才能矫正象征性执行的现象，为时下各地正在大力推进的政府权责清单制度贡献确实可行的方略，减少制度变迁成本，推进依法行政，都需要更多的学者付出辛勤的汗水。

陈升、王梦佳、李霞的论文《有限政府理念下行政审批改革及绩效研究——以浙、豫、渝等省级权力清单为例》借助于公布的省级权力清单去比较三个省级政府行政审批制度的改革成效，认为近年来的行政审批制度改革推动了政府职能转变，促进了“放、管、服”的施政理念，助推了企业数量和投资项目的增长。但是，从政府权力清单只能看到行政审批项目量方面的变化，难以

深入到改革的内核。如果匆忙得出结论认为市场的变化与行政审批制度改革相关，似乎难以让人信服。此外，文章关于政府职能转变的结论与其他学者的研究结论并没有明显的差别，说明如何通过权力清单去审视行政审批制度改革还需要认真挖掘清单背后的逻辑以及与此相关的其他变革。目前，对政府权责清单制度的研究才刚刚起步，有很多的学术空间等待学者们去探究。

以上对5篇论文的简介只代表一己之见，做所的评价未必完全符合实际，或者存在着谬读，读者亲阅后才见分晓。

参考文献

周志忍、徐艳晴(2017). 全面理解顶层设计：一个整合诠释框架. 行政论坛, 4: 118-122.
何艳玲、李妮(2017). 为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 1: 87-96.

《公共行政评论》

2017年组建专栏与投稿邀请函

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理实践领域和学科内的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向者，请与本刊编辑部联系，并请提交拟组建专栏的计划书，计划书内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、文章题目、作者简介、交稿日期。

另外，2017年本刊较为关注的议题有：公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、国家创新、社会管理创新、财政政策、行政伦理、绿色监管、精准扶贫、智慧城市研究、地方治理创新、环境治理问题、公共卫生问题、信访制度问题、信息技术发展与公共管理、决策过程、重大政策评估、工作—生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理问题，等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿！