

System
Change in a
Transformative
Society:
China's
30 Years
of Administrative
Development
1978—2008

用变革诠释发展，让历史告诉未来

1978 1982 1992 2002 2008
1989 1997 2007

转型社会中的系统变革：
中国行政发展30年

沈亚平
主编

天津人民出版社

转型社会中的系统变革： 中国行政发展30年

沈亚平 主编

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

转型社会中的系统变革：中国行政发展 30 年 / 沈亚平
主编. — 天津：天津人民出版社，2008.11
ISBN 978-7-201-06102-3

I . 转… II . 沈… III . 行政管理 - 政治体制改革 - 概况 -
中国 IV . D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168712 号

天津人民出版社出版

出版人：刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 23332469

网址：http://www.tjrmcbs.com.cn

电子信箱：tjrmcbs@126.com

天津金彩美术印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 31 印张 4 插页

字数：480 千字 印数：1-4,000

定 价：56.00 元

目 录

导 论	(1)
一、历史转折点上的战略决策	(2)
二、适应经济体制转轨的行政发展	(4)
三、关于行政发展的反思和展望	(8)
第一章 传承与嬗变:行政理念创新	(15)
第一节 计划经济时代的行政理念	(16)
一、计划经济时代的社会环境	(16)
二、计划经济时代的行政理念	(19)
第二节 社会转型要求创新行政理念	(23)
一、社会转型:当代中国行政理念创新的动力和方向	(24)
二、适应社会转型要求的行政理念	(25)
第三节 新时期行政理念的协调发展	(35)
一、大力发展社会主义市场经济	(35)
二、积极推进行政体制改革	(36)
三、正确处理现代行政理念与传统行政理念的关系	(38)
四、开展有效的传播沟通	(39)
第二章 跨越“死—乱”循环:中央与地方行政体制调整	(42)
第一节 改革开放初期的中央与地方关系	(43)
一、改革开放初期中央与地方关系调整的背景	(43)
二、改革开放初期调整中央与地方关系的主要思路	(44)
三、改革开放初期调整中央与地方关系的主要措施	(47)
四、改革开放初期调整中央与地方关系的成效	(53)
第二节 转型期调整中央与地方关系的尝试	(55)

一、转型期调整中央与地方关系的背景	(55)
二、转型期调整中央与地方关系的主要思路	(57)
三、转型期调整中央与地方关系的主要措施	(59)
第三节 新世纪中央与地方关系的新发展	(65)
一、新世纪调整中央与地方关系的时代背景	(65)
二、新世纪调整中央与地方关系的主要思路	(66)
三、新世纪调整中央与地方关系的主要措施	(69)
第三章 有所为有所不为：政府职能转变	(80)
第一节 计划经济条件下政府职能的基本考察	(82)
一、政府职责的范围与实现方式	(82)
二、政府职能重心	(89)
第二节 政府职能转变的启动及成效	(90)
一、政府职能转变的酝酿阶段	(90)
二、政府职能转变的启动阶段	(92)
三、政府职能转变的新开端	(94)
四、政府职能转变起始阶段所取得的成效	(96)
第三节 行政审批制度改革与政府职能转变	(98)
一、我国行政审批制度及其问题	(99)
二、我国行政审批制度改革的历程	(101)
三、行政审批制度改革与政府职能转变的互动	(104)
四、《行政许可法》的出台及其对行政审批制度改革的推动	(107)
第四节 服务型政府理念引导下的政府职能转变	(111)
一、以服务型政府为导向转变政府职能的必然性	(112)
二、强化政府公共服务职能所取得的成就	(115)
三、强化政府公共服务职能的途径	(117)
第四章 走出“精简—膨胀”困境：行政机构改革	(126)
第一节 旧体制下行政机构发展的回顾	(127)
一、社会主义改造和经济建设初始时期	(127)
二、全面经济建设时期	(128)
三、十年“文化大革命”时期	(129)
第二节 改革开放后行政机构改革的积极推进	(130)

一、改革开放初期行政机构改革·····	(130)
二、行政机构改革缺乏成效的归因分析·····	(133)
三、行政机构改革的新思维·····	(135)
四、行政机构改革的深化·····	(138)
第三节 世纪之交行政机构改革的新发展·····	(140)
一、1998 年行政机构改革·····	(140)
二、2003 年行政机构改革·····	(145)
第四节 改革开放 30 年来行政机构改革的思考·····	(149)
一、深化机构改革应该坚持的原则·····	(149)
二、深化机构改革应当具备的条件·····	(150)
三、行政机构改革的经验·····	(151)
四、对未来行政机构改革的展望·····	(154)
第五章 从“传统”到“现代”:行政决策体制变革·····	(159)
第一节 关于中共党代会决策体制改革思路的沿寻·····	(160)
一、十一届三中全会前中国共产党决策体制的发展历程·····	(160)
二、十一届三中全会以来历次党代会关于决策体制的探索·····	(162)
三、转型时期中国共产党完善决策体制的实践·····	(166)
第二节 中国政府改革行政决策体制的实践·····	(168)
一、行政决策体制改革的实践及其成就·····	(168)
二、深圳的“行政三分”实践·····	(170)
三、我国行政决策体制存在的问题·····	(173)
第三节 决策民主化、科学化机制的建设与发展·····	(176)
一、健全行政决策的民主参与机制·····	(176)
二、建立行政决策科学化的保障机制·····	(180)
三、健全行政决策的法律规范·····	(182)
第六章 建设现代公职人员队伍:干部人事制度变迁·····	(186)
第一节 中共十三大与干部人事制度改革·····	(187)
一、1978 年后干部人事制度改革的尝试与探索·····	(187)
二、中共十三大与建立国家公务员制度·····	(190)
三、建立国家公务员制度的重大意义·····	(193)
第二节 公务员制度试点与《国家公务员暂行条例》·····	(194)

一、公务员制度的试点工作·····	(194)
二、《国家公务员暂行条例》的颁布实施·····	(199)
三、《国家公务员暂行条例》实施中的问题·····	(202)
第三节 公务员制度的完善与《中华人民共和国公务员法》·····	(206)
一、突破——新法旧例之比较·····	(208)
二、对我国公务员制度未来的展望·····	(216)
第七章 走上依法治国之路：现代行政法治发展·····	(228)
第一节 经济体制改革与治国方略转变的启动·····	(229)
一、法治与人治之争——探知法治的意涵·····	(229)
二、经济体制改革——时代选择法治·····	(234)
三、依法治国方略的酝酿——对体制变革的回应·····	(241)
第二节 中共十五大报告与治国方略的历史性转折·····	(244)
一、依法治国方略的确立·····	(244)
二、治国方略的历史性转折：从法制到法治·····	(250)
三、依法治国与行政法治·····	(253)
第三节 社会主义行政法治建设的新发展·····	(259)
一、法治的新发展：从行政国走向法治国·····	(259)
二、行政执法方式的革新：从权力到权利·····	(261)
三、行政权监控方式的改进：从事后监督到全面规范·····	(265)
第八章 让阳光照亮政府：政务公开建设·····	(271)
第一节 政务公开与公民知情权·····	(272)
一、政务公开制度的法理基础和宪法依据·····	(272)
二、政务公开在当代中国政治发展中的实践历程·····	(276)
三、实施政务公开制度的意义·····	(280)
第二节 地方和中央政务公开立法的实践·····	(282)
一、地方政府政务公开建设概况·····	(282)
二、地方政府政务公开立法文本分析·····	(284)
三、地方政府政务公开存在的问题·····	(288)
四、《政府信息公开条例》的出台及其政府信息公开立法的统一·····	(295)
第三节 政务公开的前景展望·····	(299)
一、观念更新·····	(299)

二、法律保障·····	(300)
三、制度完善·····	(304)
第九章 办公室生产力的提高:行政方法技术更新·····	(311)
第一节 信息技术革命与政府管理·····	(312)
一、信息技术革命·····	(312)
二、政府管理·····	(317)
三、信息技术革命对于政府管理的意义·····	(320)
第二节 信息技术在政府管理中的运用·····	(322)
一、信息技术在政府管理中运用的历程·····	(322)
二、信息技术运用在政府管理中取得的成绩·····	(327)
第三节 信息技术运用的问题与展望·····	(338)
一、信息技术运用的问题·····	(338)
二、信息技术运用的展望·····	(347)
第十章 打造新时期政府合法性基础:反腐倡廉实践·····	(353)
第一节 社会转型期腐败现象分析·····	(354)
一、转型期腐败产生的社会背景·····	(354)
二、腐败的含义、分类及其成因分析·····	(356)
三、中央领导反腐败的论述·····	(361)
第二节 转型期腐败现象与反腐败的制度建设·····	(368)
一、腐败现象考察·····	(368)
二、改革开放后的反腐败制度发展·····	(372)
第三节 廉政建设中的问题与展望·····	(382)
一、廉政建设中的问题·····	(382)
二、廉政建设的未来展望·····	(388)
第十一章 规范制约权力:行政监督系统建设·····	(396)
第一节 关于权力制约的分析与设计·····	(397)
一、权力与行政权力·····	(397)
二、行政权力与行政监督·····	(399)
三、社会转型期关于行政监督的顶层设计·····	(402)
第二节 关于行政监督立法·····	(405)
一、自律机制·····	(406)

二、他律机制·····	(418)
第三节 行政监督的问题与对策·····	(431)
一、我国行政监督机制存在的主要问题·····	(431)
二、创新行政监督机制,完善我国行政监督·····	(433)
三、加强行政监督,推行行政问责制·····	(435)
第十二章 奠定规范高效的庶政之基:公共财政制度改革·····	(442)
第一节 从“大锅饭”到“分灶吃饭”再到“分税制”·····	(443)
一、统收统支的“大锅饭”阶段·····	(444)
二、财政包干的“分灶吃饭”阶段·····	(449)
三、“分税制”阶段·····	(451)
第二节 预算体制的改革与《中华人民共和国预算法》·····	(458)
一、我国预算体制改革的历史发展·····	(458)
二、我国预算体制改革的简要评价·····	(464)
三、《中华人民共和国预算法》·····	(465)
第三节 政府采购制度·····	(470)
一、政府采购与政府采购制度·····	(470)
二、政府采购制度的历史发展·····	(471)
三、政府采购制度的绩效评价·····	(474)
后 记·····	(487)

导 论

十一届三中全会决定进行改革,就是要选择好的政策。改革的性质同过去的革命一样,也是为了扫除发展社会生产力的障碍,使中国摆脱贫穷落后的状态。从这个意义上说,改革也可以叫革命性的变革。

——邓小平(1985年)

十一届三中全会以来的历史雄辩地证明,实行改革开放是社会主义中国的强国之路,是决定当代中国命运的历史性决策。完全可以这样说,改革开放是新时期中国最鲜明的特征。没有改革开放,就没有建设有中国特色社会主义。

——江泽民(1998年)

新时期最鲜明的特点是改革开放。从农村到城市、从经济领域到其他各个领域,全面改革的进程势不可当地展开了;从沿海到沿江沿边,从东部到中西部,对外开放的大门毅然决然地打开了。这场历史上从未有过的大改革大开放,极大地调动了亿万人民的积极性,使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。今天,一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。

——胡锦涛(2007年)

一、历史转折点上的战略决策

20 世纪中叶新民主主义革命胜利后，中国曾经发生两起具有划时代意义的重大事件。一是 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，共产党所领导的新的国家政权诞生；二是 1978 年 12 月 18 日召开中共十一届三中全会，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，从而拉开了改革开放的序幕。新中国的诞生，建立了社会主义基本制度，“为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”^①，而改革开放则实现了当代中国社会发展的重大历史性转折。“这场历史上从未有过的大改革大开放，极大地调动了亿万人民的积极性，使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。今天，一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。”^②

改革开放的战略决策将中共第一代领导集体所开创的社会主义建设事业带上了正确的发展道路。但是将工作重点转移到社会主义现代化建设上来只是解决了方向问题，选取什么样的前进道路来实现发展目标是接下来所要解决的问题。“社会主义实践的成功和失败，一再地迫使人们去思考这样一个最重大、最基本的问题：中国究竟怎样沿着社会主义的道路前进？从人民创造历史的角度说，即究竟应当怎样按照社会主义的原则改造中国。”^③对发展道路的找寻，核心是围绕社会主义现代化建设，而现代化建设首要的任务是在经济趋于崩溃的情况下进行经济建设。在经济建设方面，既然计划经济走不通，所以改革开放之初当务之急就是对经济体制和经济发展模式的重新选择。

自新中国建立至 70 年代末，我们所选择的是计划经济体制。在很长一段历史时期内，在指导思想上将计划经济与市场经济对立起来，认为社会主义公有制经济主要是计划经济，而把市场经济和资本主义混同起来，不但不去发展而是控制市场经济，完全否定市场的作用和价值规律的调节作用，热

^{①②} 胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》。

^③ 陈晏清主编：《当代中国社会哲学》，天津人民出版社，1990 年，第 1 页。

衷于政府这只看得见的手,通过行政手段来管理经济,最终窒息了企业的活力和经济发展的动力。因此,计划经济的失效,使得人们对计划经济本身进行了反思,转而寻求其他经济模式来发展中国的经济。

党的十一届三中全会之后,人们逐渐从计划经济的束缚下解脱出来,并逐步认识到发展市场经济的必要性和重要性。中共十二大确认了计划经济为主、市场经济为辅的原则;随后十二届三中全会进一步提出实行公有制基础上的有计划的商品经济;中共十三大在总结改革开放经验的基础上,明确提出社会主义经济体制中计划与市场都是覆盖全社会的论断,指出社会主义有计划的商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制,使市场机制在社会主义经济中的功能大大增强;随着中国改革实践的发展和理论认识的不断深化,中共十四大提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济,从此中国社会最终走上了建立和完善社会主义市场经济的发展轨道。从1978年到1992年,我们用了14年的时间在不同思想的争论中开辟着市场化的道路,并最终在中共十四大报告中确立了社会主义市场化的经济发展模式。

在社会主义市场经济取向的经济体制改革中,作为改革开放的总设计师,邓小平无疑发挥了关键的作用。在对计划和市场的认识方面,邓小平的贡献在于,把原来那些被不适当地上升为目标性价值的东西还原为工具性价值,在思想解放过程中发挥了先驱作用。早在1979年11月,邓小平就提出社会主义也可以搞市场经济;1985年他指出社会主义与市场经济之间不存在根本矛盾;1987年,邓小平指出计划和市场都是方法,只要对发展生产力有好处,就可以利用;1992年,邓小平在南方谈话中再次重申,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段”^①。邓小平的上述讲话,突破了关于计划和市场的理论瓶颈,扫清了人们思想认识方面的障碍,并为社会主义市场经济的建立和发展奠定了理论基础。

经济是社会的基础,一旦经济体制与发展模式选择正确,就会为经济繁荣和社会进步提供物质条件,中国也就由此走上了阔步前行的康庄大道。

^① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第373页。

二、适应经济体制转轨的行政发展

经济体制的重新选择为经济腾飞创造了条件。但是由于社会构成要素的多重性和彼此之间的关联性,仅解决经济领域的问题还不能保障经济社会的顺利发展。于是,在经济体制改革启动的同时,客观上要求与之相关的政治体制改革配套进行,而在与经济的关联上,政治体制改革的首要问题是政府行政改革。在中国,自新中国建立至改革开放,一直实行计划经济,致使政企不分、政企合一,企业的人财物、产供销都掌握在政府手中。整个国家就如同一个大工厂,企业是这个大工厂的车间,而政府则成为其科室。政府垄断了几乎所有资源,并通过行政手段按照国家计划进行配置。从实践来看,通过政府这只看得见的手配置资源,其效率不如市场这只看不见的手。因此,选择了市场经济,就要求限制政府发挥作用的空间和频率,以发挥市场在资源配置方面的基础性作用。由于市场经济要求不同于计划经济基础上的政府模式,因此,就必须对以往的行政系统、功能以及功能实现的方式进行全方位的变革。

关于政府改革的成效,中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中将其总结为:改革开放特别是党的十六大以来,不断推进行政管理体制变革,加强政府自身建设,取得了明显成效。经过多年努力,政府职能转变迈出重要步伐,市场配置资源的基础性作用显著增强,社会管理和公共服务得到加强;政府组织机构逐步优化,公务员队伍结构明显改善;科学民主决策水平不断提高,依法行政稳步推进,行政监督进一步强化;廉政建设和反腐败工作深入开展。在此将改革内容,具体划分为以下五个方面^①:

1. 关于行政理念

作为行政管理主观层面的理念、价值,是在长期的行政实践中发育和积淀形成的,是行政管理实践的反映;而其一旦形成又对行政管理实践起着指导和规范作用,对行政系统的成员的心理、机制运行以及行政系统的生存和发展产生多重的影响。行政理念和价值等的特点之一是社会性和历史性,

^① 沈亚平、舒博:“当代中国行政发展:逻辑的与历史的统一”,《南开学报》,2008年第5期。

它们在一定的国际的和国内的社会环境和自然环境以及历史条件下形成,也随着上述因素的变化而变化。由于中国社会经历计划经济时代和探索、建立社会主义市场经济时代,因此在行政理念和价值方面也经历了转变和更新,主要表现为从权威理念向民主理念、集权理念向参与理念、全能理念向有限理念、管制理念向服务理念、人治理念向法治理念、经验理念向理性理念等的转变。另外,在对社会发展和经济增长方式的效率与公平这对基本价值的关系的处理上,从1993年中央在确立社会主义市场经济体制的文件中提出“效率优先,兼顾公平”的分配原则,到中共十六届五中全会强调“更加注重社会公平”,再到中共十七大提出的“实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务”,这一过程反映出执政党和政府在市场经济建立之初及发展完善阶段在价值取向上的重大调整与转变。

2. 关于行政职能和行政体制

行政职能是政府在一定时期关于政治、经济、文化和社会诸领域中所承担的职责和所发挥的作用。政府的行政职能反映行政管理的内容和方向,是行政体制建设、行政组织设置以及运行的前提和基础。在计划经济时代,政府职能表现出全能主义特征,政府对于社会生产和生活,事无巨细都要纳入管理范围。对于这个问题,邓小平在1980年8月的《党和国家领导制度的改革》讲话中指出:“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关,拿到中央部门来,就很难办。”^①这是中央最早涉及政府职能转变的表述。从1980年开始,虽然关于政府职能转变问题的讨论一直在进行,但是引起理论界和行政机关高度重视的是1988年行政机构改革。为了解决以往机构改革缺乏成效的状况,这次改革在指导思想开始强调以逐步转变政府职能作为机构改革的前提。1988年《关于国务院机构改革方案的说明》提出了机构改革的长远目标和近期目标。近期目标是理顺关系,转变职能,精干机构,精简人员,提高行政效率,克服官僚主义,增强机构活力。之后转变政府职能成为理论界和政府关注的焦点。进入20世纪90年代以后,政府职能转变重点放在行政审批制度的改革方面,将改革行政审批制度作为政府职

^① 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第328页。

能转变和行政管理体制改革的突破口。这直接导致了 2003 年《行政许可法》的颁行。《行政许可法》的颁行具有重要意义,它不仅适应了完善社会主义市场经济和“入世”的需求以及深化行政管理体制的需要,有利于在源头上预防和治理腐败,建立法治政府,巩固行政审批制度改革成果,而且在政府职能转变方面也具有里程碑的意义。该法规定,公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项,市场竞争机制能够有效调节的事项,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,以及行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的事项,政府可以不设行政许可。这是中国第一次较为全面的关于政府职能的法律限定。如今转变政府职能已经成为行政机关和社会的普遍共识。人们普遍认可,在市场经济社会中,资源的配置主要由市场机制发挥基础性作用,人们的相互交往要凭借契约机制发挥功能。政府的作用在于克服市场的失灵、弥补市场的不足。其职能应当限定在“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”等方面。尽管当前政府职能转变尚未到位,但是业已确立的发展方向是明确的,也是正确的。

在行政体制改革方面,改革开放以后进行了六次机构改革,总的发展趋势是改革的成效越来越明显。特别是 1993 年及以后的机构改革是在建立和发展社会主义市场经济的背景下进行的,因此近四次机构改革围绕如何适应社会主义市场经济来展开。有学者认为,中国政府机构改革逐步走向稳定和成熟期,以往的大撤大并、人员大裁大减的现象已经成为历史,政府改革成本大幅度下降。中共十七大报告再次提出新的机构改革的要求,即加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。这说明,尽管机构改革取得了明显的成效,但是与完善和社会主义市场经济相适应、相协调的机构改革目标相比较,还有许多工作要做。

与横向上行政机构周期性的改革相比较,纵向上行政层次改革的力度不够明显,只是进行过地市合并和省管县试点。从行政管理的角度来讲,凡需要对管理对象强化控制的,组织结构就趋向于多管理层级的尖塔形,以达层级节制之功效。计划经济显然需要建立起多层控制的管理体制,保证中央政令得以贯彻执行,并有效地控制下级和地方的行为。而在市场经济条件下,强调经济和社会行为主体的自由自主性。如果继续延续原有的管理

体制,势必妨碍当初制度选择目标的实现。因此,为完善社会主义市场经济起见,有必要对传统的体制予以变革,着力打造有利于经济和社会行为主体自由自主活动的扁平形管理体制。^①

3. 关于人事管理和财政体制

中国于20世纪80年代后期开始进行干部人事制度的改革。中共十三大系统总结了以往干部人事制度的缺陷,提出探索实行国家公务员制度。1993年10月1日,《国家公务员暂行条例》正式实施,标志着中国干部人事管理走上科学化、规范化的轨道。之后,国家先后颁布一系列的配套法规、规章和实施办法,形成了以《国家公务员暂行条例》为龙头,以其他有关的法规、规章和实施办法为配套的国家公务员管理法规体系,基本实现了法治人事,制度功效初步显现。2006年1月1日,《中华人民共和国公务员法》正式实施,作为新中国成立以来第一部干部人事管理的综合性法律,对原有条例在公务员适用范围、人员分类、人事录用、领导责任等方面进行了较大幅度的修改,为新时期的公务员管理奠定了完备的法律基础。

在财政管理方面,改革之前实行的是统收统支的“大锅饭”管理体制。1980年,中国开始实行“划分收支,分级包干”的财政体制,改为“分灶吃饭”。1985年,实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制,1994年,实行分税制财政管理体制,试图改变财政资金过于分散的状况,为中央的宏观调控创造更为有利的经济条件。但是,分税制改革在实际运行中也存在一些问题,如分税不彻底,税种划分与收入归属不一致,税种划分考虑发挥税收调节作用不够,转移支付制度不健全等,需要在以后的财政管理体制改革的加以解决。中共十七大报告提出的“健全中央和地方财力与事权相匹配的体系,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”等观点为新时期的财政管理改革指明了方向。

4. 关于治理方略和方法

依法治国是在法治实践和普法过程中逐渐形成并得到社会认可的治理方略。中共十五大第一次以党的代表大会报告的形式对这一新的治国方略加以确认:“健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这昭示

^① 沈亚平、马建斌:“政府转型:涵义、动因和目标”,《内蒙古大学学报》,2008年第1期,第38页。

着当代中国治国方略发生了历史性的转折。改革开放以后,中国不断地进行依法治国的积极探索,在行政管理领域,人大和政府各级立法机关颁发了一系列的法律、法规和规章,在主要的行政管理领域基本上做到了有法可依;特别是《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政复议法》、《公务员法》等局部性法典的制定和实施,在保证行政机关依法行政方面发挥了积极的作用。

在行政管理方法方面,主要是现代管理手段和信息技术的运用。前者如行政决策所采用的协商和协调机制,专家论证、技术咨询、决策评估制度和公示、听证制度等;后者如电子政务的建立和发展。1999 年被称为“政府上网年”,1 月 22 日,有关部门发起“政府上网工程启动大会”,“政府上网工程”的主站点正式启播。2001 年制定了全国政务信息化建设的五年规划,2002 年国家信息化领导小组通过了《电子政务建设指导意见》,全面启动电子政务的标准化工作。2006 年 5 月,中办、国办转发了《关于推进国家电子政务网络建设的意见》,提出要用三年左右的时间,形成从中央到地方统一的国家电子政务传输骨干网,建成基本满足各级政务部门业务应用需要的政务内网和政务外网。2007 年 9 月 30 日,国家电子政务网络中央级传输骨干网网络正式开通,标志着统一的国家电子政务网络框架基本形成,为各部门各地区开展业务应用提供了一个安全可靠、资源丰富、管理规范、服务专业的公共平台。电子政务的发展提高了政府工作的透明度,有利于提高公民的参与程度,有利于简化政府的工作程序,优化政府组织结构。

5. 关于行政监督与廉政建设

为加强行政监督,先后颁布了《审计法》、《行政监察法》、《各级人大常委会监督法》、《政府信息公开条例》等,逐步健全行政监督法律体系。在廉政建设方面,面对改革开放以来腐败现象蔓延的新形势,不断寻求切实可行和有效的治理腐败的方法和途径,在反腐败方面做了大量的工作,经由制度建设和道德教育,对于防止和惩治腐败行为起到了重要作用。当然,目前在公共权力部门仍然存在大量的权钱交易等腐败现象,需要继续深入探索廉政建设的制度缺失和制度失效问题,为更为有效地堵塞漏洞和治理腐败现象作出更为完善的制度安排。

三、关于行政发展的反思和展望

回顾 30 年来的行政发展,可以发现具有以下五个特点: