

■ **ADVANCED OUTLOOK ON CHINESE
ADMINISTRATIVE REFORM**

中国行政改革 前沿视点

马庆钰 著

 中国人民大学出版社

**ADVANCED OUTLOOK ON CHINESE
ADMINISTRATIVE REFORM**

中国行政改革 前沿视点

马庆钰 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政改革前沿视点/马庆钰著.

北京:中国人民大学出版社,2008

ISBN 978-7-300-09820-3

I. 中...

II. 马...

III. 行政管理-政治体制改革-研究-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157151 号

中国行政改革前沿视点

马庆钰 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 18.75 插页 1

字 数 285 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

行政改革是中国改革总体工程中的重要组成部分，它向下呼应着经济体制改革的深入，向上激荡着政治改革的进程，成为在我国特定环境中一个可以避免震荡、张扬创新、反复操练、内涵丰富的改革试验区。在与改革开放共生共进的过程中，有声有势的行政改革已经进行了多次。在纪念中国改革开放 30 年之际，我们应当对中国行政改革的“固定资产”有一个清理和盘点，要搞清楚：行政改革的边界扩展到了哪里；创新的内容和程度是什么；涉及的领域有哪些；给政府管理带来了什么影响和变化；行政改革自身到底有没有缺陷；它离社会公众的期待有多远；从长远看，行政改革的进一步努力方向和战略举措是什么。这一系列问题都需要基于回顾总结、梳理概括予以回答。《中国行政改革前沿视点》即是在此目的下催生的一项研究成果。本书在写作当中努力追求“高”、“全”、“新”、“实”的特点和效果，对近年来我国行政改革涉及的主要领域的基本议题进行了前沿性、前瞻性和高点宽界的分析与论述。

所谓求“高”，是指本书希望以高视点、宽视界，对行政改革进行全景式和鸟瞰性的观照与扫描。借助于国家行政学院这个集政府管理专业的研究、教学、咨询于一体的政府体制内的高端平台，作者充分利用其层次优势、境界优势、工作优势、信息优势，在自己多年直接和间接参与改革政策研究、从事针对中高级政府官员行政管理教学的经验与知识积累基础上，对我国行政改革尤其是新一届中央政府主政以来行政改革领域的扩展和主要进展，对行政改革当中的热点、焦点和难点问题，进行了比较全面的清仓盘点。只有高瞻才能远瞩，在一个高点和宽界的视角下进行的研究，将有益于对我国行政改革做出更为客观的战略评价。



所谓求“全”，是指本书追求内容的系统和全面。行政改革是一个系统性工程，它是一个由行政理念、行政职能、行政体制、行政机制、行政方法与工具等组成的环环相扣的逻辑体系。这些年来我国改革者已经逐渐认识到这个规定性，开始从以往主要侧重机构改革的单兵突进，调整为理念、职能、体制、机制、方法等相关方面配套创新、整体推进的改革策略。呼应这个新思维，改革领域不断扩展，改革内容不断增加。本书密切关注改革的新趋势和反映改革边界的新拓展，在追求内容系统性的目标下，对新一届政府的行政改革领域和主题进行了逐一清点。这些领域和主题包括：新一轮行政改革与大部门制建设问题；转变政府职能的实践方向；建立与发展公务员制度；创建我国公共财政体制；强化社会管理和公共服务；发展与规范非政府组织；提升中国电子政务水平；推进政府组织的绩效管理；建立与实施行政问责制；管理政府组织形象的策略；创新政府管理、构建和谐社会；借鉴发达国家行政改革的经验等。相信这个系统而又带有专题性的研究成果，能够对读者了解我国行政改革的面貌有所帮助。

所谓求“新”，是指本研究努力体现与时俱进之“新”和认识观点之“新”。本书涉及的跨度虽然可以上溯到最初的改革发动，但主要落脚点是最近最新的改革行动，在研究范围上基本以十六大和十届人大也就是本届政府主政的起点为上限。因为受进入 21 世纪以后中国社会发展新问题新矛盾的影响，管理者的管理哲学和理念发生了重要变化，进而使相应的行政改革进入了一个新的富有生机的活跃期。一些新的概念与动作比如“大部门制”、“服务型政府”、“责任行政”、“绩效管理”、“电子政府”、“政府形象管理”等，都带有鲜明的时代特征和创新性质。作者紧紧追踪着这些政府管理探索的进程，力求反映我国行政改革的前沿性动态信息。这是本研究的与时俱进之“新”。而本研究追求的认识观点之“新”则主要是指，作者在几乎每一个改革涉足的领域中，在基本事实描述基础上，都努力进行比较深刻的分析并就问题和进一步的改革提出自己独到的见解。比如关于“大部门制”的理解与动因的分析、对我国行政改革的总体布局的认识、对我国政府职能最新定位的概括、对我国公务员制度问题与改进的分析、对公共财政性质的认识、对有关公共服务边界以及运作框架和改进思路的认识、对我国非政府组织发展



与管理创新的认识、对国外绩效管理最新动态的概括、对行政问责制的归纳和分析、对政府形象管理策略的理性分析、对构建和谐社会的分析认识等等，都反映出本研究成果的鲜明个性和一定程度的洞见。

所谓求“实”，是指本书所努力体现的实践、实在和实用的三个价值指向。其一，实践，是本书的归宿。改革离不开理论，但改革实践是理论的源泉，改革理论最终要回到改革现实中，去服务于实践。因此，本研究的一个主旨就是避免纯粹学理性的风格，而突出与改革现实紧密结合、与中国国情下的改革政策及其运行紧密结合的特点。无论理论分析还是认识总结，都努力拉近与改革实践者、改革参与者和改革体验者的距离，尽量用实践之绿来抵消空谈之灰。其二，实在，是一种文风和学术品格。言由衷出，思由心来，实事求是，持言客观，是对学者的基本要求。作者依据学者的道德规范，努力使本作品能够论说实在，言之有物，资料真实，用之有据，不做形式主义的官样文章，绝对避免假话、大话、空话、废话的文过饰非之论。其三，实用，是对于读者的有用性。本书是围绕我国行政改革进行的实践梳理和理论研究。实践梳理需要历时性的事实信息；理论研究需要深刻严密的认识观点。本研究力图在这两个方面做到尽量完美的结合。就前者而言，作者对包括在本书当中的相关议题，都有来龙去脉的清晰总结与描述，资料翔实，信息丰富；就后者而言，作者并非人云亦云，而是在独立思考和研究基础上，有自己的创新见解和个性化认识。因此，无论对于政府管理者，还是相关领域的学者，本书都有比较强的针对性和现实意义。

目 录

视点 1	中国“新政府管理”模式的构建	1
	一、新政府管理的追求与改革布局	2
	二、新一轮改革对大部门制的探索	10
	三、我国行政改革经验原则的分析	28
视点 2	跨越政府职能转变的丘壑	35
	一、政府职能的一般理论	35
	二、政府与市场和社会的关系	41
	三、我国政府职能的转变	47
视点 3	从人事行政走向公务员制度	57
	一、政府人事行政的内涵外延	57
	二、国外公务员制度的形成与走向	63
	三、我国公务员制度的现状与发展	76
视点 4	建立和完善我国公共财政体制	90
	一、公共财政的本质特征	90
	二、我国财政运行当中的问题	96
	三、建立与完善公共财政体制和机制	109
视点 5	强化社会管理和公共服务	116
	一、社会管理和公共服务的理念	116
	二、我国社会管理和公共服务的现状	124
	三、加强社会管理和公共服务的思路	135
视点 6	发展与规范非政府组织	147
	一、非政府组织的社会作用	148



二、我国非政府组织发展和管理现状	153
三、我国非政府组织管理的改进	158
视点 7 提升中国电子政务水平	171
一、电子政务的发展与影响	171
二、电子政务的功能与建设经验	174
三、我国的电子政务建设	181
视点 8 建立与实施行政问责制	192
一、行政责任与行政问责	192
二、国外行政问责制的实践	197
三、我国行政问责的工作框架	202
四、我国行政问责的法制化建设	206
视点 9 对政府组织实施形象管理	211
一、对政府形象的理性认识	211
二、政府形象的内部塑造	219
三、政府形象的外部公关	223
视点 10 创新政府管理 构建和谐社会	233
一、和谐社会建设的时代背景	234
二、影响我国社会和谐的主要问题	237
三、构建和谐社会的基本路径	244
视点 11 发达国家行政改革经验与启示	252
一、发达国家行政改革的基本原因	252
二、发达国家行政改革的理论	256
三、发达国家行政改革的实践	267
结束语：中国改革发展的新期待	282
参考文献	286
后记	292



视点 1

中国“新政府管理”模式的构建

作为对盛行 40 年之久的政府干预模式及其某些消极后果的校正，从 20 世纪中后期开始，一场以新自由主义为价值导向的行政改革从经济合作与发展组织的国家政府开始，风生水起，波涌浪激，风靡全球，方兴未艾。不约而同的是，在世界东半球的亚洲，经历了十年“文化大革命”浩劫和社会发展惨痛教训的中国，也于 20 世纪 70 年代末 80 年代初，举起了开放改革的大旗。中国实际上也是这场全球性行政改革运动中屈指可数的先驱者之一。

为了适应经济体制历史性变迁的需要，中国的政治模式和行政模式也开始进行一些适应性调整。特别是在行政领域，几乎是紧随经济改革，亦步亦趋，一直在探索更加合理、科学、有效的新方式。从 1982 年开始，每一届政府都根据经济与社会发展进程的要求，对政府管理进行改革，并且在转变职能、调整机构、创新方式、依法行政等方面取得了一系列进展。但是相对于政府面临的社会问题和矛盾，相对于我国提出的和谐社会建设、全面小康社会建设和新农村建设的目标来说，我国的行政改革还需要大幅度推进并期待着发生质的飞跃。以往的经验加现实矛盾加发展远景目标，都要求政府必须以全球比较的眼光、站在战略发展的高度，从制度现代化的角度来认识行政改革、设计行政改革、推进行政改革，以尽快在我国建立起有中国特色的公共行政体制。



一、新政府管理的追求与改革布局

对于中国的行政改革而言,中共十六大和2003年初的十届人大是具有历史意义的分界点。借助于以往历届政府的改革经验和基础条件,面对新的社会环境中各种矛盾的巨大压力,再加上未来发展和远景目标的挑战,我国新一届政府继往开来,与时俱进,开始形成改革新认识,赋予改革新内涵,拓展改革新空间,开创政府管理新局面。模仿“新公共管理”的概念,我将这个合民心、利国家、顺潮流、应时代的施政追求,冠名为“新政府管理”。所谓“新政府管理”至少体现出与过去不同的新内容,即“新管理理念”、“新管理职能”、“新管理方式”、“新管理体制”。

(一) 树立新管理理念

这是一系列与过去不同的管理价值追求,它来自于政府对我国现有问题和矛盾的深刻认识和准确把握。虽然经过30年改革开放,我国的经济制度发生了根本变化,生产力获得进一步释放,经济总量得到迅速增加,但与此同时,我国城乡矛盾、阶层矛盾、社会矛盾也日益发展与显化。这说明一个社会的现代化,仅仅突出经济的发展、城市的发展、市场的发展是不够的,社会现代化是一个综合平衡的概念。因此,从2002年开始,新一届中央领导集体先后提出了若干全新的管理理念,其中包括,九届全国人大五次会议首次提出16字政府职能新概念;十六届三中全会提出“五个统筹”、“以人为本”、“全面、协调、可持续发展的科学发展观”、“促进经济社会和人的全面发展”;十六届四中全会提出要“科学执政,民主执政,依法执政”和构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会”;十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”;十六届六中全会则正式提出“构建社会主义和谐社会”;十届人大五次会议又提出关注民生、重视民生、保障民生和改善民生。中共十七大和十一届人大一次会议再次强调注重社会建设,着力保障和改善民生,



等等。

这一系列全新的施政方针和管理理念，最终聚集为在科学发展观基础上，对和谐社会建设、全面小康社会建设和新农村建设的三个目标追求。三者虽然表述不同，各有侧重，但实质都是为了促进全社会平衡、平稳、健康和可持续发展。其中，全面小康社会建设体现了对人民生活富裕程度的追求；社会主义新农村建设则体现了党和政府针对我国发展全局中最薄弱部分的重点支持策略；和谐社会建设则体现了我国对社会平等与公正的追求。总之，我国政府今后的目标，就是将中国建设成一个既有效率又有公平的“富裕的和谐社会”或者“和谐的富裕社会”。新价值体系的形成和新目标的追求，预示着我国“新政府管理时代”的来临。

（二）确立新管理职能

政府面对新形势、新矛盾、新压力，在对长期以来以经济建设为中心进行反思的基础上，按照以人为本、五个统筹、科学发展观的要求来重新调整自己的职能定位。今后政府的职能目标是：由以经济增长为中心的战略，向经济增长和社会发展并重的战略转变；由以经济建设为主向以经济建设、社会管理和公共服务并重转变；由以提供经济性公共产品为主，向以提供社会性公共产品为主转变；由以追求城市化发展为主，向追求城市与农村平衡发展转变；由不恰当地依赖和追求市场功能，向形成政府职能与市场作用协调互补的机制转变。具体来说，政府职能今后需要明确三个重点：

第一个是明确地域重点，即政府要根据城乡差别和地区差别的现状，将农村落后地区和中西部地区的发展作为职能重点。

第二个是明确人群重点，即政府要根据收入差距和贫富悬殊的现状，将农村与城镇的困难群众作为政府职能履行的重点。

第三个是明确任务重点，即从现在开始，政府要在发展经济的同时，重点致力于“五个公共”，即：（1）致力于公共健康与环境保护职能，包括防疫、保健、环境、市容村貌等；（2）致力于公共保障与救济职能，包括医疗保险、养老保险、失业保险、弱势群体救济与扶持等；（3）致力于公共基础设施与便利的提供职能，包括涉及城市与乡村居民生产和生活的公共基础设



施建设与供给等；（4）致力于保障公共安全与秩序职能，包括社会秩序、市场秩序、消费品安全、突发公共事件管理等；（5）致力于公共教育与文体娱乐发展职能，包括义务教育、职业培训、基础科技与大众基本文体娱乐设施的供给等。

在和谐社会建设的当下，政府的财力重点、政策重点、工作重点必须向满足群众基本公共服务需求方面集中，这主要是指完善农村义务教育保障机制；健全县乡村三级医疗卫生服务网络，加快建设农村与城市社区新型医疗服务体系；在深化改革基础上，着力建立城乡居民基本医疗卫生服务模式、规范的国家基本用药管理模式、有效的公立医院管理模式、多层次的医疗保险服务模式；以新农村建设为契机，加快农村公共基础设施的建设。

（三）探索新管理方式

指的是政府在提供社会管理和公共服务过程中，努力建成一个以决策科学、权责对等、立足服务、依法行政、低廉高效、监督得力为主要特征的，让广大人民群众满意的“友好行政界面”。

1. 决策科学

政府在依法界定相应决策主体的决策权限基础上，建立并实行科学的决策制度和流程，包括决策调查、决策分析、专家咨询、公众听证、表决程序、决策公示、决策评估、决策责任以及领导决策、代表决策、开放式决策等，实现政府决策的科学化、民主化和法制化。属于专业性技术性比较强的重大事项，一定要经由专家论证、技术咨询和评估；属于与社会公众利益密切相关的决策事项，必须要经过公开听证和社会公示的环节。为了确保决策的质量，任何决策都要有反馈评价和纠偏机制，并经由法律或者法规制定决策责任追究的实施办法。

2. 权责对等

这取决于政府组织结构的科学化、部门职责划分的合理化和行政问责制的推行。权责对等的实质是“有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法受追究”。为此，首先要按照精简、统一、效能的原则进一步深化政府机构改革，规范机构设置类型，公共服务和行政执法等职责应当由专门机构承担，



将原来单一性质的机构，区分为相对独立的决策部门、执行部门、监管部门这种三元结构，形成职责专化、协调配合、相互监督的组织格局。其次是全面梳理政府各个部门现有的职能权限，针对部门之间职能交叉、权限重叠、逐利诿责、政出多门的现象，有针对性地重新划分和调整职责分工，将相同或者相近的职能归并由一个部门履行，进而修订《政府组织法》，加快实现政府职责、机构、编制的科学化、规范化、法定化。

3. 立足服务

政府部门在办公当中应切实改变衙门作风和习惯，体现出公开、公平、公正，便捷、效率、价廉，规范、信赖、友善等服务型政府的新特点。为此，地方各级政府应首先将所有行政许可、审批工作和各类大众服务性工作，参照已有的经验，纳入“行政服务中心”的新模式中来。在这个通透式办公场所中，通过集中的服务部门、全面的服务项目、便捷的服务流程、协调的服务机制、热情的服务界面、廉洁的服务作风、实时的服务监控，提高服务质量和水平，达到为民、便民、利民的目的，加快我国服务型政府建设的步伐。其次是推行政务公开的法规划，完善政府信息发布制度，除法律规定的涉及国家机密和依法受到保护的办公内容外，应全部向社会公开，所有行政机关要为公众查阅政府可公开的信息提供便利条件，确保公共权力公开透明运行，加快建设阳光政府。最后是加快电子政务的健康发展，针对当前在这个新管理工具建设当中出现的重技术轻政务、重投入轻产出、重外表轻内容、重宣传轻服务的普遍问题，各级政府部门应当从自身改革入手，转变电子政务观念，完善电子政务立法，创新电子政务流程，依法公开政务信息，减少电子政务浪费，提高电子政务质量。通过网络技术与政务改进的完美结合，实现从政府的单方面信息宣传，向政府与公众用户的信息互动和提升政府网上公共服务能力转变。

4. 依法行政

政府须认真贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》的精神，按照“职权法定、依法行政、监督有效、高效便民”的原则，扎扎实实建设法治政府。为此，首先需要严格按照《行政许可法》的规定，继续清理行政许可项目、许可依据、许可主体，依照法定权限、范围、条件和程序来设定和实施行政许



可。对已经清理取消的审批项目,通过加强后续监管,杜绝各种变相审批行为的发生。对依法设定的许可项目要简化操作程序。通过实行行政许可责任追究制度,形成对行政许可部门与人员的制约监督。其次需要依法设定行政执法资格,清理、确认并公告行政执法主体,明确执法权限,完善执法程序,加强执法监督,实行执法过错追究制度并完善行政复议、行政赔偿和补偿制度,全面推广相对集中处罚权和综合执法体制的成熟经验,以促进建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。

5. 低廉高效

政府应高度关注行政过程的投入产出、成本和绩效,通过管理方式创新,将自己建设成为“价廉物美”的政府。针对这个目标,首先需要各级进行“瘦身减肥”的事业单位改革,即针对现有事业单位所具有的商业经营、公益服务、执法监督三种不同功能,按照政企分开、事企分开的原则,通过“商业经营者归市场、执法监督者归政府、公益服务者保留”的分类改革,以及制定实施事业部门的社会保障、人事管理、收入分配和国有资产处置等相关配套政策,建立新的公益目标明确、财政机制合理、治理结构规范的事业部门管理运行机制。这样既缩小了财政供养规模,又使公务员队伍和“事业单位”队伍皆名至实归。其次是推行政府绩效管理,在学习企业经验的基础上,各级政府应就自己的评估主体、评估指标、评估方法、评估程序、结果处理等,形成指导手册。评估标准体系尤其要突出以人为本、可持续发展、五个统筹、和谐社会建设的评价内容,实行绩效评估的内部和外部相结合、公众和专家相结合。通过全面、科学、客观、公正的绩效考评,约束和引导政府机关杜绝奢华浪费,纠正不良行为,提高行政绩效,降低行政成本。

6. 监督得力

政府须针对行政职权,建立健全由行政系统内部监督、专门机构监督、社会舆论监督、新闻媒体监督等各方面相互补充、相互结合的监督体系,以提高政府的执行力和公信力。在下一步管理创新当中,在继续发挥行政监察、审计监督、绩效评估的监督和引导作用的同时,各级政府要在实现组织结构科学化、部门职责合理化基础上,探索实行行政问责制,通过法律或者法规形式,明确相应岗位的政治责任、行政责任、法律责任,规定行政问责的主



体、客体、方式、内容、程序和尺度,依法治理失职、渎职、行政不作为和行政乱作为,保证政府公共权力行为的公正、廉洁、规范、高效。

(四) 打造新管理体制

这涉及政府管理中带有本质性的改革。在和谐社会建设时期,中国新政府管理的目标定位应是:实现由无限政府向有限政府、由管制型政府向服务型政府、由人治政府向法治政府、由权力政府向责任政府、由封闭政府向阳光政府的转变。从现在开始到2020年,经过不懈努力,基本上将中国政府管理体制再造为具有中国特色的公共行政体制。中国公共行政的特点应当体现为:获得公民委托、行使公共权力、提供公共服务、满足公共需求、奉行公共参与、恪守依法行政、承担公共责任、接受公共监督。^①为此,管理创新和改革的触角要有计划、有步骤地进入财政民主化改革、行政层级调整、政府间关系重构、民间组织发展、党政关系模式再造、权力制约体制完善等敏感而关键的领域。

1. 建立民主财政体制

我国财政体制运作的现实要求政府不仅要弥补管理中的技术性漏洞和缺陷,而且要依法加强对管理者的管理,克服国家机关消费无度、行政支出奢侈靡费的问题。前者可通过完善财政转移支付制度、国库集中收付制度、政府采购制度以及建立“金财工程”、“金税工程”等达到目的;而针对后者,则必须从宪政的高度,进行根本性改革,建立符合民主要求的公共财政体制,形成以各级人大为主的、针对国家财政收支的民主决策与监督机制,将各级政府的财政收入和预算支出,置于宪法和法律的硬约束之下。政府财政管理必须尊重人民群众意志,珍惜每一分钱的收入,将来自于纳税人和国有资产经营的钱财,主要用于生产和提供基本公共服务的产品,杜绝日益严重的“书记财政”、“首长财政”、“随意财政”、“模糊财政”、“浪费财政”现象,规范政府自身财政支出行为,降低政府维持性行政成本,确保国家各级财政的民主、依法、规范、透明、公平和效益。

^① 参见马庆钰:《走向公共行政》,载《中国市场经济论坛》,2003(2)。



2. 减少行政层级

与相应的国际经验对照,我国显然在地方政府之间的层级设置上存在叠床架屋的劣势,由此造成政策执行尾大不掉、指令传导信息扭曲、行政成本高而效率低等一系列后果。调整的目标应当是以宪法为依据,在具备必要条件的省份,将现行的省、市、县、乡四级地方政府架构,恢复为宪法规定的省、县、乡三级结构。同时参照国外通行做法,将“地级市”由现在的“广域型管理”改为比较纯粹的“适域型管理”。这是减少政府管理与服务过程损耗,提高行政效率的结构性保障。应当本着实事求是的原则,稳妥推进这项改革。与之相应,为了减轻省级政府由此带来的管理压力,可考虑根据地域、地理、文化、经济、人口等相关因素,适当增加省级政区或者直辖市数量,使省级政府管理幅度和能力尽量与所辖人口规模、地域空间、县级政府数量等相匹配。这项改革难度高,风险大,必须根据条件,因势利导,避免震荡,稳妥渐进。

3. 重构政府间关系

目标是建立和完善各级政府能力与责任相对应、权力与义务相统一的体制,改变中央和省级政府财强责轻,而县级和乡镇政府财弱责重的问题。应通过法律,重新规定中央与地方各级政府之间的合理职责权限,对垂直管理部门与地方政府的关系作适当调整。比较具有操作意义的是,总结已有的探索经验,鼓励引导条件成熟的地方实行“省直管县”和“强县扩权”的体制。为了解决由原“市管县”体制造成的种种弊端,全国近年来已有24个省对818个县进行了省直接管理县财政体制的试点,有8个省共选择了219个县进行了强县扩权等省直接管理县的试点。这一探索对于减少行政层级,提高行政效率,降低行政成本,落实政府责任具有重要意义。应在此基础上,进一步参照国际经验,探索和试验有利于权力、责任、能力相匹配的县级地方自治治理的新模式。让依据地方政府组织法经由当地民主选举产生的,以行政首长为代表的县市政府,对地方发展和人民利益负完全责任,为中央与地方政府之间依法合理划分职能边界和实行行政问责制创造制度基础。同时,也为克服一直以来因为收放随意、权责失衡、上侵下权、越俎代庖而造成的普遍性“上有政策、下有对策”等地方政府与中央政府的不良博弈现象,寻找



一条根本出路。

4. 发展民间社会组织

如果政府要实现职能转变,克服“越位、缺位、错位”的沉痾,做到“政企分开”、“政社分开”、“政事分开”、“政资分开”,其中不可缺少的一环,就是引导和促进我国民间社会组织健康而快速成长,否则政府应当放手的一些职能就没有接管的主体。政府应充分认识和重视全球公共管理潮流中 NGO 的自我管理与服务功能,为我国民间社会组织的健康发展创造更宽松自由的空间,构筑在政府主导下,由政府、企业、社会组织组成的三元社会管理和公共服务格局。为了实现这个目标,各级党和政府领导机关,首先需要变革观念,调整思维,将政府与社会组织两者之间的关系由领导变为引导,由管理变为服务,由主从变为合作,由限制变为发展。以完善的法规、良好的政策、有效的监管、周到的服务,促进各类民间社会组织在我国规范、健康和快速发展,使其为我国社会管理和公共服务的进步、为促进我国社会稳定和社会和谐发挥更大作用。

5. 完善制约权力体制

我国的改革是一个系统工程,由易到难依次是经济改革、行政改革、政治改革。这三个改革就如同“三级火箭”,具有为我国现代化发展提供动能的作用,缺一不可。目前,我国经济改革和行政改革的“两级火箭”已经升空并极大促进了我国的进步。但同时也暴露了若干矛盾和问题,它们的解决再靠经济和行政两个改革自身已经无能为力。比如公共权力的异化和腐败,不仅影响了社会和谐,而且也腐蚀着前两个改革的成果,还弱化了我国的可持续发展能力,已经对政府的公信度和党的执政能力构成严重挑战。对此,必须启动政治改革的“第三级火箭”,通过深化改革来建立制约权力、遏制腐败的新体制。除了继续使用人大监督、司法监督、审计监督、行政监察等传统手段外,还需要依照宪法,由乡镇、县市开始,尽快针对关键领导岗位和县级以上人大代表,实行真正符合民主规范和程序的选举制。国内国外经验证明,定期的民主选举是制约公共权力、保护公民权益、提升政府绩效、保障市场秩序、促进社会和谐、实现政治文明的根本之举。只有真实的民主选举,才能够及时中断公权力盘根错节、结党营私的规律性异