

XINGZHENG
GUANLITIZHI
GAIGEXINSILU

行政管理体制 改革新思路

张志坚◎主编

XINGZHENG
GUANLITIZHI
GAIGEXINSILU

行政管理体制 改革新思路

张志坚◎主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

行政管理体制改革新思路/张志坚主编.

北京:中国人民大学出版社, 2008

ISBN 978-7-300-10048-7

I. 行…

II. 张…

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 190267 号

行政管理体制改革新思路

张志坚 主编

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)		010-62511398 (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 http://www.ttrnet.com (人大教研网)				
经 销	新华书店				
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司				
规 格	158 mm×236 mm 16 开本	版 次	2008 年 12 月第 1 版		
印 张	23 插页 1	印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷		
字 数	296 000	定 价	42.00 元		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 言

王东明^{*}

伴随着改革开放的伟大历史进程，我国行政管理体制和机构改革一直在不断推进。虽然不同时期改革的历史背景、内容、重点不尽相同，但都是在深入研究探索的基础上，认真制定政策，精心设计方案，周密组织实施的，也都取得了重要的阶段性成果。从总体上看，30 年来的行政管理体制和机构改革，始终按照马克思主义关于上层建筑与经济基础相适应的原理，立足中国社会主义初级阶段的基本国情，围绕经济建设这个中心，着力解决不同时期影响制约经济社会发展的深层次问题和体制机制障碍，有力地保障了改革开放和社会主义现代化建设事业的发展。

当前，我国改革开放进入关键时期，行政管理体制改革也处于攻坚阶段。党中央审时度势，继党的十七大作出关于加快行政管理体制改革的战略部署之后，十七届二中全会又专门通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，提出到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的总体目标，进一步明确了我国今后十几年推进行政管理体制改革的的方向和任务。毫无疑问，这一总体目标的提出和实现，无论是对于推进我国政治体制和经济体制改革，建立健全社会主义民主政治和成熟的社会主义市场经济体制，还是从组织上保证我国经济社会协调发展，保证

^{*} 王东明，中央机构编制委员会办公室主任。

和谐社会和小康社会的建立，都具有非常重要的历史和现实意义。与此同时，我们要充分认识到实现这一目标的异常艰巨性：要看到深化行政管理体制改革既会触及政治、经济、社会等领域深层次的矛盾和问题，面临诸多不确定因素和潜在风险，又不可避免地会影响到方方面面的利益格局。这就要求我们正确分析和判断复杂多变的国际政治经济形势，及时掌握和解决我国在改革开放和经济社会发展中出现的新情况、新矛盾、新问题。要把深化行政管理体制改革放到我国改革开放和经济社会发展的全局中来通盘考虑，与其他改革整体设计，相互协调，配套推进。要着眼管理体制和运行机制的创新，紧紧抓住政府职能转变这一核心问题，切实理顺关系、优化结构、提高效能，逐步形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

深化行政管理体制改革，研究探索建立中国特色社会主义行政管理体制，离不开正确思想理论的指导。实践证明，邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观是行政管理体制改革的正确指导思想。我们在研究探索行政管理体制改革过程中，要继续坚持好、运用好这一指导思想，始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，进一步解放思想，实事求是，与时俱进，立足改革实践，把握时代脉搏，运用新的理念，提出新的思路，把行政管理体制改革研究工作提高到一个新的水平。当然，在具体的研究方式方法上，既要总结分析我国不同时期不同阶段行政管理体制改革的经验教训，又要借鉴国外比较成功的经验和做法；既要对行政管理体制改革的宏观性、前瞻性、系统性的问题进行研究，又要对当前的热点难点问题进行研究。通过科学严谨的研究，真正找到建立和完善中国特色行政管理体制的有效途径。

经过各方面的共同努力，中国机构编制管理研究会编辑的《行政管理体制改革新思路》一书出版了。书中汇编的课题研究报告坚持理论联系实际，从不同角度对行政管理体制改革的有

关问题进行了深入思考和研究分析，所提出的一些改革意见和建议，具有较强的创新性和参考借鉴价值。相信本书的出版将会对促进行政管理体制改革研究深入开展产生积极而有意义的影响。

■ 目 录

以党的十七大精神为指针 推动行政管理体制改革

理论与实践研究	张志坚	1
关于行政管理体制改革的几点思考	顾家麒	5
我国行政管理体制改革的总体思路研究	吴 江 柏良泽 许铭桂	11
中外经济发展特定期行政管理体制比较研究	彭和平 孙柏瑛 陈 键 周明德	41
中央与地方及地方各级政府间权责关系研究	李志红	91
浅谈我国政府部门的垂直管理	韩 平	128
当前我国县级政府管理存在的问题及对策建议	陈国权	136
中国乡镇政权体制建设与改革研究	蔡立辉 林近平	204
优化党政组织机构与行政运行机制	曾 峻	299
外国能源管理机构设置及运行机制研究	潘小娟	331
国外文化管理体制及其对我国的启示	肖欢容	342
后记		360

以党的十七大精神为指针 推动行政管理体制改革理论与实践研究

——在中国机构编制管理研究会第二次理事会暨
行政管理体制改革研讨会上的讲话摘要

张志坚*

党的十七大指出，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。这一主题，深刻揭示了中国特色社会主义的发展规律，反映了时代发展的新要求和各族人民群众的新期待，为继续推动党和国家事业发展指明了前进方向。我们必须牢牢把握这个主题，把这个主题作为开展行政管理体制改革各项研究工作总的指针。只有这样，行政管理体制改革研究成果才能更加切合实际，符合改革方向，更大程度地发挥咨询参谋的作用。

一、把中国特色社会主义作为研究行政管理体制改革的出发点和落脚点

1982年邓小平在党的十二大开幕词中提出了建设有中国特色的社会主义。党的十三大、十四大、十五大、十六大都始终强调

* 张志坚，中央机构编制委员会办公室原主任，中国机构编制管理研究会会长。

高举中国特色社会主义的伟大旗帜。在新的历史时期,党的十七大再次明确提出要坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜。中国特色社会主义,是与科学社会主义基本原则相一致、与中国国情相结合、与时代发展同进步、与人民群众共命运的当代马克思主义。它集中反映了党和国家的指导思想、共同理想、前进道路和奋斗目标。中国特色社会主义的关键在于既坚持了科学社会主义的基本原则,又根据我国实际和时代特征被赋予了鲜明的中国特色。党的十七大把我国行政管理体制改革作为发展社会主义民主政治和政治体制改革的重要组成部分,研究我国行政管理体制改革问题必须坚持正确的政治导向,这个导向就是中国特色社会主义。坚持这个导向,必须立足于经济社会发展需要,把握改革开放新局面,围绕党和国家中心工作进行系统研究和思考,必须立足于行政管理体制改革的丰富实践,着力研究改革中的热点和难点问题,注重理论创新、体制创新和机制创新,从而为经济社会发展提供有力的组织保障。

二、用科学发展观指导行政管理体制改革研究

树立和落实科学发展观,是党中央从新世纪新阶段党和国家面临的新形势新任务出发而提出的重大战略思想、作出的重大战略决策。要按照科学发展观的要求研究如何科学配置职能、合理设置机构、完善运行机制、创新工作方式、降低行政成本、提高行政能力,把贯彻和实践科学发展观落实到行政管理体制改革的各项研究工作中去。要认真总结改革开放以来行政管理体制改革的历史过程,看看哪一次在哪些方面的改革比较成功,有哪些好的经验值得坚持,哪一次在哪些方面的改革存在不足,有哪些教训值得汲取,从而找出改革的内在规律。要认真领会党的十七大提出的行政管理体制改革的方针、政策和任务,统筹研究行政管理体制改革与经济社会各项改革的相互关系,使行政管理体制改革研究工作更好地体

现和服务于新的历史时期经济社会发展要求。

三、将和谐社会的理念贯穿于行政管理体制改革的研究方略之中

党中央提出的关于构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的战略目标,给行政管理体制改革提出了新的要求。从宏观角度讲,构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会需要权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制作为组织保障。从微观角度讲,政府运转的高效、功能作用的充分发挥、人员编制的合理配置,也都离不开行政管理体制和机制的协调配合。进行行政管理体制改革一个时期应有一个侧重点,有一个突破口,但不能只顾一点,不考虑其他,不能一条腿迈大步,一条腿迈小步,否则就不协调、不平衡。将和谐社会的理念贯穿于行政管理体制改革的研究方略之中,有利于更好地把握行政管理体制改革的内在规律,增强研究的科学性、有效性。

四、以建立中国特色社会主义行政管理体制为目标

改革开放以来我国先后进行了五次机构改革,基本适应了经济社会发展的需要,完成了当时历史条件下所赋予的改革任务。但随着形势的变化,影响发展的体制机制障碍依然存在,探索中国特色行政管理体制的目标尚未达到,需要坚持不懈地进行探索。当前,要围绕着十七大提出的推进行政管理体制改革的战略部署,重点探索适应当前我国经济社会发展阶段的中国特色社会主义行政管理体制应具有的基本特征、基本内涵、基本框架,探索如何做到既有利于增强中央政府的宏观调控能力,又能够充分发挥市场的基础性作用,探索如何进一步增强政府的服务性、公共性、公正性与有效性等等。

五、围绕当前行政管理体制改革的重点进行研究

研究进一步转变政府职能问题。近年来政府职能转变取得了较大进展,但还存在职能的错位、越位和缺位的问题。经济发展的许多深层次问题,社会发展的突出矛盾和潜在风险,不少都与政府职能转变不到位有直接关系。因此,转变政府职能仍然是行政管理体制改革的关键所在,需要进行深入、系统的研究,尤其要研究政府职能的准确定位,提高政府治理能力。

研究中央与地方事权关系划分问题。中央与地方关系是行政管理体制改革的重要内容。研究进一步合理划分中央与地方的管理责权,明确中央与地方在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面的管理责权分工,既保证中央权威,国家法制、政令和市场统一,又发挥地方的主动性和积极性。

研究实行职能有机统一的大部门体制问题。职能转变要求机构的调整,没有机构作为载体,就无法推进和实现职能的转变。要按照职能本身的特点与管理的有效性与便利性,研究如何科学合理划分各项职能,通过整合职能向职能有机统一的大部门体制过渡,向“宽职能、少机构”方向发展。

研究影响人民群众切身利益的体制机制问题。党的十七大把改善民生作为落实科学发展观、促进社会和谐的重中之重,成为推动经济、政治、文化、社会等诸方面建设的着力点,要从体制机制入手着力研究人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,重点研究教育、医疗卫生、环保、食品安全、就业和社会保障等领域的管理体制改革。

研究建立决策执行监督协调的机制问题。按照决策、执行、监督相互制约又相互协调的要求,研究增强决策的科学性,规范决策程序,畅通公民参与渠道,健全咨询、执行、监督、反馈等机制问题。尤其是研究决策执行监督职能在政府机构间的科学配置,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力机构和运行机制。

关于行政管理体制改革的几点思考

顾家麒*

推进行政管理体制改革是贯彻落实科学发展观、完善社会主义市场经济体制、建设社会主义法治国家的必然要求。通过推进行政管理体制改革，加快转变政府职能，改进行政管理，加强行政法制建设，转变经济增长方式，推动经济社会发展转入以人为本、全面协调、可持续发展的轨道。

一、研究行政管理体制改革的目标

探索行政管理体制改革的目标，需要调整思路，锐意创新，以科学发展观为思想指导。行政管理体制改革目标是否可以考虑为：建立与社会主义市场经济体制相适应的、符合全面建设小康社会与和谐社会要求的、有中国特色的社会主义公共行政体制。建立公共行政体制就是要执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，生产公共产品，提供公共服务，维护公共秩序，满足公共需求。具有中国特色的社会主义公共行政体制下的政府，是有明确角色定位的服务型政府而不是无边界的服务型政府，是责任型政府，而且是有明确公共责任的有限责任型政府。

在社会主义制度下，完善的经济体制应由市场为主配置市场资源，政企分开，政资分开，企业是市场主体，由政府调控和监

* 顾家麒，中央机构编制委员会办公室原副主任，中国机构编制管理研究会原副会长。

管市场，为市场主体服务。在社会主义制度下，完善的行政管理体制应以政府为主配置公共资源，政事分开，政社分开，由政府主导提供公共产品和服务，为人民群众服务。小康社会与和谐社会要求政府构建社会公共价值体系，遵守社会公共规则，并具有维护公共价值与公共规则的权威，协调和平衡社会公共利益和关系，提供和发展社会公共服务。政府是核心公共产品的提供者，是良好经济社会环境的创造者，是广大人民群众利益的维护者。

二、行政管理体制改革的关键是转变政府职能

（一）转变政府职能，就是要把政府职能转变到公共服务上来

政府要保证人民群众享有公共安全、公共保障、公共教育、公共卫生、公共文化等等公共服务。这是市场经济与计划经济下行政管理体制的根本区别。公共行政体制的本质是“公共服务”，在行政职能上，主要作用于公共领域，而不是私人领域；在行政客体上，主要服务于全社会和广大人民群众；在行政目标上，主要以社会和公众的公共需求为导向，追求公平和正义。

政府公共服务并不是要求政府将全社会的公共产品全部包下来。政府的核心任务是提供纯公共产品，准公共产品可适度市场化，竞争性产品可完全市场化。政府提供公共服务的方式较多，可以由政府公共部门通过公共服务执行机构直接提供服务，可以通过外包等方式提供服务而由政府用采购等适当方式付费，也可以扩大公共产品与公共服务提供者，由政府进行监管。直接提供、付费、监管分别适用于不同类型的公共服务，目标是广大人民群众都能获得公平的、有效的、满意的公共服务。

（二）政企分开，政资分开，转变政府宏观经济调控与市场执法监管的职能，为市场主体与市场环境服务

政企分开，政府只在市场失灵时进行宏观干预或宏观调控，

依法监督市场主体的行为。政府转变职能不到位，企业改革就不可能到位。政资分开，通过产权制度的改革，在政府行政部门与企业之间“隔断”资产关系，防止政府对国有和国有控股企业的经营与投资活动进行直接干预。按照政企分开、政资分开的原则，调整、转变宏观调控部门的职能和市场监管部门的职能，定位国有资本出资人机构。

转变政府对宏观经济的调控职能，要求政府向市场与企业下放经济管理职能，放开对市场自主配置资源与企业自主经营的限制，有效为市场主体服务并创造良好的经济发展环境。将国家发展战略部门、财政部门、中央银行定位于国家宏观经济调控部门，形成国家发展战略、经济运行调节、财政税收政策、货币金融政策、产业发展政策互相联动的宏观调控机制。通过宏观调控，实现经济运行的总量平衡，促进经济增长，增加就业，实现币值稳定和国际收支平衡，实现结构调整和增长方式转变，确保全面协调可持续发展。

完善市场规则尤其是市场准入规则，规范市场主体的市场行为规则，维护公平竞争的市场秩序，形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系，保护投资者、经营者、消费者的合法权益。按照权力与责任挂钩、权力与利益脱钩的要求，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的市场执法体系。防止和纠正地方保护主义和部门本位主义。改革行政执法体制，相对集中行政处罚权，增强行政执法透明度，处理好综合监管、专业监管、行业监管之间的关系，避免市场重复执法监督和市场交叉执法监督，推行综合执法。充分发挥行业组织的行业自律作用，把政府的执法“他律”与行业组织的行业“自律”结合起来，整顿和规范市场秩序。

（三）政社分开，转变政府社会管理职能，规范发展社会组织，完善社会管理体系

改革和完善社会体制，一是要进一步加强和完善政府的社会管理职能，实施符合社会实际的社会政策，提高依法管理社会的

能力，切实管好应由政府管理的社会事务；二是要充分发挥各种社会组织包括社会团体、行业组织和社会中介组织的作用，提供服务，反映诉求，规范行为，提高自我管理能力；三是充分发挥城乡基层自治组织的作用，协调利益，化解矛盾，提供服务。改革社会组织的管理体制，消除社会组织的行政化倾向，规范社会组织的行为规则，在沟通、协调、自律、维权、反映诉求中化解各种社会矛盾，政府与社会组织合作、互动，共建和谐社会。培育和发展各类社会组织是提高行政能力尤其是社会管理能力的社会基础。通过社会组织，把劳资关系中的利益矛盾与冲突化解于企业，把涉及弱势群体的矛盾与冲突化解于基层，把群体性社会矛盾与冲突化解于社会。

（四）政事分开，转变公共服务部门的职能，构建公共服务组织，完善公共服务体系

社会保障、义务教育、基本医疗是需要政府提供的三大核心公共服务。政事分开，构建公共服务组织，加强公共设施建设，为人民群众提供公共产品和服务，确保公共服务以公众满意的方式得到提供，真正形成有中国特色的公共服务体系。公共服务组织的主体是事业单位，改革和规范公共服务组织首先要改革事业单位。可以把全国事业单位分为两部分，一部分是公共服务组织，另一部分是非公共服务组织。把属于“非公共服务组织”的事业单位分离出去。提供纯公共产品的事业单位，不搞任何市场化运作；提供准公共产品的事业单位可适度市场化。不同公共部门的事业单位实行分类改革。根据公共服务组织的共性进行规范的制度改革：一是政事分开，政府提供资源，明确服务目标，建立责任制度；二是规范治理结构，理事会为决策机构，设立公开招聘的管理机构和具有公信力的监督机构；三是实行信息公开，获得资源公开，提供服务公开，管理制度公开。公共服务仅仅依靠政府的公共财政是不够的，政府需要创造一个宽松的环境，通过动员社会力量、调配社会资源来推动公共服务。规范和

发展社会公共服务组织，扩大其公共服务的范围与水平，使其成为公共服务体系的重要组成部分。

三、整合行政资源，调整和规范行政组织机构

政府组织机构的改革和调整，实质上是行政资源的调整和整合。

按照经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能定位，可以把政府机构定位于四类：宏观调控部门（经济调节部门）、市场监管部门、社会管理部门、公共服务部门。长期发展战略（国家发改委）、财政、中央银行（中国人民银行）是政府的宏观调控部门；公安、安全、民政、司法、民族、宗教（中央政府还包括外交和国防）等是社会管理部门；工商、税务、海关、环保、质检、版权、药监、电监、证监、银监、保监等是市场监管部门；科技、教育、文化、卫生、体育和社会保障是公共事务的服务部门，农业、工业、贸易、运输、通信等是经济事务的服务部门（也是公共服务部门）。国务院办事机构不对社会执行公务，按功能定位属于参谋咨询机构。按照转变职能、分工科学和整合资源的要求，政府组成部门应按“大部制”进行定位。经过整合，国务院组成部门可以减少到20个及以下。地方政府尤其是省级政府的机构精简、撤并和调整，需要参照中央政府进行。

四、明确中央与地方的事权与财权

按照中央统一领导、充分发挥地方主动性和积极性的原则，明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的管理权限。属于全国性的和跨省的事务，由中央管理，以保证国家法制、政令和市场统一。属于面向本行政区域的地方事务，由地方管理。属于中央和地方共同管理的事务，要区别不同情况，明确各自的管理范围，分清主次责任。按照公共事业的层次性来

合理划分中央政府与省级政府的事权以及支出范围。中央直接负责的全国性公共产品和服务（如国防、外交），由中央财政支出；中央与地方共同负责的兼有全国性和地方性的公共产品和服务（如跨地区大型基础设施、环境保护），由中央和地方财政共同承担，并按具体项目确定分担的比例；中央负有直接或间接责任，但由地方政府负责提供更为高效的事项（如义务教育、计划生育、公共卫生），主要由中央财政通过转移支付把相应的财力提供给地方来完成；其他属于区域内部的地方性公共产品和服务，则由地方政府负责。

五、加快行政组织立法

尽快修订国务院组织法与地方政府组织法。逐步建立国务院部门组织法。国务院组成部门的机构应该在国务院组织法中规定下来，地方政府组成部门的机构应该在地方政府组织法中规定下来，然后逐个建立国务院组成部门的部门组织法，将组成部门的职责权限、机构设置、人员编制、领导方式和运作制度在部门组织法中规定下来，实现政府职责、机构和编制的法定化、法制化。完善行政法律体系，全面推进依法行政实施纲要，建立法治政府。要减少行政许可项目，规范行政许可行为，创新行政管理方式。加快社会组织的立法，依法实行自我管理，依法保护社会组织的合法权益。