

中国行政管理论丛

Chinese Review of Public Administration

中国特色社会主义 行政管理体制研究

王澜明 主编



新世界出版社
NEW WORLD PRESS

中国行政管理论丛

Chinese Review of Public Administration

中国特色社会主义 行政管理体制研究

王澜明 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国特色社会主义行政管理体制研究 / 王澜明主编.

—北京:新世界出版社,2010.8

ISBN 978-7-5104-1099-4

I. 中… II. ①王… III. 行政管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 130203 号

中国特色社会主义行政管理体制研究

王澜明 主编

责任编辑:罗平峰 邓 婧

装帧设计:贺玉婷

责任印制:李一鸣 黄厚清

出版发行:新世界出版社

社址:北京西城区百万庄大街 24 号(100037)

发行部:(010)6899 5968 (010)6899 8733(传真)

总编室:(010)6899 5424 (010)6832 6679(传真)

<http://www.nwp.cn>

<http://www.newworld-press.com>

版权部: +8610 6899 6306

版权部电子信箱:frank@nwp.com.cn

印刷:北京中印联印务有限公司

经销:新华书店

开本:787×1092 1/16

字数:250 千字 印张:21.5

版次:2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5104-1099-4

定价:38.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书,如有缺页、倒页、脱页等印装错误,可随时退换。

客服电话:(010)6899 8638

理论探讨

- 003 | 关于中国特色社会主义行政管理体制的几个问题
王澜明
- 014 | 建设中国特色社会主义行政管理体制
高小平
- 019 | 关于深化中国特色社会主义行政管理体制研究的几点认识
王浦劬
- 027 | 中国特色社会主义行政管理体制运行机制的创新
张维平
- 033 | 中国特色社会主义行政管理体制基本特点
张秉权
- 039 | 关于深化中国特色社会主义行政管理体制改革的思考
颜如春
- 045 | 从外延型到内涵型:我国政府机构改革的逻辑转进
丰存斌
- 051 | 关于中国特色社会主义行政管理体制改革的若干思考
郭 锐 宋丽红
- 058 | 中国特色社会主义行政管理体制的内涵
刘熙瑞 刘金程
- 065 | 中国特色社会主义行政管理体制改革的推进战略
邓集文 宁小银

行政体制改革

- 073 | 关于深化行政管理体制改革若干问题的调研思考
石亚军
- 078 | 中国大部制改革的副职模式研究
杨志军 何学勤

- 084 | 论地方政府大部制改革的组织结构设计
许淑萍
- 090 | 县级政府机构改革:定位、原则与目标取向
袁文艺 胡熙华
- 096 | 对“省管县”财政体制改革的若干思考
麻 睿
- 102 | 实现“市管县”向“省管县”转变
唐琦玉
- 108 | 省直管县改革后县级政府的权力风险及监控分析
杨 明
- 114 | 关于“省直管县”体制研究与实践中几个问题的辨正
周湘智

政府自身建设

- 123 | 政府职能转变与体制创新
何林深
- 129 | 论我国有效政府模式的构建
楚德江
- 135 | 当前我国服务型政府建设的瓶颈研究
吴玉宗
- 141 | 中国特色行政问责实践的回顾与反思
徐振华
- 146 | 绩效评估:当代政府管理创新的实践工具
肖文涛 林 辉
- 152 | 政府绩效评价周期及其实证检验
郑方辉 覃事灿
- 159 | 政府信息服务绩效评估指标体系的科学构建
周 伟
- 165 | 互联网架构下的中国政府治理与决策
王 谦 陈 放

- 170 | 电子政务提高行政效率的策略选择
张锐昕 杨国栋

基层治理

- 179 | 地方政府行政决策权力与责任再思考
朱海伦
- 185 | 我国地方政府执行力存在的问题及对策研究
薛瑞汉
- 192 | 乡镇政权机构与新农村建设中的政治使命及价值选择
任晓林
- 197 | 中国乡镇行政改革的内在张力分析
杨友国 刘志民
- 204 | 我国城市社区管理体制改革的最新探索
范耀登
- 210 | 西部城市社区管理体制改革的初探
谢 菊
- 216 | 从社会工作的视角思考服务型政府的改革路径
唐 咏
- 222 | 实施多元化协同治理 扩大社会救助面
徐祖荣
- 229 | 城乡统筹背景下的基层治理机制建设研究
周 斌
- 236 | 惠农政策执行效力提升的路径探析
谢来位
- 241 | 对乡镇政府建立社会保障体系的思考
陈文权 张 欣
- 247 | “滑竿原理”:贫困乡村公共服务自主提供的动态协调机制
靳永鑫
- 253 | 农村社区自治体制的建构:乡村治理模式创新与现实选择
阳信生

- 259 | 民间商会的代表性及其影响因素分析
江 华 张建民

经验总结

- 269 | “4S”:改革开放以来城市政府职能系统定位的新发展
李 琪
- 275 | 改革开放以来我国行政管理体制改革的基本经验
王启友
- 281 | 建国 60 周年以来中央与地方行政体制调整
闫章荟
- 287 | 我国各级政府事权与财权相匹配面临的问题与对策
温来成
- 293 | 论行政服务中心现状及未来发展趋势
杨万悦

实践探索

- 301 | 践行宗旨 务实重行 扎实推进服务型政府建设
吴玉珩
- 310 | 浦东新区行政管理体制改革的主要经验与启示
黎 兵
- 316 | 从深圳市行政管理体制改革看政府规模适度化的根本路径
王 燕 李和中
- 321 | 论天津市大部门体制改革与服务型政府建设
张霁星
- 327 | 中国行政管理学会第 20 届年会暨中国特色社会主义行政管理
体制研讨会综述 郭 锐 赫郑飞
- 335 | 后 记

理论探讨

关于中国特色社会主义 行政管理体制的几个问题

王澜明

党的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》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。”这一总体目标的确定，为继续深化行政管理体制改革指明了方向。“中国特色社会主义行政管理体制”这一提法，在我们党和国家的文献中是第一次出现。它的提出，是我们党总结改革开放以来行政体制改革和机构改革的基本经验，在中国体制机制问题上与时俱进的最新理论成果；是我们党探索行政管理体制改革规律，对行政管理体制在认识上的一次质的飞跃；是我们党新的历史时期对行政管理体制指导思想、性质、方向、内容、目标和要求的最新规范和阐述。中国特色社会主义行政管理体制的提出，具有划时代的理论意义和实践意义。那么，什么是中国特色社会主义行政管理体制，它的基本特征是什么，主要内容有哪些，选择什么样的路径去实现？这些问题，都需要深入地研究和探讨。

中国特色社会主义行政管理体制的基本特征

“中国特色社会主义行政管理体制”是在“行政管理体制”提法的基础上新提出来的。它立足于我国的基本国情，与发展社会主义市场经济和社会主义民主政治相适应，与建设社会主义先进文化和构建社会主义和谐社会相协调，与推进改革开放和全面建设小康社会的宏伟目标相统一，是包括行使公共权力、代表公共利益、承担公共责任、管理公共事务、维护公共秩序、

提供公共服务、满足公共需求等内容在内的中国式的政府组织体系与管理体制。中国特色社会主义行政管理体制作为我国政治体制的重要组成部分，其实质是在中国共产党的领导下，坚持以人为本、执政为民，把发展好、维护好、实现好人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，把保障经济社会又好又快发展，实现全面建设小康社会的伟大目标作为根本的价值取向，不断为建设中国特色社会主义事业提供体制机制保障。中国特色社会主义行政管理体制具有以下基本特征：

1. 以中国特色社会主义理论体系为指导。中国特色社会主义理论体系，是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系。中国特色社会主义行政管理体制，将中国特色社会主义理论体系作为指导思想和理论基础，其科学内涵、主要内容和实现形式始终在中国特色社会主义理论体系的指导下确立和实现。中国特色社会主义理论规范着中国特色社会主义行政管理体制的发展方向和总体目标；中国特色社会主义行政管理体制又按照中国特色社会主义理论不断为建设中国特色社会主义提供着符合客观要求的体制机制。中国特色社会主义行政管理体制作为党领导人民开辟中国特色社会主义道路的有机组成部分，它在实践中以与时俱进的鲜明品质丰富着中国特色社会主义理论体系的内涵，同时又以这一理论为指导在实践中创新着自身的内容和方式。

2. 与我国基本政治制度和社会主义市场经济体制相适应。“中国特色社会主义行政管理体制”提法有两个定语：第一，“中国”，符合中国国情，体现中国特色，带有中国烙印；第二，“社会主义”，符合社会主义的价值观念、本质特征和发展要求。这两个严格限定，使得它与我国基本政治制度和社会主义市场经济体制密切相联。政治上，坚持四项基本原则，实行人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度；经济上，坚持以公有制为主体的多种所有制结构，坚持以按劳分配为主体的多种分配形式，走共同富裕之路。中国特色社会主义行政管理体制始终把维护人民群众根本利益作为出发点和落脚点，体现着我国基本政治制度最本质的要求和内容；始终服从和服务于经济社会发展全局，从制度上更好地发挥和保障市场在资源配置中的基础性作用。它随着我国经

济社会的不断发展和创新,不失时机地为发展社会主义民主政治、完善社会主义市场经济、建设社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会提供着体制支撑和机制保障。

3. 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这是中国特色社会主义行政管理体制的灵魂,也是区别于西方行政管理体制的根本所在。党的领导是中国特色社会主义行政管理体制的核心,人民当家作主是中国特色社会主义行政管理体制的本质,依法治国是中国特色社会主义行政管理体制的基本要求。中国特色社会主义行政管理体制把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来,使社会主义民主政治得以充分实现和发展。中国特色社会主义行政管理体制坚持党的领导,根据党的执政理念和执政需求不断调整和改进行政资源的配置方式,从而切实保证党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。中国特色社会主义行政管理体制坚持全心全意为人民服务这个我们党治国理政的一贯思想和根本宗旨,使各项行政行为体现人民意志,符合人民要求,维护人民利益。中国特色社会主义行政管理体制坚持依法治国这一党和政府管理国家与社会事务的基本方略,以宪法和法律作为政府工作的根本原则,依法行政,合理行政,诚实守信,高效便民,建设法治政府。

4. 体现着更强的公共性、服务性和公正性。公共性、服务性、公正性是现代公共行政的主要特征。中国特色社会主义行政管理体制融这三性于一身,促使政府成为维护人民利益的、让人民群众满意的服务型政府;促使政府作为宏观经济的调节者、市场秩序的维护者、公共服务的提供者和社会公正的保障者,注重公共服务,促进各项社会事业健康发展,以形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,实现基本公共服务均等化;促使政府公正办事,公平行事,诚实守信,政务公开。所有这些,都使中国特色社会主义行政管理体制更加具有现代公共行政的特征。

5. 决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。行政管理体制中,包括着决策权、执行权和监督权的行使。使这三权既相互制约又相互协调,是中国特色社会主义行政管理体制的鲜明特征。通过合理配置和运用决策权、执行权、监督权,增强着决策的科学性和责任感,解决着力过于集中且缺

乏有效监督以及执行不力等弊端，以形成科学合理的政府组织结构和权力运行机制，实现决策科学民主，执行坚决有力，监督公正透明。通过在组织架构上科学配置决策、执行、监督部门，使政府工作形成协调严密的工作体系，各司其职，各负其责，相互协调，相互制约，从而做到权力与责任对等，有权必有责，用权受监督，滥权要追究，避免了机构重叠、职能交叉、权责脱节、政出多门、推诿扯皮等问题，推动建设服务型政府、法治型政府、责任型政府和廉洁型政府的步伐。

中国特色社会主义行政管理体制的基本内容

中国特色社会主义行政管理体制作为一个体系，是整个体制特别是政治体制的重要组成部分，需要专门研究和推进；作为体制保障，它又贯穿到政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设等各个方面，需要和其他各项改革和建设结合起来进行。正是由于它的这一特点，决定了它的内容是多方面的，是和各项建设紧密相联的。在诸多的内容中，基本内容有：

1. 政府职能。政府职能规定着政府管理的基本方向和主要形式。市场经济条件下，政府的基本职能是“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。这一基本职能，一以贯之于建设中国特色社会主义的全过程。履行这一职能，重在准确全面。经济调节，需要更多地运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段调节经济活动，增强宏观调控的科学性、预见性和有效性；市场监管，重点推进公平准入，规范市场执法，规范市场运行，维护市场秩序，保护经营者和消费者的合法权益，营造公平竞争的市场环境和安全健康的消费环境，形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系；社会管理，需要强化政府促进就业和调节收入分配的职能，完善社会保障体系，健全基层社会管理体制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制，维护社会稳定；公共服务，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，着力解决好“上学难、上学贵”、“看病难、看病贵”等民生问题。履行政府职能，需要根据经济社会发展的需要不断地对履职重点和方式作出调整。调整的目的，是为了使政府职能不断朝着创造良好

发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义方面转变。调整的重点，是进一步坚持政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用。履行政府职能，还要进一步理顺政府各部门的职责关系，坚持“一件事情原则上由一个部门负责”，确需多个部门管理的事项明确牵头部门，分清主次责任，避免职能交叉重叠、政出多门、权责脱节、推诿扯皮等问题。

2. 政府组织结构。政府组织结构根据政府职能和履行职能的客观需求确定。横向上，中央政府和地方各级政府是全国人大和地方各级人大的执行机关，向同级人大负责；纵向上，中央政府和地方各级政府构成完整的国家行政机关体系，中央政府领导各级政府的工作，上级政府领导下级政府的工作。中央政府的组织机构由办公厅、组成部门、直属机构、办事机构、组成部门管理的国家局、议事协调机构的办事机构组成。省以下各级政府的组织机构，从履行职责的需要和本地实际出发确定。这些机构形成一个有机的整体，共同履行着政府的职责。在这方面，中央政府的组织机构和省级是不一样的，省市县各级也是不一样的。一些机构实行“上下对口”，其他机构在中央规定的限额内由各地自行决定。机构设置要有利于政府履行职责，有利于政府各方面工作的有机衔接，有利于减少工作层次和提高工作效率，实现科学化、规范化、法制化；要积极探索建立有机统一的大部门体制，尽可能综合设置并且规范清晰、错落有致；要把决策、执行、监督权的履行通盘考虑，实行决策综合化、执行专门化、监督专业化；还要坚持权责一致，分工明晰，使权责紧密结合，部门之间密切配合。机构一旦设置，要稳定一段时间，避免由于频繁变动而影响工作。每一个部门的内设机构也属于组织结构的范畴，要科学设计，综合设置，有机衔接。与组织结构相联系，要按照法律规定确定领导职数和合理的编制规模。

3. 不同层级政府履行职责的有机结合。我国政府职能的履行，是由从中央政府到乡镇政府的不同层级政府共同承担的，并把政府的职能在不同层级政府之间进行了合理的划分和分配。中央政府着重经济社会事务的宏观管理，

制定战略规划、政策法规和标准规范，维护国家法制统一；政令统一和市场统一；地方政府确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，统筹协调本地区经济社会事务，履行执行和执法监管职责，服务基层，维护市场秩序和社会安定，促进经济和社会事业发展。地方政府中省、市（地）、县（市）履职的重点和方式不尽相同。目前正在探索的省直接管县，是一种调整政府体系的大胆尝试，有利于减少行政层次，降低行政成本，提高行政效率，发挥县级统筹经济社会发展的作用。乡镇政府作为最基层的政权组织，其工作内容和工作方式与县以上政府有很大的不同，它主要面向基层群众服务，促进经济发展，加强社会管理，搞好公共服务，维护农村稳定。中国特色的社会主义行政管理体制不仅要求明确各级政府的事权划分，而且要求各级政府从本地实际出发有效地履行职责，还要求在实践中不断调整这些事权划分和履职方式，以保证政府职能的切实有效履行。

4. 人员编制。人员编制和职能配置、内设机构是政府部门组织工作的三大要素。政府部门使用的是国家行政编制，国家行政编制的管理权集中在中央政府。中央政府从经济社会发展的需要、国家财政的承受能力和有利于工作开展出发，确定国家行政编制的总规模。然后，将这些行政编制予以分解，一部分下达给省，由省、市（地）、县逐级下达，一直到乡镇；一部分由中央政府使用。中央政府使用的，除用于中央政府各部门外，还有相当一部分用于中央垂直管理的系统。中央政府给各地核定行政编制时，主要以人口、地域、经济总量为参数，同时考虑到地区发展的不平衡性和民族自治地区的特殊性。从中央政府到县级政府，行政编制一律实行统一领导、分级负责、“一支笔”审批的原则，在国家确定的行政编制总额内，控制总量，盘活存量，适时进行结构调整。坚持职能减少同时削减编制，任务增加内部调剂解决，事业编制不与行政编制混用，层级之间编制原则上不相互划转，鼓励政法机关精简机关充实基层和一线。建立健全机构编制与财政、组织人事、监察、审计等部门相互配合又相互约束的机制，建立编制台帐，实行机关人员“实名制”，保证政府机关工作人员不超编、不超员。规范编制审批程序和流程，实行编制信息公开，加大对违犯编制纪律的监督检查力度，维护行政编制的权威性、严肃性。在实际工作中，逐步建立编制管理的宏观调控机制、盘活

存量机制、动态监控机制、违规处罚机制，并且通过立法不断推进编制管理的科学化、规范化和法定化。

5. 制度体系。政府制度体系是建立和完善中国特色社会主义行政管理体制的重要内容。随着经济社会的发展，我国逐步形成了基本适应政府履行职责需要的政府制度体系。这一体系的前提是坚持我国的根本制度，核心是完善政府管理，关键是规范政府行为。政府制度建设在坚持根本制度的前提下进行，保证把政府置于国家制度和人民监督之下，以实现行政运行机制和管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的原则，全面推进依法行政，改进政府立法，规范行政自由裁量行为，严格按照法定权限和程序履行职责，完善行政复议、行政应诉和行政赔偿、行政补偿，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制。健全科学民主决策制度，合理界定政府及其部门的决策权限，依法规范和约束决策主体、决策行为和决策程序，完善科学民主决策机制，实行重大事项调查研究与集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策评估等制度，落实人民群众在决策中的知情权、参与权和建议权，实现决策的科学化、民主化、程序化。建立健全决策反馈纠偏机制和决策责任追究制度，确保行政决策的科学性和严肃性。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和客观公正的评估机制，确立以质量为核心、以群众为导向、以服务为目标的绩效管理新模式，对政府及其机构履行职能、完成工作任务、实现经济社会发展目标的过程、效果进行综合性评价，重视绩效评估结果的运用。进一步完善以行政首长为重点的行政问责制度，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，做到有权必有责、用权受监督、违法要追究，切实增强政府执行力和公信力。完善行政权力监督制度，政府除接受同级人大及其常委会监督和政协的民主监督外，还要接受司法机关、新闻舆论和人民群众的监督，健全监察、审计等专门监督体制。健全公务员管理制度，强化对公务员的教育、管理和监督，加强公务员队伍建设。严格党风廉政制度，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，建设廉洁政府。

完善中国特色社会主义行政管理体制的路径选择

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，既是一个时间跨度很大的长远目标，又是一个时代感很强的近期目标。当前，我国的行政管理体制基本适应经济社会发展的要求，有力保障了改革开放和社会主义现代化事业的发展。但随着我国经济社会的快速发展和急剧转型，各种新情况新矛盾不断出现，现行行政管理体制在政府职能、组织结构、运行机制、管理方式、行为规范、队伍和政风建设等方面不适应新形势新任务要求的状况也不断出现。为推动建立和完善中国特色社会主义行政管理体制，切实建设一个以人为本、执政为民的服务政府，权责明晰、监督到位的责任政府，法律完备、行为规范的法治政府，清正透明、精干有力的廉洁高效的政府，必须立足基本国情，遵循渐进改革、逐步改善、适时革新的思路，选择完善中国特色社会主义行政管理体制的有效路径。

1. 集中改革。我国行政管理体制建立和完善的一条最重要的途径，就是结合政府换届进行集中改革。改革开放以来，这种集中改革进行过六次，每一次的重点虽然不同，但都解决了当时影响经济社会发展的紧迫问题，对推动中国特色社会主义事业的发展起到了重要的保障和促进作用。六次改革，一次比一次更深刻，更有成效。这种集中改革，一般由党和国家最高领导层决策，自上而下逐级展开，区别情况分类指导，有相关的综合性配套政策作保障。结合政府换届进行的这种集中的行政管理体制改革，可以总体规划、整体安排、集中实施。从现在起到 2020 年建立起比较完善的社会主义行政管理体制，中间还有两次政府换届。这两次换届，改什么、怎么改，需要从“到 2020 年建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”的总目标出发作出规划和设计。集中改革时，一般要对政府运行 5 年来工作中存在的问题进行深入的分析，找出体制方面的原因；要对未来 5 年面临的新形势、新任务对行政管理体制提出的新要求进行研究，提出阶段性的目标和要求，从而形成符合当时情况又有创新精神且有利于 2020 年达到总体目标的正确方案。集中改革，一般从中央政府开始，然后到省、到市（地）、到县，逐步展开。