

中国行政体制改革研究会

——《中国行政改革论坛》(2012)

中国行政体制改革的 回顾与前瞻

魏礼群 主编

国家行政学院出版社

中国行政体制改革的 回顾与前瞻

魏礼群 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革的回顾与前瞻/魏礼群主编. —北京:国家行政学院出版社, 2012. 9
ISBN 978-7-5150-0527-0

I. ①中… II. ①魏… III. ①行政管理-政治体制改革-中国-文集 IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 229440 号

书 名 中国行政体制改革的回顾与前瞻
作 者 魏礼群 主编
责任编辑 阴松生
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 10 月北京第 1 版
印 次 2012 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 22.25
字 数 387 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0527-0/D·0192
定 价 55.00 元



本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

开幕式领导致辞

在第三届中国行政改革论坛上的致辞	李建华 / 003
------------------------	-----------

主旨发言

核心是服务	周文彰 / 009
努力实现到 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	王澜明 / 012
以转变政府职能为核心 不断深化行政管理体制改革	黄文平 / 022

嘉宾演讲

改革攻坚必须坚持“三个不动摇”	高尚全 / 031
关于新一轮财税体制改革的建议	刘克崮 / 035
转变政府职能关键在于改变利益和政绩“指挥棒”	侯云春 / 039
深化行政体制改革 全面推进服务型政府建设	肖志恒 / 043
转变政府职能 优化政府结构	宋晓梧 / 047
改变“增长主义”政府倾向	迟福林 / 052
大部门制改革值得关注的几个问题	于 宁 / 059
深化行政审批制度改革 推进服务政府建设	陈 雍 / 063
从机制建设入手深化政府自身改革	朱光磊 / 068
积极参与推动社会管理创新 促进工商部门自身职能转变的实践性思考	杨艺文 / 070
对人民负责 为人民服务 使人民放心 让人民满意 ——成都市十年规范化服务型政府建设的情况报告	毛志雄 / 075

创新机制 推进事业单位分类改革	高小平 赵立波 / 080
-----------------------	---------------

优秀论文

转变政府职能

十六大以来基本公共服务均等化政策思维的形成与

深化过程探析	傅小随 / 087
广东利用互联网推动服务型政府建设的创新与实践	黎旺星 / 094
政府购买公共服务的实践 困境与对策	俞晓波 / 101
行政体制改革的几个顶层设计问题	王嘉让 范馨元 / 108
关于全面深入推进行政管理体制改革的建议	石亚军 / 115
香港、新加坡法定机构和非政府组织发展研究	刘光大 / 122

优化政府结构

基于区域差异性的省直管县分类改革研究	陈国权 梁耀东 于洋 / 129
从横向分类到立体构建:关于优化政府组织结构的思考与建议	薛立强 / 141
广东省海洋综合管理体制改革进展 限度与方向	唐晓阳 陈家刚 / 149
关于省直管县体制改革试点的实证研究	刘自康 / 157
县级分类管理体制机制研究	
——以广东省为例	陈琦 / 167
地方政府大部门体制改革研究	李志红 韩雪峰 / 174
国家行政组织的国际视野:以大部制为中心	任进 / 182

深化政府自身改革

整体性治理与我国地方政府公共服务改革

——一个分析框架	刘华安 / 195
政府机构改革比较研究中的理论简化及省思	臧雷振 / 203
从祥云县绩效评估实践看县级政府绩效评估的难点与出路	蒋健 / 214
行政决策咨询的不可行性研究	
——以转基因作物商业化的不可行性论证为例	丁进 / 223
发展方式转变与行政体制改革	刘峰 陈纪稳 / 232
我国政府机构编制法定化理论研究评述与前瞻	朱维究 芦一峰 / 239
行政问责的实践困境与优化策略	倪明胜 / 247
新媒体环境下政府治理创新研究	唐莹 / 255

对我国政务公开建设的新观察	秦韵佳 / 263
省直议事协调机构在政府职能转变中的作用研究	霍韵樱 / 269
广州市财政预算公开的实践探索	吴克昌 刘红波 / 278

推进事业单位改革

我国事业单位改革面临的难题及其破解办法	赵汝周 / 286
我国行政类事业单位改革探索 ——基于对三个试点省(市)的调研思考	易丽丽 / 293

社会管理及其他

城市社区 NGO 参与城市社区治理的对策研究	罗振宇 / 302
地方政府绩效评估:困境与出路 ——以陕西省的“三位一体”考核为例	任宗哲 李尧远 / 311
以地方政府行政体制改革提升区域资源整合能力 ——基于项目组合管理理论并以天津滨海新区为例	翟 磊 / 319
信用宁波建设的回顾与前瞻	张荣昌 丁 锦 / 327

闭幕式讲话

在第三届中国行政改革论坛上的总结讲话	高小平 / 337
--------------------------	-----------

附录

深入推进行政体制改革

——我国行政体制改革近十年的回顾与前瞻	王德颖 苏 超 冯俏彬 / 343
------------------------------	-------------------

后记	347
----------	-----

开幕式领导致辞

在第三届中国行政改革论坛上的致辞

李建华

(2012年6月17日)

改革开放三十年来,党和政府始终高度重视行政体制改革,特别是党的十六大以来,以科学发展观为指导,改革取得了新突破和新进展。在我们迎接党的十八大召开之际,回顾十六大以来中国行政体制改革的历程,总结经验、展望未来,对进一步深化行政体制改革,构建比较完善的中国特色行政管理体制具有重要的意义。十六大以来的十年,以胡锦涛同志为总书记的党中央,从推动科学发展,促进社会和谐,全面建设小康社会的全局出发,从实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益出发,高度重视行政体制改革,大力推进理论和实践创新,取得了显著成就:一是政府职能转变取得实质性的进展;二是政府组织结构不断优化;三是行政层级改革深入探索;四是法治政府全面推进;五是阳光政府建设持续推进;六是科学民主决策制度和机制建设不断加强;七是政府应急管理体系基本建立;八是政府自身建设和管理不断加强。

回顾十六大以来行政体制改革的成就,我们从中获得了宝贵的经验和启示:

一是中国的行政体制改革必须坚持正确的指导思想。以中国特色社会主义理论体系为指导,深入贯彻落实科学发展观,牢牢把握正确的前进方向,这是行政体制改革顺利推进的根本保证。

二是必须坚持以人为本、执政为民的行政理念。要充分体现广大人民群众的利益和诉求,改变过去单纯采用行政性手段进行管理的做法,更多以规范、民主、法治的行政方式管理公共事务,实现由管制型政府向服务型政府转变。

三是必须坚持实事求是,从实际出发。要立足国情,高度重视和正确处理一系列重大关系,这里包括集中与分散、中央与地方、条条与块块的关系,以充分发挥中央和地方的积极性。同时要积极借鉴和吸收世界公共行政理念和行

政体制改革的成功做法,为我所用。

四是必须坚持科学规划、统筹协调。要按照行政体制改革总目标的要求,明确改革的方向和路径,使长远目标和近期目标相结合、全面推进和重点突破相结合。行政体制改革是整个改革的重要内容,要与经济、政治、文化、社会等方面紧密结合,相互促进。

五是必须坚持积极稳妥、循序渐进。正确处理改革、发展、稳定的关系,综合考虑社会各个方面的需求和各种因素,把改革的力度、发展的速度与各方面的承受程度统一起来,审时度势,稳步前进。

在看到成绩的同时,我们必须清醒地看到,与科学发展观相比,与人民群众的期待和行政体制改革总目标相比,我们现行的行政管理体制仍然存在一些不相适应的方面,有些问题还相当突出。主要表现在:

政府职能转变还不到位,政府如何指导市场?比如市场配置资源的作用发挥得不够,对微观经济运行干预过多,行政审批事项仍然过多。

行政层级体系和权责关系不顺。中央和地方关系以及地方政府之间关系还没有完全理顺。部门之间职责不清、效率低下的问题仍然存在。

政府人员结构和财政支出结构不合理,一些地方和部门“官多兵少”,比例失调。经济建设、行政管理支出比例较高,而公共服务方面的支出比例偏低,政府支出缺乏比较规范的标准。

行政管理的科学化、民主化水平还比较低。从行政决策、执行到监督,行政权力的运行和管理行为实施还缺乏科学合理的程序和流程。公共产品生产和公共服务的提供缺乏科学的标准。专家和公众参与管理的范围有限、过程不规范。

对于行政权力和人员的监督制约机制不完善。相关法律制度不健全,导致对一些行政权力和人员的监督制约无法可依。有的虽然制定了有关法规,但是因为规定不够详细具体,或者制度不配套,有关监督约束机制难以真正发挥作用。

事业单位改革相对滞后。政事不分、管办不分现象依然存在。公益事业投入方式单一,投入效益监督不够。政府对社会力量投入公益服务的组织管理不规范。

以上这些问题已经成为实现科学发展、转变发展方式的重大制约因素,亟须加以改革。

今后十年,将是我国推进科学发展、转变发展方式、实现全面建设小康社会目标的重要历史时期。即将召开的党的十八大,将对党和国家事业作出重要战

略部署。要保证党和国家奋斗目标的顺利实现,就必须通过深化改革特别是深化行政体制改革,着力破除制约科学发展、和谐发展的体制性、机制性障碍。党的十七届二中全会提出了到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奋斗目标。到2020年还有八年,时间紧、任务重,必须增强紧迫感和使命感。如何实现行政体制改革的新突破,我认为应该抓住以下几点。

一是更加注重政府职能转变,建立服务型政府。要继续深化审批制度改革,推进政企分开、政资分开、政事分开,减少政府直接管理和介入微观经济,更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,优化对经济运行的调节;大力加强市场监管,推进公共资源配置的市场化改革,尤其是完善国有土地的使用权和矿业权出让制度,着力解决行政权力违反规定插手干预土地使用权、矿业出让权等问题。严厉打击制假售假、坑蒙拐骗等严重危害市场秩序、损害人民群众利益的市场行为,维护公平竞争的市场秩序;大力加强和创新社会管理,更加注重履行公共服务职能,把财力物力等公共资源更多地向公共服务倾斜,加快建设服务型政府。

二是更加注重优化政府组织架构,理顺行政关系。要继续推进大部门制改革,按照精简、统一、效能的原则,设置更具综合性、权威性的行政机构,逐步建成科学合理、顺畅高效的“大部门制”行政机构体系;稳妥推进行政层级改革,有条件的地方继续探索实行省直管县,逐步减少行政层级,进一步理顺中央与地方的关系,妥善处理中央政府和地方政府的权限、职能与责任,科学合理界定省以下地方政府不同层级职能与权责关系,努力发挥地方各级政府的积极性、创造性。

三是更加注重推进依法行政,建设法治政府。要完善有关法律制度尤其是行政法制体系,用法律法规调整政府与市场、企业与社会的关系,依法管理经济和社会事务,推进政府工作的制度化、规范化和程序化,确保行政权力在法律范围内行使;要严格依法行政,完善执法程序,坚决克服有法不依、执法不严、多头执法、执法不公甚至执法违法等现象;要强化对行政行为法律监督,做到用法律管权,依法律办事,靠制度管人。

四是更加注重推进政务公开,建设阳光政府。要扎实推进政府信息公开,坚持“公开是原则,不公开是例外”,围绕社会广泛关注、事关群众切身利益的重大事项,扩大主动公开信息量,完善依申请公开受理机制;大力推进行政决策公开,做到问政于民,问计于民,推进决策的民主化;稳步地推进行政权力的公开。按照行政权力取得有据、配置科学、运行公开、行使依法、监督到位的要求,公开行政职权依据,推进行政权力公开透明运行,保证公开内容真实可信、过程有据

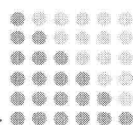
可查、结果公平公正。

五是更加注重行政运行机制,提高行政效率。要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制,形成权责一致、行为规范、运转协调、科学高效的运行机制。要健全政策决策机制。优化行政权力运行,加强对行政权力的监督,加强行政问责。

六是要更加注重公务员自身建设,建设廉洁政府。大力加强公务员队伍建设,改革和完善干部人事制度,优化人才选拔机制,加强公务员培训,全面提高行政水平;大力加强政风行风的建设。突出整治行政机关懒散问题和不作为、乱作为等不良风气。加强对中央重大决策部署执行情况的监督检查,切实做到令行禁止,确保政令畅通,提高行政执行力;坚持反腐倡廉,坚决查处利用行政权力搞官商勾结、权钱交易、商业贿赂等腐败案件。深化财政管理体制、行政经费使用管理等改革,严格风险管控。

(李建华,国家行政学院党委书记、常务副院长)

| 主旨发言



核心是服务

周文彰

政府管理创新是行政体制改革的重要内容，政府管理创新搞好了，行政体制改革的最核心部分也就搞好了。

政府管理创新有许多目标，但核心是服务，通过创新，建立起服务型政府。

政府管理创新有许多任务，但核心是服务，通过创新，让服务成为政府每一个部门、每一个公务员的自觉行为。

政府管理创新有许多标准，但核心是服务，检验创新是不是成功，就看服务是不是成为政府的日常工作。

我们的政府叫“人民政府”，我们的官员叫“人民公仆”，我们的宗旨是“为人民服务”，但在不少政府和官员那里，“价值空置”现象十分严重。

例如，为了更换个证件、出具个证明、办理社保手续、查阅份档案，老百姓常常要到相关部门跑上好多趟，门难进、脸难看、事难办。最近看到一则新闻，说某市市民潘某为办理土地确权，前往规划建设局调取档案资料，为复印两页档案资料，前后跑规划建设局十九次，碰到的情况有“主任不在”、“局长开会”、“局长下乡”、“部门休假”等等。

老百姓办事为什么这么难？因为总有那么一些政府部门和官员——

把自己看成统治者，而很少看成服务者；

把自己看成领导者，而很少看成服务者；

把自己看成管理者，而很少看成服务者；

把自己看成审批者，而很少看成服务者。

因此，服务意识极差，服务态度极坏，服务效率极低，服务结果极糟，成了一些政府部门和官员的常态。

例如，办事手续繁琐，办事时间无人上班，上班了旁若无人地聊天、打电话；办事的常年排长队，也不增加办事窗口和办事人员，更不延长办事时间，办事人员跑了不少冤枉路，盖了许多冤枉章，才把事办成，有时甚至办不成。

政府管理创新，首先要刻意把自己从统治者的地位降下来，变成服务者；

政府管理创新,首先要刻意把自己从领导者的地位降下来,变成服务者;

政府管理创新,首先要刻意把自己从管理者的地位降下来,变成服务者;

政府管理创新,首先要刻意把自己从审批者的地位降下来,变成服务者。

降低自己地位的方法并不复杂,就在于确立一个理念。1944年,毛泽东在追悼张思德所作的讲话中,把“为人民服务”明确为对我党和一切革命同志的普遍要求。邓小平同志在中共中央、国务院召开的全国教育工作会议上的讲话中,对热衷于发指示、说空话而不为群众干实事的领导作风进行了严肃的批评,强调指出:“什么叫领导?领导就是服务。”因此,我们急需确立的理念是:

统治就是服务;

领导就是服务;

管理就是服务;

审批就是服务。

服务理念的确立,不是口头上的,而是心灵深处的;不仅是停留在内心深处,而是要见诸行动。因为:

服务就需要热情;

服务就需要周到;

服务就需要简便;

服务就需要满意。

唯有如此,价值才不再空置,言行才真正统一。

唯有如此,政府才是人民政府,官员才是人民公仆。

唯有如此,政府才能取信于民,官员才能赢得拥护。

怎样服务呢?首先要做减法——减少管理,减少环节,减少手续,减少层级,减少衙门习气,减少行政成本。也就是说,不该管的一定要放弃管理;需要管的,一定要减少麻烦;麻烦多的,一定要方便快捷;该办的事一定要干净利索,立刻办妥。

可见,深化审批制度改革,是创新政府管理的基础工作。

怎样服务呢?其次要做加法——大力度增加服务事项,改善民生质量。财政收入要大规模投向义务教育、公共医疗、行路吃水、住房、就业培训、社会福利和社会保障、环境保护、安全秩序等,使出浑身解数,让群众安居乐业,提升他们的幸福指数。

可见,增加公共产品,强化公共服务,是创新政府管理的基本任务。

怎样服务呢?第三还要大做清除法。就是清除贪图享受,清除以权谋私,清除官僚主义、形式主义,清除武力对待群众。

贪图享受,就无法敬业勤政为人民服务。

以权谋私,就无法保证让公共资源百分百用于服务公众。

官僚主义,就无法了解民情民意,就无法知道群众所怨所恨、所期所盼。

形式主义,就无法把服务群众、服务社会做实做细,群众就无法得到服务的实惠。

对群众动辄动武,就把政府“服务”变成了群众的不幸和灾难。

可见,政府管理创新,就要努力建设爱民政府、务实政府、透明政府、廉洁政府、法治政府。

根据形势发展、群众要求和财政条件,不断通过减法、加法、清除法这三法去创新政府管理,我们可以收到让人民群众越来越满意的效果。

人民满意不满意,是我们考虑政府管理创新的唯一依据。

让人民满意,是我们政府和官员用权的最高标准。

十六大以来,党中央国务院十分重视政府自身建设,采取了许多措施,发表了一系列法律法规,以推动政府管理创新,规范政府行为,各级党委政府也做了大量工作,成效显著。人民群众看到了政府管理创新带来的巨大变化,享受到了政府管理创新带来的许多实惠。然而,政府管理创新远远没有到位,仍然任重道远。

正是基于这个事实,国家行政学院十分重视公仆意识教育和党性教育,每一个班次或安排公仆意识教育课,或安排党性教育专题讲话;十分重视以政府管理创新为专题的培训,仅今年就安排了四期,由公共管理教研部牵头设计施教,培训部实施培训。教师们从理论和实践的结合上做了多方面的教学,学员们也联系实际做了很多讨论和思考,收到一定效果。

培训效果不仅仅看学员思想认识的提高和工作思路的明晰,最终要看学员返回工作岗位之后创新政府管理的行动和效果。

同样,我们这次论坛,会出现很多好的思路和政策对策建议,但更重要的是,我们如何共同努力,让它成为我国行政体制改革的实际行动。我希望参加本次论坛的各位专家学者和来自行政管理实践一线的同志们,认真梳理十年来我国行政体制改革的实践,客观评价取得的成绩,认真总结其中的经验和教训,深入分析现阶段行政体制存在的不足和问题,大胆探索继续深化行政体制改革的思路和措施,取得有深度、有分量的研讨成果,为我国行政体制改革目标的顺利实现做出我们的贡献。

(周文彰,国家行政学院副院长,博士生导师)