

深圳社会科学“九五”规划课题成果

走向现代化的 行政改革

——深圳政府体制创新之路

卞苏徽 等著

国家行政学院出版社

序

序

深圳,由昔日的边陲小镇迅速发展成为已具相当规模的现代化都市,是中国改革开放事业取得辉煌成就的象征和标志。总结深圳发展的经验,探索深圳发展的原因,是一件非常有意义的工作。《走向现代化的行政改革——深圳政府体制创新之路》,是深圳行政学院和深圳市机构编制委员会办公室合作研究的课题成果,从一个侧面作出了尝试,比较全面地反映了深圳发展与政府行政改革和体制创新的内在联系。深圳的快速发展,固然是多种因素综合作用的结果,但是,毋庸置疑,政府行政改革和体制创新是其中的一个重要因素。为此,中央机构编制委员会的前身——国家机构编制委员会,于80年代末将深圳确定为全国机构改革试点单位,并加强指导,着力加以推进。

该书最大的特点是在理论与实践的结合上,比较系统地总结了近年来深圳行政改革的最新成果和经验。深圳行政审批制度的改革,在全国范围内产生了积极影响,已成为进一步深化行政改革和体制创新的切入点。深圳城市管理的经验,适应了现代化对城

市管理的要求,促进了经济社会发展和社会主义市场经济体制的建立和完善。深圳市政管理的新经验和新模式,突破了传统计划经济条件下形成的市政管理框架,不仅是观念的更新,而且具有实践的可操作性。深圳在行政决策中实行行政听证程序的做法,扩大人民群众参与政府管理的广度和深度,有利于发展社会主义民主政治。深圳建立综合执法机构的有益探索,既可以避免交叉重复给行政执法客体带来不应该的麻烦,又能够推动行政执法主体强化服务意识,从而创造良好的经济发展环境。深圳机构编制管理的改革,对于加强机构编制管理,巩固行政改革成果,有着重要作用。深圳政府管理向制度化、规范化和法制化迈进的经验,是依法治国方略在政府行为中的具体落实,促进政府运行机制和管理方式向行为规范的依法行政转变。总之,深圳在推进政府机构改革中,转变政府职能,通过政府审批制度改革,进一步调整好政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系,切实改革政府直接管理经济事务的方式,使政府职能真正转到加强宏观管理、制定市场规则和实施执法监督上来。这些经验总结和成果展现,作为深圳“九五”社会科学规划的课题成果,还具有一定的学术价值。

该书另一个特点是在回顾与展望的结合上,从面向未来、面向世界的视角,客观分析研究深圳行政改革的不足和存在的问题,展望在率先实现现代化的背景下,深圳行政改革面临的挑战和机遇,并提出对策和建议。这些对策和建议是:深圳要增创新优势,率先实现现代化,就必须把政府自身的现代化——行政现代化,作为政府行政改革的目标,未来五年内要在政府机构改革、职能转变、公

务员制度和依法行政等方面进一步取得突破性进展;建立政策制定与政策执行相对分离的行政体制;在全市推行综合执法机构的改革;规范行政立法职能,让市民更多地参与政府规章制度的制定,等等。以上对策和建议,虽然还需要进一步论证和评估,却体现了深圳学者和官员解放思想,勇于思考,敢于探索的精神,具有前瞻性。

最近召开的党的十五届五中全会,审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,对行政管理体制改革和机构改革提出了新的任务和更高的要求。因此,我们有理由相信,《走向现代化的行政改革——深圳政府体制创新之路》的出版发行,不仅将会对深圳的行政改革产生重要的作用,而且也会对全国的行政改革产生积极的影响。

二〇〇〇年十月

目 录

序	(1)
第一章 行政现代化:深圳实现新跨越的行政改革	(1)
第一节 深圳应确立行政现代化的政府改革目标	(1)
一、行政现代化理论渊源	(2)
二、行政现代化涵义与特征	(4)
三、中西方行政现代化差异与启示	(8)
第二节 深圳政府走向行政现代化的基础与环境	(14)
一、物质基础与经济体制优势	(14)
二、行政改革的成就与行政体制优势	(17)
三、争创一流的进取意识和良好的政治环境	(21)
第三节 深圳迈向行政现代化的任务与挑战	(24)
一、差距与阻力	(24)
二、难题与挑战	(31)
三、向更高的目标奋进	(33)
第二章 体制创新:深圳深化机构改革的追求目标	(38)
第一节 深圳五次机构改革的历程与成就	(38)
一、深圳五次机构改革的探索历程	(39)
二、深圳机构改革的主要特点与成效	(43)
第二节 当前深圳政府机构存在的问题	(54)
一、政府职能转变不彻底,行政审批事项仍然偏多	(55)
二、机构设置交叉,办事环节多	(55)
三、行政执法体制不健全,管理存在多、散、乱问题	(56)
四、决策与执行分离不够	(56)

五、法定机构、社会中介组织发育不够成熟	(57)
六、事业单位改革相对滞后	(58)
七、国有资产管理体制运作仍存在问题	(58)
八、领导体制改革不配套,不适应机构改革需要	(59)
第三节 深化深圳政府机构改革的思路	(59)
一、改革的指导思想与目标	(59)
二、改革的原则	(60)
三、深化机构改革的基本思路	(61)
第三章 勇破陈规:改革政府审批制度	(76)
第一节 对传统审批制度的认识与判断	(76)
一、审批制度是传统政府职能运行的典型方式	(76)
二、审批制度的作用	(78)
第二节 审批失灵:来自深圳的调查与思考	(79)
一、调查显示审批存在许多弊端	(79)
二、分析结论	(83)
第三节 深圳审批制度改革的突破性进展	(92)
一、审批制度改革历经三个阶段	(92)
二、《深圳市审批制度改革若干规定》正式实施	(95)
三、审批制度改革成效与影响评价	(100)
附件一:《深圳市政府审批制度改革实施方案》	(104)
附件二:《深圳市审批制度改革若干规定》	(115)
第四章 创建名城:深圳市政管理的新理念与新模式	(117)
第一节 城市化进程与市政管理创新	(117)
一、城市化造就了深圳政府的新角色	(118)
二、城市化拓展了市政管理的新领域	(121)
三、政企分开界定了政府管理的新职责	(124)
第二节 高起点规划、高标准建设、高效能管理	(125)

一、城市规划在市政管理中的地位	(125)
二、城市规划的主要内容	(127)
三、深圳城市规划的三部曲	(129)
四、“三高”带来的城市化奇迹	(132)
第三节 现代城市的可持续发展战略	(136)
一、现代城市发展的难题	(136)
二、现代城市发展的新理念	(140)
三、现代城市持续发展的成功模式	(143)
第四节 深圳市政管理的差距与改进构想	(145)
一、市政管理存在的若干问题	(145)
二、市政管理改革建议	(148)
第五章 行政听证程序:决策民主化、科学化的尝试	(151)
第一节 听证与行政听证	(151)
一、听证程序的起源与演进	(151)
二、听证制度的理论依据	(155)
三、听证程序的种类与行政听证的含义、适用范围	(157)
第二节 行政听证与行政决策	(161)
一、行政听证程序是行政决策民主化的实现形式	(161)
二、行政听证程序是促进行政决策科学化的有效途径	(163)
三、行政决策中运用听证程序是与国际惯例接轨的 重要举措	(167)
第三节 行政听证程序在深圳的实践	(173)
一、深圳实行行政听证程序的背景	(173)
二、深圳在行政管理领域运用行政听证程序的探索	(174)
三、行政管理领域运用行政听证程序的理论探讨	(180)

第六章 编制管理改革:从传统管理迈向现代管理	(183)
第一节 深圳机构编制管理概况	(183)
一、机构编制管理部门及其职责	(183)
二、机构编制管理的发展变化	(185)
三、机构编制管理方法与手段	(187)
第二节 深圳政府机构编制管理评价	(202)
一、建立了一套行之有效的机构编制管理方法与制度	(203)
二、促进职能配置、机构设置、人事安排大体合理	(203)
三、保持了市直党政群机关编制的精简和相对稳定	(204)
四、促进事业单位设置门类齐全、健康发展	(205)
五、编制管理还存在若干需要改进的问题	(206)
第三节 深圳机构编制管理改革的方向	(209)
一、实现机构编制管理法定化	(209)
二、改进完善机构编制管理方法	(210)
三、理顺机构编制管理体制	(212)
四、进行事业单位机构改革	(213)
五、实现机构编制管理手段的现代化	(214)
第七章 依法行政:向制度化、规范化、法治化迈进	(215)
第一节 以创新为特色的制度化、规范化、法治化建设	(215)
一、从观念创新到制度创新、政策创新	(215)
二、从制度创新到政府的制度化、规范化、法治化建设	(221)
三、从政策创新到政府规章制订的规范化、法治化	(225)

第二节 政府法治化建设的不足与差距	(231)
一、规章制订的不足	(231)
二、规章执行的不足	(239)
三、法治监督的不足	(242)
第三节 进一步加强深圳法治化建设的建议	(244)
一、建立通告制度	(244)
二、建立征求市民意见和听证制度	(245)
三、建立市民申请和救济制度	(246)
四、建立咨询制度	(246)
五、进一步修改《深圳市行政机关规范性文件管理规定》	(247)
六、加强培训,提高政策制订的专业化和知识化水平	(247)

第八章 信息化管理改革:面向知识经济的政府行为选择

	(249)
第一节 面向知识经济的政府行为选择	(249)
一、有限干预与管制	(250)
二、政策选择与整合	(253)
三、制度创新与保障	(256)
四、知识管理与调控	(259)
五、行政改革与发展	(260)
第二节 信息化与政府管理的新问题	(265)
一、信息化与信息产业	(265)
二、信息化管理与政府角色定位	(267)
三、深圳信息化管理存在的问题	(270)
第三节 深圳信息化管理改革的思路与建议	(274)
一、深化政府职能转变	(274)
二、改革信息化管理机构	(276)

三、建设网络政府	(280)
第九章 未来地位:深圳行政区划发展趋势	(286)
第一节 深圳行政区划历史沿革	(286)
一、行政区划概念与内容	(286)
二、深圳市市、区行政区划演变	(288)
三、深圳市行政区划发展特点	(289)
四、影响深圳市行政区划形成和发展的主要因素 ...	(290)
五、行政区划变化对政府管理的影响	(292)
第二节 副省级市的地位问题	(293)
一、副省级市在现实中的积极作用	(293)
二、副省级市存在的问题	(298)
三、副省级市的发展要求	(300)
第三节 深圳行政区划发展趋势	(303)
一、深圳行政区划发展的环境	(303)
二、深圳行政区划发展的策略选择	(305)
三、推动深圳行政区划发展的现实改革	(311)
后记	(318)

第一章

行政现代化:深圳实现新跨越的行政改革

走向 21 世纪、领导深圳人民率先实现现代化的深圳政府,面临着什么样的行政改革任务与挑战?实现深圳的现代化这一目标,对深圳政府自身的现代化提出了哪些新要求?本章将从中国与世界现代化发展趋势的视角,从现代化与行政现代化内在的联系视角,分析、探讨深圳行政改革的目标、任务与挑战。

本章的主要观点是:深圳要率先实现现代化,必须把政府自身的现代化即行政现代化作为深圳政府改革的目标选择。而要实现行政现代化,深圳政府需要在政府职能转变、政府机构改革、公务员制度完善、行政法治化建设等方面,进一步取得突破性进展。并且,深圳政府还要向更高的目标奋进,即要建立法制行政、民主行政、科学行政、高效行政、廉洁行政、服务行政。

第一节 深圳应确立行政现代化的政府改革目标

行政现代化理论是本章分析问题的主要理论依据,本章的许多观点是依据行政现代化理论提出的,所以,需要对行政现代化进行专门的阐述。这一节主要回答:什么是行政现代化?现代化与行政现代化、行政改革与行政现代化具有什么内在联系。通过回

答这些问题,来说明深圳选择行政现代化目标的必然性。

一、行政现代化理论渊源

行政现代化理论产生于西方的现代化理论。西方的现代化理论又叫发展理论,它在 50 年代末、60 年代初兴起,是一种有影响的研究社会发展、特别是研究第三世界国家如何实现现代化的发展理论。这种理论的主要观点是,把现代化看成是一个国家或地区的工业化、城市化、世俗化的过程。

国内著名的现代化研究专家罗荣渠教授认为:现代化是一个国家、地区的工业化、城市化的发展过程,伴随着国家的工业化、城市化过程,其国家的政治将实现民主化和法制化。这个过程是一个世界性历史转变必然过程。世界现代化进程出现过三次浪潮:第一次浪潮,时间是 18 世纪后期到 19 世纪中叶,工业化由英国开端然后向西欧扩散。这是以蒸汽机的发明和普遍使用为标志。第二次浪潮,时间是 19 世纪下半叶至 20 世纪初,工业化和现代化在欧洲核心地区取得巨大成就,并越出欧洲向北美传播,美国、加拿大、澳大利亚、新西兰先后走上了现代化的道路。第三次现代化浪潮,出现在 20 世纪下半叶,这是一次全球性变革的大浪潮,世界上几乎所有国家都被卷入。特别是一大批第三世界国家开始把现代化作为本国的发展口号或目标。世界现代化进程已有两百多年,现在世界上几乎所有国家都座落在不同阶段的现代化的坐标上。虽然,各国的现代化起步和前进的步伐参差不齐,现代化的方式不同,但是,所有国家都在向现代化的方向前进和努力。所以现代化是一个世界性或全球性的历史转变过程。中国走向现代化是一个

不可阻挡的历史潮流。^①

国内现代化研究还进一步指出,现代化不仅仅包括四个现代化的内容,即农业现代化、工业现代化、国防现代化、科学技术现代化,还包括了许多深刻的社会政治与思想文化变革的内容。许多学者都认为,现代化既包括经济的现代化,同时也包括政治的现代化、文化的现代化。现代化包括三个方面的内容:第一,以工业化为核心的经济现代化——从农业社会向工业社会转变;从乡村向城市转变。第二,以民主化为标志的政治现代化——从专制向民主转变。第三,以精神文明为主要内容的文化现代化。也有人认为是以世俗化为主要内容的文化现代化,这是人的现代化,人的精神行为的现代化。

国内现代化理论研究的重要意义就在于,使许多人对现代化内容有了新的认识,第一,认识到中国的现代化决不仅仅是指四个现代化,中国的现代化进程远比四个现代化的内容要丰富得多,宽泛得多,把现代化仅仅理解为四个现代化,显然是不全面的。现代化应该是社会的全面发展、全面进步,应该是社会全方位的现代化。以往认识的局限性是,我们仅仅看到四个方面现代化的必要性,忽视了政治现代化、人的观念、思想、道德的现代化。第二,认识到国家的现代化如果缺少政治现代化,其他现代化是难以实现的。还认识到政治现代化包括行政管理现代化,要实现政治现代化,必须通过行政改革来实现行政管理现代化。行政管理现代化

^① 罗荣渠著:《现代化新论——世界与现代化进程》序言第4页。北京大学出版社1995年10月第二版。

是政治现代化的具体体现,是政治进步和政治发展的必然趋势和结果,也是重要标志。

二、行政现代化涵义与特征

“行政现代化”这个概念首先是由西方提出的,是西方对行政改革的一种认识或看法。西方从 80 年代兴起的行政改革运动被一些西方学者称为行政现代化。从中可以看出,行政改革与行政现代化具有内在的本质关系。

我国在 80 年代后期开始探讨行政管理现代化问题(注意:不是“行政现代化”)。有的学者认为,我国提出的四个现代化即工业现代化、农业现代化、科学技术现代化、国防现代化都需要以行政管理现代化为条件。如果政府管理未能现代化,四个现代化就难以实现。那么什么是行政管理现代化?有学者认为,行政管理现代化有四个方面的内容:(1)思想观念的现代化(新思想、新观念);(2)政府组织机构的现代化;(3)政府人员的知识现代化;(4)管理技术手段现代化。

上述观点是国内最早的有关行政管理现代化的论述。以后学术界还有这方面的探讨。例如,1995 年 9 月召开了广东省行政管理学会第二次代表大会,其主题是“发展行政管理学,推进行政管理现代化”。这次会议探讨了行政管理现代化的内涵、特点与标志。其主要观点是,认为行政管理现代化有这些特征:行政管理效率高;依法行政;决策民主科学;执行坚决迅速;监督有力严密;反馈准确灵敏。还有管理具有开放性、时效性、系统性、科学性、创建性与法制性。另外对行政管理现代化的外延也提出了看法,认为

行政管理现代化应该包括行政管理理论与思想的现代化;行政组织机构的现代化;行政人员即公务员的现代化;行政管理方式的现代化;行政管理技术手段的现代化。其中,管理者的现代化是最重要的。^①

1996年6月,中国行政管理学会与中国企业管理协会联合召开了“建立现代企业制度与行政管理现代化”专题研讨会。会上探讨了建立现代企业制度与行政管理现代化的关系。还探讨了行政管理现代化的涵意与特征。认为行政管理现代化主要含有制度、人员、技术三个层面,即行政管理体制、政府人员、管理技术手段。就制度层面而言,在中国是要建立与社会主义市场经济体制相适应的、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。人员的现代化就是要建立一支具有现代科技知识、管理知识和高素质的公务员队伍。技术的现代化就是要实现管理设备、技术和管理手段的现代化。有的学者认为,行政管理现代化的主要标志是:行政管理的法制化、制度化、科学化、高效化。并提出,在推进行政管理现代化的进程中,无论是管理思想的现代化,还是管理机构、管理方法和管理手段的现代化,管理者的现代化是关键。^②

深圳的一些研究人员也研究了这个问题,认为,行政管理现代化有四个特征或标志:第一,行政职权高度分化(党政分开、政企分开、政事分开)。第二,行政机构设置合理(按政府职能的需要和变

^① 《中国行政管理学》1995年第12期。

^② 《建立现代企业制度与行政管理现代化讨论综述》,《中国行政管理学》1996年第7期。

化设置机构)。第三,行政运行高效化。第四,行政管理法制化。^①

国内学术界对行政管理现代化问题探讨具有重要的意义:第一,明确了行政改革的目标,即把行政管理现代化作为行政改革的目标。第二,加深理解了行政管理现代化的内涵、特征,为实现政府管理现代化做了理论准备。

但是,国内对行政管理现代化问题的研究也有不足,这就是把政府现代化等同于政府管理现代化。这两个概念是不同的。“政府现代化”的内涵要远远大于“政府管理现代化”。政府现代化既包括政府管理现代化的内容,还包括政府体制的现代化、政府规则的现代化、政府运行的现代化、政府组织机构的现代化等等方面。政府管理可以理解为政府职能,主要是指政府的功能与作用。政府管理现代化,更多是从政府职能上来规定现代化的内容,这的确是现代化的重要内容。但如果政府体制不现代化,政府管理何以能现代化?所以笔者主张用“行政现代化”(或政府现代化)这个概念取代“行政管理现代化”。这种概念的替换不是玩弄文字游戏,而是为了使概念更加准确、科学、有利于研究。

如果我们探讨的是“行政现代化”,它应该具有什么含义呢?笔者认为,国内对政府管理现代化探讨的一些观点仍可以用于行政现代化。如认为行政管理现代化主要含有制度、人员、技术三个层面,即行政管理体制、政府人员、管理技术手段的现代化。这些观点显示国内对行政现代化问题已有一定深入的研究,借鉴已有的研究成果,笔者提出如下一些看法:

^① 《特区理论与实践》1996年第11期。

行政现代化是伴随工业社会而出现的一种政府发展过程、发展状态、发展模式、发展趋势。

首先,它是一种必然历史过程和必然历史趋势。由于人类必然从传统农业社会转向现代的工业社会,各国政府也必然要伴随着这种转变过程,而逐渐走向行政现代化。这是经济基础变革对上层建筑的决定作用。从历史事实看,在一些国家这是一个真实的历史演进过程,欧美各国都完成了这个转变。许多发展中国家正在向这个方向前进。

其次,行政现代化是政府的一种发展模式、发展状态。这种发展模式、发展状态构成了政府的一种管理模式、一种管理体制和一种运行机制,使现代政府与传统政府截然区别开来。传统社会与现代社会,或农业社会与工业社会,政府管理的内容、范围、方式、管理的体制、机制有很大的不同。传统社会政府的管理职能很少,很简单,在过去相当长的一个历史时期,政府职能被限制在维护国家和社会秩序以及个人财产不受侵犯等方面。传统社会行政权力的相对独立性还表现得不充分。特别是在东方专制国家中,皇帝集全国行政、立法、司法权力于一身,在行政上,从中央到地方各级政府,一切事务的最高决定权都集中在皇帝手中。所以,传统社会的管理是高度集权的、专制的、人治的。自从工业社会兴起,政府就逐渐成为相对独立的管理社会事务的行政组织,行政权与立法权、司法权相对分离,政府的管理体制、管理方式、管理内容逐渐向民主、法制、科学、高效的方向转变。这种转变使现代政府与传统政府具有了很大的区别。