



廉洁高效政府

LIANJIEGAOXIAOZHENGFU

研究

YANJIU

廉洁高效政府研究

LIANJIEGAOXIAOZHENGFU YANJIU

主 编 王进敏

中国方正出版社

中国-欧盟小项目便捷基金项目

廉洁高效政府研究

主 编 王进敏

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

廉洁高效政府研究/王进敏主编. —北京: 中国方正出版社, 2006. 11

ISBN 7-80216-205-X

I. 廉… II. 王… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国②国家行政机关—体制改革—研究—中国 IV. D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 132496 号

廉洁高效政府研究

王进敏 主编

责任编辑: 王相国 姜 宁

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596602 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: sener1980@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 航远印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 15.5

字 数: 203 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-205-X

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

随着改革开放的不断深入，尤其是建立完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系，对深化行政管理体制改革、建设廉洁高效政府提出了新的要求。党的十六大明确提出，要深化行政管理体制改革，“形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》又进一步指出：“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。”在新的历史条件下，切实加强行政管理体制改革、建设廉洁高效政府，已经成为解决我国经济和社会发展中诸多矛盾和问题的迫切要求，成为深化其他领域改革的重要前提，成为全面提高对外开放水平的客观需要，也是社会各界和广大人民群众强烈愿望。

2004年10月，黑龙江省纪检监察学会获得“中国-欧盟小项目便捷基金”的援助，组织哈尔滨市、齐齐哈尔市、牡丹江市、佳木斯市、大庆市纪检监察学会及国内10余位专家学者共同开展了“深化行政管理体制改革、建设廉洁高效政府”项目研究活动，先后召开了项目启动会、研究框架论证会、理论研讨会、项目成果论证会和专家评审会；聘请清华大学、中国人民大学、国家行政学院、黑龙江大学等高校的学者和德国、法国的专家，对课题组成员和部分纪检监察干部进行了培训；组织课题组成员分别对北欧和西欧部分国家及国内江苏、浙江、福建等省的廉洁高效政府建设情况进行了学习考察，经反复研究和多次论证修改，形成了《关于建设廉洁高效政府的研究报告》和提交给黑龙江省政府的咨询报告——《关于建设廉洁高效政府的对策建议》。



中共黑龙江省纪委、黑龙江省监察厅对项目研究工作高度重视，给予了积极支持。省委副书记、省纪委书记杨光洪同志多次对项目研究工作提出明确要求和指导意见。省纪委副书记王进敏同志主持了本项目的研究工作，确定了项目研究框架，并对项目研究报告进行了终审把关。省纪委监委、秘书长、省纪检监察学会会长李桂春同志，省纪委研究室主任、省纪检监察学会副会长、秘书长李广智同志协助王进敏同志组织了项目研究的具体工作，参与了项目研究框架的确定和研究报告论证，对研究报告进行了审核修改。省纪委研究室副主任、省纪检监察学会副秘书长马文同同志和省纪委研究室的马存新、王延高、郭逸红、浦云峰同志参与了项目的调研、项目研究报告的论证和修改工作。

项目研究工作紧紧围绕推动行政管理体制改革、促进廉洁高效政府建设的总体目标，重点开展了深化行政管理体制改革、完善政府运行机制、建立行政责任制度、建设服务型政府、提高行政效率、健全行政法制、发展行政民主、加强行政监督等子课题的调查研究和理论研讨。经过为期一年的研究，提出了一些推进行政管理体制改革的、建设廉洁高效政府的思路和对策建议，如能以此为廉洁高效政府建设尽一份微薄之力，将是参与此项研究的全体同志的共同心愿。近期，我们对两个报告进行了补充和完善，并命题为《廉洁高效政府研究》付梓，谨供研究和工作中参考。由于受研究时间、研究水平所限，不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2006年5月

目 录

第一章 建设廉洁高效政府势在必行	(1)
一、我国政府行政体制的历史沿革	(1)
(一) 建国初期的政府体制	(2)
(二) 十一届三中全会后的政府行政体制改革	(3)
二、建设廉洁高效政府的重要意义	(9)
(一) 建设廉洁高效政府是完善社会主义市场经济体制的 内在需要	(9)
(二) 建设廉洁高效政府是社会主义政治文明发展的 必然要求	(10)
(三) 建设廉洁高效政府是构建社会主义和谐社会的 重要途径	(11)
(四) 建设廉洁高效政府是加强党的执政能力建设的 具体体现	(12)
三、建设廉洁高效政府的目标模式	(13)
(一) 建设“有限政府”	(14)
(二) 建设“服务政府”	(15)
(三) 建设“透明政府”	(16)
(四) 建设“责任政府”	(18)
(五) 建设“法治政府”	(19)
(六) 建设“诚信政府”	(20)
(七) 建设“效能政府”	(21)
(八) 建设节约型政府	(22)



四、建设廉洁高效政府的思路和途径	(24)
(一) 转变政府职能	(25)
(二) 改革行政管理方式	(27)
(三) 推进行政管理制度创新	(27)
 第二章 健全政府运行机制	(29)
一、我国政府运行机制的现状	(29)
(一) 行政决策机制的现状分析	(30)
(二) 行政执行机制的现状分析	(31)
(三) 行政监督机制的现状分析	(32)
(四) 行政纠错机制的现状分析	(33)
二、构建政府运行机制的目标取向	(34)
(一) 权力制衡	(34)
(二) 权责统一	(36)
(三) 主体互动	(37)
(四) 议行协调	(40)
三、完善政府运行机制的主要途径	(41)
(一) 改革和完善行政决策机制	(41)
(二) 改革和完善行政执行机制	(43)
(三) 改革和完善行政监督机制	(45)
(四) 改革和完善行政纠错机制	(47)
 第三章 发展行政民主	(49)
一、实行行政公开	(49)
(一) 行政公开是发展行政民主的基本前提和重要保证	(50)
(二) 行政公开方面存在的问题	(52)
(三) 积极探索和大力推进行政公开	(53)
二、实行民主决策	(57)
(一) 积极推进现代民主决策的进程	(57)

(二) 建立公众与政府之间的决策互动机制	(58)
(三) 健全行政决策的监督评价机制	(61)
三、加强民主管理	(62)
(一) 扩大公民的参与程度	(63)
(二) 健全公民参与政府重大事项的制度	(64)
(三) 规范政府的行政民主	(65)
(四) 完善基层民主管理体系	(66)
第四章 建设法治政府	(70)
一、树立正确的法治观念	(70)
(一) 法律高于一切的观念	(70)
(二) 平等观念	(71)
(三) 诚实守信的观念	(72)
(四) 依法行政观念	(73)
(五) 行政程序观念	(74)
二、全面推进依法行政	(74)
(一) 依法明确行使权力应遵循的原则	(75)
(二) 依法优化权力配置	(76)
(三) 依法规范公务员的行政行为	(78)
三、加强行政法制建设	(80)
(一) 明晰行政立法的思路 and 原则	(80)
(二) 围绕经济体制转轨时期的热点、难点问题进行 行政立法和规制建设	(81)
(三) 健全完善行政管理和行政执法方面的法律法规	(83)
(四) 改善行政执法	(85)
第五章 建设责任政府	(93)
一、建设责任政府是历史发展的必然	(93)
(一) 西方国家责任政府建设情况	(93)



(二) 我国政府在履行责任方面存在的问题	(94)
(三) 构建有中国特色的责任政府	(96)
二、明确政府及公务员的行政责任	(97)
(一) 行政责任的主体及其形式	(98)
(二) 政府及其公务员的责任要求	(99)
三、市场经济条件下强化行政责任的方式	(102)
(一) 加强行政组织规则建设	(102)
(二) 加强职业准则建设	(103)
(三) 加强行政责任制度建设	(105)
四、切实强化对政府行政责任的追究	(106)
(一) 完善对政府行政责任的考核	(107)
(二) 强化对政府行政责任的“问责”	(108)
(三) 加强对政府行政责任的追究	(112)
第六章 建设服务政府	(114)
一、实现由管制型政府向服务型政府转变	(115)
(一) 建设服务型政府的理论依据	(115)
(二) 西方各国打造“服务型”政府的现状	(116)
(三) 建设我国的服务型政府已势在必行	(119)
(四) 我国打造服务型政府的实践	(120)
二、进一步强化政府服务职能	(125)
(一) 完善服务流程	(125)
(二) 打造服务平台	(127)
(三) 完善服务制度	(130)
三、加强对政府部门的服务监督	(131)
(一) 开展服务测评	(131)
(二) 搞好服务纠偏	(132)
(三) 建立激励机制	(133)

第七章 提高行政效率	(135)
一、制约行政效率的主要因素	(135)
(一) 行政体制制约	(135)
(二) 人事制度制约	(136)
(三) 管理手段制约	(136)
二、提高行政效率的途径	(138)
(一) 转换管理模式	(138)
(二) 理顺职权关系	(139)
(三) 转变管理手段	(140)
三、实施行政绩效评估	(142)
(一) 行政绩效评估的意义	(143)
(二) 行政绩效评估的标准与方法	(144)
(三) 行政绩效评估的科学体系	(146)
(四) 行政绩效评估结果的科学运用	(149)
(五) 建立非政府组织行政绩效评估体制	(150)
四、加强行政效能监察	(152)
(一) 行政效能监察的作用	(152)
(二) 行政效能监察的方法与原则	(153)
(三) 行政效能监察的重点	(154)
(四) 健全行政效能监察的机制	(156)
(五) 加强行政效能监察的制度建设	(156)
第八章 加强行政监督	(158)
一、健全行政监督体制	(158)
(一) 现行监督体制的主要弊端	(159)
(二) 切实加强行政机关的内部监督	(160)
(三) 不断完善行政机关的外部监督	(162)
二、优化整合行政监督资源	(169)
(一) 实现由单层监督向多层监督转变	(169)



(二) 实现上下级监督的有机结合	(171)
(三) 实现立体监督经常化、法制化	(173)
三、突出行政监督重点	(174)
(一) 突出对领导机关和领导干部的监督	(175)
(二) 突出对权力运行过程的监督	(176)
(三) 突出对重点领域、重点环节和重点部位的监督	(177)
四、创新行政监督工作	(181)
(一) 建立分权制衡机制	(182)
(二) 改革现行的监察体制	(183)
(三) 健全预警机制	(184)
 第九章 加强公务员队伍建设	(187)
一、完善公务员的选拔录用制度	(187)
(一) 严格公务员考试录用制度	(187)
(二) 拓宽公务员选拔任用渠道	(189)
(三) 打开公务员队伍的“出口”	(191)
二、强化公务员的教育和管理机制	(191)
(一) 加强公务员的思想道德和廉政教育	(192)
(二) 提升公务员的管理水平	(194)
(三) 提高公务员的培训层次	(196)
(四) 强化公务员管理的法制化建设	(197)
三、加大对公务员的惩处和激励力度	(198)
(一) 不断增大公务员违纪违法的风险	(198)
(二) 进一步提升优秀公务员的精神和物质奖励	(200)
(三) 积极推进公务员的薪酬和福利改革	(201)
 第十章 加强廉政文化建设	(206)
一、廉政文化的内涵及相关问题	(206)
(一) 廉政文化的内涵	(206)

(二) 廉政文化的特征	(208)
(三) 廉政文化的地位和作用	(209)
(四) 廉政文化建设中存在的主要问题	(210)
二、廉政文化是建设廉洁高效政府的土壤	(212)
(一) 廉政文化是建设廉洁高效政府的必要条件	(212)
(二) 廉政文化是解决政府腐败问题的治本性措施	(213)
(三) 廉政文化是我国公务员队伍建设的现实需要	(213)
三、廉政文化建设必须以从政道德为重点	(215)
(一) 树立崇高的职业理想和职业精神	(215)
(二) 建立高尚的职业道德责任和职业作风	(215)
(三) 不断提升职业品德水准	(216)
(四) 努力提高遵守职业道德的自觉性	(217)
四、努力在全社会营造崇尚廉洁文化的氛围	(218)
(一) 拓宽反腐倡廉教育的社会覆盖面	(218)
(二) 丰富廉政文化的有效载体	(221)
(三) 注重人性化的廉政文化设计	(221)
五、打造中国特色的社会主义廉政文化	(222)
(一) 必须准确把握廉政文化建设的正确方向	(222)
(二) 充分发挥人民群众在廉政文化建设中的主体作用	(223)
(三) 加强廉政文化的法规制度建设	(224)
(四) 注重政府诚信建设	(225)
(五) 建立廉政文化的长效机制	(227)
参考文献	(228)
后记	(232)

第一章 建设廉洁高效政府势在必行

建设廉洁高效政府是当今世界大多数国家面临的重要课题。但因各自所处的政治、经济、文化、社会背景、历史条件的差异，其探索出的路径和实现形式也各不相同。我们所说的建设廉洁高效政府，是在建设中国特色社会主义的历史阶段下进行的，是在社会主义民主政治和社会主义市场经济的框架下，通过法定程序，按照公民意愿，组建的清正廉明、高效服务的行政组织。20世纪80年代以来，行政管理体制改革运动波及全球。我国为了克服建国初期形成的政府体制的种种弊端，于上个世纪80年代开始了行政管理体制改革。这项改革基本上与世界性行政管理体制改革的潮流同步，走过了20多年的历程。从改革初期解决党政机关的机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、不讲效率、不负责任等现象，到本世纪初提出建立廉洁高效政府的设想，我国的行政管理体制改革不断向纵深推进。建立廉洁高效政府既是行政管理体制改革的内在要求，也是社会主义市场经济运行的一种必然趋势，对于促进我国经济社会的发展和提升我国的综合国力具有十分重要的意义。

一、我国政府行政体制的历史沿革

我国建国后的行政管理体制的运行总体上可分为两大历史阶段。从1949~1978年党的十一届三中全会以前的30年为一个历史阶段，这



个阶段是建立和完善“全能”政府阶段。党的十一届三中全会开创了行政管理体制改革的新纪元，行政管理体制改革进入第二个历史阶段，从简政放权走向建设廉洁高效政府。

（一）建国初期的政府体制

新民主主义革命胜利后，中国共产党成为真正意义的执政党。我们党在总结根据地执政经验的基础上进一步借鉴了苏联建设社会主义的经验，形成了建国初期的临时执政框架。1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：中华人民共和国的最高权力机关是全国人民代表大会，各级政权机关一律实行民主集中制，根本制度是人民民主专政制度；政党制度实行共产党领导的多党合作的政治协商制度；民族地区实行区域自治制度。同时在中央人民政府之下设立最高人民法院和最高人民检察署，形成了比较完善的司法体系，保障和发挥了社会团体的地位和作用。这时人民沉浸在革命胜利的喜悦之中，建设热情高涨，国民经济迅速恢复发展，党员干部廉洁奉公，社会风气良好，全国上下团结一心。当时的经济、政治和社会发展状况，至今仍受到人们的赞许。

然而，没过多久，建国初期的临时执政框架，就开始经历由分权到集权的转变。1952年底以前，党的政策基本通过政府实施执行，国家机关干部的任免按照法律程序行事，重大决策由共产党提出，经过和民主党派协商取得一致意见后，交由政府办理。党的意志通过政府的行为变成人民群众自觉行动。可是，到了“一五”计划期间，出现了突出党在政府中的地位和作用的现象。中央设置直接管理经济的组织机构，加强政府系统中各部门向中央请示报告的制度，党的“一元化”领导逐步形成。与此同时，政府行政管理也出现集权的倾向。国家实行统一计划、统一政策、统一指挥的办法管理经济；政府部门直接参与企业的生产经营活动，政府权力无所不及，其触角涉及政治、经济、社会生活的各个方面，政府权力和经济权力的界限、政府与企

业的界限已经湮灭，诸如经济资源完全由政府以指令性计划加以配置，企业从人、财、物到产、供、销完全由政府支配；并由此使政府权力日益强化，政府机构愈加臃肿庞大。这样，我国高度集权的政府行政管理体制也逐步形成。对这一变化，人们从不同视角进行分析，探求其原因，但归结点还是离不开经济发展的模式。“一五”计划是在苏联直接帮助下实施的，其特点是高度集中的计划经济体制，必然要求权力特别是经济管理权力高度集中。

这种高度集权的党和政府管理体制对于当时我国在一穷二白的条件下，集中力量办大事情，全面推进社会主义革命和建设具有一定的积极意义。但是，随着国家的经济、政治和文化生活不断走上正轨，党的“一元化”领导制度和高度集中统一的政府行政管理体制的弊端日益显现。1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》这篇著名讲话中，对这种体制的弊病进行了深刻的分析，他认为党和国家领导制度中存在的机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、不讲效率、不负责任等现象，说到底是因为我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。“文化大革命”期间，除军队外几乎所有党政部门都受到不同程度的冲击。工农业生产萎缩，人民生活水平下降，国民经济陷入崩溃的边缘。“文化大革命”后，中国已经到了不改革就没有出路的境地。在邓小平的正确领导下，中国开始了“第二次革命”。

（二）十一届三中全会后的政府行政体制改革

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，标志着我国的行政体制改革进入了新的历史时期。随着由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的逐步深化，我国的行政管理体制相继进行了四次重大改革。

1982年改革。针对传统的行政管理体制存在的种种弊端，邓小平同志在1980年8月中央政治局扩大会议上的《党和国家领导制度的改革》讲话中，着眼于从制度上解决如何防止“文化大革命”这类历史



悲剧重演，深刻剖析了我国党和政府权力过分集中和各种官僚主义问题。随后，邓小平同志在一系列文章中，对我国党和国家领导制度改革的目标、内容、途径、地位和作用等作了较全面的阐述。1982年，在总设计师邓小平的运筹下，中国开始了改革开放以来的第一次较大规模的政府体制改革。应该说，当时的改革政治阻力很小，一方面是因为方法得当，对老干部的利益给予尽可能的照顾，减少了利益方面的阻力，另一方面也取决于老干部高度的政治觉悟。在改革中，对政府部门进行了较大幅度的精简，把国务院的100个工作部门精简到61个（改革后国务院机构数又有回潮），还精简了大量的领导职数，副总理职数下降，副部级职数也减少了很多。此外还提出了干部队伍“四化”的建设方针，着手建立正常的干部离退休制度，如省部级干部正职65岁退休，副职60岁退休。这些改革对保证改革开放的顺利进行，起到了重要的作用，也为今后的体制改革奠定了政治基础。

1988年改革。1984年后，中国改革的重心由农村转移到城市。在农村改革中，主要通过推行包产到户、生产责任制等政策，调动了亿万农民的生产积极性，在短短的六年中取得了巨大成功。然而，城市的改革要比农村复杂得多，几乎一开始就碰到了与传统计划经济体制的冲突。另外，党政机关的机构和人员再次膨胀，行政体制不适应经济体制改革的问题也充分暴露出来。从1988年开始，国务院按照转变职能、精干机构、精简人员、提高行政效率以及克服官僚主义，逐步理顺政府同企业事业单位和人民团体的关系的目标，再次进行了机构改革，国务院的机构由原来的76个精简为66个。在这次改革中，第一次明确提出了“转变政府职能”的问题。具体来说，转变政府职能主要有以下五个方面的内容：（1）由微观管理转向宏观管理，要求政府退出企业的微观经营，转向对经济的宏观调控；（2）由直接管理转向间接管理，要求政府改变过去使用单一指令性计划或者行政手段管理经济的方式，转向运用经济、法律手段等间接方式；（3）由部门管理转向全行业管理，改变过去政府对经济的分部门专业管理，转向实行行业管理，制定行业性规范；（4）由“管”字当头转向服务监督，要

求政府经济管理部门从管制企业转向为企业服务并进行监督；（5）由机关办社会转向机关后勤服务工作社会化，分离政府机构中的后勤工作，逐步实现后勤社会化、企业化。这标志着我国的政府机构改革，开始突破只注重数量增减和单一组织结构调整的局限，向政府职能的重新选择、重新定位的转变。

1993年改革。在中国改革何去何从的关键时刻，邓小平同志于1992年初以非凡的战略眼光和政治胆识，发表了南巡谈话，拨开了中国改革的层层迷雾，冲破了难以想象的来自“左”的压力和干扰，将中国改革的历史车轮推向了一个新的历史时期。在邓小平南巡谈话指导下，从1993年起，中国进行了改革开放以来第三次大规模的政府机构与行政体制改革。与前两次改革相比，这次改革的最大不同点是把适应社会主义市场经济发展的要求作为机构改革的目标。改革的重点是转变政府职能。政府的行政管理职能，主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。转变职能的根本途径是政企分开。其具体内容是：按照建立社会主义市场经济的要求，加强宏观调控和监督部门，强化社会管理职能部门，减少具体审批事务和对企业的直接管理；理顺国务院各部门之间的关系，合理划分职责权限，避免交叉重复，调整机构设置，精简各部门的内设机构和人员。这次改革是在认真试点的基础上自上而下展开的，历时近三年。经过改革，各级政府普遍精干了机构和队伍，并把建立适应市场经济发展的政府管理体制，作为改革的重要目标。以国务院机构为例，改革前，国务院的机构已再次膨胀到70个，经过改革，精简为59个，并同时精简了内设机构和行政人员。

1998年改革。1997年，江泽民同志在党的十五大报告中对政治体制改革与民主法制建设作了专门论述，提出进一步推进政府机构改革的任务。他指出：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题