

REVIEW AND OUTLOOK  
CHINA'S 30 YEARS OF ADMINISTRATIVE REFORMS

# 回顾与前瞻

## 中国行政管理体制改革30年

魏礼群◎主编

中国言实出版社

# 回顾与前瞻

中国行政管理体制改革30年

中国言实出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

回顾与前瞻:中国行政管理体制改革 30 年/魏礼群主编.

—北京:中国言实出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 80250 - 108 - 9

I. 回…

II. 魏…

III. 行政管理—政治体制改革—中国—文集

IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 003528 号

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716(发行部) 64963101(邮 购)

64924880(总编室) 64928661(二编部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京燕龙印刷有限公司

版 次 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米×1092 毫米 1/16 38.75 印张

字 数 760 千字

定 价 70.00 元 ISBN 978 - 7 - 80250 - 108 - 9/D · 331

# 目 录

## 深入学习实践科学发展观 加快推进行政管理

|                |         |
|----------------|---------|
| 体制改革(代序) ..... | 马 凯 (1) |
|----------------|---------|

## 建立和完善中国特色社会主义行政管理体制

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| ——行政管理体制改革 30 年回顾与前瞻 ..... | 魏礼群 (5) |
|----------------------------|---------|

## 一、行政管理体制改革

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 中国行政管理体制改革的回顾与展望 .....        | 唐铁汉 (17)     |
| 对行政改革经验原则的辩证分析 .....          | 马庆钰 (28)     |
| 中国特色社会主义行政管理体制的基本框架 .....     | 马宝成 (35)     |
| 注重人文关怀:行政管理体制改革与创新的重要路径 ..... | 丁 青 (42)     |
| 深化行政管理体制改革的信念和空间 .....        | 马俊林 (49)     |
| 我国行政管理体制改革历史回顾与经验总结 .....     | 吴巨平 陈兴旺 (54) |
| 简论中国行政体制改革的两个梯度 .....         | 曹闻民 任怀玉 (62) |
| 我国行政管理体制改革的回顾与前瞻 .....        | 戴维新 (69)     |
| 深化中国特大城市行政管理体制改革              |              |
| ——以上海为个案的研究 .....             | 陈奇星 (77)     |
| 深圳行政体制改革趋势分析 .....            | 傅小随 (84)     |

## 二、政府职能转变

|                      |              |
|----------------------|--------------|
| 强化政府基本公共服务职能研究 ..... | 凌 宁 方宏伟 (93) |
|----------------------|--------------|

|                                |               |
|--------------------------------|---------------|
| 以科学发展观为指导 强化地方政府公共服务职能 .....   | 周 杰 (103)     |
| 改革开放进程中的政府职能转变 .....           | 贾 博 (111)     |
| 服务型政府管理方法研究的回顾与框架 .....        | 罗海成 (118)     |
| 坚持科学发展观 推进服务型政府建设 .....        | 李 波 (129)     |
| 新公共服务理论对我国建设服务型政府的启示 .....     | 唐晓阳 王 巍 (136) |
| 公共服务型政府建设的路径思考 .....           | 颜如春 (145)     |
| 论公共服务运行机制的改革:多中心治理视角 .....     | 黄丽华 (152)     |
| 推进城乡基本公共服务均等化的实质与路径选择 .....    | 刘增禄 (157)     |
| 地方政府部门职责对应及履责保障体系建设研究 .....    | 周业柱 (164)     |
| 我国建立与完善农村公共服务供给机制体系的对策研究 ..... | 于慎澄 (177)     |
| 深化农村公共产品供给体制改革研究 .....         | 傅泽平 (185)     |
| 我国政府规划变革:问题与对策                 |               |
| ——以信息基础设施规划为例 .....            | 陈文理 (192)     |
| 改革开放 30 年宏观调控比较分析 .....        | 王 健 (201)     |
| 改革开放以来我国宏观调控基本历程及当前调控重点 .....  | 李津燕 (210)     |
| 完善我国公共财政体系的若干建议 .....          | 蒋国发 (218)     |
| 建设资源节约型社会的财政政策选择 .....         | 朱 进 (227)     |
| 完善首都公共财政支出体制的研究与思考 .....       | 王振锋 (234)     |
| 上海财政体制改革的现状研究和理论思考 .....       | 肖 锋 董瑞华 (244) |
| 论进一步转变市(州)政府经济管理职能的路径 .....    | 马金书 朱 红 (253) |
| 中国应急管理体系建设:发展历程与展望 .....       | 钟开斌 (260)     |
| 屯垦戍边与兵团突发事件和应急管理研究 .....       | 李海江 (269)     |
| 社会体制改革的切入点:公共领域的投资体制 .....     | 丁元竹 (274)     |
| 社会组织在社会管理体制创新中的地位和作用 .....     | 梁 亮 (285)     |
| 政府社会管理的创新机制研究 .....            | 宫金琼 (291)     |
| 浅议我国环境管理体制的改革与创新 .....         | 龙 敏 赵 松 (298) |

### 三、法治政府建设

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 在新的历史起点谋划和推进法治建设 ..... | 袁曙宏 (305) |
| 论行政立法权的控制及其路径选择 .....  | 杜学文 (311) |
| 我国信访制度与司法救济的关系分析 ..... | 伊文嘉 (318) |

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 略论行政复议非书面审查方式及完善 ..... | 蔡金荣 (326) |
| 四川基层法治政府建设实证研究 .....   | 孟大川 (333) |

## 四、政府机构改革

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| 成都大部门体制的个案分析 .....                    | 专题班课题组 (343) |
| 重庆市垫江县地方政府大部门体制的探索 .....              | 陈建先 (350)    |
| 大部制改革与行政文化重塑 .....                    | 李冰心 (354)    |
| 大部门体制的理性分析和实践推进 .....                 | 姚克利 (359)    |
| 大部制与地方政府机构改革研究 .....                  | 刘文俭 (364)    |
| 关于省直管县改革的几点思考 .....                   | 陈喜生 (372)    |
| 改革开放 30 年重庆地方政府体制创新研究 .....           | 傅 琼 (379)    |
| 对深化地方政府改革的新思考 .....                   | 王嘉让 (385)    |
| 事业单位改革研究 .....                        | 李 鸥 (392)    |
| 关于事业单位分类标准的思考<br>——试论公益性认定的困境问题 ..... | 孟献龙 (403)    |

## 五、政府管理创新

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| 邓小平领导理论与实践中的创新精神 .....        | 路 杰 (411)     |
| 我国责任政府建设的历史进程、基本经验与发展趋势 ..... | 李军鹏 (418)     |
| 科学发展观与我国政府体制创新 .....          | 刘熙瑞 (423)     |
| 全面深化改革的三点新思维 .....            | 李习彬 (432)     |
| 政策执行中目标群体的策略行为研究 .....        | 叶响裙 (439)     |
| 多中心治理:基层公共事务管理模式创新 .....      | 孙增武 许 尧 (445) |
| 改革开放以来我国政府决策优化创新的回顾与反思 .....  | 朱 秦 (453)     |
| 深化改革要统筹政策创新和制度创新 .....        | 王学杰 (462)     |
| 解放思想与政府管理创新 .....             | 吴传毅 (468)     |
| 从公信度看政府软实力提升 .....            | 张葆君 (475)     |
| 关于建立以民主为导向的政府绩效管理的思考 .....    | 冯利民 (480)     |
| 构建具有中国特色的地方政府绩效评估机制 .....     | 郑吉萍 (486)     |
| 我国各地政府绩效评估的实践与发展 .....        | 杜 娟 (494)     |
| 从绩效评估到绩效管理:地方政府管理的转向 .....    | 李 阳 (502)     |

|                                |               |
|--------------------------------|---------------|
| 我国地方政府绩效评估的问题与对策 .....         | 吴瑞坚 (511)     |
| 地方政府绩效评估实践推进中的问题、障碍及改进策略 ..... | 张岩鸿 (516)     |
| 落实科学发展观:广东省政绩考核办法述评 .....      | 李绥州 (526)     |
| 试析政府绩效评估中的公众参与 .....           | 陈 宇 (534)     |
| 对我国官员问责制度若干问题的探究 .....         | 攸 笛 (542)     |
| 创新行政效能监察机制 提升政府公共服务能力 .....    | 陈洪生 凌学武 (548) |

## 六、综合研究

|                                         |                   |
|-----------------------------------------|-------------------|
| 改革与政府权力制约 .....                         | 竹立家 (557)         |
| 关于提高效率与促进公平相结合的探析 .....                 | 杨升祥 李 志 (562)     |
| 论遏制我国政府部门利益过度膨胀的几个问题 .....              | 赵 玲 (570)         |
| 继续解放思想 统筹区域发展 推动东北振兴 .....              | 武文莉 (575)         |
| 论我国行政文化的创新 .....                        | 程良波 (581)         |
| 城乡分化的历史视角与我国的现实选择 .....                 | 李明刚 刘金程 (586)     |
| 基层群众自治与中国特色社会主义民主政治发展 .....             | 孙大伟 (593)         |
| 当前乡村协商式治理模式的意义及其限度<br>——以浙江为个案的思考 ..... | 吴兴智 (599)         |
| 落实科学发展观与深化兵团内部管理体制<br>改革研究 .....        | 新疆生产建设兵团课题组 (607) |
| 后 记 .....                               | (614)             |

## 深入学习实践科学发展观 加快推进行政管理体制改革<sup>\*</sup> (代序)

国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长 马 凯

改革开放开创了中国特色社会主义伟大事业,在中华民族发展史上具有划时代的意义。隆重纪念改革开放 30 周年,是今年我们党和国家政治生活中的一件大事,也是深入学习实践科学发展观活动的重要举措。行政管理体制改革是整个改革的一个重要组成部分,对行政管理体制改革的历史进程和经验进行认真总结和回顾,对深化改革面临的一些重大理论和实践问题进行深入研讨,是纪念改革开放 30 周年的一项重要内容,很有必要,也很有意义。

党的十一届三中全会以来,党中央、国务院高度重视行政管理体制改革,围绕建立中国特色社会主义行政管理体制进行了不懈的探索,取得了重大进展,主要是:一是政府职能转变迈出重要步伐。随着经济体制由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的根本性转变,行政管理体制相应地也实现了根本性转变,对微观经济运行的干预明显减少,市场配置资源的基础性作用显著增强,社会管理和公共服务得到加强,以科技、教育、卫生、文化、就业和社会保障为重点的服务型政府建设初见成效。二是以法治政府建设为重点,全面推进依法行政,颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确了依法行政、建设法治政府的指导思想、基本原则和总体要求,确立了建立法治政府的目标。三是围绕政府自身建设,不断优化组织结构,创新政府管理体制机制,推进政府管理方式转变。在科学民主决策、行政审批制度改革、政府信息化建设、推进政务公开、推进政府绩效管理和行政问责制等方面都取得了重要进展。总的来看,通过 30 年的改革创新,我们目前的行政管理体制基本适应社会主义事业发展的需要,有力地保障了改革开放和社会主义现代化建设的顺利

---

<sup>\*</sup> 本文系作者在国家行政学院全国深化行政管理体制改革研讨会开幕式上的致辞。

进行。

但是我们也应该看到,随着改革开放的深入推进和经济社会的快速发展,行政管理体制还存在一些问题和矛盾,特别是与科学发展观的要求还存在一些不相适应的方面,主要是:政府职能转变还不是很到位,越位、缺位、错位的问题还不同程度地存在,社会管理和公共服务仍然比较薄弱;行政法制体系建设还不是很完善,行政执法体制不够健全;政府机构设置不尽合理,职能交叉或者职能不清的问题依然存在,有的地方还比较严重;科学民主决策的能力和水平还需要提高,等等。针对这些问题,党的十七大从改革开放全局和实现科学发展和谐发展的要求出发,对深化行政体制改革进行了全面部署,明确提出要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,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。党的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》,进一步明确了改革的指导思想、基本原则、总体目标和工作任务。目前,按照中央要求,国务院机构改革已取得重要的阶段性成果。五十多个部门的三定方案已经向社会公布,还有二三十个直属机构的三定方案正在制定。地方政府机构改革顺利开展,中央下发了地方机构改革的指导意见,对几个省的方案已经批复,年底之前大多数省一级的方案都能完成。下一阶段,深化行政管理体制改革的主要任务是努力实现三个转变,即实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的转变;实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法治化的根本转变;实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,加快建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府。

深化行政管理体制改革既是各级政府面临的重要任务,也是行政管理学界面临的重大课题。特别是当前应对国际金融危机、进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的新形势,对行政管理体制和运行机制提出了新的更高要求。我们要坚持以科学发展观为指导,始终围绕党中央、国务院的中心工作,着力探索解决行政管理体制与科学发展观不相适应的方面,为建立和完善中国特色社会主义行政管理体制提供理论支撑。

一要围绕转变政府职能这个核心,深入研究建立健全定位准确、配置合理、关系顺畅、权责统一的政府职能体系。深入研究推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,加快完善宏观调控体系、市场监管体系、社会保障和社会管理体系、公共服务体系,强化政府社会管理和公共服务职能等问题,特别要注意结合当前工作需要,着力研究政府该管的一定要切实管好,该放开的一定要真正放开,为人民群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务,以适应快速变化的经济社会发展需要。

二要围绕全面推进依法行政,深入研究进一步健全和完善行政法制体系和行政执法体制。进一步规范政府立法行为,完善行政执法程序,强化行政执法责任,提高公务员依法行政的意识和能力,这是一个非常重要的问题,有一系列理论和实践问题需要研究和解决。现在有些部门通过立法主要是为了强化部门权力,通过立法争取审批权和收费权,致使有些部门在履行职责过程中相互打架,却都能找出法律依据。行政立法怎样能保证科学性、权威性、公正性,这也是需要深入研究的一个重要问题。

三要围绕提高行政效能,深入研究如何按照精简、统一、效能的原则,推进机构改革,理顺部门关系,积极探索实行职能有机统一的大部门体制。合理划分中央与地方的事权和财权,明确不同层级政府的职责权限,规范垂直管理部门与地方政府的关系,加快推进乡镇机构改革,深化农村综合改革,为统筹城乡发展提供组织保障,这些方面有大量的问题需要研究。推进机构改革,在实际工作中一定要积极稳妥,一步一步来,但从理论研究来说,应该在总结实践经验、借鉴国际做法的基础上进行超前研究。现在很多人认为行政编制和人员过多,也有的部门感到人手不够。但机构人员多在哪里,哪些部门需要精简,哪些部门则需要增加编制,需要认真进行分析研究,特别需要根据经济社会发展进行超前性研究。还有行政层级问题、领导机构设置问题等,也需要从理论和实践探讨上超前进行研究。

四要围绕改进政府管理方式,深入研究如何推进政府管理创新。建立健全重大决策的规则和程序,完善政府科学民主决策机制;推进政府绩效管理和行政问责制,健全完善行政权力的监督机制和制约机制;深化行政审批制度改革,简化行政审批程序;推进政务公开和电子政务;完善突发事件应急管理机制;创新政府管理与服务模式。这些方面的理论和实践问题非常多,而且比较复杂。如行政问责制,怎么问责,事故责任主体是谁,直接责任人是谁,领导责任怎么处理,都有很多具体问题需要认真研究。有的同志提出,行政问责制还应该健全,要实行追溯制,前任对留下的问题也要负责,可以进行深入的研究。

总之,深化行政管理体制改革,建立中国特色社会主义行政管理体制,需要研究的问题很多,也很重要。行政学院系统的教学、科研、咨询与行政管理体制改革紧密相关,而且在理论研究方面具有自身的优势,应该也能够在推进行政管理改革方面发挥更好的咨询参谋作用。礼群同志多次向我讲行政学院高度重视发展行政管理学、加强对行政管理体制改革研究的情况,我觉得非常好、非常重要。这不仅关系行政学院的职能定位,更好地发挥科研咨询职能,而且关系行政学院突出特色,以利于更好地发展。现在搞培训的机构越来越多,有的很强。在这种情况下,突出自己的特色显得非常重要。形成特色起码

要具备三个条件：一是社会需要，二是搞的人少，三是我能够搞。对行政学院来说，恰恰具备这三条。行政管理体制改革、行政管理学、应急管理学、危机管理等方面，社会当前迫切需要，研究这方面的相对较少，很多方面行政学院独此一家，这就是一个很大的优势和特色。行政学院集聚了一大批行政管理学的专家，出了一大批成果，有了坚实基础，应该把这个优势和特色进一步做大、做强，发挥出更大的作用。

这次研讨会为研究探讨深化行政管理体制改革提供了很好的交流机会，也是发挥行政学院优势和特色的一个重要举措。希望与会代表坚持解放思想，实事求是，与时俱进，深入研讨，勇于探索，提出具有理论创新价值和实践指导意义的对策建议，为深化行政管理体制改革献计献策，更好地发挥行政学院系统在推进行政管理体制改革的积极作用。

# 建立和完善中国特色社会主义 行政管理体制

## ——行政管理体制改革 30 年回顾与前瞻

国家行政学院党委书记、常务副院长 魏礼群

在全国隆重纪念改革开放 30 周年之际,回顾总结 30 年来我国行政管理体制改革的伟大历程和宝贵经验,研究探讨继续推进改革需要解决的重点问题,对于我们深刻认识改革开放的伟大成就,深入贯彻落实科学发展观,深化行政管理体制改革,具有重要意义。

### 一、30 年来行政管理体制改革的重大进展

1978 年底召开的党的十一届三中全会,开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期。30 年的大改革大开放,使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折,经济和社会发展取得了举世瞩目的巨大成就。在这个过程中,按照建设中国特色社会主义的总体目标,根据上层建筑适应经济基础、解放和发展生产力的根本要求,坚持不懈地推进行政管理体制改革,并不断取得新突破和重大进展,有力地促进了改革开放和现代化建设事业的发展。纵观 30 年的历史进程,我国行政管理体制改革大体经历了三个阶段。

从 1978 年党的十一届三中全会召开到 1992 年党的十四大之前,主要是冲破高度集中的计划经济体制和行政管理模式,这一时期为行政管理体制改革积极探索的阶段。改革开放之前,我国实行高度集中的计划经济体制和行政管理模式,国家统得过多、管得过死,严重压抑了广大企业和干部群众的积极性和创造性,制约了社会生产力发展。实行改革开放决策之后,邓小平同志就十分重视行政管理体制改革与创新问题。他特别强调了三点:第一,“党和行政机构以及整个国家体制要增强活力,就是说不要僵化,要用新脑筋来对待新事物”;第二,“要真正提高效率”;第三,“要充分调动人民和各行各业基层的积极性”。按照这些要求,全国逐步展开了以简政放权为重点的经济体制和行政

管理体制改革。主要是：废除人民公社政社体制，推进乡镇基层政权建设；扩大企业生产经营自主权，放宽地方和城市经济社会管理权限；积极推进政府机构改革，合并一些职能交叉重叠的机构，撤销一些工业经济管理部门，精简人员和编制；推进干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化，废除实际存在的领导职务终身制，提出并开始探索建立国家公务员制度。1982年和1988年两次政府机构改革，都迈出了重要步伐。在1982年的改革中，国务院各类机构由100个减为61个，其中部委由52个裁并为43个，人员编制由5.1万人减为3.8万人。在1988年的改革中，除了继续简政放权，解决机构臃肿、人浮于事等问题以外，还对一些经济管理部门进行了调整，提高了工作效率，同时开始提出了转变政府职能这个关键性问题。通过这些改革，初步摆脱了与高度集中的计划经济体制相适应的行政管理模式的羁绊，激发了社会经济活力，促进了生产力解放和发展。

从1992年党的十四大召开到2002年党的十六大之前，主要是按照发展社会主义市场经济的要求全面推进改革，这一时期为行政管理体制改革取得重大进展的阶段。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标。随着经济体制改革加快推进和取得实质性进展，行政管理体制改革也随之向适应建立社会主义市场经济体制的要求转变。改革的重点是，加快实行政企分开、转变政府职能。一是着力推进国有企业改革，培育市场体系，推进计划、投资、财政、金融、商贸等宏观经济部门和专业部门的管理体制改革，撤并了一些部门管理的国家局。二是下放权力，减少行政审批事项，各级政府都较多地减少了对企业生产经营活动的直接干预和管理，实行党政机关与所办经济实体脱钩。三是逐步调整政府部门之间关系，明确划分职责权限，解决了一些长期存在的部门职责交叉、权责不清、多头管理等问题。四是着力理顺中央与地方关系，明确中央与地方管理权限，特别是实行了分税制。五是进一步精简机构编制。在1998年进行的政府机构改革中，国务院组成部门由40个减为29个，人员编制减少一半。总体上看，这一时期的行政管理体制改革努力与建立社会主义市场经济体制相适应，在一些重点领域和关键环节取得了重大突破和实质性进展。

从2002年党的十六大召开到现在，主要是推进服务型政府和法治政府建设，这一时期为行政管理体制改革全方位深化的阶段。党的十六大以后，我们党提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想。行政管理体制改革也随之全方位推进。重点围绕构建有利于推动科学发展和社会和谐的体制机制，着力进行制度机制创新和管理方式创新。主要包括：更加注重以人为本，促进经济社会全面协调可持续发展和人的全面发展；更加注重发展社会主义民主政治，大力推进科学民主决策，完善决策信息和智力支持系

统,增强决策透明度和公众参与度;更加注重转变和全面履行政府职能,强化社会管理和公共服务职能,加快以改善民生和公共服务为重点的社会建设,增强社会创造活力;更加注重规范政府行为,全面推进依法行政,加快建设法治政府;更加注重改进管理方式,大力推进政务公开和电子政务,探索实行行政绩效管理制度。2008年的国务院机构改革,取得了新突破。一是政府职能转变取得明显进展,共取消、下放、转移职能60余项,同时加强了90余项职能。二是理顺部门关系取得重要突破,在探索实行职能有机统一的大部门体制方面迈出新步伐,集中解决了在宏观调控、资源环境、市场监管、文化卫生等方面70余项部门职责交叉和关系不顺的问题。三是部门责任得到明显强化,通过制定和完善“三定”规定,在赋予部门职权的同时,规定了相关部门应当承担的责任,共明确和强化了200多项责任,力求做到有权必有责、权责对等。四是机构编制得到有效控制,涉及调整变动的机构近20个,正部级机构减少了6个,国务院行政编制总数没有突破。

经过30年的不懈努力,我国行政管理体制改革取得重大进展。主要标志为:一是摒弃了高度集中的计划经济体制和行政管理模式,基本建立了与社会主义市场经济相适应的行政管理体制。二是转变政府职能取得实质性进展。企业作为市场竞争主体地位得到确立,市场配置资源的基础性作用明显增强,新型宏观调控体系逐步健全,社会管理和公共服务职能不断加强。三是政府组织结构不断优化。建立了以宏观调控部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主体的政府机构框架,机构设置和职责体系趋于合理。四是依法行政全面推进。2004年国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,提出经过10年左右时间努力,基本实现建设法治政府的目标,依法行政成为各级政府的基本准则,政府立法工作不断改进,行政执法体制逐步健全,对行政权力的规范、制约和监督进一步加强。五是管理方式创新取得重要进展。科学民主决策水平不断提高。普遍建立重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示制度和听证制度,政务公开制度逐步完善。六是政府自身建设不断加强。服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府建设迈出重要步伐;公务员管理法律法规体系逐步健全,中国特色国家公务员制度基本建立;政风建设和廉政建设不断推进,公务员队伍整体素质和能力明显提高。所有这些,都为建立和完善中国特色社会主义行政管理体制奠定了重要基础。

## 二、认真总结行政管理体制改革的宝贵经验

30年来,我国行政管理体制改革不仅取得了显著成效,而且在实践中积累了宝贵经验,主要有以下五个方面。

一是坚持以人为本、执政为民、依靠人民。全心全意为人民服务是党和政府的根本宗旨,做到一切为了人民、一切依靠人民,是推进各项改革的根本出发点和动力所在。30年来的行政管理体制改革,始终着眼于推进经济和社会的发展,不断提高人民群众物质文化生活水平,促进人的全面发展;坚持尊重人民群众的主体地位,维护人民群众的各项权益;充分体现广大人民群众的利益和诉求,使全体人民共享改革发展成果;高度重视发挥人民群众的积极性、主动性和参与性,增强社会经济活力和创造力。实践证明,行政管理体制改革只有符合人民利益,反映人民呼声,紧紧依靠人民,建设人民满意的政府,才能得到广大人民群众的真心拥护和有力支持。

二是坚持解放思想、实事求是、与时俱进。行政管理体制改革既是对原有行政权力结构和利益格局的重大调整,也是一场深刻的观念变革和思想革命,必须以解放思想为先导,把创新精神贯穿于改革的全过程和每个环节。随着经济社会发展和经济体制、政治体制改革不断深入,行政管理体制改革也必须及时跟进,做到与之相适应。实践证明,30年来行政管理体制改革在理论和实践上的每一个进步,都是坚持解放思想、实事求是、与时俱进的结果。只有不断解放思想,切实更新观念,一切从实际出发,敢于冲破不合时宜的观念和做法,大胆探索,勇于实践,不断创新,才能排除各种困难和障碍,使行政管理体制不断适应改革发展和对外开放的新形势,也才能坚持从中国国情出发,不盲目照搬国外模式,同时又善于研究借鉴国际上公共治理方面有益成果,顺应时代发展和变革的潮流。

三是坚持把握大局、统筹兼顾、协调推进。行政管理体制是国家体制的基本组成部分,是经济体制、政治体制、社会体制以及其他体制的结合点,并且有着密切的联系。政府机构设置和职能调整,涉及国家经济、政治、文化和社会生活各个方面,涉及中央与地方、政府与社会、政府与企业、整体利益与局部利益等一系列重要关系。因此,行政管理体制改革必须放到党和国家发展的大局中统筹谋划,服从并服务于促进经济社会发展的需要,做到与完善社会主义市场经济体制进程相适应,与建设社会主义民主政治和法治国家相协调。同时,还要正确处理改革与发展、稳定的关系,正确处理政府机构与党委、人大、政协机构设置的关系。只有这样,行政管理体制改革才能有效推进,保障中国特色社会主义各项事业协调发展。

四是坚持发挥两个积极性,统筹中央与地方关系。行政管理体制改革涉及行政权力关系的调整和政府组织结构的变动,必须在中央的统一领导下进行。同时,我国地域辽阔,各地情况差异性很大,发展很不平衡,因而也必须注意充分发挥地方的积极性。中央制定改革方案,既需要从全局出发,统一部

署,也要充分考虑各地特点,分类指导,鼓励和支持地方探索试验;地方要认真贯彻落实中央的决策和部署,并结合本地实际,敢于实践,勇于创新。实践证明,只有充分发挥中央和地方两个积极性,行政管理体制改革才能顺利推进。

五是坚持审时度势、积极稳妥、循序渐进。行政管理体制改革是深化整个改革的重要环节,是建立和完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治的必然要求,同时也是一个渐进式的改革过程,不能企求毕其功于一役。推进行政管理体制改革,要有长远目标和总体规划,明确改革的路径与方向,又要确定每个时期的重点任务;既要充分利用各方面的有利条件,正确把握有利时机,坚决果断地推出改革措施,在一些重要领域迈出较大步伐,又要全面分析面临的矛盾和风险,充分考虑各方面的承受能力,积极稳妥实施。凡属于涉及全局性的重大改革举措,都应先行试点,取得经验后再加以推行。既要毫不动摇地坚持改革方向,又要提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性。

以上五条,是我们对 30 年来行政管理体制改革基本经验的认识。这些经验归结起来,就是坚定不移地走中国特色社会主义道路,始终不渝地坚持中国共产党的领导,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,积极探索和遵循党的执政规律,正确认识和把握改革开放发展规律,妥善处理和协调各方面改革关系。我们要认真总结经过艰辛探索积累的丰富经验,继续深化和自觉运用这些成功经验,不断把行政管理体制改革引向深入。

### 三、深化行政管理体制改革的重点任务

当前,我国改革发展正处于关键阶段。要更好地推进改革开放和社会主义现代化建设,就必须把加快行政管理体制改革放在更加突出的位置。党的十七大和十七届二中全会站在新的历史起点上,作出了加快行政管理体制改革、建设服务型政府的战略部署,明确提出“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,为继续深化行政管理体制改革指明了方向。综观未来发展趋势,推进行政管理体制改革需要充分考虑到“四个方面的要求”:即充分考虑深入贯彻落实科学发展观的要求,充分考虑完善社会主义市场经济体制和提高对外开放水平的要求,充分考虑发展社会主义民主政治和依法行政的要求,充分考虑建设创新型国家的要求。全面推进体制机制创新、制度创新和管理创新,努力建设服务型、现代化政府。为此,要着重研究解决以下六个问题。

#### (一)进一步转变和正确履行政府职能

这仍然是深化行政管理体制改革的核心。要坚持以人为本的施政理念,

实施人本管理,以服务人民为根本宗旨,以广大人民群众为根本依靠力量,切实保障人民群众各项权益,积极解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要围绕推动科学发展、促进社会和谐,在政府职能方面实现四个根本性转变。一是政府职能要向大力创造良好发展环境转变。在宏观环境方面,主要是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设和公共服务,加强对生态环境和资源保护,注重运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段管理和调节经济社会活动。在微观环境方面,要强化市场监管职能,健全行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的监管体系,创新监管方式,提高监管能力,维护统一开放、竞争有序、安全健康的市场秩序。二是政府职能要向有效提供优质公共服务转变。要更新管理理念,强化服务意识,做到在服务中实施管理、在管理中体现服务,不断提高公共服务水平。随着经济社会的持续发展,要以不断满足人民群众对公共产品、公共服务日益增长的需求为着眼点,着力解决公共产品供给短缺、公共服务能力不强等问题,推进城乡、区域基本公共服务均等化;加快完善公共财政制度,扩大公共产品和公共服务的覆盖范围,切实保障农村、基层和欠发达地区人民群众基本公共服务的需要。实行更加有力的政策措施,推进教育、卫生、文化等社会事业加快发展。三是政府职能要向注重维护社会公平正义转变。维护社会公平正义,是社会文明进步的重要标志。要正确认识和处理效率与公平的关系,当前和今后一个时期,更加注重社会公平和社会管理,强化政府促进就业和调节收入分配的职能,整顿和规范收入分配秩序,建立科学合理的收入分配调节机制;加快完善社会保障体系,调节社会利益关系,大力发展社会保险、社会救助、社会福利等事业。更加注重突发事件应急管理体系建设,健全社会矛盾疏通调处和安全预警机制,构筑社会安全网,维护社会和谐稳定。四是履行政府职能要向实行科学化的公共治理转变。公共治理相对于传统的公共管理而言,它更强调以规范的、民主的、法治的行政方式来管理公共事务。推行这种管理模式,符合建设服务型、现代化政府的要求。要树立新的公共治理理念,由以行政控制为主向以服务公众为主转变,由“全能型政府”向“有限型政府”转变;逐步完善公共治理机制,建立健全公开、参与、评价和责任制度;建立健全公共治理结构,改进公共治理方式,综合运用现代管理方法和科技手段,不断推进政府管理创新。

## (二)进一步简政放权和规范市场、社会秩序

经过多年努力,我们在简政放权方面取得了很大进展,但现实中仍然存在一些政府不该管、管不了,也管不好的现象,同时又存在着一些政府该管而没有管或者没有管好的问题,需要继续认真研究解决。要着眼于增强经济社会发展活力和提高效率,充分调动企业事业单位和各方面的积极性、创造性,从