

SHEHUIZHUANXINGQI
GUODUXINGXING
ZHENGGUANKUI

■ 杨光明 □ 著

社会转型期 过渡性行政管窥

(下册)

SHEHUIZHUANXINGQI
GUODUXINGXINGZHENGGUANKUI

贵州人民出版社

社会转型期过渡性行政管窥

(下册)

杨光明 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期过渡性行政管窥/杨光明著. —贵阳: 贵州人民出版社, 2005. 4

ISBN 7-221-06871-2

I. 社... II. 杨... III. 行政管理 - 研究 - 中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 026326 号

责任编辑 韦仕杰

封面设计 唐锡璋

书 名 社会转型期过渡性行政管窥

著 者 杨光明

出版发行 贵州人民出版社

社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 550001

印 刷 贵阳云岩通达印务有限公司

850 × 1168 毫米 32 开本 640 千字 25.75 印张

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-221-06871-2 / D · 331 定价: 50.00 元(上、下册)

目 录

(上册)

I 行政借鉴

I -1 行政思想借鉴论

- I -1 · 1 古代行政管理思想宝库 (2)
- I -1 · 2 心性文明行政理论遗产 (15)
- I -1 · 3 马列行政思想发展轨迹 (26)
- I -1 · 4 行政决策思想哲学升华 (35)

I -2 行政原则借鉴论

- I -2 · 1 议行合一原则从一国实践到多国实践 (52)
- I -2 · 2 党政分开原则从战争年代到建设时期 (63)

I -3 行政民主借鉴论

- I -3 · 1 民主行政实践成功范例 (91)
- I -3 · 2 行政民主思想光辉楷模 (102)

I - 4 民族行政借鉴论

- I - 4 · 1 红军长征民族行政历史创举 (109)
I - 4 · 2 民族地区社会改革缓进规律 (117)

I - 5 国际行政借鉴论

- I - 5 · 1 国外政府理念创新解读 (132)
I - 5 · 2 西方政务公开法制评鉴 (156)
I - 5 · 3 世贸组织运行规则述要 (164)
I - 5 · 4 民族行政多元文化考析 (183)
I - 5 · 5 跨国行政发展趋势刍议 (196)

II 行政决策

II - 1 行政决策思想论

- II - 1 · 1 决策理论体系性与特征性 (206)
II - 1 · 2 行政决策民主化与科学化 (216)

II - 2 城乡发展决策论

- II - 2 · 1 农村经济体制安排决策 (229)
II - 2 · 2 县域经济社会发展决策 (242)
II - 2 · 3 贵州山区科技进步决策 (249)
II - 2 · 4 城市管理生态文明决策 (258)

II - 3 西部开发决策论

- II - 3 · 1 西部开发战略决策比较 (269)
- II - 3 · 2 区域经济发展战略转变 (281)
- II - 3 · 3 东西联动战略决策思路 (292)

II - 4 经济行政决策论

- II - 4 · 1 社会主义社会经济模式决策 (303)
- II - 4 · 2 国企改革知识经济取向决策 (321)
- II - 4 · 3 经济与文化一体化发展决策 (328)

II - 5 文化行政决策论

- II - 5 · 1 知识经济与教育发展决策 (334)
- II - 5 · 2 创新体系与政府行为决策 (342)

II - 6 道德建设决策论

- II - 6 · 1 社会主义思想道德体系决策 (352)
- II - 6 · 2 行政管理职业道德建设决策 (357)
- II - 6 · 3 精神文明建设战略定位决策 (372)

II - 7 政治行政决策论

- II - 7 · 1 治国方略历史转变决策 (385)
- II - 7 · 2 法德并举时代创新决策 (394)
- II - 7 · 3 民主政治渐进发展决策 (401)

(下册)

Ⅲ 行政改革

Ⅲ-1 行政改革思想论

- Ⅲ-1·1 政治体制改革思想确立 (414)
- Ⅲ-1·2 行政体制改革理论创新 (424)
- Ⅲ-1·3 行政改革战略构想深化 (433)
- Ⅲ-1·4 政府行政管理观念变革 (441)

Ⅲ-2 市场行政关系论

- Ⅲ-2·1 市场经济与政府管理兼容性 (448)
- Ⅲ-2·2 市场调节与政府调控互补性 (461)
- Ⅲ-2·3 市场定价与政府定价过渡性 (471)

Ⅲ-3 政府职能转变论

- Ⅲ-3·1 转型时期政府职能转变渐进性 (483)
- Ⅲ-3·2 政府经济职能转变思想独创性 (491)

Ⅲ-4 行政体制创新论

- Ⅲ-4·1 一国两制构想与特别行政区制度 (505)
- Ⅲ-4·2 世贸组织规则与政府适应性改革 (519)

Ⅲ-5 行政改革规律论

- Ⅲ-5·1 政治改革内涵性、风险性和教育性 (542)
- Ⅲ-5·2 行政改革二重性、方向性和适应性 (549)
- Ⅲ-5·3 政务公开必然性、有限性和法制性 (560)

Ⅲ-6 行政管理发展论

- Ⅲ-6·1 地方政府行政演进化 (567)
- Ⅲ-6·2 政府行政管理专业化 (580)
- Ⅲ-6·3 国家文官制度民族化 (597)
- Ⅲ-6·4 政府行政管理高效化 (620)

Ⅳ 民族行政

Ⅳ-1 民族行政思想论

- Ⅳ-1·1 马列主义民族行政原则举要 (630)
- Ⅳ-1·2 拨乱反正民族行政思想突破 (643)
- Ⅳ-1·3 改革开放民族行政理论发展 (656)

Ⅳ-2 民族行政制度论

- Ⅳ-2·1 民族区域自治制历史沿革 (671)
- Ⅳ-2·2 民族区域自治权与时俱进 (680)

IV-3 民族资源行政论

- IV-3·1 民族人力资源开发利用论 (699)
- IV-3·2 民族地区发展资源优势观 (704)

IV-4 民族经济行政论

- IV-4·1 民族地方政府经济决策入世观 (716)
- IV-4·2 民族地方政府扶贫开发综合论 (729)

IV-5 民族文化行政论

- IV-5·1 民族语言文字行政管理 (748)
- IV-5·2 民族风俗习惯行政管理 (757)
- IV-5·3 民族宗教信仰行政管理 (764)

IV-6 民族行政规律论

- IV-6·1 民族地区与行政管理二重性 (780)
- IV-6·2 市场竞争与民族照顾统一性 (793)
- IV-6·3 经济效应与政府重塑互动性 (800)

Ⅲ 行政改革

篇首语

20 世纪 80 年代以来,行政改革运动波及全球,形成世界范围的行政改革潮流。它以公共选择理论、新公共管理理论、企业型政府理论、治理理论等为指导,对行政管理进行政府职能市场化、公共服务社会化、行政权力分散化、政府管理电子化和企业化等根本性、方向性调整,实现从传统行政模式向新的行政模式的转换,被称为“政府重塑”、“治道变革”、“政府再造”。

这一世界性行政改革潮流的形成期,正是我国处于社会大转型的行政过渡期。通过行政改革逐步实行从集权、强制、人治、神秘、无限、管制、经验、传统行政向分权、民主、法治、公开、有限、服务、科学、现代行政的过渡。同时,正处于从阶级职能为主向社会职能为主,从政治职能为主向经济职能为主,从计划经济职能为主向市场经济职能为主,从微观管理为主向宏观调控为主,从直接管理为主向间接管理为主,从纵向管理为主向横向协调为主,从行政手段为主向经济法律手段为主的转变。十六大提出以进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,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为目标,将行政改革引向纵深发展的战略规划。这就为加快社会转型期行政管理的历史性过渡,走在世界性行政管理潮流前列指明了方向。

Ⅲ—1 行政改革思想论

Ⅲ—1·1 政治体制改革思想确立

一、重要文献及思想轨迹

邓小平文选中有许多政治体制改革的专论,是邓小平政治体制改革思想的集中载体,是研究邓小平政治体制改革思想的基本依据。

其重要文献之一是,1982年1月13日在中央政治局讨论中央机构精简问题会议上的讲话《精简机构是一场革命》。讲了两个问题:一讲精简机构;二讲选贤任能。基本精神,一是指出机构臃肿,职责不清,许多人不称职,不负责,工作缺乏精力、知识和效率,已经到了难以为继、不能容忍的地步,强调不精简机构,不实现干部四化,社会主义现代化便是一句空话。二是指出精简机构,选贤任能是一场对体制的革命,强调只精简机构,不选贤任能,不可能有朝气、效率和成就。三是提出精简的原则和方法,强调要定编制,一部分人在岗,其他人轮训;要从机构精简开始,再妥善处理人员去留;精简机构涉及面广,问题多,困难大,不能犹豫、妥协、半途而废;方案原则上从严,定额坚决不变;小心谨慎,先试点再大面积推广。四是指出精简既要注意出,又要注意进,第一位是进,强调把人选好,选贤任能关键是选较年轻的。

其重要文献之二是,1986年针对有人提出端正党风和纠正不正之风的工作划分问题,6月18日在中央政治局常委会上的讲话《在全体人民中树立法制观念》。指出主要不是两件事怎么划分,而是党和政府的关系问题。基本精神,一是指出党和政府的关系,是一个政治体制的问题,强调党管党内纪律,法律问题由政府管;法律范围的事由党管,不利于在全体人民中树立法制观念;法律和社会范围的问题,靠加强法制和社会教育解决。二是指出党要管政府,但要善于领导,不能干预太多,强调干预太多,搞不好会削弱党的领导。三是强调政治体制改革在整个社会改革中的地位,指出所有改革最终能否成功,取决于政治体制改革;不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通;政治体制改革与经济体制改革,应互相依赖,互相配合;经济体制改革要靠政治体制改革解除人的障碍。

重要文献之三是,《关于政治体制改革问题》,这是一组关于政治体制改革的重要谈话。一是1986年9月3日会见日本公明党委员长竹入义胜时,邓小平表述了不改革政治体制会阻碍生产力发展的观点。其基本精神是指出随着经济体制改革的发展,不可避免地会遇到政治体制不相适应的障碍,强调不改革政治体制,既不能保障经济体制改革的成果,又不能使经济体制改革继续前进,最后阻碍生产力发展;提出政治体制改革的总目标,强调要消除官僚主义,调动人民群众和基本单位的积极性,强调要处理好法制和人治的关系,解决好党和政府的关系。二是1986年9月13日听取中央财经领导小组汇报时,邓小平谈政治体制改革蓝图。其基本精神是指出政治体制改革的目的是调动积极性,提高效率,克服官僚主义;指出政治体制改革的内容,强调关键是实行党政分开,解决好党如何善于领导的问题,强调下放权力,解决中央与地方、上级与下级的关系问题,强调精简机构应与权力下放相结合,强调提高效率;提出政治体制改革不照搬西方体制,不搞自由化,不过分强调相互制约体制。三是1986年9月29日,会见波兰统

一工人党中央第一书记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基时,邓小平强调政治体制改革要从国情出发。基本精神是指出各国国情不同,政治体制改革具体方法不同,但总目标都是巩固社会主义制度,发展社会主义生产力,发扬社会主义民主,调动人民积极性;强调调动积极性的中心环节是发展生产力,提高人民生活水平,同时增强社会主义国家力量。四是1986年11月9日会见日本首相中曾根康弘时,邓小平介绍政治体制改革本着三个目标进行的设想。基本精神是强调始终保持党和国家的活力,指出为此要实现干部年轻化,要制定制度鼓励年轻人;强调为克服官僚主义,提高工作效率,提出效率不高主要原因在于党政不分,另外是机构臃肿,人浮于事,作风拖拉;强调要调动基层、农民、知识分子积极性,指出调动积极性的一条重要经验是权力下放。

其他如《设顾问委员会是废除领导职务终身制的过渡办法》等等光辉著作,都是邓小平关于政治体制改革的专门论著。

邓小平政治体制改革思想,大体经历三个发展阶段。第一阶段是1978~1980年为邓小平政治体制改革思想的初步形成期。当时,改革开放的最大阻力是思想僵化和制度不完善。其初步形成的标志是,1980年8月在中央政治局扩大会议上的讲话《党和国家领导制度的改革》,邓小平在讲话中系统分析政治体制改革的理由;揭示现行政治体制主要弊端及其成因;提出政治体制改革的基本思路、步骤和措施。第二阶段是1981~1984年为邓小平政治体制改革思想的日趋成熟期。当时由于“文化大革命”的原因,党政干部队伍状况不佳,主要是素质普遍下降,队伍青黄不接。其日趋成熟的标志是,邓小平主要思考干部队伍建设问题,强调干部要实现“四化”,强调要重视选拔培养中青年。第三阶段是1985年以后为邓小平政治体制改革思想的深入发展期。1985年以后,经济体制改革由农村向城市发展,使政治体制改革成为更现实的问题。其深入发展的标志是,邓小平开始把坚持不懈地进行政治

体制改革列为社会主义现代化总体布局的组成部分;明确政治体制改革在整个社会改革中的地位,提出不搞政治改革,经济改革也搞不通;明确指出政治体制改革的主要内容是改进党的领导体制和政府管理体制,包括党政分开、权力下放、精简机构、提高效率等。

二、理论体系及改革内涵

邓小平政治体制改革思想是邓小平理论科学体系中一个相对独立的思想体系。它由三大思想精髓和四大核心内容构成总体系统性的内在逻辑统一。

思想精髓之一:政治体制改革必须从中国实际出发。其深层蕴含是根本制度不可移易,而具体体制则可以选择。邓小平的观点是,中国有自己的特点,只能按中国的实际办事,如果照搬美国的三权鼎立、普选制(中国没有这个条件),那么中国肯定会出现动乱局面。这个观点可以理解为,中国是个发展中的社会主义大国,有十几亿人口,经济落后,贫困尚存,地区发展不平衡,文化教育水平较低,这一实际决定了中国的政治体制改革是一个长期工程,需要长期艰苦努力才能实现高度民主。

思想精髓之二:政治体制改革必须坚持党的领导和社会主义方向。其深层蕴含是,社会主义道路和党的领导是相联的一个问题,没有党的领导就没有社会主义。其中包括邓小平的两个基本观点:一是不可脱离党的领导,政治体制改革必须在党的领导下有秩序地进行。邓小平指出,改革领导制度是为加强党的领导和党的纪律;中国要把十几亿人口的力量组织起来搞现代化,没有政治领导核心只会四分五裂,一事无成,不堪设想;人民团结,社会安定,民主发展,国家统一,都靠党的领导。这就告诉我们,中国政治体制改革乃社会主义制度的自我完善,是党自己提出来的,必须在党的领导下进行;在中国离开共产党领导,全国就没有一个稳定的

政治中心,形成政治缺位,不仅改革搞不下去,而且会天下大乱。二是不能偏离社会主义方向。邓小平指出,由于在革命和建设中共犯过错误,就对社会主义丧失信心,认为社会主义不如资本主义,这是错误的;由于要肃清封建社会残余,就去宣传资本主义思想,这也是完全错误的。这就告诉我们肃清封建遗毒,是政治体制改革重要任务之一,但以此为名,搞西方三权分立,照搬资本主义政治制度,不符合中国国情;只有把肃清封建遗毒与反对资产阶级腐朽思想结合起来,才能保证政治体制改革顺利进行;政治改革一定要批判资产阶级损人利己、惟利是图,“一切向钱看”和无政府主义、极端个人主义。

思想精髓之三:政治体制改革必须有计划、分阶段进行。这里包含邓小平两个基本观点:一是有计划。邓小平指出,国家这么大,情况太复杂,改革不容易,决策要谨慎,看准了成功可能性大再下决心。这就告诉我们,政治体制处于特殊地位,在某些条件下对整个社会其他方面具有决定性作用,在整个改革工程中,政治体制改革举足轻重,牵系万方,非常敏感,既要解放思想,又要小心谨慎,重大决策方案一定要广泛深入研究,搞好试点,吸收外国经验,集思广益,切实可行。二是分步骤。邓小平指出,要发扬社会主义民主,但匆匆忙忙搞不行,搞西方那一套不行,在十几亿人口中搞多党选举,一定出现全面内战局面。这就告诉我们,社会主义社会是一个在自身基础上通过不断改革自我完善发展的社会,也只有持续不断改革,才会保持旺盛生机和充满活力;改革旧体制建立新体制,都不是一朝一夕之功,只有经过较长历程,依照体制转轨的特点、步骤,稳妥推进,才能达到目标;用搞运动的方法搞政治体制改革,以“大跃进”方式扩大民主,不可能实现政治民主化。

核心内容之一:政治体制改革的总方向是发扬和保证党内民主和人民民主。邓小平反复强调指出,政治体制改革要使人民更好地当家作主,行使国家权力;使执政党更好地为人民服务;使立

法、司法、行政机关更好地适应社会需要,更有效地领导和组织现代化建设。

核心内容之二:政治体制改革目标,包括长远目标和近期目标。邓小平指出,政治体制改革的长远目标,经济上迅速发展社会生产力,逐步改善和提高人民物质文化生活水平;政治上充分发扬人民民主,调动干部群众积极性,巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面;组织上发现、培养、提拔、使用大批革命化、年轻化、知识化、专业化人才。政治体制改革的近期目标,包括增强党和国家机制活力;克服官僚主义,提高工作效率;调动工人、农民、知识分子积极性。

核心内容之三:政治体制改革的措施应该多样化。邓小平提出,政治体制改革措施包括实行党政分开;进一步下放权力;改革政府工作机构;改革干部人事制度;扩大社会主义民主;加强社会主义法制。

核心内容之四:政治体制改革的重点,即党政分开是第一位的,核心是划分党政职能,转变和改善党的领导方式。邓小平强调指出,要改变党委包办一切的状况,党的领导是政治领导,主要职能是制定路线方针政策,支持和领导人民当家作主;要强化各级政府职能,建立从国务院到地方各级政府强有力的工作系统,政府职权范围内的事,由政府讨论、决定、发文;要处理好基层企事业单位党政企事关系,保证企业自主权。

体制改革一般意味着,是主体主动的有意识的行为选择,是有目的取向的活动,是对原有事物存在方式和状态的改变。政治体制改革是政治系统随着外部生态环境的变化,以及政治系统内部构成要素的变化,有意识地对其自身的结构、功能和人员的行为方式不断进行调整和改变,使其转变到新的形态,以期谋取政治系统与环境之间的动态平衡,从而实现政治效能的行为或过程。依据邓小平的政治改革思想,其政治体制改革的内涵:一是政治系统与

其外在环境相适应的过程。即政治体制是开放系统,与不断变化的环境依存,保持动态平衡,以维系自我生存与发展。二是政治系统有计划的变革过程。即遵循政治发展客观规律性,以科学理论、方法为指导,发挥人的主观能动性,有意识、有目的、自觉地适应环境,遵循科学程序和方法,按规划方案在稳定秩序中进行。三是一个有明确目标导向的过程。即增强政治系统活力,促进其整体效能提高,成为国家建设和发展的有力工具,促进生产力发展和社会进步。四是一个循序渐进、循环发展的过程。即随着经济体制改革的深化、完善而逐步展开,分步进行。五是系统整体化的改革过程。即与整个经济社会体制改革相适应和相配套,其自身内部各个组成部分之间配套改革和协调发展,在时间系列上前后改革具有连续性,政策具有稳定性。六是克服阻力的过程。即除旧布新,克服僵化体制惯性、传统习惯势力、社会心理失衡、利益重新分配与冲突等阻力的革命。

三、产生背景

邓小平政治体制改革思想的产生、形成和发展,有其特定的历史背景和现实背景。所谓历史背景主要是反思封建传统和反思“文革”悲剧。邓小平反思封建传统,提出肃清封建遗毒是实现政治民主的前提的观念。一是提出历史任务。邓小平指出,20多年民主革命,推翻封建主义反动统治和土地制度,是成功的、彻底的,但肃清思想政治方面的封建遗毒的任务,由于对其重要性估计不足,尔后又很快转入反资本主义的社会主义革命,肃清封建遗毒的历史任务没有完成。他提出应明确继续肃清思想政治方面的封建遗毒的任务,并在制度上作一系列切实的改革。二是列举主要表现。邓小平尖锐指出,权力过分集中、官僚主义、家长制、终身制和特权现象,都带有封建主义色彩。指出任人惟亲,上下等级观念,干群身份不平等,也是封建主义残余。三是指出解决措施。邓小