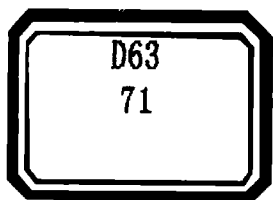


《关于深化行政管理 体制改革的意见》 解 读

国家行政学院出版社

《关于深化行政管理 体制改革的意见》 解 读

（编者按：此文为《求是》杂志2002年第11期封面文章）



《关于深化行政管理 体制改革的意见》解读

本书编写组 编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《关于深化行政管理体制改革的意见》解读/《〈关于深化行政管理体制改革的意见〉解读》编写组编.

—北京: 国家行政学院出版社

ISBN 978-7-80140-670-5

I. 关… II. 关… III. 行政管理—政治体制改革—
中国—学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 030957 号

书 名 《关于深化行政管理体制改革的意见》解读

作 者 本书编写组 编

责任编辑 任燕 刘水

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) 68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京后沙峪印刷厂

版 次 2008 年 3 月北京第 1 版

印 次 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 850 毫米×1168 毫米 32 开

印 张 10

字 数 200 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-670-5/D·325

定 价 25.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

目 录

第一章 行政管理体制改革的过程、成就与新部署	(1)
一、改革开放以来行政管理体制改革的过程	(1)
二、党的十六大以来我国行政管理体制改革的成就	(8)
三、对我国行政管理体制的基本判断	(20)
四、中国共产党十七大关于行政管理体制改革的新部署	(24)
 第二章 建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制	 (31)
一、深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性	(32)
二、深化行政管理体制改革的指导思想与基本原则	(37)
三、深化行政管理体制改革的总体目标	(51)
 第三章 切实转变政府职能	 (61)
一、深化行政管理体制改革要以政府职能	

转变为核心	(61)
二、全面正确履行政府职能	(67)
三、在各级政府和政府部门之间合理 配置政府职能	(108)
 第四章 推进政府机构改革	(113)
一、改革开放以来我国政府机构改革 的经验与教训	(113)
二、政府机构改革要解决的主要问题、 基本原则与基本任务	(123)
三、大部门体制改革的原因、目的与推进策略 ...	(134)
四、深化政府机构改革	(156)
五、推进事业单位分类改革	(171)
 第五章 加强依法行政和制度建设	(181)
一、加强依法行政和制度建设的总体要求	(181)
二、加快建设法治政府	(185)
三、健全对行政权力的监督制度	(202)
四、加强公务员队伍建设	(215)
 第六章 推行政府绩效管理和行政问责制度	(219)
一、推行政府绩效管理制度	(219)

二、推行行政问责制度	(233)
附录一 关于深化行政管理体制改革的意见	(277)
附录二 政府工作报告（摘录）	温家宝 (285)
附录三 关于国务院机构改革方案的说明	华建敏 (289)
附录四 就深化行政管理体制和机构改革中央编办 负责人答人民日报新华社记者问	(301)

第一章 行政管理体制改革的 过程、成就与新部署

党中央、国务院历来高度重视行政管理体制改革。改革开放特别是党的十六大以来，我国不断推进行政管理体制改革，加强政府自身建设，推进行政管理创新，取得了显著的成绩。从总体上看，我国现行的行政管理体制基本适应经济社会发展的要求，有力保障了改革开放和社会主义现代化事业的发展。

一、改革开放以来行政管理体制改革的过程

党的十一届三中全会以来，我国以政府机构改革为重点，先后进行了五次较大规模的行政管理体制改革并取得了重要进展，保证了改革开放和社会主义现代化建设事业的顺利进行。

我国传统的行政体制是适应计划经济要求的、高度集中的、全能型、管制型行政管理体制。长期以来，在计划经济体制下，从中央到地方的各级政府都是所有经营活动（如工

业、农业、商业、金融等)的组织者、管理者、决策者。政企合一的组织形式是中国社会经济的主流。实践证明,这种经济体制的弊病很大,官僚主义严重,效率低下,极大地阻碍了生产力的发展。1973年时,国务院部委中设立有如下具体管理工业的机构:第一机械工业部、第二机械工业部、第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部、燃料化学工业部、冶金工业部、水利电力部、轻工业部等。20世纪70年代末起,国家经济体制开始从计划经济逐步向社会主义市场经济转变。为适应市场化改革的要求,我国先后进行了五次大的行政体制改革,分别是1982年、1988年、1993年、1998年和2003年行政体制改革。

总体上看,我国的行政管理体制改革大体经历了三个阶段:

(一) 1982年改革与1988年改革:计划经济框架内的行政管理体制改革

这一时期的政府职能转变是在计划经济框架之内的局部调整。1982年国务院机构改革的重点是精简机构和编制,没有从根本上触动旧体制。在下放经济管理权限、财政收支权限、人事管理权限的同时,对各级政府机构进行了较大幅度地精简,提出了干部队伍“四化”方针,并开始建立正常的干部离退休制度。国务院的机构由改革前的100个精简为61个。1982年改革后,依然设立有具体管理企业的部门10多个:机械工业部、电子工业部、航天工业部、核工业部、化

学工业部、煤炭工业部、纺织工业部、轻工业部、冶金工业部、航空工业部、石油工业部、兵器工业部等。

1987年党的十三大提出了政治体制改革的任务，把改革政府机构、克服官僚主义作为政治体制改革的一项重要内容。1988年进行了国务院机构改革，对这次机构改革做了精心的准备，制定了包括长远目标、近期目标、五年目标的改革目标体系。长远目标，即建立一个符合现代化管理要求，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。五年目标，即理顺关系、转变职能、精干机构、精简人员，提高行政效率，克服官僚主义，增强机构活力。其核心是逐步理顺政府、国有企业、事业单位和人民团体的关系，理顺政府各部门之间的关系以及中央政府与地方政府之间的关系。重点是实现政企分开，弱化政府的微观管理职能，强化综合管理职能，精简专业部门，强化宏观调控部门。经过改革，国务院机构由原来的72个精简为68个。但是，仍然保留了具体管理企业的部门：机械电子工业部、冶金工业部、轻工业部、航空航天工业部、化学工业部、纺织工业部。

1988年改革的最大特点是：第一次明确提出了政府职能转变这个关键性的问题。职能是机构的依据，机构是职能的载体，职能的合理配置是行政体制的基础，机构设置必须服从于管理职能的需要。强调职能转变这个关键问题，标志着我国的政府机构改革，开始突破只注重数量增减、单一的组织结构调整的局限，向行政体制改革的关键因素——政府职

能的重新选择、定位延伸，改变了以往就机构论机构的做法，把改革拓宽到行政体制的其他方面。

由于1988年机构改革开始不久，中国经济即转入治理整顿时期，改革的深入进行受到了一定程度的影响，地方政府未进行改革，中央政府有些部门在思想观念和管理方法上仍习惯于沿用行政命令和直接管理的手段，强调部门利益，政府职能转变进展缓慢，管理方式未发生根本转变。

（二）1993年改革与1998年改革：向市场经济转型期的行政管理体制改革

1992年，中国确立了建立社会主义市场经济体制的目标。1993年开始的政府机构改革，把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标；明确提出了行政管理体制改革的概念，提高了机构改革的广度和深度；以转变政府职能为重点，提出政企分开是职能转变的根本途径。改革的重点是转变政府职能，中心内容是政企分开，即政府职能与工商企业经营职能分开，政府管理从微观转向宏观；由直接指挥企业生产经营转向间接管理。这次改革在全国各级党政机关普遍进行了“三定”工作，并在分类、定编制、机构设置规范化等方面进行了有益的探索，使机构编制管理进一步科学化。国务院的组成部门进一步缩减为40个。改革后具体管理工业的部门有：电力工业部、机械工业部、冶金工业部、煤炭工业部、电子工业部、化学工业部。虽然，1993年改革时提出了“市场经济”的概念，改革中也力图向市场经济靠拢，但

由于我国市场经济的基本蓝图并未成型，与机构改革直接相关的财税、金融、投资、价格、外汇外贸等管理体制改革尚未实施，传统计划经济体制下机构臃肿庞大、条块分割、部门利益冲突的体制格局并没有打破。

1998 年的改革是建国以来规模最大的行政体制与政府机构改革，改革的目标是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体系。1998 年九届全国人大一次会议《关于国务院机构改革方案》中明确把政府职能定为三项：宏观调控、社会管理和公共服务。这是对政府职能的科学定位，是对传统行政思维的重大突破。1998 年国务院机构改革在政府职能转变方面取得了明显成效，主要体现在三个方面：

1. 精简了很多与计划经济相关的经济部门，使政企分开有了新的突破。撤销了机械部、冶金部、化工部、电力部、电子部、轻工总会、纺织总会、石油天然气总公司、石油化工总公司等一批工业经济管理部门和行政性公司、总会，组建由国家经贸委管理的国家局，并明确规定这些国家局不再直接管理企业，不再承担投资项目立项、审查、审批职能，不下达生产和分配计划及盈亏指标，不承担审批公司职责。2001 年 2 月 19 日，由国家经贸委管理的 10 个国家局，除国家烟草专卖局外，其余 9 个全部撤销，变成国家经贸委的内设机构。

2. 在部门之间调整和划转职能近 200 项，解决了一批长期存在的部门职能交叉、权责不清、多头管理的问题；并将

中央政府各部门管理的部分审批权和具体事务性工作共 100 多项职能下放给地方政府。

3. 国务院组成部门由原来的 40 个压缩为 29 个，中央各部委办直属局公务员从 1997 年 3.4 万人减少到 1.7 万人，国务院人员编制总数减少了 47.5%。全国各级党政群机关的人员编制由 739 万人减为 624 万人，共精简 115 万人。

（三）2003 年改革：市场经济体制基础上的行政管理体制改革

党的十六大报告指出，完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，是适应深化改革和扩大开放的新形势，转变和规范政府职能的新要求。为此，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。根据党的十六大报告的要求，2003 年国务院机构改革有五大重点：深化国有资产管理体制改革，完善宏观调控体系，健全金融监管体系，继续推进流通管理体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。

1. 深化国有资产管理体制改革，设立国务院国有资产管理委员会。为进一步搞好国有企业，推动国有经济布局 and 结构的战略性调整，发展和壮大国有经济，更好地坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，真正使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值，将国家经贸委的指导国有企业改革和管理的职能、中央企业工委的职能以及财政部有关国有资产管理的部分职能等整合起来，设立国资委。国务院授权国资委代表国家履行出资人职责。国资委的主要职

责是：根据授权，依照《中华人民共和国公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和重组；代表国家向部分大型企业派出监事会；通过法定程序对企业负责人进行任免、考核，并根据其经营业绩进行奖惩；通过统计、稽核对所管国有资产的保值增值情况进行监管；拟订国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度，依法对地方国有资产管理进行指导和监督；承办国务院交办的其他事项。

2. 完善宏观调控体系，将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会。将国务院体改办的职能并入发展改革委。发展改革委是综合研究拟订经济和社会政策，进行总量平衡，指导总体经济体制改革的宏观调控部门。其主要职责是：拟订并组织实施国民经济和社会发展战略、长期规划、年度计划、产业政策和价格政策，监测和调节国民经济运行，搞好经济总量平衡，优化重大经济结构，安排国家重大建设项目，指导和推进经济体制改革。

3. 健全金融监管体系，设立中国银行业监督管理委员会。将中国人民银行对银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构的监管职能分离出来，并和中央金融工委的相关职能进行整合，设立银监会。银监会根据授权，统一监督管理银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构，其主要职责是：拟订有关银行业监管的政策法规，负责市场准入和运行监督，依法查处违法违规行为等。

4. 继续推进流通管理体制的改革，组建商务部。为适应内

外贸业务相互融合的发展趋势和加入世界贸易组织的新形势，促进现代市场体系的形成，将国家经贸委的内贸管理、对外经济协调和重要工业品、原材料进出口计划组织实施等职能，国家计委的农产品进出口计划组织实施等职能，以及外经贸部的职能等整合起来，组建商务部。商务部是主管国内外贸易和国际经济合作的国务院组成部门。其主要职责是：研究拟订规范市场运行和流通秩序的政策法规，促进市场体系的建立和完善，深化流通体制改革，监测分析市场运行和商品供求状况，组织开展国际经济合作，负责组织反倾销、反补贴的有关事项和组织产业损害调查等。

5. 加强食品安全和安全生产监管体制建设。为保障人民群众身体健康和生命安全，加强对食品安全的监管，在国家药品监督管理局的基础上组建国家食品药品监督管理局，其主要职责是：继续行使国家药品监督管理局职能，负责对食品、保健品、化妆品安全管理的综合监督和组织协调，依法组织开展对重大事故的查处。为进一步强化对安全生产的监督，将国家经贸委管理的国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构，负责安全生产的综合监督管理和对煤矿的安全监察。

二、党的十六大以来我国行政管理体制改革的成就

党的十六大以来，在以胡锦涛为总书记的党中央领导下，按照全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、加

强党的执政能力建设的要求，我国的行政管理体制改革不断深化，取得了历史性的新突破。在改革开放以来五次大规模行政管理体制改革的基础上，经过多年努力，政府职能转变迈出重要步伐，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；政府组织机构逐步优化，公务员队伍结构明显改善；科学民主决策水平不断提高，依法行政稳步推进，行政监督进一步强化；廉政建设和反腐败工作深入开展。党的十六大以来，行政管理体制改革的深入推进，我国的传统行政管理体制已经成功实现初步转型，适应社会主义市场经济体制要求的中国特色社会主义行政管理体制初步建立。

（一）以科学发展观为指导，提出了通过行政管理体制改革促进全面建设小康社会与和谐社会建设的重大战略目标，实现了行政管理体制改革在指导思想上的新发展

党的十六大以来，党中央和国务院对深化行政管理体制改革做出了一系列重要部署，特别是在总结改革开放以来我国行政管理体制改革经验的基础上，进一步明确了指导思想。党的十六届二中全会集中研究了继续推进行政管理体制改革的问题，深刻阐明了我国行政管理体制改革的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，精简、统一、效能和依法行政的原则，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。

此后，党的十六届三中全会提出了科学发展观，要求“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，推进改革和发展。党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的任务，强调形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会。胡锦涛同志指出：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”以科学发展观指导行政管理体制改革，着眼于全面建设小康社会和构建和谐社会，使深化行政管理体制改革有了明确的目标。党的十六届五中全会做出了加强党的执政能力建设的决定，特别强调提高科学执政、民主执政、依法执政的能力，对深化行政管理体制改革提出了新的要求。党的十六届六中全会做出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出要“坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求，以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力，走共同富裕道路，推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展”。

总的来看，党的十六大以来，我国的行政管理体制改革