

王庆新 主编

转变

政府职能与行政方式

ZHUANBIAN

ZHENGFU ZHINENG YU

XINGZHENG FANGSHI

山东人民出版社



转变政府职能 与行政方式

王庆新 主编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转变政府职能与行政方式/王庆新主编. — 济南: 山东人民出版社, 2001.12

ISBN 7-209-02862-5

I. 转... II. 王... III. ①国家行政机关-职能管理-研究-中国 ②国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第084136号

转变政府职能与行政方式

王庆新 主编

*

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街39号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

山东新华印刷厂印刷

*

880×1230毫米 32开本 14.125印张 2插页 250千字

2001年12月第1版 2001年12月第1次印刷

印数 1—3000

ISBN 7-209-02862-5

D·708 定价: 36.00元

编委会主任	林廷生		
编委会成员	王庆新	高存山	宋文平
主 编	王庆新		
副 主 编	张 龙	王德椿	庞敦之
编写组成员	苟成富	高学栋	于向阳
	张守凯	王立行	郑耀武
	杜江先	王文峰	

目 录

第一章 政府行政与行政方式	(1)
一 政府行政.....	(2)
(一)政府行政的特点和作用.....	(2)
(二)政府行政的构成要素	(12)
二 政府行政方式	(19)
(一)政府行政方式概述	(19)
(二)最基本的政府行政方式	(21)
(三)政府行政方式的历史发展	(24)
三 进一步转变政府行政方式	(29)
(一)我国政府行政方式现状分析	(29)
(二)我国政府行政方式存在的问题	(34)
(三)借鉴世界各国政府行政方式改革的经验	(37)
(四)进一步转变政府行政方式的现实必要性	(41)
(五)政府行政方式转变的方向	(44)

(六) 进一步转变政府行政方式的对策措施	(49)
----------------------------	------

第二章 行政环境与行政方式 (55)

一 行政环境与行政方式	(55)
(一) 行政环境及其特点	(55)
(二) 行政环境的分类及内容	(57)
(三) 行政环境与行政方式的关系	(60)
二 社会主义市场经济与政府行政方式	(65)
(一) 社会主义市场经济及其特征	(65)
(二) 我国已初步建立起社会主义市场经济体制	(69)
(三) 行政方式要适应社会主义市场经济的要求	(74)
三 经济全球化与政府行政方式	(80)
(一) 经济全球化	(80)
(二) 经济全球化带来的机遇和挑战	(86)
(三) 经济全球化进程中的政府职能与行政方式	(91)
四 世界贸易组织与政府行政方式	(99)
(一) 世界贸易组织	(99)
(二) 我国加入 WTO 的利弊分析	(103)
(三) WTO 对政府行政方式提出的要求	(106)

(四) 转变政府行政方式, 积极应对加入 WTO	(110)
--------------------------------	-------

第三章 政府职能与行政方式 (118)

一 政府职能与行政方式	(118)
(一) 政府职能的地位和特点	(119)
(二) 政府的基本职能	(124)
(三) 政府的运行职能	(129)
(四) 政府职能与行政方式的关系	(133)
二 转变政府职能的原则和内容	(134)
(一) 转变政府职能的原因	(134)
(二) 转变政府职能的原则	(141)
(三) 转变政府职能的内容	(143)
三 加快政府职能转变	(158)
(一) 提高认识, 增强转变政府职能的紧迫感	(158)
(二) 以政企分开为突破口, 实施重点突破	(161)
(三) 抓住审批制度改革这个关键环节, 搞好政府管理和服务	(169)
(四) 加强对社会中介组织的培育, 增强社会自我管理的能力	(174)
(五) 建立廉洁、勤政、务实、高效的政府 ...	(178)

第四章 经济手段	(183)
一 经济手段的特点、地位和作用	(184)
(一) 经济手段的特点	(185)
(二) 经济手段的地位	(188)
(三) 经济手段的作用	(191)
二 财政政策	(196)
(一) 财政政策的基本内容	(196)
(二) 推行财政政策的主要措施	(205)
三 货币政策	(210)
(一) 货币政策的基本内容	(210)
(二) 推行货币政策的主要措施	(215)
四 价格政策	(224)
(一) 价格政策的基本内容	(224)
(二) 推行价格政策的主要措施	(229)
 第五章 法律手段	 (233)
一 法律手段的特点、地位和作用	(234)
(一) 法律手段的特点	(234)
(二) 法律手段的地位	(237)
(三) 法律手段的作用	(238)
二 法治行政	(240)
(一) 法治行政	(240)
(二) 法治行政与依法行政	(242)
(三) 法治行政的原则	(245)

(四) 法治行政的内容·····	(250)
三 行政监督·····	(266)
(一) 国家权力机关对行政的监督·····	(266)
(二) 检察机关对行政的监督·····	(270)
(三) 审判监督·····	(272)
(四) 中国共产党的监督·····	(273)
(五) 社会舆论的监督·····	(274)
(六) 人民群众的监督·····	(274)
(七) 行政内部的一般监督·····	(275)
(八) 行政监察·····	(276)
(九) 审计监督·····	(279)
 第六章 行政手段·····	(282)
一 行政手段的特点、地位和作用·····	(282)
(一) 行政手段的特点和地位·····	(282)
(二) 行政手段的作用及其表现形式·····	(288)
(三) 合理地运用行政手段的方法和途径 ·····	(292)
二 行政审批制度·····	(299)
(一) 行政审批制度改革的必要性·····	(299)
(二) 西方国家审批制度改革的经验借鉴 ·····	(304)
(三) 审批制度改革的主要内容·····	(308)
(四) 积极稳妥地推进审批制度改革·····	(312)

三	政务公开	(318)
	(一) 政务公开的必要性	(319)
	(二) 政务公开的指导思想、原则和内容	(323)
	(三) 采取有力措施, 搞好政务公开	(329)
 第七章 说服教育手段		(332)
一	说服教育手段的特点、地位和作用	(333)
	(一) 说服教育手段的特点	(333)
	(二) 说服教育手段的地位	(334)
	(三) 说服教育手段的作用	(337)
	(四) 强化说服教育手段的主要途径和措施	(339)
二	思想道德建设	(348)
	(一) 思想道德建设的任务和内容	(349)
	(二) 加强社会主义思想道德建设的主要方法	(352)
三	思想政治工作	(375)
	(一) 思想政治工作的指导思想和基本原理	(376)
	(二) 思想政治工作的八项基本原则	(379)
	(三) 思想政治工作的主要方式和艺术	(385)

第八章 行政程序	(389)
一 行政决策	(389)
(一)行政决策的地位和作用	(389)
(二)行政决策的基本原则	(396)
(三)现代行政决策体制	(398)
(四)行政决策程序	(402)
(五)行政决策科学化与民主化的途径	(407)
二 行政执行	(410)
(一)行政执行的特征和作用	(410)
(二)行政执行的过程	(411)
三 行政协调与沟通	(418)
(一)行政协调	(418)
(二)行政沟通	(423)
四 行政效率	(429)
(一)行政效率的特征	(429)
(二)测定行政效率的标准	(431)
(三)测定行政效率的方法	(433)
(四)提高行政效率的主要措施	(435)
 主要参考书目	(438)
后记	(441)

第一章 政府行政与行政方式

政府行政即行政管理,是人类社会发展的产物,是上层建筑的重要组成部分,对经济基础的巩固和发展有强大的反作用,直接关系到国家、民族的兴衰。政府行政是一个多因素、多环节、多变化的复杂的体系,其根本目的是实现国富民强,推动社会经济的均衡稳定发展。因此,必须正确地制定和有效地实施行政方略,科学合理地选择行政方式。一定的行政目标和行政内容必须通过一定的行政方式来实现。目前,我国的政府行政方式基本上是在计划经济体制下形成的,改革开放以来虽然有了较大转变,但用市场经济和 WTO 的有关规则衡量,仍存有某些不足或弊端。为促进社会主义市场经济的健康发展,迎接“入世”的挑战,适应世界各国行政方式改革潮流,必须进一步转变和完善政府行政方式。

一 政府行政

(一) 政府行政的特点和作用

1、行政的含义

行政,即行政管理,在西方也称为公共行政,主要是指国家行政机关即政府,根据宪法和有关法律,对国家政务和社会公共事务的管理活动。本来,“行政管理”是一个复合概念,由“行政”和“管理”两个概念组成。行政,原意通常是指国家政务的推行,层次较高,包括规划、决策、组织、领导、协调等;管理,则是指事务的处理,层次较低,包括执行的技术、方法、程序等。在早期行政学与管理学研究中,上述区别比较明显。在今天,“行政”与“行政管理”已基本融合,二者常常被通用,其内容包括政府行政机关对国防、外交等国家事务的管理;对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理;对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财务、工作程序等内部事务的管理等等。对行政的含义之所以作这样的确定,是因为:

(1)中国古代历史文献中,“行政”一词就是指执掌国家政权、推行政令、管理国家事务。据《左传》记载,襄公二十八年,郑子产说,小国对大国应“行其政事”(执行大国的政令)。昭公五年,女叔齐认为,“礼”的含义是“守其国,行其政令,无失民者也”。在距今 290 年前,清人编撰的《纲鉴易知录》,也记载西周时期太子年幼,由“召公、周

公行政”。这些史籍上记载的“行政”的概念,其含义指的是管理国家的政务。

(2)在国外,古希腊学者亚里士多德最早使用过类似中文“行政”的词汇——拉丁文 Adminiatrare,现代英语由此而有 Administration 一词。国际普遍采用的《社会科学大辞典》,对行政的解释是:国家事务的管理,即对行政事务的管理,包括政府机关所管辖的事务或从事的活动、法律的实施、民意的实现、行政人员为完成共同任务开展的各种工作。

(3)在马克思主义经典著作中,使用过“行政管理”、“行政”、“行政事务”等词语,并给行政管理或行政下过定义。马克思说:“从政治的观点来看,国家和社会结构并不是两个不同的东西。国家就是社会结构。……行政是国家的组织活动。”^①马克思的这个观点至少可以使我們明确两个问题:行政管理是国家管理,只有从国家的角度认识行政才能把握行政管理的实质;行政管理不同于企业的经营管理,也不同于社会组织、社会团体内部的管理。

2、有关行政的几种不同观点

行政是一种社会现象和社会活动,它通过一定的形式、活动和关系表现出来。在不同的社会形态和社会制度下,它可能有不同的形态,但它履行的社会功能和社会

^① 《马克思、恩格斯全集》第1卷,第478页。

运转的作用具有共同性。然而,对于行政,人们的理解却不尽相同,在近百年来对行政的研究中一直存在着分歧意见。概括起来主要有以下五种:

(1)用政治与行政分离的观点解释行政。这种观点认为,行政是国家意志的执行,政治是国家意志的表现。这种把政治与行政二分法的观点,最初是19世纪德国政治家布隆赤里等提出来的,美国行政学家威尔逊将其介绍到美国。美国学者古德诺1900年出版《政治与行政》一书,对之大加宣传,他说:“在一切政治制度中,只有两种基本的功能,即国家意志的表现和国家意志的执行,前者谓之政治,后者谓之行政。”这种把“政治”与“行政”截然分开的做法具有很大的片面性,并不符合社会生活的实际。事实上,任何国家的政治和行政都是紧密结合的,行政不只是被动的执行,而且要参与决策,许多表现国家意志的决策常常是从行政过程中提出,并在因事制宜的行政实践中总结制定出来的。在我国,共产党作为执政党对国家政权进行统一领导,政治与行政统一,行政管理既是实现政治任务的活动,也是国家意志的体现。

(2)从“三权分立”的角度理解行政。美国的行政学家魏劳毕在1927年写的《行政原理》一书中认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”把国家立法、司法以外行政机关的政务活动称为行政,即传统意义上的狭义行政概念。这种观点也不完全符合现代社会的实际情况。如果说“三权分立”在资本主义国家早期,在某

种程度上曾经存在过的话,那么,当代资本主义国家的现实,早已使三权分立名存实亡。如美国联邦政府常设许多专门委员会,这些机构既拥有委托立法权,又拥有司法权性质的裁决权。许多国家行政部门不是消极被动地执行政务,而是积极行使行政立法权,参与和制定重大决策,并把行政裁决权扩及司法领域。

(3)认为国家的一切活动和作用,都是行政。美国学者怀特在《行政学导论》中写道:“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动。”德国学者马叶尔等认为,行政是实现国家政治目的的一切活动。这种观点显然与现代资本主义国家统治职能分工的现实是不相符合的。

(4)从管理功能的角度解释行政。自从工商企业被引进国家行政管理部门以后,有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨上解释行政的含义。如认为“最广义的行政,就是为了达到共同目的而合作的集体行政”,或者说“行政是有效处理公务或政务的方法和技术,运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段,以完成政府和公共团体的任务”。这种“行政”不仅包括了一切国家机关,而且包括一切非营利和营利的公共机构,以及私人的企业、事业机关的管理活动。应该看到,将行政等同于管理,反映不出行政管理的特殊性,无视行政活动中政治因素的影响,只强调其技术因素,并不能揭示“行政”作为一种国家管理活动的本质和特点。

(5)全面、综合地分析解释行政,认为行政是一个广义、多功能的概念。从政府组织方面说,行政乃是政府所管辖的事务或活动;从政治运用的角度说,行政是国家意志的执行;从管理的特点、功能方面来考察,行政即以集体的努力与合作完成共同任务的活动,是管理公共事务而进行的指挥、协调、控制的一种专门艺术;从行为科学的观点,将行政看做是由有关行政活动的人的行为构成的,许多人通力合作达到共同目标的集体行动;还有从行政的效能观念来论,即是输入政令,经由行政系统输出为民服务的绩效,等等。这种观点,很明显,具有综合性特点。

3、行政与政治、管理的关系

行政与政治、管理既不等同,又有着非常紧密的关系。要全面准确地把握行政,做好行政工作,必须明确它们之间的关系。

(1)行政与政治的关系。行政与政治有着密切的关联。首先,一定社会的行政从属于一定社会的政治,其基本任务是实现政治确定的方针大略,实现政治确定的目标,巩固政治。其次,一定社会的行政是一定社会政治意愿的积极推行,行政活动虽然决定于政治,但它可以根据政治的总体意愿积极地制定具体政策、方针和计划,使政治意愿得以实现。最后,行政在一定条件下反作用于政治,即行政在一定条件下可影响政治,政治的成功有赖于优化的行政。总之,行政不是社会上独立、独自存在的现