

■ 四川省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心重点课题

■ 四川省哲学社会科学资助出版项目

制度

与政府行为

——邓小平行政体制改革观

■ 张书军 秦 勤 曹德琪 向自强 著

ZHIDU

Y U Z H E N G F U X I N G W E I

四川出版集团·四川科学技术出版社

四川省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心重点课题
四川省哲学社会科学资助出版项目

制度与政府行为

——邓小平行政体制改革观

张书军 秦 勤 曹德琪 向自强 著

四川出版集团
四川科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度与政府行为:邓小平行政体制改革观/张书军等著.

-成都:四川科学技术出版社,2007.12

ISBN 978-7-5364-6330-1

I. 制… II. 张… III. 邓小平理论-政治体制改革
-研究 IV. A849.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 133104 号

制度与政府行为

——邓小平行政体制改革观

著 者 张书军 秦 勤 曹德琪 向自强
责任编辑 刘涌泉
封面设计 李 庆
版式设计 康永光
责任校对 肖 伊 许小燕
责任出版 周红君
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社
成都市三洞桥路12号 邮政编码 610031
成品尺寸 203mm × 140mm
印张 12.75 字数 310 千 插页 1
印 刷 成都白马印务有限公司
版 次 2007 年 12 月成都第一版
印 次 2007 年 12 月成都第一次印刷
定 价 35.00 元

ISBN 978-7-5364-6330-1

■ 版权所有·翻印必究 ■

■本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路12号 电话/(028)87734081

邮政编码/610031

网址:www.sckjs.com

目 录

引 言	1
第一章 行政体制改革与政府行为规范	5
第一节 行政体制与行政体制改革	5
第二节 行政体制改革与政府行为规范	8
第三节 邓小平对当代中国行政体制改革道路 的设计	12
第四节 邓小平行政体制改革观的核心是以制度 规范政府行为	18
第五节 邓小平以制度规范政府行为的行政体制 改革观的现实意义	29
第二章 政府行为改革的地位和作用	37
第一节 行政体制改革在中国改革总体战略中 的地位	37
第二节 行政体制改革的政治特殊性	42
第三节 改革的深化向政府行为规范提出了新要求	52
第四节 以政府诚信回应时代的要求	56
第五节 以制度规范政府行为的行政体制改革 的动力机制	63
第三章 政府行为的价值取向和改革方向	75
第一节 政府行为改革的價值取向	75

第二节	政府行为改革的方向	81
第三节	政府行为改革应遵循的原则和方针	87
第四节	政府行为改革的目标模式	89
第四章	政府行为改革的重要内容和主要任务	119
第一节	党政职能分开是政府行为改革的首要 任务	119
第二节	精简机构是一场革命	132
第三节	正确处理中央与地方的关系	143
第五章	政府职能转变与政府行为规范	166
第一节	政府职能的含义和主要内容	166
第二节	政府职能转变是政府行为改革的突破点	176
第三节	邓小平对政府职能转变的探索	182
第四节	政府职能转变的再认识	195
第六章	行政法治与政府行为法制化	200
第一节	邓小平行政法治思想与加强政府行为 法制化建设	200
第二节	政府行为法定化是行政法制建设 的重点	211
第三节	推进依法行政是政府行为法制化建设 的重要目标	221
第四节	行政审批制度改革是政府行为法制 化建设的必然选择	233
第五节	贯彻《行政许可法》，深化行政审批 制度改革	252

第七章 政府行为主体管理的制度创新	263
第一节 改革干部人事制度是政府行为主体 管理体制改革的的重要内容	263
第二节 深化干部人事制度改革,建立国家 公务员制度	272
第三节 国家公务员制度建设的新任务	391
第八章 政府行为规范的保障制度	304
第一节 邓小平民主监督制度建设思想	304
第二节 民主监督的核心是对政府权力的制约 和规范	319
第三节 权力制约思想的丰富和发展	325
第四节 廉政建设的制度化、法律化	334
第九章 从世界文明中吸取政府行为规范的营养	351
第一节 以开放的胸襟对待规范政府行为的改革	351
第二节 世界政治文明是政府行为改革的重要 思想来源	359
第三节 从现代政府管理理论中吸取政府行为 规范的营养	374
第四节 构建社会主义和谐社会是政府治理的 新目标	379
第五节 加快推进以改善民生为重点的社会 建设	390
后 记	401

引言

加强执政能力的建设,无论在纵的时间状态还是横的空间状态中,各个国家的统治者或执政党都穷尽全力,力求达到社会的稳定和权力的巩固。政府行为是衡量一个国家的统治者或一个政党的执政能力的社会表现,是一个国家社会民主和进步程度的具体写照。所以,当代各国的政治家和学者都致力于研究科学的政府行为和推行民主的政府行为,以期对政治—行政学构成新的影响。这方面,不同社会意识形态的国家的认识是一致的,尽管他们对科学和民主的理解不一致、价值观不一致。而各个国家的发展不平衡是一个普遍现象,世界的多元化不可能求得所有政府行为的一致,这恰好说明各个国家的政府架构和政府行为存在一个很大的发展空间,因而各国在研究政府行为时都力求与本国的实际相结合,达到理想的程度。

中国的政府行为,是邓小平毕生关注的重大问题。他的改革理论,无论是经济体制改革理论还是政治体制改革理论,都渗透着对政府行为的思考。加强中国共产党的执政能力建设,尤为重要的是要理解和吃透邓小平理论中关于政府行为的论断,以指导我们今天的政府改革。

中国行政体制改革滥觞于20世纪80年代。当时的中国,“文化大革命”刚刚结束,百废待兴。在大家都找不到方向的时候,邓小平提出拨乱反正,领导全党开展“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论,从而拉开了中国改革的大幕。改革从经济体制开始,政治体制改革随之跟进,作为政治体制中重要组成部分的行政体制也扬起了改革的风帆。



1980年8月18日,历史将永远记住这一天:中国改革的总设计师邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中,第一次系统阐述了政治体制改革的构想,为中国政治体制改革包括行政体制改革规划了清晰的蓝图。从此,中国几代领导人带领着中国人民努力地探索着符合中国国情的行政体制改革路子。

有关邓小平在20世纪80年代的功绩,国务院发展研究中心原副主任吴明瑜总结为两条:(1)提出贫穷不是社会主义;(2)提出没有民主就没有社会主义。第一条的直接结果是,风靡世界的市场经济逐渐在我们的生活中占据主导地位,中国建立了社会主义市场经济体制。第二条是我们多年来一直主张并积极探索的政治体制改革也拉开序幕,有中国特色社会主义道路是前进的旗帜。

经过27年的改革开放和现代化建设,我国的经济规模已居世界第四位,2007年底将达到第三位,人民生活在总体上实现了从温饱到小康的历史跨越,人均国民生产总值突破2000美元,正在向人均3000美元的新的台阶攀升。许多外国人到中国,面对东部、中部到西部气势恢弘的经济建设,无不惊叹震撼。中国经济高速增长位居全球第一,举世瞩目!老百姓在开始富裕起来的同时,也开始表达自己的政治诉求,追求自己应该享有的广泛权利,希望政府不折不扣地为人民群众服务。而我们的政府行为则滞后于经济发展,执政能力相对较弱。现行的政府体制是计划经济的产物,尽管我们为此已努力进行了几次改革,但改革的效果尚不尽如人意,政府体制还不能完全适应飞速发展的经济建设,执政能力尚待提高。

国家的发展并不主要体现在GDP的高速增长,同时也要体现在绝大多数社会成员安居乐业和拥有收入稳定增长的预期,体现在可持续发展、社会生态平衡和民主政治。胡锦涛在2005年2月19日中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和

谐社会能力专题研讨班开班仪式上讲到:“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。”毋庸讳言,这应该是老百姓所希望看到的国家的发展,而要达到这样的目标,在于政府的执政能力。那么,理想的政府行为应该是什么?人们在冷静地探索。作为政治文明的重要组成部分,政府体制改革显得十分紧迫。

邓小平看到了这一点,他在设计中国改革方案时,他的巨手指向祖国的蓝天,他的目光深邃而舒展。

邓小平的后继者延伸着邓小平的事业。

党的十五大把邓小平理论与马克思列宁主义、毛泽东思想一起,作为党的指导思想,郑重地写进党章。作为共产党执政的中国,研究政府行为就必须首先研究邓小平关于政府体制改革的理论。坚持邓小平理论,在实践中继续丰富和发展这个理论,是历史赋予我们的庄严责任。党的十六届四中全全明确提出了加强党的执政能力建设的重大任务和完善党的执政体制的目标要求。因此,在研究邓小平关于政府体制改革的理论的同时,也必须研究邓小平之后的党的领导集体对邓小平政府体制改革理论的继承和发展,以及发展中的公共行政理论和鲜活的政府行为实践。正是认识到我们这一代人所肩负的历史责任,本书试图以马克思主义唯物史观为指导,以制度分析为视角,结合公共行政理论和对政府价值目标的追求,以研究邓小平政府体制改革理论为主线,对属于行政学领域的政府行为进行系统整理和探索。

什么是政府行为?这在政治—行政学以及社会科学的不同学科里都有一些论述。从一定范围考察,其基本内涵应该是社会认定对规范涉及的行政当局处理社会公共事务的权利态势。在公共行政领域,从行政权与公民权的关系考察,它表现的是行政当局与公民社会双方间的利益分配。这就需要对政府行为进行规范,使



我们的政府始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的发展方向,代表中国最广大人民的根本利益。对政府行为进行规范,制度是关键,制度创新是政府发展的重要环节。因此,在我们考虑制度之本质特征时,一方面以适合中国国情和社会主义制度为出发点,坚持中国特色社会主义道路;另一方面以效率与公正同为追求目标的行政发展的价值定位为依据,同时以科学发展观为统领,放眼于中国政治文明发展的前景,从而构建中国社会转型期乃至以后制度预期下的政府行为新模式。

新中国的成立,在世界上开辟了一条不同于其他民主政治建设的社会主义民主政治建设道路。历史选择了中国共产党,中国社会主义民主政治建设只能由中国共产党领导。这就是现实。我们对政府行为的思考,就必须以这样的社会现实为出发点,舍此没有第二条道路。党的十七大提出高举中国特色社会主义伟大旗帜,最根本的就是要坚持中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系。中国特色社会主义理论体系,就是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系。研究制度与政府行为,必须以中国特色社会主义理论体系为指导,为政府行为制度化、法制化探索一条合理路径,是本书的初衷。

第一章 行政体制改革与政府行为规范

政府行为需要改革,是说政府行为不能墨守成规,一成不变,它应该根据时代变化调整的价值取向而调整自己的行为。这种行为调整,就是政府行为改革。在公共行政学研究中,指的就是行政体制改革。行政体制改革思想是邓小平中国改革总体战略的重要组成部分。行政体制改革伴随着中国的经济体制改革和政治体制改革的进程不断被深化,其根本和实质是通过通过对不合理的行政制度进行改革,规范失范了的政府行为,从而为经济建设和社会发展提供良好的政府公共服务。

第一节 行政体制与行政体制改革

1. 行政体制的内涵

所谓行政体制,是相对立法体制、司法体制而言,指管理国家行政事务的政府机关的设置、职权的划分与运行等各种制度的总称。行政体制是上层建筑,是国家政治体制不可分割的重要组成部分,政治体制决定和制约行政体制;同时,行政体制又必须与经济体制相适应。因为,行政体制不仅是政治性的,也是经济性的,它既是政治体制的一部分,也是经济体制在政治体制系统中的延伸。行政体制有广义和狭义之分,广义的行政体制包括执政党在内的一切面向社会公共服务的国家机关,狭义的行政体制特指政府体制。就我国政治发展的现状而言,邓小平行政体制改革思想中所指的行政体制,是指广义的行政体制,即他所讲的行政体制改革,不仅包括政府体制,而且还包括执政党在内的一切国家机关。



新的国家公务员法把党委机关、人大、政协机关以及司法机关、人民团体的工作人员都纳入公务员管理或参照公务员管理,也进一步印证了这一点。但是,本书的视角不在广义的行政体制改革,而是专注政府体制改革,所以,本书在某些章节中也将政府体制改革等同于行政体制改革。当然,在研究有些领域的问题时,也将涉及到广义的行政体制改革。

行政体制的内涵主要包括以下几个方面:

(1)行政主体是行政体制的载体。所谓行政主体,从行政法角度上讲就是依法行使行政权的行政机关、行政机构及法律授权或经行政机关、行政机构委托行使部分行政职能的其他组织。从经济学的角度来看,所谓行政主体就是经由人民委托国家行使的权力,又经由国家委托它的组成机构代为行使的组织和机构。从行政学的角度来讲,还包括行政职位及其非人格化的行政人员,它涉及行政区划建制、行政组织的层级化和部分化,以及行政机关和行政机构的组成与产生的职能。组织都是有一定职能的。有什么样的职能,才设置什么样的组织即政府机构。行政机构(行政组织)是一个实体,它由机构、职位和人员组成。在行政体制中,行政主体(包括行政机构和行政人员)占有极其重要的地位,发挥着中枢的作用,行政体制的其他内涵都是围绕着它展开的。

(2)行政体制是行政职能、行政权力、行政责任的配置体系。有行政主体就有了行政职能、行政权力和行政责任,一个行政主体产生以后必须严格按照责、权、利相一致的原则进行活动。这就是我们所说的政府行为。行政职能是行政主体存在的根源,行政权力是行政体制的核心,行政责任是行政主体的约束和行政体制的保障。三者既相互联系,又相互独立,自成结构体系。这三者在社会公共事务中的表现就是政府行为。

——行政职能结构。行政职能是指行政主体管理社会公共事

务和行政组织内部事务的职责的功能。它包括行政主体的行政内容、行政方式与行政作用,即应当管理什么、怎样管理、起什么作用。

——行政权力结构。行政权力是指行政主体管理社会公共事务和内部事务所享有的合法资格与相应的国家强制力和约束力。行政权力是行政的生命线,是达成职能目标的中介条件,是行政运行中最最重要的管理资源,在行政体制中发挥着核心作用。权力结构的构成要素有:中央与地方的关系、上级组织与下级组织之间的关系、平行组织之间的横向关系、领导与被领导的关系以及权力制衡等,这些关系都是权力关系。

——行政责任结构。这里的行政责任,它包括政治责任、法律责任、纪律责任和道德责任。政治责任是指立法机关和选民对行政机关所追究的集体连带责任。法律责任在责任追究形式上可分为宪法责任、行政法责任和刑法责任。行政纪律责任是指行政人员因违反行政纪律而被追究的责任,其责任形式包括行政处分、通报批评、一般性批评和检讨等。行政道德责任是指行政领导者尤其是高级行政官员因言行不慎、不检点或任职前的劣行污迹而被揭露,以及因其下属行政人员违法犯罪,从而引起或可能引起公众舆论或国际舆论的广泛批评与不满时,行政领导者按照行政惯例必须承担的道义上的责任,其责任形式包括自我批评、引咎辞职和责令辞职等。

(3)行政体制是制度化的行政关系及与行政关系相关的政治关系。行政体制实质上是一种关系。在行政体制中,我们不难发现它所体现的两类关系。一类是外部行政关系,即行政主体在行为中同行政客体(即在行政权管辖范围内的企事业组织,其他社会组织、公民和其他国家机关)之间所发生的关系,包括政企关系、政事关系、政民关系等。另一类是内部行政关系,即行政主体



之间的关系,如中央政府与地方政府的关系、政府内各层级机构、职位之间的关系,各部门、机构、职位之间横向关系,行政首长与其他政府组成人员的关系等。另外,行政体制还体现了以行政主体为特定一方的政治关系,如行政主体与立法机关、司法机关以及和执政党的关系等。上述关系经过宪法、法律、法规和政治制度调整并形成相对稳定的结构,便形成了行政体制。

2. 行政体制改革的含义

从理论上讲,行政职能、行政权力和行政责任三者之间,一般应配置科学、平衡相称、运行协调,这是合理的行政体制的本质要求。然而,行政实践中三者非均衡性配置的现象却不少见,这正是行政体制改革要解决的问题。

总而言之,行政体制是制度化的行政关系及与其相关的政治关系,是有关行政的“体”(行政主体、行政客体和有关政治主体及其基本关系)和“制”(相关基本制度)的总和。那么所谓行政体制改革,就是有目的地对行政关系及与行政关系相关的政治关系进行调整,从而适应时代的要求和挑战,达到增强行政组织效能的活动。这个定义包括了三个层次的含义。第一,行政体制改革是一种有目的、有意识的理性活动;第二,行政体制改革着眼于调整不适应时代要求的行政关系及与行政关系相关的政治关系;第三,行政体制改革的目的是增强行政效能。这里的效能是在民主导向下,行政组织对效率的积极追求,达到政府行为主体与客体的和谐。

第二节 行政体制改革与政府行为规范

1. 行政体制改革的实质是调整政府的行为方式

行政体制改革是调整行政体制中行政职能、行政权力、行政责任结构的配置及其运行机制,而行政主体是行政职能、行政权力、行政责任的载体,因而,行政体制改革的实质是调整行政主体的行

为方式。由于政府是行政主体的核心,这种调整又可视为对政府行为的规范。这里还可以从“体制”本身的含义上得到解释。所谓“体制”,《辞海》给出的定义是:国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。这里包含着两层意思:一是政府或者行政机构的设置,即系统问题;二是政府或者行政机构的活动方式,即在政府或行政机构运行的基础上怎样规范其行为。由此可见,体制、制度本身就是对政府行为的规范,涉及到政府或者行政机构如何提高效率、机构内部各构成部分的统一与协调以及对机构内部人员的管理等一系列的问题。

2. 政府行为的失范是行政体制改革的现实原因

在现实实践中,邓小平所关注的中国行政体制改革,正是源于政府行为的失范。中国新一轮行政体制改革开始于20世纪80年代初,这个时期,正是“文化大革命”结束,邓小平重新走上领导岗位。“文化大革命”给我国的政治、思想、组织和经济造成了极大的混乱,政府行政行为严重失范,中央权威受到削弱,中央和地方的关系不正常,党政不分、政企不分、政事不分,制度不健全,管理不民主、不科学等现象严重存在。具体表现在:

(1)办事拖拉,不讲效率,解决问题不及时。一些行政机关及其公务人员“官本位”思想严重,习惯于公文旅行,画圈推诿,开会泛说,办事效率低,使一些本来很简单、很容易办而群众又急需办的事情,一拖再拖,一误再误,长期得不到解决,引起群众的埋怨和不满,影响了政府和公务人员的形象。邓小平尖锐地指出:“不少负责同志,对于工作中需要立即解决的问题,不是亲自动手来处理,而是层层下放,然后又是层层上报,结果不是处理有错误,就是处理不及时,使工作受到许多损失。”“诚然,这样的干部为数很



少,但是,他们的危害却很大。”^①“拖拖拉拉,互相扯皮……必然会阻碍经济体制改革,拖经济发展的后腿。”^②因此,政府和公务人员要想群众所想,急群众所急,为群众办实事,办好事,才能提高行政效率,才能树立政府的良好形象,才能提高领导干部的威信。

(2)机构臃肿,人浮于事,官僚主义作风严重。邓小平对现实中存在的官僚主义现象,揭露得非常充分,分析和批判得相当有力。他一针见血地指出:“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是:高高在上,滥用职权,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守成规,机构臃肿,人浮于事,办事拖拉,不讲效率,不负责任,不守信用,公文旅行,互相推诿,以至官气十足。动辄训人,打击报复,压制民主,欺上瞒下,专横跋扈,徇私行贿,贪赃枉法,等等。”^③邓小平认为,高高在上,脱离实际,脱离群众,这既是官僚主义的基本特征,又是它的认识根源,“这是一种很恶劣的反人民的作风,这是旧时代统治阶级作风在我们队伍中的反映”。^④官僚主义一方面大量表现为命令主义,滥用权力,搞特权,把自己看成是群众的主人,把为人民服务的领导机关变成旧式官衙门,凌驾于群众之上、党之上、法律之上。另一方面,“官僚主义也表现在有一些干部有严重的骄傲自满情绪”。^⑤邓小平对此作过详细分析,指出:骄傲是一种腐蚀剂,它可以“把一个满腔热忱的勤勤恳恳为人民服务的共产党员的高贵品质丧失掉,而堕落到最卑鄙的个人主义方面去”。^⑥

① 邓小平文选:第1卷[M](第二版).北京:人民出版社,1993.222.

② 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.160.

③ 邓小平文选:第2卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.327.

④ 邓小平文选:第1卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.222.

⑤ 邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1993.222.

⑥ 邓小平文选:第1卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.203.

(3) 缺乏严格的法规和科学的用人机制。一个国家的政府机关是国家权力的施行者,行政人员手中都有一定的行政权力。如果行政人员缺少法律约束,势必导致滥用权力,从而影响政府行为和行政效率。邓小平指出:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作‘法’,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变。”^①他认为,再好的方针,再好的主意,都要通过各级领导班子、各级干部去贯彻执行。用干部用得好、用得准,干部的形象就好,政府的主体行为就规范,党和政府在人民群众中也就有信任度。但是,由于过去长期缺少有效的用人机制,造成职责不清,政出多门的现象,影响了政府的行为规范。邓小平指出:“干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法,反正工作好坏都是铁饭碗,能进不能出,能上不能下。”^②现实中,尤其是行政干部的选择任用是一个难度很大的问题,邓小平曾说“选贤任能也是革命”,江泽民也指出:“选贤任能,历来不易”。可见,要做到为政以信,就必须形成一套科学的选人用人机制。

(4) 脱离群众,失信于民的现象时有发生。人民高兴不高兴,满意不满意,拥护不拥护,赞成不赞成,答应不答应,是邓小平观察和处理问题的唯一准则。当他谈到群众为什么对政府、对干部的工作有意见的时候,非常严肃地指出:“我们脱离群众,干部特殊化是一个重要原因。”“现在有极少数人拿着这个权力侵占群众利益,搞生活特殊化,甚至横行霸道,为非作歹,还好像是理所当然。”^③社会主义国家的公务人员本应是人民群众的公仆,毛泽东

① 邓小平文选:第2卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.146.

② 邓小平文选:第2卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.328.

③ 邓小平文选:第2卷[M](第二版).北京:人民出版社,1994.146,328,218.