



行政管理体制改革： 思路和重点

主编 郭 济

副主编 高小平 沈荣华



国家行政学院出版社

行政管理体制改革：思路和重点

主 编 郭 济
副主编 高小平 沈荣华

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理体制改革：思路 and 重点/郭济主编.

—北京：国家行政学院出版社，2007.8

ISBN 978-7-80140-567-8

I. 行… II. 郭… III. 行政管理-政治体制改革-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 138664 号

书 名 行政管理体制改革：思路 and 重点
主 编 郭 济
责任编辑 李锦慧
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)
电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2007 年 8 月北京第 1 版
印 次 2007 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 16 开
印 张 19.625
字 数 209 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-567-8/D·263
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

作者名单

主 编:郭 济

副主编:高小平 沈荣华

第一章:高小平、沈荣华、鲍静、唐钧、姜晓萍

第二章:沈荣华(撰写一)

唐钧、张融、付蓉、冯彦、任纲(撰写二)

董礼胜、胡志芳(撰写三)

唐钧、金英勋(韩)、张传力(撰写四)

林震(撰写五)

第三章:朱维究

第四章:张定安

第五章:宋 涛

第六章:沈荣华、张江(撰写一)

张成福、唐钧(撰写二)

高小平、莫纪宏(撰写三)

第七章:赵立波、刘玫、王江英

第八章:郁建兴

第九章:潘小娟

附录一:刘 杰

附录二:解亚红

序 言

中国行政管理学会会长 郭 济

党的十七大是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。胡锦涛同志所作的报告,高举中国特色社会主义伟大旗帜,描绘了在新的时代条件下继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图,为我们继续推动党和国家事业发展指明了前进方向。十七大报告高度重视政府行政管理体制改革,明确提出了加快行政管理体制改革的目标、重点和主要任务。深入学习、深刻领会和贯彻落实十七大报告精神,加快行政管理体制改革,对于全面落实党的十七大提出的奋斗目标和各项任务,开创社会主义现代化建设的新局面,有着十分重要的意义。

一、充分认识十七大报告关于加快行政管理体制改革的重大意义

十七大报告明确指出:“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”。当前,我国正处于改革发展和全面建设小康社会的关键阶段。党的十七大报告对我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设作出了全面部署,对加快行政管理体制改革提出了新的更高要求。面对新的形势、新的任务,我们一定要充分认识和深刻领会十七大报告关于加快行政管理体制改革的重大意义。

第一,加快行政管理体制改革是深入贯彻科学发展观的迫切要求。

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。行政管理体制改革是全面深化改革的关键,为全面落实科学发展观提供体制上的保障。从实践上看,我国目前经济社会发展中存在的许多深层次问题和矛盾,如经济社会发展不平衡、资源配置不合理、“政绩工程”等问题,都与行政管理体制不合理、政府职能转变滞后有着直接关系。只有加快行政管理体制改革的步伐,消除体制性障碍,才能从根本上解决问题,更好地贯彻落实科学发展观。

第二,加快行政管理体制改革是构建社会主义和谐社会的重要举措。在我国现阶段,随着经济发展和生活水平提高,人民群众对公共产品和服务的需求快速增长,对享有公平的待遇、良好的社会环境、丰富的社会文化生活的愿望不断增强,同时社会利益关系更加复杂,深层次的社会矛盾开始显现。新的形势,新的环境,要求政府必须全面履行职能,更加重视社会管理和公共服务职能。但是,由于政府职能转变不到位,我国目前还存在着公共产品和服务供给不足、社会事业发展滞后、社会管理水平不高突出问题。只有加快行政管理体制改革,提高政府履行社会管理和公共服务的能力,才能使全体人民共享改革发展成果,促进社会公平正义和安定有序,进而推动社会主义和谐社会建设。

第三,加快行政管理体制改革是全面深化改革的关键。行政管理体制是经济体制、政治体制和其他相关体制的结合部。如果行政管理体制改革滞后,势必对其他相关体制改革产生牵制和阻碍作用。比如说,不解决政企不分问题,不解决政府干预微观经济运行问题,不打破行政垄断和地区封锁,那么市场经济体制也难以完善。因此,为了落实党的十七大提出的各项改革任务,必须加快行政管理体制改革,使之与其他改革相互协调、相互促进,推动各项事业的发展。

第四,加快行政管理体制改革是政府自身改革和建设的需要。党的十六大以来,我国行政管理体制改革取得了重要进展,推出了一系列新的改革措施,政府职能和管理方式有了很大转变。同时也应当看到,政府管理和服务仍然存在着许多问题,一些深层次体制弊端还有待于消除,表现

为:政府职能和管理方式的转变还没有到位,存在着越位、缺位和错位的问题;政府组织机构设置不合理、行政层级较多、部门职责交叉、权责脱节、行政成本较高;行政执法体制不够完善、多头执法、交叉执法;行政决策民主化程度、透明化程度还不够高;绩效考评体系不完善,等等。要解决这些体制问题,必须加大政府自身改革力度,加快政府管理创新,才能不断提高政府管理的能力和水平。

二、进一步明确新时期行政管理体制改革的目标和主要任务

党的十七大报告明确提出了新时期我国行政管理体制改革的目标、重点和主要任务。学习贯彻十七大报告,应当以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,深刻领会十七大报告的精神,加快行政管理体制改革。

十七大报告提出要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。这是我们党在新的形势下,站在全局高度提出的一个重要目标和任务。学习和贯彻好这一重要精神,对于深化行政管理体制改革具有重要的指导意义。服务型政府的内涵十分丰富,总的要求是从人民群众的利益出发,把全心全意为人民服务作为各级政府的神圣职责和行为准则;以解决民生问题为着眼点,在发展经济的基础上不断提高人民的物质文化水平,为人民提供更多更好的公共产品和服务;大力发展社会事业,加强和改进社会管理,维护社会公正,保持社会安定有序,推动和谐社会建设;寓管理于服务之中,使政府管理体制和机制适应全面建设小康社会的总目标。服务型政府的提出,体现人民政府的性质和宗旨,体现了新阶段政府职能转变的正确方向,体现了政府管理的根本要求。这就对深化行政管理体制改革提出了新的任务和更高的要求。

“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。”这是十七大报告对加快行政管理体制改革提出的总体要求和目标模式。根据这一总体要

求和目标,进一步推进行政管理体制改革的的主要任务包括:

1. 加快转变政府职能。在加强经济调节和市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务职能。主要任务是:以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化资源配置,着力解决人民群众反映强烈的教育、医疗、就业、社会保障和收入分配等方面的问题,促进社会公平正义与和谐稳定,为全社会提供优质高效的公共服务,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。

2. 不断完善社会管理体制。这是构建社会主义和谐社会的必然要求,也是推进行政管理体制改革的的一项主要任务。要通过创新社会管理体制,加强社会管理,整合社会管理资源,保持社会安定有序,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,在服务中实施管理,在管理中体现服务。

3. 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,规范行政行为。这是十七大报告对深化行政管理体制改革提出的明确要求,也是政府职能转变面临的主要任务。完成好这些改革任务,将有助于进一步理顺政企关系、政事关系、政府与中介组织关系。

4. 优化政府职责和组织结构。根据十七大报告精神,优化政府职责和组织结构的主要任务包括:健全政府职责体系,完善公共服务体系,加大机构整合力度,规范条块关系,减少行政层次,降低行政成本,着力解决好机构重叠、职责交叉、政出多门等问题,不断提高政府效能。

5. 全面推进依法行政,规范权力运行。这方面的改革任务包括:进一步健全各项科学民主决策的制度,提高各级科学民主决策的能力和水平;继续深化行政审批制度改革;合理配置各级政府和部门的权责,做到权责一致,使违法和不当行使权力,都要承担相应的责任;推行政务公开和电子政务,方便群众办事,发挥群众监督作用;建立以行政首长为重点的行政问责制度。

三、加快行政管理体制改革需要着重研究的几个问题

党的十七大报告总揽全局,审时度势,在新的历史起点上指明了加快行政管理体制改革目标、要求和重点,对于我国行政管理体制改革有着根本性、方向性的指导意义。在深入学习和贯彻落实十七大精神过程中,要抓住重点,着力研究解决行政管理体制改革中面临的关键问题。

1. 关于政府职能转变问题。这是加快行政管理体制改革的核心问题,也是贯彻十七大精神必须研究解决好的重点问题。在改革中,应当按照科学发展观和构建和谐社会的要求,全面履行政府职能,在加强经济调节、市场监管职能的同时,更加注重强化社会管理和公共服务职能。要下决心将不该由政府管理的事移交给市场、企业、中介组织和社区,使政府集中力量履行好自己的核心职能,主要是加强和完善政府的宏观调控体制、市场监管体制、社会管理体制和公共服务体制,为全面建设小康社会提供体制保障。

2. 关于政府机构改革问题。按照政府职能转变的要求,推进政府机构改革,是我国行政管理体制改革中需要研究解决的一个重点领域。改革开放以来,我国已进行过五次较大规模的政府机构改革,使政府职能逐步转变,机构设置得以精简,行政效率不断提高。但是,政府机构改革还没有完全到位,仍然存在着一些突出问题。例如,社会管理和公共服务职能配置相对薄弱;政府部门之间职能交叉、政出多门、权责不清现象十分突出;有些专门领域的管理体制存在着多头管理、重复管理的现象。研究解决这些问题,应当坚持我国按照职能转变的要求不断调整机构设置的成功经验,稳步推进政府职能与机构配套改革。改革的选择包括:一是按照强化社会管理和公共服务职能的要求,加强就业、社会保障、流动人口管理、教育卫生、环境保护和公共安全等职能部门建设,提高政府解决社会问题和提供公共服务的能力。二是科学配置政府部门的职能分工,进一步理顺综合部门与专业部门之间、不同专业职能部门之间的关系。三

是加大政府机构和职能的整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,如对有些职能相同或相近的部门加以整合,逐步设立宽职能的部委机构,使部门分工过细、职能交叉、政出多门等问题在大部门体制框架下得以更好解决。四是应从我国实际出发,逐步减少行政层次,降低行政成本,提高行政效能。

3. 政策制定与执行适度分开问题。目前,政策制定与执行职能在部门内或部门间配置不科学的问题仍然存在,一些部门集政策制定和执行于一身,权力过于集中,容易造成国家利益部门化。因此,在改革中应积极探索政策制定与执行适度分开、相互协调的组织模式和运行机制。从实践上看,这一改革目前还不适宜在某一级政府全面进行,可以考虑选择个别部门或地方进行改革试点,摸索经验,例如可考虑将某些公共服务、行政执法等方面的执行职能分离出来,作为部门管理的专门执行机构。

4. 完善政府运行机制问题。如何从决策、执行、监督等方面完善政府运行机制,是贯彻十七大关于行政管理体制改革精神的一个重要方面。应按照民主科学决策的要求,完善政府重大事项的集体决策制度、专家咨询制度、社会听证制度;按照监督有力的要求,健全民主监督、行政监督和社会舆论监督等项监督制约的制度,防止各种滥用权力行为,提高政府公信力;按照权责一致的要求,建立健全行政问责制度,如过错责任追究制度、法定质询制度、引咎辞职制度,明确行政问责的内容、形式和程序,提高行政问责的可操作性;按照推行电子政务的要求,建设以为公众服务为导向的电子政务系统,强化互动和服务功能,探索网上办事、网上服务、网上监督的有效方法,不断提高政府管理和服务的能力。

5. 推行政府绩效管理评估问题。实施政府绩效管理和评估,是落实科学发展观、创新政府管理的重要举措。这方面的改革探索,首先,要按照十七大报告的精神,使政府绩效管理和评估,充分体现科学发展观和正确政绩观的要求,例如政府绩效管理指标体系的设计,要体现政府职能转变的要求,政府越位、错位的职能不能纳入绩效评估指标体系。第二,不断改进政府绩效评估的方法,实行内部评估与外部评估相结合,并且使评估结果

与奖惩挂钩。第三,要从我国实际出发,不同部门和不同地区的政府绩效管理评估可有所区别,并且在总结各地各部门实践经验的基础上,逐步推行。

6. 政府改革和其他相关改革相配套问题。行政管理体制改革是一项系统工程,涉及复杂的利益关系和权力关系调整。例如,由于事业单位改革跟不上,社会中介组织发育不成熟,很多政府该转移的职能无法转移出去,这样既不利于政府的职能转变,也不利于事业单位和社会中介组织的发展。因此,应坚持整体配套改革的原则,使各项改革措施相互协调、相互促进。例如,当前应加快推进事业单位分类改革,发展和规范各种社会中介组织,使之与政府自身改革相辅相成,将大量的技术性、服务性和经办性职能,交给事业单位和社会组织承担。

中国行政管理学会是研究行政管理理论与实践的全国性学术团体,始终致力于研究行政管理体制改革中面临的重大理论和实际问题,积极为政府提供参谋咨询服务。近几年来,学会根据国务院领导和国务院办公厅关于学会要深入开展行政管理体制改革研究的指示精神,抓住政府行政改革中的重点、热点和难点问题,组织学会理事、专家学者、实际工作者和省市行政学会,从理论与实践的结合上深入开展专项课题研究,研究课题包括行政管理体制改革的总体思路、加强社会管理和公共服务、依法行政、政府绩效评估、行政问责制、政府应急管理、政务公开、事业单位改革、社会中介组织改革、社区改革等,形成了一批有决策参考价值的研究成果,得到了国务院领导和相关政府部门的重视和肯定,在学术界也产生了积极的影响。

本书是近几年来学会深入研究行政管理体制改革的部分成果,其中有些专题研究成果得到国务院领导和有关部门的重视和批示。参加本书研究撰写的作者,大多是在行政管理体制改革方面有深入研究的专家学者,有些作者还直接参与了政府行政改革方案的研究、咨询和论证工作,从而使本书能够反映行政管理体制改革研究的最新进展,提出的改革思路和对策建议也比较符合我国行政管理体制改革的实际。

本书的研究撰写得到了有关政府部门的指导和关心,得到了诸多专家

学者的参与和贡献,得到了省市行政学会的支持和帮助,参考了学术界的研究成果,得到了国家行政学院出版社的热情支持,在此一并表示谢意。

本书的出版,恰逢党的十七大胜利闭幕不久。我们希望本书的出版发行,对于贯彻落实十七大报告关于加快行政管理体制改革的精神能够有所帮助,对于我国行政管理体制改革理论研究和实践探索能够有所促进。

由于我们的水平有限,本书的不足之处,希望读者批评指正。

2007年11月15日

目 录

序 言	郭 济
-----------	-----

第一章 行政管理体制改革的进展、目标和思路	(1)
-----------------------------	-----

一、中国行政改革历程回顾与总结	(1)
二、服务型政府:我国行政改革的目标选择	(11)
三、进一步推进我国行政改革的基本思路	(14)

第二章 当代国外政府改革与服务创新	(19)
-------------------------	------

一、国外政府行政改革简述	(19)
二、美国政府改革的新做法	(23)
三、英、法、德政府改革的新做法	(41)
四、韩国政府改革的新做法	(66)
五、澳大利亚政府改革的新做法	(80)

第三章 依法行政的理念、体系和重心	(88)
-------------------------	------

一、政治文明与依法治国、依法行政	(89)
二、行政法治观念是依法行政的前提与基础	(93)

三、监督体系与责任体系	(97)
四、中国依法行政的重心是实现公共利益的公法保护	(99)
第四章 推行政府绩效评估	(110)
一、政府绩效评估的基本理念和功能	(110)
二、国外政府绩效评估的发展趋势和难点	(112)
三、我国地方政府开展绩效评估的现状和问题	(115)
四、进一步推进绩效评估工作的基本设想	(118)
第五章 建立行政问责体系	(122)
一、行政问责的基本理念和内涵	(123)
二、现代行政问责体系的主要内容和特点	(126)
三、当前世界范围内行政问责的发展趋势及主要模式	(127)
四、我国行政问责发展的现状及经验总结	(134)
五、加强我国行政问责体系建设的可行性模式选择	(137)
六、地方政府行政首长问责分析	(144)
第六章 健全政府应急管理体制、机制和法制	(170)
一、政府应急管理的分析框架	(170)
二、发达国家政府应急管理的体制与经验	(173)
三、建立健全我国政府应急管理的体制、机制和法制	(188)
第七章 理顺政府与事业单位的关系	(196)
一、事业单位改革发展现状及政事关系存在的突出问题	(196)

二、近年来我国事业单位改革取得的进展	(202)
三、国外公共服务改革的启示与借鉴	(207)
四、关于理顺政事分开、深化事业单位管理体制改革的对策 思考	(213)
第八章 理顺政府与社会中介组织的关系	(222)
一、政府与中介组织的互动关系	(222)
二、政府与中介组织互动中的主要问题	(225)
三、政府与中介组织合作关系形成的限制条件	(227)
四、建立政府与中介组织之间稳定而有效的互动机制	(229)
第九章 理顺政府与社区的关系	(233)
一、我国社区建设的成效与存在的问题	(233)
二、发达国家社区发展的模式及其经验	(244)
三、构建新型的社区治理模式	(251)
附录一 强化社会管理和公共服务的探索 ——中国行政管理学会课题组赴广东的调研报告	(260)
附录二 发挥政府、市场和社会的作用 深化行政管理体制改革 ——中国行政管理学会课题组赴浙江的调研报告	(271)
主要参考文献	(289)
后 记	(293)

第一章 行政管理体制改革的 进展、目标和思路

党的十七大报告高度重视行政管理体制改革,明确提出了加快行政管理体制改革的目标、重点和主要任务。深刻领会和贯彻落实十七大报告精神,是各级政府面临的一项重大而紧迫的任务。加强理论与战略研究,回顾总结我国行政改革的历程和经验教训,借鉴国外的经验,探索前瞻思路,将有助于我们开拓视野,坚定信心,选准路径,更好地推进改革。

一、中国行政改革历程回顾与总结

1. 改革的历程

改革开放以来,我国行政改革已走过了近 30 年的历程。从内容上看,主要是调整政府职能、优化组织结构和改进管理方式,涉及政府职能转变、机构改革、权力下放、中央与地方关系调整、法制建设,以及运行机制、管理方式、干部人事制度改革等。从过程上看,改革是一个不断推进的过程,需要按任务分阶段进行,其中大约每隔 5 年进行一次、至今已有 5 次的国务院机构改革,标志着中国行政改革的各重要阶段。这不仅因为这 5 次改革规模较大,而且除 1982 年改革之外,其他 4 次改革都是与政府职能转变相联系的,加上中央政府的改革必然使地方政府发生相似的变化,因而改革具有全局性、标志性。

1982 年的改革,主要是解决机构臃肿、人浮于事、效率低下等问题。

通过改革,国务院工作部门(包括部委、直属机构和办事机构,下同)由 100 个精简到 61 个,人员编制缩减约 25%,领导职数减少 67%,取消了领导干部终身制。1988 年的改革,开始与政府职能转变联系起来,目标是理顺关系、转变职能、精简机构、提高效率,并着手建立公务员制度。改革后,国务院工作部门由 72 个减少到 68 个,人员编制精简 20%。1993 年的改革,重点是按照社会主义市场经济的要求,实行政企分开,转变政府职能,国务院工作部门从 86 个减少到 59 个,人员编制减少 20%。我国在 1997 年确立了依法治国的基本方略,全面推进依法行政。1998 年的改革,精简了与计划经济相关的 9 个经济部门,使之转变为国家经贸委下属的局,在 2001 年又撤销了其中的 7 个局,国务院工作部门减少到 52 个,人员编制减少 47.5%。2003 年的改革,机构变动不大,主要是进一步转变政府职能,调整机构设置,理顺部门职责,完善与市场经济相适应的政府管理体制。在改革过程中,我国还在政府权力下放、行政审批制度改革、政务公开、廉政建设、扩大民主参与等方面采取了一系列改革措施,推进政府管理方式转变,加强政府自身建设。

在我国五次政府机构改革的大背景下,中央政府机构数量、人员编制和财政支出的变动情况,可参考以下相关数据。

(1) 中央政府机构数量的变动情况

年份	改革前中央政府机构数量(个)	改革后中央政府机构数量(个)
1982 年	100	61
1988 年	72	68
1993 年	86	59
1998 年	72	53
2003 年	53	52