

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

行政管理体制改革的 前沿问题

XINGZHENG GUANLI TIZHI GAIGEDU QIANYAN WENTI

唐铁汉 / 著



国家行政学院出版社

D63/21

2008

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

行政管理体制改革的前沿问题

唐铁汉 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理体制改革的前沿问题/唐铁汉著. —北京:国家行政学院出版社, 2008. 2

(行政管理体制改革战略研究论丛/唐铁汉主编)

ISBN 978-7-80140-663-7

I. 行… II. 唐… III. 行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 017032 号

书 名 行政管理体制改革的前沿问题

作 者 唐铁汉 著

责任编辑 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 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2008 年 2 月北京第 1 版

印 次 2008 年 4 月北京第 2 次印刷

开 本 650 毫米×980 毫米 16 开

印 张 24.75

字 数 379 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-663-7/D·318

定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《行政管理体制改革战略研究论丛》编委会

主 编：唐铁汉

编 委：	张德信	薄贵利	杨文明	许耀桐
	周志忍	张成福	宋大伟	高小平
	王 健	肖淮苏	乔 兵	郎 加
	王宝明	李军鹏	陈奇星	

总 序

当前,我国发展进入关键时期,改革进入攻坚阶段。新形势、新任务对深化行政管理体制改革提出了新要求,特别是完善社会主义市场经济体制和加快民主政治建设对深化行政管理体制改革的要求更为迫切。以科学发展观为统领,从基本国情出发,与全面实现小康社会的目标相适应,整体推进行政管理体制改革,是摆在我们面前的战略任务。党的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”,并对“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”做出了新的部署,提出了新的要求。对此,我们要深刻领会,认真贯彻执行。

首先,要深刻认识深化行政管理体制改革是由社会主义初级阶段的基本矛盾所决定的。我们正处于社会主义的初级阶段,这一阶段是一个很长的历史过程。在这一历史阶段,社会主义制度还不完善,社会主义市场经济体制还不成熟,社会主义民主法制还不够健全,封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响;我国的基本国情仍然是人口多、底子薄、地区发展不平衡,生产力发展水平还远远落后于发达国家。因此,社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,这就决定了社会主义的根本任务是发展社会生产力,必须把经济建设作为全党全国工作的中心,中国解决所有问题的关键在于依靠自己的发展。在社会主义初级阶段,围绕发展社会生产力这个根本任务,必须把改革作为推进中国特色社会主义建设的动力。恩格斯曾经深刻指出:社会主义社会“不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”^①改革是在坚持社会主义基本制度的前提下,自觉调整生产关系和上层建筑的各个方面和环节,来适应初级阶段生产力发展水平和实现现代化的历史要求。改革是全面的改革,也是配套进行的改革,不仅要深化经济体制改革解决经济结构、生产方式和可持续发展的问題,还要深化政治体制改革和行政管理体制改

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第693页。

革为经济体制改革提供保障。行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容 and 组成部分,深化行政管理体制改革就是在党的领导下,发展人民民主,健全国家法制,转变政府职能,创新政府管理,建立社会主义公共行政体制。

其次,要深刻认识深化行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的客观要求。在社会主义条件下搞市场经济,是前无古人的事情,世界上没有先例。从根本上说,中国建立社会主义市场经济体制,必须坚持从中国的实际出发,在实践中不断探索,走出一条自己的路。经过多年的改革,我们已经初步建立了社会主义市场经济体制,其主要特点是:在公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针指导下,适应社会主义市场经济要求的现代企业制度正在形成;城乡市场紧密结合,国内和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置,全国统一开放的市场体系正在形成;转变政府经济职能,加强宏观调控,以间接手段为主的宏观调控体系正在形成;深化分配制度改革,以按劳分配为主体、多种分配方式并存,兼顾效率与公平的收入分配制度正在形成;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供基本公共服务,适应我国国情的社会保障体系正在形成。需要强调的是,与西方市场经济不同,我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,是与社会主义的民主政治建设相辅相成的。我们建立社会主义市场经济体制,就是要实现国家宏观调控与市场机制的有机统一、相互促进,把政府管理有形的手与市场机制无形的手紧密结合起来,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。应该看到,面对经济社会不断发展的新形势,现行的行政管理体制仍然存在一些不适应和亟待解决的问题。这些问题主要是:政府职能转变还不到位,政府直接干预微观经济活动的现象依然存在,国有资产监管有待进一步加强,市场监管体制还不够完善,社会管理体系不健全,公共服务职能仍然比较薄弱;政府机构设置不尽合理,部门职责交叉、政出多门、权责脱节、监督不力的问题还比较突出;中央和地方关系有待进一步理顺,有令不行、有禁不止和执行不力的问题没有得到很好解决;依法行政观念不强,有法不依、多头执法、执法扰民现象不尽普遍,等等。这些问题,直接影响了政府全面履行职能,如不切实加以解决,必将影响社会主义现代化建设进程。因此,进一步完善与健全社会主义市场经济体制,迫切要求深化行政管理体制改革,及时解决与市场经济发展不适应的问

题,努力转变政府职能和推进政府管理创新,把我国社会主义制度的优越性充分发挥出来,为经济建设和社会全面进步提供强大动力,为全面建设小康社会提供组织和制度保障。

第三,要深刻认识深化行政管理体制改革是提高国际竞争力的必然选择。当前,我们正处在一个新的重要的发展阶段。从国际上看,和平与发展仍然是当今世界的主题,世界政治格局多极化,经济全球化和科学技术迅速发展,特别是信息化的步伐加快,使综合国力的竞争日趋激烈。在这种形势下,一方面,我们面临着新的发展机遇;另一方面,我们也面临着发达国家在经济与科技方面占优势的压力与新的挑战。这就要求深化行政管理体制改革,努力提高公共管理的质量和效能,从而进一步提高在资源配置和使用上的效率,防止政府管理失灵。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这些都对政府管理提出了新的要求。为了把握工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新机遇新挑战,适应完善社会主义市场经济体制的需要,我们必须认真落实科学发展观,进一步转变政府职能,努力提高行政效能和政府管理的水平。应该看到,从上世纪80年代兴起的世界范围的公共行政改革已经进行近30年的时间了。尽管各国的改革模式不尽相同,做法和手段也各有特点,但是一个共同之处都是把提高政府管理的质量和效能作为公共行政改革的重要目标,进而提高政府的执行力和公信力,解决政府的诚信和与公民关系问题。党的十六大以来,党中央、国务院一再提出建设人民满意的法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的要求,特别强调全面提高政府执行力和公信力。人民满意的服务型政府必然是充满活力的高效能、高效率的政府。因此,我们必须站在历史的、战略的、全局的高度,深刻认识深化行政管理体制改革的理论意义和现实意义,切实加强领导,继续推进行政管理体制改革的。

第四,要深刻认识深化行政管理体制改革对于构建社会主义和谐社会、促进社会公平正义的重要意义。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,对转变政府职能特别是强化社会管理和公共服务职能提出了新的要求。特别应该强调的是,和谐社会建设已经纳入中国特色社会主义事业四位一体总体布局,成为全面建设小康社会的重要组成部分。党的十七大报告提出,“加快推进以改善民生为重点的社会建

设”，明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”按照这样的要求，我们必须深化行政管理体制改革，大力推进社会体制的创新。这是因为，政事不分、政府与市场中介组织不分的问题不解决，政府包揽过多的局面不打破，社会事业就很难健康发展；长期形成的“重管理、轻服务，重经济、轻社会”的观念和体制机制问题不解决，社会管理和公共服务就不可能到位，社会管理和公共服务的投入也就不可能随着经济的发展而相应增加，经济社会发展中“一条腿长、一条腿短”的现象就不能消除。同时，如果公共财政体制不完善，统筹经济社会发展、缩小城乡和地域发展差距、实现基本公共服务均等化的目标也难以实现。由此可见，构建社会主义和谐社会、发展社会事业和促进社会公平正义，迫切需要转变政府职能。

第五，要深刻认识新形势下我国行政管理体制改革的基本特点和规律性。从1982年政府机构改革算起，我们已经经过了五轮行政管理体制改革。为了增强自觉性，更好地推进改革，必须对我国行政管理体制改革特点再认识。因为，总结过去的经验教训，往往由于对我国行政管理体制改革的特点和规律缺乏正确的认识，而导致改革的不到位和出现失误。实践证明，只有正确地认识改革的特点，才能把握规律，使改革沿着正确的方向前进。这些规律和特点主要是：我国的行政管理体制改革是社会主义制度的自我完善与发展，因而具有与社会主义制度相适应的特点；我国的行政管理体制改革是不断适应社会主义市场经济体制的需要而进行的政府改革，因而具有与市场经济的发展与完善相适应的特点；我国的行政管理体制改革是对传统行政体制的革命，而摆脱传统行政体制是一个长期的过程，因而，我国的行政管理体制改革具有不断深化的渐进性特点；我国的行政管理体制改革是与经济体制改革、政治体制改革相配套进行的改革，因而具有整体配套、协调推进的特点；我国行政管理体制改革既有中央的统一部署，又强调地方政府的因地制宜，因而具有自上而下与自下而上相结合的互动性特点；我国的行政管理体制改革是在复杂的国际国内环境中进行的，因而具有复杂性的特点；我国行政管理体制改革以马克思主义为根本指导思想，同时又坚持与时俱进、开拓创新，因而又具有中国特

色与创新性特点。

本论丛是国家行政学院唐铁汉研究员承担的国家社会科学基金重大项目《深化行政管理体制改革,建立与完善公共行政体制战略研究》的部分阶段性成果。出版本论丛的目的在于,总结我国行政管理体制改革的实践经验,研究探讨深化行政管理体制改革、建立与完善社会主义公共行政体制的重大理论与现实问题,为加快行政管理体制改革提供咨询和参考意见。

论丛编委会

2007年11月6日

第一编 行政管理体制改革的理论基础与指导思想

马克思主义公共管理思想原论	3
邓小平对马克思主义公共管理思想的新发展	13
江泽民对马克思主义行政管理理论的发展与创新	31
科学发展观与政府管理创新	43

第二编 深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性

深化行政管理体制改革的理论及现实意义	57
我国行政管理体制改革的发展历程	60
党的十六大以来我国行政管理体制改革的新进展	64
我国行政体制改革的基本经验及亟待解决的问题	71
提高党的执政能力与深化行政管理体制改革	75
继续深化行政管理体制改革 为落实科学发展观 提供体制保障	84
我国行政管理体制改革的基本特点、难点和切入点	93
深化行政管理体制改革需要澄清一些模糊认识	102
我国行政管理体制改革的国际国内环境分析	104
国外行政体制改革可供借鉴的经验和教训	109

第三编 深化行政管理体制改革与转变政府职能

深入研究中国公共管理的重大理论与实践问题	117
深化行政管理体制改革的战略思考	128
以“三个代表”重要思想为指导 继续深化行政管理体制改革	142
深化行政管理体制改革的目标和主要任务	149
我国政府职能转变的成效、特点和方向	157
转变政府职能与加强宏观调控	165
转变政府职能与构建和谐社会	174
强化政府社会管理职能的思路与对策	182
西方社会建设的基本理论及其演变	193
构建社会主义和谐社会的重要任务	203
学习贯彻十七大精神 切实加强服务型政府建设	205
建设公共服务型政府的着力点	216
强化政府公共服务职能	218
努力建设公共服务型政府	235
国外政府公共服务的做法、经验教训与启示	241
公共服务的理论演变与发展过程	251
继续推进我国政府机构改革	259
加强政府机构改革的理论研究	266

第四编 深化行政管理体制改革与政府管理创新

进一步加快行政审批制度改革步伐	277
努力提高政府公信力	280
努力提高行政执行力	285
降低行政成本 提高政府效能	291
切实加强行政效能建设 努力推进政府管理创新	301
论邓小平的行政效率观	307
不断提高危机管理能力	319
切实提高各级党委和政府的危机管理能力	
——由防治“非典”引发的深层思考	322

建立决策、执行、监督相协调的政府运行机制 ——学习邓小平关于行政决策的理论	329
我国开展行政问责制的理论与实践	342
加强政府绩效管理 深化行政管理体制改革	349
学习邓小平行政监督的理论	358
学习邓小平关于廉政建设的理论	370
后 记	381

第一编

行政管理体制改革的 理论基础与指导思想

马克思主义公共管理思想原论

邓小平对马克思主义公共管理思想的新发展

江泽民对马克思主义行政管理理论的发展与创新

科学发展观与政府管理创新

马克思主义公共管理思想原论

马克思主义是我国政府管理的指导思想,也是建立中国特色公共管理理论体系的指导思想。认真研究马克思主义公共管理思想,是我国公共管理理论建设的基础。马克思主义公共管理思想主要包括关于政府管理本质的基本观点,关于政府公共职能的基本观点,关于市民社会的基本观点,关于政府管理方式与方法的基本观点等组成部分,这些基本观点在今天仍然具有重要的指导意义。

一、马克思主义创始人关于政府管理内涵及其本质的基本观点

马克思主义经典作家历来十分重视政府管理,把它作为国家学说和政权建设的核心问题加以论述。马克思主义认为,行政是国家的组织活动;国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器,资产阶级的政府管理是代表和维护资产阶级利益的管理,这种管理是建立在私有制基础上的剥削者对被剥削者的统治和镇压。马克思一针见血地指出,资产阶级的政府是管理资本家事务的委员会。

对资本主义民主制度的批判必然要求建立真正民主的社会主义国家。马克思主义创始人认为,社会主义政府管理的内涵及本质包括以下内容。

第一,社会主义政府的本质是人民当家作主。社会主义政府是由社会和人民将国家权力收回,使政府权力由压制社会与人民的力量变为社会和人民自己的权力。科学社会主义作为人类社会一切进步思想合乎逻辑的发展,对于民主和人权等符合人类本性要求的社会政治主张不是予以否定,而是在科学分析的基础上加以继承和进一步发展。马克思在总结巴黎公社的经验时指出,巴黎公社的实质是由人民自己当自己的家,巴黎公社政权就是社会把国家政权重新收回,把它

从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力。

第二,社会主义国家是“社会共和国”和民主共和国,人民只有在民主共和国的政治形式下,才能取得统治地位。马克思认为,未来的社会是“自由人的联合体”;从政治组织形式上说,马克思将未来的国家模式确定为“社会共和国”。恩格斯认为,无产阶级及其政党只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治;并进一步认为,民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式。

第三,政治自由是社会主义政治文明的基本特征,政治自由就是人民处理自己的国家事务的自由。人民的自由,只有在人民真正能够毫无阻碍地结社、集会、办报、亲自颁布法律、亲自选举和撤换一切负责执行法律并根据法律进行管理的国家公职人员的时候,才能得到保障。列宁指出,政治自由就是人民处理自己全民的、国家的事务的自由;自由就是人民自己有权选举一切官吏,有权召集各种会议来讨论一切国家的事务。

第四,社会主义国家将议会制的长处与直接民主制的长处结合起来,因而,社会主义民主比任何资产阶级民主要民主百万倍。社会主义政府管理既要重视发挥议会制的长处,也要发挥直接民主制的长处。列宁指出:苏维埃是新型的国家机构,它能够把议会制的长处和直接民主制的长处结合起来,就是说,把立法的职能和执法的职能在选出的人民代表身上结合起来;同资产阶级议会制比较起来,这是在民主发展过程中具有全世界历史意义的一大进步。

第五,社会主义国家使政府管理为全体人民服务。社会主义政府将以管理的民主、社会中的博爱、权利的平等、教育普及等基本理念为人民服务,从而使一切技术、文化、生产力发展的成果成为全民的财产,而不是某一部分人所独享的东西。恩格斯指出:与资本主义制度不同的是,社会主义、共产主义社会是在生产资料公有制基础上“用社会财产来为全社会谋福利”。

二、马克思主义创始人关于政府公共职能的基本观点

马克思主义经典作家在深刻分析资本主义生产方式内在矛盾的基础上,深刻揭示了自由竞争的市场经济存在着的市场失灵,提出了政府公共职能的理论。

1. 马克思、恩格斯对市场失灵的分析

古典经济学对市场制度进行了科学的研究,认为市场制度是最优的资源配置制度,既然市场制度是最优的,那么,政府制度就只能是市场制度的必然补充,因此,在市场制度能解决问题的地方,就不需要政府制度的存在。古典经济学家理论的实质就是认为自由竞争的市场经济是完美无缺的。

马克思主义从根本上揭示了自由竞争资本主义条件下的市场失灵,对古典经济学派认为资本主义制度是万古长青的观点进行了有力的批判。

第一,市场失灵体现为资本主义再生产的周期性运动与经济危机的规律。马克思主义经典作家认为生产超过消费是自由竞争市场经济的一个基本规律,生产日益超过消费将导致经济危机,因而,自由竞争的市场经济难以保证宏观经济的稳定运行、难以实现资源的最有效配置。在《哲学的贫困》里,马克思考察了资本主义再生产的周期性运动:生产经过繁荣、衰退、危机、停滞、新的繁荣等周而复始的更替。马克思论证了资本主义经济危机产生的可能性和现实性,说明危机的根源是资本主义生产方式所固有的内部矛盾,尤其突出地表现为资本主义扩大再生产和有支付能力需求之间的矛盾。

第二,市场失灵体现为资本主义剩余价值规律和资本主义积累的一般规律。在《资本论》里,马克思结合剩余价值规律、资本主义积累一般规律以及平均利润率下降趋势,充分分析了资本主义制度所固有的矛盾,特别是生产和消费、生产和需求之间的矛盾,阐明了经济危机的可能性怎样转化为现实性,它周期性爆发的物质基础,它产生的根源及其对工人阶级的影响等等。他指出,资本家进行积累,目的是为了攫取更多的利润,但是资本家在生产过程中榨取到剩余价值以后,还必须把它在流通过程中实现,矛盾也正是从这里产生的。榨取剩余价值和实现剩余价值的条件是不同的,“前者只受社会生产力的限制,后者受不同生产部门的比例和社会消费力的限制。但是社会消费力既不是取决于绝对的生产力,也不是取决于绝对的消费力,而是取决于以对抗性的分配关系为基础的消费力;这种分配关系,使社会上大多数人的消费缩小到只能在相当狭小的界限以内变动的最低限度”。^①

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社1974年版,第272~273页。