



深化行政管理 体制改革

若干重要问题解析

-----李军鹏 著

SHENHUA XINGZHENG GUANLI TIZHI GAIGE
RUOGAN ZHONGYAO WENTI JIEXI

中共党史出版社

深化行政管理体制改革 若干重要问题解析

李军鹏/著

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

深化行政管理体制改革若干重要问题解析/李军鹏著.
—北京:中共党史出版社,2008.4
ISBN 978-7-80199-953-5

I. 深… II. 李… 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 039847 号

书 名: 深化行政管理体制改革若干重要问题解析

作 者:李军鹏

责任编辑:吴 江

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

经 销:新华书店

印 刷:北京振兴源印务有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

字 数:200千字

印 张:7.5

印 数:1-10000册

版 次:2008年4月第1版

印 次:2008年4月第1次印刷

ISBN 978-7-80199-953-5

定 价:18.00元

自序

2008年2月27日,中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》(以下简称《意见》),这是我国今后和未来相当长一段时期内行政管理体制改革的纲领性文件。这也是第一个关于行政管理体制改革的总体方案。

《意见》的出台,将对我国的经济社会发展产生广泛而深远的影响。《意见》首次提出了我国行政管理体制改革的总体目标:到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。围绕这一总体目标,《意见》对推进政府职能转变、深化政府机构改革、加强依法行政与制度建设等方面的工作做出了安排。

这个只有3900余字的《意见》言简意赅,概括性强,指导性强,既提出了深化行政管理体制改革的明确目标与要求,又为地方、部门进行行政管理体制改革预留了创新的空间。

二

2006年3月,我被抽调为国务院深化行政管理体制改革联席会议综合组成员,先后参与了我国深化行政管理体制改革和国务院机构设置、职能配置及人员编制问题的课题研究。在深化行政管理体制改革和国务院机构、职能配置及人员编制问题的课题研究中,我参与了对十一个省、市,20多个国家机关的调研,感受很深。特别是安排非常密集、数量很多的听取地方、专家、部门、行业协会对行政管理体制改革的意见的座谈会,实地调研我国许多地方与部门行政管理体制改革的新鲜经验,对我都产生了深深的触动,经常产生许多理论的联想与火花。

作为一个长期研究行政管理体制改革的公共管理学者,我非常荣幸能参与到我国深化行政管理体制改革的课题研究之中。同时,我还主持了2006年度国家社会科学基金项目一般项目课题《责任政府理论与西方政府问责制比较研究》(06BZZ029)、主持了2006年度国家社科基金重大项目《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》的三个子课题。主持这些国家社科项目,我也进行了大量的国内外行政体制的比较研究、进行了大量的地方与部门的行政管理体制改革调研,对深化我国的行政管理体制改革有了更深入的了解和认识。

作为一个理论工作者,为配合我国行政管理体制改革的理论研究与宣传工作,同时也为了完成国家社会科学课题研究所必需的科研成果,从2005年到2008年3月,我发表了一批关于深化我国行政管理体制改革的重要问题的论文,产生了良好而广泛的社会影响。其中,发表在《国家行政学院学报》2007年第4期上的《积极推进公共预算改革 加快建设节约型政府》、发表在《行政论坛》2007年第5期上的《新时期推进政府职能转变

与机构改革的新思路》、发表在《学习时报》2007年11月5日上的《行政管理体制改革理论与实践的九大热点问题》等三篇文章,相继被《新华文摘》2007年第20期、2008年第1期、2008年第3期全文或论点摘编转载;发表在《光明日报》2008年2月29日第2版的专稿《积极稳妥、循序渐进地探索实行大部门体制》一文,连续3天被新华网和人民网置于显著位置,网站转载达149家(据百度搜索);发表在《人民日报》2008年3月1日第2版的专稿《合理配置宏观调控部门职能,提高宏观调控水平》一文,也连续3天被新华网和人民网置于显著位置,网站转载达47家(据百度搜索);发表在《学习时报》第400期上的《政府机构改革需要解决六大问题》的文章被广为引用;我的文章中对于“大部门体制”的定义与观点被广泛采用,等等。

三

《意见》发布后,政府实践部门的同志和社会各界人士都对深化行政管理体制改革的一些重要问题产生了浓厚的兴趣,都想深入了解一下关于深化行政管理体制改革的总体目标、服务型政府建设、政府职能转变、政府机构改革、大部门体制、推行政绩绩效管理、推行行政问责制度等方面的重要问题。

为更好地帮助大家理解我国深化行政管理体制改革中的一些重要问题,我根据《意见》精神、今年温家宝总理的《政府工作报告》关于深化行政管理体制改革的精神,在梳理与整理近年来公开发表的论文、调研报告与相关文稿的基础上,针对我国深化行政管理体制改革的若干重要问题,进行了深入的解析,供实践部门与理论工作者在贯彻《意见》时参考。在解析的过程中,没有采取逐一解释、照本宣科的方式,而是采取了背景分析、理论探源、重点难点剖析、经验借鉴、实证研究、趋势分析的方法,我想,这种方式也许更适合于实践部门的同志和理论工作者把握

《意见》的精神。

本书对我国深化行政管理体制改革面临的七个方面的重要问题进行解析：一是关于深化行政管理体制改革的总体目标的问题。二是关于服务型政府建设的问题。三是关于政府职能转变的问题。四是关于政府机构改革的问题。五是关于大部门体制的问题。六是关于推行政府绩效管理的问题。七是关于推行行政问责制度的问题。

由于我国深化行政管理体制改革问题涉及的领域较广，非常复杂，加上作者的学识水平所限，不足之处在所难免，诚愿学界同仁和实践部门的同志批评指正。

李军鹏

2008年3月22日

目录

关于深化行政管理体制改革的意见

(2008年2月27日中国共产党第十七届

中央委员会第二次全体会议通过) (1)

国务院机构改革方案 (7)

第一编 关于深化行政管理体制改革的总体目标 (11)

解析之一 从国务院常务会议看我国行政管理
体制改革的成就 (12)

解析之二 行政管理体制改革理论与实践的九大
热点问题 (23)

解析之三 行政管理体制改革的总体目标与重点 (28)

解析之四 加快建立社会主义公共行政体制 (34)

第二编 关于服务型政府建设 (47)

解析之一 建设服务型政府是我国政府
转型的主要目标 (48)

解析之二	服务型政府建设下一步如何开展	(58)
解析之三	建设服务型政府要解决四个关键问题	(62)
解析之四	建立中国特色的公共服务模式	(65)
解析之五	让人人都享有基本公共服务	(70)
第三编	关于政府职能转变	(79)
解析之一	深化行政管理体制改革要以 政府职能转变为核心	(80)
解析之二	合理配置宏观调控部门职能 提高宏观调控水平	(87)
解析之三	强化政府社会管理职能	(92)
解析之四	强化政府公共服务职能	(99)
解析之五	优化政府层级结构与各级政府 职能、权责配置	(111)
解析之六	政府社会管理的国际经验研究	(120)
解析之七	国外政府公共服务的启示	(132)
第四编	关于政府机构改革	(139)
解析之一	政府机构改革需要解决六大问题	(140)
解析之二	新时期推进政府机构改革的新思路	(143)
解析之三	2008 年国务院机构改革的 亮点与趋势	(150)
解析之四	政府机构改革的配套改革：推进事业 单位改革，培育社会组织	(154)
第五编	关于大部门体制	(159)
解析之一	大部门体制改革要解决的主要 问题与作用	(160)
解析之二	大部门体制的一般规律与理论基础	(164)

解析之三	大部门体制的运作机制·····	(169)
解析之四	积极稳妥、循序渐进地探索 实行大部门体制·····	(175)
第六编	关于推行政府绩效管理·····	(181)
解析之一	推行政府绩效管理需要解决的 三个重点问题·····	(182)
解析之二	积极推进公共预算改革 加快建设节约型政府·····	(187)
解析之三	西方国家政府绩效管理 与评估的做法及经验·····	(197)
第七编	关于推行行政问责制度·····	(213)
解析之一	衡量政府责任的五个标准·····	(214)
解析之二	中国责任政府建设的总体思路·····	(218)
解析之三	全面推行行政问责制要解决四大难点·····	(225)

关于深化行政管理体制改革的意见

(2008年2月27日中国共产党

第十七届中央委员会第二次全体会议通过)

为贯彻落实党的十七大精神，中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议研究了深化行政管理体制改革问题，提出如下意见。

一、深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性

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，不断推进行政管理体制改革，加强政府自身建设，取得了明显成效。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。从总体上看，我国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建设事业的发展。

当前，我国正处于全面建设小康社会新的历史起点，改革开放进入关键时期。面对新形势新任务，现行行政管理体制仍然存在一些不相适应的方面。政府职能转变还不到位，对微观

经济运行干预过多，社会管理和公共服务仍比较薄弱；部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出；政府机构设置不尽合理，行政运行和管理制度不够健全；对行政权力的监督制约机制还不完善，滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在。这些问题直接影响政府全面正确履行职能，在一定程度上制约经济社会发展。深化行政管理体制改革势在必行。

行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容，是上层建筑适应经济基础客观规律的必然要求，贯穿我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。必须通过深化改革，进一步消除体制性障碍，切实解决经济社会发展中的突出矛盾和问题，推动科学发展，促进社会和谐，更好地维护人民群众的利益。

二、深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和总体目标

深化行政管理体制改革，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，为全面建设小康社会提供体制保障。

深化行政管理体制改革，必须坚持以人为本、执政为民，把维护人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点；必须坚持与完善社会主义市场经济体制相适应，与建设社会主义民主政治和法治国家相协调；必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进，正确处理继承与创新、立足国情与借鉴国外经验的关系；必须坚持发挥中央和地方两个积极性，在中央的统一领导下，鼓励地方结合实际改革创新；必须坚持积极稳妥、循序渐进，做到长远目标与阶段性目标相结合、全面推进与重点突破相结合，处理好改革发展稳定的关系。

深化行政管理体制改革的总体目标是，到 2020 年建立起

比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。今后5年，要加快政府职能转变，深化政府机构改革，加强依法行政和制度建设，为实现深化行政管理体制改革的目标打下坚实基础。

三、加快政府职能转变

深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。

要全面正确履行政府职能。改善经济调节，更多地运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段调节经济活动，增强宏观调控的科学性、预见性和有效性，促进国民经济又好又快发展。严格市场监管，推进公平准入，规范市场执法，加强对涉及人民生命财产安全领域的监管。加强社会管理，强化政府促进就业和调节收入分配职能，完善社会保障体系，健全基层社会管理体制，维护社会稳定。更加注重公共服务，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化。

各级政府要按照加快职能转变的要求，结合实际，突出管理和服务重点。中央政府要加强经济社会事务的宏观管理，进一步减少和下放具体管理事项，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上，维护国家法制统一、政令统一和

市场统一。地方政府要确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，加强对本地区经济社会事务的统筹协调，强化执行和执法监管职责，做好面向基层和群众的服务与管理，维护市场秩序和社会安定，促进经济和社会事业发展。按照财力与事权相匹配的原则，科学配置各级政府的财力，增强地方特别是基层政府提供公共服务的能力。

合理界定政府部门职能，明确部门责任，确保权责一致。理顺部门职责分工，坚持一件事情原则上由一个部门负责，确需多个部门管理的事项，要明确牵头部门，分清主次责任。健全部门间协调配合机制。

四、推进政府机构改革

按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制。

深化国务院机构改革。合理配置宏观调控部门的职能，做好发展规划和计划、财税政策、货币政策的统筹协调，形成科学权威高效的宏观调控体系。整合完善行业管理体制，注重发挥行业管理部门在制定和组织实施产业政策、行业规划、国家标准等方面的作用。完善能源资源和环境管理体制，促进可持续发展。理顺市场监管体制，整合执法监管力量，解决多头执法、重复执法问题。加强社会管理和公共服务部门建设，健全管理体制，强化服务功能，保障和改善民生。

推进地方政府机构改革。根据各层级政府的职责重点，合理调整地方政府机构设置。在中央确定的限额内，需要统一设置的机构应当上下对口，其他机构因地制宜设置。调整和完善垂直管理体制，进一步理顺和明确权责关系。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设。

精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，不再保留

的，任务交由职能部门承担。今后要严格控制议事协调机构设置，涉及跨部门的事项，由主办部门牵头协调。确需设立的，要严格按照规定程序审批，一般不设实体性办事机构。

推进事业单位分类改革。按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单位分三类进行改革。主要承担行政职能的，逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构；主要从事生产经营活动的，逐步转为企业；主要从事公益服务的，强化公益属性，整合资源，完善法人治理结构，加强政府监管。推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，完善相关财政政策。

认真执行政府组织法律法规和机构编制管理规定，严格控制编制，严禁超编进人，对违反规定的限期予以纠正。建立健全机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制，加强对机构编制执行情况的监督检查，加快推进机构编制管理的法制化进程。

五、加强依法行政和制度建设

遵守宪法和法律是政府工作的根本原则。必须严格依法行政，坚持用制度管权、管事、管人，健全监督机制，强化责任追究，切实做到有权必有责、用权受监督、违法要追究。

加快建设法治政府。规范行政决策行为，完善科学民主决策机制。加强和改进政府立法工作。健全行政执法体制和程序。完善行政复议、行政赔偿和行政补偿制度。

推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。健全以行政首长为重点的行政问责制度，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，提高政府执行力和公信力。

健全对行政权力的监督制度。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受政协的民主监督。加强政府层级监督，充分发挥监察、审计等专门监督的作用。依照有关法律的规定接受司法机关实施的监督。高度重视新闻舆论监督和人民群众

监督。完善政务公开制度，及时发布信息，提高政府工作透明度，切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。

加强公务员队伍建设。完善公务员管理配套制度和措施，建立能进能出、能上能下的用人机制。强化对公务员的教育、管理和监督。加强政风建设和廉政建设，严格执行党风廉政建设责任制，扎实推进惩治和预防腐败体系建设。

· 六、做好改革的组织实施工作

深化行政管理体制改革意义重大、任务艰巨，各地区各部门要在党中央、国务院的领导下，精心组织，周密部署，狠抓落实。

要认真组织实施国务院机构改革方案，抓紧制定地方政府机构改革、议事协调机构改革、事业单位分类改革的指导意见和方案，制定和完善国务院部门“三定”规定，及时修订相关法律法规。

要严肃纪律，严禁上级业务主管部门干预下级机构设置和编制配备，严禁突击提拔干部，严防国有资产流失。重视研究和解决改革过程中出现的新情况、新问题，加强思想政治工作，正确引导舆论，确保改革顺利推进。

《人民日报》（2008年3月5日，第1版）

国务院机构改革方案

根据党的十七大和十七届二中全会精神，这次国务院机构改革的主要任务是，围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门。

（一）合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要进一步转变职能，减少微观管理事务和具体审批事项，集中精力抓好宏观调控。财政部要改革完善预算和税政管理，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善公共财政体系。中国人民银行要进一步健全货币政策体系，加强与金融监管部门的统筹协调，维护国家金融安全。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制，形成更加完善的宏观调控体系。

（二）加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。将国家发展和改革委员会的能源行业管理有关职责及机构，与国家能源领导小组办公室的职责、国防科学技术工业委员会的核电管理职责进行整合，划入该局。国家能源委员会办公室的工作由国家能源局承担。不再保留国家能源领导小组及