

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

建立与完善 社会主义公共行政体制

JIANLI YU WANSHAN SHEHUI ZHUYI GONGGONG XINGZHENG TIZHI

李军鹏 / 著

国家行政学院出版社

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

建立与完善社会主义公共行政体制

李军鹏 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立与完善社会主义公共行政体制/李军鹏著.

—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 978-7-80140-664-4

I. 建… II. 李… III. 公共管理: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 004821 号

书 名 建立与完善社会主义公共行政体制
作 者 李军鹏 著
责任编辑 王 兵
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 18.5
字 数 283 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-664-4/D·319
定 价 38.00 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的,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和组成部分,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,必须从中国实际出发,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

第一章 行政管理体制改革的战略分析	1
第一节 行政管理体制改革的战略地位	1
第二节 行政管理体制改革的回顾与总结	7
第二章 我国行政管理体制改革的总体战略目标	19
第一节 深化行政管理体制改革的指导思想与基本原则	19
第二节 行政管理体制改革的总体目标： 建立社会主义公共行政体制	36
第三节 建立公共行政体制的基本任务与 工作重点	46
第三章 建立公共行政体制的总体方案与建构战略	53
第一节 我国行政体制改革的长期目标、中期 目标与近期目标	53
第二节 行政管理体制改革与经济、政治、 社会体制改革的政策配套	56
第三节 我国公共行政体制的建构战略	65
第四章 切实转变政府职能	80
第一节 政府职能转变的总体要求	80
第二节 完善经济调节职能和市场监管职能	88
第三节 加强社会管理职能和公共服务职能	95
第四节 强化政府基本公共服务职能	113

第五节	切实转变政府经济管理职能与管理方式	117
第六节	完善公共财政体制,推进公共预算改革	120
第五章	改革和优化政府组织结构	134
第一节	大部门体制与经济社会事务综合管理	134
第二节	深化政府机构改革,优化政府组织结构	147
第三节	推进乡镇机构改革	178
第四节	全面推进事业单位分类改革	182
第五节	加强对行业协会、商会等社会组织的管理	188
第六章	健全行政运行机制	194
第一节	完善科学民主决策机制	194
第二节	建立决策、执行与监督适度分离的运行机制	199
第三节	完善行政监督机制	207
第七章	创新政府管理与服务方式	216
第一节	全面推行政务公开	216
第二节	加快电子政务建设	223
第三节	规范和发展行政性服务机构	228
第四节	推进政府流程再造	231
第五节	运用现代行政管理方式	235
第八章	全面推进依法行政	238
第一节	建设法治政府的总体要求	238
第二节	规范政府立法行为	241
第三节	完善行政执法体制、机制与制度	245
第四节	改善行政法治环境	248
第九章	建立行政问责制度	251
第一节	建立行政问责制度的重大意义	251
第二节	我国行政问责制度的进展与探索	254

第三节	建立行政问责制度的对策	257
第十章	推行政府绩效管理制度	265
第一节	推行政府绩效管理的意义	265
第二节	我国政府绩效管理的探索	269
第三节	推行政府绩效管理要重点	273

第一章 行政管理体制改革的战略分析

2007年10月15日,胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》中指出,要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。行政管理体制改革是我国改革开放的重要内容,也是实现社会主义现代化、建设社会主义和谐社会、完善社会主义市场经济体制的根本保证。我们要认真总结我国改革开放以来行政管理体制改革的经验与教训,科学借鉴国外行政管理体制改革的经验,依据我国的国情,积极稳妥地推进行政管理体制改革。

第一节 行政管理体制改革的战略地位

行政管理体制改革在我国改革开放和现代化建设中居于重要的战略地位。行政管理体制改革是全面深化改革开放的关键因素和中间环节,是建立完善的社会主义市场经济体制的重要前提,也是建设社会主义和谐社会的重要举措与必然要求。

一、行政管理体制改革是全面深化改革开放的关键因素和中间环节

行政管理体制改革是各项改革的连接点和交汇点,具有举足轻重的作用。当前,行政管理体制改革处于改革的中心环节,继续深化经济体制改革和其他各项改革,都与深化行政管理体制改革有着紧密的联系;行政管理体制改革既关系到经济体制改革,又关系到政治体制改革,处于改革的中心环节。行政管理体制改革是社会主义民主政治建设 with 政治体制改革的重要内容,又是经济体制改革的关键因素。如果行政管理体制改革不到位,各项改革就很难深入,例如,如果政府职能不转变,行政管理体制改革不到位,完善社会主义市场经济体制也

就无从谈起。因而,新形势下,要以行政管理体制改革为中心,以全面履行政府公共管理职能为重点,整体推进行政管理体制、经济体制改革与政治体制改革。

(一)深化经济体制改革要求主动推进行政管理体制改革的

行政管理体制改革不是孤立的、封闭的,而是与经济体制改革配套进行的,是一个有机的整体。经济体制改革是行政管理体制改革的基础,行政管理体制改革是经济体制改革的重要保证,两者相互依赖、相互配合、相互促进。在以往行政管理体制改革的过程中,行政管理体制改革强调要与经济体制改革相适应,因而带有被动适应的特点。在新时期,我国的行政管理体制改革是全面深化改革和提高对外开放水平的关键,因而必然带有主动推进的特点。

当前,我国的社会主义市场经济体制已经初步建立,需要进一步完善和健全,这就要求继续推进经济体制改革。经济体制改革进入攻坚阶段,不仅要突破经济领域那些关键环节,而且也要攻克那些制约经济体制改革深化的非经济领域的体制障碍,特别是行政管理体制的障碍。经济体制改革的推进,越来越依赖于行政管理体制改革的配套,越来越要求转变政府职能。随着经济体制改革的不断深化和市场经济的发展,政府职能越位、错位和不到位的问题越来越成为制约经济体制改革和经济增长的重要因素。政府对企业投资经营活动直接干预仍然太多,管了很多不该管的事,而政府应该管的事又没有管好,就影响了发挥市场在资源配置中的基础作用。如果政企、政资、政事不分的问题不解决,企业就不能成为真正的市场主体;如果行政性垄断不打破,统一、开放、竞争、有序的现代市场体系难以真正形成;政府职能和管理方式不转变,就不能加强和改善宏观调控、正确处理市场机制和宏观调控的关系。因而,深化经济体制改革,必然要求主动推进行政管理体制改革的。

(二)加强社会主义民主政治建设要求加快推进行政管理体制改革的

随着我国现代化水平的不断提高,政府管理现代化、法治化与科学化的要求日益迫切,要求建立适应市场经济、民主政治和法治国家需要的法治政府、责任政府和高效政府。但是,我国行政管理体制改革滞后,已经成为影响社会主义民主政治建设的重要因素。例如,我国政府与社会的关系有待进一步理顺;政府在依法行政方面还有很大差距,政府机构、职权、编制和工作程序缺乏法定化;行政监督制度还

较为薄弱,内部监督往往“互相礼让”,外部监督难以形成网络,专门监督步履维艰,对抽象行为、决策行为和不作为行为的监督不够、措施不力;实践中广泛开展的行政执法责任制缺乏明确标准,责任追究没有真正落实;政府管理方式和管理手段相对落后,政府管理的科技化、信息化和现代化程度不高,与知识经济时代和城市社会的飞速发展不适应;行政法治水平有待提高,行政民主程度不高,与发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的要求不适应;等等。因此,推进法治政府和责任政府建设,要求采取切实有效措施,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的行政权力运作机制、责任机制与监督机制;要求完善政府向政党负责、政府向人民代表大会负责的制度。

随着人民生活水平、收入水平与文化素质的提高,我国人民群众的政治参与意识不断提高,迫切要求加快行政管理体制改革,切实发展社会主义民主政治。随着改革和发展,人民群众对国家政治和社会生活的参与意识、对权利和利益的保护要求、对自身能力的发挥和自身价值的追求,都呈现出越来越积极的发展趋势和发展期望;人们思想的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强,对民主政治建设提出了更高的要求。作为民主政治建设的一部分,人民群众对政府管理的公开化、民主化也提出了新的要求,要求赋予更多的知情权、参与权,这就要求加快阳光政府和责任政府建设。

因而,在当前,在发展的关键时期和改革的攻坚阶段,行政管理体制改革成为制约各项改革的瓶颈,行政管理体制改革与各项改革的整体性和配套性更强了,难度也更大了。只有加快推进行政管理体制改革,敢于触及经济社会发展中的深层次矛盾和问题,敢于调整错综复杂的利益关系和利益格局,才能从根本上全面深化各项改革。

二、行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的前提条件

深化行政管理体制改革是上层建筑适应经济基础的必然要求。马克思主义基本原理认为,上层建筑对经济基础具有两种反作用:一是与经济基础相适应并对其起促进作用;二是与经济基础不相适应并对其起阻碍作用。当前,我国行政管理体制还存在着与市场经济体制这一经济基础不相适应的地方,一定程度上阻碍了市场经济体制的建立。因而,需要进一步深化行政管理体制改革,以适应完善社会主义市场经济体制的要求。

从历史经验来看,我国市场化改革的过程始终伴随着行政管理体制改革的过程。我国的改革开放是从突破高度集中的计划经济体制开始的,改革开放的过程,就是把高度集中的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制的过程,就是在中国建立一整套新的市场经济运作方式、规章制度、管理模式、行为方式的过程。建立社会主义市场经济体制,首先必须改革传统的行政管理体制,对计划经济条件下形成的传统政府组织结构、权力关系、职能职责与管理模式进行彻底的改革。在我国社会主义市场经济体制建立的过程中,我国的行政管理体制改革不断地深入进行,以适应市场经济发展的需要。为适应市场经济条件下政府管理由直接管理向间接管理的转变、由微观管理向宏观管理、由以行政手段为主向主要依靠经济和法律手段转变,我国对计划经济条件下形成的政府工业经济主管部门进行了持续不断的改革。1998年国务院机构改革中,撤销了机械部、冶金部、化工部、电力部、电子部、轻工总会、纺织总会、石油天然气总公司、石油化工总公司等一批工业经济管理部门和行政性公司、总会,组建由国家经贸委管理的国家局;2001年2月19日,由国家经贸委管理的10个国家局,除国家烟草专卖局外,其余9个全部撤销,变成国家经贸委的内设机构;在国务院撤销9个工业部门的同时,地方也陆续撤销了工业经济管理部门,结束了计划经济条件下形成的由工业经济管理部门直接管理企业的历史。同时,我国还进行了投资体制改革和行政审批制度改革等一系列改革,使政府能够更好地履行经济调节和市场监管职能。我国的行政管理体制改革是主动适应市场经济发展要求而进行的政府改革,目前,我国的行政管理体制改革已经深入到了处理市场经济与公共服务这一根本关系的深层阶段,必须根据市场经济对政府公共管理与公共服务的根本要求,构建适应市场经济的公共行政体制。

当前,全面完善社会主义市场经济体制,要求加快行政管理体制改革。在社会主义市场经济体制框架中,企业制度、市场机制和政府管理体制是三个最重要的组成部分,三者相互支撑、相互补充、相互促进。企业制度是市场经济的微观基础,是创造社会财富的源泉;市场机制是配置资源、调节供需的基本方式;政府是维护公平竞争、保持经济社会稳定的保护者。建立现代市场经济体制、现代企业制度,必然要求建立与之相适应的现代公共行政体制与现代政府制度。加快转变政府职能,继续完善行政管理体制,建设行为规范、运转协调、公正

透明、廉洁高效的行政体系,是党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的重要改革任务。目前,我国政府管理方式、管理体制、管理方法不适应社会主义市场经济体制的矛盾日益突出。新的形势迫切要求彻底改革不合宜的政府管理方式、体制与方法,建立现代政府管理制度。政府管理方式要由直接干预微观经济活动和直接从事经济建设活动向创造公平竞争的市场环境转变,要由政府提供私人产品、直接经营企业、投资竞争性产业向政府提供公共产品和公共服务转变,由主要依靠行政手段进行行政管理向主要依靠经济手段和法律手段进行公共管理转变,由对公民和法人的过多管制向为公民和法人服务转变,由政府体制的局部性改革向“政府再造”和政府“自身革命”的全面转型转变。政府应该把不该管且管不好的事情交给市场、企业、非政府组织,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用;同时,政府要管好应该管而没有管好的事情,对经济和社会生活进行公平和公正的公共管理、为公民和法人提供充足优质的公共产品与公共服务。总之,政府要由生产投资型政府向公共服务型政府转变。

同时,加入世界贸易组织过渡期已经结束,激烈的国内国际竞争要求加快行政管理体制改革,提高政府效率与质量。目前,我国全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成,外商直接投资规模已达到相当水平,我国对外投资也不断增长,提高对外开放的水平和争取国际经济交往活动的主动性,积极利用政府外交手段与政策措施获取更多的国家利益就成为摆在我国政府面前的重要课题。对外开放的挑战首先是对政府管理规则和管理能力的挑战,全面开放的市场经济要求政府管理由具体政策的管理转向统一的规则管理与制度管理,通过制订规则、执行规则、遵守规则,更好地为市场主体提供有效的公共服务。这也要求深化行政管理体制改革,建立社会主义公共行政体制。

三、行政管理体制改革是建设社会主义和谐社会的重要举措与必然要求

科学发展观是我国经济社会发展的重大战略思想和指导方针,是建设社会主义和谐社会和实现全面建设小康社会目标的行动指南。落实科学发展观要求加快推进行政管理体制改革,进一步转变政府职