

行政管理体制改革

新思维

青锋◎著

**NEW THOUGHTS
ON REFORM
OF ADMINISTRATIVE
MANAGEMENT SYSTEM**



法律出版社
LAW PRESS CHINA

行政管理体制改革 新思维

青锋◎著

**NEW THOUGHTS
ON REFORM
OF ADMINISTRATIVE
MANAGEMENT SYSTEM**



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政管理体制改革新思维 / 青锋著. —北京: 法律出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 5036 - 7992 - 6

I. 行… II. 青… 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 003523 号

©法律出版社·中国

行政管理体制改革新思维

青 锋 著

责任编辑 孙东育
装帧设计 李 瞻

开本 A5

版本 2008 年 2 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 永恒印刷有限公司

印张 7.625 字数 183 千

印次 2008 年 2 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939686

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7992 - 6

定价:23.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

我国改革开放以来,特别是随着社会主义市场经济体制的建立和完善,行政管理体制改革就一直是人们关心的热点和重点话题。当然,这并不代表也不说明人们的政治热情高涨,而是经济社会发展要求的反映。其实,这背后的潜台词就是经济基础决定上层建筑,上层建筑必须适应经济基础的发展变化。

改革行政管理体制,说到实处,不外乎就是要解决其自身存在的问题。总的说来,我国的行政管理体制基本适应经济社会的发展和要求,但是仍然呈现出既相适应又相矛盾的态势。这种矛盾或者说适应性,就是当前行政管理体制的根本性问题。行政管理体制改革,就是要解决这个问题。问题就是实际,问题就是改革的对象,问题就是改革的着力点。

当人们把政府机关各种各样的活动抽象成“行政管理”并从体制的角度来探讨改革时,更多的还

是停留在宏观层面上,或者说把这个问题谈论得更抽象,因而,“应然”的理论不乏丰富多彩,但“应然”与“实然”之间的桥梁似乎少有人去建造。用一句大白话来说,就是提要求讲原则多,怎样落实的东西较少。

如果我们换个角度,把抽象的行政管理还原成现实经济社会中看得见摸得着的活动时,我们就会发现,所谓行政管理,在经济社会中不过就是大家熟知的行政许可、行政处罚、行政征收(收费、收税)、行政强制,等等。行政管理体制改革,也就是从机构、职能配置、权力运行机制、相关制度等方面来解决这些活动中存在的种种问题。目前在这些活动中也确实存在不少的问题。我们常常听到有些行政管理者对企业自信地说,我想让谁关门,他就得关门!在现实中也有过这样的事:一个税收征管员,对一个不肯服从其谋私利活动的企业,公开宣称要搞死这个企业,果然,这个企业就被逼得走投无路;也有一些企业依法办理证照最后始终是办不通,想守法都不行。还有些行政机关只动动手中的管理权力,财源便滚滚而来。在我们的交通管理中,以罚为目的,恐怕也是众多人的感受,如此等等。这些阻碍的是经济社会的发展和进步,积累的是对管理者进而对政府的怨恨和社会不稳定的因素以及矛盾,与行政管理的目的正好是背道而驰。记得有一次较大规模的群体性事件,就是因发生纠纷的一方表明自己是公务员身份而引发。这其实就是一个警示和验证。由此我们也可以看到,行政管理体制改革的本质问题,是要解决好调配好公权力的行使与公民权利的关系和权力与利益的关系。

为什么权力与权利、权力与利益关系上会出现一些问题?显然是各种各样的人治在作怪。而对付人治的最有效的办法就是法治。因此,寻求法治化的路径来推动行政管理体制改革、完成行政管理体制改革的任务,就成为现实的、比较好的选择。说比较好,就有相对的意义。也就是说,在诸多路径都有这样那样的不完美的情况下,选择法治化路径相对好些。

如果说法治化是比较符合市场经济和现代社会发展要求的行政管理体制改革的路径的话,那么,行政管理体制改革的法治化路径导向的

目标就是法治政府。当然,人们更期望政府是服务型政府,但是,两个基本的事实恐怕会更加深化我们对这个问题的认识。一方面,国家的起源告诉我们,政府存在的根本理由就是提供公共服务(这也是收税收费的根本理由),不用建设就与生俱来。至于在行政管理活动中的服务理念、方式、方法、态度、作风等等,更多是一种价值观念和行为导向,而这些观念导向在行使权力的愉快和权威感面前是不堪一击的,并且权力与服务在情感和逻辑上也是存在矛盾的。比如,明明是在处罚人,却硬说这是在他服务,还要变成服务型,这显然是人们无法接受的,不仅被管理者接受不了,管理者也不会这样认为吧。正如把权力的行使者说成是公仆,把被管理者说成是主人一样,与现实的反差太大,主人找不到主人的感觉,公仆更不会像公仆。另一方面,当这些为民服务的要求被法律加以固化并用制度限制权力必须这样做时,权力与权利、权力与利益的关系似乎会更加顺畅。所以,按照法治原则运作的政府,在合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致等依法行政的基本要求下进行的行政活动,实际上就把服务的内容真正落实在行动上了,因而就成了行政管理体制改革追求的目标模式,这就是以法治政府为核心包括服务政府、有限政府、阳光政府、诚信政府、责任政府等内涵的多重目标模式。

行政管理体制改革涉及的范围十分广泛,十分复杂。本书主要从行政管理体制改革的几个基本理念入手,从外部关系上集中讨论了行政管理体制存在的问题、改革路径的选择和改革的目标模式,以便深入研究在当前的历史条件下如何进一步改革我国的行政管理体制,以促进经济的发展和社会的和谐与进步。在主要内容上,全书共分为四个部分。

第一部分是行政管理体制的基本含义及其属性与地位的理论研究。这部分主要研究行政管理体制改革的三个基本理念,这既是逻辑起点,也是目前改革行政管理体制需要回答的基本问题。这一部分主要论述了三个问题。一是行政管理体制是什么,并对行政管理体制的内部结构做了简析;二是对行政管理体制改革的属性做了探讨;三是对行政管

理体制改革的地位做了论述。

第二部分是当前我国行政管理体制存在的主要问题的分析和概括。在这部分中,首先对我国行政管理体制目前的总体情况做了基本判断,认为我国的行政管理体制是基本适应我国的经济社会发展和要求的,同时,也存在不适应的一面,而这种不适应性是当前我国行政管理体制存在的主要问题。在此基础上,本书从政府自身的视角、理论的视角、市场主体和社会和谐的视角(亦即行政管理相对人的视角),对我国行政管理体制的不适应问题的具体表现做了分析,使改革更加具有针对性。一是从政府自身的视角看,我国行政管理体制不适应性问题的具体表现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,部门职能交叉、政出多门、权责脱节、监督不力的问题还比较突出;中央和地方的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、执法扰民现象比较普遍。二是从理论的视角看,我国行政管理体制不适应性问题在其四个构成要素上的具体表现为:从行政管理体制的主体结构来看,问题主要是“政府机构设置不尽合理”;从行政管理体制的职能要素上看,政府职能转变不到位是目前整个体制的根本性问题;从体制的运行上看,相关机制不健全是行政管理体制比较突出的问题;从体制的制度要素看,法律制度不够健全和完善是主要的问题。三是从市场主体和社会和谐的视角看,我国行政管理体制不适应性问题具体表现在行政许可(即通常所说的“行政审批”)、行政处罚、行政收费、行政强制等具体行政行为上,核心是行政权力与公民权利、行政权力与利益的关系,形式是乱作为、不作为,执法不规范、不公正、不文明,要害是侵害行政管理相对人的合法权益,后果是不利社会的和谐,妨害经济社会的发展。行政管理体制改革的根本性任务就是要解决这些阻碍经济社会发展的体制性

障碍。

第三部分是对行政管理体制改革路径的探讨。一是阐明了适应性改革是我国行政管理体制改革的基本特征、基本出发点和价值取向的基本观点；二是阐明了行政管理体制适应性改革的路径意义、路径与目标模式的关系；三是对行政管理体制改革的市場化的主张进行了分析；四是对自上而下的改革路径进行了探讨。在此基础上，明确提出法治化是行政管理体制改革的基本路径，阐明了法治化路径的意义以及为什么行政管理体制改革需要法治化路径的问题。同时，进一步论述了行政管理体制如何通过法治化的路径改革：一是以行政执法体制为重点，推进行政管理体制改革的深化；二是以政府职能转变为核心，使行政管理体制真正适应经济社会发展的要求；三是以大力推进相对集中行政处罚权工作作为基本路子，切实解决目前行政管理中存在的多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下、职责交叉、机构膨胀等问题；四是通过立法、执法、法制监督等途径，从行政管理体制的主体、职权、机制、制度四要素方面，进一步深化改革。

第四部分是对行政管理体制改革的目标模式的研究。在这部分中，一是论述了行政管理体制改革目标模式的基本含义和意义；二是对服务型政府论、公共服务和社会管理型政府论、“适度有限权力和有限责任政府”论、“社会回应型改革”论、公共行政模式论等关于行政管理体制改革目标模式的不同理论主张做了简要分析；三是提出了行政管理体制改革目标模式适宜选择以法治政府为中心的多重目标模式的主张，即行政管理体制改革的目标模式，既是法治政府和服务型政府的紧密结合体，也包括了有限政府、阳光政府、诚信政府、责任政府等内涵，是用法治政府来概括的以服务型政府为重要内容的多层次、多结构、多要素的多重目标体系的综合模式。

此外，本书还将有关研究成果和相关调研报告以及改革开放以来历次党的代表大会关于行政管理体制改革的论述一并附上，以供参考。

本书在理论和实际操作层面主要有以下一些创新点。

一是从理论上明确地阐明了行政管理体制的基本概念,并分析了行政管理体制的内在结构,第一次提出了行政管理体制四要素说。本书认为:研究行政管理体制的任务之一,就是对行政管理的结构从宏观上进行解构和描述。对各种具体的行政管理活动进行体制上的抽象,我们可以看到,把谁管理、管什么、怎么管等问题放到体制的语境中考察,所谓行政管理体制,其实就是指由行政主体结构、法定职权、法定管理程序和运行机制等构成的有机体系及其相关法律制度。行政管理体制由四个基本要素构成。行政管理体制,简单地说,也就是行政管理的体系和制度。体系包括主体体系(机构设置、领导隶属关系、组织形态等主体结构)、权力体系(权力配置、义务设定、管理程序和运行机制、保障机制、监督机制等),制度就是规定主体和权力及其相互关系的法律规范以及作为管理依据的法律规范。行政主体、管理权力、相关机制、法律制度构成行政管理体制的四个基本要素。缺少其中任何一个要素,都构不成完整的行政管理体制。从结构这个角度来明确行政管理体制内涵的意义,有利于分析行政管理体制不同部位和相互关系中的问题,有利于加强改革的针对性和有效性,有利于把握改革的着力点、深化度。

二是进一步明确了行政管理体制改革的基本属性,在此基础上提出了一个重要观点:坚持基本政治体制,着力改革行政管理体制,以实现政治体制促进经济社会发展的目标。本书认为:行政管理体制改革属于政治体制改革,是政治体制改革的重要组成部分,这是我们对行政管理体制改革的属性和地位的判断和评述。这种判断,给我们提供了一种探讨和解决问题的思路:在坚持四项基本原则和党的领导、人民当家做主、依法治国三者统一的前提下,在现阶段,可以考虑在基本政治体制不变的原则下集中精力改革行政管理体制,把政治体制改革的着力点放在行政管理体制的改革上,在政治体制改革中凸现行政管理体制改革的作用,通过行政管理体制改革,来达到政治体制的改革促进经济社会发展进步

的目的,来消除妨碍经济发展的体制性障碍,解决社会中存在的矛盾和问题,进一步适应经济体制改革的要求,促进社会的科学发展与和谐、进步,促进民主政治的发展和进步。

三是在深入分析的基础上明确提出我国行政管理体制存在的主要问题是其的不适应性。本书明确提出不适应性是目前我国行政管理体制存在的主要问题,适应性改革是我国行政管理体制改革的基本特征,改革的主要任务就是解决其存在的问题。同时,从不同角度比较全面地分析了我国行政管理体制不适应问题的具体表现及其本质。

四是在分析不同的理论主张的基础上,提出并论证了法治化是行政管理体制改革的基本路径的新观点。本书认为:将法治化作为行政管理体制改革的基本路径,是继本文提出行政管理体制四要素说、行政管理体制改革转换论之后提出的第三个主要理论创新点。以法治化为行政管理体制改革的基本路径,不仅仅只是对行政管理体制改革研究的深化和作出的一种新的概括或者说更加明确的表述,更为重要的是通过法治化的途径,能够把抽象的理论化为可供操作的具体改革实践,能够把原则的要求落到现实生活的实处,能够把宏大的阔论与人民群众关心的切身利益问题结合起来,能够更好地解决行政管理中人民群众感受到的、切身体验到的、迫切需要解决的问题,能够更好地促进经济发展、社会和谐。同时,强调改革的法治化道路,不仅符合现代社会发展的基本理念,而且能够使行政管理体制改革更加规范、有效,有利于解决行政管理中形成的问题的根源,消除经济社会发展的体制性障碍。

五是提出了行政管理体制改革的重心在行政执法体制改革的新观点。本书认为:行政管理体制和行政执法体制的关系是十分密切的。当然前者大于后者,行政管理体制不仅包括内部的行政管理体制而且也包括外部行政管理体制,而行政执法体制的整体性质则主要是行政机关和行政管理相对人之间的外部关系。所以,针对行政管理相对人的外部关系而言,行政管理体制和行政执法体制往往具有很大的同一性。因此,

深化行政管理体制改革必然要重点强调行政执法体制改革。

六是在比较全面论述政府职能转变的基础上,第一次明确提出政府职能转变与推行行政执法责任制相结合的量化路径和可以实际操作的方法。本书提出:把政府职能转变与推行行政执法责任制的梳理工作结合起来,借用梳理的成果,推动政府职能的实质性转变的进程。现在在政府法制工作中有一个重大的突破——现在各级政府在推行行政执法责任制的过程中,进行了一项浩大的工程,即已经把实际的政府职能即对公民法人权利义务有实质影响的、对经济社会发展能够实际控制的法定行政权力,全部梳理完毕,并一一列出,真正摸清了家底。因此,这个成果就使得政府职能转变的研究和实施有了量化的基础,使得政府职能转变在各级行政机关有了具体的实际的可操作性,使得政府职能转变有了切实可行的途径。将这些已经梳理出来并分类列明的政府的职能,由立法机关自己按照“三个有利于”、“三优先原则”的标准进行研究,对不符合这个标准要求和不科学、不合理的权力,按照法律法规立、改、废的程序,或者用新的规定替代,或者予以修改,或者予以废止,这样就可以使政府职能转变工作实质性地大大向前推进。

七是在分析不同行政管理体制改革的目标模式的基础上,第一次提出以法治政府为中心的多重目标模式。本书认为:社会生活既是丰富多彩的,更是纷繁复杂的,作为社会的管理者、代表者,面对的就不可能只是单一的要求和诉求。行政管理体制改革要满足社会各阶层的不同要求,满足社会多元利益的诉求,满足不同公民个人的不同愿望,满足不同市场经济主体的不同追求,满足全球化、现代化、信息化的需要,满足市场经济的发展要求,满足社会民生的吁求,一句话,要满足社会方方面面、各个领域、各种主体、各种利益的要求,因此,行政管理体制改革的目标模式就不可能只是单一的选择,而应当是多重目标模式,多层次内涵的建构。所以,行政管理体制改革的发展方向,既需要适应市场经济的发展,也需要适应社会发展的要求,既需要服务型政府,也需要有限政

府、阳光政府、责任政府等。在理论上建立用法治政府为中心来概括的、以服务型政府为重要内容的、包括了有限政府、阳光政府、诚信政府、责任政府等内涵的多层次、多结构、多要素的多重目标体系的综合模式,比较全面,概括力比较强,也比较符合上述要求。建立符合这种目标模式的体制,就是我国行政管理体制改革努力的方向。

写作本书的动因缘于在政府机关工作的公务员在作为行政管理相对人时的真实感受和理性的思考,而对行政管理体制改革的课题的研究,则对本书的成稿起了进一步的促进作用。在大量的案头工作和调研的基础上,经过艰苦的思索形成了本书的观点,完成了全部写作过程。此外,在此基础上进而也完成了课题报告。尽管都是由作者本人执笔,但是由于有些认识目前还无法统一,本书有许多观点与课题报告的观点还不太一样,当然,这也是很正常的事情。也正是由于本书只是作者的一些不太成熟的观点和看法、主张,不能代表其他同志,更不能把观点强加于人,因此,本书就不能以组织的名义面世了。但是仍然在此感谢我在中央党校一年制中青班的组织员秦节荣老师,给我们作过演讲和指导的中国人事科学研究院院长吴江教授以及课题组的范晓莉、唐军、张希、周先旺、郭浩达、沈爱民、陆志远、陈坚、王宇科、赵莉莎等同学。

本书的面世,还要感谢法律出版社学术分社茅院生社长,在与他的交流和讨论中,他总是以独到的见解、敏锐的眼光、深邃的思想帮助作者完成对问题的分析与判断、思考与表达。同时,对责任编辑孙东育同志也深表谢意,她辛勤细致的工作使得本书更加符合出版规范,从而提升了本书的整体质量和水平。

当然,即便是如此,本书从结构到内容、从观点到文字都还有进一步推敲的余地;有些思考还不够深入,有些论证尚不够严密,有些表述的准确度也不够,因此,望大家不吝批评指正。

青 锋

2007年10月8日于中央党校16楼407室

目 录

第一章 逻辑起点:行政管理体制的基本含义及其属性与地位/3

- 一、行政管理体制结构简析——四要素说/3:
- 二、行政管理体制改革的属性/7
- 三、行政管理体制改革的地位/10

第二章 不适应性:当前我国行政管理体制存在的主要问题/16

- 一、基本适应:对我国行政管理体制的总体判断/16
- 二、不适应性:当前我国行政管理体制存在的主要问题/18
- 三、我国行政管理体制不适应性问题的具体表现:政府自身的视角/23
- 四、我国行政管理体制不适应性问题的具体表现:理论的视角/26
- (一)从行政管理体制的主体结构来分析,主体

2 行政管理体制改革新思维

· 结构上的问题主要是“政府机构设置不尽合理”/26

(二)从行政管理体制的职能要素上分析,政府职能转变不到位是目前整个体制的主要问题/32

(三)从体制的运行上看,相关机制不健全是行政管理体制比较突出的问题/34

(四)从体制的制度要素看,法律制度不够健全和完善是主要的问题/34

五、我国行政管理体制不适应性问题的具体表现:市场主体和社会和谐的视角/36

(一)从相关数据看行政管理体制的问题/36

(二)关于行政许可问题/40

(三)关于行政处罚问题/49

(四)关于行政收费问题/56

(五)行政强制问题/65

六、行政诉讼、行政复议情况统计表简要解读/69

七、问题的归纳与原因简析/75

第三章 行政管理体制改革的路径/78

一、适应性改革:我国行政管理体制改革的基本特征、基本出发点和价值取向/78

二、行政管理体制改革的路径/82

(一)行政管理体制适应性改革的路径意义/82

(二)路径与目标模式的关系/82

(三)路径探讨:行政管理体制改革的市场化/83

(四)路径探讨:自上而下的改革/86

三、法治化:行政管理体制改革的基本路径/88

(一)法治化路径的意义/88

(二)为什么行政管理体制改革需要法治化的路径/88

(三)需要进一步明确几点认识/92

四、行政管理体制如何通过法治化的路径改革/93

- (一)以行政执法体制为重点,推进行政管理体制改革的深化/93
- (二)以政府职能转变为核心,使行政管理体制真正适应经济社会发
展的要求/96
- (三)以大力推进相对集中行政处罚权工作为基本路子,切实解决目
前行政管理中存在的多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低
下、职责交叉、机构膨胀等问题/125
- (四)通过立法、执法、法制监督等途径,从行政管理体制的主体、职
权、机制、制度四要素方面,进一步深化改革/133
- (五)全面推进依法行政,促进改革发展/134

第四章 行政管理体制改革的目标模式/136

一、行政管理体制改革目标模式的基本含义和意义/136

二、关于行政管理体制改革目标模式的不同理论主张/137

- (一)服务型政府论/137
- (二)公共服务和社会管理型政府论/144
- (三)“适度有限权力和有限责任政府”论/144
- (四)“社会回应型改革”论/147
- (五)公共行政模式论/148

三、争辩:选择什么样的目标模式/150

四、多重目标模式:行政管理体制改革目标模式的选择/152

- (一)“法治政府”为主体或者中心的多重目标模式/152
- (二)“法治政府”的法律依据和政策依据/167

附录一:专题研究:邓小平行政管理体制改革的基本思想/170

附录二:专题调研报告:改革行政管理体制,适应经济社会发展/185

附录三:中共十二大以来历次党的政治报告有关行政管理体制改革的 论述/199

深化行政管理体制改革是当前人们关注的重点问题之一。胡锦涛总书记 2007 年 6 月 25 日在中央党校的重要讲话中要求：“加快行政管理体制改革，强化政府社会管理和公共服务职能。”在党的十七大报告中胡锦涛总书记又进一步强调：“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深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，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。健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务。”改革开放 28 年来，我国的行政管理体制改革取得了很大的进展，但是，仍然存在不少问题，因此，很有必要深入研究在当前的历史条件下如何进一步改革我国的行政管理体制，以促进经济的发展和社会的和谐与进步。

