

中南海

ZHONGNANHAI ZHIKU

智库

学习型领导干部读本

>>> >>> 本书编写组编

政府执政能力新课题



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

《中南海智库》简介：

从2002年12月26日至2011年8月23日，9年的时间，中央政治局制度化集体学习已经75次。这些授课内容已由中央编译出版社集结成册，公开出版发行。

虽然中国改革开放的各项工作一直都在进行，但是政治局集体学习后相关重点领域的推进速度明显加快。所以，这种学习不只是简单的知识传递，它对中国各级领导决策都产生了重要影响，也给中国各行各业带来了深刻变化。这些主讲者们事实上就是中国最高决策层的外脑和中央决策智库的核心。

这些授课内容凝聚了各领域顶级专家学者的知识与智慧，囊括了政治经济社会发展的方方面面，既紧扣当前重大问题，又结合中长期问题进行思考和探讨，是领导干部、政策研究人员、专家学者汲取知识与智慧、研究形势与政策的智囊库，是政府制定政策、行政决策的好顾问。

图书在版编目 (CIP) 数据

政府执政能力新课题/《政府执政能力新课题》编写组编.

—北京:中央编译出版社,2012.1

ISBN 978-7-5117-1297-4

I. ①政…

II. ①政…

III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 000808 号

政府执政能力新课题

出版人 和 龔

责任编辑 何 琳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话 (010) 52612345 (总编室) (010) 52612365 (编辑室)

(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)

(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京市后沙峪印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 250 千字

印 张 16

版 次 2012 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 36.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话 010-66509618

各级领导干部必须明白，现在社会各个方面的发展日新月异，人民群众的实践创造丰富多彩，不学习、不坚持学习、不刻苦学习，势必会落伍，势必难以胜任我们所肩负的重大职责，要做合格的领导者和管理者，必须大力加强学习，努力用人类社会创造的丰富知识来充实自己。

——胡锦涛

课程背景

新一届中央领导集体从2002年底开始的制度化的集体学习截至2011年2月已经70次。这是一个来之不易的成果，一种国家的仪式，一个向外界传达这个国家未来发展动向的重要窗口。对于一个拥有7700多万名党员的政党来说，这更是一种政党的精神，一种内化的政治文明的结晶。人们注意到了每次政治局集体学习的主题，媒体也对每次主持学习时胡锦涛总书记的重要讲话进行了重点报道。但很多人可能忽视了这项政治活动背后的一个群体，那就是与中央政治局领导集体面对面，在某种意义上参与和影响中央重大决策的中南海的这些老师们。

这是一群特殊的“老师”。每一位都是精心挑选出的各个领域的翘楚。他们是一个中国精英群体的象征，掌握着学术话语权并直达决策案头。

这是中国顶级学术研究的旗帜。无论是来自中央党校的教授，还是来自中国社科院的研究员，抑或来自国家发改委宏观院等国家重量级研究机构以及重点大专院校的学术领军人物。

这是一个非同寻常的班底。虽然每一次的学习仅仅是一个“带有咨询性的学习”，但其对政策的影响作用不可小觑。既紧扣当前重大问题，也结合中长期的问题进行思考和探讨，所以，这些主讲者们事实上就是中国最高决策层的外脑和中央决策智库的核心。

2002年12月26日，78岁的中国人民大学教授许崇德和39岁的武汉大学教授周

叶中步入中南海怀仁堂，一老一少，一种也许不是特意的安排，但毫无疑问，知识结构和年龄的落差，本身就有着特别的效果。这种结构无疑有助于脑力的震荡和碰撞的激情，而这对于学习本身和学习者来说是最重要的。就是这一天，中共中央政治局首次集体学习宪法。

对于此次授课，《纽约时报》评论称：“中国新一届领导人开创了与专家学者定期磋商的做法，对于中国的许多学者来说，创新远远不是简单的领导风格问题。”

从2002年12月26日至2011年2月21日，8年多的时间，70次授课，间隔少则二十多天，多则一个多月，140位中国各个领域的顶尖专家陆续来到中南海——从学习宪法到基层民主政治建设；从教育、医疗、就业、社会保障等民生话题到气候变化、非典防治以及正确处理新时期人民内部矛盾这样的敏感问题；从世界历史和大国崛起的规律研究到深刻汲取抗战胜利历史经验及回顾南昌起义和井冈山革命根据地的建立；从世界新军事变革的发展态势到国防与经济协调发展；从现代奥林匹克运动和办好北京奥运会到总结世博会经验，海量的知识和信息喷薄而出，震荡着中南海上空的气息。

虽然这些讲座的具体内容没有更多公开的报道，但事实上，这些讲课的专家都是人们耳熟能详的知名学者，他们的观点，他们的研究成果，他们对于一定时期政治经济社会发展的判断，我们都可以在诸多公开的场合看得见听得到。尤其是从中南海讲课回来后，很多主讲专家都会接受一些媒体的采访或者到很多省市去讲课，演讲主题多与在中央政治局集体讲解的主题相近。据此分析，这些演讲、采访等与专家在给中央领导集体学习时的讲授内容，基本观点和主要思想应该是一致的，这就为我们更准确地理解中央的决策，学习和把握中央政治局集体学习的精神有了一个方向。所以，反过来对比学习和研究这些专家的研究成果本身，也是把握中央重大决策思维方式的一个重要的切入点。在某种意义上说，这是一种更有价值的智慧探索。

日本经济战略家大前研一的著作《低智商社会》，将泡沫经济破灭后日本社会的种种问题归因于“集体智商衰退”。大前认为，日本正进入一个“低智商社会”，主要特征是：集体不思考、集体不学习、集体不负责，引起各界的广泛关注。

当今世界，世界多极化和经济全球化深入发展，科技进步日新月异，综合国力竞争的广度和深度前所未有的。面对诸多国际国内的严峻考验，我们必须树立世界眼

光，优化战略思维方式，提高认识和把握国内外发展大势的能力。而这种能力的取得，关键要看学习，因此，党的十七大提出要建设学习型政党的战略目标，党的十七届四中全会专门对学习型政党的建设做出具体的部署。只有坚持学习，我们才能以更加开阔的视野观察世界，正确认识时代特点，以更加开放的姿态面向世界；只有坚持学习，我们才能全面了解世界经济、政治、文化、社会发展趋势，全面了解当代知识创新、科技发明、人文进步情况，才能以更加虚心的态度借鉴和吸收人类文明成果、研究和学习各国发展的有益经验，科学制定符合我国实际的发展战略和政策措施，始终站在时代发展前列。

8年多的坚持，使得这个最初为了增强治国理政能力而进行的集体学习成就了一个学习的国度和一个学习的政党，围绕这些学习的解读和关注越来越多，但我们现在把目光聚焦于她背后那些主讲人的身上，因为“智库”一词已成为他们以及所在机构的代名词。而这些“智库”们因为这个课堂，人生或多或少都受到了影响。早在1994年进入中南海讲课、时年39岁的华东政法学院教授曹建明，如今已是最高检察院检察长；2004年时任同济大学校长的万钢，三年后正式担任中国科学技术部部长，并于2008年任全国政协副主席。

无论如何，政治局集体学习是一个信号，一个加速点。虽然中国改革开放的各项工作一直都在进行，但是政治局集体学习后相关重点领域的推进速度明显加快。所以，这种学习还不只是简单的知识传递。

让我们关注每次集体学习之后中国发生的变化吧。

课程背景 001

CHAPTER 1 001

国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府 2008-02-23

导读 扎扎实实推进服务型政府建设 全面提高为人民服务能力和水平

薄贵利 >>> 003

建立和完善公共行政体制，加强政府公共服务职能

发达国家的公共服务体系及其主要特点 003

建立和完善公共行政体制，是新世纪我国行政体制改革的总体目标 004

增强政府执行力和公信力 013

高小平 >>> 016

“以人为本，一切为了人，为了人的一切，为了一切人”

行政管理体制改革和服务型政府建设的历程回顾：三阶段、三大步 017

建立服务型政府是行政管理体制改革的方向和目标 019

服务型政府建设的国际经验借鉴 025

CHAPTER 2 033

我国社会主义基层民主政治建设研究 2006-11-30

导读

提高社会主义基层民主政治建设水平 保证基层人民群众直接行使民主权利

徐勇 >>> 035

基层民主已形成基本框架，有待延伸和拓展

我国基层民主政治建设的历史进程 036

我国基层民主政治建设的基本特点 042

乡镇民主的启动与突破是基层民主的延伸与扩展 047

赵树凯 >>> 051

基层民主：构建和谐社会的重要保障

基层民主是社会主义民主最广泛的实践 051

建立新的基层民主政治秩序，需要以法治建设为根本途径 055

扩大参与是基层民主发展的重点 058

CHAPTER 3 065

坚持科学执政 民主执政 依法执政 2006-06-29

导读

坚持科学执政 民主执政 依法执政

张志明 >>> 067

超越“运动”模式探索制度建党的科学途径，跳出“历史周期率”的支配

中国共产党提出“三个执政”的背景、意义及问题 067

执政党建设形成科学布局 073

按照科学思想和制度来执政是科学执政的本质特征 075

卓泽渊 >>> 078

建设法治国家是中国特色社会主义建设道路上的伟大创举

探索和推进符合中国国情的民主执政方式 078

改革开放 30 年的法治历程 079

依法执政：党执政方式的历史性跨越 083

CHAPTER 4 091

行政管理体制改革和完善经济法律制度 2005-12-20

导读 积极稳妥推进行政管理体制改革 加快转变政府职能 提高行政效率

马怀德 >>> 093

加快推进行政管理体制改革，建设法治政府

行政管理体制改革的历程与经验 094

国外行政管理体制改革的主要做法 098

我国行政管理体制改革的主要任务 102

法治政府特征及建设途径 110

史际春 >>> 112

弘扬经济法精神，建设经济法治社会

市场经济是法治经济，社会主义市场经济需要法治 113

经济法与经济法治 117

问责制在中国经济法中的地位 121

CHAPTER 5 129

全球气候变化和我国加强应对气候变化能力建设 2008-06-27

导读 走可持续发展道路 加强应对气候变化能力建设

罗勇 >>> 131

切实加强应对气候变化的能力建设

- 全球气候变暖 131
- 气候变暖对人类可持续发展构成严重威胁 137
- 气候变化的各方应对 140
- 中国要不断提高应对气候变化的能力 147

何建坤 >>> 150

发展低碳技术，应对气候变化挑战

- 中国应对全球长期减排目标的对策 150
- 顺应世界潮流，发展低碳经济，打造未来的综合竞争能力 152
- 我国应对气候变化面临的挑战和任务 155
- 我国发展绿色经济、实现低碳发展的思考与对策 158

CHAPTER 6 165

国外安全生产的制度措施和加强我国安全生产的制度建设 2006-03-27

导读 坚持以人为本 切实把安全生产工作抓细抓实抓好

范维澄 >>> 167

构建公共安全科技体系，保障社会经济良性运转

- 我国渐趋重视公共安全问题 168
- 三条主线贯穿公共安全科技研究 171
- 发展公共安全科技和产业任重道远 173

刘铁民 >>> 175

优化监管机制，加强执法监察，保障安全生产

- 安全生产的形式与挑战 175
- 优化安全生产监管机制 179
- 执法监察是安全生产的治本之策 182

CHAPTER 7 191

实现 2020 年我国控制温室气体排放行动目标 2010-02-22

导读 胡锦涛强调进一步做好应对气候变化各项工作

潘家华 >>> 193

积极参与气候变化谈判，低碳转型提升气候变化应对能力

中国气候谈判的走向与中国的选择 194

中国在应对气候变化上展示了负责任的大国形象 198

低碳转型，不仅仅为了适应气候变化 201

徐华清 >>> 203

正确认识减排目标，开展碳交易试点

如何认识我国的减排目标 203

减排目标如何实现 208

开展碳交易、碳税试点 210

国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府

2008-02-23

授课专家：

国家行政学院薄贵利教授

中国行政管理学会高小平研究员

导读

扎扎实实推进服务型政府建设 全面提高为人民服务能力和水平^①

中共中央政治局2月23日上午进行第四次集体学习，中共中央总书记胡锦涛主持。他强调，建设服务型政府，是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求，是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。要在经济发展的基础上，不断扩大公共服务，逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系，切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，更好地推动科学发展、促进社会和谐，更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

中共中央政治局这次集体学习安排的内容是国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府。国家行政学院薄贵利教授、中国行政管理学会高小平研究员进行了讲解，并谈了对我国建设服务型政府的意见和建议。

^① 胡锦涛：推进服务型政府建设 提高为民服务能力 and 水平 [EB/OL]. (2008-02-23) http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/23/content_7655336.htm.

中共中央政治局各位同志认真听取了他们的讲解，并就有关问题进行了讨论。

胡锦涛在主持学习时发表了讲话。他指出，为人民服务是党的根本宗旨，是各级政府的神圣职责。党和政府的一切工作，归根到底都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。建设服务型政府，根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务，重点是保障和改善民生。要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的要求，围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标，创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共服务设施建设，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。

胡锦涛指出，建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为人民群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。要优化政府组织结构，加强公共服务部门建设，推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度，完善公共服务监管体系，加快法治政府建设，全面推进依法行政，依法规范政府职能和行政行为。要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用，支持社会组织参与公共服务和社会管理，形成公共服务供给的社会和市场参与机制。要完善公共财政体系，调整财政收支结构，扩大公共服务覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群众，增强基层政府提供公共服务的能力。要创新社会管理体制，努力实现管理与服务有机结合，在服务中实施管理，在管理中体现服务。要全面加强公务员队伍思想建设、作风建设、能力建设，加强公务员制度建设，不断提高公务员为人民服务的能力和水平。各级政府工作人员特别是领导干部要牢记全心全意为人民服务的宗旨，大力增强公仆意识，切实转变工作作风，努力做到思想上尊重群众、感情上贴近群众、行动上深入群众、工作上依靠群众，时刻把群众的安危冷暖放在心上，多为群众办好事、办实事，真正做到为民、务实、清廉。

胡锦涛指出，建设服务型政府，需要各级党委和政府共同努力。要增强建设

服务型政府的紧迫感和责任感，切实把建设服务型政府列入重要议事日程，制定工作规划，确定重点任务，加强领导，精心组织，积极推动，不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究，深入分析新情况新问题，及时总结实践经验，认真借鉴国外有益做法，促进服务型政府建设。

薄贵利

建立和完善公共行政体制，加强政府公共服务职能

薄贵利，国家行政学院公共管理教研部主任，教授。研究领域为中国公共行政、人力资源开发与管理。

其主要社会兼职有全国县级行政管理研究会副理事长，全国行政学教学研究会秘书长，2005年11月17日被北京大学聘为兼职教授，2006年9月被北京大学聘为博士生导师。

代表性著作有《国家战略论》、《集权分权与国家兴衰》等。代表性论文有《继续推进政府机构改革》、《全面建设小康社会与改进地方政府管理》、《国务院机构改革五大重点》、《在政治文明建设中加强政府文明建设》、《政府文明建设的理性思考》、《实施人才强国战略亟待解决的几个问题》等。

主持的主要课题有：1997年主持国家社科基金课题《计划经济向市场经济过渡时期中央与地方管理权限划分的再调整》；2001年主持国家社科基金课题《跨入新世纪中国地方行政体制改革研究》。

享受国务院政府津贴。

发达国家的公共服务体系及其主要特点^①

国家行政学院课题组对发达国家的公共服务体系进行了系统的研究，将其分为2

^① 国家行政学院课题组. 关于公共服务体系和服务型政府建设的几个问题 [EB/OL]. (2010-05-31)
<http://www.gdpas.gov.cn/index.htm>.

大类：“公平与效率兼顾型”的公共服务体系和“公平主导型”的公共服务体系。

“公平与效率兼顾型”的公共服务体系

“公平与效率兼顾型”的公共服务体系以美国、德国和日本为代表，是一种把政府公共补贴与工作贡献以及运用市场机制有机结合的制度模式，其主要特点是在政府调节分配的前提下，建立起以个人自助为主，政府补助、商业保险为辅的公共服务体系。

日本的公共服务体系虽然是模仿西方国家建立的，但也带有鲜明的本国特色。如公共服务体系建设的指导理念一直以服务经济发展需要为前提，鼓励个人为企业和社会辛勤工作，重视个人、家庭在社会服务方面的作用，强调劳资关系的和谐等。与西方一些发达国家相比，日本的社会保障在国家财政支出中所占比例较低，社会福利水平也低于西欧一些国家。

“公平主导型”的公共服务体系

“公平主导型”的公共服务体系以英国、法国和北欧国家为代表，这种体系把公平作为首要价值理念，强调以政府为主体，实行对全民的普遍保障。该体系遵循“全民普及、公平公正”的原则，覆盖面广，服务项目多，层次高，服务体系比较健全。

英国作为资本主义福利国家早期的代表之一，其公共服务体系建设既有欧洲福利国家的典型特征，注重公平性，将基本公共服务惠及全民，又有20世纪70年代以来通过改革引入市场竞争机制的特征。具体来说，英国公共服务体系的主要特点：一是普遍性和全面性。二是公民导向。三是重视发挥公务员在公共服务中的重要作用，认为公务员是保证公共服务质量、提高公共服务效率的关键，注重采用激励公务员积极性和能动性的方式来改善公共服务。

法国的公共服务体系比较完备，覆盖面广，全国99%的人口被纳入社会保障体制。与西欧其他国家相比，法国雇主承担的社会保障税份额较大，负担较重，导致法国劳动力成本高于其他西欧国家，影响了法国企业的竞争力。

建立和完善公共行政体制，是新世纪我国行政体制改革的总体目标

我国的行政管理体制是在计划经济基础上形成和确立的，其突出弊端是政企不分、政事不分、政社不分、政资不分，各级政府都管了许多不该管、管不了也管不

好的事，导致政府权力过分集中，机构庞大，人浮于事，职责不清，权责脱节，官僚主义严重，工作效率低下。这些弊端，经过多次改革，得到了有效的抑制和调整，但并没有从体制上根本消除。

随着社会主义现代化建设的全面展开，对原有的行政管理体制进行修修补补，已经不能适应社会主义现代化建设的新形势。社会主义市场经济的日趋完善，社会主义民主政治和依法治国的稳步推进，社会文化和社会结构的深刻变革，要求政府管理体制必须转型，即由行政管理体制走向公共行政体制。

公共行政体制的内涵与特征

公共行政体制，即执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，生产公共物品，提供公共服务，满足社会公共需求的政府组织体系和行政管理体制。在现代社会，公共行政的主体是各级政府，公共行政的对象是社会公众，包括公民、企事业单位和各种社会组织。公共行政的主要职能是管理公共事务，提供公共物品和公共服务，满足社会的公共需求。公共行政体制下的政府是民主政府、服务政府、公平政府、法治政府、分权政府、责任政府、廉洁政府和效能政府。现代政府这些基本特征，是公共行政体制的基本要求和必然反映。

薄贵利教授总结了在中国与传统的行政管理体制相比，公共行政体制的主要特征有以下几个方面：

(1) 经济基础不同。市场经济是多元主体公平竞争的经济。它要求充分发挥市场在资源配置中的基础性调节作用，与此相适应，政府主要在公共领域发挥作用，而不能干预纯私人领域的事务。

(2) 政府性质不同。在公共行政体制下，政府是社会公共利益的代表，是公共的政府，而不是哪个行业、哪个集团的代表。政府由选民选举产生，对选民负责，受选民监督。

(3) 管理体制不同。市场经济是一个天然的分散化的决策系统。适应市场经济发展和现代化建设的需要，公共行政体制必然是合理分权的管理体制，包括政企分开、政事分开、政社分开，也包括中央与地方的合理分权。

(4) 政府职能不同。在市场经济条件下，市场在资源配置中起基础性的调节作用。公共行政体制下政府不再是全能政府，而是有限政府。政府的主要职能，是维护公民的合法权益，管理公共事务，生产公共物品，提供公共服务，满足社会的公

共需求。

(5) 政府类型不同。公共行政体制体现的是顾客本位和民本位，服务是其本质属性和主要职能，因此，公共行政体制下的政府是服务型政府。

(6) 管理方式不同。在公共行政体制下，政府主要运用法律手段和经济手段管理经济和社会，既要依法行政，又要阳光行政——政府制定的法律、法规和各项政策，必须提前向社会公布，不公布的不能实行。

(7) 政府责任不同。在公共行政体制下，政府首先要对下负责对选民负责，以此为基础将对下负责与对上负责有机地统一起来，建立责任制政府。在责任制政府下，各级政府都要对自己作为或不作为的行为负责。

(8) 政府规模不同。建立在计划经济基础上行政管理体制，由于无所不包，无所不揽，必然致政府规模庞大，机构重叠，人浮于事。在公共行政体制下，政府是有限的，因此，政府机构及其工作人员必须精干。

(9) 服务对象不同。公共行政体制要公正、公平地对待所有的服务对象，既包括国有企业、集体企业，也包括民营企业、外资企业；既包括市民，也包括居住在广大农村的村民，甚至还包括居住在中国的外国公民。

由行政管理体制走向公共行政体制是必然选择

薄贵利教授认为由行政管理体制走向公共行政体制，是社会主义经济、政治、文化和社会变革的必然要求，也是在新形势下科学、合理、有效地发挥政府作用的必然选择。

从经济发展的要求来看，社会主义市场经济是多元主体公平竞争的经济，它要求政府必须从那些不该管的事务中退出来，集中人力、物力、财力和精力，管好公民、企事业单位、社会团体和社会民间组织管不了、管不好和不该管的事务，即社会公共事务，为经济社会发展创造良好环境，而不能随意干预和侵犯其他主体的合法权益。

社会主义民主政治和依法治国要求平等、公平地保障公民的合法权益，有效防止公权侵犯民权，消除各种特权现象。作为一种政治形态，社会公共民主所集中的是社会公共意志，所代表和维护的是社会公共利益。行政是政治的重要组成部分，同时，也是政治的执行系统。既然我国所要发展的社会主义民主政治是社会公共民主政治，那么，它必然要求公共行政体制与之相适应、相协调、相配套。

建立和完善公共行政体制，是社会治理结构变革的必然要求。我国社会治理结构已经从过去的政府单一治理结构向社会多元自治治理结构转变，村民自治、社区