

创建服务型政府

——应对全球化挑战

- 政府理念企业化
- 政府职能市场化
- 政府服务社会化
- 政府权力分散化
- 政府行政民主化

周大仁 著

国家社会科学基金项目

创建服务型政府

CHUANG JIAN FU WU XING ZHENG FU

——应对全球化挑战

YING DUI QUAN QIU HUA TIAO ZHAN

周大仁 著

中共中央党校出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

创建服务型政府:应对全球化挑战 / 周大仁著:
北京:中共中央党校出版社,2005.5
ISBN 7-5035-3178-9

I. 创… II. 周… III. 国家机构-职能管理-
研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 024474 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄 100 号

电话:(010)62805800(办公室) (010)62805816(发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

武汉武铁印刷厂印刷装订

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:14.5

字数:245 千字

定价:29.80 元



作者简介

周大仁，男，1938年10月出生于湖北京山，享受国务院特殊津贴的专家。1962年毕业于华中师范大学中文系。全国哲学社会科学党史党建学科规划评审小组成员，全国党建学会、科社学会理事，中国行政管理学会常务理事，湖北省行政管理学会会长；兼任中共中央党校教授、研究生责任导师，中共中央党校邓小平理论研究中心特约研究员，湖北省社会科学院特约研究员，华中师范大学兼职教授，并应邀到美国、法国、澳大利亚、越南等国讲学。周大仁教授主要著作有《党校与党的建设》、《学习理论，增强党性》、《当代中国的马克思主义》、《社会主义本质研究》、《共和国之星》、《小城镇建设与公共管理改革》等；主编有《干部教育手册》、《科学社会主义概论》、《新时期共产党员的党性修养与锻炼》、《党性、党风、党纪教育读本》、《当代世界政治与经济》、《现代行政管理学》、《当代党的建设概论》等著作和教材。其中不少获全国党校系统、省和国家优秀成果奖。



本书的主旨是通过改革，创建服务型政府。围绕这一目标，作者从政府职能、政府机构、政府运行、政府监督等六个大的方面进行了深入的研究。而这一切又始终围绕着“立党为公、执政为民”这一社会主义政府的本质来展开，体现了邓小平理论和“三个代表”重要思想。作者以世界的眼光和宽阔的视野，纵观历史与现实；运用现实的材料和生动的案例，给人以实感和启发。全书结构严谨，逻辑缜密，具有应用性、指导性、可操作性。

序

进入 21 世纪,世界正在发生深刻变化。世界多极化和经济全球化继续在曲折中发展,科学技术进步日新月异,以经济发展为基础、以科技进步为先导、以人才竞争为重点的综合国力竞争越来越激烈。世界各国政府为适应世界快速发展变化的要求,使国家在竞争中处于有利位置,掀起一波又一波的改革浪潮。一些国家特别是一些发达国家在政府公共管理上不断进行理论创新、制度创新和实践创新。我国加入世界贸易组织以后,为迎接经济全球化的挑战,党中央和国务院更加重视公共行政体制改革。2004 年 4 月,国务院出台了《全面推进依法行政实施纲要》,2004 年 7 月 1 日又开始实施《行政许可法》。这一系列行政法律、法规把行政体制改革作为政治体制改革的重要组成部分,与政府体制改革同步推进,实施阳光政务,并且取得了明显的成效。为了在 21 世纪头 20 年实现建设全面小康社会的宏伟目标,我国政府行政体制改革还必须按照“立党为公、执政为民”的要求,继续深入。

《创建服务型政府》是周大仁教授承担的 2002 年度国家社会科学基金项目“全球化与我国政府公共行政改革”的最终研究成果。全书分为三篇共十章。上篇两章,比较全面系统地介绍了当今世界经济全球化的发展趋势、主要特点以及在这种全球化大背景下各国政府改革的理论与实践。中篇六章,比较系统地研究了政府职能、政府机构、政府决策、政府运行、政府监督、政府人员六个方面的体制改革,改革的目标取向是要创建服务型政府,迎接全球化的挑战。改革的指导思想是坚持邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,坚持“立党为公、执政为民”的原则,依法行政,为人民群众提供更好的服务。下篇两章,附录了国务院颁发的《全面推进依法行政实施纲要》和《中共武汉市委、市人民政府关于深化行政管理体制改革的实施意见》,具有明显的现实性和可操作性。

《创建服务型政府》一书,着眼于全球化背景下中国政府公共行政体制改革,围绕着创建服务型政府这个主题,从理论和实践、历史和现实的结合上进行了深入的研究,提出了对策,特点比较鲜明。

第一,世界眼光,视野宽阔,把中国政府公共体制改革放在全球化的大背景下

进行研究。《创建服务型政府》不仅对当今社会世界经济全球化进行了深入分析,而且把全球化对中国经济社会的发展,特别是对中国政府的公共管理体制提出的挑战进行了深入分析;同时,也对席卷当今世界的公共行政管理体制改革的理论和实践进行了分析,中国政府的公共行政管理体制改革就是在这个背景下进行的,视野宽阔,具有时代性。

第二,具有较强的思想性、现实性和针对性。《创建服务型政府》一书的主旨是通过改革,创建服务型政府。围绕这一目标,作者从政府职能、政府机构、政府决策、政府运行、政府监督、政府人员等六个大的方面进行了深入的研究。而这一切又始终围绕着“立党为公、执政为民”这一社会主义政府的本质来开展,体现了邓小平理论、“三个代表”重要思想和以人为本的科学发展观。

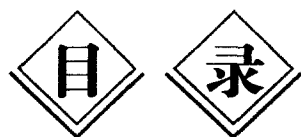
第三,《创建服务型政府》对当前正在进行的政府体制改革具有很强的指导性。作者在论述政府职能、机构、决策、运行、监督和公务员的改革时,把历史和现实结合起来,运用了许多翔实的材料、生动的案例、具体的图表,给人以实感和启发,应用性、指导性、可操作性较强。

第四,《创建服务型政府》全书分上、中、下三篇。上篇从经济全球化的产生、发展、特点和风靡全球的公共行政改革入手,论述中国政府公共行政面临的形势与挑战,这是中国政府公共行政管理体制改革的背景与前提。中篇集中研究论述了中国政府公共行政体制改革,从政府职能、政府机构、政府决策、政府运行、政府监督、政府人员等六个主要方面加以展开,而这六个方面的改革又始终围绕着创建服务型政府这一核心问题进行,中心明确、重点突出。下篇主要用《武汉市全面深化行政管理体制改革的实施意见》来印证,步步推进。全书结构严谨、逻辑缜密、语言简洁、可读性强。

公共行政管理体制改革是一个庞大的系统工程,涉及到方方面面,而且市场经济条件下的社会主义国家政府体制也没有先例可循;西方发达国家公共管理的理论和实践,其合理部分当然可以参考借鉴,但不能照抄照搬。中国有中国的特点,中国公共行政管理应该具有中国特色。对此还需要作者和广大公共行政管理的理论工作者和实际工作者继续深入地研究和探索。

夏书章

2004年12月13日于广州中山大学



序	夏书章 1
---------	-------

上篇 经济全球化——21 世纪世界发展大趋势

第 1 章 经济全球化	3
一、经济全球化溯源与内涵	3
二、经济全球化是市场经济发展的必然趋势	6
(一) 资本追求利润是产生经济全球化的内在动力	6
(二) 科技革命发展成果是经济全球化的物质基础	7
(三) 国际组织大量涌现是经济全球化的发展条件	10
(四) 跨国公司全球扩张是经济全球化的主要载体	11
三、经济全球化的主要表现	13
(一) 生产的全球化	13
(二) 金融的全球化	14
(三) 贸易的全球化	14
(四) 劳务的全球化	16
(五) 信息的全球化	17
四、树立经济全球化的正确理念	18
(一) 全球化是世界发展的必然趋势, 必须适应它	18
(二) 全球化从总体上促进世界的发展, 必须欢迎它	19
(三) 全球化是一把“双刃剑”, 有利有弊, 必须驾驭它	20

第2章 全球化时代世界政府改革	21
一、全球化时代世界政府改革的主导理论	21
(一)公共选择理论	21
(二)新公共管理理论	22
(三)治理理论	23
(四)企业型政府理论	23
二、西方政府未来的四种治理模式	23
(一)市场化政府模式	24
(二)参与式政府模式	24
(三)弹性化政府模式	24
(四)解制型政府模式	25
三、全球化时代西方政府改革的实践趋势	26
(一)政府理念——企业化	26
(二)政府职能——市场化	27
(三)政府服务——社会化	28
(四)政府权力——分散化	28
(五)政府管理——电子化	29
(六)政府行政——民主化	30

中篇 迎接全球化挑战,创建服务型政府

第3章 政府职能——在转变中提升服务	35
一、政府理念创新	36
(一)从“管制政府”走向“服务政府”	37
(二)从“权力政府”走向“责任政府”	37
(三)从“无限政府”走向“有限政府”	38
(四)从“人治政府”走向“法治政府”	39
(五)从“神秘政府”走向“透明政府”	39
二、政府职能转变的历史回顾	40
(一)1978年12月至1992年10月,职能转变的开始时期	41

(二)1992 年 10 月至 2002 年 10 月,职能转变的飞跃时期	42
(三)2002 年 11 月至 2004 年 10 月,职能转变的创新时期	43
三、政府转变职能需要解决的主要问题	44
(一)政府职能错位、越位、缺位、虚位突出	44
(二)政府层次过多、规模过大、成本过高	45
(三)政府机构改革不到位	45
(四)政府职能交叉、分散	45
(五)政府权力部门化,部门权力利益化	46
(六)政府行政审批过多过繁过滥	46
四、政府职能再定位	46
(一)转变政治职能——从人治到法治	47
(二)转变经济职能——从计划到市场	48
(三)转变社会职能——从管制到服务	49
五、政府转变职能的途径	50
(一)转移职能	50
(二)合并职能	51
(三)下放职能	51
(四)设立新的职能	51
六、政府转变职能的突破口——行政审批制度改革	51
(一)贯彻《行政许可法》,深化行政审批制度改革	51
(二)继续清理和切实减少审批项目	53
(三)积极推进审批方式改革,为社会提供良好服务	53
(四)建立行政审批的管理、运行和监督机制	54
第 4 章 政府机构——精干、高效、便民	55
一、我国政府机构改革的回顾	55
(一)1954 年政府机构改革	55
(二)1958—1959 年政府机构改革	56
(三)1965 年政府机构改革	57
(四)“文化大革命”期间政府机构大变动	57
(五)1982 年政府机构改革	57

(六)1988 年政府机构改革	58
(七)1993 年政府机构改革	59
(八)1998 年政府机构改革	60
(九)2003 年政府机构改革	61
二、政府机构改革的目标、原则和任务	65
(一)改革的目标	65
(二)改革的原则	65
(三)改革的任务	66
三、政府体制创新——结构扁平化的战略构想	69
(一)减少政府层次是现代化的必然要求	69
(二)实现政府体制结构扁平化的战略构想	71
第 5 章 政府决策——科学化、民主化、法制化	78
一、政府决策——政府行政的首要环节	78
(一)政府决策的科学内涵	78
(二)政府行政决策的特征	80
(三)决策关系人民的福与祸	81
(四)全球化时代需要决策的科学化、民主化、法制化	83
二、政府决策的历史演进与现状分析	86
(一)我国政府决策取得的主要成就	86
(二)我国政府决策存在的主要问题	89
(三)实现决策科学化民主化的重大意义	91
三、建立健全科学化民主化的决策机制	93
(一)政府决策的目标取向	93
(二)政府决策的基本原则	94
(三)政府决策的基本要求	96
(四)建立健全决策跟踪反馈和责任追究制度	104
第 6 章 政府运行——依法行政、高效便民	107
一、依法行政——建设法治国家的必然要求	107
(一)我国依法行政的基本经验和存在的问题	108
(二)全面推进依法行政的指导思想和目标	110

(三) 依法行政的基本原则和基本要求·····	111
二、理顺行政执法体制,规范行政执法行为·····	112
(一) 加强政府立法工作·····	113
(二) 规范政府执法行为·····	114
三、推进政府运行机制创新·····	115
(一) 推行电子政务,提高行政效率·····	115
(二) 建立和完善应对突发事件的危机管理机制·····	129
(三) 政务公开——创建廉洁高效的服务型政府·····	136
第7章 政府监督——创建服务型政府的保证 ·····	142
一、只有人民监督政府,政府才不会懈怠·····	143
(一) 历史的教训应当记取·····	143
(二) 监督政府的目的和作用·····	144
(三) 政府监督存在的主要问题·····	145
(四) 牢固树立权为民所用的理念·····	148
(五) 监督政府的重要意义·····	150
二、权力运行到哪里,监督就延伸到哪里·····	153
(一) 严格执政党对政府的监督·····	153
(二) 严格人大对政府的监督·····	154
(三) 严格政协的民主监督·····	158
(四) 严格司法监督·····	158
(五) 严格内部监督·····	160
(六) 严格公民的监督·····	160
(七) 严格社会舆论监督·····	161
第8章 政府人员——建设高效廉洁、执政为民的公务员队伍 ·····	163
一、我国公务员制度的形成、现状和存在的问题·····	163
(一) 公务员制度的形成·····	163
(二) 公务员制度的特点·····	165
(三) 公务员面临全球化的挑战·····	167
二、完善公务员制度,推进人力资源管理·····	169
(一) 加强公务员队伍建设是当务之急·····	169

(二) 推进人力资源管理	171
(三) 从传统的人事管理走向人力资源开发	172
三、建设执政为民、廉洁务实的公务员队伍	173
(一) 建设高素质公务员队伍,树立正确的理念是关键	174
(二) 以提高行政能力为核心,全面加强公务员队伍建设	176
(三) 加强公务员培训,开发人力资源	180
四、加强政风建设,创建服务型政府	182
(一) 必须加强政风建设	182
(二) 树立廉洁高效、勤政务实的政风	183
(三) 树立良好政风,关键是要采取过硬措施	184

下篇 法规与案例

第9章 依法行政的重要法规	189
一、创建服务型政府的行动纲领	189
二、附录:《全面推进依法行政实施纲要》	191
第10章 案例 武汉市深化行政管理体制改革	202
一、中共武汉市委、武汉市人民政府关于深化行政管理体制改革的 实施意见	202
二、市委办公厅、市政府办公厅关于做好2004年深化行政管理体制 改革目标任务落实工作的通知	209
参考文献	219
后记	224

面对经济、科技全球化趋势,我们要以
更加积极的姿态走向世界。

——江泽民

上篇

经济全球化

——21 世纪世界发展大趋势

经济全球化

资本追求利润 是产生经济全球化的内在动力
科技革命发展成果 是经济全球化的物质基础
国际组织大量涌现 是经济全球化的发展条件
跨国公司全球扩张 是经济全球化的主要载体

全球化时代的政府改革

政府理念——企业化
政府职能——市场化
政府服务——社会化
政府权力——分散化
政府管理——电子化
政府行政——民主化

第1章 经济全球化

人类社会进入到20世纪80年代以后,特别是90年代以来,一个全球发展的新趋势——经济全球化席卷全世界。它不仅深刻影响着世界各国经济的发展变化,而且影响到世界的政治、文化、外交、军事以至社会生活方式等方方面面,把分散割裂的世界连成一个关系密切的地球村。和平与发展是时代的主题。经济全球化在曲折中发展,科学技术日新月异,综合国力竞争异常激烈,世界正发生着新的深刻变化,各国政府的公共行政管理,也因此发生了深刻的变革,并且出现了所谓超国家行政。面对来势汹涌的经济全球化浪潮,世界各国政府都从各个方面研究对策,实施新的举措,以便在世界的激烈竞争中居于有利的地位。中国共产党第三代领导核心江泽民同志2001年7月《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》中,就鲜明地提出,顺应时代发展的潮流,借鉴人类政治文明的有益成果,“使经济全球化达到共赢和共存的目的”。^①因此,深入研究经济全球化趋势不仅是关系到政府公共管理体制和运行机制改革的问题,而且是一个关系党和国家前途命运的十分紧迫的理论和实践问题。

一、经济全球化溯源与内涵

“全球化”一词,最早是1985年美国经济学家T.莱维在他的著作《市场的全球化》中提出来的。他在文章中分析了20世纪70年代以后世界经济的巨大变化,把产品、服务、资金和技术在世界性生产、消费和投资领域中扩散称之

^① 《江泽民论中国特色社会主义》,中央文献出版社2002年版,第535页。

为“全球化”。^①

今天人们所说的“全球化”，原意是指“经济全球化”。

自 T. 莱维提出“全球化”这个概念以后，很快在全球各国政府文件和报刊中被广泛引用，各种研究“全球化”的文章、著作如雨后春笋充斥各种媒体和出版物。全球化问题已经进入政治、经济、文化、军事、公共行政等各个领域的辩论核心。

什么是全球化？不同国家、不同政党、不同文化背景的人，却有着不同的解释，众说纷纭，莫衷一是。

比较流行的观点是：

世界经合组织认为：“全球化是一个过程，在这个过程中，市场、技术和通讯形式都越来越具有全球化的特征，民族性和地方性在减少。从这个意义上讲，每天发生的无数有关技术选择、市场结构、通讯形式的决定都在推动着全球化的发展。从世界角度来看，全球化能够促进经济效益的提高，扩大世界产出；全球化可以提高规模经济效益，带动经济的更大增长。全球化有某种结构效益，会引起消费结构从中央到地方的变化；全球化有某种技术效应，会刺激各种技术的开发与研究，因此会有某种产品效应，推动新的产品的生产和消费。但是对于具体国家的具体行业来说，可能会促进减少它的增长。这就要看是哪种技术、有哪种政策背景等。即使每个领域发生的变化都很值得注意，最重要的还是要观察这些变化总体上为一个国家经济带来了什么，为全球经济带来了什么。”^②

1990 年经合组织 (OECD) 前首席经济学家 S. 奥斯雷特称“全球化”主要是指生产要素以空前的速度和规模在全球范围内自由流动，以寻求适当的位置进行最佳的配置。这意味着跨越民族、国家、政治、疆界的经济活动的扩展，以及世界经济中各国的经济开放度的增加，相互依赖关系的加深。它强调生产要素在世界范围内的自由流动和合理配置，逐步以致最终完全消除国家间的各种壁垒，使其互相渗透、互相依存进而不断加深，从而实现经济上的全球一体化。

① 吴兴南、林善炜著：《全球化与未来中国》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 8 页。

② 黄卫平、朱文辉：《走向全球化》，法制出版社 2001 年版，第 309 页。