

中国改革
攻坚丛书

政府职能

转变

攻坚

杜钢建 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

D630.1
D812

坚丛书

政 府 职 能

转变攻坚

杜钢建 著

GAI GE GONG JIAN



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

001025/02

D630.1

D812

图书在版编目 (CIP) 数据

政府职能转变攻坚/杜钢建著. —北京: 中国水利水电出版社, 2005

(中国改革攻坚丛书)

ISBN 7-5084-2521-9

I. 政… II. 杜… III. 国家机构-行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 121268 号

书 名	政府职能转变攻坚
作 者	杜钢建 著
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京安锐思技贸有限公司
印 刷	汇鑫印务有限公司
规 格	787mm×1092mm 16 开本 19.5 印张 333 千字
版 次	2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷
定 价	35.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

中国改革攻坚丛书

编辑委员会

总顾问 马 凯

顾 问 (按姓氏笔画为序)

乌 杰	王东进	王梦奎	厉以宁	朱之鑫	冷 溶	吴敬琏
宋晓梧	李君如	李剑阁	杨启先	邵秉仁	陈佳贵	陈锡文
郑新立	洪 虎	高尚全	萧灼基	彭 森	潘 岳	

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 邹东涛

主 编 邹东涛

编委会委员 (按姓氏笔画为序)

马役军	孔泾源	文盛堂	王 元	王一鸣	丛 明	石小敏
刘 伟	刘世锦	刘福垣	宋 则	张汉亚	张国祚	李 元
李 扬	李连仲	李保民	李晓西	杜钢建	杨宜勇	迟福林
邱晓华	陈东琪	周天勇	林毅夫	范恒山	郑秉文	党国英
顾海良	高培勇	曹玉书	阎晓宏	黄浩涛	谢煜桐	樊 纲
魏 杰						

总序

郑东滨

党的十六届三中全会作出的《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》，提出了改革攻坚和完善社会主义市场经济体制的任务。2004年，中共中央印发了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，哲学社会学者应该进一步加强对改革理论和改革实践的“双重探索”，为完成新的时代课题和历史使命作出应有的贡献。我国的改革开放是邓小平同志开创的伟大事业，“中国改革攻坚丛书”的组编和出版是对邓小平同志诞辰百年的最好纪念。

一、中国经济体制改革为什么能够稳操胜券

20世纪70年代后期的中国，是在政治上、思想理论上发生了巨大变化的中国，是社会主义事业经历了20多年艰难曲折的中国，是经过了10年“文革”全局性混乱之后何去何从的中国。社会主义的优越性被蒙上了一层厚重的阴影，从而产生了“四大危机”：信仰危机，信心危机，信任危机，信誉危机。在“四大危机”面前，我们党还能成为领导我们事业的核心力量吗？社会主义事业还有前途吗？马克思主义旗帜还能高高飘扬吗？我们别无他途，只有改革这一条路可走。这是生死攸关时刻唯一可选择的道路。

如果我们对过去20多年的改革进行一个全面的回顾和深刻的透视，那么，改革的脉络、轮廓及其规律性，就清晰地展示在我们的面前：从改革的进程来说，是从农村走向城市；从改革的程度来说，是从简单走向复杂；从改革的方式来看，则有三种情况：一是自下而上的改革，二是自上而下的改革，三是上下结合的改革。

我国的改革首先是被农民的饥饿逼出来的，因此，农村的改革自然成为我国经济体制改革的起点。当农村家庭联产承包责任制取得巨大成功之后，改革就自然地延伸到城市。以搞活国有企业为中心任务的城市经济体制改革，是典型的上下结合式的改革。职工希望通过改革提高工资和奖金水平，

地方和中央政府都希望通过国企改革增加财政收入，并稳定和增加就业岗位。所有制改革也是自下而上进行的，尤其是非公有制经济，走了一条开始限制、逐步放开、然后蓬勃发展的“无心插柳柳成荫”的道路。

与改革相并列，而且当改革改不动而对改革起“倒逼”作用的开放，是“自上而下”进行的。因为无论是经济特区的建立，还是中国加入世界贸易组织（WTO）的谈判，都是先由中央政府决策，然后再从上到下贯彻实施的。政府审批制度的改革也是自上而下进行的。

客观地说，当我国改革开放的帷幕刚刚拉开的时候，究竟怎样改，心里并不完全有底。为确保改革稳操胜券，提出了“摸着石头过河”。曾有人说这是“瞎子摸象”。但正是“摸着石头过河”，我们摸出了门道，到达了胜利的彼岸。在错综复杂的国内国际环境中，为什么我国的改革开放能够稳操胜券？这在世界上被称为“中国之谜”。怎样解开“中国之谜”呢？

第一，从政治层面上看：① 我国存在一个强有力的政党，及其富有权威的中央政府。这是中国改革开放走向成功的重要政治前提。② 我国人民群众与党和政府有着密切的血肉联系，在改革开放中始终把人民群众的利益放在首位，这是改革开放取得伟大成就的坚实基础和铜墙铁壁。③ 坚持社会主义初级阶段理论，始终把经济建设放在中心地位，这是把改革开放大业不断推向前进的可靠保证。

第二，从思想理论层面上看：① 坚持解放思想、实事求是的思想路线，坚决破除教条主义和本本主义，一切从中国国情出发；② 大胆学习和引进国外的学术思想、科学技术和管理经验，吸收和借鉴人类社会的一切文明成果。

第三，从改革开放的战略层面上看，我国改革开放自始至终高度重视并认真处理以下三大关系：① 改革、发展、稳定三者之间的关系；② 效率与公平、先富后富与共同富裕的关系；③ 物质文明、政治文明、精神文明和法制建设的关系。

第四，从改革开放的战术和策略层面上看：① 不搞强制性制度变迁，而搞诱致性制度变迁；② 不搞“激进式”改革，坚持“渐进式”改革。

今日中国改革的“薄冰”已经越过，旧体制的“坚冰”已经打破，新体制的构架已经初步形成。经过 20 多年之探索，今日之改革与早中期的改革已经有了很大的不同：其一，从改革的宽度和幅度看，已经从过去的单项突破发展到整体推进；其二，从改革的深度来看，已经从过去的机制转换发展到制度创新；其三，从改革的操作方式来看，已经从过去的政策推进发展到法律规范；其四，从改革的指导思想来看，已经从过去的“摸着石头过河”

发展到“划着船过河”或“顺着桥过河”；其五，从改革的理论认识水平来看，正在不断地从改革的“必然王国”向改革的“自由王国”迈进。

二、必须对改革攻坚的时空条件有一个理智清醒的认识

要进行改革攻坚，就必须高屋建瓴地深刻分析改革攻坚面临新的历史条件。对于理性的、成熟的领导者、政治家、思想家来说，不仅要看重过去改革成就之辉煌和经验之丰富，更要关注今日之问题和未来之挑战。我们宁可把问题看得复杂些，而不能小看或简单化；宁可把困难想得多一些，而不能盲目乐观；宁可把道路想得曲折些，而不能异想得康庄平直。今日的改革与起始时期相比，固然是宽松多了；但从另一个角度来看，恐怕又要复杂得多、严峻得多。

我国的经济体制改革，是从易到难、从外围到内核的方式推进的，经过20多年的改革，好改的、容易改的，差不多都改过了，该“啃”的“肉”基本上都啃完了。留给现在和今后改革攻坚的任务，大都是难度大的环节和问题，是啃硬骨头。这正是“改革攻坚”的题中应有之意。

我国当前和今后改革攻坚的对象和内容发生了多方面的变化。经济体制改革的对象是原有的计划经济旧体制，但原有计划经济旧体制不可能是永远没完没了的存量。改革开放的过程是一个不断“破旧立新”的过程，每一改革时点建立的新体制因素，在实践中都存在着对这种新体制的不断检验。其过程有两种情况：第一种情况是，当实践证明这种新体制因素符合生产力发展的需要，它就会继续保存和完善；第二种情况是，当实践证明这种新体制因素符合了一段时间生产力发展的需要，但后来又成为进一步发展生产力阻碍时，客观上则要求再革除这种“新体制”因素。对这种“新体制”可称之为“过渡性体制”。可以把旧体制分为两个亚类：一个是“旧的旧体制”，即改革开放之前的计划经济体制；二是“新的旧体制”，即改革开放过程中的“过渡性体制”。随着改革时间的延续和改革程度的加深，“旧的旧体制”逐步减少了，而现存的旧体制大都属于“新的旧体制”。这就要求在今后的改革中，不断探索对不同的旧体制改革的途径、方法和举措。

在改革过程中客观上存在着两个规律：一个是“改革边际收益递减规律”；另一个是“改革边际成本递增规律”。在改革开放早期，改革的成本比较低，由于那时人们的收入水平非常低，国家对人民也具有“还账”责任，该成本一般都由国家支付。随着改革的深化，难度越来越大，成本就越来越高，国家已不能完全支付，逐步下移到地方、部门和个人支付。无论是“改革边际收益递减”，还是“改革边际成本递增”，都会使人们对改革产生消极

和“利差”的预期，从而减少参与和支持改革的热情。

在新的 21 世纪继续推进改革开放，说到底是要进一步促进经济和社会的发展，但我国当前和未来一个时期的发展还面临着一系列严峻问题。例如：① 地区经济发展不平衡，特别是东西部差距还比较严重，在短时间还不可能解决；② “三农”问题比较突出，农民收入增长缓慢，一些家庭甚至返贫；③ 收入差距过大，分配制度不完善，社会财富越来越严重地向少数人集中，弱势阶层无论是经济地位还是社会地位都被严重边缘化，这引起了低收入阶层、低收入地区、低收入行业的人不满；④ 就业问题十分严重，一些下岗和失业人员觉得似乎是改革砸了他们的饭碗；⑤ 严重的腐败现象是人民群众最为不满的问题；⑥ 经济社会转型期的不确定性增加了人们的心理负担。

随着改革的不断深入，人民群众的理性预期发生了深刻变化，对改革的期望值也会越来越高。由于各种问题的存在，以至于产生对改革的不满和“骂声”。一方面，人们普遍承认改革开放带来了巨大变化；另一方面，有些人、有些社会阶层也在对改革发泄怨气和不满。实际上，在改革开放的整个过程中，都在某种程度上存在着群众的意见和“骂声”。早在 20 世纪 80 年代后期，就有“端起碗吃肉，放下碗骂娘”之说。当时有许多人特别是领导干部对此很不理解，觉得在 20 世纪 60 年代人们即便是勒紧裤腰带也是“端起碗喝稀汤，放下碗歌颂党”；现在有肉吃了，反而骂娘，真是人心不古、贪心不足了。

应该以实事求是的态度来看待这些怨气、不满和“骂声”：首先应该看到，人民群众能够宣泄自己的怨气和不满是社会进步的表现，表明随着改革开放的深入，民主气氛增强了；还应该进一步看到，人民群众的怨气、不满和“骂声”，还可能是社会进步和发展的动力。认真倾听这些意见和“骂声”，着力于解决当前社会存在的一些突出问题，就能够推动经济社会的发展。同时也要使全社会都知道，任何历史发展过程都不可能是尽善尽美的，旧的矛盾解决了，还会产生新的矛盾。矛盾的产生→解决→再产生→再解决→……，这个过程永远不会完结，这就是历史发展的辩证法。

三、实现改革攻坚的重大战略转变

20 多年前，中国共产党和中国人民经过认真总结历史经验，在“什么是社会主义？怎样建设社会主义？”的反思中探索经济社会发展规律，在政治上、思想上、经济实践上实现了“三大战略转变”：政治方面实现了从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的转变；思想路线方面实现了

从教条主义和“两个凡是”到“实践是检验真理的唯一标准”的转变；在经济体制改革的实践方面实现了从“计划经济体制”向“社会主义市场经济体制”的转变。今天，要进行改革攻坚，完善社会主义市场经济体制，也必须要进一步探索改革攻坚的重大战略转变。

第一，从“政府主导”向“市场主导”的战略转变。世界上，大多数战后实行赶超战略的国家和地区，在走向市场经济道路的一段时间内，实行的都是政府主导型市场经济，一般也都取得了经济起飞的积极成效。如南美洲诸国、亚洲“四小龙”等，而以亚洲最为典型。中国在从计划经济走向市场经济的过程中，政府在资源垄断、对国民经济决策和调控方面保持了较大的权力，尤其是在计划和价格控制范围大幅度缩小过程中，保留或又新设置了项目审批权，使得中国的“政府主导型市场经济”的特色尤为明显。自 20 世纪 90 年代以来，几个因素大大冲击和挤压了政府主导力量。一是民营经济的超常规发展大大增强了市场的自控和主导力量；二是加入 WTO 谈判的国际压力使中国在关税、政府补贴等方面进行调整，逐步与国际接轨；三是近几年我国审批制度改革的攻坚也迈出了较大的步伐。加入 WTO 之后，中国在国际贸易中也经常遭遇摩擦，蒙受了不少损失。美国、欧盟等从自身的利益出发，在“中国的市场经济地位”问题上发难。我们固然不能跟着这些国际势力的指挥棒转，但改革也要积极主动地向前开拓，实现从“政府主导”向“市场主导”的战略转变。

第二，从“笼统公有制主体”向“适应性、差别性、功能性公有制主体转变”的战略转变。20 多年来，一方面，在改革的理论探索中争议和分歧最大的是所有制；另一方面，在改革的实践中取得成就最大的也是所有制。可以说，所有制改革是我国整个经济体制改革的“珠穆朗玛峰”和“马里亚纳海沟”。我们在理论上早已达成了这样一种共识：生产力标准是判断所有制优劣的根本标准。党的十五大第一次明确提出了“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的基本经济制度。党的十六大则用两个“毫不动摇”进一步肯定了公有制经济与非公有制经济的平等关系。这为我们在公有制问题上进一步与时俱进奠定了理论基础。一是“公有制优越性”的内涵要与时俱进。过去我们认为，无论什么行业和产业公有制都具有绝对的优越性。实际上，在不同的行业和产业，不同的所有制其适应性和优越性是不一样的。对于竞争性行业，特别是竞争性中小企业，公有制特别是国有企业，显然不具有适应性和优越性，而非公有制具有比较明显的适应性和优越性。对于非竞争的或社会公益行业，非公有制经济则不具有适应性和优越性了，而主要应由公有或国有企业承担。二是“以公有制为主体”的内涵也要与时俱进。过

去长期对公有制“主体”基本上是从“数量”上来理解的。实际上在市场经济体制下，各种不同的所有制经济其发展数量及其比例关系是不能人为地规定的，而是由市场竞争决定的。如果要人为地规定甚至限制某种所有制经济的数量，那只会限制以致破坏生产力的发展。因此，“数量型公有制为主体”要不失时机地走向“功能型和质量型公有制为主体”。因此，在所有制方面应该从“笼统地坚持公有制为主体”向“适应性、差别性、功能性公有制主体转变”的战略转变。

第三，从“效率优先，兼顾公平”到“市场主要管效率，政府主要管公平”的战略转变。旧的计划经济体制出现的普遍难题和顽疾是经济效率低下，因而改革伊始我国就正确地提出和实行了“效率优先，兼顾公平”的方针。但在改革开放 20 多年后，无论是经济效率还是收入差距都有了较大的变化。一方面，随着经济效率的提高，社会财富有了巨大增加；另一方面，收入差距也有了较大的扩大，形成了社会弱势阶层，从而产生了新的社会矛盾。固然，我们不能一般地反对收入差距，因为收入差距是激励效率的重要杠杆。但收入差距过大则会影响社会公平和稳定。把收入差距控制在多大程度既有利于保持经济效率，又不损害社会公平和影响社会稳定，这不仅与各国的经济发展水平有关，而且也与各国的历史文化传统有关。在有着“不患寡而患不均”传统文化的中国，在效率与公平的关系方面要与时俱进，“效率优先，兼顾公平”要不失时机地转变为“市场主要管效率，政府主要管公平”。

第四，从“整体上搞活国有经济”向“整体上搞活国民经济”的战略转变。在改革初期我们正确地提出了“搞活国营企业”是经济体制改革的中心环节。20 世纪 80 年代中期以后实行了国营企业的“两权分离”的改革，“国营企业”的提法就被“国有企业”所取代。到了 20 世纪 90 年代初中期，有了“从整体上搞活国有企业”的提法，于是随之有了“从整体上搞活国有资本”、“从整体上搞活国有经济”、“资本经营”、“资本重组”的提法及其实践。但以上所有提法都囿于“国有企业”。现在，“国退民进”的趋势还在进一步发展，非公有制经济将继续进一步发展。无论是国有经济还是其他经济，都是我国国民经济整体的不可缺少的重要组成部分。因此，“从整体上搞活国有经济”就应当及时向“从整体上搞活国民经济”转变。这一字之改，反映了我国改革攻坚的新突破。

第五，从“单纯 GDP 增长发展观”向“科学发展观”的战略转变。发展是硬道理，大力促进 GDP 的增长，这是解决一切社会问题的关键。但走过改革发展 20 多年的中国，我们对“发展”二字有了更新更深的认识，小

康社会建设和科学发展观的提出就是这方面的一个重大成果。人类发展观有一个不断进步、不断拓展的过程。第二次世界大战之后，从殖民地半殖民地解放和独立出来的贫穷落后国家面临的首要任务是发展经济，消除贫困，改善民生，增强国力。大多数发展中国家都确立了以 GDP 增长为目标的发展战略。这种在“经济的”就是“合理的”观念支配下的发展政策，导致了资源浪费、贫富悬殊、产业畸形、生态恶化、债台高筑等问题。而平民教育、劳动保护、社会福利、医疗保健、城乡协调等与人民利益息息相关的因素，都被经济快速增长的代价牺牲掉了。党的十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”，客观上要求尽快走出单纯 GDP 崇拜，实现从“单纯 GDP 增长发展观”向“科学发展观”的战略转变。

第六，从“以经济建设为中心”向“以制度建设为中心”的战略转变。党的十一届三中全会实现的从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”伟大战略转变的意义无论怎样赞扬都不足为过。随着社会主义市场经济体制的基本建成，经济发展的动力逐步从“政府主导”转向了“市场主导”。在这种条件下，党和国家的职能不在于直接去推进经济发展，而主要是“制度建设”。一个良好的、有效的制度是建立规范、有序市场经济体制的坚实基础，也是推进生产力发展根本的、首要的因素，只要全心全意“盯住制度”，社会主义市场经济体制完善了，其神奇力量足以使整个社会的积极性、主动性、创造性充分发挥，从而使社会财富充分涌流。因此，“以经济建设为中心”要不失时机地向“以制度建设为中心”转变。这样就引出了下面的话题：“改革攻坚与政治文明”。

四、改革攻坚与政治文明

对中国社会的“诊断”和“治疗”，不能像西医那样头痛医头，脚痛医脚，而要像中医那样，进行全面地辨证施治。我国的改革是以经济体制改革为起点和基础的，但经济体制改革的进一步深化遇到了“瓶颈”，这就是政治体制改革的滞后。

党的十六大提出了“政治文明”建设的任务，相应地，2004 年第十届全国人大二次会议正式把“政治文明”写入《中华人民共和国宪法》（修正案），这是我国改革开放 20 多年的必然成果。“政治文明”的入宪，为加快政治体制改革奠定了坚实的理论和法律基础。

由于政治体制改革具有较大的不确定性和风险性，因此，我国过去的改革在政治体制方面持非常谨慎的态度，经济体制改革相对超前些，政治体制改革则相对滞后些，这种经济体制改革的“理性超前”和政治体制改革的

“理性滞后”，是过去的条件决定的，也是改革取得巨大成就的重要条件。我国今后将要进一步加快政治体制改革的步伐，但这个改革也必将走一条渐进式的道路。

一个完备的法制体系是政治文明的基本内容，也是完善的社会主义市场经济体制的根本游戏规则。世界经济发展史证明，自发的市场机制不可能实现“帕累托最优”，只可能出现“坏的市场经济”。从计划经济体制向市场经济体制的成功转轨，实际上是从人治规则向法治规则的转轨。

但政治体制改革又不等于法制建设，其主要内容包括四个：一是法制建设，二是权力结构和制衡的改革，三是吏制的改革；四是行政体制的改革。权力结构的改革是政治体制改革的核心，其主要任务是，建立系统完备的权力监督制衡机制，使权力的运作高度透明，以防止有人利用公共权力谋私腐败。

吏制问题，即干部特别是领导干部的选拔、任用和淘汰问题，是全党和全国人民特别关心的问题。我国这些年出现的“跑官”问题、“数字升官”、“虚假政绩升官”问题，引起党员和人民群众的普遍不满，这当然存在着干部队伍的道德教育问题，但更重要的是个干部人事制度问题：是钦定制还是民主选拔制；是任人唯亲还是任人唯贤；是任人唯庸还是任人唯能。

政治体制改革的目标，是要通过权力的监督制衡、吏治的改革和行政机构的改革，实现社会主义民主。但需要明确指出的是，经过政治体制改革所建立的政府是一个民主、高效、廉洁的政府，而并不是一个弱政府，更不是要削弱中央政府的权威，而是要有利于强化这种权威。

强化中央政府的权威与增强党的执政能力是密切联系在一起的。对于我国这样一个发展中的、幅员辽阔、民族众多、情况复杂、变数很多的国家，要实现民族团结、国家统一和富强，增强党的执政能力和强化中央政府的权威极其重要。这不仅有利于防范民族分裂主义、地方分庭抗礼和地方保护主义，而且对国民的团结奋斗具有心理上的强化和凝聚作用。

中国过去曾经历了数千年“分久必合，合久必分”的动荡历史，这种周期性的历史震荡给社会、给人民带来了巨大的灾难。要避免这种恶性周期，必须要有一个富有权威的执政党和中央政府。必须了解这样一个客观规律：一个国家任何时候都同时存在向心力和离心力。执政党和中央政府强大时，向心力大于离心力，国家统一、完整、稳定和富强；否则，离心力大于向心力，国家四分五裂。要排除离心力这种潜在的分裂力量，必须保持一个富有权威的执政党和中央政府。

从整个世界范围来看，国家的地域统治范围同其他国家的政治、经济权

势影响范围是交织在一起的，这种相互依存把各国不平等地联为一体。而在愈演愈烈的国际竞争中，一些国家总想把祸水和不幸引向别的国家，尤其有些发达国家总想把祸水和不幸引向中国，从而抑制中国的崛起。在这种世界格局中，只有执政党和中央政府富有权威，才能带领人民凝聚在一起坚强地屹立于世界民族之林。但富有权威和能力的执政党和中央政府，不是要替代市场、地方政府和部门，而是要把职能重点转到宏观决策和调控方面来，建立“国家—地方—企业 and 市场”的有机体，使各个方面协调有效地运行和发展。

2004 年 8 月 8 日

作于北京

目 录

总序

邹东涛

第一章 政府职能转变与行政体制改革	1
第一节 加快行政管理体制改革	1
第二节 政府角色错位必须得到纠正	6
第三节 过渡期政府改革的展望	7
第四节 改革政府的基本任务	11
第五节 加大制度创新力度, 深化药品监管体制改革	16
第六节 国外药品监管体制比较	22
第二章 政府职能转变与机构改革	38
第一节 政府机构改革的回顾	38
第二节 新一轮政府机构改革	42
第三节 走向综合监管: 机构改革的亮点	48
第三章 政府职能转变与行政审批改革	53
第一节 维护统一市场经济秩序	53
第二节 中国、韩国、日本规制改革比较研究	63
第三节 大力推进反腐败	94
第四节 政府能力建设与规制能力评估	101
第四章 政府职能转变与干部人事制度改革	113
第一节 人才资源开发要求加快体制改革	113
第二节 干部切莫“走马灯”	117
第五章 政府职能转变与加强依法行政和保障公民权利	120
第一节 改革与立法并举, 彻底规范行政收费	120
第二节 进一步规范行政收费行为	122
第三节 关注孙志刚案是全社会的事	125

第四节	加强制度建设,树立政府信用·····	127
第五节	加强公民请愿权利的保障制度·····	145
第六节	明宪直法与司宪督政·····	161
第六章	政府职能转变与地方政府改革·····	164
第一节	民主选举与乡镇地方自治·····	164
第二节	国外城市政府治理模式及其借鉴意义·····	166
第三节	完善咨询顾问制度,推进决策民主化·····	179
第七章	政府职能转变与完善监督制度和政治问责制·····	186
第一节	强化财政监督职能·····	186
第二节	强化政治问责制·····	213
第三节	降低行政成本与建立政策评价系统·····	223
第八章	政府职能转变与危机管理·····	226
第一节	非典危机呼唤加快体制改革·····	226
第二节	政府在灾害管理中的职责和法律责任·····	229
第三节	我国灾害危机的管理·····	245
第四节	社会危机处理与谈判沟通·····	257
第九章	政府职能转变与信息公开和电子政务·····	273
第一节	政府信息公开制度·····	273
第二节	电子政务的法律体系·····	282
参考文献	·····	288

第一章 政府职能转变与行政体制改革

第一节 加快行政管理体制改革

党的十六届三中全会提出,要深化行政管理体制改革,合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权,加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。全面推进经济法制建设,加强执法和监督,确保法律法规的有效实施。

一、依法行政,高度重视政府组织法的作用

现行行政体制的根本弊端在于宪法对各级政府行为缺乏直接效力,甚至发生政府不遵守宪法的行为,从而出现政府法制和政令不统一,部门主义和地方保护主义现象严重,难以形成统一的市场经济秩序。要解决好这些问题,正确的对策应当是依宪治政与司宪督政。

回顾改革开放以来的历次机构改革,最大的问题在于不重视组织法的作用,没有实行依法定机构,依法定编制。因此,机构改革始终摆脱不了精简—膨胀一再精简—再膨胀的怪圈。从国务院机构改革来看,1983年改革机构减为61个,到1986年膨胀到72个。1988年改革减为65个,到1993年膨胀到86个。1993年改革减为59个,到1997年又有所膨胀。1998年机构改革以来,机构和人员均又有所增加。历届政府机构改革与依法治国和依法行政的要求有很大的差距。政府机构设置不依法进行的结果是严重损害了法律的尊严。从组织法建设来看,现在的政府组织立法状况还不如20世纪50年代。当时各级政府都有相应的组织法规。如《中央人民政府政务院及所属各机关组织通则》、《省人民政府组织通则》、《大城市区人民政府组织通则》、《县人民政府组织通则》、《乡人民政府组织通则》等。1954年宪法制定后,除了两部组织法外,还制定了各部委组织简则或工作条例。

相对而言,现行两部政府组织法还存在一些问题。一是法律规定过粗。《中华人民共和国国务院组织法》简称《国务院组织法》只有11条规定,在没有实施细则的情况下,许多问题难以操作解决。二是两部政府组织法对政府授权过大。根据《国务院组织法》,国务院可以不经全国人大批准自己设



立直属机构和办事机构。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府地方组织法》简称《地方组织法》，省级政府的厅局委员会等工作部门的设立、增加、减少或合并，由本级政府报请国务院批准。地方政府组织设置缺乏地方人大的有效制约。三是两部组织法对政府职能界定不清，各级地方政府职能没有本质区别。四是机构设置程序不明，为编制系统的暗箱操作留有很大空间。五是机构设置与财政关系不明，机构设置缺乏财政约束。

二、认真贯彻《中华人民共和国行政许可法》，规范政府收费行为

《中华人民共和国行政许可法》（简称《行政许可法》）的颁布和实施，将对行政收费行为起到有效的制约作用。该法规定，所有实施行政许可的工作人员不得向申请人提出任何利益上的要求，原则上实施行政许可不收费。这意味着今后没有法律收费依据的行政许可不能向申请人收取费用。该法甚至明确规定提供申请表格都不许收费。

行政乱收费现象在许多地方是普遍存在的。某些地方领导一上任，就得到处筹钱“保工资，保稳定”，抓住什么钱用什么钱。前几年对北京地区6个国有企业调查表明，这些企业所承受的来自各个政府职能部门的收费项目，多达206项。其中有节日摆花费、亮灯费、禁烟牌费、驱赶叫花子费、精神文明建设费、精神文明知识大赛培训费、树木打药费、排放雨水河道清淤费、河道维修排水费、旧人防拆除补偿费、卫生费、保洁费、道路清扫费、门前三包卫生罚款、环卫设施费、修垃圾站费、垃圾桶购置费、垃圾清运费、委托垃圾渣土清运费、垃圾缴纳费、门前三包责任书镜框工本费，等等。

全国几乎所有的政府部门都在收费，而交通公路收费项目和收费金额约占45%~50%，还不包括其他乱收费。要进一步减少行政收费项目。对已经取消的收费项目继续收费的，一律按乱收费查处。为强化社会监督机制，各地区在公布收费项目基础上，实行收费项目、收费依据、收费范围、收费标准及收费监督电话等公告制度。要全面清理整顿目前在公路和城市道路、桥梁、隧道上设置的所有收费站。凡不符合规定的，一律取消，并限期拆除收费设施。收费标准过高的要坚决降下来。清理整顿后，对符合条件需保留的道路收费站点，要在2003年底前重新办理审批手续，重新核实收费期限和收费标准。各省（自治区、直辖市）人民政府要对本行政区域内收费公路、城市道路及收费站加强监督管理，对经批准在道路上设置的所有固定收费站实行集中公告。各收费站均应公布设站的行政审批文件、工作范围、收

