

王文发 主编

Zhashi Shenru Xuelilun  
Wushi Chuangxin Cufazhan

中共黑龙江省直属机关党校优秀论文集

# 扎实深入学理论 务实创新促发展

黑龙江人民出版社



**扎实深入学理论  
务实创新促发展**

中共黑龙江省直属机关党校优秀论文集

黑龙江人民出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

扎实深入学理论 务实创新促发展/王文发主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009.7  
ISBN 978-7-207-08384-5

I. 扎… II. 王… III. 社会主义建设模式—中国—文集  
IV. D616-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 131256 号

---

责任编辑:姚虹云

装帧设计:张 涛

## 扎实深入学理论 务实创新促发展

Zhashi Shenru Xue Lilun Wushi Chuangxin Cu Fazhan

主编 王文发

---

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 [www.longpress.com](http://www.longpress.com)

电子邮箱 [hljrmcbs@yeah.net](mailto:hljrmcbs@yeah.net)

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 5.625

字 数 130 千

版 次 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-08384-5/D · 1089

定 价 13.80 元

---

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

## 目 录

|                                     |         |
|-------------------------------------|---------|
| 透过发达国家公共部门改革看我国行政体制改革与<br>发展 .....  | 张 亮(1)  |
| 如何提高政府公信力 .....                     | 周萍萍(16) |
| 贯彻落实科学发展观 构建和谐社会的有力司法保障<br>.....    | 赵秀华(25) |
| 以科学发展观指导检验检疫部门 扶持地方经济提速<br>增效 ..... | 西 安(32) |
| 以科学发展观指导税收工作 服务经济社会发展大局<br>.....    | 李滨生(43) |
| 关于黑龙江省新型工业化进程中企业自主创新的对策<br>研究 ..... | 吴 尉(51) |
| 我省农业产业化经营势在必行 .....                 | 李红伟(60) |
| 生态文明重在科学<br>——浅论林业的科学发展 .....       | 李茂军(65) |
| 全面贯彻落实科学发展观 进一步完善我省科技事业<br>管理 ..... | 李 诚(78) |
| 让通信信息产业为和谐社会发展保驾护航<br>.....         | 李建军(87) |
| 贯彻十七大精神 吸引海外学人为国家现代化建设              |         |

|                         |             |
|-------------------------|-------------|
| 作贡献 .....               | 任保夷(98)     |
| 以科学发展观统领国企信访工作全局 努力构建和谐 |             |
| 企业 .....                | 栾文迪(106)    |
| 打造强势媒体 推进和谐文化建设 .....   | 李秋岩(113)    |
| 浅谈媒体在和谐社会建设中的角色实现 ..... | 侯琳(124)     |
| 坚持以科学发展观统领新时期团的工作和建设    |             |
| .....                   | 李树治(130)    |
| 用科学发展观指导矿政管理工作          |             |
| .....                   | 双宝 张婷婷(137) |
| 浅析新时期公务员创新能力的培养与提高      |             |
| .....                   | 赵金平(145)    |
| 加强机关党员干部学习教育工作之我见 ..... | 王立(157)     |
| 以科学发展观强化基层工商人员落实“四个统一”  |             |
| .....                   | 朱显廷(163)    |

## 透过发达国家公共部门改革 看我国行政体制改革与发展

◎ 张 亮

背景:20 世纪最后的 20 余年,为迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战以及提高政府回应性,西方发达国家、新兴工业国家、原苏联东欧国家及发展中国家,都卷入了改革浪潮中,形成了全球范围的公共部门改革潮流。几乎所有改革的一个共同点,就是打破传统官僚制理论和模式的束缚,尝试运用新的理论和工具对公共管理进行根本性或方向性调整,以提高政府效率和公共服务水平。

我国目前仍处于由计划经济向市场经济的转型时期,市场经济的发展要求政府转变职能,建立起一个灵活、高效、廉洁的政府,形成新的管理模式。我国现阶段正在进行的行政体制以及新一轮的机构改革目标也正值于此,对于在市场经济条件下处理好政府与市场、企业和社会的关系,完善宏观调控机制,形成新的管理模式,提高政府行政效率等都具有很大的参考价值。

胡锦涛同志在党的十七大报告中关于管理体制改革的方

面问题指出:我国要加快行政管理体制改革,建设服务型政府。通过学习十七大报告,关于管理体制改革的方面问题,我主要阐述两个方面的学习内容,一是西方发达国家的公共部门改革<sup>①</sup>情况,二是我国政府改革与发展状况。

## 一、西方发达国家的公共部门改革

西方发达国家公共部门改革的基本取向是采用工商管理理论、方法及技术,引入市场竞争机制,强调顾客导向<sup>②</sup>以及提高服务质量的“管理主义”或“新公共管理”。它主要是追求三个目标的管理改革运动:一是经济目标;二是经济效率;三是经济效益。这场改革起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。

### 1. 英国公共部门改革

1979年撒切尔夫夫人上台以后,英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划,开始了这种以注重商业管理技术、引入竞争机制和以顾客导向为特征的新公共管理革命。1997年后工党执政,同样锐意进行政府改革,致力于改善公共服务品质。作为公共部门改革的先驱,英国的改

---

① 如何区分公共部门与政府部门?从管理学的定义来讲,公共部门就是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的组织,根据组织的公共程度高低可划分为政府部门和第三部门组织(福利组织、宗教组织、慈善组织、基金会等)。而狭义的公共组织,指的就是国家机关组织,也就是政府部门。

② 顾客导向:在管理学中,指企业在制定营销策略时把如何满足顾客的需要摆在第一位,认为“哪里有顾客需要,哪里就有市场”。

革历程和经验已经成为一本教科书,广为其他国家学习效仿。1997年,布莱尔领导的工党政府上台后继续推行公民宪章制度,他成立了有5000人的民众小组,重点倾听他们对具体服务的意见。此外,与保守党强调通过私有化削减政府规模的方式不同,工党政府强调“更好的政府”和更有效的提供优质的公共服务,这些在1999年颁发的《政府现代化》白皮书中可以体现出来。

## 2. 美国公共部门改革

美国的“新公共管理”改革尽管不像英国那样,有明确的起点和目标,但似乎开始的更早。一是里根政府改革,1980年后,里根政府大规模削减政府机构和收缩公共服务范围,当时负责推行改革的格鲁斯委员会的基本职责是将私人部门成功的管理方法引入公共部门管理领域之中,以提高政府效率。二是重塑政府运动。1993年,克林顿上台,开始了大规模的政府改革,其目标是创造一个少花钱多办事的政府,并坚持顾客导向、结果控制、简化程序和一销到底原则;改革的基本内容是精简政府机构、裁减政府雇员、放松管制、引入竞争机制以及推行绩效管理。三是总统管理议程。2001年8月布什政府颁布了《总统管理议程》,被认为是美国行政改革体现新公共管理思想的又一重要举措。它提出了“以公民为中心、以结果为导向、以市场为基础”的政府改革原则。

欧洲大陆各国(德国、法国、荷兰、瑞典等)的行政改革有所不同,它不具有英、美、新西兰和澳大利亚等国行政改革的那种系统、全面、连续和激进的特点。但是,欧洲大陆

的行政改革同样带有明显的管理主义色彩,都是以“新公共管理”为取向。

### 3. 德国公共部门改革

德国推行新公共管理改革的时间相对较晚,直到20世纪90年代才展开。其特征是:产出与结果控制、项目预算和绩效指标、服务和顾客导向等。

### 4. 法国公共部门改革

作为典型的大陆法系国家,法国的公共部门变革相对缓慢,具有保守性。但法国在公共服务改革中同样引入“管理主义”理念,它在改革目标与新公共管理模式的目标具有一致性,特点:最突出的是完善服务,设立服务标准,向政府各部的地方分支机构分解责任以实现特定目标。

总结起来,发达国家公共部门改革并没有一套完整的蓝图或模式,概括来说,改革内容和措施主要有以下几方面。

#### 1. 政府职能的优化

公共部门改革的重点之一就是重新界定政府职能,提高政府效率。一方面,在政府内部进行调整,将相近的职能尽可能集中到一个部门,精简政府机构,减少横向协调困难;另一方面,政府从大量社会事务中解脱出来,将这些职能归还给社会,由社会经济组织或中介组织去承担,政府则制定法律和规章制度、监督和执行法律法规。

#### 2. 公共服务的市场化、社会化

公共部门改革存在着这样一种趋势,即政府充分利用市场和社会力量,推行公共服务市场化和社会化。政府公

共服务市场化的主要形式:合同出租(合同承包)、公私合作、用者付费和凭单制度等;公共服务社会化主要是政府与社会构建合作伙伴关系,将部分社会性的公共服务,交由社会或非政府组织提供。

### 3. 分权

公共部门行政改革的目标之一在于分散政府管理职能,缩小政府行政范围,因而必然要实行分权与权力下放。分权既涉及中央与地方的关系,又涉及中央政府内部上下级关系。中央政府部门内部上下级关系的改革更是当代西方国家行政改革的热点。在西方政府的机构改革中,许多政府经济部门被改为准政府机构或独立出去。

### 4. 引入现代化管理技术

当代政府内部公共部门管理体制改革的显著特征是公共行政中的管理主义倾向,即引进现代化管理技术尤其是私营部门的管理技术来“重塑政府”,实现政府管理的现代化,建立一个“市场化、企业化”的政府。如被广泛用于政府管理的工商管理方法:战略管理、全面质量管理、顾客管理、成本管理、标杆管理等。

## 二、我国的政府改革与发展

目前,我国经济社会发展已经进入了一个新的历史时期,以科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想为指导。要在新的历史起点上继续推进社会主义现代化建设,实现高水平小康社会的预期目标,就必须深化改革。而

加快政府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。不深化政府行政管理体制改革,经济体制改革就难以顺利向前推进。

针对十七大报告关于行政管理体制改革的要点,我们首先来回顾一下这些年来我国行政体制改革的一些做法和取得的经验教训,再解读一下十七大报告指明的行政管理体制改革路线。

### 1. 改革开放以来行政管理体制改革的简要回顾

新中国的行政体制源于战争年代根据地的政权体制,并受到了原苏联集权模式的影响,加之任何一种新的行政管理体制都有一个从不成熟、不完善到逐步成熟、完善的过程。因此,建国以来,尤其是党的十一届三中全会以来,党和国家为建立一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制而不断地进行改革。改革开放以来,我国先后经历了5次较大的行政管理体制改革。

(1)1982年改革。中国开始了经济体制改革和对外开放。为了与此相适应,全国各级政府自上而下地开展了一场历时三年之久的机构改革,改革的重点在于行政机构方面,改革的主要内容是撤并机构,裁减人员,以解决干部副职过多和干部老化等问题。

(2)1988年改革。机构改革,以转变政府职能为关键,以经济管理部门为重点。通过创造条件逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府与地方政府的关系。同时,根据十三大报告提出的要求,改革管理权限关系,主要是中央向地方放权,政府

向企业放权。各地还普遍进行了转换经营机制的试点工作。

(3)1993 年改革。行政体制改革,主要是根据党的十四大精神进行,其方向与目标是建立适应社会主义市场经济体制需要的行政管理体制。包括改革各级政府政企不分、关系不顺、机构臃肿、效率低下、脱离群众等障碍,在党政机关普遍进行建立公务员制度。

(4)1998—1999 年改革。1998 年 2 月 25 日至 26 日,中共十五届二中全会在北京举行。全会审议通过了《国务院机构改革方案》。这次改革是建国以来规模最大的行政管理体制改革,明确把政府职能界定为宏观调控、社会管理和公共服务;政企分开有了新的突破,党政机关与所办的经济实体和管理的直属企业脱钩;中央各部门的部分审批权和具体事务性工作下放给地方政府,国务院机构和人员大幅减少。

值得一提的是,1999 年底,我国启动又一个重大行政改革项目——行政审批制度改革。目前在我国,由中央到地方的各级政府都在进行这项改革,着力减少行政审批事项,转变政府职能。

(5)2003 年以来的改革。2003 年改革按照十六大精神进行。十六大报告将政府的主要职能归纳为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面,进一步把转变政府职能、深化行政管理体制改革作为未来国家建设的重要任务。改革的内容和目标是按照精简、统一、效能的原则与决策、执行、监督相协调的要求,进一步转变政府职能,调整

政府机构设置,理顺部门职能分工,减少行政审批,提高政府管理水平,努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

特别是,2003年8月27日通过的《中华人民共和国行政许可法》(2004年7月1日起正式实施),该法的全面实施,对于我国政府改革与治理的发展具有历史性的意义:它标志着以行政审批为核心的传统行政管理模式被打破,并为我国构建现代化的政府治理新模式,建设有限<sup>①</sup>、责任、法治和服务型的政府提供了新的契机。

2004年4月,国务院颁发《全面推进依法行政实施纲要》,确立了建立法治政府的目标,要求政府按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的原则,规范行政行为,提高行政效能,防止权力滥用。2005年4月颁布的《中华人民共和国公务员法》,也对规范行政管理主体、加强公务员队伍建设产生了重要影响。

## 2. 改革开放以来行政管理体制改革的成就、经验和不足

(1)改革的成就。历次机构改革以及行政审批制度改革取得了显著成效,使我国政府管理体制和模式发生了明显的变化。总结起来,改革的成效主要体现在五个方面:一是管理理念不断优化,能够根据我国社会经济形势加以改进;二是机构和人员膨胀势头得到了有效的抑制,机构逐步精简并加以重构;三是政府职能转变迈开实质性步伐,政府

---

① 有限政府:是指政府自身在规模、职能、权力和行为方式上受到法律和社会的严格限制和有效制约。

管理体制和运行方式创新力度加大；四是管理方式日益完善，审批制度、电子政务和民主决策等方式广为各级政府接受；五是干部素质发生变化，行政能力得到提升，依法治国和法治行政观念开始深入人心。

(2)改革的经验。改革开放 20 多年来，我国在政府行政管理体制改革方面所做出的努力是积极的，所取得的成就是显著的，这些经验为进一步深化政府行政管理体制改革、推动完善的社会主义市场经济体制建设创造了有利条件。国务院秘书长王忠禹同志在十届人大一次会议上做国务院机构改革方案说明时，总结了我国行政管理体制改革的五条基本经验：一是坚持以适应社会主义市场经济体制为目标，把转变政府职能作为机构改革的关键；二是坚持精简、统一、效能的原则，把精兵简政和优化政府组织机构作为机构改革的重要任务；三是坚持积极稳妥的方针，既审时度势、把握时机、坚定不移地迈出改革步伐，又充分考虑各方面可承受的程度，审慎地推进改革；四是坚持机构改革与干部人事制度改革相结合，制定配套的政策措施，妥善安排分流人员，优化干部队伍结构；五是坚持统一领导，分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜地进行改革。

(3)改革的不足之处。经过多次行政改革，我国政府体制及其运行机制已得到了相当大的改善。但是，与成熟的市场经济体制和 WTO 规则要求相比，我国现行的行政体制存在较大的差距，存在许多亟待解决的问题：政府管制仍然较多，市场机制作用没有得到充分发挥；政府管理方式及手段单一、落后，政府对经济领域的干预仍然较多，政府

职能“越位”、“错位”、“缺位”现象仍然存在；政府内部决策职能与执行职能不明确，致使一些部门忙于具体事务、疏于决策，重审批、轻监管，既当裁判员又当运动员，缺乏有效的制约机制；地方或部门利益观念强，公共意识和公共责任感不强等。

(4)改革应处理好的几个关系。政府改革与发展是一项涉及多层次、多内容和多目标的复杂系统工程，要强化系统改革的周密性，把握改革的重点层面，处理好改革过程中的配套措施和复杂关系。综观我国行政管理体制改革历程，我们认为，深化行政体制改革应注意处理好如下几个关系：一是处理好政府主要职能之间的关系。在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能是经济调节、市场监控、社会管理和公共服务四个方面。随着我国市场经济体制的不断完善和经济的高速发展，政府部门尤其是地方政府过于重视 GDP 增长，一味追求“形象工程”、“政绩工程”，社会管理和公共服务职能薄弱、社会事业发展滞后的深层次问题逐渐暴露出来。这就需要政府界定，并扮演好自己的角色，强化政府的公共服务及社会管理职能，建立起服务型政府。这种服务型政府是全心全意为人民服务的政府，是提供平等服务的政府，是一个提供有效服务的政府。二是处理好价值层面改革和工具层面改革的关系。以往，在政府改革过程中，往往只重视结构方面的改革，未能将管理方法、方式和技术的更新放在同等重要位置，要知道，价值理念和价值目标要靠一定的方法和技术手段来实现，职能转变也要靠管理方式、方法的更新来保障。现在，人们更加重

视改革的价值观和价值目标(如提出建立民主、法制、公正和廉洁的政府),并形成行政体制改革必须抓住职能转变这一关键的共识。因此,今后的行政体制改革,要重视工具层面的改革,引进现代化的公共管理方法和技术,全面更新政府管理方式,以降低行政成本,提高行政效率,优化行政质量,实现管理绩效的最大化,并促进改革的价值观和价值目标的实现。

### 3. 十七大指明未来行政管理体制改革的方向

十七大报告用了一段的篇幅来指明我国行政管理体制改革方向:“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。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,规范行政行为,加强行政执法部门建设,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置,减少领导职数,严格控制编制。加快推进事业单位分类改革。”

(1)服务型政府。服务型政府,就是满足社会公共需求,提供充足优质公共产品与公共服务的现代政府。服务

型政府的基本特征是:政府是公共利益的代表,政府的主要职责是实现和保障社会公正,政府的职能主要是提供公共产品与公共服务,政府财政资源主要向公共产品服务领域投入。深化行政管理体制改革,要以服务型政府建设作为切入点。

(2)责任政府。责任政府是能够回应社会和民众的正当要求并加以满足,承担政治责任、行政责任、法律责任和道德责任的政府。责任政府的基本特征是:政府必须通过体制机制创新和政策完善,创造良好的制度和政策环境,回应社会公共需求;具有完善的责任控制机制,强化对行政权力的监督和制约,如立法监督、司法监督、舆论监督等;政府必须对行使职权过程中所产生的不当行为或不良后果承担直接或间接的法律责任。

(3)法治政府。在我国,法治政府包括合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责统一等六个方面的要求。对于行政管理体制改革而言,法治政府意味着:用法律手段推动改革进程,把机构改革过程和成果法治化;按照法定权限和程序行使职权、履行职责,既不能失职不作为,又不能越权乱作为;坚持和自觉地接受人大监督和政协的民主监督、司法监督、新闻舆论监督和群众监督,实行行政复议制度,加强审计、监察等专门监督。

行政管理体制改革的主要内容有以下方面。

(1)探索实行职能有机统一的大部门体制。事实上,国家早在2003年已经进行了一些大部委制改革。设立商务部,将原外经贸部、国内贸易部以及原国家计委、国家经