



国家行政学院

大讲堂



国家行政学院教务部编

国家行政学院出版社



国家行政学院

大讲堂



国家行政学院教务部编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家行政学院大讲堂·第一辑/国家行政学院教务部编.
—北京:国家行政学院出版社,2011.4
ISBN 978-7-5150-0080-0

I. ①国… II. ①国… III. ①社会科学-文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 067011 号

书 名 国家行政学院大讲堂(第一辑)
作 者 国家行政学院教务部 编
责任编辑 张 婉 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 4 月北京第 1 版
印 次 2011 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.25
字 数 198 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0080-0/C·012
定 价 40.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

近几年来,国家行政学院不断更新和充实教学培训内容,以提高公务员综合素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为重点,丰富和发展具有鲜明特色的教学培训布局。根据新形势新任务的要求,及时将党和国家在改革开放和社会主义现代化建设中的重大战略部署,党和政府工作重点、难点以及社会关注的热点,转化为教学培训的重点内容,增强教学培训的时代性、针对性、实效性。

在推进教学培训改革创新中,国家行政学院坚持定期举办时事政策大报告和选修讲座。时事政策大报告和选修讲座层次高,主讲人大多为学院兼职教授,是中央和国家机关有关部门的主要领导同志和国内外知名专家学者。大报告内容信息量大、社会热点多、时效性强,选修讲座涉及的领域广泛、兴趣性强,对于广大学员和教职工了解党和政府中心工作、把握当前国内外形势以及拓宽知识视野、提高业务能力、陶冶情操具有积极作用。

为更好地服务学习型党组织和学习型政府建设、服务经济社会发展、服务干部健康成长,我们现将部分时事政策大报告和选修讲座的内容汇编成《国家行政学院大讲堂》,以飨广大读者。

国家行政学院领导高度重视《国家行政学院大讲堂》编辑工作,常务副院长、教材编审委员会主任魏礼群审定了书稿目录,副院长、教材编审委员会常务副主任周文彰,教务长、教材编审委员会副主任杨克勤对书稿进行了审定。

《国家行政学院大讲堂》第一辑分综合篇、经济篇、文化篇、社会篇编排。由于编者水平有限,书中错漏之处在所难免,欢迎读者提出批评意见。

目 录

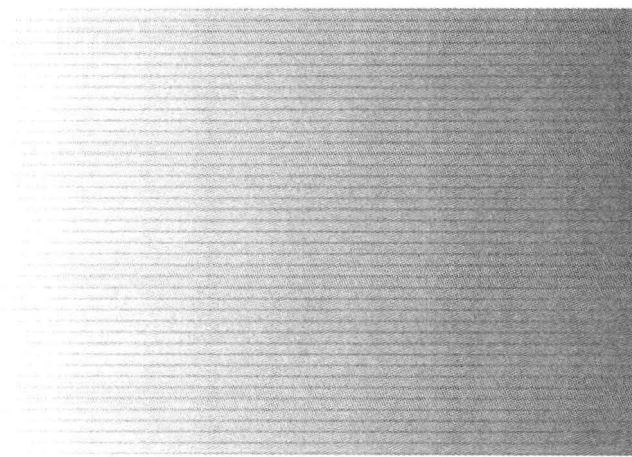
综合篇	1
深化行政改革 促进科学发展 ——在首届中国行政改革论坛上的 主旨演讲 魏礼群	3
“从实际出发”为什么这么难？ ——一种来自主体的分析 周文彰	12
中国的大安全观和军队建设 熊光楷	20
21世纪主要地缘政治动向 罗马诺·普罗迪	31
经济篇	45
对农村金融改革发展若干问题的思考 项俊波	47
对美国金融危机引发国际金融危机的思考 戴相龙	69
认识资本市场运用资本市场发展资本市场 尚福林	93
关于加快转变经济发展方式的几个问题 马建堂	106
中国的货币政策和世界货币体系 罗伯特·蒙代尔	121
文化篇	137
构建和谐心灵 于丹	139
孙子兵法与统帅之道 洪兵	159



社会篇	177
关于农民工的几个问题 韩长赋	179
努力推进生态文明建设 积极探索中国环境保护新道路 周生贤	199
2010年美国医改 王志	222
后 记	235



综合篇



深化行政改革 促进科学发展

——在首届中国行政改革论坛上的主旨演讲

国家行政学院常务副院长 魏礼群

在中国行政体制改革研究会正式成立的第一天,我们在此主办首届中国行政改革论坛。首先,我代表中国行政体制改革研究会,对前来出席研究会成立大会和论坛的各位嘉宾、专家学者、会员代表表示热烈欢迎和衷心感谢。

首届中国行政改革论坛围绕“科学发展与行政改革”进行研讨,主题重大,立意高远。这对于发展中国特色社会主义事业具有重要的理论和实践意义,特别是在当前继续应对国际金融危机影响、加快推进经济发展方式转变的情势下,更有着重大的现实意义和深远意义。下面,我主要就深化行政改革、促进科学发展谈一些认识,与大家一起交流。

一、促进科学发展必须深化行政改革

科学发展观是以胡锦涛同志为总书记的党中央,继承党的三代中央领导集体关于发展的重要思想,准确把握国内外形势变化和我国发展的阶段性特征,提出的发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。走科学发展之路,是贯彻落实科学发展观的根本



要求和重要体现。

发展是当代中国的主题,发展必须是科学发展,这反映了我们党对社会主义现代化建设规律的深刻认识。近几年来,在科学发展观的指导下,党和政府坚持以人为本,着力推动经济社会发展转入科学发展的轨道,取得了重要进展,行政改革和政府自身建设成效明显。为取得国民经济和社会发展的重大成就以及成功应对国际金融危机和各种重大应急事件提供了有力保障。这些是人们的共识。但应该看到,当前经济社会发展中仍然存在不少违背科学发展要求的做法和现象,突出表现为:一是有些地方仍然片面追求经济建设规模和增长速度,盲目上项目、铺摊子,忽视优化结构、提高质量和效益,依然走粗放型发展经济的老路,生产要素投入多、经济效益和效率不够高,资源消耗过度、环境破坏严重;二是不少地方仍然偏重于经济发展,对教育、卫生、文化等社会事业发展和社会保障体系建设重视不够,公共服务体系特别是基本公共服务体系建设滞后;三是城乡、地区发展仍然不协调,总体上看,城乡、地区发展差距还呈扩大之势;四是收入分配仍然不合理,部分社会成员之间贫富差距悬殊;五是在一些地方人民群众的合法权益得不到有效维护,甚至有的地方不惜损害人民群众利益,一味追求所谓的“政绩”。这些问题,使经济社会发展付出的代价过大,这样的发展也难以继。

上述问题的存在,原因固然是多方面的,但最大的症结在于体制机制不合理。这里既有原来计划经济体制的弊端尚未完全革除的老问题,也有改革进程中产生的一些新问题。解决这些问题,关键是要进一步解放思想,进一步深化改革开放,破除一切影响和制约科学发展的思想观念,破除一切影响和制约科学发展的制度规定,破除一切影响和制约科学发展的体制机制。如果没有体制机制上的重大突破,就难以从根本上实现科学发展。为了推动科学发展,不仅要深化经济体制改革,还必须深化政治体制、社会体制、文化体制等各方面体制改革,其中深化行政体制改革尤为重要和紧迫。因为行政体制与各方面体制密切相联,处于整个体制总管和龙头的地位,是深化改革的关键环节,行政体制改革的进展和成效直接影响着经济体制、政治体制、社会体制、文化体制等其他各方面的体制改革进程。



行政改革,包括行政理念、行政体制、行政机制、行政方式、行政管理等方面的改革与创新。只有进一步转变行政理念,才能坚持以人为本,始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展。只有进一步改革行政体制机制,才能合理界定和健全政府职责体系,政府才能正确履行职能,优化组织结构,理顺权责关系,规范行政权力运行;也才能创新发展模式、提高发展质量、落实“五个统筹”,形成有利于转变经济发展方式的机制和利益调节机制,有效维护社会公平正义,促进经济社会集约发展、全面发展、协调发展、可持续发展。只有进一步创新行政管理方式,才能使行政行为更加公开透明、规范有序、科学民主、便民高效,形成促进科学发展要求的感召力、凝聚力和创造力。只有进一步加快推进行政领域改革,才能带动和促进经济、政治、社会、文化等其他各个领域改革不断深化,从多方面构筑有利于科学发展的体制机制和制度环境,全面提高科学发展的能力。总之,我们应当从全面贯彻落实科学发展观、从根本上实现科学发展的高度,更加重视研究和促进行政改革。

二、深化行政改革必须着力抓住重要环节

要为促进科学发展提供体制保障,就必须坚持社会主义市场经济的改革方向和完善中国特色社会主义行政管理体制的总体目标,全面推进行政改革。我认为,当前和今后时期,应着力抓好以下几个重要环节:

第一,着力加快政府职能转变和定位。转变政府职能是深化行政改革的核心,也是贯彻落实科学发展观、促进科学发展的关键。政府应正确全面履行职能,不能错位,不能越位,也不能缺位。从目前的情况看,政府职能转变滞后是制约科学发展的重要原因。突出问题是:一些地方政府及其部门仍然管了不少不该管也管不好的事,行政审批事项还过多;有些地方并没有把该由企业管的事交给企业、该由市场管的事交给市场,仍然代替企业



招商引资,直接干预企业投资和生产经营活动,仍然忽视市场和竞争机制作用,不计生产成本,不讲经济效益;政府的市场监管、社会管理和公共服务这三个方面职能还比较弱。促进科学发展,必须加快政府职能转变和定位,把政府的职能和定位与科学发展的方向和要求相一致。

转变政府职能的基本方向,就是进一步加强和改进宏观调控和市场监管,从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用;就是更加注重社会管理和公共服务,促进社会公平正义,加强和谐社会建设。要遵循社会主义市场经济规律,完善宏观调控体系和制度,着力提高宏观调控和管理水平。在当前应对国际金融危机影响、加快经济结构战略性调整和转变经济发展方式的情况下,尤其要加强宏观调控和政策引导,包括发挥国家规划、计划、产业政策和信息服务的导向作用,完善市场准入制度和标准规范,纠正盲目扩大建设规模和片面追求增长速度,而忽视结构、质量和效益的现象,正确运用政府和市场这“两只手”,加快淘汰落后产能,防止一些行业产能过剩,促进自主创新和技术进步,鼓励发展战略性新兴产业,促进城乡、地区协调发展。企业是市场的主体,是优化结构、节约资源、提高效益的基础,必须使企业充分行使生产经营和投资的自主权。要更加注重完善市场体系,加强市场监管,维护公平竞争的市场秩序,充分发挥市场机制对经济发展方式转变的有力推动作用。要强化社会管理和公共服务职能。关键是进一步深化改革,增加投入,优化政府组织结构和人员结构,全面加强社会建设,更加注重保障和改善民生,特别是在扩大和促进就业、卫生、教育、社保、住房等方面加大工作力度,完善制度机制。要切实加强和改进公共危机管理,提高政府应对突发事件的能力。全面履行政府各项职能、促进科学发展的一个重要举措,是改革和建立有利于发展方式转变、科技进步和资源能源节约的财税制度,建立能够充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源要素价格形成机制。要进一步优化财政支出结构,创新公共服务供给机制,更大力度地支持经济结构调整和自主创新,支持社会管理和社会建设。

第二,着力理顺行政层级体系和权责关系。合理、协调的行政层级体



系是国家行政权力顺畅运行的重要基础,也是促进科学发展的重要保障。目前影响科学发展的一个突出问题,是中央和地方的关系以及地方各级政府之间的关系还没有完全理顺,主要表现为:各级政府的财权事权不对称,权责脱节;有的地方各自为政,地方保护主义比较严重。这些既影响了行政效率,也妨碍了科学发展。深化行政改革,必须正确认识和处理好各级政府之间的关系。首先,要科学、清晰地界定中央政府和地方政府的职能与责任。中央政府要着眼于促进全国科学发展,加强经济社会发展的宏观调控、引导和管理,制定好战略规划、政策法规和标准规范,并切实维护国家法制统一、政令统一和市场统一。地方政府要确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施,搞好对本地区经济社会事务的统筹协调,强化执行力和执法监管职责,维护市场秩序和社会安定,注重加强社会建设和公共服务,促进经济社会协调发展。要健全中央和地方财力与事权相匹配以及权责统一的体制,特别要调整和完善现行的分税制度。其次,要科学界定和明确省以下地方不同层级政府职能与权责关系,充分发挥地方各级政府的积极性。再次,要在明确和减少行政层级上取得突破。近几年来,中央提出扩大县域发展自主权、推进省直接管理县(市)财政体制改革,在有条件的地方依法探索省直接管理县(市)的行政体制改革。不少地方在这些方面都进行了积极探索,应及时总结经验,加以正确引导。此外,还要认真研究和正确处理中央和省级政府一些部门实行垂直管理体制的做法,及时解决存在的问题。

第三,着力完善行政决策科学化、民主化。行政决策水平直接影响到发展的成效,对贯彻落实科学发展观、促进科学发展至关重要。目前,一些地方政府和领导干部在决策时,不尊重市场经济发展规律,不考虑经济增长质量和效益,不顾及群众的呼声和利益,往往造成严重的经济损失和社会后果。解决这些问题,必须推行行政决策的科学化民主化。行政决策要更加注重科学性、有效性,增强公信力。要制定科学的决策规则和决策程序,以规范行政权力的运行。要完善社会听证制度和公示制度,为公众参与行政决策提供制度保障。要完善专家咨询制度,保证专家咨询的规范性、独立性



和公正性。要建立决策中有论证、执行中有监督、执行后有评价、决策失误有追究的全程制约机制。

第四,着力推行行政绩效管理制度。行政绩效评价考核对于科学发展具有导向作用,评价考核内容是否科学、规则和程序是否合理、结果如何使用,直接影响到有关政府和行政人员的行为。当前,要加快建立体现科学发展要求的综合评价体系,加强和改进对各级政府和领导干部的政绩考核。要按照全面、协调、可持续发展的要求,把经济增长质量和效益、资源节约和环境保护、精神文明和生态文明建设、社会管理和公共服务、民生改善、民主法治、公平正义、综合竞争力等指标作为行政绩效考核的重要内容。要积极推进行政绩效管理制度建设和统计制度改革。要保障人民群众参与行政绩效考核,把人民群众满意不满意作为评判政绩的重要标准。要健全和严格执行行政问责制度,对那些违背科学发展要求、造成严重损失和危害的,应切实严肃追究行政责任。这样,才能促使政府和行政人员一心一意谋求科学发展。

第五,着力创新行政管理方式。这是建设为民、务实、高效、廉洁政府的重要环节,也是各级政府和行政人员增强科学发展能力的重要途径。要树立现代行政管理理念,善于运用市场机制、社会力量,善于利用现代科学技术,创新管理手段,推行电子政务,优化管理流程,使行政管理富有成效。要把刚性管理与柔性管理结合起来,更加注重以人为本的柔性管理;要把直接管理与间接管理结合起来,更加注重运用经济手段和服务手段实施间接管理;要把经济管理与社会管理结合起来,更加注重关注民生的社会管理;要把政府治理与社会治理结合起来,更加注重公民参与的社会治理;要大力建设“阳光政府”,推进政务公开,完善政务公开制度,扩大政务公开范围,保障公众对公共事务的知情权、参与权、表达权和监督权,创造条件让人民群众更好地了解政府、监督政府。当前,特别要完善财政预算制度,推进预算公开透明,把公共资金的来源、分配、管理、使用、审计等情况置于群众和社会监督之下。这样,既可以保证公共资金的使用更加合理、更有效益,又可以有效地减少浪费、防止腐败。



第六,着力加强法治政府建设。依法行政是建设法治政府的必然要求,也是实现科学发展的有力保障。目前,一些地方和部门行政行为缺乏规范,有法不依、执法不严、执法不公甚至执法违法。要进一步加强行政立法、执法和监督工作,加强行政程序制度建设,依法科学规范行政运作和行政行为,全面推进依法行政。要进一步把促进科学发展、保护人民合法权益作为立法工作的根本标准。要严格规范行政执法,加强执法监督和检查,坚决克服行政执法中的违法违规现象。要强化对行政行为的法律监督,使各级政府部门和人员自觉依法办事,确保推进科学发展的各项任务和举措得到有效执行。

三、需要深入研究的几个重大问题

深化行政改革、促进科学发展,任重道远。这将贯穿改革开放和社会主义现代化建设的全过程。随着中国特色社会主义事业的不断推进,随着国内外形势的发展变化,有大量的问题需要我们去研究、去探讨。就当前来说,我认为,以下四个方面的重大问题需要深入研究、探讨。

第一,关于实现深化行政管理体制改革总体目标的战略与路径。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,提出了深化行政管理体制改革的总体目标,就是到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。实现这一总体目标,需要科学认识我国社会主义初级阶段的基本国情,深入研究中国特色社会主义行政管理体制的基本特征,准确把握行政改革的特点和规律,努力按照协调推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的新要求,科学制定推进行政改革的整体战略和长远规划,确定推进改革的主要内容、策略方法和战略步骤。要坚持紧迫性和可能性相统一,既要增强推进改革的紧迫感,抓住有利条件,把握有利时机,坚决果断地推进改革,又要考虑推进改革的时机和条件,充分估计改革的难度和风险,注意处理好发展、改革、稳定的关系,积极稳妥地推出改革措施。当然,推进行政改革既需要智慧,也需要勇气,在某些关



键时刻,胆略、意志、勇气尤为珍贵。要坚持全面推进和重点突破相统一,既要把握全局,统筹部署,全方位地推进改革,又要有步骤地前进,合理确定每个时期的各项任务,突出重点,克服难点,选择重点领域和关键环节着力实现突破。要坚持理论和实践相统一,既要积极进行理论探索和创新,用科学发展观及相关理论成果指导改革实践,又要鼓励大胆实践探索和创新,用改革实践经验丰富和发展理论,以指导和推动新的实践。要把握改革进程的阶段性,提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性。这样,才能确保深化行政体制改革的目标如期顺利实现。

第二,关于正确处理行政改革与其他改革的关系。随着我国改革事业的全面深入推进,各个领域的改革越来越紧密地联系在一起,任何一项改革都难以单独深入。行政体制改革涉及政治、经济、社会、文化等方面的体制,如何妥善处理行政改革与其他改革的关系,是需要认真研究的问题。一方面,不能以行政领域的改革代替其他领域的改革;另一方面,行政领域的改革又不能脱离其他领域的改革。要把行政体制改革放到党和国家工作的大局中统筹谋划,服从并服务于促进经济社会发展的需要,行政体制改革还必须与完善社会主义市场经济体制的进程相适应,与发展社会主义民主政治和建设法治国家相协调。同时,要坚定不移地推进经济体制改革、文化体制改革、社会体制改革,积极稳妥地推进政治体制改革,努力形成各方面体制改革良性互动、协调前进的局面。为此,必须深入研究行政体制改革与经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革的相互关系,把握好各方面改革相互适应、相互促进的规律性。

第三,关于提高政府自身建设的科学化水平。党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》站在时代和全局的战略高度,提出了在新形势下提高党的建设科学化水平的要求。同样,科学发展必须科学行政。要适应新形势和新任务,深入贯彻落实科学发展观,促进科学发展,政府建设也必须大力提高科学化水平。这里包括在政府建设中进一步树立科学思想、弘扬科学精神、掌握科学方法、强化科学管理、完善科学制度,尊重和运用科学规律,把加强行政



能力建设建立在更加自觉运用客观规律的基础之上。要把行政能力建设与作风建设结合起来,不断提高行政的决策力、公信力和执行力。我们应当深入学习和研究政府建设的科学理论,认真研究和总结我国多年来政府自身建设的丰富经验,积极研究和借鉴世界各国的有益做法,把握政府建设的特点,为提高政府建设的科学化水平建言献策。

第四,关于探索中国特色社会主义行政学理论。我国的行政改革需要有科学的理论,包括科学的行政学理论作指导。现在国外主流的现代行政学诞生和发展于西方国家,其理论体系和观点反映的也主要是西方发达国家的经济、政治、社会和文化观念与制度。尽管各国之间行政管理的某些方面有共同性,但由于基本国情、社会制度和思想文化的差异,所以我们可以研究借鉴,绝不能盲目照搬西方行政学理论。我们要认真总结新中国建设 60 多年特别是改革开放 30 多年行政管理体制变革的实践和经验,还要深入研究我国过去长期历史上行政管理体制的演变进程和行政文化;同时,广泛研究其他发达国家、发展中国家、转型国家的行政管理理论和实践,吸收和借鉴世界上一切科学的行政管理理念、管理制度与行政经验,研究和吸收现代行政学有益的理论观点和方法。在进行综合分析研究的基础上,博采众长,提出符合我国基本国情和现阶段经济社会发展特征的行政学理论,指导我们的行政管理和行政改革实践。因此,研究和探索中国特色社会主义行政学理论,是我国行政理论工作者肩负的一项光荣使命。我们应为此作出辛勤和不懈努力。

当前,中国特色社会主义伟大事业蓬勃向前发展,深化行政改革方面的许多重要问题摆在我们面前。显然,任何一个重要问题都没有简单的答案。着眼于贯彻落实科学发展观、促进科学发展,深入、系统地研究问题,推动行政改革的不断深化,是我们面临的重要任务。我们应当以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持解放思想,勤于思考,勇于创新,敢于实践,为深化行政改革、促进科学发展作出积极贡献。

(2010 年 4 月 18 日)