

国家社会科学基金重大委托项目

中国政府 改革的方向

张德信 薄贵利 李军鹏 著

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE DE FANGXIANG

人民出版社

国家社会科学基金重大委托项目

中国政府 改革的方向

张德信 薄贵利 李军鹏 著

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE DE FANGXIANG

人民出版社

责任编辑:张连仲

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国政府改革的方向/张德信,薄贵利,李军鹏著.

-北京:人民出版社,2003.10

ISBN 7-01-004036-2

I. 中… II. ①张…②薄…③李… III. 行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 082829 号

中国政府改革的方向

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE DE FANGXIANG

张德信 薄贵利 李军鹏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京建筑工业印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:10.25

字数:227 千字 印数:1-5,000 册

ISBN 7-01-004036-2 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

中国
政府
改革
的
方向

HONGGUO ZHENGFU

GAIGE DE FANGXIANG

中国
政府
改革的方向
ZHONGGUO ZHENGFU
GAIGE DE FANGXIANG

责任编辑：张连仲
封面设计：肖辉
版式设计：诸晓军

前 言

本书是国家社会科学基金重大委托项目“邓小平关于社会主义市场经济条件下的行政管理体制改革”的最终成果。

自 20 世纪末以来,经济全球化和世界多极化的浪潮以及信息技术的飞速发展,猛烈地冲击着传统的国际秩序。与此相适应,包括西方世界的所有国家的政府管理和公共行政体制都在发生着深刻的变革。

改革开放的二十多年间,与经济体制改革同步,我国在 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年和 2003 年不停顿地进行了五次以精简政府机构和转变政府职能为重点的行政管理体制改革,并且取得了重要的进展。然而,正如我们的社会主义市场经济体制还很不完善一样,我们在行政管理体制方面的改革还必须继续做下去。

当人类社会跨入 21 世纪的时候,我国迈入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段,在这个中华民族伟大复兴的历史时代,我们的党和政府负有巨大的庄严使命。为此,必须加快政府行政改革的步伐,进一步转变政府职能,推进政府管理创新,提高行政效率,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,为实现全面建设小康社会的光辉使命提供政府体制和管理的保证。

全面推进我国行政管理体制改革和政府管理方式创新,必须

高举邓小平理论伟大旗帜,它指明了我国深化政府改革的方向,它是我们进行政府管理创新的指导思想。在全面建设小康社会的历史条件下,认真研究、贯彻邓小平关于社会主义市场经济条件下的行政管理体制改革的思想,具有重要的、方向性的现实指导意义。

党的十六大和十届全国人大一次会议以后,本书依据全面建设小康社会的要求和新世纪我国政治、经济与社会发展面临的新形势、新任务,以及新一轮政府机构改革的精神,对邓小平关于社会主义市场经济条件下公共行政改革理论的研究,做了进一步的努力和探索。

本书力求与时俱进,有所创新,因而并没有仅仅局限于对邓小平行政改革理论的梳理和阐释上,而是着眼于 21 世纪我国公共行政面临的新形势、新问题,着眼于全面建设小康社会,以及中国加入世贸组织(WTO),全面建立社会主义市场经济体制,迎接世界政治格局多极化与经济全球化的挑战的新形势;深入挖掘和分析了邓小平关于政府管理与行政管理体制改革的理论,探讨了新形势下进一步推进我国公共行政改革的重大理论与实践问题。

本书坚持立足于中国国情,应用邓小平行政理论全面回顾和分析了我国改革开放以来行政改革的重要成果和存在问题,并且在公共管理方式方法国际比较的基础上,充分借鉴国外成功的公共管理经验,探索和寻求当前深化我国公共行政改革的重大实践问题的解决方法和可操作的对策方案。

本书直面政府管理创新的重大理论与实践问题,提出并全面分析了当前涉及我国公共行政改革全局的“一条主线”和“三大关系”。“一条主线”,即公共供求关系(社会公共需求与政府公共供

给的关系)；“三大关系”，即市场经济与中国公共行政体制的关系，经济全球化与中国公共行政体制的关系，社会主义民主政治建设与中国公共行政体制的关系。在此基础上，本书重点研究探索了当前中国公共行政改革面临的七个重点问题：建立适应市场经济的中国公共行政体制问题，建立中国公共管理职能体系问题，建立中国政府公共组织体系问题，完善中央与地方合理分权体制问题，改革与完善中国干部人事制度问题，建立适应市场经济的中国法治政府问题，加强廉政建设与完善中国公共行政监督体系问题。

邓小平的行政理论博大精深，关于社会主义市场经济条件下行政管理体制改革的思想，并非本书所能完成，有待于我们随着社会主义市场经济体制的完善而逐步深入研究和理解。本书还有许多不足，有些内容可能尚未论及，有些问题阐述得还不够深入，有些观点也可能不够严密、精当，诚恳欢迎大家批评指正。

在本课题从立项到结项的整个过程中，得到了多位领导、专家和同行们的关注、支持和帮助，在此表示深深的谢意。

作 者

2003年4月

目 录

第一章 建立与完善中国公共行政体制	(1)
一、21 世纪中国公共行政面临的主要问题	(1)
二、中国行政体制改革的价值取向	(28)
三、建立中国公共行政体制的战略举措	(43)
第二章 全面建设小康社会与中国政府公共管理职能 体系	(82)
一、改革开放以来中国政府职能转变的基本进程	(82)
二、中国政府职能转变存在的问题与制约因素	(106)
三、全面建设小康社会的政府职能战略转变	(127)
四、中国政府职能转变的推进路向	(140)
第三章 建立与完善中国政府公共组织体系	(162)
一、精简机构是一场革命	(162)
二、中国政府机构改革的现状与问题	(167)
三、继续深化中国政府机构改革	(173)
第四章 建立健全中央与地方合理分权体制	(195)
一、改革中央高度集权的管理体制	(195)
二、分权放权,调整中央高度集权的权力结构	(205)
三、加强法制,实现中央与地方权限划分的法定化	(221)
第五章 深化干部人事制度改革	(224)

一、干部人事制度改革事关中国现代化建设的战略 全局	(224)
二、干部人事制度改革的基本目标	(228)
三、创新干部人事管理体制	(231)
第六章 建立与完善适应市场经济的法治政府	(255)
一、全面建设法治政府是中国公共行政改革的主要 任务	(255)
二、中国政府法治建设中存在的主要问题	(263)
三、全面建设法治政府的主要对策	(272)
第七章 加强廉政建设,完善公共行政监督体系	(289)
一、社会主义市场经济条件下腐败现象产生的特点 与规律	(290)
二、中国政府反腐败斗争的指导思想、工作格局与 工作规律	(296)
三、国外行政监督与反腐败斗争的经验	(301)
四、加强公共行政监督,深入开展反腐败斗争	(305)

第一章 建立与完善中国 公共行政体制

一、21 世纪中国公共行政 面临的主要问题

21 世纪,中国公共行政面临着新的机遇与挑战。全面建立社会主义市场经济体制,全面融入经济全球化的时代潮流,全面发展社会主义民主政治,构成 21 世纪初叶我国公共行政面临的主要行政环境和时代特征。为此,必须以邓小平理论为指导,对我国公共行政进行全面而深入的总体性改革,首先要建立起适应市场化、全球化、民主化要求的公共行政体制。

邓小平行政理论是邓小平理论的重要组成部分,是我们今天进行行政管理体制改革的根本指导思想。邓小平行政理论形成于 20 世纪 80 年代,尽管当时邓小平没有使用“公共行政”、“公共行政改革”的概念,但是,邓小平关于政府行政、机构改革的重要思想,就是我们今天所讲的“公共行政”、“公共行政改革”。

(一) 社会主义市场经济条件下政府管理的 基本原则和基本方式

邓小平认为,社会主义政府管理的基本原则就是顺应市场经济规律,按市场经济规律办事,社会主义政府管理必须善于运用市场经济管理方式。也就是说,邓小平主张进行市场化的、分权式的、效率取向的行政改革,建设有中国特色社会主义行政管理体制。

1. 社会主义市场经济条件下的政府管理方式、方法与发达市场经济社会基本相似

邓小平认为,社会主义市场经济在方法上与发达市场经济国家基本相似,在政府管理的方式、方法与体制上,社会主义政府管理与发达市场经济条件下的政府管理方式、方法与体制存在相似性。因为,社会主义政府管理与发达市场经济国家政府管理一样,都必须顺应市场经济规律,按市场经济规律办事。

党的十一届三中全会以后,我国开始逐步从计划经济向社会主义市场经济转变。这一转变的核心是正确认识和处理计划与市场的关系。邓小平进行了伟大的理论创新,把市场经济与资本主义、计划经济与社会主义分离开来,并把市场经济同社会主义结合起来,从根本上消除了把计划经济视为社会主义制度基本特征,把市场经济视为资本主义制度基本特征的思想束缚,这就为确立社会主义市场经济体制的改革目标奠定了坚实的理论基础。

邓小平深刻地意识到,社会主义只搞计划经济会阻碍生产力

的发展。他说：“社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾。问题是用什么方法才能更有力地发展社会生产力。我们过去一直搞计划经济，但多年的实践证明，在某种意义上说，只搞计划经济会束缚生产力的发展。”^①我国传统经济体制的“缺点在于市场运用得不好，经济搞得不活。计划与市场的关系问题如何解决？解决得好，对经济的发展就很有利，解决不好，就会糟”。^②“不搞市场，连世界上的信息都不知道，是自甘落后。”^③因而，社会主义必须运用市场经济的管理方式与方法。

社会主义可以利用市场经济，运用市场经济的管理方式和管理方法建设社会主义，社会主义政府管理可以借鉴市场经济条件下政府管理的方法、方式和运行机制。1979年11月26日，邓小平在回答国外人士的提问时指出：“说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场经济，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义……市场经济不能说只是资本主义的。市场经济，在封建社会时期就有了萌芽。社会主义也可以搞市场经济。”^④1992年春，邓小平指出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”^⑤邓小平根据当代资本主义也有计划控制这一事实，指出计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，从而把计划经济从社会主义基本经济特征中分离出来。他说：“资本主义也有计划控制。资本主义就没有控制，就那么自由？最惠国待遇也是控制嘛！”^⑥市场经济是“社会主

①②③⑤⑥ 《邓小平文选》第3卷，第148、17、364、373、364页。

④ 《邓小平文选》第2卷，第236页。

义利用这种方法来发展社会生产力。把这当作方法,不会影响整个社会主义,不会重新回到资本主义。”^① 他认为,学习资本主义的某些好东西,包括经营管理方法、政府管理方法,经营管理方式、政府管理方式,也不等于实行资本主义。社会主义“必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^②

可见,社会主义同市场经济是可以相容的,区别社会主义与资本主义的标志并不是搞计划经济还是搞市场经济,为了发展社会生产力,必须搞社会主义市场经济。由此,社会主义国家政府管理方式与资本主义国家政府管理方式的区别,并不在于是运用计划管理手段还是运用市场管理手段。在日本也设有运用计划管理方法的“企划厅”。因而,社会主义市场经济条件下的政府管理体制、机构设置和管理方式,都必须适应市场经济的发展要求,顺应市场经济的发展规律。邓小平指出:“为什么一谈市场就说是资本主义,只有计划才是社会主义呢? 计划和市场都是方法嘛。只要对发展生产力有好处,就可以利用。它为社会主义服务,就是社会主义的;为资本主义服务,就是资本主义的。好像一谈计划就是社会主义,这也是不对的,日本就有一个企划厅嘛,美国也有计划嘛。我们以前是学苏联的,搞计划经济。后来又讲计划经济为主,现在不要再讲这个了。”^③

邓小平认为,社会主义社会的市场经济在方法上和资本主义

① 《邓小平文选》第2卷,第236页。

②③ 《邓小平文选》第3卷,第373、203页。

社会的市场经济基本相似。市场经济不是制度性的经济范畴,社会主义市场经济“方法上基本上和资本主义社会的相似”。^① 市场经济的本质是通过市场配置资源,市场经济的基本特征是对任何社会制度条件下的市场经济都普遍适用的一些基本的共同性要求,主要包括经济关系市场化、生产要素商品化、产权关系明晰化、企业自主经营、健全的社会保障制度,等等。构成市场经济体制的核心要素即基本规则和结构是基本稳定的,建立市场经济必须从其基础架构开始。因而,社会主义市场经济条件下的政府管理要借鉴市场经济发展过程中积累的成功经验。同时,市场经济是同社会主义基本制度结合在一起的,社会主义市场经济“虽然方法上基本上和资本主义社会的相似,但也有不同,是全民所有制之间的关系,当然也有同集体所有制之间的关系,也有同外国资本主义的关系,但是归根到底是社会主义的,是社会主义社会的。”^②

市场经济条件下政府管理的基本方式是:政府必须对各类产权主体实施平等的法律保护,提供无歧视的公共服务,进行无差别的公共管理,履行有效的市场监管职能。社会主义政府的管理方式与发达市场经济条件下政府的管理方式、方法与体制基本相似,这就要求社会主义政府管理必须严格按市场经济的管理原则和管理方式办事,做到如下几点。

(1)市场经济体制的产权系统要求政府对所有的产权主体实施平等的无差别的公共管理。市场经济的基本前提是要要求一种明确界定的、可以自由转让的和受到社会保护的所有权制度。明确

①② 《邓小平文选》第2卷,第236页。

界定的产权有利于确定社会经济活动的责任者和收益者,这不仅可以根本避免产权不明情况下的“搭便车”问题与资源过度浪费使用问题,更重要的是它能够推动所有者积极寻找获得利润的机会,从而使稀缺资源得到有效的利用。可以自由转让的产权使得人们可以借助于产权交易而将资源集中在最善于经营的人手中,或集中于最具有生产率的使用方面;得到有效保护的产权,可以获得产权保护的规模经济,从而大大降低产权保护的社会费用。因而,有效保护各种明确界定的产权,并保证产权之间自由而公正的交易,就成为政府的首要责任。

(2)市场经济体制的决策系统要求政府不干预企业运行,使企业成为自主经营、自负盈亏的市场主体。就政府与国有企业的关系而言,要求政企分开,建立现代企业制度,从而充分发挥市场经济的企业组织和管理效率、大规模生产效率。市场经济是建立在所有权基础上的分散决策体系,这是一种利用价格信号来进行决策的决策体系,它给予个人和企业以决策自主权,发挥其积极性,从而避免中央决策失误所造成的全局性损害。市场经济要求政府不干预企业自主决策权,使企业真正面向市场,企业在组织结构上必然将其最优秀的人才安置在生产、销售、市场调查、产品设计以及售后服务等企业生产与经营的第一线,从而提高企业的组织与管理效率。市场经济所具有的企业兼并机制,使在市场竞争中处于优势的企业可以通过兼并劣势或破产企业而在很短时间内成为规模巨大的企业,从而带来规模经济。

(3)市场经济体制的协调系统要求由市场竞争机制与价格机制对资源配置进行调节,充分发挥市场经济的自发性效率和创新效率。它要求政府的作用是顺应市场、辅助市场和服从市场,政府

的宏观管理必须以不损害市场经济的自组织机制和创新机制为前提。市场经济是一种不以共同的目的为前提的协作体系,强调的是个体性与异质性,以及通过契约关系而达成的自愿合作。因而,市场经济不是一种由外在权威高度组织起来的经济,而是一种由分散的交易者自组织为一个高度协调和效率极高的自由经济,具有自发性的效率。在市场经济条件下,人们能积极主动地去发现和尝试他们所能做的一切事情,其中有些事情是政府或社会组织根本不可能预见到的或规划到的。

(4)市场经济体制的动力系统要求给予经济活动主体以全面的激励机制,充分发挥市场经济的分配效率和竞争效率。因而,政府的收入分配政策必须以市场经济的竞争分配制度为基础,不能损害市场经济的激励机制。市场经济根据每个人对社会产出的贡献大小来决定其收入与财富多少,并由此产生收入与财富上的差别成为激励人们辛勤劳动的强大激励机制。竞争是力图获得别人也在力图获得的东西的行为,它迫使人们发现比其他人更有效率的生产方法,从而产生社会上自发的优胜劣汰的机制。

(5)市场经济要求政府提供各种市场机制尚不能充分提供的公共产品与公共服务。市场经济还具有某些内在缺陷,它要求政府提供公共产品。市场机制的内在缺陷包括如下方面:收入分配容易导致贫富分化;大企业与大工会的产生容易导致生产垄断与工资刚性;外部负效应,如生产导致的环境污染等。政府提供公共服务包括建立社会保障制度、反垄断、保持宏观经济稳定等等方面。在政府弥补市场失灵的问题上,要有清醒的认识和谨慎的态度。市场失灵随着市场机制的不断完善,其范围会逐渐减少。如劳动市场和资本市场的失灵,随着劳动市场、期货市场和期权市场