

CNSA

转变政府职能 促进改革发展

——国家行政学院国家课题研究成果选编

陈福今 唐铁汉 主编

国家行政学院出版社

转变政府职能 促进改革发展

——国家行政学院国家课题研究成果选编

陈福今 唐铁汉 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转变政府职能 促进改革发展：国家行政学院国家课题研究成果
选编/陈福今，唐铁汉主编. —北京：国家行政学院出版社，2004
ISBN 7-80140-351-7

I. 转… II. ①陈…②唐… III. ①国家机构—行政管理—研究—中国
②国家机构—政治体制改革—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 104266 号

书 名 转变政府职能 促进改革发展
——国家行政学院国家课题研究成果选编
作 者 陈福今 唐铁汉 主编

责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司
版 次 2004 年 9 月北京第 1 版
印 次 2004 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 25.5
字 数 414 千字
书 号 ISBN 7-80140-351-7/D·159
定 价 45.00 元

目 录

开创公务员培训和行政学院建设

新局面（代序） 华建敏（ 1 ）

回顾过去，展望未来，努力开创学院

建设与发展的新局面 陈福今（ 9 ）

政府管理与行政体制改革

邓小平对马克思主义行政管理

思想的发展 唐铁汉（ 23 ）

建立与完善中国公共行政体制 张德信（ 47 ）

建立和完善中央与地方合理分权体制 薄贵利（ 62 ）

建立和完善地方公共行政体制 薄贵利（ 71 ）

行政领导的变革与发展趋势 刘 峰（ 83 ）

社会系统复杂性研究与组织整合理论 李习彬（ 99 ）

政府管理创新与系统思维 李习彬（ 115 ）

加入世界贸易组织与我国政府管理

模式的转变 吴 江（ 131 ）

未来十年中国电子政务的发展与

对策研究 吴 江（ 145 ）

论中国社会现代化与政府公共

服务战略 李军鹏（ 159 ）

农村税费改革后基层政府面临

的问题及对策 马宝成（ 176 ）

政府与国有企业改革

中国宏观经济调控政策的

- 协调与完善 桂世鏞 周绍朋 (195)
- 全球经济发展战略的优胜者 韩 康 (217)
- 调整政府与国有企业的关系 周绍朋 (229)
- 新阶段的国有企业改革 周绍朋 (245)
- 论宏观经济政策的时间不一致性 王 健 (262)

依法行政

- 行政程序法律制度 应松年 (277)
- 西方国家依法行政比较研究
——兼论对我国依法行政的启示 袁曙宏 (296)

政治体制与民主建设

- 邓小平理论科学体系的结构与特点 许耀桐 (315)
- 社会主义民主理论在实践中的
丰富与发展 徐鸿武 (332)
- 着眼于长治久安的伟大探索——邓小平
国家政权建设的理论与实践 徐鸿武 (346)
- 当前政治体制改革的两个热点问题 徐鸿武 (358)
- 工人阶级内部结构的变化及其对社会
发展的影响 李 拓 (371)

中国文化

我国文化建设面临三大

- 历史性转变 祁述裕 董小雨 (391)
- 后 记 (403)

开创公务员培训和行政 学院建设新局面*（代序）

国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长 华建敏

作为培养公务员摇篮的行政学院,要认清国家改革开放和现代化建设所面临的新形势,明确新要求,努力作出新贡献。

一、树立科学的发展观、政绩观和人才观

2003年10月,十六届三中全会明确提出必须坚持以人为本,树立全面、协调和可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展,统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放,建立促进经济社会可持续发展的机制。这一科学的发展观,是我国现代化建设实践经验的总结,是战胜非典疫情得出的重要启示,是推进全面建设小康社会的迫切要求,是我们党对马克思主义发展观的继承和创新。

在2003年11月召开的中央经济工作会议上,锦涛同志明确提出要树立正确的政绩观,并指出:考核各级干部的政绩,既要看经济建设成果,又要看社会进步;既要看城市变化,又要看农村发展;既要看硬环境的加强,又要看软环境的改善;既要看当前的发展,又要看发展的可持续性;既要看经济增长的总量,

* 这是华建敏同志2003年12月22日在全国行政学院院长会议上讲话的部分内容。

又要看人民群众得到的实惠;既要看到经济社会发展的成果,又要看到党的建设的成效。要通过制度保证,使勤政为民、求真务实的干部得到褒奖,使好大喜功、弄虚作假的干部受到惩戒,在全党特别是领导干部中形成勤政为民、踏实苦干的浓厚风气。

2003年12月召开的全国人才工作会议,提出了科学的人才观,它的内涵包括:要牢固树立人才资源是第一资源、人才优势是最大优势的观念,把人才开发作为经济社会发展的第一推动力量;要牢固树立人人都可以成才的观念,为每个人的发展创造广阔天地,把每个人的潜力和价值都发挥出来;要切实抓好使用、关心、激励人才的各项工作,充分调动各类人才的积极性、主动性和创造性;要坚持群众路线、实践观点,坚持德才兼备的原则,把能力和业绩作为衡量人才的主要标准,不唯学历,不唯职称,不唯资历,不唯身份,不拘一格,选才育才。

科学的发展观、正确的政绩观、科学的人才观,三者是环环相扣、紧密联系的。中央在3个月中提出三个“观”,这不是偶然的巧合,有其内在的逻辑联系。正确的政绩观是以科学的发展观为依据的,科学的人才观又是以科学的发展观和正确的政绩观为依据的。三者都是邓小平理论、“三个代表”重要思想的具体体现,也是新一届中央领导集体治国方略的重要方面。行政学院在公务员培训中,既要帮助学员树立正确的世界观、价值观、人生观,又要帮助学员树立科学的发展观、正确的政绩观和科学的人才观,并把这一要求贯穿到教学、科研、咨询等各项工作中去。

二、对行政学院工作的几点要求

2004年和今后一个时期,行政学院要重点突出三项工作。

(一)围绕深化行政管理体制改革、转变政府职能开展教学科研工作。按照十六大的要求逐步形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制,必须深化行政管理体制

和机构改革。重点要抓好四项工作。一是改革和完善科学民主的决策机制,建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制。二是强化行政监督。认真推进政务公开制度,进一步拓宽人民监督渠道,确保人民监督权力的实现,发挥司法机关和行政监察、审计等部门的作用,发挥舆论监督的作用。三是深化政府机构改革。按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,科学规范部门职能,实现机构和编制的法定化,继续推进地方政府机构改革。四是大力推进电子政务。加快政府信息化建设,提高行政效率,降低行政成本。各级行政学院要围绕这四项任务加强培训、研究和咨询工作。

行政管理体制改革的核心是转变政府职能,要全面履行政府在“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四个方面的职能。以往我们关注得多的是经济调节,近年来对市场监管也越来越重视,今后还要进一步加强这两方面的工作。当前尤其要履行好社会管理和公共服务职能。社会管理包括的内容十分广泛,比如,危机管理、社区管理、协调社会矛盾、保障社会公正、维护社会治安、保障人民财产安全等。要高度重视并正确解决新形势下的人民内部矛盾,着重解决好关系群众切身利益的问题。要立足疏导,防止激化,努力把不稳定因素解决在基层、解决在单位内部、解决在萌芽状态。公共服务主要指政府承担的各项社会事业,包括科学技术、文教卫生、环境保护、基础设施,以及就业和再就业、建立覆盖全社会的社会保障体系等。就业是民生之本。我国人口众多,在一个相当长的时期内,就业和再就业的任务十分艰巨。实施积极的就业政策,为民众提供尽可能多的就业岗位,是政府的一项基本职能。总之,政府要加大对社会管理和公共服务的人力、财力、物力等资源的投入,通过营造和谐的人际关系,维护社会公正,为公众提供更多、更快、更好、更

为公平的公共服务,促进经济社会和人的全面发展。

(二)围绕依法行政、建设法治政府开展培训工作。为适应依法治国,建设社会主义法治国家的需要,各级政府都要坚持执政为民,全面推进依法行政,努力建设法治政府。党中央、国务院十分重视法治建设,近年来,多次指出:依法行政是贯彻依法治国基本方略的重要内容和必然要求,是政府正确行使行政权力的基本准则。落实党和国家的方针政策,推进改革发展稳定的各项工作,维护人民群众的根本利益,处理经济社会发展中出现的各种利益关系和矛盾,都要坚持依法执政、依法行政。越是工作重要,越是事情紧急,越是矛盾突出,越要坚持依法办事。依法行政的核心是规范行政权力,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。各级政府要把全面推进依法行政提到政府工作的重要议事日程,加强对依法行政的领导,切实负起责任,带头依法办事。国务院在立法方面做了大量工作,每年仅行政法规和法律议案就出台 30 多部,涵盖经济社会领域的各个方面。不仅着力抓好经济领域的立法工作,更要在社会管理与公共服务领域立法工作中加快进度,加大力度。并进一步解决现存的法律、法规与规章之间的协调和统一问题,为政府依法行政提供良好的法律保障。

国务院最近正在酝酿起草《全面推进依法行政实施纲要》。这个《纲要》确立了建设法治政府的目标,以及未来 10 年全面推进依法行政的指导思想、基本原则和主要任务。行政许可法将于 2004 年 7 月 1 日正式施行,这部法律总结了我国行政审批制度改革的经验 and 成果,按照合理与合法、效能与便民、监督与责任等原则,对行政许可的设定和实施,作出了明确规范,是行政审批走向制度化、法制化的重要标志。各级公务员都要认真贯彻执行《纲要》和行政许可法,切实提高各级政府依法行政的水平。各级行政学院要把学习贯彻《纲要》和行政许可法,作为

2004 年公务员培训工作的重要内容。

(三)围绕全面提高公务员素质和能力开展培训工作。改革开放和社会主义现代化建设是史无前例的伟大事业。现在国际国内形势发展很快,我们要从容应对新形势,不断适应新情况,正确认识和解决新问题,必须坚持学习、学习、再学习。要向书本学习,向实践学习,向群众学习,要努力建设学习型政府和学习型公务员队伍。公务员是重要的人才资源。在路线、方针、政策和法律制度框架确定后,公务员的水平决定着政府的管理水平,公务员的能力决定着政府的管理能力。在方针、政策和法律法规制订中,公务员也起着重要的作用。当今世界,没有高素质的公务员队伍,就无法应对愈来愈激烈的国际竞争。从 2003 年防治非典的情况看,公务员队伍特别是一些担任领导职务的公务员,在应对突发事件、处理复杂问题方面还很不适应,提高公务员队伍的素质迫在眉睫。必须以素质、能力为重点大力加强公务员培训。

首先,要加强公务员对经济知识的学习。现在我国经济规模不断扩大,经济发展的体制环境发生了深刻变化,加入世贸组织,使我们面临很多新的情况和问题。市场经济是一个大学校,我们要善于在这个学校中学习。要提高遵循客观经济规律,按照国际通行规则办事的能力,提高同国际社会打交道的本领。其次,要提高公务员的法治意识和法律素养。行政机关的权力是由人民依据法律授予的,行政行为应当符合法律,行政违法应当承担责任。治国者先受制于法!公务员队伍特别是担任领导职务的公务员,一定要认真学习、准确理解法律法规,提高依法行政的能力。再次,要提倡公务员多读书,拓宽知识面。除了学习政治理论、经济、金融、法律知识以外,要多读一点现代科技知识、哲学、历史、文学、艺术等方面的书籍,提高文化素养,改善知识结构。要多学习、少应酬,头脑中经常装着几个问题,反复琢

磨研究。一个人坚持学习,可以永葆青春;一个国家大兴学习之风,可以永葆生机与活力。

三、为培养高素质公务员作出新贡献

各级行政学院成立以来,为国家高素质公务员队伍的培养做了大量卓有成效的工作。据统计,1994年9月至2003年末,国家行政学院共举办各类培训班371个,培训学员17492人次。其中,2003年培训国内外公务员3435人次。与此同时,地方行政学院也不断加大公务员培训力度,仅2003年省级(含副省级)行政学院培训公务员就达11.5万人次。这说明行政学院在公务员培训中担负的任务越来越重,发挥的作用越来越大,要求越来越高。各级行政学院要紧密围绕政府工作的中心任务,扎实工作,开拓创新,更好地发挥公务员培训主阵地作用,为促进政府职能转变、提高公务员素质和能力等方面作出新贡献。为此,要做到:

(一)进一步形成鲜明的办学特色。近年来,国家行政学院在公务员教学和培训中积极探索,不断总结,积累了不少宝贵的经验。比如,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,始终把提高公务员的素质和能力放在首位;紧紧围绕党和政府的工作大局办学,切实增强培训工作的针对性和实效性;坚持教学、科研、咨询“三位一体”;坚持从公务员培训实际需求出发,大力加强学科体系和教材体系建设;坚持按教学规律办事,不断深化教学改革;坚持对外开放办学,广泛利用国内外各种培训资源;大力加强信息化、基础设施和管理队伍建设,全面提高现代化办学水平,等等。这些集中体现了行政学院所形成的鲜明办学特色,是我们今后办学过程中必须坚持的。随着形势和任务不断变化,我们不能满足已经取得的成果,还要深入研究,认真探索行政学院教学、公务员培训方式,做到百尺竿头,更进一步。

(二)按照“一个目标”、“两个作用”、“三个体系”、“四个基地”的思路,搞好行政学院的建设和发展。根据政府工作对行政学院的要求,行政学院的办学思路是不是可以概括为“一个目标、两个作用、三个体系、四个基地”。“一个目标”就是党中央、国务院反复强调的,要把行政学院建设成培养国家公务员的摇篮。“两个作用”就是要充分发挥行政学院在公务员培训中的主阵地作用,充分发挥行政学院在政府重要决策中的参谋咨询作用。“三个体系”就是要构建和完善具有中国特色、符合公务员培训特点的教学、科研、咨询“三位一体”办学体系;紧密结合政府工作实际,以公共管理为重点的学科体系;立足中国、面向世界的对外开放办学体系。“四个基地”就是要成为提高公务员综合素质和能力的基地;研究行政管理体制改革和政府管理创新的基地;研究公务员培训新理论、新方法的基地;培训国外、境外公务员的基地。行政学院要按照上述思路谋发展,就必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制的要求,积极探索公务员培训和主阵地建设的各种有效实现形式;要坚持与时俱进、开拓创新,用时代的要求来促进行政学院的工作,用发展的眼光来审视行政学院的工作,用改革的精神来推动行政学院的工作。只要有利于提高公务员培训的质量和水平,有利于加快行政学院的建设与发展,我们都要积极探索。

要把行政学院办成公务员培训的主阵地,加强行政学院的交流与合作至关重要。这既是提高行政学院办学质量和水平的迫切需要,也是加快行政学院的建设和发展的必然要求。国家行政学院要加强对地方行政学院的业务指导,要在教学、科研、咨询等方面充分发挥龙头、示范作用。地方行政学院也要采取切实有效的措施,强化相互之间的交流与合作。要整合资源,形成合力,共谋发展。

(三)切实加强行政学院工作的领导。要把行政学院真正办成公务员培训的主阵地,既需要自身的努力,也离不开各级政府的大力支持。多年来,党和国家主要领导人对国家行政学院十分关心,或作出重要批示,或亲自交待培训任务,或到国家行政学院作报告、讲课、视察、与学员座谈,这一切为各级地方政府重视行政学院的办学、充分发挥行政学院的作用作出了榜样。许多地方政府的主要领导也十分关心行政学院的工作,采取多种措施推动行政学院的建设和发展。这是行政学院迅速发展、壮大的重要原因。

新形势、新任务对行政学院的建设和发展提出了新要求。各级政府一定要从全局和战略的高度进一步认识行政学院的重要地位和作用,把加快行政学院的建设与发展作为一项事关全局、事关长远的战略性工程来抓。把加快行政学院的建设与发展纳入经济、社会发展计划和人才规划,予以统筹安排。领导同志要亲自抓,经常过问行政学院的工作,定期听取汇报,及时研究解决办学过程中遇到的困难和问题。要建立健全政府领导同志定期到行政学院作报告、讲课、与学员座谈等制度。要主动给行政学院交任务、压担子,一些事关经济、社会发展的重大决策和课题可以交给行政学院去组织研究、论证。行政学院也要主动加强与各级党委、政府的联系和沟通,多请示、勤汇报,争取更大的关心和更多的支持。

新形势、新任务为公务员培训事业和行政学院的建设和发展提供了难得的发展机遇,公务员培训事业前程似锦,行政学院大有可为。我们要以国家行政学院建院 10 周年为契机,在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,高举邓小平理论伟大旗帜,全面贯彻“三个代表”重要思想,认真落实党的十六大和十六届三中全会精神,总结过去,展望未来;积极进取,扎实工作,不断开创公务员培训和行政学院建设发展的新局面。

回顾过去,展望未来,努力开创 学院建设发展的新局面

国家行政学院党委书记、常务副院长 陈福今

国家行政学院自 1994 年建院以来,已经走过 10 个年头。10 年来,在党中央、国务院的亲切关怀下,在全院教职工的共同努力下,各方面有了长足的发展,知名度不断提高,影响力越来越大,发展前景十分广阔。在即将迎来建院 10 周年之际,回顾过去,展望未来,对进一步加快学院的建设与发展具有十分重要的意义

一、回顾发展历程,总结办学经验,进一步增强新形势下做好公务员培训工作的自觉性

党的十三届四中全会以来,在党中央、国务院的正确领导和亲切关怀下,我国公务员培训事业和行政学院的建设与发展走过了由起步到蓬勃发展的不平凡历程。

(一)行政学院的发展历程

我们党历来高度重视干部教育培训工作。党在领导波澜壮阔的革命、建设和改革历程中,特别是在面临新形势新任务的重大历史关头,总是把干部教育培训工作放在突出地位,及时用先进理论教育和武装干部。公务员培训作为干部教育培训的重要组成部分,同样得到我们党的高度重视。改革开放以后,随着党的工作重心的转移和经济体制改革、政治体制改革的不断推进,迫切需要建立高素质的专业化公务员队伍。为此,1987 年党的

十三大和 1988 年七届人大一次会议作出了建立国家公务员制度的重大决策,并把成立国家行政学院,加强对公务员的培训,作为建立公务员制度的主要内容之一。从 1988 年至今,学院的发展大致经历了三个阶段:

从 1988 年筹备到 1994 年成立,为学院筹建阶段。1993 年 8 月,江泽民同志亲笔为国家行政学院题写了“永做人民公仆”的校训,为学院办学指明了方向。

从 1994 年到 2002 年党的十六大召开,为学院初步发展阶段。1996 年 9 月,国务院下发了 38 号文件,即《国家行政学院办学工作的若干意见》。这份重要文件对国家行政学院的地位、性质和办学方向作出了明确规定。1996 年 10 月,在国家行政学院落成暨开学典礼上,时任国务院总理李鹏为全院教职工和学员讲了第一课。这充分表明党中央、国务院对行政学院这个新生事物高度重视,并寄予了殷切希望。党的十五大就完善社会主义市场经济体制、依法治国、建设社会主义法治国家、继续推进行政管理体制和机构改革、建设一支高素质、专业化的国家行政管理队伍等作出了全面部署。十五大以后,特别是随着我国加入 WTO,改革开放和社会主义现代化建设进入新的发展阶段,党中央、国务院从战略的高度对各级政府如何应对挑战,进一步转变政府职能,不断提高公务员素质和能力提出了新的要求。这一切对加快学院的建设与发展,具有重要的指导和推动作用。

从十六大至今,为学院全面发展阶段。十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标,对进一步提高公务员培训质量和行政学院办学水平提出了新要求。为全面贯彻十六大精神,党中央作出了大规模培训干部的战略决策,在全党全国掀起了学习贯彻“三个代表”重要思想的新高潮。党的十六届三中全会以后,党中央、国务院又分别作出了关于完善社会主义市场经济体

制若干问题和进一步加强人才工作的决定,提出了牢固树立科学的发展观、正确的政绩观和科学的人才观,以及进一步深化行政管理体制改革,转变政府职能,推进政府管理创新,建设一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍等一系列新要求。这一切为进一步加快行政学院的建设和发展注入了新的强大动力。

多年来,党中央、国务院对行政学院的建设和发展倾注了极大的心血。胡锦涛、江泽民、吴邦国、温家宝、曾庆红、罗干、吴仪、贺国强、曾培炎、李鹏、朱镕基、李岚清、华建敏、王忠禹等党和国家领导人,或对学院的培训和办学工作作指示,或向学院布置培训任务,或亲临学院视察、与学员座谈并作重要讲话,或亲自授课。这对加快学院的建设和发展起到了巨大的推动和促进作用。党中央、国务院对学院建设与发展的高度重视,还体现在一系列重要文件中。2001年1月,中共中央4号文件(即《2001年—2005年全国干部教育培训规划》)进一步强调:“行政学院是培训国家公务员的重要基地。”2001年5月,国务院下发了37号文件(即《国务院办公厅关于印发〈国家行政学院职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》),为国家行政学院增加了新的职能,进一步提高了国家行政学院在干部教育培训中的地位,也有力地拓展了地方行政学院的办学空间。此外,在2001年9月十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》、2002年11月17日中共中央下发的《中共中央关于认真学习贯彻十六大精神的通知》、2003年中发8号文件和8月20日中组部《关于深入学习贯彻“三个代表”重要思想,做好大规模培训干部工作的意见》等一系列重要文件中,多次强调要发挥行政学院在干部教育培训中的重要作用。

在党中央、国务院的亲切关怀和高度重视下,在中组部、人事部和有关部门的大力支持下,10年来,尤其是近几年来,行政

学院的公务员培训工作得到了长足的发展,初步形成了以初任培训、任职培训、进修培训、专题研究、青年干部培训、国有企业领导人员培训、港澳高级公务员培训等为主体班次,主体班次培训与委托合作班次培训并举、境内培训与境外培训相结合、短期培训与长期培训相结合的公务员培训体系。根据对外合作与交流的需要,国家行政学院在涉外培训中发挥了越来越重要的作用。

(二)行政学院办学的基本经验

过去10年学院的办学实践,加深了我们对行政学院办学规律的认识,积累了宝贵的办学经验。这些经验,我们体会主要有以下8条:

1. 以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,始终把提高公务员的素质和执政能力放在首位。以邓小平理论和“三个代表”重要思想作为行政学院办学的根本指导思想,坚持正确的办学方向。用邓小平理论和“三个代表”重要思想武装和教育公务员,把提高公务员的素质和能力放在首位,贯穿于公务员培训的各项工作和各个环节之中。

2. 紧紧围绕党和政府的工作大局办学,切实增强培训工作的针对性和实效性。以党的基本路线为主线,为党和政府的工作大局服务,是行政学院办学的基本宗旨。始终坚持理论联系实际、讲求实效的培训原则,从建设、改革和发展的实际需要出发,以提高学员的素质和能力为重点,确立培训主题,设置培训班次,安排培训内容,设计培训课程,构建中国特色公务员培训体系。

3. 坚持教学、科研、咨询三位一体,使三者相互促进、共同发展。坚持以教学为中心,以科研为基础,以咨询为导向,使之相互融合、相互促进。把握党和政府工作的新思路、新任务,认清改革开放的新变化、新趋势,深入研究重大理论和现实问题,将