

与时俱进的社会主义丛书

迈向

行政管理现代化

——顺德行政体制改革实践

郑年胜 主编

广东人民出版社

走向

人力资源管理现代化

——中国企业管理改革实践

张其成 著

广东人民出版社

丛书

迈向 行政管理现代化

——顺德行政体制改革实践

郑年胜 主编

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向行政管理现代化: 顺德行政体制改革实践/郑年胜主编.
—广州: 广东人民出版社, 2002.10

(与时俱进的社会主义丛书)

ISBN 7-218-04140-X

I. 迈… II. 郑… III. 行政管理—研究—广东省
IV. D676.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 065567 号

责任编辑	何祖敏
封面设计	实线创作室
责任技编	孔洁贞 黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
经 销	广东新华发行集团股份有限公司
印 刷	广东新华印刷厂
开 本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印 张	8.375
插 页	1
字 数	200 千字
版 次	2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-218-04140-X/D·456
定 价	18.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

售书热线: (020) 83790667 83791084

总 序

钟 阳 胜

科学社会主义理论与实践发展的历史，是根据时代变化而不断获得新的内涵、新的形态和新的动力，与时俱进、不断探索发展的历史。建设有中国特色社会主义事业的蓬勃发展，展示出中华民族伟大复兴的灿烂前景，昭示着社会主义事业在中国的伟大成功，显示了社会主义的强大生命力，体现了社会主义与时俱进的本质特征。把握这个本质特征，我们对建设有中国特色社会主义事业更加充满信心；把握这个本质特征，我们将更加自觉地推动理论创新，推动社会主义制度的自我完善和发展，开创建设有中国特色社会主义事业新局面。

自马克思、恩格斯创立科学社会主义理论以后，作为马克思主义的一个重要组成部分，以这一理论为指导的社会主义事业，就一刻也没有停止前进的步伐。在社会主义旗帜的指引下，从共产主义者同盟到第一国际，并经第二国际到第三国际，再到各国的马克思主义政党

相继建立发展壮大，一代又一代马克思主义者前赴后继，带领工人阶级和广大劳动群众，开展了变革社会、波澜壮阔的社会主义运动。经过法国巴黎公社起义、俄国十月革命、中国革命和第三世界民族解放运动，社会主义从理论形态变成了现实社会制度，极大地推动了人类历史进程。20世纪中叶，以中国大陆建立社会主义基本制度为标志，社会主义事业进入蓬勃发展时期。20世纪最后20年，中国共产党人认真总结国际共产主义运动正反两方面的经验教训，在世界社会主义运动陷入低潮的历史背景下，开辟了建设有中国特色社会主义的新道路，社会主义事业获得了新的活力和生机。面向新世纪，以江泽民同志为核心的中国共产党第三代领导集体，以坚持马克思主义社会主义的无比坚定性，把改革开放和建设有中国特色社会主义事业全面推向新的发展阶段，带领全国各族人民朝着民族复兴的伟大目标阔步前进。社会主义事业，必将登上又一个发展新高峰。

当然，和其他任何新事物的成长一样，社会主义发展的道路也不是笔直的。其间有胜利，也有挫折，有高潮，也有低潮，更有苏联、东欧社会主义政权骤然崩溃的大曲折。但是，曲折并不能改变历史发展的总趋势，不能阻挡社会主义前进的步伐。苏联解体、东欧剧变，只是社会主义一种模式的失败，而不是社会主义的失败。拥有12亿多人口的东方大国坚定不移地走建设有中国特色社会主义道路，表明世界上有五分之一以上的人

口在坚持社会主义。社会主义事业在中国取得胜利，正在并将继续以事实雄辩地证明，社会主义作为人类的一种崭新制度，符合中国人民的根本利益，符合人类社会发展规律，永远是推动中国社会发展的根本保证，是推动人类文明进步的重要力量，并将在向更高阶段发展中推动人类最终实现共产主义的美好理想。

社会主义事业之所以能够在历史长河中永葆生命力，在曲折中不断开辟前进的道路，就在于社会主义从理论到实践，都总是随着时代的变化、实践的发展及人们认识的深化，而不断向前发展着。恩格斯早就指出：“社会主义自从成为科学以来，就要求人们把它当作科学看待，就是说，要求人们去研究它。”社会主义发展的历史告诉我们，什么时候坚持科学社会主义的基本原理，并运用它分析和研究不同历史阶段的特殊情况，提出适应时代和实践要求的理论、路线、方针、政策，事业就发展，就胜利。相反，什么时候教条主义地对待科学社会主义，用停滞的理论对待变化了的时代条件和发展了的实践，事业就遭受挫折，甚至走向失败。科学社会主义的创始人是“不断发展论者”。他们并没有为我们提供任何关于历史发展的最终结论，而是为后人不断认识真理、运用和发展真理开辟了无限广阔的道路。列宁在领导俄国革命和指导国际共产主义运动的实践中，根据马克思主义原理及本国实际情况，对无产阶级解放斗争的实践经验进行科学的概括和总结，创立了列宁主

义，对马克思主义作出了全面的、创造性的发展。毛泽东同志根据马克思列宁主义的基本原理，把中国长期革命实践中的一系列独创经验作了理论概括，形成了适合中国情况的指导思想——毛泽东思想，实现了马克思主义与中国实际相结合的第一次历史性飞跃。邓小平同志准确把握当今世界和平与发展的时代主题，认真总结国际共产主义运动的经验教训，开辟了改革开放和建设有中国特色社会主义道路，创立了邓小平理论，实现了马克思主义与中国实际相结合的第二次伟大飞跃。在新的历史条件下，江泽民同志在运用马克思主义基本原理解决新历史条件下我国改革开放和现代化建设新问题的基础上，以巨大的理论勇气和政治胆略，提出“三个代表”重要思想，实现了马克思主义在中国的又一次理论新飞跃。理论的每一次发展和每一次飞跃，都来源于时代的要求和实践的呼唤，又极大地推动了时代的前进和实践的发展。发展的实践催生新的理论，发展的理论开辟新的实践道路。这就是科学社会主义理论与时俱进和社会主义实践与时俱进的辩证法。正是这个辩证法，推动着社会主义事业不断进入新的境界，世界社会主义运动的历史经验证明了这一点，我们党领导中国革命和社会主义建设的历史经验更证明了这一点。

广东是中国改革开放的前沿，是社会主义理论创新和实践创新的“试验田”。广东二十多年改革开放和现代化建设实践的历史，是社会主义与时俱进的一个缩

影。二十多年来，广东各级党组织和广大干部群众，坚持以邓小平理论为指导，解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，把中央精神与广东实际结合起来，创造性地开展工作，以两个文明建设的巨大成就，推动着建设有中国特色社会主义事业向前发展，又为科学理论的不断丰富发展提供着坚实的实践基础。进入新世纪，广东人民在党中央的领导下，更高地举起邓小平理论伟大旗帜，更加坚定地实践“三个代表”重要思想，进一步增创新优势，努力建设经济强省，率先建立比较完善的社会主义市场经济体制，率先建立法治环境，率先实现比较宽裕的小康，全面加强党的建设，加快向率先基本实现社会主义现代化的目标迈进。实践在不断发展，我们的认识应当不断前进，理论应当不断创新，这就要求我们，以科学的态度研究社会主义的理论和实践，深刻总结社会主义运动的历史经验，总结广东改革开放和社会主义现代化建设的历程，总结广大人民群众在实践中的新经验、新创造，研究回答实践中不断出现的新情况、新问题，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识，大胆进行新的理论概括，推动社会主义理论与实践与时俱进，使我们的思想和行动，更加符合客观实际，更加符合时代发展的要求，更加符合实践的需要，使我们在改革开放和社会主义现代化建设实践中，信念更坚定，理论更成熟，方向更明确，步伐更矫健。这是我们实现新世纪宏

伟目标，把建设有中国特色社会主义事业继续推向前进的根本保证。

由广东省邓小平理论研究中心组织策划的《与时俱进的社会主义丛书》，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，从理论与实际、历史与现实、国际与国内等多角度、多层次深入研究社会主义的历史发展，充分展示科学社会主义与时俱进的本质特征，为推动理论创新和实践创新作出自己的努力。希望这套丛书的出版，有助于广大干部群众深刻理解和把握马克思主义、社会主义与时俱进的理论品质和实践品质，深刻理解和把握社会主义建设的规律，深刻理解和把握新形势对推进有中国特色社会主义事业的新要求，从而进一步增强高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻落实“三个代表”重要思想的自觉性和坚定性，增强全面贯彻党的基本路线的自觉性和坚定性，增强弘扬解放思想、实事求是思想路线，坚持与时俱进的自觉性和坚定性，不断开拓工作新局面，以优异成绩庆祝党的十六大召开，为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献。

序

陈瑞莲

党的十一届三中全会以来，广东在改革开放中先行一步，取得了举世瞩目的成就，其中，顺德的改革特色和成效尤为突出。在 1978 年底至 1992 年的改革发展中，顺德实现了从农业经济到工业经济、从封闭社会到开放社会的第一次飞跃，成为国内外闻名的广东“四小虎”之一；1992 年以来，顺德又进行了以行政管理体制改革为先导、以产权制度改革为突破口、以农村体制改革为基础、以社会保障体制改革为保障的综合改革，进行了一系列制度创新，在一个市的范围内率先初步建立起社会主义市场经济体制，实现了经济社会发展的第二次飞跃。顺德改革的成就令世人关注，国人称羨，“顺德模式”也突出地反映了广东地方政府改革的历程、方向和鲜明的特色。因此，研究顺德行政体制改革的过程和做法，总结其特色和经验，无疑对广东乃至国内其他地方的政府改革具有重要的实践意义，对于深化和推动我国行政学理论的研究也具有重要的学术价值。

中共顺德市委宣传部郑年胜副部长主编的《迈向行政管理现代化》一书，是广东省邓小平理论研究中心组织策划编写的《与

时俱进的社会主义丛书》之一，全面系统地阐述了顺德改革开放以来，尤其是1992年以来行政体制改革的历程、做法、成效和特色，回顾、总结了顺德机构与职能、社会公共事务管理体制、农村管理体制等方面的改革和制度创新的做法及其内容，研究和探讨了顺德应对“入世”的现代化选择及体制改革的路径与方向。该书认为，顺德行政体制改革的主要特色在于其所努力建构的“依法行政、规范行政、高效行政、服务行政、廉洁行政”的现代化行政管理体制，而这种改革的探索首先是从机构改革和职能创新开始的。顺德通过机构改革与职能转变，实现了党政整合的高效运行体系，形成了“小政府，大社会，大经济”和“小机构，大服务”的现代行政管理模式。在进行行政体制改革的过程中，顺德政府树立不与民争利的思想，率先实施“先拆庙，后搬神”的机构改革，形成“一个决策中心，五位一体”的领导体制，通过构建“利益共同体”推动顺德行政体制的改革。与此同时，进行了社会服务系统的建设，加强了社区建设与社区管理体制的改革，建立和完善了社会保障体系，推进第三部门的培育和发展；并由政府主导进行村制改革，建立股份合作社，完善土地承包责任制，实现农村管理的村域中心化、体制城市化、产权市场化、资源集约化，使行政体制改革在农村基层得以延伸和拓展。

该书不仅对顺德行政体制改革的实践和经验进行了较为全面系统的研究，而且分析了顺德面临的五大机遇与挑战，对顺德的未来发展和改革的路径及方向进行了理论的探讨，展望了顺德行政体制改革的八大趋势。这是一种十分有益的探索。

还有值得一提的是，该书编写者既有顺德高水平的干部，也有行政管理专业方面较为年轻的副教授、博士及硕士研究生，他们或参与及见证了顺德改革的全过程，或在国内及国外接受了较

为系统的管理专业教育和训练，这使得他们可以把行政管理的前沿理论与鲜活的改革实践很好地结合起来，使该书具有较强的实证性、应用性、理论性、系统性。

当然，顺德行政体制改革是一项系统工程，随着形势的发展和适应“入世”的需要，尤其是作为广东省率先基本实现社会主义现代化试点市，顺德还将会在行政管理体制方面做出更多的改革创新和提供更多的经验。因此，可以说，该书对顺德行政体制改革的研究探讨还仅仅是初步的，加之该书是在短短的两三个月内完成的，其中某些观点尚可进一步加工提炼，对顺德改革经验的理论提升和对未来改革路径的探讨也有待深化。

2002 年 7 月于中山大学康乐园

(作序者系教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心副主任、中山大学 MPA 教育中心主任、中山大学政务学院教授、博士生导师)

目 录

序	1
---------	---

第一章 与时俱进开创新局面

——顺德行政体制改革综述	1
一、把握时代：顺德行政体制改革的背景	2
二、选择创新：顺德行政体制改革的发展历程	10
三、独具特色：顺德行政体制改革的成效	19
四、经验启示：顺德行政体制改革的总结	31

第二章 机构改革与职能创新

——行政体制改革的展开	41
一、艰难的开始：机构改革与职能转变的体制问题	42
二、面对市场经济：政府职能的重新定位	51
三、政府整合与再造：大刀阔斧的机构改革	64

四、制度创新：行政管理体制新构架的建立	67
五、成功的探索：顺德政府机构改革经验分析	76

第三章 社会公共事务管理体制创新

——行政体制改革的深化	94
一、社会公共事务管理体制创新：社会服务系统工作建设	94
二、社会保障制度改革：行政体制改革的保证因素	103
三、城市社区公共管理：社区行政体制改革的初步探索	119
四、推进“第三部门”的培育与发展：政府行政管理的社会化改革	130
五、行政体制改革的深化：社会公共事务管理体制的发展与完善	134

第四章 农村管理体制创新

——行政体制改革向基层延伸	139
一、行政体制改革向基层推进：政府主导型的农村体制改革	140
二、第一阶段改革：村制改革与股份合作社建设的初步探索	142
三、第二阶段改革：城市化与市场化作用下的农村管理体制深化改革	161
四、在制度创新中推进：对顺德农村管理体制改革的总结	180

第五章 应对“入世”

——行政体制改革的现代化选择	188
一、五种机遇与挑战：行政体制改革所面对的新环境	189
二、六种政府模式选择：行政体制改革应对“入世”挑战	203
三、在改革中领先一步：迈向行政管理现代化	214

第六章 理论探讨

——行政体制改革的路径与方向	218
一、政府与市场的平衡：行政体制改革的关键	219
二、避免偏差：行政体制改革制度理论安排	223
三、四种改革模式：行政体制改革的路径选择	225
四、八大趋势：行政体制改革的方向	228
跋	246
编后记	249

第一章

与时俱进开创新局面

——顺德行政体制改革综述

行政体制改革，从狭义上讲，是指政府的机构改革；从广义上讲，是指政府为提高行政效能，使国家的行政管理活动适应环境变化和行政活动的要求，有意识地改变行政组织结构、改善行政活动方式、理顺行政体制关系、增强行政功能，改革旧的和建立新的行政制度和方式的行政行为。

本书所指的行政体制改革是一个广义的概念，它既包括政府的机构改革，也包括国家行政管理活动中改革行政体制与管理方式的各种行政行为；既包括政府的内部改革，也包括政府所进行的社会公共事务行政管理体制、政府对农村管理体制的改革，这些都是行政体制改革的深化与延伸。从一定意义上讲，不研究政府对社会公共事务和农村管理体制的改革，就很难理解中国的行政体制改革。这是一个“大行政”的概念。

广东省顺德市在最近十年来，推行以机构改革和政府职能转变为主导、以社会公共事务管理和农村管理体制的改革为延伸和深化的行政体制改革，获得了巨大的成功。顺德的改革探索，对我国行政体制改革的进一步深化和发展，有较好的借鉴作用。回顾