



### 在线资源

- 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

### 公共管理

## 李建华：应对公共治理新挑战深化行政体制改革

2013-01-05 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-01-05

今天，我们相聚在这里，参加由中国国家行政学院与欧盟共同举办的2012中欧行政改革论坛。本次论坛的顺利举办，得到了欧盟有关国家的政府和专家学者的大力支持，欧盟驻华大使艾德和、丹麦社会事务和改革部常任国务秘书詹斯帕·席斯勒、匈牙利行政和司法部副国务卿鲁道夫·维格、意大利部长理事会主席雷纳托·卡塔莱诺等先生亲自莅临本次论坛；这次论坛还得到了中国中央机构编制委员会办公室、中国人力资源和社会保障部、监察部、商务部、广东省人民政府、北京大学等高校和地方行政学院以及一些地方政府、地方编办的大力支持。在这里，我代表中国国家行政学院对论坛的顺利召开表示衷心的祝贺！向出席论坛的中欧各国政府的官员和专家学者表示热烈欢迎和衷心感谢！

本次论坛以中欧公共治理的新挑战与行政改革为主题，适应了公共治理新形势下中欧各国深化行政体制改革、全面提高政府效能的共同需要。当前，国际金融危机深层影响尚未消除，全球经济下行风险增大。在这样形势下，围绕公共治理新挑战与政府角色新定位、优化政府结构、推进政府绩效管理等问题进行研讨交流，对于深入推进行政体制改革和公共治理创新，具有重要的理论意义和实践意义。

党的十八大是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的会议。大会回顾总结了过去五年和十六大以来十年的成就和经验，确立了科学发展观的历史地位，提出了夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求，制定了全面建成小康社会、实现现代化和中华民族伟大复兴的宏伟目标，并对全面建成小康社会和全面深化改革作出了全面部署，对全面提高党的建设科学化水平提出了明确要求，为继续推动党和国家事业发展指明了前进方向。党的十八大和十八届一中全会，选举产生了以习近平同志为总书记的党中央，为担当历史使命提供了坚强组织保证。相信在十八大精神指引下，中国的行政体制改革一定会取得新的更大的成绩。借此机会，我就应对公共治理新挑战与深化行政体制改革问题，谈一些看法，与大家进行交流。

### 一、近十年来中国行政体制改革的进展和成就

改革开放30多年来，特别是2002年中国共产党十六大以来，按照科学发展观的要求，紧紧围绕转变政府职能，努力推进服务型政府建设，中国行政体制改革取得了重大进展和成就。

这些进展和成就主要表现在：一是政府职能转变取得重要进展。通过大力推进行政审批制度改革，市场在资源配置中的基础性作用进一步增强，适应市场经济发展的宏观调控体系逐步健全，社会管理和公共服务职能明显加强。二是政府组织结构不断优化。初步建立了以经济调节、市场监管、社会管理和公共服务部门为主体的政府组织框架，职能配置和权责体系趋于合理。三是行政层级改革深入探索。通过省直接管理县和扩大县级政府社会管理权限试点，逐步优化行政层级，提高地方政府公共服务能力。四是依法行政全面推进。行政执法体制改革不断深化，执法程序不断完善，执法行为不断规范，公务员依法行政能力和水平显著增强。五是阳光政府建设持续深入。通过强化行政权力公开透明运行，政务公开和政府信息公开工作呈现全面推进的良好态势。六是责任政府建设进展明显。以行政首长为重点的行政问责制度逐步健全，问责力度逐步加大，政府绩效管理制度正在建立。七是应急管理体系基本建立。全国应急预案体系初

步形成，分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制稳步推进行，应急管理机制基本形成，政府处置突发事件、保障公共安全的能力进一步提高。八是公务员制度不断完善。通过制定相关法律法规，公务员选拔、管理、培训走上科学化和法制化轨道，公务员队伍结构不断优化，素质和能力明显提升。

上述成就的取得，我们的经验体会是：坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢牢把握正确改革方向；坚持以人为本，施政为民的理念，不断改进公共治理方式，推进服务型政府建设；坚持实事求是、从实际出发，与完善社会主义市场经济体制相适应，初步建立了有中国特色的公共行政体制；坚持科学规划、统筹推进的改革策略，长远目标和近期目标相结合，全面推进和重点突破相结合，实现改革力度、发展速度与各方面的承受程度相统一，积极稳妥、循序渐进；坚持面向世界、面向未来，面向现代化。积极研究借鉴包括欧洲在内的世界各国公共治理的经验和做法，与时俱进，不断创新。这些是中国行政体制改革的主要经验，也是今后深化行政体制改革所坚持的原则。

## 二、中国行政体制改革的战略部署

刚刚闭幕的中国共产党第十八次全国代表大会，着眼于中国特色社会主义事业发展全局，明确了行政体制改革总体目标和重点任务，对深化行政体制改革、建设服务型政府作出了战略部署。

（一）进一步明确了行政体制改革的战略定位。行政体制改革是经济体制、政治体制、文化体制、社会体制以及其它体制改革的结合点，涉及行政权力关系的调整和政府组织结构的变动，涉及中央与地方、政府与社会、政府与企业、整体利益和局部利益等一系列重大关系。中国共产党十八大报告指出：“行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。”这就阐明了深化行政体制改革的必然性和必要性。改革开放以来，中国经济基础发生了深刻变化。在生产力方面，经济持续快速增长，2011年，中国经济总量已跃居世界第二位，人均国内生产总值达到5432美元，占世界经济的份额提高到10%左右，对世界经济增长的贡献率年平均超过20%。在生产关系方面，社会主义市场经济体制已初步建立并逐步完善，所有制结构深刻变化，经济结构深度调整，分配关系出现多样化态势。与此同时，社会结构转型正在加速。这些新变化新任务都要求深化行政体制改革，以适应中国经济、政治、文化、社会的变革。

（二）进一步明确了深化行政体制改革的战略目标。中国共产党十八大报告明确要求：“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。十八大报告明确回答了建设一个什么样的服务型政府以及如何建设服务型政府等重大问题，为深化行政体制改革既指明了方向，明确了战略目标，同时也明确了深化改革的路径。十八大报告的上述论述，是中国服务型政府建设理论的新发展，必将指导中国服务型政府建设取得新进展、新成效。

（三）进一步明确了深化行政体制改革的战略重点。中国共产党十八大报告明确提出了深化行政体制改革的战略重点，并从政府职能、组织结构、行政层级、行政区划、管理方式、机构编制、事业单位、协调机制等方面进行了一系列重大部署。这一部署传递出新形势下深化行政体制改革的基本要求，抓住了重点领域和关键环节，必将为到2020年建成有中国特色社会主义行政体制奠定坚实基础。

## 三、深化行政体制改革的重点任务

为完成十八大对行政体制改革的战略部署，要重点在以下八个方面采取措施、积极推进。

（一）着力转变政府职能。深化行政体制改革，核心是推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。为此，要深化行政审批制度改革，继续简政放权，加快推进政企分开、政资分开、政社分开，切实减少对微观经济活动的干预，在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。要严格遵循市场规律，处理好政府与市场关系，不断完善宏观调控体系和制度，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设，着力提高宏观调控和管理水平；要进一步加强和改进市场监管，健全现代市场体系，创造良好市场环境，维护公平竞争的市场秩序；要在改善民生和创新社会管理中加强社会建设，加快健全公共服务体系，提高公共服务能力和水平。

（二）优化政府组织结构。合理的政府组织结构是行政权力高效运行的基础。在科学划分、合理界定政府部门职能的基础上，明确部门责任，确保权责一致，进一步理顺部门关系，健全部门间协调配合机制。要稳步推进大部门制改革，对职能相近、管理分散的机构进行合并；对职责交叉重复、相互扯皮、长期难以协调解决的机构进行调整；对职能范围过宽、权力过分集中的机构进行适当分设，逐步建成科学合理、顺畅高效的大部门制行政机构体系。

（三）推进行政层级改革。科学的行政层级是行政权力顺畅运行的前提。一要优化行政层级，有条件的地方继续探索实行省直管县（市）体制。合理确定中央与地方政府的职责权限，合理界定省以下不同层级地方政府职能与权责关系，健全各级政府财力与事权相匹配、权责统一的财税体制。二要优化行政区划

设置。要适应经济体制转轨、政府职能转变及城镇化发展等对行政区划提出的新要求，加强对行政区划的战略研究，通过优化行政区划设置，合理配置行政资源。三要深化乡镇体制改革。要按照精简、统一、效能原则，优化乡镇机构设置，建立精干高效的乡镇行政管理体制和运行机制。

（四）创新行政管理方式。一要推进政务公开。“阳光是最好的防腐剂”。要完善政务公开和政府信息公开制度，扩大政务公开范围。要稳步推进行政权力公开，公开行政职权依据，公开权力运行，保证公开内容真实可信，过程有据可查，结果公平公正，监督及时有效，让权力在阳光下运行。二要加强政府绩效管理，加快完善政府绩效管理制度，加快建设效能政府。三要建立健全科学决策、民主决策和依法决策的机制和程序，强化行政责任。建立决策问责和纠错制度，加快完善责任追究制度，加大行政问责力度，不断提高政府执行力和公信力。

（五）努力降低行政成本。精干高效是建设服务型政府的内在要求。要严格控制机构编制总量，减少领导职数。加强和创新机构编制管理，加快推进机构编制和人员管理科学化、法制化、规范化。要不断优化行政程序，创新公共服务供给方式，完善行政流程，使行政管理方式更加科学规范、公开透明、便民高效，降低行政成本，提高行政效能。

（六）推进事业单位分类改革。事业单位改革是深化行政体制改革的重要内容，也是转变政府职能、建设服务型政府的基本要求。要遵循“分类指导、分业推进、分级组织、分步实施”的方针，科学划分事业单位类别，逐步建立起功能明确、治理完善、运行高效、监督有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先，供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

（七）大力推进依法行政。依法行政是建设服务型政府和法治政府的必然要求。要完善法律制度尤其是行政法制体系，依法管理经济和社会事务，推进政府工作制度化、规范化和程序化，确保行政权力在法律范围内行使，坚决克服有法不依、执法不严、多头执法、执法不公甚至执法违法等现象。要加强行政程序制度建设，依法科学规范行政运行和行政行为，做到用法律管权、依法律办事、靠制度管人。

（八）加强行政权力监督。一要建立健全行政权力运行的制约和监督体系，强化对行政行为法律监督。要不断完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制，确保行政权力行使规范、运转协调、科学高效。二要加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督行政权力。要大力加强公务员队伍建设，坚持反腐倡廉，坚决查处利用行政权力进行权钱交易和商业贿赂等腐败案件。要全面推进惩治和预防腐败体系建设，健全反腐败法律制度，严格防控廉政风险，做到干部清正、政府清廉、政治清明。

总之，中国要在十八大关于行政体制改革的总体部署下，坚定不移地全面推进行政体制改革，加强统筹规划，坚持协调推进，确保行政体制改革决策的科学性、措施的有效性和协调性，不断提高改革的科学化水平，最终建成与全面建设小康社会目标相适应的中国特色的社会主义公共行政体制。

深化行政体制改革是“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的重要内容，必须积极借鉴人类政治文明的有益成果。欧盟各国和中国都拥有悠久的历史和文化，都曾为人类文明发展做出过重要贡献。欧盟各国和中国在现代公共治理方面积累了许多宝贵经验，相信通过此次论坛，大家相互