

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

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

王峰：深化行政体制改革加快建设服务型政府（上）

2014-01-08 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-12-30

当前我国已进入全面建设小康社会关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式攻坚阶段。党的十八大作出了五位一体重大战略部署，明确提出要加快建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。加快服务型政府的建设，深化行政体制改革是必由之路，重点是在“职能科学、结构优化、廉洁高效”这三个方面大力推进改革并取得显著成效。

一、关于职能科学

所谓职能科学，简单说就是政府做好自己应该做的事情，核心是处理好政府与市场、与社会的关系，有所为有所不为。一方面，实行简政放权，充分发挥市场、社会组织的作用，最大限度地激发市场主体活力和内生动力；另一方面，切实发挥好政府作用，促进经济社会持续健康发展。如何做到职能科学，关键在于不断地转变政府职能。转变职能是改革行政体制的核心，是建设服务型政府的重要举措。改革开放以来，转变政府职能取得明显进展，但与所面临的新形势新任务相比，仍然存在一些不相适应的方面，与实现创造良好发展、提供优质的公共服务和维护社会公平正义的改革目标还存在着一定差距。

按照党的十八大部署，要继续以转变职能为核心、深化行政体制改革，就是要全面正确履行政府经济社会管理职能，既简政放权建设有限政府，又加强和改善管理建设有为政府，努力做到不越位、不错位、不缺位，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用，充分发挥中央和地方两个积极性。

（一）以行政审批制度改革为突破口，大力推进简政放权

行政审批是政府权力最为集中的领域，也是社会和企业诟病最多的问题。必须继续以减少和取消行政审批为重点推进职能转变。今年3月，党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》后，行政审批制度改革全面提速。目前已取消和下放两批行政审批事项，下一步还要继续推进：一是调查摸底，夯实基础；二是建立机制，攻坚克难；三是规范管理，严控新增。保留的行政审批项目要做到科学、规范、透明，要精简审批流程，严控审批时限，公开审批标准，提高审批效率。

通过前一个时期的改革实践，推进行政审批制度改革，需要着重把握好四点：第一、态度要坚决，就是要以“壮士断腕”的决心和“稳、准、狠”的要求抓好落实；第二、措施要得力，取消、下放、转移审批事项，重点是取消；第三、改革要配套，特别是对部门同一类行政审批事项要同步进行；第四、改革要见实效，要让社会和老百姓切实感受到改革的成果。

（二）以创新政府管理方式为重点，加强和改善政府管理

简政放权是改革，加强管理也是改革，两者相辅相成、相互促进。加强管理不能走老路，一定要和创新管理结合起来。不能老办法不管用，新办法不会用。这次国务院机构改革和职能转变方案，提出6方面的10项改革举措中，既有简政放权的内容，也有管住管好的内容。从管住管好的方面看，主要是抓好以下几点：（1）改善宏观调控。一是尽量多用经济手段和法律手段，慎用行政手段，否则就容易回到行政审批的老路上去。二是临时措施、应急措施不要常态化，否则很容易矫枉过正，留下后患，结果是得不偿失。三是宽严相济，注重灵活性、针对性，不搞一刀切，否则很容易脱离实际，扭曲市场。宏观调控应以充分发挥市场基础性作用为前提，常态运行靠市场，非常态运行靠调控，微观问题靠监督，宏观问题靠调控，着力解决依靠市场难以解决的周期性、全局性问题，把握好调控的方式、重点、时机和节奏。宏观调控只有做到科学性，才能实现有效性、权威性。（2）严格市场监管。要按照加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系要求，科学合理界定监管范围，严格规范执法行

为，提高监管效能，确保监管到位。特别是放宽企业注册登记条件，大幅减少各类前置性审批后，要强化事中事后监管，实行宽进严管。通过制定政策、标准、规划、规章等加强宏观管理。推进综合执法，切实解决多头执法、多层执法、重复执法问题。加强执法队伍建设，规范执法行为，深化执法监管，防止执法不公、执法不严、执法扰民问题。（3）创新社会管理。要从依靠政府管理转向政府管理与社会治理相结合，从重管理、轻服务转向管理与服务并重，形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的新格局。切实发挥好行业协会和市场中介机构的作用。这类组织的发展面临前所未有的机遇和挑战。要坚持一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。（4）强化公共服务。要按照建立中国特色公益服务体系的要求，确保基本公共服务的可及性和公平性，促进公共服务和公共产品提供主体和方式多元化，实现从政府主办向政府主导的转变。关键是扩大购买服务，改“养人”为“养事”。推进非基本公共服务市场化改革，放宽市场准入，鼓励社会资本参与。市场和社会能够提供的公益服务，政府不再举办新的事业单位。这些都要在推进事业单位分类改革和财政体制改革中搞好落实。

（三）以明确和划分权责为重点，理顺中央和地方关系

划分中央与地方政府权责，要从我国基本国情出发并借鉴国外有益经验。把必要的集中与适当的分散有机结合起来，加快建立统分适当、权责一致、运转协调、财力与事权相匹配的政府权责关系。中央政府应进一步减少和下放具体管理事项，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上，强化宏观管理和监督检查职责，维护国家法制统一、市场统一，促进区域协调发展。地方政府应确保中央方针政策和国家法律法规有效实施，强化执行和执法监管职责，做好面向企业和社会公众的服务和管理，维护市场秩序和社会安定。根据不同层级政府功能特点，宜采取自下而上的划分方式。凡是下放地方政府能够负责且有力量做好的事情，应放手让下级去做，以提高行政效率；凡是下级做不了或做不好的事情，主要是那些跨区域和外部性强的事项，就需要由上级政府负责，以获得全局效益。

转变职能需要首先从转变理念入手：一是把眼睛主要向上看转变为既要向上看，也要向下看。在贯彻落实上级精神的同时，结合本地实际创造性的开展工作，使管理重心下移，工作重点下沉，切实解决好当地的问题，解决好老百姓的问题。二是把想做什么就做什么转变为企业和老百姓想做什么才做什么。要从满足老百姓的实际利益的需要出发，尽量少干和不干那些出力不见好和不讨好的事。三是把想怎么做就怎么做转变为能够怎么做才怎么做。要坚持依法行政，按规矩办事。对政府，法无授权不能为，对老百姓，法无禁止不限制。行政行为不能有太多随意性，要严格限制和规范自由裁量权。总之，要坚持政府间上级与下级职能价值取向的统一，坚持政府行为与老百姓利益的统一，坚持政府管理与服务的统一，紧紧围绕建设服务型政府，真正做到不该管的不管不干预，该管的切实管住管好，提高管理科学化水平。

二、关于结构优化

所谓结构优化，就是要求决策权、执行权、监督权既相互协调又相互制约，机构设置科学精干，部门职责体系健全，人员编制规模适度，上下级政府职责分工合理，事权边界清晰，权责一致，财力匹配，政令畅通。通过三十年来不断改革，政府组织结构不断得到优化。面对新形势新任务，现行政府组织结构仍然存在一些不相适应的方面，主要是政府机构设置不尽合理、部门职责交叉、权责不一致的现象仍较普遍，财政供养人员过多，财政供养负担较重。此外，政府的层级结构也有待进一步完善。党的十七届二中全会明确提出，按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构。

（一）以大部制体制改革为重点推进组织结构优化

实行大部制体制符合精简统一效能原则，有利于解决国务院组织结构中的突出问题，也符合国际通行做法。从今后一个时期看，稳步推进大部制仍然是机构改革的主要任务。实行大部制制的实质是对相关机构进行整合，目的是优化行政资源配置，提高行政效率。一是要坚持职能有机统一，主要是将那些业务相近、职能重复的机构进行整合，防止搞“拼盘”，一味求大；二是坚持决策、执行、监督职能相制约相协调，防止权力过于集中，搞“超级部”；三是坚持以有效履行职能为前提，防止运行中顾此失彼，影响各项业务正常开展；四是坚持综合管理与专业分工相结合，完善部门间协作配合机制，防止相互分割，形不成合力；五是坚持积极稳妥，统筹兼顾，突出重点，成熟先行，防止矛盾集中，欲速不达。特别需要注意的是，机构是职能的载体，机构调整必须围绕职能科学、促进职能转变来进行，对那些长期职责交叉扯皮的部门，对那些不动机构就难以推动职能转变的部门，应优先考虑进行调整整合。

（二）实行以总量控制与动态调整相结合的编制结构优化

合理的人员编制规模和配置是优化政府组织结构的重要部分，核心是坚持精干、效能原则，妥善处理好严格控制 and 满足需要的关系。一方面，加强对人员编制的控制，克服人员臃肿和人浮于事，降低行政成本；另一方面，满足合理需求，把紧缺的编制资源配置到最需要的领域和岗位，从而做到既“瘦身”又“健身”。本届政府做到财政供养人员只减不增，这是未来五年优化政府组织结构的硬措施、硬任务，必须下决心完成。要坚持“严控总量、盘活存量、增减平衡、分级负责”的思路，首先着眼于控制和减少增量，不该增的编制坚决不增，确需增加的严格在总量内统筹调剂解决，该减的坚决减下来，同时通过加强管理监督、强化责任、加强部门协作、深化改革创新等办法综合施策，将行政编制和财政补助事业编制控制在2012年底总量内。一是最大限度压缩部门和地方增编要求。今后，部门和地方提出的增编要求，原则上应在本部门、本地区内部调剂解决。同时，认真总结

地方和部门好的做法和经验，研究制定精简收回编制、约束增编、激励控编的办法。二是强化省级政府控制事业编制的责任。事业编制实行分级管理体制，大头在地方，审批权也主要在地方，对事业编制的控制应分级负责，总的是要由省级对本地区事业编制控制负总责。三是强化相关部门综合约束机制。实名制是加强和创新机构编制管理的有效途径和手段。要全面推行这一管理办法，实现对人员编制情况的动态监测，建立编制、组织人事和财政等部门间信息共享机制和联动机制。四是创新管理方式，加大政府购买服务力度。特别是对那些可部分由市场配置资源的公益类事业单位等，应大力推行政府花钱办事不养人的体制机制。从长远看，实现财政供养人员只减不增，最终还要靠深化改革。继续推进各级政府职能转变和机构改革，继续分类推进事业单位改革，从源头上减少人员编制需求。政府工作千头万绪，管理和服务任务很重；事业要发展，人力财力要保障。在控制总量的前提下，还要坚持实事求是，做到该增加的增加，不搞一刀切。重在优化结构，盘活存量，有减有增，把减下来的编制和财力及时调整到需要加强和补充的领域和部门。不能以强调加强，就首先想到在总量外另行增加。要树立编制、财力是公共资源，国家资源，不是哪个地区和部门固有资源的理念，要建立制度化的动态管理机制，特别是对那些明显人浮于事，长期空编甚至“吃空饷”的单位，要坚决把编制和相应的经费减下来，用到该用的方面去，以提高资源配置和使用的整体效益。

此外，进一步优化政府层级的职责关系和管理体制。围绕推进基本公共服务均等化、统筹城乡发展等要求，打造分工合理、权责一致的新型府际关系，提升各级政府服务经济社会发展能力，提高整体行政效能。强化中央宏观政策、预警预测、法规标准制定等方面的职责，加大向地方政府下放具体管理权限的力度，推动政府管理服务重心下移。积极推进省直接管理县（市）改革和经济发达镇行政管理体制改革试点，扩大试点县、镇管理权限，着力构建符合区域特点和发展要求的体制机制。

作者：王峰 来源：《行政管理改革》2013年第11期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 采访孙锐：《中国组织人事报》浙江绍兴探索加强民间人才队伍建设 2014-01-15
- 会议新闻 2013-10-21
- 习近平：要树立强烈的人才意识 2013-07-10
- 汪铎：政府从“前台唱戏”转为“后台服务”让市场决定人才集聚方向 2014-01-27
- 赵全军：破解人才工程实施中的评价难题 2014-01-27
- 沈荣华：发达国家地区人才发展新动向 2014-01-27
- 孙建立：为全面深化改革提供有力人才支撑 2014-01-27
- 林泽炎：人才配置：从“小市场”走向“大市场” 2014-01-27