



不断完善中国特色社会主义行政管理体制

袁曙宏

2008-4-2 10:52:34

来源：《求是》

打印本页

关闭窗口

为深入贯彻落实党的十七大精神，进一步深化行政管理体制和政府机构改革，十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》（以下简称《意见》）和《国务院机构改革方案》，十一届全国人大一次会议审议批准了《国务院机构改革方案》。《意见》对我国当前和今后一段时期深化行政管理体制改革作出了统一部署，明确了改革的指导思想、基本原则和总体目标，确定了改革的重点任务，强调了改革的组织实施保证，是我们党全面和系统规划未来较长一段时期我国行政管理体制改革蓝图的纲领性文件，对不断完善中国特色社会主义行政管理体制具有重大和长远的指导意义。

一、深化行政管理体制改革的总体目标

《意见》明确提出：“深化行政管理体制改革的总体目标是，到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”。如此鲜明地提出我国行政管理体制改革的总体和长远目标，这在我国行政管理体制改革的历史上还是第一次。

建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制，既是一项长期艰巨的任务，又是一个时代感、紧迫性很强的新课题。一方面，经过30年的改革开放，历经1982、1988、1993、1998、2003年5次集中的行政管理体制和政府机构改革，特别是伴随着十六大以来我国行政管理体制改革一系列重大举措的出台和实施，我国已总体形成了基本适应经济社会发展要求的行政管理体制。这一行政管理体制有力地保障了改革开放和社会主义现代化建设事业的发展，这是十七届二中全会作出的一个基本判断。看不到这一点，就无法准确把握我国行政管理体制的现状、面临的形势和所处的改革阶段。

另一方面，随着我国经济社会的快速发展和急剧变革，各种新情况新矛盾不断出现，现行行政管理体制在政府职能、组织结构、运行机制、管理方式、制度、队伍和政风建设等方面不适应新形势新任务要求的状况也越来越突出。在新的起点和高度，进一步推进行政管理体制改革，是政治体制改革的重要内容，是上层建筑适应经济基础客观规律的必然要求，是解决经济社会发展中诸多矛盾和问题的重大举措，是深入贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的体制保障。看不到这一点，就无法充分认识进一步深化行政管理体制改革的重要性、紧迫性和全局性意义。

为了保证行政管理体制改革沿着正确的道路前进，应当明确改革的总目标和总方向。《意见》在认真总结我国30年行政管理体制改革的成绩和经验，准确把握我国行政管理体制改革性质和方向的基础上，对深化行政管理体制改革的总体目标作出了精炼准确的概括。我们所要建立和完善的行政管理体制，既不是计划经济体制下高度集中的行政管理体制，也不是西方资本主义国家三权分立政治体制下的行政管理体制，而是适应我国社会主义初级阶段经济社会发展要求的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革开放以来30年的不懈努力，已经初步建立了这样一个行政管理体制，我们还要通过从现在起约12年的不懈努力，不断完善这样一个行政管理体制。建立和完善中国特色社会主义行政管理体制的根本目的，就是为了建设一个以人为本、施政为民的服务政府，权责明晰、监督到位的责任政府，法律完备、行为规范的法治政府，清正透明、精干有力的廉洁高效政府，归根结底是建设一个人民满意的政府。

二、深化行政管理体制改革的重点任务

《意见》根据十七大和十七届二中全会关于加快行政管理体制改革的统一部署，按照建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的总体目标，明确提出要加快政府职能转变，深化政府机构改革，加强依法行政和制度建设，为实现深化行政管理体制改革的总体目标打下坚实基础。

(一) 加快政府职能转变, 解决好政府应当做什么的问题。政府职能转变是深化行政管理体制改革的核心。改革开放以来、特别是党的十六大以来, 我们在明确界定和切实转变政府职能方面取得了重大进展。十六大提出, 要完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项职能; 贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会, 要求政府更加注重履行社会管理和公共服务职能; 《全面推进依法行政实施纲要》和《行政许可法》规定, 凡是公民、法人和其他组织能够自主决定的事项, 市场竞争机制能够自行调节的事项, 社会组织或中介机构能够自律解决的事项, 除法律另有规定的以外, 政府不要干预。这些要求和规定基本明确了政府职能的范围, 总体划清了政府与市场、企业、事业、社会的职责边界。在此基础上, 党的十七大和十七届二中全会明确要求, 加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开, 把不该由政府管理的事项转移出去, 把该由政府管理的事项切实管好, 从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用, 更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用, 更加有效地提供公共产品。特别是《意见》第一次对政府加强经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项职能的重点, 以及中央和地方政府职能转变的重点作了明确规定, 对推动各级政府加快转变和全面正确履行职能具有重要意义。现在的关键, 是要在深入调查研究的基础上, 进一步细化不同层级政府和不同行政部门的职能框架、事权划分和职责体系, 加强政府职能与机构设置的配套改革, 发展公共服务型事业单位和社会组织, 使之更多地承接政府职能, 以采取切实有效的措施推动政府职能真正转变到位、配置到位和履行到位, 坚决克服不同程度存在的政府管理的“越位、缺位、错位和不到位”现象, 实现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。

(二) 深化政府机构改革, 解决好政府的组织结构问题。《意见》明确提出, 要按照精简、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, 紧紧围绕政府职能转变和理顺职责关系, 进一步优化政府组织结构, 规范机构设置, 完善行政运行机制。这次国务院机构改革主要突出了三个重点: 一是加强和改善宏观调控, 促进科学发展; 二是着眼于保障和改善民生, 加强社会管理和公共服务部门建设; 三是按照探索职能有机统一的大部门体制要求, 对一些职能相近的部门进行整合, 实行综合设置。其中, 尤以大部门体制改革引起了国内外的广泛关注。一方面, 大部门体制因其适应市场经济发展要求、有利于整合职能相近的部门和形成精简高效的政府组织结构, 而很大程度上反映了现代行政管理体制改革的趋势; 另一方面, 大部门体制又受到经济社会发展水平和行政管理现状的影响与制约, 有一个逐步发展的过程。综观世界各国, 发达国家的政府部门一般不超过20个, 但发展中国家的政府部门很多都在20个以上, 有的甚至达到三四十个。因此, 我国的大部门体制改革既应当把握趋势, 积极探索, 不断推进; 又应当把握节奏, 审慎稳妥, 循序渐进。

(三) 加强依法行政和制度建设, 解决好政府按什么规则运行和管理的问题。科学合理的政府职能和政府组织结构, 应当通过法律和制度加以确认, 否则很难固定; 科学民主的行政决策机制、运行机制和管理方式, 应当通过法律和制度加以规范, 否则没有保障; 更重要的是, 行政权的行使应当纳入法律和制度的轨道, 否则就有可能滥用。政府必须严格依法行政, 行政权必须受到全方位、全过程的严格监督和制约。因此, 要真正把依法行政作为政府工作的龙头和基本准则, 坚持用制度管权、管事、管人, 积极推行政府绩效管理和行政问责制度, 加大贯彻《全面推进依法行政实施纲要》力度, 努力再用六七年左右的时间, 基本实现建设法治政府的目标。

三、深化行政管理体制改革的基本方法

建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制, 完成今后5年行政管理体制改革的重点任务, 在改革方法上要注重四个方面的统一。

(一) 在改革战略的谋划上, 要注重系统思维与问题意识的统一。行政管理体制改革是一项系统工程, 具有综合性、结构性和配套性。它既是政治体制改革、经济体制改革和社会管理体制改革的的重要组成部分, 本身又自成体系。这就要求在谋划改革时, 应当具有宽广视野和系统思维, 把行政管理体制改革放在特定时代的经济、政治和社会大背景下来整体思考、统筹规划。另一方面, 行政管理体制在每一历史时期和发展阶段又面临最突出的问题, 这就要求必须以问题为导向, 抓住牵动全局的主要改革环节, 确定重点改革任务, 着力推进, 重点突破。只有把系统思维与问题意识统一起来, 才能牢牢把握行政管理体制改革的本质、重点和关键。

(二) 在改革任务的部署上, 要注重长期目标与近期重点的统一。行政管理体制改革是一项长期而艰巨的历史任务, 是一个不断探索、不断改革、不断突破、不断前进的历史过程。建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制, 必须有长远目标和总体规划, 以明确改革的路径与方向。同时, 行政管理体制改革又是阶段性与连续性统一的过程, 是一步一个脚印的渐进过程, 一个时期有一个时期的改革重点, 一个阶段有一个阶段的改革任务; 因而改革又必须有长远目标下的近期目标, 总体规划下的重点安排, 做到长远目标与阶段性目标相结合, 全面推进与重点突破相结合, 处理好改革发展稳

定的关系，以保证改革前后衔接、积极稳妥、有序推进。

（三）在改革举措的实施上，要注重质的突破与量的积累的统一。经验表明，行政管理体制改革必须坚持从实际出发，既要有一些大的改革动作和集中的改革举措，以保证改革的实效和力度，促进行政管理体制的不断完善；也要通过一系列和风细雨、持之以恒的管理机制、方式和制度的创新，通过政风和作风的改善，促进行政管理体制改革的量的转变和积累。要把质的突破与量的积累很好地统一起来，以保证改革成效的巩固。重视了量的积累，就为质的突破做好了有效的心理、管理、制度上的铺垫和准备。

（四）在改革进程的推动上，要注重自下而上广泛参与与自上而下集中推进的统一。广泛调动人民群众和广大公务员、中央政府和地方政府两个方面的积极性、创造性，充分发挥自下而上和自上而下两方面的作用，既是行政管理体制改革的手段，又是行政管理体制改革的目的。要把人民群众和广大公务员作为推进行政管理体制改革的动力，创造各种条件让人民群众和广大公务员自下而上广泛参与改革、支持改革、推动改革。同时，要在党中央、国务院的集中统一领导下，严格按照《意见》的要求，自上而下全力推进行政管理体制改革的，决不允许执行变形和实施走样。要建立健全改革的评价标准和推进机制，强化地方各级政府改革的内在动力，变“要我改”为“我要改”，以有效防止在推进改革过程中容易产生的中间层次梗阻和动力逐级递减的现象。

（作者：国家行政学院副院长、中国法学会副会长）

转载务经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.
All Rights Reserved

版权所有：[马克思主义研究网](#) | [网站声明](#) | [联系我们](#)

（浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768）