

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

## 以科学发展观指导政府管理创新

时间：2006-08-01 作者：郭济 沈荣华

加快行政管理体制改革，推进政府管理创新，是我国全面深化改革和提高对外开放水平的关键，也是各级政府面临的一项重大课题。

### 一、政府行政改革和管理创新的新成就

在20多年行政管理体制改革的基础上，近年来我国在政府职能转变、推进政府管理创新、提高政府行政能力等方面采取了一系列改革措施，取得了显著成就：一是转变了政府职能。我国已明确将市场经济条件下的政府职能界定为“经济调节、市场监管，社会管理和公共服务”。各级政府在抓好经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，使公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。二是推进了依法行政。先后颁布了《行政复议法》、《立法法》、《行政许可法》、《公务员法》等重要法律法规。各级政府在减少行政执法层次、实行综合执法、相对集中行政许可权、执罚分离、执法公开等方面进行了改革探索，更加注重依法保护当事人和利害关系人的知情权、参与权和救济权，并且开始推行行政执法责任制和执法绩效评估，以保证公正执法。三是增强了科学民主决策。着力健全了重大决策的调查研究制度、听证和公示制度、公众参与和专家咨询制度、公民公开评议制度、集体决策制度、决策责任制度等，以保证各项决策的民主性、科学性和公开性。四是推行了政务公开。各级政府加大了政务信息公开力度，包括法律政策公开、办事程序规则公开，并通过互联网向社会发布政务信息，绝大多数地级市政府在网上设立了办事窗口，制定了电子政务规划，中央和大城市政府建立了新闻发言人制度，2006年中央政府门户网站也正式开通。五是改革了行政审批。各级政府大力推行公开审批规则，简化审批程序，实行“一站式”审批，许多地方开始实行全程办事代理制、随时办结制、告知承诺制等管理创新，改革了行政审批制度，方便了企业和群众，提高了审批效率。六是推进了廉政建设。例如，明确提出经营性土地使用权出让、工程项目、政府采购和产权交易，一律实行公开招投标，并着手全面构建惩防并举的廉政体系。七是加强了政府应急管理。以应对“非典”突发事件为契机，各级政府强化了应对突发事件的作用，已初步建立了应急管理体制、机制和法制，编制了国家总体应急预案和专项预案，政府保障公共安全和应急处置的能力有了明显提高。

### 二、政府行政改革和管理创新的目标

几年来，我国政府改革创新虽然取得了许多新的成就，也积累了可贵的经验，但行政管理体制的深层次矛盾和弊端并没有完全消除，还存在着诸多亟待解决的问题。一是政府职能转变并未到位，越位和缺位的问题仍然突出。二是机构职能配置不合理、行政层次偏多、机构职责交叉重复、相互扯皮的现象仍然突出，中央与地方事权划分缺乏明确界定、上下关系未理顺。三是决策民主化程度不够、透明度不高、随意

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号  
法、乱收乱罚现象，特别是非执法部门为创收乱收费的问题依然存在。五是行政监督制度不健全，存在软监督和虚监督，绩效考核标准不科学、行政成本居高不下。要解决这些体制问题，必须加大政府改革和管理创新的力度。

继续推进行政改革，实现政府管理创新，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的十六大和十六届五中全会精神，按照全面落实科学发展观的要求，围绕建立与社会主义市场经济相适应的行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制为目标，建设法治政府、廉洁政府、责任政府、服务型政府。2005年3月，温家宝总理在《政府工作报告》中要求加快政府自身改革和建设步伐，把努力建设服务型政府作为今后一个时期推进政府改革创新的主要目标。服务型政府的提出有着重要现实意义，体现了以人为本、执政为民的政府性质和理念，体现了公共服务是政府职能转变的方向，体现了政府管理方式创新的根本要求，就是要寓管理于服务之中，为经济发展服务，为社会公众服务。

### 三、推进政府改革和管理创新的任务

1 切实转变政府职能。要下决心将不该由政府管的事移交给市场、企业和社会组织，将大量的社会性服务事务交给社会中介组织和社区，使政府能够集中力量履行好自己的核心职能。要增强构建和谐社会的职能，主要是促进全面协调发展、调节收入分配、化解社会矛盾、维护社会公正、保持社会稳定，强化危机管理。要向全社会提供优质高效的公共服务，集中力量提供公共基础设施、公共教育、公共卫生和医疗、扩大就业、公共安全、社会保障和保护弱势群体等基本公共服务，并通过改革使更多的社会力量参与公共服务的生产或提供，加强对社会服务标准的监管，确保公共服务得到公正有效的提供。要在经济全球化背景下，更加注重维护国家的经济安全。要明确不同层级政府的职能定位，中央政府和省级政府在管理上具有宏观性、指导性和间接性的特点，应注重政策法律制定和宏观管理的职能；省以下地方政府，特别是城市政府，直接面对社会、企事业单位和公众，应强化直接提供公共服务和行政执法的职能。

2 改革组织结构。在政府机构设置上，可逐步向“宽职能少机构”的方向发展，地方政府可从本地实际出发，因地制宜地设立或撤并机构；在政府运作上，按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督适度分离的要求，对政府进行权责分解，建立合理的决策——执行——监督的关系，避免一个部门“一身三任”的弊端；在理顺层级政府关系上，按照发挥中央与地方两个积极性的原则，合理划分中央与地方的事权财权，明确职责分工，制定《中央与地方关系法》，实现中央与地方政府关系的法治化。

3 分类推进事业单位改革。应按照政事分开的原则，合理界定事业单位职能，政府和事业单位分别按自己的职能履行职责。要依照事业单位的性质和特征，对事业单位进行科学分类，并根据分类不同，分步进行改革。要规范管理，对于直接从事公共服务的事业单位，如学校、医院、公用事业单位等，要抓紧建立行业服务标准、服务收费标准，并向社会和服务对象公开，建立问责机制。

4 落实依法行政实施纲要。按照建设法治政府的要求，通过改革创新切实落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》。各级政府都要制定具体实施方案和时间进度表，并予以公开，以便于考核和监督。对依法行政应实行绩效管理和评估，制定标准和奖励措施，形成激励机制。要改善行政诉讼制度，由不具有部门利益的行政司法仲裁机构或复议机构来审理行政诉讼案件，增强程序公正。

5 健全政府决策机制和监督机制。建立科学民主的政府决策机制，应进一步完善重大决策的社会参与制度、专家咨询论证制度、政府听证制度、纠错制度。要强化行政监督机制，更加注重整体性设计，惩防并举，使政府内外监督相互支撑、相互衔接、形成合力。要建立对监督部门的责任追究机制，不仅要强调监督的权力，也要强

调监督的责任。

6 推行政府绩效评估。以科学发展观为指导，在试点的基础上逐步建立符合实际的绩效评估指标体系；实行以结果为导向的目标绩效管理，如预算绩效管理，公共服务绩效管理，政府运行成本的节约管理；改进评估方法，实行内部评估与外部评估相结合，通过政务公开的平台和手段，进行公众测评、网上评议、专家评议，评估结果要与行政效能监督结合起来，与干部使用、评优、奖惩挂钩，实现目标、绩效、奖惩之间互动；制定相关政策法规，推进政府绩效管理评估的制度化 and 法制化。

7 加快电子政务建设。在信息化时代，通过现代信息技术促进政府自身改革和建设，提高政府的管理和服务能力，已成为政府管理创新的重要手段。我国的电子政务建设应以为公众服务为导向，强化互动和服务功能，提高应用水平，扩大政务公开的范围和内容，探索网上办事、网上服务、网上监督的有效方法。

8 建立行政问责制。这是保证政府依法履行职责的需要，也是政府管理创新的一个有效途径。应在赋予权力的同时必须明确责任，做到权责一致；要明确行政问责的具体内容、形式和程序，如与行政执法、绩效管理、内外监督相结合，提高行政问责的可操作性；必须健全过错责任追究制度，制定落实法定质询、罢免的具体程序，创设引咎辞职、责令辞职等易于实施的责任追究制度。

（文章系作者于2006年5月18日在国家发改委与世界银行联合召开的“政府行政管理体制改革国际研讨会”的专题发言）

（作者郭济系中国行政管理学会会长，沈荣华系中国行政管理学会公共管理研究中心主任，北京100017）

（责任编辑 方晋）