

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

中国行政管理体制改革：基于全国调研基础上的理论思考与对策建议*

时间：2008-03-01 作者：石亚军

[摘要] 本文基于全国14个省、市、自治区共53个四级政府的样本调查，力图全面把握和认识我国行政管理体制的现状，系统总结多次改革的成绩、经验、不足及症结所在，就进一步深化行政管理体制改革的方向和路径提出有针对性的对策建议。为此，文章提出了行政管理体制改革必须厘清的几个认识问题，认为科学的改革目标应包括体制目标、政府目标、机制目标和效应目标，在改革过程中要找准改革的发力点、突破点和创新点，制定配套的改革方案，这样才能保证进一步改革的成功。

[关键词] 行政管理；体制改革；政府机构

[中图分类号] D035;D63 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 03-0008-06

2007年8月至12月，国家社科基金重大课题《中国行政管理体制现状调查与政府改革研究》课题组派出13个调研小组分赴东部、西部、中部、东北部14个省（直辖市）以及中央和国务院有关部门，就我国行政管理体制现状开展了大规模调研活动，亲眼所见，亲耳所闻，亲身所感来自各级政府工作一线的数据、事实和文献，以及各类政府工作人员的思考、诉求和建议，课题组由此大量采集到关于我国行政管理体制现状的第一手客观实证资料和主观评价素材，奠定了课题研究科学性的高信度调研基础。

一、调研目的、对象、方法和成果

1. 调研目的

通过在全国范围内抽样调查，全面把握和认识我国行政管理体制的现状，确立行政管理体制改革的理论分析框架，系统总结多次改革的成绩及其经验、不足及其症结，就进一步深化行政管理体制改革的方向和路径提出有针对性的对策建议。

2. 调研对象

(1) 范围：本次调研范围涉及全国14个省、市、自治区，其中东部省份包括上海、天津、江苏、广东和福建，西部省份包括重庆、青海和甘肃，中部省份包括湖南、湖北、安徽和山西，加上东北的辽宁、吉林。调研对象涉及12个省级政府、15个地市级政府、14个县级政府、12个街道乡镇政府，共53个各级地方政府。

(2) 人员：各级政府主要负责人——个别访谈90次、115人；各级政府部门负责人——集体座谈97次、876人；省以下各级政府有关部门公务员、企业负责人、社会组织负责人、一般群众——问卷调查2579人。

3. 调研方法

本次调研广泛采取了文献调查法、个别访谈法、集体座谈法和问卷调查法。其版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

告、政府部门计划、决策文件、总结、专项工作会议材料、年鉴以及各类学术期刊和有关政府网站刊载的相关资料；问卷调查强调了方法的科学性和规范性，具体组织流程见下图。

4. 调研成果

通过调研，课题组形成了4个汇总材料，即《中国行政管理体制现状调查座谈会资料汇总》、《中国行政管理体制现状调查访谈会资料汇总》、《中国行政管理体制现状调查文献资料索引》以及《中国行政管理体制现状调查问卷统计分析汇总》。这为我们了解我国行政管理体制总体普遍性现状和局部特殊性现状、通过学术思维与实践思维的契合寻找具有可操作性的改革思路、举措和方法奠定了坚实的基础。

二、调研内容

总体而言，主要调研从中央到地方各级政府的权力配置、权力与权力的关系、权力运行机制的实际状况，具体包括以下内容：

1. 政府职能

包括经济管理职能（经济管理职能内涵、经济管理职能设置、经济管理职能履行方式）；社会管理职能（社会管理职能内涵、社会管理职能设置、社会管理职能履行方式）；国家安全及外事职能（国家安全及外事职能内涵、国家安全及外事职能设置、国家安全及外事职能履行方式）。

涉及的问题包括：该级政府实际履行哪些行政职能？是否符合当地经济社会发展水平的要求（有无越位、缺位）？其法律依据、财政支持、人员配备等保障机制是否完备？对促进全面发展的小康社会和和谐社会建设的实际效应如何？

2. 政府结构

包括政府机构设置与编制（政府现行机构、部门设置、机构、部门编制、事业单位设置与编制）；政府内部权力配置（政府与部门权力配置、各部门之间权力配置、特殊领域的权力配置）；政府内部权力运行制度（政府与各部门之间的关系、部门对政府决策的参与影响、各部门之间的关系、政府对开发区、垂直管理部门的领导与监督、政府或者职能部门对下属事业单位的领导与监督、内部权力运行程序）。

涉及的问题包括：该级政府的部门如何设置？部门关系怎样协调？政府如何统筹和监督部门工作？部门如何参与政府决策？

3. 府际关系

包括中央与地方的关系（中央与地方的权力划分、中央对地方的领导方式、中央对地方的监督与控制、地方向中央的诉求表达渠道、中央与地方权力冲突解决机制）；地方政府纵向间的关系（地方政府的层级制度、地方行政区划设置与调整）；地方政府横向间的关系（地方政府间合作关系、地方政府间竞争关系、地方政府间横向冲突解决机制）。

涉及的问题包括：规范中央与地方关系的法律机制是何状况？中央和地方在事权上如何划分？地方如何向中央表达利益诉求？如何进行中央和地方有效协作的制度创新？中央垂直管理的部门和地方政府的关系如何协调？省、市、县、乡四级地方政府层级模式有什么利弊？如何评价省管县、市管镇、撤销或合并乡镇的改革？地方政府间竞争、合作和协调机制的现状如何？怎样改进？

4. 政府权力运行机制

包括决策机制（决策组织、决策程序、决策规则、决策拍板）；执行机制（系统执行机制、跨系统协调执行机制、执行督办机制、行政执法机制）；监督机制（监督机构与责任、监督方式与手段、绩效评估与反馈）；咨询制度（咨询组织、咨询范围、咨询程序）；信息公开制度（政府信息公开的范围、政府信息公开的途径、方式、政府部门之间的信息合作与共享、社会公众对政府信息公开的满意程度）；应急制度（应急领导体制、应急预案建设、应急立法与决策、应急强制措施、非政府组织和企业以及公民个人的参与）。

涉及的问题包括：该级政府和部门决策机制的科学化、民主化、法制化水平如何？如何看待建立决策、执行和监督适度分离的运行机制改革？政府和部门行政执行的能力、效率、质量如何？其中存在哪些广大群众不满意的主要问题？

5.政府行政工具

包括行政工具的提供方式（政府部门直接提供、政府部门委托其他部门提供、政府工具选择过程中的考虑要素）；行政工具的主要类型（传统行政工具的主要类型、现代行政工具的主要类型）；行政工具的改革（地方政府行政工具改革的现状、行政工具改革在提高政府效能方面的作用、行政工具改革存在的问题）。

涉及的问题包括：该级政府在政府职能履行方式上有何创新？相应的技术手段（如电子政务、无纸化办公）的推行情况如何？合同外包、特许经营、行政指导等新型行政管理方式的运用情况如何？行政许可、处罚、强制等执法方式的法制化水平如何？

6.人事制度

公务员结构（职位分类、职务、学历与专业、性别、年龄）；公务员管理机关（管理机关类型、管理范围、管理程序、管理方式）；政府领导的选拔机制与监督控制机制（提名、考察机制、任命议决机制、督调整机制）；其他人事制度（公务员更新制度、激励保障制度、监控制度、人事争议仲裁制度、权利救济制度、公务员的职务消费）。

涉及的问题包括：该级政府和部门的领导选拔机制的法制化、正当性、民主性、公开性如何？《中华人民共和国公务员法》落实情况和效果如何？公务员队伍整体素质和履职效应如何？重点需要作哪些改进？

7.财政体制

包括财政职能（职能定位、职能转变）；财政分权（财政权限、收入划分、支出划分、转移支付）；财政收入（财政收入规模、财政收入结构、财政收入改革、税收征管程序及手段）；财政支出（预算管理机关、预算管理程序、财政支出规模、财政支出结构、财政支出改革、决算管理）；其他财政管理（政府采购、政府投资、国库集中收付、国有资产管理、财政运行绩效、财政信息化、重大建设项目的财政控制）；财政监督（预算监督、执行监督、决算监督）。

涉及的问题包括：该级政府的财政职能如何定位？对中央与地方/省与地县财权划分有何评价？该级政府事权和财权是否相匹配？对该级政府的财政收入（税、费、土地出让金等）和支出的结构有何看法？对现行财政监督体制有何看法？

8.法律保障

包括涉及行政管理体制的法律规范（法律渊源层级、政府职能的法律规范、政府结构的法律规范、府际关系的法律规范、政府外部权力运行的法律规范、政府行政工具的法律规范、人事制度的法律规范、财政体制的法律规范、行政管理体制改革的法律规范）；行政立法制度（行政立法权的划分、行政立法主体、行政立法程序、行政立法对经济、社会发展的回应程度）。

涉及的问题主要是相关法律规范的内容和具体立法中存在的问题等。

9.行政文化

包括行政观念（法治理念、传统理念、民主理念、平等理念、公正理念、科学理念）；行政原理（行政原理在实践中的运用程度、遵循行政原理、依赖个人经验、遵循行政惯例）；制度文化（重视法律制度建设、重视潜规则、依法行政、强调行政手段）；行政价值追求（报效祖国、造福百姓或地方、团体、无私奉献、实现个人价值、追求个人政绩和名利）；管理相对人与公共行政（认识程度、期待程度、参与程度、满意程度）。

涉及的问题包括：该级政府的行政理念是什么？公务员整体的行政观念如何？上级与下级处于怎样的关系模式？公务员服务群众的作风整体状况如何？“官场潜规则”的渗透程度和表现形式怎样？对培养良好的行政观念、服务作风、工作质量有何建议？

10.专门领域的行政管理体制

包括教育行政管理体制（教育行政部门的职能范围、教育管理权限及资源的配

置、教育行政部门与公立学校之间的关系、学校治理模式、教育法律制度)；医疗卫生行政管理体制(政府医疗卫生行政管理职能、政府医疗卫生权力划分、政府医疗卫生行政管理流程)；“三农”行政管理体制(“三农”管理的组织结构、“三农”职能范围、“三农”职能的履行、“三农”管理权力的运行、职能履行的制度保障)；土地行政管理体制(土地行政的职能范围、政府土地职能的配置和编制情况、土地管理权力的运行、土地职能履行的保障、土地行政管理体制的改革)；劳动和社会保障行政管理体制(劳动和社会保障部门的职能范围、劳动和社会保障管理权力及资金配置、劳动和社会保障管理权力的运行、劳动和社会保障法律制度建设)；公安行政管理体制；银行、证券、保险监管体制。

涉及的问题包括：如何评价该级政府履行有关社会秩序维护、劳动与社会保障、解决“三农”问题等职责的成效？对于以上几方面的行政管理体制您认为存在哪些主要问题，如何改进？

11. 社会自治

包括基层自治(村民自治、社区自治)；社团自治(社团组织、社团管理机制、社团承担或参与公共事务管理)；事业单位(事业单位类型、事业单位的管理机制、事业单位公法人制度、事业单位改革的进度)。

三、调研中发现的主要问题及症结所在

1. 现实存在的主要问题

经过对地方各级政府提出的900余条意见的归纳，调研组发现，目前我国行政管理体制中，五级政府普遍存在的主要问题是：

第一，职能不清、机构交叉。比如，各级政府程度不同的体现出经济管理强，市场监管弱、社会管理弱、行政执法弱、公共服务弱。据不完全统计，目前国务院部门之间有80多项职责交叉，建设部门与发展改革部门、交通部门、水利部门、铁道部门、国土资源部门等24个部门存在职责交叉，农业产前、产中、产后管理涉及14个部委(局)等。许多地方改革中机构在增加、人员在膨胀、级别在提高，办公楼过去一栋用不了，现在两栋已不够。

第二，结构不合理、权责脱节。比如，宏观套微观，发改委和财政部宏观调控的项目直接管到县；国务院只设发改委，而31个省市自治区中的21个在设发改委的同时还设经委；中央高度集权并且强势部门权力过大，地方权力有限；中央政府与地方政府之间、政府部门之间权责分离，要么有权无责，要么有责无权；征求《社会保险法》草案关于保险费征收的意见，财政部指示由财税部门收，劳动保障部指示由劳动部门管，大家都为有利而争；政府与政府之间是权力在上面、责任在下面，而政府内部则是权力在下面、责任在上面。

第三，协调不力、运行不畅。比如，由于三权(人权、财权、物权)在上，一权(事权)在下，平级部门之间出了问题不能协调，往往是上级政府出面靠上压解决；在城市供水、地下水管理方面，水利、建设、国土资源等部门都管，但缺乏统一的协调部门和机制，往往相互推诿和扯皮，中央规定水力由建设部管，而有些省市由水利局管，有些省市由水务局管，运行起来关系不畅。

第四，效率低下、成本偏高。比如，政出多门，层级繁多，环节重叠。例如，一项救灾款，没有两个月到不了灾民手中；对于市场由谁来调控、怎样调控的问题没有很好解决，大多数基层的项目都要报国家发改委审批，耗时耗力；上级政府向下级政府收权，不出一天主管部门就拿出方案，而向下级政府放权，往往一个星期甚至一个月都没有下文；地方会议成灾，省市参加加分，省市书记参加再加分，大会发言加分，会后发文再加分，牵涉党政主要领导的大量精力，被戏称为“领导白天保证不休息，晚上休息没保证”。

第五，法治疲软、公平偏移。比如，法规法律之间不协调，省以下财政怎么做都

违法，按照《预算法》规定，省以下是不能赤字的，但其它法规定行业投入不能少于多少，或当年投入不能少于多少。如执行《预算法》，实现收支平衡，则违反了其它法；如执行其它法，则违反了《预算法》。另外，机构和编制无法可依，往往造成超编是惯例、稳编是例外。

第六，原则失落、监督乏力。比如，政府部门有法管，办事机构没法管，五次改革形成轮回，政府部门少了，办事机构却多了，每改一次实际上就扩大一次；官商勾结、权钱交易，导致黑砖窑、黑煤窑、批假药、假商标屡禁不止，生产和生活安全事故屡屡发生。

2.问题的症结

深刻认识和把握以上问题的根本结症和最终缘由，是厘清深化改革的思路、确定改革措施的发力点和顺利推进改革进程的关键。我们认为，行政体制与行政机制、部门动力、政府法治的不对称关系，是造成各种体制问题的根本结症和最终缘由。只有着力理顺四者之间的关系，才能抓住解决问题的关键。

行政体制内含职能、机构、人员三个要素，行政机制内含权力、责任、关系三个要素，部门动力内含利益、能力、作为三个要素，政府法治内含标准、规则、程序三个要素。行政体制在实际中的运行既制约行政机制，又仰仗行政机制创设运行轨道；行政体制在行政机制中发挥作用，既引导部门动力，又依靠部门动力形成实际效能；行政体制在行政机制中通过部门动力实现效能，既决定政府法治，又诉诸政府法治提供规范化保障。在现实中，由于行政体制中的职能、机构、人员的设置不合理，便导致行政机制中权力、责任、关系相互脱节，导致部门动力中利益、能力、作为产生偏向，导致政府法治中标准、规则、程序的苍白，从而使行政体制置身于权力为首、责任为次、关系不顺的行政机制，受制于利益作祟、能力不显、作为不当的部门动力，沉湎于标准模糊、规则随意、程序不严的政府法治，必然产生大量的问题，很难实现应有的行政效能。

3.调研对象对改革的诉求共识

正是因为上述原因，几乎各级政府对解决体制存在的问题和深化体制改革的诉求有着比较一致的共识：

一是实现正确的政府定位。要有效避免部门利益和地方利益的反向作用，真正建设服务型政府，使各级政府成为切实创造公共价值，维护公共利益，服务公民社会的公权机构，并得到社会的公认。

二是构建合理的政府职能。要有效解决政府职能缺位、越位和错位问题，从政府与企业、社会组织、公民的关系中合理确定政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能，从国务院与省、市、县、乡镇政府的关系中，合理确定四项职能的配置体系，从东部、西部、中部、东北部地区的差异中，合理确定政府四项职能的兼顾关系。

三是建立适当的政府机构。要有效解决机构膨胀、人浮于事的问题，通过实现“三定”方案的科学化和法制化，探索建立大部制，凝练管理方向，汇聚管理职能，减少管理层级，降低管理内耗；确立科学并富有弹性的定编标准，合理匹配事务量与编制额，规范事业编制，增强行政机关对事业发展需要的适应性。

四是建立协调的政府关系。要有效解决横向扯皮和纵向不顺的问题，通过建立明晰的权责体系和深化公共财政体制改革、投融资体制改革、垂直管理体制改革，搭建中央与地方之间，部门与部门之间事权与财权的配置机制，形成政府内部、部门之间、各级政府之间的各司其责、协调有序的关系。

五是建立决策权、执行权、监督权相对分离、相互制约的机制。要有效解决决策不科学、执行不到位、监督不得力的问题，在政府内部机构设置和中央与地方政府的对应权利关系中，实行决策权、执行权和监督权既分离又制约的机制，并构建各级政府科学、民主、依法决策的体系，优质、高效、公正执行的体系，以及政府、社会、舆论公开、透明、有力的监督体系。

六是加强行政法治建设。要有效解决机构、编制、审批缺乏法律约束，行政性规章与法律的关系不清，行政立法缺位、执法缺乏手段、法律责任追求难以落实等问题，加强各级政府组织法、行政程序法等法制建设，将各级政府的权力配置、权力与权力的关系、权力的运行纳入法治体系，并赋予各级政府更多的科学、严格、公正执法的手段，做到行政管理有法可依、有法必依、违反必究、执法必严。

七是加强公共财政体制建设。要有效解决政府预算不透明，缺乏科学性，非公平项目投入过多，行政保障与社会保障不协调等问题，建立财政预算决策、执行、监督分离并相互制约机制，建立合法的项目审批授权机制，规范专项性转移支付的规则和程序，取消戴帽项目的资金拨付方式，逐步实现公共财政公平化和均等化。

八是加强公务员队伍建设。要有效解决公务员在职业伦理、专业技能、责任感和待遇等方面存在的问题，加强公务员的岗位培训，提高公务员权利与义务并重的意识，提升公务员负责、廉洁、高效履职的优良素质，增强公务员的退出机制、激励机制、工资机制的有效性，全面通过公务员队伍的行政效能。

四、现状评析

1. 必须厘清的重要认识

第一，以实事求是的态度正确评价现行体制的总体状况。应该肯定，我国现行的行政管理体制是在我们党的领导下，在没有任何现成经验可效仿的情况下，各级政府在不断探索适应社会主义市场经济要求的管理路子中逐步尝试和调整而成的，客观上对实现我们党制定的重大战略目标，促进和保障我国的经济增长、政治进步、文化繁荣、社会昌盛，不断提升国家的核心竞争力和国际地位，发挥了重要的行政管理作用。不能由于体制在设计上和运行中确实存在一些弊端，就简单地从根本上加以否定，也不能由于某些政府和部门在管理中出了问题，就草率地在整体上加以否定。看不到任何人都不能超越自身所处的历史条件的制约，任何阶段的体制状况都不可能是十全十美的这一事实，必然导致思想和行动的偏颇。

第二，以相互关联的观点深刻分析现行体制的客观存在。应该承认，我国现行的行政管理体制中存在的各种现象，都是有原因的，疆域呈现的幅员辽阔，历史形成的地区差异，指标导致的行政压力，心理促使的相互攀比，利益造成的关系集群交织在一起，使各种行政现象成为特定经济、政治、文化、社会原因的必然结果。比如，西、中、东北部的许多地方政府还不能象东部地方政府那样，豁达地履行起社会管理和公共服务的职能，难为他们面对着沉重的经济负担；有的部门见利就揽无利便推，并不仅仅是职责不规范，还有部门利益从中作祟；有时中央的政令在一些地区没能很好执行，并非信息传输通道阻塞，而是地方利益发挥了屏障作用；在一些地方政府，机构和编制膨胀屡禁不止，是因为法规在人情面前显得异常软弱；论说财政转移支付，发达地区与欠发达地区政府的态度迥然不同。因此，用主观的、表面的观点作分析，必定找不准问题的结症，拿不出有效的方法。

第三，以科学发展观的境界严谨谋划体制改革的方略。确保行政管理体制运行的正当效率和公平价值，无疑是体制改革永恒的主题，而深化体制改革只有遵循科学发展观的要求，才能如愿以偿。依据作为第一要义的“发展”，体制改革必须走创新之路，政府职能架构要创新，府际关系要创新，管理方式要创新，运行机制要创新；依据作为核心的“以人为本”，政府必须成为服务社会、服务群众，创造公共价值，维护公共利益的机构；依据作为根本要求的“全面协调可持续”，体制改革应当在理性的框架内大胆思考、慎重决策、协调全局，循序渐进，急性思维的结果只能适得其反；依据作为根本方法的“统筹兼顾”，各级政府改革的方案必须做到统筹全国一盘棋，兼顾各地特殊性。

五、对策建议

胡锦涛总书记在党的十七大提出了“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案”的要求，点明了有效推进行政体制改革首先必须作好顶层设计这一根本之处，非常正确。所谓“总体”，既是时间概念，又是空间概念，既是领域概念，又是层级概念，应该把总体方案理解为着眼于从表层到深层，从职能到体制，从当前到未来，经过多年和多方面的努力，逐步构建权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

1. 确定科学的改革目标

科学的改革目标也是一个整体，应该包括以下内容：

(1) 体制目标：建立与中国特色社会主义理论相吻合，与中国特色社会主义道路相一致，与中国特色社会主义市场经济体制相适应，与中国特色社会主义初级阶段的阶段性特征相协调，权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的中国特色公共行政管理体制。这一体制的中国特色主要体现在：立足社会主义初级阶段基本国情，充分考虑各地区的不同情况，有效实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，有效坚持改革开放和科学发展，有效解决行政运行中存在的实际问题，有效推进完善社会主义市场经济体制、全面建设社会主义小康社会、构建社会主义和谐社会的进程。

(2) 政府目标：通过健全政府职责体系，完善公共服务体系，构建政府信用体系，全面建设服务型政府。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，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预，普遍提高各级政府公共服务的能力。

(3) 机制目标：完善制约和监督机制，确保权力正确行使，坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

(4) 效应目标：根本转变政府职能，使经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能在各级政府之间既全面又有侧重地顺畅履行；真正优化政府结构，实施大部制，减少管理层次和环节，减低行政成本，提高行政效率；增强各级政府科学行政、民主行政、依法行政的能力和水平，提高各级政府促进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的效能；切实理顺政府关系，使政府与政府之间、政府部门之间、下级政府与上级政府之间、政府与企业、社会组织之间，形成合理的配合协调关系。

2. 寻找正确的改革关键点

改革的关键点至少应该包括以下三个方面：

(1) 改革的发力点：行政改革的根本，是政府职能的转变。政府职能转变的依托，是政府权责体系和公共服务体系，政府职能转变的支撑，是公共财政体制，政府职能转变的保障，是依法行政。因此，行政管理体制改革的发力点是彻底转变政府职能，完善政府权责体系，健全公共服务体系，健全公共财政体系，加强依法行政建设。

(2) 改革的突破点：行政改革的核心，是利益机制的调整。应该承认，客观上存在着政府利益。在中央，政府利益主要由全国公共利益和部门利益构成。在地方，政府利益主要由地方公共利益和部门利益构成。中央政府利益与地方政府利益相互关联，相互依存，在根本上决定政府权力配置、职能设置、职权运行机制的实际状况。如果在政府利益中起主导作用的是部门利益而不是公共利益，政府权力配置、职能设置、职权运行机制必然发生偏向和变形。行政改革的突破点，是将利益机制分析工具引入行政管理体制研究，在取缔部门利益的基础上，构建中央政府和地方政府和谐的政府利益机制，包括充分调动两个积极性的利益动力机制、利益协调机制、利益救济机制。？

(3) 改革的创新点：行政改革的关键，是权力配置和运行机制的优化。在中央政府各部门之间，权力配置存在着顾此失彼的状况，有的权力过于分散并且交叉，有的权力过于集中不利于相关部门监管和执法。在中央政府和地方政府之间，权力配置存

在着头重脚轻的状况，中央政府各部门掌握大量的人权和财权，而大量的事权在地方政府。行政改革的创新点，是通过推行科学的大部制，按照归类职能系统配置决策权、执行权、监督权的原则，建立中央政府各部门之间独立互补性权力体系；通过实施科学的分权制，按照条块有机结合和向地方适度放权的原则，建立中央政府与地方政府人权、财权、事权均衡制约性权力体系。

3.制定配套的改革方案

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出要组织制定行政管理体制改革总体配套方案。我们认为方案应包括以下几个部分：

第一，机构改革方案。首先由中央和国务院组织制定《国务院机构改革方案》，该方案要充分体现十七大对深化行政管理体制改革的主要要求，在国务院方案实施过程中制定《省级政府机构改革方案》，该方案要注重与国务院方案的衔接；然后，由各省组织制定市级、县级、乡镇级政府机构改革方案，这些方案要注重与上一级政府机构改革方案的衔接。

第二，“三定”工作方案。根据新的机构改革方案的框架，分别调整、完善国务院及各级地方政府的“三定”方案。在新的“三定”方案中，分别完善政府部门与部门之间、国务院与地方政府之间的权责体系。

第三，健全公共服务体系工作方案。通过进一步明确国务院和各级地方政府履行公共服务职能的分工、权限、方式和关系，确定各级政府具体的公共服务职责；进一步清理各级政府行政审批项目，规范行政审批工作；进一步加大电子政务建设，提高各级政府运用现代化技术和手段提供公共服务的能力和效率，健全国务院服务省政府、省政府服务市政府、市、县、乡镇政府服务公民和社会的公共服务体系。

第四，加强法治政府建设方案。制定《行政组织基本法》，使行政主体制度、行政组织形态、行政组织程序、地方法律分权、违法责任追究等基本问题法规化；完善中央行政组织法，包括充实《国务院组织法》，制定《中央行政机关设置标准法》；完善地方行政组织法，包括制定《地方基本法》、和相应的《省组织法》、《市组织法》、《县组织法》、《乡镇组织法》以及《地方财政法》等；制定行政编制法；制定《社会中介组织法》以及《行业组织法》、《社会团体法》等。

第五，公共财政改革方案。深化预算制度改革，调整、规范、完善转移支付制度，健全强化预算约束，规范支出行为，加强预算监控的机制，建立中央和地方财力与事权相匹配的体制，充分发挥公共财政改革对推进政府职能转变、提高政府公共行政意识、建设法治政府、巩固机构改革成果的重要作用，充分发挥收支两条线管理对扼制部门职能利益化的重要作用，充分发挥分税制财政体制对正确处理中央与地方政府关系的重要作用。

4.明确改革的注意事项

第一，保证行政的连续性和稳定性。此轮改革是从计划经济时代的条块分割式的结构转为适合市场经济需要和科学管理要求的系统化结构，变动很大，转型要有适应期和磨合期，不能因为改革而导致管理的中断和动荡，不能舍弃管理资源和传统，也不能影响经济和社会发展。

第二，注重管理方式的改革。传统管理模式中决策与执行不分，强调命令服从，层级节制，重视对人的控制。改革后的管理模式注重科学分工和责任明确、相互制约和协调，要求行政手段与目标匹配，主要靠制度和法律约束。管理模式的转型必然要求管理方式的改革。要通过制度建设来保证决策的科学、执行的畅通和监督的有效，行政运作方式也要更注重实际效益。

第三，避免部门利益的牵制。改革最大的阻碍来自于部门利益，部门利益与个人的切身利益密切相关。一些部门保留，一些部门合并，一些部门拆分，一些部门重组，许多部门将会有比较大的调整，必然形成来自部门利益的抵触。需要充分动员和提高认识，强调部门利益必须让位于经济社会发展的需要，以保证改革的顺利推行。

第四，重视人员的合理调整。虽然机构变化很大，但主要是国务院机构、运行机

制的调整，公务员原则不需要分流。主要困难是一些正部级领导要调整到副部级岗位上，高职低聘，同时，由于机构总数减少，一般公务员也会有高职低聘的情况，这就需要作好各类人员的合理调整 and 安排。

第五，加强地方改革与中央改革的协调。要打破传统上下对口模式，在国务院推行决策权、执行权与监督权制约与协调机制建构的基础上，探索中央与地方的事权分工，究竟哪些决策权、执行权留给中央，那些决策权、执行权交给地方。在保障中央对地方有效监控的基础上，要注意构建起中央与地方的互动机制。

第六，整合政府改革与事业单位改革。目前，我国的政府机关与事业单位有着千丝万缕的关系，一方面，由于政府职能、结构的不合理导致大量的行政权、尤其是执行权旁落在事业单位；另一方面，政府对事业单位的管理行政化倾向严重，事业单位不能发挥其主动性、创造性，束缚了公共事业的发展。因此，要以政府机构改革为契机，对事业单位进行配套改革。当然，可以从承担行政职能的事业单位开始改革，做合理归并。

（作者单位：中国政法大学党委书记，教授、博导，中国行政管理学会副会长，北京 100088）

China's Administrative Restructuring: Theoretical Thoughts and Practical Recommendations Based on Nationwide Survey

Shi Yajun

[**Abstract**] Based on sample survey of 51 governments of 4 levels in 14 provinces, cities and autonomous regions nationwide, this article seeks to grasp wholly status quo of China's administrative system, summarize systematically achievements, experiences, disadvantages and related causes of former restructurings, and propose recommendations for further developments of current administrative restructuring on its directions and approaches. Hence, this article clarifies several understandings critical to the administrative restructuring. It reckons that a scientific reform goal includes goal of the system, goal of the government, goal of the mechanism, and goal of effects; that in the reform course, the starting point, the breakthrough point and the innovative point should be identified; and that a compatible reform plan must be drawn; to further secure success of the reform.

[**Key words**] administration, restructuring, governmental organizations

[**Author**] Shi Yajun is Professor in China University of Political Science and Law, Beijing, 100088