



我国行政管理体制改革进程的回顾

中央机构编制委员会办公室

2008-12-18 10:17:05

来源：人民日报

打印本页

关闭窗口

改革开放以来，为保障和促进社会主义现代化建设事业发展，我国的行政管理体制改革不断推进，走过了很不寻常的30年。党的十七届二中全会站在新的历史起点上，提出到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的总体目标。在改革开放30周年之际，认真回顾行政管理体制改革的历程，对于我们坚定改革信心，继续深化改革，为推动科学发展提供体制机制保障，具有重大意义。

一、行政管理体制改革在改革开放事业总体布局中不断推进

党的十七大指出，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择。我们所以能取得今天的辉煌成就，靠的是改革开放。30年来，全面改革和对外开放的进程乘风破浪、势不可挡，使我国成功实现了从高度集中的计划经济到充满活力的社会主义市场经济、从封闭半封闭到全方位对外开放的伟大历史转折。

改革开放不仅极大推动了社会生产力发展和各项事业全面进步，也有力促进了社会主义制度的自我完善和发展。社会主义经济制度、政治制度的进步和成熟，是通过不断深化经济体制改革和政治体制改革来实现的。行政管理体制改革处于经济体制改革和政治体制改革的接合部，既与经济体制改革相互联系、相互促进，又是政治体制改革的重要内容，是合理配置党的执政资源的基础性工作，是上层建筑适应经济基础的必然要求，贯穿我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。

这30年的行政管理体制改革，是与经济体制改革密切结合进行的。十一届三中全会以后，我国经济体制改革“摸着石头过河”，逐步确立了社会主义市场经济体制目标。在计划经济条件下，政府对经济社会事务实行全方位管理，政府职能覆盖社会生活各个方面；而在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥基础性作用，政府不再干预微观经济运行，要把主要精力放到创造良好的市场发展环境上来。行政管理体制改革正是随着计划经济向社会主义市场经济的转型，与经济体制改革同步进行部署和实施的。经过30年改革，“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这四项职能，成为市场经济条件下对政府职能的全新界定，政府组织结构和方式也作了大幅调整。实践表明，行政管理体制改革与经济体制改革协调推进，相得益彰，促进了社会主义市场经济体制的建立和完善。

这30年的行政管理体制改革，是作为政治体制改革的重要环节展开的。邓小平同志曾深刻指出，我们提出改革时，就包括政治体制改革；不改革政治体制，就不能保证经济体制改革的成果，就会阻碍生产力发展，阻碍现代化的实现。在政治体制改革进程中，行政管理体制改革始终是一个关键环节和重要切入点。30年来，我们着力推动政府职能转变，理顺职责关系，优化组织结构，提高行政效能，各级政府的职责重点逐步清晰，决策、执行、监督职能逐步做到既相互制约又相互协调。行政管理体制改革还带动了其他方面的体制改革。比如，党委、政府和人大、政协的职责关系和机构设置逐步做到统筹协调，人大和政协各专门委员会逐步健全，职能进一步发挥；司法体制改革不断深化，政法人员编制逐步充实，司法机关维护社会稳定的职责得到加强；工会、共青团、妇联、残联等群众团体的职能和机构逐步规范，有力发挥了桥梁纽带作用等。通过改革，人民参与管理国家事务的渠道更加畅通，基本权益得到更大保障。所有这些改革措施和成果，都体现了政治体制改革的要求，促进了政治体制改革目标的实现。

这30年的行政管理体制改革，是作为合理配置党的执政资源的重要手段展开的。改革开放以来，我们党从一个受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，转变为一个在对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。党的执政理念和执政方式的变化，必然要求党的执政资

源配置作出重大调整和改进。比如，十一届三中全会以后我国实现了由“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心的历史转折，党的执政资源就要更多地转移到为经济建设服务上来；十六大以来强调统筹经济社会发展、城乡发展和区域发展等，党的执政资源配置就要更多地向社会管理和公共服务领域、农村、中西部地区倾斜。机构编制资源是党的执政资源的一部分，行政管理体制改革是合理配置机构编制资源的基本途径。必须通过改革，科学合理地配置职能、设置机构、配备编制、构建体制，降低行政成本，提高行政效率，从而使党的执政资源发挥出更大的效用。

总起来说，这些年来我们根据改革开放事业总体布局，不断深化对行政管理体制改革规律的认识，取得一系列重大理论成果，走出了一条中国特色社会主义行政管理体制改革道路。改革开放以来党的历次全国代表大会政治报告，邓小平同志《党和国家领导制度的改革》、《机构改革是一场革命》，江泽民同志《政府机构改革的目标和原则》，胡锦涛同志《在中央政治局第二十七次集体学习时的讲话》等重要文献，都对行政管理体制改革作出了深刻阐述，丰富了中国特色社会主义理论体系的内涵。各时期、各层级、各地区在行政管理体制改革方面的创新实践，成为党带领人民开辟中国特色社会主义道路的有机组成部分。

二、行政管理体制改革有力促进了经济社会发展和政府自身建设

这30年的行政管理体制改革，是适应不同历史阶段的经济社会发展要求，全方位、渐进式展开的。改革的内涵十分丰富，范围十分广泛。既包括集中进行的历次机构改革，又包括财政、金融、投资、科技、教育、文化、卫生等行业和领域的单项改革；既包括职能和机构的调整，又包括运行机制和管理方式的创新；既包括行政机构改革，又包括事业单位改革；既包括政府内部的体制改革，又包括政府与党委、人大、政协、司法、群团等方面的协同配套改革。

其中，从1982年到2008年，先后集中进行了六次较大规模的机构改革。1982年机构改革，适应工作中心向经济建设转移的需要，着力改变机构臃肿、层次繁多、人浮于事等状况，明确行政、事业、企业的界限，精干领导班子和干部队伍。1988年机构改革，首次提出转变职能这个关键，裁减专业管理部门和综合部门内设专业机构，减少专业部门对企业的干预，提高政府宏观调控能力。1993年机构改革，适应市场经济要求，进一步改革计划、投资、财政、金融管理体制，撤并了一些专业经济部门和职能交叉的机构，将一部分专业经济部门转化为经济或服务实体，将综合经济部门的工作重点转到宏观调控上来。1998年机构改革，是改革开放以来力度最大的一次改革，在转变职能方面迈出更大步伐，实行政府机关与所办经济实体以及直接管理企业的脱钩，同时大幅度裁并国务院组成部门，精简人员编制。2003年机构改革，着重对国有资产管理、宏观调控、金融监管、流通管理、食品安全和安全生产监管、人口与计划生育等方面的体制进行了调整。

党的十六大以来，我们党深刻把握国际国内大势和我国发展的阶段性特征，提出科学发展观等重大战略思想。现行的行政管理体制基本适应经济社会发展需要，但与推动科学发展的要求相比，还存在一些不相适应的方面。党的十七大要求加快推进行政管理体制改革。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》，对行政管理体制改革的指导思想、基本原则、总体目标和主要任务作出重大部署。这是党的历史上第一份系统阐述行政管理体制改革的中央全会文件，是今后较长一个时期深化行政管理体制改革的纲领性文献。

根据十七大和十七届二中全会部署，2008年国务院机构改革，从促进经济社会又好又快发展出发，统筹兼顾，在一些关键领域迈出重要步伐。改革突出了三个重点：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；三是积极探索职能有机统一的大部门体制。

这次改革着力推动政府职能转变。按照政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开的要求，已取消、下放、转移了国务院部门的60多项职能。同时，按照把政府该管的事切实管好的要求，加强了宏观调控、能源管理、环境保护以及住房、社会保障、安全生产等涉及群众切身利益、关系国计民生的社会管理和公共服务职责。这次改革还着力理顺部门职责关系。按照一件事情原则上由一个部门负责的要求，进一步明确部门职责分工，已集中解决了宏观调控、环境资源、涉外经贸、市场监管、文化卫生等领域70多项职责交叉和关系不顺问题。这次改革还着力强化部门责任，在赋予部门职权的同时，已明确了各部门的200多项责任，力求做到有权必有责、权责对等。

国务院机构改革完成阶段性任务后，中央又通过《关于地方政府机构改革的意见》，提出地方政府机构改革的主要任务是转变政府职能，理顺职责关系，明确和强化责任，调整优化组织结构，规范机构设置，完善管理体制等。中央要求把维护人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点，着力解决制约地方经济社会发展的突出矛盾，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。当前地方政府机构改革正在积极有序推进。

经过30年持续不懈的努力，行政管理体制改革取得明显成效。改革开放以来我国社会大局总体稳定，各项事业全面发展，人民生活实现总体小康，与我们不断推进行政管理体制改革和政府自身建设，不断优化执政资源配置是分不开的。从政府建设角度看，改革的成效主要体现在以下几方面。

（一）政府管理理念发生重大变化。与改革开放以前相比，政府的角色定位和基本理念适应时代潮流取得显著进步。一是确立了责任政府的理念。各级政府及部门的责任逐步得到明确和强化，一切权力来自人民、必须对人民负责的意识逐步深入人心。二是确立了服务政府的理念。各级政府及部门逐步实现了从“管字当头”到“服务至上”的转变，能否为人民群众提供更多更好的公共服务，成为衡量政府工作成效的重要标准。三是确立了法治政府的理念。市场经济就是法治经济、政府及其工作人员必须尊重与维护法律权威、在宪法和法律范围内活动的意识逐步形成。

（二）政府职能转变取得实质性进展。经过改革，政府职能逐步与社会主义市场经济发展要求相适应，逐步与人民群众不断增长的公共服务需求相适应。一是政府、市场、企业三者的关系逐渐理顺。政企分开基本实现，企业成为自负盈亏、自主发展的独立市场主体。政府调控市场、市场引导企业的模式逐步形成，市场在资源配置中的基础性作用得到发挥，以间接手段为主的政府宏观调控体系逐步完善。二是社会管理和公共服务职能不断加强。着力维护社会稳定和促进社会和谐，社会利益协调机制、矛盾疏导机制和突发事件应急机制等逐步建立；着力发展社会事业和解决民生问题，义务教育、公共卫生和社会保障体系建设等迈出重要步伐。三是社会组织在经济社会事务中的作用逐步增强。在推动政府职能转变的同时，积极培育社会力量，各类社会组织蓬勃发展，初步实现了由单纯依靠政府管理向政府与社会协同治理的转型。

（三）政府组织机构得到调整优化。经过改革，与计划经济体制相适应的以计划为龙头、综合部门管理专业部门、专业部门直接管企业的机构框架彻底改变。与市场经济体制相适应的以宏观调控部门、行业管理部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主的机构框架初步建立。特别是十六大以来，适应政府全面正确履行职能的需要，着重调整和加强了宏观调控、金融监管、应急管理、安全生产、能源规划、资源环境、公共卫生、社会保障等领域的管理体制和机构设置。

（四）各级政府和各部门之间的职责关系逐步理顺。中央和地方事权划分趋于合理，中央和地方的积极性得到更好发挥。不同层级政府经济社会事务的管理责权逐步得以合理界定，各级政府在职能配置上“上下一般粗”的状况得到改善。政府各部门之间的职责关系进一步清晰，一些重要领域的部门职责交叉事项逐步划清，部门间协调配合机制逐步建立。特别是行政执法职责体系逐步理顺，多头执法、多层执法、执法扰民等突出问题逐步得到解决。

（五）政府的制度建设和能力建设得到加强。政府运行机制和管理方式不断创新，制度化建设持续推进，行政效能明显提高。一是科学民主决策机制建设迈出重要步伐，公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制逐步建立。二是政务公开不断推进，机制日趋健全，范围不断扩大，保障了人民群众的知情权、参与权、监督权。三是政府应急管理体系初步建立，形成了分级响应、属地管理、信息共享、分工协作的应急体系。四是行政监督和问责力度不断加强，包括外部监督、层级监督和监察、审计等专门监督的行政监督体系初步形成，行政问责制在重大事故处置中发挥了重要作用。五是公务员制度进一步完善。人事管理和干部制度改革日益深化，干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的目标逐步实现。

三、行政管理体制改革积累了一些重要经验和启示

行政管理体制改革的丰富实践，为我们提供了很多宝贵的经验和启示。认真总结这些经验和启示，有助于我们加深对改革基本规律的认识，牢牢把握正确的改革方向。

（一）始终坚持党的领导，服从和服务于经济社会发展全局。行政管理体制改革和历次机构改革都是在党的领导下进行的。改革的方向和各项重大措施都是按照中央关于经济社会发展的重大决策和战略部署确定的，同时充分保证和发挥了党和政府在改革发展稳定中的主导作用。同时，行政管理体制始终服从和服务于经济社会发展全局，始终与经济体制改革以及其他各方面的改革相协调，为完善社会主义市场经济体制，发展社会主义民主政治，建设社会主义先进文化，构建社会主义和谐社会提供体制机制保障。

（二）始终坚持以转变政府职能为核心。政府职能规定着政府管理的基本方向和主要内容，推动职能转变一直是我国行政管理体制和机构改革的一条主线。从1982年机构改革开始，中央就提出要转变政府的经济管理职能。1988年机构改革明确提出转变职能的要求，以后一直把转变职能作为深化行

政管理体制和机构改革的核心。特别是党的十六大以来，按照科学发展观的要求，突出强调政府要全面正确履行职能，更加注重社会管理和公共服务，转变职能在新的发展阶段有了新的丰富内涵。

（三）始终坚持积极稳妥、循序渐进。行政管理体制改革涉及方方面面利益格局的调整，必须综合考虑社会各方面的需求和各种制约因素，把改革的力度、发展的速度与各方面的承受程度统一起来，处理好改革发展稳定的关系。改革进程中始终采取积极稳妥的方针，先易后难，由浅入深，梯次推进，逐步到位。改革方向明确和条件成熟的先行一步，不追求整体同步推进。特别是历次机构改革涉及机构精简和人员分流时，通过多种渠道和办法，妥善安置分流人员，避免引发社会不稳定因素。

（四）始终坚持发挥中央和地方两个积极性，分类指导，因地制宜。我国幅员辽阔，人口众多，各地情况差别很大，地区间发展很不平衡。改革既要树立中央的权威，加强领导，统一部署，又要照顾各地的特殊性，充分调动和发挥地方的主动性和创造性，允许各地在遵循统一的改革原则和方针的同时，在改革的内容和方法上不拘一格，积极探索。对地方在改革创新中一些好的做法和经验，及时总结，逐步推广。

（五）始终坚持从中国国情出发，同时注重学习和借鉴国外有益经验。一个国家的行政管理体制，受其历史背景、文化传统和政治制度等多方面的影响。因此，改革既要立足我国基本国情，认识和把握我们所处的历史发展阶段和面临的突出问题，制定切合我国实际的改革方案和措施；又要坚持走开放道路，充分吸收其他国家行政改革的新鲜经验，使我国行政管理体制改革跟上世界发展趋势。

（六）始终坚持与时俱进，大胆创新。行政管理体制不仅是对现有权力格局和利益关系的调整，而且是一场深刻的思想革命和观念变革，创新是行政管理体制改革的灵魂。回首以往的改革，都是在改革目标上不断明确，在改革方式上不断改进，在改革领域上不断拓宽，在改革程度上不断加深，从而不断取得新的突破。

回首过去，展望未来，行政管理体制改革日益成为全面深化改革和提高对外开放水平的关键，对全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程具有至关重要的意义。现在改革已进入关键时期，越来越触及到各种深层次体制性障碍，越来越牵涉到各方面利益格局调整，继续深化改革的阻力和难度空前加大。同时，我们改革的动力是强大的，改革的思路是正确的，改革的外部条件是具备的，继续深化改革面临着难得的战略机遇。我们要以党和人民的利益为最高利益，毫不动摇地坚持改革方向，无所畏惧地承担起继续深化改革的历史责任。加快推进重要领域和关键环节的改革步伐，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为发展中国特色社会主义提供强大动力。

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）