



## 关于深化行政管理体制改革问题的探讨

《甘肃行政学院学报》2007年第4期 ● 公共论从《甘肃行政学院学报》2007年第4期 ● 公共论从收稿日期: 2007-10-11

作者简介: 卜彦杰: 甘肃省机构编制委员会办公室专职副主任。中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1009-4997(2007)04-0069-03

### (甘肃省机构编制委员会办公室, 兰州730030)

【摘要】文章对行政管理体制的有关理论问题和实践问题进行了梳理, 从加强机构编制管理的角度, 结合甘肃的工作实际, 探讨了深化行政管理体制改革和加强机构编制日常管理的思路。

【关键词】行政管理; 体制改革; 编制管理

行政管理体制改革是我国整体改革和现代化建设中的重点问题之一。党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决议》明确提出, 要落实科学发展观、构建社会主义和谐社会, 就必须深化行政管理体制改革。机构编制管理是一项重要的行政管理, 加强机构编制管理是深化行政管理体制改革的重要内容。本文结合甘肃的工作实际, 从加强机构编制管理的角度, 探讨深化行政管理体制改革和加强机构编制日常管理的问题。

#### 一、行政管理体制的有关理论问题

从逻辑上讲, 行政管理体制是“体制”这一大概念的下属概念。什么是体制? 体制是指国家机关、企事业单位在机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系、制度等方面的总称。简单地说, “体”即主体, “制”即制度, 体制就是特定主体内部的组织制度。

在我国理论界, 通常将行政管理体制等同为行政体制, 对于行政体制的内涵, 存在不同理解, 主要有三种代表性观点: 1. 从行政管理体制与其他体制的边界出发认识行政管理体制, 认为行政体制是相对于立法体制、司法体制而言, 指管理国家行政事务的政府机关的设置、职权的划分与运行等各种制度的总称; 2. 从行政管理体制自身的权力结构出发认识行政管理体制, 认为行政体制是政府系统内进行权力、机构设置和运行的一种机制; 3. 从公共行政体系出发认识行政管理体制, 认为行政管理体制与公共行政体系相同, 存在三重结构, 即客观结构、主观结构和价值结构。目前, 上述三种观点开始融合, 学者们既关注行政管理体制的自身结构, 又关注行政管理体制的边界; 既从内部角度出发研究行政管理体制, 又从外部角度出发研究行政管理体制。笔者认为, 行政管理体制是政府的机构设置、职能配置、与职能相应的管理制度及权力运行机制的总称。

行政管理体制是个动态的概念, 时代不同, 行政管理体制的特征也不同。由于行政管理的主体是政府, 因此, 政府的特征反映了行政管理体制的特征。在社会主义市场经济体制下, 对我国政府的主要特征, 有关专家概括为: 公共型政府、公正型政府、民主型政府、法治型政府、有限型政府、分权型政府、透明型政府、服务型政府、效能型政府、责任型政府等“十个政府”模式。

行政管理体制有三个构成要素: 政府职能、权力配置和运行规则。其中, 政府职能是基础, 权力配置是核心, 运行规则是关键, 它们之间相互联系、相互作用, 共同构成了行政管理体制的总体框架。1. 政府的基本职能有三项: 安全保障职能、经济管理职能、社会管理职能。党的十六大提出, 在社会主义市场经济条件下, 政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。2. 权力配置的内容: 权力在中央与地方各级政府之间、没有隶属关系的同级政府之间、同一级政府内各部门之间、具体一个部门内各个机构之间的配置。3. 运行规则。在市场经济条件下, 行政权力的运行规则主要是以一系列法律制度为基础。从依法行政的角度讲, 法律规范一旦制定出来, 政府不能以政策修正, 政府首长也不能以行政命令变更法律规范。

#### 二、改革开放以来我国行政管理体制改革的情况

改革开放以后, 我国先后进行了五次行政管理体制改革, 即1982年改革、1988年改革、1993年改革、1998年改革和2003年改革。回顾改革历程, 我国行政管理体制改革可分为三个阶段: 第一阶段, 精兵简政, 这是历次机构改革都强调的。第二阶段, 职能转变, 这是为适应经济体制改革于1988年提出的。第三阶段, 依法行政, 这是行政管理体制改革的大趋势。我们认为, 目前我国行政管理体制改革处于第二、三阶段之间, 正向第三阶段努力。

总结历次行政管理体制改革, 改革主要有以下三个方面的突出特点: 1. 经济发展是行政管理体制改革的推动力。2. 政府是行政管理体制改革的执行者。3. 机构改革是行政管理体制改革的主要内容。

#### 行政管理体制改革在转变政府职能、推进政企分开、创新行政审批制度、促进科学民主决策等重要方面, 取得了很大成就, 表现为五个方面的“变化”:

1. 管理理念发生了变化, 政府管理的着力点实现了重大转变。科学发展观、构建和谐社会任务的提出, 进一步推动各级政府从单纯服务于国有经济转向服务于一切有利于生产力发展的经济成分, 从致力于抓GDP增长速度转向抓经济质量效益的提升和经济社会的全面协调可持续发展。

2. 管理范围发生了变化, 政府职能趋于合理。经过多年认识上的深化和对实践的总结, 各级政府的职能已经从“以经济建设为中心”正向“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”转变, 正在从直接干预具体经济活动向有效实施宏观调控、创造健康公平的市场环境转变。

3. 行政方式发生了变化, 管理手段不断完善。行政审批制度改革的推进, 使行政审批范围不断缩小, 行政审批事项得到削减。国务院各部门先后三次取消各类审批事项1806项, 是原有审批事项的一半以上。甘肃省从2001年开始行政审批制度改革至今, 省级政府部门行政审批事项已从2430项减少到899项。宏观调控方式上, 从主要依靠行政手段调节转向经济手段、法律手段和行政手段并用。积极推行政务公开, 探索建立重大问题专家咨询、社会公示和听证制度等。

4. 管理依据发生了变化, 政府行为日益规范。近年来, 国家陆续颁布了一些针对政府部门行政权限、行政程序和行政责任的法律规范, 如《行政诉讼法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》以及配套的法规、制度。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》的颁布, 更是填补了地方机构编制管理工作的法制空白, 对推进行政管理体制改革具有重要的意义, 使我国政府机构和编制管理全面步入法制化的轨道。这些法律法规的颁布实施, 既为政府施政提供了强有力的法律保障, 又有效地规范了政府的行政行为, 为全面依法行政奠定了良好的法律基础。

5. 干部素质发生了变化, 行政能力有效提升。凡“进必考”的机制有效提升了公务员的准入门槛, 建立了科学的领导干部选拔任用机制, 建立了规范的领导干部理论学习制度。特别是《公务员法》的颁布, 成为公务员队伍建设和管理走向法制化、规范化的重要标志。

#### 三、目前行政管理体制改革面临的主要问题

尽管我国行政管理体制改革取得了一些阶段性成果, 但是改革涉及的许多关键性问题还没有解决, 表现在: 政府职能转变的任务仍很艰巨, 政企、政事、政资不分的情况还比较严重; 行政手段仍居重要位置, 审批管理依然宽泛; 机构仍然庞杂, 职责交叉比较严重; 违规行政现象时有发生, 法制管理相对薄弱等。当前行政管理体制改革面临的主要问题有:

##### (一) 行政管理体制涉及的制度缺失

在行政管理体制上, 从管理职能到权力配置、从行政组织到权力运行, 都存在制度规定的欠缺:

1. 从中央到地方各级政府的职责和权限缺乏明晰的法律规定, 解决权限纠纷的制度不健全。例如《地方各级人民代表大会和人民政府组织法》第59条和61条规定了地方政府的职能, 但中央与省以下垂直管理机构与地方政府的关系没有理顺, 条块存在矛盾。

2. 行政组织方面的程序和制度缺失。行政组织的产生过程缺乏程序化的约束, 不可避免地受到行政首长主观意志的左右, 因人设事、硬性要求机构上下对口、随意增设机构、超限额增加人员的现象依然存在。

3. 政府与社会组织关系方面的制度缺失。政府与企业、社会和事业单位的关系缺乏法律规范, 特别是事业单位提供服务的法律法规体系不完善, 具体的行政规章和部门规定多, 层次高的立法和全面系统的法律体系缺失。

##### (二) 行政管理体制改革的理论研究不够

当前, 行政管理体制改革的理论研究偏重于解释政策, 缺乏实证调查研究, 缺乏创新的理论和观点, 对实践的指导功能不强, 甚至落后于改革实践。理论与改革实践相互脱节, 造成了一些模糊认识:

1. 忽视中国特色, 无视我国国情, 在改革中存在照搬西方公共管理改革做法的“拿来主义”。实际上, 西方国家在1978年人均国民生产总值已经达到7850美元, 而我国目前才1700美元。如果试图通过市场化解决教育、卫生、交通、社会保障等公共服务总量不足和结构失衡的问题, 必须谨慎和认真研究。

2. 没有正确处理行政管理体制改革与经济社会发展关系, 认为经济建设主要是政府多上项目, 行政管理体制改革滞后一点没有关系。因此, 偏重经济管理, 忽视社会发展和公共服务, 将公共服务当作财政包袱。

3. 把政府机构改革作为行政管理体制改革的核心, 转变职能的力度不够。简单地认为, 行政管理体制改革就是机构改革, 只要机构精干了、人员精简了, 改革就到了位; 没有认识到行政管理体制改革的关键是转变政府职能, 解决政府职能错位、错位和不到位的问题。

4. 在政府与社会的关系上, 存在盲目追求“小政府、大社会”倾向, 忽视了我国需要的是“强政府、大社会”。在改革中, 一味强调政府机构的压缩, 忽视组织结构和运行方式的优化。

5. 在政府机构设置上存在“一项职能由一个部门承担”的计划经济思路。由于政府职能很多, 必然造成有多少职能就有多少机构; 增加一项工作, 就要求成立一个新机构, 政府机构规模必然庞大, 职能交叉必然产生。

6. 在推进行政管理体制改革中成本投入不足, 只希望取得改革成果, 不愿意付出改革成本。实际上任何改革都必须付出成本, 例如: 提高政府公共服务水平需要“投入性成本”, 加强危机管理需要“不可预见性成本”, 缩小地区、城乡、贫富差别需要“救助性成本”, 加强电子政务建设、改进政府管理手段需要“建设性成本”等。

##### (三) 行政管理体制改革相对滞缓

我国改革正处于攻坚阶段, 市场经济制度建设已进入“总体组装”时期, 不深化行政管理体制改革, 经济体制改革难以顺利推进。行政管理体制改革是一项综合性很强的改革, 在推进行政管理体制本身一系列改革的同时, 还必须配套推进其他一些重要的改革。相关和配套的改革主要有: 继续推动国有经济布局的战略性调整, 使国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业、关键领域; 积极推进现代企业制度建设和现代产权制度建设, 加快国有企业改革力度, 推进投资主体多元化, 完善产权结构; 公司治理结构和激励约束机制; 分类推进事业单位改革; 发展和规范市场中介组织, 充分发挥其在联系政府、服务企业方面的桥梁纽带作用和协调作用; 推进公共财政体制改革, 调整财政支出结构, 加快公共财政体系建设; 积极推进教育体制、科技体制、文化体制、医疗卫生体制和其他社会领域的相关改革等。

随着改革不断向纵深推进, 行政管理体制改革对其他改革的牵制作用日益明显地体现出来。当前, 制约经济社会全面协调可持续发展的体制性障碍, 主要是行政管理体制不完善; 经济社会生活中一些突出矛盾和问题之所以长期存在, 关键也是行政管理体制改革相对滞缓。例如, 社会管理和公共服务职能薄弱、社会事业发展滞后、城乡区域发展不平衡等问题, 与政府机构设置不合理、政府间管理职责不清、公共财政体系不健全密切相关; 单纯注重GDP增长, 一味追求“形象工程”、“政绩工程”, 出现投资膨胀、重复建设、地区封锁和市场分割等, 与各级政府事权划分不清、财权不匹配、绩效考核体系不科学等紧密相连。因此, 要推动经济体制改革的全面深化, 关键是深化行政管理体制改革。解决经济社会生活中存在的深层次矛盾与问题, 也必须把行政管理体制改革放到重要的位置。

##### 四、深化行政管理体制改革的思路

深化行政管理体制改革的任务繁重, 加强机构编制管理对深化改革意义重大。一方面, 要推进机构改革, 合理界定各级政府及其部门的职责权限, 理顺关系, 保证机构的良好运行。另一方面, 要加强日常管理, 依靠必不可少的行政审批, 对机构编制进行控制。

(一) 继续深化机构改革

一次机构改革不可能解决所有问题，即使解决了主要问题，新的问题和矛盾又会产生。所以，机构改革是一个不断深化过程。深化机构改革，我们的着力点应当在于：

- 1.不断优化政府组织结构。应当加强和完善从事经济调节和社会管理的机构；明确职责分工，对分散在不同部门的相同行政职能进行整合，消除交叉重复；规范各类领导小组和协调机构，一般不设实体性办事机构。
- 2.逐步理顺上下级政府之间的关系。按照中央统一领导、充分发挥地方积极性的原则，合理划分各级政府经济社会方面的管理权限。在理顺中央和地方在财税、金融、投资、社会保障及工商、质检、国土资源管理等领域的分工和职责的前提下，合理调整地方各级政府在这些方面的管理体制。
- 3.继续推进政企、政事、政社分开。通过对政府部门职能配置的不断完善，进一步缩小政府微观管理的范围，把属于市场和中介组织的职能，类似“馒头生产证发放”、“牛肉面价格制定”等，交给市场和社会中介组织；强化制度约束与责任追究，严格制约政府部门对企事业单位和中介组织经营活动中具体业务的直接干预；清理、收回不宜由事业单位承担的行政事务，理顺政府部门与事业单位的关系。
- 4.积极开展优化行政层级方面的调查研究和实践。要适应政府职能不断转变、统一市场逐步形成、经济一体化深入发展以及交通、通讯等基础设施明显改善的要求，着眼于提高行政效率、降低行政成本，积极进行省直管县、乡镇机构改革等方面的研究和实践，逐步建立科学的行政层级构架。

(二) 加强机构编制的日常管理

《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》已经颁布实施，这是我们机构编制部门期盼已久的重要法规，也是加强和完善机构编制管理的重要依据。当前，要认真贯彻落实《条例》。这里，着重强调三个问题：

坚持机构编制的集中统一管理。集中统一管理是机构编制工作的一项重要原则。机构编制管理必须严格实行“一支笔”审批制度，凡涉及职能调整、机构、编制和领导职数增减的，统一由机构编制部门审核，按程序报同级机构编制委员会或党委、政府审批，其他任何部门和单位无权决定机构编制事项。上级业务部门不得干预下级部门的机构编制事项，不得要求下级部门设立与其业务对口的机构或提高机构规格，不得要求为其业务对口的机构配备或增加编制。业务部门制定的行业标准，机构编制部门不得作为审批机构编制的依据。

2.严格控制机构编制增长。严格控制机构编制增长，是机构编制管理工作的一项重要任务。(1)要认真执行各部门的“三定”规定。对规定的主要职责，要认真履行；对批准的机构限额、人员编制和领导职数，不得突破。未经机构编制部门批准，任何部门不得自行对“三定”规定的内容进行调整。(2)要严格控制行政机构设置和行政编制。各地不得在中央批准的行政编制总额外越权审批行政编制，或自行确定用于党政机关的编制，工作任务增加的部门，所需机构编制主要通过内部整合和调剂解决。(3)要加强和规范事业单位机构编制管理。事业编制只能用于事业单位，不得把事业编制用于党政机关，不得把事业编制与行政编制混合使用。上级机构编制部门要对下级事业编制总量和结构进行管理，根据各地实际适当上收事业单位机构编制的审批权限。(4)要严格控制乡镇机构编制。各地要按照中央和省上的要求，确保乡镇机构编制和财政供养人员在“十一五”期间只减不增。

3.严肃机构编制工作纪律。(1)要严格执行机构编制管理“五不准”纪律：不准超编进人；不准擅自设立内设机构和提高内设机构的级别；不准违反领导职数配备的有关规定；不准越权审批机构编制，不准上级业务部门干预下级的机构编制。(2)还要认真落实机构编制“七不得”要求：各级党政机关不得在行政编制限额外进人；不得新批事业编制用于党政机关；不得将事业编制和行政编制混用；政法系统使用自定编制人员中凡考试不合格人员、其他不适合在政法机关工作的人员，均不得使用政法专项编制；原地方自定的用于政法机关的编制一律核销，不得继续使用；不得再自定编制用于政法机关；不得再自定编制用于离退休干部管理服务机构。

总之，深化行政管理体制改革，机构编制部门就必须严格按照《条例》和有关规定，把机构编制管住、管好。通过贯彻落实《条例》，使管理理念进一步提升，管理方式进一步改进，管理水平进一步提高。

(责任编辑罗梁波)

网络维护：甘肃行政学院网络中心 电话：0931-8555319 地址：甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料：[仙剑三修改器](#) [仙剑奇侠传三修改器](#) [仙剑奇侠传4修改器](#) [qq英雄外挂](#) [校内刷人气工具](#) [校内网开心农场助手](#) [qq开心农场外挂](#) [qq堂外挂网](#) [热血三国刷元宝外挂](#) [弹弹堂刷箱子外挂](#) [qq丝路英雄外挂](#) [商业大亨免费外挂](#) [英雄之城免费外挂](#) [qq音速无限加速外挂](#) [彩虹岛小草下载](#) [舞街区最新免费外挂](#) [流星蝴蝶剑无敌外挂](#) [天书奇谈刷钱外挂](#) [dnf免费无毒外挂](#) [天堂2免费外挂](#) [特种部队外挂网](#) [qq自由幻想刷钱外挂](#) [fifa online2刷钱](#) [qq华夏刷钱外挂](#) [兽血沸腾刷钱外挂](#) [梦幻龙族外挂](#) [泡泡堂刷分外挂](#) [qq三国刷钱外挂](#) [劲舞团私服免费外挂](#) [彩虹岛天天外挂](#) [成吉思汗刷钱外挂](#) [新武林外传外挂](#) [神鬼传奇加速外挂](#) [冒险岛私服秒杀外挂](#) [天龙八部物品修改器](#) [qq飞车刷车外挂](#) [qq炫舞免费版p外挂](#) [穿越火线加速外挂](#) [穿越火线无敌外挂](#) [真三国无双5修改器](#) [猫游记刷钱外挂](#) [帝国争霸外挂](#) [三国争霸刷钱外挂](#) [口袋精灵2官网外挂](#) [乐土免费外挂](#) [雄霸三国外挂](#) [热舞街在线小游戏](#) [封神无敌免费外挂](#) [犀牛七龙纪外挂](#) [江湖风云外挂](#)