

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

推进行政管理体制改革的方法研究

时间：2009-03-01 作者：王 澜 明

行政管理体制改革是政治体制改革的重要组成部分，不仅改善着上层建筑，而且为经济社会发展不断提供着持续而强有力的体制机制支撑。不断推进和深化行政管理体制改革，是建设中国特色社会主义的重要组成部分，是贯彻落实科学发展观、建设小康社会的必然要求。改革开放三十年来成就的取得，行政管理体制改革功不可没，当前更加成为全面深化各项改革和提高对外开放水平的关键，更加成为推动经济社会全面协调可持续发展的根本动力。以科学发展观为指导，从改革开放三十年来不断深化的行政管理体制改革轨迹中，从新时期改革开放和社会主义现代化建设事业的总体布局中，从对时代特征和未来走势的判断把握中，不断总结和探索行政管理体制改革的规律，探讨体现其特点的科学的方式方法，对于正确把握改革方向，科学谋划改革思路，持续推进改革深化，都是十分必要的。

行政管理体制改革贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程，必须加强计划性，长远规划，持续推进

行政管理体制改革和经济社会发展紧密相联。发展是一个持续不断的长期过程，改革伴随着发展也是一个持续不断的长期过程；发展没有止境，改革没有尽头；发展强调着眼长远，具有计划性，改革同样要求放眼未来，加强计划性。

行政管理体制改革的计划性，首先体现在它与经济社会发展目标设定上的内在统一性。经济社会发展目标的设定，本身就包含着行政管理体制改革的内容，同时又需要行政管理体制按照经济社会发展的目标制定同步的长远规划。改革开放三十年来行政管理体制的每一次集中改革，都不是仓促决策，都是与经济社会的发展步伐在一致目标下的有计划、有组织的同步开展。十六届四中全会根据新形势、新任务，根据建设和谐社会、建设小康社会的客观要求，明确提出“加强行政管理体制改革的总体研究”，十七大重申了这一要求。从新的历史时期经济社会发展的总目标出发，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》，提出了从2008年到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。这一总体目标，与建立比较成熟的社会主义市场经济体制的目标、全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标、构建社会主义和谐社会的目标，同步于2020年这个时间关节点上，鲜明地体现了它与经济社会发展在目标上的内在统一性。经济社会发展和完善社会主义市场经济体制的客观需要，既向行政管理体制改革提出了迫切要求，也为行政管理体制改革创造着良好条件、提供着强大动力。它们互为一体，相辅相成，统一于建设中国特色社会主义的总体目标。

行政管理体制改革的计划性，还体现在它与经济社会发展各个方面的协同性上。行政管理体制改革作为合理配置党的执政资源的基础性工作，它需要与方方面面有机衔接、相互协同。只有努力使行政管理体制改革的措施和方式步骤与经济社会发展的各项政策措施相协同、相衔接，才能把握好改革的时机，掌握好改革的力度，实现好改革的成效，巩固好改革的成果。这种协同和衔接，需要把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度结合起来；需要在人员分流、社会保障、收入分配等关系民生的

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

更多地赋予人性化，使大家理解改革、支持改革、参与改革；需要在组织实施上科学有序，循序渐进，有条不紊。只有这样，改革才能顺利进行，才能不断推动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，不断推动政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、制度化的根本转变，不断推动行政运行

机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。

加强计划性，需要从行政管理体制改革与经济社会发展的总体一致性上来把握改革的长远方向。发展社会主义市场经济，是为了不断解放和发展社会生产力，增强综合国力，提高人民生活水平，这同样是深化行政管理体制改革的路径取向。把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来，发挥社会主义制度的优越性和市场配置资源的有效性，使全社会充满改革发展的创造活力，这是我们党领导全国人民三十年艰辛探索积累的宝贵经验之一。社会主义市场经济构建的政治、经济、文化和社会的基础既必须坚持社会主义方向，又具有一般市场经济的共性特征。为此，在深化行政管理体制改革过程中，必须始终以政府职能转变为核心，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住管好，全面履行政府职能，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。

行政管理体制改革是连续性与阶段性相统一的完整的动态过程，必须注意阶段性，分步安排，逐步实施

改革开放三十年来行政管理体制改革的一条重要经验，就是长远谋划与阶段安排相结合，分步实施，梯次推进。没有计划性，改革就可能成为只顾一时的短期行为，缺乏纵向的有机联系和横向的良性衔接；忽视阶段性，改革又会脱离此时此刻的客观实际，滞后或者超越现实。因此，改革要有长远目标下的近期目标、总体规划下的阶段安排，并且做到长远目标与近期目标相结合，阶段安排与总体规划相衔接，以确保一个个阶段性改革错落进行，形成衔接紧密的改革链条，从而使改革有序进行、不断深入。

阶段性是指从行政管理体制改革的总体目标出发，分阶段、分步骤地梯次推进。改革越深入，涉及体制机制等深层次问题就越多，不可能毕其功于一役。从传统计划经济下高度集中的行政管理体制到建立基本适应社会主义市场经济的行政管理体制，用了三十年时间。从现在起，还要用十二年时间，通过一个比一个更深入的若干阶段性改革，实现十七届二中全会提出的到**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目标。这中间的一个个阶段性改革，都需要瞄准**2020年**的改革目标统筹谋划、周密安排，“结果导向”、“逆向思维”，排出“时间表”，绘出“路线图”，细化“施工图”，一个一个地推进。这期间，**2013年**和**2018年**有两次政府换届，政府换届时应集中解决的体制机制问题以及届中需要解决的体制机制问题，都需要在长远规划下通过划分出若干阶段，并明确每个阶段的具体任务及其相互之间的次第关系，一个阶段一个阶段深入地加以解决推进，最终趋向改革的总体目标。

阶段是一个历史过程，下一个阶段是上一个阶段的继续和升华，在更深层面上巩固、发展和创新上一阶段的改革成果，同时又为另一个新阶段的开始奠定基础，开辟通道。这就需要深入分析不同阶段的实际，把握不同阶段的特征，抓住不同阶段的需要，突出不同阶段的重点。改革开放以来进行的**6次**相对集中的政府机构改革，实际上就是**6个**阶段。每一阶段的改革都是根据当时经济社会的发展要求，针对体制机制不适应的问题，抓住当时的主要矛盾和问题集中进行的。**1982年**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、人浮于事状况，明确行政、事业、企业界限，精干领导班子和干部队伍。**1988年**改革，首次提出转变政府职能这个关键，裁减专业经济管理部门和综合部门内设专业机构，减少政府部门对企业的干预，提高政府宏观调控能力。**1993年**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**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，撤销按行业设置的各工业部门，精简人员编制。**2003年**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。**2008年**改

改革，从促进经济社会又好又快发展出发，突出了加强和改善宏观调控、加强社会管理和公共服务、积极探索职能有机统一的大部门体制等重点；当前正在进行的地方政府机构改革将转变政府职能、理顺职责关系、明确强化责任、调整优化结构、规范机构设置、完善管理体制等作为主要任务。

每一阶段的改革，都在原有的基础上进一步完善了上层建筑，使上层建筑更加适应了当时经济基础的需要，给经济社会发展注入了新的活力；每一阶段的改革，又都不是对上一阶段改革的重复和复制，而是在更高层次上的创新和飞跃，朝着建立适应社会主义市场经济的行政管理体制的目标迈进了一步。相对集中的阶段性改革的这种特殊功能，使得改革成为始终伴随经济社会发展的一项长期工作，成为党和国家改善上层建筑使其更好地适应经济基础的重要手段。一次改革结束后经过一段时间的运行，出现新的不适应，又开始考虑、筹划、研究、启动新的改革，这就是改革开放三十年来我们走过的行政管理体制改革之路，也是今后不断深化行政管理体制改革可资借鉴的重要经验。

行政管理体制改革是与经济社会体制改革相结合的全方位改革，必须体现整体性，统筹兼顾，相互衔接

统筹兼顾是科学发展观的根本方法。深化行政管理体制改革，要求统筹兼顾，注重从整体上谋划改革、推进改革。

整体性最主要的体现在行政管理体制改革与科学发展全局的关系上。行政管理体制改革要围绕为落实科学发展观提供体制机制支持，在全局下谋划，在全局中推动。科学发展观坚持以经济建设为中心，行政管理体制改革必须关注经济形势、经济全局、经济发展趋势和发展中出现的问题，通过改革体制、优化机制以保障经济平稳健康持续和又好又快发展。科学发展观强调统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，行政管理体制改革要通过不断深化，推动和实现“五个统筹”，实现经济社会各构成要素的良性互动，实现东中西部的互相促进。科学发展观把促进社会全面进步作为内在要求，行政管理体制改革要关注目前仍然存在的“一头重、一头轻”及“一条腿长、一条腿短”状况，不断就社会全面进步中涉及的体制机制问题提出解决办法，促进经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。

行政管理体制与其他各项改革、整个改革与不同领域不同层面的改革以及改革内部各要素之间的相互协调，是整体性的重要内容。行政管理体制改革既涉及经济基础也涉及上层建筑，既涉及经济体制也涉及政治体制、文化体制、社会体制及其他方面体制，并与党的建设密切相关。从政权框架的横向上看，有党的机关、人大机关、政府机关、政协机关的改革；从纵向上看，有中央、省、市、县、乡镇等不同层级的改革。研究和筹划改革，要考虑我国经济社会各方面的要求，考虑政权的整体架构和相互关系，考虑我国政权的各层级的情况，做到通盘考虑，整体设计，统筹兼顾，分步实施。

推进行政管理体制改革，要从发展全局和趋势出发，与其他各项改革相互统一和协调。改革中，还要注意转变政府职能、理顺职责关系、优化组织结构、明确强化责任、完善运行机制、改进管理方式、加强制度建设等各项任务之间的统筹和协调。只有这样，才能使改革既有长远规划又有短期计划，既有整体设计又有单项安排，以便横向上整体推动，纵向上步步深入。如乡镇机构改革作为农村综合改革的一部分，必须与农村义务教育、县乡财政管理体制改革“三位一体”地推进。改革中，又必须充分考虑这三项改革之间的关联性、协调性，着眼于建设社会主义新农村的大局和整个行政管理体制改革的大方向，着眼于坚持加强和改善党对农村工作的领导，加强基层政权建设，提高为“三农”服务水平，明确乡镇职能定位，统筹乡镇党政机构设置，推进事业站所改革，合理确定人员编制规模，完善运行机制，改进工作方式。事业单位改革中，要把事业单位改革与政府机构改革以及科技、教育、文化、卫生等领域的体制改革通盘考虑、整体设计。司法体制、文化体制、教育体制、医疗卫生体制等改

改革也都包含着机构改革的任务，都要做好职能转变、机构整合、编制调整等工作。

行政管理体制改革是在解决一个一个突出矛盾和问题中创新体制机制的过程，必须寻求突破性，集中力量，重点攻坚

整体推进与重点突破相结合，是行政管理体制改革中经常采用的方法。行政管理体制改革既要强调整体推进，形成整体效应；又要集中力量攻坚克难，寻求关键环节和部位的重点突破。

我国的行政管理体制改革，大体有两种形式：一种是相对集中的从上到下层层进行的大范围、全方位的改革；一种是根据形势和任务需要以及改革条件成熟程度进行的某一系统、某一领域的改革。改革开放以来，全面的相对集中的改革进行过6次，但某一系统、某一领域的改革却一直在交错进行着。投融资体制、金融体制、财税体制、教育体制、文化体制、科技体制、民航体制、邮政体制、交通体制、农村改革和行政审批制度改革等，这些分系统的单项改革一直没有停止。在两次全面的相对集中的改革之间，为适应经济社会发展中实时出现的新情况，对体制机制进行适时的调整和优化也是经常性进行的。这种调整和优化尽管是个别的或局部的，却同全面的相对集中的改革相辅相成、相得益彰。毫无疑问，每一次相对集中的改革后要稳定一段时间，不能频繁变动，因为改革方案是在反复调查研究基础上慎重做出的决策，它与实践的结合和磨合还有一个过程。但两次相对集中的改革之间，经济社会的变化不会停止。这种变化既是对集中改革成果的检验，也对改革后续工作提出新的要求。经过一段时间的运行，针对方案在与实践的碰撞中逐渐暴露出来的新矛盾、新问题，对体制机制进行适时调整是必要的。每次全面的相对集中的改革之后，都要不断追踪新机构的运行情况，推动新机构尽快与实际接轨和衔接，缩短磨合期；同时针对运行中出现的新问题进行深入思考研究，提出有针对性的改进方案。

经济社会发展中的突出矛盾和热点、难点问题，背后都有体制机制原因。当这些矛盾和热点、难点问题阻碍经济社会发展的时候，及时从体制上予以解决，重点突破，对推进发展和整个体制改革都会产生牵一发而动全身的作用。在复杂的矛盾运动过程中，必须抓主要矛盾，同时不忽视有些次要矛盾转化成主要矛盾，有些隐性矛盾转化成显性矛盾。改革要不断深化，就需要从经济社会发展的纷繁现象中，敏锐地发现热点、难点问题背后的体制机制原因，不失时机地研究提出破解之策。重点也是一个全局性概念，找准重点，抓住重点，突破重点，就可能为破解整个体制机制难题打开一个口子。近年来针对不同时期的重点和难点、热点问题所进行的一些单项和应急改革，不仅从体制机制上有效地推动了现实问题的解决，而且一定程度上对推进整个体制机制改革起到了“破冰”作用。当前，我国经济发展面临的一些困难，既有国际大环境影响的外因，也有自身改革需要深入的内因，如经济发展方式、产业结构和投资、消费、出口结构不合理等经济社会发展中的深层次矛盾和问题。对这些问题，要抓住时机，不用等待，有一个解决一个，积小胜为大胜，使体制机制对经济社会发展始终发挥保驾护航的支撑作用。

行政管理体制改革涉及各方面利益格局的调整，必须讲求配套性，减少阻力，避免震荡

行政管理体制改革是系统工程，核心是转变职能，重点是机构的整合和优化，难点是改革中人员的分流和去向。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。因此，改革的步骤、方法、政策、措施必须配套，既要从改革必要性、紧迫性上考虑，又要从改革可能性和可行性出发，实现改革力度与发展速度、社会可承受程度相统一；既要重视改革的整个过程，又要重视过程中的每一个环节，还要兼顾环节的各个方面，做到步步衔接、环环相扣、错落有致、积极稳妥。

无论政府机构改革还是事业单位改革，都程度不同地涉及人员分流和去向问题。人的问题是改革中最大和最重要的问题，对这个问题的处置，必须坚持以人为本，把人民群众的利益放在第一位，在推出改革措施的同时，要相应地出台财税、人事、社

会保障等有关配套政策措施，以保证人员的妥善安置。改革开放三十年来6次集中的政府机构改革，尽管有的没有提出精简人员的要求，但每次改革都与人员的优化组合紧紧联系在一起。1998年改革，各级党政机关、群众团体作了较大比例的精简，中央和省级政府人员编制精简了50%，当时中央在确定这些精简比例的时候，对分流人员安置问题给出了具体政策。市县乡机构改革中，中央专门拿出资金用于安置乡镇机构改革中的分流人员。2004年开始的文化体制改革，党中央、国务院及有关部门先后下发多个文件，从税收、劳动、人事、分配、社会保障、身份确定等方面，就改企转制事业单位的人员去向和安置做出了政策规定。正在进行的事业单位改革，一方面积极试点，一方面对改革涉及的机构分类、人员编制、人事管理、工资制度、养老保险、财政投入等进行研究，拟定政策，用意也在于增强改革的配套性。因为只有这样，才能减少阻力，避免震荡，得到最大多数人的理解和支持，保证改革的顺利进行。行政管理体制改革的根本目的在于通过完善体制机制以实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，必须坚持群众性，以人为本，依靠群众

科学发展观核心是以人为本，体现了马克思主义历史唯物论的基本原理，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨和我们推动经济社会发展的根本目的。深化行政管理体制改革，必须坚持以人为本，相信群众，依靠群众，给群众更多的知情权、发言权和参与权，确立以群众为主体的改革价值取向、动力机制和评价体系。

群众性体现在行政管理体制改革的价值取向上，就是把实现人民群众的根本利益作为出发点和落脚点。行政管理体制改革是其作为上层建筑的重要组成部分主动适应经济基础的发展所进行的自我调整和完善，目的在于进一步发展经济，而发展经济最直接的受益者是广大人民群众。对体制机制改不改、怎么改、改到什么程度、分什么步骤改，都要以人民群众能否得到更多实惠为基准。要紧紧围绕人民群众根本利益去考虑改革的目标、方向、内容、方式、步骤以及与之配套的各项措施。要更加注重解决与基层和群众利益息息相关的重大体制、热点问题，使基层和群众切身感受到改革的实际效果，从而理解改革、支持改革、参与改革、推动改革。

群众性体现在行政管理体制改革的方案设计和组织实施上，就是尊重人民群众的主体地位和首创精神。改革方案的设计，要把群众的呼声作为第一信号，把群众的需要作为第一选择，把群众的希望作为第一要求，真正体现群众的愿望。从而切实做到改革思路向群众问计，改革内容听群众意见，改革措施向群众求教，改革任务靠群众落实，改革难题由群众破解，特别要注意总结群众在实践中创造的新鲜经验，最大限度地集中群众智慧，群策群力，上下一致，共同搞好改革。

群众性体现在行政管理体制改革的成果评判上，就是把人民群众满意不满意、高兴不高兴作为衡量的唯一标准。一项改革是否成功，是否有实效，人民群众最有发言权。人民群众的标准是最客观、最实际的，他们从改革推动经济社会发展的效果上，从改革给自身利益的实现所带来的切身感受上去判断改革，得出的结论最正确。群众的评判结果，对于已经开展的改革是一个结论，对于准备延伸和深化的改革是一个期待。经过群众的评判，就知道下一步的改革有哪些问题要解决，重点往哪里放。从而从群众的评判中，反思以往改革的成败得失和经验教训，明确下一步改革的重点和方向，进一步完善改革的政策和措施。

(作者系中央机构编制委员会办公室副主任，北京 100010)