

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

## 抓住重点突破难点加快推进政府职能转变

时间：2009-08-01 作者：唐铁汉

根据党的十七大和十七届二中全会的精神，深化行政管理体制改革的总体目标是：按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，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，为全面建设小康社会提供体制保障。在新形势下，深化行政管理体制改革的核心和关键在于以科学发展观为指导，抓住重点、突破难点，加快推进政府职能的转变。加快政府职能转变的主要任务和着力点是实现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。

一、着眼于科学发展，着力解决改革发展中的深层次矛盾，实现政府职能向创造良好发展环境的根本转变

应该看到，之所以提出加快转变政府职能，这是推动科学发展、解决经济社会发展深层次矛盾的客观要求。改革开放30年来，我国的经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就，我国的经济实力、综合国力、抵御风险的能力显著增强，人民生活水平明显提高，现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标已经实现，中国特色社会主义充满了生机和活力。但是，也必须指出，当前我国正处于全面建设小康社会新的历史起点，改革开放进入关键时期，面临着许多亟待解决的深层次矛盾和复杂的国际形势，发展环境需要进一步优化。从外部环境看，2008年以来的国际金融危机，是上世纪30年代大萧条以来最严重的危机，对世界各国经济带来了前所未有的冲击和影响，国际经济体系和利益格局正在发生重大变化，对我国也是严峻的挑战和考验。从国内环境看，与科学发展的要求不适应、长期制约我国经济健康发展的体制性结构性矛盾依然存在，主要表现在：一是经济增长方式粗放、经济结构和产业结构不合理的问题突出。长期以来，我国主要依靠高投入、高消耗支持经济增长，忽视经济结构调整和生产方式转变，造成盲目扩张、重复建设和粗放经营；在一、二、三产业中，第二产业特别是重工业比重偏大，服务业比重偏低，农业的基础地位仍然不够稳固。二是区域发展不协调，二元结构矛盾突出。地区之间在收入和基本公共服务等方面的差距扩大趋势还没有发生明显改变；城乡关系方面，二元经济结构的矛盾还没有根本解决，“三农”的发展仍然落后。三是经济增长与资源环境之间的矛盾突出。我国的经济增长依然过多依赖能源资源投入的规模和数量，近年来虽然重视环境保护和治理污染，也收到了一定成效，但是总体上看，能源资源消耗过多，环境和生态破坏还相当严重。四是投资、消费比例不协调的问题突出。近年来，我国的投资率持续上升，而消费率尤其是居民消费率持续下降。五是扩大对外开放、发展外向型经济与缺乏自主创新能力的矛盾突出。企业的核心竞争力不强，缺乏自主知识产权和自主品牌，技术含量不高，市场占有率和产品档次较低。六是市场秩序不规范的问题突出。市场监管和执法不到位，社会诚信体系不健全，假冒伪劣产品仍有市场，食品药品安全问题非常突出。七是社会保障体系不健全，就业问题突出。由于社会管理和公共服务还比较薄弱，义务教育、公共医疗等基本公共产品缺乏，社会保障总供给能力不足，就业形势版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

上述问题和矛盾，都与政府职能转变不到位有关。面对新形势新任务，加快政府职能转变必须以科学发展观为指导，着力解决影响发展的体制机制问题，实现政府职能向创造良好发展环境的根本转变，促进宏观调控体系、市场监管体系、社会保障体系和公共服务体系的建设和完善。

中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，深化行政管理体制改革要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好，从制度上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事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。由此可见，各级政府应该树立责任政府和有限政府的观念，按照权责一致的原则，合理界定政府部门职能，明确部门责任、理顺部门职责分工。也就是说，政府不应该代替市场主体和包办企业行为，要管应该管和能够管的事情，不管不该管和管不了、管不好的事情。政府的责任，是着眼于科学发展，创造良好的发展环境。

一是完善政府经济调节职能，健全宏观调控体系和机制，创造有利于科学发展的宏观经济环境。在发展社会主义市场经济、推进现代化建设的过程中，市场机制与宏观调控是相辅相成的。我们必须自始至终地发挥市场配置资源的基础性作用，同时要根据不断变化的经济运行情况加强和改善宏观调控，将市场机制“无形的手”与政府调控的“有形的手”有机地统一起来。对这个问题要有辩证的思维，既要强调发挥市场机制的作用，注意克服市场本身的缺陷，又要强调加强和改善宏观调控，自觉遵循市场经济规律。当前，国际金融危机对世界经济造成了巨大的冲击，这既是对各国政府执政能力的严峻考验，也增加了我国经济宏观调控的艰巨性和复杂性。在这种情况下，我们必须进一步增强宏观调控的预见性、针对性和有效性，把促进经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标；把正确处理改革发展稳定的关系、促进国民经济又好又快发展作为宏观调控的基本主题，坚持保增长、保民生、保稳定，努力把实现经济总量基本平衡与促进经济增长方式转变和优化产业结构结合起来，充分发挥货币政策、财政政策等经济杠杆的调节作用，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，更多地运用经济和法律的手段，加强政策协调配合，使宏观调控更加科学。特别需要强调的是，当前履行政府经济调节职能，一定要把着力点放到促进经济结构调整和发展方式转变上。这就要按照科学发展的要求，加大投资结构、需求结构、产业结构和要素结构调整的力度，使国民经济走上快速、健康、协调、可持续和良性循环的轨道。

二是改进市场监管职能，健全市场监管体系，创造规范有序的市场运行环境。针对当前市场分割、市场体系不健全、市场主体行为不规范、市场秩序混乱的状况，加强和改进市场监管职能，就要在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，打破部门分割、行业垄断、地区封锁，健全统一开放竞争有序的现代市场体系。要制定促进公平竞争的市场规则，建立市场准入和退出机制；要健全社会信用体系，建立和完善对市场主体履行道德责任的激励约束机制和信用行为的监测评估体系，整顿和规范市场秩序，特别要加强对涉及人民群众生命财产安全领域的监管，维护消费者的合法权益；要努力培育和规范各类市场中介组织和专业服务组织，推动和引导社会力量参与市场监管。

三是建立健全法律制度体系，创造与市场经济相适应的完善的法治环境。社会主义市场经济体制是以四大支柱为支撑的，这四大支柱是：自主经营的市场主体，开放竞争有序的市场体系，计划、财税、金融相互配合的宏观调控体系，完善的法律体系。这四大支柱相辅相成，缺一不可。市场经济是法治经济，完善的法治环境是市场经济健康发展的保证。因此，从根本上说，政府必须建立健全法律制度体系和市场运行规则，努力形成稳定、透明、有约束力的制度环境。

二、着眼于改善民生，着力加强公共服务体系建设，实现政府职能向提供优质公共服务的根本转变

党的十六大以来，党中央、国务院把解决民生问题摆在重要议事日程，采取了一系列措施加强公共服务体系建设，使我国的社会保障体系迅速发展，公共服务的覆盖面不断扩展。但是，由于各种原因，我国政府公共服务职能不到位的问题仍然很突出，主要表现在：我国的社会建设落后于经济发展，造成了经济与社会发展的不平

衡；政府公共服务职能还不适应人民群众日益增长的社会公共需求，政府公共服务体系和机制不健全；公共服务存在地区差异、城乡差异、供给水平差异和国际比较差异，在基本公共服务均等化方面还存在一些亟待解决的问题。

针对这种状况，胡锦涛总书记在党的十七大报告中阐述了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，其中对加快发展社会事业、全面改善人民生活、强化政府公共服务提出了明确目标，这就是：现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高；社会就业更加充分；覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障；合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除；人人享有基本医疗卫生服务；努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。当前，我们强化政府公共服务职能，必须认真贯彻落实科学发展观，大力推进体制创新、机制创新、制度创新和管理创新，努力提高公共服务的能力和水平，构建具有中国特色的公共服务体系，建设人民满意的服务型政府。

加强公共服务体系建设，实现政府职能向提供优质公共服务的改变转变，要着重抓好以下几方面的工作：

第一，完善政府公共服务职能，形成完整系统的政府公共服务职能体系。在计划经济条件下，国家掌握的财力重点用于经济建设，公共产品和公共服务欠账很多。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，国家的财力除投资于一些企业无力或不愿办，但又是国民经济发展必须的大项目如基础设施、能源、交通及高科技产业等之外，应更多地用于提供公共产品和公共服务。要加强公用基础设施、公共文化设施、公共卫生设施、公共教育设施等方面的建设；积极发展义务教育，公共医疗卫生保健，建立健全社会保障体系，保障国内治安和国防安全，加大环境保护力度等，努力形成完整系统的公共服务职能体系，做到公共服务不“缺位”。同时，要大幅度提高政府公共服务总量与质量，力争在不太长的时间内，将我国公共教育、公共卫生、社会保障支出占GDP的比重提高目前中等收入国家的一般水平(1997年中等收入国家公共教育支出占GDP的比重为4.8%；目前中等收入国家公共卫生支出占GDP的比重约为3.1%)。

第二，建立适应我国国情的公共服务模式。我国是发展中国家，人口众多，又在经济尚不发达的条件下提前进入了老龄社会，我国的社会保障和公共服务职能还处在逐步发展的阶段。因而，我们要根据中国国情，努力形成适合我国特点的公共服务模式和体系。我国的公共服务模式和体系建设要渐进发展、稳步提高，不能急于求成、一步到位，公共服务覆盖面的扩大、公共服务水平的提高都要依据经济和社会发展的水平科学确定，因而，我国公共服务不能完全照搬西方发达国家高水平的公共服务模式。中国特色公共服务模式主要是：“社会性公共服务支出为主”的公共服务支出模式、“覆盖面广、水平适度、兼顾公平与效率”的公共服务消费模式、“科教优先”的公共服务增长模式、“多元化、社会化、多中心治理”的公共服务供给模式。

第三，建立完善的公共服务制度。全面建设小康社会要求实现公共服务的制度化，要求政府提供基于宪法权利的、公平的、制度性的、可发展性的公共服务。政府要全面建立和完善公共服务的制度化模式。公共服务制度包括义务教育制度、社会保障与社会福利制度、公共医疗卫生制度、科技补贴制度、公共基础设施建设制度、公共收入与公共支出制度、公共服务参与制度、社会合作制度等内容。

第四，以完善基础性公共服务为重点，实现基本公共服务均等化的目标。政府公共服务制度实际上是一种社会收入分配的制度安排，是一种对整体社会利益结构的合理调节和对社会利益的公平分配，因而，政府公共服务的分配原则应该以符合公平正义为原则，在利益配置上符合“最少受惠者的最大利益”原则。根据这一原则，政府公共服务应着眼于两个方面：一是满足全体公民最基本的公共需要的公共服务，如使每一个人都享有初级医疗保健；二是满足部分弱势公民的生存需要的公共服务，如针对老龄人的基本养老服务、针对贫困人口的最低生活保障、针对所有适龄儿童的义务

教育公共服务等等。在处理公共服务的水平与公共服务的覆盖面的关系上，应以完善基础性公共服务为原则，使人人享有基本公共服务。

强化政府公共服务职能和实现基本公共服务均等化要正确处理好几个关系：首先，要正确处理政府主导与社会参与的关系。基本公共服务具有显著的公益性质，明显体现了社会公平正义，因此必须切实强化政府职责，充分发挥政府的主导作用，不断加强制度建设和资金投入，努力提高政府公共产品和公共服务的供给能力。同时，也必须认识到，人民群众的公共需求具有多样性、多层次性和动态性特点，政府只能提供基本的公共服务，不能够包揽一切，这就要发挥各类市场主体和社会组织的作用，建立公共服务供给的市场参与机制。要改变长期以来形成的政府主办的状况，变政府主办为政府主导，调动各方面的积极性。

其次，要正确处理增加公共服务投入与建立公共财政体制的关系。公共服务产品和服务质量的提高，有赖于增加资金投入。这一方面需要转变政府职能；一方面也必须深化配套改革，建立与完善公共财政体制，包括调整财政支出结构，加大资金投入力度和转移支付的力度。既要扩大公共服务供给的总量，又要着力解决人民群众基本公共服务需求的突出问题。

再次，要正确处理近期目标与长期目标的关系。因为深化行政管理体制改革和转变政府职能要贯穿在现代化建设的全过程，强化政府公共服务、健全公共服务体系也是一个不断提高的过程，因此就要从全局和战略上通盘考虑，分清轻重缓急，把解决民生问题的近期公共服务阶段性目标与实现全面建设小康社会的公共服务目标有机地统一起来。

三、着眼于社会和谐稳定，着力强化社会管理，实现政府职能向维护社会公平正义的根本转变

实现社会公平正义是我国社会主义制度的本质要求，是发展中国特色社会主义的重大任务。维护和促进社会公平正义，对于充分调动人民的积极性、主动性、创造性，推动科学发展，促进社会和谐，加快推进社会主义现代化建设，具有重要意义。当前，我国在社会公平正义方面还存在一些突出的问题和矛盾，比如：社会管理体制不健全，社会政策不完善；就业形势严峻，劳动年龄人口增长的高峰期、国有企业改革的攻坚期、农村富余劳动力转移的加速期交汇在一起，解决就业问题的难度加大；社会分配不公和收入差距过大的现象突出，群众反映强烈；社会保障覆盖范围小、制度不健全、保障水平低；社会矛盾纠纷特别是利益纠纷问题突出，等等。应该看到，社会管理的职能是政府的重要职能，在新形势下履行社会管理职能，各级政府必须着眼于构建社会主义和谐社会，推进社会体制改革，完善社会管理，实现政府职能向维护社会公平正义的根本转变。

一是整合社会关系，构造和谐的收入分配格局，推进社会公平。整合社会关系，重点是整合社会阶层之间的相互关系。政府应利用财政、税收、福利等杠杆，对收入再分配进行科学调控，理顺工资和收入分配的秩序，减少贫困和低收入群体，实现强势群体与弱势群体的关系和谐。要深化收入分配制度改革，坚持和完善按劳分配为主体、多种分配并存，多种生产要素参与分配的制度；正确处理初次分配和再分配中公平和效率的关系；努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重；逐步提高扶贫标准，提高城镇职工最低工资标准；建立企业职工工资正常增长机制，建立职工工资支付保障机制；并且创造条件让更多群众拥有财产性收入。要保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入；同时，要扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造公平机会，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距过大的趋势。从国际经验看，“两头小、中间大”、中等收入者占大多数的橄榄型分配格局，有利于促进社会公平与和谐，值得借鉴。

二是积极扩大就业。就业是民生之本、安国之策。实施积极的就业政策是我们必须长期坚持的重要方针，也是政府的职责。我国是世界上人口最多和劳动力资源最丰富的国家，在今后相当长时期，都将面临着体制转轨就业、城镇新增青年就业和农村

劳动力转移就业等同时出现，供求总量矛盾和结构性矛盾相互交织的局面，就业问题具有特殊的复杂性和艰巨性。当前我国面临的就业形势非常严峻，再就业压力也相当突出，特别是高校毕业生、农民工就业问题十分尖锐。因此，要把促进扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置。要坚持在发展中解决就业问题，逐步确立有利于扩大就业的经济结构和增长模式，千方百计增加就业岗位，加快发展就业容量大的第三产业、中小企业和劳动密集型产业，形成更多的就业增长点。要继续落实就业再就业的各项优惠政策，加强政府就业指导，健全城乡统筹的就业服务体系，培育完善统一开放、平等竞争的人力资源市场，促进人力资源的合理流动和有效配置，强化对就业困难人员的就业援助，鼓励各类下岗失业人员通过各种方式实现再就业。

三是加快完善社会保障体系。社会保障是民生的“安全网”和社会的稳定器，是构建和谐社会的基礎工程。当前，我国社会保障存在的主要问题是：覆盖范围比较窄，城乡发展不平衡，制度不健全，管理基础比较薄弱，资金支付压力大，待遇水平比较低等，社会保障制度改革和建设的任务非常繁重。我们要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。要提高财政的社会保障支出比重，多渠道筹措社会保障基金，努力实现社会保障的广覆盖、保基本、多层次和可持续。

四是加强社会管理体制的建设，完善社会矛盾纠纷解决机制。要深入研究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。当前，我国社会矛盾纠纷主要表现为三种类型，即民事矛盾纠纷、行政矛盾纠纷和刑事矛盾纠纷。这些矛盾纠纷呈现出多发性、群体性、复杂性、长期性等特点。产生这些矛盾纠纷的原因很多，既有体制性因素、法制性因素、领导者因素，也有社会性因素和外部性因素。各级政府应从构建和谐社会的大局出发，以解决涉及群众切身利益的社会矛盾为重点，建立全过程、多渠道、全方位、法治化与柔性化的社会矛盾调节机制。要健全正确处理人民内部矛盾的工作机制，完善信访工作责任制，综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法，依法及时合理地处理群众反映的问题；建立社会舆情汇集和分析机制，畅通社情民意反映渠道；建立健全社会利益协调机制，引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾，自觉维护安定团结。要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的危机管理机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。要努力学会并善于运用科学、民主、法制的办法处理各类人民内部矛盾。

#### 四、把握全局、突破难点，加大政府职能转变的力度

由于行政管理体制改革具有复杂性和艰巨性，是一个不断深化的渐进过程，因此，转变政府职能也必须瞻前顾后，通盘考虑，放到全局中把握，积极稳妥地向前推进。当前，既要注意克服畏难情绪和无所作为的精神状态，又要注意克服急躁情绪和简单化的倾向。

第一，加快转变政府职能要突破难点，首先要积极探索和把握规律性，进而增强自觉性和驾驭能力。所谓把握规律性，就要认真总结我国历次行政管理体制改革和政府机构改革的经验和教训，认真研究行政管理体制改革与政治体制改革及全面改革的关系，认真借鉴国外公共管理理论与实践的有益经验。在当前国际金融危机的形势下，加快政府职能转变，更要认真研究市场经济的周期性波动规律及市场机制与政府调控的关系，更好地履行政府经济调节和市场监管的职能，努力提高政府宏观调控的预见性、科学性和有效性。

第二，加快转变政府职能要总揽全局，正确处理深化行政管理体制改革与全面改革的关系，将政府职能转变与其他配套改革结合起来。行政管理体制改革与政治体制改革、经济体制改革、社会体制改革有着内在的联系，是全面改革的组成部分和关键环节。在新形势下，行政管理体制改革成为各项改革的交汇点和关节点，起到牵一发而动全身的作用。因此，转变政府职能不能孤立地进行，而必须从全局出发，与各项



改革紧密结合起来。转变政府职能说到底，就是通过深化行政管理体制改革，为全面改革扫除体制性机制性障碍。当前，与经济体制改革相配套，就要加快转变政府经济调节和市场监管职能，不断深化投资、财税、金融、国有企业等领域的改革，努力促进经济结构调整和发展方式转变。与政治体制改革相配套，就要通过政府职能转变，进一步推进民主政治建设，以保证人民当家做主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，全面落实依法治国方略，完善制约和监督机制，努力推进政府决策的科学化民主化。与社会体制改革相配套，就要强化政府社会管理和公共服务职能，特别要强化政府促进就业和调节收入分配职能，完善社会保障体系，健全基层社会管理体制；同时，要着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化。

第三，加快转变政府职能要正确处理与优化组织结构、加强依法行政和制度建设以及管理方式创新的关系，着力建设人民满意的政府。根据《关于深化行政管理体制改革的意见》的精神，建立中国特色社会主义行政管理体制，要实现三个根本转变，即实现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，实现政府组织机构和人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现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。需要强调的是，政府职能转变是其它两个转变的前提和切入点，而其它两个转变与政府职能转变是相辅相成、互为条件的，离开了后两个转变，政府职能转变也就失去了意义。因此，要以转变政府职能为核心，按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，继续协调推进国务院机构改革、地方政府机构改革和乡镇机构改革，积极稳妥地推进事业单位改革，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制。另外，还要加快建设法治政府，严格依法行政，推行政府绩效管理和行政问责制度，健全对行政权力的监督制度，完善行政运行机制，切实加强公务员队伍建设。

第四，加快转变政府职能要将改革的总体推进与重点突破结合起来，正确处理长期目标与近期目标的关系。行政管理体制改革意义重大，任务艰巨，具有长期性、复杂性和紧迫性的特点。应该看到，深化改革既是当务之急，需要加大力度；但是解决改革发展深层次的矛盾和问题也不是一蹴而就的事情，同时改革还受到国际形势变化的影响，相应增加了难度，这样就需要从长计议。所以，应该把长期目标与近期目标结合起来，把自上而下部署与自下而上广泛参与结合起来，科学确定改革的进程和阶段，使改革做到总体推进，配套进行，重点突破，有序运作。

(作者系全国政协委员，原国家行政学院副院长，中国行政管理学会副会长，研究员，北京 100089)