

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

深化行政管理体制改革的核心和重点

时间：2009-07-01 作者：薄 贵 利

[摘要] 深化行政管理体制改革，是贯彻落实科学发展观、全面推进社会主义现代化建设的需要。其核心和重点是加强政府管理体制和管理机制创新，构建社会主义公共行政体制。本文围绕这一核心和重点，提出行政管理体制改革应在以下几方面继续深化：即由行政管理体制走向公共行政体制，由长官意志走向民主法治，由权力下放深化到合理分权，由职能转变深化到职能定位，由精简机构深化到优化结构，由体制改革拓展到机制创新。

[关键词] 行政管理；政府改革；权力下放

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 07-0007-04

贯彻落实科学发展观，全面推进社会主义现代化建设，需要深化行政管理体制改革。科学有效应对国际金融危机，保持经济平稳较快发展，更需要深化行政管理体制改革。通过改革，可以进一步提高政府科学行政、民主行政和依法行政的能力，提高政府的公信力、执行力和服务水平。

适应我国经济、政治、文化、社会发展的新形势、新任务和新要求，深化行政管理体制改革的核心和重点应是加强政府管理体制和管理机制创新，构建社会主义公共行政体制。为此，行政管理体制改革迫切需要在以下几方面不断深化。

一、由行政管理体制走向公共行政体制

我国的行政管理体制是在计划经济基础上形成和确立的，其突出弊端是政企不分、政事不分、政社不分、政资不分，各级政府都管了许多不该管、管不了也管不好的事，导致政府权力过分集中，机构庞大，人员臃肿，职责不清，权责脱节，官僚主义严重，工作效率低下。这些弊端，经过多次改革，得到了有效的抑制和调整，但并没有从体制上根本消除。

随着社会主义现代化建设的全面展开，对原有的行政管理体制进行修修补补，已经不能适应社会主义现代化建设的新形势。社会主义市场经济的日趋完善，社会主义民主政治和依法治国的稳步推进，社会文化和社会结构的深刻变革，要求政府管理体制必须转型，即由行政管理体制走向公共行政体制。所谓公共行政体制，就是执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，生产公共产品，提供公共服务，满足社会公共需求的行政组织体系和管理制度。公共行政体制下的政府是民主政府、服务政府、公平政府、法治政府、分权政府、责任政府、廉洁政府和效能政府。现代政府这些基本特征，是公共行政体制的基本要求和必然反映。

由行政管理体制走向公共行政体制，是社会主义经济、政治、文化和社会变革的必然要求，也是在新形势下科学、合理、有效地发挥政府作用的必然选择。因为，社会主义市场经济是多元主体公平竞争的经济，它要求政府必须从那些不该管的事务中退出来，集中人力、物力、财力和精力，管好公民、企事业单位、社会团体和社会民

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

环境，而不能随意干预和侵犯其他主体的合法权益。社会主义民主政治和依法治国要求平等、公平地保障公民的合法权益，有效防止公权侵犯民权，消除各种特权现象。城市化的加速推进，公民社会的形成，公民文化的变革，都要求建立健全公共行政体制。

将行政管理体制改革的方向和核心定位于建立健全社会主义公共行政体制，有利于转变政府职能，更加明确政府的职责权限，使政府做自己应该做的事，做好自己应该做的事；有利于推进服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府和效能政府建设；有利于深化财政体制改革，为建立健全公共财政体制奠定坚实的行政基础；更有利于划清政府与非政府的界限，在政府管好自己应该管的事的同时，充分调动社会各方面的积极性，推动社会主义现代化建设。

二、由长官意志走向民主法治

公共行政体制是以民主为基础，以法治作保障的。由行政管理体制走向公共行政体制，必须加强民主法治建设。因为，没有民主，就不可能形成公共意志，政府执行公共意志也就无从谈起。没有公民授权和民主监督，就难以保障政府权力的公共性、公正性和公平性，甚至有可能导致政府权力的蜕变，使之成为个人或少数人谋利的工具。法律是上升为国家意志的公共意志。没有法治作保障，公共行政体制不仅难以建立，更难以有效运行。

新中国成立后，由于长期忽视民主法治建设，在很长一段时间导致政府管理长官意志突出，家长制作风和官僚主义严重。邓小平指出：“革命队伍内的家长制作风，除了使个人高度集权以外，还使个人凌驾于组织之上，组织成为个人的工具。”“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要惟命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。”^[1]与家长制相伴随的，必然是严重的官僚主义。对此，邓小平深恶痛绝，指出：“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。……”^[2]党的十一届三中全会以来，经过多次改革，长官意志、家长制作风和官僚主义得到有效抑制。但在不少地方和单位，长官意志、家长制作风和官僚主义仍然十分严重。究其原因，仍然是民主法治建设相对滞后所致。

随着我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的全面展开和经济体制、政治体制、行政体制、社会管理体制改革的稳步推进，要求切实加强社会主义民主法治建设，防止和克服政府管理中的长官意志、家长制作风和各种官僚主义现象。

政府管理由长官意志走向民主法治，是第二次世界大战结束后的一股世界性潮流。“最近几十年来，民主选举的政府数量激增，使许多公民获得了通过选票发表意见的新机会。1974年，只有39个国家——全球每4个国家中有一个——是民主国家。如今，177个国家——将近每3个国家中就有2个——通过公开选举来选择国家领导人，发展中国家2/3的成年人都有资格参加全国的选举。”^[3]

在我国，市场经济的迅速发展和社会文化变革，要求加快社会主义民主法治建设。一方面，多元经济主体的形成和不断发展壮大，不仅要求政府保护他们的合法权益，而且要求为他们参政、议政搭建更广阔的平台。另一方面，随着社会文化的变革，公民的参与意识不断增强，参政能力也在不断提高。此外，政治文化和社会文化的变革，不断地改造传统的人格，塑造新的政治人格和社会人格，为政府管理由长官意志走向民主法治打下了良好的文化基础。近10年来，我国村民自治、居民自治的迅速发展和不断完善，为政府管理的民主化和法治化奠定了较好的社会基础。

早在20世纪80年代，邓小平就指出：“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选。”^[4]这一高瞻远瞩的论断，既符合世界潮流，也符合我国政治与行政变革的趋势。1987年，时任全国人大常委会委员长的彭真就讲过：村委会是个最大的民主训练班。老百姓现在如果通过这种直接民主形式管理好一个村，将来就可能管好一个乡，管好一个乡以后，将来就可以管好一个县、一个省，真正地体现出我们的国家是人民当家作主。^[5]为积极推动社会主义民主政治建设，党的十七大报告明确指出：“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。”“人民依法直接行使民主

权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。” [6]

加强民主法治建设，使政府管理由长官意志走向民主法治，有利于提高政府科学行政、民主行政和依法行政的能力，有利于进一步提高政府的公信力和执行力，为在新形势下更好地发挥政府作用奠定坚实的政治基础和法制基础。

三、由权力下放深化到合理分权

在计划经济时代，我国形成和确立了中央高度集权的管理体制。这一体制的主要弊端是：（1）容易形成长官意志和长官制作风，导致领导者个人独断专行，妨碍和破坏党的民主集中制、集体领导和社会主义民主与法制。（2）容易妨碍和破坏思想文化领域的百花齐放、百家争鸣，导致思想文化和科学研究的万马齐喑。（3）容易导致脱离实际、脱离群众等官僚主义和特权现象，破坏党和人民的血肉相连、鱼水相依的关系。（4）容易造成决策失误，导致政府成本居高不下。（5）容易造成责任意识淡薄、推诿扯皮、工作效率低下。因此，加强社会主义民主法治建设，必须改革中央高度集权的管理体制。正如邓小平所指出的那样，“权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展，对这个问题长期没有足够的认识，成为发生‘文化大革命’的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。” [7]

改革开放以来，为解决权力过分集中的问题，我国实行了一系列权力下放政策，调动了各方面的积极性，极大地推动了我国经济社会的发展。总结建国以来，特别是改革开放以来我国权力下放的经验教训，借鉴发达国家的有益经验和做法，为深化这一改革，继续推进社会主义现代化建设，迫切需要由权力下放走向合理分权。

权力下放与合理分权不仅是两个不同的概念，同时也是两种不同的改革思路。前者是对高度集权的管理体制所进行的政策性调整，后者则是对权力结构所进行的新的制度设计和制度安排。从发展中国家和转型国家的体制改革和制度建设的经验来看，权力下放是改革高度集权管理体制的第一步，也是一个必经阶段。当这项改革推进到一定程度或一定阶段，就会导致管理体制的内在矛盾，如权责不对等，经济、社会管理权力与政治权力不协调，等等。继续深化改革，必然要求由权力下放发展到合理分权，即根据市场经济和民主法治建设的需要，对权力结构重新进行制度设计和制度安排。毫无疑问，这是一项更深入的改革，是一个国家政府管理体制不断适应新形势、新变化而进行的更高层次的体制创新，在体制改革和制度建设上，是一个新的历史发展和历史飞跃。

由权力下放深化到合理分权，首先要从宪政上解决问题。对此，邓小平明确指出：“关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”“要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利，要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治，要改善人民代表大会制度，等等。” [8] 其次，将纵向分权与横向分权有机结合起来。邓小平指出：“我们历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。” [9] 正因如此，从20世纪50年代末到改革开放初期，我国在中央与地方权限调整中多次陷入“一放就乱，一统就死”的困境。要走出这一困境，就必须在调整纵向权力结构的同时，注意调整横向权力关系，将纵向权力结构调整与横向权力结构调整有机地结合起来。为此，一是适应社会主义市场经济发展和政府职能转变的要求，加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开、政府与市场中介组织分开，切实规范政府行为，充分发挥市场在资源配置中的基础性调节作用和社会民间组织在社会治理中的自治作用。二是按照发展社会主义民主政治和建设社会主义法治国家的要求，正确处理党政关系，将地方党委的活动和工作纳入社会主义民主法治轨道，依法明确党政机关的职责权限，做到各司其职，各负其责。三

是按照完善社会主义民主法治的要求，正确处理政府与人大、政府与司法机关的关系。四是在调整和理顺横向权力关系的基础上，科学合理地调整中央与地方关系，建立健全中央与地方的合理分权体制。最后，依据市场经济发展和民主法治建设的要求，在不断总结经验、理顺各种权力关系的基础上，修改和完善政府组织法，依法明确各级政府的职责权限，实现中央与地方以及地方各级政府职权划分的法定化，使各权力主体的基本权责不因领导人的变化而变化，不因领导人注意力的变化而变化。

四、由职能转变深化到职能定位

1978年12月，党的十一届三中全会胜利召开。以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体大胆拨乱反正，高举改革开放大旗，将党和国家的工作重心转移到以经济建设为核心的正确轨道。与此相伴随，我国各级政府职能由“以阶级斗争为纲”转变到以经济建设为中心。

在改革开放的新形势下，政府如何管理经济？很长一段时间，各级政府仍然延续了计划经济的做法，既当裁判员，又当运动员，割裂了社会主义的统一市场体系，压抑了企业的积极性。为解决这一突出问题，1988年国务院机构改革提出了转变政府职能的任务。1992年，党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。在这一目标指引下，我国政府职能转变的方向越来越明确，即按照发展社会主义市场经济的要求，将政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。

深化行政管理体制改革，建立健全社会主义公共行政体制，需要进一步明确政府职能定位。在公共行政体制下，政府的基本职能就是公共管理和公共服务。为使各级政府更加有效地履行职能，迫切需要依法明确各级政府的职能，减少政府间的职能交叉，消除政府间的职能重构。为此，中共十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出：“各级政府要按照加快职能转变的要求，结合实际，突出管理和服务重点。中央政府要加强经济社会事务的宏观管理，进一步减少和下放具体管理事项，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上，维护国家法制统一、政令统一和市场统一。地方政府要确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，加强对本地区经济社会事务的统筹协调，强化执行和执法监管职责，做好面向基层和群众的服务与管理，维护市场秩序和社会安定，促进经济和社会事业发展。”2008年8月20日，中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》也明确提出：“地方各级政府要结合实际，在全面履行职责的基础上，突出各层级政府履行职责的重点。”

从政府职能转变到突出各级政府履行职能的重点，再到依法对各级政府职能进行科学合理定位，是政府职能转变的继续和深化，是实现依法行政的基础，也是推行政府绩效评估和行政问责制的前提。为了科学合理地划分中央政府与地方政府以及地方各级政府的职责权限，应努力做到：

1. 能下放的权力尽量下放，能由基层和地方承担的职能尽量由基层和地方承担，以便缩短政府与公民社会的权力距离，生产多样化的公共物品，满足社会日益多样化的需求，也便于公民对政府权力的监督，防止政府权力运行偏离公共利益的正确轨道。
2. 当基层或下级政府履行某种职能，没有规模经济效益或产生严重的外部效应的时候，该项职能应该上移，以便降低行政成本，将外部效应内部化。
3. 当地方最高一级政府履行某种职能，也没有规模经济效益或产生严重的外部效应的时候，该项职能才应由中央政府履行。

五、由精简机构深化到优化结构

在计划经济时代，由于各级政府管了许多不该管、管不了、管不好的事，导致政府机构庞大，人员臃肿，官僚主义严重，工作效率低下。为解决这一突出问题，精简机构一度成为我国行政管理体制改革的一项革命性任务。邓小平指出：“精简机构是一场革命。”当然，这不是对人的革命，而是对体制的革命。^[10]在邓小平理论指导下，经过多次改革，我国政府机构精简取得了突破性进展。

精简机构是我国由计划经济体制向市场经济体制转型过程中行政管理体制改革必须解决的问题。与此相伴随，理论界提出了“小政府、大社会”理论。还有一些人认为，政府规模越小、机构越少越好。显然，这种认识是片面的。世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》揭示，第一次世界大战以来，不论是工业国政府，还是发展中国家的政府，其规模都在扩大。“1960—1995年的35年时间内，工业国的政府规模在原有的基础上扩大了1倍。”^[11]战后许多国家政府规模扩大，有其历史必然性。其中，政治因素、经济因素和社会文化因素产生了重要影响。

从历史分析、现实分析和国际比较中可以看到，政府规模不是越小越好，政府机构也不是越少越好。政府规模大小和政府机构多少，取决于经济社会发展需要，服从于政府职能的科学定位、政府结构的优化和政府效能的提高。换句话说，在科学合理定位政府职能的基础上，从优化政府结构和提高政府效能出发，实事求是地确定政府规模和机构数量，需要多大就多大，需要多少就多少。而且政府规模不可能是恒定的，它要随着经济社会的发展而不断地进行调整。由此可以得出结论，当精简机构这一改革任务基本完成以后，深化行政管理体制改革必须适时地把优化政府结构提到重要议事日程，在现代化建设的历史进程中全面系统地加以解决。

优化政府结构，既包括优化政府组织结构，也包括优化政府权力结构和层级结构。优化政府权力结构，就是要建立健全合理分权的政府管理体制。优化政府层级结构，就是适应组织结构扁平化的趋势，减少行政层级，缩短政府运行中的纵向组织链条，包括依法推行省直管县体制，使政府系统由五级制转变为四级制，也包括减少领导职数和领导层级。优化政府组织结构，就是依据精简、统一、效能和权责一致的原则，探索实行职能有机统一的大部门体制，理顺政府内部的责权关系，减少职责交叉。政府权力结构与层级结构和组织结构具有密切的内在联系。优化政府权力结构是优化政府层级结构和组织结构的前提和基础。

六、由体制改革拓展到机制创新

行政管理体制改革的目的，是转变政府职能，优化政府结构，提高政府效能，使政府系统更好地适应社会主义现代化建设的新形势、新任务和新要求。为实现这一改革目标，需要在改革行政管理体制的同时，创新政府管理机制。包括实行政务公开，扩大公民有序参与；改革与完善行政首长负责制，实现政府决策的科学化、民主化；加强政府法治建设，实现依法行政；改进公共服务方式，建立政府主导、多元主体参与的社会化市场化公共服务供给体系；推进电子政务，调整和再造政府管理流程；改进和完善公共危机管理，提高政府应对突发事件的能力；推行政府绩效管理制度，设立政府管理质量奖；改进行政问责制度，完善行政监督体系，等等。

我国行政管理体制改革由过去与经济体制改革的单一适应到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和法治建设的全面协调，由阶段性改革、重点突破到总体规划、整体性推进，由管理体制深化改革到管理机制创新，不仅是改革系统化的必然要求，同时也是实现政府管理规范化、程序化的必然选择。

[参考文献]

[References]

[1] [2] [7] [8] [9] [10] 邓小平.邓小平文选（第二卷）[M].北京:人民出版社, 1994 329,331, 327, 339, 396,397.

[1] [2] [7] [8] [9] [10] Deng Xiaoping. Selected Works of Deng Xiaoping (Volume 2). Beijing: The People's Press. 1994. p329, p331, p329, p339, p396, p397.

[3] [11] 世界银行.1997年世界发展报告：变革世界中的政府 [R].北京:中国财政经济出版社, 1997 111-112.

[3] [11] The World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World. Beijing: China Financial and Economic Publishing House,

1997.p111-112.

[4] 邓小平:邓小平文选(第三卷) [C] .北京:人民出版社, 1993 220.

[4] Deng Xiaoping. Selected Works of Deng Xiaoping (Volume 3). Beijing: The People's Press, 1993.p220.

[5] 白益华.彭真与《村民委员会组织法》的制定 [J] .百年潮, 2006(1).

[5] Bai Yihua. Peng Zhen and Formulation of the Organic Law of Villagers' Committees. A Hundred-Years Wave, 2006(1).

[6] 十七大报告辅导读本 [Z] .北京:人民出版社, 2007 28-29.

[6] Guide of the 17th National Congress of the CPC. Beijing: The People's Press, 2007.pp28-29.

(作者单位: 国家行政学院公共管理教研部主任、教授、博士生导师, 北京100089)

Key Points of Deepening the Administrative System Reform

Bo Guili

[Abstract] To deepen the administrative system reform is to implement the scientific outlook on development, and comprehensively promote the needs of socialist modernization. Its key points are to strengthen the innovation of government management system and management mechanism, and build the socialist system of public administration. Centre on which, this article puts forward that the administrative system reform should be further deepened in the following aspects, that is, to move the administrative system towards public administrative system, to change the senior official's dominance into democratic governance, to make the power transference to lower level, to promote the government streamlining into the structure optimization, and to expand the institutional reform into mechanism innovation.

[Key words] public administration,government reform,decentralization

[Author] Bo Guili is Ph.D. Director and Professor at the Department of Public Management of China National School of Administration Beijing 100089