



关于中国特色社会主义行政管理体制的几个问题（2）

王 澜 明

2010-2-2 11:24:06

来源：《中国行政管理》

打印本页

关闭窗口

2. 政府组织结构。政府组织结构根据政府职能和履行职能的客观需求确定。横向上，中央政府和地方各级政府是全国人大和地方各级人大的执行机关，向同级人大负责；纵向上，中央政府和地方各级政府构成完整的国家行政机关体系，中央政府领导各级政府的工作，上级政府领导下级政府的工作。中央政府的组织机构由办公厅、组成部门、直属机构、办事机构、组成部门管理的国家局、议事协调机构的办事机构组成。省以下各级政府的组织机构，从履行职责的需要和本地实际出发确定。这些机构形成一个有机的整体，共同履行着政府的职责。在这方面，中央政府的组织机构和省级是不一样的，省市县各级也是不一样的。一些机构实行“上下对口”，其他机构在中央规定的限额内由各地自行决定。机构设置要有利于政府履行职责，有利于政府各方面工作的有机衔接，有利于减少工作层次和提高工作效率，实现科学化、规范化、法制化；要积极探索建立有机统一的大部门体制，尽可能综合设置并且规范清晰、错落有致；要把决策、执行、监督权的履行通盘考虑，实行决策综合化、执行专门化、监督专业化；还要坚持权责一致，分工明晰，使权责紧密结合，部门之间密切配合。机构一旦设置后要稳定一段时间，避免由于频繁变动而影响工作。每一个部门的内设机构也属于组织结构的范畴，要科学设计，综合设置，有机衔接。与组织结构相联系，要按照法律规定确定领导职数和合理的编制规模。

3. 不同层级政府履行职责的有机结合。我国政府职能的履行，是由从中央政府到乡镇政府的不同层级政府共同承担的，并把政府的职能在不同层级政府之间进行了合理的划分和分配。中央政府着重经济社会事务的宏观管理，制定战略规划、政策法规和标准规范，维护国家法制统一、政令统一和市场统一。地方政府确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，统筹协调本地区经济社会事务，履行执行和执法监管职责，服务基层，维护市场秩序和社会安定，促进经济和社会事业发展。地方政府中省、市（地）、县（市）履职的重点和方式不尽相同。目前正在探索的省直接管县，是一种调整政府体系的大胆尝试，有利于减少行政层次，降低行政成本，提高行政效率，发挥县级统筹经济社会发展的作用。乡镇政府作为最基层的政权组织，其工作内容和工作方式与县以上政府有很大的不同，它主要面向基层群众服务，促进经济发展，加强社会管理，搞好公共服务，维护农村稳定。中国特色的社会主义行政管理体制不仅要求明确各级政府的事权划分，而且要求各级政府从本地实际出发有效地履行职责，还要求在实践中不断调整这些事权划分和履职方式，以保证政府职能的切实有效履行。

4. 人员编制。人员编制和职能配置、内设机构是政府部门组织工作的三大要素。政府部门使用的是国家行政编制，国家行政编制的管理权集中在中央政府。中央政府从经济社会发展的需要、国家财政的承受能力和有利于工作开展出发，确定国家行政编制的总规模。然后，将这些行政编制予以分解，一部分下达给省，由省、市（地）、县逐级下达，一直到乡镇；一部分由中央政府使用。中央政府使用的，除用于中央政府各部门外，还有相当一部分用于中央垂直管理的系统。中央政府给各地核

定行政编制时，主要以人口、地域、经济总量为参数，同时考虑到地区发展的不平衡性和民族自治地区的特殊性。从中央政府到县级政府，行政编制一律实行统一领导、分级负责、“一支笔”审批的原则，在国家确定的行政编制总额内，控制总量，盘活存量，适时进行结构调整。坚持职能减少同时削减编制，任务增加内部调剂解决，事业编制不与行政编制混用，层级之间编制原则上不相互划转，鼓励政法机关精简机关充实基层和一线。建立健全机构编制与财政、组织人事、监察、审计等部门相互配合又相互约束机制，建立编制台帐，实行机关人员“实名制”，保证政府机关工作人员不超编、不超员。规范编制审批程序和流程，实行编制信息公开，加大对违犯编制纪律的监督检查力度，维护行政编制的权威性、严肃性。在实际工作中，逐步建立编制管理的宏观调控机制、盘活存量机制、动态监控机制、违规处罚机制，并且通过立法不断推进编制管理的科学化、规范化和法定化。

5. 制度体系。政府制度体系是建立和完善中国特色社会主义行政管理体制的重要内容。随着经济社会的发展，我国逐步形成了基本适应政府履行职责需要的政府制度体系。这一体系的前提是坚持我国的根本制度，核心是完善政府管理，关键是规范政府行为。政府制度建设在坚持根本制度的前提下进行，保证把政府置于国家制度和人民监督之下，以实现行政运行机制和管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的原则，全面推进依法行政，改进政府立法，规范行政自由裁量行为，严格按照法定权限和程序履行职责，完善行政复议、行政应诉和行政赔偿、行政补偿，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制。健全科学民主决策制度，合理界定政府及其部门的决策权限，依法规范和约束决策主体、决策行为和决策程序，完善科学民主决策机制，实行重大事项调查研究与集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策评估等制度，落实人民群众在决策中的知情权、参与权和建议权，实现决策的科学化、民主化、程序化。建立健全决策反馈纠偏机制和决策责任追究制度，确保行政决策的科学性和严肃性。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和客观公正的评估机制，确立以质量为核心、以群众为导向、以服务为目标的绩效管理新模式，对政府及其机构履行职能、完成工作任务、实现经济社会发展目标的过程、效果进行综合性评价，重视绩效评估结果的运用。进一步完善以行政首长为重点的行政问责制度，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，做到有权必有责、用权受监督、违法要追究，切实增强政府执行力和公信力。完善行政权力监督制度，政府除接受同级人大及其常委会监督和政协的民主监督外，还要接受司法机关、新闻舆论和人民群众的监督，健全监察、审计等专门监督体制。健全公务员管理制度，强化对公务员的教育、管理和监督，加强公务员队伍建设。严格党风廉政制度，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，建设廉洁政府。

完善中国特色社会主义行政管理体制的路径选择

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，既是一个时间跨度很大的长远目标，又是一个时代感很强的近期目标。当前，我国的行政管理体制基本适应经济社会发展的要求，有力保障了改革开放和社会主义现代化事业的发展。但随着我国经济社会的快速发展和急剧转型，各种新情况新矛盾不断出现，现行行政管理体制在政府职能、组织结构、运行机制、管理方式、行为规范、队伍和政风建设等方面不适应新形势新任务要求的状况也不断出现。为推动建立和完善中国特色社会主义行政管理体制，切实建设一个以人为本、理政为民的服务政府，权责明晰、监督到位的责任政府，法律完备、行为规范的法治政府，清正透明、精干有力的廉洁高效政府，必须立足基本国情，遵循渐进改革、逐步改善、适时革新的思路，选择完善中国特色社会主义行政管理体制的有效路径。

