



您现在的位置: [首页](#) >> [学术专栏](#) >> [公共管理](#)

国务院机构改革的渐进特点

发布日期: 2008/04/15 提供单位: 党史党建教研室

张占斌

党的十七大明确提出, 加快行政管理体制改革, 抓紧制定行政管理体制改革总体方案。根据党中央的部署, 党的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案(草案)》。近日, 全国人大十一届一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》, 新一届政府正式组成, 倍受关注的新一轮政府机构改革拉开了大幕, 而地方政府的机构改革也将启动。

一、国务院机构改革的渐进特点和难点

对于国务院的机构改革, 特别是大部门制改革, 两会前和两会期间社会关注度很高, 也有很大的期待。方案通过后, 社会上总体的反响是积极的, 给予了充分肯定。但也有不同的议论, 一种是认为力度一般, 没有惊喜; 再一种是力度不大, 不够满意。对如此大的改革探索有不同理解是正常的, 意见值得尊重, 对于继续深化和完善改革也有参考价值。我感到, 对国务院的机构改革的渐进特点和难点, 还需要讨论得更明确些, 才能够加深对改革节奏的理解。

其一, 改革要充分利用当前有利条件, 把握统筹兼顾并突出重点, 在比较重要的领域迈出较大步伐。改革从促进经济社会又好又快发展的需要出发, 非常关注国家战略管理、倾情民生改善, 注意部门统筹协调, 着力解决一些长期存在的突出矛盾和问题, 迈出了非常重要的改革步伐。此前社会上有一种担心, 大部门制涉及利益太多, 怕根本推不动。看到改革方案, 不少网民议论, 大部门制已经破题, 有了开步走, 就有希望, 也增加了民众的信心。而且从最紧迫、最可能的部门入手, 也更符合实际。

其二, 改革要强调和突出转变政府职能, 建立健全部门间的协调配合机制。我理解, 大政府和小政府并无优劣可分, 关键是要合适。部门的大与小也并不是最重要的, 关键是要管用。所以, 有两条最能考验改革的成效, 一是要抓住转变政府职能这个核心, 二是要建立健全部门间的协调配合机制。这两条是改革的重点, 也是难点。不论是新组建和调整较大的部门, 还是机构未作调整的部门, 都必须进一步转变职能。大部制设计的一个出发点是最大限度地避免政府职能交叉、多头管理、责任不清的问题。但是部门再大, 也有个边界。美国政府被视为大部制的典范, 但部门之间的职责交叉现象依然存在。一个美国学者有过生动描述: “如果在公寓大楼里发现只老鼠, 那是住房检查员的责任; 如果老鼠跑到一家饭店, 那就是卫生部门管辖; 如果它跑了出来, 死在一个小巷里, 那就需要公共工程部门管理。”看来, 在经济发达、市场经济法律完备、社会管理高度复杂化, 职权界定明确不能解决所有问题, 还需要建立“部门间协调配合机制”。英国政府1999年发布的《政府现代化白皮书》有个新理念就是“协同政府”, 其核心内容是“建立不同部门之间在决策过程中的制度化沟通和协商机制, 克服公共决策的部门化, 确保不同政策之间在政策上的高度一

致性和整合性”。美国的“跨部门合作机制”有别于英国政府，更侧重于政策执行中的管理。这些经验，我们要借鉴。

二、国务院机构改革的任务和未来空间

本着统筹协调和积极稳妥的精神，国务院机构改革方案中还对改革原则和配套改革等做出了规定，明确了改革的基本内容和基本要求，开拓了改革的未来空间。

其一，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，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，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。这里有三个层面的涵义：第一，要真正做到精简、统一、效能。第二，要遵循决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求。第三，要探索实行职能有机统一的大部门体制。

其二，要在解放思想的境界中推进改革，充分发挥配套改革对国务院机构改革的完善作用，巩固和深化行政体制改革的成果。有三个重点领域：一是要精简和规范议事协调机构及其办事机构。该撤销的坚决撤销，任务交给职能部门承担。要严格控制议事协调机构设置，涉及跨部门的事项，由主办部门牵头协调。确需设立的，必须严格按照规定程序审批，一般不设实体性办事机构。二是要抓紧进行地方政府机构改革。根据各层级政府的主要职责，合理调整和设置机构，除中央有原则要求上下对口外，地方政府可以从实际出发，因地制宜，不搞“一刀切”，不设时间限制。根据这个精神，在有条件的地方，应当继续探索省直管县的改革，逐步减少行政层级。调整和完善垂直管理体制，加快理顺和明确权责关系。深化乡镇机构综合改革，加强基层政权建设。三是要推进事业单位分类改革。按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对事业单位改革分为三类：主要承担行政职能的事业单位，要逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构。主要从事生产经营活动的，要尽快转为企业。主要从事公益服务的，要整合资源，强化公益属性，加强政府监管。同时，配套推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，完善相关的财政政策。

其三，要按照大部门制设计思路和未来方向的要求，继续探索研究国务院机构的调整和组合空间。现在看，有两条需要注意：一是大部门制的改革需要分步骤分阶段来完成，还有很大的空间，如大交通、大金融、大农业、大文化等，不必刻意一次完成，还可以继续探索。二是大部门制的改革需要考虑的因素非常多，以能源管理为例，虽然能源管理由分散到集中是国际上的发展趋势，但各国管理体制差别甚大，我国建国以来已经有16次变动，也不能说这次变动就一劳永逸了。

其四，要注意大部制改革成功所需要的条件，要创造条件为深化改革提供有效保证。这次政府机构改革，不同于以往部委撤并和人员裁减，大部制改革能否成功，需要有效的条件来保证，特别需要加强战略研究和统一整体规划。要认真研究中央政府组成部门的职能，实行大部制管理领域的决策、执行、监督权力结构的配置以及政府的运行方式等，明确未来中国行政管理体制的组织结构，如政务管理部门、社会事务管理部门、经济事务管理部门的总体数量，决策部门、执行部门、监督部门的法律关系等，以利于大部制改革取得突破性的进展，以利于指导地方政府的改革。同时，我们也不能给大部制添加太多的重负。大部制改革是政府改革的一个重要组成部分，但并非仅靠大部制改革，政府改革就能顺畅的完成，也需要有更多的条件配合，如政府层级改革和行政区划调整也应与之互动。应该说，在转变政府职能，建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府方面，大部制改革应有一个好的引领作用。

信息来源：中共中央党校网

本信息共浏览：**471**次

[\[设为首页 \]](#) [\[加入收藏 \]](#) [\[打印文本 \]](#)

[关闭窗口](#)

