



### 学术跟踪

- ▶ 人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要
- ▶ 专业技术人员队伍建设中长期规划
- ▶ 2011年两会
- ▶ 2010年两会
- ▶ [学术跟踪](#)
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 白皮书
- ▶ 五个着力点

### 学术跟踪

## 袁曙宏：围绕加快转变发展方式谋划“十二五”行政体制改革

2011-04-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2011年04月25日来源:学习时报 作者:袁曙宏

“十二五”时期是加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的关键时期。“十二五”规划纲要明确指出，以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，是我国经济社会领域的一场深刻变革，是综合性、系统性、战略性的转变，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，确保在今后5年取得实质性进展。因此，如何以加快转变经济发展方式促进“十二五”时期的行政体制改革，以深化行政体制改革保障今后5年的经济发展方式转变，无疑是贯彻落实“十二五”规划纲要必须高度重视的一个重大问题。

### 一、要正确认识转变发展方式与行政体制改革之间的辩证关系

经济发展方式体现了生产力与生产关系的内在结合，更多地表现为经济基础的内容，同时与上层建筑特别是行政体制也密切相关；行政体制是政治体制的重要内容，是上层建筑的主要组成部分，同时也直接影响着经济发展方式转变。我们在分析经济发展方式转变与行政体制改革的关系时，既要强调行政体制改革对经济方展方式转变的关键和保障作用，又要重视经济发展方式转变对行政体制改革的基础和决定作用，以使二者相互推进、彼此协调。

1. 发展方式转变的程度决定着行政体制改革的深度。经济基础决定上层建筑。从根本上说，我国行政体制改革的深度和广度，是由现阶段社会主义市场经济体制的完善程度和经济发展方式的转变程度所决定的。如果市场在资源配置中的基础性作用没有得到完全确立，主要依靠第二产业带动经济发展和主要依靠投资、出口拉动经济增长的状况没有根本转变，粗放式经济发展方式没有被技术水平更加先进的经济发展方式所代替，政府职能转变就不可能到位，行政体制改革就不可能真正深入。我国改革开放以来先后进行了六次集中的行政体制改革，之所以改革成果不易巩固，旧体制弊端经常故态复萌，市场经济体制还不完善、经济发展方式没有真正转变无疑是根本原因。

2. 行政体制改革的力度影响着发展方式转变的进度。应当说，转变经济增长方式在资本主义国家和社会主义国家都不是一个新问题。西方资本主义国家从18世纪中叶产业革命以来，分别经历了粗放型发展的“古典增长阶段”和集约型、创新型发展的“现代增长阶段”。苏联在上世纪60年代后期也提出要转变经济发展方式。我国在1995年制定“九五”计划时，就明确要求实现经济增长方式从粗放型增长向集约型增长的根本转变。之所以西方发达国家经过一段较长时间的努力实现了这一转变，苏联最终没有实现这一转变，我国的经济发展方式转变虽然取得了一定成效，但实际上也是“久推难转”，除了生产力发展水平和规律难以逾越这一决定性因素外，行政体制在相当程度上还不适应经济发展方式转变的要求也是一个主要原因。与西方发达国家的行政体制与市场经济体制相伴相生、一起发展，以及主要依靠市场力量推动经济发展方式转变不同，与日、韩等国以市场为基础、市场与政府协同推动经济发展方式转变也不完全相同，我国的行政体制是从权力高度集中的计划经济体制中脱胎而来的，我国的市场经济体制形成和经济快速增长又很大程度上是政府主导与推动的结果，这就使得政府对经济发展方式转变具有推进与制约的“双刃剑”作用。特别是随着现行行政体制对经济发展方式转变的阻力越来越大，政府尽快和主动退出大部分应当由市场自行调节的领

的难度越来越大，通过推进和深化行政体制改革促进经济发展方式转变的作用也就越来越大，越来越具有关键性意义。

3. 要始终保持行政体制改革与发展方式转变相适应和相协调。必须看到，谋划“十二五”时期的行政体制改革，最关键的就是要使其最大限度地与经济发展方式转变的要求相适应。从当前我国行政体制的现状看，其不适应甚至制约和阻碍经济发展方式转变的问题比较突出，主要表现在各级政府仍然掌握着土地、资本、能源、工程项目等重要资源的配置权；生产要素市场发展滞后，价格形成机制扭曲，资源性产品价格不能正确反映资源稀缺程度和环境损害成本；财税体制不尽合理，以增值税、营业税为主的间接税体系和分灶吃饭的财政分配格局，容易造成地方政府盲目上项目、铺摊子；政府深度介入微观经济领域和过度直接干预经济活动，企业市场主体地位还没有完全确立；GDP导向的政府绩效考核体系和干部选拔任用标准，使一些地方层层追求经济增长速度和眼前短期利益，严重忽视资源环境成本、经济发展质量和公共服务供给，等等。因此，“十二五”时期无疑要下更大的决心、以更大的力度进一步深化行政体制改革，力求使政府职能转变取得突出进展，使行政体制改革取得突出成效，使上层建筑更加适应经济基础的发展变化，推动经济发展方式转变取得实质性突破。但同时也要看到，经济发展方式转变和行政体制改革都是一个长期而艰巨的历史任务，既不可能一蹴而就，也不可能一次完成。随着生产力的不断发展和新的生产方式的不断涌现，经济发展方式又需要继续转型和升级，与其相适应的行政体制又需要继续改革和完善。

## 二、要以深化行政体制改革推进发展方式转变

“十二五”时期行政体制改革的主要任务，就是要从行政体制改革与经济发展方式转变紧密结合的环节切入，从行政体制的内在构成要素入手，努力攻克行政体制改革的重点和难点，充分发挥行政体制改革对经济发展方式转变的推动作用。

1. 要以加快转变政府职能促进加快转变发展方式。政府职能转变是经济发展方式转变的前提和“牛鼻子”。政府职能的实质是政府应当做什么、不应当做什么，核心是政府与市场、社会的关系，即哪些事应交给市场，哪些事应交给社会，哪些事应交给政府，哪些事应当由三者分担。就政府职能与经济发展方式转变的结合看，主要形成了三种模式：一是市场机制作用下的自发渐进转变模式。在该模式下市场起主要作用，政府起辅助作用，经济发展方式转变时间长，既具有相对平稳性，也具有相当的盲目性，成功的有英美等发达国家，失败的则有很多发展中国家。二是政府强力主导、行政手段强行推动的转变模式。该模式不重视市场的作用，事实证明难以成功，以苏联为代表。三是市场为基础、市场与政府协同推进转变的模式。该模式可以推动后发国家经济发展方式快速转变，但也要防止政府干预过度，以日本、韩国为代表。

我国在通过政府职能转变推动经济发展方式转变的过程中，应当认真吸取世界主要国家，特别是日本韩国转变经济发展方式的经验教训，着力处理好政府与市场的关系，始终坚持政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变的总方向，既积极发挥我国社会主义制度的政治优势，又有效运用市场激发经济的内在活力；既注重通过国家战略自觉引导经济发展方式转变，又注重通过市场自然推动经济结构调整和产业转型升级，确保政府职能在推动经济发展方式转变上不越位、不缺位、不错位。一是不越位。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，推进市场开放和公平准入，发展生产要素市场，促进资源合理配置；完善资源性产品价格形成机制，重视发挥价格机制的调节作用，保证价格真实反映市场需求；切实强化企业在经济发展方式转变中的主体地位和社会中介服务机构的纽带作用，促进公平竞争，增强市场经济主体在经济结构调整中的动力和活力。二是不缺位。充分利用财政、税收、金融等手段和通过加强科技、教育及人才培养等措施，推动科技进步，鼓励自主创新，加强产业引导和完善产业布局，培育产业增长极；通过制定规划政策法规、完善基础设施、保护资源环境和提供公共服务，为经济发展方式转变创造良好环境；有效运用政府调节手段纠正市场扭曲，弥补市场失灵，消除市场盲点，建设主体功能区，统筹城乡、区域、经济与社会全面、协调、可持续发展。三是不错位。政府应作为市场体系有效运行的“调节者”而非“驾驭者”，以防止因政府过度干预影响市场配置生产要素的效率；应作为公共服务的“供给者”而非“经营者”，以防止政府与民争利和社会公平受到严重损害；应作为经济发展方式转变的“有力推动者”而非“强行主导者”，以防止把本应由市场自主驱动的创新扭曲为政府恣意主导的创新。政府职能错位不仅可能表现在政府与市场的关系上，而且可能表现在中央政府与地方政府的的关系上，要合理配置中央与地方的财力和事权，深化财税、金融、投资体制改革，完善财政转移支付机制和制度，逐步增强地方财力和扩大地方权限，同时加大对地方政府权力的约束力度和地方政府承担公共服务的责任，以适应加快转变经济发展方式的需要。

2. 要以加大政府机构改革力度促进发展方式转变力度。加快转变经济发展方式，不仅要加快转变和正确履行政府职能，而且要继续深化政府机构改革，科学设置各级政府机构。一是要围绕转变发展方式大力推进职能有机统一的大部门体制改革。探索实行大部门体制是本届政府机构改革的一个重点和着力点。从2008年

以来，无论是国务院机构改革，还是地方政府机构改革，都在大部门体制改革方面迈出了实质性步伐，取得了重要成绩和经验。但毋庸讳言，按照加快转变经济发展方式的要求，我国各级政府的机构设置特别是经济管理部门的设置仍然偏多，在交通、能源、农业、文化等行业或领域实行大部门体制仍然面临不少实际困难，机构权限配置和组织结构仍然不尽合理，职责交叉、职能重叠、揽权推责、事权不一的现象仍然比较普遍，条块分割、政出多门、部门垄断和行业垄断的情况仍然比较突出，已经实行大部制的部门在有效整合职能、理顺内外关系、确保高效运转方面也还存在不少问题，这些都在很大程度上制约甚至阻碍了经济发展方式的尽快转变，需要在“十二五”时期的行政体制改革中加大机构改革力度和职能整合力度，健全部门间协调配合机制，实现政府机构设置的精简、统一和效能，努力建设一个规模适度、高效有力的政府。二是要围绕转变发展方式进一步完善决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力运行机制。构建大部门体制决不是要建立若干个集决策权、执行权、监督权于一体的超级大部，而是要逐步形成由大部门决策、专门机构执行、权威机构监督的权力格局和组织结构，保证决策更加科学民主，执行更加规范高效，监督更加严格公正，以更好地适应现代经济社会发展和转变经济发展方式的要求。三是要围绕转变发展方式积极推进省直接管理县（市）的体制。我国行政层级过多、地方政府特别是县（市）政府权限偏小、县（市）乡政府公务员人数偏多的状况长期存在，既造成公务员人数膨胀和政府财力紧张，又严重影响政令统一和政府执行力，对加快转变经济发展方式十分不利，亟须在总结本届政府改革经验的基础上，分类别、分地区扩大省直接管理县（市）的范围，确立以中央、省、县三级政府为主体的行政管理架构，同时继续理顺垂直部门与地方政府的体制和权责关系，进一步扩大县级政府经济社会管理权限，以利于推动县域经济社会发展和促进中小企业自主创新。

3. 要以行政方式创新带动发展方式创新。行政方式创新对经济发展方式创新至关重要，它集中表现为政府自主减少运用行政干预经济生活的力度、幅度和频度，以增强市场主体和市场机制的创造活力。一是要进一步放松政府对经济生活的规制。要继续深化行政审批制度改革，加大清理、削减和规范经济领域行政审批的力度，防止设定和实施行政许可过程中规避法律、明减实增、换汤不换药或以备案、核准变相代替审批等行为，最大限度地调动全社会推动科技创新和产业结构转型升级的积极性。二是要坚持科学民主依法决策推动经济发展方式转变。凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大工程、重大项目等决策事项，都要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决策作为必经程序，把对社会稳定、环境、经济等方面的风险作为决策评估的重点内容，加强重大决策跟踪反馈和责任追究，以保证重大行政决策对经济社会发展和经济发展方式转变起有力推动作用。三是要以全面推进政务公开为经济发展方式转变创造阳光环境。要加大政府主动公开力度，

切实增强公民、企业对政府的了解、信任、监督和预期，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开，同时推进政府办事公开，依法公开办事依据、条件、要求、过程和结果，创新电子政务、网上审批等政务公开形式，确保政府以公开透明的方式推动经济社会发展和促进经济发展方式转变，以人民群众看得见的方式实现社会公平正义。四是要尽快改变GDP导向的政府绩效考核体系和干部选拔任用标准。要在考核指标上从注重经济增长向注重综合发展转变，全面考核经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和依法执政、依法行政等各方面情况。其中经济发展要着重考核推动经济发展方式转变的政绩，凡是以损害环境、消耗资源、过度举债、影响稳定等为代价追求粗放式发展和短期政绩的，应一律得负分，并不得提拔重用，以通过正确的考核标准和用人导向来确保转变经济发展方式的各项措施落到实处。

4. 要以全面推进依法行政保障经济发展方式转变。依法行政对经济发展方式转变具有重要的引导、规范、预期和保障作用。一是要健全和完善有关经济发展方式转变的法律制度。制度是经济发展方式转变的基石。转变经济发展方式的实质是制度效率的竞争。要重点完善市场主体、市场竞争、财税金融投资、科技创新、土地资源和环境保护等市场经济体制方面的法律法规，以及收入分配、就业、社会保障、教育、医疗等民生和社会事业方面的法律法规，努力把转变经济发展方式的要求转化为一整套科学的法律制度。二是各级行政机关要严格履行推动经济发展方式转变的法定职责。要加大转变经济发展方式法律法规的执行力度，严厉查办危害安全生产、自然资源和环境保护、食品药品安全等违法案件，坚决惩处损害市场准入、公平竞争和侵犯知识产权等违法行为，加快建设法治政府进程，真正把转变经济发展方式纳入法治化的轨道内。三是要加强对行政机关与经济发展方式转变相关行政行为的监督制约和行政问责。要充分运用各种监督形式，加大监督力度，对政府的财政预决算、公共资源配置、重大建设项目投资以及重大政策制定等行为实施监督，对因有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职等行为，严重阻碍经济发展方式转变并造成恶劣后果的，应严肃追究有关领导直至行政首长的责任。

### 三、要统筹谋划“十二五”时期的行政体制改革

“十二五”规划纲要明确要求：“以更大决心和勇气全面推进各领域改革，更加重视改革顶层设计和总体规划，明确改革优先顺序和重点任务”。毫无疑问，这一要求对谋划和推进“十二五”时期的行政体制改革具有很强的针对性和指导性。

1. 要以更大的决心和勇气进一步深化行政体制改革。我国现在面临的改革大都是一些涉及面宽、触及利益层级深、配套性强的改革，是一些多年来想改但因为时机不成熟未改或未改到位的改革，这说明我国的行政体制改革确实到了啃硬骨头的关键时期，必须加大力度，排除干扰，高举改革的旗帜不动摇，坚定不移地把行政体制改革推向深入。

2. 要更加重视行政体制改革的顶层设计和总体规划。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政体制改革的意见》，确立了到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目标，明确了政府职能转变的总方向，规定了行政体制改革的路径和任务，是指导当前和今后一个时期我国行政体制改革、具有顶层设计和总体规划性质的纲领性文件，应当继续认真贯彻落实。但与此同时，需要把握我国经济社会发展的新形势、新任务和新矛盾，特别是要根据推动科学发展、转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会提出的新要求，进一步完善和细化“十二五”时期行政体制改革的阶段性目标、任务和措施，突出改革重点，使之更有针对性、更具操作性、更见实效性。

3. 要加强对行政体制改革重大理论和实践问题的调查研究。理论是行动的先导。对行政体制改革中的重大问题研究不深、拿捏不准、分析不透，就很难正确判断我国行政体制的现状，正确认识我国行政体制的问题，正确把握我国行政体制改革的力度，正确部署我国行政体制改革的举措和方法。要集中各方面力量，分专题进行深入调研，在一些重大理论和实践问题上形成共识，拿出符合实际、有说服力、能切实解决问题的专题调研报告，为党中央、国务院决策提供参考。

4. 要认真总结地方和基层行政体制改革的成功经验。尊重基层和群众首创精神是我国30多年改革的动力所在与成功经验，也是“十二五”规划的一条基本要求。党的十七大以来，地方各级党委和政府、特别是一些市县党委和政府攻坚克难、勇于创新，打破了不少条条框框，在行政体制改革方面进行了卓有成效的探索。如有的在转变政府职能、建设服务型政府方面迈出了重要步伐，有的在整合精简机构、推进大部门体制改革方面取得了可喜成果，有的在创新政府管理方式、提高行政效率方面积累了新的经验，有的在推进依法行政、规范权力运行、建设法治政府方面采取了新的举措，有的在探索适合基层党政机关特点的机构设置形式方面进行了初步尝试，等等。我们要全面研究和总结这些经验与做法，把人民群众的需要和呼声化作推进行政体制改革最深层的动力，努力推动“十二五”时期行政体制改革在重要方面和关键环节取得新的突破性进展。

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号