会员服务区 登陆 注册 修改 充值 投稿 帐号管理 e线论坛 ID：游客 密码： 确定 注册 忘记密码 游客

方略知识管理系统

学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

推进行政管理体制改革：回顾总结与前瞻思路

http://www.fristlight.cn 2006-03-17

[作者] 高小平;沈荣华

[单位] 中国行政管理学会

[摘要] 我国已进入全面建设小康社会的重要战略机遇期。加快行政管理体制改革，是全面深化改革的关键，也是各级政府面临的一项重大而紧迫的课题。加强理论与战略研究，回顾总结我国行政改革的历程和经验教训，借鉴国外的经验，探索前瞻思路，将有助于我们开拓视野，坚定信心，选准路径，更好地推进改革。

[关键词] 行政管理体制;行政改革

我国已进入全面建设小康社会的重要战略机遇期。加快行政管理体制改革，是全面深化改革的关键，也是各级政府面临的一项重大而紧迫的课题。加强理论与战略研究，回顾总结我国行政改革的历程和经验教训，借鉴国外的经验，探索前瞻思路，将有助于我们开拓视野，坚定信心，选准路径，更好地推进改革。一、中国行政改革历程回顾与总结 1、改革的历程改革开放以来，我国行政改革已走过了20多年的历程。从内容上看，主要是调整政府职能、优化组织结构和改进管理方式，涉及到政府职能转变、机构改革、权力下放、中央与地方关系调整、法制建设以及运行机制、管理方式、干部人事制度改革等。从过程上看，改革是一个不断推进的过程，需要按任务分阶段进行，其中每隔5年进行一次、至今已有5次的国务院机构改革，标志着中国行政改革的重要阶段。这不仅是因为这5次改革规模较大，而且除1982年改革之外，其他4次改革都是与政府职能转变相联系，加上中央政府的改革必然使地方政府发生相似的变化，因而改革具有全局性、标志性。 1982 年的改革，主要是解决机构臃肿、人浮于事、效率低下等问题。通过改革，国务院工作部门（包括部委、直属机构和办事机构，下同）由100个精简到61个，人员编制缩减约25%，领导职数减少67%，取消了领导干部终身制。1988年的改革，开始与政府职能转变联系起来，目标是理顺关系、转变职能、精简机构、提高效率，并着手建立公务员制度。改革后，国务院工作部门由72个减少到68个，人员编制精简20%。1993年的改革，重点是按照社会主义市场经济的要求，实行政企分开，转变政府职能，国务院工作部门从86个减少到59个，人员编制减少20%。我国在1997年确立了依法治国的基本方略，全面推进依法行政。1998年的改革，精简了与计划经济相关的9个经济部门，使之转变为国家经贸委下属的局，在2001年又撤销了其中的7个局，国务院工作部门减少到52个，人员编制减少47 5%。2003年的改革，机构变动不大，主要是进一步转变政府职能，调整机构设置，理顺部门职责，完善与市场经济相适应的政府管理体制。在改革过程中，我国还在政府权力下放、行政审批制度改革、政务公开、廉政建设、扩大民主参与等方面采取了一系列改革措施，推进政府管理方式转变，加强政府自身建设。 2、改革的主要成就回顾20多年来的改革历程，我国行政改革已取得以下实质性进展：首先，政府职能已有重大转变。我国已初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系框架，政企逐步分开，政府对微观经济的干预大大减少，市场在资源配置上的基础作用日益明显，不需要由政府承担的职能开始转给社会组织，政府加强了对市场的规范和监管，越来越重视社会管理和公共服务职能。其次，政府机构得到精简。经过5轮改革，国务院工作部门由100个减到52个左右，精简约50%；人员编制由5 1万减到1 67万，精简约67 3%。其间虽然有“精简——膨胀”的循环，但反复幅度小于改革幅度，政府机构人员总数长期来看是下降的；政府权力逐步下放到地方、社会和基层，中央与地方的关系经过多次调整趋向合理，地方政府、社会和基层组织的积极性得到更大发挥。第三，政府管理方式不断创新。依法治国、依法行政已经成为政府运作的基本要求；政府决策机制日趋科学化民主化；公务员制度逐步得到完备；政府管理走向公开透明化；行政审批制度改革取得重要阶段性成果；电子政务推进加速；以人为本、执政为民的导向不断增强，公民权利受到重视和尊重；政府绩效优化，各地的公民评价政府绩效、一站式办公等探索取得了良好效果。丰富多彩的政府管理创新活动，不断为改革注入新的活力。 3、面临的问题和任务从近期看，现行行政管理体制还存在着诸多亟待解决的问题：一是政府职能转变还不到位，存在着越位、错位和缺位问题。例如，政企不分、政事不分、政社不分的情况十分普遍，一些地方政府热衷于经济项目投资和GDP增长速度，而忽视社会管理和公共服务。二是组织结构上存在着机构设置不合理、行政层次偏多、职责交叉重复、中央与地方事权划分缺乏明确界定等问题，解决起来困难重重。三是政府管理方式上还存在着决策民主化程度不够、透明度不高、随意性较大、责任机制不健全的问

题，存在着依法行政水平不高、绩效考核标准不科学、行政成本居高不下等问题。解决好这些问题，是当前改革面临的艰巨任务。从长远看，参考现代政府管理的一般规律和经验，我国行政管理体制改革还有很大的空间。就政府职能而言，市场经济条件下的政府职能是有限的，市场在资源配置上起着基础作用，市场运行多数情况下由市场中介组织自主监管，政府主要是提供基本的法律与秩序，组织提供基础设施，提供必要的公共服务，并且公共服务提供在各级政府之间、政府与社会之间有明确的分工。就组织结构而言，一个国家的中央政府和省级政府，由10-15个政府部门组成较为适当，政府组成部门有合理的决策与执行组织结构；中央与地方的事权划分在法律上有明晰的界定。就管理方式而言，法治政府、依法行政、公开透明、廉洁高效、公正有序等，是普遍要求的境界。这些理想状态，需要不断推进改革，经过长期努力才能逐步实现。 4、改革的基本经验和教训 ——必须建立与市场经济相适应的行政管理体制。政府职能和管理方式不转变，现代市场经济体系也难以真正形成。 ——必须树立和落实科学发展观，全面履行政府职能。2003年非典疫情给我们的重要启示就是：在抓好经济调节和市场监管的同时，更加重视社会管理和公共服务职能；在做好常态管理的同时，要加强政府应急管理体制、机制和法制建设。 ——尊重和发挥地方和基层的首创精神，重大改革要在试点和总结经验的基础上推开。 ——行政改革要强调配套协调。政府改革不能仅仅局限于政府内部或自我完善，而要与经济体制改革、政治体制改革、社会体制改革加强配套,要与机制创新相互协调，才能成功。——加强基础理论的研究和指导作用。我国有些改革是整体设计、主动推进的结果；有些改革则是迫于形势压力，临时应付，缺乏主动性和前瞻性。这与理论研究滞后和准备不足不无关系。 ——从我国国情出发，借鉴国外改革和管理的成功经验。二、当代行政改革的国际经验 20世纪80年代以来一些发达国家为了应对全球化挑战，摆脱财政困境和提高政府效率，掀起了一场“新型公共管理改革”运动，并波及全球，形成了世界范围的改革潮流。经合组织（OECD）概括了工业化国家新型公共管理改革的基本内涵：即更加关心公共服务的效率、效果和质量；高度集权、等级制的组织结构为分权的管理环境所取代，资源配置和服务供给的决策权更加接近第一线；灵活选择成本效益比的方法，更好地供给公共服务，以替代政府直接提供和进行管制；更加关心公共部门直接提供服务的效率；使政府能够对环境变化作出主动、灵活的反应。主要做法有： 1、重新调整政府职能减少政府对企业和社会的直接干预，将部分经济社会职能移交社会和市场；通过打破垄断，引入市场竞争机制，实行公共服务社会化；压缩国有企业规模，推行国有企业民营化，从而减轻政府负担，缩小政府规模。具体途径有：一是合同出租，即政府通过投标者的竞争和履约行为，将原先垄断的公共产品的生产权和提供权向私营公司、非赢利组织等机构转让。二是以私补公，即政府通过制定优惠政策，吸引和鼓励私人资本投入到政府包揽的社会保险、退休保障、中小学教育、医疗服务等公共事业领域，以弥补政府财力及服务能力的不足。三是授权社区，鼓励社区建立老人院、收容院、残疾人服务中心等公益事业。 2、实行分权改革实行决策权能与执行权能相对分离。一些国家将政府部门分解成决策部门和具有特定服务功能的执行机构，使执行机构在财力、人力等资源配置上有更大的自主权和灵活性，同时对后果也承担更大的责任。在具体做法上，通常采取签订责任书的方式，明确执行机构的责任范围、工作目标及考核标准。英国是这一改革的典型，目前近三分之二的文职人员已转到执行机构，澳大利亚、丹麦、瑞典、爱尔兰、新加坡等国也有类似做法。实行地方分权。许多国家在合理界定中央与地方事权划分的基础上，中央政府将更多的事权、财权、项目管理权、法规制定权等权限下放给地方政府，使地方政府拥有更大的权力和自主性。如法国、日本、西班牙等中央集权国家在维护单一制国家结构和政令统一的前提下，通过不断向各级地方政府下放权力，充分发挥地方政府的积极性。 3、创新政府管理方式一是通过引入市场竞争机制和企业管理方法实现政府管理创新。改革工具和方法包括：实行绩效预算、项目招投标、内部企业化管理、质量管理、战略规划管理、国企民营化、使用者收费、合同外包、特许经营、人力资源开发等。二是大力推进电子政务。着眼点是，将电子政务建设与政府改革和社会服务结合起来，运用现代信息技术重塑、整合、再造传统管理方式和流程，提高政府的办事效率、透明度、廉政建设和国际竞争力。三是推行政府绩效管理评估。英国自90年代开始在全国推行政府社会服务承诺制，制定工作绩效标准并向社会公布，在提高公共服务质量方面取得明显成效。美国自1993年起在联邦政府推行绩效管理和评估，政府制定了详细的评估标准与评估体系。澳大利亚、新西兰、法国等国的政府预算绩效改革，也取得公认的成效。实践经验表明，许多国家通过改革提高了政府管理能力，其改革中的不少管理理念、实际做法和成功经验，诸如通过职能调整和引入竞争机制，使政府集中精力履行其核心职能，提供更多更好的公共服务；通过引进竞争机制和企业管理方法，实现政府管理创新；通过合理分解决策与执行权能和地方分权改革，优化组织管理结构；通过实行政府绩效管理和评估，降低成本，提高绩效；重视基础理论对实践的指导作用等，对于我国的行政改革，似不无参考借鉴价值。另一方面，也应看到上述改革模式，主要是以发达国家为背景的，其采取的一些做法，比如放松政府规制，大量国企私有化，将重要公共服务职能推向市场等，对于法制尚不健全、市场和公民社会发育不足的发展中国家和中国来说，不能简单照搬；对于国外政府改革中已经显露的负面效应，如公共职责私有化、新的社会不公、部分公共服务质量下降和缺乏信用、过分追求成本效益比等问题，在我国行政改革中应引

以为戒。三、进一步推进我国行政改革的基本思路深化行政改革要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，积极稳妥地推进。关于行政改革的目标，政府和学术界已提出若干重要表述，如法治政府、有限政府、高效政府、廉洁政府、透明政府、生态政府、服务型政府等，都从不同方面阐明了改革努力的方向。我们认为，把建设服务型政府摆在更加突出的位置，作为行政改革的主要目标，有着重要现实意义。第一，按照科学发展观和构建和谐社会的要求，政府要更加注重社会管理和公共服务，使公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。服务型政府的提法，体现了政府职能转变的根本方向；第二，公共服务是政府全方位的最基本职能，为各个政府部门、各个层级政府所共有，而其他职能则往往以某些部门为主。服务型政府的表述，概括了所有政府部门共有职能；第三，改进政府管理方式的根本要求，就是要以人为本、执政为民，更好地为经济发展服务，为社会公众服务，寓管理于服务之中。服务型政府的表述，可以充分体现政府管理创新的要求。因此，进一步推进行政改革应当把建立职能合理、管理科学、公正透明、廉洁高效的法治政府和服务型政府，作为主要目标。可供参考选择的基本思路和对策建议有： 1、转变政府职能要有新思维按照科学发展观的要求加快转变政府职能。方向是：一要将不该由政府管的事移交给市场、企业和社会组织，将大量的社会性服务事务下放给社会中介组织和城市社区，使政府能够集中力量履行好自己的核心职能。二要增强构建和谐社会的职能，主要是促进全面协调发展、调节收入分配、化解社会矛盾、维护社会公正、保持社会稳定，强化危机管理。三要努力向全社会提供优质高效的公共服务，重点是提供公共基础设施、公共教育、公共卫生、就业、社会保障；同时，要通过改革使更多的社会力量参与公共产品和服务的提供，并加强对服务标准的监管，使政府成为公共服务的提供者、组织者和维护者。四要在经济全球化背景下，注重政府对国际经济的协调职能。五要加强外交、国防等维护国家统一的主权职能。对不同层级政府的职能定位应有不同侧重。中央政府和省级政府在管理上具有宏观性、指导性和间接性的特点，应注重政策法律制定和宏观管理的职能；省以下地方政府，特别是城市政府，直接面对社会、企事业单位和公众，应强化直接提供公共服务和行政执法的职能。加快政府职能转变，不能停留在一般号召和抽象原则要求上，特别强调要有可操作性的保障机制。可供选择的方法有：一是依靠法制，例如依法界定政府的职能、部门之间职能分工和履行职能方式；二是依靠财政预算约束，保证有限的财力运用到政府核心职能上，例如真正建立起公共财政，确保公共服务的投入比重；三是依靠政绩导向机制，使政绩评价指标体系的设计体现政府应该做的事，并依此进行考核和奖惩；四是依靠内外压力，例如通过加强法律监督、行政监督、舆论监督等，督促政府部门转变职能。 2、机构改革要探索新模式政府部门逐步向“宽职能、少机构”的方向发展。可供参考的思路有：国务院所属机构可考虑进一步整合，拓宽部委的职能，逐步向“大部制”过渡，例如向大交通、大文化、大农业、大环保过渡；目前金融业监管实行分业监管模式，行业划分过细，可考虑向混合监管体制过渡，监管机构也应从事业单位转为政府行政机构；各类协调性机构的办事机构，应依托牵头部门，一般不再“另起炉灶”；行使行政职责的事业单位应转为政府机构；地方政府也要逐步实现宽职能、少机构，并可从本地实际出发，因地制宜地设立或撤并机构。探索决策、执行、监督适度分离的政府运作模式。可供参考的思路有：一是在同级政府中，对以提供公共服务和行政执法为主要职责的政府部门进行权责分解，使政府组成部门主要负责政策制定，相关司局及所属机构改为专门执行机构，建立合理的决策——执行关系，以提高政府绩效，避免部门“一身三任”的弊端。二是从理顺中央与地方的关系入手，中央部门以制定政策法规为主，地方对口部门以执行法律和政令为主，专门的监督部门一般实行重直领导体制。理顺层级政府关系，减少行政层次。按照发挥中央与地方两个积极性的原则，科学合理地划分中央与地方的事权财权，明确职责分工。减少行政层次，从长远看，方向是建立中央、省、市县、乡镇四级行政架构；中期可考虑逐步实行省直辖县（市），乡镇政府实行议行合一的体制，中等城市在培育社区自治组织的基础上可取消区级建制。在条件成熟时，制定《中央与地方关系法》，实现中央与地方政府关系的法治化。分类推进事业单位改革。事业单位分类既要考虑政府提供公共服务的需要和社会对公共服务和公益事业的需求，也要区分事业单位本身是属于营利行业还是属于公益事业等特征。在综合考虑和归类的基础上，分别界定为各种事业单位、企业、中介组织等，并采取不同的改革措施。在实施步骤上，可有先有后，方向明确和条件成熟的类别可先行一步，不追求整体同步推进。在管理上，对于直接从事公共服务的事业单位，如学校、医院等，要抓紧建立行业服务标准、服务收费标准，并向社会和服务对象公开，建立问责机制。 3、推进依法行政要有新举措当前推进依法行政的主要任务，是切实落实《全面推进依法行政实施纲要》。具体建议有：一是各级政府都要制定具体实施方案和时间进度表，并予以公开，以便于考核和监督。二是依法行政要实行绩效管理，事先制定标准和奖励措施，达标的应予以奖励，形成激励机制。三是可考虑建立独立于各个部门的行政诉讼制度，由不具有部门利益的行政司法仲裁机构或复议机构，来审理大量的行政诉讼案件，增强程序公正。 4、政府绩效管理评估要有新突破实施政府绩效管理，是政府管理机制创新的重要举措。基本思路和框架是：以科学发展观为指导，建立符合各级政府实际的绩效评估指标体系；实行以结果为导向的目标绩效管理，如预算绩效管理，公共服务绩效管理；改进评估方法，实行内部评估与外部评估相结合，评估结果与奖惩挂钩；总结实践经验，制定相关政策法规，推进政府绩效管理评估的制度化和法制化。绩效评估指标体系的设计应体

现以下原则：一要落实科学发展观和正确政绩观的要求，在指标体系的设计要把握经济社会发展和环境建设指标之间、显性绩效与潜在绩效之间以及当前与未来之间的平衡；二要体现政府职能转变的要求，即指标体系要体现政府该做的事，政府越位、错位的职能不能纳入指标体系；三要借鉴参考当代各国绩效管理的成熟经验和技术。四要从我国实际出发，不同部门、不同地区的指标设计要有所区别。 5、健全决策机制和监督机制要有新进展进一步健全科学民主的政府决策机制，重点是建立重大决策的调研制度、集体决策制度、专家咨询制度，听证制度、公示制度、失误追究责任制度，避免走形式。要不断完善行政监督机制，更加注重整体性设计，惩防并举，使政府内外监督相互支撑、形成合力，防止监督虚置。要利用现代信息技术，建立科学决策体系和网络监督体系。 6、政府管理方式创新要有新视角推进行政改革的一个重要环节，是实现政府管理方式创新，在政府运行机制、工作流程、技术方法、管理理念等方面下功夫。一是加快电子政务建设，强调电子政务的“实际应用”和政府网站建设，加快制定我国的《行政公开法》、《政府信息公开法》。二是从公共管理的视角推进管理创新。要加强行政管理体制改革理论的研究,并把公共管理作为研究重点。通过理论创新，拓宽视野，推进实践创新。三是可有选择地借鉴成功大企业的管理经验，如创新精神、注重竞争、成本效益分析、绩效评估、目标管理等，用于提高管理能力，降低行政成本。四是重视地方政府的创新实践，对其成功的做法和经验，及时总结，逐步推广。［参考文献］［1］中国共产党第十六次全国代表大会报告 ［2］中共中央十六届五中全会决议 ［3］郭济 行政管理与行政改革［M］ 中国民主法制出版社,2000 ［4］高小平 以科学发展观指导转变政府职能［J］ 中国行政管理,2005(1) ［5］毛寿龙.中国政府体制改革的过去与未来［EB/OL］ http://www.wiapp.org/wpapers/wpaper200312.html ［6］中国行政管理学会课题组 深化行政管理体制改革的理论与实践［J］ 中国行政管理,2003(3) ［7］专家学者谈行政体制改革的目标、思路和路径［J］ 中国行政管理,2005(6) ［8］沈荣华 政府机制［M］ 国家行政学院出版社,2003

我要入编 | 本站介绍 | 网站地图 | 京ICP证030426号 | 公司介绍 | 联系方式 | 我要投稿

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn