

中国行政管理论丛

政府体制改革研究

ZHENG FU TIZHI GAIGE YANJIU

王澜明 主编

团结出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政府体制改革研究 / 王澜明主编. — 北京 : 团结出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5126-0790-3

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—政治体制改革—中国—文集
IV. ①D630. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 039900 号

出 版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号 邮编: 100006)

电 话: (010) 65228880 65244790 (出版社)

(010) 65238766 85113874 65133603 (发行部)

(010) 65133603 (邮购)

网 址: <http://www.tjpress.com>

E-mail: 65244790@163.com (出版社)

fx65133603@163.com (发行部邮购)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市东方印刷有限公司

装 订: 三河市中门辛装订厂

开 本: 170X240 毫米 1/16

印 张: 22.75

字 数: 353 千字

印 数: 800

版 次: 2012 年 4 月 第 1 版

印 次: 2012 年 4 月 第 1 次印刷

书 号: 978-7-5126-0790-3 /D • 168

定 价: 39.80 元

(版权所有, 盗版必究)

《政府体制改革研究》

编委会名单

主 任：王澜明

副主任：高小平

委 员：	唐铁汉	李兴山	吴知论	李宝荣	石亚军
	王浦劬	董克用	李 琪	吴 江	辛铁樑
	朱维究	王义华	靳江好	贾凌民	鲍 静
	张学栋	沈荣华	赵 鹏	张定安	解亚红

行政管理与政府体制改革研究

- 003 | 政府体制改革研究
王澜明
- 016 | 深化行政管理体制改革要着力把握的“六点”
彭福清
- 023 | 继续推进行政体制改革的四个重点
孙彩红
- 028 | 基于模式分析的中国食品安全管制体制改革
袁文艺
- 035 | 我国环保行政体制结构初探
李 萱 沈晓悦 夏 光
- 042 | 深化我国政府决策机制改革的基本方略
罗依平
- 046 | “打黑除恶”的政治途径:行政执法体制改革视角
庄德水
- 053 | 地方政府机构改革问题研究
陈建刚 李先进 杨 梅
- 060 | 地方政府行政管理体制改革:职权履行的主要问题与职能转变
侯 彪
- 066 | 当前县级政府在组织基础流程管理方面的主要问题
乐观清
- 071 | 城市基础设施建设与地方政府财政投融资管理体制问题研究
温来成
- 076 | 和谐社会视阈中的新型政府内涵剖析
王锐

公共服务

- 085 | 我国公共管理体系中政府的几个问题
| 乔耀章
- 092 | 政府公共决策的利益博弈分析
| 陈建先
- 099 | 地方政府公共事务合作治理能力建设的路径选择
| 谭英俊
- 107 | 农村公共文化服务提供的多元复合模式
| 王玉明 刘湘云
- 114 | 增强服务意识 提升公共服务水平
| 周 青
- 120 | 基于大部制思想下常设公共危机管理职能体制构建
| 温志强

社会管理

- 129 | 社会组织促进社会管理体制创新的几个问题
| 田 华
- 135 | 加强政府社会管理 完善社会管理格局
| 周瑞磷
- 142 | 以服务型政府建设推进社会管理
| 刘华涛

- 149 | 平衡治理与和谐控制——社会管理创新的新视角
| 庄国波 杨绍陇
- 156 | 加强基层组织建设 夯实社区管理基础
| 颜如春
- 162 | 社会管理中的风险控制与危机应对
| 朱 秦
- 169 | 精细化社区管理体制建构的理论思路及政策建议
| 王 巍
- 176 | 创新社会管理必须强化网络问政服务载体
| 杨 龙
- 180 | 重庆市推进社会管理科学化的经验和举措
| 罗德刚
- 186 | 南通市社会管理创新的启示
| 项光勤
- 192 | 苏州社区管理的实践与探索
| 顾鉴明
- 198 | 加强和创新社会管理的重要突破口
| 齐冬梅
- 204 | 乡(镇)社会组织管理“以社管社”机制探究
| 孙圣勇
- 209 | 社会管理中政府责任实现机制探究
| 陈文权 褚学丽
- 214 | 农地流转中社会管理体制创新的路径选择
| 衡 霞
- 219 | 加强网络虚拟社会管理的原则与策略
| 刘雅静
- 224 | 地方政府要尽快把社会管理的定位落实到位
| 韦绍行

- 230 | 进一步加强县级政府在社会管理中的作用
王嘉让 范馨元
- 237 | 强化城市基层政府社会管理的对策思考
侯保疆

绩效管理

- 247 | 辽宁省行政绩效管理系统建设存在的问题及对策
孙立樵 张丽艳
- 253 | 地方政府绩效评估的问题与对策
唐琦玉
- 259 | 论地方政府公共服务绩效评估的标准体系
唐晓英
- 266 | 政府绩效管理与政府绩效管理创新的关系
宋天和 洪伟达
- 272 | 效能型政府建设刍议
闫 建
- 279 | 地方效能政府建设路径分析
杨立富

探索与争鸣

- 287 | 我国非政府组织发展与管理的对策
施雪华

- 294 | 政府网络舆论危机及其治理原则
| 王慧军
- 299 | 我国网上政务公开存在的问题及对策
| 姜秀敏
- 303 | 对行政决策立法的思考
| 尚士高
- 310 | 城市管理综合执法问题的对策
| 黄文冠
- 317 | 两型社会建设中府际非合作与治理
| 肖建华 秦立春
- 322 | 政府治理城市转型中突发公共事件的策略
| 张劲松
- 329 | 江苏省网络文化市场发展中的问题与对策研究
| 南京大学课题组
- 334 | 当前行政监察工作热点问题分析及对策建议
| 范 义
- 338 | 区域合作中地方利益冲突的治理结构研究
| 汪伟全

综述与后记

- 345 | 加强行政管理研究,推动政府体制改革
| 文 宏
- 352 | 后 记

行政管理与政府体制改革研究

政府体制改革研究

——在中国行政管理学会 2011 年年会暨
“加强行政管理研究，推动政府体制改革”
研讨会上的发言

王 澜 明

2011 年年初，温家宝总理为中国行政管理学会题词：“加强行政管理研究，推动政府体制改革。”总理提出的“政府体制改革”是行政管理体制改革的核心内容，也是政治体制改革的重要组成部分。政府体制包括政府职能、政府组织结构、上下级政府之间的关系、政府的管理和运作方式等。目前我国的政府体制总体上是适合我国国情和社会主义市场经济发展客观需要的。

一、政府体制改革的本质是政府适应经济社会发展和履行职能需要进行的政府组织结构的自我调整和完善，它贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程

政府体制改革包括职能转变、机构调整、法制建设、政务运作、绩效评估和行政问责等，它是政府不断适应新形势新任务要求进行的自我完善。改革开放以来，我国在不断深化政治体制、经济体制、文化体制、社会体制及其他各方面体制改革的同时，协调一致地深化政府体制改革，使政府体制及时适应经济社会发展的客观需要，逐步形成和发展了符合当代中国国情、充满生机活力的政府管理体制。改革开放之所以能够取得举世瞩目的成绩，根本原因就是要把政府体制改革纳入整个改革开放的总体布局中统一谋划、统一

组织、统一实施，并始终作为改革的先行和关键，从而使上层建筑不断适应经济基础的需要，使政府体制有力地保障了改革开放和社会主义现代化建设事业的发展。

政府体制改革和经济社会发展紧密相联，发展是一个持续不断的长期过程，改革伴随着发展也是一个持续不断的长期过程，发展没有止境，改革没有尽头。作为政治体制改革的重要组成部分，政府体制改革一直受到党和国家的高度重视。改革开放以来，随着经济社会的发展，我国政府的体制改革一次接一次、一环扣一环地持续进行。政府体制改革一般由党中央和全国人大作出决定，先从国务院开始，自上而下逐级政府展开。1978年党的十一届三中全会把全党工作重点转移到以经济建设为中心后，1982年进行了改革开放以来第一次集中的政府体制改革，以后又陆续于1988年、1993年、1998年、2003年、2008年进行了政府体制改革。这六次集中改革，都把转变政府职能作为核心，在职能配置、机构设置和人员编制方面按照“精简、统一、效能”的原则进行了符合实际、卓有成效的改革；每一次集中改革既是上一次改革的延续和发展，又都紧紧抓住影响当时经济社会发展的主要矛盾和问题，在体制机制方面进行重点突破。与六次集中的政府体制改革相衔接，还适时对影响经济社会发展的新矛盾、新问题背后的体制机制进行随机调整，把集中改革和经常性调整相结合，推动经济社会不断取得新的成就。

党和国家在领导和组织改革中，既抓总体改革，又抓某一行业或某一系统改革，并且把这些改革有机地衔接在一起，使之成为一个集中改革与专项改革、整体改革与局部改革、综合改革与行业改革有机衔接的链条。在这些改革中，始终配套进行政府体制改革，把政府体制改革既作为各项改革的重要内容，又使它为各项改革提供有力的组织保障。不论是农村改革、投融资体制改革、金融体制改革、财政体制改革、国有企业改革，还是文化、教育、卫生、科技、司法等领域的改革，都包含职能划转、机构调整、编制核定等方面的内容。这些内容是改革的组成部分，同时又属于政府体制改革的范畴。每一项改革都有政府体制改革相伴随，并贯穿于整个改革和各方面改革的全过程，这就是我国改革的一个重要特征。

经济社会发展中出现的矛盾和问题，背后都有深层次的体制机制原因。解决这些问题，除了采取法律的、经济的、行政的手段外，还必须及时通过政府体制改革予以消除。紧紧抓住经济社会发展中出现的问题，适时启动和实施一些专项改革，及时消除体制性障碍，从而为经济社会发展打通道路，这是我国政府体制改革在集中改革的同时采取的经常性改革的基本方式。通过政府体制改革消除体制机制障碍，有的要靠集中的改革进行，而大量的问题要靠及时发现、及时予以解决的随机方式进行。这种行业的、专项的或单项的改革作为集中的政府体制改革的延续和补充，一直没有停止，不仅从体制机制上有效推动了现实问题的解决，而且一定程度上为推进整个体制机制改革起到了“破冰”作用。

通过不断深化政府体制改革，有效地改善了政府管理，推动了政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的科学协调发展。政府职能不断转变，机构设置日趋合理，工作责任更加明确，工作作风日益改进，工作效率不断提高，政府的各项工作更加适应经济社会发展需要和人民群众的要求。由于改革中调整和明确了各层级政府之间的职责关系、运转形式，使各级政府的事权在实践中愈加清晰，从而充分调动了主动性和创造性。不断深化政府体制改革实现了政企、政资、政事、政府与市场中介组织的分开，使政府、企业、事业和社会组织按照其各自功能和内在规律运作有了切实的制度保证。“十二五”期间，我国改革发展的任务很重，必须把政府体制改革持续不断地进行下去。

二、政府体制改革的根本原则是坚持以人为本、执政为民，把保障和改善民生作为改革的出发点和落脚点，建设人民满意的政府

以人为本是科学发展观的核心，体现了马克思主义历史唯物论的基本原理，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了社会主义的本质要求，也体现了建设中国特色社会主义的根本目的。政府体制改革坚持以人为本，就是切实把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共

服务、维护社会公平正义的根本转变，使政府的各项行为体现人民意志，符合人民要求，维护人民利益，让广大人民群众都能在改革中享受发展成果。

政府体制改革，在价值取向上要把实现人民群众的根本利益作为出发点和目标定位。相信谁、依靠谁、为了谁，是否始终站在最广大人民群众的利益场上，是区别唯物史观和唯心史观的分水岭，也是判断马克思主义政党的试金石。我们党作为马克思主义政党，根基在人民，血脉在人民，力量在人民。中国共产党从诞生的那天起，就把自己的基础深深地扎根于群众之中，就把自己的宗旨牢牢地定位于为人民服务之中，就把自己的任务坚定地锁定在为群众谋福祉之中。党的一切奋斗和工作只有一个目的，就是为广大人民群众谋利益，除此没有自己的特殊利益。在新的历史时期，党进一步强调，党和政府的全部责任和任务归根到底就是实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益，权为民所用、情为民所系、利为民所谋。政府体制改革，需要紧紧围绕实现人民群众的根本利益去考虑改革方向、改革目标、改革内容、改革方式和改革具体步骤以及与其配套的各项措施，确保政府体制改革始终按照人民的意愿进行。

政府体制改革，在方案设计上要把实现人民群众的根本利益作为基本内容和工作重点。政府体制改革涉及方方面面，必须统筹考虑，总体设计。设计要尊重人民群众的主体地位和首创精神，做到改革思路向群众问计，改革内容听群众意见，改革措施向群众请教，改革难题由群众破解，改革任务靠群众落实，最大限度地集中群众智慧，群策群力，上下一致，共同推动从而实现改革的目标。坚持改革为了人民，改革依靠人民，改革成果由人民共享，这不仅是我们党立党为公、执政为民的体现，也是政府体制改革符合客观需要、能不能达到预期目标的直接要求。改革设计必须把群众的呼声作为第一信号，把群众的需求作为第一选择，把群众的希望作为第一参照，真正使改革实现群众的愿望，从而通过改革不断提高人民群众对政府工作的满意度和公信力，提高群众的生活水平。

政府管理体制改革，在节奏的掌握上要把发展速度、改革力度和人民群众的承受程度统一起来。改革不仅要考虑到发展，还要考虑节奏和力度。群众能够承受的，要积极推动；部分能够承受的，要部分推动；一时承受不了

的，要等待时机。改革中，群众所有承受中最大的承受，是分流人员的去向问题。六次集中的行政管理体制改革，每次都与人员的优化和调整紧紧联系在一起。特别是1998年开始的机构改革，政府机构人员精简50%，党的机关精简20%，群众团体精简25%，市县乡精简20%。当时中央在确定这些精简比例时，对分流下来的人员安置都制定了具体政策。2003年的改革，中央财政拿出100个亿，用于妥善安排乡镇机构改革中的分流人员。改革中妥善进行人员安置实际上就是适应群众的承受程度，以便把发展速度、改革力度和人民群众的承受程度统一起来，使群众积极拥护和参与改革。

政府体制改革，在改革成果的评判上要把人民群众满意不满意、高兴不高兴作为衡量的唯一标准。政府体制改革成功了还是不成功，谁是评判员，就是人民。评判改革效果的重要标准，就是看改革是不是推动了经济的发展，是不是实现了群众的根本利益，是不是为广大群众谋了福利。这个标准由谁掌握，仍然是人民群众。群众掌握这个标准，第一是客观的，第二是实际的，第三是公正的。所谓客观，广大群众的眼睛是雪亮的，他们的智慧集中起来是最伟大的。所谓实际，他们是从自己的切身感受上得出的结论。所谓公正，他们的评判不偏不倚，不带任何随意性。群众评判的结果，对于已经搞完的改革是一个结论，对于准备延伸和深化的改革是一个要求。因为每一项改革总是在以前改革基础上进行的，每一项改革所解决的问题和重点虽然不同，但都是对前一次改革的深化、补充和在此基础上的发展。经过群众评判，知道下一步的改革有哪些问题要解决，重点往哪里放。另外，群众对改革的满意和高兴，还使我们对深化改革增添了信心、受到了鼓舞。有这么坚强的后盾，进一步推动改革、深化改革就更加理直气壮、胸有成竹。也使我们得到了启示，下一次改革方案设计的思路更宽了、重点更突出了。

三、政府体制改革的基本方式是紧紧抓住当时影响经济社会发展的突出矛盾和问题，集中改革和日常调整相结合，在重点领域和关键环节取得突破

政府体制改革与其他各项改革关系密切，既涉及经济基础也涉及上层建筑，既涉及经济体制也涉及政治体制、文化体制、社会体制及其他方面体制，

并与党的建设密切相关，需要统筹兼顾，协调推进。我国的政府体制改革大体有两种形式：一是相对集中的从上到下层层进行的大范围、全方位的改革；一种是根据形势和任务需要以及改革条件成熟程度进行的某一系统、某一领域的改革。这种整体推进与重点突破相结合，既强调整体推进形成整体效应，又集中力量攻坚克难寻求重点突破，解决重点领域和关键环节的体制机制障碍，是政府体制改革中经常采用的方法，也是改革最鲜明的特点。

集中改革一般在政府换届时进行。换届时，政府要对运行五年来工作中存在的问题进行深入分析，找出体制方面的原因；要对未来五年面临的新形势、新任务对政府体制提出的新要求进行研究，提出阶段性的目标和要求，从而形成符合当时情况又有创新精神的政府体制改革的正确方案。改革开放以来的六次政府体制改革，始终有一个核心，就是转变政府职能。1982年改革，中央提出减少政府的经济管理职能。1993年改革，要求把属于企业的权力下放给企业，把应该由企业解决的问题交由企业自己去解决，减少具体审批事务和对企业的直接管理。1998年改革，国务院各部门划转出职能280多项，将属于企业和社会中介组织的职能，交给企业和社会中介组织，将该由地方办的事情交给地方。2003年改革，政府部门不再承担直接管理国有企业的职能，行政审批事项大幅度减少。2008年改革中，共取消、下放、转移出政府部门微观管理、行政审批和评比表彰等政府不该管、管不好的事项70多项，大量技术性和具体事务交给事业单位或中介组织。

在两次全面的相对集中的改革之间，为适应经济社会发展中随时出现的新情况，对体制机制进行适时的调整和优化。这种经常性的改革，在系统、领域一直交错进行。调整和优化尽管是个别的或局部的，但却同全面的相对集中的改革相辅相成、相得益彰。毫无疑问，每一次相对集中的改革后要稳定一段时间，不能频繁变动，因为改革方案是在反复调查研究基础上慎重作出的决策，它实施后与实践的结合和磨合还有一个过程。但两次相对集中的改革之间，经济社会的变化不会停止。这种变化既是对集中改革成果的检验，也对改革后续工作提出新的要求。经过一段时间的运行，针对方案在与实践的碰撞中逐渐暴露出来的新矛盾、新问题，对政府体制进行适时调整是必要的。每次全面的相对集中的改革之后，都要不断追踪新机构的运行情况，推

动新机构尽快与实际接轨和衔接，缩短磨合期；同时针对运行中出现的新问题进行深入思考研究，提出有针对性地改进方案。

经济社会发展中的突出矛盾和热点、难点问题，有些要靠经济的、行政的、法律的手段解决，但当这些矛盾和热点、难点问题阻碍经济社会发展而上述手段又解决不了的时候，则需要从体制上找原因，通过政府体制改革对推进发展和整个改革发挥牵一发而动全身的作用。要从经济社会发展的纷繁现象中，敏锐地发现热点、难点问题背后的体制原因，不失时机地研究提出破解之策。近年来针对不同时期的重点和难点、热点问题所进行的一些单项和应急改革，不仅从体制机制上有效地推动了现实问题的解决，而且一定程度上对推进整个政府体制机制改革起到了促进作用。当前，我国经济发展面临的一些困难，既有国际大环境影响的外因，也有自身改革需要深入的内因。对这些问题，要抓住时机，有一个解决一个，积小胜为大胜，使政府体制对经济社会发展始终发挥保驾护航的支撑作用。

四、政府体制改革下一步的重点是推动政府机构的优化组合，以建立适应经济社会发展和市场经济体制要求的职能有机统一的大部门体制

经过多次集中和经常性的政府体制改革，我国政府体制已基本适应社会主义市场经济发展的需要。下一步政府体制改革往哪里深化，重点是什么？党的十七大提出：“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”。党的十七届二中全会进一步明确：“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，完善行政运行机制”。党的十七大特别是十七届二中全会后，我国政府体制在大部门体制改革方面又迈出了更加可喜的步伐。2008年国务院机构改革，实行了“大工业”，撤销了国防科工委、信息产业部，组建了工业和信息化部；实行了“大交通”，成立交通运输部，民航局、邮政局为交通运输部管理的国家局；实行了“大人保”，撤销了人事部、劳动保障部，成立了人力资源和社会保障部；接着还将国家食