



行政体制改革

Theory and Practice of Administration
System Reform in China

理论与实践

■ 刘 峰 孙晓莉 主 编



国家行政学院出版社

中国行政体制改革

Theory and Practice of Administration
System Reform in China

理论与实践

■ 刘 峰 孙晓莉 主 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革:理论与实践/刘峰,孙晓莉主编. —北京:国家行政学院出版社,2012.5
ISBN 978-7-5150-0338-2

I. ①中… II. ①刘… ②孙… III. ①行政管理-政治体制改革-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 106143 号

书 名 中国行政体制改革:理论与实践
作 者 刘 峰 孙晓莉 主编
责任编辑 张 婉
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 6 月北京第 1 版
印 次 2012 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 13.5
字 数 284 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0338-2/D·0137
定 价 34.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前言

社会主义必须通过不断的改革才能在制度上得以完善与发展。作为社会转型中重要的一环,行政体制改革也需要不断地改革和完善。

行政体制改革历来受到党和政府的高度重视。特别是党的十六大以来,行政体制改革不断得以推进,取得了明显成效。经过多年努力,政府职能转变迈出重要步伐,市场配置资源的基础性作用显著增强,社会管理和公共服务得到加强;政府组织机构逐步优化,公务员队伍结构明显改善;科学民主决策水平不断提高,依法行政稳步推进,行政监督进一步强化;廉政建设和反腐败工作深入开展。从总体上看,我国的行政体制基本适应了经济社会发展的要求,较为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。同时,也应该看到,随着经济社会的发展与转型,经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的任务更加繁重,新情况新矛盾不断出现,现行行政体制在不少方面仍然不适应新形势、新要求的状态日益突出,进一步深化行政体制改革的重要性和紧迫性也日益彰显。

作为各项改革的连接点和交汇点,行政体制改革具有举足轻重的特殊作用,直接影响到经济体制、文化体制、社会体制、司法体制和政治体制等其他各方面体制的改革。加快推进行政体制改革,既是全面深化改革的关键因素和环节,是政治体制改革的重要内容,也是促进经济发展方式转变的重要动力,是上层建筑适应经济基础的必然要求,更是落实科学发展观,促进经济社会协调发展,维护好、发展好、实现好人民群众的根本利益,构建社会主义和谐社会的必然要求。只有加快推进和深化行政体制改革,敢于触及经济社会发展中的深层次矛盾和问题,敢于调整错综复杂的利益关系和利益格局,才能从根本上全面深化各项改革。

在新形势下深化行政体制改革,还需要更进一步解放思想,注重实际推动,做到“五个”结合:

一是注重顶层设计与鼓励基层实践探索相结合。在新的起点上进一步深化行政体制改革,需要转变理念,理清思路,加强顶层设计。

行政体制改革需要加强顶层设计,这既要遵循内在的逻辑,把改革涉及的要素、环节、领域按照其内在联系整合起来并视为一个整体进行谋篇布局,更要致力于破解难题,进行实践探索,着力破解行政改革的阻力。只有进一步转变行政管理理念,加强顶层设计,创新行政管理方式,才能带动和促进经济、文化、社会等其他

各个领域的改革不断深化,构筑起有利于科学发展的体制机制和制度环境,全面提高推动科学发展的能力。也只有把握我国经济社会发展的新形势、新矛盾和新要求,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,突出重点,明确步骤,早做谋划,才能促进改革落到实处,更有针对性,更具操作性,更显时效性。

尊重基层与群众首创精神是我国 30 多年来改革开放的动力所在和成功经验,也是“十二五”规划的基本要求。目前各级政府在转变政府职能、建设服务型政府、推进大部门体制改革、推进依法行政、规范权力运行、建设法治政府等方面打破了不少条条框框,进行了卓有成效的探索。我们应当深入研究和总结这些鲜活的经验与做法,为地方行政体制的探索大胆“松绑”,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。

二是加大改革力度与加快建设步伐相结合。创新之举必定有破有立。只破不立,只立不破,都不是辩证法。有破有立,做到改革与建设相结合,才能推进行政体制改革的稳步发展。这既要进一步大胆破除旧观念,继续减少不合理的行政审批,减少对微观经济的直接干预,真正做好“减法”;又要注重建设,加强社会服务、公共管理职能,不断做好“加法”。要从单维度地破除传统管理模式,到多维度地推进经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态建设的综合改革;既要继续破除不适应社会主义市场经济需要的行政体制机制,又要创新政府职能和工作方式,促进经济社会协调发展和整体推进。

三是完善决策方式与优化管理方式相结合。领导和管理千条万绪,主要有两件大事:一是决策,二是用人。作为人类一种最基本的实践活动,决策与管理两者关系密不可分,相互制约。决策是定目标、明方向,管理是保证执行。决策是管理的主线,贯穿于管理的全过程。决策由“策”与“决”两个环节组成。“策”是“出主意”,“决”是“选主意”和“定主意”。行政决策要做到先“策”后“决”,多“策”少“决”,又“策”又“决”,重点在“决”。多策就是要打开空间,让更多的人参与决策,实现行政决策科学化民主化。管理方式不科学不到位,好决策也不会有好效果。而 21 世纪的管理方式,则要更加注重以人为本的软性管理,做到先理后管,多理少管,又理又管,重点在理。“理”就是“道理”,是“条理”,是“治理”,是“伦理”。要进一步树立起现代行政管理理念,注重优化管理流程,更多实施科学管理,更加注重保障民生的社会管理。

四是提高行政绩效与降低行政成本相结合。行政绩效与行政成本之间具有存在内在的逻辑关系。对行政绩效进行评估与管理,是整个行政管理创新的重要部分。科学、合理的行政绩效管理是提高行政效率的重要手段,而行政绩效管理的一项重要任务则是成本控制。加强行政绩效管理,在各个环节合理地配置和使用行

政资源,能有效制止政府行为中的亏损现象和浪费现象,降低行政成本,提高行政效率。同样,在行政改革的过程中,注重行政成本的控制,有助于最终建立起精干效能的高绩效政府。

五是推进行政体制改革与加强法治建设相结合。全面推进依法行政,加快建设法治政府,既是行政体制改革的重要内容,也是深化行政体制改革的重要方面;既属于行政体制改革的范畴,也是行政体制改革的组成部分。正是在这个意义上,法治政府建设与行政体制改革有着十分密切的关系。对行政体制改革中的重大法律问题研究不深、分析不透,就很难对我国行政体制的现状、问题及其改革的力度作出正确认识与判断,也难以对我国行政体制改革的举措和方法作出正确部署。

本书按照上述“五个结合”的思路,在整体框架上设计了七章,每一章后面都有一个相关案例。我们力图通过这样的谋篇布局,对我国行政体制的实践创新进行及时总结,为进一步推动行政体制改革提供扎实的理论基础,为更好地开展干部教学培训工作提供丰富的实践教材。

目 录

中国行政体制改革：理论与实践

第一章 加快政府职能转变 1

一、加快政府职能转变的重要性 /2

二、目前政府职能转变还面临的突出问题 /4

三、加快政府职能转变的思路与对策 /7

案例一：广东省顺德市探索地方“大部制”改革 /15

第二章 完善中央地方关系 23

一、中央与地方关系中存在的突出矛盾和问题 /23

二、中央地方关系存在问题的原因 /27

三、发达国家地方政府改革对我国的启示 /29

四、我国中央和地方政府间权责划分的基本原则 /32

五、合理划分各级政府权责的对策建议 /34

案例二：广东顺德“简政强镇”改革 /41

第三章 推进行政决策科学化民主化 46

一、行政决策科学化与民主化的基本内涵与现实意义 /46

二、我国行政决策存在的主要问题 /51

三、正确处理民主决策与科学决策的关系 /55

四、提高决策科学化民主化水平对策建议 /57

案例三：福建省厦门市“PX”项目的决策博弈 /66

第四章 优化行政管理方式 74

- 一、推进政府信息公开 /74
- 二、推动政府流程再造 /81
- 三、加强政府与社会组织合作 /87

案例四：大连市政府导入 ISO 9000 体系推进政府管理创新 /93

第五章 加强行政绩效管理 104

- 一、推行行政绩效管理的重要意义 /104
- 二、我国行政绩效管理的现状和主要问题 /106
- 三、国外行政绩效管理的做法和经验 /111
- 四、我国行政绩效管理的优化与改进 /119

案例五：浙江省杭州市试行政府绩效评估的探索 /125

第六章 降低行政成本 134

- 一、目前我国行政成本不合理的主要表现及成因分析 /135
- 二、形成这一问题的主要原因 /142
- 三、有效控制我国行政成本的对策建议 /147

案例六：英国以“公共服务协议”推动行政成本降低 /160

第七章 推进法治政府建设 171

- 一、我国法治政府建设的成就 /171
- 二、全面推进实施依法行政面临的诸多问题 /176
- 三、法治政府建设的制度空间 /178
- 四、进一步推进法治政府建设的对策 /194

案例七：广东省建设法治政府的探索 /197

后 记 /207

第一章 加快政府职能转变

提 要

政府职能是整个政府管理的基础。政府职能的不同界定和把握将造成不同的政府管理形态与效能。按照计划经济体制的要求来设立的政府职能几乎是无所不包的;这使政府成为了全能政府,而实际却又做不了那么多的事,承担不了那么多责任。一旦确立并充分发展市场经济,政府就要从全能转变为有限,要把自己做不了、管不好的事情交出去,特别是要把所有能够为市场和社会所处理的事务完全交给市场和社会,把市场和社会处理不好、处理不了、甚至不愿处理的事务集中起来由政府处理,确保政府与市场和社会形成良好的互补机制。这就是政府职能转变。越是加快经济社会发展的步伐,就越要加快政府职能转变并确保其尽快到位。就当前现实需要来看,加快公共服务职能的确立和履行是带动整个政府职能转变的一个核心、一条主线。

政府职能是指国家行政机关在管理社会事务活动中的基本职责和功能。在当代社会主义市场经济条件下,政府职能主要分为政治职能和经济社会事务管理职能。政治职能主要是指政治统治职能;经济社会事务管理职能是指政府对社会公共事务的指导、监督、管理、协调和控制的职责以及在社会公共事务中所发挥的功能,主要包括经济调节职能、市场监管职能、社会管理职能和公共服务职能。政府职能并不是一成不变的永恒概念,相反它是一个动态演变的过程,它会随着社会政治、经济、文化的变化而不断变化,这就是所谓的政府职能转变。

具体来说,政府职能转变是指国家行政机关在一定时期内,为了更好地适应政治、经济、社会甚至国际环境的变化,实现国家和社会的持续、健康、平稳、有序、快速地发展,进而对自己所承担的职责和所发挥的功能进行的转换与变化。

一、加快政府职能转变的重要性

当前,我国正处于全面建设小康社会以及和谐社会的新的历史起点上,改革开放进入了关键时期。面对新形势、新任务和新挑战,现行行政管理体制存在一些不相适应的方面,比如说政府职能转变还不到位,对微观经济运行干预过多;社会管理和公共服务比较薄弱;部门职责交叉、权责脱节以及行政效率不高的问题比较突出;政府组织机构设置不尽合理,行政运行机制和管理制度不够健全;对行政权力的监督制约机制还不完善,滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在,甚至在某些领域呈现泛滥之势。这些问题都直接或间接地影响政府全面、正确履行其职能,在一定程度上制约着经济和社会发展,深化行政管理体制改革势在必行。加快政府职能根本性转变和正确履行政府职能是行政体制改革的核心,也是行政体制改革决定因素。所以,加快政府职能转变具有极其重要的意义。

(一) 加快政府职能的转变才能进一步促进建立完善的社会主义市场经济

我国建立社会主义市场经济的实质是按照市场经济的要求充分发挥市场在资源配置过程中的基础性作用,然而在我国具有计划经济体制的历史传统环境下,要建立社会主义市场经济,就必须理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系。转变政府职能的原则就是严格按照社会主义市场经济的内在要求进行,并且政府职能和市场经济的发展是相辅相成的。一方面,当前我国政府职能转变还不到位,还没有形成真正适应市场经济体制的政府职能,这严重阻碍了社会主义市场经济的进一步完善和发展;另一方面,市场经济的发展和逐渐完善也进一步推动了政府职能转变的进行。纵观我国行政管理体制改革历程,可以看出,行政管理体制改革的任务往往是经济社会发展到一定程度才提出的,适应经济社会发展要求是行政管理体制改革的出发点和主要动力。例如,我国在计划经济时期,曾经按行业设立了多个部委,仅是机械工业部就曾设过七个,导致了多个中直企业或部属企业的产生,形成了严重的“条块分割”问题。为了适应经济改革的需要,建立社会主义市场经济,政府改革中对有关经济行业管理部门进行了合并调整,以更好地解决政府与企业、政府与市场之间的矛盾。

(二) 加快政府职能的转变才能更好地适应经济全球化的趋势

全球化带来的是对透明和开放的要求。加入 WTO 是我国融入经济全球化的必然选择,也是我国建设社会主义市场经济的重要步骤。我国要适应全球化的要求,这不仅意味着我国市场与国际的接轨,而且也意味着我国政府的职能也要适应经济全球化的要求。现阶段我国社会经济出现的一些问题充分暴露了我国的政府职能与市场经济的不相适应,许多方面都与经济全球化的要求相违背,这一方面大大阻碍我国融入经济全球化的步伐,另一方面使我国在经济全球化的竞争中处于被动的弱势地位。因此我们要真正融入经济全球化并在全球化中占据主导地位就必须加快政府职能转变。

(三) 加快政府职能的转变是落实科学发展观和建设和谐社会的客观要求

现阶段我国正处于经济社会发展的重要时期,各方面的改革任务艰巨,并且经济社会的发展和对外开放也面临着新的问题,如在金融的全球化条件下如何保护本国的金融安全,如何尽快调整我国的产业结构、保护生态环境来实现我国的可持续发展,如何构建社会和市场的诚信体系等,这些新问题的出现对加强政府自身建设和推进政府管理创新提出了更高要求。另外,我国经济社会发展中存在的深层次矛盾以及突出问题都没有得到有效解决,其主要原因还在于政府的体制机制不完善,特别是行政管理体制改革的滞后。只有加快推进政府自身的建设和管理的创新,才能更好地贯彻和落实科学发展观,适应完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的要求。

(四) 加快政府职能的转变也才能尽快适应变化了的社会环境

经过 30 多年的改革开放实践,我国发生了翻天覆地的变化,政治、经济、社会、文化等各方面都有了巨大的发展。过去在单一体制下相对简单的社会环境变得越来越复杂,新的社会现象和新问题不断出现,社会事务也不断增多,客观上引起政府行政职能内容的增多和范围的扩展,另外,这些不断出现的新问题和新矛盾也进一步挑战着传统政府职能下的政府治理能力,增加了政府对社会经济的不可治理性。而要解决这些问题,促进社会的不断发展就必须加快转变传统的政府职能,形成与正在完善的社会主义市场经济体制相适应的政府职能体系;此外,随着我国教育的普及和教育水平的不断提高,社会公众的社会科学文化水平和公民素质不断提高,公民意识及其自我管理能力不断提高,这也在客观上要求加快政府职能的转

变,即要求政府更加透明和公正。

(五)政府职能的转变是行政管理体制和机构改革的关键

政府职能转变是实现行政职能合理配置的根本方法,也是政府机构改革、建立科学高效的行政体制的必要条件,所以行政管理体制和机构的改革,要紧紧抓住政府职能转变这一关键因素。加快转变政府职能是深化行政管理体制改革的核心。以往我们进行过多次政府机构的调整和改革,从结果来看都是治标不治本,只是片面地强调精减人员、精减机构,始终达不到应有的效果,导致改革陷入到“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈之中。因此,机构改革的顺利推行要以政府职能转变为前提。

二、目前政府职能转变还面临的突出问题

1988年4月9日,七届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,启动了新一轮的机构改革,这次改革着重于大力推进政府职能的转变。政府的经济管理部门要从直接管理为主转变为间接管理为主,强化宏观管理职能,淡化微观管理职能。其内容主要是合理配置职能,科学划分职责分工,调整机构设置,转变职能,改变工作方式,提高行政效率,完善运行机制,加速行政立法。自1988年提出转变政府职能以来,经过20多年的改革探索,政府职能转变取得显著成效,但由于体制转轨的复杂性和改革的渐进性,政府职能转变的任务仍然繁重。当前,我国政府职能转变相对滞后、行政管理体制和管理方式不适应市场经济发展的要求、行政效率低下等问题,已成为制约社会经济发展的重要因素。政府职能转变是一个阶段性和连续性相统一的过程,需要不断研究新情况、解决新问题。为此,特从以下两个方面来考察一下目前政府职能转变还面临的一些问题。

(一)从政府职能转变进程层面看面临的有关问题

一是政府管理理念转变仍然相对滞后。政府管理理念的转变是最根本的转变,如果理念不转变过来,就不可能真正建立起适应社会主义市场经济的行政职能。然而许多落后的管理理念还没有彻底改变,如全能政府理念,认为政府能够包揽一切社会权力,独占一切社会资源,高度集权,政企不分,政事不分;政府统治理念,认为政府对公众就是进行统治和管制,没有树立为公众服务的理念;官本位意

识浓,等级观念、官僚主义严重。以往的经验也表明,在政府职能转变和机构改革的同时,还必须进行相应的政府管理理念的转变,要用新的理念引领改革。否则,即使在形式上完成了政府职能的转变,但是原有的、根深蒂固的计划经济体制下的管理理念不转变,仍可能会有意无意地运用落后的思路 and 办法来进行管理。因此,必须加快更新政府管理理念,为政府职能转变做好思想准备。

二是政府职能转变没有完全到位。经过历次行政管理体制改革,政府职能发生了很大变化,但尚未完全转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。一方面,经济职能尚不适应社会主义市场经济体制的要求,管了很多不该管也管不好的事,行政审批事项仍然过多。在行政许可法实施后,虽然清理减少了很多行政审批事项,但由于行政管理的某种惯性,加之多年形成的部门和行业利益,不必要的行政审批和变相的行政审批仍大量存在,应当退出的领域还未完全退出。在一些地方和部门,政府仍然在资源配置领域发挥主要作用,加之生产要素市场发育不充分,市场配置资源的基础性作用还难以充分发挥。

三是政府机构依法行政观念有待进一步加强。依法行政,是指各级行政机关依据法律规定行使行政权力,管理国家事务。法律是行政机关据以活动和人们对该活动进行评价的标准。依法行政是对各级行政机关提出的要求,也是反映市场经济对政府活动的客观要求。但目前我国行政管理机构依法行政观念仍然比较薄弱,比如我国行政法律体系还不完善,法律、规章制度不完善;另一方面,是对法律、规章制度执行不力,包括执法不严、违法不究、上有政策而下有对策、权大于法等等,严重阻碍了我国行政管理体制的高效运作。只有做到依法行政,才能保证行政管理为人民服务的目标和行政管理的统一性、连续性和稳定性,保证提高行政效率。

(二)从政府职能的具体内容来看面临的问题

一是经济调节职能中还有待解决的问题。这突出表现为以下三个方面。首先,政府对经济进行宏观调控的力度正在逐渐加大,而对微观领域的干预却还相对比较多,不适应于市场经济运转的需要。对于某些领域,一些政府部门仍然习惯于运用计划经济的传统方式。另外,宏观调控中,中央政府和地方政府由于利益冲突,经常出现调控冲突,从而抵消了中央政府宏观调控的效果。其次,政府的经济调控手段仍然以行政手段为主,经济手段和法律手段用得不够充分。“下文件、发通知、听命令、直接干预、喊停”的方式屡见不鲜。再次,政企不分还存在一定的市场。例如,一些国有企业、地方政府出资办的企业首先是人事管理权仍然在政府部门,企业管理阶层还实行官本位制,搞对应的行政级别,甚至还参照以公务员体制

来确定企业管理人员的工资水平。另外,对于已经进行商业化的国有企业,国家都把持了大部分的股份,担心失去对企业的控制,其行政特色常常远大于其商业特性,用行政命令干预其发展,反而会出现更多的问题。

二是市场管理方面还存在一些问题。市场经济并不是完美的,由于其自身的缺陷会导致资源的不合理配置,这就需要政府对市场进行监督、引导,以保证市场健康、稳定的发展,然而当前政府监管仍存在不足。政府的市场管理职能存在的突出问题主要有如下几方面:首先,政府对市场监管的链条有缝隙甚至有断裂。我国市场目前面临着监管困境,如市场上接连不断出现的三鹿奶粉事件、瘦肉精事件、地沟油事件等等食品安全事件充分暴露出政府在市场监管上的缺陷。政府的多头监管,政出多门、职能交叉、权责不清、相互推诿等以至于出现无人可管的问题。其次,市场许可准入领域的“审批”问题严重。许可审批权政出多门,一方面造成审批过多过滥,另一方面也是寻租行为盛行的根源,产生大量的贪污腐败问题。一些行政审批则产生了政府垄断,从而导致市场的无序,破坏市场的自由竞争环境。再次,监管缺乏民主性和公开性。我国市场监管存在不透明的问题,并且公众参与机制缺乏,像三鹿奶粉事件、瘦肉精事件等大部分市场问题都是由新闻媒体首先曝光。公民缺乏参与市场监管的渠道,而政府又存在市场监管漏洞,所以市场领域连续不断地出现问题不是偶然的。

三是社会管理还比较薄弱。社会管理职能指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他职能。这类事务一般具有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。这方面还存在的突出问题主要有如下几点:首先,对政府的社会管理职能和角色尚未完全认清。当前,政府部门仍然管了太多不该管,管不了也管不好的事,政府职能越位现象严重,造成相互推诿、权责不清。一些亟待解决的社会问题和矛盾,有些政府部门没有给予正确认识和及时处理,以至于社会问题和矛盾不断积累,造成社会群体性事件不断出现,使政府公信力下降。其次,社会管理缺乏统一性和规范性。由于历史原因,一些遗留的、带有歧视性的区别化对待的政策可能因为利益而延续下来。以城乡二元管理体制和户籍制度为例,计划经济时期,为了加快工业化建设,国家一方面运用行政手段,如通过强制性粮食统购统销和工农产品剪刀差,将农业剩余转化工业积累;另一方面限制农村人口向城市迁移,以维持资本密集型城市大工业的发展。改革开放以来,在计划经济时期形成的城乡有别的户籍治理、劳动用工和社会福利制度在相当程度上被沿袭下来,尽管一些地方进行了户籍制度改革,但这些改革因为隐藏在背后的社会福利等诸多因素,需要支付的社会成本较高,进展还不大,因而城乡居民在就业机会和社会福利水平事实上的不平等还未根本改变。这不仅造成了市场的分割,而且不利于社会的稳定。再次,社会管理的民主性、公开性、公众参与

性还比较不足,公民社会发育不足,公民和社会组织的自组织、自我管理能力薄弱,我国传统的社会管理模式是政府与社会高度合一的集中管理模式,导致社会缺乏自我管理和自我发展的能力,最终影响到社会自主、协调、健康的发展。同时,这种管理模式还使政府部门机构臃肿、层次重叠、人浮于事、效率低下、管理成本高。

第四,政府的公共服务职能亟待改善和加强。加强公共服务职能是各国政府改革内容的重点,政府公共服务的职能指政府为公众服务的职责和功能,包括为社会提供公共产品和公共服务。我国政府在公共服务方面不断努力,取得了很好成就,但也还有一些问题需要进一步研究解决:一是政府投入公共服务的比重不够,公共服务水平仍然较低,覆盖面还不够广。从现状来看,基本公共服务方面的财政投入占 GDP 比重普遍较低。二是区域差异很大,公平性还不够充分。政府提供的公共服务存在着城乡失衡、地区失衡等问题。以教育为例,接受教育是每一个公民的基本权利,关系着全国绝大部分的群众的切身利益,关系着国家地区的经济社会发展,也是体现公平的重要标志,然而我国教育公平问题却比较突出,现在已经成为中国社会的焦点问题。教育公平的缺失主要表现在城乡不公平、地区不公平、阶层不公平以及配置不公平等等方面。再比如医疗制度,虽然新医改加大了医疗保障投入,扩大了覆盖面,但是保障水平还很低、城乡差距还很大。三是市场和社会参与公共服务的力度和程度都有待提高。政府控制公共服务的范围相对过宽,难以满足社会投资多元化与消费多元化的需求;另一方面,政府侧重于公共服务的投入却忽视服务的结果,为公众服务的观念并没有完全确立,财政资金使用的绩效评价制度没有完全到位,存在财政资金浪费和公共服务供给效率低下的情况,有的甚至存在权力寻租和腐败现象。

三、加快政府职能转变的思路与对策

2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》提出了深化行政管理体制改革的原则:要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力,为全面建设小康社会提供体制保障。《意见》同时指出深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。国家十二五规划中关于政府体制改革的论述中明确指出加快政府职能转变的途径。从宏观层面看,实现政府职能转变就必须:

（一）实现由“全能政府”向“有限政府”的转变

长期以来,我国受传统计划经济体制的制约,通过“政府办企业,企业办福利”的方式行使公共管理职能。政府包揽一切,成了“无所不能、无所不管”的全能政府,管了许多不该管、管不了、管不好的事。造成了政府公共权力高度集中,机构膨胀,管理方式单一,行政效率低下,服务不到位,财政负担沉重等弊端。随着我国经济市场化进程的推进,政府的管理对象、体制环境、法制环境及社会环境都发生了重大变化,行政环境的变化要求政府职能发生相应变化。社会主义市场经济体制下的政府是一种有限权力政府,应做到“有所为,有所不为”。政府在公共管理职能上应由“划桨”变为“掌舵”,由微观管理为主变为宏观管理为主,由直接管理为主变为监督管理为主。政府的公共管理职能主要是经济调节、市场监管、公共服务和社会管理。加强公务员队伍建设,完善公务员管理配套制度和措施,建立能进能出、能上能下的用人机制。强化对公务员的教育、管理和监督。认真执行政府组织法律法规和机构编制管理规定,严格控制编制,控制政府规模,严禁超编进人,对违反规定的限期予以纠正。建立健全机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制,加强对机构编制执行情况的监督检查,加快推进机构编制管理的法制化进程。

（二）实现由“人治政府”向“法治政府”转变

行政权力的行使与人民群众的生活联系十分紧密,直接影响人民群众的利益。行政权力很容易被滥用,如果行政权力不受到法律的严格限制,公民和社会的合法利益就很难得到保障,现实生活中权力滥用的种种案例也证明了这一点。

党的十五大在总结历史经验的基础上,制定了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略。2004年3月22日,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,建立了法治政府的目标。法治政府的基本内涵就是政府受到法的支配,即“政府由法律产生,政府由法律控制,政府依法管理,政府对法律负责”。2008年《关于深化行政管理体制改革的意见》指出:遵守宪法和法律是政府工作的根本原则。必须严格依法行政,坚持用制度管权、管事、管人,健全监督机制,强化责任追究,切实做到有权必有责、用权受监督、违法要追究,加快建设法治政府。规范行政决策行为,完善科学民主决策机制。首先,加强和改进政府立法工作,健全行政执法体制,完善行政复议、行政赔偿和行政补偿制度。完善行政法律体系,最起码要使行政机关和行政人员执法人员在行政活动中有法可依,而这些法律必须是善法、良法,即要真正体现实质性价值:自由、平等、民主等。制定法定程序一套科学的民主的立法程

序,政府立法部门必须遵守立法的程序,并且保证公民民主参与立法,使法律真正体现人民的意志。其次要保证行政机关真正依法行政,使法律意识真正成为政府机关和行政人员的价值观念,要遵守行政的合法程序。最后,对于违法行为绝不手软,实行严厉的处罚措施,使其违法成本远大于其违法所得利益。

(三)建立责任型政府

现代政府是公共管理和公共服务的提供者,政府要行使行政权力,必须明白权力来源于人民;政府在行使行政权力的时候,不能忽视政府的行政责任。公民权利是国家权力之本,是行政权力之源;政府责任是行政权力的核心,是政府属性的本质。没有政府责任,行政权力的运行就没有制约,公民权的行使就没有保障,违法行政就不可能受到追究,依法行政就不可能真正得以推进。邓小平曾指出:权责一致是现代行政管理的基本原则之一。然而长期以来,我国行政管理活动中,强调的是行政机关以及行政人员的权利意识,忽视了政府权力与责任的统一,造成权责脱节,重权轻责的现象,一些政府部门任意扩张权力,甚至以权代法,严重损害了政府在人民群众心目中的形象。2005年7月9日,国务院办公厅《关于推行行政执法责任制的若干意见》要求建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制,强化政府责任,做到“有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿”。推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。健全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,提高政府执行力和公信力。健全对行政权力的监督制度。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督,自觉接受政协的民主监督。加强政府层级监督,充分发挥监察、审计等专门监督的作用。依照有关法律的规定接受司法机关实施的监督。高度重视新闻舆论监督和人民群众监督。完善政务公开制度,及时发布信息,提高政府工作透明度,切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。

(四)建立服务型政府

政府应当为政治、社会、经济和文化发展提供良好的发展环境。从政府的具体职能层面看,政府职能的转变应体现在以下几个方面:

第一,完善政府经济调节职能

1. 政府要进一步侧重于提高和完善宏观层面的经济调控,国家“十二五”规划明确提出加快完善宏观调控和管理体系。在加快经济结构战略性调整、协调重大经济关系、保障和改善民生方面,政府应该有更大的作为,尤其要加强宏观调控和