

行政体制改革 理论与实践

■ 黄昌平 著

XINGZHENG TIZHI GAIGE
LILUN
YU
SHIJIAN

福建人民出版社

行政体制改革 理论与实践

黄昌平 著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政体制改革理论与实践/黄昌平著. —福州: 福建人民出版社,
2003. 10

ISBN 7—211—04533—7

I. 行... II. 黄... III. 地方政府—行政管理—政治体制
改革—福建省—文集 IV. D625. 57—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 078313 号

行政体制改革理论与实践

XINGZHENG TIZHI GAIGE LILUN YU SHIJIAN

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

闽侯青圃印刷厂印刷

(闽侯青口镇新桥外 54 号 邮编: 350119)

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 11.375 印张 5 插页 233 千字

2003 年 10 月第 1 版

2003 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7—211—04533—7

D·402 定价: 20.00 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

目 录

序 言.....	(1)
----------	-----

着眼服务 大胆创新 注重配套 贵在坚持

——石狮市探索建立“小政府大社会”运行模式

.....	(4)
-------	-----

人才管理要搞活.....	(8)
--------------	-----

行政公正靠法治

——美国行政管理探踪（一）..... (12)

一个原则：管得最少

——美国行政管理探踪（二）..... (16)

从分赃到考绩

——美国行政管理探踪（三）..... (19)

成本与效益：预算的依据

——美国行政管理探踪（四）..... (23)

难点：削减冗员

——美国行政管理探踪（五）..... (26)

美国政府管理体制改革的.....	(29)
------------------	------

就福建省机构改革问题福建省编委会副主任黄昌平答本刊

记者问 (33)

适应建立社会主义市场经济体制要求积极稳妥推进福建省机构改革 (42)

转变职能当全面

——学习邓小平同志关于政治体制改革论述的体会
..... (69)

积极稳妥地推进机构改革 (73)

知难而上 别无选择 (84)

机构改革已经启动 热点问题详细解说 (90)

积极稳步地推进福建省机构改革

——福建省编委会副主任、省人事厅副厅长黄昌平
就今年机构改革的重点与办法等问题答记者问 ... (96)

美国的公务员制度 (103)

机构改革若干问题探讨 (106)

加快步伐，全面完成机构改革任务

——福建省机构编制委员会副主任黄昌平答记者问
..... (112)

为政之要 惟在用人 (117)

开展事业单位登记 推进事业单位改革

——福建省编委会副主任黄昌平答记者问
..... (124)

略论机构改革与推行国家公务员制度 (130)

关于“讲政治”的几点思考 (137)

行政管理体制改革与转变政府职能 (149)

采取有力措施，认真做好清理清退机关事业单位临时

自聘人员工作·····	(165)
弘扬求真务实、言行一致的优良作风·····	(171)
积极推进全省质量技术监督体制改革·····	(180)
简析福建省党政机构改革方案的特点·····	(183)
积极稳妥地推进新一轮地方党政机构改革·····	(188)
机关效能要提高 机关建设要加强·····	(192)
正是攻坚克难时	

——中共福建省委编办主任黄昌平谈省级党政机构 改革·····	(195)
-----------------------------------	-------

与市场经济接轨 逐步调整政府机构框架·····	(201)
提高机关效能途径初探·····	(209)
积极稳妥地推进市县乡机构改革·····	(218)
转变政府职能是提高机关效能的根本途径·····	(223)
人员精简总比例为 22% 确保三年内完成分流	

——中共福建省委编办主任黄昌平谈市县乡机构 改革·····	(230)
----------------------------------	-------

坚持依法行政 深化体制改革 建立健全行政机构 编制管理法律机制·····	(233)
---	-------

把握时机，积极稳妥地推进事业单位机构改革 ····· ·····	(249)
-------------------------------------	-------

积极稳妥地推进小城镇机构改革试点工作·····	(259)
-------------------------	-------

“入世”与地方政府行政体制改革 ·····	(271)
-----------------------	-------

学习龙岩经验，强化大局意识，进一步推进机构编制改革 工作·····	(294)
--------------------------------------	-------

切实加强公共服务职能	努力建设服务型政府	
.....		(300)
建立决策与执行相对分开的体制.....		(314)
深化行政审批制度改革.....		(321)
全面推进事业单位登记管理工作.....		(329)
适应市场经济发展	加快人事制度改革.....	(332)
坚持政事分开	积极稳妥推进事业单位改革	
——访中共福建省委编办主任黄昌平.....		(351)

序 言

张 岳 坚

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，并为此做出了战略部署。其中，很重要的一项就是深化行政管理体制改革。行政管理体制和机构改革是政治体制改革的重要内容，是推动我国上层建筑更好地适应经济基础发展要求的一项重要的制度建设和创新，也是建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要。推进行政管理体制和机构改革，就是要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，按照精简、统一、效能和依法行政的原则，进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。由于建立和完善社会主义市场经济体制是一个长期的过程，行政管理体制和机构改革也需要逐步深化。这既是事关全局、与时俱进的现实工作，又是内涵深刻、立意高远的重大课题，需要不断总结经验教训，深入进行理论思考。

现在，摆在您面前的黄昌平同志的《行政体制改革理论与实践》，就是在这方面的一个有益探索。黄昌平同志从基层岗位一步一步锻炼成长起来，长期从事干部人事和行政管理工作，特别是近十几年来，在福建省机构编制管理部门的领导岗位上，亲自参与和组织协调了两轮机构改革，积累了较丰富的实践经验。同时，昌平同志还在繁忙的工作之余，潜心学习、深入研究。《行政体制改革理论与实践》就是他将近五年来在报刊杂志上发表的文章和为机关、高校的讲课稿搜集整理、集结而成的，从一个侧面反映了他工作和学习的轨迹，凝结了他不辞辛劳而笔耕不止的汗水。

《行政体制改革理论与实践》一书厚积薄发，以独特的视角和理论思维，审视了国内外行政体制改革的理论与实践，其主要内容有三：一是机构改革问题，他借鉴国内外、省内外经验，就如何积极稳妥地推进机构改革，如何切实转变政府职能，如何深化行政审批制度改革，如何提高机关行政效率等，进行了深入的探讨；二是深化行政管理体制改革问题，面对我国全面建设小康社会、加快现代化建设和加入世贸组织的新形势，将怎样建立决策、执行、监督相协调的行政体制，怎样强化政府的公共服务职能等，作了前瞻性研究；三是与行政体制改革相配套的干部人事制度改革问题，他坚持“为政之要，惟在用人”的理念，就机构改革与推进国家公务员制度相结合，与事业单位用人制度改革相结合等，发表了自己的见解。这些观点，也可能是“仁者见仁、智者见智”，但毕竟是一个机构编制工作者的实践总结和理论感悟，无论是对于从事实际工作，还是对于从事理论研究，都是很有参

考价值和启发意义的。

由于工作的关系，我与昌平同志相识多年。最近，获悉有关方面报道了昌平同志勤政廉政忘我工作的事迹，他曾身染沉疴却一心为公的精神感人至深。谨以上述文字为其书作序。

2003年3月

着眼服务
注重配套

大胆创新
贵在坚持

——石狮市探索建立“小政府大社会”运行模式

在改革开放大潮中崛起的石狮市，于1988年9月30日正式挂牌以来，“小政府大社会”的党政机构模式已运行3年多，并取得了明显成效，为我省下一步地方机构改革，特别是沿海经济特区、开发区、开放城市的机构改革积累了有益的经验。

石狮市“小政府大社会”模式主要包括两项内容：一是转变政府职能，精简机构编制，组建“小政府”。建市以后，市委、市政府的机构只设22个，机关编制320名，只有普通县、市的1/3。二是扩大社会综合服务功能，设立社会服务性机构、事业单位、经济实体，造就大社会。其主要做法是：

1. 简政放权。市政府把“规划、协调、服务、监督”作为主要职能，把政府管不了、管不好及可以由企事业单位承担的事分解出去让权给社会，保证精简后的“小政府”抓大事，抓全局，抓关键。

将经济专业机构改革为经济实体，引导流通部门向“经营一体化”发展，工业部门向“管理行业化”发展，将粮食、

商业、物资、二轻等经济专业部门的行政管理职能收归市政府经济综合部门行使，把上述部门分别改成经济实体，对其下属企业也进行相应改革：有的吸引内外资成立股份公司，有的实行租赁、承包，不背包袱，由其自主经营，参与市场竞争。

将为经济发展服务的如交通、水利、物价、环保等工作分解出去，成立事业单位。在行政主管部门的领导、监督下负责具体事务，并享有一定的行政管理权限。

扩大街道办事处和镇的权限。将乡镇的农、林、水各有关服务性机构全部下放到镇和街道管理，通过理顺关系，镇和街道享有卫星镇的经济管理权限。

2. 对经济进行宏观调控。市政府主要职责是制定产业政策，提供基础设施和城市公共设施，管理投资项目，制定“外引内联”措施。政府经济职能的核心在于对市场进行宏观调控，通过市场对企业进行引导；而企业的具体经营业务完全由企业自主承担，形成“企业不找市长找市场”的局面。对企业经济的管理，简单地说就是“你投资，我欢迎；你赚钱，我收税；你违法，我查处；你倒闭，我同情”。为此，一方面，大力缩减经济综合和调节部门。市政府经济综合部门只设3个：财政局、经济局和外经委；调节部门只设工商局、税务局、国土建设局。这些部门主要任务是对全市经济发展实行宏观调控。以经济局为例，职能相当于普通县市的约22个单位，因此，只有下放微观经济管理权限，强化宏观经济管理职能，简化程序，减少环节，提高效率，否则难以应付。另一方面，对有些咨询、监督、管理职能，则从政府部门转移给社会中介组织，如外商投资咨询公司，审计师事务所，会

计师事务所，律师事务所，人才交流中心等。改变政府部门管理职能过宽过细的状况，提高行政水平。

3. 积极推进配套改革。保证机构改革与其他各项改革相辅相成。

一是经济体制改革不断深入。建市时，省委、省政府对石狮的财政体制实行“划分收支，核定基数，定额上缴，增收全留”；批准石狮市对外开放的16项优惠政策，放开粮油价格；实行生产资料价格并轨；国有企业实行“税利分流”；组建乡镇企业集团；发行内部股票，搞活金融市场等改革措施不断出台，为机构改革提供了基础和条件。

二是人事制度改革有所突破，率先推出公开竞选市长，招考机关公务员，适当提高补贴，采取优惠政策加速人才引进等措施，增强人员使用的活力，调动积极性，集聚人才优势，为“小政府大社会”运转的效率提供了“人”的因素的保障。

三是完善行政运行程序，“穿新鞋走新路”。市委、市政府特别注重改善投资的“软环境”，如观念、意识、体制规划、法规政策、办事效率、服务水平等。对外商投资实行从咨询、洽谈、申请、报批、规划、征地、投产等环节一条龙配套服务。为了给“小政府大社会”的运行提供制度的保障，市政府各部门都制定了明确的工作职责，各内部科室和人员也都有明确的岗位责任制规范，机关内部提倡创造性的工作，少开会，每一项主要业务都有明确的工作流程及时间要求。为了保证省市有关部门工作联系方便，与省编委联合编发了石狮市党政机构与省直各部门的业务归口关系，通过这一措施，疏通了省直各部门与石狮市的工作关系，取消了原来为了应

付对外而虚刻的十几个印章,深得省直各部门的肯定和支持。

四是充分调动社会团体企业界及港、台、侨等友好人士承办社会性、公益性事业的积极性,扩大了社会的综合服务功能。

从3年的实践来看,石狮市“小政府大社会”的机构运行总的来说是顺畅的,体现了精简、效能原则,受到社会各界普遍欢迎。

(原载1992年5月27日《福建日报》)

人才管理要搞活

我省经济建设要更好更快地上一个新台阶，必须依靠科技进步，而科技进步关键在于人才。江泽民同志在党的十四大报告中指出：“能不能充分发挥广大知识分子的才能，在很大程度上决定着我国民族的盛衰和现代化建设的进程。”切实加强科技人才管理，建立充满生机和活力的人才管理机制，调动知识分子的积极性，是改革开放新形势对我们提出的一项重要任务。

我省现有各类科技人才 51 万余人，占干部队伍总数的 71.62%。其中，具有高、中、初级专业技术职务人才分别占科技队伍总数的 2.46%、18.01%、63.02%。党的十一届三中全会以来，随着经济体制、科技体制和教育体制改革的不断推进，人才管理体制也进行了一系列改革，人才队伍数量有了长足的发展，结构逐步趋于合理，素质不断提高。但是，人才管理在制度化、科学化方面，离新形势、新任务的要求还有距离。人才总量不足，专业不配套，中青年高级人才短缺，人才使用效益不高，仍然是当前突出的问题。

科技人才管理是一项系统工程，必须从舆论、政策、措施、条件诸方面入手，完善内部机制和创造外部环境配套进行。建立人才管理系统，从总体上说，有以下几个方面：

第一，人才管理要与社会主义市场经济的发展相适应。既要强化政府对科技人才综合管理的宏观调控功能，又要进一步放开搞活。要打破部门所有、行业分割的局面，使人才真正成为社会的人才；要改变一次分配定终身的状况，逐步实行“双向选择”。要通过市场调节，使各类人才在动态中实现最佳配置。政府及其主管部门，必须按照社会主义市场经济的要求，从单纯依靠行政手段直接管理，转变为依靠经济的、法律的、行政的多种手段间接管理，给用人单位更多的自主权。在科技人员政策上，要逐步放宽放活。

第二，建立激励竞争机制。在科技人才管理中，一方面要全面贯彻党的知识分子政策，激励广大科技人员奋发向上；另一方面，要注重实绩，鼓励竞争，促进优秀人才脱颖而出，对做出突出贡献的科技人员实行重奖，待遇与贡献挂钩。

第三，形成人才群体优势。不同的地区、行业 and 单位，由于知识技术密集程度不同，经济结构不同，经济发展的具体目标、任务存在差异，所需要的科技人才的数量、质量、水平、专业层次也不一样。因此，在科技人才管理的母系统和子系统内，都必须形成合理的人才群体结构，做到成龙配套。特别是要发挥高级人才的“龙头”作用。这样，才能发挥系统的功能，形成人才群体优势，进而形成科技优势，造成人才辈出、科技繁荣的局面。

在具体管理环节中，围绕调动广大科技人员的主动性、积

极性和创造性，应着重建立和完善以下管理制度：

专业技术职务聘任制度。打破专业技术职务终身制，实行能上能下，在什么岗位，享受什么待遇。可以只评不聘，也可以高评低聘。对做出较大贡献的，可以提前晋升专业技术职务；做出突出贡献的，可以越级破格晋升专业技术职务。有条件的国有企业，允许评聘企业内部有效的专业技术职务。

岗位责任制度。根据本部门、本单位的工作任务和管理系统内科技人员的状况，明确科技人员的岗位职责，包括岗位目标、工作内容、岗位标准、岗位要求等。

考核制度。考核以实绩为主，从科技人员的工作态度、业务能力、学识水平、工作成绩等几个方面定期和不定期考核，并把考核结果作为培训、晋升、续聘、解聘的依据。

继续教育制度。要把握科技发展的趋势、动态，通过各种形式、各种渠道，促进科技人员知识更新，为使这项工作落到实处，要全面推行科技人员继续教育证书登记制度。

奖励制度。对在工作中做出成绩的科技人员，都应及时予以精神鼓励和物质奖励。科技人员的劳动和创造产生出显著经济效益或社会效益的，要给予重奖。如适当提高获国家和省重大科技成果奖的奖金标准，允许科技人员从经济效益中，根据他们所做贡献按一定的比例提取奖金，对做出重大贡献的科技人员由政府予以表彰。

人才流动制度。人才稳定是相对的，人才合理流动才是人才管理的活力所在。有些地区、单位人才积压，有些地区、单位人才匮乏，人才结构性相对过剩与人才结构不合理、人才不足的状况并存。因此，必须建立促进人才合理流动的机