



纪念党的十一届三中全会 召开 30 周年 理论研讨会文集 ①

■ 中共中央宣传部理论局 编 ■

学习出版社

纪念党的十一届三中全会 召开 30 周年理论研讨会文集

(下)

中共中央宣传部理论局 编

学习出版社

改革开放以来我国行政管理体制和 机构改革的回顾与思考

郭建平 樊石虎

从 1978 年我们党召开具有伟大历史意义的十一届三中全会至今,我国的改革开放事业已经走过了 30 年不平凡的历程。30 年来,伴随着经济体制改革和其他各项改革的进行,我国的行政管理体制改革和政府自身建设不断推进并取得巨大成效,有力地保障和促进了我国政治、经济、文化、社会各项事业的全面发展,现行的行政管理体制基本适应经济社会发展的要求。当前,我国已进入全面建设小康社会新的历史时期,站在新的起点上,以科学发展观为指导,认真回顾总结行政管理体制改革的伟大成就和宝贵经验,充分认识改革的艰巨性、复杂性,对于进一步深化和推进行政管理体制改革的,坚定不移地走中国特色社会主义道路具有重大意义。

一、历程回顾

改革开放至今,我国先后进行了多次以机构改革为主要内容的行政管理体制改革,既构成了整个改革开放事业的有机组成部分,也为改革开放事业的深入发展提供了体制机制的保障。

1982 年的机构改革,是在我国进入改革开放新的历史时期进行的第一次机构改革。随着党和国家工作重心的转移,计划经济条件下形成的高度集中的行政管理体制已经不能适应新时期社会主义现代化建设的需要。国务院率先进行机构改革。一是改革领导体制,减少了副总理人数,设置了国务委员,由总理、副总理、国务委员和秘书长组成国务院常务会议。二是精简机构和人员,国务院工作机构由改革前的 100 个减少到 61 个,国务院各部门机关工作人员由

51000多人核减为38300人，精简25%。三是按照干部“四化”方针，精干领导班子，减少部委分局副职人数。四是废除实际存在的领导干部职务终身制，实行干部离退休制度。五是较大幅度地撤并了经济管理部门，并将其中一些条件比较成熟的单位改成了经济组织，下放经济管理权限、财政收支权限、人事管理权限。地方政府机构和人员编制也根据各地不同情况，进行了精简和核定。这次改革历时三年，取得明显成效。

1988年的机构改革，是在经济体制改革不断深化和政治体制改革逐步展开的背景下进行的。党的十三大明确提出了政府机构改革的任务。七届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》。改革的主要内容，一是第一次提出了转变政府职能的目标。转变政府职能的核心是政企分开、下放权力。二是确定改革的长远目标，是要建立一个符合现代化管理要求，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。近期和五年内的目标是，转变职能，理顺关系，精简机构和人员，提高行政效率。三是大量撤并专业管理部门和综合部门内设专业机构。四是第一次对各部门实行定职能、定机构、定编制的“三定”。通过“三定”，初步解决了部门间的职能交叉重复问题，合理设置内设机构，重新审定人员编制，进一步完善和规范了政府管理体制和运行机制。五是在精简机构和人员上，合并了计委与经委两个最大的综合部门，撤并了部分专业经济管理部门，组建了一些新的部委，国务院组成部门由45个减少为41个，国务院直属机构由22个减少为19个，国务院办事机构由4个调整为5个。人员编制在原有5万余人的基础上，裁减了9700余人。

1993年的机构改革，根据党的十四大精神进行。中共十四届二中全会审议通过了党政机构改革方案。这是第一次在党的中央全会上讨论通过机构改革方案。这次改革的指导思想是，适应建立社会主义市场经济体制的要求，按照政企职责分开和精简统一效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。改革的重点是转变政府职能，根本途径是政企分开。具体内容，一是改革综合经济部门。保留国家计委、财政部、中国人民银行等现有综合经济部门，把工作重点真正转到宏观调控上来，同时为加强对国民经济运行中重大问题的协调，又再次组建国家经济贸易委员会。二是改革专业经济部门。专业经济部门的改革分为三类，其中一类由政府部门改为经济实体，不再承担政府行政管理职能，即撤销航空航天工业部，组建航空工业总公司，航天工业总公司。另两类改为行业总会，即撤销纺织工业部，轻工业部，组建中国纺织总会和中国轻工总会。三是改革国务院直属部门办事机构。四是精简机构和人员。经过改革，国务院组成部门设置41个，直属机构和办事机构从原来的86个减少到59

个，国务院非常设机构由 85 个减少到 26 个。国务院机构人员由 37000 人缩减为 29600 余人，精简 20% 左右。通过改革，全国共精减 200 万人。

1998 年的机构改革，按照党的十五大精神进行，是改革开放以来机构变动较大、人员调整较多的一次改革。这次改革的目标是要建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体系。机构改革的原则：一是按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。二是按照精简统一效能的原则，调整政府组织结构，实行精兵简政。加强宏观调控部门，调整和减少专业经济管理部门，适当调整社会服务部门，加强执法监督部门，发展社会中介组织。三是按照权责一致的原则，调整政府部门的职责权限，明确划分部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由一个部门承担，克服多头管理、政出多门的弊端。四是按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设。改革的重点是国务院组成部门：一是加强宏观调控部门，如国家计委更名为国家发展计划委员会，撤销电力部，保留国家经贸委、财政部、中国人民银行。二是调整和减少专业经济管理部门，将电子部与邮电部合并组成信息产业部。将煤炭、冶金、机械等工业经济管理部门改为国家经贸委管理的国家局，将化学工业部、石油天然气总公司、石油化工总公司的政府职能合并，组建国家石油和化学工业局，由国家经贸委管理。在这些部门实行政企分开，切实转变职能，不再直接管理企业。三是适当调整社会服务部门，如在劳动部的基础上组建劳动和社会保障部，组建统一的社会保障行政机构。四是调整国务院直属机构和办事机构，将广播电影电视总局、国家体委改组为国务院直属机构。经过改革，国务院组成部门由 40 个减少到 29 个，部门内设司局机构减少 215 个，人员编制由 3.2 万减为 1.67 万，精简 47.5%。国务院机构改革开始后，党中央各部门和其他国家机关及群众团体的机构改革也陆续展开；1999 年以后，省级政府和党委的机构改革分别展开；2000 年，市县乡机构改革全面启动。截至 2002 年 6 月，经过四年半的机构改革，全国各级党政群机关共精简行政编制 115 万名；市县乡在机构改革中还清退超编人员约 43 万人。通过这次改革，撤销了一大批专业经济管理部门和行政性公司，政府职能转变和政企分开迈出重要步伐，政府组织结构得到优化，部门职责关系进一步理顺，机关人员结构明显改善。这次改革为进一步深化改革和经济发展创造了良好条件。

2003 年的机构改革的背景是，随着改革开放和现代化建设的不断推进以及

我国加入世贸组织,我国的行政管理体制还存在与之不相适应的突出矛盾和问题,需要通过改革加以解决。党的十六大提出了深化行政管理体制改革的任务。党的十六届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》。十届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》。这次改革的重点,一是深化国有资产管理体制改革,设立国务院国有资产监督管理委员会,作为国务院直属特设机构,国务院授权国资委代表国家履行出资人职责。二是完善宏观调控体系,组建国家发展和改革委员会。三是健全金融监管体制,设立中国银行业监督管理委员会。四是继续推进流通管理体制改革,组建商务部。五是加强食品安全和安全生产监管体制建设,在原国家药品监督管理局的基础上,组建了国家食品药品监督管理局。六是为加强人口发展战略研究,推动人口与计划生育工作的综合协调,将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会。经过这次改革,国务院组成部门设置28个。地方政府机构也按要求逐级推进改革。这次机构改革在强调监管职能、加强宏观调控、更好地适应社会主义市场经济发展等方面取得了重大突破。

2008年政府机构改革,是在党的十七大和十七届二中全会精神指导下进行的。经过30年改革开放和快速发展,我国已经进入全面建设小康社会新的发展阶段,改革开放进入关键时期。面对新形势新任务,行政管理体制基本适应我国经济社会发展的同时,仍然存在一些不相适应的方面。深化行政管理体制改革势在必行。党的十七大明确提出了加快推进行政管理体制改革,抓紧制定行政管理体制改革总体方案的要求。十七届二中全会对深化行政管理体制改革和国务院机构改革作出了部署,通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》。《关于深化行政管理体制改革的意见》是在党的历史上第一次在党的中央全会上提出的、全面和系统规划未来较长一段时期我国行政管理体制改革蓝图的纲领性文件,并且第一次鲜明地提出了我国行政管理体制改革的总体目标,就是到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,它所确立的指导思想、基本原则、总体和长远目标,对于不断完善中国特色社会主义行政管理体制具有重大和长远的指导意义。《国务院机构改革方案》针对当前存在的突出矛盾,提出了这次国务院机构改革的具体意见。十一届全国人大一次会议审议并批准了《国务院机构改革方案》。

这次机构改革强调要转变职能、理顺关系、明确和强化责任,突出了三个重点:一是加强和改善宏观调控,促进科学发展;二是着眼于保障和改善民生,加强社会管理和公共服务;三是按照探索职能有机统一的大部门体制要求,对一些职能相近的部门进行整合,实行综合设置,理顺部门职责关系。主要内容,

一是合理配置国家发改委、财政部、中国人民银行等宏观调控部门职能，建立健全协调配合机制，形成科学权威高效的宏观调控体系。二是设立高层次的议事协调机构国家能源委员会，负责研究拟订国家能源发展战略，审议能源安全和能源发展中的重大问题。同时，为加强能源行业管理，组建国家能源局，由发展改革委管理，负责拟定并组织实施能源行业规划、产业政策和标准，发展新能源，促进能源节约等。三是组建工业和信息化部，负责拟定并组织实施工业行业规划、产业政策和标准，监测工业行业日常运行，推动重大技术装备发展和自主创新，管理通信业，指导推进信息化建设，协调维护国家信息安全等，同时，组建国家国防科技工业局，由工业和信息化部管理。四是组建交通运输部，主要职责是拟定并组织实施公路、水路、民航行业规划、政策和标准，承担涉及综合运输体系的规划协调工作，促进各种运输方式相互衔接等。同时，组建国家民用航空局，由交通运输部管理。为加强邮政与交通运输统筹管理，国家邮政局改由交通运输部管理。五是组建人力资源和社会保障部，将人事部和劳动和社会保障部的职责整合划入该部。同时组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理。六是按照科学发展的要求，加大环境治理和生态保护力度，组建环境保护部，拟订并组织实施环境保护规划、政策和标准，组织编制环境功能区划，监督管理环境污染防治，协调解决重大环境问题等。七是组建住房和城乡建设部，加快建立住房保障体系，加强城乡建设统筹。八是国家食品药品监督管理局改由卫生部管理，理顺食品药品监管体制。经过改革，除国务院办公厅外，国务院组成部门27个，直属特设机构1个，直属机构16个，办事机构4个，直属事业单位14个。这次改革，再次制定颁布了国务院各部门“三定”规定，紧紧围绕转变政府职能这个核心，按照政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开的原则，取消、下放或转移了一些不该管的事项，加强了能源管理、环境保护以及涉及群众切身利益、关系国计民生的社会管理和公共服务职责；按照一件事情由一个部门负责的原则，明确部门职能分工，理顺部门职责关系，解决了一些长期存在的职责交叉问题；对确需多个部门办理的事项，明确牵头部门，分清主次责任，建立健全协调配合机制；按照权责一致的原则，在赋予部门职能的同时，明确应承担的责任，做到有权必有责、权责对等，为推行行政问责制、加强责任追究提供必要的依据；按照精简、统一、效能的原则，严格控制人员编制和领导职数。这次改革从促进经济社会又好又快发展的需要出发，着眼于解决一些长期存在的突出矛盾和问题，既迈出了重要步伐，又保持了改革相对稳定性和改革的连续性，并为今后的改革奠定了坚实基础。

国务院机构改革完成阶段性任务后，中央根据行政管理体制改革的总体部署，又通过了《关于地方政府机构改革的意见》，提出适时跟进地方政府机构改革的主要任务是，转变职能，优化结构，强化责任，严控编制。中央要求深化地方政府机构改革，要把维护人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点，着力解决制约地方经济社会发展的突出矛盾，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，建设人民满意的政府。当前按照中央部署，地方政府机构改革正在有序推进。

二、主要成就

1. 政府职能转变取得重要进展。改革开放以来几次较大规模的机构改革，除1982年外，其他几次改革都明确提出要转变政府职能，把转变政府职能作为行政管理体制改革的核心和关键。政府由直接经济建设者转向为经济发展创造良好环境、监督管理和提供服务。中央与地方的事权划分趋于合理，长期以来不同层级政府在职能配置上“上下一般粗”的状况得到改善，中央和地方的积极性得到更好发挥。不断加大清理和规范行政审批项目的力度，规范政府的行政权力和行政行为。在促进经济发展的同时，建立和完善社会保障机制、利益协调机制、矛盾疏导机制和突发事件应急机制等，大力推进教育、卫生、科技、文化等社会事业，政府履行社会管理和公共服务职能的能力明显增强。通过改革，我国已初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系框架，政府、市场、企业三者的关系逐渐理顺，政府调控市场、市场引导企业的模式逐步实现，政府对微观经济的干预大大减少，市场在资源配置中的基础性作用日益明显，经济调节，市场监管，社会管理和公共服务职能不断加强。2008年机构改革，按照建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府的要求，第一次提出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，第一次对政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项职能的重点以及中央和地方政府职能转变的重点作了明确规定，以求逐步实现人民满意政府的目标。

2. 政府组织结构不断调整优化。改革中，根据经济社会发展的要求和政府职能的变化，相应精简调整政府机构设置和配备人员编制。从几次机构改革可以看出，机构和人员在改革中的精简幅度是很大的。虽然每一次改革之后，由于各种原因机构和人员会有所增加，但总的来说，机构和人员总数是不断下降的，机构和人员精简取得相当成效。同时，机构编制精简调整的过程也是机构

编制不断优化的过程。几次机构改革的一条主线，就是不断适应社会主义市场经济体制的目标，与政府职能转变相结合，大量裁撤直接管理经济的部门，撤并专业经济部门和职能交叉重复或业务相近的机构，撤销和规范大量的议事协调机构和各种领导小组，不断加强宏观调控、社会管理和公共服务部门机构设置等，政府组织机构日趋合理规范。特别是党的十六大以来，根据精简、统一、效能和依法行政的原则，按照决策、执行、监督相协调的要求，进一步调整了机构设置，理顺了部门职能分工，优化了政府组织结构。重点调整了与社会主义市场经济相适应的宏观调控、资产管理、金融监管、应急管理、安全生产、能源规划、国土资源、环境保护、公共卫生、食品安全、社会保障等领域的管理体制和机构设置。经过坚持不懈的努力，政府组织结构调整取得重大突破，从原来专业经济管理部门数量众多、适应高度集中的计划经济体制的政府组织机构，逐步转变为宏观调控和监管部门为主，公共服务部门不断得到加强，基本适应社会主义市场经济体制的政府组织结构。

3. 职责关系逐步理顺。历次改革都把完善体制和运行机制、理顺职责关系作为行政管理体制和机构改革的重要内容。可以说，每一次职能调整、机构整合，都为完善行政管理体制机制提供了契机。例如，1993 年机构改革，突出强调要理顺国务院部门之间的关系，理顺中央与地方的关系，理顺综合经济部门之间以及综合经济部门与专业经济部门之间的关系，合理划分职责权限，避免交叉重复。2003 年机构改革，重点理顺了国有资产管理体制、完善宏观管理体系、健全金融监管体制、完善流通管理体制、加强食品安全和安全生产监管体制建设、加强和推动人口与计划生育工作的综合协调。2008 年机构改革，理顺部门职责关系是重点之一。通过改革，一些长期存在的职责交叉问题得到较好解决，确需多个部门管理的事项明确了责任主体和牵头单位，建立健全部门间的协调配合机制，形成合力。

4. 政府管理方式发生了明显变化。一是政府管理经济的方式发生重大转变。由组织安排企业生产、单纯依靠行政干预，转向综合运用经济、法律和必要的行政手段实施管理，由直接管理转向间接管理，由微观管理转向宏观管理，由“管”字当头、直接命令指挥转向提供服务、强化监管。二是依法行政和法治政府建设全面推进。随着行政复议法、行政诉讼法、行政处罚法、行政许可法、国家赔偿法等法律法规、规章的颁布实施，我国规范行政管理的法律体系初步完善，30 年前党的十一届三中全会提出的“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的目标正在逐步实现。三是政务公开取得明显成效。各级政府逐渐把推进政务公开作为落实人民群众知情权、参与权、监督权的重要举措。政府

部门把本部门行政管理的职责范围、工作内容、工作程序、工作标准、工作期限、责任追究办法、监督办法等向社会公开明示,规范行政行为,接受社会监督。近年来,我国乡镇和县一级的政务公开工作逐步走向规范化轨道,市(地)和省(部)级机关政务公开工作正在全面展开。政务公开工作机制日趋健全,内容更为规范,形式不断丰富,监督保障更加有力。政务公开已成为各级政府施政的一项基本制度。特别是2008年5月1日《政府信息公开条例》正式施行,建设“阳光政府”迈出重大步伐。

5. 政府自身建设不断加强。一是科学民主决策机制建设迈出重要步伐。国务院把科学民主决策作为政府工作的一项基本准则,不断完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制。地方各级政府按照党中央、国务院的要求,积极探索并建立健全重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示制度、社会听证制度、决策责任制度等,取得了明显成效。二是行政监督和责任追究力度加大。各级政府及其工作部门在接受人大、政协、司法和社会各方面监督的同时,加强政府自身的层级监督和监察、审计等专门监督,强化行政责任追究。近年来,对失职渎职案件的查处力度,特别是对重大传染病疫情防控、重特大安全生产事故、重大食品安全事故、重大环境污染事件行政责任的追究力度不断加大,起到了警戒作用,得到人民群众的赞成和拥护。三是公务员制度进一步完善,政府工作人员素质不断提高。30年来,人事管理和干部制度改革逐步深入,废除了领导职务终身制,干部革命化、年轻化、知识化、专业化方针得到贯彻落实。2005年我国正式颁布了公务员法,这是公务员管理走向法制化的重要一步。公务员岗位公开、平等、竞争、择优机制深入人心,一支“政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良”的公务员队伍正在形成。

6. 机构编制管理水平不断提高。一是管理体制逐步理顺。改革开放以来,机构编制管理体制和机构几经调整。1991年,为加强中央对全国机构编制的领导,理顺各方面的关系,加强集中统一管理,严格控制机构编制膨胀,推进机构改革和行政管理体制改革,党中央、国务院决定成立中央机构编制委员会,由国务院总理兼任主任。中央编委是党中央的议事协调机构,在党中央、国务院领导下负责全国行政管理体制和机构改革以及机构编制工作,统一管理全国党政机关,人大、政协、法院、检察院机关,各民主党派、人民团体机关及事业单位的机构编制工作。中央机构编制委员会办公室是中央编委的常设办事机构,在中央编委领导下负责全国行政管理体制和机构改革以及机构编制的日常管理工作。中央统一领导、地方分级管理的机构编制管理体制逐步建立和完善。二是科学化管理不断加强。职责配置更加注重经济社会发展对政府管理的要求,

根据形势任务的变化对职责进行动态调整,对各部门职责分工和衔接进行协调。根据履行职责的需要,对机构名称、机构规格、机构序列以及机构类别等进行分类,逐步建立了比较科学合理的政府组织框架。逐步建立编制核定的标准,依据各地经济发展水平、人口、面积等情况,核定行政编制总额。三是管理的规范化、法制化建设不断推进。改革开放以来,加快推进机构编制管理法制化建设。重新修订、颁布了一些组织法规,如《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等。1997年,国务院出台了《国务院行政机构设置及编制管理条例》,1998年,《事业单位登记管理暂行条例》发布,2007年,《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》发布,这些行政法规,为机构编制管理机关提供了行政管理的法律依据,机构编制管理工作开始步入了科学化、法制化、规范化的轨道。

三、基本经验

1. 坚持在党的领导下,坚定不移地走中国特色社会主义道路,推进行政管理体制和机构改革。改革开放以来,我国历次行政管理体制和机构改革都是以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持在党的领导下进行的,改革的方向和各项重大措施都是按照党中央、国务院关于经济社会发展的重大决策和战略部署调整的,并充分保证和发挥党和政府在改革发展稳定中的主导作用。坚持在党的领导下推进行政管理体制和机构改革,绝不是一句虚话、套话,而是从中外改革活生生经验和教训中得出的结论,是对我国行政管理体制和机构改革性质、地位和复杂性的深刻把握,是确保改革取得成功的根本政治保证。

2. 紧紧围绕经济建设这个中心,坚持与建立和完善社会主义市场经济体制相适应,推进行政管理体制和机构改革。经济社会的发展和社会主义市场经济体制改革目标的确立,客观上要求对传统的行政管理体制进行改革。而行政管理体制只有适应经济社会发展的要求进行不断变革,才能求得自身的发展,才能实现行政管理应有的职能。从我国行政管理体制和机构改革的进程看,服务并服从于经济体制改革和经济发展的需要始终是机构改革的出发点、主要动力和重大使命。行政管理体制和机构改革的指导思想、目标模式、主要内容及其进程也都与经济体制改革紧密配合。行政管理体制只有根据不同历史时期经济社会发展的需要和特点进行不断变革,才能不断完善和创新,将改革继续推进。

3. 从实际出发,立足国情并借鉴国外经验,在中央统一领导下,上下互动

推进改革。一国的行政管理体制与其基本经济制度和政治制度紧密相联。历次机构改革都强调要立足我国国情,深刻认识和把握我国所处的发展阶段和面临的突出问题,制定切合实际的改革措施。另一方面,改革始终强调要大胆学习和借鉴国外有益经验,广泛汲取其成功做法,不断完善具有中国特色的行政管理体制。同时,就我国基本国情来说,我国幅员辽阔,地区间发展不平衡,各地文化差别很大,人口众多且分布不均衡,加上行政管理体制改革涉及面广,矛盾多,难度大等实际,客观上要求改革既要树立中央的权威,加强领导,统一部署,又要照顾各地特殊情况,区别对待,充分调动和发挥地方的积极性、创造性,允许各地在改革方向、改革原则、改革方针总体上一致的前提下,在改革步骤、途径、方法上因地制宜。正是由于坚持从实际出发,立足国情,大胆吸收国外先进经验,充分发挥中央和地方两个积极性,上下联动,稳步推进,改革不断取得阶段性成果。

4. 循序渐进,协调配套,正确处理改革发展稳定的关系,逐步深化行政管理体制和机构改革。我国正处于社会主义初级阶段,社会主义市场经济体制的建立和完善、社会主义政治文明的建设和发展是一个长期的渐进过程,行政管理体制和机构改革也必然是一个阶段性和连续性相统一的长期渐进性改革过程。行政管理体制和机构改革是我国全方位改革的重要组成部分,与政治、经济、文化、社会之间存在复杂而又密切的关系。在改革过程中,必须十分注意从经济社会全方位改革中准确把握行政管理体制和机构改革的方向、原则、内容、步骤,从全局上处理好改革发展稳定的关系。回顾30年来的改革过程,总的通常做法是,确定目标,先易后难,由浅入深,分步实施,逐步到位。同时,在改革的进程中注意搞好配套改革,注意行政管理体制和机构改革同其他体制改革相互协调,使之相互推动,相得益彰,保证了改革的平稳、有序和顺利进行。

5. 解放思想,与时俱进,大胆创新,不断推进行政管理体制和机构改革。行政管理体制和机构改革是一项开创性事业,没有现成的经验可循,只能在艰辛探索中开拓前进。每一次改革、每前进一步都是不断解放思想,大胆创新,与时俱进的过程,逐步走出了一条具有中国特色的行政管理体制改革之路。30年来,历次机构改革都紧跟形势任务的发展变化,在改革目标上不断推陈出新,在改革的方式方法手段上不断改进和完善;重大改革都是在先试点,然后总结经验的基础上推开;在改革的实践中不断研究新情况,解决新问题。从历史的眼光来看,经过30年的时间,我国就逐步把传统计划经济下高度集中的行政管理体制改变为基本适应社会主义市场经济体制的行政管理体制,这一改革速度是迅速的,成效是巨大的,这和坚持解放思想,开拓进取的改革精神和实践是

密不可分的。

四、几点反思

1. 要把实现最广大人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点。全心全意为人民服务是各级政府的神圣职责。人民群众在改革中的地位以及是否享受到改革的最大成果,是衡量改革性质和成效的根本标准。改革是从某些理论、观念出发,还是从经济社会发展的客观实际出发?是从少数人的利益或某些部门的利益出发,还是从基层和人民群众的实际需要,从当前存在的突出矛盾与问题出发?这是改革的思想路线问题。改革绝不是关起门来搞“自我设计”,“孤芳自赏”,也不是仅仅为了让少数人获取利益,而是要让最广大人民群众切实享受到改革的成果,从改革中感受社会公平公正和进步。如果改来改去,关系群众切身利益的突出问题得不到根本解决,那么这样的改革人民是不会满意的,最广大人民群众也不会关心改革、参与改革、支持改革。这样的改革就会缺乏群众基础和根本动力,最终也是不会成功的。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出,深化行政管理体制改革必须坚持以人为本、执政为民,把维护人民群众的根本利益作为改革的出发点和落脚点,建设人民满意的政府。这是进一步深化行政管理体制改革必须坚持的原则和方向。

2. 要加强对行政管理体制改革的总体研究。改革开放以来的前五次机构改革虽然每次都有明确的指导思想、目标、任务,但总的来说,每次机构改革都或多或少地表现出一定程度的政府短期行为,改革中还缺乏首尾一致的明确思路 and 可持续发展的理念,缺乏对行政管理体制改革规律性的积极探索,缺乏政策的连续性、稳定性,缺乏总体研究和总体规划。行政管理体制改革,不仅仅是一个重大的实践和政治问题,也是一个系统的科学理论问题,有其自身的特点和内在的规律性。只有从理论上,从深层次上来认识和把握改革的本质、特点和规律,实事求是,按客观规律办事,才能避免改革走弯路。如政府职能的本质到底是什么,是服务还是管理?政府职能的本源到底是什么,是责任还是权力?法律与政府权力的关系,到底是授权还是控权?这些都决定了政府建设的目标和方略。要从全面贯彻落实科学发展观的高度,深入把握行政管理体制的特点和规律。同时,行政管理体制改革属于上层建筑领域的改革,涉及方方面面重大利益格局的调整,必须总体研究,通盘规划。要密切联系现阶段国情和长远发展的需要,在充分调查研究、反复论证的基础上,首先设计出总体方案,确定改革的方向、重点和途径,提出改革的目标框架、阶段性任务和实施

步骤。要综合考虑社会各方面的需求和制约因素,做到统筹兼顾,把改革的力度、进度与各方面的承受程度统一起来。从这方面说,2008年的改革,在党的十七大和十七届二中全会精神指导下,提出《关于深化行政管理体制改革的意见》作为未来10年行政管理体制和机构改革的纲领性文件,是具有重大开创和指导意义的。

3. 要继续抓住重点和关键问题推进改革。转变政府职能是深化行政管理体制改革的核心。改革开放以来几次机构改革,除了1982年的改革没有明确提出转变政府职能外,其他几次改革都明确提出要转变政府职能,并把转变政府职能作为行政管理体制和机构改革的关键。但是,政府职能到底往哪里转,前五次改革虽然在大方向上是清楚的,但对转变政府职能的本质、目标、重点和具体途径等没有很好地研究或者没有完全搞清楚,政府职能转变的逐步深化和具体明晰经历了一个较长的过程。前几次机构改革把转变政府职能局限在政府的具体管理事项特别是政府的经济管理职能方面,而较少涉及社会管理和公共服务领域。政府仍然管了很多不该管、管不好、管不了的事,而该由政府管理的事项却没有管好、管到位。在一些地方和部门,政府仍然代替市场在资源配置领域发挥主要作用。近些年来,随着科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重要战略思想的提出,特别是2003年非典疫情集中暴露出我国经济社会发展不协调问题的警示,在对转变政府职能提出新的更高要求的同时,进一步深化了对政府职能本质的认识。2008年机构改革提出按照建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府的要求,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,进一步深化了政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务重要职能。政府职能转变无论从认识上还是实践中都得到进一步深化。

4. 要更加注重改革的微观技术层面。任何重大的改革方案都要靠具体、扎实、可行的办法、措施去落实。在改革的指导思想、目标、任务确定之后,关键是要组织落实,要在改革的具体操作方法、途径、手段上下工夫。这也是影响政府执行力和公信力的重要原因和重要方面。比如以往几次机构改革都强调转变政府职能的根本途径是政企分开,把政企分开作为转变政府职能的突破口,要求实现政府经济专业部门与所属企业在人、财、物的管理上“脱钩”,从根本上杜绝干预企业生产经营的可能。但在实际改革中,在撤销了一些行业管理部门后,接着又成立了各种各样干预企业生产经营的“行政性公司”或“行政性行业协会”,仍然承担着政府的部分行政职能,扮演着政府的角色,但谁也不对企业的投资效果、经营业绩负责,造成所有者“缺位”,也常造成政府部门“越

位”和“错位”，影响了政府职能的发挥。

在减少和规范行政审批方面，虽几经改革，但保留的审批事项仍然偏多，审批环节还是比较繁琐，审批前制条件还是太多。一些部门就是不愿放弃一些有权有利的审批事项。有些审批事项涉及上下级部门，由于部门之间不能形成联动，增加了审批制度改革的成本和难度。对已取消的审批或改核准的事项，由于后续监督管理还未到位，有的部门还在按照原审批方式执行。个别部门甚至仍在变相增加和设计出一些新的审批事项，如各种各样的“资格认证”、“许可证”、“市场准入”等。对保留的审批事项缺乏有效的简化程序，对审批责任追究尚未制定有效的监管制度。

从机构设置上看，一些部门要求下级政府设置与其相对应的下级机构，搞“上下一般粗”，造成各级政府部门重复设置。从机构职责看，由于政府内部职能划分不清，有关职责权限划分的规定缺乏法律效力，加之部门起草立法的影响，导致对有些行政事务多头管理、重复交叉执法，权力与利益挂钩，甚至不同部门权力交叉或者重叠，发生矛盾后难以协调；或者互相推诿扯皮，造成“管理真空”，权力与责任脱钩。

从以往的部门“三定”规定上看，由于“三定”规定尚不属于行政法规、规章，其权威和效力受到一定影响，不能完全起到机构组织立法的作用。同时，“三定”规定对有些部门职能划分不够清晰，造成职责不清，致使有些职能难以准确落到实处。此外，由于“三定”规定中，部门责任规定不明确，没有严格的责任追究制度，使政府执行力受影响。2008年的机构改革，针对以往存在的问题，再次颁布了国务院各部门“三定”规定，其效力和作用将得到进一步加强。

5. 要注重在巩固改革成果上下工夫。几次机构改革经验表明，巩固改革成果比改革本身任务更艰巨。前五次机构改革在机构和人员精简上，下工夫很多，也取得了一定成效。但总的来看，机构和人员精简没有真正精简到位，或者精简之后又不同程度的膨胀。各级政府机构和人员反复精简增长，固然在一定程度上符合机构和人员编制随着社会发展而不断调整的规律性和合理性，但也表现出机构人员撤并过于频繁和随意，而且，每一次精简之后机构人员的迅速膨胀，超出了政府的合理规模和增长幅度，既增加了财政负担，也影响了经济发展，损害了政府在人民群众中的威信。造成这种状况的主要原因：一是政府职能转变还不到位。二是机构设置不尽合理。三是职责关系没有真正理顺，协调不力。四是缺乏法律的保证和约束。我国目前除宪法的概括性规定外，没有统一的行政组织和编制法，也缺乏各个部门的行政组织法，更没有推进改革的相关法律。五是缺乏相应的机构编制管理办法。机构编制管理在实际操作中主观

随意性大。有时因为要办某一件事，就随意增设机构。哪一方面出问题，强调哪一项工作重要，哪一机构就升格、就要增加编制、就要领导高配。要抓一件事，就搞一个议事协调机构并设办事机构。六是相应的机关人事制度改革没有跟上，行政机关人员仍然是能进不能出，能上不能下。2008 年机构改革，在以往改革的基础上，更加注重通盘考虑和长远规划，政府职能界定更加准确清晰，进一步加强宏观调控部门与社会管理和公共服务部门，实行大部门体制也将在理顺职责关系等方面进行新的探索，通过不断实践和创新，将会为实现具有中国特色的行政管理体制走出一条新路。

（作者单位：中央编委办）

坚持不懈地推进依法行政

国务院法制办

1978年12月召开的党的十一届三中全会，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，标志着我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。这次全会着重提出了健全社会主义民主、加强社会主义法制的任务，从而使我国的民主法制建设在经历长期艰难曲折的探索后，进入了蓬勃发展的时期。党的十五大总结我国民主法制建设的经验，明确把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，九届全国人大二次会议将这一治国方略载入了宪法。实行依法治国基本方略的基础和关键，在于各级行政机关必须严格依法行政。改革开放30年来，推进依法行政是我国政府法制建设的基本主题，政府主导、自上而下推进是其显著特点。

一、改革开放30年来我国依法行政的发展历程

依法行政是现代政府权力配置和运行的基本准则。改革开放30年来，随着我国民主法制建设的发展，依法行政逐步推进，大致经历了三个发展阶段。

1. 起步阶段（1978年至1989年）。经过“文革”十年浩劫，中国人民和领导人深刻认识到建立健全民主法制、依法行政的重要性。1978年党的十一届三中全会召开前夕，我国改革开放的总设计师邓小平同志深刻总结国际共产主义运动和我国革命与建设正反两方面的经验，指出：为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。邓小平同志的这些精辟论述，表明只有实行“法治”，国家才能兴旺发达和长治久安，标志着国家管理的原则、理念和方式发生了重大转变，为依法行政的提出做了政治上、