

陈仲英◎主编

行政体制改革 新思考

【第一集】

 中国书籍出版社

D62/95

1378633

行政体制改革新思考

第一集

陈仲英 主编



贵阳学院图书馆



GYXY1378633

中国书籍出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政体制改革新思考. 第一集/陈仲英主编. —北京: 中国书籍出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5068 - 2154 - 4

I. ①行… II. ①陈… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—山西省 IV. ①D672. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 128878 号

责任编辑 / 游 翔

责任印制 / 孙马飞 张智勇

封面设计 / 王凤波

出版发行 / 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话: (010) 52257142 (总编室) (010) 52257154 (发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 北京京海印刷厂

开 本 / 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张 / 6.25

字 数 / 100 千字

版 次 / 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价 / 25.00 元

版权所有 翻印必究

行政体制改革
新思考

庚寅 鄭社奎

序 言

张高宏*

伴随着改革开放的伟大历史进程，我省的行政管理体制改革也在不断推进并取得了明显成效，基本适应了全省经济社会发展的要求。但在政府的行政管理中，仍然存在着一些与新形势新要求不相适应的地方。政府职能转变还不到位，与建立“小政府、大社会”的改革目标仍然有较大的差距；部门职责交叉、权责脱节和效率不高等问题仍然比较突出；政府机构设置不尽合理，行政运行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。这些问题直接影响了政府全面履行职能，在一定程度上制约了我省经济社会的发展。当前，我省正处于巩固经济回升和推进“三个发展”的关键时期，经济发展方式的转变和经济结构步伐的调整明显加快，统筹城乡发展力度进一步加大。

* 山西省委组织部副部长，山西省机构编制委员会办公室主任

如果没有体制机制上的突破，就难以真正实现我省转型发展、安全发展、和谐发展。因此，深化行政管理体制改革尤为重要和紧迫。

深化行政管理体制改革，必须在坚持社会主义市场经济改革方向和完善中国特色社会主义行政管理体制总体目标的基础上，结合我省实际认真分析研究，积极稳妥，循序渐进。要进一步转变政府职能，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项确实管好，实现正确、全面履行职能，做到不错位、不越位、不缺位。要进一步理顺行政层级体系和权责关系，充分发挥各级政府的积极性、创造性。要进一步推进行政决策的科学化和民主化，保证行政决策的科学性、有效性，增强公信力。要进一步完善行政绩效管理制度，加快建立体现科学发展要求的综合评价体系。要进一步创新行政管理方式，不断提高各级政府的管理能力。要进一步加强法制政府建设，落实行政执法责任制和行政问责制，规范行政执法行为。

深化行政管理体制改革，应当坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，认真总结新中国成立 60 多年特别是改革开放 30 多年来行政体制改革的实践经验，深入研究我省行政管理体制的演变进程和行政文化，

同时吸收和借鉴其他省市一切科学的行政管理理念、制度与经验，在进行综合分析研究的基础上博采众长，提出符合省情和现阶段经济社会发展特征的行政学理论，以指导行政管理体制的改革实践。山西省机构编制管理研究会成立以来，始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以党的十七大和十七届二中全会精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧密联系山西实际，紧紧围绕我省行政管理体制改革和机构编制管理各项任务，认真开展课题研究，为我省行政管理体制改革和机构编制管理提供了一系列理论支撑和决策参考。该研究会应继续坚持正确的指导思想，进一步解放思想，开拓进取，认真总结和借鉴国内外、省内外行政管理体制改革的经验做法，既要搞好宏观性、前瞻性、系统性问题研究，又要对当前行政管理体制改革和机构编制管理中的一些重点、难点、热点问题进行分析研究，把行政管理体制改革研究工作提高到一个新的水平，为创新体制机制，建设新基地、新山西和促进全省转型发展、安全发展、和谐发展作出新的更大的贡献！

经过各方面共同努力，山西省机构编制管理研究会编辑的《行政体制改革新思考》一书出版了。该书

汇编了研究会一年来的一些重要研究成果。这些课题研究报告坚持理论联系实际，对政府机构改革、事业单位分类改革、机构编制管理中的一些重点、难点、热点问题进行了深入思考和研究分析，提出了一些有价值的意见建议，对搞好我省行政管理体制改革和机构编制管理具有较强的参考价值。相信本书的出版将对进一步深化行政管理体制改革产生积极而有意义的影响。

2010年3月10日

目 录

认真贯彻落实科学发展观 为深化行政管理体制

改革鼓与呼 (1)

一、近一年来工作的简要回顾 (1)

二、当前和今后三年的主要工作 (4)

政府机构编制增长中的财政保障问题 (11)

一、政府机构编制增长的现状及存在的问题
..... (11)

二、政府机构编制增长和财政保障困难的
原因分析 (19)

三、改进政府机构编制管理与财政保障的
政策建议 (25)

以人为本 把握全局 着力推进城乡社会救助

体系建设 (36)

- 一、以科学发展观为指导,充分认识完善
社会救助体系的重要性…………… (37)
- 二、采取多种措施,着力推进城乡社会救助
体系建设…………… (43)

简谈政企分开…………… (57)

- 一、政府主要领导要提高认识…………… (62)
- 二、集中时间和精力对现有地方法规制度
进行清理并完善立法程序…………… (63)
- 三、按照事财一致原则调整财税分成比例
…………… (64)
- 四、集中力量解决好历史遗留问题…………… (66)
- 五、按照授权行政、依法管理、有限政府
的原则清理政府职责…………… (67)
- 六、充分发挥行政监察作用…………… (68)

以转变政府职能为核心 推进市级政府机构改革
…………… (70)

- 一、太原市机构改革的现状…………… (71)
- 二、太原市政府机构改革的基本原则与特点
…………… (82)

三、太原市下一步政府机构改革的趋势与设想	(85)
坚持医疗改革的公益性质 促进农村卫生事业的发展	(94)
一、全省农村医疗卫生机构的现状	(94)
二、当前农村医疗卫生改革中存在的	
主要困难及原因	(97)
三、推进农村卫生事业发展的建议	(103)
山西省社会保障制度的现状与改革探析	(110)
一、社会保障概述	(110)
二、山西省社会保障制度的发展历程与特征	(118)
三、山西省社会保障建设的成就	(123)
四、山西省社会保障体系中存在的问题	(126)
五、山西省社会保障制度改革之思考	(138)
对目前县级政府职能定位的思考与实践	(160)
一、市场经济条件下县级政府的职能定位	(161)

二、当前县级政府职能履行的三大任务 … (162)

三、我市县级政府职能转变的积极实践 … (166)

四、县级政府机构进一步改革的设想 …… (169)

高等学校机构编制管理的现状、难点和对策 … (173)

一、“十五”以来全国普通高校教职工

发展状况 …………… (174)

二、山西高校编制管理现状 …………… (175)

三、高校加强编制管理的意义 …………… (176)

四、编制管理与岗位设置的关系 …………… (178)

五、高校编制和岗位设置工作的难点 …… (182)

六、高校编制管理对策 …………… (185)

认真贯彻落实科学发展观 为深化行政管理体制改革鼓与呼

山西省机构编制管理研究会会长 陈仲英

一、近一年来工作的简要回顾

2009年5月15日，山西省机构编制管理研究会作为新的社会组织成立。近一年来，在省编委领导的亲切关怀下，在省编办的直接领导下，研究会坚持以科学发展观为统领，紧紧围绕机构编制管理各项工作，结合我省实际认真开展课题研究，切实加强自身建设，积极为省编委、省编办和有关方面科学决策提供参谋咨询服务，取得了一定成绩。

（一）认真开展课题研究为推动我省行政管理体制改革和创新出谋划策

搞好学术研究是研究会生命线。研究会成立以

来，紧紧围绕各项机构改革任务，紧密结合我省机构编制管理现状，发挥自身优势，组织社会各方力量，有针对性地进行了一系列课题研究，形成了一批研究成果，为推进我省行政管理体制改革和机构编制管理提供了一些理论支撑和决策参考。一是紧紧围绕新一轮政府机构改革开展课题研究。自去年省、市（区）、县政府机构改革展开以来，研究会根据本次政府机构改革的任务、目标、要求等，对改革中一些重点、热点问题进行了研究，形成了一些有价值的研究报告。如研究会副会长张秋明同志就政府机构编制增长现状和财政保障现状，撰写了《政府机构编制增长中的财政保障分析》，提出了改进政府机构编制管理与财政保障的政策建议；研究会理事、太原市编办主任雷金根同志在总结 2009 年政府机构改革现状的基础上，撰写了《以转变政府职能为核心，推进市级政府机构改革》，分析了太原市机构改革呈现出的特点，结合地方政府机构改革的发展趋势与太原市经济社会发展对政府机构改革的现实需求，提出了太原市进一步深化机构改革的设想；运城市编办形成了《对目前县级政府职能定位的思考与实践》的研究报告，认真分析了市场经济条件下县级政府职能定位，提出了县级政府机

构进一步改革的设想。二是紧紧围绕事业单位分类改革开展课题研究。我省作为全国事业单位分类改革试点省，改革过程中可借鉴的经验和做法比较少，改革中所涉及的人员、部门和配套政策比较多，改革的难度非常大、要求非常高。针对这种情况，研究会紧紧围绕事业单位分类改革中的一些热点、难点问题进行了研究，为事业单位分类改革相关政策的制定提供了参考。如：我们委托阳煤集团对政企分开的问题进行了研究，阳煤集团董事长任福耀同志撰写了《简谈政企分开》；委托山西师范大学对我省社会保障制度进行了研究，撰写了《山西省社会保障制度的现状与改革探析》；委托有关专家对高等学校机构编制管理现状进行分析，撰写了《高等学校机构编制管理的现状、难点和对策》。三是紧紧围绕调整改革相关领域体制机制开展课题研究。近年来，经济结构调整、转变经济发展方式、大力发展社会事业和改善民生等一系列重要举措对体制机制创新提出更高的要求。我们在相关领域也开展了一些课题研究，如研究会副会长任改兰同志撰写了《以人为本，把握全局，着力推进城乡社会救助体系建设》；省卫生厅副厅长李书凯同志撰写了《坚持医疗改革的公益性质，促进农村卫生事业的发

展》。这些研究报告为调整改革相关领域的体制机制提供了一些思路。

（二）大力加强自身建设确保研究会健康可持续发展

抓好自身建设是研究会健康发展的重要保证。研究会成立以来，按照社团管理的有关规定，坚持正确的办会方向，一直注重加强自身建设，做了一些基础性的工作。比如，我们申请办理了法人证书和组织机构代码证，刻制了公章，开设了银行账户，申请了课题经费，建立了一些制度，吸收了一批会员，加强日常管理等，各项工作开展有序。

总之，一年来，研究会认真贯彻党的路线、方针、政策，坚持理论与实践相结合，团结和组织各方面力量开展课题研究，为推进我省行政管理体制改革和机构编制管理发挥了积极的作用。

二、当前和今后三年的主要工作

当前和今后一段时期，是深入贯彻落实科学发展观，推进我省转型发展、安全发展、和谐发展的重要

时期；同时也是我省行政管理体制和机构改革任务十分繁重的时期。这为研究会发展提供了新的机遇，也为我们发挥作用提供了广阔的舞台。我们一定要认真搞好课题研究，积极为我省行政管理体制改革和机构编制管理工作建言献策。

研究会下阶段的工作思路是：坚持以党的十七大和十七届二中全会精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕我省行政管理体制改革的总体目标和任务，充分发挥研究会自身优势，协调各方力量，对我省行政管理体制改革和机构编制管理中一些重点、难点、热点问题进行分析研究，为省编委、省编办和有关方面科学决策提供参谋咨询服务；认真做好课题研究的保障工作，加强自身建设，不断开创研究会工作新局面。下一阶段的具体工作如下：

（一）搞好近三年课题研究

今后三年，我们将根据党的十七大提出的“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能、形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”的要求，以及党的十七届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》，紧