

对政府管理体制改革的若干思考¹

宋葛龙

内容提要：改革开放以来，我国政府管理体制改革不断深化，取得了积极成效，目前政府管理体制基本适应经济社会发展的要求；面对新形势、新任务，要把加快政府管理体制改革，作为全面深化改革和提高对外开放水平的关键；要以科学界定政府职责、创新政府管理方式、完善政府组织架构、全面推进依法行政为关键点，加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，加快建设服务政府、责任政府、法治政府。

从计划经济体制向市场经济体制转轨，就是从政府主导资源配置的体制向市场主导资源配置的体制转轨，换言之，就是对政府管理体制进行改革。从这个意义上说，28年的改革开放，本质上就是政府管理体制改革。党的十六届五中全会《建议》指出“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”后，有人说，这标志着我国经济体制改革的中心环节已经从国有企业或国有经济改革，转向了政府管理体制改革。为什么这么讲，我理解，这是着眼于与企业、市场同一层面的政府治理而言的，虽然这里的“政府管理体制”也包含了两种资源配置方式层面的内容，但更多的是指，与企业制度、市场机制的创新相对应的政府治理的改革。本文探讨的也是这个层面的政府管理体制改革。

一、加快政府管理体制改革的的重要性和紧迫性

改革开放28年来，我国在政府管理体制改革方面做出了不懈努力，取得了显著成就。目前，我国的政府管理体制基本适应经济社会发展的要求。但是，与完善社会主义市场经济体制的要求相比，与经济社会发展的需要相比，这项改革仍然没有到位，政府职能“越位、错位、缺位”的现象还有不少。我国已经进入全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的关键时期，无论是落实科学发展观，还是构建社会主义和谐社会；无论是优化经济结构，还是转变经济增长方式；无论是建立资源节约型和环境友好型社会，还是建设创新型国家，深化政府管理体制改革都至关重要。因此，“十一五”规划中将加快行政管理体制改革摆到关键位置，充分说明了这项改革的极端重要性。

首先，从经济发展看：近期我国经济运行中出现的投资过度膨胀等顽症，都与现行政府管理体制密切相关；经济发展中长期存在的增长方式粗放和经济结构不合理，从根本上说也是由于政府管理体制滞后造成的。因此，着力推进政府管理体制改革，是解决中国经济发展中突出问题的治本之策。

其次，从社会发展看：不科学的政绩考核体系必然促使地方政府单纯追求GDP增长，忽视社会事业发展，弱化公共服务职能，带来经济发展与社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题，导致一些重大民生问题长期得不到应有的解决。因此，着力推进政府管理体制改革，是解决错综复杂社会矛盾的重要条件。

再次，从市场经济体制的基本框架看：这项改革明显滞后于企业制度和市场机制的创新，成为制约社会主义市场经济体制完善的一个主要矛盾。不改革政府管理体制，其他领域的改革也难以深化。因此，着力推进政府管理体制改革，是完善

¹ 本文仅供内部交流，切不可公开应用。

社会主义市场经济体制的关键环节。

最后，从对外开放看：要在更加开放的条件下管理经济社会事务，最直接的挑战是对政府管理规则和管理能力的挑战。因此，着力推进政府管理体制改革，是提高对外开放水平的基本保障。

二、政府管理体制改革的的目标和任务

党中央、国务院高度重视政府管理体制改革。改革开放近 28 年来特别是党的十四届三中全会以来，我国政府管理体制改革的方向和要求日益明确，这主要体现在党的十四届三中全会《决定》、十六大《报告》、十六届三中、四中全会《决定》和五中全会《建议》以及“十一五”规划纲要中。

概括起来，政府管理体制改革的根本目标是：建立与我国社会主义市场经济制度相适应的公共行政管理体制。公共行政管理体制，就是执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，生产公共产品，提供公共服务，维护公共秩序，满足公共需求。

政府管理体制改革的任务是：按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，以科学界定政府职责、创新政府管理方式、完善政府组织架构、全面推进依法行政为关键点，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，加快建设服务政府、责任政府、法治政府。

所谓建设责任政府，就是：按照“权”“责”挂钩、“权”“利”脱钩的要求，加强监督和责任追究，即从一定程度上重权力轻责任、重审批轻监督、揽权推责的政府，转变为责任型政府。

所谓建设法治政府，就是：按照依法治国、依法行政的要求，调整政府行为理念和行为模式，增强政府行为的科学性和规范性，增强政府决策的公开透明度，即从一定程度上自我约束不强、随意性较大的政府，转变为依法行事、诚实守信的法治型政府。

所谓建设服务政府，就是：按照为全社会提供优质公共产品与服务的要求，转变传统的干预型、管制型的管理方式，确立政府的公共服务理念，集中精力为市场主体服务和创造良好发展环境，寓服务于监督管理之中，即由行政干预型政府转变为公共服务型政府。

三、政府管理体制改革的的原则

深化政府管理体制改革，要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，坚持社会主义市场经济的改革方向，正确把握政府在市场经济条件下的职能和作用，立足现有基础，不断开拓创新，提高行政效能，降低行政成本。实践中，既要坚持改革开放以来所积累的成功经验，也要根据新形势、把握新特点，在以下几个方面着力：

一是把立足中国国情与借鉴人类文明共同成果结合起来。政府管理体制建设是世界各国民主法治建设的重要课题，积累了丰富的实践经验。国际上对公共管理理论和规律的研究，已经有很多成果。我们搞政府管理体制改革不能关起门来，要注意吸收人类文明的共同成果，借鉴好的国际经验。另一方面，我们也要时刻牢记，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，各项方针、政策的制定和实施不能超越而只能适应这一阶段的基本国情，因此，推进政府管理体制改革一定

要立足于中国的实际，决不能不加分析地照搬照套国外模式。

二是把严格遵循行政管理规律和经济规律与大胆探索、勇于实践结合起来。始终把减少政府占用的社会资源，简化行政程序，提高政府提供公共产品的水平，增强公民、企业、社会和市场的自主能动性，作为改革的出发点和落脚点。在此前提下，要尊重群众的首创精神，尊重基层的实践创造，不搞一刀切。

三是把政府管理体制改革本身与其他改革结合起来。认真分析政府管理体制改革与其他改革之间的辩证关系，处理好局部与全局、主要矛盾与次要矛盾，实现政府管理体制改革与其他改革的协调推进。要根据政府在国家整个发展与改革事业中的特殊地位，善于利用政府管理体制改革的成果，来推动中国现代化事业不断前进。

四是把务实操作与勇于突破结合起来。由于政府管理体制改革涉及复杂利益关系和多方权力格局的调整，直接影响着中国经济和社会稳定，必须坚持积极稳妥、循序渐进。要加强领导、统筹规划、精心组织、妥善安排，力求做到改革方案周密稳妥、工作推进深入细致、风险防范及时有效。同时，对符合改革方向、时机条件成熟的改革举措，也要大胆实施、勇于突破，以尽可能缩短新体制的建设进程，并带动全面改革。

四、改革的重点之一——切实转变政府职能

转变政府职能是政府管理体制改革的出发点和落脚点。

一要科学界定政府职责。政府不要再管那些不该管、管不了、管不好的事情，而要切实管好那些符合科学发展观与构建和谐社会要求的事情，主要是履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。所谓经济调节，就是对社会总需求和总供给进行总量调控，促进经济结构调整和优化，保持经济持续快速协调健康发展；所谓市场监管，就是依法对市场主体及其行为进行监督和管理，维护公平竞争的市场秩序，形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系；所谓社会管理，就是通过制定社会政策和法规，依法管理和规范社会组织、社会事务，化解社会矛盾，调节收入分配，维护社会公正、社会秩序和社会稳定；所谓公共服务，就是为社会公众提供优质高效的公共产品和服务，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。

二要推进“四个分开”。继续推进政企、政资、政事、政介（政府与市场中介组织）分开，杜绝对企业生产经营活动的直接干预，切实把工作重点真正转移到为市场主体服务和创造良好发展环境上来。要进一步缩小政府承担事务的范围，把与政府性质及职能不相符的事务一律交给企事业单位和市场中介组织；强化制度约束与责任追究，严格制约政府部门对企事业单位和市场中介组织的微观活动的直接干预，当前要着力解决政府有关部门对企业生产投资、人事管理等方面事务的直接干预问题；清理、回收不宜由事业单位承担的行政职能，理顺政府部门与事业单位的关系；进一步推进政资分开，直接或间接割断政府干预企事业单位微观活动的资产纽带。

三要树立正确的政绩观。建立体现科学发展观与构建和谐社会要求的经济社会发展综合评价体系，以及对此相对应的干部实绩评价标准，更多使用反映人民切身利益和经济社会协调发展的评价指标，相应建立保障落实制度和奖惩机制；以公开、平等、竞争、择优为原则，不断完善公务员制度，将正确的政绩导向、用人导向加以规范化、制度化。

五、改革的重点之二——创新政府管理方式

要以深化行政审批制度改革、健全科学民主决策机制、完善公共服务提供方式为重点，不断创新政府管理方式。

一要深化行政审批制度改革。进一步缩小行政审批的范围，政府控制的重要产品、资源、工程、服务等指标、额度和规模，视具体情况，或引入市场机制配置调节，或依靠法律法规规范操作，把行政审批限制在最必要的限度内，尤其要把投资审批范围严格限制在关系经济安全、环境资源、整体布局的重大项目和政府投资类、限制类项目方面；进一步改善审批方式，积极实行核准和登记备案制度，大力推行网上审批；简化审批程序，切实保障各类审批方式的便利性和效率性；加强审批事项的后续监管，建立健全审批反弹处置机制；探索建立规范的审批管理与操作机制，实现审批权力与责任挂钩、与利益脱钩。

二要健全科学民主决策机制。完善重大事项决策的规则和程序，推进政府决策的科学化和民主化；建立重大事项决策调查研究制度，涉及经济社会发展全局和群众切身利益的重大事项，经过实际调查研究后再纳入决策程序；完善重大事项集体决策制度，在领导班子集体讨论的基础上，按照少数服从多数的原则决策重大事项；实行重大决策事项公示、听证和专家咨询制度，完善政府新闻发布制度和信息披露制度；严格实行重大决策失误引咎辞职、经济赔偿和刑事处罚制度。

三要完善公共服务提供方式。更多地利用 PPP 模式（公私伙伴关系），具体可以考虑采用公私合资合作、托管、特许经营、政府采购（包括外包）等形式。比如，凡是可以通过政府采购提供的公共服务，在不影响该项服务稳定供给的前提下，应采取政府“花钱买服务”、“养事不养人”的办法，用市场化方式组织生产和供应。

四要进一步深化投资体制改革。进一步确立企业的投资主体地位，进一步完善政府投资体制，进一步加强和改善投资的宏观调控，进一步加强和改进投资的监督管理，逐步建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。

五要推行政务公开。坚持“严格依法、全面真实、及时便民”的原则，全面推行政务公开，使政务公开成为各级政府施政的一项基本制度，政府工作透明度不断提高，政府与群众沟通的渠道更加畅通，人民群众的知情权、参与权和监督权等民主权利得到切实保障。

六、改革的重点之三——完善政府组织架构

要探索建立慎决策、快执行、讲效率、负责任的行政运行架构和运行机制；充分利用现代交通通信发达、信息传导便捷等各种有利条件，精简管理层级，扩大管理半径。

一要优化同级政府组织结构。加强和完善从事经济调节和社会管理的机构，撤消直接从事或干预微观经济活动和社会事务的机构；明确职责分工，整合分散在不同部门的相同行政职能，消除交叉重复；规范各类领导小组和协调机构，一般不设实体性办事机构。

二要理顺上下级政府机构设置。按照各级政府的性质和中央统一领导、充分发挥地方积极性的原则，合理划分中央和地方经济社会事务的管理职权，在此基

基础上，理顺中央和地方在财税、金融、投资、社会保障及工商、质检、国土资源管理等领域的分工和职责，合理调整一些领域的中央对地方的垂直管理体制。

三要着手减少行政层级。适应政府职能不断转变、统一市场逐步推进、经济一体化深入发展以及交通、通讯等基础设施明显改善的要求，着眼于提高行政效率、降低行政成本，积极进行省直管县、乡镇机构改革等探索，逐步形成科学的行政层级构架。加强行政区划与经济区域协调发展问题研究，优化行政区划结构，增强具备条件地区的引领带动作用。

七、改革的重点之四——全面推进依法行政

要按照“法未允许，即为禁止”的原则，把政府行为严格限制在法律许可的范围内，加快制定规范政府行为的法律法规，建立政府问责制度，全面推进依法行政，一要调整政府的行为观念。对于公民来说，“法不禁止，即为允许”；但对于政府来说，“法不允许，即为禁止”，政府只能从事法律法规所允许做或者要求做的事务。

二要完善政府管理法制体系。建立健全规范经济社会活动，特别是涉及市场主体行为、产权保护、交易秩序及劳动、就业、保障等的法律法规，为政府全面依法行政创造完备的法制环境；建立健全规范政府行政活动，特别是涉及机构编制、职责权限、行为方式、奖励处罚等的法律法规，强化对政府行为的监管。

三要加强和改善行政执法。按照有法必依、执法必严、违法必究的要求，各级政府及其工作部门要从体制、机制和队伍建设等方面入手，进一步加强和改善行政执法工作，做到严格执法、文明执法、公正执法。

关于如何做到“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一”，一个重要的问题是，必须正确区分经济手段、法律手段和行政手段。就经济手段而言，其直接作用的对象应该是市场、产业或者宏观经济的一些参数，而不应该是公民和法人。按照这种判断，罚款并不是经济手段。就法律手段而言，其标志有两条，一是公民和法人可以直接依法行使，二是政府对依法行事的公民和法人进行一种行政监督，但这种监督并不是完全必需的。按照这种判断，法律手段不应该是事前审批，而应该是事后监管。比如，市场准入的管理，就不是法律手段，而是行政手段。就行政手段而言，最典型的就是三种行为：许可、强制和服务。规范行政手段要考虑以下三个原则：第一，针对无法可依的行政手段要加快立法规范，使之有法可依；第二，经济手段、法律手段可以起作用的，一般不使用行政手段；第三，许多社会管理的任务可以移交给中介组织，这就需要推进商会、协会等市场中介组织的体制创新与发展。

三要全面建立政府问责制度。要强化人大监督、政协民主监督、司法监督、新闻舆论监督、群众监督以及政府系统内部监督，切实做到有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法要追究。

二〇〇六年七月

（仅供内部研讨，切勿公开发表）