

新中国行政管理体系变革的主题与主线

汪玉凯

(国家行政学院, 北京 海淀 100089)

[摘要] 我国现行的行政管理体系注重执政为民、公开公正、依法行政、清正廉洁、讲究实效。变革的主题是打破高度集中的计划管理体制, 转变政府职能和建立宏观调控体系, 优化政府结构, 提高行政效能。变革的主线是机构改革与转变政府职能, 改革干部人事制度, 调整中央与地方的权限, 加强行政法制建设与规范权力运行, 建设人民满意的政府, 集中反映中国特色社会主义的时代主题。

[关键词] 行政管理体系; 政府管理; 中国政府

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2012)01-0023-04

一

新中国的行政管理符合现代国家行政管理的一般规律, 凸显社会主义中国行政管理的特质和特征。其现行行政管理体系, 就是遵循民主法治、公开透明、服务高效、责任廉洁的理念, 适应当代中国社会的发展, 服务人民根本利益和普遍公共需求, 履行国家行政职责, 为社会主义市场经济、民主政治、先进文化开辟发展道路的管理体制、组织架构、制度规范、运行机制等的总称。

在当代, 我国行政管理体系的内涵, 集中反映着中国特色社会主义的时代主题, 并使之贯穿于我国行政管理体系建设的全过程。

我国现行行政管理体系具有四个基本属性: 一是中国特色社会主义的实践性。新中国成立以后、特别是改革开放以来, 中国共产党的理论探索与实践创新, 都是围绕中国特色社会主义事业展开和深

化的, 包括不断完善国家的行政管理体系。二是中国历史文化的传承性。我国现行行政管理体系, 虽然反映现代性和现代化的特征, 但是, 在本质上, 仍然是以中国本土文化为根基发展起来的。离开中国文化传统, 新中国的行政管理体系就会失去存在的理由和应用的价值。三是时代变革的创新性。随着时代的变化和社会的发展, 我国现行行政管理体系与时俱进, 不断地创新和变革, 不断地充实政府管理的内容, 不断地完善公共行政。四是先进文化的开放性。我国现行行政管理体系是在探索中国特色社会主义的过程中发展起来的。它没有拒绝人类文明, 而是批判地借鉴国际社会、其他国家和地区公共服务的经验教训。

我国现行行政管理体系注重五个基本要求: 一是执政为民。国家行政管理的所有活动、其出发点和落脚点都是着力完善公民诉求和社会利益保障机制, 最大限度地维护人民群众的利益。二是公开公正。国家行政管理要求政府实行阳光行政, 建立健

[收稿日期] 2011-12-03

[作者简介] 汪玉凯(1946-), 陕西横山人, 国家行政学院电子政务专家委员会副主任, 教授, 中国行政体制改革研究会副会长, 北京大学政府管理学院博士研究生导师。

全监督约束机制、民主科学决策机制、有序的运行机制和有效的责任追究机制,使公共政策、公共产品、公共服务体现公平和正义。三是依法行政。国家行政管理做到有法可依、执法必严、违法必究,才能体现现代法治精神,保障社会的公平正义,切实地规范政府行为。四是清正廉洁。国家行政管理能否真正执政为民,能否产生合格政府及称职公务员,其重要标志和主要标准就是不贪腐、不失职和渎职,不以权谋私。这也是社会公众的普遍期望。五是讲求实效。国家行政管理要求政府及其公务员,工作作风踏实,职业操守端正,避免形式主义,全心全意地为民众服务。总之,建立起让人民群众满意的服务型政府、法治政府、效能政府、廉洁政府,是现代国家行政管理的基本目标。

我国现行行政管理体系包括行政组织体系、行政监督体系、社会管理体系、公共服务体系和行政绩效体系。这五大体系存在着密切的逻辑关系,共同组成有机统一的整体。行政组织体系构成管理体系的载体和支撑,为政府的所有管理活动提供组织保障、职能配置、权力行使,以及政府运行的基础框架。其内在的职能体系、决策体系、执行体系、监督体系是最基本的要素。行政监督体系、社会管理体系是政府管理职能的具体展开,集中履行政府调控市场、管理社会的基本职责。通过建立市场和社会的准入制度、确立市场和社会的行为规则、制定相应的公共政策,维护正常的秩序。公共服务体系集中体现政府制定公共政策,确定公共服务边界,满足社会成员公共服务需求,推进基本公共服务均等化,维护社会公正。从这个意义上说,行政监督体系和社会管理体系的工作,最终都要落脚到公共服务上来。行政绩效体系矫正政府的自身建设和管理效率,有效地约束公权力的运行,保持政府的廉洁高效、公开透明,坚定权为民所用的本质,防止公权力的异化。

二

党的十一届三中全会以来,我国进行过多次行政管理体系变革。其中,规模较大的是1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年的改革。这些改革跨越30年,每次改革各有侧重,但可以划分为三

个阶段,归纳为“四大主题”和“五条主线”。

(一)三个阶段^[1]

第一阶段(自党的十一届三中全会召开到党的十四大召开之前),是国家行政管理体系变革的积极探索阶段。在这个阶段,主要任务是冲破高度集中的计划经济体制和行政管理模式,逐步展开简政放权为重点的经济体制和行政管理体制的变革:废除人民公社体制,加强乡镇基层政权建设;扩大企业生产经营自主权,放宽地方经济社会管理权限;改革政府机构,精简人员和编制;推进干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化,废除实际存在的领导职务终身制,开始探索建立国家公务员制度。

第二阶段(自党的十四大召开到党的十六大召开之前),是国家行政管理体系变革的重大进展阶段。在这个阶段,按照建立社会主义市场经济体制的目标和发展社会主义市场经济的要求,全面推进行政管理体系向这个方面的重点改革,加快政企分开、转变政府职能:着力改革国有企业和计划、投资、财政、金融、商贸等部门的管理体制,培育市场体系;下放权力,减少行政审批,减少直接干预和管理企业的生产经营活动,实行党政机关与所办经济实体脱钩;逐步解决政府部门之间职责交叉、权责不清、多头管理等问题;理顺中央与地方的关系,特别是实行分税制;进一步精简机构和人员。

第三阶段(自党的十六大召开到现在),是国家行政管理体系变革的全方位深化阶段。在这个阶段,主要任务是推进服务型政府和法治政府的建设。根据党中央提出的科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,重点是构建有利于科学发展和社会和谐的体制机制,着力进行制度创新和管理方式创新:更加注重以人为本,促进经济社会全面协调可持续发展和人的全面发展;更加注重发展社会主义民主政治,大力推进科学民主决策,增强决策透明度和公众参与度;更加注重转变和全面履行政府职能,强化社会管理和公共服务;更加注重规范政府行为,全面推进依法行政,加快建设法治政府;更加注重改进管理方式,大力推进政务公开和电子政务,探索行政绩效制度。2008年改革的亮点是,国务院机构实行职能有机统一的大部门体制。

(二)四大主题

30多年来,我国行政管理体系的变革,主要是围

绕打破高度集中的计划管理体制、转变政府职能和建立宏观调控体系、优化政府结构、提高行政效能展开的。这四大主题依循改革开放的历史进程,在不同阶段重点展开。它们不是主观臆断、随意选择的,而是根据改革开放事业在不同发展阶段面临的重大问题和需要完成的主要任务确定的。

——打破高度集中的计划管理体制。改革开放之初,我国迫切需要良好的政府环境。为此,党和政府进行一系列重大政策调整,将国家行政管理体系变革的主题确定为简政放权,改变公共行政高度集中的体制。

——转变政府职能和建立宏观调控体系。随着改革重点的转移,“全能政府”之下的政企不分、政事不分的弊端日益明显,极大地阻碍改革的顺利进行。因此,转变政府职能、实现政企政事职责分开,就成为推进经济体制改革的关键。对此,党的十三大首次提出转变政府职能的要求,并且一直是后来我国行政管理体系变革的又一个主题。伴随我国市场经济的迅猛发展,政府如何处理与市场、与社会的关系,伴随社会资源的配置主体发生重大变化,政府怎样有效地发挥宏观调控职能,党的十四大以后,我国行政管理体系的变革围绕着适应社会主义市场经济发展的要求,建立宏观调控体系,以及与此密切相关的政府职能转变、政企职责分开、建立现代企业制度、加强国有企业改革等关键问题而展开。

——优化政府结构。1982年,我国进行改革开放以来的第一次行政管理体系变革。从此,优化政府结构就成为这方面改革的重要目标,几乎贯穿整个改革发展的全过程。而被称之为新中国成立以来最大的、于1998年进行的第四次行政管理体系变革,则把建设市场经济发展所要求的政府组织架构,放在更加突出的地位:撤并、整合中央政府绝大多数直接管理经济事务的部门。到2008年,按照大部制的要求和决策、执行、监督相互分离的原则,再次调整政府机构,实现横向优化政府结构和纵向优化行政管理层级。从推行“撤地建市”的市管县体制改革,发展到探索省直管县体制改革。目前,许多地方已经实行财政上的省直管县,少数地方正在探索行政上的省直管县。深入的改革,减少了行政层级,促进了城乡一体化进程。

——提高行政效能。提高政府管理的绩效,是

国家行政管理体系每次变革的重要目标。而在改革的不同阶段,提高政府管理效能的侧重点与考核的指标体系则不同。其发展脉络是,从数量型行政效能转变到与经济发展方式相适应的质量型行政效能,更多地注重政府管理创新。

(三)五条主线

体现上述四大主题,我国行政管理体系的变革清晰地贯穿着五条主线:机构改革与转变政府职能、改革干部人事制度、调整中央和地方的权限、加强行政法制建设与规范权力运行、建设人民满意的政府。

——机构改革与转变政府职能。机构既是公权的载体,亦是职能行使的平台。在政治层面,机构反映权力的配置和划分;在行政层面,机构反映职能履行的现实需要。因此,优化政府的组织结构、实行机构改革,历来是我国行政管理体系变革中的核心内容与鲜明主线。与机构改革相联系,转变政府职能是国家行政管理体系变革中的另一个关键。从1988年的机构改革第一次转变政府职能,到后来的历次行政管理体系变革,都把转变政府职能放在突出地位。通过定机构、定职能、定编制,规范政府部门的权限和职责,减少微观管理、直接干预,强化宏观管制,改变传统的政府管理方式。经过多年的努力,我国各级政府的机构设置、职能配置,从根本上摆脱了计划经济体制的束缚,建立起大体适应市场经济体制要求的政府架构及其运转模式。

——改革干部人事制度。良好的干部人事制度,能够保证政府职能得到高效优质的执行。针对我国干部人事制度的严重弊端,从1982年起,我国提出干部队伍的“四化”方针,建立了干部离退休制度,下放干部管理权限;实行委任、选任、考任、聘任等多种干部任用模式,探索人才分类管理的思路。1993年,国务院颁布《国家公务员暂行条例》,开始建立国家公务员制度。至1998年底,国家公务员制度在中央和省、地(市)、县、乡(镇)五级政府机关基本建立,标志着这方面的改革取得重大进展,为建设高素质、专业化的公务员队伍奠定了制度基础。《国家公务员法》的颁布(2005年)和正式实施(2006年),是我国干部人事管理制度的重大改革,标志着我国公务员制度走向成熟和完善。当前,我国政府机关选拔和任用公务员,严格按照公开、公平、择优、竞争的原则,实行竞争上岗和岗位轮换制度,增强了干部队伍的

活力,明显改善了机关干部能上不能下、能进不能出的状况。优秀的年轻干部脱颖而出,改变了政府机关的人员结构,提高了公务员的整体素质,提升了政府的执行力和管理服务效率。

——调整中央与地方的权限。合理划分中央与地方的事权和财权,关系到能否有效地破除高度集中的管理模式,调动中央与地方两个积极性,充分发挥地方、基层的自主性、创造性,维护中央的权威和政令的统一。在发展社会主义市场经济的条件下,这方面的改革不仅深刻影响宏观调控体系的建立和宏观调控权力的行使,本身也经历了曲折的过程。1988年以前,主要是中央向地方放权让利、扩大地方自主权为主:1980年,决定实行“分级包干”、“分灶吃饭”的财政体制;1984年,发布《中共中央关于经济体制改革的决定》,进一步扩大地方的自主权;1987年,党的十三大明确要求,调整中央与地方的关系,“凡是适宜于下面办的事情,都应由下面决定和执行。”在保证全国政令统一的前提下,逐步划清中央和地方的职责权限,做到地方的事情地方管。中央主要负责大政方针的制定和监督大政方针的执行。按照这一原则精神,1988年之后,中央又先后下放外资企业审批权、外贸企业审批权等,扩大了地方政府在经济社会管理方面的权限。1992年,党的十四大提出,要适应社会主义市场经济的发展要求,合理划分中央与地方的管理权限。据此,中央相继制定一系列政策,进一步调整中央与地方的关系。特别是在1994年实行分税制,改革财政、金融、商贸等方面的体制以后,用新的制度规范中央与地方的管理权限,促进了宏观调控体系的确立。

——加强行政法制建设与规范权力运行。行政法制是国家行政体制的基础。进行有效的行政管理,必须以牢固的行政法制为基础。行政管理体制

则是行政机关的组织结构、运行规则和管理方式的制度化表现。30多年来,我国行政管理体制的变革始终把加强行政法制建设、用法律规范行政作为重要的内容。改革开放之初,我国法制建设的重点是重新恢复法律权威,重建行政法制,全面清理新中国成立以来颁布和实施的法律法规。建立社会主义市场经济体制,特别是加入世界贸易组织以后,我国大大加快了行政立法的步伐,制定、颁布、修改了大批与社会主义市场经济体制相关的法律法规,保证了市场经济的健康发展。我国行政管理体制的变革,还从组织上加强行政执法机构的建设。我国政府先后设立环境保护、土地管理、食品卫生、财务审计、监察等行政部门,整顿和加强工商、税务、公安、司法、海关等行政机构,建立行政诉讼和行政复议制度,大大强化行政执法和行政执法监督的力度。

——建设人民满意的政府。全心全意为人民服务,是我国行政管理的宗旨,也是每个公务员的最高行为准则。30多年来,不断进行的国家行政管理体制的变革,改变着政府管理方式,提高了政府的行政效能和人民群众对于政府工作的满意度。党的十六大以后,我国行政管理体制的变革,形成了建设服务型政府、法治政府、责任政府和廉洁政府的整体思路。通过推行电子政务,强化政府的社会管理和公共服务的职能;围绕解决民生问题,加大政府在医疗、教育、社会保障、就业服务、保障性住房等方面的投入,使更多的人享受到改革开放的成果。在加快建设服务型政府的同时,鼓励民众积极参与公共治理,监督政府行为。尤其是互联网的快速发展,带动网络民主和网络监督异军突起,使网络问政、网络调查、听证会、政府信息公开等成为各界民众参政议政的重要方式。民众的广泛参与,实实在在地推动政府转型和建设人民满意的政府。

[参考文献]

- [1] 魏礼群.建立和完善中国特色社会主义行政管理体制[J].北京:求是,2008,(6).
- [2] 汪玉凯,等.中国行政体制改革30年的回顾与展望[M].北京:人民出版社,2008.

(责任编辑 周晓中)