

大部制下的行政体制改革

■邓聿文

时事聚焦

今年全国两会的一项重要内容,是审议《国务院机构改革和职能转变方案(草案)》。按照草案内容,这次国务院机构改革,将把职能转变放在更加突出位置,坚持积极稳妥、循序渐进、成熟先行,继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能,加快完善社会主义市场经济体制。可以说,这是对过去国务院机构改革特别是上一轮大部制改革经验的总结。

大部制改革的核心

改革开放以来,国务院和地方政府已经进行过多次机构改革,但由于历次改革着眼于机构的分分合合,因而成效有限。5年前的上一轮国务院机构改革首次按照大部制模式来对职能相同或相近的政府机构进行整合归并,综合设置,以减少机构重叠、职责交叉,提高政府效能,从而初步改变了以往机构改革中简单的“加减法逻辑”,组建了“大部制”为基本框架的政府机构。

但上一轮大部制改革也留下了一些遗憾,主要是合并后的部门职能并未有机整合,内部运转不协调,职能未彻底转变,改革未突出战略和重点,以及大部门决策协调能力亟待提升。这既有改革经验不足的原因,亦有对大部制的理解偏差,同时,还有整体大环境的掣肘。

大部制这一概念是从西方国家引入的,上世纪七八十年代,西方兴起了一场新公共管理运动,重塑政府,再造公共管理部门,由此政府的效率有了很大提高。但西方的新公共管理运动以及在这一理论指导下的大部制有它的生成条件,即在一种相对成熟的民主、法治的环境中形成。而中国缺少的正是这样一种社会环境。对政府而言,民主法治首先意味着权力受到极大制约。换言之,

在大部制改革中,存在着一个权力约束问题,大部制必以权力受到约束为前提。从这个角度看,我们所理解的大部制,天生就内含着缺陷。

权力不受约束的大部制可能会导致什么后果呢?过去几个部门分立,虽然办事效率低下,但部门之间为了私利,可能互相制约,现在把这些部门合在一起,成为一个超级部门,原来部门之间的分权就没有了,权力更加集中。

另一方面,既然大部制是按照市场经济发展的要求,将职能相对接近的部门进行横向合并,拓宽管理幅度,那么,它也就要求在合并各职能部门的同时,新部门的职能必须跟着转变。也就是说,大部制改革必须同时要对政府的职能进行精简和转换,包括行政审批权、价格管制权、资源控制权和对经济的干预权都要大幅缩减,通过精简机构促进政府职能的转变,逐步退出微观经济领域的直接管理,把更多经济和社会事项交由市场、社会调节,政府则重点做好宏观规划、政策制定、公共服务及监督管理工作,为社会创造一个好的发展环境,切实减少微观管理和具体的审批事项,从而使政府部门更符合市场经济的宏观管理和公共服务的角色定位要求。这才是大部制改革的核心。

行政体制改革的重点和方向

如果大部制改革达不到转变政府职能的效果,它就会像之前的历次政府机构改革一样,陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。

所以,大部制改革,部门的合并只是一种表象,实质是通过机构的归并来优化行政组织结构,转变政府职能,增强政府在公共服务、社会管理、经济调节方面的责任。事实上,这也是当前我国进一步深化行政管理体制改革的重点和方向。

作为处于“深水区”的改革,政府改革是中国全面改革的关键。目前

经济社会发展中出现的一系列矛盾、问题和隐忧,归根溯源,是由于政府改革不到位、体制不健全造成的。对于政府改革,我们需要从一个更宏观的视野来看待。因为,政府改革或者确切地说行政体制改革,涉及党政关系、政民关系、政企关系、政事关系和政社关系的调整,涉及政府内部权责关系的调整、组织结构的调整和人员的调整,涉及公务员的切身利益,因此,如何在科学发展观的指导下,按照经济转轨和社会转型的现实需求,推进行政体制改革的总体设计和统筹安排,使行政体制改革与经济体制改革和政治体制改革相互促进、相互协调,就显得非常必要。

在全面建成小康社会的历史条件下,我国行政体制改革的总体设计应该是:建立和完善与社会主义市场经济体制相适应,与民主政治相配套,既符合国际规则与国际惯例,又兼顾中国实际的公共行政体制。它的主要特征包括科学决策、权责对等、立足服务、依法行政、注重绩效、有力监督,目标是使政府管理成为一个获得公民认可、依托公共财政、提供公共服务、满足公共需求、奉行公共参与、恪守依法行政、承担公共责任、接受公共监督的公共行政体制。

为此,政府管理创新和改革的触角要有计划、有步骤地进入财政民主化改革、行政层级调整、政府间关系重构、民间组织发展、党政关系模式再造、制约权力体制的完善等敏感而关键的领域,正确处理好党政关系和政企、政事、政社关系,加大政府职能转变力度,继续推进政府机构改革,依法规范中央与地方的职能和权限,积极培育和发展社会中介组织。

政府改革的切入点和突破口

当前而言,政府行政管理体制改革要做到继续减少和规范行政审批,加强社会管理和公共服务,推进依法行政。具体来说,就是要以实现经济增长方式由政府主导向市场主导转变为重点,使政府从经济建设性主体

向经济性公共服务主体转变,以此来提供经济可持续发展的体制保障;以基本公共服务均等化为重点,使政府尽快成为社会性公共服务的主体,以此来强化政府的再分配职能;以强化政府自身建设和改革为重点,使政府从部门利益、行业利益、地区利益中超脱出来,为社会公平正义提供重要的制度保障。其中,以下两方面在当下又具有迫切性。

一是依法明确政府的职责权限,包括中央政府与地方政府的职责权限、垂直管理部门和地方政府在相关领域的管理权责、政府各职能部门的职责权限、政府职能部门和内设机构各个岗位的职责,做到责任清晰,各司其职,事事有人负责。

二是将财政预算制度改革纳入行政管理体制改革范畴。正如一些学者所说,公共财政是政府管理的基础,预算体现了政府职能的轨迹。但长期以来,我们将财政预算制度改革游离于行政管理体制改革之外,导致行政体制改革与财政体制改革相脱节。其实,预算改革对于政府职能转变来说是一根重要的指挥棒,对于社会来说是促进公平、改善民生的重要手段。因为没有预算,政府什么事都办不成。从这一角度看,财政预算制度改革是政府改革在管理和技术层面的最佳切入点和突破口。

总之,新阶段的行政体制改革具有明显的结构性、综合性和配套性的特点,要求我们审时度势,把握时机,整体部署,周密安排,统筹协调,积极稳妥地向前推进。只有在总体方案设计科学的前提下,才能够统筹安排和兼顾行政管理体制改革的长期目标和短期措施,使行政管理体制改革沿着既定的方向分步骤地推进。有鉴于此,有必要由一个超脱部门利益的机构牵头,组织包括相关专家在内的研讨班子,研讨和起草政府改革的总体方案,广泛征求各方面意见。而在这一过程中,大部制的改革路径,可以看做政府改革近期目标与长期目标的结合点。(来源:中国青年报)

言论观点

习近平:国家要上进 就必须大兴学习之风
好学才能上进。中国共产党人依靠学习走到今天,也必然要依靠学习走向未来。我们的干部要上进,我们的党要上进,我们的国家要上进,我们的民族要上进,就必须大兴学习之风,坚持学习、学习、再学习,坚持实践、实践、再实践。

人民日报:雷锋精神助推“中国梦”
雷锋乐于助人“中国梦”

世界满怀好奇探究“中国奇迹”动力源。只要看一看雷锋精神如何深入人心,就不难找到答案。无论是经济日新月异,还是崭新的城市在废墟上拔地而起,每一个“奇迹”后面,都有无私奉献汇聚的力量。雷锋精神已成为中国人精神世界的一座丰碑,内化到对“中国梦”的追寻中。

中国青年报:权力驯服于法律 权利才有力量
平平安安什么事也没有,会感觉很有力量,一旦“摊”上什么事,需要寻求解决之路和治理之道时,可能就会产生某种无力感。怎样让无力者有力、让悲观者前行呢?在现代民主社会,当然不能寄望于包公,而应依赖良法的权威。

让更多百姓从“平均”中看到自己

■樊曦

世界上最揪心的平均数,莫过于一端买了“苹果四代”,另一端买不起“四袋苹果”。收入、教育、医疗……在不断公布、屡屡上涨的“平均数”中,人们有欣喜,也有失落。正在召开的全国两会上,更多的代表委员把目光聚焦在“平均数”,为让“平均数”下的人们能感受幸福而建言献策。

城镇居民人均可支配收入24565元、平均每年公共假期115天,全国家庭平均住房面积116.4平方米……一个个“平均数”见证着中国近年经济社会的巨大进步。但是,贫困人口超过1.2亿,收入差距拉大、教育医疗资源分布不均等一系列问题,却稀释了平均数字背后的幸福感受。“被平均”“拖了后腿”等网络调侃,折射的正是严峻的社会现实。

平均数,只是一种笼统的情况标示,并不能代表大部分人群的真实感受。在经济社会发展尚不协调的大背景下,我们可以计算“平均数”,但决不能沉醉于“平均数”,更不能忽视“平均数”之下的人群的境况。应当清醒地看到,城乡差距、地区差距、收入差距……就像一条条鸿沟,拉开了很多百姓的幸福距离。人们期盼的,绝不只是抽象平均数字的增长,而是真正在科学发展观指引下的全社会共同进步。

让“平均数”离每个普通百姓的切身感受更近一些,需要政府更果断的作为和民生情怀;让“平均数”与人民的“幸福感”紧密相连,需要创新社会管理、维护社会公平正义方面的更大作为。发展成果要全民共享,优质资源不能少数人垄断。没有公平公正,就丧失了社会和谐的基础,“幸福感”也无从谈起。

决定一支船队速度快慢,并不取决于那些航行最快的船只。考察一个国家发展成果,也不能只看“平均数”,更不能只看“平均数”以上的人群。愿更多的普通百姓,从不断增长的“平均数”中看到自己,读出幸福。(来源:新华社)

不看“雷锋”不代表不学“雷锋”

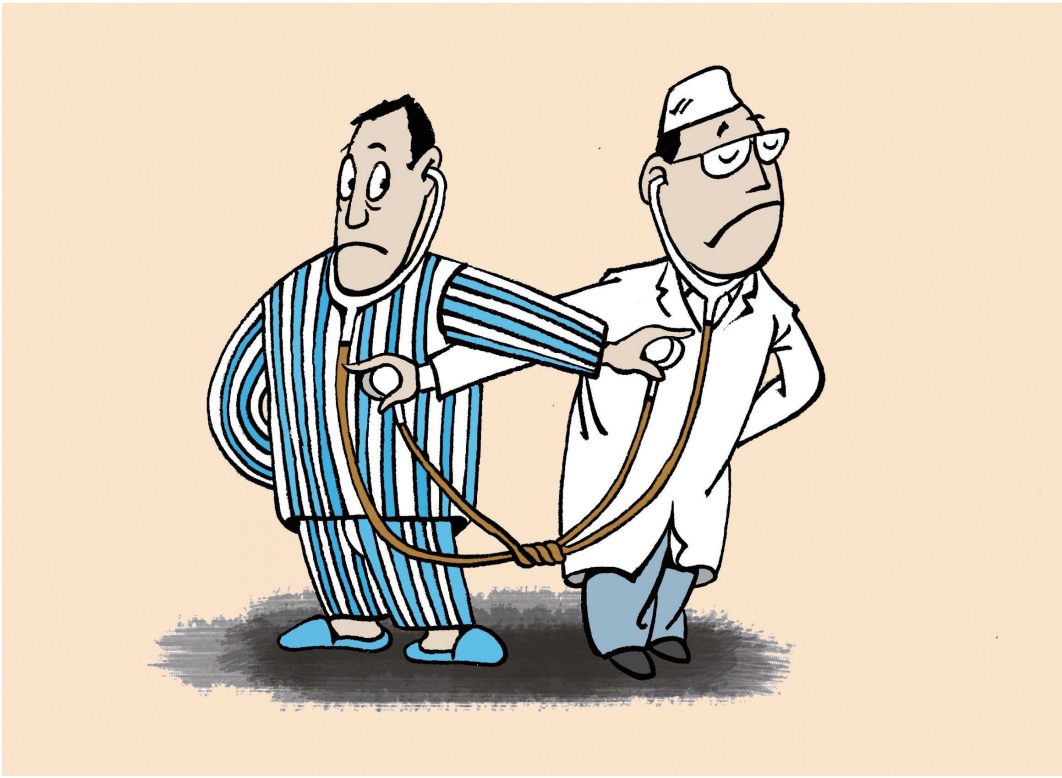
■毛建国

学雷锋日,一部讲述雷锋从小学毕业到牺牲的成长经历的传记电影《青春雷锋》在宁上映。“学雷锋日”很热,可《青春雷锋》在南京首日上映,出现了几乎“零票房”的尴尬局面。(3月6日《扬子晚报》)

不看“雷锋”,很容易让人联想起不学“雷锋”。但这里两个“雷锋”的意义显然是不同的:前者代表的只是影片,而后者则代表的是雷锋这个人以及他的精神。

一个学雷锋的人,未必要去看雷锋电影;一个不看雷锋电影的人,也未必就不学雷锋。换句话说,《青春雷锋》票房不好,并不能代表人们在心中就不向往雷锋的精神,在行为上就不学习雷锋。“学雷锋”源自道德的感召;而“看雷锋”,就应该通过电影本身的魅力打动人。真实的雷锋让人感动,但《青春雷锋》这部电影未必好看。

如果说《青春雷锋》的票房不佳,让人有些尴尬的话,那么这种尴尬应该反映到影片的质量上。在新的时代背景下,广大艺术工作者应该花更多的心思去琢磨如何更好地传递正能量。换一个思路,更注重艺术手法,遵循艺术规律,以雷锋为题材同样可以拍出群众喜欢的电影。(来源:新华社)



信任危机

仅10%的患者信任医生——全国人大代表、山东省肿瘤防治研究院院长于金明日前带来的一项华东地区30家医院医患关系的调查结果,引起不少代表委员们的关注。

“一个星期通宵达旦地排队挂号,专家5分钟就打发了。”患者的不满溢于言表。“一上午要坐5个小时,看50名患者,连水都不敢喝。”医生的窘状也让人同情。深化医药卫生事业改革发展——代表委员们表示,政府工作报告中有此决心和行动指向,让人们看到医患矛盾化解的希望。

■商海春