



党的十八届三中全会《决定》解读

优化政府组织结构

王峰

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要优化政府组织结构,这是加快转变政府职能的必然要求,是深化行政体制改革的重要内容,对推进国家治理体系和治理能力现代化,建设法治政府和服务型政府具有重要意义。

当前,我国发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区,以减

少行政审批实行简政放权、加强宏观管理和改善公共服务为重点的政府职能转变,需要迈出更大步伐。面对新形势新任务,现行政府组织结构还存在诸多不相适应的方面,这都直接影响了政府的公信力和执行力,在一定程度上制约了改革开放和经济社会发展,必须继续通过深化改革加以解决。

具体来讲,需着重抓好以下5个方面的改革。

1 优化政府机构设置

目前政府机构设置过多、分工过细,这是造成部门职能交叉、权责脱节、运行不畅、效率低下的主要原因。优化政府组织结构,必须继续推进机构改革,优化机构设置,重点是积极稳妥实施大部门制改革。实施大部门制改革,主要是对职能相近、管理分散、分工过细的机构,对职责交叉重复、相互扯皮、长期难以协调解决的机构,进行整合调整,综合设置,形成科学合理、精干高效的管理体系。实施这项改革是一个循序渐进的过程,还需要从各方面的实际出发,坚持积极稳妥方针,把握好条件和时机,着力解决突出矛盾和问题。

《决定》提出要“统筹党政群机构改革”,这是着眼于加强党的执政能力和国家治理体系现代化建设的重大决策,具有重要的现实意义和长远意义。与政府机构相比,党委部门、人大、政协、法院、检察院机关以及人民团体机关的机构设置数量较少,具有一定特殊性,但同样存在某些机构及其内设机构设置不科学、不合理、职责关系不顺等问题,有必要按照改革要求进行适当的调整和完善,有的还需要结合职能调整进行适当整合。通过改革,形成适应全面深化改革和发展要求的党政群机构新格局。

3 优化行政区划设置

行政区划设置是否科学合理直接关系到国家治理体系和政府组织结构优化;实行省直管县(市)是行政体制改革的重要内容,对优化行政层级、提高行政效率具有重要意义。改革开放以来,一些省在适度调整行政区划设置和布局等方面进行了改革和探索,对促进城镇化和区域经济社会发展发挥了积极作用。《决定》提出要继续开展这方面的改革和探索。一是科学把握以人为核心的新型城镇化发展对行政区划调整的新需求,以提高城镇化发展质量和效益为出发点,以促进资源优化配置、提高行政效率为目标,稳妥开展行政区划体制创新。完善设市

标准,对具备条件的县有序改市。二是按照分步实施、先易后难、成熟先行的原则,在一些人口规模、面积大小、管理幅度适合的地方,依法有序探索省直管县(市)体制改革。继续推行扩大县(市)权限或县级财政由省直接管理的改革试点,在此基础上有条件的可进一步探索省直管县(市)。三是坚持从实际出发,因地制宜决策,及时总结经验,加以正确引导。四是坚持配套改革。无论是行政区划调整,还是探索省直管县(市)改革,不仅涉及事权划分,还涉及人事管理、财政管理、司法管辖等方面的体制调整,都需要综合考虑,科学论证。

2 理顺部门职责关系

目前,政府部门存在的一些体制机制问题,固然与职能转变不到位、机构设置不科学有关,但很大程度上体现在部门间的职责分工不合理、责权不一致、运行机制不完善。

《决定》在强调转变政府职能、深化机构改革的同时,明确提出要优化职能配置,理顺部门职责关系,完善运行机制,这是优化政府组织结构的重要内容。

一是合理界定政府部门的职能分工,进一步明确和强化责任,完善政府职责体系。按照宏观调控部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门的职责定位,合理确定各自的权责范围和职能重点,坚持一事情原则由一个部门负责,确需多个部门管理的事项,明确牵头部门,分清主次

责任,建立健全部门间的协调配合机制,形成工作合力,提高行政效率。

二是在合理划分各级政府事权的基础上,理顺上级部门、垂直管理机构与下级政府及其部门的职责关系。

三是按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,优化政府部门权力结构,明确不同部门的权力性质、地位及其相互关系。适当集中相关部门决策职能,加强决策咨询能力和现代智库建设,提高决策科学性。强化执行机关和部门执行力,提高行政效能。完善监督机关和部门的体制机制,促使政府部门依法履行职责。健全政府内部权力运行程序和工作规则,完善工作流程,加强制度建设,克服行政权力部门化倾向,确保各项权力依法有序运行。

4 严格绩效管理

严格绩效管理是优化政府组织结构,提高政府执行力、公信力的重要途径,是加强公务员队伍建设、树立正确政绩观的客观需要。近年来,一些地方政府和部门结合实际,开展多种形式的政府绩效管理实践,取得了一定的成效和经验,但总体上尚处于探索阶段。《决定》提出要“严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致”,这为全面推进绩效管理指明了方向。一是要按照科学发展和全面正确履行政府职能的要求,科学确定绩效评估的指标体系和指标权重。二是根据不同部门、不同地区、不同层级政府的职能特点和管理任务,建立与之相适应的绩效标准和考核重点,增强绩效管理的科学性、针对性、有效性。三是完善绩效评估机制和方法。四是注重绩效评估结果有效运用。

5 严格控制机构编制

机构编制管理是优化党的执政资源配置和加强国家政权建设的一项基础性工作。《决定》提出:“严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法治化。”这对加强机构编制管理提出了新的更高的要求,具有很强的现实针对性,要切实贯彻落实。一是强化机构编制刚性约束。各地各部门应严格按照规定设置机构、配备人员编制和领导职

数,在核定的行政编制和领导职数内配备人员。二是创新机构编制管理。树立新的管理理念,着力向改革要编制、向管理要编制、向信息技术要编制,妥善处理严格控制与满足需求的矛盾。三是严肃机构编制纪律。严格遵守机构编制各项法律法规和政策,严禁行政编制和事业编制混用,严禁上级部门干预下级机构编制事项。健全机构编制监督检查和协调机制,加大违法违规行为查处力度,维护机构编制管理的严肃性和权威性。

热评

向服务型政府转型

祝惠春

经济体制改革是全面深化改革的重点,其核心问题是处理好政府与市场的关系,让市场和政府“两只手”更加协调、更加有力。

《决定》在论及政府与市场经济关系时,提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,一句话概括了两个方

面,缺一不可。在现代经济中,市场和政府的作用都很重要。要建立完善的社会主义市场经济,没有市场在资源配置中起决定性作用不行,没有政府的作用也不行。但是,要认识到市场作用与政府作用的内涵是不同的。就资源配置而言,政府是引导和影响资源配置,而不是直接配置资源。

要解决目前政府职能越位、缺位和不到位并存的问题,必须界定好政府的职能和作用。只有政府不越位、不缺位,才能真正使市场在资源配置中发挥决定性作用。《决定》清晰界定了政府职能和作用,概括为5项职

能,即宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护。五项职能清晰指向建设服务型政府的目标。

建设服务型政府,关键是加快政府职能转变。一方面,政府要把市场能够发挥作用的项

一律放给市场,深化投资体制改革,确立企业投资主体地位,从政府越位的地方退回来;另一方面,要把政府该管的事管住管好,缺位的地方要补上去,加强战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动的监管,加强各类公共服务提供。

今昔不同



杨树山作 (新华社发)

热议

更科学地设定综合经济发展指标

党的十八届三中全会提出,要“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”。政绩考核评价体系改革更可科学合理地设定综合经济发展指标。反对唯GDP,并不是完全否定GDP。综合经济发展指标可以人均作为主要测评依据。绿色GDP、民生状况等社会发展指标,能够更科学地反映经济增长过程中环境和资源的使用情况以及群众生活质量的状况。

——国家行政学院政治学教研部副主任、教授 孙晓莉

民营经济迎来加快发展的“春天”

党的十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,让人很受鼓舞。开放势必更深入,将给予民企更多发展机会。《决定》提出,公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分……体现了对民营经济发展的充分肯定。民营经济由此迎来加快发展的又一个“春天”。

——重庆宗申产业集团董事长 左宗申

要将改革切实执行到底

本次全会提出的改革议题符合大家的预期。比如,要处理好政府与市场的关系,让市场来决定资源配置;强调非公有制经济也是国民经济中的重要基础等。由此看出,改革决心还是很大,但仍需要将改革切实执行到底,给企业和民众以信心。

——沙钢集团副董事长 贾祥荣

访谈

转变政府职能:改革成败“胜负手”

——访中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯

本报记者 朱磊

怎样看待《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对行政体制改革的要求和部署,如何认识转变政府职能的重要性和紧迫性,创新行政管理方式该从何处着手?记者就此采访了行政体制改革研究会副会长汪玉凯。

问:《决定》对转变政府职能进行了全面系统的阐述,如何看待新时期加快政府职能转变的重大意义?

汪玉凯:《决定》把“加快转变政府职能”放在16个部分中的第四部分,说明在深化改革过程中把转变政府职能作为“重头戏”。《决定》中关于加快转变政府职能的表述,比预想的更细致、更具操作性,改革力度比较大,亮点颇多。

转变政府职能既是“重头戏”,也是改革能否取得成功的“胜负手”,事关经济、社会、文化、生态乃至政治各方面。转变政府职能能不能到位,直

接影响其他领域重点改革的推进。

问:与以往相比,《决定》对政府职能的界定有何变化?

汪玉凯:《决定》清晰界定了政府职能和作用,可概括为5项职能、20个字:即“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护”。同过去的“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理”相比,《决定》新增了“环境保护”要求。把政府职能和作用从16个字增加到20个字,表明党和政府对政府职能的内涵有了新的认识。

问:在经济体制进一步市场化的前提下,宏观调控如何更好地发挥作用?

汪玉凯:健全宏观调控体系首先要界定宏观调控的界限在哪儿。这一点《决定》中给出了非常清楚的框架。宏观调控的主要任务就是要保持经济总量平衡,促进经济结构协调和生产布局优化,减缓经济周期波动影响,防范

区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。另外,《决定》对宏观调控的手段也进行了专门的说明,就是以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段,推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化,加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。

问:转变政府职能必须深化机构改革。《决定》对深化机构改革提出哪些新的思路和举措?

汪玉凯:关于优化政府组织结构,《决定》提出了明确的思路。在机构编制问题上,可以预见,今后机构编制将会只减不增,而且会更多地向关键岗位倾斜,向基层政府和公共服务等部门倾斜。另外,编制管理的法制化程度也将大大提高,有关政府机构规范的法律条文将提上议事日程。



当前,新一轮行政审批改革、政府职能转变工作正紧锣密鼓进行,现在到政府服务大厅办事多是“一口办理”。

图① 一名企业管理者(左)在上海市工商局办理业务。 吴子照摄 (新华社发)

图② 呼和浩特市政务服务中心卫生局服务平台工作人员李少莉正在处理医师执业注册审批事务。 新华社记者 张颖摄

图③ 一名市民在广西桂林市政务服务中心查询信息。 新华社记者 陆波岸摄