

深化行政管理体制改革的实践与思考

张再生, 李九阳

(天津大学管理与经济学部, 天津 300072)

摘要: 推进行政管理体制改革的全面深化改革的重要任务,也是加强政府自身建设的关键举措。党的十八大以来,我国政府采取了一系列重大举措推进行政管理体制改革的全面深化改革、转变职能、提高效能。新形势下,我国各级地方政府正加快探索行政管理体制改革的路径,积极建立行政管理体制改革新机制。作为全国率先推行新一轮行政管理体制改革的地区,天津市、济南市和顺德区做出了有益的尝试,从不同角度开展工作并取得了一定的成效。文章在梳理我国行政管理体制改革演变脉络的基础上,剖析行政管理体制改革天津模式、济南模式和顺德模式的实践经验:简政放权,提出了横向做“减法”:简政;纵向做“加法”:放权。“政府—市场—社会—公民”协调配合,做好“和”字文章的理念,为寻求适合的路径机制深化我国行政管理体制改革提供了可行性的对策与建议。

关键词: 行政管理体制; 改革实践; 路径选择

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-4339(2017)01-043-06

治理理论作为当代科学技术的产物和对传统行政管理的超越,对深化我国行政管理体制改革有其特定的价值和意义。天津市、济南市和顺德区政府在行政管理体制改革方面的创新实践,积累了宝贵的经验,分别形成行政管理体制改革实施路径的特色模式,在研究行政管理体制改革全国大环境下,解读天津模式、济南模式和顺德模式实践经验,并通过提炼分析总结出其他地区进一步推进行政管理体制改革的进程中不容忽视的关键因素,积极探索进一步深化我国行政管理体制改革的有效途径。

一、我国行政管理体制改革的历程分析

1. 行政管理体制的内涵

学界对于“行政管理体制”的含义存在多种理解。汤庭芬认为行政管理体制包括行政管理的组织结构体制和运行机制。前者指由机构设置、人员配备、职能分工等要素相互联结的组合形式;后者指按照行政管理的运行规律,为实现其总体目标所采取的调节手段、方式和方法^[1]。张国庆认为,行政管理体制的定义有广义和狭义之分:广义的行政管理体制涉及与国家公共行政管理相关联的诸方面的法权主体关系的改变或调

整为体制改革的核心内容;狭义的行政管理体制专指以狭义政府,即国家行政机关为中心的行政系统^[2]。事实上,对于行政管理体制进行精准界定,并根据社会不同时期的发展需要,不断深化行政管理体制内涵,从而进行制度上和时间上双效并行的改革,对更好地提供公共服务和社会管理具有重大意义。

2. 我国行政管理体制改革的历程

深化行政管理体制改革是顺应社会主义市场经济发展的客观要求,是推进政治体制改革的重要内容,也是提高政府治理能力的关键举措。自20世纪80年代初以来,伴随着新公共管理运动的推进,我国先后于1983年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年进行了7次较大规模的行政管理体制改革^[3]。纵观我国行政管理体制三十多年来的发展变化,改革的出发点和立足点始终是服从和服务于经济社会发展全局,行政管理体制改革始终是与经济体制改革及其他各方面的改革相协调,与经济社会转型同步进行的,不仅促进了社会主义市场经济体制的建立和完善,更推动了经济社会的全面进步与发展^[4]。但值得注意的是,改革是权力的再调整和利益的再分配过程,通过建设法制与权力监督机制、健全流程化规章制度、建立协调保障体系,使权力运行和利益分配“有章可循”、

收稿日期: 2016-08-10.

基金项目: 国家社科基金资助项目(16BGL138);天津市政府决策咨询基金资助重点项目(ZFZX2016-32).

作者简介: 张再生(1968—),男,博士,教授.

通讯作者: 李九阳, jjiuyang198938@163.com.

“有据可依”、“有迹可查”,以防止权力“寻租”、减少权力调整期间所产生的各种摩擦与问题,是我国不断深化行政管理体制改革的关键。

多次改革初步规范了政府与市场、政府与社会、政府与企业、中央与地方、中国实践与国际经验等多方面的关系,然而我国行政管理体制改革过程中仍然存在改革协同性和协调性不强、工作流程标准化不足、工作人员胜任力不够、政府信息对接和安全问题突出、审管衔接不畅等一系列缺陷。各地区应根据不同情况总结经验教训,具体问题具体分析,破除行政管理体制改革中存在的各种弊端,对共性问题高度重视、加大力量、集中解决,为我国行政管理体制的顺利运行寻求切实有效的改革途径。

二、不同行政层级政府行政管理体制改革的经验分析

为适应党的十八届三中全会公报提出的“有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革”的新形势,我国各级地方政府在行政管理体制改革方面进行了有益尝试,并取得了一定的经验,形成了行政管理体制改革实践模式,对不同行政层级改革的分析和探讨为其他地区进一步推进行政管理体制改革提供了可资借鉴的经验。

1. 行政管理体制改革的天津模式分析

天津市政府在国家行政管理体制改革的总体部署和要求之下,充分利用综合配套改革和先行先试的政策优势,以转变政府职能为核心深化改革,实施“十个一”的改革举措,形成了行政管理体制改革的“十个一”模式,分别在促进政府运行现代化、提高政府部门间协同治理能力、推动政府廉政体系建设方面,为我国其他地区进一步推进行政管理体制改革提供可资借鉴的经验(见图 1)。

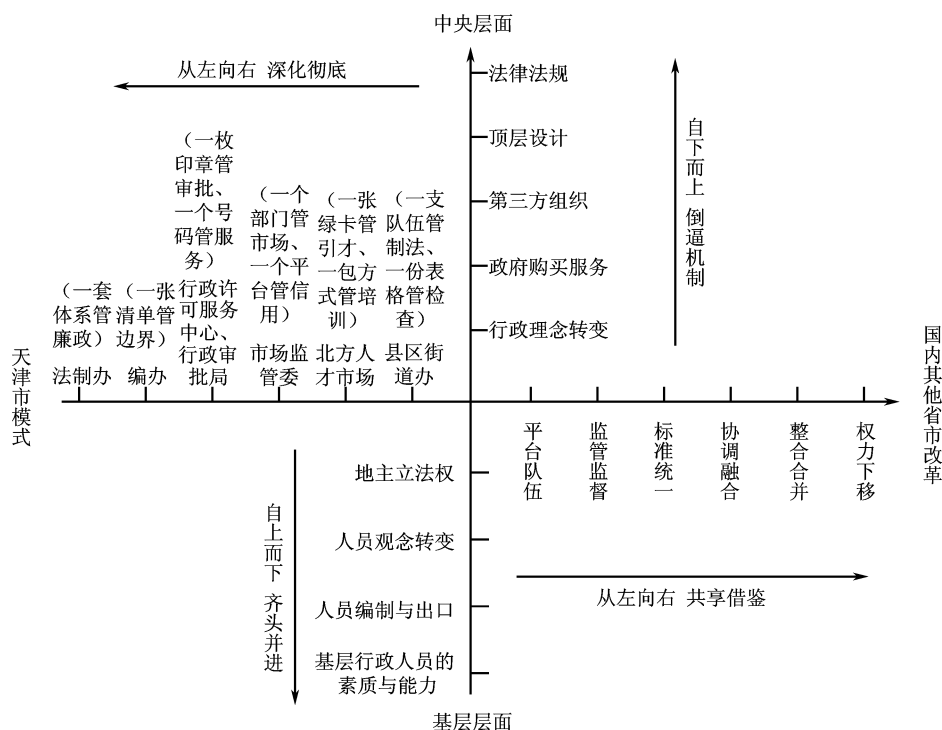


图 1 天津市行政管理体制改革的“十个一”模式

（一）促进了政府运行的现代化

政府运行的现代化是顺应国家治理体系和治理能力现代化的要求。在滨海新区行政审批局试点探索政府运行的现代化,通过创新研究制定了行政审批标准化操作规程(SOP),将审批事项看作是车间产品,实行规范化操作。对审批要件、审批流程、审批标准和审批

时限采取规范化与细化措施,实行依法依规审批,最大限度消除自由裁量权,避免权力寻租,规范了政府的运行流程。天津市海关通过建立统一的网上通关平台和通关一体化应急中心,依托风险评估机制,在诚信管理和风险管理的基础上充分利用集中审单系统、电子监管系统开展流程再造,实行多种放行模式,强化执法协

作,全方位实施执法工作一体化,推进区域创新成果共享。

(二) 提高了政府部门间的协同治理能力

提高政府部门间的协同治理能力是解决政府管理碎片化和服务空心化问题的关键。天津市以行政审批制度改革为突破口,将滨海新区所有政府部门的审批职能进行剥离划转,集中到一个部门,并由其全面承担,在实现规范化运转的同时,改变了过去一直存在的“政出多门、多门一事、互为前置、批不担责”现象。天津市政府实施“一个部门管市场”的重大举措,整合归并行政审批职能,实行“一口受理、一表申请”,推进行政审批标准化、程序化、集约化,实行商事登记“三证合一”、药品流通“五证合一”登记制度,实现监管机构、职责、队伍的最优组合,实现生产、流通、消费领域全过程统一监管,从而进一步提高协同能力,减少行政成本,优化政府服务。

(三) 推动了政府的廉政体系建设

推动政府的廉政体系建设是忠实履行“全心全意为人民服务”宗旨的根本保障。天津市政府运用“制

度加科技”的方法,建设审计监督“一张网”、建立一套保障制度、建立一支联网实时审计团队的“三个一”审计转型思路,即构建实时审计监督、实现信息联动、堵塞管理漏洞。通过建立“一张网”审计,以项目资金为主线,掌握资金管理绩效情况,做到资金拨付到哪里审计跟到哪里,从而有助于发现苗头性、普遍性、宏观性的问题,提升审计层次。不断探索实现“一张网管审计”的目标,使审计成为天津市“十个一”改革中“一套体系管廉政”的重要抓手,从而建立一套从标准到程序、从外部监督到系统监管的完整体系,更加有效地从源头上防治腐败,推进了行政管理体制改革的进程。

2. 行政管理体制改革的济南模式分析

为了进一步深化行政管理体制改革,济南市政府通过向区县放权,简化审批事项、优化审批流程、压缩审批时限、规范审批行为,加快建设服务型政府,形成了行政审批制度改革“三步走”模式:全面清理审批事项;规范审批事项管理;建立审批事项管理长效机制(见图2)。

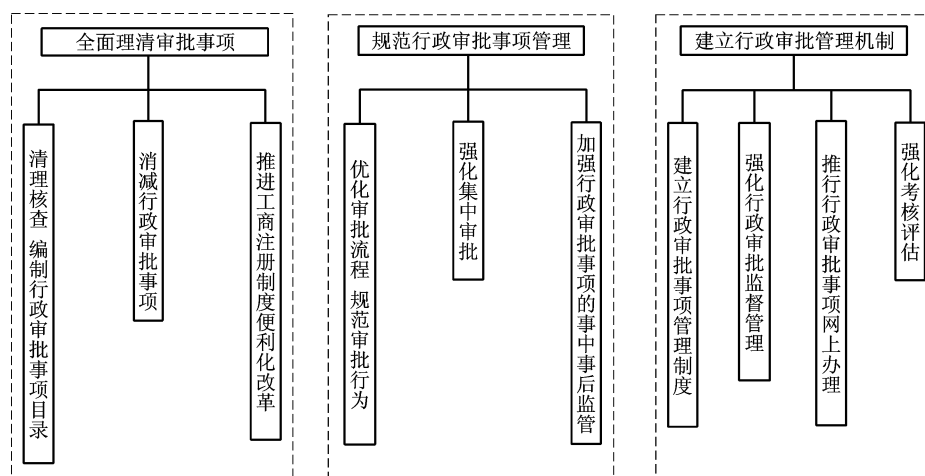


图2 济南市行政审批制度改革的“三步走”模式

(一) 全面理清审批事项

济南市政府一方面通过清理核查,编制行政审批项目目录,以消减行政审批事项,特别是在投资审批、资质资格许可和认定、生产经营活动审批、社会管理等能够激发经济发展活力和社会创造力的领域;另一方面,通过精简和规范工商登记前置审批事项,严格控制新设前置审批,以推进工商注册制度便利化改革,从而实现全面理清审批事项的目标。

(二) 规范行政审批事项管理

济南市政府在全面理清审批事项的基础上,实现了行政审批事项的规范化管理。第一,优化审批流程,规范审批行为。济南市政府对保留的审批事项制定服

务规范与标准,理顺内部运行机制,规范内部办理程序,编制审批流程图。第二,强化集中审批。通过将部门行政审批事项集中在一个机构办理,并将该机构设于政务服务大厅,同时授予部门审批权,实现了行政审批事项在政务服务大厅的统一办理。第三,加强行政审批事项的事中事后监管。对取消审批后仍需加强监管的事项,建立健全监管制度,完善监测体系,防止监管“缺位”;对保留的审批事项,采取检查、检测等方式,实现对行政相对人从事行政审批事项活动的监管。

(三) 建立行政审批管理长效机制

济南市政府在规范行政审批事项管理的基础上,

建立了行政审批管理长效机制,以实现管理常态化。第一,建立行政审批事项目录管理制度。实现行政审批事项目录动态管理,对取消、调整或变更的行政审批事项及时更新相关信息。第二,强化行政审批监督管理。按照“谁审批谁负责”的原则,加快建设行政监管、社会监督、公众参与的综合监管体系。第三,推进行政审批事项网上办理。深化行政审批网络运行系统应用,规范和整合各部门原先已有的行政审批业务系统,对行政审批事项实现全面全程监管与电子监察。

3. 行政管理体制改革的顺德模式分析

从2009年起,佛山市顺德区政府深入落实以科学发展观为核心的综合改革试点工作,其改革以“简政放权、转变职能”为核心内容,提升行政效率,构建服务型政府,促进社会协调治理。积极探索形成与区域社会经济发展相适应、相促进的行政管理体制改革“加减法”模式。“减”机构:大部制改革切入;“减”审批:加快职能转变;做“加法”:构建服务型政府(见图3)。

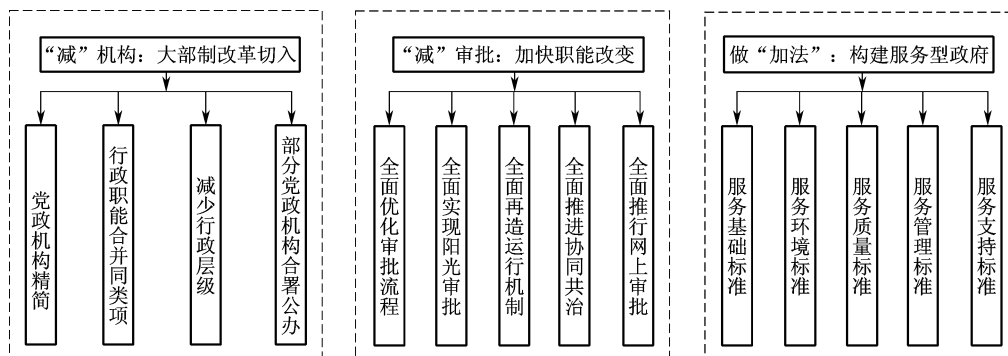


图3 顺德市行政管理体制改革的“加减法”模式

(一) “减”机构: 大部制改革切入

顺德区政府以削减机构、精简人员为导向,遵循“放权不升格、组合优化不扩编”原则,对职能相近部门及其职权进行整合,减少职能重叠现象,实现政府部门设置科学化。一是党政机构精简:顺德区政府将党政机构由41个减少为16个,而10个区政府工作部门中有7个局长由常委或副区长兼任。二是行政职能“合并同类项”:通过将工商、质监、安监“三局合一”,组建市场安全监管局,推行“一个窗口受理”的服务与监管模式,把分散在各局的行政许可受理业务,集中到该局的登记注册大厅办理,并提供一站式服务。三是减少行政层级:顺德区政府将原来的五层行政管理机制,变为“区委书记、区长—业务部门科局长—下辖科室”三层,以理顺部门关系、优化治理结构、提高行政效率、降低行政成本、以实现扁平化管理。

(二) “减”审批: 加快职能转变

顺德区政府以公正高效、以民为本、协调治理、市场优先为原则,以加强“高效化、标准化、集中化、社会化、信息化”建设为目标,通过“保留、优化、减免、转移”等多种形式,全方位改进行政审批管理模式,完善行政审批服务体系:一是以高效化为目标,减少审批事项和环节、压缩审批时间、整合精简审批流程、提高审批效率、优化审批服务,减少行政服务收费,以全面优化审批流程;二是以标准化为基础,编制每一项行政审

批事项的要件标准、流程标准和裁量标准,增加社会公众知情权,实行投诉举报制、首问负责制、建立行政审批责任追究制度,实现阳光审批;三是以集中化为依托,通过优化内部机构设置、落实“三集中三到位”、设立综合审批窗口、优化配强窗口人员,以全面再造运行机制。

(三) 做“加法”: 构建服务型政府

顺德区政府以构建“小政府、大社会、好市场”为目标,从“减法”入手,不断深化大部制改革和行政审批制度改革,从而实现了政府的自我解放与提升,各部门逐渐从具体事务中解脱出来,工作重心转移到政策研究、标准制定和行业监管上来,再做“加法”,以构建服务型政府。一方面建立以规范服务行为与引导服务改革相结合、共性标准与行业标准相结合、合法性与合理性相结合、前瞻性和可行性相结合为原则,以服务基础标准为基础,服务环境标准与服务质量标准为核心,服务管理标准为重要支撑,服务支持标准为资源保障的行政服务标准体系;另一方面加强执法巡查监管,如为实现食品安全监管,建立区、镇、村三级执法监管体系,加大行政执法、司法力度,打击各类违法违规行为,从而推进服务型建设目标的实现。

三、进一步深化我国行政管理体制改革的对策建议

天津市、济南市和顺德区分别作为省级市、地级市和县级市在行政管理体制改革上进行了有益的尝试和探索,其改革实践存在诸多的相似点:一是在横向上进行合并、重组与整合,减少职能交叉;二是在纵向上通过权力下移、政府部门下沉,对基层赋权增效,但总体

上看仍处于探索和起步阶段,不同行政层级行政管理体制改革彼此之间又存在着时空背景、战略高度、行政职能范围等显著差异,这种差异导致了改革协同性和协调性不强、工作流程标准化不足、政府信息对接和安全问题突出、审管衔接不畅等一系列缺陷,并已演化成为一种“倒逼机制”,迫使我国政府在不断完善行政管理体制改革策略的同时积极寻求切合国情的行政管理体制改革的落地机制与实施路径。基于对不同行政层级改革实践的思考,提出如下对策与建议(见图4)。

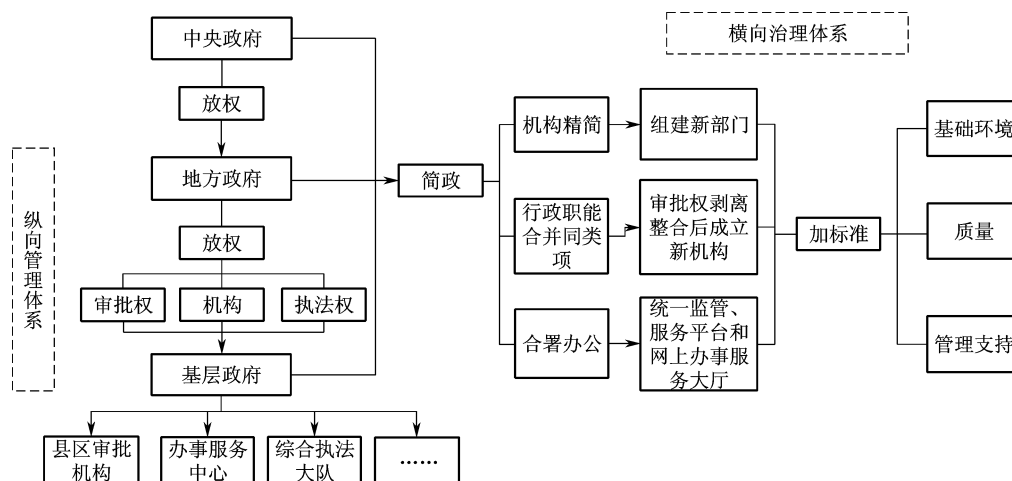


图4 中国行政管理体制改革路径

1. 简政: 删减政府职能、减少部门、简化行政审批

“简政”是各政府机构协调和职能统筹的过程,包括理顺权责关系、优化组织结构、完善运行机制、改进管理方式等内容。^[5]我国政府应按照“一个流程、一个标准、一套人马、一个口径”工作原则,厘定政府层级之间的边界,开设政府职能部门的权限清单,积极探索政府间协作的机制和方法,最大限度地避免政府职能交叉,适应市场经济发展和科学设置部门的管理需求,进而达到提高行政效率、降低行政成本、实现资源共享、优化工作流程的目标。^[6]深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,大幅度减少政府审批事项,减少对微观经济活动的直接管理与介入,更好地发挥市场在配置资源中的决定性作用。

2. 放权: 向基层下放权力、向社会组织转移权力、向市场归还权力

“放权”必须包括向基层、向市场、向社会放权,同时保证不同层级间政府职能配置避免出现差异或不对接情况,并加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理等职责^[7]。我国政府应放权于市场、社会和地方政府,给市场和社会发挥作用更大的空间,进一步释放市场和社会的活力,但要注意区分哪些权力可以下放给

下级政府,哪些可以交给事业单位,哪些可以转移给社会组织,以及取消和下放的具体措施,确保“该放的权,坚决放开放到位”^[8],同时要扩大相关职权的审核范围,对先后关联的职权事项进行同步审核,综合后提出协同放权的意见。

2. “政府-市场-社会-公民”协调配合,实现社会和谐治理

我国政府需要发挥主导作用,从公民需求出发,协调和调动市场与社会力量,创造并实现具有公共价值的目标,营造更多的共治环境,同时需要政府作为委托方对市场和社会实施监督^[9],实现全国改革上下“一盘棋”:一是构建跨部门工作平台和数据共享平台,提高政府部门服务的整体性和协同性,实现政府间的协同治理;二是不断强化政府的市场监管责任,优化监管机制和流程,提高政府服务的水平,建构了政府与市场关系的新格局,为企业松绑,给市场和社会更多的自主权,以促进市场的公平竞争、有序发展和理性繁荣;三是通过培育社会组织,完善其绩效评估、考核评价制度、第三方评估机制和协会商会与行政机关脱钩机制,建立社会组织综合监管体系,提升其自我管理能力和水平,尤其是社会组织的承接能力,实现政府与社会的

协同配合。四是加强政府部门与公众的协同治理,全面推进政务公开,依法推动公众参与机制革新,让公众了解放权情况、监督放权进程、评价放权效果^[10],以推动行政运行机制和政府治理方式向规范有序、便民高效转变。

四、结 语

推进行政管理体制改革,是全面深化改革的重要内容,也是提高我国政府治理能力的关键举措。天津市、济南市和顺德区分别作为省级市、地级市和县级市在行政管理体制改革上进行了有益的尝试和探索,并积累了一定的经验,但总体上看仍处于探索和起步阶段,还存在一些问题和不足,并已演化成为一种“倒逼机制”,迫使我国政府在未来深化行政管理体制改革的过程中,应借鉴治理理论所倡导的原则、理念与想法,基于不同行政层级改革实践具有不同时空背景、战略高度、行政职能范围的客观实际,结合我国政治体制、经济体制改革在不同阶段的重点任务,提出切合国情的行政管理体制改革的落地机制与实施路径。

参考文献:

[1] 汤庭芬. 行政管理体制改革应把握和处理好的几个问题

[J]. 求是, 1998 (18): 35-38.

[2] 张国庆. 行政管理体制改革及其与政治体制改革的异同[J]. 中国行政管理, 1994 (4): 36-38.

[3] 王澜明. 改革开放以来我国六次集中的行政管理体制改革的回顾与思考[J]. 中国行政管理, 2009 (10): 7-16.

[4] 王 骏. 改革开放以来我国行政体制改革的历程和展望[C]//中共中央文献研究室个人课题成果集 2012 年: 下. 北京: 中央文献出版社, 2013.

[5] 王澜明. 深化行政审批制度改革应“减”“放”“改”“管”一起做[J]. 中国行政管理, 2014 (1): 6-8.

[6] 张再生, 李九阳. 着力实现“四个转变”加快推进阳光政府服务政府建设[N]. 人民日报理论版, 2015-09-28 (15).

[7] 张成福. 府际关系与国家治理功能、模型与改革思路[J]. 中国行政管理, 2016 (5): 14-18.

[8] 天津市深化行政管理体制改革的创新与实践研究课题组. 天津市深化行政管理体制改革创新与实践[R]. 北京: 中共中央宣传部马克思主义理论研究和建设工程办公室, 2016: 8-14.

[9] 迟福林, 张飞. 打通简政放权的“最后一公里”[J]. 国家行政学院学报, 2015 (4): 6-8.

[10] 李文彬, 陈晓运. 政府治理能力现代化的评估框架[J]. 中国行政管理, 2015 (5): 1-6.

The Practice and Consideration of Deepening Administration System Reform

Zhang Zaisheng, Li Jiuyang

(College of Management and Economics, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Promoting the reform of the administrative system is an important task in comprehensively deepening reform and is the key strategy to improve the self-building of government. Since the 18th National Congress of CPC, Chinese government has adopted a series of major measures to promote the reform of administrative system, change their function and enhance their effectiveness. Under the new situation, Chinese local governments are speeding up the exploration on the path of administrative system reform and actively establishing a new administrative system reform mechanism. As the first batch of areas to promote the new administrative system reform in China, Tianjin, Jinan and Shunde district have made active attempt and achieved great results after working from different perspectives. Based on the evolution of Chinese administrative system reform, this article analyses the practical experience of the Tianjin model, Jinan model and Shunde model in administrative system reform, simplifying the administration and delegating the power. These areas made a subtraction horizontally, simplifying the administration and made an addition vertically, delegating the power to lower levels. Besides, they maintained coordination and cooperation among “Government-Market-Society-Citizens” to achieve harmony. The experience has provided feasible strategies and suggestions for seeking suitable path and mechanism to deepen administrative system reform in China.

Keywords: administrative system; reform practice; path choice