

我国行政管理体制创新 75 年回顾与思考

高小平

[摘要] 中华人民共和国成立后,国家行政管理体制经历了多次创新,其中 1954 年组建国务院、1978 年实行改革开放、2002 年行政管理体制改革、2013 年推进政府治理现代化,最具里程碑意义。75 年来,人民政府按照党中央决策部署,回应经济社会需求,不断推进行政管理体制创新,发挥了筑牢社会主义国家根本制度、完善经济社会发展基本制度、改进政府工作重要制度的功能。75 年来特别是改革开放以来,行政管理体制创新集中在政府经济管理制度、公共政策与决策制度、教育制度、卫生制度、社会保障与民生制度、土地资源和生态管理制度、社会组织管理制度、城乡公共治理制度、应急管理制度、数字公共治理制度、参与全球治理制度等领域。深化行政管理体制创新的重点是,增强维护市场经济秩序的能力、提升民主科学决策管理水平、健全统筹发展和安全的社会治理体系。通过行政管理体制的不断创新,更好地实现政府为人民服务的宗旨。

[关键词] 行政管理;体制创新;市场秩序制度;行政民主制度;社会治理制度

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2024) 10-0006-09

国家行政管理体制是指依法确立的用以规范、管理和监督政府机构及其行政活动的一系列原则、规则、规定。行政管理体制创新是政府按照党中央决策部署,为回应经济社会需求、推动改革、促进发展、管理事务、服务人民,对已有行政管理体制进行更新、拓展、修正、优化的行为和过程。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出:进一步全面深化改革的原则,是要“坚持以制度建设为主线,加强顶层设计、总体谋划,破立并举、先立后破,筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度”。回顾中华人民共和国成立以来的发展历程,行政管理体制一方面承担着国家政权的职责,发挥

了其筑牢社会主义国家制度和中国特色社会主义的根本制度、完善国家经济社会发展基本制度的功能,另一方面担负着公共管理的职责,发挥了政府治理重要制度的功能,是国家治理与社会生产生活之间连接的桥梁。

一、我国行政管理体制变革回顾

1949 年,中华人民共和国成立,新的国家行政管理体制创立,这是一次开天辟地的制度更迭。《中国人民政治协商会议共同纲领》确立了我国实行“人民政府”制度。全国政协第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定,中央人民政府政务院主持国家行政事宜。从那时开始建

立新的行政管理制度,及至目前,有过数次重大的制度变革,其中以1954年组建国务院、1978年改革开放、2002年行政管理体制改革、2013年推进政府治理现代化,最具里程碑意义。

(一) 行政管理制度的初创

1949年10月1日,中央人民政府宣告成立。中央人民政府下设4大机构:人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署和政务院,其中政务院下设委、部、署、院。相应的地方各级人民政府逐步建立起来。党在土地革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期都有过建政和行政的经验,而在全国范围内创建行政管理制度,还是一项全新的伟业。

这一时期,国家行政管理制度在打基础和搭框架中,突出强调了精简、统一、效能的原则,专业化管理的原则,以及机关运行保障制度等方面的建设。

奉行精简、统一、效能的制度原则。政务院在政府组建和行政管理制度设计上,既没有袭用民国行政院机构设置,也没有照搬西方资本主义国家的政府机构模式,采取的是借鉴苏联社会主义政府机构设置的思路以及我国实际需要相结合的制度安排,提出按照精简、统一、效能的原则设置政府机构。政务院总理周恩来提出,“一切还是由本身的需要出发”。^[1]当时苏联最高行政机关设有60个部,我国政务院设立35个机构,体现了坚持实事求是、减轻人民负担、降低部门冲突的要求,在很大程度上使新生人民政权摒弃了叠床架屋、人浮于事的陋习。但是,政务院及各级人民政府随着管理任务增加,出现了效率迟缓、官僚主义等状况。1951年12月政务院印发《关于调整机构紧缩编制的决定(草案)》,对精简整编提出了具体规定,减少中央和大区两级党政群机关编制员额五分之一,减少省一级党政群机关编制员额十分之一。^[2]吹响了新中国以精兵简政推动行政管理制度创新的第一声号角。

坚持专业化管理的制度原则。新中国成立初期,根据党中央和中央人民政府的要求,政务院重视行政管理专业化建设。苏共创建政权之始对行政管理的专业性不够重视,在强调干部队伍纯洁性的背景下,排斥旧体制中的职员,清一色启用缺乏专业知识

的工农干部,使得行政管理成为“万金油”。在新生政权面临人才紧缺的情况下,政务院大胆任用原国民政府中的技术官员。在组建政务院机关及各部门的过程中,有2047名具有行政管理经验和业务专长的职员充实到人民政府队伍,与占主体的革命出身的工农干部、解放军干部、解放区做过行政管理的干部合作共事。^[3]政务院下属部委的104正副职位中有49名非中共人士,其中15个是正职,占部委正职总数的43%。^[4]这一做法与延安时期的“三三制”,即在政权机构和民意机关的人员名额分配上,代表工人阶级和贫农的共产党员、代表和联系广大小资产阶级的非党左派进步分子和代表中等资产阶级、开明绅士的中间分子各占三分之一,既有延续性,更有创新性。

加强机关运行保障的制度建设。机关政务运转需要有相应的资金、资产、资源和服务保障。政务院时期我国机关运行保障制度与业务管理制度同时建立起来。1950年,周恩来指出,“政务院的工作应分政务和事务两个部分,彼此分开,互相配合,否则工作难以搞好。”政务院副总理兼财政经济委员会主任陈云向中央人民政府办公厅主任齐燕铭提出:“国家机关事务管理工作是个基础性、保障性的工作,也可以说是第一位的工作。”1950年12月,中央人民政府成立了政务院机关事务管理局。^[5]政府的政务工作与机关事务的合理分开管理,使得传统后勤总务管理形态转为运行保障管理形态,成为我国行政管理制度的一项创新内容。^[6]

(二) 行政管理制度体系的构建与创新

如果说政务院时期初创了我国行政管理制度的框架,那么,国务院的正式建立则标志着我国行政管理制度的体系化构建。1954年,第一届全国人民代表大会颁布了我国首部宪法,依宪组建了新的中央人民政府即国务院,各级地方人民政府,形成了中华人民共和国的基本行政模式。

国务院组建后,伴随经济社会发展和政府自身建设的需要,政府机构和行政管理制度频频进行改革。一是减少机构层次。国务院之于政务院,在机构层次上有了变化,撤销了政法、财经等高于部委之上的“大委员会”,设计所有的政府组成部门为行政

平级机构的制度。二是决策-执行适当区分。国务院新设了直属机构这一类型,主管各项专门业务。国务院部委是政府组成部门,拥有行政决策权;国务院直属机构承担行政执行权。三是探索事业建制。将原具有行政机关性质的中国科学院改为国务院领导的国家最高学术机关。四是大力精简机构编制。1954年以后,国务院进行了多次行政部门和事业单位的改革,调整和撤并机构,精简人员。

地方政府机构设置和制度建设也步入正轨。在嗣后的政府改革中,地方各级政府进行了机构和人员精简,作为省、县政府派出机关的专员公署和区公所,精简比例较大。

1954年以来的行政管理制度建立和变革,是我国行政管理领域第一次自觉地全面地探索新型管理制度,探究政府“是什么”“做什么”“怎么做”“什么该管”“什么不该管”、如何降低成本提高效率等重大命题。

(三) 改革开放初期的制度转型

党的十一届三中全会划时代地开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。我国行政管理在改革中前行,重点围绕社会主义市场经济条件下政府定位和作为,推进行政管理制度在转型中创新。

行政管理职能性制度创新。政府职能转变是行政管理制度创新的核心和关键。如何从计划经济中走出来,何以确立政府的基本职能定位? 1986年,第一次全国中等城市机构改革试点工作座谈会首次提出了“转变政府职能”^[7]。1988年,《国务院机构改革方案》明确提出“转变政府职能是机构改革的关键”。在行政管理实践中,逐步摸索出通过推进政企分开、机构改革,撤销按条条设立的专业经济管理部门、将国务院各部门的部分职能转交给企业,实现职能性制度创新和地方的路径。在反思制度性障碍、探索政府职责边界的过程中,政府创造了以行政审批制度改革为“突破口”收缩行政性管控、转变职能的模式,有力推动了社会主义市场经济制度的建立和完善。

行政权力结构性制度创新。理顺纵横之间的行政管理权责关系。调整央地关系,实施分税制,优化

中央与地方政府的权限划分。明确部门职权,在强调协同原则的前提下,理顺国务院部门之间尤其是综合经济部门与专业经济部门之间的权责关系。严格人员编制数额,卡住“入口关”,运用法制武器降低机构膨胀速率,努力适应经济社会发展和生产力发展要求。

(四) 行政管理体制改革与创新

2002年党的十六大报告明确提出了“行政管理体制改革”,2003年党的十六届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》提出了行政管理体制改革是“制度创新”。这两个重要概念和重大命题的提出,标志着我国行政管理体制创新进入了一个崭新阶段。

职能转变全面升级。2003年在加入世贸组织的大背景之下,行政管理体制改革加大了转变职能的力度。2008年机构改革,探索职能有机统一的“大部制”。在政府的部门设置中,将职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度地倒逼政府转变职能,同时有助于减少职能交叉、政出多门、多头管理,从而提高行政效能。大部门集中在公共服务领域,借此优化政府公共产品供给制度,推动“全能政府”向“有限政府”转变。实行政府公共管理职能与政府履行出资人职能分开,建立健全经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护各项行政管理制度。

程序性制度深度创新。发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,根据经济社会发展的需要,通过行政管理流程和方式创新,打破部门壁垒、地区保护和行业垄断,创造统一开放、竞争有序的现代市场制度,公平公正、充满活力的社会制度。建立政府信息公开制度、行政时效制度、行政复议制度、行政救济制度,以及绩效管理制度、行政问责制等综合性制度,促进行政管理法治化、现代化。政府管理方式创新从主要运用行政手段,转变为经济手段、法律手段、技术手段,依法履行监管职能,保证监管的公正性和有效性。提出了在政府内部设立和健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,实现决策相对集中、执行专业高效、监督有力到位的改革目标。

(五) 推进政府治理现代化

党的十八大以来,围绕国家治理体系和治理能力现代化,公共管理领域的制度创新进入了一个新阶段。^[8]通过全面深化改革,使改革开放中逐步形成的行政管理体制体系不断完善,趋向定型。

赋能性制度集成创新。2013年,党的十八届三中全会明确提出:“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。”2015年,国务院发布实行市场准入负面清单制度的意见,标志着正式开始实施权力清单、负面清单等清单管理制度。通过简政放权、放管结合、优化服务,发挥制度创新的赋能作用,发挥市场在资源配置中的决定性作用,发挥政府职能的积极行政作用,更好地为经营主体、营商环境和社会发展服务。在运用信息技术等现代科技改善行政管理的方面,从20世纪80年代的电子政务起步,到目前的数字政府/数字政务建设,制度力挺,一路赋能,产生了巨大的制度红利。据联合国经济和社会事务部发布的《联合国电子政务调查报告2024》显示,我国电子政务发展指数从2022年的0.8119,提高到2024年的0.8718,在全球排名上升至第35位,与2022年的第43位相比,提升了8个名次,创造了报告发布以来最佳名次。^[9]

方法论上取得重大成效。行政管理体制创新方法有很多,从方法论层面看,较重要的有整体推进与重点突破相结合,统筹谋划与试点先行相结合,相对集中的从上到下层层进行的大范围、全方位的改革与根据具体形势和任务需要以及改革条件成熟程度进行某一系统、某一领域的改革相结合。^[10]党的十八大以来,更加注重改革创新的系统性、整体性、协同性。在全面改革中设计某一个方面的制度创新,将政府治理有机融进国家治理大系统中,揭示行政管理体制与经济和社会等各类治理制度之间的内在关联性,不断谋求政府治理体系内外的动态平衡。在行政管理体制变革中协同安排事业单位的制度变革,推进政事分开和事业单位分类改革。^[11]将复杂孤立的社会问题整合为集成的公共事务,创立“高效办成一件事”制度^[12],提高创新效能,创造出有利于公共价值实现的新方法论。

社会变革推动了行政管理体制创新,制度创新实践促进了理论的发展。公共行政、公共管理学经过恢复、重建和发展,学科逐渐体系化、完整化、科学化,为政府科学决策和管理提供支撑。^[13]

二、我国行政管理体制创新的主要领域

中华人民共和国成立以来,随着经济和社会的不断发展,行政管理体制体系不断适应环境和目标的变化而创新,特别是改革开放和中国特色社会主义进入新时代,政府适应社会主义市场经济发展要求,促进治理体系和治理能力现代化,不断增强公共管理的活力、弹性和韧性,^[14]助推国家改革和发展进程。

制度的特点在具体。“一具体就深入”。^[15]特别是改革开放46年来,我国行政管理体制创新主要集中在十一个方面:政府经济管理制度、公共政策与决策制度、教育制度、卫生制度、社会保障与民生制度、土地资源与生态管理制度、社会组织管理制度、城乡公共治理制度、应急管理制度、数字公共治理制度、参与全球治理。^①

(一) 政府经济管理制度创新

经济管理是政府主要职能。中华人民共和国成立后,政府在经济管理方面的职能就凸显了重要地位,经济管理行政机构在政府序列中是排位靠前的部门。在改革开放前,政府加强经济管理,采取的是“计划管理”“微观干预”“日常调度”等方式。除了1949年到1952年底为国民经济恢复时期和1963年至1965年为国民经济调整时期外,从1953年“中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划”开始,共编制了五个“五年计划”。改革开放以后,政府经济职能转变,“五年计划”改名“五年规划”,“微观干预”转为“宏观调控”,“日常调度”变成“经济运行调节”。随着政府职能转变,经济管理制度的拟定和变更不再仅局限于管理某一个领域问题的解决,只管辖政府所属的系统,而是以遵循公共事务和公共组织管理规律为原则,以公共性为制定制度和作决

^①这里将行政管理体制创新归纳为十一个领域,参考了国务院学位委员会公共管理学学科评议组制定的《研究生教育学科专业简介及其学位基本要求(试行版)》中公共管理学一级学科下设的二级学科名录。见国务院学位委员会公共管理学学科评议组. 研究生教育学科专业简介及其学位基本要求(试行版)[EB/OL]. <https://www.ace.org.cn/encyclopediaFront/enterEncyclopediaIndex>.

策的前提,致力于为解决公共问题和实现公共利益而提供管理方案、实行政行政行为。宏观调控的职责主要是制定发展战略和政策,进行总量平衡,指导总体经济体制改革,培育和发展市场,加强市场监管,规范市场运行,促进经济持续平稳健康发展,而不是包办具体事物,直接伸手要钱,直接管理企业,自己办经济实体。^[16]把政府经济管理中的不当权力归还给经营主体,让其分散决策并独立承担经济后果和社会影响,极大地释放了社会活力,促进了经济的发展。

(二) 公共政策与决策制度创新

公共政策和决策是对社会利益的权威性分配。我国建立政治经济基本制度之后,公共政策和决策就成为政府协调经济社会活动及相互关系的主要方法和举措。1978年,凤阳小岗村农民“大包干”,拉开了中国农村公共政策创新的序幕。此后中共中央批转《全国农村工作会议纪要》,确立了农村实行专业承包联产计酬责任制,这一政策极大地调动了农民的生产积极性,推动了农业和农村经济的快速发展。经过长期实践摸索,政府定政策、做决策越来越重视遵循严格的制度规范,并引进跨学科知识和研究方法,优化政策和决策行为、完善政策和决策系统,不断提高政策和决策的质量及执行效果。^[17]这一领域的制度创新,突出表现在坚持党对行政管理类政策制定工作的政治领导,坚持民主集中制覆盖政策制定和决策过程,不断健全人民参与、调查研究、科学论证、风险评估制度,构建程序合理、环节完整的决策之前和决策实施之中的相关机制,丰富有事好商量、众人事众人商的制度化实践。

(三) 教育制度创新

新中国成立以来,教育事业在党和政府领导下,经过广大教育工作者和全国人民共同努力,逐步构建适应社会主义建设的现代教育制度,保障人民群众的受教育权利。1977年国家恢复高考制度,广大青年通过公平竞争获得了接受高等教育的机会。这一制度创新,营造了全社会尊重知识、尊重人才的价值观念和社会风尚,大幅提高了亿万人民的思想道德品质和文化科学技术素质。教育制度创新需要研究所处的时代属性以及教育行政管理规律。中国面临

从农业社会向工业化社会、从工业化社会向信息化网络化社会的双重转型,其带来的阵痛和挑战交织发生。教育制度创新面临由于教育理念、体制、模式、内容、方法改革的滞后造成的人才和国民总体知识、技能、素质尤其是创新意识、创新能力的准备严重不足等挑战。教育是民生问题,又影响和最终决定我国经济和社会发展成败的基础性和先导性的战略问题。制度创新既要在更新传统的教育理念和教育体系上下功夫,也要科教联手,在全社会展开一场与时俱进的科学技术革命。

(四) 卫生制度创新

我国自周代以来就建有细致的医疗分科、考核、教育等方面的制度。新中国成立75年来,我国人民见证了一个民族甩掉“东亚病夫”帽子,卫生健康事业实现历史性跃升的历程。我国着力构建覆盖全民的基本医疗卫生制度,解决占全世界约六分之一人口的看病就医问题。在现代化建设中,卫生制度创新需要与社会治理、经济治理、人口与环境治理等协调推进。卫生领域制度创新涉及健康和医疗管理、公共卫生与预防医学、卫生服务运营与管理、卫生经济和健康经济制度等极为广泛的领域。国家加快卫生行政管理制度创新,重点是建立健全符合国情、高效可持续的基本医疗卫生制度体系,包括全民医保制度、大病保险制度、分级诊疗制度、现代医院管理制度、综合监管制度、基本药物制度、健康影响评估评价制度等,这必将有力地推进健康中国的建设。

(五) 社会保障与民生制度创新

1949年以来,我国社会保障与民生制度经历了从部分覆盖走向全民福祉的发展变化,实现了从传统社会保障制度到新型社会保障体系的全面转型,从主要面向城镇居民发展成为全民共享的福利制度,从应急性救济走向适度保障、不断增进,从单纯的民生保障发展成为能够长久支持经济增长的重要机制,反映了中国人民民生福利不断改善与社会可持续发展的历史性进步。^[18]深化社会保障与民生制度创新,要在完善统筹区域、城乡、群体的保障制度,全面覆盖年老、失能、生育、工伤、伤残、失业等各种社会风险的应对,通过政府、经济组织、社会组织、家

庭和个人等多元主体合作,为全民提供多层次生存与发展保障。行政管理制度主要集中在做好普惠性、基础性、兜底性民生建设方面,例如在住房领域建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的制度,在弱势群体保护方面完善社会救助制度、儿童福利制度、农村留守人员关爱保护制度等。

(六)土地资源与生态管理制度创新

“地政”“林政”是与邮政、盐政一样历史悠久的行政管理。土地资源与生态管理制度是以人地关系、人与生态的关系为对象,规范土地和生态资源的特性、区域差异和资源配置的管理规则。我国进入社会主义建设时期后,实现了土地私有制向公有制的变革。改革开放以来,国家对城乡土地产权制度、土地利用制度、土地管理机制等进行了改革,推动土地资源优化配置,促进经济发展。全国的森林覆盖率在新中国成立之初仅 8.6%,通过持续推进“绿化祖国”“美丽中国”制度建设,如今,我国森林覆盖率提高到 24.02%,在世界范围内率先实现了土地退化“零增长”,荒漠化土地和沙化土地面积“双减少”。^[19]深化土地资源管理制度创新,需要研究土地资源利用与经济社会发展的关系,研究产权机制、政府规制、经济机制、政策措施等对实现特定土地资源利用目标的作用规律,研究土地可持续性治理。制度创新的重点是把握人地经济关系,深化包括土地权利流转与变更、自然资源确权登记与所有者权益保护等在内的土地权籍管理制度改革,发挥土地资源监测与信息作用,调控土地价格、土地市场、土地税收、土地金融市场,降低土地财政依赖度。深化生态行政制度建设要坚持党的十八大以来的“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的要求,不断完善生态环境治理制度体系,增强生态服务功能,建立健全资源资产价值核算机制、生态保护与补偿机制、生态产品价值实现机制。

(七)社会组织管理制度创新

在政府、市场、社会三者关系中,社会组织是“社会”的主要载体,社会组织承担的社会治理、参与公共服务供给的责任越来越大。新中国社会组织管理制度在演变中发展,从初期的政社一体化同构下的总体性控制转向改革开放之后的双重管理、分类管

理、服务规范,随着市场配置资源的机制逐步建立,政府越来越重视社会组织建设。目前我国社会组织发挥作用还不够充分,社会组织建设还存在法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够等问题。行政管理制度重点在促进社会组织发育发展方面进一步创新,通过改进政府公共服务供给方式,发挥社会组织在公共服务中的作用;处理好“放”和“管”的关系,积极培育扶持,加强事中事后监管,促进社会组织健康有序发展;坚持政社分开、权责明确,推动社会组织依法自治,推进形成结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局。

(八)城乡公共治理制度创新

自 1949 年以来,我国城乡关系经历了体制分割到融合发展的制度变迁。在迈向治理现代化的征程中城乡公共治理逐步成为国家治理体系和治理能力现代化的构成要素和重要基石。城乡公共治理制度创新旨在促进城乡发展、实现基层善治。城乡公共治理制度建设,坚持党建引领、政府主导、协同治理的原则,推动自治、法治、德治“三治融合”。在行政管理制度构建中,要按照条块结合、以块为主的方针,制定基层职能部门、派出机构、属地政府各自在城乡社区治理方面的权责清单;依法厘清政府派出机构和基层群众性自治组织的权责边界,明确基层群众性自治组织承担的社区工作事项清单以及协助政府的社区工作事项清单;基层政府可通过向社会组织购买公共服务等方式,支持基层多元治理主体发展,推进基层公共治理现代化。

(九)应急管理制度创新

应急管理制度是应对各类突发事件全生命周期中的政策与管理规范。75 年来,我国应急管理制度建设与创新经历了单灾种管理、综合应急管理、公共安全治理三个阶段,迈出了三大步。2003 年“非典”后,国家建立应急预案、应急管理体制、机制、法制的“一案三制”,我国应急管理制度实现了重大创新。当前,在总体国家安全观指导下,应急管理体系建设正在围绕强基础、补短板、提效能加强制度建设。深化行政管理制度创新的重点是把突发事件应对中的预防与处置两个环节有机结合起来,统筹发展和安

全,统筹常态管理、转换态管理和非常态管理,加强韧性建设,健全依法应急决策制度,规范应急预案启动条件、实施方式、以及尽职、免责、问责等内容。运用数字化技术提高对风险因素的感知、预测、防范、决策能力,促进应急管理科学化。

(十) 数字公共治理制度创新

我国党政机关的信息化建设,经历了自二十世纪六七十年代的人脑手工,到八十年代中期开始的办公自动化,再到新世纪的电子政务、新时代的数字政府的发展历程。数字公共治理是电子政务的一种新形式,是数字政府的延展。提供运用现代数字技术和系统方法,分析和解决公共问题,推动政府治理现代化,是行政管理制度创新的题中应有之义。数字公共治理制度包含数字政府治理制度、数字社会治理制度和数字安全制度。数字公共治理制度重点解决政府部门运用信息技术改善政府内部运作和管理效能、提升公共决策效率和公共服务水平以及风险防控能力;支持非营利组织、公众等多元主体借助信息技术协同开展智能治理和智能服务的模式与机制;建立对数字治理过程中失范行为的“叫停”制度等。

(十一) 参与全球治理制度创新

全球治理是指顺应世界多极化趋势而提出的对全球政治事务进行共同管理。中国积极参与全球治理体系改革和建设,是践行共商共建共享的全球治理观,建设人类命运共同体的重要内容。参与全球治理制度创新的重点是研究地方、国家、区域和全球层面的不同类型主体,为了应对超越国家范畴的问题与挑战,建立起多层次规则体系,以及为了实施规则而进行的具有跨国影响力的行动。参与全球治理的议题主要有全球经济治理、全球环境治理、全球公地治理、全球科技治理、全球卫生治理,以及中国在全球治理中的角色、理念与策略研究、全球治理与中国治理的互动关系等。

三、深化行政管理制度创新的几点思考

我国行政管理制度创新的历程和经验证明,好的制度不仅需要精心创设,更需要长期悉心的维护、更新和再创新。制度优越性是在不断发展的实践中发挥出来的。习近平总书记在《关于〈中共中央关

于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的说明》中深刻指出:“完善中国特色社会主义制度是一个动态过程,必然随着实践发展而不断发展,已有制度需要不断健全,新领域新实践需要推进制度创新、填补制度空白。”“面对新的形势和任务,必须进一步全面深化改革,继续完善各方面体制机制,固根基、扬优势、补短板、强弱项,不断把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”习近平总书记的重要论断和要求,对于不断推进行政管理制度创新,把制度优势更好转化为国家治理效能,具有重大指导意义。

(一) 坚持党的领导,发挥行政管理制度创新优势

党的领导是行政管理制度创新的根本保证。推进行政管理制度创新,就是要在党的领导下不断适应时代变化,善于改革不适应实践发展要求的规则,构建新的规范体系,把国家各方面制度优势汇聚起来转化为政府职能和行政效能,提高政府执行力公信力,推进政府治理现代化,实现国家行稳致远、长治久安。

坚持党的领导,发挥行政管理制度创新优势,需要着重解决制度供给体系和资源配置优化问题,尤其是提高市场经济制度供给能力、全过程民主政治制度供给能力和社会环境制度供给能力,增强行政管理对社会主义市场经济秩序的维护保障能力,提升行政民主科学决策和管理水平,健全发展和安全相互统筹的社会环境治理制度体系。^[20]

(二) 完善制度规范,增强市场经济秩序保障能力

社会主义市场经济体制是中国特色社会主义基本制度。有效的行政管理制度,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。行政管理制度服务于国家基本制度,就是要发挥经济体制改革的牵引作用,推动市场在资源配置中更好地起决定性作用。

市场机制的决定性作用,需要政府创造必要的条件,需要政府正确地引导。同时,市场经济存在局部失灵、盲目性、自发性和滞后性的弊端,容易引发经济波动,市场经济也难以解决生态危机问题。这些就是需要政府调控的领域,而行政管理制度正是在这些领域拿出举措,解开束缚经营主体活力的症结,打通阻碍市场和价值规律发挥作用的路障,认

真解决市场秩序不规范、市场规则不统一、市场竞争不充分、生产要素市场发展滞后、要素闲置和大量有效需求得不到满足、以及存在部门和地方保护主义、阻碍优胜劣汰和结构调整等问题。这些问题解决好了,就有助于完善社会主义市场经济体制,促进发展方式转变和经济结构调整。

(三)健全体制机制,提高行政民主科学决策和管理水平

我国宪法规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制。”行政民主是社会主义民主政治的组成部分,是全过程民主制度体系的中坚环节。建设行政民主,推进行政决策和管理民主化,是发挥行政管理制度优越性和制度创新转化的关键,也是行政管理制度服务于国家根本制度建设与完善的切入点。

推进行政决策和管理民主化,是行政管理科学化、法治化的前件要素。行政决策和管理中的民主制度包括程序正当、责任明确、信息公开等制度。在决策中要将“决”与“策”分开,即“决断”前要有多个用于决断的方案,发挥群众、专家、智库、第三方机构在提供“策案”方面的积极作用,负责决断的行政领导者要优中选优、从多个角度出发考虑问题,以便做出正确、周全、前瞻的决策。重要的决策要经过合法性审查、风险评估、集体讨论决定,切实规范决策流程,提高决策质量,纠正不当决策,强化法定刚性约束。在文化教育、医疗卫生、资源开发、环境保护、公用事业等决策制度中还要建立民意调查制度。对涉及群众切身利益的决策事项,请公众参与决策过程,与利害关系人进行充分沟通,及时反馈意见采纳情况,有助于提高政府决策后的执行效率。

(四)统筹发展和安全,创新社会治理制度体系

统筹发展和安全是党中央对历史上各个大国兴衰经验的深刻总结,也是对新中国成立75年来推进社会主义现代化经验的深刻总结。发展和安全相辅相成、动态平衡、相得益彰。发展是硬道理,发展要立足于高质量发展,高质量发展和高水平安全要形成良性互动,不可偏废,统一于坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践中。

统筹发展和安全是一项系统性很强的工作,涉

及的范围宽、要素多、链条长,贯穿于政府规划、调控、处置、监管、服务的全过程之中,是所有组织和公民在面临风险和突发事件的过程中必须采取行动、启动运行的行为方式和理念文化。推进政府应急管理制度创新,重点是在系统协同、补足短板、增强前瞻性三个方面加强制度建设。系统协同就是要在进一步全面深化改革的大盘子中统筹推进应急体系建设,更好实现部门间、行政层级间、行政区划间、上级与属地间的相互协同配合。补足短板就是填补应急管理制度空白和缺失,完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系以及重要专项协调指挥体系。增强前瞻性就是从推进中国式现代化的高度,提出应对可能遇到的各种矛盾和风险挑战的战略策略,从夯实制度基础、基层基础和管理基础入手,更好发挥政府、市场、社会在配置应急资源中的作用,全面推进应急管理科学化和高效化,推动完善共建共治共享的社会治理制度,开创中国式现代化和政府治理现代化新局面。①

参考文献

- [1] 周恩来.周恩来统一战线文选[M].北京:人民出版社.1984.142.
- [2] 宋德福.中国政府管理与改革[M].北京:中国法制出版社.2001.333,350,367-370.
- [3] 马永顺.周恩来组建与管理政府实录[M].北京:中央文献出版社.1995.29-31.
- [4] 中国行政管理学会.新中国行政管理简史[M].北京:人民出版社.2002.33.
- [5] 祁峰.政务院机关事务管理局是怎样建立的[EB/OL].https://www.ggj.gov.cn/zgjghq/2021/202109/202109/t20210928_33269.htm.
- [6] 丁煌,李雪松.新中国70年机关事务治理的制度变迁:一项历史制度主义的考察[J].理论与改革,2020(1).
- [7] 劳动人事部政研室.人事工作文件选编(九)[C].北京:劳动人事出版社.1987.390.
- [8] 何哲.论新时代中国特色社会主义国家治理理论体系的构建[J].中共天津市委党校学报,

- 2024 (4).
- [9] 历史新高! 我国电子政务发展指数排名升至全球第 35 位[EB/OL]. <https://www.toutiao.com/article/7423759623452099126/?wid=1731400883069>.
- [10] 王澜明. 推进行政管理体制改革的方 法研究[J]. 中国行政管理, 2009 (3).
- [11] 何宪. 深化事业单位改革的若干思考[J]. 秘书, 2022 (3).
- [12] 张定安, 何强. 抓好“高效办成一件事”小切口 做优行政管理改革大文章[J]. 中国行政管理, 2024 (2).
- [13] 徐晓林, 明承瀚. 公共管理研究的中国经验: 回 顾与展望[J]. 福建师范大学学报(哲学社会 科学版), 2019 (5).
- [14] 宋世明. 中国行政体制改革 70 年回顾与反思 [J]. 行政管理改革, 2019 (9).
- [15] 马望原. 把落实工作抓实抓细[N]. 人民日 报. 2020-2-4.
- [16] 潘小娟. 中国政府改革七十年回顾与思考[J]. 中国行政管理, 2019 (10).
- [17] 陈振明. 中国特色制度执行理论的构建—— 制度执行力的一个研究方案[J]. 行政论坛, 2024 (4).
- [18] 郑功成. 新中国 70 年社会保障发展的理论与 实践逻辑[N]. 光明日报. 2019-10-08.
- [19] 新华社. 不断书写新的绿色奇迹——新中国 成立 75 周年生态环境保护成就综述[EB/ OL]. <http://www.news.cn/politics/20240918/bde42641a2df4c6fb8781348725335f6/c.html>.
- [20] 高小平. 新时代的中国行政管理制度创新研究 [J]. 国家现代化建设研究, 2022 (4).
- (责任编辑 安 然)

Review and Reflection on the 75 Years of Innovation in China's Administrative System

Gao Xiaoping

- [Abstract] Since the founding of the People's Republic of China, the national administrative system has undergone many innovations, including the establishment of the State Council in 1954, the implementation of reform and opening-up in 1978, the reform of the administrative system in 2002, and the modernization of government governance in 2013. Over the past 75 years, the people's government has responded to the needs of the economy and society in accordance with the decisions and deployments of the C.P.C and the state, continuously push forward the innovation of the administrative system, and brought into play the functions of the administrative system to build a solid foundation for the socialist country, improve the basic system for economic and social development, and improve the important system for government work. Over the past 75 years, especially since the reform and opening-up, the innovation of administrative management system has been concentrated in the fields of government economic function system, public policy and decision-making system, education system, health system, social security and people's livelihood system, land resource management and ecological management system, social organization management system, urban and rural public governance system, emergency management system, digital public governance system, and participation in global governance system. The focus of deepening the innovation of the administrative system is to enhance the ability to maintain the order of the market economy, improve the level of democratic and scientific decision-making and management, and improve the social governance system to coordinates development and security. Through continuous innovation in the administrative system, the government's purpose to serve the people can be better realized.
- [Keywords] innovation of administrative management system, 75 years of history, market order system, administrative democracy system, social governance system
- [Author] Gao Xiaoping is Researcher at Chinese Public Administration Society. Beijing 100017