# 构建地方政府公共行政体制探析

来源：网络 作者：月落乌啼 更新时间：2024-04-11

*\" 内容提要 地方政府的公共职能有：公共行政管理、经济调节、依法行政、市场监管等等。构建地方政府公共行政体制的对策是：进一步削减政府权力，切实解决权力部门化问题，建立公共财政管理体制，打破行政垄断，加快电子政府建设，制定政府组织法。 关键词...*

\" 内容提要 地方政府的公共职能有：公共行政管理、经济调节、依法行政、市场监管等等。构建地方政府公共行政体制的对策是：进一步削减政府权力，切实解决权力部门化问题，建立公共财政管理体制，打破行政垄断，加快电子政府建设，制定政府组织法。

关键词 地方公共行政体制 职能 构建

所谓地方政府公共行政体制，即地方政府执行地方公共意志，行使地方公共权力，制定地方公共政策，管理地方公共事务，生产地方公共物品，提供地方公共服务，维护地方公共秩序，满足地方公共需求的地方行政组织体系和管理制度。在现代社会，地方公共行政的主体是地方各级政府，地方公共行政的对象是地方社会公众，包括公民、企事业单位和各种社会组织。构建地方政府公共行政体制的目标是，建立“行为规范，运转协调，公开透明，廉洁高效”的地方行政管理体制。

一、地方政府公共行政的主要职能与权限界定

正确界定地方政府公共行政的主要职能，是构建地方政府公共行政体制的关键。地方政府公共行政的主要职能有：

（一）公共行政管理职能。

长期以来，人们常常把“政府行政”等同于“公共行政”，其实公共行政在价值取向、涵盖范围、具体手段及追求目标等诸方面都与政府行政有很大的不同。在公共行政的框架里，行政行为的根本目标在于公共利益；行政决策的效能在于公开透明；行政执法的宗旨在于公正公平；行政成本的消费在于公共财力；行政运行的效率在于公民和社会组织的共同参与；行政体制的架构、行政机构的设置和行政职能的配置在于公共服务。因此，公共行政理论与实践对地方政府提出以下要求：一是从注重程序和过程的传统公共行政，向更注重产出和责任的公共行政转变。主张更清楚地设置公共组织的目标，更加关心政府部门直接提供服务的效率，更系统地使用绩效指标衡量行政组织的成果。二是使公共行政组织与人力资源管理更加灵活，用分权的管理取代高度集权的等级组织结构。三是主张借用私营部门的管理理论、管理模式、管理原则、管理方法和技术来“重塑政府”。四是地方政府的职能是“掌舵”而不是“划浆”。

（二）经济调节职能。

地方政府加强经济调节职能，主要是克服市场缺陷的政府干预，主动运用法律、经济、行政等多种手段，积极调控经济活动。具体讲，要发挥好三种职能：一是战略引导职能。经济全球化和我国加入WTO以后，随着与世界各国经济交往的增多，社会生产、生活将日益外向化，要将各地、各市场主体追求的个体目标统一到社会主义现代化建设的总体目标上来，就离不开政府的战略引导。政府要围绕国民经济总量平衡和社会经济整体素质的提高，制定和实施以中长期发展战略为主的指导性计划体系，引导社会经济的发展方向；地方政府要依靠产业政策，引导和调控产业发展方向，形成合理的产业结构，推动经济社会协调、健康发展。二是平衡协调职能。一方面，要以人为本，全面、协调、可持续发展，坚持科学的发展观，通过适时调整，防止经济大起大落。另一方面，针对我国地域辽阔、人口众多、地区间发展不平衡的实际，采取财政转移支付等政策，支持、帮助落后地区经济发展，逐步缩小区域差距。依靠收入分配和税收政策调节国民收入分配，在保证效率的前提下兼顾公平，防止个人收入差距过分悬殊，保持社会稳定。三是保护职能。地方政府要在与WTO规则相适应的前提下，积极争取公平合理的国际竞争环境，制定保护幼稚产业的有效政策。通过政策引导，帮助企业规避市场风险，努力使本国利益在激烈的市场竞争中实现最大化。还要加大对生产者、消费者的保护，按照国际惯例对农业给予扶持，保护知识产权，查处假冒伪劣，维护市场秩序，保护公平竞争等等。

（三）依法行政职能。

依法行政体现在大量的地方政府行政行为中。一是要高度重视执法程序问题。程序是实体的保证，只有程序合法才能使实体处理合法。二是要高度重视目前地方政府行政行为自由裁量权弹性过大的问题。真正做到执法必严、违法必究，保证执法的公平公正，尽可能规定行政行为严格的裁量标准。这样，既保证行政执法的公正，又可减少政府工作人员的腐败。三是要严格行政执法责任制和错案追究制。要强化对各级政府及政府人员依法行政的约束力和责任感，进一步完善行政执法的救济制度，既保障企业和公民的合法权利，又对政府工作人员的行为予以有效的约束。

（四）市场监管职能。

在社会主义市场经济体制下，社会资源的配置将主要通过市场价格机制的导向作用来实现。但由于垄断现象难以避免等多种外部效应的存在，市场价格机制有可能不能正确反映成本和收益，而出现市场信号不准或失真的市场失灵情况。企业可能因市场失灵产生的错误导向而使经营投资失误；市场供给者或需求者也可能为了自己的利益而破坏契约关系和市场规则，造成市场秩序混乱。因此，地方政府必须制定各种法规和市场规则，规制一切市场主体与市场行为，维护市场契约关系和市场秩序，努力创造良好的市场环境。

（五）提供公共产品职能。

由于公共产品投资成本大，建设投资周期长，企业及社会投资者一般不愿参与，依靠市场调节很难达到供给与需求的平衡，需要政府通过财政、金融、产业政策等政府行为和公共政策，支持或补贴公共项目建设，尤其是对以全社会公共利益为目的的项目，地方政府应全面参与或直接经营。对以盈利为目的的公共项目，政府应在定价、市场准人等方面适当予以干预和监督，为社会提供更好的公共服务。

二、构建地方政府公共行政体制的主要对策

构建地方新的公共行政体制，需要党政各部门互相配合，抓住重点，解决难点，选准突破口。其主要对策应有以下几个方面：

（一）按照公共行政的要求，进一步削减地方政府权力。

1 弱化政府微观管理职能。建立地方政府公共行政体制，当务之急是弱化政府微观管理职能。一要弱化政府对资源的控制职能，从根本上改变由政府统一计划、配置人财物的模式，而将这种职能交还给市场。对于政府在微观经济中的一些审批权、核准权、管理权、制约权也应取消，使政府权力从“无限”变为“有限”。二要弱化政府对微观经济的干预职能。地方政府要转变直接参与微观经济活动的作法，还企业自主经营权，实现所有权与经营权的分离，还企业自主经营权，使企业成为独立的市场主体，使政府由原来的控制者、参与者、操纵者，改变为指导者（政策指导）、监督者（确保国有资产保值增值）、服务者（为企业提供协调和社会服务），切实做到政企分开。

2 分化部分政府职能。一是要充分调动和发挥中央、地方两个积极性，在维护中央权威和尊重地方利益的前提下，合理划分中央与地方政府的责任和权力，使地方政府分权和中央政府集权达到动态统一和平衡。二是要实行中央政府与地方政府的分级管理，做到分级管理、权利和责任统一。要以事务的性质作为中央政府和地方政府权限划分的基本标准。凡属全国性的事务，即涉及国家整体利益的事务，由中央政府决定；凡属地方政府事务，即涉及本行政区域利益的事务，由地方政府决定。同时要根据各级政府在国家体系中的不同地位和作用来确定和配置相应的职权。三是要推进中央政府与地方政府的关系规范化、法制化，建立一整套法律规范，把两者的职能、权责通过法律的形式固定下来。

3 转化政府社会管理职能。中国目前的现实状况是，政府对社会事务什么都管，社会个体的什么事情也都找政府办，政府成为惟一的治理者。但由于现代社会的复杂性、多元性和动态性，无论政府的主观愿望多\" 么好，都会受到自身治理能力的限制，不可能把社会所有的事都管好。这就需要政府向社会组织分权，将政府所承担的技术性、服务性、协调性事务，诸如会计事务、审计事务、法律事务、资产评估、房地产评估、物业管理、行业管理、社区自治管理等等，从政府职能中分离出去，交给社会中介组织、社会公共服务组织和社会自治组织。

（二）切实解决权力部门化、规制部门化和利益部门化问题。

1 加大行政审批制度改革的力度。改革行政审批制度，必须坚持合法原则、合理原则、效能原则。行政审批制度改革要推动政府从权威行政转变为服务行政，从部门行政转变为公共行政，实现“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的政府公共改革目标。一是以市场为导向，推行告知承诺制。告知承诺制是实现“亲市场化”战略的重要突破口，有利于实现政府管理从传统管制向契约化和非强制性管理转化以及法律责任的明晰化。二是推行以一个部门审批为重点的审批制度。其优点是可以彻底消除多头审批的弊端，无需建立交联式审批中的强大协调机构，促进审批事项合并，提高审批效率，加快市场准入的速度。三是创建政务服务局（中心），变“一门式”协调机构为实质性审批机构。其优点是可以彻底解决服务中心与原部门之间的复杂关系，使政务服务局（中心）具有真正的审批权力，避免“前店后厂”的现象，真正实现为民服务，实现不同审批事项程序的分化，提高行政效率。四是实行后置审批。其基本做法是：申请人先直接到登记注册机关申请登记注册，登记机关核准后在营业执照中注明专项经营项目，再由申请人办理专项经营审批手续，然后开展许可的经营活动。五是实行网络化审批。将计算机网络运用于审批，实现申请人与审批机关之间、审批机关相互之间的网络化联系和沟通。这种审批方式可以大大方便申请人，节约审批机关之间运作成本和时间，实现政府各部门之间的信息和资源共享，有利于事后监管。

2 大力发展社会中介组织。大力发展社会中介组织，是彻底解决权力部门化、规制部门化和利益部门化问题的一个重要途径。大力发展中介组织是实现政企分开、政事公开和政府转变职能以及构建地方公共行政体制的客观要求，是弱化地方政府社会职能的重要保证。因此， 各级地方政府要全面清理中介组织，保持中介组织的独立性。当前，中介组织极不规范，政府行为多于市场行为。过去政府权力部门一般都办有一种以上社会中介组织，经济鉴证类中介组织基本上都是带有半官方性质的组织。行政部门成为所办中介组织的靠山和业务源，中介组织成为挂靠部门人员安置的场所和“小金库”的来源。行政权力直接渗透到中介组织内部，不仅制约了社会中介组织按市场化标准来建立和运作，而且成为滋生腐败的土壤。要借当前转变政府职能之机，对中介组织进行清理，彻底割断中介组织同行政部门联系的“脐带”。当前，要警惕有些中介组织借行政机关的权力形成新的垄断。只有当中介组织与各种利益集团之间保持独立超然的关系，公正性才能实现。因此，要把保证中介的独立性作为政府管理的重要内容。同时，各级地方政府要大力支持建立一批独立、自律、非盈利的行业协会，让行业协会自行处置诸如企业资格认证、标准与定价等具体问题。还要建立健全中介组织协会，加强中介组织的自律和管理。政府应加强对中介组织的指导，建立健全中介组织的绩效评估制度，使中介组织沿着健康、有序的方向发展。

（三）建立公共财政体制，突破构建地方政府公共行政体制的难点。

1 深化财政体制改革，完成公共财政体制和法律基础的构建。首先，要进一步转变财政职能，建立起公共财政体制。财源建设要以市场机制为基础，打破地区分割，消除地区封锁。要进一步调整和优化财政支出结构，逐步降低目前财政支出中经济建设经费的比重，缩小基本建设支出的规模。对事业单位经费的供给和管理体制进行改革，在医疗、高等教育领域引入市场机制。要提高社会保障支出的比重，增加对社会义务教育和基础医疗卫生建设的投入。其次，理顺和规范中央财政与地方财政的分配关系和管理体制。要根据经济发展和宏观经济调控的需要，进一步明确划分各级政府的事权，并使之稳定和规范。再次，深化税制改革，调整和完善税制体系。要适应对外开放的发展形势，保持财政收入增长的可持续性。税制体系要着重加强直接税（所得税）的建设，提高直接税在全部税收中的比重，形成所得税和流转税双重主体的税制体系。第四，继续推进财政支出管理制度的改革，包括国库统一支付制度、部门预算、政府采购、收支两条线等制度的改革，建立严格、科学、高效的财政支出管理制度。

2 加强财政对经济结构的调节。首先，要将城乡二元结构的调整作为财政对经济结构调节的着重点。财政要把降低农民负担、提高农民收入、增加各级财政对农村公共服务的资金投入作为切入点和主要手段。其次，要加快建立规范的转移支付制度，扩大具有均等化作用的转移支付规模，着重从地方政府公共服务方面缩小地区差距。要通过财政转移支付，缩小地区差距和城乡收入差距。再次，要完善个人所得税和财产税，完善社会保障体系，加强财政对收入差距的调节。第四，逐步统一城乡财政税收政策和制度。

（四）打破行政垄断，提高行政效率，建立高效的政府运行机制。

1 提高打破行政垄断的自觉性。行政垄断本质上是一种兼具经济违法与行政违法的双重违法属性的行为，是一种由行政主体实施的集体违法行为，它对我国建立社会主义市场经济体制和公共行政体制构成了极大的现实危害，并为进一步的深化改革埋下了隐患。因此，各级地方政府要深刻认识行政垄断的危害性，提高打破行政垄断的自觉性。要从法律制度上限制行政垄断，通过深化行政体制改革来消除行政垄断，建立起公共行政体制，充分调动市场主体在经济社会发展中的积极性。

2 完善政府绩效考核机制。必须从根本上改革对政府绩效的考评办法，形成行之有效的绩效考评机制，建设诚信政府。首先，应确立“职权绩效观”，对政府及政府领导人的考核，应主要考评其法定职权的行使状况与实际效果，强化政府和政府各部门对其职权的责任感。其次，要科学地设定考核项目和考核指标，将没有实际意义的考核项目和指标剔除。再次，要将绩效考评结果与干部的奖惩激励挂钩，在科学设立考核项目和指标的基础上，严格考评办法，将政绩与经济上的奖罚、职务上的升降、政治上的声誉直接挂钩，激发政府系统的内在活力。

（五）加快电子政务建设，解决政务公开问题。

1 加快地方政府电子政务建设，为政务公开奠定基础。当前应的重点，一是加快构建覆盖全国的“政务网”体系，尽快形成中央———省———市———县———乡五级主干政务网络，同时，加强各政府部门行业综合信息的纵向网络体系建设，加强各城市政府内部的市级城域网———部门机关局域网———各办公网络端点的横向网络体系建设，从而形成围绕全国政府主干网的纵横交织的政务网络\" 体系。二是精心管理运行政府网站，扩大政府站点在互联网上的影响。三是以办公自动化为突破口，推进政府工作手段现代化。

（六）制定政府组织法，走出行政机构“精简膨胀”的怪圈。

1 制定政府组织法，提供法律制度的保证。我国政府机构未走出“精简膨胀”的怪圈，其中最主要的原因之一就是没有“政府组织法”，使机构设置存在很大的随意性。为此，尽快制定与社会经济发展的客观要求相适应的“政府组织法”，对政府机构设置的原则、形式、范围、标准、职权、责任等从法律上予以界定，以实现政府行政机构“精简、高效、勤政、务实”的目标。

2 借鉴国外经验，尽快与国际对接。西方发达国家的政府组织系统已在成熟的市场经济体制框架下运行了几百年，其政府组织早已结束了与市场经济体制和开放的国际经济体制的磨合期，能较好地适应市场经济和全球贸易自由化的要求。作为人类文明的共同成果，国外在政府行政组织结构中的先进东西可以为我所用，可以在我国政府机构的改革和调整中进行借鉴，这样可以少走弯路，尽快在组织结构上与国际通行的运行规则接轨。

3 按照市场经济体制的需要设置地方政府行政机构。从目前我国政府机构改革的实际状况看，政府许多机构仍在大范围、大力度地配置着社会资源，在中国目前市场经济体制不健全的情况下，为了弥补“市场失灵”的缺陷，这种存在也许是必要的，但当市场机制在该领域能较充分地发挥效力后，政府的作用必须尽快让渡出来，与之相对应的政府机构也就失去其存在的基础。因此，要根据市场经济发展的需要，让一部分机构消亡或使其职能转化，同时，根据需要建立新的机构。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn