

深入学习贯彻四中全会精神

坚持和完善中国特色社会主义行政体制

□ 宋世明

十九届四中全会提出：“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。”

国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。创新行政方式，提高行政效能，建设人民满意的服务型政府，是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

构建中国特色社会主义行政体制，不是单纯建设公共服务型政府，而是建设发展导向的服务型政府

构建中国特色社会主义行政体制，其价值定位是，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用；其目的定位是，构建职责明确、依法行政的政府治理体系；其目标定位是，加快建设人民满意的服务型政府，推进政府治理体系和政府治理能力现代化；其基本路径是，完善国家行政体制，优化政府职责体系，优化政府组织结构，健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。

需要澄清的是，构建中国特色社会主义行政体制，不是单纯建设公共服务型政府，而是建设发展导向的“服务型政府”。

全面履行政府职能。即全面完善与履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，而不是单纯地以公共服务职能为核心。目前尚未到将健全社会福利列为政府职能作为第一要务的发展阶段，实现高质量发展依然是中国第一要务；不仅要针对公民实现国家基本公共服务均等化，而且要针对市场主体实现国家基本政务服务均等化。政府创造更好环境，保障人民更好创造财富。健全的宏观调控环境是确保市场不扭曲的必要条件。在此前提下，健全宏观调控制度体系、完善经济社会发展规划制度、完善预算制度、建设中央银行制度就非常重要。

同时，政府不是单纯代表国家管理社会，而是根据党和国家部署推动经济发展、管理社会事务、服务人民群众。不仅要满足工业社会前期、中期人民一般的公共需求，还要通过经济发展满足工业社会后期人民对美好生活需要的公共需求。不仅要满足化解人民内部矛盾的公共需求，而且要满足统筹城乡改善民生的公共需求。应正确处理“三对关系：服务与管理之间的关系，民主与民生之间的关系，基层与高层之间的关系。就服务与管理之间关系而言，要寓管理于服务之中。就民主与民生关系而言，既要坚持和发展人民当家作主的制度体系，发展社会主义民主政治；又要坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要；还要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，促进政府与社会协同共治。就基层与高层之间关系而言，要努力将矛盾化解在基层，努力将民生保障在高层，如加快建设基本养老保险全国统筹制度等。

此外，政府不是运用大数据进行管控，而是运用大数据进行精准治理。数据已成为新时代的生产资料，云端制已成为创造商业价值的平台。建立数字政府，不仅仅是对既有的管理对象提高单向管控的技术含量，更重要的是运用大数据提高精准治理的效能，运用大数据创造公共价值。

以柔性服务的方式推动经济社会发展，以协同共治的方式管理社会事务，以财权与事权相匹配的方式提供公共服务

坚持和完善中国特色社会主义行政体制，需

要破解以下方面的一些矛盾。

从行政权力体制维度来考察，要破解行政权力管理属性与服务属性之间的矛盾。行政权力代表国家管理社会，是国家权力运行的一般规律；我国政府全心全意为人民服务的本质属性，又必然要求一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督。坚持党对政府领导，建设人民满意的服务型政府是切入点。

从政府职责体系维度来考察，要破解社会主义市场经济高质量发展的迫切要求与政府职能转变不彻底不到位之间的矛盾。该矛盾在现实中的集中表现是，一些地方政府干预过多、市场监管不到位、公共服务不平衡不充分等。着力点是使市场在资源配置中发挥决定性作用，在此基础上更好发挥政府作用。

从政府组织结构维度来考察，要破解层级太多、基层过弱与权责日趋下沉之间的矛盾。形成高效率组织体系是切入点。

从政府纵向体制维度考察，要破解条块矛盾。政府间事权与财权划分制度化，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度是切入点。

从行政方式维度考察，要破解提高行政效能的迫切需求与长期以来形成的习惯于行政许可、行政处罚、财政补助等传统行政方式之间的矛盾。新时代对政府创新行政方式提出的要求，基本可划分为三个层次：以柔性服务的方式继续推动经济社会发展，以协同共治方式管理社会事务，以财权与事权相匹配方式提供公共服务。

健全部门协调配合机制，深化行政执法体制改革，同时通过“宽放”“善管”“优服”，打造市场化、法治化、国际化的营商环境

四中全会从完善国家行政体制、优化政府职责体系、优化政府组织结构、健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制等方面，提出了坚持和完善中国特色社会主义行政体制的基本路径。

完善国家行政体制。马克思指出：“行政是国家的组织活动。”国家行政体制是国家治理体系的重要组成部分，是经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等领域交集的“五位一体”建设的共有组织支撑。

2018年3月开启的党和国家机构改革，对国家治理体系进行了历史性重构，由此确立了以推进国家机构职能优化协同高效为着力点，优化行政决策、行政执行、行政组织、行政监督的改革路径；在重大决策之下优化行政决策，在政务管理职能之外优化行政执行，在党和国家监督体系内完善行政监督，在党和国家机构职能体系框架内持续优化行政组织。

从目前完善国家行政体制的关键细节来考察，健全部门协调配合机制和深化行政执法体制改革是两大突破口。

如果缺乏有效的部门协调配合机制，政出多门就会带来政策效应相互抵消。根据公共行政学的基本原理及世界各国行政协调多年探索的经验，政府顶端综合协调属于最强有力的协调，这是健全部门间协调配合机制的根本保障。因此，加快推进全国一体化政务服务平台建设，可以起到“鱼和熊掌兼得”的功效；既可以依托统一平台撬动部门间协调配合机制，又可以健全强有力的政府行政执行系统。

行政执法是政府履行法定职责的重要方式。目前一个重要问题是，在政府纵向体制的第四个层级、第五个层级，即在县一级、市辖区、乡镇街道一级，存在一定的多头、多层重复执法的困境。“上面千把锤，下面一根钉”，是这种困境的生动写照。这就要求深化综合执法体制改革是唯一选择，最大限度减少不必要的行政执法事项。应进一步整

合行政执法队伍，继续探索实行跨领域跨部门综合执法，推动执法重心下移，提高行政执法能力水平。同时，为破解“看得见的管不着，管得着的看不见”难题，必然要求将执法重心下移到乡镇（街道）层级，以同步解决多层执法与多头执法。这种执法重心下移可能采取三种方式：能依法赋予执法权的则“赋权”；暂时不能赋权的，乡镇（街道）要“借权”（“借”上级部门的执法权）；不能“借权”的，“借人”是相对现实的选择。

优化政府职责体系。厘清政府与市场的边界，是中国政府职能转变的中枢环节。经过四十多年努力，我国政府职责体系已经基本实现从适应高度集权的计划经济到适应社会主义市场经济的转变。但与经济高质量发展发展的新要求相比，与人民对美好生活需求的新期待相比，我国政府职能转变还没有完全到位，对微观经济事务干预有时仍过多过细，有效市场在资源配置中的决定作用、有为政府的掌舵作用、有机社会的协同作用还不充分。

优化政府职责体系的当务之急是，以持续改善营商环境，激发各类市场主体活力为牵引，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，深化行政执法体制改革。着力点在于通过“宽放”“善管”“优服”，打造市场化、法治化、国际化的营商环境。

“宽放”的基本要义在于使市场在资源配置中起决定性作用。“宽放”是简政放权的核心，“释放”是简政放权的直接目的。释放市场机制在资源配置中的天然活力，释放社会资本投资的内生动力，释放企业事业法人的自主权，释放行业协会等社会组织的自律潜力。首先，以“两个清理”为切入点，将市场化改革进行到底。清理政府直接配置市场资源的规模，“最大限度减少政府对市场活动的直接干预”，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，激发各类市场主体活力。政府直接配置的土地资源、财政资源及其职能，是“两个清理”的重点。其次，彻底实施《政府投资条例》。政府投资以非经营性项目为主，即投向市场不能有效配置资源的社会公共服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技、社会治理、国家安全等公共领域项目。政府投资资金按项目安排，以直接投资为主。最后，做实具体领域的重要制度。完善产权保护制度，加大对不同所有制产权的平等保护；全面实施负面清单制度，保障各类市场主体依法平等获取人力资源、资金、土地使用权和自然资源等生产要素，持续优化营商环境。

“善管”的基本要义在于以协同共治方式，最大限度统筹公共事务以及全社会一切积极因素，进行“四两拨千斤”式的有效监管。要善于运用统一数据平台，善于运用政府与社会两类资源，善于跨界配置行政机制、市场机制、社群机制三种机制，善于综合运用协商、协调、协作、协同四种工作方式。实现以信用为核心的新型市场监管，是协同共治的经典运用。具体来说，事前采用信用承诺制，即“政府定标准、企业做承诺、过程强监管、失信严惩戒”；事中实现以信用数据为驱动的监督，让信用数据成为监管部门精准施策的“坐标”；事后依法运用黑名单制度，借助统一平台实施联合惩戒。

“优服”的基本要义在于于激发公民、法人自身责任感，保障公民、法人基本权利，提供公平、公正、普惠、可及、廉价的优质服务。完善公共服务体系，不仅包括国家基本公共服务体系，还包括非基本公共服务体系。国家基本公共服务应实行均等化制度安排，而非基本公共服务应实行社会化甚至市场化的制度安排。但非基本公共服务的社会化、市场化制度安排，只是公共服务供给方式的社会化、市场化，不是公共服务责任的社会化、市场化；不是为了提高政府持续供给公共服务的能力，而是为了甩包袱、卸责任。

优化政府组织结构。横向幅度偏窄，纵向层级过多，资源配置上大下小，功能逐级衰弱，是目前我国政府组织结构的一个突出问题。实现政府组织结构科学化（合理性）与法治化（合法性）的统一，是优化我国政府组织结构的主线。科学化要求实现政府组织结构扁平化，即“宽幅度、少层次”；法治化要求推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。

降低行政成本，是实现政府组织结构扁平化第一层考虑。目前，我国省级财政供养人员与辖区人口之比大致为1:25-30；而直辖市由于少了一个管理层级，供养人员与辖区人口之比下降为1:50-60。节约出的行政成本可以用于社会事业和民生改善。因此，有必要继续有序推进省直管县改革。

适应新时代以资源集聚促进经济集约发展的客观需求，是实现组织结构扁平化的第二层考虑。中心城市、城市群、湾区已经成为世界各国经济发展的增长极；我国发展空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载各种发展要素的重要载体。但将省级掌握的行政资源配置权与中心城市掌握的经济资源配置权统筹优化并非易事，因此，优化行政区划设置，提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力，是行政体制改革的重要方面。

实行高效率组织体系，是实现政府组织结构扁平化的第三层考虑。政府层级越低，越要加大政府部门综合设置的力度。部门设置数量“上多下少”的基本格局，决定了乡镇街道必须构建集约高效的基层管理体制，即在乡镇街道这一层级对上级政府各条线进行平台化的综合。

办“跟着走”的教育培训

□ 阮蒙蒙



从实际出发，注重守正创新，是实践证明行之有效的经验方法。党和国家重大决策部署、重要会议活动、重要时间节点，是学习培训的重点，也是学习培训的重要指引，必须结合形势、任务、要求开展教育培训，如此才能在方向上不偏不倚，始终与党中央保持高度一致，始终在思想上

行动上紧跟党的步伐。要把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为主题主线，摆在最突出位置，作为教学中心内容；要在形式上求创新，灵活运用讲授式、研讨式、模拟式、体验式等教学方法，探索多种多样的实训模式；要在手段上求创新，运用信息化手段，坚持线上线下相结合，探索适应信息化发展趋势和受众特点的教育培训有效方式，不断提高党员教育培训现代化水平。

以查缺补漏为要，让教育培训“跟着党员走”。党员教育培训是一项系统工程，既要在总体上把握标准要求，也要在具体方式上灵活运用，关键要注意因人施教。那些不接地气“高大上”，或是不分层次的“大杂烩”，或者千篇一律的“填鸭式”，都是忽视党员具体需求的形式主义，不利于党员干部能力素质的提升。要全面准确把握党员工作部门、分行业、分岗位、分职能、分群体，通过问卷调查、走访座谈、教学反馈等多种方式，广泛听取党员干部的意见和建议，了解培训需求，制订教育培训计划。同时，

结合“不忘初心、牢记使命”主题教育，梳理盘点“问题清单”，精心设计培训内容，合理安排培训时间，采用“党员点菜，党组织接单”的培训方式，做到科学分类分层，因材施教，按需培训。

以提质增效为本，让教育培训“跟着实效走”。教育培训若仅满足于“雨过地皮湿”，那么过后也只会得到一场空；只有系统化、常态化、制度化的持续推进，才能始终铸牢共产党员的“党性之魂”。让制度发力是确保党员教育培训取得实效的重要手段，也是教育培训实现长期化、常态化的根本之策。要建立健全干部教育培训考核评估制度，加强培训后跟踪调查与分析，精准评估参训学员满意度、学习获得度、知识运用度以及培训创造的社会效益，依据评估分析结果，完善学员管理、课程选送、考核机制，形成递进上升的良性循环。要将党员教育培训工作作为党委（党组）书记抓基层党建述职评议考核的重要内容；将党员教育培训考核结果，作为党组织和党员评先评优的重要依据，真正培出能力、训出实效。

规范垂直管理体制和地方分级管理体制。规范垂直管理体制，以强化集中统一领导、做实宏观调控、提高执法监管权威为原则。规范地方分级管理，以上级侧重抽象行政行为、下级侧重具体行政行为为原则。权责一致，是上述两个规范的基本原则。

建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。这是久攻不下难度系数最大的战略任务，又是调动两个积极性的战略安排。2012年以来，地方财政收入占全国财政收入的比重维持在53%，地方财政支出占全国财政支出的比重维持在85%，一些地方政府履行相应的支出责任还有困难。权责清晰，就是要合理划分各领域中央和地方各级事权和支出责任，“谁家的孩子谁家抱”，事权归谁，支出责任就归谁。财力协调，就是要形成与承担责任相适应的财政体制，为各级政府履行事权和支出责任提供财力保障。区域均衡，就是由中央提供区域间国家基本公共服务均等化财力保障。

【作者系中央党校(国家行政学院)公共管理教研部副主任，教授，博士生导师】

如果眼睛只盯在满意度的百分率上，过于追求漂亮的满意度数据，而忽视群众的真实需求、真实感受，则只能是掩耳盗铃、自欺欺人，不仅不能赢得群众的真满意，反而可能产生新的问题。

岁末年终，工作进入收尾期，也进入了考核期，很多地方把群众满意度作为衡量干部工作成效的重要指标。

把群众满意度作为衡量工作实绩的重要指标，有利于引导党员干部牢固树立群众工作导向，扎扎实实地为群众办实事、解难题。但现实中，一些地方和部门过于追求漂亮的满意度“数据”，而采取了一些短视行为、个别对策，不仅不能赢得群众的真满意，反而极易“按下葫芦浮起瓢”，因急于解决问题而产生新的问题。

如有的教育行政部门，要求学校、班级、家长、学生层层签订满意度责任状，对回答“不满意”的家长，班主任停课做工作，直至回答“满意”；在农村地区，有的村干部在提供村民的调查电话时，把有意见村民的电话改为自己或亲属的电话，以防满意度抽查时出现问题；在扶贫领域，个别地方或明示或暗示，如果贫困户回答“不满意”，就取消贫困户享受的扶贫政策；有的单位和干部，因为盲目追求“满意度”，对反映的问题不管诉求合理与否，都想万方法解决，就图个能被“点赞”。

开展满意度调查，目的是发现各级工作中存在的问题，督促各级干部眼睛群众导向，全心全意为人民服务。如果眼睛只盯在满意度的百分率上，只追求漂亮的“数据”而忽视群众的真实需求、真实感受，那只能是掩耳盗铃、自欺欺人。提高工作的群众满意度，关键在于把功夫下在平时，以实实在在的工作取信于民，以扎扎实实的成效赢得群众的真满意。

提高工作的群众满意度，首先要提高干部自身的素质和能力。工作作风不实，能力不够，面对一些棘手难题，或解决无术，或敷衍拖延，如此作为，怎能赢得群众真满意？要坚持抓源头培养，突出抓跟踪培养，持续抓全程培养，把功夫下在平时，努力打造素质、能力“双过硬”的干部队伍；要善于发挥组织优势，为党员干部创造更多的与群众沟通交流的机会；要建立以服务为中心的工作导向机制，强化干部的公仆意识；要建立常态化的信息反馈和考核机制，使“群众高兴不高兴，满意不满意、答应不答应”真正成为日常工作的指挥棒，而不是年底总结上的一串串数字。

要完善干部考核机制。群众满意度可以作为工作考核的重要指标，但绝不能片面化、绝对化，否则不仅不能激励干部干事创业，反而可能助长急功近利、形式主义、表面文章等问题。今年，中央印发《党政领导干部考核工作条例》强调，要树立鲜明导向，重担当、改革创新、干事创业的鲜明导向。因此，提高干部工作的群众满意度，必须健全考核机制，要按照“德、能、勤、绩、廉”要求，将“德、廉”设定为干部考核的首要标准，不合格者，一票否决；将“绩”按工作实际，区分出不同的档次和等级，作为考核的核心标准；可聘请第三方专业机构对干部能力进行测评，符合要求者方能晋升；将“勤”作为考核的辅助，对懒政政者按规定进行处理；要把能否做出让群众满意的实绩作为考核重要依据，适当引入社会公众参与考评中来，以科学的考核机制激励干部干事创业，以扎实的工作成效赢得群众的真满意。

要加强与群众的沟通协调。现实中不乏这样的情况，干部辛辛苦苦帮助群众把工作做了，到头来却得不到群众的理解；明明是为群众办好事办实事，人力、财力、物力都投入了，结果不仅没得到群众的支持和认可，反而招来埋怨、骂声或非议。造成这种结果的一个重要原因，在于缺乏与群众的常态化沟通，没有及时把政策和与群众向群众讲明白、说清楚，获得群众的理解、支持。对此，干部要强化主动与群众沟通的意识，勇于推卸到干部与群众之间的“隔道墙”，与群众保持“零距离”。做群众工作不能光讲大道理，还要善于运用群众的语言，能够随手举出有效的实例，“走进了门，谈得上话，交得上心”，加深干群之间的感情。同时，干部要经常深入到群众中去，与群众打交道、交朋友，虚心请教，加强与群众面对面沟通的能力，善于宣传好、教育好、发动好群众，把好事办好、实事办实，主动发挥群众认可的优秀干部的正向引导作用，深入挖掘干部的动人故事和感人细节，用真情赢得群众的真满意。

开展群众满意度调查，是督促党员干部为民谋利、为民尽责的手段，而不是目的。只有坚持“以造福人民为最大政绩”的信念，时刻把群众冷暖放在心上，一步一个脚印踏踏实实，才能真正赢得群众的认可和满意。

满意度调查，别太追求『漂亮数字』

□ 王同林