我国政府职能转变路径选择

□韩先聪

如何建立适应中国特色社会主义市场经济的职能体系，打造职能清晰、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，真正使市场在资源配置中起决定性作用，是全面深化改革的重要任务。这既是行政体制改革的应有之义，也是经济政府体制改革的重要内容。

2013年出台的国务院政府机构改革和职能转变方案，涉及政府职能转变的四个方面——转移、下放、整合、加强。这也是改革开放以来七次政府机构改革中，第一次涉及政府职能转变之根本。政府流程再造服务服从于政府职能转变的需要，目的是促进政府全面正确履行职责，结合这一目标定位，笔者认为以政府流程再造促进我国政府职能转变应当遵循以下路径。

政府理念再造——培育现代行政理念。传统官僚制度滋生的“官本位”“权力至上”等观念，对我国行政体制影响较大，也是当前政府职能转变的重要羁绊，必须以理念为先导，将培育现代行政理念摆在政府流程再造的优先位置。这其中涉及一系列理念的重塑和培育，其中三点尤为迫切：一是从管制到服务的理念转变。现代行政提倡公民导向，要求政府官员及其他公共部门的服务人员由“官僚”转变为“公仆”，政府机关由传统的“行政”向“治理”转变。因此，必须摒弃传统“全能政府”下的家长式管制，代之以社会公众为对象、以多元参与为形式、以合作协调为基础、以满足公共需求为导向的服务理念。二是从人治到法治的理念转变。市场经济是法治经济，应当秉持法律至上、依法行政，有权必有责、用权受监督，给权力打造一个透明的笼子，把权力行使过程置于阳光之下，从根本上杜绝权力滥用、权力寻租、权力腐败等异化现象。三是从行政垄断到市场导向的理念转变。“政府的作用是补充市场，而不是代替市场，换言之，政府应致力于促进市场的发展。……政府在经济发展中，不应作为增长的直接提供者，而应作为合作者、催化剂和促进者。”当务之急，政府应从直接的微观管理转向间接的宏观调控，把该放的权力放到位，激发各类市场主体的发展活力和创造力。

组织流程再造——优化整合政府职能。政府流程再造力求实现组织结构从“金字塔”结构到“扁平化”组织的转变。主要涉及三个方面：一是职权的清晰厘定。一方面，加快推行权力清单制度，严格界定政府的权力边界，按照大幅度减少政府对微观事务管理的要求，重点在职权取消、下放、冻结上下功夫，取消没有法定依据的行政权力事项，冻结虽有法定依据但明显不符合、不适应经济社会发展要求的行政权力事项。凡在法律范围内市场机制可以有效调节、社会组织可以自律解决、公民法人可以自主决定的事项，政府应不再管理，真正做到对政府及其部门“法无授权不可为”。另一方面，探索推进负面清单制度，以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域和业务等，进一步厘清市场准入的边界，对清单以外的，允许各类主体依法平等进入，真正做到对市场主体“法无禁止即可为”。二是职能的优化整合。突破部门职能分工的界限，对部门交叉和管理分散的行政权力事项，逐项说明涉及部门、交叉分散情况及原因，提出归并整合意见；对政府及其部门所属事业单位承担的行政权力事项，提出调整规范意见；对需要国家层面调整的行政权力事项，提出调整建议，坚决破除“部门本为主义”下职能交叉、政出多门、推诿扯皮等现象。三是权力的规范运行。按照规范行政权力运行和便民高效的要求，绘制权力运行流程图。推进决策权和执行权相分离，实现权力由集中到分散，公共政策的制定、执行和监督要畅通民主参与渠道，使决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，提高权力运行的公信力和科学化水平。

服务流程再造——完善公共服务平台。公共服务平台是以提供公共服务和配置公共产品为目的，以“窗口办公”为特色的政府组织，也是服务流程再造的重要载体，在各地实践中主要以行政服务中心为代表。据统计，目前全国已有约270个地级以上城市自发建设了行政服务中心，这些中心的功能在于把审批职能向审批处室集中、审批处室向中心窗口集中，优化流程、提高工作效率。但实践中仍存在着行政审批流程不合理、配套改革措施不完善等问题。下一步要以再造行政审批流程为切入点，进一步深化行政审批制度改革，带动政府各领域的流程再造工作。一是坚持流程导向，合法、合理、高效、透明地再造各项行政审批流程，确保一个审批事项就有一个最优的审批流程，做到审批事项设定依法依规、审批主体明确、审批权限与审批责任清晰、审批环节与时限清楚、审批监督与审批信息公开机制健全等，更好地为社会公众提供公共产品和服务。二是整合现有电子政务网络资源，建设行政权力“一库四平台”，即行政权力项目库，行政权力网上运行平台、政务公开服务平台、法制监督平台、电子监察平台，政府相关部门都要与平台建立接口，依托平台固化行政权力行使程序，并结合上网运行、廉政风险防控的需要优化内部流程，打造集权力运行、民意征集、效能监察为一体的行政权力信息平台，实现服务流程的全面推进，进一步提升政府治理效能。

责任流程再造——健全绩效评估制度。完善的绩效评估制度是评价政府流程再造的重要标准和机制保障。长期以来，我们对政府部门职能转变主要是提方向性、原则性要求，对政府部门职能转变落实及具体履职情况缺乏有效的监督和管理。对政府责任流程再造，有利于推进政府职能转变，有利于明确和强化责任，有利于推进行政问责和绩效评估，符合机构编制管理科学化、规范化、法制化的基本方向。从政府绩效评估体系的要求来看，重点是落实以下几点：一是信息公开制度。编制和公开权力清单和负面清单的流程表和路线图，明确行政权力的项目名称、项目编码、实施主体、承办机构、实施依据、实施对象、办理时限以及廉政风险点、购买服务、收费（征收）依据和标准等，确保权力行使公开透明，强化政府与公众的信息沟通，满足公众参与评估的渠道需求。二是责任承诺制度。真正把权力细化为责任，规范和明确履行责任的内容、主体、程序和方式，公开向社会承诺，主动接受社会监督，做到可执行、可考核、可问责。三是动态反馈制度。制定完善的动态反馈制度，将行政权力纳入网上运行，明确办理时限，及时反馈办理结果，确保在最短的时间里、用最快的速度回应公众的质询或疑问，以政府绩效评估的持续改进，促进组织流程和服务流程的不断完善。四是责任追究制度。健全违法行政责任追究制度，按照权责一致、有权必有责的要求，开展权力行使情况检查和评估，将评估结果作为考核奖惩的重要依据，对权力行使中的越位、缺位、错位行为，按有关规定分别作出责令书面检查、通报批评、行政效能告诫及问责处理，同时将责任处理结果向社会公示，提升绩效评估的公信力。

（作者系安徽省政协副主席）

准确把握人才意识的多维向度

□徐月高

习近平总书记在全国组织工作会议上指出，要树立强烈的人才意识，寻觅人才求贤若渴，发现人才如获至宝，举荐人才不拘一格，使用人才各尽其能。总书记的这一重要论述深刻阐述了树立人才意识的极端重要性，反映了我党对人才问题的认识达到了新的高度。做好新形势下的人才工作，须把人才意识作为执政意识来树立。为此，结合学习领会党的十八届三中全会对人才工作的新部署，笔者认为，不妨从以下几个维度加深对人才意识是执政意识的理解。

人才意识是时代意识

问题是表现时代的最实际的呼声。不同的时代，有不同的问题。习近平同志指出：“只有立足于时代去解决特定的时代问题，才能推动这个时代的进步。”继农业文明、工业文明之后，人类进入了知识文明，传统的土地意识、资本意识逐渐式微，而现代的人才意识正在觉醒，人才问题的时代性更加鲜明，人才资源作为经济社会发展第一资源的特征和作用更加明显。人才问题已经成为时代的“显学”，作为时代意识的重要组成部分，人才意识折射着鲜明的时代精神和时代特征。环顾今日全球，综合国力的竞争更加尖锐，围绕人才的争夺更加激烈，人才已经成为这场没有硝烟战争的核心。谁能培养和吸引更多优秀人才，谁就能在竞争中占据优势。习近平同志在欧美同学会成立100周年庆祝大会上讲话强调，我们也比历史上任何时期都更加渴求人才，创新正当其时、圆梦适得其势。因此，我们须站在时代高度，瞄准时代前沿，牢固树立强烈的人才意识，勇于破除不合时宜的陈腐观念和落后思想，学习和借鉴国际先进人才理念，全力构筑具有国际话语权的人才理论优势。

人才意识是创新意识

创新是人类发展的基石，是文明前进的动力。知识经济形态下，竞争的核心就是创新。人才与创新有着天然的联系，无论是科技的创新，管理的创新，学术创新，还是观念创新，制度创新，无一例外地皆可还原为人才的创新。人才是创新的主体，没有创新意识，人才意识就没有源起。在一定意义上，创新是人才的代名词，重视创新就是重视人才，保护创新就是保护人才，激励创新就是激励人才。党的十八大提出，要实施创新驱动战略，这是着眼提高综合国力和国家竞争力作出的重大决策。当前我国与发达国家的差距，很大程度上表现为创新能力上的差距。为此，我们要加快培育创新文化，纠正“官本位”，实现“能本位”，“鼓励创新、宽容失败”；应突出重点，深化分配改革，保护知识产权，加大资金投入，完善激励创新的制度安排；应把创新意识培养贯穿国民教育全过程，纳入素质教育的优先领域，大力培养创新型人才，大幅度提高人才的创新能力。

人才意识是战略意识

党和国家历来重视人才问题，并将其置于战略位置，制定人才强国战略和科教兴国战略，实施人才发展中长期规划。这充分说明，开发和利用人才资源绝非权宜之计和应急之法，而是长远之计和根本之策。由于受错误政绩观的干扰，一些地方的发展“见物不见人”“认钱不认人”，重视招商引资、轻视招才引智，重视自然资源开发、轻视人才资源开发，导致经济社会发展畸形变态。这种错误观念和短视行为，应引起高度重视并切实加以纠正。抓住人才，就会抓住战略主动，否则就会陷入战略被动。我们须站在战略的高度，着眼全局，进一步确立人才优先发展的战略布局，坚持人才资源优先开发、人才结构优先调整、人才投资优先保证、人才制度优先创新，坚决避免在人才问题上“讲时是战略地位、做时是略占地位”的尴尬。面向未来，强化规划引领作用，健全完善人才规划体系，着眼国家战略需要，加快实施重大人才专项工程，始终为创新型国家建设赢得战略主动。

人才意识是发展意识

人才问题，说到底是一个发展的问题。不同国家和地区经济社会发展的差距，在一定程度上是人才发展的差距。人才发展的现实状况往往与人才意识的强弱密切相关。联合国有关调查表明，在占有知识上的差距和在人才比率上的差距，最终将导致国与国之间竞争力的差距。抓发展，重在抓人才；抓人才，理应服务于发展。革新传统发展观，树立科学发展观，实现可持续发展，须树立发展依靠人才、发展倚重人才的观念。当前，我国已进入创新驱动的重要时期，要破解经济社会发展中的深层次难题，实现结构调整和升级转型，就应加紧落实科学发展观，树立强烈的人才意识。坚持人才资源是第一资源的理念，切实把资源开发的重心转移到人才资源上来，因为“物质资源必然越用越少，而人才资源却会越用越多”。着眼经济结构调整，不断优化人才配置机制，完善人才布局和结构，提高人才队伍素质和能力，形成“人人皆可成才、人人尽展其才”的生动局面。

人才意识是政治意识

为政之要，首在得人。政以才治，业以才兴，国以才强。人才，自古为国之重器。“致天下之治者在人才”，正是对古今中外治国理政历史经验的深刻总结。因此，对人才问题应从政治文明的高度来认识，因为它体现一个国家政治文明的水平。面对错综复杂的国际形势和国内改革发展的繁重任务，我党审时度势提出了党管人才的原则，充分体现了我党在政治上的远见卓识和深谋远虑。这是人才工作沿着正确方向前进的根本保证。我们须着眼最大限度调动各类人才积极性，健全党管人才领导体制和工作格局，完善党管人才工作运行机制，创新党管人才方式方法，深化党管人才保障措施。坚持以人才为本，多为人才着想、多解人才之难、多办人才之需，加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，努力把各类优秀人才团结在党的周围，凝聚到党领导的伟大事业中来，从而巩固和加强党的执政基础。

人才意识是机遇意识

邓小平指出，人才难得，机遇难得。这“两个难得”的思想深刻表明，抓人才和抓机遇，既相互贯通，又相互渗透，仿佛是一枚硬币的正反两面。在全球经济危机复苏艰难、新科技革命和新产业革命正在孕育、人才争夺更加尖锐的背景下，互联网加速普及，大数据、云计算不期而至，谁抓住了人才这个关键，谁就抓住了机遇。党的十八大指出，综观国际国内大势，我国仍处于可以大有可为的重要战略机遇期，但其内涵和条件正在发生深刻的变化。这个深刻变化的一个重要特征，就是抓人才与抓机遇的关系更加紧密。在我国进入全面建成小康社会决定性阶段，我们面临的机遇在叠加，但最重要的机遇之一是抓好人才的机遇。我们应牢固树立“抓好人才是本职、不抓人才是失职、抓不好人才不称职”的理念，在抓机遇中谋发展谋改革，围绕培养吸引和用好人才这个关键，努力造就规模宏大、素质优良的人才队伍，为改革发展创造“人才红利”。

环顾全球，人才意识应该成为我们这个时代的主流意识。有没有人才意识和人才意识的强弱，是衡量领导干部成熟程度的重要标志之一。在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的征程中，我们必须深入贯彻十八届三中全会精神，建立集聚人才体制机制，切实把树立强烈的人才意识贯彻于经济社会发展的全过程，渗透到现代化建设的各方面，广开进贤之路，广纳天下英才，充分发挥人才的决定性作用，尽快推动我国由人才大国迈向人才强国。

（作者系中国人事报刊社总编辑）

提高领导干部辩证思维能力

□王昌荣

习近平总书记在主持中央政治局第十一次集体学习时强调，推动全党学习和掌握历史唯物主义基本原理和方法论，各级领导干部“要努力把马克思主义哲学作为自己的看家本领”。在新的历史时期，党中央向全党发出学习马克思主义哲学的总动员，具有重大现实意义和深远历史意义。学习马克思主义世界观、方法论，一个重要方面就是要掌握辩证思维方法。领导干部只有掌握辩证思维方法，提高辩证思维能力，才能更好地认识规律，更加科学地解决问题，更加有效地推进工作。

当前领导干部在辩证思维能力上存在的不足

当前，从总体上看，我国各级领导干部的辩证思维能力是适应的，但从更高的标准和要求来看，笔者认为还存在以下几方面的突出问题。

一是谋划工作以偏概全，缺乏“五位一体”的辩证思维。党的十八大提出了经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”的总体布局。把握“五位一体”总布局，必须深刻认识“五位一体”是一个有机、联系的整体，不可偏颇。但是在现实中，有的领导干部在谋划工作时，对五大建设的丰富内涵及辩证关系把握不准，凭个人好恶和经验习惯抓谋划、作决策，专注一点不及其余。有的领导干部只研究工作动力机制，不考虑利益平衡机制，以至于“狼烟四起”，后人难以收拾。也有的领导干部眼睛专注于“平衡术”，不敢求创新，不敢去突破，以至于“占位多年，山河依旧”。归根到底，都是没有认识到不同方面的工作是相互联系、相互渗透的，把“五位一体”的全局割裂开来了。

二是推进落实顾此失彼，缺乏点面结合的辩证思维。决策正确了，关键在于落实。抓工作落实，是由认识世界到改造世界的过程，无疑需要克服主观的诸多障碍，需要点面结合的辩证思维。在实际工作中，有的领导干部虽然也知道抓工作应该抓全面，可自觉不自觉就变成了只抓特色、只抓强项，搞“单打一”“一招鲜”，热衷于抓盘景、出显绩，对打基础、谋长远的事不闻不问。反过来，也有的领导干部在抓工作时零敲碎打，东一榔头西一棒槌，成天忙得不亦乐乎，但就是不出活。有的推进工作不讲成本、不计后果，追求大干快上，一鸣惊人，看上去“成绩”很大，实际上后患无穷。这里面，既有过于看重“点”上突破的问题，又有过于看重“面”上铺开的问题，缺乏“点”与“面”的结合，这就是缺少了辩证的考量。

三是面对困难简单对待，缺乏综合统筹的辩证思维。唯物辩证法告诉我们：矛盾无处不在，矛盾无时不有。今天的中国，正处在社会转型期、利益调整期、矛盾凸显期，情况千变万化，形势纷繁复杂。可以说，任何地方、任何层级的领导干部每天都会遇到大大小小的困难和问题。现实中，有的领导干部由于对矛盾成因、对立双方的特点及变化趋势缺乏辩证分析研判，因而见事不早、处事不当，结果是留下隐患。有的领导干部对困难问题认识不足、简单对待，总想用统一代替对立，结果是错过了解决矛盾的最佳时机，最后反而导致矛盾激化。有的领导干部习惯于用对立的思维和办法去解决问题，就对立论对立，结果使本来可以调和的矛盾不可调和，反而日益激化，造成难以收拾的局面。

从目前领导干部辩证思维能力不足的现状来分析，影响领导干部提高辩证思维能力的主要原因是“三个不够”：一是培训不够重视。深化改革开放、发展社会主义市场经济，领导干部不懂的问题很多，学习新知识是有必要的。但现实中，不少地方在“缺什么补什么”的思路指导下，对知识普及重视了，但对世界观、方法论的掌握却忽视了，导致在干部教育培训中不同程度地存在“重术轻道”“重末轻本”的倾向。二是个人不够努力。一个领导干部对自身能力的需求，与所处大环境有关，也与个人成长经历有关。三是考核不够科学。干部考核是指挥棒。领导干部对提升辩证思维能力的忽视，也与干部考核评价工作不科学有关。目前，还没有形成一套有效的干部考核评价体系能够真正考准考实干部，特别是对干部的辩证思维能力的考察没有具体的标准。

提高领导干部辩证思维能力的对策建议

习近平总书记指出：“辩证思维能力，就是承认矛盾、分析矛盾、解决矛盾，善于抓住关键、找准重点、洞察事物发展规律的能力。”这指明了辩证思维能力的科学内涵和基本要求。我们应认真学习习近平总书记系列重要讲话精神，深刻领会蕴含在其中的辩证思维方法，不断提高辩证思维能力，使我们的事业永远立于不败之地。为此，应从以下三方面努力。

把辩证思维贯彻到国家治理各个环节各个方面。恩格斯有句名言：“蔑视辩证法是不能不受惩罚的。”陈云曾说：“如果对辩证唯物主义一窍不通，就总是要犯错误。”从这个意义上说，改革时代的“本领恐慌”，首先就是“哲学的贫困”。一个国家要屹立于世界民族之林，理应重视培养全民族的辩证思维。当前，我国国内社会思想多元、多样、多变特征更加明显，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强。在主流思想舆论进一步巩固的同时，各种非马克思主义的思想观念有所滋长。在这样的大背景下，应该重视全民族全社会辩证思维的养成，从巩固马克思主义在我们国家指导地位的高度，大力推进马克思主义大众化，把辩证思维贯穿国家治理理念创新、工作方式方法创新和体制机制创新等各个环节各个方面。

把辩证思维贯彻到干部选拔任用全过程。建设一支高素质的干部队伍，关系到党的事业和国家的未来。要把培养辩证思维能力贯穿干部选拔任用全过程，通过多种途径和方式，不断提高干部队伍的辩证思维能力。一是识人环节。识人是用人的基础，识人难，但也有规律可循。用唯物辩证法考察干部，看干部的多岗位业绩，看干部的一贯表现，看干部的群众口碑，看干部的道德品行。二是培训环节。切实加强对干部的理论培训，广泛开展马克思主义哲学的学习、研究和宣传教育。在这方面，党校负有义不容辞的责任，党校教学应始终把握好“传道、授业、解惑”的关系，更加突出理论教学的分量，安排好马克思主义中国化最新理论成果的学习，重点帮助学员提高运用马克思主义立场观点方法分析解决问题的水平。当前，重点要抓好习近平总书记系列重要讲话精神的学习，通过培训，重点提升领导干部的辩证思维能力。三是考核环节。改进干部考核方法手段，既考工作指标完成情况又考基础性工作做得扎实不扎实，既考日常工作情况又考重大复杂工作情况，既考一时一地工作情况又考长期多岗位工作情况，用考核指挥棒引导干部提高辩证思维能力。

在领导干部个人学习实践上，注意正确处理好四个关系。辩证思维能力既反映了领导干部的理论素养，也反映了领导干部的人格魅力。也可以说是德才在思维方法、工作方法上的具体表现。为此，提高辩证思维能力，既要在德的方面下功夫，也要在才的方面努力。具体应正确处理好四个关系：一是敢于担当与善于担当的关系。担当是党员干部必备的基本素质。这就要求领导干部有对全局和局部的辩证考虑，善于发现问题，分析矛盾，解决问题。只有把敢于担当与善于担当结合起来，做到既坚持原则、较真碰硬，又能克难攻坚、善作善成。二是高调做事与低调做人的关系。高调做事，要求坚决破除“无过即为功”“一团和气”的习气，雷厉风行，敢做善为。低调做人，就是踏踏实实、埋头苦干，摒弃个人主义、享乐主义。对领导干部来说，低调做人与高调做事二者缺一不可。如果不知道如何做人，即使再有才华，也可能迷失方向、走错道路。如果不知道如何做事，那就是在其位不谋其政。三是政令畅通与联系实际的关系。没有规矩，不成方圆。确保政令畅通是巩固党执政地位的关键问题。要严格执行党的纪律和规定，坚决同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，确保中央政令畅通。同时，因地制宜，求真务实，不唯书唯上，既要保证上级党委政府政令畅通，又能立足实际创造性开展工作。四是实绩与潜绩的关系。显绩与潜绩都是政绩，两者是对立统一、相辅相成的。“潜”是“显”的基础，“显”是“潜”的结果。但在实际工作中，一方面，重视做抓基础利长远的事，应有功成不必在我的定力；另一方面，善作善成，干一件，成一件，积小胜为大胜，不断创造出新的业绩取信于民。

我党90多年的奋斗历史，共和国60多年的风雨历程，改革开放30多年的发展奇迹，诠释了“照辩证法办事”的历史伟力。“磨刀不误砍柴工”，改革任务越是繁重，越需要我们用好辩证思维这个法宝。毫无疑问，随着领导干部辩证思维能力的不断提高，各级党组织贯彻落实党的理论路线方针政策的能力必将越来越强，党的领导水平和执政能力也必将越来越高，实现中华民族伟大复兴的中国梦必将早日实现。

（作者系中共浙江省委党校常务副校长）