

N

西部开发

政府管理研究

主 编 赖邦凡
副主编 罗德刚
陈建林
陈建先

KAIFA YU ZHENG FU GUAN LI YAN JIU

国家行政学院出版社

西部开发与政府 管理研究

主 编 赖邦凡
副主编 罗德刚 陈建林
陈建先

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部开发与政府管理研究 / 赖邦凡主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2002

ISBN 7-80140-250-2

I. 西... II. 赖... III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 080724 号

书 名	西部开发与政府管理研究
作 者	赖邦凡主编
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
经 销	新华书店
印 刷	北京地矿印刷厂
版 次	2002 年 11 月北京第 1 版
印 次	2002 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本	850 毫米×1168 毫米 32 开
印 张	9.375
字 数	221 千字
书 号	ISBN 7-80140-250-2/D·115
定 价	24.00 元

序

由重庆市行政管理学会赖邦凡、罗德刚、陈建林、陈建先等同志编著的《西部开发与政府管理研究》一书。是新世纪行政学理论研究与实际相结合的新成果,我读后由衷地感到喜悦。

首先,《西部开发与政府管理研究》是集体智慧的结晶。为了提高行政科学研究水平,2001年中国行政管理学会首次在全国范围内招标科研课题。重庆市行政管理学会积极组织会员参加课题投标,经中国行政管理学会评审委员会评审和会长办公会议审批,有10个项目获准立项。其中,资助项目2项,自筹项目8项,分别占全国的 $1/14$ 和 $8/55$,名列全国省级学会第一。课题结题有1项被评为“优秀”,占全国的 $1/5$ 。在此期间,重庆市行政管理学会进行了大量的组织、领导工作。所以,这本书可以说是集体智慧的结晶。

其次,《西部开发与政府管理研究》是一个颇具现实意义的研究课题。国家西部大开发战略转移与实施,给西部经济、社会发展创造了新的机遇。能否把握这个机遇,实现发展目标,虽然影响因素众多,但关键是政府。世界银行在题为《变革中的政府》的1997年世界发展报告中的核心议题认为:变革中的世界需要一个有效的政府管理。因此,面对西部大开发,研究西部地方政府管理规律,探索科学理论体系和建立适宜的政府管理模式,是推动西部大

开发战略的迫切需要,也是《西部开发与政府管理研究》的宗旨。

再次,《西部开发与政府管理研究》体现了理论与实践的紧密结合的特点。该书研究坚持理论创新与实践经验相结合,规范研究与实证研究相结合,国内外成功有效实践与西部地区自身的历史和现实相结合,规律性探索与个案研究相结合,探索适合西部地方政府管理的模式。并且,涉及内容广泛,研究具体深入,有政府机构与体制改革、政府管理经济、政府人力资源政策、政府在社区建设中的行为模式、政府形象管理、电子政务创新、行政决策心理等等。

以上几点可以说是该书的特点。当然,政府管理的问题是一个复杂的世界性课题,也是一个长期性的课题,有许多问题仍有待于进一步研究。我也由衷地希望和期待全国行政学界和行政管理学会把政府管理作为研究的重点,积极探索,不断取得新的成就,促进政府管理和服务水平的提高。

最后,对赖邦凡等同志的辛勤劳动表示感谢,希望再接再厉,不断取得新的成果。

中国行政管理学会会长

郭济

2002年9月

目 录

序	郭济
县级政府机构改革及运行机制优化	(1)
西部地方政府的人力资源政策研究	(29)
西部地方政府发展高新技术产业的抉择	(56)
西部少数民族社区建设中的政府行为模式研究	(85)
电子政府与地方政府管理创新.....	(110)
西部开发与行政管理.....	(136)
我国政府形象管理研究.....	(159)
论行政决策的心理机制.....	(190)
西部城市行政体制个案研究.....	(220)
加入 WTO 对重庆政府行政管理的影响及对策	(263)

县级政府机构改革及运行机制优化

〔内容提要〕 2001年启动的新一轮县级政府机构改革,在转变政府职能,理顺职责关系,精减机构人员,优化人员结构,完善管理机制,提高工作效率等方面取得了较好的成效。但我国县级政府管理运行机制,是在传统行政和计划经济体制条件下形成的,一些深层次的问题虽经多次改革仍未能得到根本解决。目前县级政府还存在着陈旧的管理理念、不到位的政府职能和落后的管理体制等问题,与发展社会主义市场经济不相适应,严重制约着县级政府管理系统整体功能的发挥。优化县级行政运行机制,是深化机构改革,有效发挥县级政府管理系统整体功能的关键。优化县级行政运行机制的主要内容包括:一是健全县级行政系统结构。可以说,在重塑行政理念、转变政府职能、改革政府机构、再建管理制度和创新管理方式的基础上,并将这些要素建立起合理结构,是优化县级行政运行机制的根本。二是完善县级行政运行过程。即健全和完善行政决策、行政执行和行政监控等三大机制,从动态上确保县级行政廉洁高效、运行协调、行为规范。三是构建县级行政开放系统。也就是从健全政务公开机制、完善选人用人机制、构建公共管理机制等方面入手,不断增强县级行政系统的生机与活力。

县级政府处于省级政府与乡级政府之间,直接面对着农村、农民和农业,起着承上启下、联结城乡的关键作用。当前,我国农村正在不断向社会主义市场经济的纵深发展,农业结构和农民生产方式正在加快向与市场机制相适应的方向进行着调整和转变;县级城市的经济体制改革也已经进入企业改制和社区建设的“攻坚”阶段。所有这些,都迫切需要县级政府发挥出应有的功能,以促进农村经济大改革、大发展的现代化格局的形成。由于我国县级政府的管理体制和运行方式是在传统行政和计划经济体制条件下形成的,并且所处的行政环境发生了重大变化,因此一些深层次的问题和矛盾需要通过不断深化改革,才能从根本上得到解决。可以说,县级政府行政改革的成效,直接关系到我国廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体系的建立,关系到县域乃至全国经济、社会的全面发展。县级政府经过 2001 年启动的新一轮县乡机构改革后取得了哪些成效,目前还存在哪些突出的矛盾和问题,应当采取什么步骤和措施来推动改革的进一步深化,围绕上述问题,本调研报告将主要根据调研重庆市的有关情况,结合我们的理性思考,提出一些分析思路和基本对策,供有关方面参考。

一、县级政府机构改革的主要成效

2001 年启动的新一轮县级行政机构改革,由于始终坚持以“三个代表”的重要思想为指导,紧紧围绕着适应社会主义市场经济发展的需要而进行,加之各级党和政府高度重视,按照中央的统一部署,精心组织,认真调研,周密安排,并注重一切从实际出发,群策群力,因此取得了一定成效。本项研究在作了大量的调查和认真的分析后,认为新一轮县级行政机构改革,主要在转变政府职

能,理顺职责关系,精减机构人员,优化人员结构,完善管理机制,提高工作效率等方面取得了明显成效。

1. 政府职能大有转变

这次县乡机构改革,各县乡从各自的行政地位和功能特点出发,按照社会主义市场经济的要求和加入 WTO 的需要,加大了转变政府职能的力度。

一是紧紧抓住政企分开这个关键,推进政府职能转变。如重庆市在这次改革后,区县(市)政府均不再保留工业局、轻工局、物资局、建工建材局、机械电子工业局等专业经济管理部门,其行政和行业管理职能划入综合经济管理部门和其他有关部门,改革实行一步到位,不搞过渡,不留尾巴;电力公司、物资公司、对外经济贸易公司等各种行政性公司改为经济实体;区县(市)有 230 多个行政机构转为企业或事业单位,并按照建立现代企业制度的要求,进一步深化企业改革,变政府与企业之间的隶属关系为资产纽带关系,区县(市)政府与乡(镇)政府取消和下放企业的职能达 850 余项;各区县(市)还切实解除了政府部门与所办经济实体和所管直属企业的行政关系,共有 480 多个经济实体和企业与政府主管部门在人财物等方面实行了脱钩;一些区县(市)还积极探索国有资产管理的有效形式,成立了国有资产经营公司,专门负责管理国有资产的运营。

二是大力实行政事政社分开,推进政府职能转变。各县乡大力实行政事政社分开,把一些可以由社会调节和管理的职能,从政府职能中分离出来,交给事业单位和社会中介组织。如重庆市,各区县(市)民政部门将婚姻、收养登记等具体事务交由事业单位承担;建设部门将行业科技评审工作以及建设工程项目中的招投标工作委托相关的行业协会或事业单位承担;国土资源管理部门将土地权属凭证办理等事务性工作交由相应的事业单位承担;房管

部门将涉及房屋的各类企业资质的初审和年审工作移交给相应的行业组织或事业单位承担;会计师事务所、审计师事务所、律师事务所等具有中介性质的事业单位,按照改革要求,均与政府主管部门脱钩,转为社会中介组织,走上了独立运作的市场轨道,促进了政事分开;据有关部门统计,通过此项改革,全市区县(市)和乡(镇)政府转移给事业单位的职能达 1120 余项,转移给社会中介组织的职能达 310 余项,并有 100 多个社会中介机构与政府主管部门脱钩。

三是以改革行政审批制度为切入点,推进政府职能转变。这次改革,各县结合机构改革和部门“三定”工作,大力清理和减少了行政审批事项,特别是减少批钱、批物、批指标、批项目等事项。方式上采取有的取消,有的改为备案,有的交给社会中介组织,确需保留的,也改进审批方式,简化审批环节,规范审批程序,并在“三定”规定中予以明确,接受各方面的监督。据有关统计显示,重庆市的区县(市)政府与乡(镇)政府共减少行政审批事项达 1490 余项。

四是适应社会主义市场经济体制的新形势,强化经济调节、社会管理、执法监管和公共服务职能。例如,重庆市根据大城市和大农村的特点,在主城区强化了城市管理、社区建设等方面的职能,其街道办事处按照政企分开原则,不再直接管理企业,不再直接从事各种经营性活动,不再直接办市场;在农业和农村工作任务重的区县(市),强化了农业和农村工作方面的职能;在三峡库区的区县,强化了移民工作职能;在贫困山区的区县,强化了扶贫开发工作职能;此外按照清理和整顿行政执法队伍的要求,还有 2 个区设置了城市管理综合执法局,进行城市管理相对集中行政处罚权的试点。

2. 职责关系基本理顺

这次县乡机构改革,严格按照权责一致原则,基本理顺了县级

政府的上下职责关系和各部门之间的职责关系,增强了行政运行的协调性和有序性。

首先,进一步划分了省、直辖市与县的事权,增强了县级政府统揽县域经济和社会发展的能力。这次改革,各地都坚持做到重心下沉、下放权力、服务基层。如重庆市将原由市与区县(市)双重管理的 20 多项干部任免权限做了调整,同时对区县(市)要求市直属部门下放的 110 多项涉及管理体制、行政审批事项、经费管理等权限,由市编办牵头会同有关部门,正在就如何下放进行研究论证。

其次,进一步理顺了县与乡之间的职责关系。一些县将县直属部门派驻乡(镇)的站所,除派出所和中小学外,其人财物事权全部下放给乡(镇),改变了过去“管人不管事,管事不管人”的脱节状况,以及职能交叉、政出多门、推诿扯皮的现象,进一步理顺了县与乡之间的职责关系。一些乡镇干部深有感触地说:这次机构改革后,乡镇对上更直接,对下更亲切了。重庆市在这次机构改革中,还全部撤销了 12 个区县的 107 个县辖区公所和区工委,从而减少了管理层次,提高了行政效率。

再次,进一步理顺了县级政府与党委、群团之间,以及政府内各部门之间的职责关系。一是合理设置机构,从源头上解决职能交叉扯皮现象。如许多县设置了由综合经济管理部门管理的安全生产监督管理局,统一行使安全生产监督管理职能。二是按照一件事由一个部门管理为主的原则,将相同或相近的职能交由一个部门承担。如许多县不再保留工交、经委、财贸、城乡建设等政治部门,将这些部门的政治工作职能划入党委组织部门;有的县将水利电力局更名为水利局,将地方电力方面的行政管理职能划入政府综合经济管理部门。三是合理划分县级党委、政府及其部门之间的职责分工,重新调整它们之间的职责范围。各地着重理顺了

县级党委组织部门、宣传部门与县人事部门关于干部管理权限方面的职责关系,县级党委宣传部门与县级文化、教育、卫生、体育和计划生育等部门关于干部任免的职责关系,县级发展计划部门与国土房管部门之间关于地质灾害防治的职责关系,县级发展计划部门与建设部门、水利部门、交通部门等关于招投标管理的职责关系等。同时,理顺了县级政府与群团之间的职责关系,如县卫生局与红十字会,民政局与“残联”之间的职责关系。据有关部门统计,重庆市区县(市)所辖部门之间职能划进、划出就有 2970 余项,区县(市)下放给乡(镇)的职能近 690 项。

3. 机构人员大幅精简

这次县乡机构改革,各县级政府坚决按照中央和国务院关于精简机构和人员编制的决定,严格执行各省、直辖市政府批准的县乡机构改革方案,大力精简机构和人员,取得了明显的成效。

首先,机构编制得到大幅精简。以重庆市为例,全市各区县(市)级党政机构由改革前平均 58 个左右减为改革后平均 34 个左右,精简 41.3%;区县(市)级部门内设机构精减为近 8400 个,精简 20.6%;乡(镇)党政办事机构由改革前的平均 9 个左右,减为改革后的平均 4 个左右,精简 55%;乡(镇)事业单位(不含乡镇中小学,下同)由改革前的平均 14 个左右减为改革后的平均 6 个左右,精简 57%。区县(市)级机关行政人员编制由改革前的 34500 多人减为改革后的近 28800 人,减少 5700 多人,精简 16.5%;市垂直管理部门和基层“三所”行政人员编制由改革前的 13440 多人减为改革后的 10820 多人,减少 2620 多人,精简 19.5%;乡(镇)机关行政人员编制由改革前的 45400 人减为改革后的近 34960 人,减少 10440 余人,精简 23%。经过这次改革,全市区县(市)与乡(镇)机关共减少行政人员编制 18840 余人。乡(镇)事业编制(除乡镇中小学外),由 64160 多名减为 51770 多人,减少 12390 余

人,精简 19.3%。区县(市)政法系统机关政法专项编制减少 1030 多人,精简 10%。全市区县(市)级党政部门领导职数由改革前的 9100 多人减为改革后 7230 多人,减少 1870 名,精简 20.5%;全市乡(镇)、街道领导职数由改革前的 13020 多人减为改革后的 10990 多人,减少近 2030 人,精简 15.6%;乡(镇)、街道综合办事机构领导职数由改革前的近 12600 多人减为改革后的近 7250 人,减少近 5350 人,精简 42.5%。12 个有条件的区县(市),在不影响社会稳定,有利于经济发展和小城镇建设的前提下,适当撤并了乡(镇)。全市乡(镇)个数由 1493 个减为 1249 个,减少 244 个,精简 16.3%。一些区县(市)在改革中还进行了村社和居委会建制的调整,全市的村和居委会由改革前的 22431 个减为改革后的 19420 个,减少 3011 个,精简 13.4%;全市村民小组由改革前的 165577 个减为改革后的 147132 个,减少 18445 个,精简 11.1%。

其次,人员分流取得可喜成效。这次改革前,县乡机关人员普遍超编严重,有的县超编高达 50%,因而人员分流是这次县乡机构改革的重点和难点。各地根据自己的实际情况,对机关分流人员确定了分流途径,制定了优惠政策,同时还制定了机关和事业单位的人员分流政策。许多县乡结合实际,引导和鼓励有一技之长的干部走向市场,领办、创办经济实体和服务实体。对于无专门技术的人员不是简单地推向社会,而是积极为分流人员联系单位,提供政策法律服务等。通过人员分流,普遍反映出县乡机关基本上达到了“两个提高、两个满意”,即机关人员队伍素质提高,机关人员工作积极性提高;人员分流中走的基本满意,人员分流后留下的基本满意。例如,重庆市区县(市)和乡(镇)机关实际分流人员 21880 多人,其中退休和提前退休达 11840 多人,提前离岗近 6700 人,分流到企事业单位 2010 多人,自谋职业 160 多人,其他渠道分流 1170 多人;市垂直管理部门机关分流人员 1930 多名;乡(镇)事

业单位分流人员 3420 多人;全市共分流人员达 27240 多人。据初步统计,全市区县(市)与乡(镇)机关人员分流后有余编 1 万余名,改变了严重超编的状况。另外,全市在已经清退各类临时人员 24840 多人的基础上,这次机构改革又清退了 17560 多人。通过大幅精简和分流人员,进一步减少了财政支出,减轻了农民负担。据有关部门统计,江津市通过机构改革和乡镇村社建制调整,每年可减少财政开支和农民负担 5000 多万元;巫溪县清退临时人员 932 人后,每年可减轻农民负担 210 万元。通过人员分流,重庆全市可减轻农民负担 7340 多万元。

4. 人员结构更加优化

这次县乡机构改革,各地都结合了干部人事制度改革和推行公务员制度,对县乡机关中层干部岗位实行竞争上岗。有的省市竞争上岗的面达到 80%,其中一些县达到 100%。一般干部岗位,普遍都实行了双向选择。一些县还面向社会公开选拔副县(处)级领导干部。在竞争上岗、双向选择和公开选拔中,各地都坚持实行“阳光”操作,坚持公开、公平、公正的原则。有的分流人员感慨地说:不怨天,不怨地,只怨自己不争气,这次机构改革公开、公平、公正,我口服心服。此外,一些县还适当补充了新的人员。如重庆市为保证工作需要,改革后市编委已同意区县(市)使用编制 4200 余名,作为补充工作人员之用。

通过以上改革,各县乡机关和事业单位的人员结构得到进一步优化,干部队伍素质得到明显提高。例如,重庆市的区县(市)级党政部门领导班子平均年龄由 44 岁下降到 42 岁,下降了 2 岁;区县(市)属机关人员平均年龄由 42 岁下降到 38 岁,下降了 4 岁;乡(镇)、街道领导班子平均年龄由 41 岁下降到 38 岁,下降了 3 岁;乡(镇)、街道机关人员平均年龄由 41 岁下降到 38 岁,下降了 3 岁。区县(市)级机关中大学本科以上学历人员所占比例,由改革

前的 29.4% 提高到 35.8%，上升了 6.4 个百分点；乡（镇）机关中大学专科以上学历人员所占比例，由改革前 45.6% 提高到 55.4%，上升了 9.8 个百分点。乡（镇）事业单位具有专业技术职称人员所占比例，由改革前的 51.5% 提高到 55.2%，上升了 3.7 个百分点。

5. 管理机制趋于完善

这次县乡机构改革，各地都按照党中央和国务院的统一部署，紧紧围绕建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制这一目标，注重了行政机构改革向行政管理体制改革深化，使行政管理机制得到不断的改进和完善。

在组织体系方面，各县乡撤销了专业经济管理部门，加强了经济宏观调控与市场服务与监管组织，清理和整顿了行政执法队伍。在制度建设方面，各县乡根据自己的具体情况，都不同程度地简化和规范了行政审批程序，规范了公共管理和内部事务管理行为，规范了公务员行为，进一步完善了干部选拔和任用制度，初步建立了机构编制管理与财政预算管理，相互配套协调的约束制度等等。在管理方式方面，不断推进了由过去单一的行政方式向综合管理方式、直接管理方式向间接管理方式、“暗箱”行政方式向公开行政方式的转变，以适应市场经济发展的需要。在运行机制方面，对决策、执行和监控机制，都进行了不同程度的创新，以适应运行协调，行政高效的要求。如青岛市全面启动的政府管理体系“五项工程”，在精简机构、改革行政审批制度、完善城市管理综合执法体系的同时，积极推进政务公开和建立行政效能评估监督制度，就是从行政运行机制的角度，既注重组织机构改革，又加强了制度规范建设；既注重行政机构、行政审批和执法体系等静态管理的改进，又注重了政务公开和行政效能评估等动态过程的完善。又如重庆市的永川市，在这次机构改革中，为了加强领导班子民主集中

制建设,根据实际情况,进一步完善了重大问题集体研究决定制度,规定了集体决策的范围和内容,严格规范了决策的具体程序,完善了信息沟通与互相协调等具体制度,从而切实贯彻落实了民主集中制,推进了行政决策的民主化和科学化。再如重庆市璧山县政府,由过去的重大决策只提出一个方案,改进为决策前必须提出多种方案,并对提出的方案先进行全面深入的分析论证,而后才能进行抉择,由于改进了行政决策程序,因而极大地增强了决策的科学性。在乡镇功能方面,这次县乡机构改革中,还使乡镇功能得到进一步完善。各县普遍重视乡镇功能的完善,做到了县直属部门派驻乡镇的机构,凡能下放给乡镇的,坚决下放;实行乡镇与县直属部门双重管理的,坚持以乡镇管理为主;对垂直管理部门设在乡镇的机构,乡镇也加强了对他们的监督。如重庆市的一些县将除派出所和中小学之外的“六站、一所、一院”(即农业综合技术服务站、国土村镇建设服务站、文化广播服务站、计划生育服务站、畜牧兽医服务站、林业生态资源保护站、财政所、卫生院),全部下放给了乡(镇)管理,从而增强了乡(镇)统揽经济社会发展的能力。这次县乡机构改革,乡(镇)政府的职能进一步向加强行政管理、提供公共服务和发展公益事业转变,强化了引导功能、服务功能、协调功能。结合机构改革,乡(镇)还开展了人民代表大会的换届工作,加强了组织建设和领导班子建设,进一步完善了乡(镇)政府管理机制。

6. 工作效率明显提高

通过这次改革,各县乡的工作效率有了明显的提高。由于理顺了行政内外关系,精简了机构和人员,切实改变了“角色错位、机构重叠、人浮于事”的现象,加之在改革期间,党中央、国务院和各省市区都相继作出决定,大力加强和改进作风建设,因而使工作效率得到明显提高。

这次机构改革,各县乡都采取了切实的举措,注重提高政府工作效率。如重庆市许多县(市)乡(镇)政府机关实行了“三上墙”制度,即部门职责上墙、办事指南上墙、办事程序上墙,积极推行了“首接首问责任制、承诺服务制、一次性告知和办理制、效能考核制”等具体工作制度,切实加强和改进机关工作作风,使工作效率得到明显提高。一些县(市)还设立了“行政服务中心”、“政务大厅”或“廉政大厅”等,将 20 多个部门的 100 多个项目集中办公,简化审批程序,实行“阳光”操作,推行“限时办理”等制度,过去需要盖数十个公章、拖上一年半载的事,现在只进一个门,盖一次章就行了,大大地提高了政府工作效率。许多县(市)乡(镇)政府以推行政务公开为基础,以健全行政工作制度为根本,以建立行政效率监察体系为关键,以加强行政效率建设的领导为保证,系统地推进效率建设,优化了行政机关的管理要素,进一步提高了机关服务质量。可以说过去在县(市)乡(镇)政府机关中经常发生的“门难进、脸难看、话难听、事难办”的现象大大减少。出现了“四多四少”的新变化,即自觉学习、钻研业务的多,打牌娱乐、得过且过的少;深入基层、贴近群众的多,坐堂办公、走马观花的少;遵章守纪、爱岗敬业的多,纪律涣散、不思进取的少;依法办事、热情服务的多,官僚作风、态度生硬的少。机构改革特别是竞争上岗,也使广大干部增强了事业心、责任心和危机感,群众评价现在的机关干部是“干的多了,看的少了,捣蛋的下岗了”,一些县领导也反映“机构改革,焕发了机关干部队伍的生机与活力,机关工作出现了新气象、新面貌”。

二、县级政府机构改革后需要深入解决的问题

目前的县级政府管理体制、运行方式,是在传统行政和计划经