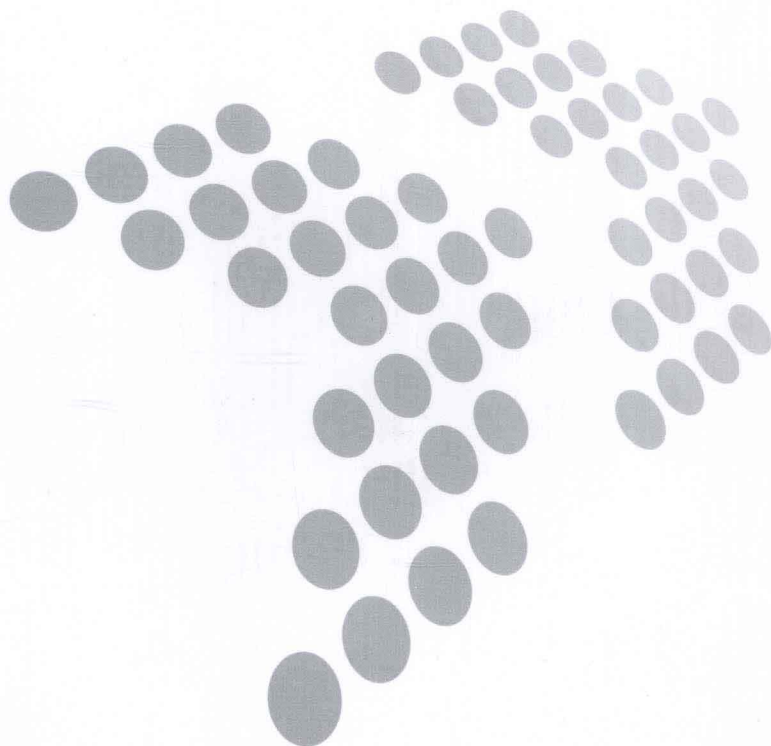


国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之四

新 世 纪

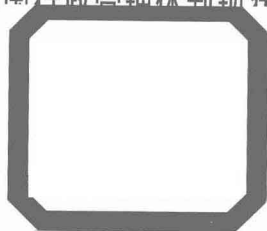
地方政府改革： 典型巡礼与实证研究

主编：石亚军



中国政法大学出版社

国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”调查成果之四



新世纪地方政府改革： 典型巡礼与实证研究

主编：石亚军

中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学
中国政法大学

中国政法大学出版社
2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新世纪地方政府改革: 典型巡礼与实证研究 / 石亚军主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-5620-3451-3

I. 新... II. 石... III. 地方政府 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. D625

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第093378号

- 书 名 新世纪地方政府改革: 典型巡礼与实证研究
XINSHIJI DIFANG ZHENGFU GAIGE: DIANXING XUNLI YU SHIZHENG YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 zf5620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 787 × 960mm 16 开本 26.625 印张 486 千字
- 版 本 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3451-3/D · 3411
- 定 价 58.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

前 言

十七大语境下的行政管理体制改革风起云涌,我们课题组的学术实证追踪调研马不停蹄。继2007年在全国13个省市自治区对我国行政管理体制整体现状开展了实证调研后,2009年,我们把调研的目光锁定在12个省市地方政府生动改革的典型案例上,试图实地了解各地贯彻落实党的十七大和十七届二中全会精神,创造性推行政改的做法和经验,并从基层的运行透视如何从整体上推进行政管理体制改革的带规律性的问题。

此轮调研是第一轮调研的延伸,通过选取部分省市具有代表性和标志性的改革典型,全面深度了解近年来地方政府围绕大部制改革、职能转变、财政体制改革、政务公开、法治政府建设、决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的探索、行政问责制尝试、事业单位分类改革、社会保障改革、小政府大社会建设,在观念、制度、政策、机制创新中形成的典型案例,描述相关改革的基本情况,总结改革的亮点以及有示范性的经验,剖析存在的困惑以及带规律性的问题,研究推进的思路以及具政策性的建议。历经三个多月的调研得到各地政府真诚和大力的配合,获得了地方政府研究和实践改革典型项目的思想、思路、措施、成效、体会、建议等方面大量生动的第一手资料,收到了对促进学术研究和行政实践均具有重要价值的调研成果。

这次实证调研选择12个省市地方政府改革的28个典型项目,即深圳市“133式大部制机构改革”、海南省“小政府一大社会持续改革”、北京市服务型政府建设、湖南省“行政程序法典化改革”、浙江省“法治政务、公开政务、整合政务改革”、安徽省“省直管县(财政)改革”、云南省“阳光政府创新制度建设”、重庆市“大部制与行政问责制改革”、天津市“滨海新区综合配套改革”、吉林省“政府雇员制度改革与公务员队伍建设”、山西省“事业单位分类改革”、黑龙江省“社会保障体系改革”等等。选择这些典型对象的缘由是,这些改革符合党的十七大报告和十七届二中全会决议关于深化行政管理体制改革的方向,凸显了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、

分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系,完善公共服务体系。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”的精神,具有代表性、典型性和示范性。

本次调研深入地方政府改革的深处,在第一线直接、广泛、深入地见识、感受、体会了地方政府改革的生动情景,既了解到具体改革项目的实施方案,又了解到实施方案落实的实际状况和初步成效;既了解到各地改革的激情,又了解到他们事实上面临的难处;既了解到政府各类群体对改革目标的一致拥护态度,又了解到不同群体对改革具体措施的微妙心理;既了解到地方政府对自身微观改革的期盼,又了解到他们对全局宏观改革和整体性调整的诉求,掌握了地方政府深化改革的事实、措施、方法、步骤以及对待改革的观念、情绪和心态,获得了大量以文献、数据、图表、音语、模型构成的实证资料库。调研中个别访谈了政府负责人、部门负责人共 39 次,95 人;集体座谈了改革方案制订机构负责人、改革方案承载机构负责人、改革方案实施面向群众代表,共召开 45 次座谈会,464 人参加座谈;问卷调查主要面向各级政府公务员,调查对象 2040 人,回收问卷 2040 份。文献调查主要收集各级政府各类调研报告、改革方案、实施细则等,实际收集文献 411 份,形成现场记录 66.23 万字的材料。

通过调研,了解到各地政府改革具有内部动力强、以职能调整为核心、有较大的活力、贴近本地实际、运行效率高、有序化程度高、富有创新、效果明显等普遍特征,但也存在着理论研究不足、尚未涉及政府职能的根本转变、阶段性特征不凸显、决策过程透明性不强、能动创新空间有限、法治保障尚未进入视野、与国务院机构改革未形成综合配套体系、缺乏持续递进性等不足。在成绩与不足的交汇处,还浮现出一个个困惑着如何实现政府创新的理论思考和困扰着怎样迈出政府改革实质性步伐的问题。这些问题已经被提出来过,甚至被认为在理论和实践中一定程度地得到破解。然而,在许多政府改革方案一轮轮讨论中和一步步推行中又被问题化,再次引起深度反思。比如,政府究竟应该履行什么职能,政府究竟需要多少机构和编制,什么叫科学的大部制,如何理解小政府的小、大社会的大,政府应当构建什么样的权责体系,如何看待政府利益,如何对待地区、系统、行业、部门的资源割据,等等。

本书汇集了调研的对象、依据、方法、流程和统计数据,记载了一个个地方政府

改革的典型案例,展示了我们课题组对典型案例的点评以及透视案例问题的理论思考,对每一个政府的改革项目,均分为调研报告和研究论文两部分,原始信息量大,思考观点明晰,有助于为各方面进一步深入研究提供素材、半成品和思路。

本书分为十二章,撰写分工为:

前言 石亚军。

第一章 第一部分:薛刚凌、何兵、张国平、朱建新、曲炜、赵倩倩;第二部分:薛刚凌、何兵、刘俊生、张国平、朱建新、曲炜、赵倩倩、李丽娜;第三部分:刘俊生、何兵、李丽娜。

第二章 鲁照旺。

第三章 第一部分:傅广宛、于江、寇凌、曹国栋、姜维;第二部分:寇凌;第三部分:傅广宛、曲炜、傅雨飞、孙程娇;第四部分:傅广宛。

第四章 第一部分:何兵、张博;第二部分:何兵、李海艳。

第五章 孙选中、张巍、慕凤丽、张宁、王伟、郑云凤。

第六章 第一部分:薛刚凌、朱建新、潘波、张国平;第二部分:薛刚凌、张国平。

第七章 刘俊生、郑文阳、丛小艺。

第八章 第一部分:施正文、谢奕;第二部分:石亚军、施正文。

第九章 翟校义、谢洪涛、陈晓勤、汤瑞、孔令滔、王志强。

第十章 第一部分:李程伟、王冬芳、雷思远;第二部分:王冬芳;第三部分:雷思远、王冬芳。

第十一章 第一部分:李环、王松峰、赵筱婧、黄晖、赵倩倩、张帆;第二部分:李环、王松峰、赵倩倩;第三部分:李环、王松峰、赵筱婧、黄晖、赵倩倩、张帆;第四部分:李环、燕超、张帆。

第十二章 第一部分:张国峰;第二部分:郎佩娟、刘高原、陈世伏、周晓盼;第三部分:王知、熊俊芳;第四部分:傅雨飞、陈世伏。

关于深化政府改革若干问题的调研思考(代后记) 石亚军。

赵鹏参与了第一轮统稿,王湘军进行了第二轮统稿,石亚军最终统稿。在此,对调研组全体老师和同学在调研、撰稿、统稿中付出的辛劳以及有成效的建树,表示由衷的感谢!

首席专家 石亚军

2010年3月

目 录

前 言	(I)
第一章 北京市服务型政府治理模式建设	(1)
第一部分 北京市服务型政府建设调研报告	(1)
一、调研背景介绍	(1)
二、调研预期目标	(2)
三、调研基本设计	(2)
四、调研内容框架	(5)
五、调研主要收获	(8)
第二部分 主要问题及原因分析	(29)
一、价值取向面临的问题	(30)
二、职能架构方面存在的问题	(31)
三、机构设置方面存在的问题	(32)
四、府际关系方面存在的问题	(34)
五、运行机制方面存在的问题	(35)
六、服务方式存在的问题	(38)
七、公共财政领域存在的问题	(38)
八、人事制度存在的问题	(41)
九、制度保障方面存在的问题	(42)
第三部分 完善服务型政府治理模式的对策建议	(43)
一、创新服务行政理念、强化服务意识——完善“人本政府”治理模式 ...	(44)
二、合理定位政府职能、强化公共服务——完善“有限政府”治理模式 ...	(44)
三、优化行政组织结构、注重权责对等——完善“回应政府”治理模式 ...	(46)
四、协调政府间的关系、保持运行畅通——完善“扁平政府”治理模式 ...	(47)
五、健全公共决策机制、加强民主监督——完善“互动政府”治理模式 ...	(48)
六、健全公共财政体系、科学分配财权——完善“公平政府”治理模式 ...	(50)
七、建立竞争激励机制、健全人事制度——完善“责任政府”治理模式 ...	(51)

八、规范政府行政行为、加强法治建设——完善“法治政府”治理模式	52
---------------------------------	----

第二章 天津滨海新区综合配套改革	56
------------------	----

第一部分 天津滨海新区综合配套改革调研报告	56
-----------------------	----

一、改革背景与实施步骤	57
-------------	----

二、基本思路与主要内容	61
-------------	----

三、领导体制与保障措施	63
-------------	----

四、改革重点与改革现状	65
-------------	----

五、问题与原因	67
---------	----

六、启示与思考	68
---------	----

第二部分 天津滨海新区综合配套改革案例研究	69
-----------------------	----

一、发展与改革	69
---------	----

二、企业型政府	70
---------	----

三、新时期的改革试验	71
------------	----

四、滨海新区的大部制	71
------------	----

五、内部改革与外部改革	72
-------------	----

第三章 重庆行政首长问责制与大部门制改革	74
----------------------	----

第一部分 重庆行政首长问责制调研报告	74
--------------------	----

一、重庆行政首长问责制产生的背景	74
------------------	----

二、重庆行政首长问责制的主要做法	75
------------------	----

三、重庆市行政问责的特点	77
--------------	----

四、行政首长问责制的实施成效	78
----------------	----

五、行政首长问责制存在的问题	80
----------------	----

第二部分 重庆行政首长问责制的经验与完善	
----------------------	--

——基于重庆的实践调研的分析	82
----------------	----

一、重庆推行行政首长问责制的积极经验	82
--------------------	----

二、重庆行政首长问责制的不足与完善	84
-------------------	----

第三部分 重庆市地方大部制体制调研报告	87
---------------------	----

一、重庆市大部制改革的背景	87
---------------	----

二、重庆市大部制改革的主要内容	91
-----------------	----

三、重庆市大部制改革的成效及特点	94
------------------	----

四、重庆市大部制改革的不足	99
---------------	----

第四部分 大部制改革后的完善路径探析

- 兼以重庆市大部制改革为研究个案 (104)
- 一、强强联合弱化政府部门间的权力制约 (104)
- 二、“下动上不动,越动越被动”的现象尚待解决 (106)
- 三、政府职能转变的力度有待加强 (107)
- 四、法律滞后制约改革的问题亟待解决 (110)

第四章 云南省昆明市“阳光政府四项制度” (112)

- 第一部分 云南省昆明市“阳光政府四项制度”调研报告 (112)
- 一、调研目的及预期目标 (112)
- 二、调研收获 (113)
- 三、存在的问题 (116)
- 四、对策分析 (118)

第二部分 论政府信息公开实践中存在的问题

- 以云南省昆明市“阳光政府”制度为例 (120)
- 一、我国政府信息公开制度的建立背景 (120)
- 二、政府信息公开制度的现状及存在的问题 (125)
- 三、云南省昆明市政府信息公开相关问题分析 (130)
- 四、对现存问题的理论分析及完善建议 (139)

第五章 浙江省“富阳专委会制度”、“余杭法治指数”和“杭州政府网上

直播会议” (146)

第一部分 富阳“专委会制度”调研报告 (147)

- 一、改革背景 (147)
- 二、改革思路与方案 (149)
- 三、创新之处 (151)
- 四、运行效果分析 (153)

第二部分 余杭“法治指数”调研报告 (157)

- 一、“法治指数”产生背景 (157)
- 二、改革步骤和方案 (158)
- 三、“法治指数”运行情况 (159)
- 四、改革效果 (160)
- 五、改革价值 (161)
- 六、“法治指数”存在的问题 (162)

七、余杭“法治指数”完善建议	(163)
第三部分 杭州政府“网上直播会议”——透明化政府改革创新	(164)
一、“网上直播会议”的发展现状	(164)
二、改革效果	(165)
三、改革价值	(166)
四、“网上直播会议”存在的问题	(167)
五、“网上直播会议”完善建议	(168)
第四部分 浙江富阳“专委会制度”——反思与建议	(168)
一、富阳“专委会制度”需要探讨的问题	(168)
二、富阳“专委会制度”完善建议	(171)
第六章 深圳市行政管理体制改革	(172)
第一部分 深圳市行政管理体制改革调研报告	(172)
一、调研的背景情况	(172)
二、调研活动的基本情况	(172)
三、调研的预期目标	(175)
四、调研的主要收获	(177)
五、深圳行政管理体制改革存在的主要问题	(180)
六、调研的体会	(182)
第二部分 论行政三分制的功能定位	(183)
一、行政三分制的由来及功能	(183)
二、我国行政三分制的功能定位	(185)
三、影响行政三分制功能的因素	(188)
第七章 海南省“小政府—大社会”管理体制变革	(190)
第一部分 海南省“小政府—大社会”调研报告	(190)
一、调研预期目标	(190)
二、调研过程	(190)
三、主要收获	(190)
四、价效分析	(196)
第二部分 深化海南省“小政府—大社会”改革的对策探讨	(201)
一、影响海南省“小政府—大社会”改革的因素分析	(201)
二、进一步深化海南省“小政府—大社会”改革的对策建议	(202)

第八章 安徽省直管县财政改革	(206)
第一部分 安徽省直管县财政改革调研报告	(206)
一、调研目标	(206)
二、调研过程	(210)
三、主要收获	(213)
四、价效分析	(217)
五、对策建议	(219)
第二部分 从“省直管县财政改革”迈向“省直管县行政改革” ——安徽省直管县财政改革的调查与思考	(221)
一、省直管县财政改革的安徽实践	(222)
二、省直管县财政改革的问题分析	(222)
三、展望迈向省直管县行政改革	(226)
第九章 《湖南省行政程序规定》制定与实施状况	(230)
第一部分 《湖南省行政程序规定》制定与实施状况调研报告	(230)
一、调研预期目标	(230)
二、调研前期准备	(231)
三、调研过程	(234)
四、主要收获	(236)
五、实效分析	(248)
六、结语	(251)
第二部分 《湖南省行政程序规定》制定与实施状况研究报告	(251)
一、《规定》的实施状况	(251)
二、对《规定》制定、实施情况的探讨	(253)
三、《规定》实施面临的障碍	(257)
四、《规定》带动湖南政府系统管理创新	(259)
五、行政程序立法“路线图”思考	(260)
第三部分 行政程序立法之思考 ——基于对《湖南省行政程序规定》的实证分析	(261)
一、我国行政程序立法的可能形式	(261)
二、行政程序立法形式分析	(262)
三、湖南省行政程序立法的路径选择分析	(265)
四、《规定》的政策形式对其实施的影响及相关建议	(268)

第四部分 公众参与行政立法议程设置的模式

——以湖南省“海选”立法为个案的考察	(271)
一、问题的提出	(271)
二、分析框架:公众参与行政立法议程设置的模式	(273)
三、个案考察:以湖南省“海选”立法为对象	(279)
四、结语	(282)

第十章 山西省事业单位改革

第一部分 山西省事业单位改革调研报告	(284)
一、调研预期目标与基本情况	(284)
二、我国事业单位改革的历程与基本经验	(287)
三、我国新一轮事业单位改革的内容与特点	(289)
四、山西省事业单位改革的推进	(292)
五、山西省事业单位改革的亮点	(295)
六、山西省事业单位改革的难点	(298)
七、对策建议	(303)
第二部分 我国事业单位的分类改革及其走向	(310)
一、我国历次事业单位改革的根本症结	(310)
二、我国事业单位分类改革的现实阻力与制度障碍	(311)
三、我国事业单位分类改革的前进路径	(313)
第三部分 事业单位的养老保险改革——以山西改革试点为例	(314)
一、山西省事业单位养老保险改革的实践	(315)
二、从山西试点看我国事业单位养老保险改革存在的问题	(316)
三、山西试点对我国事业单位养老保险改革的启示	(318)

第十一章 黑龙江省城乡养老保险制度改革与工伤保险制度改革

第一部分 黑龙江省城乡养老保险制度改革调研报告	(323)
一、调研预期目标	(323)
二、调研过程	(325)
三、主要收获	(327)
四、价效分析	(332)
五、对策建议	(340)
第二部分 我国城镇养老保险改革的历史与前瞻	(344)
一、我国城镇养老保险改革的历史	(344)

二、我国城镇养老保险改革的前瞻	(345)
第三部分 黑龙江省工伤保险制度改革调研报告	(348)
一、调研预期目标	(348)
二、调研过程	(350)
三、主要收获	(351)
四、改革价效	(354)
五、对策建议	(359)
第四部分 我国工伤保险制度改革实践与完善建议	(363)
一、我国工伤保险制度的改革实践	(363)
二、我国工伤保险制度的完善建议	(364)
第十二章 吉林省机构改革与公务员管理制度改革	(370)
第一部分 吉林省机构改革与公务员管理制度改革调研报告	(370)
一、吉林省政府雇员制试点	(370)
二、公务员考录制度改革	(372)
三、公务员培训实行学分制	(373)
四、吉林省政府机构改革	(374)
第二部分 地方政府雇员制实施现状及改革对策	(375)
一、地方政府雇员制实施概述	(375)
二、政府雇员制的价值与成本分析	(381)
三、政府雇员制的实践困境及缘由	(384)
四、完善政府雇员制的建议	(386)
第三部分 公务员录用考试面试旁听制述评	(390)
一、公务员录考面试旁听制改革的现状	(390)
二、公务员录考面试旁听制及其配套制度	(394)
三、公务员录考面试旁听制的改进建议	(397)
第四部分 我国公务员培训现状分析	(399)
一、我国公务员培训取得的成效	(399)
二、我国公务员培训的经验	(400)
三、我国公务员培训存在的问题及其改进	(403)
关于深化政府改革若干问题的调研思考(代后记)	(407)

第一章 北京市服务型政府治理模式建设

第一部分 北京市服务型政府建设调研报告

2009年5月至6月期间,课题组派出了4个调研小组分别针对北京市政府及其下级政府西城区人民政府、昌平区人民政府和延庆县人民政府进行了问卷、集体座谈和个别访谈等调研活动,由此收集到大量关于北京市服务型政府治理模式现状的第一手客观实证和主观评价素材,从而为本课题研究的科学性和可信度奠定了坚实的基础。

一、调研背景介绍

自1982年起,我国先后进行了5次较大规模的行政管理体制改革,在转变政府职能、明确政府职责、建立服务型政府等方面取得了明显成效。作为社会主义和谐社会的首善之区,北京的政府治理模式更是走在全国前列。无论是行政审批制度的改革、城市综合执法责任制的建立,还是公共基础设施特许经营管理模式的推行,都反映了政府及时回应时代变迁,满足人民群众基本要求的治理理念。尤其是2009年4月14日,北京市人民政府下发的《北京市人民政府关于深化改革转变职能提高效率进一步建设服务型政府的意见》(京政发[2009]10号)对服务型政府的指导思想、实施原则、工作目标、实施步骤和方法等内容作了进一步明确的规定。

但就总体而言,我国行政管理体制与社会发展还不相适应,尤其是政府治理理念还比较滞后,政府治理水平还有待提高,政府职能转变还不够到位,政府权力结构还不够合理,政府运行机制还不够顺畅,存在着服务理念缺失、职能权限交叉、监督机制缺位以及法律保障不足等问题。这些问题,在北京的行政管理体制和政府治理模式中也同时存在,在一些领域还比较突出。因此,需要加大行政管理体制改革的力度,积极推进政府治理由管理型模式向服务型模式的转变。

党的十七大提出,加快行政管理体制改革,建设服务型政府。……着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》也明确要求,按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求,着力转变职

能、理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力,为全面建设小康社会提供体制保障。……更加注重公共服务,着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展,建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,推进基本公共服务均等化。

“北京市服务型政府治理模式研究”的选题就是在这种背景下提出的。它试图在对北京市各级政府及其有关部门的抽样调查和实证分析的基础上,对北京市各级政府及有关部门的公共服务能力和水平做出状况描述,系统地总结多次行政管理体制改革的成绩及经验、不足及结症,有针对性地提出进一步完善首都服务型政府治理模式的对策和建议。

二、调研预期目标

调研的总体目标是全面把握首都北京的政府治理模式的现状、问题,以及影响服务型政府治理模式建立的制约因素,在此基础上提出改革的目标和实施方案,并就北京市三级地方政府及有关实际情况设计改革的样板模型,为推动首都北京服务型政府治理模式的全面建立提供学术支持。

调研的具体任务分为两个维度:一是宏观上对北京的政府治理模式做整体描述。迄今为止,无论是理论界还是实务界,都没有对一个省级地区内各级政府的治理模式进行整体的梳理和描述。即使是个别地区的改革做法和经验,也缺乏深层次的研究。本课题试图通过对北京的各级政府的治理模式进行全面调查,并做出全景式描述,总结其中的规律、经验和教训,从而为以后的改革提供可靠的基础。二是微观上对北京的各级政府治理模式进行个案研究。为了更好地考察各级政府在治理模式上的差别,做到理论联系实际,课题组将选择几个典型的政府和领域进行个案剖析,以准确把握实践中影响政府治理模式的因素、需要解决的问题、改革的困难,并在此基础上提出改革的具体建议。

三、调研基本设计

(一) 抽样设计

本次调研主要采用了分层抽样方法,将抽样分为两个层级:第一层为府级群体,包括北京市政府公务员群体、北京市区县政府机关公务员群体、北京市乡镇政府机关公务员群体;第二层为各个政府机关的所有职能部门。根据北京市人事局统计的公务员数据,将总抽样人数定为1800人,抽样比为1.3%。

1.3% 抽样:根据北京人事局统计的数据〔1〕

类 型	不含垂直管理部门公务员数	垂直部门公务员数
市级公务员	11 075	68 626
区县公务员(含街道乡镇公务员)	53 174	0

层级比重和抽样人数〔2〕

政 府 级 别		调 查 人 数
市级政府委、办、局		300
区县政府委、办、局	首都功能核心区(西城区)	400
	城市发展新区(昌平区)	400
	生态涵养发展区(延庆县)	400
乡镇、街道政府	街道办	100
	乡镇	200

(二)调研范围

为了保证样本的代表性,课题组注意调查样本的纵向配比和横向分布。从纵向配比看,课题组分别选择市级政府、区县政府和街道乡镇政府三级政府开展调研,并根据各级政府的公务员数量以1:4:1的比重配比各层级政府的调研样本;从横向分布看,课题组根据中共北京市委、北京市人民政府《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》,在区县各级政府中分别选定一个首都功能核心区、一个城市发展新区和一个生态涵养发展区作为调研对象,并把对应上述三个区县政府下属的六个街道办、乡镇政府作为调研对象。

课题组共派出4个调查小组深入北京市、区县、街道及乡镇三级行政机关及有关部门开展调研活动。在课题首席专家、中国政法大学党委书记石亚军教授的统一指导下,各小组的调查对象和调查任务都有明确的分工和安排。

1. 市级政府调查小组。市级政府调研组由中国政法大学法学院院长薛刚凌教授带队,成员包括中国政法大学政治与公共管理学院翟校义副教授、王湘军博士、中国政法大学团委副书记郑真江、中国政法大学法学院访问学者徐超华、博士后郭蕾、博士生潘波、张国平以及硕士生朱建新、赵倩倩。调研对象包括北京市政府部门和北京市部分大型企事业单位。受调查的政府部门有:市工商局、市住房城乡建设、市公安局、市监察局、市财政局、市

〔1〕《北京市服务型政府治理模式调查统计报告》。

〔2〕《北京市服务型政府治理模式调查统计报告》。

发改委、市城管执法局、市规划委、市人力社保局、市政府联络办和市政府研究室共 11 家单位;受调查的企事业单位包括:中铁公司、中航工业、中智公司、市社科院、市社团办、市规划院、市科协中心、市公联公司、市排水集团、市公交集团共 10 家单位。

2. 区县政府及乡镇政府调研小组。区县级及乡镇政府调研组分为三队:

第一队由中国政法大学法学院副院长何兵教授带队,赴西城区政府开展调研活动,成员包括中国政法大学政治与公共管理学院鲁照旺教授、马建川教授、中国政法大学法学院硕士生谢洪涛、中国政法大学政治与公共管理学院硕士生傅雨飞。西城区调研小组的主要任务是考察首都功能核心区的管理模式,调查对象包括区民政局、区人口计生委、区房管局、区政管委、区政府办、区环保局、区劳保局、区卫生局、区国资委、区司法局共 10 个部门以及西城区德胜街道和月坛街道 2 个办事处。

第二队由中国政法大学政治与公共管理学院党委书记李程伟教授带队,赴昌平区政府开展调研活动,成员包括中国政法大学政治与公共管理学院讲师王冬芳、硕士生寇凌、曹国栋、姜维、中国政法大学法学院博士生赵鹏、硕士生陈晓勤。昌平区调研小组的主要任务是考察首都城市发展新区的管理模式,调查对象包括区政管委、区政治处、区教委、区地税局、区人事局、区林业局、区司法局共 7 个部门及昌平区北七家镇和东小口镇 2 个镇政府。

第三队由中国政法大学政治与公共管理学院刘俊生教授带队,赴延庆县政府开展调研活动,成员包括中国政法大学政治与公共管理学院潘小娟教授、梅燕京副教授、硕士生王旷翌、孙程姣、中国政法大学法学院硕士生魏建。延庆县调研小组的主要任务是考察首都生态涵养发展区的管理模式,调查对象包括延庆县人事局、体育局、民政局、劳动保障局、司法局、公安局、应急办、监察局、信访办、教育局、卫生局共 11 个部门以及延庆县农经站、广电中心、红十字会、紫光制药、中材科技、果品中心、九龙制药、八达岭特区、延庆开发区、妇联、残联、科协共 12 个企事业单位。此外,调研小组还赴延庆县沈家营镇和旧县镇 2 个镇政府开展调研活动。

调研主要采取四种手段:一是文献收集,包括课题组成员的前期文献准备工作和在调研地点收集的文献资料;二是个别访谈,个别访谈的对象是各级政府及其工作部门的主要领导人;三是集体座谈,集体座谈的对象是各级政府及其部门的公务员和公务员以外的社会各界群众;四是问卷调查,采取分层抽样方法,目前北京市公务员总数约为十三万人,按照 1% 抽样的方法,课题组共抽取了 1300 份样本进行问卷调查。

(三) 调研工具

本次调研工具主要分为用于定量分析的问卷调查和用于定性分析的个别访谈法、集体座谈法。问卷和座谈访谈提纲依照《首都服务政府治理结构调研指标体系》进行编制。