

B 行政改革蓝皮书[®]

BLUE BOOK ON PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORM

中国行政体制改革报告

(2012) No.2

ANNUAL REPORT ON CHINA'S ADMINISTRATIVE
SYSTEM REFORM (2012) No.2

主 编 / 魏礼群

副主编 / 汪玉凯

2012
版



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国行政体制改革研究会行政改革研究基金资助项目

行政改革蓝皮书

BLUE BOOK ON
PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORM



中国行政体制改革报告 (2012) No.2

ANNUAL REPORT ON CHINA'S ADMINISTRATIVE SYSTEM REFORM
(2012) No.2

主 编 / 魏礼群
副主编 / 汪玉凯



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革报告. 2, 2012/魏礼群主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2013. 3

(行政改革蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4254 - 9

I. ①中… II. ①魏… III. ①行政管理 - 政治体制改革 -
研究报告 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 018353 号

行政改革蓝皮书

中国行政体制改革报告 (2012) No. 2

主 编 / 魏礼群

副 主 编 / 汪玉凯

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 郭 峰 周映希

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 师旭光

项目统筹 / 邓泳红 郭 峰

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 21.25

版 次 / 2013 年 3 月第 1 版

字 数 / 363 千字

印 次 / 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4254 - 9

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

行政改革蓝皮书编委会

主 任 魏礼群

副主任 何家成 周文彰 唐铁汉

委 员 (按姓氏笔画排序)

马庆钰 王君琦 王满传 朱光磊 刘 峰

李军鹏 杨伟东 何家成 汪玉凯 迟福林

张占斌 周文彰 周志忍 孟庆国 姜秀谦

董克用 魏礼群

主要编撰者简介

魏礼群 中国行政体制改革研究会会长，中国人民大学、北京师范大学教授、博士生导师，全国哲学社会科学规划领导小组成员兼应用经济组组长、马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、中国国际经济交流中心执行副理事长。参加或主持过党中央、国务院大量重要文件和党中央、国务院领导重要讲话等文稿的起草工作，负责或参与大量推进中国改革开放和现代化建设重大课题的研究，取得了一大批有重要价值的科研、咨询成果。主要著作有：《中国经济发展与改革》《建设有中国特色社会主义经济》《科学发展观和现代化建设》《魏礼群自选集》《魏礼群经济文选》《社会建设与社会管理》等，主持编写《回顾与前瞻：中国行政管理体制改革30年》《改革开放30年见证与回顾》《中国农民工调研报告》《新中国：行政管理体制60年》等30多部著作。在《红旗》《求是》《人民日报》等报刊上发表许多理论政策性文章。

汪玉凯 现为国家行政学院电子政务专家委员会副主任、中国行政体制改革研究会副会长，国家信息化专家咨询委员会委员，北京大学政府管理学院、大连理工大学管理学院、东北大学工商学院博士生导师，享受国务院特殊津贴，省部级有突出贡献专家。近年来致力于公共管理、中国政府改革以及电子政务方面的研究。主持过多项国内外研究课题或咨询课题。主持制定国内多家城市电子政务总体规划项目，主持完成国家“十五”重大科技攻关项目中国电子政务法律法规环境研究，著有《界定政府边界》《公共治理与公共权力研究》《公共治理与非营利组织管理》等20多部著作。在《新华文摘》《光明日报》《中国行政管理》等报刊发表论文300多篇。目前担任《光明日报》“国是漫议”专栏主持人和撰稿人。

摘 要

“行政改革蓝皮书”是中国行政体制改革研究会推出的一项重要研究成果，与“中国行政改革论坛”一道成为中国行政体制改革研究会打造的两个重要品牌。

《中国行政体制改革报告（2012）No. 2》是中国行政体制改革研究会推出的第二本蓝皮书。本书通过介绍、总结 2008 年以来本届政府在行政体制改革中的实践、创新和发展，从不同侧面对本届政府在行政体制改革方面的探索、成就等进行了比较深入的分析，并对未来中国行政体制改革的发展前景进行了展望。

本书认为，2008 年本届政府组建以来，把推进行政体制改革始终作为一项重要的改革内容，并在多个方面取得了重要进展，同时也指出了目前在政府管理方面存在的突出问题，主要包括：政府对市场、社会的干预过多，政府结构不够合理，政府职能转变滞后，中央和地方关系没有理顺，公权力的行使没有得到有效控制，社会整体利益格局发生扭曲，政治体制改革有待进一步深化等。党的十八大后，行政体制改革无疑将成为整个改革结构中的重要组成部分。其核心要解决三大关键问题：一是公共治理的模式转变与政府结构的优化；二是公权力的运行和控制；三是官员选拔过程中党员和公众发挥作用的制度性提升。

本书总报告是在问卷调查的基础上形成的。除总报告外，还围绕转变政府职能、优化政府结构、建设服务型政府、法治政府、廉洁政府、推进社会管理创新、加强绩效管理、推进政务公开、提高政府信息化水平以及公务员制度改革等撰写了 10 个专题报告，并按照专题报告的相应内容，提供了 14 个典型案例。

本书资料翔实，分析有据，展示了 2008 年以来中国行政体制改革的总体状况，具有一定的权威性和前瞻性。

关键词：政府管理 服务型政府 行政体制改革

Abstract*

The Blue Book on Public Administrative Reform is an important research output produced by the China Society of Administrative Reform (CSOAR), and combined with *the Forum of China's Administrative Reform*, both of which become the two crucial brands created by CSOAR.

Annual Report on China's Administrative System Reform (2012) No. 2 is the second blue book published by CSOAR, which introduces and summarizes the practices, innovations and developments of administrative system reform since 2008, conducts an in-depth analysis on reform exploration and achievements from various aspects, and looks forward to the future of development prospects.

According to the Report, after this Administration came into power in 2008, promoting administrative system reform is always an important content of reforms and has achieved crucial successes in many aspects. However, the Report also points out the prominent problems existed in current government management, which mainly are as follows: too much government interventions in market and society, unreasonable government structure, lag government functional transformation, not so smooth central and local government relations, inefficiently control of the exercise of public powers, distorted overall interest structure, and awaiting in-depth political system reform etc. . the Report believes that the administrative system reform will certainly be one of important components in overall reform structure after the 18th National Party Congress. And its core will address three key issues: the first is mode transformation of public governance and optimization of government structure; the second is operation and control of public powers; and the third is institutional upgrading of the roles of Party members and the public in the process of official's selection.

The general report is organized on the basis of a questionnaire survey. In addition, we edit other 10 sub-reports on specific topics such as transforming governmental functions, optimizing governmental structure, building a service-oriented government,

* 本书摘要、英文目录翻译：孙迎春，国家行政学院图书馆译审。



building a legal government, building a clean government, promoting social management innovation, enhancing performance management, boosting openness of government affairs, upgrading government informationized level, and civil servant system reform. Moreover, we provide 14 typical practical cases in accordance with those specific topics.

This book demonstrates the overall situation of Chinese Administrative System Reform since 2008, and with ample information and evidences, it represents a certain authoritative and prospective.

Key Words: Government Management; Service-oriented Government

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 行政体制改革：成就与挑战

- 2008~2012年政府行政体制改革的调查与分析 汪玉凯 / 001
- 一 党政领导干部调查问卷分析 / 002
- 二 五年来政府行政体制改革的成就、挑战与趋势分析 / 010

Ⅱ II 政府职能与结构优化

- Ⅱ.2 加快转变政府职能 朱光磊 张志红 / 019
- Ⅱ.3 我国交通运输职能配置研究 姚晓霞 / 033
- Ⅱ.4 城市化进程中的社会管理 李志明 龚维斌 / 044
- Ⅱ.5 南通市社会管理创新实践之路 费 凡 / 056
- Ⅱ.6 大部门制建设与政府机构的调整 马庆钰 / 067
- Ⅱ.7 汕头市濠江区行政体制综合改革 孟卫东 / 078
- Ⅱ.8 纵向行政层级优化
- 省直管县改革探索 张占斌 / 087
- Ⅱ.9 省直管县体制改革：安徽宿松县的实践 王 华 / 104

Ⅱ III 服务型政府与依法行政

- Ⅱ.10 建设服务型政府的探索 李军鹏 / 113
- Ⅱ.11 政府、企业与居民协同治理的创举
- 宁波社区公共服务典型案例 张荣昌 / 124



- B. 12 法治政府建设的实践 任 进 / 133
B. 13 湖南法治政府建设报告 徐 靖 / 141

B IV 行政绩效与廉政建设

- B. 14 推进我国政府绩效管理 刘旭涛 杜义国 / 159
B. 15 北京市政府绩效管理实践 / 171
B. 16 建立促进科学发展的考评机制
——沈阳市沈北新区的探索 张景辉 / 181
B. 17 政务公开的进展 杨伟东 / 189
B. 18 坚持预算公开，接受公众监督
——广州市财政预算公开的实践 吴克昌 / 200
B. 19 廉洁政府建设与反腐倡廉 杜治洲 任建明 / 213
B. 20 助力食品产业发展 确保食品安全
——武汉市东西湖区积极转变监管方式 刘子清 王绍仁 / 225

B V 政务信息化与智慧城市

- B. 21 我国信息化管理体制研究 汪玉凯 于施洋 杨道林 / 237
B. 22 从“数字北京”迈向“智慧北京” 童腾飞 / 249
B. 23 宁波市智慧城市建设的实践探索 顾德道 / 260

B VI 公共部门改革

- B. 24 中国公务员制度改革的进展 王君琦 / 272
B. 25 公务员聘任制：深圳市的实践 胡 冰 / 284
B. 26 事业单位改革：无锡市的实践 吴 昊 / 295
B. 27 附录 行政体制改革大事记 / 305

CONTENTS



Ⅰ I The General Report

- Ⅰ.1 Administrative System Reform: Achievements and Challenges
—*Survey and Analysis of Administrative System Reform 2008-2012* Wang Yukai / 001
1. *Analysis of Questionnaire for Party and Government Leaders* / 002
2. *Analysis of Five-Year Administrative System Reform: Successes, Challenges* / 010

Ⅱ II Governmental Functions and Structural Optimization

- Ⅱ.2 Accelerating the Government Functional Transformation Zhu Guanglei, Zhang Zhibong / 019
- Ⅱ.3 On the Allocation of Traffic and Transportation Functions in China Yao Xiaoxia / 033
- Ⅱ.4 Social Management in Urbanization Li Zhiming, Gong Weibing / 044
- Ⅱ.5 The Practice of Social Management Innovation in Nantong Fei Fan / 056
- Ⅱ.6 Super-ministry System Construction and the Adjustment of Government Agencies Ma Qingyu / 067
- Ⅱ.7 A Comprehensive Administrative Reform in Haojiang District of Shantou City Meng Weidong / 078



- B.8 The Optimization of Vertical Administrative Levels and Structures
—*Reform of Province Directly Managing Counties* Zhang Zhanbin / 087
- B.9 The Reform of Province Directly Managing Counties:
A Practice in Susong County of Anhui Province Wang Hua / 104

Ⅲ Service-oriented Government and Administration According to Law

- B.10 An Exploration of Building a Service-oriented
Government Li Junpeng / 113
- B.11 An Innovation in Government-enterprise-residents Joined-governance
—*A Typical Case of Community Public Services in Ningbo* Zhang Rongchang / 124
- B.12 The Practice of a Legal Government Construction Ren Jin / 133
- B.13 The Report of a Legal Government Construction in Hunan Xu Jing / 141

Ⅳ Administrative Performance and Clean Government Construction

- B.14 Promoting Chinese Government Performance
Management Liu Xutao, Du Yiguo / 159
- B.15 Practice of Government Performance Management in Beijing / 171
- B.16 Establishing an Assessment Mechanism of Advancing
Scientific Development Zhang Jinghui / 181
- B.17 The Progress in Openness of Government Affairs Yang Weidong / 189
- B.18 Adhere to Budget Openness and Accept Public Supervision
—*A Practical Exploration of Fiscal and Budget Openness in Guangzhou*
Wu Kechang / 200
- B.19 A Clean Government Construction and
Anti-corruption Du Zhizhou, Ren Jianming / 213



- B.20 Promote Food Industry Development and Ensure Food Safety
 —*Actively Changing its Regulatory Mode in Dongxihu District of Wuhan*
Liu Ziqing, Wang Shaoren / 225

B V Government Affairs Information and Wise City

- B.21 Research on Chinese Information Management System
Wang Yukai, Yu Shiyang and Yang Daolin / 237
- B.22 From Digital Beijing to Wise Beijing
Tong Tengfei / 249
- B.23 The Practical Exploration of Building a
 Wise City in Ningbo
Gu Dedao / 260

B VI Public Sector Reform

- B.24 The Progress in Chinese Civil Servant System Reform
Wang Junqi / 272
- B.25 Civil Service Appointment System: An Exploration in
 Shenzhen
Hu Bing / 284
- B.26 Public Institutions Reform: A Practice in Wuxi
Wu Hao / 295
- B.27 Appendix Memorabilia of Administrative System Reform / 305

总 报 告

The General Report



B.1

行政体制改革：成就与挑战

——2008~2012年政府行政体制改革的调查与分析

汪玉凯*

摘 要：行政体制改革是本届政府着力推进的一项重要改革。2008年以来，以大部制为重点的行政体制改革历时五年，其间尽管遇到了很大的阻力，但是本届政府在艰难探索中仍然取得了重要进展。为了能够更加准确地评价本届政府在行政体制方面的成就和问题，本书课题组于2012年4~5月，对不同类型党政机关（含少量企事业单位）的处级以上干部展开问卷调查。本文提供的分析报告就是在此次问卷调查的基础上形成的。

关键词：行政体制改革 问卷调查 趋势分析

* 汪玉凯，国家行政学院电子政务专家委员会副主任、教授，中国行政体制改革研究会副会长，北京大学政府管理学院博士生导师。中国行政体制改革研究会胡庆平、张春艳参与了问卷调查的设计和具体实施过程。



一 党政领导干部调查问卷分析

（一）问卷样本的设置及被调查对象的基本情况

本次问卷调查的范围，主要选取了在北京不同类型的培训班上的局处级党政官员以及部分事业单位、国有企业领导。具体而言，主要选择了国家行政学院青年干部班、中央机关处长任职培训班、厦门市党政局级领导干部培训班、北京大学云南省省级直属机关党政处级干部公共管理高级研修班、全国各地政府、企业领导干部混合培训班以及北京市海淀区区委党校党政处级领导培训班等。上述班次的学员构成，有很强的代表性：既有在中央层面任职的党政处级领导干部，也有在地方省级、区县级甚至乡镇级任职的党政领导干部；既有在党政机关任职的党政领导干部，也有在企事业单位任职的领导干部；既有行政层面比较高的局级领导干部，也有处级、少量科级领导干部；既有经济发达地区如厦门经济特区的领导干部，也有经济相对欠发达地区如云南的领导干部。具体来说，本次问卷调查共发放问卷 229 份，回收有效问卷 222 份。其中党政机关、事业单位局级领导干部共 44 人，处级领导干部共 159 人，其他职务领导干部共 19 人。从被调查对象的学历来看，几乎都在本科以上，有少一半的人拥有硕士及博士学位。从被调查对象的年龄来看，绝大多数的年龄在 30 ~ 50 岁，属于年富力强、事业正处于上升阶段的人。总体上，本次被调查对象的显著特点是：学历高、年纪轻、事业心强且以党政领导干部为主。

本次调查问卷共设计了 28 个问题，大体可以分为三大类：第一类是对本届政府行政体制改革的总体评价，主要包括对本届政府（2008 年以来）推进行政体制改革情况的总体评价、行政体制改革取得的成绩等。第二类是根据行政体制改革的的不同内容，分别对相关重点领域的改革进行评价，特别是存在的问题，主要包括大部制改革、转变政府职能、省直管县改革、服务型政府建设、法治政府建设等。第三类是政府自身改革，主要包括行政问责制、官员财产申报公开制度、政府的“三公消费”、反腐倡廉、政府绩效管理、政府公信力、事业单位改革、微博问政等。另外是与行政体制改革相关的政治体制改革以及未来行政体制改革的的发展趋势等。应该说，通过问卷内容的设计以及在不同类型党政领导干



部、企事业单位领导人员中的调查，基本上可以反映目前我国体制内的党政中下层领导干部以及企事业单位领导干部对这些年来行政体制改革的基本看法和评价，有较高的可信度。

（二）党政领导干部对目前我国行政体制改革的总体评价

2008年新一届政府组建以来，中央在行政体制改革方面采取的一个重大举措，就是以中央名义出台了深化行政管理体制改革的若干意见，提出到2020年要建成有中国特色社会主义行政管理体制的大目标，并对转变政府职能、推进大部制改革、提高政府的社会管理和公共服务能力、有条件的地方进行省直管县改革、建立和完善政府绩效评价体系、加强对公权力的有效约束、建设服务型政府、法治政府以及政务信息公开等强化政府自身改革和建设方面的内容都做出了明确的规定。过去五年的行政体制改革正是在这一方针指引下展开的。

对于这五年的行政体制改革的总体评价，参与问卷调查的党政领导干部、企事业单位领导人，从各自的视角做了评价和判断。总的来看，评价是比较谨慎的。如在“您对我国本届政府（2008年以来）推进行政体制改革情况的总体评价”中，回答“好”和“较好”的人员共有107人，占参与被调查总人数的48%，不到一半。其中回答“好”的只有7人，占3%；而回答“一般，变化不大”的人数高达68人，占30.7%；回答“比较差”的人数共57人，占25.6%。有的在注释中明确指出，本届政府在行政体制改革方面做了大量工作，但与群众期望还有较大差距，如机构设置调整不统一，行政职能交叉，隶属关系混乱。

值得注意的是，在对本届政府行政体制改革的总体评价中，不同类型的领导干部的回答的差异也比较大。对行政体制改革总体评价最高的是国家行政学院第九期青年干部班（处级）和中央机关处长培训班，认为本届政府行政体制改革好和比较好的分别占62.8%和58.3%；而对本届政府行政体制改革总体评价比较低的是厦门市局级领导干部班和北京大学举办的云南省省直机关党政机关处级领导干部班，认为比较差的分别高达32.5%和37.9%，在这两个班的98名被调查学员中，竟然没有一人给出“好”的回答。这说明，对于行政体制改革的总体评价，中央国家机关的处级干部高于地方的干部；行政级别低的领导干部高于



行政级别较高的领导干部。

但在问及“您认为近年来行政体制改革取得的突出成绩有哪些”时，被调查的人员都给出了非常正面的评价。56.3%的人选择“政府公共服务水平有了很大提高，门难进、脸难看等现象明显减少”；53.6%的人选择“行政审批制度改革成效很大，一站式服务让广大群众受益很多”；43.6%的人选择“更加注重社会管理和社会创新”；38.7%的人选择“政务公开水平进一步提高”；33.7%的人选择“行政监督力度明显增强，反腐倡廉力度很大”；31%的人选择“用人制度有了新突破，公务员考试制度、竞争上岗等更加体现公平和公正”。这说明，绝大多数被调查对象对本届政府在公共服务、行政审批制度改革、社会管理等方面都给予了充分肯定，而对于公权力的监督、用人制度等关键问题，担忧较多。比如有的被调查对象在“其他”选项中，明确指出，“应更加注重反腐倡廉查办案件的社会效益、公众反映”；“竞争上岗要更加注重公平和公正”等。

对于五年来在行政体制改革取得成绩的总体评价方面，不同类型的党政领导干部显示出明显差异。比如，处在中央层面的党政处级领导干部对行政体制改革评价排在前三位的是：“行政审批制度改革成效很大，一站式服务让广大群众受益很多”“更加注重社会管理和社会创新”“政务公开水平进一步提高”；处在地方层面的局级官员对行政体制改革评价前三位的是：“政府公共服务水平有了很大提高，门难进、脸难看等现象明显减少”“更加注重社会管理和社会创新”“行政审批制度改革成效很大，一站式服务让广大群众受益很多”；处在地方层面的处级干部给出的前三位是：“行政审批制度改革成效很大，一站式服务让广大群众受益很多”“政府公共服务水平有了很大提高，门难进、脸难看等现象明显减少”“行政监督力度明显增强，反腐倡廉力度很大”。

以上结果说明，地方党政领导干部因为其履行的职责更接近民众，更接近基层，所以对公共服务的改善、社会管理的创新认知度较高。而处在上层的党政领导干部则对行政审批制度改革的进展满意度较高。但有一个现象是，不管中央层面还是地方层面的党政领导干部，在前三项选择中，都有行政审批制度改革这一项，这说明，本届政府在深化行政审批制度改革方面力度确实比较大，得到了普遍认可。

（三）对五年来政府行政体制重点领域改革的评价

本次问卷调查除了注重对本届政府行政体制改革的总体评价外，特别关注近