

2011：中国行政体制改革研究会行政改革研究基金课题成果

XINGZHENG TIZHI GAIGE XINTANSUO

行政体制改革 新探索

■ 中国行政体制改革研究会研究部 编

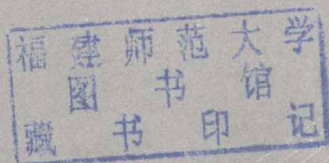
国家行政学院出版社

2011: 中国行政体制改革研究会行政改革研究基金课题成果

XINGZHENG TIZHI GAIGE XINTANSUO

行政体制改革 新探索

■ 中国行政体制改革研究会研究部 编



1030073



T1030073

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政体制改革新探索/中国行政体制改革研究会研究部编. —北京:国家行政学院出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5150-0363-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 108390 号

书 名 行政体制改革新探索
作 者 中国行政体制改革研究会研究部 编
责任编辑 张 婉
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)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2012 年 6 月北京第 1 版
印 次 2012 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.75
字 数 290 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0363-4/D·0140
定 价 40.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

出版说明

为促进社会力量参与中国行政体制改革研究工作,2011年,在社会各界的大力支持下,并经民政部批准,中国行政体制改革研究会设立了行政改革研究基金,用以鼓励和支持行政改革理论探索和实践创新。

《行政体制改革新探索》收录了“中国行政体制改革研究会行政改革研究基金”2011年度资助的8个课题研究成果。这些成果分别围绕当前行政体制改革中的热点、难点问题展开了研究。全书资料详实、调查充分、研究深入。特编辑出版,为有关方面进一步推进行政体制改革的理论研究和实践探索提供参考。



目录

第一章 网络时代的政府行政管理改革..... 1

- 一、研究背景及选题 2
- 二、网络时代政府的重塑再造 3
- 三、网络时代政府治理模式的变革与路径探索 11
- 四、网络时代政府内部变革——由“全程代办”引发的思考 15
- 五、网络时代政府的外部变革——由“微博公文”引发的思考 22
- 六、网络时代的行政管理改革思路探索 28

第二章 “十二五”期间深入推进大部制改革研究 43

- 一、深入推进大部制改革的必要性 44
- 二、十七大以来中央和地方大部制改革的主要做法 46
- 三、大部制改革取得的主要成效 53
- 四、推进大部制改革面临的问题与挑战 57
- 五、深入推进大部制改革的目标与原则 62
- 六、“十二五”期间深入推进大部制改革的重点领域 65
- 七、深入推进大部制改革的对策建议 71

第三章 城乡统筹下的行政管理体制改革 79

- 一、研究背景及选题 80
- 二、城乡差别的表现及其原因 81
- 三、城乡统筹的可能路径：中国实践及国际经验 89
- 四、城乡统筹视角下的行政管理体制改革 98

第四章 国家推进省直管县改革的政策意愿研究 115

- 一、对“市管县”体制的认识和评价 116
- 二、统筹区域均衡发展背景下的省直管县改革 119
- 三、省直管县改革的路径及模式 123
- 四、推进省直管县改革存在的问题 128
- 五、与省直管县体制改革相关的几个问题 129
- 六、国家推动省直管县改革的对策建议 133

第五章 控制行政成本研究 137

- 一、研究背景及意义 138
- 二、目前我国行政成本不合理的主要表现及成因分析 139
- 三、国外控制行政成本的主要做法和启示 151
- 四、有效控制我国行政成本的对策建议 156

第六章 新一轮西部大开发要着力人才队伍建设

——推进西部大开发与实施人才战略研究	173
--------------------------	-----

一、西部地区人才面临严峻挑战	174
二、西部地区人才短缺和流失的外部原因	176
三、西部人才流失的内在原因	178
四、新形势下促进人才队伍建设的对策建议	181

第七章 我国阳光政府建设调查报告..... 195

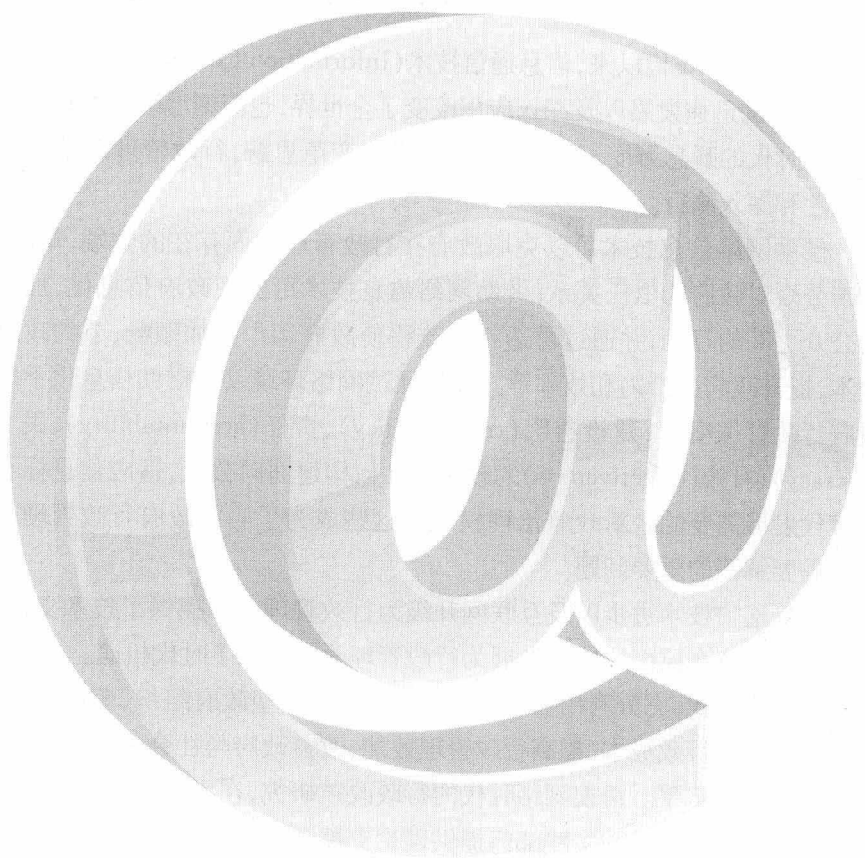
一、调研背景及选题	196
二、我国阳光政府建设的主要做法和基本经验	201
三、我国阳光政府建设存在的问题及原因分析	209
四、完善我国阳光政府建设的对策建议	217

第八章 政府绩效管理实施情况调查报告 237

一、我国政府绩效管理的发展	238
二、存在的问题	267
三、对策建议	271

第一章

网络时代的政府行政管理改革



一、研究背景及选题

迈入 21 世纪,我国经济社会发展整体上迎来了“加速转型期”。我国现今工业化发展尚未步入成熟阶段,却已迎来了网络时代,踏上了迈向信息社会发展的征程。这种跨越式演进发展不仅引起了经济社会的急剧变化,同时也对传统的政府治理提出了严峻挑战。因此,为适应网络时代的发展形势,政府积极重塑再造、创新治理模式、加快行政管理改革已剑拔弩张、刻不容缓。

(一)网络时代政府行政管理改革的研究背景与意义

20 世纪 90 年代以来,信息通信技术(Information Communication Technology, ICT)的迅速发展以及深入应用改变了全世界,也深刻地影响着政府。为应对网络时代的瞬息万变,各国政府适时引入变革思想,行政管理改革得到了普遍关注和深入施行。

借助网络信息技术可以克服政府在行政管理方面存在的弊端、革新政府、改善公众对政府的信任关系;借助网络信息技术可实现政府信息化、加强政府与公众之间的互动,并通过再造行政流程使政府运作更加顺畅、节约政府管理成本、提升政府生产力和效率等。如何通过网络环境以及借助信息化手段推动政府行政管理变革,建设透明(transparency)、责任(accountability)、民主(democracy)、有效(effectiveness)的政府?如何构建面向公众,适应信息社会和网路时代发展需要的崭新政府治理模式?这些成为了当前政府行政管理改革最迫切需要解答的重要问题。

信息通信技术进步以及互联网升级为行政管理改革提供了技术支撑,全球政治、经济、社会层面的快速发展为行政管理改革提供了时代机遇。

在网络时代,充分利用信息通信技术(ICT)重塑政府组织、变革管理模式,将有利于降低行政成本,提高行政管理效能,改善政府与社会关系,提升政府公共服务质量和水平。重视网络时代的行政改革研究,在实践层面将有助于为我国电子政务深度推进和实践部门提供理论支撑、决策咨询和政策建议。

(二)网络时代政府行政管理改革的研究回溯

20 世纪中叶西方主要发达国家和地区为了应对经济全球化和政治民主化

的压力,积极的开展了大规模政府改革运动,改革的目标是尽可能的减少政府对市场的干预,放宽政府的行政规制,推行公共管理社会化和公共服务市场化,缩小政府规模,简化政府的业务流程,并加强政府绩效尤其是政府公共服务绩效的评估等。这场政府管理的变革运动恰恰发生在信息革命方兴未艾之时,它得到了信息网络技术的强烈催化和有力支撑(钟明,2003)。

简·芳汀(2004)在《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》中从构建虚拟政府角度,提出利用网络空间重塑政府。在简·芳汀看来,网络信息时代行政改革的真正挑战不在于构建电子政府的技术能力,而在于克服政府内部根深蒂固的官僚制行政文化、组织政治逻辑和制度结构,推进跨部门合作行政制度创新。英国布莱尔政府在1999年颁布《政府管理现代化白皮书》,推出了新型的行政改革战略,其中最重要的一项内容就是提出了“协同政府”的改革目标。国内有学者认为,为了实现为公众提供整体化电子公共服务的战略目标,协同政府改革采取的一项主要措施就是建立政府间协同工作的基本框架(E-Government Interoperability Framework),即E-GIF结构,实现跨部门网络化协同办公(蔡立辉,2006)。政府间协同工作的框架为政府各部门提供了协同办公的执行标准,为政府网络、“英国在线”门户、“政府入口”以及电子服务传递建立了基础结构。汪玉凯(2009)认为,网络时代的电子政务要以建设服务型政府为目标,重点发展以公众为中心的服务型电子政务。刘文富(2002)在《网络政治——网络社会与国家治理》中分析了网络社会的政府权力结构和功能改革。国内还有学者(王彬彬、刘祖云,2010)认为,在网络时代,信息技术和制度安排互相渗透,政府流程的各个环节都有可能通过虚拟技术获得重置,从而改变了政府过程的运作逻辑,政府逐渐走向虚拟化,促使行政权力分化,改变了传统的“命令—控制”行政管理方式。

以往研究在电子政务和行政改革研究领域产生了重大影响,阐述了网络时代中国行政管理改革理论基础和实践方向。

二、网络时代政府的重塑再造

随着计算机技术、网络技术和现代通讯技术等信息化手段的日新月异的发展,各国政府开始逐步认识到网络时代给传统的行政管理带来的巨大冲击。

网络时代的政府行政管理首先要求政府在内部完成改革,实现了政府重塑

再造。政府机构在其管理和服务职能中运用现代信息通信技术,实现“变革治理理念,调整行政职能,重塑组织结构,重组业务流程,优化行政决策,创新制度体系”,从而促使政府超越地域、时间和部门的分割限制,形成一个精简、智能、高效的政府治理模式,进而向社会和公众提供规范和法治的管理、优质和透明的服务。

(一)网络时代政府治理理念的转变

以代议民主为特征的国家政治模式以及以威尔逊、古德诺的政治行政二分论和韦伯的科层制论为理论支撑的传统政府统治模式受到来自社会进步发展的严峻挑战。面对新时期凸显出各种社会问题,传统统治模式下的政府难以发挥治理功效,政府治理的理念和模式不断遭受质疑。在这样的情形下,各国政府需要积极转变治理理念,转换治理方式,促使政府治理目标从“善政”走向“善治”。

“治理(governance)”是以维持政治秩序为目标,以公共事务为对象的综合性的政治行动。“善治(good governance)”是指良好的治理,是治理所追求的目标。上世纪80年代,一些国际金融机构如世界银行、国际货币基金组织、联合国发展开发署和世界经济合作组织等在解释他们在第三世界国家提供金融资助失效的原因时,“治理”概念得到应用,^①并进一步提出了善治的概念,用以描述市场导向的经济增长所需要国家提供透明高效的公共规制和公共服务的要求。^②善治已经成为目前各国政府改革追求的目标。

“善治”模式强调政府、社会与市场三者之间的合作与互动,强调管理对象的参与,以及治理方式、手段多元化。其寻求一种通过调动各种力量和资源达到“善治”的社会体制,宣扬更少的统治与管控,更多的治理与合作。

“善治”是使公共利益最大化的管理过程,其本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。^③1992年,联合国亚太经济与社会委员会总结“善治”的特征为8点:参与的治理(participation)、依法行政的治理(rule of law)、透明化的治理(transparency)、回应性的治理(responsiveness)、共识取向的治理(consensus)、

① Wolfgang Drechsler, “Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative capacity”, *Trames*, No. 4 (Aug 2004), pp. 388-396.

② UNESCO, “What is good governance?”, <http://www.unescap.org>, 2005.

③ 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期,第20~32页。

公平与公开的治理(equity and inclusiveness)、效能与效率的治理(effectiveness and efficiency)和负责尽职的治理(accountability)。

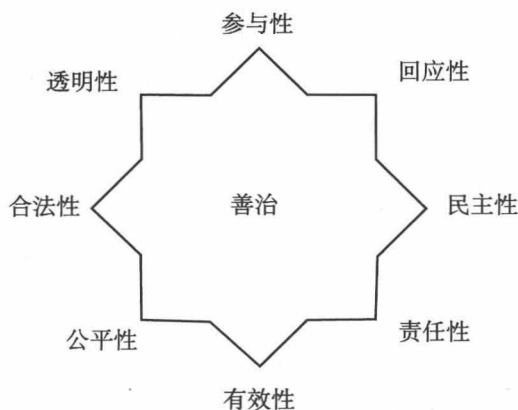


图 1-1 善治的 8 个特征

(二)网络时代政府行政职能的调整

如今公共管理越来越多的强调了信息通信技术(ICT)可用于支持全球范围内的政府职能转型,以实现为公民提供更具效率和成本效益的服务(Shahjahan H. Bhuiyan, 2011)。网络时代政府职能需迎合“善治”的治理理念,职能定位从“统治”发展到“管制”再过渡到现今的“服务”,体现了治理理念的不断演进与发展。

“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”作为我国现阶段政府的四大基本职能,在新时期的行政管理改革中需要作出积极调整,转变目前政府职能交叉重复、多头指挥、中间层次多的现实状况,做到行政机构不重叠、业务不重复。^①

1. 为政府履行经济调节职能提供技术支持,从而创新政府经济调节方式,提高政府经济调节水平和决策能力

首先,通过信息通信技术(ICT)手段创建基础信息资源库,并在治理主体之间建立通畅的信息沟通渠道和快速响应机制。其次,通过信息系统平台有效挖掘和利用政府、社会、企业以及公众不同层面的有用信息资源。并利用市场机

^① 蔡立辉:《基于电子政务应用的行政流程再造:问题与对策》,《天津行政学院学报》2007年第3期,第28~36页。

制实现信息资源共享,及时发布与主体相关的经济运行信息、政府决策信息、社会管理及服务信息、企业和公众的反馈信息等。再次,建立互动参与式的经济调节方式,依据具体经济活动开展政府、社会、企业以及公众之间的互动沟通,以扫清经济调节中部门及群体之间的障碍。最后,据此政府可充分掌握社会经济基础信息,适时把握经济运行情况,及时处理经济运行中的突发问题,提高政府的经济调节水平和决策能力。

总之,政府治理手段的引入可以帮助政府引导社会、企业以及公众的微观经济活动,还可以为政府宏观经济决策提供决策信息,提升政府宏观经济调节的决策能力。^①

2. 依托电子化市场监管网络系统,呈现全民监督和参与的新格局,进一步完善市场监督体系,提高政府市场监管能力

市场运行的全面监管。在网络时代,政府的市场监管是以反映市场实际运行情况的动态信息为重点监管对象,依托信息通信技术建立多元化的市场监管网络系统,以保障在市场监管的“资格审核、信息核对、数据处理、过程追踪、实时监管、举报查实、打击违规、维护权益”众多环节提供技术有力支持,从而保证了政府市场监管的可靠和规范,维护了市场运行秩序。

新规范和机制的有效确立。网络媒体的发展和网络时代的兴起造就了市场信息的快速可达,影响了市场监管的规程、内容等方面,吸引了市场多元主体的积极参与。因而,网络的发展协助引导和建立新的市场规范,形成新的市场监督机制和信用机制。

总之,行政改革促进了政府市场监管职能的变革,激发了公民社会对市场监管体系结构性变革的强烈需求,呈现全民监督和参与的新格局,完善了政府市场监管体系,提高政府市场监管能力。

3. 优化和整合政府及社会的资源,开展社会管理创新活动,推进信息社会和公民社会的形成和发展,提升政府的社会管理水平和执政能力

资源整合。首先,政府借助信息化手段打造互联式网络平台,实现政府信息资源的共建共享与政务公开,推动了政府行政透明。其次,通过互联式网络平台,实现社会公共资源的网格化管理,促进社会公共资源的合理分配和最大化利用。

^① 汪玉凯、张勇进:《电子政务与政府职能转变》,《电子政务》2005年第1期,第70~75页。

管理创新。依托信息通信技术(ICT),创新社会管理方式,建立政府、社会组织、公众、企业等多方有序参与的良性机制,形成政府和社会双向互动的管理模式。互动式的社会管理模式保障了各方利益主体的基本权力,积极推进信息社会和公民社会的形成和发展,有利提升政府的社会管理水平和执政能力。

4. 规范公共服务流程,建立协同服务模式,推进政府依法行政,创新公共服务渠道,建造电子服务平台,提高政府公共服务水平和行政执法能力,改善政府公共服务职能

服务规范化发展。行政改革推动了公共服务的规范化建设进程,简化政务行政环节,缩减政府规模,提高政府公共服务的规范化水平。

依法行政,协同服务。行政改革促进了依法行政,为政务行政服务积极寻求法律保障,从法律的角度规范和推进各项公共服务项目。并将各项依法行政业务落实到具体电子服务平台,采用协同服务的模式,提高政府行政执法能力,改善政府公共服务职能。

服务系统打造。行政改革提供了智能化的面向公共服务的 IT 基础架构,打造“一站式”的服务系统。

(三)网络时代政府组织结构的重塑

信息通信技术(ICT)的快速发展必然对政府的组织结构产生深刻的影响。自 70 年代末期开始兴起的并且持续至今的西方国家的行政改革浪潮可以说是政府应对瞬息万变的信息技术的一种积极回应。在上世纪 70 年代,改革的重点是重新界定政府和市场的关系,公共服务的民营化、市场化成为普遍作法;80 年代,普遍关注政府内部的科层组织运行机制的有效性,提出了“重塑政府”、“再造政府”的口号;进入 90 年代后,各国政府重新探索国家和社会公共事务的管理模式,以“治理理论”为基础的新公共服务改革和网络化治理开始兴起,并打出了“善治”旗帜,寻求公共事务的共同治理成为了新热点。

奥斯本和盖布勒在《重塑政府》一书中提出的“企业化政府”模式成为美国政府改革的理论基础。彼德斯在《政府的未来治理模式》一书中提出了当代西方行政改革及公共管理实践中正在出现的四种治理模式,即市场化政府模式、参与型政府模式、灵活性政府模式、解制型政府模式。彼得·圣吉(Peter M. Senge)提出学习型组织理论。查尔斯·M. 萨维奇(Chaile M. Savage)提出“虚拟”型组织理论。拉塞尔·林登(2002)在《无缝隙政府:公共部门再造指南》

一书中关于无缝隙政府的研究也为网络时代的行政改革提供了重要理论依据。

应该说,西方国家气势磅礴的研究探索和改革实践都在尝试探寻新型政府组织范式,以适应当今快速发展的崭新时代。

新兴信息通信技术(ICT)的运用对政府组织结构的影响可以分为两方面:

(1)调整组织上下层级关系。信息通信技术(ICT)的应用打破了传统的金字塔式单一传输渠道,将政府组织结构转变成为扁平化、网络化、多层次的传输渠道。

(2)建立组织部门间协同关系。信息通信技术(ICT)深入应用推进了部门的职能调整,促使政府结构向着无缝化、一体化、交互化的方向发展。

当前,解决政府行政组织结构的协同性与整体化建设是一项艰巨任务。网络时代的公共管理需要更多的关注组织间协作。^①当公共管理者或公共组织拥护和推动跨部门信息整合与协作过程,作出联合决策和作为单一实体协同行动时,部门的协同化行政管理将创造出新型政府组织结构——整体政府(Whole Of Government, WOG)。

(四)网络时代政府行政业务流程的重组

信息通信技术(ICT)的快速发展也将带来政府内部行政业务流程的巨大变革。信息技术和网络的应用对提高政府的效率、服务水平及透明度发挥了积极的作用,信息技术和业务流程重组等业务改革相结合后,使得政府效率获得突飞进的提高(百井均,2004)。流程管理是提高组织绩效的一种具有革新性和创造性的方法,公共部门要想从流程管理中受益,必须处理好新信息技术与内部流程间的关系,应考虑信息技术在内部流程基础上实现其价值(Gulledge 2002)。

1. 行政业务流程重组的基础——政府行政业务梳理与逻辑转换

政府业务梳理是规范和创新政府管理的基础,也是建设电子政府的前提。在政府管理实践中,存在业务流、数据流、资金流、物质流、人员流等复杂关系,还有应对危机、发展产业、部门协同、数据共享、权力透明等多方面的需求,要理清这些复杂关系,满足各种工作要求,需要创新政府业务梳理理论和方法。

行政业务的梳理,需要从业务框架、业务流程、业务数据三个层面开展:

^① Muhittin Acar, Chao Guo, and Gregory D Saxton, "Managing Effectively in a Networked World", *The Public Manage*, 2007, 36(2), pp. 33 - 38.

行政业务框架梳理:政府行政部门业务关系为主线,对政府部门职能进行清理和分类,对支撑政务目标的部门业务进行定义,界定上下级部门和同级相关部门的事权分工,理顺其职责关系。

行政业务流程梳理:业务流程的描述需要根据政府内部办公、信息监测、行政执法、决策支持、政务公开、公共财政、应急处置七大政务功能,从秩序稳定和动力强化的角度,按照主体、客体、行为、时间、空间、数量、关系等要素,将政府业务流程再次拆分为不同的功能事项进行分析。

行政业务数据的梳理:对业务事项中涉及到的用来说明职能行为和工作对象的信息内容及其属性进行格式化表达。包括业务数据的分类、业务数据的标准化,业务数据的描述。

为了满足政府部门的行政业务目的,业务梳理结果需要进行逻辑转换,转化成为满足部门需求的适当的表达方式。业务梳理结果逻辑转换可以从四个角度进行归纳,即管理制度创新、社会公共需求满足、行政能力提升和信息化映射。

管理制度创新:将业务区分为部门关键业务、协同业务和全业务,从部门数、业务时长、业务量大小、空间距离远近等方面对现有业务梳理成果的内容进行逻辑转换,从整体上描述管理制度运行的现状。

社会公共需求:在公共服务需求和政府业务梳理之间建立起逻辑联系。

行政能力提升:业务梳理结果针对业务流程中每个环节所需要的行政能力展开,突破以事务性工作为主的流程,建立提升公共价值的业务流程。

信息化映射:将业务梳理结果转化成为电子政务建设的具体需求。

2. 行政业务流程重组的目标——建设协同政务和构建无缝隙政府

网络社会环境和信息技术进步为再造行政流程、实现政府资源整合、政府跨系统的业务,形成政府跨部门的协同办公和改善政府公共服务质量提供了技术支撑和动力。

按照建设协同政务的最终目标,结合当前我国各级政府及部门政务信息化建设的现状,以协同应用为核心,以 workflow 管理为线索,以知识管理为显著特征,以应用集成为技术基础,整合资源,构建面向协同应用的无缝隙政府,以适应市场经济、网络经济的统一性、协调性发展需要,是行政流程再造的首要目标。^①

^① 蔡立辉:《基于电子政务应用的行政流程再造:问题与对策》,《天津行政学院学报》2007年第3期,第28~36页。

无缝隙政府是虚拟政府的重要形式,是一种网络化的政府组织形式,是以信息技术为连接和协调手段的动态联盟。无缝隙政府以整体的而不是各自为政的方式为公众提供了一步到位的“一站式”的网络化电子服务。其打破了传统政府部门的分割局面,整合了政府各项资源,保障了政府对于企业以及公众的行政业务流程的最优调配,实现了跨部门、跨业务系统的网络化协同办公以单一界面为企业和公众提供优质高效的信息和服务。

(五)网络时代政府决策过程的优化

网络时代促进了政府行政决策的公众参与和有效监督。信息通信技术(ICT)的应用可促进形成公众网络监督体系,创造公众参与行政监督的网络环境,使得公众成为行政决策制定的参与者和行政决策执行的监督者。增进了政府的公信力,从而提高政府行政决策的精准水平,提升了政府决策的执行力度,进而促进了行政决策的科学化和民主化。

1. 行政决策的科学化

科学决策是指决策者为了实现某种特定的目标,运用科学的理论和方法,系统地分析主客观条件做出正确决策的过程。信息通信技术(ICT)的应用可以扩展行政决策信息的采集范围,提升信息采集的数量和质量,并加以科学化数据整理和统计分析,从而克服传统行政决策存在的信息片面性问题,帮助政府及时了解公众需求,把握社会动态,针对社会公共问题做出及时反馈,提升政府决策的科学化程度。

2. 行政决策民主化

信息通信技术(ICT)为公众提供了多元化、多渠道的意见表达和参政议政的平台,激发了公众政治参与的兴趣,降低公众参政议政的成本,为广大公众为政府行政决策建言献策提供机会,促进政府行政决策的民主化。建立在网络之上的政府治理改革可赋予公民更深层次的民主,实现了电子民主。电子民主是通过网络技术实现民主过程中的价值观念、政治立场和个人意见等方面交流,公民通过多样化的参与渠道增强对行政决策的影响力,推进决策的民主化进程。

(六)网络时代政府行政制度的创新

新时期的政府行政制度创新能够促使制度功能得到释放,制度安排更加合理,有力推动了社会经济发展和民主政治进步。行政管理改革是涉及多方面和