

GONGGONG GUANLI SHUOSHI (MPA)
JIAOXUE ANLI HUIBIAN

公共管理硕士 (MPA) 教学案例汇编

雷国胜 主 编
钟新昌 段晓凯 白玉 张樱 副主编



经济科学出版社
Economic Science Press

公共管理硕士（MPA）教学 案例汇编

雷国胜 主编

钟新昌 段晓凯 白玉 张樱 副主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教学案例汇编/雷国胜主编. —北京:
经济科学出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4476 - 5

I. ①公… II. ①雷… III. ①公共管理 - 研究生 -
教案 (教育) - 汇编 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 058379 号

责任编辑: 黄双蓉 黎子民

责任校对: 隗立娜

版式设计: 齐杰

责任印制: 邱



公共管理硕士 (MPA) 教学案例汇编

雷国胜 主编

钟新昌 段晓凯 白玉 张樱 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京万友印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 16.5 印张 360000 字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4476 - 5 定价: 50.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

摘 要

公共管理科学是以公共管理及其规律为研究对象的科学,公共管理是以政府为核心的公共部门整合各种社会力量,以实现公共利益最大化为目标的社会管理。其作为公共行政和公共事务广大领域的重要组成部分,在不同的国家或地区有着不同的管理理念及特点,作为中国的公共管理,其组织与管理体系必然拥有与中国国情相符合的鲜明特色。因而公共管理科学也就带有极强的实践性、时代性和国别音符,正因为如此,案例教学是学习公共管理科学的重要环节和手段。本书包括十章,以案例为切入点,结合公共管理理论,对当前我国发生的一系列有代表性的案例进行剖析。

第一章至第三章涉及公共组织、政策及项目管理理论,以公共管理中的组织、政策应用和项目管理各个环节为重点进行研究。公共组织以追求公共利益为导向,是公共管理的主体。公共政策是公共管理的首要环节,它贯穿于公共管理的整个过程,对公共管理目标的实现起着举足轻重的作用。公共项目是指为了促进社会发展和满足公众需求,主要由财政出资、不以营利为目的,为整个社会运转提供基础条件的项目,其管理有助于提高公共支出效率,增进社会福利。

第四章研究公共危机管理。随着我国各种突发事件的频发,我国的危机管理暴露出许多问题和缺陷。主要体现为没有统一的指挥机制,公共安全管理法制机制不健全。在现代的危机管理体系中,需要政府、媒体、法律协调发挥作用。建立有效的危机管理预警体系,利用媒体及时进行信息公开,建立危机管理的法律体系,以提高我国公共危机管理能力。

第五章研究公共卫生管理。我国公共卫生管理普遍存在重视程度不够,医疗资源不足与过剩并存,公共卫生管理人员素质普遍低下,法治意识淡薄等问题。如果公共卫生处理不好,就可能会影响到经济、政治的发展和社会的稳定。我国应建立公共卫生法制机制,落实公共卫生管理的经费保障,明确机构职能与定位,建立完善的信息沟通机制,鼓励

公众参与公共卫生管理，切实提高我国公共卫生管理的水平。

第六章研究公共安全管理。公共安全问题是当前全世界所关注的公共问题。由于其具有广泛性、复杂性、隐蔽性和长期性，公共安全问题产生的危害越来越大。我国不仅公共安全教育落后，人们普遍缺乏安全意识，而且公共安全管理体系发展不平衡。为降低公共安全问题带来的损失，我国应该开展国际合作，加强公共安全教育，加强公共安全机制和法制建设，并相应完善公共安全管理中的社会参与机制，有效运用媒体参与，提高公共安全管理水平。

第七章首先梳理了公共环境资源管理的基本理论，主要包括公共环境资源管理的概念和特点、公共环境资源管理的内容、公共环境资源管理的手段与职能以及公共环境资源管理的基本制度；然后从不同研究角度选取五个案例进行具体分析，案例内容涉及我国正在试点实行的排污权交易、空气污染治理、水污染治理、环境保护中的公民参与以及我国环境管理体制问题。

第八章首先梳理了公共信息资源管理的基本理论，主要包括公共信息资源及公共信息资源管理的含义，公共信息资源管理的必要性，公共信息资源管理的内容和基本环节，公共信息资源管理的体制和管理模式，政府信息公开的基本原理以及电子化政府概论；然后从不同研究角度选取五个案例进行具体分析，案例内容涉及政府信息化建设，国外电子政务建设的经验和启示，我国政府信息公开现状、问题及对策以及政府不可忽视的网络管理和网络问政。

第九章首先梳理了公共财政管理的基本理论，主要包括公共预算管理、政府预算制度、公共财政收入管理、公共财政支出管理、政府采购管理、政府会计和政府审计；然后从不同研究角度选取五个案例进行具体分析，案例内容涉及参与式预算、“三公”经费问题、国外公共财政支农经验及启示、政府采购案件以及目前我国正在实施的“营改增”问题。

第十章研究公共教育事业管理。公共教育具有公有性、共享性、政治性和公益性四个基本特征，因此公共教育具有准公共产品的性质。公共教育事业管理主要涉及教育行政和教学管理两大板块，管理的内容主要分为教育资源管理、教育生产管理和教育发展规划三个方面。国家在公共教育事业管理中主要使用法律、政策和经济手段实现对公共教育事业的管理和调控。我国公共教育提供有公共提供与私人提供两种方式，它们对公共教育事业的发展具有互补作用。

目 录

第一章 公共组织管理	1
理论导读	1
案例教学	6
案例 1 新一轮国务院机构改革和职能转变正式启动	6
案例 2 “县改市”的坚冰已经开始悄然融化	10
案例 3 中国特有的“事业单位”改革全面开闸	14
案例 4 武汉出台新规引争议：消协到底保护了谁	18
案例 5 29 岁市长和一个关于选官制度的问号	22
第二章 公共政策管理	27
理论导读	27
案例教学	29
案例 1 2003 ~ 2012 年中国房地产调控政策的十年发展变迁	29
案例 2 我国计划生育政策实施 30 年后关于是否开放二胎 政策之争	33
案例 3 凤凰古城“围城收费”	37
案例 4 河南周口平坟	40
案例 5 经济适用房政策的改革出路	44
第三章 公共项目管理	49
理论导读	49
案例教学	52
案例 1 五星级公厕是在惠民还是在烧钱	52
案例 2 海南东方市 4000 万“废港”的背后	56
案例 3 PX 项目中的群体过敏症	60
案例 4 我国大批在建高铁项目因资金断顿停工	63
案例 5 海口政府采购事件解剖	67

第四章 公共危机管理	71
理论导读	71
案例教学	74
案例 1 湖北石首事件	74
案例 2 衡阳特大火灾坍塌事故	77
案例 3 日本手纸危机	79
案例 4 中国香港禽流感	81
案例 5 东京紧急应对沙林毒气	82
第五章 公共卫生管理	85
理论导读	85
案例教学	87
案例 1 三鹿奶粉事件	87
案例 2 南京汤山特大中毒事件	92
案例 3 海城豆奶中毒事件	94
案例 4 蒙牛牛奶中毒事件	96
案例 5 疯牛病危机	98
第六章 公共安全管理	101
理论导读.....	101
案例教学.....	104
案例 1 地沟油事件	104
案例 2 舟曲泥石流事件	106
案例 3 腾冲县“2·21”中缅边境森林火灾应急处置	108
案例 4 成都市“6·5”公交车燃烧事件处置始末	112
案例 5 2005 年北江流域镉污染事件	115
第七章 公共环境资源管理	118
理论导读.....	118
案例教学.....	122
案例 1 “环保市场化”亟须破除排污权交易瓶颈	122
案例 2 两会政治季里的“空气”味道	127
案例 3 “久治不愈”的水污染	135
案例 4 厦门 PX 项目事件和成都 PX 项目事件	142
案例 5 谁是文化遗产保护的决策主体——透视圆明园防渗事件	148

第八章 公共信息资源管理	153
理论导读	153
案例教学	160
案例 1 邯郸市政民互动平台项目	160
案例 2 政府信息公开条例实施 4 年执行难 完成率不足 2 成	166
案例 3 香洲区网络政民互动平台 香洲网民“人人有 支麦克风”	174
案例 4 网络诈骗及网络盗窃案	180
案例 5 美国的电子政务建设	186
第九章 公共财政管理	192
理论导读	192
案例教学	198
案例 1 温岭参与式预算的改革实践	198
案例 2 九问“三公经费”	205
案例 3 “营改增”能够带来什么	211
案例 4 深圳大运会腐败案件曝光 政府采购腐败案为 何屡禁不止	216
案例 5 国外公共财政支出如何向“三农”倾斜	221
第十章 公共教育事业管理	227
理论导读	227
案例教学	230
案例 1 汉芯获项目资金 造假门再起波澜	230
案例 2 山东省改革高考招生制度 探索多样化录取模式	236
案例 3 教育资源均衡分布	240
案例 4 教育局副局长贪污学生补助金 笔迹专家锁定证据	244
案例 5 沈阳：装备制造业职业教育综合改革试点实施方案	248
参考文献	253

第一章 公共组织管理

理论导读

公共组织是为社会提供公共物品和准公共物品的组织。它具有公共性、非营利性和组织性等特性。公共组织以追求公共利益为导向，是公共管理的主体。它拥有一个庞大的组织管理系统，在这个组织系统中，包含了政府与非政府的公共组织等多个组织机构。公共组织管理就是对这些庞大的公共组织机构进行有效的管理以发挥其服务于公共利益的内在本质性。而作为中国的公共组织系统，其拥有与中国国情相符合的鲜明特色。

一、公共组织管理的主体

在社会生活中，管理社会公共事务的责任主要在于政府部门。然而随着社会生活的日益多样化和复杂化，社会公共领域也呈现出多样化的发展趋势。为适应社会公共事业发展的现实需要，有效地服务于公共利益，保证社会生活的正常有序运转，社会公共领域便出现了非政府公共组织。因此，一般而言，公共组织管理的主体主要分为政府与非政府的公共组织两大类。

在我国，由于基本国情与西方国家大为不同，公共组织管理的主体构成上也就呈现出不同于西方国家的自有特点。在计划经济时代，政府公共部门完全包揽社会公共物品和准公共物品的供给职能。在这过程中所具有的特有公共组织就是事业单位。但随着我国改革开放的逐步深入，市场经济体制的日趋完善等，我国的非政府公共组织逐渐形成与完善，未来我国“小政府、大社会”的公共组织管理格局将得以真正实现。目前，我国公共组织管理的主体大致可以分为三大类：（1）政府组织；（2）非政府组织，包括基层群众自治组织、社会组织等；（3）事业单位。

（一）政府行政组织

政府行政组织是公共组织管理中最为核心的主体，具有有别于其他公共组织的显著特点。广义的政府行政组织是指为达到共同目的而负有执行性管理职能的各种

组织系统。而狭义的政府行政组织主要是指国家的行政机关。对于政府行政组织,作为国家法定组织,与其他公共组织管理主体相比其具有政治性、社会性、权威性、法制性和系统性等五大特性。

政府行政组织是由诸多不同层次、不同功能的行政机构所构成的一个组织系统。根据不同的划分标准,可将政府行政组织分成不同的组织类型。在这我们可根据行政机构的功能和作用将行政组织划分为五大类型:(1)行政领导机关,如国务院和各级地方人民政府等;(2)行政职能机关,如我国的各部委、各厅局等;(3)行政辅助机关,如各级政府办公厅、政策研究室等;(4)派出机关,如街道办事处、居民委员会等;(5)临时机关,如国务院经济普查小组、国务院安全检查小组等。

政府行政组织设置的依据是编制,编制管理是行政组织管理的主体。行政组织的编制管理包含机构、职能、人员三个方面,具体内容有:确定各机构的职能范围;协调各机构间的职责分工;审批机构与人员;监督编制执行;进行编制统计等。为做好行政组织的编制管理,在管理过程中应当遵循职能决定、职位设置、协调平衡、精简统一和依法管理等五项原则。而在行政组织的编制管理方法上,从管理的内容特征上看可以分为行政方法、法律方法和经济方法;从管理的对象入手则可分为职能管理方法、机构管理方法和人员管理方法等。

(二) 事业单位

事业单位是我国计划经济体制时期所形成的特有社会组织类型,是一个有中国特色概念的组织系统。新中国成立以来,作为我国所特有的公共组织形式之一的事业单位在我国公共社会事务中发挥了重要的作用。

事业单位一般是指为了社会公共利益目的,由政府有关部门借助国有资产组成的从事科技、教育、文化、卫生等相关活动的社会服务组织。从现有的《事业单位登记管理暂行条例》中我们可看到事业单位所具有的五大法律特征:一是以实现社会公共利益为目的;二是资产的初始资金来源于国有资产;三是主要从事社会公共服务活动;四是依法设立的具有法人资格;五是由国家机关或其他国家机构举办。事业单位所具有的上述五点特征是其区别于其他非政府组织的关键依据。

作为适应计划经济发展所形成的事业单位,随着我国改革开放在政治、经济等领域的逐步开展,其传统的事业管理体制已显得十分僵化,难以适应社会经济发展的现实需要。因此,加快事业单位改革成为公共组织管理的一大课题。而事业单位改革的目标是要通过政事分开的改革,使之成为主要从事社会事务和公益事业、独立于政府和企业之外的非营利组织。我国的事业单位改革是伴随着我国改革开放事业的开展而逐步推进的,现如今已处于改革的深化阶段。

(三) 非政府组织

非政府组织在概念界定上目前还没有一个普遍的共识。一般而言,非政府组织

是指除政府组织以外的一切不以营利为目的,服务于社会公共事业的组织形式。非政府组织强调其输出产品的公共性,是公共组织管理主体系统的必要组成部分和管理对象,并参与公共决策和监督政府活动。作为公共组织的重要构成,非政府组织具有非政府性、非营利性、独立性和志愿公益性等基本特点。

在我国,非政府组织可以分为两大类,即基层群众自治组织和社会组织。基层群众自治组织是在居民居住地设立的群众自我教育、自我管理和自我服务的管理组织,即社区居民委员会和农村村民委员会。社会组织主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会等。社会团体是一种社会成员的自组织形式,是作为弥补政府和市场失灵而发展起来的非政府组织,其对于沟通政府、企业与社会成员级沟通内部成员等具有重要作用。民办非企业单位是改革开放的产物,是企业事业单位、社会团体等利用非国有资产举办的,提供非营利性社会服务活动的一种组织系统。

二、公共组织管理主体间关系

公共组织管理主体包含政府组织与非政府公共组织。公共组织管理主体间的关系就是指政府组织间的关系及政府组织与非政府公共组织间的关系。政府组织一般分为中央政府与地方政府,政府组织间的关系也即中央政府与地方政府的的关系。而政府与非政府公共组织间的关系主要就是指政府对非政府公共组织的管理体制问题。

(一) 政府组织及其职权

由我国的国情出发,我国政府组织在分为中央政府与地方政府,后者包括民族自治地区和特别行政区这两种特殊的地方政府。对各级政府组织的管理所形成的管理体制是国家行政管理制度的重要组成部分。

中央政府是在全国范围内总揽政府政务的国家机构总称,在社会管理体系中,其居于最高、最核心的地位,是国家最高行政机关。中央政府集中掌握国家的内政、财政、国防、外交等行政职权。我国的中央政府的机构设置上主要包括国务院领导机构和国务院工作部门。国务院领导机构即国务院,其是中央政府的核心机构,拥有立法权、提案权、领导权、监督权、人事权及其他权力。国务院工作部门是国务院所属的分管各项专业事务的行政机关,是中央政府的直接领导机构,负责国家各个领域的具体管理事务。

地方政府是地方各级权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。我国地方政府的机构设置实行四级体制,即省、地(地级市)、县、乡四级。根据我国《宪法》和《地方组织法》规定,我国县级以上各级地方政府的职权主要包括执行权、制令权、管理权和领导监督权,而乡级地方政府主要具有执行权和管理权。此外我国还有两种特殊的地方政府,即民族自治地方和特别行政区。民族自治地方机构设置比照同级一般地方政府机关,其拥有地方性政治社会事务管理、地方经济建

设管理、地方财政管理和地方科、教、文、卫等事业管理的自治权。特别行政区具有高度的自治权，包括行政管理权、立法权和独立的司法权及终审权。

（二）政府组织间的关系

政府组织间的关系包括中央政府与地方政府的关系和地方政府间的关系。中央政府与地方政府间的关系是政府组织间关系的主体。在世界上任何一个国家，中央政府与地方政府的关系都直接决定了整个国家政府组织间关系的基本格局。所谓中央政府与地方政府的关系，其核心就是两者的权利关系和职能关系，其实质是国家整体利益与地方局部利益间的关系，其内容是权利关系、财政关系和行政关系。

按照中央政府与地方政府的法律地位、实际作用、权利关系等，可将世界各国中央政府与地方政府间关系的实践模式分为单一制模式、联邦制模式和特别自治模式。单一制模式是指中央政府具有最高权力，地方政府的存在及权力取决于中央政府。我国政府组织实行的单一制管理模式。联邦制模式是指多个政治实体联合组成统一国家的组织形式。特别自治模式是从我国国情出发为实现祖国统一大业而创立的一种中央政府与地方政府关系的新模式。

在地方政府间关系上，由于地方政府层次较多，所以地方政府间的关系就可分为横向与纵向两大关系格局。地方政府间的横向关系主要是合作与交流关系，即地方政府间的经济关系。它的建立和发展一般取决于地方政府间的经济利益。地方政府间的纵向关系主要是政治关系，即受到中央政府与地方政府关系的制约。总体上说，地方政府间的关系是一种横向关系，是一种合作共赢的关系。这符合经济发展的规律性，对促进国家整体发展意义重大。

（三）政府对非政府公共组织的管理

政府与非政府公共组织间是一种领导与被领导的关系。非政府公共组织的运作受到政府的管理与监督。但在对于各种不同的非政府公共组织，政府对其的管理又存有差异。建立在高度集权的计划经济体制基础上的事业单位，由于其在某种程度上与企业性质相去甚远，与政府机关倒十分相似，因此政府对于它们的管理基本上采用了与政府部门相同的方式。但这种传统的事业单位管理体制难以适应社会主义市场经济发展的需要，亟待改革。在社会团体、民办非企业单位等非政府公共组织的管理上，政府采取遵循统一登记、双重负责和分级管理原则的严格管理体制。

三、政府组织中的人力资源管理

政府组织中的人力资源管理是公共组织管理中的重要组成部分，其是指对各政府组织中的工作人员在招聘、录用、培训、晋升、调动、考核、评价、薪酬福利、奖惩、维护和开发等的一系列活动所实施的管理。因为政府组织不同于私人组织，因此政府组织中的人力资源管理具有自身的特点，即具有公共性、法制性、公开

性、复杂性和稳定性等。政府组织中的人力资源管理目标是为了调动政府工作人员的积极性和主动性,提高工作效率,改善服务质量,实现政府组织的社会管理和公共服务功能。

(一) 政府组织人员的分类管理

人员分类是人力资源管理过程中最为基础的一项工作,只有科学地分类才能有科学的管理。政府组织人员的分类就是把政府组织中的工作人员或职位按照工作职责与工作人员的自身条件等进行分类定级,为人力资源管理的一系列活动提供依据。政府组织人员的分类管理有助于提高政府组织人员管理的效率及规范化,促进政府组织人员的自我激励和开发。

在政府组织人员的分类管理中,主要有两种典型的分类方法:一是品位分类管理;二是职位分类管理。品位分类管理是以政府组织中工作人员的自身条件,如学历、资历等为主要划分依据的管理方法。职位分类管理是以工作类型和岗位要求的职责水平为基础,将所有相似职位集中于同一模式或类别之内,从而对组织职位进行分类管理的方法。在我国政府组织中,从我国实行公务员制度以来逐步建立了公务员职务分类管理制度。根据《国家公务员法》,我国公务员划分为综合管理、专业技术和行政执法等三大类别。

(二) 政府组织人员的招聘与录用

政府组织人员的招聘与录用对于不断充实组织新生力量,对组织发展提供人员保障和增加组织人员的稳定性等具有重要的意义。在政府组织招聘与录用人员的过程中,人员招聘的方法与技术是最为关键的环节。一般来说,政府组织通常采用笔试加面试的招录方法来招录组织人员。根据我国《国家公务员法》规定,我国政府部门实行公务员考试录用制度。在我国国家公务员考试录用过程中,各政府部门必须坚持公开、平等、竞争、择优等人员招录原则。

(三) 政府组织人员的考核与奖惩

政府组织人员的考核是政府机关人员管理的基础。它是指政府机关根据一定的原则、方法、内容与程序等对组织人员进行考察与评估,并以此作为人员任用、奖惩等的依据。在我国政府人员的考核主要以工作人员的德、能、勤、绩为内容,并以绩为考核重点。政府组织人员的考核有利于激励工作人员改进工作绩效和挖掘工作人员潜能,并有利于对工作人员的监督管理。

政府组织人员的奖惩是对政府组织人员考核结果的重要运用。通过奖惩机制可以充分发挥人员考核制度的作用。在我国公务员制度中,对工作人员的奖励可分为荣誉奖励、物质奖励和晋升奖励等多种类型。而在对公务人员的惩罚当中,主要有司法处罚和行政处罚。处罚所产生的是一种负面激励效应,处罚的意义在于创造出激励的工作环境。因此,在处罚的运用过程中,要把握处罚的时机、时效和力度,

并应力求客观、公正。

案例教学

【案例 1】

新一轮国务院机构改革和职能转变正式启动

国务院机构改革自改革开放以来,先后经历了 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年和 2008 年的六次大规模改革。改革后的国务院组成机构数已由 1982 年的 100 个削减为 2008 年的 27 个。2013 年 2 月 28 日,党的十八届中央委员会第二次全体会议上正式审议通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,到 3 月 10 日,国务院机构改革方案最终公布,这标志着我国新一轮的国务院机构改革和职能转变正式启动。

回顾历次的国务院机构改革,改革的目标各有侧重,改革的步伐循序渐进,改革的效果符合经济社会发展需要。1982 年的第一次国务院机构改革以减少政府机构领导班子职数,提高政府工作效率,实行干部年轻化为改革目标,实现国务院部委、直属机构和办事机构从 100 个减少到 61 个,编制规模从 5.1 万人减少到 3 万人。1988 年的第二次国务院机构改革以转变政府职能为重点,使得国务院部委数量从 45 个减少到 41 个,直属机构从 22 个减为 19 个,编制规模缩减到 9700 多人。1993 年的国务院机构改革以统筹党政机构为着力点,实现国务院直属机构和办事机构的数量比改革前减少 27 个,人员编制减少 20%。第四次国务院机构改革从 1998 年开始,以消除政企不分的组织基础为重点,改革后国务院组成机构由原有的 40 个减少到 29 个,直属机构 15 个,办事机构 6 个。2003 年的第五次国务院机构改革以实现行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效为目标,进一步使得国务院组成机构数减少,变为 28 个。2008 年的第六次国务院机构改革首次明确提出“大部门制”,旨在探索实行职能有机统一的大部门体制,改革后使得国务院组成机构调整为 27 个,其中正部级机构减少 4 个。

2013 年 3 月 14 日,十二届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革和职能转变方案的决定,批准了新一轮的国务院机构改革方案。此次我国新一轮的国务院机构改革启动,目的是贯彻党的十八大关于建立中国特色社会主义行政体制目标的要求,为全面建成小康社会提供强有力的制度保障。这次国务院机构改革的重点是围绕转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门制改革,实行铁路政企分开,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。

2013 年新一轮的国务院机构改革,使得铁道部、卫生部、国家人口和计划生

育委员会、国家食品药品监督管理局、国家广播电影电视总局、新闻出版总署和国家电力监管委员会不再保留，新建中国铁路总公司、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理局、国家新闻出版广电总局、国家海洋局和国家能源局等。改革后，国务院正部级机构减少4个，其中组成部门减少2个，除国务院办公厅外，国务院组成部门减少为25个。

此次国务院机构改革方案对于国务院机构职能转变亦进行了大刀阔斧的改革。其中强调转变国务院机构职能，必须深化行政审批制度改革，减少微观事务管理，该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合。此次国务院机构职能改革要求减少和下放关于投资、生产经营活动的审批事项，减少资质资格许可和认定、专项转移支付和收费、部门职责交叉和分散等，改革工商登记和社会组织管理等制度。

（资料来源：《国务院机构改革和职能转变方案》，新华网，2013年3月10日。《改革开放以来历次国务院机构改革回顾》，载于《河北日报》2013年3月11日。）



案例分析

国务院作为我国的政府组织，是行使国家公共权力、管理社会公共事务的组织，是国家最高权力机关的执行机关。其作为国家最高行政机关，拥有对整个国家行政工作的领导权，统一领导整个社会的公共事务管理。新一轮的国务院机构改革和职能转变的启动，是对公共组织管理体制和职能的进一步完善和提升，是为进一步加快我国公共社会事业发展的步伐。通过解读本案例，我们能够更加深入地观察我国国务院机构的职能体制和认识国务院机构改革与职能转变对我国公共事业发展影响上的深层次问题。

1. 我国中央政府机构的组成及职权行使

我国中央政府机构主要由国务院领导机构和国务院工作部门组成。国务院领导机构即国务院，它是我国中央政府的核心机构。我国国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书处等组成。国务院工作部门是国务院所属的分管各项专业业务的且拥有专门管理职权的行政机构，它们是我国中央政府的主体机构。在国务院工作部门的分类中，依据其拥有的职责权限和具有的法律地位，可将其划分为国务院职能机构、国务院办事机构、国务院直属机构、部委归口管理的国家局、国务院直属事业单位、非常设机构和特设机构等七大类别。其中，国务院职能机构是中央政府最主要的职能机构，在中央政府的直接领导下具体负责经济、科技、文化、教育、卫生、外交等各个领域的行政管理事务。国务院职能机构即国务院各部、委、行、署等机构，如财政部、外交部、公安部等。国务院直属机构是在中央政府领导下主管各项专门业务额机构，其业务功能类似于各部、委，如我国国家工商总局、国家环保总局、国家广电总局等。部、委归口管理的国家局是指中央政府主管各专门业务的机构，归口到各部、委直接管理，如海洋局、邮政局等。

在我国国务院机构历次的改革中所涉及的改革领域，不仅仅是对国务院领导机

构的单纯改革,还涉及国务院工作部门相关领域的改革。如本案例中所提到的历次国务院机构改革中,改革均对国务院领导机构和国务院工作部门的机构设置进行了较为大的变动。其中,1998年的改革使得国务院组成机构由原有的40个减少到29个,直属机构15个,办事机构6个。在新一轮的改革中,国务院工作部门亦进行了新的组合变动,如铁道部、卫生部、国家人口和计划生育委员会、国家食品药品监督管理局、国家广播电影电视总局等不再保留,新组建中国铁路总公司、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局国家海洋局和国家能源局等。

在中央政府机构的职权行使上,国务院作为我国的最高行政机构,其职权由我国最高权力机构全国人民代表大会授以,在全国人民代表大会的监督领导下行使职权。国务院实行行政首长负责制,国务院发布的各项决定、命令和行政法规等,须向全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会提出议案,人事任免须由总理签署。国务院对需要处理的事务实现分工负责制。而作为国务院各工作部门,其在国务院领导机构的监督管理下负责社会各个领域的具体管理事务,或者协助出来国务院本身的日常管理事务和专门事务。其中国务院职能机构的设立、合并或者裁撤,须经国务院总理提出,由全国人民代表大会决定,在全国人民代表大会闭会期间,由全国人民代表大会常务委员会决定。如案例中新一轮的国务机构改革和职能转变方案是由国务院提交十二届全国人大一次会议审议通过。

2. 国务院职能体制的“大部制”改革

2008年第六次国务院机构改革中首次明确提出“大部门制”,旨在探索实行职能有机统一的大部门体制。此次国务院“大部制”改革的目的是合理配置宏观调控部门职能,整合社会管理和公共服务部门,进一步转变政府职能和理顺部门职责关系。2013年3月10日,国务院发布《国务院机构改革和职能转变方案》,开启了我国新一轮的“大部制”改革进程。

对于政府职能机构的设置,按照部门的职能大小和机构的数量多少不同,一般可分为“小部制”与“大部制”两种类型。“小部制”的特征是“窄职能、多机构”,部门管辖范围小、机构数量大、专业分工细、职能交叉多。“大部制”是一种政府政务综合管理组织体制,其特征是“大职能、宽领域、少机构”,政府部门的管理范围广,职能综合性强,部门扯皮少。自2008年我国国务院机构改革首次开启“大部制”改革以来,我国政府机构设置已逐步走向“大部制”管理格局。

政府机构的“大部制”管理体制改革,是完善我国社会主义市场经济体制和深化我国社会管理体制改革的题中之意。“大部制”改革无论对于我国经济的发展还是社会公共事业的进步都具有重要的意义。首先,“大部制”改革有利于减少政府机构职能的交叉,完善行政运行机制。我国目前政府机构设置存在部门过多、职能交叉、权责不明等诸多突出问题。实行“大部制”改革能有效地整合政府资源,再造工作流程,确保全面履行政府职能,为公众提供便利和高质量的公共服务。其次,“大部制”改革有利于贯彻实施“问责制”,建设责任型政府。大部制强调的是部门职能的有机统一和综合管理,能够较好地协调职能机构统一和专业分工的关

系,对于协调部门关系、强化政府权威和落实责任追究具有重要意义。最后,“大部制”改革有利于行政体制改革的突破和深化,是加快我国行政管理体制改革的關鍵。“大部制”将是未来行政管理体制改革的突破口和重點,应当将其放到整个行政管理体制改革的全局来定位和设计,综合考虑政府改革的系统配套问题。

我国从2008年开启“大部制”改革以来,国务院组成机构调整为27个,其中正部级机构减少4个。而此轮新一轮的国务院“大部制”改革,国务院组成机构将进一步缩减,减少至25个,这将使我国行政管理体制更符合经济社会发展的现实需要。如此轮国务院机构改革,一是实行铁路政企分开,将铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责规划至交通运输部,并组建国家铁路局,不再保留铁道部。二是组建国家卫生和计划生育委员会。改革将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合,组建国家卫生和计划生育委员会,不再保留卫生部、国家人口和计划生育委员会。三是将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建国家食品药品监督管理总局,不再保留国家食品药品监督管理局和单设的国务院食品安全委员会办公室。四是将新闻出版总署、国家广电总局的职责整合,组建国家新闻出版广电总局,不再保留国家广播电影电视总局、新闻出版总署。五是将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合,重新组建国家海洋局,由国土资源部管理。六是将现国家能源局、国家电力监管委员会的职责整合,重新组建国家能源局,由国家发展和改革委员会管理,不再保留国家电力监管委员会。

3. 宏观国家公共治理层面的政府职能转变

政府职能转变是行政体制改革的核心。改革开放30多年来我国行政体制改革的过程,就是从计划经济条件下的政府职能体系不断向社会主义市场经济条件下的政府职能体系转变的过程,也是不断厘清政府与市场、企业、社会组织和个人权界的一个过程。党的十八大提出要推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变。而新一轮的国务院机构改革和职能转变的正式启动,首次在“政府—市场—社会”这样一个宏观国家公共治理层面来考虑政府的职能转变大局,其根本目的就是建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。这次改革通过系统的设计,有序推进,不仅考虑了政府、市场、社会三者的相对职能定位,也涵盖了政府体系内部职能、机构和运行体制等。新一轮的改革不单纯是围绕着政府自身来谈政府改革,而是将政府的行政职能,市场配置资源的基础作用,以及人民群众参与社会事务管理的能力作为一个整体来考虑。这种整体设计的思路符合国际公共管理改革的大趋势,也符合中国改革发展的时代要求。

此轮改革一个突出亮点就是理顺政府与市场、政府与社会的关系,简政放权,释放活力。改革共提出了十项重大举措,其中有如减少投资项目审批、减少生产经