中国－欧盟公共管理二期项目
China-Europe Public Administration Project II

中欧公共治理的新挑战与行政改革

时和兴　董　青◎主编

Challenges and Administrative Reform: Public Governance in China and EU

国家行政学院出版社

中国－欧盟公共管理二期项目
China-Europe Public Administration Project II

中欧公共治理的新挑战与行政改革

时和兴　董　青◎主编

Challenges and Administrative Reform: Public Governance in China and EU

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中欧公共治理的新挑战与行政改革/时和兴,董青主编.—北京:国家行政学院出版社,2015.2
ISBN 978-7-5150-1282-7

Ⅰ.①中… Ⅱ.①时… ②董… Ⅲ.①公共管理-研究-中国、欧洲 Ⅳ.①D63②D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 207596 号

书　　名　中欧公共治理的新挑战与行政改革
作　　者　时和兴　董　青　主编
责任编辑　陈　科
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)68928764
经　　销　新华书店
印　　刷　北京京华虎彩印刷有限公司
版　　次　2015 年 2 月北京第 1 版
印　　次　2015 年 2 月北京第 1 次印刷
开　　本　787 毫米×1092 毫米　16 开
印　　张　31.25
字　　数　506 千字
书　　号　ISBN 978-7-5150-1282-7
定　　价　86.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

Contents

Deepening Reform and Promoting the Establishment of A Socialist Administrative System with Chinese Characteristics 1

Part One Challenges on Public Governance

New Challenges to Public Governance and the Restructure of Government Roles 9

Challenges and Solutions to Government Functions in 21st Centuary 16

Internal Drives of Growth on Constructing Government Rule of Law 24

Review on Value Orientation of Public Administration 32

Reform on Financial Disclosure System 40

Analysis on Collaborative Governance 49

Problems on and Solutions to Public Service Institutions Reform 55

A Research Framework on Public Service Delivery through Collaborative Governance 62

Innovation on On-Line Public Service Delivery 72

Analysis on Development of Social Stablization Mechanism 79

Public Security Management in the Process of Urbanization 86

Public Governance on Urban-Rural Integration 92

Research on Rural Governance from the Persepective of Civil Society 99

Exploration on Town and Village Governance Model 107

Administrative Reform: New Challenges for Social Policy in Denmark 114

Promoting Public Service Oriented Administration Reform in Hungary 119

Integrity of Public Institutions in Netherland 125

Part Two Public Governance and Role of Government

Restructuring the Role of Government in Collaborative Governance ····· 131
Public Participation, Institution Supply and Role of Government ····· 139
From Administrative Approval to Administrative Supervison ····· 147
Thoughts on Developing Government Capacity Building in China ····· 155
Reform on Public Service Institutions from the Perspective of Administrative Law ····· 164
Dual Value Goals of Public Service Institutions Reform ····· 171
Reform of Public Service Institutions and Innovation on Public Service Delivery System ····· 178
Innovation on Public Service Institutions Reform in Shenzheng ····· 186
An Analysis Framework on Contract Conspiracy in Outsourcing ····· 194
Enhancing Cooperation with NGOs and Improving Government Public Service Purchasing ····· 204
Research on Procedures and Regulations on Law Service to Administrative Hearing for Government Purchasing ····· 210
Reforming and Improving Food Security Supervision System in China ····· 219
Roadmap on Promoting Public Health Service Equalization by Local Governments ····· 237
Thoughts on County Governance ····· 243
Public Service Delivery for Disabled People from the Perspective of Social Network ····· 250
Analysis on An Innovative Practice: Service Centre for Tackling People's Demands at Antu County of Jilin Province ····· 258
Experinences and Constraints of Public Service Purchasing by Local Governments ····· 266
Practices on Government Purchasing Social Work Services from NGO ····· 275
New Challenges to Public Governance and the Restructure of Government Roles: the German Experience ····· 284

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

Part 3 Government Structure Optimization and the Super-Ministry Reform

Focuses and Difficulties of Super-Ministry Reform ····· 291
Administration System Reform of Higher Education from the Perspective of Super-Ministry Reform ····· 298
Explorations by Ministry of Industry and Information Technology in the Super-Ministry Reform ····· 310
Solutions to the Difficulties of Super-Ministry Reform in Guangdong province ····· 316
Practices and Enlightenments of Super-Ministry Reform in Sichuan Province ····· 329
Empirical Studies of Super-Ministry Reform in Liaoning Province ····· 337
Practices and Prospects of Super-Ministry Reform in Jilin Province ····· 347
A Study on Institutional Reform of Township Governments from the Perspective of Super-Ministry Reform ····· 355
Austrian Experiences on Optimizing Ministerial Organizations ····· 362
Creation of Super Ministries: The French Experience ····· 366

Part 4 Government Performance Assessment and Management

A Study on Development of Government Performance Assessment in China ····· 373
Basic Theories and Technical Roadmap of Government Performance Assessment ····· 384
A Study on Performance Assessment of Governmental Public Culture Services ····· 407
Three Rational Dimensions for the Governmental Public Policies Performance Assessment ····· 416
A Primary Study on Building up the Performance Assessment System of Administration According to Law in Local Governments ····· 424
Problems on Local Government Performance Assessment and its Imporvement Suggestions ····· 432

A Study on Indicator System of Government Performance Assessment under the Background of Formation of Major Functional Zones ····· 440
Practices of Performance Assessment of Service-Oriented Government in Fengxian District of Shanghai Municipality ····· 452
A Study on Qu County Government Performance Assessment Based on Objective Assessment ····· 457
An Analysis on Scientific Methods of Civil Servant Performance management ····· 465
The Role of Public Managers for Good Governance and the Appraisal of Them ····· 471
Government Performance Appraisal and Accountability in Italy ····· 479
Coping with the New Challenges of Governance and Deepening Administration System Reform ····· 483

Postscript ····· 489

目　录

深化改革　加快建立中国特色社会主义行政体制…… 李建华 / 1

第一部分　公共治理新挑战

公共治理的新挑战与政府角色新定位…… 马俊林 / 9
21 世纪政府职能发展的挑战及其应对 …… 谭英俊 / 16
法治政府建设的内生增长动力 …… 杜学文 / 24
公共行政价值取向的再审视 …… 毕普云 / 32
财产申报的政府体制改革诉求 …… 周　攀　王　蓉 / 40
多主体协同治理机制探析 …… 于　飞 / 49
公益性事业单位社会化改革的问题与对策 …… 吕维霞 / 55
公共服务提供中的协作治理:一个研究框架…… 邓念国 / 62
网上公共服务供给机制的创新路径
——以宁波为例 …… 张荣昌 / 72
基层维稳机制理性化建构之路径探析 …… 陈发桂 / 79
城市化进程中的公共安全治理 …… 李　礼 / 86
城乡一体化的公共治理机制探析 …… 谭兴中 / 92
社会治理现代化视角下乡村治理研究 …… 王　丽 / 99
从科层走向网络:镇村治理模式新探索 …… 吴瑞坚　杨　辉 / 107
丹麦政府社会政策改革…… 詹斯帕·席斯勒 / 114
匈牙利推进面向公共服务的行政改革…… 鲁道夫·维格 / 119
荷兰公共治理中的政府廉正建设…… 约翰·海克 / 125

第二部分　公共治理与政府角色定位

论协同共治中的政府角色新定位…… 郭　祎 / 131
公众参与、制度供给及政府角色定位分析 …… 范思凯 / 139
从行政许可走向行政监管
——大部门制视角下政府职能转变的方向与目标…… 韩　雪　陈　静 / 147
对中国政府能力建设的思考…… 王学杰 / 155
行政法视角下的公益类事业单位改革路径…… 郝颖钰 / 164
公益类事业单位改革的双重价值目标…… 贾　博 / 171
公益类事业单位改革与公共服务体制机制创新…… 孙庆国　孙　莹 / 178
深圳市公益类事业单位改革创新研究…… 孙福金 / 186
合同外包中供应
——生产的合约共谋：一个分析框架 …… 黄丽华 / 194
加强与非政府组织合作，完善政府公共服务购买 …… 王松琦　杨　凡 / 204
政府购买行政听证法律服务的流程与规制研究…… 黄红华 / 210
进一步改革和完善我国食品安全监管体制的探讨…… 郭渐强 / 219
地方政府推进基本公共卫生服务均等化的路径分析…… 孙兴玲 / 237
县政治理问题的新思考…… 王嘉让 / 243
社会网络视域中的残疾人公共服务供给机制研究…… 王晓霞　刘琼莲 / 250
吉林省安图县群众诉求服务中心实践创新分析…… 郑吉萍　攸　笛 / 258
地方政府购买公共服务的经验和约束
——以南京为例的研究…… 陈　华 / 266
政府向 NGO 购买社工服务的实践探索
——来自广州市荔湾区逢源街的案例…… 王玉明　孙　健 / 275
公共管理新挑战与政府角色新定位：德国经验 …… 狄爱特·史马克 / 284

第三部分　政府治理结构优化与大部门体制改革

大部门制改革的重点与难点…… 葛长会　张　毅 / 291
大部门制视域中的高等教育行政体制改革…… 董石桃 / 298
工业和信息化部在大部门体制改革中的探索…… 李毅中 / 310

广东省大部门制改革的难点破解……郎佩娟 / 316
四川省大部门制改革的实践与思考……王　川 / 329
辽宁省政府大部门体制改革实证研究……杨艳秋 / 337
吉林省大部门制改革的实践探索与未来展望……浦生林 / 347
大部门制视阈下的乡镇政府机构改革研究……阳信生 / 355
奥地利优化部委组织的经验……卡劳斯·哈特曼 / 362
法国政府创设大部门制的经验……奥利维尔·法布 / 366

第四部分　政府绩效评估与管理

中国政府绩效评估发展研究……唐兴霖　唐　琪 / 373
政府绩效评估的基本理论与技术路线……廖昆明 / 384
政府公共文化服务绩效评估研究……朱艳鑫　赵立波 / 407
判定政府公共政策绩效的三个理性维度……杨静光 / 416
构建我国地方政府依法行政绩效评估系统的初探……邱国兵 / 424
我国地方政府绩效评估的问题及发展建议……孙彩红 / 432
主体功能分区背景下的政府绩效评估指标体系研究
——以广东省为例……王玉明　唐晓阳 / 440
上海市奉贤区服务型政府绩效评估的探索和实践……袁晓林 / 452
渠县基于目标考核视角的政府绩效评估研究……刘学彬 / 457
公务员绩效管理科学化途径探析……孙庆国 / 465
善治型公共管理者的角色谱系及其考核……陈建平 / 471
意大利政府的绩效考核与问责……乔万尼·特里亚 / 479
应对公共治理的新挑战　深化行政体制改革
——2012 年中欧行政改革论坛综述 ……尹艳红　薛　刚　何　哲 / 483

后记 …… / 489

深化改革　加快建立中国特色社会主义行政体制

李建华

行政体制是国家体制的重要组成部分。行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求，是坚定走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革的重要内容。党的十八大提出“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”我们要按照十八大关于行政体制改革的总体部署，全面推进行政体制改革，加强统筹规划，坚持协调推进，确保行政体制改革决策的科学性、措施的有效性和工作的协调性，加快建立中国特色社会主义行政体制。

一、我国行政体制改革取得重大进展和成就

改革开放30多年来，特别是党的十六大以来，我国行政体制改革紧紧围绕转变政府职能、努力推进服务型政府建设这个中心，迈出了坚实步伐，取得了重大进展和成就。主要表现在：一是政府职能转变取得重要进展。通过大力推进行政审批制度改革，市场在资源配置中的基础性作用进一步增强，适应市场经济发展的宏观调控体系逐步健全，社会管理和公共服务职能明显加强。二是政府组织结构不断优化。初步建立了以经济调节、市场监管、社会管理和公共服务部门为主体的政府组织框架，职能配置和权责体系趋于合理。三是行政层级改革深入探索。通过省直接管理县和扩大县级政府社会管理权限试点，逐步优化行政层级，提高地方政府公共服务能力。四是依法行政全面推进。行政执法体制改革不断深化，执法程序不断完善，执法行为不断规范，公务员依法行政能力和水平显著增强。五是阳光政府建设持续深入。通过强化行政权力公开透明运行，政务公开和政府信息公开

［作者简介］李建华，原国家行政学院党委书记、常务副院长。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

工作呈现全面推进的良好态势。六是责任政府建设进展明显。以行政首长为重点的行政问责制度逐步健全,问责力度逐步加大,政府绩效管理制度正在建立。七是应急管理体系基本建立。全国应急预案体系初步形成,分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制稳步推进,应急管理机制基本形成,政府处置突发事件、保障公共安全的能力进一步提高。八是公务员制度不断完善。通过制定相关法律法规,公务员选拔、管理、培训走上科学化和法制化轨道,公务员队伍结构不断优化,素质和能力明显提升。

我国行政体制改革取得重要进步的主要经验是:坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,深入贯彻落实科学发展观,牢牢把握正确改革方向;坚持以人为本、执政为民的理念,不断改进公共治理方式,推进服务型政府建设;坚持实事求是、从实际出发,与完善社会主义市场经济体制相适应,初步建立了有中国特色的公共行政体制;坚持科学规划、统筹推进的改革策略,长远目标和近期目标相结合,全面推进和重点突破相结合,实现改革力度、发展速度与各方面的承受程度相统一,积极稳妥、循序推进;坚持面向世界、面向未来、面向现代化,积极研究借鉴世界各国公共治理的经验和做法,与时俱进,不断创新。这些宝贵经验,也是今后深化行政体制改革应当坚持的原则。

二、积极贯彻深化行政体制改革的战略部署

党的十八大明确了行政体制改革总体目标和重点任务,对深化行政体制改革、建设服务型政府作出了战略部署。

进一步明确了深化行政体制改革的战略定位。行政体制改革是经济体制、政治体制、文化体制、社会体制以及其他体制改革的结合点,涉及行政权力关系的调整和政府组织结构的变动,涉及中央与地方、政府与社会、政府与企业、整体利益和局部利益等一系列重大关系。“行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求”,这是十八大报告对深化行政体制改革必然性和必要性的深刻阐述。改革开放以来,我国经济基础发生了深刻变化。在生产力方面,经济持续快速增长,2011 年,中国经济总量已跃居世界第二位,人均国内生产总值达到 5 432 美元,占世界经济的份额提高到 10% 左右,对世界经济增长的贡献率年平均超过 20%。在生产关系方面,社会主义市场经济体制初步建立并逐步完善,所有制结构深刻变

化，经济结构深度调整，分配关系呈现多样化态势。与此同时，社会结构加速转型。这些新变化新任务都呼唤着行政体制改革的加快，呼唤着行政体制改革的深化，以此适应和促进中国经济、政治、文化、社会的伟大变革。

进一步明确了深化行政体制改革的战略目标。十八大报告明确要求，“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这一论述明确回答了建设一个什么样的服务型政府以及如何建设服务型政府等重大问题，为深化行政体制改革指明了方向，明确了战略目标和深化改革的路径。这是中国服务型政府建设理论的新发展，必将指导中国服务型政府建设取得新进展、新成效。

进一步明确了深化行政体制改革的战略重点。十八大报告明确提出了深化行政体制改革的战略重点，并从政府职能、组织结构、行政层级、行政区划、管理方式、机构编制、事业单位、协调机制等方面进行了一系列重大部署。这些新形势下深化行政体制改革的基本要求，抓住了重点领域和关键环节，为到2020年建成有中国特色社会主义行政体制奠定了坚实基础。

三、努力完成深化行政体制改革的重点任务

为落实党的十八大对行政体制改革的战略部署，要重点在以下八个方面采取措施、积极推进。

着力转变政府职能。深化行政体制改革，核心是推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。为此，要深化行政审批制度改革，继续简政放权，加快推进政企分开、政资分开、政社分开，切实减少对微观经济活动的干预，在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。要严格遵循市场规律，处理好政府与市场关系，不断完善宏观调控体系和制度，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设，着力提高宏观调控和管理水平；要进一步加强和改进市场监管，健全现代市场体系，创造良好市场环境，维护公平竞争的市场秩序；要在改善民生和创新社会管理中加强社会建设，加快健全公共服务体系，提高公共服务能力和水平。

优化政府组织结构。合理的政府组织结构是行政权力高效运行的基础。在科

学划分、合理界定政府部门职能的基础上，明确部门责任，确保权责一致，进一步理顺部门关系，健全部门间协调配合机制。要稳步推进大部门制改革，对职能相近、管理分散的机构进行合并；对职责交叉重复、相互扯皮、长期难以协调解决的机构进行调整；对职能范围过宽、权力过分集中的机构进行适当分设，逐步建成科学合理、顺畅高效的大部门制行政机构体系。

推进行政层级改革。科学的行政层级是行政权力顺畅运行的前提。一要优化行政层级，有条件的地方继续探索实行省直管县（市）体制。合理确定中央与地方政府的职责权限，合理界定省以下不同层级地方政府职能与权责关系，健全各级政府财权与事权相匹配、权责统一的财税体制。二要优化行政区划设置。要适应经济体制转轨、政府职能转变及城镇化发展等对行政区划提出的新要求，加强对行政区划的战略研究，通过优化行政区划设置，合理配置行政资源。三要深化乡镇体制改革。要按照精简、统一、效能原则，优化乡镇机构设置，建立精干高效的乡镇行政管理体制和运行机制。

创新行政管理方式。一要推进政务公开。“阳光是最好的防腐剂”。要完善政务公开和政府信息公开制度，扩大政务公开范围。要稳步推进行政权力公开，公开行政职权依据，公开权力运行，保证公开内容真实可信、过程有据可查、结果公平公正、监督及时有效，让权力在阳光下运行。二要加强政府绩效管理，加快完善政府绩效管理制度，加快建设效能政府。要建立健全科学决策、民主决策、依法决策的机制和程序，强化行政责任。三要建立决策问责和纠错制度，加快完善责任追究制度，加大行政问责力度，不断提高政府执行力和公信力。

努力降低行政成本。精干高效是建设服务型政府的内在要求。要严格控制机构编制总量，减少领导职数。加强和创新机构编制管理，加快推进机构编制和人员管理科学化、法制化、规范化。要不断优化行政程序，创新公共服务供给方式，完善行政流程，使行政管理方式更加科学规范、公开透明、便民高效，降低行政成本，提高行政效能。

推进事业单位分类改革。事业单位改革是深化行政体制改革的重要内容，也是转变政府职能、建设服务型政府的基本要求。要遵循“分类指导、分业推进、分级组织、分步实施”的方针，科学划分事业单位类别，逐步建立起功能明确、治理完善、运行高效、监督有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布

局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

大力推进依法行政。依法行政是建设服务型政府和法治政府的必然要求。要完善法律制度尤其是行政法制体系，依法管理经济和社会事务，推进政府工作制度化、规范化和程序化，确保行政权力在法律范围内行使，坚决克服有法不依、执法不严、多头执法、执法不公甚至执法违法等现象。要加强行政程序制度建设，依法科学规范行政运行和行政行为，做到用法律管权、依法律办事、靠制度管人。

加强行政权力监督。一要建立健全行政权力运行的制约和监督体系，强化对行政行为的法律监督。要不断完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制，确保行政权力行使规范、运转协调、科学高效。二要加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督行政权力。三要大力加强公务员队伍建设，坚持反腐倡廉，坚决查处利用行政权力进行权钱交易和商业贿赂等腐败案件。要全面推进惩治和预防腐败体系建设，健全反腐败法律制度，严格防控廉政风险，做到干部清政、政府清廉、政治清明。

第一部分

公共治理新挑战

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com