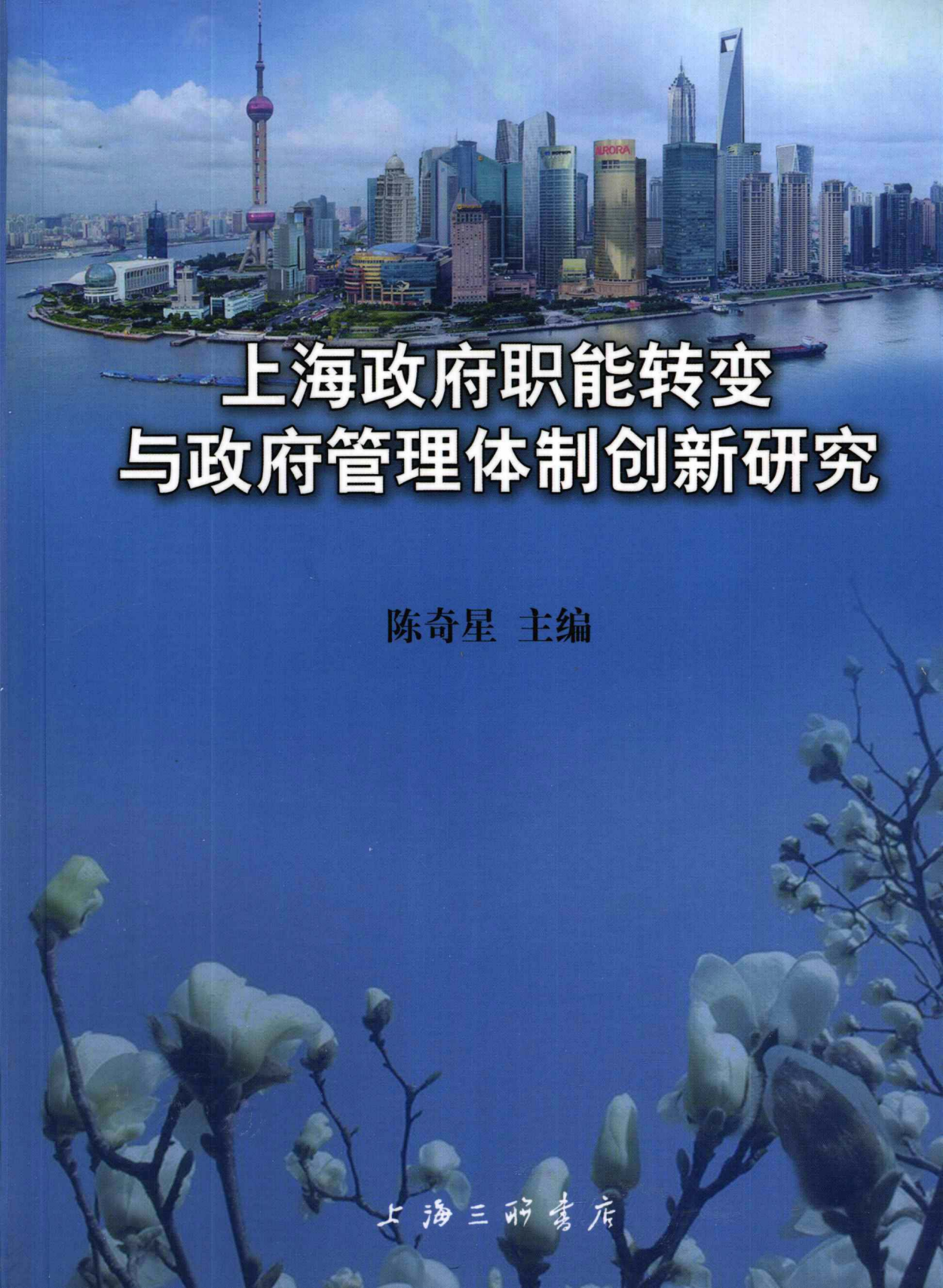
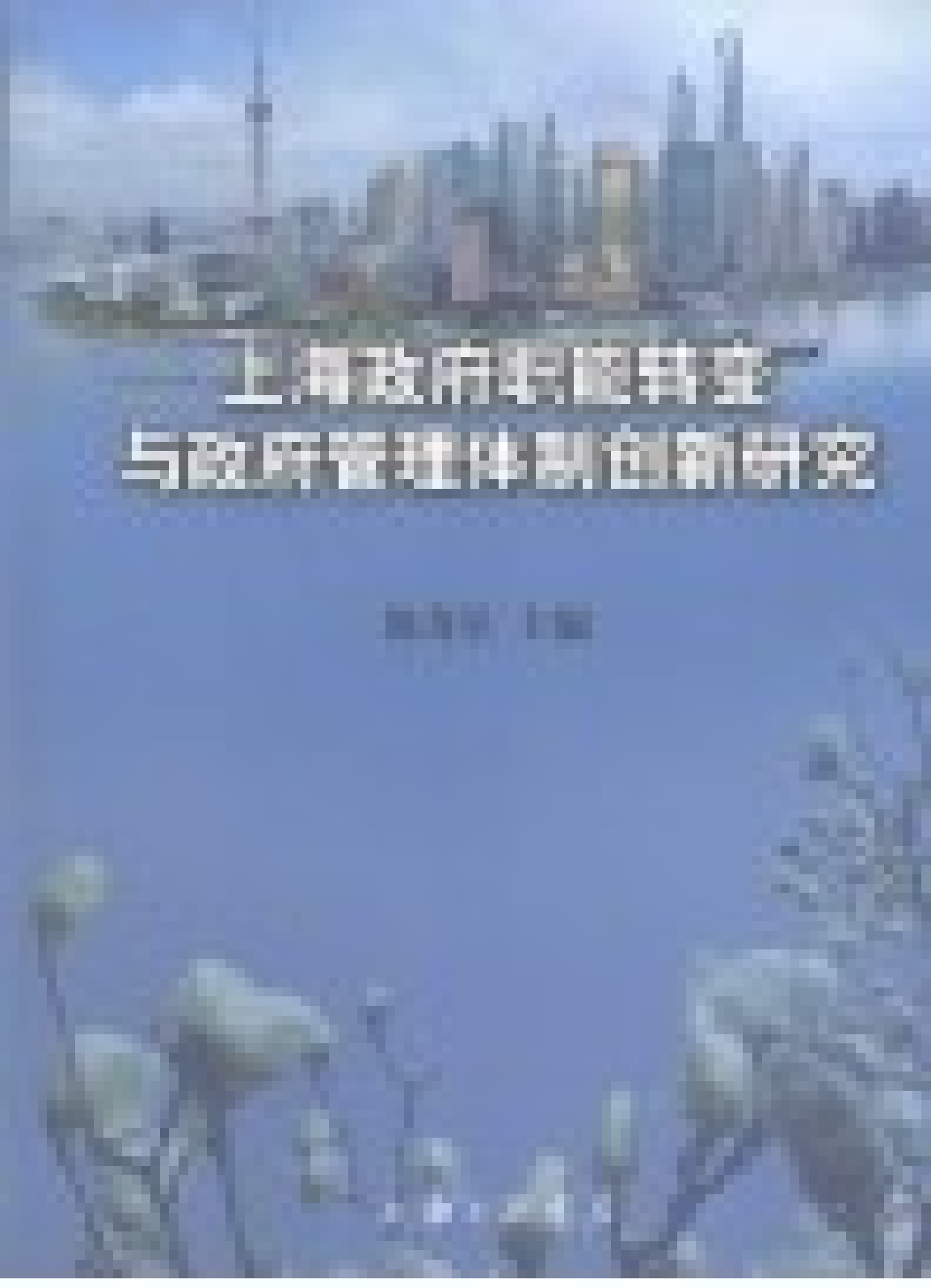




上海政府职能转变 与政府管理体制创新研究

陈奇星 主编

上海三联书店



上海政府职能转变 与政府管理体制创新研究

陈海平 主编

上海人民出版社

上海政府职能转变 与政府管理体制创新研究

主 编 陈奇星

副主编 罗 峰



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

上海政府职能转变与政府管理体制创新研究/陈奇星
主编. —上海:上海三联书店,2009.2

ISBN 978-7-5426-2716-2

I. 上… II. 陈… III. 国家机构—行政管理—政治
体制改革—研究—上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 185809 号

上海政府职能转变与政府管理体制创新研究

主 编 / 陈奇星

副 主 编 / 罗 峰

责任编辑 / 戴 俊

装帧设计 / 高博文

监 制 / 研 发

责任校对 / 叶 庆

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海惠顿实业公司

版 次 / 2009 年 2 月第 1 版

印 次 / 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 280 千字

印 张 / 13.75

ISBN 978-7-5426-2716-2

C·248 定价: 32.00 元

目 录

总论：上海政府管理体制改革与创新研究	1
一、政府管理体制的理论框架与本书研究范围	1
二、上海政府管理体制改革的历史回顾	5
三、上海政府管理体制现状分析	16
四、推进上海政府管理体制创新的思路与对策	22
 第一章 国际大都市政府管理体制改革与发展趋势	37
一、国际大都市政府管理体制改革的动因分析	37
二、国际大都市政府管理体制改革的的主要做法和发展趋势	41
三、国际大都市政府管理体制改革的趋势的启示与借鉴	51
 第二章 上海政府职能转变的现状与对策	55
一、政府职能及其在政府管理中的地位与作用	55
二、上海政府职能转变的简要回顾	58
三、上海政府职能的现状评价	63
四、进一步推进上海政府职能转变的思路与对策	68
 第三章 上海政府公共服务制度供给的模式构建与能力提升	74
一、公共服务型政府的内涵与理念	74
二、上海特大城市公共服务的特殊性与制度供给的必要性	76
三、上海政府公共服务制度供给的效益分析 ——以浦东新区建立公共服务的政府购买机制为例	78
四、上海政府公共服务制度供给的模式构建	83
五、上海政府公共服务制度供给的能力提升	90
 第四章 上海依法行政的现状与对策	100
一、依法行政的必要性和重要性	100

二、上海依法行政的发展历程和面临的问题	105
三、进一步提高上海依法行政水平的对策思考	116
第五章 上海应急管理机制的现状与对策	121
一、特大城市公共危机事件应急管理的基本框架	121
二、上海应急管理机制建设的现状分析	124
三、完善上海应急管理机制的对策与建议	131
第六章 上海公共财政体制的现状与对策	137
一、地方公共财政的理论内涵	137
二、上海构建地方公共财政框架的现状分析	141
三、健全上海地方公共财政框架的对策与理论思考	144
第七章 上海政务公开制度的现状与对策	154
一、完善政务公开制度的重要性和必要性	154
二、上海政务公开制度的现状分析	157
三、完善上海政务公开制度的对策与建议	166
第八章 上海公务员队伍建设现状与对策	171
一、加强公务员队伍建设的重要性和紧迫性	171
二、上海公务员队伍建设回顾和现状分析	173
三、加强上海公务员队伍建设的对策措施	178
第九章 上海政府绩效评估的现状与对策	192
一、政府绩效评估的理论内涵与意义	192
二、上海政府绩效评估的现状分析	198
三、完善上海政府绩效评估机制的对策和建议	205
主要参考文献	212
后记	215

总论：上海政府管理体制 改革与创新研究

新世纪新阶段，中央提出了以科学发展观统领经济社会发展全局和推进社会主义和谐社会建设的重大战略思想，上海能否紧紧抓住和切实利用好战略机遇期，加快推进“四个率先”，建设“四个中心”和现代化国际大都市，关键在于进一步转变政府职能，推进政府管理体制改革创新，提升城市政府的治理能力和管理水平，为上海迈向国际大都市提供与其功能、特点相适应的行政管理体制和运行机制。本章以上海政府管理体制和政府职能转变为研究视角，在阐释改革开放以来上海政府管理体制的主要做法、取得成效，以及当前上海政府管理体制存在的主要问题和原因分析的基础上，研究和探索当前以及今后上海特大城市政府管理体制改革的原理与取向，战略与路径，从而为上海在新世纪新阶段进一步提升政府管理水平和能力，推进经济社会全面、协调、可持续发展，努力实现“四个率先”，加快建设“四个中心”和现代化国际大都市提供必要的理论支持和政策参考。

一、政府管理体制的理论框架与本书研究范围

要全面准确地把握上海特大城市政府管理体制涉及的主要问题，首先需要对“体制”、“政府管理体制”等概念及其包含的基本内容作初步的了解。

“体制”一词的含义丰富，一般而言是指某一组织的权限划分，以及按照这种划分所设置的机构和所形成的关系、机制。“政府管理体制”亦称为“行政管理体制”或“公共行政体制”，依照“体制”一词的含义，政府管理体制是指政府与环境、政府内部各级组织和不同部门、不同工作环节之间管理权限、功能的划分以及由此形成的相对稳定的组织机构、权责关系、运行机制和管理行为。根据政府管理体制的概念，政府管理体制主要包含以下几方面的内容：

（一）行政系统与行政环境的关系问题

行政环境是直接或间接作用于行政系统和行政活动的因素，通常分为自然环境和社会环境两类。前者包括地理、气候、物产、资源、人口等因素，后者主要包括政治、经济、社会、文化、历史传统、国际等因素。在各种行政环境因素中对行政系统与

行政行为影响最直接的是政治和民众。因此,政治与行政的关系、政府与人民的关系问题是政府管理体制的重要内容。

政府机构和其他经济、社会组织不同,是国家政权机关的重要组成部分,它们根据人民的委托和国家政治机构的授权,运用公共资源,借助公共权力来管理公共事务、提高公共服务水平,以最大限度地促进整个社会利益的最大化。而政府机构能否始终如一地代表好、实现好、发展好公共利益,能否始终如一地运用好所赋予的公共行政权力,有一个十分重要的前提,即政治控制的有效性。这里的政治控制包括宪法法律、立法机构、司法机构、政党组织等各种形式。界定好政府与政党关系、行政与立法、司法的关系是优化行政管理体制、提高行政管理质量的基础。这些因素共同构成了政府管理的制度性基础。

在现代民主国家,国家的一切权力来自于人民。人民除了通过代议机构间接影响政府活动外,也可以通过来信来访、新闻舆论等形式直接参与政府的决策、对政府工作及其工作人员的行为表现提出批评和建议。摆正政府与民众的位置,正确处理二者关系,也是搞好政府管理的必要条件。作为特大城市上海的政府机关,更应该在体制上为人民参与和外部监督创造便利的条件。

(二) 政府、市场和社会的关系问题

在营利和利润最大化驱动下,在供求关系和价格引导下,市场在经济资源配置方面具有巨大的优势。然而,市场机制并不是完美的,存在着一系列不可能依靠自力力量克服的缺陷,具体表现为总供给和总需求失衡、社会分配不公平、失业严重、生态环境恶化、衍生腐败等。市场的这些缺陷是由下列因素造成的:产权不完全,部分产权难以明晰;存在外部效应,排他不充分;存在交易成本,增加市场交易难度;存在各种垄断行为,竞争不充分;信息不对称也不充分,易诱发欺诈行为。

“市场失灵”的存在,要求政府给予必要的干预和校正,政府必须在两个层面发挥作用,一是维持公共秩序,包括法制建设、市场监管、社会治安等;二是克服市场缺陷,包括宏观调控、经济调节、社会管理、公共服务(如基础设施、基础教育、基础研究)等。但是20世纪前70年的国外政府干预表明,政府同样存在一系列潜在的弊病,如信息不全,决策失误;政府权力过大,诱发寻租行为;政府机构和人员规模过大,耗费大量社会资源等。

为了弥补市场和政府的不足,20世纪80年代后特别是90年代以来,各种社会组织在公共治理中的地位不断上升。它们有不同名称,如非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)、自愿者组织、公民社会组织、慈善组织、免税组织、社团等,但均具有正规性、独立性、非盈利性、自治性、自愿性、公益性等共同的特征。社会组织的兴起表明,政府不仅要发挥好市场的作用,而且要发挥好社会力量的作用,既要处理好政

府与市场关系,也要处理好政府与社会关系。政府、市场、社会应彼此分工又相互协作,形成良性互动格局。

政府、市场与社会的关系是政府管理中的一个重要范畴,是一定时期内政治与经济、国家与社会关系的表现。正确处理这一关系对于科学界定上海特大城市政府职能、优化政府机构设置、优化资源配置、促进经济、社会协调发展具有极其重要的作用。

(三) 不同层级政府之间的关系问题

行政系统是一个复杂的有机体,从组织形态上看,它表现为存在一个由管辖范围不同的政府组成的层级结构。行政职能怎样在不同层级政府之间进行配置,它们各自扮演什么样的角色,各自的机构应该怎样处理等问题是政府管理体制的重要内容。

不同层级政府之间的关系首先体现在全国性政府与区域性政府的关系。由于国家结构不同,全国性政府与区域性政府在权限分配和关系处理上存在较大差距。在联邦制国家,联邦政府与联邦成员地位平等,二者关系主要由宪法界定、由两院制的议会调节;而在单一制国家,地方政府权限来自于中央政府的授予,行政权力和职能分配自上而下的色彩比较浓厚,二者关系在法理上比较原则,也缺乏制度化的协调机制。当然,由于历史文化传统不同,单一制国家地方政府的权限有所不同,在一些国家,地方自治成分高;在另一些国家,中央集权成分高。

全国性政府与区域性政府的关系会对地方各级政府间关系产生直接影响。在联邦制国家和地方自治程度较高的国家,地方政府间也多体现出分权的色彩,层级较低的地方政府的自主性强;反之,在单一制国家和中央集权程度较高的国家,层级较低的地方政府的自主性弱。

与不同层级政府之间的关系紧密相关的一个问题是政府层级问题。在其他条件不变的情况下,层级少,管理幅度大,管理任务重;而层级多,管理幅度虽然可以减小,但又会带来信息传输慢,行动迟缓,政府规模过大,财政消耗过多、民众负担过重等弊病。

与不同层级政府之间的关系紧密相关的另一个问题是不同层级政府机构设置类型的问题。由于不同层级政府的权限、职能有相同之处,也有不同之处,因此,不同层级政府的机构有相似之处,但也有不同之处,应该体现层级特色,因地制宜,而不能简单划一。

(四) 不同区域政府以及同一层级政府不同政府部门的关系问题

不同层级政府间关系所要解决的是政府间的纵向关系问题,而同一层级不同政

府以及同一层级政府不同政府部门的关系所要解决的是政府间横向关系问题。

处理不同区域的政府关系一般有两种体制选择：一是通过更高一级政府进行协调,通常称为“纵向一体化”;二是通过不同区域政府的自主协调和协商行为。通常称为“横向一体化”,如建立双边或多边议事机构、定制契约等。

同一层级政府不同政府部门的关系的实质是政府机构设置方式的问题。作为一般原则,政府机构设置应遵循精简高效原则,根据管理对象的关联度,尽可能采取综合设置模式,而不宜分得太细,这样一方面可以减少机构总量,降低行政成本,另一方面可以减少机构间的摩擦,提高效率。

在同一区域内,某个政府机构除了接受同级政府领导外,通常还要接受上级机构的领导或指导,这种状况构成了所谓的条块关系问题。这是困扰政府管理体制的一个突出问题。

(五) 决策、执行与监督的关系问题

从行政运行过程看,政府管理由计划、决策、执行、控制、反馈、监督等环节上的功能构成。其中最重要的是决策、执行、监督三种功能的设定及其相互关系。

所谓决策,主要是政府就所面临的经济、社会各种问题进行的行动方案选择。涉及到一定时期公共物品、公共服务的类型、结构、数量以及实现方式,决策结果多以公共政策的形式出现。所谓执行,是指有关机构将政府决策转化为现实的过程,包括资源运用、项目管理、具体的服务提供等内容。所谓监督,是指有关机构对决策的执行过程、结果的监控、评估以及对行政机构和人员行为合法性的督察。

不同层级政府的决策、执行和监督功能各有所侧重,层级越高,决策功能越强;层级越低,执行功能越强。决策、执行和监督功能在不同政府机构之间也需要作出区别,一些机构侧重决策功能,一些机构侧重执行功能,还有一些机构专门负责监督和绩效评价。除了分工外,这三种功能还有一个协调的问题

怎样在不同层级政府之间和同一层级不同政府部门之间配置决策、执行、监督功能并使之形成有机的整体,是现代化国际大都市政府管理体制共同关注的问题。

(六) 与政府管理体制相关的其他问题

政府管理是一项复杂的系统工程,体制是反映政府与环境、政府内部各方面、各要素和各环节的性质、关系的综合指标,因而具有极其重要的意义。但除此之外,还有些因素也对特大城市政府管理意义重大,而且和体制问题密切相关。一是政府管理方式问题,不仅指特大城市政府对外部经济、社会等公共事务的管理方式,而且指政府对内部组织、人事、经费等要素的管理。二是政府管理的法治化问题。现代化特大城市政府管理是在法治化背景下实施的,政府的职权设定、工

作程序、权利义务等所有方面均要有法可依、有法必依；同时政府间关系、机构的立废、人员的进出等也要由法律法规予以规范。三是人员素质问题。体制规范行为，但公务人员队伍结构合理、素质优良、行为适当也有助于体制权威的巩固和政府效能的提升。

以上是所有政府管理体制都会涉及到的基本点，上海特大城市政府管理体制也不例外。即对上海特大城市政府管理体制而言，同样要处理好内外（城市政府与人大等的关系，城市政府与市场、社会的关系）、上下（城市政府与中央政府的关系，城市政府与下级政府的关系）、左右（城市与城市的关系，城市各政府机构之间的关系）三个方面的结构性问题。上海政府应以系统论观点整合体制、方式、人员等要素，不断提高城市管理水平。

当然，我们也应看到上海作为中国改革开放前沿的特大型城市，政府管理又有其特殊性，因而上海政府管理体制也与其他类型政府的体制会有差别，有其自身的特征和发展趋势。

本书以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以现代公共行政管理学关于政府管理体制的理论为依据，系统分析和研究改革开放30年来上海政府管理体制改革的的主要做法、取得成效，以及当前上海政府管理体制存在的主要问题和原因，借鉴发达国家城市政府管理体制改革的的主要做法和趋势，站在提高上海政府治理能力和管理水平，增强城市综合竞争力和国际竞争力，加快建成国际经济、金融、贸易、航运中心之一，在不远的未来确立现代化国际大都市地位的高度，研究和探索当前以及今后上海转变政府职能，推进政府管理体制改革的和创新的原则与取向，战略与路径，为上海建设社会主义现代化国际大都市提供必要的理论支持和政策参考。

二、上海政府管理体制改革的回顾

党的十一届三中全会以来，为适应经济体制改革和社会发展的需要，尤其是党的十四大以来，随着传统的计划经济体制向新型的社会主义市场经济体制的转变，要求变革原有的与计划经济体制相适应的行政管理体制，我国先后经历了五次行政管理体制改革。上海作为中国特大型城市，在党中央、国务院领导下，行政管理体制以机构改革为主线，也先后进行了五次改革和调整，为逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制奠定了基础。

（一）1983年机构改革

1978年12月，党的十一届三中全会作出了把全党工作重点转移到社会主义现

代化建设上来的战略部署,1979年4月,党中央召开会议,确定了国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针,我国以经济体制改革为中心的各项改革事业全面启动。为适应经济体制改革的需要,1982年,国务院进行了我国改革开放以来第一次较大规模的机构改革。这次机构改革的主要内容和目标是精简机构,裁减冗员;精干领导班子,减少领导副职;实现干部队伍“四化”,废除实际存在的领导职务终身制。同年12月,中共中央、国务院发出通知,要求各省、自治区、直辖市机构改革工作在1983年展开。按照中央要求,参照国务院机构改革的经验,从上海的实际情况出发,这次机构改革以解决政企分开、减少行政机构领导层次、精简市级行政机构编制、调整干部结构为中心要求,同时进行某些必须进行而又可能进行的经济体制改革。改革的主要内容包括:

1. 合并那些重复的、分工过细的机构,并减少层次,精简人员,提高工作效率,更好地为基层服务。

2. 调整各级机构的领导干部,减少领导副职,酌设顾问,提拔一批具备干部队伍“四化”方针的中青年干部任助理,使机构富有活力。

3. 明确各部门的职责范围和管理权限,逐步下放部分经济管理权给经济实体。同时,建立政府各级和企业各层的严格责任制。

4. 结合进行经济体制改革,紧缩行政管理部門,强化各种类型的企业组织。调整专业公司的结构,扩大公司的经营管理自主权。^①

这次机构改革的直接成果,主要表现在领导班子“四化”方面,不仅明确规定了各级各部门领导班子的职数、年龄和文化结构,减少了副职,开始建立正常的老干部离退休制度,在打破领导干部职务终身制方面迈出了实质性步伐,而且使一大批中青年干部走上了各级领导岗位,这对整个干部队伍的“四化”有着重要的意义。但这次机构改革是在“计划经济为主,市场调节为辅”的经济条件下进行的,由于没有触动与计划经济体制相适应的高度集中的行政管理体制,没有紧紧抓住政府职能转变这个关键,市政府所属工作部门仅进行了微调,由1981年末的78个调整为1983年末的76个。^②

(二) 1988年机构改革

此次机构改革任务是在1987年党的十三大上明确提出来的,1988年4月七届

① 上海市编制委员会办公室编著:《上海党政机构沿革(1949—1986)》,上海人民出版社1988年8月版,第198页。

② 上海市编制委员会办公室编著:《上海党政机构沿革(1949—1986)》,上海人民出版社1988年8月版,第158页、第165页。

人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》。确定机构改革以转变政府职能是关键,以同经济体制改革极为密切的经济管理部门为重点。在完成了国务院机构改革之后,原定1989年展开的地方机构改革,因政治、经济等因素的影响,中央决定暂缓进行。因此,上海的机构改革未全面展开。但在以后几年里,上海市委、市政府根据中央和国务院的有关精神,从上海社会、经济和城市发展的需要出发,在政府管理职能的转变和管理机构的改革等方面取得了一定的成效。

1. 调整了部分政府工作部门的行政权限和职能结构,政府对经济活动的管理由直接向间接过渡。改革旅游管理体制,由上海市旅游事业管理局对全市旅游业实行业务管理;改革建筑业管理体制,由上海市建筑工程管理局对全市建筑行业实行业务管理;改革水产管理体制,将上海市水产局建成建制转为经济实体,拉开了上海市专业经济部门转制的序幕。通过改革,加强了政府的宏观调控和监督职能,促进了市场的发育,政府为企业生产、经营的服务功能逐步显现。

2. 调整市、区、县城建管理体制,加强城市的规划、管理和建设工作。市级城建系统实行“小委大局”的格局,设“一虚两实”三个委员会,即上海市规划环保委员会、上海市市政管理委员会、上海市建设委员会。区城建系统调整为“两委五局”,即建设委员会、市政管理委员会、环境保护局、房产管理局、环境卫生管理局、规划土地管理局和建设管理局。城建系统的机构调整在一定程度上解决了长期以来上海市城建管理体制存在的职责不清的矛盾,为上海市城建系统进一步理顺关系、简政放权创造了条件。

3. 贯彻精简、效能的原则,努力探索“小政府,大社会”的管理模式。上海市浦东新区管理委员会成立后,在机构设置上大胆尝试,努力探索“小政府,大社会”的管理模式,在我国各经济特区、经济技术开发区中拥有最为精简的管理机构,在管理上没有沿袭传统的管理模式,管委会从成立之始就把管理重点放在市场上,通过税收、国有资产管理以及颁布政策来调控市场,海关、商检、统计、新闻、出版、广播、电影电视等均由原主管部门管理或派出机构管理,从而保证了新区政府抓大事、抓要害、抓重点,精简高效地运作。^①

这次改革虽然对高度集中的计划经济管理体制有所触动,并首次提出了转变政府职能这一核心目标。这标志着我国的政府机构改革,开始突破只注重数量增减、单一的组织机构调整的局限,向行政体制改革的关键要素——政府职能的重新选择、定位延伸。但由于改革是在“有计划商品经济”条件下进行的,因此,政府职能、机构设置难以进行实质性转变和调整,仍然存在机构臃肿、人员膨胀,经费开支庞

^① 上海市机构编制委员会办公室编著:《上海党政机构沿革(1987—1997)》,上海人民出版社1999年4月版,第63页。

大,财政负担沉重问题。1992年,市政府工作部门达到84个。^①

(三) 1995年的机构改革

1992年10月召开的党的十四大确立了社会主义市场经济体制目标模式。十四大报告要求用三年时间,“下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率”。按照十四大精神,1993年3月,八届人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》。确定改革的重点是转变政府职能,而转变职能的根本途径是政企分开。按照党中央、国务院的统一部署,上海于1995年推进机构改革,这次改革的重点是大力精简专业经济部门,探索构建适应市场经济的政府职能体系框架。改革的内容包括:

1. 精简整合专业经济管理部门。共拆并、调整了纺织、仪表、机电等19个专业经济管理局,分别改制为13个企业集团和6个控股(集团)公司,在市政府有关职能部门内建立了10个处级建制的行业管理办公室。这些措施初步实现了政企分开,基本建立起与社会主义市场经济体制要求相适应的、具有上海特色的专业经济管理新体制。

2. 调整充实综合部门和经济监督部门。组建了综合经济工作党委、归口管理市计委、城市规划管理局、市财政局、地方税务局以及有关金融机构,初步理顺了综合经济管理体制;同时,还对财政、税务、审计、物价、统计、工商行政管理、质量技术监督等综合经济和经济监督部门在体制上予以加强,发挥这些部门对经济监督和市场调控的作用,推进了社会主义市场经济的有序运行。

3. 改革国有资产管理体制。组建了国资委和国资办,初步形成了国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的国有资产管理体制,并为以后的国有资产管理体制的进一步深化改革开了先河。

4. 推进社会保障体系的建立。成立了上海社会保障委员会、社会保险管理局和市医疗保险局,初步形成了以养老、失业和医疗保险为主的主干型社会保障体系。同时,还建立了以在职职工最低生活保障线、待业人员最低收入线和城镇居民最低生活保障线为补充的辅助型社会保障体系。并确立了社会统筹和个人账户相结合的新型运行机制,把原来由企业承担的社会保障职能逐步转移给政府或社会组织。这些措施为形成与社会主义市场经济体制相适应的、新型的社会保障制度奠定了基础。

5. 调整合并城市和社会管理机构。建立市房屋土地管理局,组建市教育委员

^① 上海市机构编制委员会办公室编著:《上海党政机构沿革(1987—1997)》,上海人民出版社1999年4月版,第27页。

会,市广播电影电视局,调整旅游事业管理体制,逐步健全和加强了政府社会公共事务管理功能。

1995年的行政管理体制改革是在经济体制改革取得重大理论突破的背景下进行的。如果没有党的十四大提出经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制这一认识上的飞跃,这次改革就失去了根基。因此,这次改革的突出特点是把机构改革同发展社会主义市场经济的目标联系起来,在转变政府职能,精简机构、理顺关系等方面取得了一些成效,市政府工作部门减少为64个。^①但是,行政管理体制改革是一项长期而艰巨的任务,由于历史条件的制约和宏观环境的限制,政府职能转变不可能一步到位,而只能是一个渐进的过程,当时政府机构设置仍然过多,行政运行机制还不完善,行政管理体制深层次方面的矛盾和问题仍未得到根本性的解决。

(四) 2000年的机构改革

1997年12月党的十五大召开,提出要按照发展社会主义市场经济的要求,积极推进机构改革。按照十五大精神,1998年召开的九届人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》。这次机构改革是在世纪之交中国党和政府审时度势作出的一项重大抉择,改革的目标是:建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。2000年的上海机构改革,是在党的十五大精神指导下,贯彻落实党中央、国务院关于地方机构改革的要求,并从上海的实际出发而进行的。这次改革以建立与国务院机构框架大体协调、具有上海特大型城市的功能和特点的行政管理体制为目标,以城市管理体制改革为主线,重点是调整 and 加强城市管理机构和执法监管机构,并在文化、知识产权、信息化等部门组建和调整了相关机构,进一步加强政府的社会公共事务管理职能,充分体现了上海作为处于中国改革开放前沿的特大型城市的功能和特点。具体内容包括:

1. 构建建管并举城市管理体制。将原市建设委员会和市政管理委员会办公室合并组建了市建设和管理委员会,实行建管并举。同时,还进一步理顺了市政工程施工管理局、园林管理局、环境卫生管理局等城建部门之间的关系。

2. 组建水务机构,不再保留水利局。原由水利局承担的水资源管理、公用事业管理局承担的供水及城市规划区地下水开发和利用管理、市政工程施工管理局承担的市政排水和污水处理管理等职能,由水务局承担。实现水行政的统一管理,初步理顺了本市的水行政管理体制。

^① 上海市机构编制委员会办公室编著:《上海党政机构沿革(1987—1997)》,上海人民出版社1999年4月版,第91页。

3. 组建市城市交通管理局。原由市政府交通办公室承担的公路运输和内河客运管理、市政工程管理局承担的轨道交通管理、公用事业管理局承担的城市公共客运和出租汽车客运管理等职能,由城市交通管理局承担。实现城市交通的统一管理,初步理顺了本市的城市交通管理体制。

4. 组建市房屋土地资源管理局。将原房屋土地管理局与中央下放的地质矿产局合并组建了房屋土地资源管理局,实现了土地资源与地质矿产资源的统一管理。

5. 组建市文化广播影视管理局。将原文化局、广播电影电视局合并组建了文化广播影视管理局,初步形成“大文化”的管理格局。

6. 将专利管理局更名为知识产权局。并由原属事业单位性质改为行政机构,列入市政府直属机构序列;同时,组建信息化办公室,加强了政府对知识产权和信息化工作的管理。

7. 将计划生育委员会更名为人口和计划生育委员会。进一步突出政府对人口问题的宏观调控功能。

8. 组建药品监督管理机构。将药监、工商、技监等部门实行垂直管理,强化了政府行政执法的权威性。

9. 推进机关后勤体制改革。实行机关后勤行政管理职能和服务职能分开,转换机关后勤服务运行机制,提高机关后勤队伍整体素质,建立新的机关后勤保障体系。

10. 对行使具体行政行为事业单位进行改革。建立行政事务执行机构的新型执法体制,提高了行政执法的权威性和规范性。^①

除了上述调整外,这次机构改革还坚决按照中央要求,对各级政府机关和人员编制进行了精简。在机构设置方面,市政府工作部门由原来的 67 个精简为 43 个,其中市人民政府办公厅和组成部门 23 个,直属机构 20 个;^②区县政府工作部门由改革前 32 个左右减少为中心城区 28 个左右,郊区和县 30 个左右,市与区县的机构个数均在中央要求的机构限额以内。在人员编制方面,市政府机关行政编制由原来的 10306 名减为 5153 名(不含政法部门),其精简比例为 50%;区县、乡镇、街道机关人员编制由 44086 名减为 35269 名,精简比例为 20%左右;^③此外,使用政法专项编制的政法机关也按照中央的要求,精简了人员编制。改革后的上海市人民政府机构与国务院组织机构紧密衔接,贯彻了上下对口的原则,有利于保证中央政令畅通。

① 陈奇星主编:《比较与创新——国际大都市政府管理体制研究》,上海人民出版社 2006 年 7 月版,第 282 页。

② 上海近十年行政管理体制改革回顾和思考课题组:《上海近十年行政管理体制改革回顾和思考》,2008 年 2 月,第 23 页。

③ 李琪主编:《新世纪中国特大城市公共行政管理——以上海为个案的发展战略研究》,文汇出版社 2002 年 12 月版,第 100 页。

（五）2003 年的机构改革

2003 年的上海机构改革,是在党的十六大提出完善社会主义市场经济体制和全面建设小康社会的目标,明确政府职能定位是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,是在对社会主义市场经济体制下政府职能的认识进一步加深的基础上实施的一项意义重大、影响深远的改革举措。这次改革重点是大致对应国务院机构改革的做法,调整相关体制和机构,初步形成适应社会主义市场经济需要的政府职能体系框架。具体内容包括:

1. 组建市国有资产监督管理委员会。按照中央关于国有资产管理体制改革的统一部署,在现国有资产管理体制的基础上,整合有关部门指导国有企业管理和改革、管理国有企业负责人和领导企业党建工作、管理国有资产等职能,组建国有资产监督管理委员会,实行管资产与管人、管事相结合,进一步理顺和完善国有资产管理体制。

2. 组建市发展和改革委员会。为使改革和发展密切配合,促进改革更好地为发展服务,进一步提高区域经济调节的有效性,将发展计划委员会改组为发展和改革委员会,将市政府经济体制改革办公室的职能划入发展和改革委员会。

3. 组建新的市经济委员会。撤消经委和商委,组建新的市经济委员会,实行工商结合,适应大都市工业、商贸发展的需要。

4. 组建市食品药品监督管理局。加强食品安全监督管理,突出政府对广大人民群众生命安全和身体健康的保障。

5. 更名并调整市安全生产监察局隶属关系。加强安全生产监督管理,提高监管工作的权威,将市安全生产监察局更名并改为市政府直属机构。

6. 信息化办公室更名为信息化委员会。适应上海信息化飞速发展的需要,深化信息化体制改革,将信息化办公室更名为信息化委员会。

7. 组建市政府合作交流办公室。加强联系和协调,增强协作和接待工作的合力,突出上海服务全国的战略要求,组建市政府合作交流办公室。^①

这次改革的一个明显特点是,表面上没有如 2000 年改革那样进行大幅度的机构调整和人员精简,但是却更加注重在深化政府职能转变基础上的政府功能—结构的优化,尤其突出了经济调节、市场监管和提供公共服务的职能,形成与市场经济发展程度相匹配的政府职能体系。同时,重点解决了一些发展中的突出问题,如国资体制改革、区域经济调节体制改革、流通领域体制改革、食品药品体制改革、安全生产

^① 上海近十年行政管理体制改革回顾和思考课题组:《上海近十年行政管理体制改革回顾和思考》,2008 年 2 月,第 27 页。