

随着国家惩治与预防腐败体系的逐步完善，监察机关将成为政府领导效能管理的中枢性部门，这也是提升监察机关的核心竞争力和深化行政监察制度创新的关键所在。

· 毛昭晖 著 ·

中国行政效能监察

——理论、模式与方法



 中国人民大学出版社

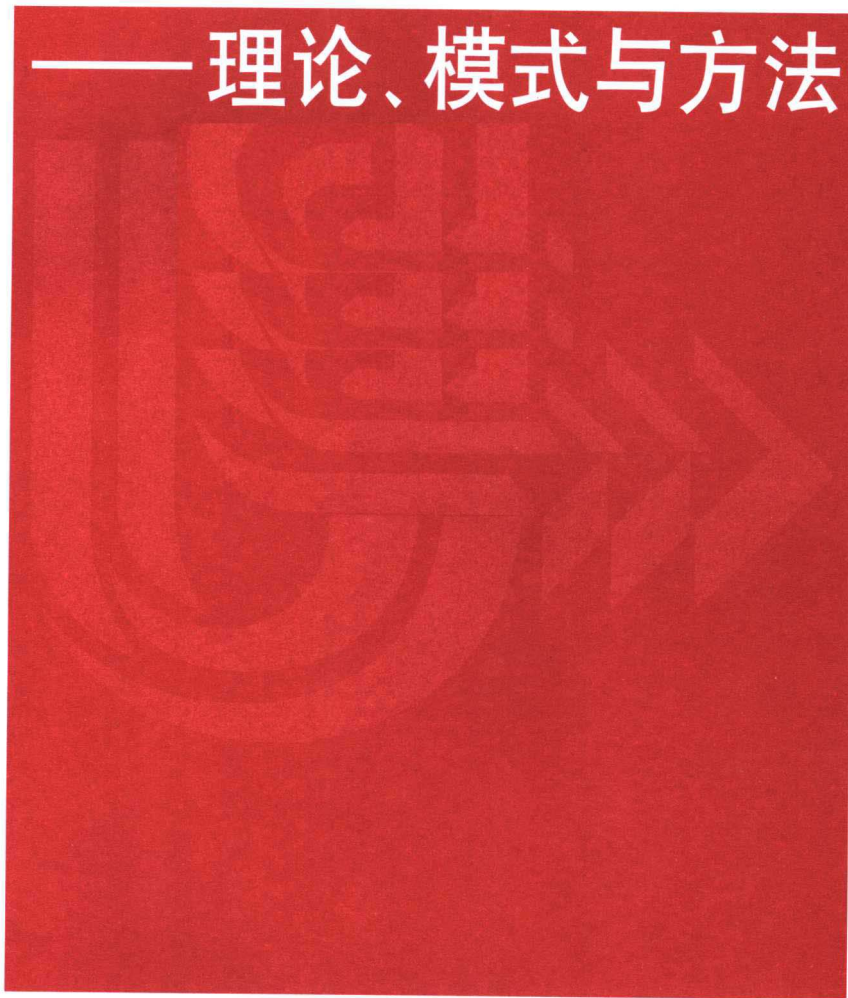
D630.7

13

· 毛昭晖 著 ·

中国行政效能监察

——理论、模式与方法



 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政效能监察——理论、模式与方法/毛昭晖著.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

ISBN 978-7-300-07825-0

I. 中…

II. 毛…

III. 行政管理-监察-研究-中国

IV. D 630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 007278 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国行政效能监察——理论、模式与方法

毛昭晖 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2007 年 4 月第 1 版

印 张 25.25 插页 1

印 次 2007 年 4 月第 1 次印刷

字 数 423 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



序

李玉赋

行政效能监察是监察机关的一项重要职能，通览中国古代监察制度的历史、国外监督制度和我国监察制度的现实，均可发现行政效能监察有其逻辑性和功能性。逻辑性主要体现在廉政监察和效能监察是行政监察不可或缺的两项基本职能，它们之间存在着必然的内在互动关系，两者相互依存；功能性主要凸显为行政效能监察有利于从源头上治理腐败。在贯彻“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐倡廉战略方针中，充分发挥行政效能监察的预防功能，直接关系到政府公共管理能力的提升和从源头上治理腐败目标的实现。

中国古代的“廉”不但是衡量官员品行的标准，还包括了对其能力的要求。在儒家经典《周礼》中，“廉正”包括“廉善、廉耻、廉敬、廉正、廉法、廉辩”六含义，在其他历史典籍中，更有“廉能”一说。由此可知，自古以来，崇廉与举能从不分家，廉政与勤政相互支撑。视野转向国外，如美国虽然没有专门机构负责行政效能监察，但在实践中却注重围绕绩效开展监督，如政府绩效法案制度、行政公开制度、预算监督制度、道德规范制度和舆论监督制度，共同构成了完整的行政效能保障与监督体系。日本的行政效能监察制度比较独特，设立了专门负责行政效能监察的机构，即行政监察局，专门负责针对政府效能问题的政策建议与政策推进的督导。我国更是重视行政效能监察，1997年颁布实施的《中华人民共和国行政监察法》在总则中开宗明义：“为了加强监察工作，保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能，根据宪法，制定本法”，明确将行政效能监察纳入了法制轨道。中央纪委全会和国务院廉政工作会议，多次强调要深入到行政管理的各个部位和环节，围绕优化发展环境、改善行政管理和提高工作效率，加强效能监察，促进管理创新，推动政府效能建设。这对于行政效能监察工作的发展，具有重要的指导意义。



回顾行政监察工作的理论与实践，廉政监察工作已形成较为成熟的理论体系与运行机制。但就行政效能监察而言，由于法律依据相对不具体，加之监察内容的不确定性以及监察手段的多样性等因素，实践中虽开展得较为普遍，然理论上的研究比较滞后，系统性和成熟性都很不够。因此，从构建惩治和预防腐败体系以及提升政府施政能力的战略高度，有必要科学界定行政效能监察的基本内涵，理性梳理行政效能监察与政府管理及廉政监察和执法监察的内在关系。毛昭晖教授的《中国行政效能监察——理论、模式与方法》一书，立足于广阔的研究视角，全面系统地阐述了行政效能监察的基本理论和行政效能监察的运行机制与工作方式，在理论上作了有益的探索和概括，这对深化行政效能监察具有积极作用。

行政监察制度是国家政治制度的组成部分，其基本功能是基于廉政监察和效能监察两项职能的充分发挥，达到对国家行政体系进行有效监督，确保公共管理活动合法、有序、协调和高效的目的。有效开展行政效能监察，是我国行政监察历史发展的客观选择，它既是行政监察内涵不断深化的结果，又是行政监察制度创新的重要体现，标志着我国行政监察制度的成熟和完善。应该充分认识行政效能监察在行政监察体系中的重要地位，在继续着力抓好廉政监察的同时，进一步推进行政效能监察，以提高政府管理能力和依法行政水平，促进廉政建设和反腐败工作。

研究和探究行政效能监察，既是行政监察的重点问题，也是难点问题。不仅需要扎实的公共管理理论的功底，尤其是行政监察理论的造诣，而且需要熟悉行政监察实务，缺乏哪方面的素质都无法取得具有创新意义和应用价值的研究成果。毛昭晖教授具备这两方面的条件，他长期从事行政监察的理论研究，又因经常参与监察机关的政策咨询而熟悉监察业务，能够从理论与实践的结合上承载这个使命。终于，他以数年时间的深入思考和笔耕不辍，撰就了这样一本专著。值此，谨对毛教授取得这样的成果表示诚挚的祝贺，也由衷地感谢他为行政监察事业做了一件好事。

是为序。

2006年12月



前 言

在1989年12月第二次全国监察工作会议召开之前，在全国，行政效能监察工作虽已开展较为普遍，但是对行政效能监察的基本内涵，尤其是廉政监察、执法监察和效能监察三者的关系，理论上阐述的不很清晰，实践中做法也极不统一，效能监察对监察机关来说，是具有创新意义的新鲜事物。为强化效能监察工作，规范效能监察的工作内容和方式，在第二次全国监察工作会议上，时任监察部部长尉健行同志系统地阐述了行政效能监察的理论架构。在这17年中，作为一个从事行政监察理论研究的学者，我一直在关注着行政效能监察工作的发展与变革，感到愧疚的是，当监察机关的实践工作者充满着对监察事业的满腔热情，不断开拓行政效能监察新局面、探索新路径时，相关理论研究，显得较为单薄，似乎不能赶上实践的步伐，更不用说引领效能监察的实践，客观上使这一亟待理论支撑的创新性工作经历着较长的探索历程。这也促使自己更多地参与行政效能监察工作的实践，以实践为参照系解构行政效能监察的一些理论问题，为行政效能监察工作的深化尽自己的绵薄之力，这是写作本书的初衷和愿望。

可以由衷地说，多年来各级监察机关的理论探索和工作成果是本书写作的智慧源泉和能够完成的前提，本书或许能成为我国行政效能监察实践的一个理论注释。自1997年开始，我全程参与了北京市海淀区行政效能监察的制度设计，亲身经历了福建省全面开展机关效能建设的实践，主持了山东省兖州市行政效能保障体系的建构，以及北京市全程办事代理制的推广和北京市行政投诉中心发展规划的咨询，同时还数十次为全国监察干部讲授行政效能监察专题。在这一实践与理论的碰撞中，在感叹行政效能监察理论匮乏的同时，我深深感到，行政效能监察对预防腐败体系的构建和行政监察职能的充分发挥，具有不可或缺的作用。



在写作过程中,我力图从构建预防腐败体系、打造效能型政府模式和充分发挥监察职能的三维视角,把握行政效能监察的功能定位,在理性分析行政效能监察工作现状的基础上,提出完善行政效能监察制度与机制的一些设想。千虑一得,如果说有点创新的话,那么就在于提出了通过体系式效能监察模式,使行政效能监察嵌入政府的效能建设之中。我认为,随着公共管理体制改革的进一步深化,教育、制度、监督三者并重的惩治和预防腐败的体系的逐步完善,监察工作的核心功能将逐步转移到为政府的效能建设服务的主旨上来,监察机关也必将成为政府统揽效能管理的中枢性部门。就目前而言,监察机关的现状与未来对监察机关的客观要求还存在着一定差距。我想,夯实行政效能监察的法制基础,对行政效能监察制度构建实行政策倾斜,立足政府效能建设的整体要求,对多元化效能监察模式兼容并蓄,建构科学化的效能监察体系,是开展行政效能监察的必然趋势。这样才能未雨绸缪,提升监察机关的核心竞争力。

心有余而力不足,这是本人在写作本书过程中时而涌起的感觉,可以说,行政效能监察是公共管理的核心内涵与行政监察的创新之举的有益结合,驾驭起来难度颇大,加之实践的经验、做法非常之多,总是感觉挂一漏万。每每翻开以前写完的章节,总是感觉还不满意,故而成书时间一拖再拖。

在本书的写作过程中,得到了国家监察部李玉赋副部长、中国监察学会滕少华常务副会长、国家监察部纪检监察研究所傅奎所长的悉心指导和支持。李玉赋副部长为本书欣然作序,滕少华常务副会长全面审看了本书,傅奎所长就行政效能监察的评价标准提出了独到的见解;北京市监察局、福建省监察厅和山东省兖州市监察局提供了大量有价值的材料,北京市全程办事代理制、福建省行政效能建设和兖州市行政效能保障体系的实践,是本书理论思考的实践源泉;我的同事赵国俊教授对本书的大纲以及行政效能保障体系问题,提出了极富建设性的意见。同时,若没有中国人民大学出版社刘晶主任、曹沁颖女士、朱海燕女士的督促,也许本书现在还不能成稿,陈丹女士认真细致的编辑工作,弥补了本书的许多不足。在此一并表示我由衷的感谢!

毛昭晖

2007年3月18日于望京花园



目 录

第一章 效能型政府的构建	1
第一节 行政效能的价值提升	1
第二节 行政效能的概念与框架	21
第三节 行政效能与行政管理体系	32
第四节 案例：北京市全程办事代理制	40
第二章 发达国家绩效改革运动	54
第一节 世界各国政府的绩效改革运动	54
第二节 美国的绩效预算和绩效评价体系	62
第三节 英国渐进式的绩效改革运动	71
第四节 日本的行政效能与效能监察的改革	79
第五节 国外政府绩效改革运动的启示	85
第三章 行政效能要素体系分析	93
第一节 行政效能要素体系的框架	94
第二节 行政效能的价值要素	103
第三节 行政效能的体制要素	107
第四节 行政效能的机制要素	119
第五节 行政效能的能力要素	142
第四章 行政效能监察概述	154
第一节 行政效能监察的含义	154
第二节 行政效能监察的法律性	174



第三节	行政效能监察的基本原则	182
第四节	行政效能监察的发展历程	188
第五章	行政效能监察组织的构建	211
第一节	行政效能监察组织的领导体制	212
第二节	行政效能监察的组织设计	217
第三节	行政效能监察组织的基本模式	231
第六章	立项式效能监察模式	244
第一节	行政效能监察的选题立项	245
第二节	制定行政效能监察计划	253
第三节	行政效能监察项目的检查	260
第四节	行政效能监察项目的跟踪	268
第七章	体系式效能监察模式的构建	273
第一节	体系式效能监察模式概述	273
第二节	行政效能保障体系规则	283
第三节	行政效能保障体系的建立与实施	297
第四节	行政效能保障体系文件的编制	303
第五节	监察机关效能保障体系的审核	315
第八章	行政效能监察的考评与奖惩	341
第一节	行政效能监察的考评制度	341
第二节	行政效能监察的奖惩制度	369
主要参考文献		393



第一章 效能型政府的构建

当代中国政府的行政改革，发端于从计划向市场转轨的时期，市场经济的蓬勃发展，客观要求转变政府职能、规范政府行为，形成新的政府治理模式和公共行政体制。而中国加入WTO的客观现实，对中国公共行政的改革，起到助推器的作用，促使政府将改革的愿望转化为改革的行动。在历史演进中，西方各国相继掀起“新公共管理改革”的浪潮，对中国公共行政改革的理念、架构和路径，具有一定的影响。然而，中国公共行政改革中，对“新公共管理改革”理念的接受与转化，存在着较大差距。究其原因，中国公共行政改革的权威主体是政府，而“新公共管理改革”理念引入中国却发轫于学术界。因此，对政府的影响是间接的和渐进的，理念接受容易，但转化为改革的实践却易受保守与传统并存的政府管理体制的掣肘。因此，当前的中国行政改革正处于该突破而未突破的关键期。那么，政府在追求多元化价值目标的时候，核心理念是什么？哪一种核心价值观统领政府追求的其他目标，确立和把握行政改革的核心价值观，是突破中国行政改革“瓶颈”的关键所在。我们认为，行政效能的价值提升将成为公共行政理念创新与制度重构的内在动力，而树立行政效能为政府改革的核心价值观，是协调和均衡政府改革多元化内在矛盾的基础。

第一节 行政效能的价值提升

一、制度创新下的政府功能多元化

中国公共行政改革，可以概括为三方面进行推动：一是政府组织创新。再造政府组织机构，压缩行政权，部分公共管理职能社会化，政府间实行广泛的



分权，力求实现更高的政府生产力。二是政府治理法治化。依法行政已经成为政府治理的第一要务，树立职权法定、法律优先、法律保留、依据法律的理念，通过规范政府的行政立法和行政执法行为，扩大公民权保护的范围，加大司法审查的力度，逐步构建一个法治化政府。三是政府组织人事制度的重塑。通过树立“服务取向”、“效能取向”价值观，提升政府管理者的公共管理能力，打造具有“企业精神”特征的组织人事制度。三方面的改革应当齐头并进，但是，由于不同的行政主体在施政价值选择上的偏好和政治因素的干预，行政改革的侧重点和方向必然呈现多样化。同时，多维的改革路径所具有的张力，致使政府改革的内在价值呈现多元化特征。这就是我们所说的，政府在追求多元化的政策目标过程中，其自身的改革呈现多元化特征。然而，多元化改革历程不可能一蹴而就，它经历着摸索、总结、归纳和提升，不断完善的过程。可见，这种改革状态并非是有目的的改革行为的必然结果，而更多地体现为“摸着石头过河”改革思路的实验型后果。其追求的目标如下：

- 政府管理理念再造，建立一个服务型政府；
- 政府行政职能再造，建立一个合作型政府；
- 政府管理方式改革，建立一个企业型政府；
- 政府财政体制改革，建立一个节约型政府；
- 政府管理技术改革，建立一个电子化政府；
- 政府政务公开改革，建立一个透明化政府；
- 政府行政流程再造，建立一个弹性化政府；
- 政府人力资源再造，建立一个学习型政府。

（一）政府管理理念再造，建立一个服务型政府

构建服务型政府的关键，在于转变政府机关及其公务员的施政理念，使他们真正认识到“人民主权”^①，政府公务员是人民的仆从。服务型政府是在公民本位、社会本位的理念指导下，在宪政与民主政治的框架下，通过法定程序，按照公民意旨组建起来的新型政府。可以说，服务型政府从本质上说遵循的是

^① 卢梭认为，民主国家是在社会契约的基础上产生的，每个缔约者毫无例外地向国家交出了自己的全部权力。主权就是社会赋予政治体以支配其成员的绝对权力，政府是主权的执行人，政府不是由契约建立的，而是臣民与主权者之间的一个中间体，以便使二者能够相互结合。参见卢梭：《社会契约论》，41页，北京，商务印书馆，1980。



“主权在民”的宪政理念和“顾客导向”的服务模式。换言之，服务型政府就是提供私人或者社会不愿意提供，或者没有能力提供的公共产品的组织。一个服务型政府需要具备以下三个条件：

(1) 公共服务型政府必须是一个无私的政府，没有私人利益的政府。如果一个政府有私人利益，属于公权私用，那么它就不是一个公共型的政府。公权私用的渠道很多，第一个渠道只开办大量的国有企业，大量地进入竞争性的产业，与民争利。有很多政府官员一边经商一边当官，或者是先当官然后再经商，都是化公为私的例子。公共服务型的政府必须是一个无私的政府，如果没有一个有效的机制控制政府官员谋取自己私利的话，就不能指望他为公众服务。

(2) 公共服务型政府必须是一个最小化的政府。政府最小化有经济学道理。首先，政府提供服务是要有行政成本的，社会公众的需求不可能完全满足，而不计行政成本的服务型政府并非真正意义上的公共服务型政府。其次，一般来说，政府官员不承担管理失败的风险。这同企业不一样。你是企业老板，企业失败了，经营亏损了，你必须自己承担后果；而政府官员就不承担这个责任。所以，从这个角度说，政府的规模越大，其损失就越大。

(3) 公共服务型政府必须是一个民主的政府。以民为本，主权在民。政府是代理人，人民是委托人，政府管理活动和施政目标必须体现公共利益，反映社会公众的利益诉求。然而，公共利益的边界却是模糊的。因此，始终应当警惕打着公共利益的旗号而行既得利益集团之实。

(二) 政府行政职能再造，建立一个合作型政府

分散化的公共治理理论认为，公共管理的主体是由包括政府、市场（以产业组织为代表）、社会（以非政府组织 NGO 为代表）在内的多种机构和个人组成的，强调必须依赖政府、市场和社会三大机制的有效合作和互动来管理社会公共事务，维持社会秩序，促进经济增长及社会全面发展，以实现公共利益的最大化。合作型政府具有以下功能：

(1) 不同的治理结构与一定的独立性相结合，使这些实体的职能更加专业化，更好地满足客户的需求。

(2) 管理自主权与不同的治理结构相结合，使得这些实体拥有一种更为专业化的管理文化，更能将注意力集中于产出和效果。

(3) 不同的管理环境有助于这些实体避开一些行政和财务规定的阻碍。



(4) 不同的治理结构与管理自主权相结合,可以为民众和专业人士提供参与公共决策的机会。

(5) 不同的治理结构与一定的管理自主权相结合,可以在中央政府内部、各级政府的不同组织之间建立合作关系。

(6) 不同的组织形式有助于提高实体不受当前政治和行政影响的独立性,同时还可以向社会暗示一种变革。^① 政府行政职能定位的市场化和行政职能运行的市场化,最普遍的是在公共机构中推行合同制,也就是政府将原来垄断的公共产品的提供权向私营公司、非营利机构等组织转让。政府通过制定优惠政策,采用公私合作及授权社区等措施,利用市场和社会力量提供公共产品和公共服务。

(三) 政府管理方式改革,建立一个企业型政府

“企业型政府”是与传统的“官僚政府”相对应的。“企业型政府是指在企业家精神指引下,吸收运用企业运行机制和方法,改造传统公共行政理念和管理体制,使其具有创新动力、顾客需要和成本意识的政府。”^② 其意义可以从以下几个方面来理解:

(1) 企业家精神的引导。企业的运作是由企业家精神来支持的,企业家精神的实质在于创新、变化,能对社会发展和变迁做出创造性回应。

(2) 吸收运用企业运行机制和方法。尽管政府不可能像企业那样来运作,但这并不意味着政府不可以拥有企业家精神、政府不可以学习和借鉴企业运行机制和方法。

(3) “顾客至上”的意识。传统政府的线性等级控制,使得大多数公共组织和部门过于关注官僚政治的需要,官本位、权本位,奉行和严格遵守上级的旨意和命令,维护组织自身利益,重管制、轻服务,忽视公民社会的需求。因此,确立“顾客至上”的意识,有助于政府创新的根本动力的多样化。

然而,企业型政府同样也存在诸多问题,C. 贝伦(C. Bellon)等人揭示了“企业型政府”模式内包括四大价值冲突和价值矛盾:第一,企业自主与民主负责之间的价值冲突;第二,公共企业图景与公民参与价值之间的冲突;第三,

^① 参见经济合作与发展组织:《分散化的公共治理——代理机构、权力主体和其他政府实体》,9~10页,北京,中信出版社,2004。

^② 孙学玉:《企业型政府的语义阐释及其界说》,载《江苏行政学院学报》,2003(2)。



企业运转的隐蔽性与民主所要求的开放性之间的冲突；第四，企业管理要求敢于承担风险与公共财政处置责任之间的矛盾。^① 企业型政府在实践中所遇到的难题有：人员精减问题，规章制度裁撤问题，权力下放问题，等级问题，政治与行政分离问题，是公民还是顾客问题，谁来负责问题，价值取向问题，改革的力度与持久性问题等。

（四）政府财政体制改革，建立一个节约型政府

政府的目标是追求社会公共福利的最大化，而不是其自身利益的最大化。然而，不可否认的是，政府在追求社会公共福利最大化的过程中，往往会偏离分配正义的目标，落入追求自身利益最大化的泥潭。因此，财政体制和财政政策应当充分体现公共性、民主性和法治性。但是，中国现行财政体制与政策，存在明显的公共财政“缺位”和“错位”问题。即在明显的市场失灵领域，公共财政没有完全到位；而在非市场失效领域，公共财政却涉足过深。公共支出的范围和深度在很大程度上由政府官员决定，而不是由社会公众采取投票方式来确定。中国预算制度最大的问题是缺少一个覆盖所有政府收支、不存在任何游离于预算之外的完整统一的公共预算。所以，应将政府收支行为规范化作为一个重要内容纳入公共财政框架，这意味着社会成员的切身利益同政府的收支行为直接挂钩，它必将对中国的经济社会发展产生一系列积极而深远的影响。为此，要建立一个节约型政府，必须从三方面进行改革：

（1）财政收入体制改革。以中性、非扭曲、透明的税收方式充分征税，为政府提供所需资金。然而，在这方面的问题和隐含的风险是巨大的。北京大学中国经济研究中心教授平新乔认为：“一个县、一个市持续地卖地作为财政收入，顶多维持五六年。而在广东，一半以上的县市都只能维持两三年。”^② 土地财产税的不可持续性将可能导致地方公共财力的匮乏，进而影响政府的有效运行。

（2）预算管理体制改革。高效地使用公共资源，在向政府优先项目分配资源时把产生渎职和腐败的可能性降到最低程度。

（3）“政府机构运行成本改革以最低成本向社会提供服务。”^③ 建立节约型政

① 参见周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，北京，国家行政学院出版社，1999。

② 《平新乔教授：县、市卖地财政收入顶多维持五六年》，载《新京报》，2007-01-08，地产版。

③ 《中国公共财政改革与挑战》，见亚洲开发银行：《发展管理：中国的进步与挑战》。



府的最终目标，应当是打造“廉价政府”。一个政府廉价与否，主要不在于政府节约了多少钱，而在于政府在哪些地方节约钱，通过何种手段节约钱；也不在于政府花了多少钱，而在于政府的钱花在什么地方，花这些钱办了哪些事，办得怎么样。

（五）政府管理技术改革，建立一个电子化政府

在公共组织中，一般对电子化政府的理解主要集中在对现代信息和通讯技术的应用上。如经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）提出电子化政府的焦点在于政府将新的信息和通讯技术应用于各项职能。^① 联合国经济和社会事务署强调电子化政府系政府应用信息和通讯技术来改变其内部和外部关系。^② 具体而言，电子化政府应当具有以下特征：

（1）从技术发展的角度，将电子化政府看成是以现代的信息和通讯技术在政府领域的应用，以及由此带来的政府工作的流程再造乃至政府管理方式和制度的变革。

（2）从公共管理的角度，将电子化政府看成政府管理和服务方式的创新，即利用现代的信息和通讯技术来实施公共管理，提供公共服务的一种新途径。

（3）从信息化的角度，将电子化政府视为国家信息化的一个重要领域，是政府领域的信息化。它与社会事业信息化、国民经济信息化共同构成国家信息化的完整体系。

可见，电子化政府的作用体现为：第一，管制职能的淡出与治理职能的强化。在电子政府条件下，随着信息的分散化和均衡化，政府实际上失去了信息的垄断权，电子政府为政府职能从管制向治理的转型提供了良好的契机。第二，全能政府的消解与有限政府的强化。电子政府的实施导致信息的均衡化分布，从而产业组织、非政府组织以及公民个人的力量通过信息资源的占有和政治意愿的表达得到很大增强。政府原有的权能势必进一步缩减，进而就会从全能政府走向有限政府。第三，统治职能的弱化与服务职能的强化。服务是电子化政

① Oecd Project On E-Government: *Analysis Framework And Methodology*, <http://www.oecd.org/puma>, 2004-03-26.

② Department of Economic and Social Affairs, UN: *World Public Sector Report 2003: E-government at the crossroads*, United Nations, 2003, p. 1.



府的核心职能。电子化政府希冀达成这样一种理想的服务形态：公民走进政府机关即可获取丰富的信息；公民只需在单一机关办事，任何问题皆可随问随答，所办事情立等可取；若公民申办事情涉及多个机关，则政府机关可在一处办理，公民无须进入政府机关，即可经过电脑连续申办。第四，政府组织结构的重构。由金字塔形的层级结构向扁平的网络化结构发展，对政府管理权力进行横向和纵向的分解。第五，行政决策模式的变革。信息技术的发展对行政信息的汇聚与收集起到了不可替代的作用。网络技术大大提高了信息保真率，网络拓展了行政决策信息源，有利于改善决策者的有限理性。第六，为有效监督提供技术平台。网络技术简化了监督信息反馈的传输渠道。监督主体直接与广大公众的网络终端相连，可以通过网络与监督主体进行直接“对话”。网络技术以“秘密投票”的方式确保监督者尤其是公众敢于监督，网络监督安全系数高。如2004年北京市政府将网上评价作为考核政府各部门政绩的重要方式。即利用“首都之窗”网络平台，征求市民对各部门的评价意见，网上评价的重点是政务公开、依法行政、办事效率和服务态度四方面。^①

（六）政府政务公开改革，建立一个透明化政府

人民主权理论从自然法和社会契约论出发，提出了国家主权应当属于人民的主张，从而为人民对政府知情和监督的权利奠定了基础。政务公开的理论根源即在于此，同时政务公开法制化的最终合法性依据也是来自于人民主权原理。在现代民主国家，人民主权成为国家的基本原理。在这种基本原理之下，作为主权的享有者，人民当然享有广泛的参政权。在政务公开层面，意味着私人有权知道有关行政事务的所有信息，而国家应最大限度地确认和保护私人知悉、获取相关信息的权利。政务公开是公民参政最为重要的民主形式之一。这种形式体现了开放政府、参与制民主等理念，为私人自治和参与行政提供了基础。私人对政府的了解程度以及参与行政的程度，在很大程度上取决于政府公开化的程度。政府信息的全面公开，有助于私人对行使行政权的整个过程予以全面监督和客观评判，有助于激发私人积极参与行政的热情，从而实现真正意义上的民主行政和互动型行政。民主社会的基本原理既然确认了人民作为主权者的地位，那么，私人不仅需要对事关自己利益的信息和决策知情，更需要在知情

^① 参见《新京报》，2004-07-05，北京新闻·时政版。



中获得自己的发展机会，需要积极地参与政策的形成和行政权的运作。因此，从制度层面看，知情权需要有情报公开法等法律制度的保障，有一系列民主制度与之相配套。2007年1月，国务院常务会议审议并原则通过《政府信息公开条例（草案）》，确立了“以不公开为例外”的法治原则，对于政府机关不公开信息，或公开未获得满意认可的，可诉诸行政复议或行政诉讼。同时，制约信息公开的《公务员法》和《保守国家秘密法》应当进行修正。从观念方面看，政务公开应该坚持全心全意为人民服务的宗旨，以维护人民群众利益为出发点和最终归宿，简化行政手续，规范行政行为，方便群众办事，增强政务活动的透明度和行政权力运作的公开性，保证人民群众通过多种渠道和途径，参与管理国家事务和社会事务。

（七）政府行政流程再造，建立一个弹性化政府

政府的僵化和低效率是政府所面临的主要困境，其原因有：（1）职能部门按照专业功能划分，固定职责，形成多个利益中心，对于涉及多个部门的业务，如果发生利益的冲突或意见的分歧，很容易造成内部的矛盾。（2）政府部门建立了大量严格的制度和申请审批手续规定，层层审批、众多的领导签字制度，大大降低了政府业务的运行处理效率，也容易造成推卸责任。（3）政府最为明显的就是权力的集中，一方面，限制了一些部门对业务的及时处理；另一方面，使国家公务员忽视了政府存在的真正意义是为政府的“顾客”人民服务，而将更多的注意力集中在权力本身的价值上。（4）政府缺乏竞争意识和使命。因此，为满足顾客的需要，从业务的流程入手，使政府机构也有足够的灵活性来对复杂而变化迅速的情况作出反应。

弹性化政府，即以流程再造路径改变政府的服务方式。以流程为中心的服务方式与以职能为中心的服务方式的最大区别，就是效能相反。以效能为内在要求，必须再造政府业务流程，使流程简化、优化。可从流程再造的迫切程度和流程再造涉及的利益调整面两个角度设计政府流程再造的推进策略，以此路径提升政府创新能力和工作的灵活性。

（八）政府人力资源再造，建立一个学习型政府

一个面临经济全球化、信息化的政府组织如果不能通过学习、适应客观环境变化带来的机遇和挑战，及时变革自身的内在结构功能，就无法进行政府