

国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”系列成果

政府改革

多视点探微

主编：石亚军

中国政法大学出版社

中国政治学研究会 2006 年学术年会
暨中国政治学学会 2006 年年会

政府改革

多视点聚焦

中国政治学研究会
2006 年年会

中国政治学研究会 2006 年年会

国家社会科学基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”系列成果

政府改革多视点探微

主编：石亚军

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府改革多视点探微/石亚军主编. —北京:中国政法大学出版社,2008.3

ISBN 978-7-5620-3177-2

I. 政... II. 石... III. 国家行政机关-政治体制改革-中国-文集 IV. D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 030297 号

书 名 政府改革多视点探微

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)

北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

zf5620@263.net

<http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

(010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 787×960 16 开本 19 印张 365 千字

版 本 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-3177-2/D·3137

定 价 30.00 元

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

序 言

政府改革又一次成为学界和舆论界热议的焦点话题,眼下又面临着五年轮回的周期性高潮。尽管政府改革的命题已是老生常谈,人们还怀揣新的期许去舔尝与以往不同的味道。党的十七大昭示了许许多多令人耳目一新的视点,使人们对治国境界、理政谋略、安邦理念具有了全新的感受,由此勃发起力行改革创新的热情。“总体方案”和“大部制”的构想,无疑把人们展望政府改革的眼光,引向了行政管理体制的深处,从观念的屏蔽中解放出来,在问题意识和超越情怀中寻求让人激动的目标定位和路径选择。

国家社会科学基金重大课题《中国行政管理体制现状调查与改革研究》课题组也不甘寂寞,出于学术责任,也出于实地调查后因强化了现实直感而热烈涌动的思变心潮。虽然课题研究的最终目标需要在一段时间内扎实攻关中逐步实现,但对构成成果体系因子的许多问题,产生了点滴滴的思考 and 收获。显然,这本论文集并不成其为思想体系,也不必现在就有了体系,但是,其中的许多思路和见地,肯定是体撑未来面世的思想体系的砖瓦,是通往最终目的地的一履履轮辙。

首席专家:石亚军

2008年初于北京

| 目 录 |

序 言	(1)
-----------	-----

一、调研报告

中国行政管理体制改革:全国调研、理论思考、对策建议——调研报告 /石亚军	(1)
上海、广东行政管理体制改革探索及其启示 /孙选中 张 巍 王 玲 葛 琪 张 旭 李 培	(15)
乡镇政权法治化研究——安徽省肥东县乡镇政权的初步调查与研究 /何 兵	(31)

二、机构改革

“大部制”改革:政府行政质量优化的路径 /石亚军 邓 宇	(42)
推行“大部制”改革的思路与构想 /石亚军 施正文	(54)
论国家行政审批中心建立的必要性和可行性 /李 驰	(63)
农村土地流转与乡镇政府职能转变——以浏阳市淳口镇为例 /周四丁	(70)

三、府际关系

中央与地方关系研究

/薛刚凌 潘 波 (76)

中央与地方关系修构的工具性选择——政策抑或法律

/于 江 (93)

法律视角下长江三角洲地区横向府际关系的研究

/冯 望 (102)

四、人事制度

政府雇员的实证制研究和比较研究——从实证和国外经验比较的角度

/石 珠 (113)

从公务员报考资格看公务员录用中的歧视

/梁 洁 (133)

五、财政体制

中国财政体制的现状问题与改革思路

/施正文 (141)

以公共财政改革为切入点,推进新一轮政府改革

/唐东生 (153)

六、行政工具

行政管理中的行政合同方式研究

——从行政法视角对行政合同方式进行规制

/陈江红 (167)

论我国行政合同制度的完善

/薛德运 (175)

论对我国行政指导的规制

/王传宏 (184)

论行政指导的价值功能与我国行政指导制度的完善

/马建川 薛德运 (191)

七、行政文化

纳传统行政文化之精,促行政体制改革之利

/程万里 程敏敏 (201)

行政机关行政文化建设主流化的思考

/郎佩娟 杨 妍 (208)

八、社会管理

公法视角下国有自然资源物权制度的研究

/薛刚凌 潘 波 (216)

中美政府劳动行政职能的比较研究

/刘俊生 (233)

4 政府改革多视点探微

城市生活无着流浪人员的救助与管理——以吉林省延吉市为例

 /李 环 (244)

多中心秩序视角下的业主集体维权现象分析

 /王耀才 (253)

煤矿安全生产监管的改革之路:重塑政府监管机构

 /王冬芳 (257)

我国食品安全监管体系的问题及对策研究

 /潘淑红 (264)

政府管制:秩序的实现还是市场的梦魇

 ——从网吧业个案透视放松管制的可能性

 /赵 鹏 (276)

中心带动型治理:对我国公共危机管理模式的探讨

 ——以密云“2·5”灯展踩踏事故善后恢复工作为例

 /李程伟 金燕娇 (287)

一、调研报告

中国行政管理体制改革： 全国调研、理论思考、对策建议

——调研报告

石亚军

2007年8月至12月,国家社会科学基金重大课题《中国行政管理体制现状调查与政府改革研究》课题组派出13个调研小组分赴东部、西部、中部、东北部14个省(直辖市)以及中央和国务院有关部门,针对我国行政管理体制现状开展了大规模调研活动,亲眼所见、亲耳所闻、亲身所感来自各级政府工作一线的数据、事实和文献,以及各类政府工作人员的思考、诉求和建议,课题组由此采集到大量关于我国行政管理体制现状的第一手客观实证资料和主观评价素材,奠定了课题研究科学性的高信度调研基础。

一、调研目的和对象

(一)调研目的

通过在全国范围内抽样(14个省市自治区样本)调查,全面把握和认识我国行政管理体制的现状,确立行政管理体制改革的理论分析框架,系统总结多次改革的成就及其经验、不足及其症结,就进一步深化行政管理体制改革的方向和路径提出有针对性的对策建议。

(二)调研对象

1. 按地区:东部——上海市、天津市、江苏省、广东省、福建省;西部——重庆市、青海省、甘肃省;中部——湖南省、湖北省、安徽省、山西省;东北部——辽宁省、吉林省。

2 政府改革多视点探微

14 省市各级政府调研样本一览表

省份	省级政府	地市级政府	县级政府	街道乡镇政府
上海市	上海市政府	浦东新区政府	崇明县政府	/
重庆市	重庆市政府	渝中区政府	梁平县政府	解放碑街道
广东省	广东省政府	广州市政府 深圳市政府	/	/
福建省	福建省政府	龙岩市政府	上杭县政府	才溪镇政府
辽宁省	辽宁省政府	大连市政府	长海县政府	獐子岛镇政府
江苏省	江苏省政府	南通市政府	常州市武进区政府	泰兴市姚王镇政府
湖南省	湖南省政府	长沙市政府 岳阳市政府	凤凰县政府 屈原管理区	凤凰县廖家桥镇政府
安徽省	/	/	合肥市肥东县政府	包公镇政府
湖北省	/	襄樊市政府	宜城市政府	小河镇政府
青海省	青海省政府	西宁市政府	大通县政府	逊让乡政府
甘肃省	甘肃省政府	定西市政府	临洮县政府	洮阳镇政府
吉林省	吉林省政府	延边州政府	延吉市政府	依兰镇政府
山西省	山西省政府	长治市政府	潞城市政府	翟店镇政府
天津市	天津市政府	河西区政府	蓟县政府	城关镇政府

2. 按人员:各级政府主要负责人——个别访谈 90 次,计 115 人;各级政府部门负责人——集体座谈 97 次,计 876 人;省以下各级政府有关部门公务员、企业负责人、社会组织负责人、一般群众——问卷调查 2579 份,计 2579 人。

二、调研内容和方法

(一)调研内容

总体而言,主要调研内容是从中央到地方各级政府的权力配置、权力与权力的关系、权力运行机制的实际状况。具体内容体现为以下指标体系:

1. 政府职能——经济管理职能(经济管理职能的内涵、经济管理职能的设置、经济管理职能的履行方式);社会管理职能(社会管理职能的内涵、社会管理职能的设置、社

会管理职能的履行方式);国家安全及外事职能(国家安全及外事职能的内涵、国家安全及外事职能的设置、国家安全及外事职能的履行方式)。

2. 政府结构——政府机构设置与编制(政府现行机构和部门的设置与编制、事业单位的设置与编制);政府内部权力配置(政府与部门的权力配置、各部门之间的权力配置、特殊领域的权力配置);政府内部权力运行制度(政府与各部门之间的关系、部门对政府决策的参与影响、各部门之间的关系、政府对开发区和垂直管理部门的领导与监督、政府或者职能部门对下属事业单位的领导与监督、内部权力的运行程序)。

3. 府际关系——中央与地方的关系(中央与地方的权力划分、中央对地方的领导方式、中央对地方的监督与控制、地方向中央的诉求表达渠道、中央与地方权力冲突的解决机制);地方政府纵向间的关系(地方政府的层级制度、地方行政区划的设置与调整);地方政府横向间的关系(地方政府间的合作关系、地方政府间的竞争关系、地方政府间的横向冲突解决机制)。

4. 政府权力运行机制——决策机制(决策组织、决策程序、决策规则、决策拍板);执行机制(系统执行机制、跨系统协调执行机制、执行督办机制、行政执法机制);监督机制(监督机构与责任、监督方式与手段、绩效评估与反馈);咨询制度(咨询组织、咨询范围、咨询程序);信息公开制度(政府信息公开的范围、政府信息公开的途径和方式、政府部门之间的信息合作与共享、社会公众对政府信息公开的满意程度);应急制度(应急领导体制、应急预案建设、应急立法与决策、应急强制措施、非政府组织和企业以及公民个人的参与)。

5. 政府行政工具——行政工具的提供方式(政府部门直接提供、政府部门委托其他部门提供、政府工具选择过程中的考虑要素);行政工具的主要类型(传统行政工具的主要类型、现代行政工具的主要类型);行政工具的改革(地方政府行政工具改革的现状、行政工具改革在提高政府效能方面的作用、行政工具改革中存在的问题)。

6. 人事制度——公务员结构(职位分类、职务、学历与专业、性别、年龄);公务员管理机关(管理机关类型、管理范围、管理程序、管理方式);政府领导的选拔机制与监督控制机制(提名、考察机制、任命议决机制、监督调整机制);其他人事制度(公务员更新制度、激励保障制度、监控制度、人事争议仲裁制度、权利救济制度、公务员的职务消费)。

7. 财政体制——财政职能(职能定位、职能转变);财政分权(财政权限、收入划分、支出划分、转移支付);财政收入(财政收入规模、财政收入结构、财政收入改革、税收征管程序及手段);财政支出(预算管理机关、预算管理程序、财政支出规模、财政支出结构、财政支出改革、决算管理);其他财政管理(政府采购、政府投资、国库集中收付、国有资产管理、财政运行绩效、财政信息化、重大建设项目的财政控制);财政监督(预算监督、执行监督、决算监督)。

4 政府改革多视点探微

8. 法律保障——涉及行政管理体制的法律规范(法律渊源层级、政府职能的法律规范、政府结构的法律规范、府际关系的法律规范、政府外部权力运行的法律规范、政府行政工具的法律规范、人事制度的法律规范、财政体制的法律规范、行政管理体制改革的法律规范);行政立法制度(行政立法权的划分、行政立法主体、行政立法程序、行政立法对经济和社会发展的回应程度)。

9. 行政文化——行政观念(法治理念、传统理念、民主理念、平等理念、公正理念、科学理念);行政原理(行政原理在实践中的运用程度、遵循行政原理、依赖个人经验、遵循行政惯例);制度文化(重视法律制度建设、重视潜规则、依法行政、强调行政手段);行政价值追求(报效祖国、造福百姓或地方、团体、无私奉献、实现个人价值、追求个人政绩和名利);管理相对人与公共行政(认识程度、期待程度、参与程度、满意程度)。

10. 专门领域的行政管理体制——教育行政管理体制(教育行政部门的职能范围、教育管理权限及资源的配置、教育行政部门与公立学校之间的关系、教育行政部门与私立学校之间的关系、学校治理模式、教育法律制度);医疗卫生行政管理体制(政府医疗卫生行政管理职能、政府医疗卫生权力划分、政府医疗卫生行政管理流程);“三农”行政管理体制(“三农”管理的组织结构、“三农”职能范围、“三农”职能的履行、“三农”管理权力的运行、“三农”职能履行的制度保障);土地行政管理体制(土地行政的职能范围、政府土地职能的配置和编制情况、土地管理权力的运行、土地职能履行的保障、土地行政管理体制的改革);劳动和社会保障行政管理体制(劳动和社会保障部门的职能范围、劳动和社会保障管理权力及资金配置、劳动和社会保障管理权力的运行、劳动与社会保障法律制度建设);公安行政管理体制;银行、证券、保险监管体制。

11. 社会自治——基层自治(村民自治、社区自治);社团自治(社团组织、社团管理机制、社团承担或参与公共事务管理);事业单位(事业单位类型、事业单位的管理机制、事业单位公法人制度、事业单位改革的进度)。

(二) 调研方法

1. 文献调查。着重收集近五年各级政府有关的工作数据,主要包括政府规划、两会报告、政府部门计划、决策文件、总结、专项工作会议材料、年鉴以及各类学术期刊和有关政府网站刊载的相关资料。

2. 个别访谈。

3. 集体座谈。集体座谈提纲:

(1) 政府职能——该级政府实际履行哪些行政职能?是否符合当地经济社会发展水平的要求(有无越位、缺位)?其法律依据、财政支持、人员配备等保障机制是否完备?对促进全面发展的小康社会和和谐社会建设的实际效应如何?

(2) 政府结构——该级政府的部门如何设置?部门关系怎样协调?政府如何统筹

和监督部门工作？部门如何参与政府决策？

(3)中央与地方关系——规范中央与地方关系的法律机制现状如何？中央和地方在事权上如何划分？地方如何向中央表达利益诉求？如何进行中央和地方有效协作的制度创新？中央垂直管理的部门和地方政府的关系如何协调？

(4)地方政府间关系——省、市、县、乡四级地方政府层级模式有什么弊端？如何评价省管县、市管镇、撤销或合并乡镇的改革？地方政府间竞争、合作和协调机制的现状如何、怎样改进？

(5)政府权力运行机制——该级政府和部门决策机制的科学化、民主化、法制化水平如何？如何看待建立决策、执行和监督适度分离的运行机制改革？政府和部门行政执行的能力、效率、质量如何，其中存在哪些广大群众不满意的主要问题？

(6)人事制度——该级政府和部门的领导选拔机制的法治化、正当性、民主性、公开性如何？《公务员法》的落实情况和效果如何？公务员队伍整体素质和履职效能如何，重点需要做哪些改进？

(7)财政体制——该级政府的财政职能如何定位？对中央与地方/省与地县财权划分有何评价？该级政府事权和财权是否相匹配？对该级政府的财政收入（税、费、土地出让金等）和支出的结构有何看法？对现行财政监督体制有何看法？

(8)政府工具——该级政府在政府职能履行方式上有何创新？相应技术手段（如电子政务、无纸化办公）的推行情况如何？合同外包、特许经营、行政指导等新型行政管理方式的运用情况如何？行政许可、处罚、强制等执法方式的法治化水平如何？

(9)行政文化——该级政府的行政理念是什么？公务员整体的行政观念如何？上级与下级处于怎样的关系模式？公务员服务群众的作风整体状况如何？“官场潜规则”的渗透程度和表现形式怎样？对培养良好的行政观念、服务作风、工作质量有何建议？

(10)专门行政体制——如何评价该级政府履行有关社会秩序维护、劳动与社会保障、解决“三农”问题等职责的成效？对于以上几方面的行政管理体制您认为存在哪些主要问题，如何改进？

4. 问卷调查。问卷调查组织流程图：

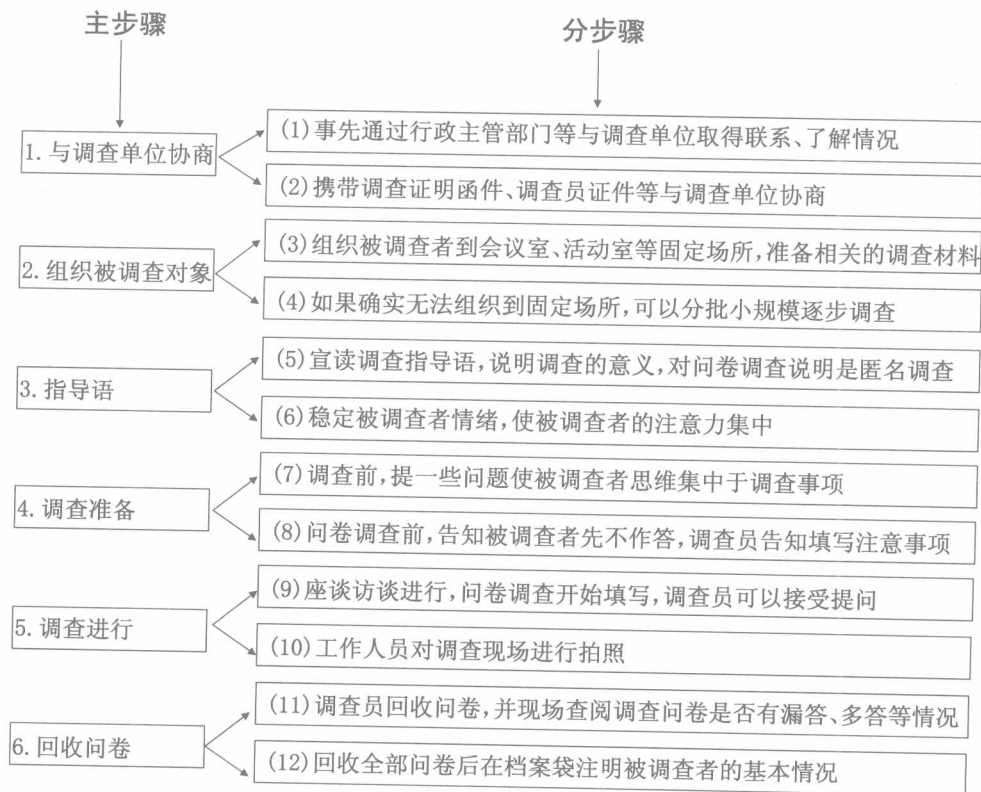


图 1

三、调研成果和收获

(一) 调研成果

1.《中国行政管理体制现状调查座谈会资料汇总》。通过对 97 次集体座谈会的现场记录和录音资料的整理,形成了原汁原味反映座谈会参与者观点的 37 万字文字资料。

2.《中国行政管理体制现状调查访谈会资料汇总》。通过对 90 次个别访谈记录的汇总,形成了采访省级以下政府部门负责人的 19 万字文字资料。

3.《中国行政管理体制现状调查文献资料索引》。通过收集各省市各级政府的文献资料,形成了 3787 份电子文献、实物文献,11 万字文献资料索引。

4.《中国行政管理体制现状调查问卷统计分析汇总》。通过对 2579 份问卷进行统

计分析,形成了按地区、省份、府级、性别、年龄、学历、工龄和职务类型归类的12万字问卷统计分析文字资料。

(二) 调研收获

1. 获得了行政管理一线的感觉,了解到行政管理体制总体普遍性现状和局部特殊性现状,并以具有可描述性的事实、数据、案例展现出来。

2. 找到了学术思维与实践思维的契合点,形成了学者与政府公务员在问题意识和超越情怀上的共鸣,并以具有可普适性的概念、命题、范式表达出来。

3. 明确了外国经验与中国国情相结合、历史经验与现实要求相结合的分析框架,启发了有针对性进行改革的切入点、发力点的思考,并以具有可操作性的思路、举措、方法体现出来。

四、现状评析和对策建议

(一) 现状评析

1. 必须厘清的重要认识。

(1) 以实事求是的态度正确评价现行体制的总体状况。应该肯定,我国现行的行政管理体制是在我们党的领导下,在没有任何现成经验可效仿的情况下,在各级政府不断探索适应社会主义市场经济要求的管理路子中逐步尝试和调整而成的,客观上对实现我们党制定的重大战略目标,促进和保障我国的经济增长、政治进步、文化繁荣、社会昌盛,不断提升国家的核心竞争力和国际地位,发挥了重要的行政管理作用。不能由于体制在设计上和运行中确实存在一些弊端,就简单地从根本上加以否定,也不能由于某些政府和部门在管理中出了问题,就草率地在整体上加以否定。看不到任何人都不能超越自身所处的历史条件的制约、任何阶段的体制状况都不可能是十全十美的这一事实,必然导致思想和行动的偏颇。

(2) 以相互关联的观点深刻分析现行体制的客观存在。应该承认,我国现行的行政管理体制中存在的各种现象,都是有原因的:疆域呈现的幅员辽阔、历史形成的地区差异、指标导致的行政压力、心理促使的相互攀比、利益造成的关系集群交织在一起,使各种行政现象成为特定经济、政治、文化、社会原因的必然结果。比如,西部、中部、东北部的许多地方政府还不能像东部地方政府那样,豁达地履行起社会管理和公共服务的职能,难为他们面对着沉重的经济负担;有的部门见利就揽无利便推,并不仅仅是职责不规范,还有部门利益从中作祟;有时中央的政令在一些地区没能很好执行,并非信息传输通道阻塞,而是地方利益发挥了屏障作用;在一些地方政府,机构和编制膨胀屡禁不止,是因为法规在人情面前显得异常软弱;论说财政转移支付,发达地区与欠发达地区政府的态度迥然不同。因此,用主观的、表面的观点作分析,必定找不准问题的症结,拿不出有效的方法。

(3)以科学发展观的境界严谨谋划体制改革的方略。确保行政管理体制运行的正当效率和公平价值,无疑是体制改革永恒的主题,而深化体制改革必须遵循科学发展观的要求,才能如愿以偿。依据作为第一要义的“发展”,体制改革必须走创新之路,政府职能架构要创新,府际关系要创新,管理方式要创新,运行机制要创新;依据作为核心的“以人为本”,政府必须成为服务社会、服务群众、创造公共价值、维护公共利益的机构;依据作为根本要求的“全面协调可持续”,体制改革应当在理性的框架内大胆思考、慎重决策、协调全局、循序渐进,急性思维的结果只能适得其反;依据作为根本方法的“统筹兼顾”,各级政府改革的方案必须做到统筹全国一盘棋,兼顾各地特殊性。

2. 现实存在的主要问题。经过对地方各级政府提出的 900 余条意见的归纳,在我国行政管理体制中,五级政府普遍存在的主要问题是:

(1)职能不清、机构交叉。比如,各级政府程度不同地体现出经济管理强、市场监管弱、社会管理弱、行政执法弱、公共服务弱;据不完全统计,目前国务院部门之间有 80 多项职责交叉,建设部门与发展改革部门、交通部门、水利部门、铁道部门、国土资源部门等 24 个部门存在职责交叉问题,农业产前、产中、产后管理涉及 14 个部委(局)等;许多地方在改革中,机构在增加,人员在膨胀,级别在提高,办公楼过去一栋用不了,现在两栋已不够。

(2)结构别扭、权责脱节。比如,宏观套微观,发改委和财政部宏观调控的项目直接管到县;国务院只设发改委,而 31 个省市自治区中的 21 个在设发改委的同时,还设经委;中央高度集权并且强势部门权力过大,地方权力有限;中央政府与地方政府之间、政府部门之间权责分离,要么有权无责,要么有责无权;征求《社会保险法》草案关于保险费征收的意见,财政部指示由财税部门收,劳动保障部指示由劳动部门管,大家都为有利而争;政府与政府之间,权力在上面,责任在下面,而政府内部,权力在下面,责任在上面。

(3)协调不力、运行不畅。比如,由于三权(人权、财权、物权)在上,一权(事权)在下,平级部门之间出了问题不能协调,往往是上级政府出面靠上压解决;在城市供水、地下水管理方面,水利、建设、国土资源等部门都管,但缺乏统一的协调部门和机制,往往相互推诿和扯皮,中央规定水利由建设部管,而天津等省市由水利局管,上海等省市由水务局管,运行起来关系不畅。

(4)效率低下、成本偏高。比如,政出多门,层级繁多、环节重叠,如一项救灾款,没有两个月,到不了灾民手中;对于市场调控,谁来调控,怎样调控的问题没有很好解决,大多数基层的项目都要报国家发改委审批,耗时耗力;上级政府向下级政府收权,不出一天,主管部门就拿出方案,而向下级政府放权,往往一个星期甚至一个月都没有下文;地方会议成灾,省市长参加加分,省市委书记参加再加分,大会发言加分,会后发文再加分,牵涉党政主要领导的大量精力,戏称领导白天保证不休息,晚上休息没保证。