

Government Reform

in Modern Big City

现代大城市

政府机构改革

主 编 潘汉生

副主编 龚传忠

武汉出版社

Government Systems

In Modern Big City

现代大城市

政府系统

总 编 邵 明
副 编 邵 明

机械工业出版社

现代大城市政府机构改革

●主 编:潘汉生

●副主编:龚传忠

●编 委:杜佐农 周福厚 杨金芳
刘良镇 谭仙桃

武 汉 出 版 社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

现代大城市政府机构改革/潘汉生主编,龚传忠副主编.

- 武汉:武汉出版社,2001.5

ISBN 7-5430-2406-3

I. 现… II. ①潘…②龚… III. 大城市-国家机构-体制

改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 25629 号

书 名:现代大城市政府机构改革

著 作 责 任:潘汉生 龚传忠

责 任 编 辑:王业勤

封 面 设 计:何 卓

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路103号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

印 刷:武汉金星印刷厂

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:14 字 数:325千字 插 页:5

版 次:2001年5月第1版 2001年5月第1次印刷

印 数:0001-3000册

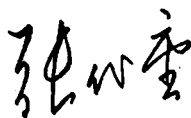
ISBN 7-5430-2406-3/D·222

定 价:30.00元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

序



随着社会主义市场经济体制的逐步建立,中国加入 WTO 和经济全球化以及知识经济时代的到来,现代大城市的中心地位和辐射作用日益凸现出来,作为现代大城市政府应放眼世界,立足未来,不断调整政府的功能和作用,重新研究政府、市场和企业的地位,努力推进政府机构改革,加快政府职能转变,实现政企分开,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,促进生产力的发展。

朱镕基总理在全国人大九届四次全会的报告及十五计划纲要中强调指出,“十五”期间,我国将继续坚定不移地推进改革,突破影响生产力发展的体制性障碍,为经济社会发展提供强大动力。按照发展社会主义市场经济的要求,进一步转变政府职能,集中精力搞好宏观调控和创造良好的市场环境,不直接干预企业正常经营活动,实现政企分开。加快政府审批制度改革,大幅度减少行政性审批,规范审批行为,强化监督机制。落实推进行政管理体制和政府机构改革,实现体制创新,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,推进政府决策的民主化、

科学化。这既是“十五”规划必须实现的一项奋斗目标,又是面对新的形势和任务,现代大城市政府必须认真思考的一个重大课题。

在社会主义市场经济的体制下,现代大城市政府的主要任务和职能是执法与管理。政府各有关部门都要按照政企分开的原则推进管理体制的改革。引入竞争机制,减少行政性审批,使政府、市场、企业的关系真正转到社会主义市场经济体制要求的轨道上来,把政府职能切实转变到经济调节、公共管理、社会服务等方面上来,把企业生产经营和投资决策权真正交给企业,把社会可以自我调节与管理的职能交给社会中介组织。因此,大城市政府要切实转变职能,正确履行职责,为“十五”规划的实施创造良好的体制、政策、市场等环境。

当前,现代大城市政府必须结合新一轮机构改革,致力于整顿和规范市场经济秩序,这不仅是贯彻落实江总书记“三个代表”重要思想的具体要求,而且是改善经济发展环境,顺利实现“十五”发展目标的迫切需要,也是扩大对外开放、全面实施开放先导战略的必然选择,更是完善社会主义市场经济体制,实施依法治国的重要举措。整顿和规范市场经济秩序,要以全局和长远为着眼点,注重从体制、机制和制度上查找漏洞,通过深化改革,转变政府职能,调整机构、加强管理、建章建制、严肃执法等措施,努力寻求治本之策。

为了进一步搞好现代大城市的建设和管理,努力为实现“十五”规划营造良好的体制、政策和市场等环境,武汉市机构编制委员会办公室组织了一些专家、学者和实际工作部门的同志,从

不同角度对机构改革的理论与实践进行了比较系统的研究,有一定的现实指导性;对新一轮机构改革中的一些热点、难点和重点问题进行了认真的剖析,有一定的针对性;对现代大城市政府行政组织框架和职能定位进行了探讨,有一定的前瞻性。我相信,《现代大城市政府机构改革》一书的出版,必将对现代大城市政府建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,规范市场经济秩序,消除影响生产力发展的体制性障碍,促进体制创新,起到积极的推动作用。

二〇〇一年五月

目 录

序	张代重(1)
困境与出路——论发展时期经济对行政的影响	傅明贤(1)
城市可持续性发展和城市政府的职能	田穗生(12)
经济体制转型期城市政府职能转变及对策	潘汉生(25)
建立我国政府机构考核评价制度之思考	龚传忠(34)
机构设置模式评价初探	侯尤峰(43)
浅议我国行政组织改革的目标、内容及其意义	刘大学(49)
行政体制与经济体制改革刍议	熊茂华(60)
WTO 与城市政府职能转变	何 卓(69)
城市政府管理经济新模式	杜佐农(77)
武汉市区位优势与城市功能提升	艾良军(88)
计划部门加强宏观调控的几点思考	杨 柳(100)
城市工业行业管理体制改革的实践取向	童志明(108)
试论武汉市农业行政管理体制改革的实践取向	汪厚川(119)

行政管理体制和机构改革与政府信息化建设

..... 韩 勇、童志明(129)

工商行政管理也要制度创新..... 鲍红志(140)

经济转型期物价改革及职能转变

..... 高清保(149)

浅析深化城市药品监督管理体制改革

..... 石 进、姚汉坤(164)

转变质监职能,完善管理体制..... 吴振华(172)

社会主义市场经济条件下城市社会保障组织结构体系

..... 张 兵、邓 宪(176)

转变财政职能建立公共财政..... 刘 靖(187)

专利管理与技术创新..... 冯 铿(198)

试论武汉市广播电视管理体制的改革要求与制度创新

..... 唐惠虎、蔡时安、黄勇贤(208)

浅析行政立法现状及其对策..... 田传平(217)

大城市行政执法监督管理体制改革..... 谭仙桃(225)

城市管理综合执法浅议..... 刘良镇(232)

城市管理综合执法改革若干问题研究

..... 张 漫、汤国风(239)

略论城市管理执法体制改革..... 涂多仁(243)

市场准入与市场稽查相分离

——文化市场管理体制改革的自议..... 吴山河(253)

- 谈谈事业单位改革····· 周福厚(265)
- 行政管理型事业单位机构改革····· 杨金芳(280)
- 转变管理方式 探索事业单位改革途径····· 李 亚(286)
- 关于政府管理中引入竞争机制有关问题的思考
····· 刘重春(290)
- 机关后勤服务社会化改革简论····· 乐 和(299)
- 建立新的农业技术推广创新体系
····· 黄季焜、胡瑞法、孙振誉(307)
- 试论大城市城区政府职能转变
····· 龚传忠、刘良镇、侯尤峰(313)
- 城市管理事权划分····· 王幼前(319)
- 城区政府机构设置之我见····· 王智亮(326)
- 街道办事处改革要大视角全方位
····· 龚传忠、刘良镇、侯尤峰(334)
- 街道办事处职能定位····· 张梦化(340)
- 城区街道事业单位改革浅析····· 夏桂荣(346)
- 乡镇改革新视角····· 李庆东 方 华(351)
- 乡镇机构改革需要解决的几个问题····· 蔡 纹(360)
- 关于区、乡(镇)事业单位机构改革的探索
····· 王顺成 张禹明(365)
- 区直延伸到街镇乡事业单位的改革思考····· 夏 闻(373)
- 城区事业单位改革探析····· 冯 俊(379)

加快城市卫生服务体系改革 大力发展社区卫生服务

..... 张建华、彭国强、金建年(386)

武汉市社区体育可持续发展对策研究

..... 唐宏贵、黄鑫章、洪旭艳、周传志(392)

改革街道行政管理体制 提升街道社区建设和市场管理功能

..... 苏圣济(403)

城区机构改革与人员分流工作..... 黄成志(410)

论清退乡镇非在编人员与加强机构编制管理..... 黄兆义(418)

机构编制管理与财政预算相结合运行机制研究

..... 陈文胜(428)

后记..... (435)

困境与出路

——论发展时期经济对行政的影响

傅明贤

发展时期是指从传统的农业经济向现代的工业经济的过渡时期。该时期的经济亦称为发展经济。当今的发展中国家正处于这个时期。所谓发展经济、发展中国家,是相对于发达经济、发达国家而言的。当今的发展中国家,通常是指那些过去是殖民地、半殖民地、附属国,二战后已获得政治独立、经济上正处在由传统经济向现代经济转变过程之中的国家。目前,全世界发展中国家有 150 多个,它们的人口占世界人口的四分之三以上,土地面积占世界总面积的 65% 以上,拥有相当丰富的自然资源和巨大的发展潜力。深入考察发展时期经济特点及其对行政的影响,为我们研究发展时期的行政,提供了一把钥匙。

一、发展时期的经济特点

当今发展中国家的经济,存在着巨大的差异,但与发达国家比较,仍然存在着一些共同的经济特征。

(一)经济比较落后,经济结构呈二元型,人均国民生产总值低

发展中国家的经济,是传统的手工业与现代工业并存,少数的先进城市与广大的落后乡村并存,市场经济与自然经济并存,故呈二元型结构。其农村人口一般都占 80% 左右,而发达国家则在 35% 以下。其农业,基本上是以手工劳动、畜力为主,商品率很低,自给、半自给性经济占相当的比重。大多数发展中国家工业技术陈旧,资金短缺,管理水平较低,自然资源开发不够,只有少数国家形成了初步完整的工业体系,大多数国家尚未达到这一点。正因如此,发展中国家人均国民生产总值较发达国家低下许多。据世界银行《1990 年世界发展报告》(中国财政经济出版社 1990 年 9 月出版)称:1988 年,发达国家人均 GNP 为 17470 美元,而发展中国家,除少数国家(如沙特、阿联酋、科威特、新加坡等)超过 6000 美元外,占发展中国家人口 80% 的发展中国家(包括中国、印度等)人均 GNP 只有 320 美元左右。

(二)人口增长过快,失业率高

发展中国家由于高出生、低死亡导致的高出生率,造成了过快的人口增长;同时,农业正处于由传统的手工劳动向机械化劳动转变过程中,出现了大量剩余农业劳动力。与此同时,由于资金短缺,就业机会不足,远远不能满足新增人口和农业剩余劳动力就业要求。据估计,发展中国家城市劳动力,公开失业者占 10%—15%,其中青年失业率占 30% 左右,农村潜在失业和城市已就业者工作负荷不满等隐形失业还普遍存在。城乡公开、隐形失业加在一起,约占劳动力的 30% 左右,大大超过发达国家平均失业率。同时高出生率,使社会非生产性成员剧增,不少发

展中国家 15 岁以下儿童占国家总人口的一半,使经济活动人口负担很重。

(三) 经济发展不平衡,收入分配严重不公

在发展中国家经济发展不平衡比过去传统时期和发达时期均要严重得多。一是工农业不平衡,工业先进,农业落后;二是工业各部门之间不平衡,基础工业、基础设施发展水平低、数量少;三是地区发展不平衡,具有优势的地区经济发展快,反之极慢;四是经济发展与社会发展不平衡,社会保险、科技、教育、环境保护落后于经济的发展;五是收入分配不平衡,既高于传统时期,又高于发达时期,如巴西 1976 年最高的 5% 的人平均收入是下层 50% 的人平均收入的 33 倍,是世界上收入分配最不合理的国家之一。

(四) 市场经济发育程度低

这表现在:1. 各种生产要素市场,生活资料、生产资料、劳力、资金、土地、技术等市场不完善、不健全。2. 为市场经济中各种主体服务的社会中介组织不健全,如各种商会、协会、咨询服务机构、会计师、审计师、律师等事务所、公证机构、各种代理机构等等皆不健全,而这些是维护市场运转所不可缺少的。3. 各地的地方保护主义严重,货不能畅其流,不能充分展开自由竞争。4. 价格的涨落不能完全由价值规律决定,价格不能反映商品价值量和商品稀缺度,要受政治权力、社会资格、宗教感情等非经济因素的干扰,经济、财富的增长要受这些非经济因素的严重制约。5. 现代企业制度尚未建立,企业管理水平低,远未实现科学化管理,不能适应市场竞争要求,往往采取非经济方法去竞争,普遍存在偷漏税收的假账和见不得人的滥账。6. 社会保

险系统、环境保护系统不健全,不能为市场竞争解除后顾之忧,不能协调经济效率与社会公平、经济效益与生态效益的关系,使社会为发展经济付出沉重代价。7. 市场竞争的秩序不健全,远没有实现规范化、法制化,市场上的假冒伪劣商品大量出现,非法牟取暴利、官倒、官商勾结、欺行霸市等妨碍商品自由竞争的现象普遍存在。市场经济发育不全,本身就是现代化生产力不发达的产物,它反过来又阻碍了生产力的充分发展。

(五)政府干预经济的机制不健全,导致经济因政府干预的不力乃至失误而不能顺利发展

西方国家市场经济发展的历史表明,政府对市场经济的干预,是在市场充分发育的过程中逐渐加强的;是在市场经济发展中逐渐显露其某些“失败”的情况下,逐渐加强政府干预的,一般都经历了对经济的外部保障到内部调控的由表及里、由浅入深的发展过程。也就是说,政府干预经济的能力与市场经济对政府干预深度的要求是同步发展的;基本上不存在政府干预经济的能力不适应市场经济对政府的要求问题。但后起的发展中国家则不同,它一开始就面临着经济要赶超发达国家的压力,不可能按部就班地重复发达国家的老路。为了加速经济的发展,发展中国家一开始就要对经济进行过大的干预,就要从外部的保障进到内部的调控。可是,这些国家的市场经济历史甚短,整个民族、包括政府在内都还未学会驾驭市场经济,而市场经济对政府干预经济的要求却大于发达型市场经济对政府的要求,这就是一个很大的矛盾。即政府干预经济的能力远远落后于其市场经济对政府干预经济的要求。这就是当今发展中国家,较普遍地存在着政府干预经济的机制不健全、干预经济的决策不断失误的根本原因。同时,政府干预经济机制不健全,不光是一个政

府干预市场经济的经验积累问题,还有一个市场经济体制本身发育程度问题,如果一个国家在经济上广泛存在二元结构,自给性、半自给性产品还占有相当地位,市场发育水平低,其政府干预经济的机制无论如何是不会很协调的、很健全的。这点与高度发达的市场经济国家也是不同的。

(六)处于依附地位的国际经济关系

当今发展中国家,基本上是二战前西方资本主义列强的殖民地、半殖民地国家。二战后,这些国家虽然在政治上独立了,其经济落后造成的对西方发达国家的依附关系是不可能在短时期内改变的。其资本、技术、管理均要仰赖于发达型市场经济的国家,国际的各种经贸组织大多操纵在他们手里,在国际分工中,发展中国家仍然要处于不利的劣势地位。这种劣势地位,导致发展中国家资源流失、资金流失、人才流失,有些国家的经济命脉在相当程度上还掌握在西方国家垄断势力手中,只能按照外国的需要从事生产。

二、发展时期经济对行政的影响

发展时期的经济特点,对这些国家的行政产生着重大的影响,使这些国家的行政深深打上由“发展”带来的“双重困境”的烙印。

(一)发展时期的经济,要求政府更多的集权,是集权政府;但同时要求政府比过去有更多的民主,是一个民主的政府

发展的市场经济要求政府在经济中扮演主要的角色;控制

宏观经济、引导微观经济(企业)的角色。当今的发展中国家是后起的国家,为了追赶先起的发达国家,普遍要求发展中国家的政府比发达国家的政府,对经济有更多的积极干预,在经济中扮演更重要的角色。

要求政府在经济中扮演主要角色,除了因人民急于赶上发达国家的心情外,还因为经济发展之困难。要克服这些困难,如果听任市场经济自由发展去解决,那必然要更费时日,使赶超拖后,使国家人民付出更为沉重的代价。那不仅使其重花西方当年所花的一二百年时间去完成“发展”过程,甚至比当时所花时间更长。这是因为当今发展中国家经济不仅存在当年西方国家在发展期存在的困难,如资金短缺,技术力量不足,失业大军存在,部门经济、地区经济发展不平衡,社会分配严重不公,市场机制发育不全,市场秩序混乱以及由此种种导致的社会动乱、群众性闹事乃至反政府行为等等;而且还存在着西方国家当年没有的困难:对发达型市场经济处于依附地位的不利的国际经济环境;更重要的是现在的发展中国家有了西方发达型市场经济的高科技生产、高豪华消费的示范效应,使发展中国家的人民赶超心情,往往使他们的要求脱离本国实际,从而使各种经济困难都增添了催化剂,加重、加速了这些矛盾的深化,使之解决更为困难。

所有这些困难,除了由政府这个唯一能驾驭社会的、至高无上的行使公共权力的机关会统筹解决外,任何一个社团组织或者部分发达地区都是无法解决的,更不是单个企业所能解决的。政府要有效地解决这些问题,除了要求政府有科学的、民主的决策、执行、监督之外,还要求政府必须是强而有力的,要求政府首脑有着强大的政治、经济权力,要求政府有绝对的权威,要求政府能够绝对地控制社会秩序,以为经济的发展提供和平有序的