

Guan Li ChuangXin

吴知论◎主编

中国地方政府 管理创新

人 民 大 学 出 版 社

0113919

D625
7

Guan Li ChuangXin

吴知论◎主编

中国地方政府 管理创新

SBE 23/01

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府管理创新 / 本书编委会 吴知论主编. - 北京: 人民出版社, 2004
年 10 月

ISBN 7-01-004611-5

I. 中... II. ①吴... ②管... III. 地方政府—行政管理—研究—中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 094895 号

中国地方政府管理创新

主 编: 吴知论

责任编辑: 张秀平 关 宏

装帧设计: 中子画艺术设计

版式设计: 陈 岩

人民出版社 出版发行

地址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

经销: 全国新华书店经销

印刷装订: 永恒印刷有限公司印装

出版日期: 2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印张: 13.25

字数: 320 千字

印数: 00,001-15,000 册

书号: ISBN 7-01-004611-5

定价: 29.90 元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010): 65250042 65289539

序 言

李铁林

《中国地方政府管理创新》一书即将付梓了,这是近年来各地政府管理创新的集萃,也是中央编办对这项工作跟踪调研的成果。本书的出版,必将把政府管理创新不断引向深入,并为各级党政领导同志和广大研究工作者提供有价值的参考。

创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力。创新能力日益成为各国竞争的重要方面,一个没有创新能力的民族难以屹立于世界先进民族之林。我国各级政府的管理创新,事关党和国家事业发展的全局,事关人民群众的切身利益,对于全面贯彻落实“三个代表”重要思想,对于实现党的十六大提出的我国新世纪实施社会主义现代化建设第三步战略部署特别是头20年全面建设小康社会的目标,对于深化改革、扩大开放,都具有极其重要的意义。

推进政府管理创新,要树立和落实科学发展观。坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展观,是新的中央领导集体以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,从新世纪新阶段党和国家面临的新形势新任务出发而提出的重大战略思想,是推进政府管理创新的根本指针。我们要更加自觉地牢固树立以人为本、立党为公、执政为民的执政理念,按照“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的要求,

树立正确的政绩观,把科学发展观的总体思想与政府管理的具体实践有机结合起来,为经济社会协调发展提供服务,促进人的全面发展。

加快政府职能转变,是政府管理创新的关键。政府职能的转变,涉及政府管理权限的调整,政府组织结构的重组,政府管理方式的改变,核心是解决政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,政府应该“管什么、怎么管”的问题,日益成为必须认真加以解决的重要课题。当前,转变政府职能,就是要全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,把我国政府建设成一个有所为、有所不为,为所当为、为所必为的高效政府。需要政府管的要坚决管住管好,不需要政府管的一定要放手放开。在进一步改进经济调节和市场监管的方式方法的同时,更加注重社会管理和公共服务,把更多力量放在发展社会事业和解决人民生活问题上。

群众、企业、社会关心的热点问题,历来是政府管理创新的切入点。群众路线是党的生命线,群众利益无小事。把党的群众路线贯彻到政府管理创新中,需要我们紧紧抓住关系群众切身利益的突出的体制和机制问题这个关键,围绕企业、市场和社会需求推进政府改革和运作,不断增强政府回应人民群众需求的能力。同时,还要不断推进决策科学化民主化,建立和完善了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制,建立社情民意反映沟通制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,保证公民了解和参与决策的权利。完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制。

创新要正确处理体制调整和机制创新的关系。体制调整需要机制创新来巩固和完善,体制调整为机制创新开辟了道路。推进政府管理创新,需要积极探索社会主义市场经济条件下政府体制调整和

运行机制创新的路子,加快建立健全处理新形势下人民内部矛盾和各种社会矛盾的有效机制、社会治安综合治理机制和城乡社区管理机制,建设集中领导、统一指挥、结构完整、功能全面,反应灵敏、运转高效的应急机制,用以巩固体制调整成果,为保持社会政治稳定的大局服务。

作风问题关系党和政府的形象,关系人心的向背,创新离不开工作作风的转变和工作方式的改进。政府管理创新要始终以“人民高兴不高兴、赞成不赞成、满意不满意”作为根本标准。为此,要通过改善公共服务,方便群众办事,进一步密切党和政府与人民群众的关系,增强人民群众对党和政府的信任;通过优化政府系统内部业务流程和对外服务流程,提高行政效率和工作效率,降低行政成本,提高工作的透明度,推进廉政、勤政建设。

实践没有止境,创新也没有止境。我国幅员辽阔,人口众多,各地情况千差万别,各具特点。创新要从实际出发,注重实效,尊重创造。允许各地结合实际,大胆探索,大胆实践,因时制宜、因地制宜地开展工作,使政府管理工作体现时代性,把握规律性,富于创造性。即使探索过程中出现一些不足,也是允许的,要注意及时总结和完善。

(作者为中央机构编制委员会办公室主任)

目 录

序言	(1)
第一部分: 高层言论	(1)
深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新 (温家宝总理在 2003 年 9 月 15 日国家行政学院省部级干部 政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话摘要)	(1)
加强政府自身建设(十届人大二次会议《政府工作报告》摘要)	(10)
以人为本执政为民 建设人民满意的政府(温家宝总理会见 参加全国政府系统秘书长办公厅主任会议代表时的讲话)	(13)
实践“三个代表”重要思想 深化行政管理体制改革 (国务委员华建敏在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务 专题研究班上的讲话摘要)	(14)
中国政府高度重视政府管理创新 (国务委员华建敏出席首届中欧政府管理高层论坛的讲话摘要)	(26)
第二部分: 管理体制	(27)
新政新理念: 强化政府服务的手	(27)
深圳市启动行政管理体制改革	(36)
重庆探索“低成本”行政管理模式	(43)
武汉市推进运行机制和管理方式创新	(48)

焦作市构建“三级服务型政府”	(54)
成都市建设规范化服务型政府	(59)
连云港市行政审批制度改革调查	(63)
昆明市设立行政审批综合受理窗口实行首席代表制	(69)
佳木斯市开展“四减四反四清四治”促政府提效	(71)
鞍山市做好“加减”“进出”“收放”三篇文章	(73)
天津市南开区实行“超时默许”服务	(75)
海口市推行“三制”的创新实践	(78)
青岛市高新区从“一厅式”到“一网式”新型政务 办理方式	(89)
南京市下关区首创“政务超市”	(94)
上海徐汇区：再造流程精细行政	(98)
北京推行全程办事代理制	(102)
安徽长丰县推行基层干部为民服务无偿全程代理制	(105)
 第三部分：政务公开	 (108)
上海政府信息公开 30 天见闻	(108)
昆明：7 种形式可获政务信息	(112)
成都市：专家为政府决策“把脉”	(114)
长春市制定人民群众建议公开征集实施办法	(115)
沈阳：重大决策不能“拍脑门”	(117)
北京：政府规划花钱买“主意”	(121)
深圳市四次立法听证会	(124)
贵阳市立法听证的实践及思考	(127)
青岛立法起草引入“第三方”	(133)

中国新闻发言人制度浮出水面	(136)
第四部分:问责制度	(145)
官员问责制体现“民本”精神	(145)
重庆市出台“官员问责制”法定政府规章	(150)
成都整肃“不在状态”官员	(153)
沈阳建立行政过错追究制	(159)
上海杨浦区推出三项“行政问责制”	(161)
湖南首试“法官引咎辞职”制	(163)
浙江湖州市工商局开展“首问首办制”	(166)
第五部分:作风建设	(168)
浙江以效能建设为抓手提升执政能力	(168)
哈尔滨“行政效能建设”为政府部门“提速”	(173)
江门市建设“五型机关”用“硬制度”营造“软环境”	(177)
温州开展“效能革命”改进政府服务	(179)
福州市着力构建群众满意的“阳光工程”	(181)
我国政府绩效评估体系面世	(186)
厦门市思明区开展“公共部门绩效评估”	(190)
青岛模式和福建的探索	(198)
邯郸探索机关工作标准化管理	(201)
哈铁检察院推行“1614325”绩效评估体系	(203)
茂名市改革机关作风测评机制	(206)
杭州实行公务员末位告诫制	(209)
珠海佛山推行会计集中核算制度改革	(211)

南宁市探索行政事业性国有资产管理体制改革	(216)
咸阳市杨陵区推行财务“双审双签”制度	(219)
上海徐汇区以契约管理国资	(222)
.	
第六部分:电子政务	(224)
广州实行企业注册登记网上并联审批	(224)
泉州市发展电子政务推进政府管理创新	(231)
天津市电子政务资源共享业务协同	(241)
南京:政府网上办事	(243)
上海市实施社会保障卡工程	(247)
广州越秀区利用信息化提高政府整体效能	(251)
第七部分:综合执法	(260)
广州探索城市管理综合执法体制改革	(260)
重庆“大交通”综合执法模式	(266)
长沙推行“同城一家检查制”	(270)
永川探索交通综合执法新路	(272)
青岛市组建城市管理监察队伍	(277)
乐山市建立独立行使处罚权的城管综合执法体制	(283)
深圳市为政府管理权争端立法	(287)
崇州市对执法人员实施 12 分考核制	(289)
第八部分:公务员管理	(291)
吉林首批政府雇员上岗	(291)
深圳市“试水”政府雇员制	(294)

广州首个政府机关雇员试行办法出台	(303)
上海万名公务员实行淘汰制竞争上岗	(307)
武汉市行政机关实行技术职务首席制	(309)
四川荣经县探索公务员“下岗”	(311)
成都市新都区变“官评官”为“民评官”	(314)
山东:公务员 8 种“不良行政行为”将受处罚	(316)
 第九部分:理论研究	 (319)
中国地方政府的改革与创新	(319)
中国政府制度的创新	(322)
构建政府创新机制的思考	(328)
对地方政府行政管理创新的几点思考	(337)
中国政府的创新与发展	(344)
我国经济社会转型时期的公共服务制度改革与创新 ..	(353)
行政管理创新:怎么看? 怎么办?	(361)
 第十部分:他山之石	 (367)
港台地区网上申报与审批的经验及启示	(367)
日本韩国行政改革对中国创新政府管理的启示	(376)
越南行政改革理念:在革新中变革自身	(386)
美英日是如何考核政府的	(390)
美国 FDA 的食品安全管理经验	(397)
英国地方政府公共服务改革:最佳价值模式的评析	(399)
后 记	(410)

第一部分：高层言论

深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新

（温家宝总理 2003 年 9 月 15 日在国家行政学院省部级干部
政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话摘要）

一、加快推进政府管理创新势在必行

改革开放以来，党中央、国务院一直十分重视行政管理体制改革。邓小平同志在上个世纪 80 年代初，就多次讲过行政管理体制的改革与创新问题。他特别强调了三个方面：第一，“党和行政机构以及整个国家体制要增强活力，就是说要不要僵化，要用新脑筋来对待新事物”。要做到这一点，就要解放思想、实事求是、与时俱进，坚持党的思想路线。作为一个领导者，需要不断学习和熟悉所管辖的具体工作，但首要的是思想不能僵化，必须用新脑筋对待新事物。这是一个领导者十分重要的品质。第二，“要真正提高效

率”。如果说经济工作的结果主要体现在经济效益和劳动生产率上,那么政府管理最终要体现在工作效率上。我们现在很多工作效率不高,这里有工作作风问题,但首先是行政管理体制的问题。第三,“要充分调动人民和各行各业基层的积极性”。这就是说,政府管理和领导者最重要的任务,在于调动各方面的积极性。有些领导同志自己工作很努力,但很大的弱点就是不善于调动各方面的积极性。这里有领导者组织协调和驾驭全局的能力问题,也有体制问题。邓小平同志这些论述,概括了政府行政管理体制改革和创新的目标和要求。

在 20 多年理论探索 and 实践中,我国行政管理体制改革不断取得新进展,积累了许多宝贵经验。本届政府组成以来,在继续推进行政管理体制改革和政府管理创新方面,也采取了一些新的举措。但总的看来,行政管理体制中还存在不少矛盾和问题。推进政府管理创新仍然是一项重大而紧迫的任务。

深化行政管理体制改革,加快推进政府管理创新,是全面贯彻“三个代表”重要思想的根本要求。我们的政府是人民政府,政府工作的根本宗旨是为人民服务,对人民负责。必须通过深化行政管理体制改革,提高行政管理能力和水平,充分体现人民政府以民为本的本质特征。加快推进政府管理创新,也是深化改革、扩大开放新形势的迫切需要。为了适应经济全球化和加入世界贸易组织后的国际环境,我们必须加快推进改革,完善社会主义市场经济体制,进一步扩大对外开放,这对深化行政管理体制改革提出了新的要求。加快推进政府管理创新,还可以为全面建设小康社会提供组织和制度保障。我们一定要充分认识深化行政管理体制改革的重大意义,增强责任感和紧迫感。

党的十六大报告对深化行政管理体制改革,有一段精辟的论述:“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行

政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”这为我们推进政府管理创新指明了方向。我们必须认真学习，深刻领会，全面贯彻落实。

二、推进政府管理创新，关键是进一步转变政府职能

政府职能问题是政府管理的核心问题。政府管理创新，关键在于政府职能转变取得实质性进展。多年来，随着经济体制改革不断深入，政府转变职能工作逐步推进。但现在各级政府还是管了很多不该管、管不了、又管不好的事情，而有些该管的事情没有管或者没有管好。因此，继续推进政府职能转变，仍然是当前和今后一个时期政府管理创新的中心任务。特别是要着力抓好以下四个环节：

一是坚决实行政企分开。这是政府职能转变的根本要求和前提。要进一步理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会、政府与中介机构的关系，继续把政府不该管的事都交给企业、市场、社会组织 and 中介机构，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和整个社会经济活力与效率。要完善国有资产管理体制和深化国有企业改革，推进政府管理职能和国有资产出资人职能分开，实行所有权和经营权分离，不直接干预企业的生产经营活动，确保企业作为市场主体和法人实体应享有的各项权利。要把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。集中力量搞好统筹规划，制定政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督。现在，一些地方政府包办企业投资决策，直接干预生产经营活动，造成盲目投资和严重重复建设。这不仅违背社会主义市场经济体制改革的方向，而且会造成巨大损失。不考虑市场需求，政府盲目决策，使很多企业建成之时就是严重亏损之日，这样的教训太深刻了，必须切实加以汲取。

二是加快行政审批制度改革。这是转变政府管理职能的重要

举措。行政审批过多过细,是计划经济的典型特征,也是政企不分、政事不分、政社不分的症结所在。还是造成以权谋私、权钱交易、滋生腐败的重要原因。要实现政府职能转变,必须从根本上改革行政审批制度。近几年,国务院已取消和调整了 1300 项行政审批,但现在仍有 2600 多项。现行的行政审批制度不改革,就永远杜绝不了“寻租”现象。就永远杜绝不了“跑部”前进,就永远杜绝不了滋生腐败的土壤。各级政府、各有关部门要下大决心减少行政审批。特别要加快投资体制改革,按照谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险的原则,真正确立企业的投资主体地位。今后,国家只审批关系经济安全、涉及整体布局、影响资源环境和政府投资的项目,以及限制类项目。对于必须审批的项目,也要规范程序,减少环节,提高效率,加强监管。

今年 8 月 27 日,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》),明年 7 月 1 日起施行。行政许可就是我们通常所说的行政审批。这个法总结了我国行政审批制度改革经验和成果,按照合理与合法、效能与便民、监督与责任的原则,对行政许可的设定和实施都进行了规范,是行政审批走向制度化、规范化、法制化的重要标志。《行政许可法》的一个重要宗旨,就是方便当事人,方便群众,保证公民、法人和其他组织的合法权益。为此,这个法对行政审批权力、简化行政审批程序、提高办事效率和提供优质服务等方面作出了明确规定。各级政府、各部门一定要认真学习贯彻《行政许可法》,严格依法设定行政审批事项,法律不允许和于法无据的行政审批要坚决取消。从现在到明年正式施行只有 10 个月时间,各级政府和各部门都要抓紧时间,全面清理、减少行政审批事项,为全面贯彻施行这部法律作好各项准备。

三是全面履行政府职能,强化社会管理和公共服务。经济调

节、市场监管、社会管理和公共服务，是社会主义市场经济条件下政府的四项主要职能。以往我们一直比较重视经济发展，在经济调节和市场监管方面积累了一定经验，但主要是运用行政手段，习惯于直接管理。必须进一步转变经济调节方式，主要运用经济手段和法律手段管理经济。非典疫情的发生和蔓延，给我们的一个重要启示，就是要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加重视政府的社会管理和公共服务职能。

社会管理职能，主要包括政府承担的管理和规范社会组织、协调社会矛盾、保证社会公正、维护社会秩序和稳定、保障人民群众生命财产安全等方面的职能。要进一步完善社会管理体制，建立健全处理新形势下人民内部矛盾和各种社会矛盾的有效机制、社会治安综合治理机制、城乡社区管理机制等，加强社会事务管理。最近，国务院先后公布施行了《突发公共卫生事件应急条例》、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》、《法律援助条例》等，社会震动很大，各方面反映和实际效果都比较好。当然，我们要十分注意研究和解决贯彻这些法规所带来的新问题。为了迅速有效地应对各种自然灾害和突发事件，保证人民群众的安全和社会的正常秩序，各级政府要加快建立健全各种应急机制，提高应对突发事件的能力。这是加强社会管理职能的一项紧迫任务。

公共服务职能，主要包括政府承担的发展各项社会事业，实施公共政策，扩大社会就业，提供社会保障，建设公共基础设施，健全政务、办事和信息等公共服务系统等方面的职能。当前和今后一个时期，要大力推进教育、卫生、科技、文化等各项社会事业，尤其是农村社会事业的发展，特别要做好就业再就业和公共卫生体系建设工作。不久前，国务院作出了两项重要决策：一是作出了《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，近日将召开全国农村教育工作会议进行部署；二是通过了《突发公共卫生事件医疗救

治体系建设规划》，决定用三年左右的时间，基本建成一个适合国情、覆盖城乡、功能齐全、反应灵敏、运转协调、持续发展的医疗救治体系。这是重视社会管理和公共服务职能的实际步骤。

四是树立以人为本的政府管理思想，实现全面、协调和可持续发展。要统筹兼顾，促进经济与社会、城市与农村、东部地区与中西部地区、人与自然的协调发展，全面提高人民的物质生活、文化生活和健康水平。

三、推进政府运行机制创新，做到决策、执行和监督相协调

决策、执行、监督，是政府运行的三个重要环节。决策科学民主，执行坚决有力，监督透明公正，才能全面提高政府的管理水平。本届政府成立后，及时修订了《国务院工作规则》，增加了“科学民主决策程序，依法行政要求，行政监督”三章内容，作为政府工作的重要准则，要进一步抓好落实工作。

第一，完善科学化、民主化决策机制。这是提高行政决策水平和质量的重要保证。我们正处在经济全球化、信息化迅速发展的时代，经济社会发展任务很重，新情况新问题层出不穷。只有集中各方面的智慧，充分发扬民主，才能保证决策的正确性。近几年，国务院组织各方面专家进行研究论证，完成了农业科技发展规划、中国可持续发展水资源战略、公共卫生建设规划。目前，正在进行国家中长期科学和技术发展规划和油气资源战略研究。最近公布的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》，其中许多重要观点和政策措施是科学家们研究的成果。实行科学民主决策，要完善重大问题集体决策制度，健全专家咨询制度，实行社会公示和社会听证制度，建立决策责任制度。

第二，大力推进依法行政。依法行政是依法治国的具体体现。