

B 行政改革蓝皮书®

LUE BOOK ON PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORM

· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

中国行政体制改革报告

(2011) *No. 1*

CHINA ADMINISTRATIVE REFORM REPORT

(2011) NO.1

主 编 / 魏礼群

副主编 / 汪玉凯



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2011
版



行政改革蓝皮书

BLUE BOOK

ON PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORM

中国行政体制改革报告 (2011) No.1

主 编 / 魏礼群

副主编 / 汪玉凯

CHINA ADMINISTRATIVE REFORM REPORT
(2011)No.1



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革报告: 2011, 1/魏礼群主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 12
(行政改革蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2906 - 9

I. ①中… II. ①魏… III. ①行政管理 - 政治体制改革 - 研究报告 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 236878 号

行政改革蓝皮书

中国行政体制改革报告 (2011) No. 1

主 编 / 魏礼群
副 主 编 / 汪玉凯

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127 责任编辑 / 郭 峰 周映希
电子信箱 / pishubu@ssap.cn 责任校对 / 徐兵臣
项目统筹 / 邓泳红 郭 峰 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 21.5
版 次 / 2011 年 12 月第 1 版 字 数 / 368 千字
印 次 / 2011 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2906 - 9
定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换
▲ 版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）由社会科学文献出版社最早使用并对外推广，现已成为中国图书市场上流行的品牌，是社会科学文献出版社的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权。

未经社会科学文献出版社的授权和许可，任何复制、模仿或以其他方式侵害“皮书系列”和 ()、“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专用权的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121，电子邮箱：fawubu@ssap.cn。

社会科学文献出版社

行政改革蓝皮书编委会

主 任 魏礼群

副主任 何家成 周文彰 唐铁汉

委 员 (按姓氏笔画排序)

马庆钰 王君琦 王满传 朱光磊 刘 峰

李军鹏 杨伟东 何家成 汪玉凯 迟福林

张占斌 周文彰 周志忍 孟庆国 姜秀谦

唐铁汉 董克用 魏礼群

主要编撰者简介

魏礼群 国家行政学院常务副院长，中国行政体制改革研究会会长，中国人民大学、北京师范大学教授、博士生导师；全国哲学社会科学规划领导小组成员兼应用经济组组长、马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、中国国际经济交流中心执行副理事长。参加或主持过党中央、国务院大量重要文件和党中央、国务院领导重要讲话等文稿的起草工作，负责或参与大量推进中国改革开放和现代化建设重大课题的研究，取得一大批有重要价值的科研、咨询成果。主要著作有：《中国经济发展与改革》、《建设有中国特色社会主义经济》、《科学发展观和现代化建设》、《魏礼群自选集》、《魏礼群经济文选》、《社会建设与社会管理》等专著，主持编写著作《回顾与前瞻：中国行政管理体制改革30年》、《改革开放三十年见证与回顾》、《中国农民工调研报告》、《新中国：行政管理体制60年》等30多部。在《红旗》、《求是》、《人民日报》等报刊上发表许多理论政策性文章。

汪玉凯 现为国家行政学院电子政务专家委员会副主任、中国行政体制改革研究会副会长，北京大学政府管理学院、大连理工大学管理学院、东北大学工商学院博士生导师，享受国务院特殊津贴。近年来致力于公共管理、中国政府改革以及电子政务方面的研究。主持过多项国内外研究课题或咨询课题。主持制定国内多家城市电子政务总体规划项目，主持完成国家“十五”重大科技攻关项目中国电子政务法律法规环境研究；中国电子政务发展战略研究等多项国家及地方课题研究。著有《界定政府边界》、《公共治理与公共权力研究》、《公共治理与非营利组织管理》等20多部著作。在《新华文摘》、《光明日报》、《中国行政管理》等报刊发表论文300多篇。目前担任《光明日报》“国是漫议”专栏主持人和撰稿人。

摘 要

《行政改革蓝皮书》是中国行政体制改革研究会推出的一项重要研究成果，与“中国行政改革论坛”一起，成为中国行政体制改革研究会打造的两个重要品牌。

《中国行政体制改革报告（2011）No. 1》，是中国行政体制改革研究会推出的第一本蓝皮书。该报告在对我国 30 多年来行政体制改革总体概括的基础上，以介绍、总结 2010 年中国行政体制改革的实践、创新和发展为主线，从不同侧面对 2010 年我国行政体制改革的探索、成就、问题进行了比较深入的分析，并对“十二五”期间中国行政体制改革的发展前景进行了展望。

报告认为，30 多年的中国行政体制改革可分为三个阶段，贯穿四大主题和五条主线。

报告全面展示了 2010 年中国行政体制改革的十大亮点：政府决策科学化、民主化取得新进展；地方大部制改革有了新突破；基本公共服务均等化与服务型政府建设稳步推进；在深化“省直管县”改革中试水“镇级市”；阳光政府建设的新实践；法治政府建设的新进展；构建权力监督与反腐败的新机制；基层“公推直选”干部在探索中前进；降低行政成本，建设节约型政府有了新举措；政府绩效管理有了新进步。

报告深入分析了中国行政体制改革的特点和面临的问题。在此基础上，报告对“十二五”期间中国行政体制改革的走向进行了分析和预测，认为未来中国行政体制改革将在六个方面进一步深入。

全书分为总报告、以中央部委为重点的专题篇、以地方政府为重点的地方综合篇以及省、市、县不同层级政府的地方专项篇，共四大部分。本书资料翔实，分析有据，从一个角度展示了 2010 年中国行政体制改革的总体状况，具有一定的权威性和前瞻性。

Abstract

The Blue Book on Public Administrative Reform in China is one of the most important research achievements of China Society of Administrative Reform (CSOAR). The Blue Book and Forum on Public Administrative Reform in China have become two professional brands that represent CSOAR.

China Administrative Reform Report 2011 (No.1) is the first blue book published by CSOAR. Mapping out public administrative reform in China over the last three decades, it introduces and summarizes the practices, innovations and development of public administrative reform in China in 2010, observing and analysing from several perspectives new initiatives, achievements, and problems of public administrative reform. It also provides the prospect of public administrative reform in China during the period of 12th Five-year Plan.

The Blue Book consists of four parts, which are: 1) General report on public administrative reform in China; 2) Sectoral reports on public administrative reform in selected ministries/commissions at the central level of government; 3) Reports on comprehensive administrative reform at local levels; and 4) Reports on specific administrative reform initiatives at local levels. With detailed data and sound-grounded analysis, this Blue Book provides an overview of public administrative reform in China in 2010, coming up with credible and foresighted findings and conclusions.

The General Report concludes that the whole course of public administrative reform over the last three decades in China can be put into three phases, focusing on four major themes and five major aspects. It describes and analyses in detail new development in ten dimensions of public administrative reform in China in 2010, which are regarded as “ten highlights” as follows: 1) New progress toward more scientific and democratic public decision-making; 2) New breakthroughs in government restructuring for establishing super-sector system at local levels; 3) Steady steps forward for equalization of essential public service provision and service-oriented government building; 4) Pilot experiments with “municipality-level townships” in the context of deepening the reform for building the system of “county administered directly by province”; 5) Updated practices in building transparent government; 6) New progress in building rule-of-law government; 7) Establishing new mechanisms for supervising

public power and combating corruption; 8) New steps forward in pilot practice of appointing officials by “public nomination and direct election” at grassroots level; 9) New initiatives for reducing administrative costs and building cost-saving government; and 10) New progress in government performance management.

The general report makes a deep analysis of characteristics of and problems with public administrative reform in China. It also looks into the future trends of public administrative reform in China during the period of 12th Five-year Plan, asserting the reform would further go on in six key dimensions.



目 录

Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 中国行政体制改革背景、成就及趋势·····	001
一 中国行政体制改革背景分析·····	001
二 中国行政体制改革进展·····	010
三 中国行政体制改革主要特点及面临的任务·····	033
四 推进中国行政体制改革的方向与重点·····	043

Ⅱ II 专题篇

Ⅱ.2 中国政府立法新进展·····	054
Ⅱ.3 推进政府职能转变·····	061
Ⅱ.4 深化医药卫生体制改革·····	066
Ⅱ.5 加快干部人事制度改革·····	077
Ⅱ.6 中国应急管理现状分析·····	091
Ⅱ.7 中国电子政务建设：现状、问题与趋势·····	109

Ⅱ III 地方综合篇

Ⅱ.8 北京市围绕首都功能区建设深化行政体制改革·····	120
Ⅱ.9 江苏行政体制改革进展与趋势·····	133



B.10	山东深化行政体制改革	149
B.11	浙江创新行政管理	163
B.12	广东创新政府管理	174
B.13	上海浦东新区深化行政体制改革	188
B.14	天津滨海新区的新探索	201
B.15	浙江富阳县域公共治理架构的新探索	212
B.16	广东顺德探索县级大部制的新模式	223

BIV 地方专项篇

B.17	重庆城乡统筹改革	230
B.18	海南省直管县的新实践	243
B.19	成都服务型政府建设报告	254
B.20	山东寿光公共服务建设	263
B.21	河北邯郸探索公共权力透明运行的新模式	274
B.22	江苏睢宁建设透明政府	280
B.23	贵州铜仁行政决策社会风险评估：一个新机制的确立	290
B.24	重庆忠县信息网络技术助推基层社会管理创新	300
B.25	西安未央区竞争性选拔干部的新实践	314
B.26	附录 2010 年中国行政体制改革大事记	320





CONTENTS

B I General Report

B.1	The Background, Accomplishments, and Future Trend of Public Administrative Reform in China	/ 001
1.	<i>Background of Public Administrative Reform in China</i>	/ 001
2.	<i>Progress of Public Administrative Reform in China</i>	/ 010
3.	<i>Main Characteristics and Impending Tasks of Public Administrative Reform in China</i>	/ 033
4.	<i>Direction and Major Focus for Deepening Public Administrative Reform in China in the Future</i>	/ 043

B II Sectoral Reports

B.2	New Development of Government Legislation in China	/ 054
B.3	Promoting Transformation of Government Functions	/ 061
B.4	Deepening Reform in Health Sector	/ 066
B.5	Accelerating Reform in Public Personnel System	/ 077
B.6	Analysis on Current State and Reform of Emergency Management	/ 091
B.7	Development of E-Government: Current State, Problems, and Trends	/ 109



B III Comprehensive Administrative Reform at Local Levels

- B.8** Deepening Administrative Reform for Construction of Functional Region of the Capital City: Practices of Beijing Municipality / 120
- B.9** Progress and Trends of Administrative Reform in Jiangsu Province / 133
- B.10** Deepening Reform of Administrative System: Practices of Shandong Province / 149
- B.11** Innovation in Public Administration: Practices of Zhejiang Province / 163
- B.12** Innovation in Government Management: Practices of Guangdong Province / 174
- B.13** Deepening Reform of Administrative System: Practices of Pudong New Area, Shanghai / 188
- B.14** New Initiatives of Administrative Reform in Binhai New Area, Tianjin / 201
- B.15** Re-structuring Public Governance at County Level: New Initiatives of Fuyang, Zhejiang Province / 212
- B.16** Exploring New Mode of Super-Sector System at County Level in Shunde, Guangdong Province / 223

B IV Specific Administrative Reform at Local Levels

- B.17** Reform for Unified Planning of Urban-Rural Development: Practice of Chongqing Municipality / 230



B.18	Recent Development in Adopting the System of County Directly Administrated by Province: Practice of Hainan Province	/ 243
B.19	Building Public Service-Oriented Government: Practice of Chengdu Municipality	/ 254
B.20	Reform for Improving Public Service: Practice of Shouguang, Shandong Province	/ 263
B.21	Exploring New Modes for Transparent Operation of Public Authorities: Practice of Handan, Hebei Province	/ 274
B.22	Building Transparent Government: Practice of Suining County, Jiangsu Province	/ 280
B.23	Establishing a New Mechanism for Social Risk Assessment in Public Decision-making: Practice of Tongren, Guizhou Province	/ 290
B.24	Innovation of Grassroots Social Governance Applying Information and Network Technology: Practice of Zhong County, Chongqing Municipality	/ 300
B.25	Selecting and Appointing Government Officials through Open Competition: Recent Practice of Weiyang District, Xi'an Municipality	/ 314
B.26	Appendix: Chronicle of Public Administrative Reform in China in 2010	/ 320



总 报 告

General Report

B.1

中国行政体制改革背景、 成就及趋势*

一 中国行政体制改革背景分析

在中国的改革事业中，有关行政体制改革的问题，一直是社会关注的话题。之所以如此，一方面在于行政体制改革是政治体制改革的重要组成部分，另一方面，也在于政府的公共治理几乎与每一个社会成员有关，人民关注政府自身的改革与建设，实际上是在关注自身的利益和发展。

* 撰写人：汪玉凯，国家行政学院教授、博士生导师，主要研究领域为政府管理、中国行政改革、电子政务以及非营利组织管理，撰写第一部分和第四部分。马庆钰，国家行政学院公共管理教研部副主任、教授、博士、博士生导师，主要研究领域为公共管理、中国行政体制改革、非营利组织管理等，撰写第四部分。李军鹏，国家行政学院公共管理部教授、博士，主要研究领域为公共行政、中国行政体制改革、公共服务等，撰写第二部分。杨伟东，国家行政学院法学部教授、博士、博士生导师，主要研究领域为行政法学、政务信息公开等，撰写第二部分。王君琦，国家行政学院决策咨询部研究人员，长期关注并致力于中国行政体制改革和政府管理创新研究，撰写第三部分。



由于中国实行改革开放以来一直推进行政体制改革，时间长达 30 多年，因此，总结分析 2010 年的行政体制改革，有必要对改革开放以来中国行政改革的总体情况做一简要回顾，并以此作为我们分析的背景。

（一）中国行政体制改革的历程

中国共产党十一届三中全会以来，我国曾进行多次行政体制改革，但较大规模的改革主要有六次，依次是 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年、2008 年改革。尽管这些改革前后时间跨度有 30 多年之久，每次改革也各有侧重，然而仔细梳理改革历程便可发现，这些改革大体经历了三个阶段，进一步可以归纳为四大主题和五条主线。

1. 三个阶段^①

纵观中国行政体制改革的发展，大体可以划分为三个发展阶段：从 1978 年党的十一届三中全会到 1992 年党的十四大之前，是行政体制改革的第一阶段；从 1992 年党的十四大召开到 2002 年党的十六大之前为第二阶段；从 2002 年党的十六大召开到现在为第三阶段。

上述阶段划分，应该说从整体上反映了这一时期中国行政体制改革发展的大体脉络，描绘出了行政体制改革发展的主要特征：在第一阶段，主要是行政体制改革的积极探索阶段，简政放权、废除人民公社体制，加强乡镇基层政权建设，放宽地方经济社会管理权限等成为这个阶段的突出特征；在第二阶段，也可以称为行政体制改革取得重大进展的阶段，在这个阶段主要是按照党的十四大确立的建立社会主义市场经济体制的目标和发展社会主义市场经济的要求，全面推进改革，特别是国有企业改革，培育市场体系，推进计划、投资、财政、金融、商贸等部门的管理体制改革等；在第三阶段，可以看做是行政体制改革全方位深化的阶段，主要任务是推进服务型政府和法治政府建设。在这一阶段，中央提出的科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想，以及推进经济发展方式转变等的重大战略部署，都对行政体制改革的深入产生了重要影响。

^① 魏礼群：《建立和完善中国特色社会主义行政管理体制——行政管理体制改革 30 年回顾与前瞻》，《求是》2008 年第 6 期。



2. 四大主题

中国行政体制改革的 30 多年历程，主要是围绕打破高度集中的计划管理体制、转变政府职能和建立宏观调控体系、优化政府结构、提高行政效能四大主题展开的。

从改革的具体过程看，四大主题大体是依循改革开放的历史进程和时间序列，在不同阶段围绕不同的重点展现出来的。换言之，这四大主题的选择不是主观臆断的，也不是随意选择的，而是由中国改革开放事业在不同发展阶段面临的重大问题以及需要完成的主要任务决定的。

(1) 打破高度集中的计划管理体制。改革开放之初，中国面临的最大问题是如何打破高度集中的计划管理体制模式，为改革开放的顺利推进奠定良好的政府环境。为解决这些难题，中国政府进行了一系列重大政策调整，并将中国行政体制改革的主题定为简政放权、冲破高度集中的计划管理体制。

(2) 转变政府职能和建立宏观调控体系。1984 年后，随着中国改革重点的转移，传统的“全能政府”下的政企不分、政事不分的弊端日益显现，成为制约经济体制改革的巨大障碍，因此转变政府职能，实现政企、政事职责分开，就成为继续推进经济体制改革的关键。基于此，党的十三大首次提出转变政府职能的要求，并成为后来历次中国行政体制改革的又一个主题。1992 年党的十四大确立建立社会主义市场经济体制的宏伟目标，这是中国改革发展经过十多年探索后取得的历史性突破。伴随市场经济在中国的迅猛发展，政府在市场经济条件下扮演什么样的角色，如何处理政府与市场、政府与社会的关系，以及在社会资源配置主体发生重大变化之后，政府怎样有效地发挥宏观调控职能，成为行政管理领域必须解决的重大课题。因此，十四大以后的中国行政体制改革，主要是围绕适应社会主义市场经济发展的要求，建立宏观调控体系以及与此密切相关的政府职能转变、政企职责分开、建立现代企业制度、加强国有企业改革等一系列关键问题而展开的。

(3) 优化政府结构。从 1982 年进行第一次行政体制改革开始，优化政府结构就成为改革的一个重要目标，几乎贯穿整个改革的全过程。而从被称为新中国成立以来最大的 1998 年第四次行政体制改革开始，则是把适应市场经济的政府组织架构的建设，放在更加突出的地位。如 1998 年的行政改革，将中央的 50 多个部门整合为 29 个，把绝大多数直接管理经济事务的部门撤并、整合；2008 年