

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

TRANSFORMATION AND INSPIRATION OF URBAN GOVERNANCE ABROAD

张红樱 张诗雨 / 著

国外城市治理 变革与经验

中国言实出版社

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

TRANSFORMATION AND INSPIRATION
OF URBAN GOVERNANCE ABROAD

国外城市治理 变革与经验

张红樱 张诗雨/著

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外城市治理变革与经验/张红樱, 张诗雨著.

—北京: 中国言实出版社, 2012. 1

(国外政府管理研究丛书)

ISBN 978-7-80250-731-9

I. ①国…

II. ①张… ②张…

III. ①城市管理—研究—国外

IV. ①F299. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 259570 号

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716(发行部) 64924735(邮 购)

64924880(总编室) 64890042(三编部)

网 址: www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 河北省三河市祥达印装厂

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

规 格 700 毫米×1000 毫米 1/16 18.25 印张

字 数 275 千字

定 价 32.80 元 ISBN 978-7-80250-731-9/F·402

中 德 经 济 改 革 综 合 项 目 资 助

Sponsored by the Sino-German Economic & Structural Reform Programme

《国外政府管理研究丛书》编委会

主 编:谢伏瞻

副 主 编:江小涓 宁吉喆 田学斌 黄守宏 韩文秀

执行主编:石国亮

编 委:(按姓氏笔画排序)

马传景 王 名 邓文奎 田少龙 刘文海

李 萌 杨书兵 杨光斌 肖炎舜 何伟华

汪 浩 沈晓晖 陈爱清 张定龙 张康之

拱 桥 钟 诚 施泰格(德) 郭 玮

黄长军 鹿生伟 廖 鸿

编 辑 部:何伟华 黄慎如 魏 敏 曹庆臻 王 宁

总 序

谢伏瞻

编辑出版《国外政府管理研究丛书》，旨在为我国的政府管理和改革提供有益的借鉴。

改革开放以来，我国社会主义市场经济体制不断完善，政府管理改革也不断向前推进，政府职能、管理方式和组织结构等都发生了深刻变化。我国经济领域的改革开放与政府管理改革始终是相伴而生、互相促进的。没有政府管理体制的改革，就没有充满活力的社会主义市场经济。从农村废除“一大二公”的人民公社体制、实行家庭联产承包责任制，到城市向企业下放经营权、推行政企职能分开，再到计划、财税、价格、金融、投资、外贸、流通等领域的管理体制改革，我们可以很清楚地看到，正是由于政府管理改革不断深入，不断打破高度集中的计划经济管理体制和管理方式，才不断推动了经济体制改革和社会主义市场经济发展。

社会主义市场经济深入发展，不断对政府管理改革提出新要求。从20世纪90年代中期以来，我国政府管理改革的重点，也由最初的以简政放权为主转变为全面建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，由此我国行政管理体制也开始了深刻变革。其中最具标志性的几件事情：

一是明确界定政府职能。从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，首先涉及的和需要解决的就是转变政府职能和管理方式。这个问题在改革开放初期就提出来了，随着实践的发展，在本世纪初，最终把政府职能明确概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服

务。这样的概括,厘清了社会主义市场经济条件下政府与市场、社会的关系,表明我们从认识上解决了政府的职能定位问题,也为政府进一步转变职能、全面正确履行职能和转变管理方式指明了方向。

二是不断改革和优化政府机构。改革开放迄今,我国共进行了6次政府机构改革,按照精简、统一、效能的原则,总的趋向是机构不断减少、结构不断优化。特别是国务院机构设置,与改革开放初期相比已经减少一半以上。其中1998年国务院机构改革,对计划经济时期沿袭下来的机构设置进行较大规模调整,撤销了10个主管工业和贸易的部门,有力地推动了政府职能和管理方式转变。2008年的机构改革,建立了以宏观调控部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主体的政府机构框架,健全了政府职责体系。还重点解决了一些部门职责交叉和关系不顺问题,对实行大部门体制进行了探索。

三是提出建设法治政府和服务型政府。政府权力和职责由法律确定和规范,政府必须严格按法定权限、程序行使权力和履行职责,这在我国可以说是一件具有划时代意义的大事。特别是2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出用10年左右时间基本实现建设法治政府的目标。经过这些年的努力,政府依法、科学、民主决策机制不断完善,行政行为进一步规范,广大公务员依法行政的意识和能力不断增强。提出建设服务型政府,强调在社会主义市场经济条件下,政府主要职责就是为各类市场主体创造机会均等、公平竞争的市场和社会环境,为全体人民提供良好的公共服务,保障和促进社会公平正义。这反映了我们对政府职能定位认识的深刻变化,也是我国行政理念的重大变化。

四是推进政务公开。让政府工作在阳光下运行,这是对政府工作最有效的监督方式。从一些国家的经验看,没有政务公开,再完善的法律制度都难以防止腐败。我国20世纪80年代就有一些地方推行“两公开、一监督”,即公开办事制度、公开办事结果、接受群众监督,中央也加以倡导;后来又在基层推行“三公开”,即政务、村务、厂务公开。

2007年国务院制定的《中华人民共和国政府信息公开条例》明确提出,除国家秘密、商业秘密和个人隐私外,所有政府信息都要向社会公开,推动政务公开走上了法制化轨道。从公开的原则、内容和方式看,与世界上大多数国家比较,我国已走在前列,但在具体实施上还需要不断完善和深入推进。

总的看,改革开放以来我国政府管理改革,始终贯穿着转变职能、转变管理方式、提高效能这条主线,根本目标就是建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制。但就目前看,仍然存在不少问题。职能转变不到位,集中了过多的公共资源和社会资源,管了不少不该管的事,对经济和社会的微观运行干预过多,不少应由政府管的事却没有真正管起来或没管到位。公共产品和公共服务,政府包办过多,提供方式单一,不能满足社会公众需求。政府行政层级偏多、机构设置上下一般粗,职能交叉、权责脱节、人浮于事的问题还没有根本解决。事业单位改革滞后,部门举办、条块分割、政事不分、政企不分,效率低下问题比较突出。这些问题的存在,严重影响社会活力,制约着社会主义市场经济体制的发展和完善。可以说,政府管理改革已经成为深化各方面改革和解决当前经济社会发展中许多矛盾问题的关键环节。

党的十七届五中全会对推进政府管理改革又提出了新要求,强调进一步转变职能,减少对微观经济活动的干预,继续优化政府结构、行政层级、职能结构,降低行政成本;改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化;推进非基本公共服务市场化改革,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求。应当说,政府管理改革的任务还相当艰巨。

编辑这套丛书,我们希望让人们更清楚地看到,尽管世界各国国情不同、政治制度不同,但是作为政府管理,特别是市场经济条件下的政府管理,仍然有其一般性的规律。在人类进入21世纪的时候,特别是信息化和经济全球化的发展,各国政府管理面临着许多共同的挑

战。美国著名学者罗伯特·达尔曾经说过,跨文化研究对公共行政科学的发展具有重要意义,如果对公共行政的科学研究缺乏比较,如果人们在履行公务时的行为特性依然不可预测,如果不进行大量的比较研究从而发现超越民族界限和超越特定历史经验的原则和理论概括,那么公共行政学就不可能成为科学。

从实践上看,从20世纪70年代末80年代初开始,国外发生了一场声势浩大、广泛深刻、至今余波未息的政府管理改革浪潮。改革浪潮最先发端于英美两国,很快就席卷了世界上大部分国家。改革的主要特征,简要地概括起来说:一是调整政府与市场、社会的关系,优化政府职能。二是利用市场和社会力量,提高公共管理的质量和效率。三是改革政府公共管理体制和优化政府组织结构。解决的核心问题是,提高政府管理和服务效能。如果我们追究一下这场改革浪潮的原因,追究一下为什么改革几乎一呼百应地成为这么多国家的共同行动,就可以看到各国政府管理在时代发展的新形势下所面临的和所需要解决的共性问题。

从资本主义生产关系占据主导地位到20世纪30年代初期,西方国家政府管理的基本特征是自由放任,其主导思想就是“管得最少的政府就是最好的政府”。但是从20世纪30年代中期开始,以罗斯福“新政”和实行凯恩斯主义宏观经济政策为标志,美国政府的经济社会管理职能开始扩张,主要表现为对市场和社会生活的大规模干预。从20世纪60年代开始,以社会保障制度建设为主要标志,美国政府管理职能的扩张又经历了一个新的高峰。欧洲各国政府职能扩张,主要始于“二战”结束后提出建立“福利国家”。伴随政府职能的扩张以及政府规模的不断扩大,包括政府机构数量、政府雇员数量、政府开支占国民收入的比重都急剧膨胀。此后又有新的公共管理领域和政策不断出现,例如环境保护、科技发展等,要求政府增加管理职能。西方发达国家如此,大多数发展中国家政府职能扩张的过程和情况也大致如此。这种情况持续到20世纪70年代,政府职能扩张的弊端和矛盾日

益突出,财政支出压力、影响社会活力、官僚主义、浪费和效能低下等一系列问题都被现实地、尖锐地提了出来,以至于各国普遍出现了所谓的财政危机、管理危机、信任危机。改革的呼声越来越高,各种研究倡导改革的理论和思潮也不断涌现,影响较大的如公共选择理论、新管理主义等。此外还有一个重要方面,就是信息化和经济全球化的迅猛发展,也迫切要求对政府管理进行改革。

于是,英国于1979年率先开始改革,美国紧随其后,很快就形成了席卷全球的政府管理改革浪潮,其广泛性、全面性和深刻性可谓前所未有的,不仅几乎所有国家都被卷入其中,而且行政体制和管理方式的所有方面几乎都被重新审视。在许多国家,改革都体现为政府管理体制、管理方式和政府组织结构的根本性调整。如果说此前几十年政府管理是不断扩展领域,那么这次改革浪潮的重要特征,就是向“小政府”和承认市场价值回归。世界各国在改革方向上的趋同,似乎超越了意识形态的差别。

由于政府的困境主要是政府职能不断扩张的结果,所以改革的第一要务是解决“该管什么,不该管什么”的问题,即调整和优化政府职能;随后是解决“怎么管”,即管理方式问题;再随后就是政府内部改革,即优化政府结构问题。

例如,在最先发起改革的英国,差不多用了近10年的时间对各个政府部门的每一项职能逐一进行审议。首先评议是否必须由政府承担、能否交给市场和社会;如果必须由政府承担,能否采用委托或购买服务的方式;如果前两项都不可行,必须由政府直接承担和管理的,主管部门要提出改进管理、提高效率的几套对比方案供评议选择。经过这样一个过程,他们把原来只占政府工作5%的决策工作留在了政府,把原来占政府工作95%的执行工作几乎全部通过委托、出租、采购等购买服务的方式交给了社会;监督方面的改革,主要通过承接机构与政府公开签订合同和向社会公开承诺服务标准、质量的方式把日常监督交给了社会公众,同时通过招标采购的方式委托专业机构进行绩效

评估。

在这种情况下,他们对政府机构设置和原来一向被各国称道效仿的文官制度进行了脱胎换骨的改造。所有承担执行职能的机构,包括政策研究咨询、公务员培训、税收征管、社会福利、就业、证照审核发放、工商注册、专利保护、标准计量、地产登记、交通管理、军需供应、会议和后勤、监狱管理、农牧渔业等方面的管理和服务部门,都成建制转为社会化的执行机构。他们要通过与其他机构竞争才能继续承担原来的工作,执行机构的内部运行包括人员聘用和工资等均由其自主管理,政府不再干预。

通过这样的改革,英国传统的行政体制和文官制度发生了根本性变化。原来一项工作由一个部门一揽子管理变成了决策、执行、监督职能分开,特别是执行和监督由原来的政府内部工作变成了社会性工作;原来公务员的等级制和逐级对上负责的体制被权利义务平等的合同制取代,公务员职位的永久性原则被签订短期合同的雇员制取代,政府部门传统的上下级隶属关系转变为契约关系,政府的公共管理由以规则和程序为主的过程管理转变为以结果为主的目标管理,同时解决了原来许多政府工作往往只重过程并不十分关注结果的问题。

以上略显累赘地介绍了30年来国外政府管理改革的一般情况、主要背景和典型国家的做法,主要是想说明,研究国外政府管理改革,特别是通过国外政府管理改革的参照,从一般意义上探讨政府管理的规律和发展趋势,更有助于我们立足国情、根据我国经济社会的现实发展推进我国的政府管理改革,建设中国特色行政管理体制。

这套丛书的作者都是国内专门从事政府管理研究的专家和学者,他们大都有在国外学习和从事研究工作的经历,了解国外情况,也了解国内情况。我们期望通过他们带有对比性的视角和观察,提高丛书的针对性和可读性,不仅为我国政府管理改革提供借鉴,也为广大干部进行相关研究提供更多的参考材料。

目 录

总 序	谢伏瞻 1
导 言	1
第一章 国外城市治理的分析框架	13
第一节 治理理论	14
一、治理和城市治理	14
二、治理与统治、管理、行政的对比分析	18
三、治理和城市治理变革背景	19
第二节 城市治理的系统框架	21
一、城市治理主要内容	21
二、良好城市治理的标准	22
三、城市治理的几种模式	23
第三节 城市治理范式	27
一、美国：小政府，大社会	27
二、德国：小的是美好的	31
三、日本：没有最好，只有更好	35
四、新加坡：小国家，大智慧	36
第二章 国外城市规划管理	40
第一节 城市永远没有“完工的一天”	40
一、城市规划概述	40
二、城市规划理论发展	41
三、城市规划的重要思想宣言	45
第二节 发达国家城市规划的优秀案例	49

一、英国规划的体系与特色	49
二、美国规划的制度和发展	52
三、新加坡规划的编制与执行	59
第三节 城市规划的借鉴	62
一、中国城市规划面临的挑战	62
二、中国城市规划的理念变革	64
第三章 国外城市土地和房屋管理	67
第一节 “寸土寸金”的城市土地	67
一、城市土地的特性	67
二、城市土地的功能设置	68
三、城市土地使用的空间结构	69
第二节 土地产权制度	70
一、英国土地产权制度	71
二、美国土地产权制度	72
三、其他国家土地产权制度	74
第三节 土地征用补偿制度	75
一、北美:充分保障个人利益	75
二、欧洲:严格补偿范围标准	76
三、东北亚、东南亚:细微考虑损失损害	77
第四节 其他土地管理制度	78
一、土地登记:厘清土地资源的家底	78
二、土地规划:科学利用开发的基础	79
三、立法执法:严格使用土地的保障	80
四、利用存量:实现持续发展的法宝	81
五、农地保护:设置土地开发的底线	81
六、绿带政策:保护城市生态的利剑	82
七、抑制投机:确保资源供给的平衡	82
八、集约开发:遏制扩张的有效出路	83

第五节 “居者有其屋”的国际认同	83
一、城市住房的特性	84
二、城市住房的供需	85
三、城市住房的消费	86
第六节 住房保障制度	87
一、美国住房保障制度	87
二、德国住房保障制度	88
三、日本住房保障制度	89
第七节 公共住房制度	90
一、美国公共住房的政策变迁	90
二、新加坡公共住房的制度设计	91
第八节 住房保障经验	94
一、完善住房保障的法律基础,依法构建保障体系	94
二、坚持市场机制与政府调节,构建多层次保障体系	94
三、强化政府在低收入群体住房保障中的底线责任	95
四、住房金融成为实现住房保障政策目标的重要手段	95
第九节 保障性住房范例	96
一、西班牙:为保障房“开绿灯”	96
二、法国:廉租房占可租房“半壁江山”	97
三、俄罗斯:“筒子楼”私有化之路	98
四、阿根廷:贫民窟“旧貌换新颜”	98
五、印度:力推“平价房”	99
六、泰国:一生相伴“仁爱屋”	100
第十节 住房保障制度借鉴	101
一、将住房保障纳入公共财政体系	101
二、制定专门法律明确政府住房保障责任	102
三、实行以租借方式为主的住房保障改革	102
四、改变政府补贴方式,从间接补助走向直接补贴	102
五、完善社会资金投入住房保障的政策体系	103

第四章 国外城市基础设施管理	104
第一节 城市基础设施的“乘数效应”	104
一、城市基础设施的概念	104
二、城市基础设施的分类	105
三、城市基础设施的特征	106
四、城市基础设施的作用	107
第二节 几类“特别”的基础设施	109
一、“共同沟”:市政现代化的重要标志	109
二、“立体交通”:拓展城市未来发展空间	110
三、“城市家具”:城市温馨的细节	112
四、“导向系统”:重要的城市公益配置	113
五、“井盖”:功能强大的城市名片	114
六、“厕所”:城市文明的重要窗口	115
第三节 基础设施建设运营	116
一、城市基础设施的供给改革	116
二、城市基础设施建设的资金来源	117
三、基础设施运营体制	118
第四节 基础设施建设运营范例	119
一、美国:独特三大法宝	119
二、加拿大:融资方式多样	122
三、欧洲:重视工程保险	123
四、日本:先进区域体系	125
第五节 中国基础设施建设探索	127
一、中国基础设施建设存在的问题	127
二、启示与思考	128
三、学习和借鉴	129
第五章 国外城市运行管理	131
第一节 城市的每一天都是新的	131

一、城市运行的架构	131
二、城市规划、建设、运行的关系	132
第二节 城市运行范式	133
一、行业主导模式：法国市政服务五大领域	133
二、社团主导模式：哥伦比亚协会	134
三、信息主导模式：巴尔的摩模式的发展	135
第三节 城市重点运行系统	137
一、交通：“治堵”各有招	137
二、水务：捍卫“城市之源”	141
三、供热：温暖城市家园	147
第四节 中国交通治理探索	151
一、中国交通现状与问题	151
二、交通管理对策和思路	153
第六章 国外城市经济管理	156
第一节 城市经济管理概述	156
一、城市经济管理的内涵以及意义	156
二、城市经济管理职能	157
三、城市经济管理领域	158
第二节 公共财政的收支与管理	163
一、地方财政的收入	163
二、地方财政的支出	165
三、国外地方财政的基本特点	166
四、经验和启示	168
第三节 价格管理	169
一、国外价格管理的特点	169
二、价格管理经验的启示	172
第四节 “从农田到餐桌”的食品安全系统	175
一、由乱而治：变法于食品乱象丛生	175

二、追风溯源:着眼于安全链条细节	176
三、未雨绸缪:防范安全事故于未然	177
四、倾家荡产:却步于巨大违法成本	178
第五节 中国城市产业发展探索	178
一、国外产业结构调整之路	178
二、中国城市产业发展的现状和趋势	181
第七章 国外城市市容管理	184
第一节 城市景观	184
一、城市景观综述	184
二、日本东京:景观规划“十大方针”	187
三、韩国首尔:“城市的魅力始于街道”	189
四、加拿大温哥华:“绿色街道计划”	191
第二节 户外广告:城市时尚标	192
一、美国:自律标准高	192
二、法国:不“喧宾夺主”	192
三、日本:融景观特色	193
四、新加坡:控广告数量	193
五、韩国:严重要判刑	193
第三节 夜景照明:魅力不夜城	194
一、“绿色照明”	194
二、“整体性”理念	194
三、“间接照明”理念	195
四、注重“光环境”的营造	195
五、灯光与旅游结合	195
第四节 城市清洁	197
一、新加坡:市场运作成熟	197
二、法国:通过“外墙净化”合同整顿市容	199
第五节 城市绿化	200