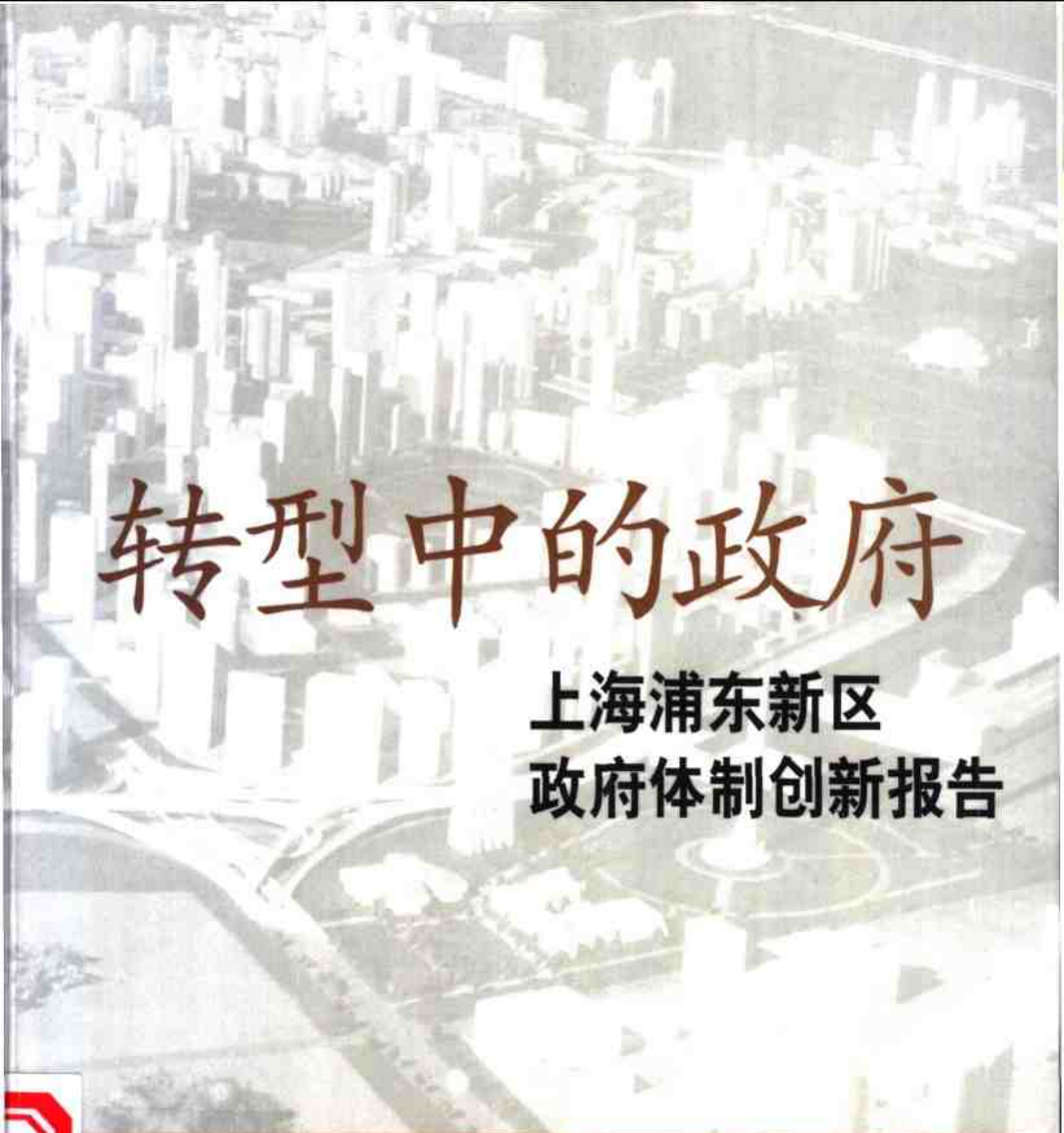




转型中的政府

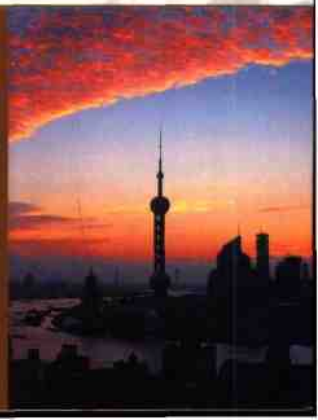
上海浦东新区
政府体制创新报告



国家行政学院研究室
上海浦东新区人民政府 主编



国家行政学院出版社



转型中的政府

——上海浦东新区政府体制创新报告

主 编

国家行政学院研究室

上海浦东新区人民政府

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的政府: 上海浦东新区政府体制创新报告/国家行政学院研究室著. —北京: 国家行政学院出版社

ISBN 7-80140-256-1

I. 转… II. 国… III. 区 (城市) — 国家行政机关 — 管理体制 — 上海市 — 研究报告 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087166 号

- | | |
|------|--------------------------------------|
| 书 名 | 转型中的政府
——上海浦东新区政府体制创新报告 |
| 作 者 | 国家行政学院研究室
上海浦东新区人民政府 |
| 出版发行 | 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) |
| 经 销 | 新华书店 |
| 印 刷 | 北京地矿印刷厂 |
| 版 次 | 2002 年 11 月北京第 1 版 |
| 印 次 | 2002 年 11 月北京第 1 次印刷 |
| 开 本 | 850 毫米×1168 毫米 32 开 |
| 印 张 | 18.375 |
| 字 数 | 435 千字 |
| 书 号 | ISBN 7-80140-256-1/D.118 |
| 定 价 | 35.00 元 |

序

江泽民同志指出：“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。”一个国家政府管理体制的创新，既对该国经济和社会的发展具有先导作用，又对其他领域的创新具有制约作用；既是百年来政府与市场关系的持续话题，又是经济全球化和信息化时代的崭新课题。

我国加入世界贸易组织，是我国改革开放和社会主义现代化建设的重要里程碑。根据世贸组织规则的要求，加速转变政府职能，大力推进政府管理体制创新，全面实现从“全能政府”向“有限政府”转变，从“管制政府”向“服务政府”转变，从“细职能、大政府”向“宽职能、小政府”转变，从“权力政府”向“责任政府”转变，努力建设一个适应社会主义市场经济体制需要，符合民主法治要求，廉洁、勤政、务实、高效的政府，既是我国政府履行加入世贸组织承诺的必然选择，也是加速我国社会主义现代化建设的迫切需要。

当今世界各国，对政府管理体制创新问题都高度重视。在经济全球化和信息化时代的大背景下，自20世纪80年代以来，全球范围内的政府改革浪潮方兴未艾。世界各国和各地区都以政府管理体制创新为契机，通过创造良好的制度和公共政策环境，促进经济发展和社会进步。因此，顺应政府管理体制创新的国际潮流，借鉴西方市场经济发达国家政府改革的理论成果和成功经验，

积极推进我国政府体制和制度创新，是当前各级政府面临的一项十分紧迫的重大课题。

“春江水暖鸭先知”。位于我国改革开放最前沿的上海浦东新区，自1990年党中央、国务院宣布开发开放浦东以来，在上海市委、市政府的领导下，根据“开发浦东，振兴上海，服务全国，面向世界”的方针，经过10多年的拼搏，已发展成为“中国改革开放的标志”和“上海现代化建设的象征”。在政府管理体制体制改革方面，浦东新区也始终走在全国前列，进行了开创性的探索，取得了示范性的成果，不仅为浦东新区今后的发展营造了一个良好的体制环境，而且为我国地方政府管理体制创新积累了宝贵经验。面对加入世贸组织的机遇和挑战，浦东新区党委、政府敏锐和深刻地认识到，进一步推进政府管理体制创新对浦东未来发展具有重大意义，并以“敢为天下先”的探索精神，委托国家行政学院研究室组成课题组，对上海浦东新区创新政府体制和管理模式进行系统的理论总结和实践探索。这对担负着“培训、科研、咨询”三位一体功能的国家行政学院来说，既是一次很好的学习机会，也是一次很好地把理论运用于实践的探索机会，有利于充分发挥我院为党和政府决策服务的咨询功能与优势。

在浦东新区党委、政府的大力支持下，课题组进行了大量调查和深入研究，收集了与课题相关的各方面资料，经过反复讨论，数易其稿，最终形成了这份理论探讨与方案设计相结合的研究报告，得到了有关领导、专家和浦东新区党委、政府的充分肯定。

这次浦东课题研究，主要呈现出以下几个特点：一是课题组人员组成广泛。为了更好地完成这一课题，课题组吸纳了多方人才，组成了跨单位、跨学科的精兵强将，既有国家行政学院、上海行政学院和浦东新区行政学院的部分专家学者，也有中国社会科学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学的

专家学者，还有浦东新区政府部门的同志；既有法学、公共管理方面的专家学者，也有经济学、政治学、社会学和信息技术等方面的专家学者；充分实现了优势互补，突出了整体合力。二是课题研究注重理论与实际紧密结合。该课题研究立足浦东、上海和中国实际，紧密围绕当前浦东新区政府管理体制的创新面临的重大问题展开。课题的最终成果由1个总报告、5个分报告、15个背景材料组成，总报告以5个分报告的论点和论据作支撑，5个分报告则分别以国际、国内和浦东3个背景材料作支撑，形成了一个结构严谨、论点鲜明、论据翔实、层层递进的综合研究报告体系。该课题对浦东新区的功能定位和改革目标、政府职能配置和机构设置、行政审批制度改革、公民参与和依法行政、电子政务建设和信息公开等我国当前政府管理体制的创新中的重点、热点和难点问题进行了系统的理论探讨，并设计了相应的改革方案。三是注意汲取国内和国外政府创新的成功经验与有益做法。该课题研究立足浦东，着眼全国，放眼世界，努力吸收我国20多年行政改革的成功经验，尤其是沿海发达地区政府创新的经验，积极借鉴西方国家公共行政改革的先进做法，努力将其运用于浦东新区政府管理体制创新的方案设计之中，提出了一系列有价值的命题和建议。例如，如何按照市场取向调整政府职能，进行政府管理的市场化、社会化、服务化改革，弱化、强化和转化相关政府职能；如何在政府职能综合化的基础上设置精干、合理的政府机构，并做到政策制定、行政执法、调解裁判和行政监督四类机构的适度分离；如何以告知承诺制和一个部门审批为重点，实现行政审批制度改革的根本性突破；如何推进公民参与，坚持依法行政，完善综合执法，建设区域信誉；如何以服务民众为导向，以转变政府职能、创新政府管理体制、提高行政效率为核心，推进电子政务建设，实行信息公开；等等。这些命题和建议都很有启

发性，具有参考价值。

马克思曾经指出，每一个时代都有属于它自己的问题，“问题就是时代的声音”。政府管理创新既是浦东新区和当代中国正在探索的重大课题，也是世界各国正在探索的重大课题；既是 20 世纪的重大课题，更是 21 世纪的重大课题。社会发展日新月异，政府管理常创常新。有时代需求的迫切呼唤，有各级政府的大力推动，有越来越多的专家学者和实际工作者投身其中，我国的政府管理体制创新必将在理论和实践上结出累累硕果。

陈福今

2002 年 10 月 22 日

目 录

序	陈福今 1
---------	-------

上海浦东新区创新政府体制和管理模式总报告	1
----------------------------	---

分报告一

浦东新区功能定位、法律地位、 改革目标和政府管理特许权	50
背景材料之一 西方国家城市 政府体制 、市辖区政府和 政府管理特许权制度比较分析	68
背景材料之二 我国城市政府管理体制和 制度创新 实例分析	86
背景材料之三 上海浦东新区功能定位、行政管理体制沿革 和行政改革目标分析	109

分报告二

浦东新区政府职能配置、机构设置和 体制制度创新	135
背景材料之一 西方国家及我国香港公共管理改革、政府职能配置、 机构设置与 制度创新 比较分析	162

背景材料之二

我国政府机构改革历程和经验教训分析	233
-------------------------	-----

背景材料之三

上海浦东新区政府职能配置和 机构设置的演变与分析	271
-----------------------------------	-----

分报告三

浦东新区行政审批制度改革方案	291
----------------------	-----

背景材料之一

西方国家行政审批制度改革的理论和经验	310
--------------------------	-----

背景材料之二

我国行政审批制度改革经验教训分析	329
------------------------	-----

背景材料之三

上海浦东新区行政审批制度改革经验教训分析	369
----------------------------	-----

分报告四

浦东新区公民参与、依法行政和依法治理	385
--------------------------	-----

背景材料之一

西方国家和我国香港、台湾地区的公民参与、 依法行政、依法治理理论与经验	415
--	-----

背景材料之二

我国城市公民参与、依法行政和依法治理的实践	444
-----------------------------	-----

背景材料之三

上海浦东新区公民参与、依法行政和 依法治理的实践	469
-----------------------------------	-----

分报告五

浦东新区电子政务建设和信息公开方案·····	486
背景材料之一	
国外发展电子政务的经验、教训	
及对浦东新区的启示·····	505
背景材料之二	
我国电子政务发展的经验、教训	
及对浦东新区的启示·····	535
背景材料之三	
浦东新区电子政务和政务公开的现状与分析·····	560
后记 ·····	572

上海浦东新区

创新政府体制和管理模式总报告

上海市浦东新区位于东海之滨，东亚经济圈中心，太平洋西岸。地处我国长江与黄浦江入海交汇处，沿海开放城市带中点，长江三角洲经济圈和长江流域经济带的顶端。面积 533 平方公里，总人口 240 余万。浦东依附上海、依托长江三角洲经济圈，牵引长江流域条状经济带和沿海开放城市环形经济带，辐射全国内陆地区，雄视东亚、太平洋沿岸和世界的特殊地理位置，决定了它既是中国离世界最近的地区，也是世界进入中国最近的门户，是全球瞩目的一块有待开发的黄金宝地。

1990 年 4 月 18 日，党中央、国务院宣布开发开放浦东以后，上海市委、市政府按照“开发浦东，振兴上海，服务全国，走向世界”的方针，迅速推动了浦东的大开发、大开放、大改革、大发展。浦东新区 1990 年 GDP 为 60.24 亿元，2001 年达到 1082 亿元，是 1990 年的 18 倍，年均递增 20% 左右。新区的 GDP 占上海市的比重由 1990 年的 8.1%，上升到 2001 年的 22%。一个外向型、多功能、现代化的新城区已初具规模，浦东新区已真正成为“上海现代化建设的象征”，“中国改革开放的标志”。

以经济全球化和中国加入 WTO 为契机，浦东开发开放进入了新世纪历史性转折的新阶段：即从奠定产业基础进入了产业升级，

重点发展创新经济的新阶段；从主要依靠政策优惠和投资推动进入了主要依靠制度创新和全方位开放推动经济发展的新阶段。浦东新区作为类似经济特区的特殊地区，面对 21 世纪国际国内两大市场的双重竞争压力，需要尽快实现五个方面的发展转型：一是从目的功能单一的试验区向综合示范区转型；二是从一国内的经济特区向双边或多边自由贸易区、自由港，符合国际标准及通用规则的跨国经济特区转型；三是从外向型经济特区向贸易自由化和投资自由化，经济体制、规则及经济本身国际化，对内对外全方位同等开放，“引进来”与“走出去”并举的开放型经济特区转型；四是从政策型经济特区向制度型经济特区转型；五是从计划经济、转型经济下的特殊优惠政策向市场经济下符合世贸规则的特殊优惠政策转型。这五大转型，既为浦东新区的进一步发展提供了新的更大的空间和动力，又增加了新的更大的困难和压力。

浦东新区要尽快实现这五大转型，关键是要创新政府体制和管理模式。加入 WTO 以后，我国政府改革进入了既要适应建立社会主义市场经济体制的需要，又要遵守 WTO 规则的新时期；政府改革模式也正从“政府改革”（政府是推动改革的主体）转向“改革政府”（政府是改革的对象）的新阶段。因此，浦东新区政府要主动和积极面对加入 WTO 以后的新形势，以“亲市场化”战略为第一价值取向，吸取西方发达国家政府职能调整和公共管理改革的有益经验，这是浦东政府创新的理论借鉴和国际视野；科学确立浦东新区的功能定位、法律地位、改革目标和政府管理特许权，这是浦东政府创新的前提和基础；合理配置政府职能和进一步改革政府机构，这是浦东政府创新的核心和重点；深入进行直接面向市场的行政审批制度改革，这是浦东政府创新的突破口；大力推进公民参与、依法行政和依法治理，这代表着浦东政府创新的民主化和法治化发展方向；加速推行电子政务和实行信息公开，

这标志着浦东政府创新的现代化和公开化水平。这六个问题是本课题关于浦东新区政府创新的主要内容，也构成了本总报告的基本框架。

一、市场经济条件下政府职能定位 和体制创新理论探索

西方近现代国家的政府职能演变大致经历了三个阶段：第一阶段是自由资本主义时期（18世纪80年代至19世纪末）。由于奉行“市场自治”和“公民自治”的原则，政府有限的职能主要集中在通过制定和实施法律来保护私人产权、公民权利以及维护国家安全与社会秩序。第二阶段是垄断和福利资本主义时期（20世纪初至20世纪60年代末）。为了克服日益频繁的经济危机，解决自由竞争形成垄断所带来的市场失灵的难题，实行战时资源动员与管制以及完成两次世界大战后的重建任务，资本主义国家的政府不仅开始以计划、经济管制政策干预市场机制运行，而且也提供社会保障、环境保护以及公共工程、城市基础设施、交通设施等公共服务。同时，为缓和社会冲突和阶级矛盾，资本主义国家的政府不得不采取更积极的政策来满足公民更多的权利要求（如社会保障权利、最低生活保障权利、劳动与就业权利、健康权利、受教育与培训的权利、享有文化财富权利等），完善的社会福利体系与全面的社会保障体系逐渐建立起来。在此阶段，政府职能在性质和范围上都是“积极扩张”的，政府职能广泛地介入到生产和分配领域。第三阶段是20世纪70年代至今的改革与调整时期。由于不断增加的福利所带来的财政危机，以及政府传统官僚组织体制的弊端所带来的管理危机，引发了人们对政府全方位的信任危机，如何“以更

少的纳税获得更多更好的公共服务”，是社会对政府的普遍期望。从更深层次看，由于进入信息化时代，高科技与信息技术不断发展所带来的经济与社会结构的转型，以及全球化所导致的世界市场的形成和影响国家竞争力因素的变化，迫切要求政府职能作出相应的调整和变革。因此，近 20 多年来，在世界范围内掀起了全球性公共行政改革的浪潮，世界各国的政府职能普遍进入了重新定位与调整时期。

（一）市场经济条件下的政府职能定位

市场经济是以市场配置资源为主体的经济形态，以及依据法律、契约来保护企业与公民权利的社会形态。因此，市场经济条件下政府的基本功能是以法治的方式确保企业和公民权利的实现，对市场失灵之处采取弥补措施，以及提供必要的公共产品。

虽然不同时期不同国家的政府介入经济和社会生活的范围与具体方式存在差异，但就一般意义而言，市场经济条件下西方国家政府职能的范围主要限于：（1）通过制定和实施法律，保护产权和公民的合法权益；（2）维护公平竞争的市场秩序（包括反垄断和反不正当竞争、保证合同履行、惩治破坏市场秩序者）；（3）维护社会公共秩序和社会生活秩序，并对必要的公共和社会领域进行必要的管制；（4）保障国家安全与外交；（5）实现国家税收以及对公共财政做出安排，同时保障国家公共机构高效与廉洁运转；（6）保护和治理环境、预防和治理自然灾害及各种传染病；

（7）发展社会所需要的公共基础设施，提供义务性的基础教育，实现社会的可持续发展；（8）引导社会保障机制的建立，对弱势群体进行必要的救济和保护；（9）通过规划、引导和必要的宏观经济政策对经济进行调节，确保宏观经济的稳定与产业结构

的优化。

上述职能范围仅是市场经济条件下中央政府的主要职能。就城市政府而言，其职能则主要体现在公共管理和公共服务两个方面：（1）在公共管理方面，主要职能有：①根据城市特征与发展要求，制定相应的法律法规、公共政策或总体规划；②进行城市土地使用与区域综合开发的规划；③通过执行法律法规或相关政策，确保企业和公民合法权益的实现；④对企业、各种法人团体的经营或服务进行必要的监管；⑤对社会和经济生活的各种纠纷进行裁决，打击各种违法犯罪行为，维护社会安全与秩序。（2）提供公共服务，这是西方发达国家城市政府职能的核心内容，主要包括：①提供中小学、幼儿园、市立高等院校以及特殊需要学生的教育服务，提高市民素质和就业能力；②提供城市发展所必须的基础设施；③提供图书馆、博物馆、科学馆、文化馆、美术馆、体育馆、公共文化娱乐等文化设施的修建、维护和管理，以及对建筑物绘画、传统技艺、名胜古迹和历史文物的保护等方面的文化服务，提高市民素质、丰富市民生活；④提供对社会弱势群体的社会福利和社会服务，而且除政府提供适当的生活补贴和帮助外，政府还允许私人 and 自愿者参与提供相关方面的服务；⑤为低收入群体提供免费或价格低廉的公益住房及其安全与维护管理；⑥提供包括收集和处理垃圾、免费公园、运动设施等环境卫生与休闲服务；⑦针对社区安全（治安、消防、医疗急救、应急管理和准备等）和疾病防治、洪水灾害、毒品控制等，提供相关公共安全服务；⑧通过技术援助、产品援助、提供信息和咨询服务、扶持中小企业、劝诱私人企业投资等，进行农业开发事业、旅游开发事业以及产业振兴等方面的公共服务；⑨通过对劳动者技能培训和教育、敦促企业雇佣的促进、失业对策与生活保障等，进行人力资源开发服务。

西方发达国家城市政府职能实现的方式是多元化的，但主要采用间接和引导管理为主，直接管理为辅；法律和政策调整为主，经济和行政手段为辅；公共服务为主，公共管理为辅的模式。具体形式有：（1）制定法律法规、政策和指导性的社会与经济发展计划，为企业法人、社团法人、特殊法人和市民提供一个普遍认同的框架性的行为规范和努力目标，用以引导各种力量实现政府职能目标。（2）直接经营和控制某些公益事业，如煤气、供水供电等与市民生活息息相关的公益事业，尽管近年来这些领域允许私人经营，但政府对其服务价格、服务时间、服务质量仍实行严格控制，以防止其不良企图和惟利是图的倾向。（3）依法规定各种审批、许可认可程序，对与市民息息相关的公共事务进行巡视检查和及时、动态监督。（4）加强与社区、社团法人的联系与合作，或委托私人企业从事公益事业，提供公共服务。（5）通过政府投资基础设施、开发公共信息网络、支持开发高新技术以及制定其他相关产业政策，引导产业结构的调整，刺激城市经济发展。

（二）近 20 年来西方发达国家政府职能的调整与体制创新

近 20 多年来，西方发达国家掀起了全球性、持续性的公共管理改革浪潮，政府职能进入了全面调整时期，一些传统的管制职能被弱化，公共服务职能被强化，一些更有效的公共服务工具和方式被引入政府内部；同时，传统的政府体制也发生了深刻变化。

从总体上看，这次全球性的公共管理改革可分为两个阶段：

（1）20 世纪 70 年代末至 80 年代末，政府职能调整主要集中在通过政府职能下移（向基层政府）、外移（向社会组织 and 社区）以

及对一些公共事业和国有企业的非国有化，向传统的“小政府”模式回归，以减轻政府财政压力，增强社会经济活力。(2) 20 世纪 90 年代至今，对于那些必须由政府提供的公共服务职能以及政府内部自身的辅助性服务职能，也引进社会化或市场化机制，通过竞争（私人部门竞争、公私竞争以及公共部门之间的竞争）来提高公共服务的质量和效率；同时，对于一些必须由政府承担的公共管理职能，如社会治安、污染治理，政府也改变了“唱独角戏”的方式，尽可能利用民间力量和社会资本进行共同联合治理，从而提高公共管理能力。

为此，西方国家的政府对教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、公共交通、就业等各个领域的公共政策进行了全面调整。新的公共政策具有如下价值取向：从严格管制到放松管制；从提供“标准化”、“无差异”的公共服务到提供多样化、个性化的公共服务；从普遍性的享有权利到有所选择和公共服务的定额配置；从公共部门垄断公共服务到采用公私混合机制提供公共服务；从服务提供者的集中配置到某种形式的顾客选择；决策权从地方向中央集中，管理权和财务权则向地方下放；预算配置引进绩效和结果取向；同时，对公共部门内部的组织机制（包括组织结构、工作程序、人事制度、监督机制、公共责任机制、管理技术与方法等）进行全方位改革。

具体来说，近年来西方发达国家政府职能调整与体制创新主要集中在如下方面：

1. 政府职能由管制型向服务型转变

这是政府职能性质定位的根本性调整。通过改革，抛弃传统的管理思维方式、政府治理模式、政府组织框架、政府治理工具，不断提高公共服务质量，是推动政府职能调整和体制创新不断深入的基本动因。