


教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学行政管理研究中心 学术文库

中国城市 公共行政与公共政策 比较研究

余 振 陈瑞莲 主编



 中国社会科学出版社

中国城市公共行政与 公共政策比较研究

余 振 陈瑞莲 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市公共行政与公共政策比较研究/余振、陈瑞莲主编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2005.6

ISBN 7-5004-4910-0

I. 中… II. ①余…②陈… III. ①城市—行政管理—研究—中国②城市—公共政策—研究—中国
IV. ①F299.2②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 058885 号

责任编辑 丁玉灵
责任校对 李云丽
封面设计 诚信
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

010-64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2005 年 6 月第 1 版

印 次 2005 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×980 毫米 1/16

印 张 23.375

插 页 2

字 数 440 千字

定 价 43.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劬	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来，至今不过 20 多年历史。然而，就是在这短短的 20 多年中，中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在：第一，学科建设蒸蒸日上，学科门类日益齐全，目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二，教学科研层次逐步提高，形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三，科研取得了丰硕成果，出版了一大批优秀教材、专著，发表了大量学术论文，其中不乏在国内外较有影响的力作。第四，实现了范式转换，由此提出了许多新观点，形成了较多有价值的思想，提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面，对行政管理分支学科进行系统研究。而且，在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面，更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来，互相借鉴与渗透，有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后，随着公共管理一级学科的建立，行政管理的定位进一步得到明确与加强，有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来，进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然，相对于纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的建构还有许多未尽之功，这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中，中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地，在把其建设成为全国惟一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下，全体专、兼职人员不辱使命，努力拼搏，为中国行政管理发展尽心尽力，并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》，就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里，聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目，经过几年的潜心研究，成果陆续孵出。与此同时，在我们培养的博士生中，一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验，特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新发展作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用，这就需要在我们的学习借鉴别人的理论时坚持突出特色，为我所用，既要吸收，又要鉴别，更要创新，始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为，远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说，其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中，既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果，又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科，是一门地地道道的多元化综合性学科，有鉴于此，各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科，他们具备各自学科的专门知识与技能，又整合于公共管理这个大领域之内，从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性和互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃，我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养；与此同时，更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握，公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说，在公共管理理论与学科发展中，也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作，内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中，各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域，并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务：信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中，各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》（已由高等教育出版社出版）、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中，各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月26日

(王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任)

前 言*

中国是一个统一的多民族国家。在这样一个幅员辽阔的地域里，众多的地方城市政府在中央政府的统一领导下管理着各自的地方事务。一些城市正向着现代化国际性大城市迈进，一些地方已经初步形成了城市群，并对地方经济发展发挥越来越明显的作用。城市管理也已由计划经济条件下的粗放式经营逐步转变为适应市场经济需要、提高城市综合效益为中心的集约化经营。所有这些都给城市政府的管理工作带来了新的机遇和挑战。各城市政府如何适应新形势下城市发展的要求，不断提高现代化城市的管理水平？城市在转型期行政管理方面的变革以及公共政策呈现什么特点？不同地方在对中央政策的执行过程中是如何因地制宜进行创新的？上述问题引起了我们对中国城市公共行政与公共政策比较研究的兴趣，并试图通过对中国主要城市的实证调查来予以分析。

关于上述议题的研究目前国内并不多见，即使有也只是选取样本或只以某一城市或少数两三个城市的部分政策作为比较，较难反映出中国城市公共行政与公共政策的全貌，本项研究希望能够在一定程度上弥补这方面的空白。根据目标式或判断式抽样方法，我们选取了北京、上海、天津、广州、深圳、珠海、厦门、武汉、兰州、沈阳、长春、呼和浩特、拉萨以及香港、澳门共十五个城市作为样本进行研究。从我们所选择的城市样本来看，囊括了特别行政区、直辖市、经济特区、省会城市、自治区首府五大类型的城市；按照地域和经济发展程度来看，则包括了东部、中部及西部三大类别。正如费孝通先生在对农村进行调查研究时所提出的：“如果用比较方法将中国农村的各种类型一个一个地描述出来，那么不需要将千千万万个农村一一地加以观察而接近于了解中国所有的农村了。”（1993）我们相信，如果我们用比较方法将中国城市公共行政与公共政策的各种类型逐一描述，那么我们就能接近于了解中国所有城市的公共行政与公共政策的全貌。

以对这十五个城市的观察和描述为基础，本项研究力图反映各地方公共行政与公共政策的主要面貌，并在此基础上进行比较分析。近二十名生活或居住于这些城市的学者们，在共同的研究框架的指引下，通过“解剖麻雀”的方

* 本项目系香港浸会大学、中山大学二期“985工程”公共管理与社会发展研究创新基地专项基金资助

法, 尝试对他们所熟悉的城市的公共行政与公共政策进行研究, 包括这些城市的概况、与中央及地方政府的关系、政府架构与职能(含改革情况)、行政决策体制、公务员制度及人事管理、行政部门的协调机制、行政监督(含廉政和反腐败机制)、公共政策的问题界定、制定、执行、调整及评估等, 并结合财政、城市规划与住房、文化、教育、人力资源、社会保障、医疗卫生、环境保护领域的政策个案的得失进行描述和分析。为了能够提供更为全面、更为深入的描述和分析, 研究者们广泛搜集书面材料, 并采用参与观察、深度访谈等方法, 希望能尽可能地客观反映这些地方城市公共行政和公共政策的情况。

当然, 尽管我们在选取样本时十分注意样本的典型性, 但是由于研究者的时间与能力所限, 只能选取目标式抽样方法, 即根据我们对总体的认识和研究目的的判断来有意识地选择我们所认为具有代表性的城市作为样本, 这种样本选择必然会具有有意识或无意识的抽样误差, 使得我们的样本也许不能完全反映总体(艾尔·巴比, 2002)。而且, 由于是首次进行这种大规模的调查研究, 所涵盖的议题十分宽广, 我们在很大程度上只是对各个样本城市的公共行政与公共政策进行描述, 研究的深度以及规范程度仍然有待完善。另外, 囿于资料收集中存在的困难和局限, 许多研究中的重要议题我们也未能进一步地进行深入探讨, 这些遗憾只能留待以后的研究来弥补了。

余 振 陈瑞莲

2004年8月

导论 中国城市公共行政与公共政策比较

一 中国城市公共行政比较

在加入 WTO 的背景下,正在经历着深刻社会变革的中国,随着其市场经济体制的建立和不断健全,加上国际治道变革的趋势,“政府改革”逐渐被提上日程,而作为国际社会“网结”的城市,如何适应体制变迁的要求,合理定位自己的角色和功能,成为了当代公共行政理论研究和各城市政府关注的重要问题。本章根据实证调查的结果比较十五个城市在与中央及地方政府的关系、政府架构与职能、行政决策体制、公务员制度及人事管理、行政部门的协调机制、行政监督等六个方面的异同。

依据我国的行政建制,城市分为直辖市、省辖市(地级市与副省级市)和县级市。本研究中的十五个城市,除香港、澳门以外,其余城市分别属于直辖市、地级市与副省级市。其中,北京、上海、天津三市是直辖市,它们在我国行政建制中属于地方最高一级行政区,行政级别与省相同,下辖区、县以及县级市。深圳、厦门、广州、武汉、沈阳、长春六个城市属副省级城市,它们受省级行政区管辖,其市长与副省长同级。珠海、兰州、呼和浩特、拉萨四市属地级市,按我国现行的省、县、乡三级行政区划体系的划分,地级市为“准行政区划”,其行政级别介于省与县之间。香港、澳门则为特别行政区,在一国两制的原则下实行高度自治。

上述城市中,广州、厦门、武汉、兰州、沈阳、长春、呼和浩特和拉萨几个城市又属省会城市,分别是广东省、福建省、湖北省、甘肃省、辽宁省、吉林省、内蒙古自治区、西藏自治区人民政府所在地的市。而深圳、珠海、厦门三个城市又属于经济特区,实行特殊的经济政策和经济管理体制,拥有较大的经济管理权限。

(一) 城市政府与中央及地方政府关系的比较

本书所称中央,是指中央国家机构,主要包括最高国家权力机关,即全国人民代表大会及其常务委员会;最高国家行政机关,即国务院;国家军事机关,即中央军事委员会。我国实行的是以单一制为基础,以自治区和特别行政区为补充的制度。因此,一般城市政府、民族自治区城市政府以及特别行政区政府在与中央政府之间的关系都有一定的差异。

我国 1982 年宪法规定,“中央与地方的国家机构职权的划分,遵循在中央

的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，地方政府的权力来自于中央的授予，对具体事务的安排主要依循《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。根据相关规定，地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院的领导。县级以上的地方各级人民政府行使下列职权：（1）执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令；（2）领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；等。根据这一规定，国内主要城市在与中央及地方政府的关系上，主要体现为对上服从国务院统一领导下的国家行政机关，服从并执行中央及上级国家行政机关的指令，接受国务院及其各主管部门的领导或者业务指导。同时，各地又代表地方利益，对地方事务行使管理和领导的职能。近年来，各地都在“维护中央权威”和“尊重地方权益”的基础上，简政放权，转变政府职能，充分发挥中央和地方政府管理两方面的积极性。

除上述一般情况外，直辖市、省会城市、经济特区城市在与中央及地方政府关系上与一般城市又略有差异，具有比一般城市更大的自治权。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定规章，报国务院和本级人民代表大会常务委员会备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规制定规章，报国务院和省、自治区的人民代表大会常务委员会、人民政府以及本级人民代表大会常务委员会备案。以上海为例，市人民政府接受国务院的全面领导和中央政府的各主管部门对其各工作部门的领导或业务指导，向国务院负责并报告工作；另一方面，上海市人民政府又领导和指导 17 个辖区、2 个辖县的行政工作和业务工作，但市政府对区政府和县政府的管理与控制在程度上是有区别的：区政府的部分公共事务直接由市政府直接管理，而奉贤、崇明等两县则享有相对独立权，市政府不直接管理县内的具体工作，只拥有宏观上的领导权。

另外，我国是统一的多民族国家，少数民族聚居地方的城市政府在与中央及地方关系上和一般城市又有所不同。1982 年宪法规定，“各少数民族聚居的地方实行区域自治”，民族区域自治以国家统一为原则，各级自治机关是国家的一级政权机关。但国家实行加快少数民族经济发展的政策，如对少数民族地区实行优惠的财政政策；鼓励少数民族地区发展贸易，照顾少数民族用品生产；扶持少数民族贫困地区摆脱贫困；加大少数民族地区改革开放的力度。另

外, 少数民族参与国家管理的权利还会受到国家法律和政府政策的特殊保障。在历届全国人大的代表中, 少数民族代表一般占代表总数的 14% 左右。目前全国大约有少数民族干部 270 多万人。国家还尊重和发展少数民族语言、文字。中国 55 个少数民族中, 除回族和满族通用汉语文外, 其余 53 个民族都有自己的民族语言。国家亦尊重少数民族的宗教信仰自由、保护少数民族历史文化遗产以及尊重少数民族风俗习惯。

从中央授权的范围和程度看, 在内地, 无论是普通行政区还是民族自治区, 城市政府的权限都无法和香港、澳门特别行政区相比。根据《基本法》的精神, 特别行政区的权力来源于全国人民代表大会的直接授予, 特别行政区直属中央人民政府。同时, 特别行政区实行高度自治, 中央不得干预按照《基本法》规定属于特别行政区自治权范围内的事务; 特别行政区政府在做出重大决策时有充分的自由裁量权, 有权在法定范围自主决策; 特别行政区政府在行使法定职权时, 有权在《基本法》规定的范围内选择行使职权的适当手段。一般城市政府必须接受国务院及其各主管部门的领导或者业务指导, 但中央政府所属各部门却无权干涉特别行政区根据基本法自行管理的事务。因此, 特别行政区所享有的行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权, 以及范围极其广泛的经济自主权, 都是内地城市无法享有或是无法比拟的。

另外, 从城市政府与地方政府之间的关系来看, 省级地方行政区域之间可以根据需要互设办事机构, 居民可以自由来往。而在这方面, 特别行政区则又体现出其特殊之处。根据基本法的规定, 各省、自治区、直辖市不能干预特别行政区根据基本法精神自行管理的事务。若需要在特别行政区设立机构, 须征得特别行政区政府的同意并经中央人民政府批准。

(二) 政府职能与架构的比较

总体来看, 中国内地各城市政府的主要职能主要有: (1) 承接上级政府职能, 包括制定相应的经济政策, 保证上级政府目标的实现, 提供上级政策得以实施的条件等; (2) 对城市企业进行宏观管理的职能, 即引导和促进企业的专业化协作、企业之间的经济联合以及企业的技术改造等; (3) 综合经济职能, 即城市政府的有关计划、财政、税务、工商行政管理、审讯、统计等部门, 通过经济杠杆和竞争机制, 运用经济政策、经济法规、计划指导等手段对本辖区的经济社会进行综合性的宏观管理; (4) 培育和监督市场的职能, 即改变要素市场发育缓慢以及城乡之间、行业之间市场分割的现状, 监督市场法律、法规的运行, 加强市场经济的法制建设; (5) 城市规划建设职能, 包括编制本市总体规划、分区规划和年度建设规划, 审批市规划区范围内的建筑物和市政公用设施工程的建设, 监督检查规划的实施, 查处各类违章建筑和设施; (6) 社会管理职能, 即发展社会公益性事业和社会保障事业, 如城市精神文明建设、社

区管理、义务教育、医疗保健、失业救济、养老保障等；(7) 第三产业的管理与服务职能，即贯彻有关商业、饮食服务业、旅游业等第三产业的法律、法规和方针政策，制定战略目标和 development 计划，对其进行有效的管理和协调；(8) 农村经济领导职能，即对所属郊区、郊县的农业经济进行宏观的规划与指导。中国内地城市的政府架构则多以职能部门为基础进行设置。以珠海市为例，在珠海市人民政府属下就设有市发展计划局、市经济贸易局、教育局、科学技术局、公安局、民政局、司法局、财政局、人事局、劳动和社会保障局、国土资源局、建设局、交通局、卫生局、农业局、文化局、审计局等。另外，在政府架构上，中国内地各城市的主要差异体现在该地的地理位置和历史文化上，例如，若某市属沿海或沿江城市，则会增设水务管理局或三防指挥部等；若某市的少数民族较多，则会设宗教事务管理等相关机构。

在政府职能与架构上，特别行政区与内地城市有着较大的区别。其中，香港特别行政区行政长官是特区政府行政机构的最高领导，在行政长官之下分别有政务司司长、财政司司长和律政司司长，协助特首统筹政府内各个部门。其中，政务司司长协助行政长官督导由行政长官指定的各个决策局的工作，负责处理行政长官政策议程中指定的优先处理项目，致力加强与立法会紧密有效的工作关系，并制定政府立法议程的时刻表。政务司司长也履行法律赋予的职能，例如关于某些公共机构和处理上诉的职能。财政司司长的职责在于与相关局长紧密合作，督导财经、金融、经济、贸易和就业范畴内政策的制定和实施。每年向立法会提交政府的收支预算案，发表财政预算案演词，概述政府的财政预算建议，动议通过《拨款条例草案》，使每年预算案中各项开支建议具有法律效力。下设十一个决策局：政制事务局、教育统筹局、环境运输及工务局、卫生福利及食物局、公务员事务局、民政事务局、房屋及规划地政局、保安局、工商及科技局、经济发展及劳工局、财经事务及库务局。除此以外，还有五个部门的组织直接向行政长官负责，包托申诉专员公署、廉政公署、审计署、中央政策组和公务员叙用委员会。

澳门特别行政区行政长官是澳门特别行政区的首长。政府架构分检察院、法院、行政长官、立法会，行政长官作为特区首长，领导特别行政区政府，向中央人民政府和澳门特别行政区负责。澳门特别行政区立法会行使的职权包括：制定、修改、暂停实施和废除法律；审核、通过政府提出的财政预算案；审议政府提出的预算执行情况报告；根据政府提案决定税收，批准由政府承担的债务；听取行政长官的施政报告并进行辩论；就公共利益问题进行辩论；接受澳门居民申诉并作出处理等。特别行政区政府设行政法务司、经济财政司、保安司、社会文化司、运输工务司、廉政公署、审计署、警察总局、海关等，司下设局、厅、处。

根据中央的统一部署,内地各城市均先后经历了1987—1992年以转变政府职能为关键的机构改革、1992—1997年以探索建立与市场经济体制相配套的行政体制的改革、1997年以来的“三定”等。例如,上海在转变政府职能方面迈出了很大步伐:向区县下放部分事权、财权等,建立了“两级政府,两级管理”体制;北京市政府则为完善“两级政府,三级管理”城市管理体制,出台和实施了《北京市街道管理体制改革方案》等一系列政策措施,经过近些年的努力,目前北京城市管理“统一领导、各司其职、规范管理、强化基层”的新格局已基本形成;天津市城市管理实行的也是“两级政府,三级管理”的模式。深圳市的行政改革在国内是较有特色的,其最主要特点是把国家现行行政体制与特区管理合一,由市人民政府直接领导特区事务。深圳市创立了“多层次国有资产管理体制”(国有资产管理委员会、国有资产经营公司、国有企业)和“管好三件事”(大帽子、大票子、大盘子)的经验,这从体制上和操作上为政企关系定了位。

香港自2002年7月1日实施主要官员问责制后,政府架构也产生了一些变化,政务司司长、财政司司长、律政司司长和11名局长不再是公务员,他们直接向行政长官负责。他们也同时获委任为行政会议成员,连同行政会议五名非官方成员,协助行政长官制定政策。澳门特区政府成立以来,面对全球行政改革浪潮的冲击以及特区内部对公共行政扩张性诉求的压力,在政府组织架构方面也进行了一系列改革。根据特首的历次施政报告,可以看到,2000年特区政府着力于精简政府架构,加强廉政公署,建立廉洁的公共行政架构;2001年增加审计署的法定权力,给市民提供更多的渠道,方便市民查询有关公共服务的信息,重新检讨公共行政部门的结构及人员编制;2002年则改善公共部门的臃肿性,减少职能重叠的情况,改善执行公共政策的繁琐程序,设立“民政总署”,提高社区民政服务管理之效率等。

(三) 行政决策体制的比较

源于中国共产党作为法定执政党的政权性质,在中国内地的实际行政决策中,党委尤其是常委会具有最高决策权,凡属方针政策性的大事、全局性的问题,以及重要干部的任免和奖惩等有关全国性的重大政策问题,一律由中共中央决定。共产党作出的重大决策,如党的决议、通知、指示、文件、建议以及领导人的重要讲话等,分别经由国家不同机构和部门,通过人大立法、政府决策和部门工作部署等决策形式,转变为国家法律、政府法规和部门工作纲要等,加以贯彻执行。基于议行合一的政治体制,人民代表大会和人民政府成为除党委之外最重要的两大政治决策主体。人大的立法决策和政府的行政决策,是将共产党的政治决策转变为国家法律法规、制度规范和公共政策的重要环节。在中国政治的五驾马车——党委、人大、政府、政协和纪委中,党委及其

常委会、人大及其常委会、政府办公会议，构成党政决策机构的三大主要子系统。而利益团体和作为个人的公民拥有非正式的或非权威的公共决策权力，利益团体通过其所联系的领域对公共政策施加影响，公民则通过参加利益团体或直接参与决策过程来表达自己的意愿。

中国内地各城市的行政决策体制基本上是中央决策体制的缩影，一般包括决策中枢、咨询和信息系统三个方面。决策中枢由拥有决策权力的领导者组成，以党委为核心，领导决策活动的全过程。但从各地的情况来看，决策中枢的各主体之间在决策中的职权未作明确的划分，随意性较大，缺乏规范的制度设计。决策内容上仍包揽了大量应由市场、企业、社会来作出的决策，非政府公共组织在决策中所发挥的作用还不是很明显；决策程序法定化程度较低，“一言堂”、“个人说了算”仍是不少决策中的习惯定式，不经过深入的调查研究，不经过系统的咨询论证，不充分征求各方面的意见就进行决策的现象还不时发生；政府部门内部决策与执行高度统一，难以有效控制违背公共利益的决策，责任追究机制刚刚起步，决策者没有承担决策失误后果的压力。咨询系统由各种政策研究组织以及专家学者组成，集中专家的集体智慧，运用科学的方法和技术，为决策提供方案和其他方面的咨询服务。内地各城市政府行政决策体制中，政策研究机构因在组织、人事、经费、行政关系上受制于各级党政机关，实际发挥作用有限，普遍存在着行政性太强而自主独立性和学术性偏弱的弊端，以至于几乎成为起草稿子与文件的秘书处。体制外或民间的政策研究组织发育缓慢，不仅数量少，而且功能不全，与决策系统及官方研究组织往往缺乏制度化的联系，其研究力量未能充分参与到公共决策事务之中。在个别地方，民间政策研究组织及专家咨询往往只被当作政策论证的工具。信息系统则由掌握信息技术的专门人才所组成，从事信息的收集、整理、贮存和传递等活动，为行政决策提供信息资料。但目前信息系统还没有充分、有效发挥作用，信息来源和信息质量往往受局限，在信息处理的技术、方法和手段方面仍然比较落后，信息处理依然慢、粗、乱。

从总体上看，内地行政决策体制基本上是在计划经济体制的基础上形成和发展的，目前正处于由传统决策体制向现代决策体制的转变时期，行政决策体制还存在着这样或那样的问题。但内地许多城市已经开始着手解决决策体制及决策过程中的一些长期存在的困扰因素。如武汉市政府较早设立了决策咨询委员会和建立了全市经济形势分析会等一系列相关制度。深圳市非常重视发挥咨询机构的参谋作用，除了综合职能部门发挥咨询和参谋作用外，还成立了各种咨询机构。例如早在1989年就经国务院批准成立了中国第一家民间咨询机构——综合开发研究院，还聘请了杨振宁、马洪、刘国光等国内外一批著名专家学者组成市政府高级顾问委员会，不定期召开会议，对特区重大理论问题、