

主 编 张万青
副主编 张 俊
宋文瑄

创新行政管理 建设服务政府

CHUANGXINXINGZHENGGUANLI
JIANSHEFUWUZHENGFU



齊魯書社

主 编 张万青

副主编 张 俊

宋文瑄

创新行政管理 建设服务政府

CHUANGXINXINGZHENGUANLI
JIANSHESFUWUYZHENGFU

齊魯書社

图书在版编目 (CIP) 数据

创新行政管理 建设服务政府/主编 张万青 副主编
张俊 宋文瑄. —济南: 齐鲁书社, 2009. 8
ISBN 978-7-5333-0931-2

I. 创… II. 张… III. 国家机构—行政管理—中国—文集 IV. D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 155092 号

创新行政管理 建设服务政府

主 编 张万青

副主编 张 俊 宋文瑄

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南经九路胜利大街 39 号

邮 编 250001

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn

印 刷 日照日报印务中心

开 本 880×1230mm 1/32

印 张 16.5

字 数 430 千

版 次 2009 年 8 月第 1 版

印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5333-0931-2

定 价 45.00 元

主 编：张万青

副主编：张俊 宋文瑄

编 委：焦连合 尹慧敏 张 华 刘德龙
孙 矩 王琪琬 许 强 李众民
蒲绪章 张鲁军 杨梦斌 宋卫宁
宋赤峰 蒙建华 张书盈 李 丹
陈 刚 康颂池 钱迎伟 尚泓海
张乐天 何凤岐 朱 斌 于成河
刘祥瑞 王 彪 高学栋 李述森
张存俭 王秀禄 程秀军

责任编辑：于成河 高学栋 战旭英 徐恪东
刘昕奇 樊庆军 李仲元 张舒平

工作人员：袁 键 李志卫 衣 净

坚持以科学发展观为统领 积极开展行政管理研究（代序）

王仁元

在全省上下深入贯彻落实中央一系列保增长、保民生、保稳定重大决策部署和新一轮政府机构改革全面展开之际，省行政管理学会隆重召开了第三次代表大会，并就新一轮政府机构改革进行研讨，这些研究成果，将为省委、省政府决策提供大量有参考价值的依据，对推动全省政府机构改革的健康发展将会起到积极的促进作用。

近年来，我省大力深化行政管理体制改革，创新政府管理，推动政府工作提速，积极推进服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府建设，已初步建立起了符合现代管理要求的公共行政管理体制。我省行政管理工作取得的成绩是省委省政府领导和国家行政管理学会大力支持的结果，也是与省行政管理学会的积极工作分不开的。希望学会继续坚持以科学发展观为统领，积极开展调查研究，努力提高服务水平，更好地发挥参谋咨询作用，努力开创行政管理研究的新局面，为进一步深化我省的行政管理体制改革、建设经济文化强省做出更大的贡献。

一、坚持以科学发展观统率行政管理研究

科学发展观是我们党坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发展阶段特征的基础上提出的重大战略思想，是对经济社会发展一般规律认识的深化，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展必须长期坚持的指导方针。行政管理研究要以科学发展观为指导，准确认识和把握科学发展观对行政管理研究提出的新任务、新要求，着重从理论上探索解决行政管理实践与科学发展观要求不相适应的突出问题，为加快推进我省行政管理体制改革和建立完善更加符合科学发展观要求的体制机制提供理论服务和支撑。

二、积极开展调查研究，提高服务水平

推进行政管理体制改革的提升政府行政效率和服务水平，为促进经济平稳较快发展提供体制机制保障，是我们面临的一项新任务、新课题。在最近召开的省委九届七次全会上，异康书记、大明省长对行政管理体制改革提出了明确要求。异康书记强调，要进一步转变政府职能，搞好各方面的配套服务，提高行政效率，实现管理创新；大明省长强调，要进一步深化行政审批制度改革，简化审批手续，认真落实首问负责制、服务承诺制、限时办结制等制度，努力创造行为规范、运转协调、公正透明、便捷高效的政务服务环境。省行政管理学会要认真落实省委、省政府的部署要求，发挥好桥梁纽带作用，带领我省广大行政管理理论和实际工作者，围绕政府行政管理中的重大问题开展调查研究，推动政府管理创新，为我们积极应对国际金融危机影响、促进经济平稳较快发展提供良好

的政务服务环境。要把理论研究的重点放在建立促进经济社会又好又快发展和改善民生的体制机制上来,组织研究解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题,为继续推进和深化行政管理体制改革营造良好的思想舆论环境。

政府机构改革是今年政府工作的重要任务。5月31日,省委、省政府召开了机构改革动员大会,异康书记和大明省长就贯彻中央部署要求,组织实施省政府机构改革作了重要讲话,明确了机构改革的总体要求和主要任务。我们要充分认识到,这次自上而下的地方政府机构改革,是中央根据党的十七大和十七届二中全会精神作出的重要决策,是深化行政管理体制改革的重要组成部分,对于进一步转变政府职能、实现行政管理体制改革目标、完善社会主义市场经济体制以及应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展都具有十分重要的作用。广大行政管理理论和实际工作者要深入实际调查研究,努力探索,就转变政府职能、理顺职责关系、落实和强化责任、优化组织结构、提高行政效能等重点问题提出切合实际的意见和建议,为政府科学正确决策发挥参谋咨询作用,为积极稳妥地推进政府机构改革创造良好的氛围。

三、加强自身建设,争创一流的行政管理学会

省行政管理学会是在我国改革开放事业突飞猛进和我省经济社会面貌日新月异的背景下成长起来的,其工作曾经走在全国前列,在全国行政管理年会上介绍过工作经验。作为我省行政管理研究和学术交流的平台,不仅汇集了省内众多理论扎实、学识深厚的专家学者,而且联系着大批富有实践经验的政府工作人员。省行政管理学会要充分发挥自身优势,办好会刊,加强同省内外高等院校、科研院所和国际学术组织、团体的交流与合作,及时总结借鉴国内外行政理论与实践的最新成果和经验,不断拓展行政管理

研究视野。要始终牢记和坚持学会的宗旨使命,为提升我省各级政府的服务意识、管理效率、科学决策水平,以及促进理论与实践的结合和理论成果的转化做好服务工作。

在今后的工作中,行政管理学会要大力抓好自身建设。一是重视理论学习,坚持正确方向。学会的发展和定位要立足我省实际,服务改革发展大局,心系长远,勇于创新,通盘考虑,与时俱进。要不断加强政治理论和专业理论学习,把握好方向。二是加强组织和制度建设。要严格按照学会章程规范化运作,进一步完善学会的各项规章制度和工作机制,做到组织严密、运转协调、勤勉奋进、务实高效。三是抓好业务和队伍建设。要不断强化学会工作人员的服务意识、理论基础和素质能力,使之更好地为政府决策服务、为学界服务、为理事会员服务。各级政府和有关部门要更加重视和关心行政管理学会的工作,给予指导和帮助,努力把省行政管理学会建设成全国一流的行政管理学会。

（本文根据山东省委常委、常务副省长、山东行政学院院长、省行政管理学会名誉会长王仁元同志在山东省行政管理学会第三次代表大会暨政府机构改革理论研讨会上的讲话整理）

目 录

坚持以科学发展观为统领 积极开展行政管理研究(代序)	王仁元(1)
----------------------------	--------

创新行政管理体制

创新行政管理体制与建设服务型政府	高小平(3)
试论地方行政体制改革	于法友(9)
关于农村信用社经营战略转型的思考	宋文瑾(17)
深入推进企业国有资产监管体制改革的探讨	张展开(27)
我国行政事业单位国有资产管理研究的几个问题	王彪(34)
深化行政管理体制改革 切实做好整合审计监督资源	
工作	省审计厅(44)
关于深化我省食品药品监管体制改革的思考	
	省食品药品监督管理局(51)
对我省公证事业体制改革的思考	省司法厅公证管理处(59)
关于芜湖市进一步深化城市管理体制改革的调研报告	
	芜湖市城市管理行政执法局(64)

关于莱芜市文化体制改革的几点思考	莱芜市文化局(72)
关于莱芜市兽医管理体制改革的情况及建议	莱芜市畜牧办公室(79)
关于深化公安管理体制改革的思考与建议	莱芜市公安局(85)
关于莱芜市莱城区行政管理体制和机构改革情况的调研报告	莱芜市莱城区人民政府(92)
进一步理顺水利管理体制 促进经济社会可持续发展	
——对莱芜市水利管理体制的调查与思考	莱芜市水利与渔业局(99)
莱芜市农技推广服务体系亟待健全	莱芜市农业局(107)
完善运行机制推进市政公用事业发展	莱芜市建设委员会(112)
理顺城管体制机制 创建国际旅游名城	
——关于秦城城市管理体制问题的思考	泰安市城市管理行政执法局(119)
威海市行政管理体制改革的回顾与思考	威海市机构编制委员会办公室(126)
行政三分制:政治意涵与价值分析	鲍芳修(132)
论行政二分制度	张旭日(140)

深化政府机构改革

改革开放以来我国政府机构改革历程回顾

.....	高学栋 李 磊 董 蕾(151)
地方政府大部制改革研究	王振海 刘文俭(166)
关于实行省直管县行政体制的思考	张存俭 陆保良(179)
浅论地方政府机构改革的法制化	省政府法制办(193)
大部制语境下地方政府组织结构改革的主要举措	刘秀华(200)

新一轮地方政府机构改革的突破

- 关于行政审批中心改革的调查与思考 张学全(206)
- 政府机构改革效果评估初探 王振乾 王宪伟(214)
- 政府机构隐性膨胀问题及对策研究

..... 莱芜市机构编制委员会办公室(221)

强力推进县级公安机关机构改革 为“平安山东”建设提供坚强的组织保障

- 对山东省县级公安机关机构改革情况的调研

..... 王兆玉 鲍毅民 刘乐泉 张大勇(227)

科学筹划 强力推进 攻坚克难 扎实有效地做好地方政府机构改革

- 对德州市政府机构改革的认识与思考

..... 德州市人事局(236)

关于县乡政府机构改革的探讨 郯城县政府办公室(243)

关于乡镇机构改革的几点思考 滨州市人事局(250)

对阳信县县乡行政机构改革的调查与思考

..... 阳信县政府调研室 阳信县人事局(259)

全省旅游行政机构改革势在必行 省旅游局人事教育处(267)

关于地方政府机构改革的几点思考

- 以莱芜市高新区机构改革为例

..... 莱芜市高新技术产业区(273)

推进政府职能转变

理顺“四个关系” 推进政府职能转变 威海市发改委(281)

论政府机构改革与政府职能转变 蒋 飞(287)

加快职能转变 推进机构改革 胡延亮(293)

- 为深化行政审批制度改革提供体制机制保障 徐聪龙(297)
- 乡镇政府职能转变的困境与出路 滨州市委党校(307)
- 创新转变职能新机制 构筑服务三农新载体
- 乳山市镇级机构改革转变政府职能与发展农合组织
- 情况调查 威海市机构编制委员会办公室(315)

加快服务型政府建设

发展第三部门 完善公共服务供给

- 服务型政府建设的必由之路 孙 洁(323)

建设公共服务型政府的实践与思考

- 济宁市政府调查研究室(331)

坚持以人为本 至臻愉悦服务

- 关于机关事务工作科学发展的思考

- 威海市市级机关事务管理局(339)

关于整合公共服务资源进一步提升审批服务中心服务能力

- 和水平的调研报告 泰安市行政审批服务中心(348)

积极推进政府机构改革 加快建设服务型政府

- 博兴县政府办公室(357)

论乡镇便民服务中心的设立 阎凡群(364)

建设环境友好型政府的必要性及其基本原则

- 蔺雪春 李希红(371)

关于山东省地方政府公共服务型政府建设研究

- 匡建国 郑玉婵(377)

深化乡镇机构改革 服务社会主义新农村建设

- 吕 川 李 强(386)

综合研究

政府绩效评估指标体系的设计与解读	战旭英(395)
治理我国政府低成本运作的策略研究	徐晓雯 郭常陆(403)
从金融危机到社会危机与政府信心的建立	费广胜(415)
公共危机中的中国政府新闻发布机制研究	李 静(424)
我国预防职务犯罪的对策浅析	牟少英(431)
管理外包:我国地方政府人力资源管理的新模式	王学栋 杨燕东(441)
从财政角度看事业单位改革	威海市财政局(450)
事业单位行政级别制改革问题研究	张英魁 孔盼盼(456)
对建立社区矫正制度几个问题的思考	刘 森 龚再坤(469)
坚持以科学发展观为指导 大力加强县(市、区)司法局建设	省司法厅组织人事处(476)
论建立环境行政公益诉讼的必要性与可行性	张书玉(481)
几种竞争性乡镇长选举模式述评	张红旗(488)
政府基层公务人员责任伦理的现实困境与规治对策研究	张英魁 袁和静(500)
编 后	(514)

创新行政管理体制

创新行政管理体制与建设服务型政府

高小平

党的十七大和十七届二中全会对我国行政管理体制改革、建设服务型政府,提出了新的要求,作出了全面部署。认真学习贯彻中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》,积极推进行政管理体制改革创新,是当前一项十分重要而紧迫的任务。要完成这一艰巨任务,构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的行政管理体制机制,唯有解放思想,求真务实,与时俱进,更新观念,才能为改革创新提供思想先导。

一、人类社会形态与行政管理体制形态

行政管理体制、组织结构和管理方式是随着生产方式的变化而不断变革的过程。从历史看,我们经历了农业社会、工业社会和后工业社会。不同社会形态中,生产模式、经济部门、被转化的资源、战略资源、人力资源等方面的重点,由于生产工具、生产资料、劳动对象不同,是有很大的不同的。如,在农业社会主要的人力资源是农夫、工匠,在工业社会主要是工程技术人员、熟练工和管理人员,在后工业社会主要是科学研究人员、专业技术人员和从事信息工作的人员。

与生产力、经济基础相适应,作为上层建筑的行政管理形态就

形成了权威行政、规制行政和服务行政。

在农业经济时代,政府适应自然经济的需要,“普天之下莫非皇土,率土之滨莫非王臣”,国家实行家长制、家族式管理,特征是政治与行政管理高度的结合,权力集中在作为政府的皇帝和衙门中,政府高度集中的权力所形成的权威成为管理的主要资源,可以概括为“权威行政”。

在工业经济时代,政府适应大机器生产的需要,实行政治与行政“二分制度”,行政管理处于执行的层面,依靠技术官僚的专业知识,实行规制化管理,组织结构按照“金字塔”式的科层制建构,政府制定政策、规制和执行能力成为管理的主要资源,可以概括为“规制行政”。

近三十年来,科学技术迅猛发展,引发了生产和组织方式的变革、全球市场的融合与重构,带动起一场与工业革命深度相当的信息革命,它改变着整个社会的根基,把人类带入一个“后工业社会”、“知识经济社会”或“信息社会”。我国现处于工业化中期,一方面传统产业仍然保持快速增长势头,另一方面信息产业、文化产业实现了持续、高速发展,在国民经济中的地位日益突出,近10年平均年递增15%以上,总收入已占GDP的10%以上,电子信息产品出口占全国出口额的37.6%。

“服务行政”就是在这场革新中行政发展的趋势,是政府适应经济基础和外部环境变化的产物,政府提供公共服务的能力成为管理的主要资源。

行政形态的变化,包括行政主体、管理体制机制和管理方式的变化,促进了行政观念的革新。权威行政的管理主体是“朝廷”和“衙门”,强化的是“皇权本位”、“官本位”文化。规制行政的主体是“行政首长”和“专业干部”,强化的是“部门本位”、“利益本位”、“规则”文化。服务行政的主体是公民,强化的是“服务本位”、“社会本