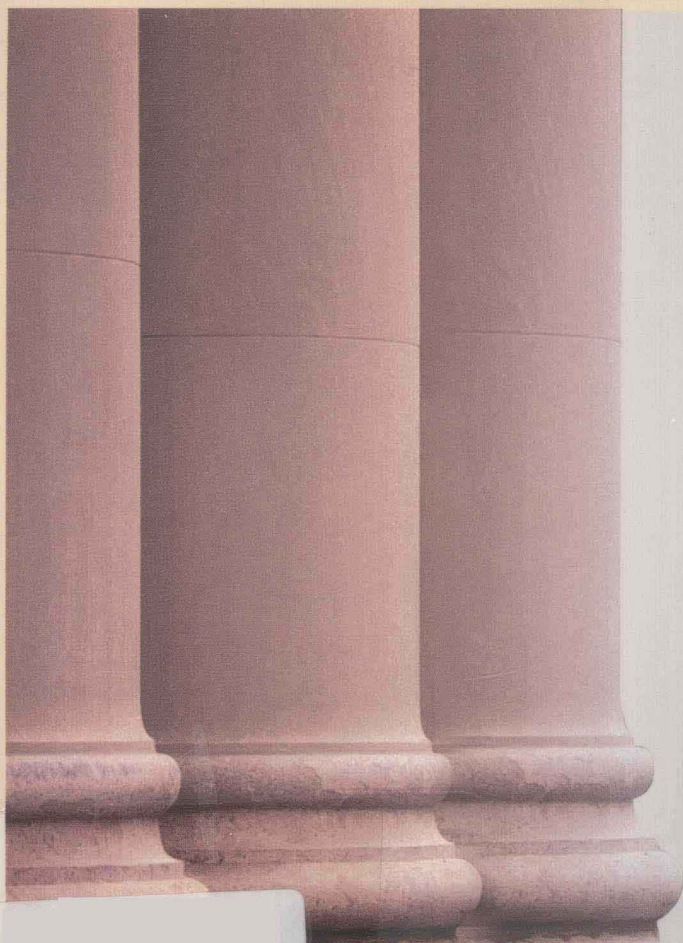


政府管理 创新研究

柴中达 主编



ZHENG FU GUAN LI CHUANG XIN YAN JIU



中国国际文化出版社
CHINA INTL CULTURE PRESS

政府管理创新研究

柴中达 主编

中国国际文化出版社

政府管理创新研究

编 著 者 / 柴中达

文稿审阅 / 范文静

编辑校阅 / 第一编辑室

美术设计 / 若 晨 没 没

出版发行 / 中国国际文化出版社有限公司

China int'l culture press limited

地 址 / 香港中环皇后大道中 142-146 号金利商业大厦 7 楼 7A
Flat 7A,7/F.,kimley Commercial Building,142-146 Queen's
Road Central,H.K.

电 话 / 00852-68115342

传 真 / 00852-28514966

网 址 / <http://www.bookhk.com>

电 邮 / book@bookhk.com

印 刷 / 海洋印务有限公司

开 本 / 240X160mm

印 张 / 42

字 数 / 50 千字

印 数 / 2000 册

版 次 / 2008 年 03 月香港第一版第一次印刷

书 号 / ISBN988-97357-1-7/G • 787

定 价 / 48.00 元 (人民币)

版权所有 翻印必究
(本书如有印装质量问题, 请直接与印刷厂联系)

天津市人民政府办公厅 天津市行政管理学会

政府管理创新研究课题领导小组暨编辑委员会

课题领导小组组长：
编委会主任：柴中达

副组长：
副主任：朱光磊 殷向杰 张霁星

成 员：李嘉和 袁彦彤 李俊清 柯 平
 史瑞杰 孙 涛 马 英

主 编：柴中达

副主编：殷向杰 张霁星

编 校：袁彦彤 李嘉和 宋 佩

努力推进政府管理创新（序言）

天津市市长 黄兴国

欣闻《政府管理创新研究》一书即将出版，我感到非常高兴！据悉，这本书是在市政府办公厅和市行政管理学会联合组织各级政府部门实际工作者和专家学者，围绕“政府管理创新”在深入调研的基础上，形成了几十篇优秀课题报告而结集成书的。在此，我谨向所有参加此次课题研究的各级政府部门的同志和专家学者，表示衷心的感谢！

推进政府管理创新，是经济体制改革和政治体制改革的重要内容，也是政府自身建设的重大课题。多年来，市政府十分重视推进政府自身建设，加大政府管理创新的力度，围绕科学民主决策、推进依法行政、加强行政监督，建设法治政府提出了明确目标和具体要求，在强化社会管理和公共服务职能，建立应对突发公共事件管理机制，推进行政审批制度改革，加强公务员队伍建设，着力解决损害群众利益的突出问题等方面采取了一系列措施，促进了政府自身建设和政府职能的转变。

当前，我们正在深入贯彻落实党的十七大和市第九次党代会精神，全面落实科学发展观，进一步加快滨海新区开发开放，推动天津经济社会又好又快发展，任务十分艰巨，同时也对加强政府自身建设和推进政府管理创新提出了更高要求。应当看到，在政府管理创新上需要研究的课题还很多，特别是政府管理中还存在的一些突出问题，比如，政府管理还不能完全适应社会主义市场经济发展的要求，管理越位、错位、缺位的现象还时有发生，政府公共服务职能还没有得到充分发挥，一些本该由政府履行的职责，如提供公共产品、公共服务等还做得不到位，依法管理的体系尚不完善，政府管理人员依法行政的意识还应进一步提高，这些都有待于我们通过政府管理创新的研究和实践认真加以解决。

在推进政府管理创新中，要始终坚持以政府职能转变为核心，

以创新政府管理理念、管理内涵、管理体制和管理方式为主要内容，更加自觉地适应发展社会主义市场经济和构建社会主义和谐社会的要求，努力建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府。要认真研究和解决在抓经济工作和依法履行职责中，政府应该管什么，怎么管，怎么管好，加快构建行为规范、运转协调、公正透明、高效廉洁的政府运行机制，加快构建有利于增长方式转变的体制机制，不断改进公共服务方式，大力发展社会事业，着力解决就业、就学、就医、社会保障、社会治安、安全生产、环境保护等人民群众最关心的利益问题，提高政府社会管理和公共服务水平。

政府管理创新能力的提升，是时代的要求，是天津经济发展与社会进步的要求，也是推进滨海新区开发开放的要求。各级政府和部门要继续深化改革，不断改进政府的运作模式，科学把握和正确处理好政府与市场的关系，把抓经济工作的主要精力放在为各类市场主体服务和创造良好发展环境上，切实履行政府在经济调节和市场监管中的职能。按照建设服务政府的要求，创新公共服务体制，以提高中低收入群众生活水平和质量为重点，逐步完善广大人民群众共享经济发展成果的体制机制。要大力推动政府管理人员创新实践活动，形成政府管理创新的外在激励与内在动力机制，培养政府管理者的创新思维和能力，充分发挥各级政府管理者的远见和经验优势；要充分发挥专家学者在政府管理创新中的作用，更多地听取和吸纳他们在参政议政中各种建设性的建议，建立开放的、参与式的决策机制。要继续推进政务公开，保障公民的知情权和参与权。

天津市政府办公厅与天津市行政管理学会联合组织各级政府部门和专家学者共同研究政府管理创新课题，我感到非常高兴。一是这个题选得好，政府管理有许多方面需要创新，有许多问题需要深入研究；二是这种研究形式很好，政府部门与专家学者联手研究问题，本身就是一种创新。我希望这样的研究能继续坚持下去。希望各级政府部门和研究机构及专家学者，围绕天津发展，围绕滨海新区开发开放，围绕服务型政府建设和政府管理创新等深入开展研究，多出成果，为推进滨海新区开发开放，实现天津科学发展、和谐发展、率先发展做出更大的贡献！

目 录

序言·····	黄兴国
第一篇：地方政府理论研究 ·····	(1)
深化行政管理体制改革 努力推进服务型政府建设·····	(3)
强化地方政府公共服务职能研究 ——以天津市和平区为例·····	(14)
地方政府知识管理研究·····	(35)
提高地方政府公信力研究·····	(57)
推进依法行政 构建法治政府研究·····	(71)
政府在国家创新体系中的职能定位研究·····	(83)
转变政府职能 提高公共服务水平研究·····	(92)
关于建立商务环境评价体系的研究·····	(100)
第二篇：地方政府决策研究 ·····	(113)
政府管理推动市场经济作用的研究·····	(115)
政府决策科学化与民主化的专家决策咨询机制研究 ——基于 2007 年天津市人民政府法制办公室的问卷调查·····	(127)
地方政府决策过程创新研究·····	(136)
关于财政加大解决民生问题力度 支持和谐社会建设的研究·····	(154)
城市规划决策论证听证制度研究·····	(168)
信息资源共享与政府管理创新研究·····	(181)
新农村建设背景下区县强化公共服务职能的研究·····	(194)
第三篇：地方政府运行研究 ·····	(209)
规范政府权力与建设监督制约机制的研究·····	(211)
和谐社会建设中的政府运行机制创新研究·····	(224)
创新政府监督机制 提高城市建设管理水平研究·····	(236)
城市规划信息流管理研究·····	(254)
质量技术监督电子政务建设和公共服务信息化研究·····	(277)

天津市社会中介与民间组织发展研究·····	(298)
构建服务型政府 推进行政许可服务创新研究·····	(313)
深化行政审批制度改革与行政许可服务中心功能作用研究·····	(322)
提高行政审批效率研究	
——“超时默许”与“一表通”·····	(335)
推进政企、政资分开 进一步深化国资管理体制改革研究·····	(351)
养老保障体系与社会稳定研究·····	(363)
地方政府执行力研究·····	(391)
第四篇：地方政府管理研究 ·····	(405)
特大城市突发事件应急处置研究	
——兼论天津市的应急管理·····	(407)
突发环境事件预警与应急机制研究·····	(421)
防止公共权力滥用与治理商业贿赂研究·····	(429)
深化出版行政审批制度改革 推进出版管理创新研究·····	(445)
房地产依法行政——行政执法责任制问题研究·····	(459)
区级政府城市管理现状、问题及对策研究·····	(478)
节约型政府与战略成本管理研究·····	(491)
提高依法行政水平 创建和谐旅游环境研究·····	(503)
创建国家园林城市的法制化管理研究·····	(515)
天津市违法违规用地治理整顿的研究·····	(526)
城管执法与和谐社会建设研究·····	(541)
第五篇：地方政府绩效研究 ·····	(555)
科学构建政府绩效考核体系研究·····	(557)
天津市公安系统公务员绩效管理研究·····	(575)
基于知识管理的政府绩效评价体系研究·····	(599)
关于运用 ISO9000 质量管理 提高政府机关行政效能的研究·····	(618)
构建和谐天津 经济社会发展综合评价体系研究·····	(630)
提高地方政府行政效率研究	
——大港区政府建设效能型政府的做法与启示·····	(654)

第一篇

地方政府理论研究

深化行政管理体制改革 努力推进服务型政府建设

摘要：党的十七大明确提出“加快行政管理体制改革、建设服务型政府。”加快行政管理体制改革，建设服务型政府是发展社会主义市场经济和发展社会主义民主政治的必然要求，是我国政府改革与建设所面临的重要任务。胡锦涛总书记强调指出，“建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置。”我们要按照胡锦涛总书记的要求，坚定不移地把行政管理体制和机构改革推向前进，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，着力建设服务型政府，为改革开放和社会主义现代化建设提供重要的体制机制保障。

党的十七大提出深化行政管理体制改革的任务，强调“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系，完善公共服务体系。”立足我国改革开放和社会主义现代化的新形势新任务，统筹兼顾、突出重点、积极稳妥、分步实施，加快推进行政管理体制改革，以形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的服务型政府为目标，是全面贯彻科学发展观和建设和谐社会的迫切需要。实践证明，加快行政管理体制改革对于服务型政府建设具有十分重要的意义。

一、我国行政管理体制改革的进程

我国改革开放伟大历程很快就要迎来第 30 个年头。作为改革

开放的重要内容——行政管理体制改革，从 1982 年开始经历了五次大的改革：即 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年的改革。每次改革所处的环境不同，所面临的问题也有很大差异，但在解决当时面临的问题方面无疑发挥了重要作用。进一步推进了政企分开、行政审批制度创新、政府机构改革、科学民主决策机制建设及国有经济布局 and 结构战略调整、依法行政和法制建设等一系列改革。从总体上看，行政管理体制改革取得了重要进展，政府管理的职能与方式等都发生了重大转变。

（一）推动政府机构改革，促进政府转变职能

改革开放以来，政府机构第一次改革是 1982 年改革。这次改革使国务院各部门从 100 个减少为 61 个，人员编制从 5.1 万人减少为 3 万人。第二次是 1988 年改革。这次改革将国务院部委从 45 个精简为 41 个，机构人员编制比原来的实际人数减少 19.2%，并首次提出政府职能转变的任务。第三次是 1993 年改革。这次改革提出了建立适应社会主义市场经济发展的行政管理体制目标，实现“政企分开”，转变政府职能，把行政管理的职能转向统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。第四次是 1998 年改革。这次改革不仅从总体上提出要建立“办事高效、运转协调、行为规范”的行政管理体制，而且要求将政府职能转到宏观调控、社会管理、公共服务方面来。第五次是 2003 年改革。这次改革进一步推动了政府职能转变，明确提出政府职能应集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四个方面，建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。

（二）强化依法行政要求，加强依法行政的法律和制度建设

在推进政府机构改革和职能转变的进程中，根据党中央、国务院提出的依法治国、建设社会主义法治国家的方略和目标任务，以及对各级行政管理机关不断强化依法行政的要求。为此，大力加强了落实依法行政要求的法律制度建设。上世纪 90 年代，中华人民共和国《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政处罚法》相继制定并颁布施行，对监督国家行政机关依法行使职权，规范各级政府的行政行为，保障公民、法人的合法权利，

发挥了重要作用。2004年7月1日《中华人民共和国行政许可法》正式实施,这是世界上第一部以单行法形式颁布的《行政许可法》,对我国各级政府落实依法行政要求,推进行政审批制度改革,进一步繁荣发展市场经济,产生了强有力的促进作用。2006年1月1日《中华人民共和国公务员法》正式颁布施行,替代了已实行长达12年之久的《国家公务员暂行条例》,这对于建设符合中国国情、具有中国特色的公务员制度,提高公务员队伍的工作素质和各级政府的工作效能,具有十分重要的现实和长远意义。

1999年11月和2004年3月,国务院颁布《全面推进依法行政的决定》和《全面推进依法行政实施纲要》,这两个规范性文件对于全面推进依法行政,建设法治政府,具有较强的指导作用。2005年3月,经十届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,为中国行政管理体制改革贯彻党的十六大以来中央提出的“以人为本、经济社会全面协调可持续发展的科学发展观”,进一步明确了今后的工作重点和努力方向。

(三) 改革和完善政府决策机制,推进行政管理方式创新

1、建立健全群众参与、专家咨询和集体决策相结合的决策机制。各级政府对涉及经济社会发展全局、重大项目安排和大额资金使用等重大决策,必须以深入扎实的调查研究为基础,广泛听取各方面意见,由领导班子集体讨论决定,坚决杜绝决策的盲目性、随意性和领导者个人独断专行。对与群众切身利益密切相关的重大决策事项,要实行社会公示和听证,广泛听取群众意见。对专业性、技术性较强的重大事项,还必须进行专家论证、技术咨询、决策评估。

2、推行政务公开。继1998年6月中央决定在农村普遍实行村务公开和民主管理制度,2000年12月中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》,2005年3月又发布了《关于进一步推行政务公开的意见》,把政务公开的范围和程度提高到新的水平。公开的原则是:除涉及国家机密、依法受保护的商业秘密和个人隐私,其他行政

事项能公开的一律向社会公开。公开的重点是：政府工作中容易产生不正之风、滋生腐败的环节和事项；与群众利益直接相关的公共部门要全面推行办事公开制度，向群众公开服务承诺，学校、医院等单位必须公开收费项目和收费标准，接受群众的监督。

3、改革行政审批制度。自《中华人民共和国行政许可法》和国务院批转的《关于行政审批制度改革工作的实施意见》颁布实施以来，仅国务院清理和取消的各部门行政审批事项就达 1800 项。各省、自治区和直辖市也都大力推进行政审批制度改革，对省级政府部门的审批项目进行了清理和大幅度削减，一些地方已经着手进行第二轮和第三轮行政审批制度改革。行政审批制度改革还伴随着审批程序和方式的变革与创新，许多部门和地方都建立了行政审批中心，推行行政许可集中办理制度，通过一站式、窗口式办公、网上审批等形式，规范了行政审批程序，减少了行政审批环节，提高了行政审批工作的透明度和审批工作效率。

4、推动电子政务建设。实施政府上网工程建设、推进电子政务，是近年来各级政府管理方式变革的重要内容之一。1999 年 1 月，由中国电信和国家经贸委经济信息中心联合 40 多个部门共同倡议发起的“政府上网工程”正式启动。截止目前，国务院办公厅、国家各部委和绝大多数地方政府(省、地、县)拥有了门户网站，有利地促进了政务公开和信息公开。

总之，改革开放以来，我国的行政管理体制改革取得了多方面进展，成效是显著的。这是我国在对外开放和发展社会主义市场经济的条件下，保持经济快速增长、社会安定和谐、国家综合实力不断增强、人民总体生活水平不断提高的一个不可缺少的重要因素。

二、深化行政管理体制改革的必要性和紧迫性

我国经济社会发展已进入了一个新的历史时期，以科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想为指导，全国人民正朝着新的目标迈进。在 2010 年，要在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上实现人均国内生产总值比 2000 年翻一番；到 2020 年，要建立起惠及十几亿人口的高水平的小康社会，实现经济更加发

展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、民生更加殷实。要在新的历史起点上继续推进社会主义现代化建设,实现预期目标,说到底要靠深化改革,而加快行政管理体制改革则是全面深化改革的关键。不断深化行政管理体制改革,才能构建充满活力,富有效率更加开放,有利于科学发展的体制机制,更好地贯彻落实科学发展观,促进经济社会全面协调可持续发展。

第一,从经济发展看,我国经济发展中长期存在增长方式粗放和经济结构不合理,从根本上说也是由于行政管理体制改革滞后造成的。自1978年以来,我国经济保持了持续高速发展的势头,年均GDP增长达到9.4%,但城乡区域发展不平衡、经济结构不合理、经济增长方式粗放、资源环境问题突出等深层次矛盾始终伴随着这一过程,这与政府机构设置不合理、政府间管理职责不清晰、公共财政体系不健全密切相关。因此,加快推进行政管理体制改革,是解决我国经济发展中突出问题的治本之策。

第二,从社会发展看,不科学的政绩考核体系必然促使地方政府单纯追求GDP增长,一味追求“形象工程”、“政绩工程”,忽视社会事业发展,弱化公共服务职能,导致一些重大民生问题长期得不到解决。投资盲目扩张、重复建设蔓延、地区封锁严重、农民收入增长缓慢等突出矛盾和问题,与各级政府事权划分不清、财权不匹配和不完善的行政人员选拔任用制度、不科学的政绩考核体系等紧密相连,直接影响国民经济持续快速协调健康发展与社会和谐进步。因此,着力推进行政管理体制改革,是解决错综复杂社会矛盾的重要条件。

第三,从市场经济体制的基本框架看,行政管理体制改革相应的滞后于企业制度和市场机制的创新,成为制约社会主义市场经济体制完善的主要矛盾。要形成规范的现代企业制度,就必须通过有效方式割断或阻隔政府与企业间的行政关系和资产纽带,切实解决政企不分、政资不分、政事不分的问题;要形成统一开放、竞争有序的现代市场体系,就必须打破行政性垄断与行政主导的地区封锁;要形成灵敏有效的宏观调控体系,就必须进一步

规范政府职责、优化政府组织机构、创新行政管理方式；要形成完善的社会保障制度，就必须进一步理顺各级政府的事权关系、建立健全公共财政体系；要形成严密的市场法律体系，就必须依靠制度建设严格约束行政权力，推行依法行政。要推动经济体制改革的全面深化，必须把行政管理体制改革放到突出重要的位置。因此，着力推进行政管理体制的改革，是完善社会主义市场经济体制的关键环节。

第四，从对外开放看，要在更加开放的条件下管理经济社会事务，迫切要求政府管理的内容、方式及相关制度与国际接轨。目前，经济全球化进程不断加快，世界科技迅猛发展，以及我国加入世界贸易组织等，都为我国广泛参与国际合作和竞争提供了更好的机遇。经过多年努力，我国全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成，外商直接投资规模已达到相当水平，改善利用外资的质量、提高对外开放的水平和争取国际经济交往活动的主动性、切实维护国家经济安全，就迫切要求加快推进行政管理体制改革，统筹好国内发展和对外开放，增强在不断扩大开放条件下促进发展的能力。因此，着力推进行政管理体制的改革，是提高对外开放水平的基本保障。

第五，推进行政管理体制的改革是构建社会主义和谐社会的必然要求。各级政府拥有人民赋予的权力，掌握着大量公共资源，处于经济社会管理者的特殊地位，在构建社会主义和谐社会进程中承担着重要职责。随着工业化、城镇化、现代化进程的加快，我国经济社会发展呈现一系列新的鲜明特征，深层次的矛盾逐步显现，社会事业发展明显滞后，社会体制和政策不完善，社会管理水平不高，公共产品供给短缺和公共服务能力不强，已经是一个相当普遍和十分突出的问题。新形势、新任务更加要求只有以科学的发展观为指导推进行政管理体制的改革，注重发展社会事业和解决民生问题，为经济发展和人民群众生产生活创造良好的环境和条件，使全体人民共享改革发展成果，才能促进社会公平正义，增强社会创造活力，保持社会安定有序，有效推动社会主义和谐社会建设。

三、深化推进行政管理体制改革的核内容

党的十六大以来，党中央高度重视行政管理体制改革，把建立健全有利于经济社会协调发展的行政管理体制，作为当前改革的一个重点。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出，加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。在十七大报告中，胡锦涛总书记明确指出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”中共中央政治局2月23日进行第四次集体学习时，胡锦涛总书记强调指出：“建设服务型政府，是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求，也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。要在经济发展的基础上，不断扩大公共服务，逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系。建设服务型政府，根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务，重点是保障和改善民生。围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标，创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共服务设施建设，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”服务型政府的内涵十分丰富，总的要求是从人民群众的利益出发，把全心全意为人民服务作为各级政府的神圣职责和行为准则；以解决民生问题为着眼点，在发展经济的基础上不断提高人民的物质文化水平，为人民提供更多更好的公共产品和服务；大力发展社会事业，加强和改进社会管理，维护社会公正，保持社会安定有序，推动和谐社会建设；寓管理于服务之中，使政府管理体制和机制适应全面建设小康社会的总目标。服务型政府的提出，体现人民政府的性质和宗旨，体现了新阶段政府职能转变的正确方向，体现了建立适应社会主义市场经济体制要求的行政管理体制的根本要求。

第一，建立服务型政府。以科学发展观为指导，深化推进政府管理机制改革，必须进一步明确服务理念，牢固树立以人为本的理念，切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要始终坚持把提供优质高效的公共服务，不断提高人民群众的物质生活水平和精神生活水平，作为政府工作的出发点和落脚点。