

国家治理现代化与 公共管理创新

江西省首届公共管理论坛暨江西财经大学
第八届香江公共管理论坛论文集

李春根 何植民 / 主编

GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA YU
GONGGONG GUANLI CHUANGXIN



经济科学出版社
Economic Science Press

国家治理现代化与公共 管理创新

——江西省首届公共管理论坛暨江西财经大学
第八届香江公共管理论坛论文集

李春根 何植民 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化与公共管理创新：江西省首届公共管理论坛暨江西财经大学第八届香江公共管理论坛论文集 / 李春根，何植民主编. —北京：经济科学出版社，2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5882 - 3

I. ①国… II. ①李…②何… III. ①国家 - 行政管理 - 现代化管理 - 中国 - 文集②公共管理 - 创新管理 - 中国 - 文集 IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 152493 号

责任编辑：白留杰

责任校对：隗立娜

责任印制：李 鹏

国家治理现代化与公共管理创新

——江西省首届公共管理论坛暨江西财经大学第八届香江公共管理论坛论文集

李春根 何植民 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010 - 88191354 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮箱：bailiujie518@126. com

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10. 75 印张 180000 字

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5882 - 3 定价：32. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

(电子邮箱：dbts@esp. com. cn)

前言

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，2014年10月25日，江西省首届公共管理论坛在江西财经大学举行。江西省政协副主席孙菊生，校党委书记廖进球、省内外十余个厅局的领导及国内著名专家学者莅临论坛。论坛的主题为“国家治理现代化与公共管理创新”。论坛开幕式上，江西财经大学副校长蒋金法代表主办方致辞，江西省学位办主任胡新明代表主管部门致辞。在专家主题报告环节中，《中国行政管理》杂志社社长张定安研究员，长江学者、中山大学副校长马骏教授，南京农业大学公共管理学院党委书记欧名豪，浙江省国家税务局局长周广仁，南昌国家高新技术产业开发区工委书记邱向军五名公共管理学界著名专家、学者和实践部门管理者应邀做了主题报告，面向公共事务管理领域内迫切需要讨论和解决的问题，分别从不同角度探讨了国家治理现代化视角下的公共管理创新之道。来自南昌大学、江西财经大学、江西师范大学、江西农业大学、南昌航空大学五所MPA研究生教育联盟院校的十名MPA研究生参加了下午的研究生论坛，围绕着公共管理中的一系列热点、焦点问题进行探讨，引起了与会者的高度关注和积极思考。与会人员充满激情的发言和严肃认真的讨论，充分展现出他们对学术研究的高度热情以及公共管理学界共同的学术关怀和学术兴趣。

首届江西省公共管理论坛由江西财经大学与江西省MPA研究生教育联盟发起主办，江西财经大学财税与公共管理学院、MPA教育中心承办。论坛的宗旨是搭建江西省MPA院校师生与省内外学术界、政府部门和社会各界的高端交流平台，引导各方共同对公共管理理论和实践深入研究，论坛今后将每年举办一届，积极助力江西省“发展升级，小康提速，绿色崛起，实干兴赣”。

江西财经大学从2006年开始举办MPA教育，2013年通过国务院学位委员会组织的合格评估。在新的形势下，如何升级发展，提高质量，为培养更多的符合经济社会发展需要的高级公共管理人才，江西财经大学MPA教育进行

了一系列的改革与创新，如发起成立江西省 MPA 研究生教育联盟、全面推进公共管理硕士（MPA）综合改革试点工作、实施“红色 MPA”计划等，这些创新性的举措引起了国内公共管理实践界与理论界的关注与重视。本届江西省公共管理论坛也是推进 MPA 教育创新发展的一个重要平台。在此，本书收集并整理了本届公共管理论坛中专家学者主题报告中的精彩观点以及部分 MPA 研究生就公共管理问题所作出的尝试性研究成果，并以《国家治理现代化与公共管理创新》为书名进行出版。希望这本汇集公共管理专家学者观点与 MPA 研究生学术成果的图书能成为推动江西省 MPA 研究生教育联盟发展、全面推进公共管理硕士（MPA）综合改革试点工作的一个标志性成果。并以此为契机，继续探索 MPA 教育的可持续发展之路。

本书编者谨识
2015 年 5 月

目 录

公共治理专家论道

国家治理现代化的基层探索	
马 骏	(3)
城乡统筹中的农村土地制度改革思考	
欧名豪	(5)
简政放权和行政审批制度改革问题分析及对策建议	
张定安	(7)
税收治理能力现代化的路径研究	
周广仁	(9)
创新管理理念 探索高新区发展的新模式	
邱向军	(11)

公共管理创新的理论与实践探索

地税部门构建廉政风险防范管理机制探讨	
赖 炜	(15)
NC 市政府购买养老服务问题的浅析	
蔡 晓	(24)

核电站建设期间周边群体性事件研究

——以 N 核电站为例

胥 鑫 (30)

长塘镇农村劳动力转移的实证分析

梁文斌 (37)

创新和完善非公有制企业党建工作领导体制研究

倪君伟 (44)

保险舆情管理探析

林佳颖 (51)

加大知识产权保护力度 助推创新型城市发展

陈允洪 (58)

城市化进程中的农民工权益保障研究

王 平 (64)

地方政府在电子商务发展中的主导作用分析

——以新干县为例

周晓霞 (72)

县级政府信用制度建设研究

——以江苏省 BY 县为例

赵海峰 (79)

强化监督约束 打造过硬队伍

——解决纪检监察机关“灯下黑”问题的几点思考

傅兆良 (87)

进一步健全税收信用体系建设探析

付 毅 (92)

农村基层党组织在社会管理创新中的作用研究

——基于江西省乐平市 Z 镇的实证调研

张汉坤 (101)

人文关怀视角下的我国监狱管理创新研究

王卉芳 (108)

瓯海区基层公共文化设施建设：现状、问题与对策

任曼莉 (115)

对江西大学生村官工作的几点思考	
陶 渊	(122)
推行电子化考核机制 强化税收执法风险防范	
张云良	(130)
地方食药监系统监管队伍管理体制研究	
万佳媛	(138)
新建本科院校基础学科教师队伍管理	
——以××大学理学院为例	
谢佳娜	(146)
泰州市建设健康城市的思路与策略	
袁 超	(154)

公共治理专家论道

国家治理现代化的基层探索

马骏*

我国经过 30 多年根本性的经济社会变迁，对国家治理体系提出了巨大的挑战。这需要全面地重构国家治理体系，来适应这个经济社会变迁。查尔斯提里说国家建设有两个最根本的维度，一是国家的能力建设，二是民主化。国家能力是非常重要的，面对市场社会，国家如果没有能力根本无法保证民众的福利。国家有能力的同时，这个国家还必须是对每一个公民负责的，那就需要一个民主制度。这就是国家制度建设两个非常重要的维度。

基层治理在国家治理中是基础性的，郡县制天下安。有一个县做了一项改革，叫群众参与预算。这项改革在基层治理领域建立现代预算制度，来实现预算民主，这不仅丰富了基层的民主形式，发展了基层民主，而且在基层层面推进了国家治理现代化，实际上建立起了一种民主治理的治理模式。

预算民主是什么意思呢？我们不仅需要国家是有能力的，而且同时必须是对我们负责的。民主只是一个手段，民主绝不简单等同于选举。我们如果想建立一个对我们负责的政府，有两个问题最重要：第一，权力由谁来使用。第二，被选举产生的官员在任期怎么使用权力。人类从 19 世纪第一波所谓民主化即选举民主建立时期要面对的一个问题，就是选举上去的官员和政治家在任期内怎么使用权力。

克利夫兰在《人民控制的政府》开篇就写了这么一段话，美国人如此崇拜选举，坚信通过选举可以解决一切政治弊端，最后仍然失望地发现我们的政府是不负责任的，原因是没有建立起一套有效的约束权力使用的控制机制，只有通过控制财政资金才能够控制权力的使用，所以他呼吁美国进行预算改革。

截至 2011 年，国内也有其探索，像浙江温岭泽国、新河的模式、哈尔滨、

* 中山大学副校长，中山大学政治与公共管理学院教授、博导，教育部“长江学者”特聘教授，中山大学中国公共管理研究中心主任等职务。

无锡，但是这些参与式预算有几个局限性：第一，老百姓没有提项权。第二，公民参与的资金都很少。云南省的改革没有这几个方面的问题，第一，盐津是一个国家级贫困县；第二，里面的设计也解决了群众参与存在的局限性。

公民参与预算的制度设计首先应解决第一个问题，谁来参与。盐津改革的产生方式有两种：一是按人口比例从各村随机抽选以后，再从库里按额度挑出人。二是村委推荐议事员，每个村两名，确保每个村至少有两个代表。第二个问题是项目准备。一是确定资金总量；二是项目库，把项目的提议权交给老百姓；三是设置项目审查环节；四是民主议事会。

这种治理模式的好处。首先，从治理的角度，第一次把这个封闭的预算过程打开了，能够让政府的财政资金更能满足公民的诉求。从通过的项目来看，现在的事情都是老百姓自己想做的，所以他们愿意自己出钱。我觉得这次改革首先是真正的公民参与预算，有很多治理的含义，改变了财政资金的分配模式。其次，它把封闭式的治理变成开放式的，而且建立一个问责机制，我们称为社会问责机制，而且从治理的角度推动基层治理模式的创新，建立起一种共治理。

共治理的好处是公民不再是从外部影响，而是在提高治理能力。从参与预算这个维度看，是一种民主，有利于提高财政资金的配置效益，可以通过这种共治理的民主治理模式来提高治理能力。如果中国大部分县都这样做了，政府就会更加负责，就可以推动我国整个基层治理的改革。

城乡统筹中的农村土地制度改革思考

欧名豪*

土地制度改革牵动的利益与政府、社会公众还有农民相关，又处于新型城镇化推进的过程中。所以整个制度改革必须放在城乡统筹或城乡一体、新型城镇化的大背景下进行。这是因为城乡二元体制或者二元结构比较突出，造成了产权的不对等和城乡差距的进一步扩大。城乡一体发展涉及很多内容，从本质上说，就是要通过打破各种制度壁垒，来实现生产要素在城乡之间的自由流动、平等交换。而打破分割分裂，就要进行改革。在这些改革里，土地制度的改革则基于比较核心的位置，这也是与土地的重要性相关联的。现行制度与统筹发展的要求不匹配、不适应，这种不匹配、不适应存在很多方面，从城乡统筹角度来说，存在四个突出矛盾：

一是推进现代农业发展，但这与农地经营规模相矛盾。

二是农民增收与整个土地财产性收入不足，存在着很大的矛盾。因为财政惠农补贴与农民进城务工及工资性收入等都是增长的，但是经营性收入受农产品制约，很难大幅度增长。土地财产实际上也受很多条件的限制。

三是推进城乡统筹，但现在土地的配置大部分还是非市场化的。我国大部分土地是非市场化配置。由于这种非市场化配置，所以使用土地的代价很低，土地利用很粗放。

四是在推进城乡统筹过程中，尤其是城乡土地转换过程中，还存在很多矛盾，特别是在这个过程中的利益分配导致的各种事件冲突非常严重。例如，云南晋宁的冲突问题、宜黄事件等，这些都是在城乡转换过程中，因为土地利益在政府和农民之间的分配引发的。

制度需要进一步改革，如何进行改革？肯定要通过改革来提高资源的配置

* 博士，教授，博导，现为南京农业大学土地管理学院院长，兼任南京农业大学城乡土地规划设计院院长。

效率来保护农民的权益。如果从改革方向来看，就是要构建三个基础性的制度以及两个利益机制。

一是产权制度，这是最基础的。包括集体的土地所有制度，集体所有制不能动，更多的是要在使用权上做文章，把两权分离改为三权分制，将承包权分离出一个经营权，可以自己使用，也可以把经营权转让、出租，进行三权分制。

二是建立有效的土地市场制度。建立土地市场，涉及政府、土地和产权人的利益调整问题。首要的一条就是农地农用；第二条就是对流转的主体实际上是有限制的，并不是任何人都能承租这个土地。

关于集体的建设用地，也是所谓的经营性建设用地，可以直接入市。但小产权房的问题，是农民集体土地未经规划许可做的房地产开发。这块不处置，其他直接入市的土地也是没办法进行的。笔者认为，应该承认现实，分类处置，针对不同的主体、不同的小产权房的类型，采取不同的处置方式。

三是关于宅基地的制度，它的直接入市是没有实际意义的。大量的农村区域，其空间位置决定了没有这种需求。所要解决的是如何将城乡结合部地区流转起来，对增减挂钩政策进一步完善。

两个利益机制，一是土地增值收益的共享机制。中国农民最关心的是改革以后利益如何分配，这里涉及的都是利益机制的设计，如土地征用制度改革，怎样将现行的补偿与它的市场价值结合起来。二是社会保障问题。总体来说，整个土地制度改革基本上是很清晰的，关键是各种利益如何调节，关键的政策结点如何进行设计。

简政放权和行政审批制度改革

问题分析及对策建议

张定安*

简政放权和行政审批制度改革，就是要取消、减少、下放行政审批事项，充分发挥市场在资源配置中的基础作用，充分发挥市场力量管理社会，充分发挥地方贴近基层经济管理的优势。如果从经济学角度来讲，就是放松管制。简政放权和行政审批协同前进，就是把“放”和“管”两个轮子都要做圆，“管”首先要管住应管的事项，还要学会管理。

第一部分是国务院部门和地方所谓的部门即国家部委，还有直属机构、特设机构，包括税务局、海关总署、国资委等。地方主要是指省级政府等。地方政府一般是指省级政府或市县政府。国务院下放主要是国务院部门权力下放，地方政府承接主要是省级政府承接。在分析下放和承接过程中，发现了一些问题：

首先，权力下放不规范。有很多非行政许可事项，即不是法律界定的事项，也下放了。如实验动物工作，应该是取消而不是下放。财政系统向国外申请专利专项资金资助第三方检索机构认定是一项审批，但实际上只是财政部下发一个通知。有的下放事项可以合并，但还是作为两个事项下放了。还有一些事项没有明确落实责任，什么时候下放到地方也不知道，导致没有落实。

其次，权力下放不协调。有的事项取消下放了，但是确立该事项的行政规章依然存在。2013年以前，中纪委、监察部负责行政审批，分六次取消了2497项行政审批事项，但是涉及相关行政法规的几乎都没有修改。有审批事项需要多个部门配合的，如建设需要在房地产建设用地、建设项目，土地规划、发改委、环保统一来审批，但是如果某个环节配合不好，改革举措就会出

* 中国行政管理学会副秘书长、中国行政管理杂志社副社长、研究员。

现问题。再就是下放的行政权力承接不清晰，事项没有法律规定。有的地方下放事项以后是不是还可以再下放；有的交给地方了，地方怎么办理审批事项，怎么去管，没有明确的规定；更为重要的是有些地方监管的部门对下放事项缺乏事前、事中、事后监管的标准，还有监管的机制、协同的机制缺位，在监管的时候缺乏质、量、时间、度、层的限定。

要规范下放审批事项的程序，向下一级征求意见，尽可能保证事项一次性全部下放到位；要引导地方对参与审批具体工作的社会组织管理，引导培育社会组织，更好地接管好行政审批权；要引导地方创新管理方式，管好应管事项，要把“改”的理念融汇“管”的始终；要推进行政审批办理和管理的信息化；督察考评机制也要建立。

第二部分是如何在地方推进简政放权和行政审批制度改革？我们总结了一些问题：一是中央很多好的政策还没落地，二是有的地方简政放权力度不大，三是事中、事后监管的责任机制没有建立。所以对地方简政放权推进行政审批改革提出七个字，就是领、接、放、管、改、评、法。

领，是一个核心，地方要以编委为主，一般市长、县长是编委主任，调动资源去推进事项，这个部门分工成若干小组。

接，就是要接好中央的精神，其次是接好权力，这是引导社会和市场衔接的工作。

放，一是要清理非行政许可事项，二是要扩大放的范围。

管，就是管战略、管规划、管标准、管政策。加强事中、事后监管，并参与审批工作中中介机构的监管。

改，一是和各地的政务中心、行政审批平台建设结合起来，把部门的审批权力集中到一两个科室。二是以政务平台建设为切入点，如“两集中”、“两到位”等诸如此类的机构。

评，一是评价作风和行政文化，以百姓需求为导向。二是评价项目和工作进展。三是评价改革的实效。

法，就是要建立取消下放审批事项的审查制度。明确集约下放的法治管理原则，规范取消行政事项的程序，再统筹下放事项。

税收治理能力现代化的路径研究

周广仁*

党的十八届三中全会提出全面深化改革总目标，推进国家治理体系、治理能力现代化作为总目标。中央政治局第十八次会议也专门举办了治理能力现代化问题的专题讲座。要推进国家治理能力现代化，税收是国家行政管理、国家治理的一个重要组成部分，由此，深化财税体制改革是整个改革的基础和支柱。所以在税收领域，为了进一步贯彻落实三中全会的精神，也需要提出税收治理体系、治理能力的现代化问题。作为省级税务机关及省以下的税务机关应该主要研究执行力的问题。

谈税收治理能力，首先要谈治理理念的产生。从20世纪90年代出现政府和市场失灵的现象，越来越多的学者提出治理机制来应对市场和政府协调的失灵。在市场经济条件下，公民意识逐步提高，像杭州余杭的垃圾焚烧处理项目，作为政府是在为老百姓办事，却出现了公民、经济组织跟政府产生严重对抗的现象。所以要把国家治理提到重要的议事日程上面，市场主体自治则是非常必要的。另外，社会各方面的组织要进行共治，这样三位一体形成一个国家治理的体系。

税收治理就是国家治理理念在税收领域的具体应用，它具有五个方面的鲜明特征：第一，税收治理主体的多元化。第二，税收治理方式的多样化。第三，税收治理的规则法制化。第四，税收治理权责设置的科学化。第五，税收治理手段的信息化。

税收治理能力现代化主要是服务能力的现代化、征管能力现代化、税收信息应用能力的现代化以及组织管理的现代化。税收服务能力主要是服务纳税人；征管能力现代化主要是两提高两降低主要目标征管绩效管理；信息应用能力主要是破解征纳双方信息不对称的难题，推进部门信息共享，构建全社会涉

* 浙江省国家税务局党组书记、局长，南京大学管理学博士，南昌大学、江西财经大学兼职教授。