

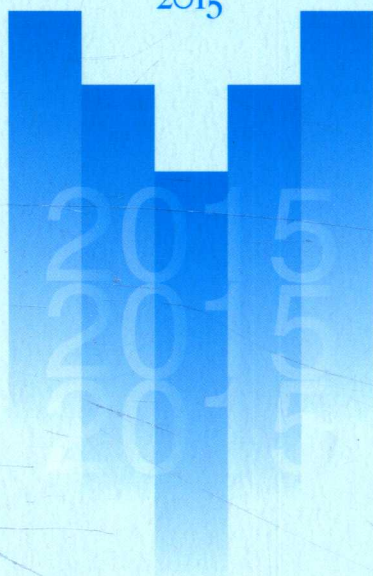
教育部哲学社会科学系列发展报告（培育项目）

中国政府发展研究报告 2015

主 编 朱光磊
副主编 宋林霖 王雪丽

Research Report on the Development of
Chinese Government

2015



 中国人民大学出版社

教育部哲学社会科学系列发展报告（培育项目）

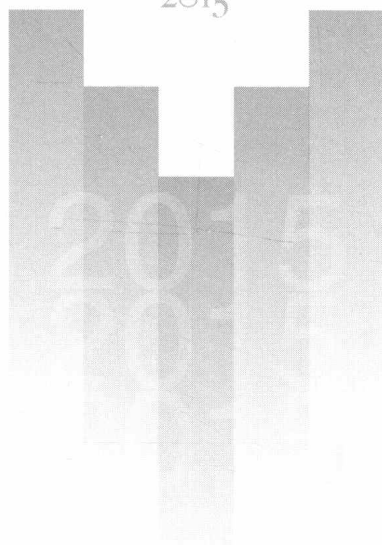
中国政府发展研究报告 2015

主 编 朱光磊

副主编 宋林霖 王雪丽

Research Report on the Development of
Chinese Government

2015



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府发展研究报告. 2015/朱光磊主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 12
教育部哲学社会科学系列发展报告 (培育项目)
ISBN 978-7-300-22220-2

I. ①中… II. ①朱… III. ①国家行政机关-研究报告-中国②国家机构-行政管理-研究报告-中国 IV. ①D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281609 号

教育部哲学社会科学系列发展报告 (培育项目)

中国政府发展研究报告 (2015)

主 编 朱光磊

副主编 宋林霖 王雪丽

Zhongguo Zhengfu Fazhan Yanjiu Baogao (2015)

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 张 24 插页 1

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

字 数 436 000

定 价 68.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

哲学社会科学的发展水平,体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质,反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中,哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导,特别是在社会发展的关键时期,哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中,繁荣发展哲学社会科学,不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展,而且关系到社会主义核心价值体系的构建,关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高,关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学,从中国特色社会主义发展全局的战略高度,把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年,中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出:“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界”。2011年,党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容,深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断,集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视,为哲学社会科学繁荣发展指明了方向,提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神,教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》,明确提出到2020年基

本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》，教育部下发《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件，启动了新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年，高校哲学社会科学将着力构建九大体系，即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系，同时，大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划，提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上，高校哲学社会科学面临着难得的发展机遇和有利的发展条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军，必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势，坚持马克思主义立场观点方法，以重大理论和实际问题为主攻方向，立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造，形成中国方案和中国建议，为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自2010年始，教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向，以数据库建设为支撑，以推进协同创新为手段，通过组建跨学科研究团队，与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟，围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究，努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题，对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究，强化数据采集分析，重视定量研究，力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右，最终稳定支持百余种发展报告，有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来，夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务，大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新，加快建设高校哲学社会科学创新体系，更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能，为全面建设小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

教育部社会科学司

目 录

第一部分 政府职能转变与公共服务体系建设

城乡统筹社会保障体系建设研究报告·····	3
一、2014 年城乡统筹社会保障体系建设现状 ·····	3
二、2014 年城乡统筹社会保障问题研究现状综述 ·····	10
三、分析与展望 ·····	11
四、报告要点 ·····	18
行政审批制度改革与地方行政服务中心建设情况报告 ·····	20
一、行政审批制度改革与地方行政服务中心建设的现状综述 ·····	20
二、行政审批制度改革与地方行政服务中心建设的研究现状综述 ·····	30
三、行政审批制度改革与地方行政服务中心建设的展望与建议 ·····	35
四、报告要点 ·····	37

第二部分 政府职责体系构建与府际关系

地方政府权力清单制度建设情况研究报告 ·····	41
一、地方政府权力清单制度建设的现状综述 ·····	41
二、权力清单制度建设问题研究综述 ·····	51
三、地方政府权力清单制度建设的政策建议及未来展望 ·····	55
四、报告要点 ·····	58
“省直管县”问题研究报告·····	60
一、2014 年“省直管县”改革实践综述 ·····	60
二、2014 年“省直管县”问题研究综述 ·····	69
三、超越区划：“省直管县”改革的思路转化·····	73
四、报告要点 ·····	80

区域协同发展与政府间横向关系研究报告	82
一、2014 年区域协同与政府间横向关系发展现状综述	82
二、2014 年政府间横向关系研究现状综述	90
三、政府间横向关系发展展望	99
四、报告要点	100

第三部分 政府治理方式变革与政府机制建设

滨海新区行政体制改革研究报告	103
一、滨海新区行政管理体制建设现状	103
二、滨海新区管理体制改革研究现状综述	112
三、滨海新区行政管理体制改革的展望与分析	114
四、报告要点	119
中国电子政务发展情况报告	121
一、2014 年电子政务发展现状综述	121
二、2014 年电子政务研究现状综述	125
三、电子政务发展中应当进一步关注的问题	134
四、报告要点	136
京津冀协同发展视角下的城市治理机制创新问题研究报告	138
一、京津冀城市间协同治理现状综述	138
二、京津冀跨区协同视角下的城市治理机制研究现状综述	144
三、京津冀城市协同治理的建议	149
四、报告要点	153

第四部分 政府公共关系与公共危机管理

中国政府危机管理研究报告	157
一、应急管理体系建设现状	157
二、应急管理体系建设研究现状综述	171
三、应急管理体系建设发展趋势	173
四、报告要点	177
中国政府公信力建设研究报告	178
一、中国政府公信力建设概况	178
二、政府公信力问题研究综述	188
三、发展中国政府公信力的展望	193
四、结语：在坦然接受与积极作为中发展中国政府公信力	195

五、报告要点·····	196
-------------	-----

第五部分 政府公共财政与政府绩效管理

地方政府性债务问题研究报告·····	201
一、地方政府性债务问题的现状综述·····	201
二、地方政府性债务问题研究综述·····	208
三、地方政府性债务的成因、问题、风险与政策建议·····	212
四、报告要点·····	217
中国政府绩效管理研究报告·····	219
一、2014 年中国政府绩效管理发展现状综述·····	219
二、2014 年中国政府绩效管理研究现状综述·····	226
三、展望与分析·····	230
四、报告要点·····	233

第六部分 政府发展热点与地方政府创新

政府与社会资本合作 (PPP) 发展研究报告·····	237
一、政府与社会资本合作的发展进程·····	237
二、政府与社会资本合作研究现状综述·····	241
三、政府与社会资本合作的发展现状·····	245
四、政府与社会资本合作发展中的问题与建议·····	257
五、报告要点·····	260
行政区划改革分析报告·····	262
一、行政区划改革的具体实践·····	262
二、行政区划研究现状综述·····	267
三、展望与分析·····	273
四、报告要点·····	275
杭州公共事务复合治理发展研究报告·····	277
一、城市公共事务复合治理的社会背景与内涵·····	277
二、杭州城市公共事务复合治理的实践综述·····	280
三、复合治理的相关研究综述·····	285
四、复合治理机制创新需要进一步理顺的关系和问题·····	287
五、完善城市公共事务复合治理的政策建议·····	290
六、报告要点·····	293

地方政府招商引资研究报告·····	295
一、地方政府招商引资的现状综述·····	295
二、地方政府招商引资研究现状综述·····	302
三、地方政府招商引资的展望与建议·····	306
四、报告要点·····	311

第七部分 中国地方政府发展能力指数研究报告

关于地方政府发展能力指数报告的几点说明·····	315
中国地方政府发展能力指数报告·····	318
一、政府发展能力内涵研究综述·····	318
二、地方政府发展能力指标确立与体系构建·····	321
三、数据获取方法及数据分析·····	327
四、数据分析与讨论·····	338
五、结论与展望·····	341
六、研究的不足与展望·····	350
附件一 指标体系构建的主要参考资料·····	351
附件二 中国城市政府发展能力评价调查问卷·····	354

附 录

附录1 中国政府发展基础数据·····	359
一、政府规模·····	359
二、预算主要指标·····	361
附录2 2014年中国政府发展政策法规一览(节选)·····	365
附录3 2014年中国政府大事记·····	368
附录4 2014年中国政府发展研究概览·····	371
后 记·····	377

第一部分

政府职能转变与公共服务 体系建设

城乡统筹社会保障体系建设研究报告

高连欢 王 俊

社会保障制度是现代国家的一项社会经济制度安排。完善的城乡统筹社会保障体系是我国社会保障改革发展的终极目标,对于实现经济社会的可持续发展和中华民族伟大复兴具有重要的意义。党的十八届三中全会提出,要通过深化改革建立更加公平可持续的社会保障制度。要落实好中央提出的这一战略目标,必须正确认识城乡统筹社会保障体系的现状,认真分析存在的问题,进一步完善城乡社会保障体系。

一、2014 年城乡统筹社会保障体系建设现状

(一) 社会保险

1. 养老保险

2014 年,各地人力资源和社会保障部门认真贯彻落实党的十八届三中全会精神,落实全国人力资源和社会保障工作会议部署,围绕“民生为本”的工作主线,坚持稳中求进、改革创新,稳步扩大参保人数,截至 2014 年底,全国参加城镇基本养老保险人数达到 36 569 万,完成全年扩面计划的 103.7%。其中,职工养老保险参保人数为 34 124 万,比上年增加 1 906 万。近十年来,城镇职工养老保险参保人数稳步增加(见图 1)。基金征缴方面,2014 年全国城镇职工基本养老保险基金征缴收入 20 434 亿元,比上年增长 9.7%。^①

^① 参见《2014 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》,见人力资源和社会保障部网,2015-05-28。

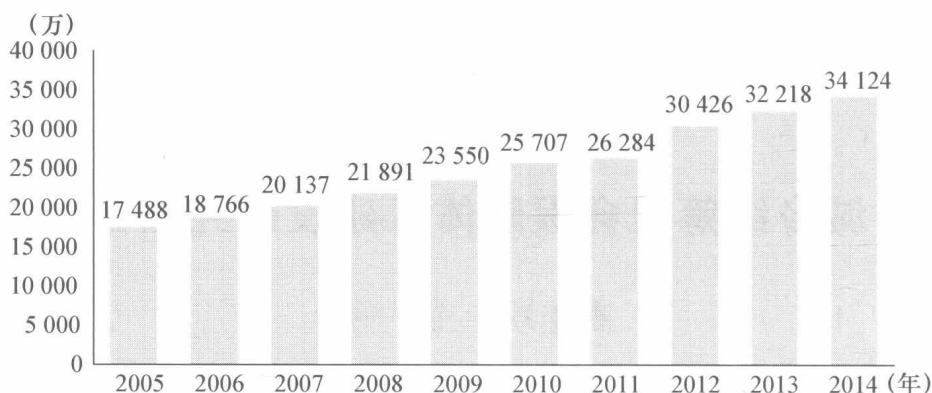


图1 城镇职工养老保险参保人数（2005—2014）

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

城镇居民养老保险和新型农村养老保险制度合并为统一的城乡居民养老保险制度。2014年2月，国务院总理李克强召开国务院常务会议，决定在已基本实现新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险全覆盖的基础上，依法将这两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度，并在制度模式、筹资方式、待遇支付等方面与合并前的新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险保持一致。基金筹集采取个人缴、集体助、政府补的方式，中央财政按基础养老金标准，对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予50%的补助。地方政府为重度残疾人等缴费困难群体代缴部分或全部最低标准的养老保险费，鼓励公益慈善等社会组织为参保人缴费提供资助。截止到2014年底，全国参加城镇居民社会养老保险人数2 454万，完成全年计划的102.3%，比上年增加55万；全国参加新型农村社会养老保险人数47 654万，完成全年计划的100.3%，比上年增加303万。^①近五年城镇居民养老保险和新型农村养老保险参保人数逐年增加（见图2）。

2014年，人力资源和社会保障部、财政部在深入调查研究、反复论证、广泛听取意见的基础上，拟定了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》，于2014年7月1日实施。《暂行办法》填补了制度间衔接政策的空白，解决了流动人员尤其是农民工在城镇职工养老保险和城乡居民养老保险之间的制度衔接问题。《暂行办法》规定，只要在城镇职工养老保险制度下缴费满15年，就可以将城乡居民养老保险转入职工养老保险，享受城镇职工养老保险待遇；缴费不满15年的，

^① 参见《人力资源和社会保障部办公厅关于2014年人力资源与社会保障事业发展计划执行情况的通报》（人社厅发〔2015〕16号），2015-02-12。



图2 城镇居民养老保险和新型农村养老保险参保人数 (2011—2014)

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

允许延长缴费至满15年后再办理制度衔接手续，享受相应的待遇；这一政策的出台，促进了人口的合理流动，保障了流动人员的养老保险权益，推动了城镇化的健康发展。

另外，人力资源和社会保障部按照中央的决策部署，为加快推进社会保险全覆盖，决定从2014年至2017年在全国范围内逐步实施“全民参保登记计划”。主要任务包括持续扩大覆盖面，全面开展参保登记工作，落实和完善社保衔接转续政策，提升管理服务水平。“全民参保登记计划”在2014年启动试点，2015年完善方案并扩大试点，2016年在全国全面实施，2017年基本完成，实施期为4年。实施“全民参保登记计划”是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神的重大举措，有利于加快建立健全全民共享、公平可及的社会保障体系，更好维护各类参保人员跨地区、跨制度转移接续社保关系的合法权益，促进人力资源合理流动；有利于提高公共资源使用效率，促进社会保险制度可持续发展。

机关事业单位养老保险改革获得重大突破。2014年政府工作报告明确提出，加快机关事业单位养老保险改革步伐。2014年12月23日，国务院副总理马凯在向全国人大常委会作报告时，强调机关事业单位养老保险改革的基本思路是“一个统一、五个同步”。“一个统一”，即党政机关、事业单位建立与企业相同的基本养老保险制度，实行单位和个人缴费，改革退休费计发办法，从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。“五个同步”，即机关与事业单位同步改革，职业年金与基本养老保险制度同步建立，养老保险制度改革与完善工资制度同步推进，待遇调整机制与计发办法同步改革，改革在全国范围同步实施。

2. 医疗保险体系

我国目前基本医疗保险体系主要包括三个方面的内容，分别是城镇职工医疗

保险、城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗保险。

城镇职工基本医疗保险制度目前已经在全国普遍建立，基本取代了劳保—公费医疗制度，覆盖范围包括国家机关、企事业单位职工和退休人员，并逐步扩大到非公经济组织的从业人员、灵活就业人员和农民工等人群。近五年城镇医疗保险参保人数逐渐增加（见图3），2014年末，我国参加职工基本医疗保险人数28296万，比上年增加853万。^①



图3 城镇医疗保险参保人数（2010—2014）

数据来源：历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

城镇居民医疗保险体系建设主要始于2007年7月10日国务院印发《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号）。2007年在79个城市启动试点，2008年扩大了试点，2010年在全国全面推开。目前，城镇居民基本医疗保险稳步推进，居民踊跃参保。截止到2014年底，我国参加居民基本医疗保险人数31451万，比上年增加1822万。^②农村合作医疗方面，2014年各级财政对新农合人均补助标准在2013年的基础上提高40元，达到320元。农民个人缴费标准在2013年的基础上提高20元，全国平均个人缴费标准达到每人每年90元左右。

另外，为贯彻落实党的十八届三中全会关于加快推进重特大疾病医疗保险和救助制度建设的要求，2014年国家出台《国务院医改办关于加快推进城乡居民大病保险工作的通知》（国医改办发〔2014〕1号），要求开展试点的省份切实抓好有关各项工作，认真组织实施，及时研究解决试点中存在的问题，在总结经验的基础上，逐步扩大实施范围；尚未开展试点的省份，要在2014年6月底前启动试点工作。这样，2014年城乡居民大病保险试点工作全面推开。这一

^{①②} 参见《2014年人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人力资源和社会保障部网，2015-05-28。

政策的实施,健全了全民医保体系,筑牢了群众看病就医的网底;减轻了人民群众大病医疗费用负担,促进了社会公平正义;创新了管理服务方式,发挥了商业保险的管理和专业优势;完善了分级诊疗服务体系,促进医疗机构提升服务水平。

为解决医疗保险异地结算问题,人力资源和社会保障部、财政部、卫生计生委联合印发了《关于进一步做好基本医疗保险异地就医医疗费用结算工作的指导意见》(人社部发〔2014〕93号),明确了下一步基本医疗保险异地就医医疗费用结算工作的目标任务和实现途径。《指导意见》提出了分层次推进医疗保险异地就医费用结算的思路。在跨省医疗费用结算管理方面,明确要重点解决跨省异地安置退休人员住院医疗费用的直接结算问题,并做好异地转诊、异地急诊人群的就医管理。按照《指导意见》要求,2015年将基本实现市级统筹区内和省内异地住院费用直接结算,建立并完善国家和省级异地就医结算平台;2016年全面实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算。在此基础上,有条件的地区可以加快工作节奏,积极推进。

3. 工伤保险

近几年,人力资源和社会保障部紧锣密鼓地修法和立法,修订了《工伤认定办法》,颁布了《部分行业企业工伤保险费缴纳办法》《非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法》《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》《社会保险基金先行支付暂行办法》等,工伤保险法立法体系逐渐完善。2013年4月25日人力资源和社会保障部发布了《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见》,针对工伤保险实务中存在的问题提出了指导性意见,工伤保险制度体系进一步完善。2014年人社部、住建部、安监总局、全国总工会联合印发了《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》(人社部发〔2014〕103号)。这项政策针对性强,强化了参保力度,明确了缴费资金来源,改进了征缴方式,健全了劳动关系确认机制,简化了工伤认定鉴定流程,明确了确保待遇支付的措施;同时还从加强安全生产监督,强化政策法规宣传和培训,发挥工会组织工伤维权监督作用和齐抓共管建立部门联动机制等方面提出了要求。政策的出台使建筑业广大职工与其他领域的职工一样,得到公平、有效的工伤保障,是完善工伤保险制度、加快实现全覆盖的重要举措,也是完善整个社会保障体系的重要方面。近五年工伤保险参保人数稳步增长(见图4),截止到2014年末,全国参加工伤保险人数20639万,比上年增加722万。^①

^① 参见《2014年人力资源和社会保障事业发展统计公报》,见人力资源和社会保障部网,2015-05-28。

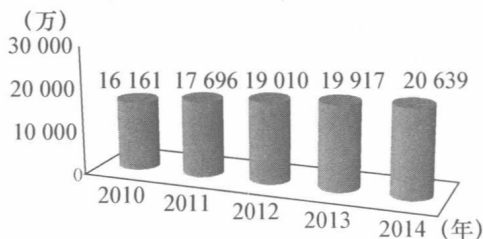


图4 工伤保险参保人数(2010—2014)

数据来源:历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

4. 失业保险

近年来,国家进一步完善失业保险制度,加快修订失业保险条例,推动扩大失业保险基金支出范围试点工作,同时稳步推进失业动态监测,开展失业预警试点,探索建立失业调控的有效手段和工作机制,参保人数逐年增长。2014年人社部会同多个部门出台了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》,主要内容为对采取有效措施不裁员、少裁员,稳定就业岗位的企业,主要是兼并重组企业、化解产能过剩企业和淘汰落后产能企业等,由失业保险基金给予稳定岗位补贴。近五年失业保险参保人数如图5所示,2014底,参加失业保险人数17 043万,比上年增加626万。^①

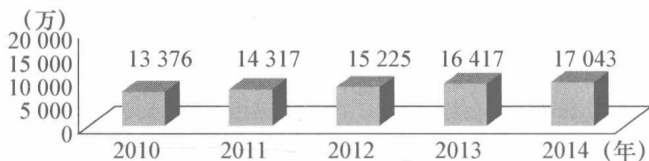


图5 失业保险参保人数(2010—2014)

数据来源:历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

5. 生育保险

原劳动部在1994年12月颁布的《企业职工生育保险试行办法》是目前推行生育保险制度最基础的部门规章,其主要内容是实行社会保险,生育费用社会统筹。2012年11月国家就《生育保险办法(征求意见稿)》面向社会公开征求意见,将生育保险的覆盖范围确定为国家机关、企业、事业单位、有雇工的个体经济组织以及其他社会组织等各类用人单位及其职工,待遇包括医疗费用和生育津

^① 参见《2014年人力资源和社会保障事业发展统计公报》,见人力资源和社会保障部网,2015-05-28。