

中国行政体制改革研究会

——《中国行政改革论坛》(2014)

创新政府治理 深化行政改革

魏礼群 主编

(上册)

国家行政学院出版社

中国行政体制改革研究会

——《中国行政改革论坛》(2014)

创新政府治理 深化行政改革

魏礼群 主编

(上册)

国家行政学院出版社



图书在版编目(CIP)数据

创新政府治理 深化行政改革/魏礼群主编. —北京:国家行政学院出版社,
2015. 1
ISBN 978-7-5150-1335-0

I. ①创… II. ①魏… III. ①国家行政机关-行政管理体制-体制改革-中国-文集
IV. ①D630. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 008916 号

书 名 创新政府治理 深化行政改革

作 者 魏礼群 主编

责任编辑 陈 科

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

版 次 2015 年 1 月北京第 1 版

印 次 2015 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 48.5

字 数 698 千字

书 号 978-7-5150-1335-0

定 价 100.00 元(上下册)

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

(上册)

主旨演讲

- 深化行政体制改革 推进国家治理现代化…… 杨克勤(3)
- 河北下好行政体制改革“先手棋” …………… 秦博勇(9)
- 法治思维与法治方式 …………… 徐显明(16)
- 深化行政执法体制改革 …………… 袁曙宏(20)

主论坛演讲

- 创新政府治理要处理好政府与市场关系 …… 辜胜阻(31)
- 增强宏观调控能力 加快经济转型升级 …… 郑新立(36)
- 以简政放权为核心 大力推进政府职能转变 …… 黄文平(41)
- 借行政体制改革之力推进自主创新 …………… 张景安(47)

专题论坛演讲

(一)重构政府市场关系 完善政府治理体系

- 推进市场监管向法治化转型 …………… 迟福林(51)
- 深化政务公开 打造阳光服务政府 …………… 申长友(56)
- 以行政体制改革促进新型城镇化发展 …………… 张占斌(60)
- 关于资格资质去行政化改革的一些思考 …… 沈海滨(65)
- 佛山案例：条块关系与宏观调控再认识 …… 肖 耿(73)

(二)创新行政管理方式 提升政府治理能力

- 市场监管制度改革：两个轮子都要圆 杨艺文(78)
- 老百姓的需求就是党和政府的工作方向 侯晓春(86)
- 转变行政方式必须六个“学会” 刘 峰(90)
- 深圳市龙岗区基层绩效管理打通“最后一公里”
..... 冯现学(93)
- 地方政府加快职能转变的几个关键 周喜安(101)

(三)加快法治政府建设 规范行政权力运行

- 政府治理现代化关键在于法治化 胡建森(106)
- 公有制地位变动与深化改革潜力 陈宗胜(108)
- 行政改革应当更新思维方式 彭京宜(113)
- 行政权力规范运行的徐州实践 唐 健(116)
- 法治引领政府治理现代化 孙向军(123)

优秀论文

(一)重构政府与市场关系

- 在新的伟大征程中释放改革红利 张占斌(129)
- 改革政府管制 走市场化的城市化之路 鲁照旺(140)
- 发挥市场决定作用 加快推进资格资质去行政化改革
——宿迁市推进资格资质去行政化改革的实践探索
..... 王天琦(149)
- 从“国进民退”之争看政府职能转变 王 昊(159)
- 政府购买服务的国内外差异比较 刘建琼(168)
- 发挥市场配置资源决定性作用的关键是构建
良好的政商关系 成 刚(176)
- 政府转型与现代化收入分配治理体系构建
..... 王赞新(185)
- 政府购买公共服务：公共治理创新的实践路径
..... 陈 华(194)

推进国家治理体系现代化与后物质主义价值观	曾宪亢(203)
(二)加强治理体系及能力建设	
切实转变政府职能 提升文化治理能力	陈福今(212)
推进社会治理现代化	丁茂战(221)
政府治理的典型范式及其演变轨迹	王玉明 邓卫文(232)
以社会治理创新促进国家治理现代化	余永庆(242)
深化社会体制改革 实现社会治理现代化	敬海新(250)
食品安全的生态治理与政府信任重塑	栗晓宏(259)
论实现有效政府治理的四项改革要素	孙彩红(267)
论国家治理体系中的社会协商	祁海军(276)
简化审批 强化监管 提升政府治理能力	李荣华(286)
创新网络舆情生态治理 提升政府治理能力	张 勤 李 静(294)
协商民主:社会治理的有效方式	余建卿 余 颖(305)
试论国家治理过程中政府公信力的提升路径	王 蔚(310)
国家治理视域下灵巧型政府建构探讨	黄建军(321)
网络文化视角下推进我国地方政府治理能力现代化的途径探析	吴 韜 杨宇白 钟启超(332)

加快政府职能转变 推进中介组织健康发展

..... 朱芑予 孙 莹(341)

(三)创新行政管理方式

新媒体时代地方政府公共服务创新路径初探

..... 唐琦玉(348)

社会治理创新:理论蕴涵、实践困境与路径探寻

..... 刘雅静(358)

创新城镇化统筹管理体制..... 肖万春(368)

政务服务中心建设:反思与重构

..... 张 廉 贾德荣(378)

社会组织发展在提高地方政府治理能力中的作用研究

——基于政府与社会组织合作提供社区公共服务的事例

..... 周 晓(388)

(下册)

大都市农村的危机诱因及基层治理机制创新

——以上海浦东为例..... 毛力熊 郑晓燕(397)

治理视阈下地方政府培育社会组织的问题与对策

..... 李 巍(409)

建立新时期政府与社会协同治理机制的基本思路

..... 梁 亮(418)

网络舆论:如何从应对管理走向综合治理

..... 郝继明(425)

权力清单制度与政府管理创新..... 杨小云(434)

网络公关监管主客体关系:失衡与重塑

..... 苏忠林 曾 青(442)

论开发区治理中的自律与他律

..... 赵丽江 陈海林(452)

省直管县体制改革推进的难点及对策分析	张丽新(464)
统筹城乡发展中我国基本公共服务均等化机制研究	吴根平(473)
地方政府创新管理方式激发社会组织活力	
问题研究	杨 梅(483)
社会转型期冲突调节机制的优化路径	
杨 萍(494)	
政府在公共养老金制度中的	
职能定位、责任边界与优化	杨 健 张金峰(503)
“邻避效应”与政府应对机制研究	周 超(513)
(四)加快法治政府建设	
城市管理法治化的内涵与理念	张华民(523)
论政府的国际法治思维和方式	程雨燕(532)
论行政执法自由裁量权滥用的防范	魏芙蓉(540)
法治进程中政府信息公开制度建设研究	杨冬梅(549)
法家的国家治理思想及其当代意义	吕 力 陆文瑜(556)
摒弃“保姆式”服务理念 建设法治化的	
服务型政府	周盛盈(562)
干部平职调整中的“逆向调整”问题初探	
——含义：挑战与制度化	杨守涛(566)
基于公众参与的政府绩效问责机制研究	曹惠民(573)
干部道德考核实践的调研与反思	刘 勇(581)
论法治政府建设要营造五个“法治友好型”环境	王华华(591)

(五) 总结地方改革实践

如何创新行政管理方式

——以成都为研究样本 赵汝周(600)

依托新一代信息技术推进基层政府治理能力现代化

——以北京市智慧社区建设实践

研究为例 梁 丽(609)

地方政府行政审批制度改革的动力、困境与对策

——以吉林省为例 刘剑明(618)

基于新公共管理视阈的地方政府行政改革问题分析

——以天津滨海新区为例 纪泽民(626)

边疆民族地区网络负面舆情的“生态治理”研究

..... 齐先朴(636)

地方自治的双重效应研究 周 攀(645)

地方政府与非营利组织协同治理的研究 江 渝(655)

系统化构建：地方微博问政的科学化发展前瞻

——与传统网络问政系统比较下的

视野 魏长青(665)

地方政府创新：顺德的行政审批制度

改革探索 岳芳敏 李芝兰 梁雨晴(676)

地方政府协同治理的模式与运行机制 翟 磊(688)

创新社会治理模式在城市拆迁工作中的应用与启示

——以成都市“曹家巷自治改造项目”为例

..... 李 月(697)

如何破解京津冀都市圈生态治理的协作困境

..... 周明月(706)

城市行政管理中的“开放式决策”创新模式研究

——基于杭州市民的满意度调查分析 范帅邦(715)

城中村改造下农民工住居的困境与治理

——以深圳市为例 黄文浩(731)

闭幕式讲话

在第五届中国行政改革论坛上的闭幕式总结讲话

..... 周文彰(745)

附录

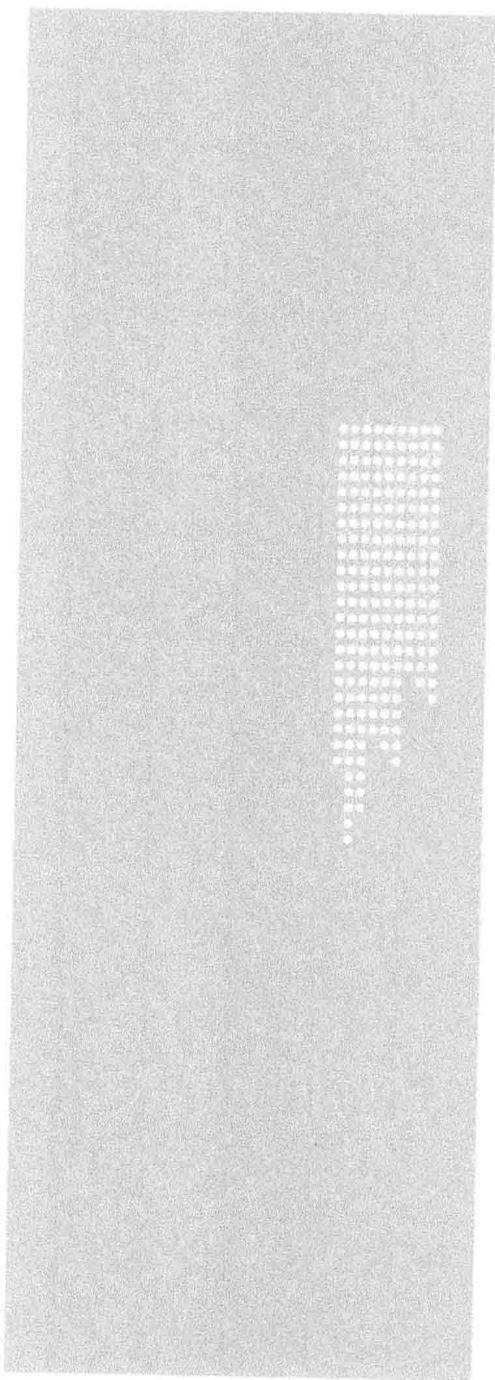
深化行政体制改革,推进政府治理现代化

——“第五届中国行政改革论坛”观点综述

..... 李 沛 胡仙芝(751)

后记..... (757)

主旨演讲



深化行政体制改革 推进国家治理现代化

杨克勤

当前,全党全国正在深入学习贯彻落实党的十八届三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,站在新的历史起点上,对新形势下全面深化改革作出了战略部署,确立了全面深化改革的总目标,就是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

新中国成立以后,党领导人民在国家治理现代化方面进行了艰辛探索,积累了丰富经验,取得了重大成果。我国的社会主义建设特别是改革开放以来经济社会发展所取得的巨大成就,令中国人民自豪,受世界人民瞩目。这表明,我们的国家治理体系和治理能力总体上是适应社会主义现代化建设要求的。但是,应该看到,相比我国经济社会发展要求,相比人民群众的期待,相比日趋激烈的国际竞争,相比实现国家长治久安,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,还有许多亟待改进的地方。推进国家治理现代化,可以有力地调动各方面的积极性,极大地解放和发展生产力,对于实现中华民族伟大复兴的中国梦,对于完善和发展中国特色社会主义制度,对于推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设

和党的建设都具有重大意义。

一、一年多来行政体制改革取得突破性进展

过去一年多里,按照党的十八大和十八届二中、三中全会作出的重大部署,党中央、国务院紧紧围绕转变政府职能这个核心,以深化行政审批制度改革为突破口,把简政放权作为“当头炮”,走出了一步“制胜棋”,开创了行政体制改革的新局面。概括起来,这次改革体现了“五个结合”。

一是职能转变与机构改革相结合。更加突出政府职能转变,稳步推进政府机构调整,重在下放权力、明确部门权力边界、理顺职责关系,抓住了关键。

二是简政放权与强化监管服务相结合。一方面,大力取消和下放行政审批等事项,截止到2014年6月,国务院各部门共取消和下放了行政审批等事项479项,同时减少合并了一批财政转移支付项目,改革工商登记制度和社会组织管理制度。就在前不久,国务院确定将36项工商登记前置审批事项改为后置审批。对于行业协会商会、科技、公益慈善、城乡社区服务等四类社会组织,取消双重登记制。另一方面,强化事中事后监管和服务能力,理顺监管体制,充实一些领域的监管力量,完善监管制度,力求做到放中有管、活而不乱。

三是创新政府治理与加强法治政府相结合。一方面,创新宏观调控方式,创新对市场和社会主体的管理服务方式,探索建立负面清单制度,推广政府购买服务;另一方面,注重以法治思维和法治方式推进改革,提出的“对于企业,法无禁止即可为”“对于政府,法无授权不可为”体现了现代政府治理的新理念、新思维。

四是行政体制改革与树立行政新风相结合。既按照市场化改革方向推进行政体制改革,加快转变政府职能,扩大政务公开,推出公开政府权力清单等举措;又认真落实中央八项规定,严格执行“约法三章”,强化对行政权力运行的制约,营造行政新风正气。

五是深化行政审批制度改革与其他行政体制改革相结合。包括在推进行政审批权下放中更加注重明确中央和地方经济社会事务管理权责、

设立上海自贸区等。这些做法,体现了推进行政体制改革的协同性、系统性、创新性。

过去一年多的行政体制改革,涉及范围广、推进力度大,产生了多方面积极效果:使市场作用得到更大程度发挥,使企业进一步“松绑”,使社会活力得到激发,使地方积极性得到更好调动,也使行政权力得到有效制约。这为我国经济社会发展提供了动力和保障。据统计,2013年,全国新登记注册各类市场主体1131万多户,同比增长19.6%。在世界经济持续低迷、发达经济体和新兴经济体增长乏力的情况下,我国经济取得7.7%的增速。2014年1—5月份,在经济下行压力较大的情况下,全国新登记注册各类市场主体470多万户,民间固定资产投资增长19.9%,经济增速继续保持在合理区间。这些成绩的取得,应该说,行政体制改革发挥了重要的作用。

二、当前行政体制改革中的新情况新问题

当前推进行政体制改革中出现了一些新情况和新问题。

一是改革力度逐级衰减。中央改革决心大、动作大,但一些地方对改革的担心多、动作小,跟进不力。国务院部门下放的一些事项被地方政府截留,出现“肠梗阻”现象。

二是取消和下放行政审批权存在放小不放大、放虚不放实、放责不放权、明放暗不放等现象。一些地方和部门把“含金量”低的事项取消和下放,对“含金量”高的抱着不放;有的“卸包袱”,把管理难度和责任大的事项下放。

三是部分下放事权转移、承接的难度大。有的事项从改革要求看,应该尽快移交或下放,但由于相关承接单位人员编制、技术力量等方面存在不足,短时间内难以承接相应的任务,造成审批权下放难以到位。有的地方,事权下放了,但人员没有跟着下放,下级无力承接。例如,把规划职能从市下放到区,但区一级没有规划专业人才,没有能力做规划。

四是放管脱节,对加强监管研究不够、办法不多。很多部门和人员长期习惯通过审批和处罚实施管理。现在,审批事项减少了,行政处罚规范

了,却不知如何管理,也不愿管理。有些领域的监管力量不足,有些领域的监管体制不顺,有媒体报道,一根香肠的管理涉及 11 个部门,但一旦发生食品安全事故,相关部门往往互相推诿,责任难落实。

五是部分改革红利被中介评估机构蚕食。一年多来,行政审批和收费项目大幅减少,但很多企业和基层群众反映,对改革给他们带来的好处感受不明显,一个重要原因是,与行政审批相伴而生的第三方中介评估事项过多,而且评估耗时长、环节多、收费乱。有的地方反映,行政审批过程中涉及的中介服务事项超过 30 项,一个产业项目涉及的各类中介评估评审报告,整个流程走完要 300 多天。一些中介服务机构实行垄断定价,服务收费连年上涨。

六是法制改革滞后,相关制度措施不配套。例如:在取消对商事主体工商登记的前置审批方面,目前 200 多项前置审批中有 120 多项有法律依据,这些审批的取消受到几十部法律的约束,难以推进;在市场监管方面,我国现有 500 多部涉及市场监管的法律法规,这些法律法规政出多门,彼此不协调,造成重复监管和监管漏洞并存。

三、下一步继续深化行政体制改革的重点任务

习近平总书记 2014 年 6 月 6 日在中央全面深化改革领导小组第三次会议上就推进改革发表重要讲话,强调要突出具有结构支撑作用的重大改革,把握好重大改革的次序,优先推进基础性改革。要坚持从具体问题抓起,着力提高改革的针对性和时效性,着眼于解决发展中存在的突出矛盾和问题,把有利于稳增长、调结构、防风险、惠民生的改革举措往前排,聚焦、聚神、聚力抓落实,做到紧之又紧、细之又细、实之又实。这对我们继续推进行政体制改革具有重要指导意义。我体会,下一步继续深化行政体制改革,要着力抓好以下重点任务。

一是抓紧研究深化行政体制改革的顶层设计。行政体制改革包括政府职能转变、政府机构调整、管理方式创新、行政权力制约监督等多个方面,涉及政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系,是一个系统复杂的工程。为增强行政体制改革的整体性、系统性、协调性,避免改革行动的

盲目性、随意性和“碎片化”，应组织有关力量，深入研究制定与全面深化改革目标相适应的行政体制改革总体设计方案和改革战略规划。

二是继续推进行政审批制度改革。要全面清理各级政府和部门现有的行政审批等事项，摸清“家底”，列出清单，并向社会公开，实行“权力瘦身”和“权力公示”。要对现有审批事项进行评估，有区别、分步骤地下放行政审批权。尽可能把更多“含金量”高、对市场和社会影响大的审批事项取消和下放，特别是要减少对投资项目的层层审批、多部门审批，以激发社会投资创业的积极性。同时，要防止一些地方把放权的数量作为新的政绩指标，为减而减、为放而放。要把握放权的进度，充分考虑市场和社会自行调节、自律管理的外部环境、社会组织的发育成熟程度、政府的监管能力，做到“先织网，后开闸”。要加强对地方简政放权工作的指导、督查和评估，解决权力下放的“最后一公里”问题。

三是加强政府能力建设。简政放权绝不是一放了之，在推进简政放权的同时，要加强政府能力建设，通过健全制度和创新管理，全面提高政府决策力、执行力、协调力和服务能力，更好发挥政府的作用。要健全宏观调控体系，提高宏观调控能力。当前特别是要加强监管能力建设。要理顺和健全监管体制，优化编制配置，充实相关领域的监管和服务力量。要创新监管方式，利用信息化手段，动员公众参与，提高监管效率和水平。要加快配套制度措施建设，当务之急要加紧建设政府部门之间的信息共享平台和法人信用体系。

四是重视发挥法治作用。深化行政体制改革必须把全面推进法治国家、法治政府、法治市场、法治社会建设作为一项优先任务。要全面清理现行不合时宜的行政法律法规，该废止的立即废止，该修订的抓紧修订，该新立的加快立法。要坚持法治先导、立法先行，通过立法界定政府职能、规范政府行为。要依法修订和完善行政纲要，进一步强化依法行政，使政府的职责、行为、运行程序等都纳入法治化轨道。

五是加快培育和规范社会组织。当前，我国社会组织总体发展不足、素质参差不齐、运行不够规范，既不利于发挥社会力量的作用，也阻碍了政府职能转变，制约了社会主义市场经济体制的发展完善。应根据我国