

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

(下册)

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

(下册)

国家行政学院出版社

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 韬 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

..... 朱芩予 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)

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

【摘 要】 浦东农村作为一个特大型城市的郊区,城乡之间、南北之间、外来人口与本地人口之间多重的三元结构矛盾也日渐突出。并且,随着浦东农村土地制度和集体资产制度改革不断推进和深化,也对农村经济形态、利益格局、社会结构和社会关系等产生巨大冲击。农村问题逐渐成为影响浦东社会稳定的关键要素。本文在调研基础上分析了浦东农村矛盾和问题产生的诱因,并试图提出新的基层治理机制以缓解、缓和农村治理中的诸多问题和矛盾。

【关键词】 浦东 农村危机 基层治理 机制创新

浦东农村经过二十多年的快速发展,无论在农村形态还是在农村经济发展、民主自治、文化生活和社会结构等方面都发生了巨大的变化。

浦东农村作为一个特大型城市的郊区,城乡之间、南北之间、外来人口与本地人口之间存在三重的二元结构矛盾正在日益凸现。并且,随着浦东农村土地制度和集体资产制度改革不断推进和深化,对农村经济形态、利益格局、社会结构和社会关系等已经产生巨大冲击。

农村问题正成为影响浦东社会稳定的关键要素。本文在调研基础上

分析了浦东农村矛盾和问题产生的诱因,并试图提出新的基层治理机制以预防和缓解农村治理中的危机发生。

一、农村危机产生的诱因源于多个方面

(一)当前农村公共服务供给与农村居民公共需求之间存在较大的落差,这种差异性容易导致不满加剧,引发农村危机的产生

具体表现在三个方面:

1. 农村居民需求的多元性、增长性与政府供给的单一性、有限性之间的矛盾

比如南北片地区之间村民的公共服务需求层次不同,北片地区村民最急需的公共服务侧重于优质的养老服务、教育、社区文化活动、就业培训等,很难有效满足;比如农村同一社区内部居民多元化的需求也难以得到满足。

2. 城乡之间公共服务水平的差距比较悬殊

比如,在基础设施配套方面,村所拥有银行、邮局、学校、文化广场、公园等基本公共服务设施的数量与城区相比差距比较大。

比如,优质的社会事业资源城乡差距也比较大。城区学校的教学质量明显高于郊区学校,全区6所市实验性示范性高中和5所市示范幼儿园几乎都在城区,义务教育阶段老百姓心目中的“好学校”“好教师”大多集中在城区。优质医疗资源、文化体育设施主要集中于城区。

3. 大量外来人口拥入农村,导致公共服务资源更为捉襟见肘

目前,浦东许多村出现外来人口与本地人口数量倒挂现象,不仅增加村社会管理成本,挤占公共服务资源,还给农村危机发生埋下了严重隐患。

(1)增加了村公共职责。在一些镇与开发区交叉地区,外来人口集中居住在生活成本比较低的镇和村,工作却在开发区内,为开发区创造税收和财富,但对其居住的镇和村来说,却要承担大量管理和服务功能,负担比较重。以曹路镇的新星村为例,外来人口有3000多人,这些人主要服务于周边工业园区,到合庆、张江、唐镇等地方上班,但这些人的管理等支出都要由新星村来承担,负担比较重。

(2)给当地环境治理造成很大负担。如村公共厕所的使用者主要是外来人员,但公共厕所的清洁、维修都是由村财务负担。

(3)存在大量安全隐患。许多外来人员住在违章搭建的建筑内,给社会管理和公共安全带来隐患。外来人口聚集地往往是公共安全服务薄弱环节。目前在浦东居住的外来人员中有前科劣迹的就有 2.1 万人,占外来人口总量的 1% 左右。外来人员的违法犯罪问题较严重,在整个违法犯罪主体构成中所占比例较高。据统计,2012 年来沪作案人员达 9506 人,占浦东作案人员总数的 77.3%。

(4)挤占了本地村民的公共资源。

(二)农村公共服务生产缺少社会组织的参与,应对农村危机缺乏必要的社会力量的支持

目前,农村公共服务的生产仍以政府为主体,大部分公共服务项目都是由政府部门自己设计、自己发动、自己运作、自己总结,“自娱自乐”。这种模式已经不能满足农村多样化、多层次的需求。

社会组织参与公共服务规模较小、方式单一、领域有限。一是从服务主体来看,主要参与者是农村社会内部的志愿者组织(如平安志愿者、爱国卫生志愿者、党员志愿者、健康自我管理小组等),与城区民政局注册的社会组织(社会团体、基金会和民办非企业单位)提供的专业化、标准化服务相比不可同日而语;二是从服务的手段与方式来看,一般采用志愿者服务的方式,缺乏先进的服务理念和服务模式。

(三)村级组织事权与财权不对等、不匹配,应对农村危机缺乏足够的财力保障

据统计,村委会职能主要有公共管理、综合治理、经济发展引导,还有各条线工作,例如农业、治保调解、安全生产、环保、妇女工作等,同时,还要管理和服务农村大量外来人口。根据 2012 年度新区行政村收支情况看,全区 372 个村,全年可支配收入为 136 457.62 万元,平均每个村可支配收入为 366.62 万元,而全年村总支出为 152 105.66 万元,每个村平均支出为 408.89 万元,村支出费用大于村可支配收入,入不敷出,不能满足村正常运转的需要。

新区每年以奖代补维持村级组织运行的补贴平均每个村只有 50 万

元到110万元左右,远远不能满足村的开支。村委会职能的完成主要靠村集体经济的增值。另外,由于每个村集体经济收益情况不同,用于公共福利方面的开支也存在很大差异,由此也造成村公共服务和治理的不均衡现象。为维持村组织的正常运转,甚至有些村还出现了收支赤字现象。24个镇中,村均可支配收入大于村均支出的镇只有9个。

(四)村两委职责越位、缺位、错位严重,应对农村危机缺乏完善的组织体制和机制

1998年《村民委员会组织法》的通过和实施,使村民自治进入了一个新的发展阶段,但实践中也暴露了村级自治体制的一些缺陷。群众性自治组织异化为压力型行政组织,具体表现为:

1. 村委会自治功能弱,行政功能强

村委会虽是群众性自治组织,在现行管理体制下,实际上成了乡镇政府在农村基层的行政机构,承担了大部分行政职能。不仅要承担管理公共事务、促进经济发展等“村务”,还要完成乡镇政府下达的计划生育、卫生创建、文明创评等“政务”目标;考评上也更多是对上级政府负责,而不是对选举他们的村民负责,出现重行政管理轻村民自治的情况。据统计,某镇各科室向村委会布置协助承担的行政工作有137项,需要做的台账有234本,需要向科室上交的工作报表有132个。因而在面对拆迁、征地、维稳等各种利益矛盾时,村两委往往被直接推向了老百姓的对立面。

2. 村党支部公共服务功能弱,经济功能强

《中国共产党农村基层组织工作条例》规定了村党支部的主要职责,明确了其“领导核心”作用实现的具体途径。但是,大部分村党支部书记兼任村集体经济负责人,尽管大部分农村的集体经济运行状况正常,但也有少部分村集体资产使用混乱,一些村干部利用集体经济谋一己私利,使村集体经济蜕变成了“村干部经济”,引发村民和村干部之间的矛盾,导致村民和政府之间的对立。另外,镇政府在对村干部的考核中,发展壮大集体经济也是一项重要考核指标,例如,某镇《对村级工作管理及实施考核奖励意见》中,单列“经济工作考核奖励”,由税收收入、招商工作、实事工程、可支配净收入考核奖励组成。经考核测算后,党政正职享受考核总额

100%，副职享受 85%，委员享受 75%。2012 年村干部经济考核奖最高的能拿到 15 万元左右，最低的也有 5 万元。

因此，对照《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，村两委职责存在比较严重的越位、缺位、错位现象，导致村两委轻自治功能、重行政功能，轻服务功能、重经济功能。

3. 村民转居民后，(村)居委会治理转型艰难

目前，浦东村转居过程非常艰难。一是机构设置和人员配备不健全。居委组成人员多是“村改居”遗留下来的村干部。二是虽然集中居住，但集体资产还没有分，居民与农村有着密切联系。三是农民集中居住后，思想观念和生活方式存在诸多不适应。如不交小区物业管理费，造成社区物业管理跟不上。有些居民认为：“不是我们要住，是政府要我们住，以前在村里根本不要交这钱(物业管理费)。”还有一些居民把小区绿化铲除种上蔬菜，甚至在小区养鸡养鸭，影响小区其他居民生活环境，也为小区管理带来问题和矛盾。

二、防范和应对农村危机，关键是创新农村基层治理机制

(一)增加在农村公共服务与治理的投入，为农村危机的预防和缓解提供有力的财政保障

公共财政是政府保障和改善民生的重要手段。目前，村支出项目包括管理费用^①、公共福利^②、支农^③、经营性支出^④和其他。应根据城乡统筹(统筹兼顾)、量力而为、分类管理的原则，建立农村公共服务和治理方面的财政保障机制。建议区财政为村庄基本运行提供资金保障：一是村干部津贴由区财政保障。二是村庄治理中产生的公共服务费用(包括村

① 管理费用是村级组织因管理活动而发生的各项支出，包括：村两委班子人员报酬及补贴，条线工作人员报酬及补贴，接待费用和会务费用。

② 公共福利是指用于文化教育、医疗卫生、计生、民政福利、村民生活补贴、养老金补贴、社区活动、综合治理、环保服务等各项社会公益性福利支出。

③ 支农支出是村级组织主要用于农业、农村基础设施建设及维修维护支出和农业生产服务、补贴等项支出。

④ 经营性支出是村级组织发生的各项经营支出，主要包括税金、经营性固定资产折旧等。

教育卫生类、公用设施类、公共活动类、村庄环卫类、社区安全类等五个方面)^①以常住人口数量为依据由区财政给予一定比例的补贴,其余部分由镇财政或集体经济支出。

(二)探索农村公共服务多元化供给模式为农村危机的预防和缓解提供广泛的社会支持

通过政策制定和机制建立,实现农村公共服务多元化供给,主要从四个方面入手。

1. 购买方式

一是探索在农村养老、教育、体育、就业培训等领域引入内部市场机制,即在政府提供的公共服务中引入竞争机制,具体做法是政府以“服务购买券”的方式直接发给有资格的村民,村民个人选择自己满意的服务,从而提高公共服务的效率和水平。这种方式适合在经济比较发达、市场竞争比较充分的农村地区。二是完善合同外包机制。即区或镇政府与社会组织签订合同,根据合同约定政府向社会组织支付费用,社会组织承接、生产合同规定的服务项目。这是最典型的政府购买公共服务的方式。

2. 购买内容

一方面,为了充分享受市民政局公益招投标优惠政策,建议浦东农村公共服务政府购买内容以市民政局公益招投标划分的项目领域为依据,包括五大类:社区安老服务、济困服务、扶幼服务、助残服务、其他社区公益性服务。另一方面,村社区公共服务包括村公共活动、村庄环卫、社区

^① 按照《浦东新区2011年关于村级组织运行费用补贴专项资金使用管理办法》,对村社区公共管理费用和村社区公共服务费用实施补贴。村社区公共管理费用是指村干部人员经费和村日常办公经费,其中:村干部人员经费包括按镇村干部岗位设置意见所选聘任用的村干部报酬、补贴、福利等费用;村日常办公经费包括办公费、车辆使用费、办公房使用费等。村社区公共服务费用包括村教育卫生类、公用设施类、公共活动类、村庄环卫类、社区安全类等五个方面的经费,其中:教育卫生类,包括村卫生室经费、献血计生及独生子女费、幼托费和村民教育培训等;公用设施类,包括村公共活动中心、村民健身点及村公共绿地,村级道路、河道及桥梁,上下水、供电通信市政设施等的使用、管理及维护等费用;公共活动类,包括各类村民会议、老年活动、社团活动和文体活动等;村庄环卫类,主要包括村内垃圾收集、村庄公共场所、村路沟桥、村公共绿地等的保洁、保绿等费用;社区安全类,主要是村联防费用。

安全也可以探索政府购买。随着经验的积累和政府、社会各方广泛的认可,进一步拓宽到公共卫生、基础教育、文化服务、农村公私合营基础设施建设等方面。

但由于浦东区域面积大,每个村经济条件、风俗习惯、农民观念等各不相同,购买与村民个人利益切身相关的公共服务时应根据村民需求来确定。例如:浦东部分镇探索推行村级养老日托服务,在同一个镇也出现了不同情况,如新场镇。在经济发达的村,村民思想开放,乐意到村养老日托服务站。在经济不发达、开放程度不高的村,村民思想保守,认为到养老日托站就是子女不孝顺,不愿意去养老机构,导致一些日托服务站空置。农村社区公共服务具体项目的购买工作应按村民需求来确定,如购买养老日托服务就需要关注服务对象的确定,应考虑到年龄、家庭情况等因素;对服务人员的要求与培训;购买服务的时间、内容及费用等,既要考虑老人的服务需求,也要适应政府财政的承受能力。

3. 购买平台

浦东新区尚未建立统一的政府购买公共服务平台。根据现有资源,一是充分利用市级平台。市社区服务中心作为社区公益服务项目招投标的工作平台运作已经比较成熟,参与申报市级公益招投标的项目可以按照其要求进行运作。二是整合虚拟平台。以镇政府为主,充分利用和整合镇、村两级公共服务中心网络平台,在公共服务中心网络平台发布购买服务信息(服务的项目、标准、预算等)及公开社会组织提供公共服务情况、资金使用情况等信息,从而使购买方、承接方均处于公开、公正、透明的环境。新区建立统一的政府购买平台之后,应在新区平台进行。三是建立实体平台。在新区公益园设立针对农村公共服务购买的窗口,通过项目推介会、公益招投标、参观接待等形式促成供需对接。

4. 承接主体

一是城市公益性社会组织业务范围向农村地区拓展。建议出台鼓励性政策,引导那些发展成熟、经验丰富、诚实守信、乐于为农村社区建设出力的民间组织将其业务范围向农村扩展。二是区、镇主导成立一些覆盖区域或镇域的具有本地特色的公益性民间组织。可以借鉴城市经验,由

镇政府主导培育具有本土特色的社会组织,对其成立、运行所需的资金、办公场所、员工报酬、业务等提供一定的支持,促进本土社会组织成长,以满足本地村民的需求。

(三)构建新型农村公共治理机制,为农村危机预防和缓解提供坚实的体制保障

探索建立适合浦东农村经济社会发展的公共治理新机制,即在决策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离、政府职能与自治职能分离的基础上,完善农村公共服务和社会管理体系,完善集体经济组织运行机制,加强和改进农村党组织的领导。

1. 组织架构

参照佛山南海区“政经分离”^①和温州“三分三改”的做法,在浦东农村试点推行“三分离”。在村党组织领导下,村民(代表)会议作为村行政最高决策机构,集体经济组织成员(代表)会议为村集体经济最高决策机构,村民委员会是村行政执行机构,集体资产管理委员会是集体经济执行机构。村民(代表)会议和村委会成员与集体经济组织成员(代表)会议和集体资产管委会成员不得交叉。通过三分离使基层党组织回归党建主业,自治组织回归社会管理和服务职能,集体经济组织回归集体资产管理职能。组织架构如图1所示。

2. 职责分工

强化村党组织的领导。村党组织通过村民(代表)会议和集体经济组织成员(代表)会议的领导与指导,做到整合资源、价值引领、服务保障、凝

^① 南海区“政经分离”的做法:广东省佛山市南海区针对本地工业化城镇化程度较高、外来人口较多、集体经济实力较强等特点,以推行“政经分离”为核心,以“统筹城乡发展、强化基层党建、推进自治共治、创新集体经济管理”为目标,大力推进基层治理体制机制和方式方法的改革创新。南海区通过实行选民资格、组织功能、干部管理、账目资产和议事决策“五个分离”,全面理顺基层各组织关系:党组织负责搞好党建工作,自治组织负责搞好自治和公共服务,集体经济组织负责发展集体经济,使三大组织回归本位,村居自治职能(含社会管理职能)与集体经济管理职能实现分离,村居民身份和社员股东成员身份也实现分离。为确保改革成效,南海区要求所有村居党组织、自治组织和集体经济组织分开进行选举,明确集体经济组织领导成员由社员股东选举产生。