



纪念浦东开发开放 20 周年丛书

# 浦东之路：

P U D O N G Z H I L U

## 政府制度创新经验与展望

ZHENG FU ZHI DU  
CHUANG XIN JING YAN YU  
ZHAN WANG

 上海人民出版社



纪念浦东开发开放 20 周年丛书

# 浦东之路：

P U D O N G Z H I L U

## 政府制度创新经验与展望

ZHENG FU ZHI DU  
CHUANG XIN JING YAN YU  
ZHAN WANG

苏 宁 等著

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浦东之路：政府制度创新经验与展望/苏宁等著.  
—上海：上海人民出版社,2010  
(纪念浦东开发开放 20 周年丛书)  
ISBN 978-7-208-09183-2

I. ①浦… II. ①苏… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—浦东新区 IV. ①D675.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 039553 号

责任编辑 罗俊华 曹怡波  
封面装帧 王小阳

纪念浦东开发开放 20 周年丛书  
浦东之路：政府制度创新经验与展望

苏宁等著

世纪出版集团  
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行  
常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 22 插页 4 字数 227,000  
2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-208-09183-2/F·1939

定价 34.00 元

**“纪念浦东开发开放 20 周年”丛书编委会：**

**编委会主任：**潘世伟

**编委会副主任：**左学金 陈高宏

**编委会成员：**潘世伟 左学金 陈高宏 童世骏 洪民荣

沈国明 熊月之 黄仁伟 袁恩桢 权 衡

李幼林 陆 星 殷仲歧 陈建华

**主 编：**左学金 陈高宏

**副 主 编：**李幼林 权 衡

## 总序

中共上海市委常委、浦东新区区委书记 徐麟

2010年是上海世博会召开之年,也是浦东开发开放20周年。1990年4月18日,党中央、国务院正式宣布开发开放上海浦东。这是在我国改革开放总设计师邓小平同志亲自倡导下,在长期酝酿、研讨论证的基础上,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体高瞻远瞩、审时度势作出的一项重大决策,具有极为重要的战略意义。进入新世纪,以胡锦涛同志为总书记的党中央十分关心支持浦东开发开放,要求浦东“在更高的起点上实现快速发展”。20年来,浦东新区坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持走中国特色社会主义道路,按照国家战略的定位要求,创造性地把中央的决策和市委的部署转化为开发开放的生动实践,在快速城市化、跨越式工业化、率先市场化、不断国际化的过程中,实现了跨越式发展,一座外向型、多功能、现代化的新城区在浦江东岸崛起。

党的十一届三中全会开启了我国改革开放波澜壮阔的历史进程,浦东开发诞生于这一历史进程之中,始终与改革开放共奋进,与时代发展同步伐。作为中国改革开放的“一张王牌”,浦东开发开放承载着国家战略的历史使命。中央始终高度重视浦东开发的推进和深化,党的十四大、十五大、十六大和十七大报告相继提出,要发挥上海浦东新区在改革开放和自主创新中的重要作用。20年来,在中央的亲切关怀和全国人民的大力支持下,在上海市委、

市政府的正确领导下，“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的方针得到了坚定不移的贯彻。浦东开发以艰苦创业的历程和举世瞩目的成就，成为“上海现代化建设的缩影”、“中国改革开放的象征”。浦东开发开放国家战略的成功，为我们坚持和发展中国特色社会主义道路，进一步增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性，提供了宝贵的经验和启示：深入推进改革开放、在新的更高起点上实现快速发展，必须坚持不断解放思想、与时俱进，必须坚持以开放促改革、促发展，必须坚持科学发展、体现国家战略的要求，必须坚持以人为本、推动社会全面进步，必须坚持以一流党建促一流开发。

2009年4月，国务院批复同意南汇区行政区域整体划入浦东新区，这是继1990年4月宣布开发开放浦东、2005年6月批准浦东率先进行综合配套改革试点后，浦东开发开放国家战略的空间进一步拓展，浦东开发开放国家战略的内涵进一步提升，浦东开发开放也由此进入二次创业的新阶段。为全面展示浦东开发开放的生动实践和成功经验，进一步坚定全区干部群众走中国特色社会主义道路的信心和决心，增强在更高起点上推进浦东开发开放国家战略的使命感和责任感，推进浦东第二次创业，努力实现第二次历史性跨越，浦东新区筹划开展浦东开发开放20周年系列纪念活动，其中包括举办浦东开发开放成果展以及拍摄《浦江之东》等影视作品，也包括出版一系列丛书，丛书中既有专家学者的研究成果，也有干部群众的亲身体会，既有专业部门的梳理总结，也有社会各界的建言献策，比如反映参与浦东开发的一些老领导和同志们亲身经历的《浦东一日》一书，反映上海社科院专家学者专题研究成果的《浦东之路》丛书，由曾经编撰《井冈山精神》、《延安精神》的国防大

学课题组承担撰写的《浦东精神》一书,由中央党校课题组承担的《上海浦东和谐发展之路探索》一书,还有《浦东开发开放二十年大事记》,等等。编辑出版这一系列丛书,主要是通过总结浦东 20 年的成功经验,记录浦东 20 年的巨大变化,系统反映浦东开发开放成果,让更多的人了解浦东、关心浦东、支持浦东开发开放,激励更多的人热爱浦东、参与浦东开发开放的伟大事业,进一步推动浦东科学发展、和谐发展。借此机会,我代表浦东新区区委、区人大、区政府、区政协,向所有参与、关心、支持、关注浦东开发开放的中外朋友们表示衷心的感谢,并致以崇高的敬意!

雄关漫道真如铁,而今迈步从头越。站在新的历史起点上,我们应该更加清醒自觉地把握时代发展的内在要求,更加积极主动地承担国家战略的光荣使命,在上海市委、市政府的正确领导下,深入学习实践科学发展观,牢牢把握发挥“两个作用”的定位,按照“五个走在前列”的要求,大力弘扬“只争朝夕、勇立潮头、崇尚科学、开放包容”的二次创业精神,坚持以科学发展、功能提升为主线,努力在加快发展转型、深化制度创新、对内对外开放、激发社会活力等方面实现新的突破,真正把浦东建设成为科学发展的先行区、“四个中心”的核心区、综合改革的试验区以及开放和谐的生态区,为建设中国特色社会主义作出新的贡献!

是为序。

2010 年 3 月 18 日

# 目 录

## 总序 1

## 导论 1

- 一、行政管理领域的浦东特色 1
- 二、浦东行政管理体制中的“软、硬”件与突破口 2
- 三、“天时、地利、人和”——浦东行政管理体制改革的动力 4
- 四、浦东行政管理体制改革的意义 6
- 五、对浦东行政管理体制改革的研究路径 7

## 第一章 浦东新区政府管理体制的模式与特色

### 第一节 行政管理领域的“浦东特色” 10

- 一、“浦东之路”的特征 11
- 二、浦东新区“小政府”的特征与表现 14
- 三、浦东新区“大社会”的培育与发展 23
- 四、浦东新区积极推动政社互动、建立新型政社合作关系 29

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 五、浦东与深圳政府管理体制的比较                            | 36 |
| 第二节 浦东新区行政改革的突破口——行政审批制度改革                  | 42 |
| 一、浦东新区行政审批制度改革的演进过程                         | 43 |
| 二、浦东新区行政审批制度改革的重点领域                         | 45 |
| 三、浦东新区行政审批制度改革的特点                           | 59 |
| 第三节 浦东新区政府管理体制改革的动力                         | 62 |
| 一、外在推动力:中国积极融入经济全球化                         | 63 |
| 二、直接动力:中央政府和上海市政府的推动与战略决策                   | 65 |
| 三、内在动力:浦东新区自身发展推力与新区政府的<br>自主改革意识           | 71 |
| 第二章 浦东新区政府机构改革的发展沿革                         |    |
| 第一节 浦东新区政府改革的发展沿革及创新                        | 77 |
| 一、第一阶段:1990年至1992年的浦东开发办公室阶段                | 77 |
| 二、第二阶段:1993年到2000年8月,浦东新区管理委员会<br>阶段        | 80 |
| 三、第三阶段:2000年至2005年,浦东新区政府建政阶段               | 86 |
| 四、第四阶段:2005年至两区合并前:综合配套改革试点<br>中的浦东新区政府改革阶段 | 90 |
| 五、新起点、新变革:浦东扩区之后的政府机构改革                     | 92 |

## 第二节 浦东新区政府机构改革的主要特点 95

- 一、坚持精简、统一、高效的原则 95
- 二、政企分开,政社分开 96
- 三、实行大系统管理,强化综合部门职能 96
- 四、机构设置根据实际情况逐步完善 97

## 第三节 浦东新区行政体制改革的历史动因 98

- 一、浦东开发开放之前的时代背景及上海发展战略 98
- 二、浦东开发开放初期的社会经济发展推动相关机构的成立 102
- 三、“四个中心”建设与综合配套改革试点推动浦东新区  
建政及政府改革 103

## 第四节 浦东新区政府机构改革与国家政府机构改革的关系 106

- 一、1982 年国务院机构改革及其对上海市政府改革的影响 108
- 二、1988 年国务院机构改革及其对上海市政府、浦东新区  
政府改革的影响 110
- 三、1993 年国务院机构改革及其对上海市政府、浦东新区  
政府改革的影响 111
- 四、1998 年国务院机构改革及其对上海市政府、浦东新区  
政府改革的影响 113
- 五、2003 年国务院机构改革及其对上海市政府、浦东新区  
政府改革的影响 116
- 六、2008 年国务院机构改革及其对浦东新区政府改革的影响 117

### 第三章 浦东新区管理体制改革与政府职能转变

#### 第一节 浦东新区政府管理体制变革的时代要求 120

- 一、政治、经济、社会快速发展的“倒逼效应” 120
- 二、中央和上海市政府的战略要求与更高关注 127
- 三、现行行政管理体制有待进一步完善 132
- 四、浦东新区政府职能转变对全国具有重要意义 137

#### 第二节 政府职能界定的新发展 141

- 一、改变政府职能的“管制型、全能型”特征 144
- 二、政府与社会关系的重新塑造 148
- 三、政府与市场关系的新变化 152
- 四、政府与中介组织的职能分割 154
- 五、对浦东新区政府职能改革的新要求 156

#### 第三节 浦东新区政府职能转变的主要特点 156

- 一、突出浦东地方政府职责需要 157
- 二、部分社会公共事务职能让渡 159
- 三、大部制改革的电子政务支撑 162
- 四、绩效预算推动政府职能转变 167
- 五、浦东新区政府职能转变体现服务型政府的内涵 170

#### 第四节 浦东新区政府管理体制与基层政府机构改革的互动 173

- 一、政府管理体制改革与基层政府的大部门体制改革 173
- 二、浦东行政管理体制改革与基层政府机构设置 178
- 三、浦东行政管理体制与机构设置限额 180

#### 第四章 浦东新区行政体制改革的经验与意义

##### 第一节 浦东新区行政管理体制改革的主要经验 183

- 一、切实转变政府职能,探索建立“小政府、大社会”的行政管理体制 184
- 二、贯彻“以人为本”理念,建设服务政府 189
- 三、不断提升政务公开水平,建设透明政府 193
- 四、改革行政管理体制和管理方式,建设效能政府 197
- 五、改革创新与法制先行并举,建设法治政府 199

##### 第二节 浦东新区政府管理体制改革的意义 202

- 一、浦东新区政府管理体制改革的经济意义 204
- 二、浦东新区政府管理体制改革的政治意义 207
- 三、浦东新区政府管理体制改革的理论与示范意义 211

##### 第三节 浦东新区行政管理体制改革的启示 217

- 一、以切实转变政府职能作为行政管理体制改革的核心 217
- 二、深刻认识“小政府”与“大社会”之间的辩证统一关系 218
- 三、按照循序渐进的原则稳步推进行政管理体制改革 218

四、不断深化内涵式行政管理体制改革 219

五、注重借鉴国外行政管理体制改革的先进经验 220

## 第五章 浦东新区政府管理体制改革的 new 机遇与国际借鉴

### 第一节 浦东新区政府管理面临的挑战 221

一、浦东“小政府、大社会”的理念、现实与张力 221

二、浦东行政管理体制与经济转型的适应性分析 225

三、浦东行政管理体制与社会发展的适应性分析 229

### 第二节 未来浦东新区管理体制改革的背景与机遇 232

一、2010 年上海世博会 232

二、“大浦东”时代:南汇并入浦东新区 236

### 第三节 促进浦东新区管理体制进一步转变的因素 239

一、政府职能转变的内在机遇 239

二、政府职能转变的外部机遇 249

### 第四节 国外政府管理体制的理论 with 国际经验借鉴 260

一、世界行政管理体制变革的理论基础 260

二、国外政府管理体制特征 264

三、政府管理体制的案例分 274

四、国外政府职能与行政体制的主要借鉴 292

## 第六章 浦东新区行政体制改革的制度设计与建议

### 第一节 未来浦东新区行政管理体制的总体模式 298

- 一、变全能型、经济建设型政府为公共服务型政府 298
- 二、政府与社会多元主体共同参与的新型治理体系 299
- 三、兼顾政府规模与行政效率 301
- 四、行政组织法制建设的基础作用 302

### 第二节 未来浦东新区政府管理职能的界定与转变 304

- 一、浦东未来政府职能界定 304
- 二、浦东新区政府职能的转移趋势与特点 309
- 三、转移方式：“可控转移”与阶段性特征 312

### 第三节 浦东新区政府机构改革的原则 315

- 一、适应服务型政府职能特征 315
- 二、综合职能的“大部制”体系 316
- 三、管理层级扁平化 317
- 四、强化公共事业单位作用 318

### 第四节 促进浦东新区政府管理体制改革的若干关键领域与建议 319

- 一、完善公共服务平台 319
- 二、优化机构设置 321
- 三、推进行政审批改革 322

## 四、培养与引导中介组织 323

## 五、增强公众参与 325

## 六、增强社会监督 326

## 参考文献 328

## 后记 334

## 导 论

1990年4月18日,党中央、国务院宣布开发开放浦东。随之而来的,是浦江以东这片改革热土上发生的翻天覆地的变化。20年如同弹指一挥,白驹过隙之间,浦东已成为具有标志性意义的改革开放区域。在大开发、大开放的洪流中,管理、监督、推进浦东变革的政府,以及政府与市场、社会之间的关系也发生着巨大的变化。20年中,浦东新区在政府职能转变、管理体制创新、机构改革方面进行了积极的探索。在不断的创新与改革中,浦东形成了具有自身区域特色,且具有示范及借鉴意义的管理模式,极大地提升了政府的行政效率与管理水平,对浦东的社会经济发展起到了重要的推动作用。

### 一、行政管理领域的浦东特色

在浦东制度变革的梳理与总结中,行政管理领域的“浦东特色”是其中最大的亮点。在面临时代变革的背景下,如何界定政府、社会之间的关系,形成具有双赢、多赢效应的管理模式,不仅是公共管理领域的重大理论问题,也是中国及世界各国在追求发展、构建和谐过程中面临的重大现实课题。浦东开发开放20年来,在长期的实践中,以国际化为改革的视野和努力的目标,开创性地形成了以“小政府、大社会”为核心、以“政社互动”为推手,以精细化管理为特色的浦东之路。这一管理模式,既充分发挥市场机制的基础调节作

用,又发挥政府的推动与政策的导向作用,同时还充分调动社会力量形成良性互动。在这种模式的牵引下,浦东的“体制优势”逐渐成为“政策优势”之外十分重要的区域核心资源与促进要素集聚的关键诱导因素。与政策优势相比,浦东特色带来的体制资源,带有更强的可持续发展能力及长期作用力,而且随着时间的延续和内、外在因素的创新驱动将持续发挥“力量倍增器”的作用。

浦东的“小政府”,不仅具有机构精简、人员编制精干的外在表现,还具有政府职能内容和范围有限的本质特征。新区政府通过“分离”和“缩减”两种作用力,有效地剥离了应由其他主体承担的部分职能,在给自身减负的同时,使相应职能找到适合担负的主体,同时提高了自身对关键性职能的运行效率,可谓一举多得。在组建“小政府”模式的同时,新区还致力于培育与“小政府”管理体制相匹配的“大社会”,大力发展多种非政府组织,以提高社会组织化程度和社会自我管理能力。同时,新区通过推动独具特色的“政社合作互动”模式,构建政府、社会间的良性互动关系,形成了对“政府失灵”与“市场失灵”的有效补充。

## 二、浦东行政管理体制中的“软、硬”件与突破口

在形成浦东特色的过程中,“小政府、大社会”是主要的战略定位,在具体的操作中,则需要在重点、突破口方面有清晰认识与创新举措。

从总体上看,浦东制度改革的重点,可形象地划分为“软件”和“硬件”两