

河南省

政治文明建设研究报告

2 0 1 1

河南省社会科学院课题组 著

河南人民出版社

河南省 政治文明建设研究报告 2 0 1 1

河南省社会科学院课题组 著
河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

河南省政治文明建设研究报告·2011/河南省社会科学院课题组著. —郑州:河南人民出版社,2011. 1
ISBN 978-7-215-07424-8

I. ①河… II. ①李… III. ①社会主义政治学—研究—报告—河南省—2011 IV. ①D676.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 228670 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788050)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张 26.25

字数 400 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价:55.00 元

前 言

社会主义政治文明建设既是社会主义经济建设、社会建设、文化建设、生态文明建设的重要政治保障,又同社会主义经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设一起,构成社会主义和谐社会建设的重要内容。

历史的经验和现实的实践都告诉我们:经济发展从来就不仅仅是经济领域的事情,经济建设、社会建设、文化建设、生态文明建设都同政治文明建设存在着内在联系。邓小平同志曾提出:解决中国所有的问题关键在党;搞四个现代化必须坚持两手抓,两手都要硬。江泽民同志多次强调:建设高度的社会主义民主和完备的法制,是我们的根本目的和根本任务之一。胡锦涛同志早在 2003 年党的十六届二中全会上就提出:全党同志都要深刻认识建设社会主义政治文明的重大意义,坚定不移地促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展。2010 年 8 月,温家宝总理在深圳考察工作时指出:不仅要推进经济体制改革,还要推进政治体制改革;没有政治体制改革的保障,经济体制改革的成果就会得而复失,现代化建设的目标就不可能实现。2009 年年底,河南省委书记卢展工也曾在一份有关河南党建工作报告的批示中提出,中原要崛起,党建要先行。这些论述,都从不同角度反映出了加强政治文明建设对推进经济社会发展的重要性。

改革开放以来,我们党一直高度重视政治文明建设。党的历次代表大会都对政治文明建设作出论述和部署。特别是党的十六大明确提出了建设社会主义政治文明的任务,党的十七大又进一步明确了到 2020 年我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的奋斗目标,并就民主政治建设、行政管理体制改革、党

的建设等作出了重要战略部署。

河南省委、省政府高度重视政治文明建设,紧密结合河南实际,不断做出加强河南政治文明建设的各项部署和具体安排。2009年年底,河南省委根据科学发展观的要求,结合河南省经济社会发展的阶段性特征,审时度势,适时提出了“重在持续、重在提升、重在统筹、重在为民”的实践要领和工作要求。按照“四个重在”的实践要领和工作要求,河南在积极推进经济发展方式转变、谋求经济社会又好又快发展的同时,在政治文明建设中不断开拓进取,努力求实求效。一年来,伴随着中原崛起、河南振兴的坚实步伐,河南省扎实推进党的建设,扎实开展“两转两提”,河南在政府职能转变、机构改革、审批制度改革、服务型政府建设、党的建设、干部制度改革和干部队伍建设、反腐倡廉建设、民主法治建设、基层民主制度建设、社会管理体制改革的、思想道德建设等各个方面取得了显著成就。加强政治文明建设,既为河南经济的快速健康发展提供了政治保障,又为河南的和谐社会建设奠定了良好的政治基础。

经过这些年河南全省上下的不懈努力,河南已经成为重要的经济大省、新兴工业大省和有影响的文化大省,已经站到了一个新的历史起点上。目前,河南同全国一样,正处在全面建设小康社会的关键时期,处在加快转变经济发展方式、深化改革开放的攻坚时期。中共河南省委八届十一次全会审议通过了《中共河南省委关于制定全省国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》及《中原经济区建设纲要(试行)》,确定了建设中原经济区、加快中原崛起和河南振兴的总体战略,明确了“十二五”期间富民强省的中心任务,提出了“十二五”时期的“两高一低”经济发展目标,提出了中原经济区建设“五年显优势,十年实现崛起”的总体目标。世情、国情、党情、省情的新变化使河南省的政治文明建设面对着许多新情况新课题,加快转变经济发展方式、构建和谐社会、建设中原经济区、加快实现中原崛起的新的使命又给河南省的政治文明建设提出许多新任务新要求。

我们必须大力加强党的建设。党的领导是实现河南“十二五”时期经济社会发展目标、建设中原经济区的根本保障。要坚持把加强党的执政能力建设和先进性建设作为主线,以改革创新为动力,以解决影响和制约科学发展的突出问题为重点,扎实推进党的思想、组织、作风、制度和反腐倡廉建设,不断提高党的

建设科学化水平,为推进中原崛起、河南振兴提供坚实保证。要坚持“五重五不简单”、推进领导班子和干部队伍建设,坚持增强“六个力”、推进基层党组织建设,坚持“三具两基一抓手”、推进作风建设,坚持惩防并举、推进反腐倡廉建设。

我们必须构建和完善充满活力的体制机制。要构建和完善有利于科学发展的行政管理体制,着力打造责任政府、服务型政府、法治政府和廉洁政府,为经济社会发展提供良好的政务环境和体制保障。

我们必须不断发展社会主义民主法治。要增强党内民主,发展社会民主,不断扩大广大党员和群众的民主权利。要切实维护社会的公平正义,使广大人民群众共享改革发展的成果。

总而言之,要加快河南经济发展方式转变,谋求经济社会又好又快发展,要构建社会主义和谐社会,维护公平正义,要建设“两型”社会、搞好生态文明建设,要发展好、维护好、实现好广大人民群众的根本利益,要求我们必须持续推进河南的党的建设,持续推进河南的政治文明建设。我们必须以科学发展观为指导,坚持“四个重在”的实践要领,立足河南实际,以改革创新的精神继续推进河南党的建设和政治文明建设,不断提升河南的党的建设水平和政治文明建设水平。

及时梳理和总结河南省政治文明建设的成就和经验,深化研究河南省政治文明建设所面临的新情况新课题,分析探讨进一步加强河南省政治文明建设的思路、对策,这对进一步推进河南省政治文明建设,进而对加快中原经济区建设、实现中原崛起有着重要意义。为此,河南省社会科学院专门组织了“河南省政治文明建设研究”课题组,并将每年推出一本《河南省政治文明建设研究报告》,以为推进河南省的政治文明建设,尽到我们作为社会科学工作者的一份责任,作出我们力所能及的贡献。

张 锐 林宪斋

2010年11月

“河南省政治文明建设研究”课题组 主持人及参与人员

课题主持人

张 锐 河南省社会科学院院长、研究员

林宪斋 中共河南省社会科学院党委书记、研究员

执行主持人

李太森 河南省社会科学院《中州学刊》社长、首席研究员

阎德民 河南省社会科学院党建与政治研究所副所长、首席研究员

分课题主持人及其参与人员

丁同民 河南省社会科学院副院长、副研究员

任晓莉 河南省社会科学院《中州学刊》副主编、研究员

周全德 河南省社会科学院社会学所副所长、研究员

杨群红 中共河南省直党校教授

李怀玉 河南省社会科学院科研处副研究员

祈雪瑞 河南省社会科学院法学所副研究员

王玉芬 河南省社会科学院《中州学刊》副研究员

万银峰 河南省社会科学院办公室副主任、助理研究员

邓小云 河南省社会科学院《中州学刊》助理研究员

马建新 河南省社会科学院党建与政治研究所助理研究员

陈东辉 河南省社会科学院党建与政治研究所助理研究员

包世琦 河南省社会科学院党建与政治研究所助理研究员
马 欣 河南省社会科学院党建与政治研究所助理研究员
王旭义 河南省社会科学院党建与政治研究所助理研究员
邹 霞 河南省社会科学院《中州学刊》助理研究员
王运慧 河南省社会科学院法学所助理研究员
徐幼平 河南省社会科学院哲学所助理研究员

“河南省政治文明建设研究”课题组是河南省社会科学院中国特色社会主义重点学科常设课题组,持续跟踪研究河南省的政治文明建设,欢迎河南地市县及有关部门向本课题组推荐好经验好材料。

联系地址:郑州市丰产路 21 号

邮编:450002

电话:0371— 63691016

联系人:李怀玉 陈东辉

前 言	1
-----	---

主题报告

河南省政治文明建设取得的主要成就及其展望	3
----------------------	---

专题调研

河南省服务型政府建设状况及思考	41
河南省行政审批制度改革状况及思考	64
河南省党的建设工作综述与思考	78
河南省干部人事制度改革取得的成就及思考	101
河南省流动党员管理创新机制探索	122
河南省反腐倡廉成效、走势及对策建议	144
河南民主政治建设进展及思考	168
河南省农村基层民主建设状况与思考	189
河南依法治省动态分析	213
河南省社会管理体制体制改革状况及思考	238

河南省思想道德建设现状及思考·····	264
河南信访制度完善和改革的基本思路及建议·····	284
河南省大学生村干部工作的实施情况及其思考·····	308

地市经验

信阳市农村改革发展综合试验区追踪调研·····	323
新乡市统筹城乡发展报告·····	336
邓州市“四议两公开”工作法调查·····	350
洛阳市文化管理体制改革的追踪·····	362
濮阳市创新农村基层党建工作推进新农村建设·····	372
安阳市“人民调解”筑牢第一道防线·····	384
白沙镇“联户代表制度”坐实村级民主自治·····	401
后 记·····	411

主 题 报 告

河南省政治文明建设取得的主要成就及其展望

社会主义政治文明建设既是社会主义经济、文化、社会、生态文明建设的重大政治保障,又是社会主义和谐社会建设的重要内容。改革开放以来我们党一直高度重视政治文明建设,党的历次代表大会都对政治文明建设作出论述和部署。河南省委、省政府认真贯彻落实党和国家的指示精神,高度重视政治文明建设,大力加强政治文明建设。在2009年年底的省委经济工作会议上,河南省委书记卢展工根据科学发展观的要求,结合河南省经济社会发展的阶段性特征,审时度势,适时提出了“重在持续、重在提升、重在统筹、重在为民”的实践要领和总体工作要求。紧接着,在2010年年初的全省“两会”上,坚持“四个重在”写入了《政府工作报告》。按照“四个重在”的要求,河南省在积极推进经济发展方式转变、谋求经济又好又快发展的同时,不断加强政治文明建设,在政治文明建设中不断开拓进取、大胆探索创新、努力求实求效,在政府职能转变、机构改革调整、行政审批制度改革、服务型政府建设、党的建设、民主法治建设、基层民主政治建设、社会管理体制改革的改革以及思想道德建设等各方面取得了显著成就,产生了不少亮点。认真梳理和总结河南省政治文明建设的成就和经验,对进一步搞好河南省的政治文明建设,为河南省的经济发展方式转变和河南省的经济社会又好又快发展提供坚实的政治保障,加快中原经济区建设和中原崛起,构建和谐中原,有着重要意义。

一、行政管理体制改革和服务型政府建设状况

党的十七大和十七届二中全会对深化我国行政管理体制改革、推进政府机构改革做出了重要战略部署。2009年,在国务院“大部制”改革的示范作用下,中国新一轮地方政府机构改革开始提速。在这场如火如荼的改革大潮中,河南,作为一个首轮获准政府机构改革的内陆大省,认真贯彻落实中央精神,紧紧围绕“建设人民满意的政府”这一目标,稳步推进新一轮政府机构改革。通过落实定职责、定机构、定编制的“三定”工作,着力解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题,人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,政府职能转变进展明显,政府组织机构及人员编制日趋科学化、规范化、法制化,行政运行机制和政府管理方式更加规范有序、公开透明、便民高效。为更好地推进服务型政府建设,河南自2008年7月开始在全省开展“转变政府职能,转变工作作风,提高行政效能,提高公务员素质”的“两转两提”工作。当前,“两转两提”已成为全省政府系统的共识和自觉行动,成效喜人。

(一) 积极推进行政管理体制改革

1. 新一轮政府机构改革稳步推进

2009年2月25日,河南省人民政府机构改革动员大会召开,公布了《河南省人民政府机构改革实施意见》,全面启动省政府机构改革工作。这次省政府机构改革,在部门设置上要求“上下基本对应”,即省政府组成部门与国务院机构对口设置,直属机构部门管理机构因地制宜。在改革范围内涉及机构整合、组建和职责调整的有25个部门,需划转行政机关人员688人;需调整隶属关系的事业单位25个,人员3269人;需调整隶属关系的企业单位41个,人员9908人。改革后,设置工作部门42个:其中,省政府办公厅和政府组成部门25个,直属特设机构1个,直属机构16个。根据工作需要,另设置部门管理机构6个。省政府机构改革2009年7月底顺利完成后,河南省县政府机构改革随即揭幕。8月20日,省政府召开全省市县县政府机构改革电视电话会议,动员部署全省市县级

府机构改革。会议公布了中共河南省委、河南省人民政府《关于市县机构改革意见》，并强调指出：市县机构改革要按照河南省委、省政府的统一部署，在市县党委、政府的领导下进行，具体工作由市县机构编制部门负责。在组织实施过程中，要严明政治纪律、工作纪律、组织人事纪律、财经纪律和保密纪律，严格执行经过批准的机构改革方案，统筹兼顾，协调推进。截至2010年3月底，河南省市级政府机构改革已基本完成，县（市、区）级政府机构改革进入最后攻坚阶段。

2. 积极探索实行河南特色大部门体制

实行“大厅局”制改革。在省级政府机构改革层面，主要推进工业和信息化、人力资源和社会保障、交通运输、住房和城乡建设、卫生和食品药品监管等部门职能和机构的整合。例如，在整合原省人事厅、原省劳动和社会保障厅职责的基础上组建河南省人力资源和社会保障厅，既有利于整合人才市场和劳动力市场，加强人力资源统一管理、合理流动和有效配置，又有利于健全完善统筹城乡的就业、劳动权益和社会保障体系。又如，组建河南省交通运输厅，使公路、水运、航空、地方铁路、城市公共交通等各种交通运输方式相互衔接，形成城乡统一的交通运输体系，逐步实现客运“零距离换乘”和货运“无缝隙衔接”。在市县政府机构改革层面，加强对农业和农村工作、工业、交通运输、城乡规划、人力资源管理等的统筹协调，推进文化市场综合执法和医药卫生管理体制改革，进一步整合农业、文化、城建等过于分散的职能和机构。譬如，根据中央关于文化综合执法试点的要求，郑州、开封、洛阳、安阳、商丘5个文化体制改革试点市和南阳、濮阳、济源、平顶山4个市，实行文化、广电、新闻出版（版权）“三局合一”的大文化管理体制，名称统一规范为文化广电新闻出版局，另有9个市文化局（新闻出版局）更名为文化新闻出版局。又如，许昌市针对自身煤矿较多、安全生产监督管理任务繁重的实际，将安全生产监督管理局由政府直属事业单位调整为政府工作部门。“大处室”制改革。根据《河南省人民政府机构改革实施意见》，按照积极稳妥、先行试点、逐步推进的方法，选择新组建的省人力资源和社会保障厅、省工业和信息化厅、省政府研究室、省政府金融服务办公室等4个单位，进行“大处室”制试点，整合职责相近的业务处室，合并设置综合处室（10人以下不设处），并研究出台相关配套政策。“大处室”制改革通过机构设置管理创新，有效

解决了省政府部门长期存在的机构设置过多、职能交叉重叠、内部推诿扯皮、工作效率不高等问题,对稳定干部思想情绪,提高工作积极性起到很大促进作用。事实上,“大处室”制试点办法在河南省级政府机构改革过程中导向作用十分明显,办法推出后,一些非试点单位纷纷要求实行“大处室”制,社会反响积极良好。与此同时,省政府机构改革试行“大处室”制的办法,对河南省级政府机构改革产生了很强的带动和延伸效应。各省辖市在积极推进大部门体制的基础上,参照“大处室”制自觉探索试行“大科室”制。有的省辖市在市直机关全面实行“大科室”制,如开封、许昌等市;有的省辖市主动要求选择新组建单位进行“大科室”制试点,如安阳、三门峡等市。以安阳为例:该市将进行“大科室”制试点与“三定”工作相结合,首先慎重选择了市发展和改革委员会、市财政局等6个事关经济调节、保障民生和文化强市,人员编制和内设机构较多,且具有一定示范带动作用的单位作为试点,然后对各试点单位的内设机构职责进行梳理,明晰各内设机构之间的职责关系。并在此基础上,对各内设机构进行精简、合并和重组,整合业务相近的科室,合并设置综合科室(5人以下不设科),形成职能有机统一的大科室,做到一件事情由一个内设机构负责,避免群众办事“两头跑”或“多头跑”。

3. 整合行使行政职能的事业单位

为遏制行使行政职能的事业单位无序发展的势头,河南省下大力气对行使行政职能的事业单位进行整合。整合主要分为三种形式:行使行政职能或以行使行政职能为主、人员编制较少的,整体并入行政机关;行使行政职能为主、人员编制较多的,行政职能交行政机关,人员分流到其他事业单位;以技术、服务或事务性工作为主、且工作量较大、人员编制多的,行政职能交行政机关,保留实体机构,改变机构名称,继续从事技术、服务或事务性工作。经过清理,全省共整合行使行政职能的事业单位191个,有力推进了政事分开,为下一步事业单位分类改革打下良好基础。

(二)“两转两提”扎实开展,服务型政府建设成效卓然

1. 政府职能转变取得新进展

按照中央的要求,此次河南省、市、县(市、区)三级政府机构改革紧紧抓住

“转变政府职能”这一核心,紧紧围绕“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四项基本职能,做到该加强的加强,该削弱的削弱,该转移的转移,该下放的下放,进一步解决政府职能的“越位、错位、缺位、不到位”问题。

加强经济调节和市场监管职能。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,把不该由政府管理的事项转移出去,进一步下放管理权限,深化行政审批制度改革,减少行政许可。例如:通过将省发展和改革委员会的工业行业管理职责和工业经济运行职责、省煤炭工业管理局的煤炭工业行业管理职责整合划给新组建的河南省工业和信息化厅,将能源管理职责、省煤炭工业管理局的相关职责整合划入新组建的河南省能源规划建设局,将财政厅经济技术开发区公司并入建设投资集团,较好地解决了职责交叉问题,有效强化了省发展改革委、财政厅等部门对河南宏观经济的管理职责。又如:《河南省人民政府机构改革实施意见》明确规定,省政府各部门所属企业全部移交省国资委监管,并将此内容写入各部门“三定”规定,督促检查落实。省编办统计显示:自2009年2月省政府机构改革启动,半年内取消、下放、转移职责108项;省政府各部门与所属112户国有企业脱钩,政企分开取得实质性突破。

增强地方提供社会管理与公共服务的能力。河南新一轮政府机构改革,始终把维护广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点,着眼于保障和改善民生,着力于加强社会管理和公共服务部门建设。通过改革,社会保障、环境保护、农业和农村工作、交通运输、安全生产、服务业管理等与民生息息相关部门的职责得到切实强化。譬如:组建河南省人力资源和社会保障厅为省政府组成部门,将原省人事厅、原省劳动和社会保障厅的职责整合划入;组建河南省环境保护厅为省政府组成部门,将原省环境保护局的职责划入旗下;组建河南省住房和城乡建设厅为省政府组成部门,将原省建设厅的职责划入旗下,加强城乡规划统筹和住房保障职责;组建河南省交通运输厅为省政府组成部门,将原省交通厅的职责划入旗下,增加指导城市客运职责,强化对各种交通运输方式的统筹协调职责;分设河南省安全生产监督管理局和河南煤矿安全监察局为省政府直属机构,将原省煤炭工业管理局的安全生产监督管理职责划入省安全监管局;组建河南省政府金融服务办公室为省政府直属机构,将省政府办公厅金融联络办公室整体划入,并将省发展改革委的相关职责归入其中。