

政府职能转变 与 政策创新研究

Zhengfu Zhineng Zhuanbian Yu Zhengce Chuangxin Yanjiu

中国行政管理学会政策科学研究会 编



中国书籍出版社

China Book Press

政府职能转变与政策创新研究

中国行政管理学会政策科学研究会 编



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府职能转变与政策创新研究 / 中国行政管理学会政策科学研究会编.

— 北京 : 中国书籍出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5068 - 4678 - 3

I. ①政… II. ①发… III. ①国家行政机关 - 政治体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 313204 号

政府职能转变与政策创新研究

中国行政管理学会政策科学研究会 编

责任编辑 庞 元

特约编辑 王健梅 解亚红 李 珊

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 艺博广告

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257153 (发行部)

电子邮箱 chinabp@vip.sina.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京智慧源印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 16

字 数 304 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5068 - 4678 - 3

定 价 29.00 元

《政府职能转变与政策创新研究》编委会

顾 问：武树帜 解思忠

主 编：贾凌民

副主编：胡象明 解亚红 李 珊

编委会成员（按姓氏笔画为序）：

毛寿龙 刘东文 吴 江 余兴安 李俊清

李 珊 武树帜 官景辉 赵 琛 胡象明

贾凌民 解思忠 解亚红 管仲军 薛刚凌

目 录

政府职能现代化视角下当前政策创新的重点及建议 课题组 / 1

政府公共政策绩效评估研究 课题组 / 12

强化智库国家意识 打造中国特色智库产业 课题组 / 21

政府职能与公共政策

理顺中央与地方关系的制度性路径研究 刘雅静 / 34

政府职能转变视角下的政策过程创新研究 万秋月 / 41

突破政府职能再转变的难点,护航中国梦

——基于服务型政府职能生成的视角 罗忠桓 / 48

科学与价值视野中的地方政府公共政策创新 李若晶 / 55

创新政府管理理念:我国政府职能转变之根本 翟新花 / 62

浅析提高政府公信力视角下的政府职能转变 许建新 / 71

行政流程优化的维度与实证分析

——以政府职能转变为切入点 李瑞宾 / 77

国内外政策模式探索

底特律破产对我国加快政府职能转变,守住风险底线的警示 张宏伟 / 88

政府职能转变视角下的网络政策监控机制创新 罗 丹 宋明爽 / 94

公共政策过程的利益表达研究

——以 2010—2012 年转基因食品问题之争为例 丁 进 / 102

改革开放以来我国卫生领域人才政策及其成效 徐誉芮 王文娟 陈 航 / 110

论基于信息网络的公共政策价值重构何以形成 王亚强 / 120

中国“政策试点”:起源、轨迹与规律 周 望 / 129

政府职能转变视角下的公共政策模式创新研究

——基于杭州市“开放式决策”受众满意度调查分析 范帅邦 / 138

公共政策实例分析

江苏政府创新科技体制对策研究 李乾贵 / 152

城市社区的多中心治理研究

——基于长沙县 B 社区的实践 雷玉琼 张洋柯 / 162

建立健全重大决策社会稳定风险

评估机制工作中存在的问题与对策 廉如鉴 / 171

落实《老年法》,呼唤政策配套 张民省 / 180

网络群体性事件中的舆情疏导与治理体制研究 李怀强 / 189

我国城市房屋征收拆迁政策的变迁及其创新 李政清 / 199

地方科技成果转化政策之分析与思考 黄 菁 / 207

老龄化视角下的地方政策工具:选择与运用

——以嘉陵区政府购买居家养老服务为视点 苟 欢 / 218

利益相关者合作治理视阈下的房屋拆迁问题 张 伟 林 星 / 225

国家助学贷款政策演化历程研究

——基于典型政策文本的定性描述 杨守涛 / 233

后 记 / 242



政府职能现代化视角下 当前政策创新的重点及建议

课题组

中国共产党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》指出：“全面深化改革的总目标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。”“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”国家治理体系和治理能力现代化的核心是政府治理体系和治理能力现代化，而要实现政府治理体系和治理能力现代化又必须有政府职能的现代化。因此，转变政府职能是全面深化改革的一项重要任务，政府职能就是制定政策和执行政策，只有深入进行政策创新，才能推进政府职能有效转变，才能有效地实现建设法治政府和服务型政府的目标。本文试图结合党的十八大和十八届三中全面的精神，从国家治理体系和治理能力现代化的视角，就如何通过政策创新来推进政府职能转变并进而实现政府职能的现代化进行初步研究，进而提出相关建议，以期对我国政府职能转变和创新工作有所参考。

一、政府职能转变是实现政府治理体系和治理能力现代化的重要内容

政府治理是国家治理的重要组成部分，国家治理体系和治理能力的现代化首先要求政府治理体系和治理能力的现代化，而要实现政府治理体系和治理能力的现代化，则必须实现政府职能的现代化。因此，加快转变政府职能，实现政府职能的现代化，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是全面深化改革的总目标的重要组成部分。

（一）政府治理体系和治理能力的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容

俞可平在《衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考》中指出：“国家治理体系包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序，政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系”。^① 这里只是从狭义的治理意义上说的，从广义的治理而言，政治行为的一系列制度和程序也应该包括在国家治理体系之中，在当代中国，无论是中国共产党的领导行为和民主党派的参政行为及其制度和程序，还是国家的立法和司法行为及其制度和程序，都是国家治理体系不可缺少的组成部分。由此看来，不管是狭义上而言，还是从广义上而言，政府行为及其制度和程序都是国家治理体系中的重要组成部分。特别是从狭义上而言，在政府行为、市场行为和社会行为三者中，政府行为发挥着主导作用。由此推之，在国家治理体系中，政府行为及其制度和程序是最重要的内容。因此，可以进一步推之，政府治理体系和治理能力的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容。

（二）政府职能现代化是政府治理体系和治理能力现代化的关键

政府职能是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能，它是政府治理体系中最本质的东西。在政府治理体系的制度框架中，首先要解决的问题是，政府是做什么的？政府的职责是什么？它有哪些基本功能？如果不解决这些问题，政府就无法行动，何谈政府行为？何谈依法行政？不同时代和不同性质的政府职能是不一样的。每一个时代的政府有其特定时代的职能，每一种不同性质的政府也有与其特定性质相关的职能。相对现代而言则有古代、近代，我们在此统称传统时代。现代则是一个漫长的过程，现代化则是表征这个过程的延续。当今中国的政府正在从传统时代走向现代，处于现代化的过程之中，一方面带有传统的特征，另一方面也正在向着现代化发展，政府的职能也是如此。政府职能规定着政府做什么，怎么做，以及包括它与市场的关系、与社会的关系。如果一个政府在这些最本质、最基本的内容上还是传统的，或是半传统的，尚未能实现现代化，那么，这个政府的治理体系和治理能力根本不可能现代化。所以，我们今天要实现政府治理体系和治理能力的现代化，关键

^①俞可平，衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考[B]，北京日报，2013-12-09。

是要实现政府职能体系的现代化，首先解决好现代政府自身的定位问题，以及政府与市场、政府与社会的边界问题。合理确定政府自身的定位，合理界定政府与市场、政府与社会的边界，这是现代政府与传统政府的主要区别，也是政府治理体系和治理能力现代化的重要标志。同时，在现代市场经济条件下，政府只有对自身有一个合理定位，并在合理定位的范围内处理好政府与市场、政府与社会的关系，才能发挥更好的作用，才能实现政府治理体系和治理能力的现代化。

（三）加快转变政府职能的根本目的是加快实现政府职能的现代化

若理解政府职能转变与政府职能现代化的关系，就需要正确理解政府职能现代化的含义，而这又只有在正确理解国家治理体系和治理能力现代化的前提下才有可能。我们知道，现代化的国家治理体系是一个由政府、市场与社会合作共治的治理体系。在这个治理体系中，政府、市场和社会均有其特定的角色，行使特定的职能。现代化的政府职能只有从这种合作共治的体系中得到体现。我国当前的政府职能体系是从计划经济发展而来的，尽管经过 30 多年的改革和调整，计划经济时代政府职能的特征已大大削弱，但离真正市场经济时代的现代政府职能还存在着很大的差距。政府职能的现代化是一个缩小这种差距的过程，而政府职能转变则是缩小这种差距的实现方式。回顾改革开放以来我国政府职能转变的过程，从全能政府为特征的政府职能一步一步地走到今天，以有限政府为特征的政府职能，已经取得了突破性进展。但是，与让市场在资源配置中发挥决定性作用的现代政府职能定位相比，我国现代政府职能体系的转变远远没有到位。政府不正确地干预市场和包办社会事务的现象还大量存在，而政府对市场监管和公共服务的职能则远远不足。在当前我国政府职能转变已经取得巨大成就但距政府职能现代化要求还依然存在差距的情况下，进一步转变政府职能的根本目的就是要通过削减政府对市场的不当干预职能，调整政府对社会管理的职能，增强政府对市场监管和公共服务的职能，使政府职能与政府在现代化国家治理体系的角色定位相一致，以实现政府职能的现代化。

二、当前我国加快转变政府职能需要重点创新的主要政策问题

从政策科学的视角看，政府职能就是制定政策和执行政策，尤其是执行政策。政府职能与公共政策密切相关，有怎样的政府职能就有怎样的公共政策。反过来说，怎样的公共政策也规定着怎样的政府职能。转变政府职能，需要创新与政府职能密切相关的公共政策。为推进政府职能转变进行政策创新，就需要明确与促进政府职能转变的相关政策问题，知道需要在哪些政策领域进行创新。在党

的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》中，专章论述了“加快转变政府职能”的问题，共分为三条，即“（14）健全宏观调控体系”“（15）全面正确履行政府职能”和“（16）优化政府组织结构”。在这三条中，全面地、系统地阐述了政府职能转变所涉及的一系列政策问题，具体说来，主要包括以下几个方面的政策问题：

（一）与宏观调控相关的政策问题

（1）财政政策和货币政策。《决定》指出“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。”要实现这些任务，首先需要财政政策、货币政策、产业政策和价格政策等政策工具。从上世纪 90 年代以来，我国在建设社会主义市场经济体制的实践和运用这些政策工具方面取得了许多经验，但毋庸讳言，也存在不少问题。如在 2008 年中央政府运用积极的财政政策，投入 4 万亿应对金融危机，以及频繁运用金融政策工具，通过超发货币造成物价上涨，至今还饱受争议；在近年的房地产调控过程中，甚至过多地运用限购、限贷和政府干预价格等行政手段，更是打着宏观调控的旗号但远远超出了宏观调控的职能范围，使人们感到政府这只看得见的手伸得太长，严重地制约了市场这只看不见的手应该发挥的作用。

（2）国际宏观经济政策问题。在经济全球化时代，一国的国际宏观经济政策也与该国政府对经济的宏观调控密切相关。例如，外贸政策或商品进出口政策、国际收入平衡政策、外汇管制和汇率政策，在我国都是重要的宏观调控政策。对于当前的中国经济发展而言，外贸进出口、人民币汇率等因素严重地影响着我国的宏观经济，因而有必要在这些政策领域进行大胆创新，以发挥这些政策工具在宏观调控中的良性作用。

（3）与投资体制相关的政策问题。经过多年的改革，总体上说，我国的投资管理体制正在逐渐与社会主义市场经济体制接轨，但是与社会主义市场经济体制的要求还相差较远，尤其是与十八届三中全会的《决定》中的“市场对资源配置起决定性作用”的要求甚远。比如目前政府不但管投资总量和结构的平衡，还管投资项目的审批，而且由发展和改革委员会一个部门来管，这不仅会造成腐败，而且严重制约了市场在配置资源中的作用，影响了资源配置效率。同时，在投资管理体制中，中央政府权力过大，造成“跑部前进”现象，也不利于发挥地方的积极性。因此，要加快转变政府职能，必须加快投资体制改革政策的创新。

(4) 与发展成果考核评价相关的政策问题。发展成果考核评价体系与政府职能存在着密切关系。所谓政府职能，不仅是指政府应该干什么，更是指政府实际上干了什么。对于政府部门或地方政府而言，发展成果考核评价体系是个指挥棒，这个指挥棒指什么，政府部门或地方政府就干什么。前些年，这个体系的核心内容是 GDP，所以大家主要是干 GDP，不仅仅导致经济发展与社会发展“一条腿长一条腿短”，而且导致环境大污染。所以，要转变政府职能，必须改变政府的指挥棒，创新发展成果考核评价政策，改革发展成果考核评价体系。

(二) 与全面正确履行政府职能相关的政策问题

(1) 政府加强市场监管的政策问题。由于我国社会主义市场经济还处在初级阶段，市场发育还不太充分，市场体制还不太健全，市场制度尚不太规范，因此政府对市场的监管责任还非常重大。市场发达国家的经验告诉我们，即使将来市场发育比较充分，市场体制比较健全，市场制度比较规范，政府对市场的监管仍然是非常必须的。目前我国市场监管体制还存在着诸多问题，如政府发行市场监管的职能不到位，监管力量分散，各自为政，互踢皮球，这些现象经常发生，严重影响了我国社会主义市场经济的运行。要解决问题，必须对市场监管政策进行创新，以完善目前的市场监管体制和机制。

(2) 政府加强公共服务的政策问题。政府职能转变并不是意味着仅仅削减或弱化政府职能，而是既有削减，又有增加；既有弱化，又有强化。需要削减和弱化的是政府的市场干预职能，需要增加或强化的是政府的公共服务和社会管理职能，尤其是公共服务职能。从目前的实际状况看，我国政府在义务教育、医疗保障、住房保障、社会保障等公共服务方面的职能还比较弱小，人民所能享受到的政府提供的公共服务与我国经济发展水平还非常不相匹配。就现有的公共服务水平而言，不同地区之间、不同阶层之间、城乡之间还存在着非常不均等的现象。这些现象的存在表明政府在向公民提供公共服务方面还存在着缺位和错位，只有通过公共服务的政策创新才可能解决这些问题。

(3) 事业单位分类改革的政策问题。当前我国存在着的事业单位体制仍然带有计划经济的特点。一方面，很多事业单位依然是政府的附属物，主要依靠政府生存，被政府当作下属单位管理，没有活力；另一方面，有一部分事业单位依然有一定的行政权力，行使着一定的行政职能。这就在很大程度上造成政事不分，容易出现政府和事业单位职能错位的现象。还有一些事业单位一方面享受政府的财政拨款，另一方面又通过经营在市场上取得收入，甚至还通过自己所具有的行政权力实施垄断经营，获取超额利润，既造成市场的不公平，又严重扰乱了

市场秩序。这样既影响了市场机制的正常发挥,又影响了政府公共服务的有效供给和均等化,政府必须尽快出台相关政策,通过政策创新来促进事业单位分类改革,以便于政府更好地发挥作用。

(三) 与优化政府组织结构相关的政策问题

(1) 大部制改革的政策问题。历史经验表明,机构设置过多,就会造成政府部门分工过细,从而会引导政府部门管理微观事务,对市场和社会干预过多,既干扰了市场机制在资源配置中发挥决定性作用,也不能使政府发挥更好的作用。当代世界发达国家的经验告诉我们,防止政府分工过细,就要整合政府机构,大部制则是一种比较可行的方案。我国在 2007 年党的十七大报告中就明确提出要进行大部制机构改革,2008 在十一届全国人大一次会议上提出大部制改革方案,随后一些地方如广东顺德也进行了大部门制改革试点,积累了一些经验。实践表明,大部门制有利于促进政府职能转变,但我国还处于初步探索过程之中,需要通过政策创新,不断加以完善。

(2) 地方行政体制改革,特别是省直管县改革的政策问题。目前政府职能转变过程中,有一种现象很值得注意,就是中央政府通过改革把一些相关行政职能和权力或者取消或者下放,但地方政府并没有做相应改革,甚至有的地方政府还打着改革的旗号进一步上收权力,不当地扩大自己的职能范围。因此,必须在加快中央政府职能转变与政策创新的同时,进一步创新地方行政体制改革的政策,使地方政府职能转变取得实质性进展。其中,省直管县改革的政策问题,需要提到相对突出的地位。因为目前的市(地级)管县体制,严重制约了县级政府作用的发挥,影响了县域经济的发展,需要通过省直管县改革政策的创新,释放县域的活动,促进我国农村农业和新型城镇化的发展。

(3) 机构编制管理的政策问题。机构编制管理与机构设置、职能配置人员编制密切相关。政府职能是通过政府机构来行使的,反过来说政府设置一定的机构就是为了行使一定的职能,而机构一定要由一定的人员来组成,职能也是要由人来行使的。所以,政府职能的转变和现代化必须通过政府机构设置、职能配置和人员编制的现代化来实现。改革开放以来,我国在机构设置、职能配置和人员编制的政策方面,已摸索出一套以“三定”即定机构、定职能、定编制为代表的政策体系,但这套政策体系与当前要求政府职能进一步转变及其现代化的要求尚不完全相适应。为了更有效地推动政府治理和政府职能的现代化,实现十八届三中全会提出的既要使市场在资源配置中起决定性作用、又要使政府发挥更好作用的目标,还需要通过政策创新,进一步完善机构编制管理的相关政策。



三、加快政府职能转变进行政策创新的建议

(一) 在推动政府职能转变过程中，要增强政策创新的主动性

十八届三中全会的决定中对政府职能转变的阐述不但占据了相当多的内容，突显这个问题的重要性，而且对如何转变政府职能主要是从政策的角度来阐述的，决定论述的与转变政府职能相关的主要政策问题或政府领域，是一个完整的政策体系。也就是说，按照党的十八届三中全会的决定，要加快转变政府职能转变，必须要在以上政策领域进行大胆创新，这就要求在推进政府职能转变的过程中，必须自觉地、主动地开展政策创新。政府职能是通过制定政策和执行政策来实现的，政府有什么样的职能，就会制定和执行什么样的政策。政府职能转变也可以说是政府职能创新，意味着要调整某些职能，或减少某些职能，或要增加某些职能，或职能包含的内容和履行的方式之改变。而这一切，都要通过制定和执行一系列具体的政策才能实现。因此，推进政府职能转变过程，实际上是一个自觉地、主动地开展相关政策创新的过程。特别是地方政府，在全面深化改革过程中，要推动本级政府职能的转变，不能坐等上级的红头文件，更不能空喊转变政府职能的口号，而应该根据中央精神，结合本地实际，通过具体的政策创新来推动本级政府的职能转变。

(二) 在推动政府职能转变过程中，要注重政策创新的系统性、整体性和协同性

党的十八届三中全会决定提出了全面深化改革“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”，这同样适应作为全面深化改革重要内容的政府职能转变过程中的政策创新。决定中提出的与政府职能转变相关的需要创新的政策问题或政策领域，本身就具有系统性、整体性和协同性的特点。对于政府职能转变来说，宏观调控的政策、正确履行政府职能的政策、优化政府组织结构的政策构成了一个有机的政策系统，这个系统是一个有机整体，各部分之间是相互协调的。政策创新需要根据政策系统的这些特征进行系统创新、整体创新和协同创新。对政策的系统性创新要求把与政府职能转变相关的政策看成一个完整的有机系统，关注政策系统的各个部分即各项具体政策之间的有机联系，注重在政策创新过程中各项具体政策创新的彼此联动，相互关联；对政策的整体性创新要求把与政府职能转变相关的政策看成一个整体，在政策创新过程中不但要关注各项具体政策的创新，更要关注具体政策创新与整体政策创新的关系，防止政策创新过程出现政策碎片化的现象。如果政策创新出现碎片化，只是对某几项政策或某项政策的某些方面的内容进行片面创新，新旧政策之间不协调，还是不能实现政府职能的

全面转变；如果有所转变，也只能是片面的转变，这种片面的转变与全面深化改革的要求是不相适应的，而且还有可能引起政策系统的紊乱，对政策的协同性创新要求在政策创新过程中注重各项具体政策创新之间的相互协调。政策创新过程中，各项具体政策创新相互协调非常重要，因为政策之间只有相互配合才能达到政策目标，如果某一单项政策独立地开展创新，而没有与之配套的政策协同创新，这一单项政策创新根本无法达到它所要实现的政策目标，更不可能对于推动政府职能转变发挥应有的作用。

（三）在推动政府职能转变过程中，要在行政审批制度改革这个突破口上进行深层次的政策创新，坚持行政审批制度改革的彻底性、公开性和持续性

21 世纪初以来，我国一直把行政审批制度改革当成是政府职能转变的突破口。从 2002 年第一轮行政审批改革至今，国务院分六批共取消和调整了 2497 项行政审批项目，占原有总数的 69.3%，各地区取消和调整的行政审批事项占原有总数的一半以上。新一届政府成立以来，同样是把行政审批制度改革当成是政府职能转变的突破口，在这方面做了大量的工作。至目前为止，已取消和下放的行政审批事项已达 221 项。这对于扩大和加强市场在资源配置中的作用具有非常重要的意义。为了使新一轮的行政审批制度改革更加有效，建议在行政审批制度改革政策创新方面遵循以下原则：

一是彻底性。行政审批制度改革需要各级政府部门打破现有利益格局，凡是市场和社会能自我调节的坚决取消；凡是社会组织能够承担的坚决转移给社会组织；凡是下级政府能够履行的坚决下放给下级政府，以自我革命的精神对行政审批制度进行一个彻底的审视。不仅是对目前存在的不合法、不合规的行政审批事项应该取消，即使是合法、合规但这些有关法律与规章已经不适应深化全面改革开放新形势的，也要通过对法律和规章的修改、经过合法程序逐步取消。

二是公开性。我国多年来的行政审批制度创新已经清理了相当大一部分审批项目，然而时至今日，仍然可以听到抱怨政府审批事项过多的声音，政府对市场的管制行为似乎并未随着审批项目的精简而放松。出现上述现象的一个重要原因就是地方政府行政审批改革中“明减暗增”“边减边增”等行为，这些行为或是把要精简的项目合并到一个整体项目上报，看似减少了不少项目，实则这些行政审批项目都没有被清理掉，甚至一些被清理掉的项目改头换面，以新的名字重新进入了行政审批事项。解决该问题的根本方法就是以公开性的原则操作行政审批制度改革。一方面在审批项目部门自报项目的基础上划定界限，隐瞒不报的审批项目一律作废。同时要求列明审批事项名称、类别、依据、实施具体主体、是否



含子项目、收不收费、办理时限等内容。以此作为行政审批项目清理的根据。另一方面，在公开被清理、调整的行政审批项目的同时，那些被保留下来的行政审批事项，以及将要新增的行政审批事项也应该同时予以公布。在透明公开的环境下接受相关部门和社会的监督。

三是持续性。行政审批政策创新不仅仅是对行政审批项目的清理，而且是对整个行政审批制度的持续性的完善过程。如第六次行政审批制度取消和调整的项目主要集中在投资、社会事业、非行政许可项目等领域，在这些领域政府应该理清自身职能边界，还权于社会。然而在食品安全卫生、生态环境保护和设计消费者安全的标准和职业规范等方面，政府应该加强审批和监管。在这些领域，政府的行政审批不仅不应该放开，还应该提升其审批监管的张力。与此同时，对被清理的行政审批项目的取消和下放也不意味着政策创新过程的结束，取消的行政审批项目只是代表着政府在微观层面减少对市场的干预，同时由于市场解决不了所有问题，市场既需要政府为市场提供规则和环境，又需要政府为市场上的弱势群体提供必要保障，转型期还需要政府为经济健康发展提供有效的引导和推动。不管是中央政府下放到地方政府还是政府部门外放到市场的审批项目，都需要新的承接主体，而且是有承接能力的各类主体。比如某方面行为主体的资质管理，就需要有行业组织和行业专家的自我组织和自我管理能力。如果这样的主体不够，政府转变职能的战略目标就很难实现。所以，与行政审批制度改革和政府职能转变相关的政府宏观管理能力的提升问题、社会组织建设问题、社会治理机制问题，都同时相应地进入政策创新的议程。

（四）在推动政府职能转变过程中，要把创新宏观调控政策摆在重要的地位，把握好宏观调控政策的适度性、有效性和多元组合性

党的十八届三中全会决定明确：“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。”应该说，我国政府在宏观调控方面已积累了比较丰富的经验，但同时也存在一定问题，“调控过当”和“调控不足”同时并存。如2008年饱受争论的“4万亿”就有“调控过当”之嫌，而在结构调整、发展方式转变方面则有“调控不足”之嫌。为解决“调控过当”的问题，政府应研究宏观调控政策的适度性问题，包括规模的适度和时间频率的适度，财政政策的运用和货币政策的运用，都应该坚持适度性的原则，在可能的情况下可探索并制定适度性的标准；同时要坚持有效性的原则。当前特别是要强调在调结构、转方式的调控方面的有效性，如有可能也应该探索并

制定有效性的标准。最后，鉴于我国当前在调结构、转方式的调控方面和环境保护方面的任务艰巨，加之国际收支不平衡，人民币内贬外升等问题比较突出，在宏观调控方面，除需要运用财政政策和货币政策外，还要更多地在产业政策、投资政策、国际贸易政策和环境保护政策的多种政策工具的有机组合，通过这种多元组合的政策系统使宏观调控政策更加优化，取得更好的效果。

（五）在推动政府职能转变过程中，应尽快完善政府绩效考核标准，注重绩效考核指标体系的立体性

政府绩效考核指标体系是政府的实际指挥棒，政府考核什么，政府部门和官员就干什么，或者说就实际上发挥着什么职能。因此，在一定意义上说，与其说政府职能是有关文件规定的，还不如说是绩效考核指标决定的。自从科学发展观提出后，单纯以 GDP 论英雄的政绩考核指标体系就广受质疑，学界和社会上关于改变政绩考核指标体系的呼声一直很高，政府也在这方面做了不少努力。但是，由于我国尚处在社会主义初级阶段，发展才是硬道理，而发展又主要是经济的发展。因此，在实际工作中，政府绩效考核或者主要变成了 GDP 考核，近些年虽然有所改变，但 GDP 考核在政府绩效考核指标体系中比例仍然过大，甚至有的地方只把 GDP 当硬指标，其他都成了软指标，因而实际上政府（尤其是很多地方政府）的职能还主要是唯 GDP 是从。要扭转这种局面，必须建立立体性的政府绩效考核指标体系，特别是要使公共服务、社会治理、环境保护等方面的指标成为硬指标，而且在考核指标体系中占有 GDP 同样重要的比重。只有这样，考核才能真正促使各级政府及其部门将更多职能转移到公共服务、社会治理、环境保护等方面上来。

（六）在推动政府职能转变过程中，应允许地方先行先试，注重总结地方政策创新的经验，在成熟时给予必要的推广

先试点，有了经验和条件成熟后再推广，这是我国改革开放的基本路径。在当前推进政府职能转变过程中政策创新仍然需要遵循这一路径。例如，我国作为政府职能转变突破口的行政审批政策创新的轨迹一般是沿着这样的路径进行：中央政府提出创新要求，以试点的形式让地方政府在权限范围内进行政策创新，然后有选择地将地方的政策创新成果变为制度供给在中央层次实施同时向全国推广。在过去历次行政审批制度改革中，由于地方政府的行政审批事项很多是与中央部委配套的，2004 年，时任国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室主任李玉斌在媒体访问中说，“就全国而言，审批项目总数的 60%，是由国务院部门规章以上层级设定的，地方设定的不过 40%。而地方对中央的审批项目又无



权变动。”这往往束缚了地方政府政策创新的手脚。然而新一轮的行政审批改革在让广东省成为试点的同时，全国人大还授权广东省暂时调整部分法律规定的行政审批授权，全国人大的这个授权，对促进行政审批制度改革的政策创新，推进政府职能转变，具有重要的示范意义。过去的行政审批项目清理主要针对的是不符合法律规定的审批项目，对于不合理但是符合法律规定的审批项目，尤其是中央部门法律规定的审批项目往往无法被清理或调整，在改革进入“深水区”的背景下，如果不大刀阔斧对不合理的行政审批事项进行彻底的清理，行政审批制度改革的政策创新就很难实现。在行政审批制度改革方面的政策创新，还有很多地方创造出了一些很好的经验，如浙江、上海、山东等地关于行政审批制度标准化的政策创新、深圳等地关于行政审批制度集成化的政策创新，都具有推广价值。采取先试点、后推广的路径有序推进政府职能转变的政策创新，以往的经验证明是非常有效的，今后仍然有必要遵循这一路径。

四、结 语

国家治理体系和治理能力现代化的关键在于政府治理体系和治理能力的现代化，而政府治理体系和治理能力现代化的关键在于政府职能的现代化，实现政府职能现代化的重要途径是政府职能转变，其关键在于政策创新。唯有如此，才能使政府职能转变的纲领化为具体的行动。从理论逻辑上来说，政府职能转变与政策创新之间存在着目的与手段的关系，只有进行政策创新，才能更好地转变政府职能，从而为行政体制改革创造更好、更充分的有利条件。为深入推进我国政府职能转变，当前必须有针对性地、有重点地进行政策创新，通过政策创新来促进政府职能转变，通过创新的政策来规范转变了的政府职能，从而使政府职能转变朝着健康的方向发展。

（课题组长：贾凌氏；副组长：胡象明、解亚红；成员：李珊、罗立、张广文、曹胜、席煜宸；执笔人：胡象明）