

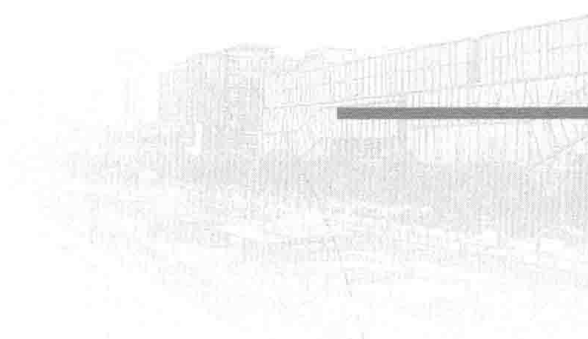
统筹与扁平化

宁波行政体制创新研究

TONGCHOU YU BIANPINGHUA
NINGBO XINGZHENG TIZHI CHAUNGXIN YANJIU



李宜春 著



统筹与扁平化

宁波行政体制创新研究

TONGCHOU YU BIANPINGHUA
NINGBO XINGZHENG TIZHI CHAUNGXIN YANJIU

李宜春 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

统筹与扁平化:宁波行政体制创新研究 / 李宜春著.
—杭州:浙江大学出版社,2016.9
ISBN 978-7-308-16176-3

I. ①统… II. ①李… III. ①行政管理—研究—宁波
IV. ①D675.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 204128 号

统筹与扁平化:宁波行政体制创新研究

李宜春 著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

责任校对 杨利军 仲亚萍

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 15.25

字 数 265 千

版 印 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-16176-3

定 价 42.00 元

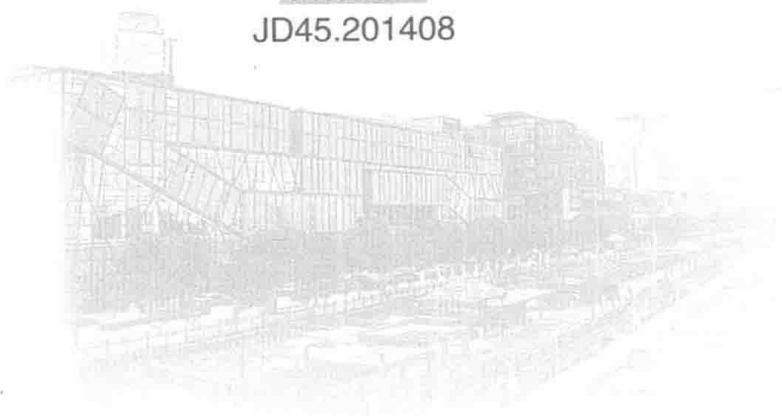
版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>



宁波学术文库

JD45.201408



序 言

党的十七大报告指出,推进各方面体制改革创新,加快重要领域和关键环节改革步伐,全面提高开放水平,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,为发展中国特色社会主义提供强大动力和体制保障。十八大报告指出,全面不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟、更加定型。

如何深刻理解科学发展观和国家治理理论的精髓,用来指导行政体制创新,并具体对宁波行政体制某些方面的创新进行思考,便是本专著的主要研究内容。

科学发展观和国家治理理论所包含的统筹理念、以人为本理念,对于目前行政体制改革具有重大的启发意义。

统筹理念不仅是我们党在长期实践中形成的重要历史经验,蕴含着丰富的方法论的启示意义,还具有古今中外的普适性,也符合现代管理思想,是有效管理的一个必需。统筹体制是对一般行政部门官僚化、利益化的矫正,是建立现代公共服务型政府的必需。这种体制发挥其高效、灵活、沟通等优势,对行政运行通常难免的僵化、低效等弊端能够起到预防、救济的作用。

以人为本理念也是一种带有普适性的、先进的组织和管理理念。它强调尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,最充分地调动人民群众的积极性、创造性;由此,积极发挥基层民主,推进民主自治,发挥基层党员和干部、

社会组织、基层自治组织以及基层政府这四者的积极性、创造性,也就是逻辑的必然。而这与学习型组织、扁平化组织、网络组织、有机—适应性组织、倒金字塔组织等新型组织理论对传统的、以等级制为主要特征的组织结构形式进行变革的主张是契合的,与这些新型组织理论的扁平化、放权、尊重个体与个性、团队、学习、沟通、协作、愿景等核心理念是契合的。

基于此,本专著以统筹和扁平化理念为指导,对各地行政体制创新的一些经验进行总结、探讨,主要侧重于上下级政府之间权责配置视角下的政府层级管理体制创新(包括行政审批制度、垂直管理体制、扩权强县强镇等);政府、社会、市场之间权责配置视角下的社会治理体制创新;资源和权责统筹配置视角下的区划体制与区域协作体制创新,以及行政机构内部权责配置视角下的行政权三分体制创新等。本专著借鉴这些经验,在总结宁波行政体制创新成就的基础上,对宁波如何深化行政体制改革进行思考。

本专著的逻辑框架是,第一章重点揭示统筹和扁平化理念的含义和启示,以及两个理念之间的关系、两个理念与行政体制创新的关系。第二章到第七章是侧重于从统筹和扁平化理念的角度,分别探讨行政审批制度创新、垂直管理体制创新、扩权强县与强镇改革、社会治理体制创新、行政区划体制与区域协作体制创新、行政三权协调体制创新问题。第八章是基于统筹和扁平化理念对宁波推进行政体制创新的总体性思考,包括解放思想对实现创新的重大意义,行政体制创新的主要内容,以及行政体制创新所遵循的一些原则等。

我近年来侧重于行政体制创新这一问题的研究,形成了一些科研成果。^①2013年,我作为首席专家,申报宁波市社会科学研究基地——宁波基层社会治理研究基地。基地的首轮课题立项,包括一部专著:《统筹与扁平化:宁波行政体制创新研究》,由我负责;两个决策建议稿:《宁波社会治理体制创新研究》《宁波扩权强镇研究》,分别由宁波工程学院吴玉霞副教授、郭

① 如论文:《关于我国行政机关的“行政首长负责制”》《政府部门党组制度与行政首长负责制》《论分权背景下的中国垂直管理体制》《《经济社会体制比较》》,《机构改革与部委管理的国家局》《政府管理层级体制改革的实践与思考》《“扩权强县”与政府层级管理体制创新》《试论地方党政领导职数与分工问题》(《中国行政管理》),《新型组织理论与组织、体制创新研究》《民间创新是社会创新体系的基础》《地方党政领导体制创新初探》(《中共青岛市委党校学报》,其中《地方党政领导体制创新初探》又被人大书报资料中心《中国政治》复印),《论中外中央决策(统筹)支持体制》(《当代世界与社会主义》),《健全涉农工作统筹体制的经验与启示》(《新视野》)等;博士后出站研究报告:《安徽省行政管理体制创新研究》(2007年)。

亚晖老师负责；四个调研报告：《统筹、扁平化理念与行政体制创新理论研究》《宁波行政审批制度改革研究》《宁波垂直管理体制创新研究》《宁波行政区划体制与区域协作体制创新研究》，分别由宁波市林业局局长许义平教授以及宁波工程学院高聪颖博士、尹辉博士、付智强老师负责。在首席专家的指导下，决策建议稿和调研报告顺利完成，并为专著提供了必要的材料和观点补充；作为专著负责人，我对此深表感谢。

国家行政学院政治学教研部原主任、北京大学政府管理学院博士研究生导师许耀桐教授，中央编译局翻译部主任、国家首批哲学社会科学领军人才入选者杨雪冬研究员，宁波市社科院（社科联）王海娟院长（主席）、宁波市社科院（社科联）副院长（副主席）陈利权教授，宁波市发展与改革委员会王光旭总经济师，中共青岛市委党校副校长王振海教授，宁波工程学院党委陈方猛副书记、宁波工程学院副院长陈炳教授，宁波市社科联秘书长俞建文研究员，浙江省公共管理学会副会长、浙江工业大学政治与公共管理学院周亚越教授，宁波市社科院（社科联）社会发展研究所所长史斌副研究员，中共宁波市委党校社会学教研部主任孙琼欢教授，以及浙江大学出版社责任编辑吴伟伟老师等，对专著的形成提出中肯的建议和意见，我在此深表感谢。

专著的完成，同时得益于宁波基层社会治理研究基地主任、宁波工程学院正校级巡视员、原校长高浩其教授，以及有关学校领导、部门的真诚支持；宁波市发展与改革委员会、市行政审批管理办公室（市公共资源交易工作管理委员会办公室）、市民政局、市交通局、慈溪市政府、中共象山县委组织部、江北区慈城镇、奉化市溪口镇、江东区百丈街道和划船社区，以及中共广东省委组织部、深圳市委编制委员会办公室、佛山市编制委员会办公室等部门和单位，也对我们的调研工作给予了大力支持，我在此谨表感谢。

由于水平有限，书稿中有些领域的论述显得笼统、粗浅，这是在今后研究中要继续完善和不断努力的地方。

宁波市社会治理创新研究基地首席专家
宁波工程学院中国东海研究院常务副院长

李宜春教授

2016年8月

目 录

第一章 统筹、扁平化理念的重要启示	(1)
一、体制与行政体制创新	(1)
二、统筹理念	(5)
三、扁平化管理理念	(15)
四、统筹与扁平化两个理念的关系	(21)
第二章 行政审批制度创新	(24)
一、政府层级管理与行政审批制度改革	(24)
二、行政审批制度改革的总体历程	(28)
三、宁波行政审批制度改革的成就与存在问题	(39)
四、对宁波推进行政审批制度改革的思考	(41)
第三章 垂直管理体制创新	(49)
一、垂直管理体制概述	(49)
二、完善垂直管理体制应遵循的原则	(57)
三、宁波垂直管理体制的现状与问题	(61)
四、对宁波垂直管理体制创新的思考	(64)
第四章 扩权强县与强镇改革	(68)
一、扩权强县	(68)
二、扩权强镇	(82)
三、宁波扩权强镇的现状与问题	(91)

四、对宁波扩权强镇工作的思考	(94)
第五章 社会治理体制创新	(98)
一、多主体互动结构视角下的社会治理体制	(98)
二、社会组织管理体制创新	(104)
三、扁平化与社会治理体制创新	(111)
四、宁波社会治理体制的现状与问题	(120)
五、对宁波社会治理体制创新的思考	(127)
第六章 行政区划体制与区域协作体制创新	(134)
一、行政区划体制创新	(134)
二、区域协作体制创新	(148)
三、宁波行政区划与区域协作存在的问题	(155)
四、对宁波行政区划和区域协作体制创新的思考	(158)
第七章 行政三权协调体制创新	(163)
一、新中国成立后统筹和行政三权协调体制的探索	(163)
二、近年来统筹和行政三权协调体制的探索	(167)
三、对宁波行政三权协调体制创新的思考	(179)
第八章 基于统筹和扁平化理念对宁波行政体制创新的总体思考	(182)
一、解放思想是创新的基础	(182)
二、对宁波行政体制创新的总体思考	(202)
参考文献	(208)
附 录	(213)
索 引	(238)

第一章 统筹、扁平化理念的重要启示

统筹理念与扁平化管理理念,既是科学发展观、国家治理理论的精髓,也具有当代管理学的先进意义。从这两个方面探讨统筹与扁平化管理理念的深刻含义、重要启示以及两个理念之间的关系,探讨行政体制创新的含义,探讨统筹理念与扁平化理念对促进行政体制创新的重要意义,是本章的主要内容。

一、体制与行政体制创新

本节重点探讨体制、创新、行政体制创新的含义。

(一)体制、制度、机制的含义

2005年7月,“中国改革高层论坛”在北京召开,主题是“以政府行政管理体制改革为重点全面推进体制创新”。会议期间出现了有关“孔雀石绿”的报道。在河南、湖北等地的水产养殖业和水产品运输中,出现了孔雀石绿的影子。孔雀石绿既是杀真菌剂,又是染料,具有致癌、致畸、致突变等副作用。早在2002年政府已将它列入禁用药物清单,严禁使用。它的严禁不止,是行政管理体制弊病的一个反映。通常情况是:当农产品处于生产环节时,其主管部门是农业部门;进入流通环节后,多是由工商、质监、商业、药监、城管、出入境检验检疫部门负责;倘若进入再加工环节,比如在饮食行业,则又由卫生部门主管。

时任北京市市长的王岐山同志在发表演讲时,则举了北京市曾有过的两个生动的案例。一是绿化。当时北京城内的绿化主管部门为园林局,城外绿化管理权则归属于林业局。所以当绿化方面出现难题后,园林局和林业局两位局长总会同时坐到王岐山同志的面前,同出同入,经常被混淆。二是“多龙治水水不治”。长期以来,北京水资源管理处于分散状态,形成了地表水与地下水、城镇用水与农村用水、自备水井与自来水管网、净水与污水“多龙治水”的局面。水资源的管理牵涉水利、建设、国土资源、卫生、农业、林业、海洋、自来水公司等十余个部门,部门之间缺乏配合与协调,也影响了节约用水和地表水回灌、地表水与地下水联调等措施的落实。

上述的孔雀石绿问题、绿化问题和治水问题,都属于行政管理体制方面的问题。

体制,主要是指为使权力正常有效地运转而确定下来的有关组织形式、权限划分、工作方式等方面的规范;换言之,即指由管理、经营的主体、方式、内容等诸多因素形成的权责配置结构。简言之,体制即是权责结构。

体制与制度、机制既有关联,也有区别。制度有宏观、微观之分,宏观的制度是指国家政治、经济、法律、社会等各个方面基本的规定,如我国基本的政治制度,指的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。微观的制度是指微观的单位、机构制定的工作规范。以经济制度和经济体制的关系而言,经济制度是占统治地位的生产关系的总和,它规定着该社会生产、分配和交换的基本原则,规定着该社会生产关系的性质,是该社会的基本制度。我国现在的基本经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的制度。经济体制则是一定经济制度所采取的具体组织形式和管理体系,是生产关系的具体实现形式,反映社会经济在组织生产、交换、分配过程中采取的资源配置方式,是一个社会经济运行的基本特点和具体形态。

机制,主要指微观层面的单位、机构的工作运行模式。如2005年中共中央、国务院出台《关于深化文化体制改革的若干意见》,谈到文化体制改革的目标任务时说,“形成科学有效的宏观文化管理体制,完善文化法律法规体系,强化政府文化管理和公共服务职能,构建覆盖全社会的公共文化服务体系;形成富有效率的文化生产和服务的微观运行机制,增强文化事业单位的活力,提高文化企业的竞争力”。2003年《中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》在“文化体制改革综合性试点地区的主要任务”一节中,第一点讲的是“健全文化管理体制

制”。第二点即是“健全微观运行机制”，内容包括：公益性文化事业单位进一步推进劳动人事、分配和社会保障三项制度改革，实行全员聘用制度，建立竞争、激励和约束机制，健全财务管理。经营性文化产业要建立科学高效的决策管理机制，搞活经营，增强活力；建立资产经营责任制。

行政管理体制的内涵很多，主要包括行政机构的设置和行政权责配置，尤其是行政权责在机构之间、上下级之间的配置，在政府与社会、市场之间的配置。

以2005年中共中央、国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》为例。《意见》提到了文化体制包括的主要内容。一是市场经营主体方面：包括经营主体的培育、重组、领域准入等，以及投资政策等。《意见》指出，根据现有文化事业单位的性质和功能，区别对待、分类指导，推进文化事业单位改革。规范国有文化事业单位转制。加大公益性文化事业投入，调整资源配置，逐步构建公共文化服务体系，完善鼓励捐赠和赞助等各项政策，引导社会资金以多种方式投入文化公益事业。重塑文化市场主体，按照现代企业制度的要求，加快推进国有文化企业的公司制改造，完善法人治理结构。加快文化领域结构调整，合理配置文化资源，盘活存量。提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。重点培育发展一批实力雄厚、具有较强竞争力和影响力的大型文化企业 and 企业集团，支持和鼓励大型国有文化企业 and 企业集团实行跨地区、跨行业兼并重组。推进文化领域所有制结构调整，坚持以公有制为主体，鼓励和支持非公有资本以多种形式进入政策许可的文化产业领域。二是政府管理方面：包括政府管理方式、权限，中介组织发展，市场监管方式等。《意见》指出，改进文化领域宏观管理，加快转变政府职能。理顺文化行政管理部门与所属文化企事业单位的关系。建立健全市场中介机构和行业组织，提高文化产品和服务的市场化程度。加强文化市场监管，创造公开、公平、公正的市场竞争环境。

另外，《意见》还讲到有关文化的政府管理机构的变化，上下级政府之间、不同政府部门之间有关权责的配置等。

（二）创新与行政体制创新

创新是一个宽泛的概念。西方经济学中第一个系统完整地描述创新理论的是美籍奥地利经济学家、社会科学家约瑟夫·阿洛伊斯·熊彼特(Joseph A. Schumpeter, 1883—1950)。熊彼特创新理论从生产函数出发，研究生产要素和生产条件变化实现的新组合。熊彼特所指的创新，包括产品创

新、技术创新、组织创新和市场创新等。

在熊彼特看来,创新就是企业家把一种从来没有过的生产要素和生产条件实行新的组合,从而建立一种新的生产函数。他强调实现创新的“新组合”是通过小步骤的不断调整从旧组合中产生的。企业家的行为和动机是理智的,企业家进行创新的直接原因是为了获取垄断利润和创新利润;但这并不是创新的唯一动机,企业家从事创新还有一个不能忽略的原因,那就是存在着一种梦想和意志,存在征服的意志,存在创造的欢乐,把事情办成的欢乐,或者只是施展个人的能力和智谋的欢乐,即现代管理所谓的“企业家精神”。正是这种企业家精神使得各种创新能够不断出现和发展,促进社会的进步。企业家的职能就是创新,企业家是从事创造性破坏的创新者。

美国新制度主义的代表人物之一道格拉斯·诺思(Douglass C. North, 1920—2015)运用熊彼特的创新理论来考察制度变迁现象,首次提出了“制度创新”的概念,又建立了一个包括产权理论、国家理论和意识形态理论的系统的制度创新理论。

进入 21 世纪以来,创新已成为维护国家安全、增进民族凝聚力的纽带,成为国际竞争中影响成败的主导因素,成为决定一个国家或地区在未来世界竞争格局中的命运和前途的关键所在。创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力。

我们党对体制和体制创新问题有着深刻的认识。

1980 年 8 月,邓小平同志在中央政治局扩大会议上所做的题为《党和国家领导制度的改革》的讲话中指出,领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

2001 年,江泽民在《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中说:“解放思想、实事求是,是引导社会前进的强大力量。社会实践是不断发展的,我们的思想认识也应不断前进,应勇于和善于根据实践的要求进行创新。要坚持实践是检验真理的唯一标准,在党的基本理论指导下,一切从实际出发,自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制中解放出来,从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来。”

党的十六大报告中,一个“新”字出现 136 次,又有 33 次提到“创新”一词。报告对创新问题从崭新的高度做出全面而深刻的阐述,标志着我们党对创新问题的把握达到了一个新的境界。报告指出,创新是一个政党永葆生机的源泉。改革开放和现代化建设的伟大实践,迫切要求我们党在理论

上不断扩展新视野,做出新概括,通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新。要自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来。

党的十七大报告指出,当前,影响发展的体制机制障碍依然存在,改革攻坚面临深层次矛盾和问题;“深入贯彻落实科学发展观,要求我们继续深化改革开放。要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节,毫不动摇地坚持改革方向,提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性。要完善社会主义市场经济体制,推进各方面体制机制改革创新,加快重要领域和关键环节改革步伐,全面提高开放水平,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,为发展中国特色社会主义提供强大动力和体制保障”。2010年,胡锦涛总书记在省部级干部落实科学发展观研讨班上发表讲话时说,要“努力在重要领域和关键环节实现改革的新突破,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,形成有利于加快经济发展方式转变的制度安排”。

十八大报告指出,“解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,是科学发展观最鲜明的精神实质。实践发展永无止境,认识真理永无止境,理论创新永无止境。全党一定要勇于实践、勇于变革、勇于创新,把握时代发展要求,顺应人民共同愿望,不懈探索和把握中国特色社会主义规律,永葆党的生机活力,永葆国家发展动力”。报告把创新分为实践创新、理论创新、制度创新,又分为理论创新、制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面创新。

2013年5月4日,习近平总书记在同各界优秀青年代表座谈时的讲话中指出:“……广大青年一定要勇于创新创造。创新是民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭源泉,也是中华民族最深沉的民族禀赋,正所谓‘苟日新,日日新,又日新’。生活从不眷顾因循守旧、满足现状者,从不等待不思进取、坐享其成者,而是将更多机遇留给善于和勇于创新的人们。青年是社会上最富活力、最具创造性的群体,理应走在创新创造前列。”

二、统筹理念

统筹兼顾是我们党在长期实践中形成的重要历史经验,是我们处理各方面矛盾和问题必须坚持的重大战略方针,是正确处理经济社会发展中重大关系的方针原则,其含义有一个不断丰富、深化的过程。统筹兼顾作为科

学发展观和国家治理理论的一个根本方法,蕴含着丰富的方法论的启示意义。

(一) 统筹理念的深化历程与深刻含义

毛泽东同志在领导中国革命和建设的实践中,形成了丰富的统筹兼顾思想。他主张必须对工作全面谋划,分清主次和轻重缓急,围绕解决主要矛盾抓全局,要有“弹钢琴”的方法。

他在《党委会的工作方法》一文中指出:“弹钢琴要十个指头都动作,不能有的动,有的不动。但是,十个指头同时都按下去,那也不成调子。要产生好的音乐,十个指头的动作要有节奏,要互相配合。党委要抓紧中心工作,又要围绕中心工作而同时开展其他方面工作。……不能只注意一部分问题而把别的丢掉。”在《关于领导方法的若干问题》一文中指出:“领导人员依照每一个具体地区的历史条件和环境条件,统筹全局,正确地决定每一时期的工作重心和工作秩序,并把这种决定坚持地贯彻下去,务必得到一定的结果,这是一种领导艺术。”^①

1956年4月,毛泽东在中共中央政治局扩大会议上做《论十大关系》的报告,初步总结了我国社会主义建设的经验,提出了探索适合我国国情的社会主义建设道路的任务。他指出要处理好十大关系,包括:重工业和轻工业、农业的关系,沿海工业和内地工业的关系,经济建设和国防建设的关系,国家、生产单位和生产者个人的关系,中央和地方的关系,汉族和少数民族的关系,党和非党的关系,革命和反革命的关系,是非关系,中国和外国关系。毛泽东对如何处理这些关系问题做了精辟论述,对每一个问题的论述都体现出统筹的理念,并指出社会主义建设的基本方针就是“统筹兼顾,各得其所”。1957年年初,毛泽东《在省市自治区党委书记会议上的讲话》中再次指出:“……统筹兼顾,各得其所。这是我们历来的方针。”

1980年1月,邓小平同志在《目前的形势和任务》的报告中也指出:“现代化建设的任务是多方面的,各个方面需要综合平衡,不能单打一。”他还曾说,我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系。

1995年9月,江泽民在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中说:“在推进社会主义现代化建设的过程中,必须处理好各种关系,特别是若干带有全局性的重大关系。”2001年7月,他还在庆祝中国共产

^① 毛泽东:《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第571—572、670页。

党成立八十周年大会上说：“我们所有的政策措施和工作，都应该正确反映并有利于妥善处理各种利益关系，都应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。”

2003年10月，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次系统提出“五个统筹”的理论。《决定》说：“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”^①

2003年10月，胡锦涛在党的十六届三中全会第二次全体会议上的讲话中说：“要根据全面建设小康社会的要求和进展，统筹安排和推进各项改革，既积极推进经济体制改革、促进经济持续快速健康发展，又努力实现经济体制改革和政治体制改革、文化体制改革相协调，经济领域改革和社会领域改革相协调，城市改革和农村改革相协调，努力促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展。”2005年2月，他又指出，“要坚持在全国人民根本利益一致的基础上，妥善协调各种具体的利益关系和内部矛盾，正确处理个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系”^②。2005年10月，胡锦涛进一步指出：“要加强统筹协调，提高处理利益关系的能力。要深入分析研究改革发展出现的利益关系和利益格局调整，正确处理中央和地方、地方和地方、部门和地方、部门和部门之间的关系，正确处理局部和全局、当前和长远的关系，正确处理不同群众之间的关系，全面把握和妥善解决来自各方面的利益诉求，把最广大人民群众的根本利益实现好、维护好、发展好，把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好。”^③

2007年10月，胡锦涛在党的十七大报告中关于科学发展观根本方法是统筹兼顾，以及统筹内涵的论述，标志着党中央关于统筹兼顾的思想认识达到了一个新的高度和深度。十七大报告指出：“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”

① 《十六大以来重要文献选编》(上)第465页。

② 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》。

③ 《十六大以来重要文献选编》(中)第1105页，《努力实现“十一五”时期发展目标，推动经济社会又快又好发展》。

“要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系,统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放,统筹中央和地方关系,统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益,充分调动各方面积极性。统筹国内国际两个大局,……既要总揽全局、统筹规划,又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题,着力推进、重点突破。”

2007年12月,胡锦涛在中央经济工作会议上的讲话中,明确指出要统筹经济建设、政治建设、文化建设、社会建设及其各个环节。他说:“统筹兼顾是科学发展观的根本方法。要正确领会和全面把握中国特色社会主义事业总体布局,善于在推进经济发展的同时兼顾各个方面的发展要求,把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设及其各个环节统筹好、协调好,使之相互促进、相互支撑,实现良性互动。要正确处理中央和地方的关系,善于发挥两个积极性,既坚持全国一盘棋,保证中央政令畅通、令行禁止,又支持地方因地制宜、创造性地开展工作。要正确处理个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系,善于从各方利益的结合点上考虑问题、谋划工作。”“要正确处理重点和一般的关系,善于抓住牵动全局的主要工作、涉及群众利益的突出问题,着力在重要领域和关键环节取得突破,做到以点带面、协调推进。”

2012年党的十八大报告指出,“必须更加自觉地把统筹兼顾作为深入贯彻落实科学发展观的根本方法,坚持一切从实际出发,正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系,统筹改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面工作,统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放,统筹各方面利益关系,充分调动各方面积极性,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。”

2013年11月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》,首次从国家治理的角度提及统筹问题。《决定》说,“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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”。

按照《决定》要求,中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。2014年1月,习近平在主持召开中央全面深化改革领导小组第一次会议并发表重要讲话时指出,专项小组、中央改革办、牵头单位和参与单位,要建好工作机制,做到既各司其职、各负其责,