



中国政府创新年度报告

Annual Report of China's Government Innovation (2006)

2006

北京大学中国政府创新研究中心
俞可平 / 主编

中央文献出版社

中国政府创新年度报告 2006

——创建服务型政府

北京大学中国政府创新研究中心 编
俞可平主编

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府创新年度报告. 2006/俞可平主编. —北京:
中央文献出版社, 2006. 11

ISBN 7—5073—2200—9

I. 中... II. 俞... III. 国家行政机关—行政管理
—研究报告—2006—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 123200 号

中国政府创新年度报告 2006

主 编/ 俞可平

责任编辑/ 孙 翊

出版发行/ 中央文献出版社

地 址/ 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/ 100017

销售热线/ 63097018

经 销/ 新华书店

排 版/ 北京方方照排中心

印 刷/ 北京晨旭印刷厂

787×1092mm 16 开 43.5 印张 1315 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数 1001—3000 册

ISBN 7-5073-2200-9 定价:198.00 元

本社图书如存在印装质量问题,请与本社联系调换

版权所有 违者必究

中国政府创新年度报告
Annual Report of China's Government
Innovation (2006)

2006



中国政府创新年度报告
Annual Report of China's Government
Innovation (2006) 2006



序 言

俞可平

政府创新,就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。在我国,作为政治领导核心的中国共产党直接掌握着重要的国家政权,党的各级领导部门也是公共权力机构。因此,我们这里所说的政府创新,不是狭义政府改革,而泛指掌握实际政治权力的各级党组织和政府机构所进行的创造性改革。政府创新的过程,是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程。与其他人类创新行为一样,政府创新也具有创造性、学习性、自觉性、系统性、风险性等一般特征。此外,政府创新还具有明显不同于一般创新行为的某些特征。首先,政府创新具有公共性。政府创新的主体是公共部门,特别是公共权力部门;政府创新的最终目的也是为了改善公共服务,增进公共利益。其次,政府创新具有全局性。政府创新所产生的影响,主要不是政府公共部门自身,而是广大的公民。由于政府掌握着社会的政治权力,政府创新的结果通常对社会有着广泛而深刻的影响。最后,政府创新具有政治性。政府创新是政治体制改革的重要内容,它直接涉及权力关系和利益关系,十分敏感,风险性也比其他创新行为更大。在社会主义民主政治的条件下,政府创新的目标,就是实现以民主、法治、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁为要素的善政。

我国的改革开放,是一个整体性的社会变迁和进步过程。除了社会主义市场经济体制的建立和物质财富的极大增长之外,社会的文化生活和政治生活也发生了实质性的变化。从政府创新的角度看,改革开放后中国政治发展的总体方向,就是一个不断走向善政和善治的过程。这集中地体现在以下这些方面:在党内民主方面有:两票选举村党支部书记、公推公选乡镇党委书记、民主推选地方权力机关的候选人;在政治透明方面有:政务公开,包括听证制度、村务公开、警务公开、司法公开、检务公开、政府上网、任

前公示、离任审计、舆论监督等；在行政服务方面有：市长热线、领导下访、扶贫济弱、法律援助、治安联防、全民教育、首问责任制、一站式服务等；在干部制度方面有：竞争上岗、两票直选、三轮两票、公推公投、行政诉讼、廉政建设等；在行政效率方面有：行政审批、行政责任、政府采购、突发事件处理等；在民主自治方面有：村民自治、社区自治、乡镇长直选、职业自治、区域自治、民间组织等等。

各级政府在社会的各种创新中，特别是在制度创新中，有着举足轻重的地位。建设一个创新型国家，要求我们有一个创新型的政府。胡锦涛同志在 2006 年的全国科技大会上提出了建立“创新型国家”的战略目标。要成为一个“创新型国家”，就必须更加努力地进行的制度创新、理论创新、科技创新和文化创新。必须努力创新提供良好的制度保障和有利的文化氛围，使创新成为一种社会风气。这既是学术研究部门、舆论媒体和社会各界的职责，但更是政府的职责。政府不仅要在推动社会创新中起关键作用，而且政府自己就首先应当成为创新的表率、民主的表率 and 文明的表率。

我国的社会政治经济发展正进入一个新的历史阶段，政府管理体制的创新尤其具有紧迫性。中共十六届五中全会决议指出，政府行政管理体制的改革，是进一步深化改革的关键。社会主义市场经济体制改革的进一步深入，社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，人民群众物质生活水平和民主权利意识的日益提高，对我国的政府管理体制提出了新的要求。政府自身的改革和创新对社会进步具有特别重要的意义。政府是国家政治权力的实际掌握者，是社会进步的火车头。政府的一举一动都极大地影响着社会的治理状况，影响着全体公民的思想和行为，影响着社会的稳定与发展。政府创新对推动政治体制改革，提高党和政府的执政能力，建设社会主义和谐社会，推进社会主义民主政治建设，实现经济、社会、政治的协调发展和社会的全面进步，有着极其重要的作用。

为了比较系统地总结改革开放以来我国在政府创新方面所取得的重大成就，总结和交流各级政府在改革创新方面的先进经验，鼓励各级政府积极进行旨在提高公共服务质量和增进公民民主权利的治理创新，推动学术界对我国政府创新和民主治理的研究，我们北京大学中国政府创新研究中心决定编辑出版《中国政府创新年度报告》。每年我们将选择一个党政部门和社会各界共同关注的政府改革问题作为《报告》的年度主

题,围绕这一主题设置主题研讨、创新案例、政策法规、海外创新和数据资料等栏目。今年年初,温家宝总理在《政府工作报告》中提出了建立服务型政府的目标,并且引起了学术界的热烈回应,为此我们把本年度的主题定为“建设服务型政府”。

读者现在见到的是我们编辑的第一个《中国政府创新年度报告》。由于是初次编辑这样的《政府创新年度报告》,经验不足,准备工作也不太充分,错误和遗漏一定不少,恳请读者提出批评和建议,以便不断改进我们的编辑出版工作。

北京大学中国政府创新研究中心主任、教授 俞可平

2006年6月26日,于京郊方圆阁

目 录

序言.....	俞可平(1)
---------	--------

第一编 主题研讨

改革共识与建设服务型政府.....	高尚全(3)
从管制型政府向服务型政府的转变.....	李景鹏(8)
反思公共服务型政府	杨雪冬(15)
加快建设公共服务型政府的若干建议	迟福林 方栓喜(36)
提高政府行政能力 构建服务型政府	吴 江(46)
新公共服务理论与建设服务型政府	侯玉兰(55)
服务型政府建设的基本途径:政府创新.....	谢庆奎(61)
“规制——服务型”地方政府:定位、内涵与建设	朱光磊 孙涛(70)
服务型政府:本质及其理论基础	刘熙瑞 段龙飞(83)
服务型政府:当代中国政府改革的目标模式.....	彭向刚 王郅强(91)
我国地方政府建设服务型政府述论.....	范逢春(101)
我国建立服务型政府理论研究述评.....	孙秀艳(107)

第二编 创新案例

2005 年公共服务型政府建设的现状、特征与走向	(119)
案例一 《中华人民共和国行政许可法》颁布实施.....	(129)
案例二 SARS 危机与《突发公共卫生事件应急条例》颁布施行	(131)

案例三 公共财政体制改革：“广东现象”	(134)
案例四 河北省迁安市人民政府：新型农村合作医疗制度	(136)
案例五 浙江省长兴县教育局：教育券制度	(138)
案例六 福建省泉州市总工会：构建外来工维权新模式	(140)
案例七 河北省邢台市桥西区委、区政府：“十分钟服务圈”工作机制	(142)
案例八 天津市南开区人民政府行政许可服务中心：“超时默许”新机制	(145)
案例九 陕西省杨凌示范区管委会：“服务承诺制”	(147)
案例十 中共重庆市开县麻柳乡委员会、麻柳乡人民政府：“八步工作法”	(150)
案例十一 山东省青岛市民政局：“阳光救助”工程	(153)
案例十二 广西壮族自治区民政厅：“五保村”建设	(155)
案例十三 福建省厦门市思明区嘉莲街道办事处：“爱心超市”	(157)
案例十四 湖北省武汉市人民政府：“社区建设 883 行动计划”	(159)
案例十五 北京市朝阳区人民政府劲松街道办事处：创新公共服务体系	(162)
案例十六 安徽省铜陵市：义务教育均衡化	(165)
案例十七 江苏省南京市下关区：“政务超市”	(167)

第三编 政策法规

2005 年度中国政府政策法规与创新趋势分析	(173)
2005 年中国政府创新重要政策法规目录	(180)
2005 年度出台的政府创新重要政策法规选编	(197)
胡锦涛强调要积极稳妥推进行政管理体制改	
革	(197)
中国共产党第十六届中央委员会第五次会	
议公报(摘要)	(199)
中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划	
的建议(摘要)	(202)
第十届全国人民代表大会第三次会议全国人民代表大会常务委	
员会	
工作报告(摘要)	(205)

中华人民共和国第十届全国人民代表大会第三次会议	
政府工作报告(摘要)·····	(210)
国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定·····	(212)
国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见·····	(216)
中华人民共和国公务员法·····	(221)
法官行为规范(试行)·····	(238)
公安机关行政许可工作规定·····	(253)
国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定·····	(260)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见 ·····	(266)
中华人民共和国治安管理处罚法·····	(270)
中华人民共和国可再生能源法·····	(290)
中华人民共和国畜牧法·····	(297)
最高人民法院关于贯彻落实《建立健全教育、制度、监督并重的惩治 和预防腐败体系实施纲要》的若干意见 ·····	(310)
全国人民代表大会常务委员会关于废止《中华人民共和国 农业税条例》的决定 ·····	(316)
中华人民共和国个人所得税法实施条例·····	(318)
中华人民共和国妇女权益保障法·····	(325)
麻醉药品和精神药品管理条例·····	(334)
疫苗流通和预防接种管理条例·····	(351)
重大动物疫情应急条例·····	(364)
放射性同位素与射线装置安全和防护条例·····	(372)
国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定·····	(386)
中华人民共和国进出口商品检验法实施条例·····	(393)
中华人民共和国防汛条例(2005 年修订) ·····	(404)
中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例·····	(412)
国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见·····	(423)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强农村文化建设的意见 ·····	(431)

国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定	(439)
国务院办公厅关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见	(441)
著作权集体管理条例	(449)
关于共同做好整村推进扶贫开发构建和谐文明新村工作的意见	(458)
国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定	(463)
国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见	(473)
国务院关于进一步加强的防沙治沙工作的决定	(478)
国务院关于加快发展循环经济的若干意见	(486)
国务院关于 2005 年深化经济体制改革的意见	(493)
国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见	(502)
国务院办公厅关于加快电子商务发展的若干意见	(510)
国务院关于促进流通业发展的若干意见	(516)
国务院关于修改《中华人民共和国公司登记管理条例》的决定	(522)

第四编 国外创新

国外创新案例	(531)
创新测度——将基于文献的创新产出指标应用于公共服务部门	(538)
过去 20 年政府改革的经验与教训	(550)
参与式预算	(566)

第五编 数据资料

政治改革	(603)
全国新发展党员情况	(603)
全国新申请入党情况	(603)

全国基层党组织·····	(604)
人大制度·····	(604)
基层民主·····	(604)
第二批“合同民主法治示范村”名单·····	(604)
司法·····	(613)
工会·····	(614)
民主党派·····	(614)
行政改革·····	(614)
2004 年全国省级行政区一览·····	(614)
2004 年全国县级以上行政区划变更情况·····	(616)
2005 年全国行政区划变更·····	(625)
2004 年全国行政区划统计表·····	(629)
2004 年全国百强县名单·····	(635)
政府财政收支·····	(638)
2005 年前 11 个月全国财政收支·····	(638)
全国第一次经济状况普查·····	(639)
公务员制度·····	(646)
公共服务·····	(647)
中国人口素质与结构·····	(647)
2004 年度劳动和社会保障·····	(648)
国家财政用于抚恤和社会福利的支出·····	(652)
国家财政用于科学研究的支出·····	(654)
国家财政用于教育的支出·····	(656)
地方财政文教、科学、卫生事业费支出·····	(658)
2005 年 11 月份民政事业统计月报·····	(658)
环境保护·····	(659)
公共卫生·····	(660)

附录 中国地方政府创新奖概况

“中国地方政府改革与创新”研究与奖励项目简介..... (667)

 “中国地方政府创新奖”的宗旨、性质与范围 (667)

 中国地方政府创新奖的目标与原则..... (668)

 工作机构..... (670)

 申请中国地方政府创新奖必备的条件..... (671)

 中国地方政府创新奖的评选标准..... (672)

 中国地方政府创新奖的评选程序..... (674)

 中国地方政府创新活动的类别..... (675)

 申请表..... (677)

 中国地方政府创新奖历届获奖单位..... (680)

后记..... (684)

第一编

主题研讨

改革共识与建设服务型政府

高尚全

首先祝贺《比较》杂志创刊二十周年,二十年来,《比较》杂志在中国的改革开放实践中特别是在理论上发挥了重要作用。我一直是《比较》杂志的忠实读者,很喜欢这个杂志。一方面,二十年前它就把经济和社会相并列,注重社会发展问题。我们现在进行的“十一五”规划,也是经济社会的发展规划,而我们过去对社会发展和社会改革则重视得不够。另一方面,杂志的比较视角是很有特色的,因为先进与落后,好与坏,成功与不成功都是比较出来的,比较才能出真理。

现在大家都在学习五中全会精神,学习《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。过去我们在讨论十个五年计划时讲的都是计划,而这次讲的是规划,这本身就是很大的进步,适应了市场经济的发展。过去在计划经济时代就叫计划,而规划则带有指导性。这次建议通篇只确立两个指标,即人均 GDP 的增长和能耗要减少百分之二十的目标,这两个目标都是有针对性的,所以带有指令性,其它都是指导性的。这次建议实际上也是改革的建议。改革的部分篇幅最长,而且每个部分几乎都要改,如农村的改革提出建设新农村,全面深化农村改革。这次建议强调改革是促进经济社会发展的强大动力,要下最大的决心使关系经济社会发展全局的改革领域取得突破性的进展。另外,家宝同志在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明》中强调,改革开放是决定中国命运的重大决策。二十多年来,我国取得的重大成绩都是与改革开放分不开的。此外,现在的利益主体多样化了,思想也多样化了。各种思想都能表达出来,这不但是一个进步,也是改革的一个成果,但是我觉得没有共识也是不行的。当然,现在取得共识比较困难,过去中央一声号令,大家很快就能统一思想,而现在利益主体的多样化、思想的多样化使得达成共识较难。建立和谐社会的关键在改革,改革是建立和谐社会的强大动力。

对于达成改革共识,我有三点看法:

一、提高对和谐社会的认识。从和谐两个字眼来分析:和,拆开来看,一边是“禾”,另一