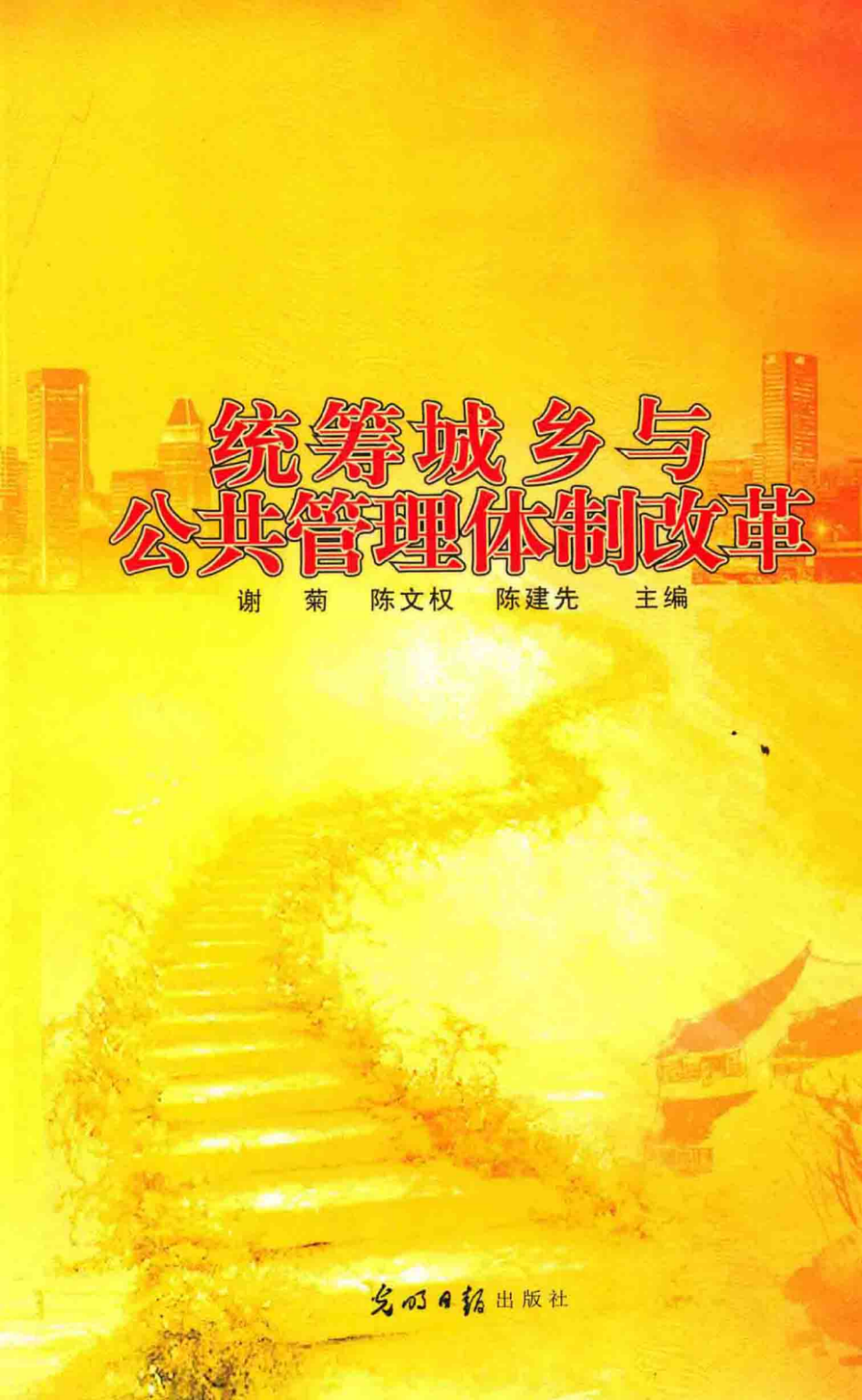




统筹城乡与 公共管理体制改革

谢 菊 陈文权 陈建先 主编

光明日报出版社



统筹城乡与 公共管理体制改革

谢 菊 陈文权 陈建先 主编

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡与公共管理体制变革 / 谢菊, 陈文权, 陈建先

主编.—北京: 光明日报出版社, 2009.9

ISBN 978-7-80206-910-7

I. 统… II. ①谢…②陈…③陈… III. ①城乡建设—研究—中国 ②公共管理—体制改革—研究—中国 IV.F299.2
D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 160068 号

统筹城乡与公共管理体制变革

编 者: 谢菊 陈文权 陈建先

责任编辑: 田 军

封面设计: 刘 海

版式设计: 杜 娟

责任校对: 孙红英

责任印制: 吴明亮

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

印 刷: 成都市天金浩印务有限公司

装 订: 成都市天金浩印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 880×1230mm 1/32 印 张: 14

字 数: 350 千字

版 次: 2009 年 12 月第一版 印 次: 2009 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-80206-910-7

定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

《统筹城乡与公共管理体制改革》编委会

主 任： 黄奇帆

副主任： 吴康明

成 员： 罗 广 曾 礼 王小佳 张四平 赖邦凡
张国林 徐仲伟 周希贤 王乃武 罗晓梅
孟东方 周庆行 陈文权 吴 江

序

2009年4月17日,重庆市行政管理学会第三次代表大会暨“统筹城乡与公共管理体制改革”理论研讨会在重庆行政学院召开。中国行政管理学会执行副会长兼秘书长高小平博士专程前来出席大会。第三次代表大会由副会长、重庆行政学院副院长曾礼教授主持,奇帆会长作书面发言。会议选举了第三届理事、常务理事、会长、副会长和秘书长。罗广副秘书长和新当选的学会第三届常务副会长、重庆行政学院常务副院长吴康明同志作了重要讲话。曾礼副会长代表第二届理事会作了工作报告。学会第三届副会长兼秘书长、重庆行政学院公共管理学教研部陈文权主任做了关于换届和推荐理事的说明。

“统筹城乡与公共管理体制改革”理论研讨会共收到论文70余篇,120余人参加会议。与会者围绕“统筹城乡与公共管理体制改革”这一主题,广泛而深入地研讨了学习实践科学发展观,构建统筹城乡的公共管理体制;促进公共服务均等化,奠定统筹城乡发展基础;强化绩效评估和执法监察,保障内陆开放型城市建设;努力促进人才环境国际化,建设国际化人才大都市;重视产业规划和结构优化,为统筹城乡发展提供物质基础;促进县域经济社会发展,开辟统筹城乡的主战场;加强农村土地流转服务,促进农业规模经营等重要问题,并提出了一些有价值的建议。现根据会长会议的决定,将此次会议入选论文公开出版,奉献给广大读者。

重庆市行政管理学会学术部
二〇〇九年七月八日

加大公共管理创新力度 推进重庆市统筹城乡改革和发展

重庆市行政管理学会会长
重庆市人民政府常务副市长

黄奇帆

各位来宾,同志们、朋友们:大家好!

在全市人民深入学习贯彻落实《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》的热潮下,我们在这里举行重庆市行政管理学会 2009 年年会暨第三届理事会换届大会。这是对重庆行政管理学会未来发展具有重要意义的盛会。借此机会,我谨代表重庆市人民政府,向大会表示热烈祝贺!

为贯彻中央设立重庆直辖市的战略意图,重庆直辖十年来,市委市政府采取了一系列行政改革措施,不断探索符合特殊市情的公共行政新路子,不断创新行政体制,形成了具有重庆特色和优势的行政体制和运行机制,被《半月谈》等媒体誉为“新政”。

尽管我市在行政管理体制改革和政府管理创新方面做出了不少成绩,但是这与贯彻落实十七大精神、胡锦涛总书记“314”总体部署和我市三届三次全委会精神把我市建设成内陆开放型城市的要求还有很大差距,尤其是我市大城市带大农村的特殊市情决定了贯彻落实中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议精神紧迫性。这就要求我们坚持以人为本、以全面协调可持续发展的科学发展观为统领,大力推进政府管理创新,推动城乡统筹和区域协调发展,为把我市建设成内陆开放型城市而努力奋斗。对此,我讲以下几点意见,与大家一起探讨。

一、突出扩大开放,加快发展内陆开放型经济

《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》要求,坚持改革开放,推进体制机制创新。以统筹城乡综合配套改革试验为工作抓手,在重要领域和关键环节率先突破,破除制约经济社会发展的体制机制障碍。全面提高对内对外开放水平,加快建立内陆开放型经济体系。

重庆成为中国的第四个直辖市以及胡锦涛总书记为重庆的发展定向导航,明确了重庆作为中国重要经济增长极的战略定位,2007年6月,国务院批准重庆为统筹城乡发展综合配套改革试验区以及2007年10月,国家商务部与重庆市签署了《共同建设内陆开放型经济合作备忘录》,这为重庆成为中国经济第四极提供了重要的政策保障,是重庆加快发展新的战略机遇期。今年国务院3号文件又出台了重庆建设综合交通枢纽、国际贸易大通道、内陆出口商品加工基地、现代制造业基地、形成城乡统筹体系的政策措施。这些将像当年浦东开发对上海经济的推动一样,引领重庆更好更快发展。

(一)构建欧亚大陆桥的“桥头堡”由内陆变“前沿”。重庆的地理位置正好在我国版图中间,最宜建设综合交通枢纽。铁道部将在重庆建成八条高速铁路通向全国,从重庆出发将8小时到上海、7小时到北京;重庆经兰州到新疆的高速铁路一开通,重庆到阿姆斯特丹只要12天,这意味着重庆将成为欧亚大陆桥的“桥头堡”。今后上海铁路货运到欧洲,经重庆中转,将比现在缩短10天以上。此外,高速公路网建设、长江上游航运中心建设、提升枢纽功能的机场扩建工程都紧锣密鼓。重庆已获批成为内陆唯一“水运+空运+铁路”保税区,重庆正成为内陆的物流中心。

(二)创造条件建立内陆保税港区。保税区是在境内关外的一个非关税区。国外的东西进了保税区是不需征关税的。中国第一个保税区是在上海浦东新区,我曾经参与过那个保税区条例的起

草；后来中国沿海一共有十几个保税区。保税区比一般的保税仓库、出口加工区更有功能性，它是自由贸易区，不仅有保税仓库作用，还有保税加工作用。我们跟国家海关已提出申请，在重庆的村滩港和机场搞一个六平方公里的保税区，是内陆的保税区。这里有仓库、加工厂、写字楼，有公司在做贸易，具有保税区的共性。

（三）打造西部金融中心。重庆进一步设计了构建西部金融中心发展战略。银行证券保险业务、六类非银行金融机构、要素市场是重庆这一未来金融中心的三大核心竞争力。重庆的银行证券保险业在西部发展是最好的，银行贷款连续五年都是 18% 的增长，今年前两月增长 28%，在全 31 个省区市中增幅最高，而重庆银行不良资产率在中西部是最低的，资本回报率 18%，高于全国平均水平；重庆保险公司的保费收入连续五年年增长约 50%，排全国前三位。二是非银行金融机构，如信托公司、小额贷款公司、担保公司等，发展势头不错。重庆正加快建设土地交易所、生猪远期交易市场、电子票据交易中心等一些要素市场。重庆正谋划在北部新区基础上构建两江新区，用黄金定位带动招商引资的集聚效应，从而构建起区域发展的新引擎，撬动西部大开发向纵深推进。

（四）营造好招商引资的环境氛围。招商引资是重庆开放发展过程中的重要环节，也是投融资的重要组成部分。各级领导干部要充分认识到重庆的优势所在，要在六个方面营造好招商引资的环境氛围，第一要确保工业园区用地；第二要抓好现代化厂房建设等基础设施建设；第三要加快开发区担保公司的建设；第四要完善开发区贸易、商检、海关等服务体系的建设；第五要落实开发区税收十年留于开发区的政策；第六要抓紧开发区项目库的建设。

（五）加强城市管理将重庆建设成国际化大都市。国际化大都市是区域的经济增长集，区域的经济中心，同时也是交通枢纽、文化高地、人才高地、经济高地。这些概念是我们的奋斗目标。重庆是中西部地区最大的城市，现在 500 万人，500 平方公里城市面积，规模在中西部地区最大。但没形成集聚和辐射的金融中心、贸易

中心、经济中心的功能,可能要五年会形成经济、金融、贸易中心的框架和雏形,到 2017 年,可能在西部成为经济、贸易、金融中心。为此,我们要做大城市的经济规模、人口规模、银行贷款余额、资本市场和更多的金融机构。为此,我们需要推进政府管理创新,转变政府职能,深化行政管理体制改革,加快服务型政府建设,营造更加优良的发展环境,为重庆开放型经济的发展培养和集聚更多的人才、争取国家机关更多的政策倾斜。

二、坚持以人为本,深化服务型政府建设

《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》要求,坚持以人为本,推进和谐社会建设。把改善人民生活作为一切工作的出发点和落脚点,解决好群众最关心、最直接、最现实的利益问题。大力发展社会事业,促进基本公共服务均等化,保障社会公平正义。

重庆作为老工业基地,六大支柱工业可以说都受到了美国金融危机的冲击,当前深化服务型政府建设就要求重庆政府面对这种情况及时应对,帮助企业和居民解决困难。

早在去年 4 月,重庆经济尚未受到波及之时,市委、市政府便提前出台七条措施刺激经济。中央一系列“保增长、保发展、保民生、保稳定”措施出台后,重庆进一步采取措施:一是积极争取中央 4 万亿投资中的重庆份额。二是以“保企业、保民生”为核心再出台了 12 条政策。

保企业采取了五个方面措施:一是政府担保公司为企业提供担保,鼓励银行继续贷款。二在财税上为中小企业提供帮助。三是在养老、医疗保险等方面,困难企业可暂缓执行,缓解企业的财务成本。四是对有些企业遭遇困难需要裁员,政府跟企业协商采取组织培训、休假等方式,尽量让工人不失业留在厂。五是通过社会资本融通体系扶持中小企业,重庆启动了 52 个小额贷款公司,还批准了一个 50 亿元规模的私募基金,这些最终将形成七八百亿

元的投资力量,帮助中小企业。

就业是民生之本,重庆通过保企业实现保就业、保民生。重庆将加快发展工业,力保工业投资增长 30% 以上,为百姓创造更多的“饭碗”。今年 2 月,重庆工业销售值增长 22%,有三大亮点:一是重庆制造的汽车销售很旺,库存全部出清卖光,工厂正加班加点生产。二是摩托车已被纳入家电下乡补贴范畴,重庆作为全国最大的摩托车生产基地,销量不错。三是重庆的软件、创意产业、信息服务业发展势头强劲,有 30% 的增长率。

保民生就是要加大工业投资,加大工业增长,然后增加工业园区的发展,把沿海各方面的加工贸易基地转移到重庆来,这方面我们采取了一系列措施,一个是增加就业人群,第二个就是我们要鼓励农民工创业。保民生很重要的不是靠政府的钱去养这些失业人群,而是要调动他们的积极性来推动结业人群的扩大。这里面要调动老百姓本身的创造力,就要有一种鼓励创业的氛围。这种鼓励创业氛围我们现在采取了三个方面的措施:第一,1 块钱就可以注册一个公司。这个个体户公司不讲究要多少原始资本,入门门槛可以降到很低。第二,你只要自己来创业,三年、五年不收任何税费。因为你本来如果不就业,政府还要拿税收来补贴你,保障你,救济你,现在你自己能够就业,自己养活自己,政府不用掏那笔钱了,政府还要去收他税干嘛。第三,如果自己创业了还能吸收社会群体来做他的职工一起发展的话,政府应该给他创业资本金的补贴,以及相应的贷款补贴,就是专门给有能力的民营企业或者民工资本金补助,包含了贷款的补助、担保,让他在融通资本上能够有所发展。如果把这三块能够做得比较好的话,就能够推动千百万人就业。

所谓保企业,一方面是保已经存在的企业,但更重要的是鼓励全民创业,全民自己解决自己的就业问题。在这个方面就是要以企业为中心来推动中小企业的发展。那么高科技人才当然是在高科技创业方面,风险投资方面。民工一般是一个打工者,但是当他

有五年、十年创业打工的经历以后，就会在他合适的领域里创业。千百万的中小企业一般都有这个过程，从个体户大排档做起，逐渐做成各种企业。在这方面鼓励原始积累，原始发展是很重要的一个保民生措施。

三、转变政府职能，深化行政管理体制改革

《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》要求，加快转变政府职能，建设服务型政府，探索建立有利于统筹城乡发展的行政管理体制，推进城乡社会管理一体化。增加政府公共服务支出，转变公共服务提供方式，全面推行政府投资项目代建制，推广政府购买服务模式，引导社会资金投资公益性社会事业，健全社会组织建设和管理，加快推进事业单位分类改革，促进政事分开、管办分开、公益性和营利性分开；积极培育各类服务性民间组织，发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用。

目前我市行政管理体制与贯彻科学发展观、构建和谐社会、完善社会主义市场经济体制还有很多不适应的地方，这些问题一是与政府部门受计划经济体制惯性的影响有关；二是与政策设计、执行问题有关；三是与政府部门内部体制机制有关；四是与公务员的道德素质、工作能力有关。要更好地解决这些问题，必须从市级层面完善体制机制。

（一）要求转变政府职能、科学设置行政机构。行政管理学会的理论工作者和实践者要重点研究各部门原有“三定”方案中职能设置是否适应转变政府职能的要求，部门之间职能是否交叉重叠、政出多门、相互扯皮。要坚持政企分开、政资分开、政事分开、政府与社会中介组织分开，进一步梳理政府各部门的职能，有针对性地调整职责分工，提出部门职能“弱化、强化、转化”的意见和机构科学设置方案，供实践部门参考。

（二）简政放权、合理划分市和区县政府职责权限。重庆的特殊市情决定了我们应当在简政放权上作出大胆探索。要在不违背

国家法律规定的基础上,按照事权与财权相一致的原则,参照北京市、上海市管理城区的模式划分市与主城九区的职责权限,参照江苏省、浙江省管理地(市)的模式划分市与其他 31 个郊区县的职责权限。

(三)进一步减少和规范行政审批事项。我市原有行政审批事项 1000 多项,2002 年时已经削减为 800 多项,仍然显得太多。要深入贯彻《行政许可法》,在遵循中央宏观调控政策的前提下,该取消的坚决取消,该合并的尽快合并,争取各部门履行的行政审批事项总体上减少 40% 以上。

(四)进一步清理和规范行政事业性收费。要按照转变政府职能和建立公共财政体制框架的要求,进一步减少由群众、企业承担的项目收费。

(五)进一步清理政府部门与中介组织脱钩。我曾多次清理过这个问题,但中介组织依附于行政部门,向公民、法人和其他组织超额或违规收取费用的现象还大量存在。要加快推进政府部门与中介组织彻底脱钩工作,全面清理中介组织费用收取情况,并研究建立由公共财政保障市级部门办公经费不足、福利待遇不均的具体办法。

(六)简化市政府部门内部办事程序。市政府各部门要针对本部门业务流程,分类给单位主要领导、分管领导、业务处室负责人和具体经办人员授权,各司其职、各负其责,高效、合理、规范运转,大幅度缩短内部办事周期。

(七)完善市政府部门政风行风评议办法。以往部门行风考评由分管市长、部门、人大代表和政协委员、区县、监察局各打 20 分。我们要研究提高企业、群众等服务对象的评议权重,加重对部门之间协作联动情况的考核,确保评议结果全面、客观、公正地反映市政府部门政风行风建设情况。

(八)提高政府各级干部的行政能力。要分期分批分层次对政府各级干部进行培训,原则上每季度组织一次,通过典型案例,现

身说法,增强他们贯彻落实科学发展观、构建和谐社会特别是处理突发事件、化解急难问题的本领。

四、推动政府管理创新,完善城乡统筹的体制机制

重庆是“一个大城市带着一个大农村,有个大的库区”的城市,它的发展不像上海、北京。北京、上海、天津农村块面小,三个城市的全部农村加起来乘3,也没有重庆的农村大。农村怎么跟城市和谐发展,是我们要解决的主题。

《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》要求,坚持城乡统筹,促进城乡协调发展。始终把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,加大以工促农、以城带乡力度,把基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村,促进城乡经济社会一体化发展;积极推进改革试验,建立统筹城乡发展体制,包括建立以城带乡、以工促农的长效机制,建立统筹城乡的土地利用制度,建立统筹城乡的金融体制,建立城乡统一的劳动就业制度等。

重庆的区域结构和产业结构、人群的结构,和整个中国差不多,重庆城乡统筹衔接得好,对全国有很强的示范、导向意义。在三个底线不突破的前提下,推动城乡统筹的发展,进行各方面大胆探索,用改革开放的精神来推动城乡统筹配套的实验,这是总的发展思路。

“三个底线”,即在城乡统筹过程中,一定会有城市化推进和工业化推进。工业化和城市化推进过程也是一个城乡统筹过程,也是减少农民、转换农民工的过程。这个过程有三个底线绝不能突破:第一,重庆有三千万亩耕地,一千一百万吨粮食的生产力,在城乡统筹过程中,大城市发展、工业发展过程中,征地动迁会减少一点耕地,那就要平衡恢复一些耕地,最终城市发展过程中农村原有三千万亩耕地,二十年后还是三千万亩耕地,不能减少,这跟我国18亿亩耕地不能减少是一个底线;第二,在城乡统筹、城市发展过程中,农民进城绝不产生贫民窟。国外许多国家在城乡发展、城市

化进程中都有贫民窟。贫民窟是有五十户居民以上,非法占地,乱搭乱建的非正规房子。农民工没有正式就业,没有养老医疗保障,在农村又丧失了土地,就在城市郊区,城市边缘出现了贫民窟。中国的城乡统筹,重庆的城市、城乡发展过程中一定不产生贫民窟,这是底线,这个现象绝不在中国的发展过程中出现;第三,农村城乡统筹很重要的过程就是土地流转,但不能出现私有化土地。有些国家经常出现土地的兼并、收购,造成农民的土地稀里糊涂地被人家低价收购,农民如果流离失所,一定会出现不稳定的事。中国农村土地是联产承包制,在这个制度中,土地有规模经营的需要,会有股份制的发展,但绝不允许土地被大户兼并,造成农民流离失所。

任何探索,破了这三个底线都会出问题。这是我们要向中央承诺,依法办事的重要前提。守住这三个前提后,才可大胆探索,改革创新。

具体来说,目前在城乡统筹问题上要着力完善以下体制机制:

(一)我们要坚持用改革创新的精神来解决经济社会发展中出现的各种纷繁复杂的矛盾和问题,要坚持用求真务实的作风来促进重庆的开放和发展。首先是处理好制度层面的问题,适时适度调整体制机制;第二是处理好管理方法和政策重点的倾斜,适时适度改变管理方法和转换政策重点;第三是处理好资源配置的问题,适时适度优化资源配置;第四是把握好事物存在和发展的边界条件,适时适度改变边界条件以适应新的客观环境;第五是处理好利益格局调整的问题,适时适度创新利益分配格局。

(二)进一步规范扶贫济困补助发放。要深入研究解决扶贫济困资金补助发放过程中的“肠梗阻”问题,并进一步清理扶贫济困资金补助的享受对象,确保补助发放的合理性和有效性。

(三)优化对贫困区县财政转移支付。我市对区县的财政转移支付力度比较大。但现在的贫困区县就是不愿意甩掉“贫困帽子”,这不合情理,缺乏激励机制。要借鉴广东省支持粤北贫困地

区的做法,完善市财政对区县的转移支付办法,减少贫困区县对“贫困帽子”资金、政策的过度依赖,既要保证正常运转的需要,又要对发展势头好的给予奖励。

(四)创新农民进城过程中农村土地的退出机制。一个农民在农村的宅基地或村落里的非耕地要用两百平方米,如果有一千万农民到城,就是十亿平方米土地。可现在农民进了城,有了工作,安顿下来,农村的土地没有退出,没有具体的政策和规章让他们合理的退出。如果退出,一方面这部分钱,农民可以在城里花,另外,农村的土地退出后,恢复为耕地,农民进城的过程还增加了耕地。这件事就要探索,既要合理,又要依法依规。这件事以前的法制、政策、法规还没有覆盖。

我殷切地希望重庆行政管理学会的全体同仁要紧紧围绕市委市政府的中心工作,对以上问题加强理论与实践研究,为推动我市行政管理体制改革和政府管理创新、加快建设内陆开放型城市做出贡献!尤其是国务院出台《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》赋予了重庆新的历史使命。我们理论工作者要担负起伟大的使命,学习吃透《意见》精神,把握重庆改革发展上升为国家战略的新机遇,把《意见》作为建设统筹城乡综合配套改革试验区的纲领性文件,用好《意见》政策措施推动重庆科学发展,在认真学习领会《意见》精神中统一思想认识,切实抓好《意见》贯彻落实,推动重庆经济社会发展实现新跨越。全市上下务必把思想认识统一到国家的战略部署上来,统一到贯彻落实《意见》的工作安排中,以百倍的努力抢抓政策机遇,推进各项目标任务,切实担负起新定位、新使命,决不辜负中央的支持和厚爱。

最后,祝大会取得圆满成功!

谢谢大家!

坚持改革创新 推动学会新发展

重庆行政管理学会副会长
重庆市人民政府副秘书长

罗 广

各位代表、各位专家，同志们、朋友们：大家好！

今天，我们在这里举行重庆行政管理学会第三次代表大会暨“统筹城乡与公共管理体制改革”研讨会。借此机会，我谨代表重庆市人民政府向大会表示热烈祝贺，并向各位会员致以亲切问候！同时感谢中国行政管理学会副会长高小平一行到会指导。刚才大会选举产生了新一届理事会及其领导成员，在此，我要向新当选的理事、新当选的学会领导表示诚挚的祝贺！

自 1998 年重庆行政管理学会成立十年来，广大会员和专家学者通过学会平台，围绕大局、解放思想，对深化公共管理体制改革中值得研究的普遍性、根本性、方向性问题进行了深入研究，为重庆在建设责任政府、服务政府、法治政府、廉洁政府、效能政府过程中建立起决策权、执行权、监督权相互制约、相互协调的机制提供许多的智力支持；为重庆加快转变政府职能、推动政府管理创新提供了有力的理论支持和科学论证。

重庆作为中西部地区唯一的直辖市、全国统筹城乡综合配套改革试验区，在促进区域协调发展和推进改革开放大局中具有重要的战略地位，今年国务院 3 号文件的出台更是将重庆的发展上升为国家战略层面，将重庆的改革发展推向新的阶段，同时，对我市公共管理体制改革研究也提供了历史机遇和更高要求。面对新挑战和新机遇，希望重庆行政管理学会继续坚持改革创新，推动学

会新发展,更好地组织专家学者,深入贯彻落实科学发展观,为我市的统筹城乡改革和发展做出积极贡献;团结、动员学会理事会员、专家学者和实践工作者,整合资源优势,充分调动积极性,同心协力,搞好理论与学科建设,促进行政管理学科的创新,为科学行政、民主行政、依法行政提供坚实的理论支持;积极开展学术交流与合作,宣传我市统筹城乡改革和发展的实践成果和研究成果,研究学习市内外行政理论与实践新成果新经验,促进互相了解、学习借鉴、共同发展;着力加强学会自身建设,坚持正确的办会宗旨,严把政治方向,以建设学习型、研究型、服务型、创新型、和谐型的学会为目标,进一步健全组织、完善制度、带好队伍,增强学会整体合力,提高工作能力和水平,推动学会工作再上新台阶,取得新成就。

最后,祝重庆行政管理学会在新一届领导机构的带领下越办越好!