



2013：中国行政体制改革研究会行政改革研究基金课题成果

XINGZHENG TIZHI GAIGE XINGYUSI

行政体制改革 行与思

中国行政体制改革研究会研究部 编

国家行政学院出版社

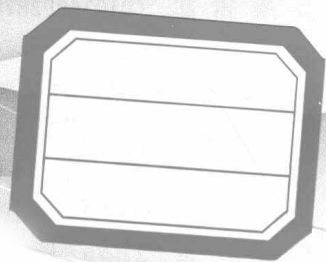


2013：中国行政体制改革研究会行政改革研究基金课题成果

XINGZHENG TIZHI GAIGE XINGYUSI

行政体制改革 行与思

中国行政体制改革研究会研究部 编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政体制改革行与思 / 中国行政体制改革研究会研究部编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5150-1537-8

I. ①行… II. ①中… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 138012 号

- 书 名 行政体制改革行与思
作 者 中国行政体制改革研究会研究部 编
责任编辑 陈科
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2015 年 6 月北京第 1 版
印 次 2015 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 23.75
字 数 390 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1537-8
定 价 76.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

出版说明

为发挥社会力量的作用,共同服务于我国行政体制改革事业,2011年,经民政部批准,在有关单位和企业的大力支持下,中国行政体制改革研究会设立了行政改革研究基金,用以支持行政改革理论和实践重点难点问题研究。自设立以来,中国行政体制改革研究会行政改革研究基金每年支持开展一批重大课题研究。

为使这些课题研究成果得到更好的利用,我们将成果的核心内容汇编成书公开出版。继先后出版2011、2012年度课题成果《行政体制改革新探索》与《行政体制改革新观察》,这本《行政体制改革行与思》则反映了“行政改革研究基金”2013年资助的18个课题成果。这些课题围绕当前我国行政体制改革中的热点难点问题开展研究,注重改革的理论探讨和实践总结,不仅包括对当年行政体制改革和社会体制改革领域的动态梳理和前瞻,还包含对干部人事制度改革研究、官邸制研究和智库研究等热点前沿问题的探索。希望本书可为关注行政体制改革的理论和实际工作者提供有益的参考。



目录

以转变政府职能为核心的行政改革调查与分析	1
一、转变政府职能的核心是重构政府与市场关系	2
二、问卷调查分析	8
中国行政改革新动态研究	59
一、把握形势,认识深化改革新特点	60
二、认清本质,探明深化改革大思路	62
三、简政放权,让市场主体活起来	64
四、做好本职,使政府作用强起来	66
五、优化结构,使更好作为有保障	72
六、配套推进,为深化改革增动能	76
我国新型城镇化健康状况的测度与评价	80
一、新型城镇化健康发展的基本要求	81
二、新型城镇化健康发展评价指标体系与方法	83
三、中国城镇化健康状况综合评价的基本情况	87
四、结论与政策建议	92

走城镇化新路,深化土地管理制度、行政审批制度和社会治理体制改革

——以深圳坪山新区改革创新为研究案例 96

一、本研究报告的意义 97

二、本研究报告的结构 97

三、本研究报告的主要内容 98

四、本研究报告的若干说明 105

顶层设计与基层创新共同破解“土地确权”难题 107

一、现行农村土地产权制度存在的问题 109

二、制度缺陷与经济发展要求深化农村土地制度改革 114

三、土地确权试点工作中的基层创新经验 115

四、土地确权下一步工作面临的主要问题 116

五、做好下一步土地确权工作的建议 118

在社会放权中创新社会治理体制

——2013 年中国社会体制改革回顾与反思 122

一、社会体制改革取得重要进展 123

二、社会体制改革面临诸多挑战 128

构建现代社会组织体制:内涵、问题与对策 133

一、现代社会组织体制的基本内涵、特征和内容 134

二、我国社会组织体制建设中存在的问题 144

三、加快构建现代社会组织体制的对策建议 148

2013 中国公共服务发展:重要数据与学术观点 152

一、中国公共服务发展综述和重要数据 153

二、学术界关于公共服务发展重要观点综述	175
推进基本公共服务均等化的路径和对策	
——基于政府职能转变的地方实践	189
一、实施基本公共服务均等化的成绩	190
二、推进基本公共服务均等化所面临的问题	192
三、实现基本公共服务均等化的模式	194
四、基本公共服务均等化建设的未来趋势	195
关于建立中国特色“官邸制”的建议	199
一、实行“官邸制”是国际社会的普遍做法	200
二、实行“官邸制”是遏制领导干部“以权谋房”的根本途径	201
三、建立“官邸制”的四点建议	203
公务用车制度改革研究	206
一、公务用车制度改革势在必行	207
二、各地各部门公务用车制度改革探索	209
三、国外公务用车管理的经验与启示	211
四、公务用车制度改革的基本思路	214
全面深化干部人事制度改革研究	225
一、全面深化干部人事制度改革战略意义和主要原则	226
二、全面深化干部人事制度改革需着力解决的突出问题	227
建设有中国特色新型智库	236
一、智库概述	237
二、中国智库发展的主要特点	241

三、中国智库发展存在的问题	244
四、建设中国特色新型智库的总体构想	246
大力推进行政体制改革 努力建设法治政府	260
一、行政体制改革模式问题：自上而下抑或是上下并举？	261
二、行政体制改革机制问题：政策主导抑或是法律规制？	264
三、行政体制改革的法治化途径	267
渤海海峡跨海通道与环渤海区域发展战略研究	275
第一节 研究背景	276
第二节 渤海海峡跨海通道的战略影响	277
一、对全国的宏观影响	277
二、建设渤海海峡跨海通道的可行性	280
三、加快渤海海峡跨海通道研究、规划与建设的迫切性	284
第三节 对环渤海区域协调发展的影响及对策	286
一、环渤海经济区的含义	286
二、环渤海与长三角、珠三角的差异	287
三、环渤海交通及路网现状及规划	291
四、环渤海区域经济一体化发展的主要制约因素	294
五、跨海通道对环渤海区域协调发展的影响及对策	295
六、当前的对策与建议	304
上海城市转型发展中的财政体制改革研究	307
一、营改增试点促进上海经济转型发展	308
二、转移支付改革促进上海社会转型发展	313
三、财政体制改革促进上海城市转型发展	320

中国特色社会主义行政文化建设的思想渊源、问题与对策研究…………… 328

序论 …………… 329

一、中国特色社会主义行政文化概念内涵与基本功能 …………… 329

二、中国特色社会主义行政文化建设的思想渊源 …………… 333

三、目前中国行政文化建设中存在的基本问题 …………… 342

四、中国特色社会主义行政文化建设的基本思路与对策建议 …………… 344

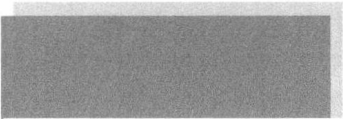
五、结语 …………… 349

国外领导人员教育培训的新理念新做法研究 …………… 351

一、国外领导人员教育培训的基本理念 …………… 352

二、国外领导人员教育培训的主要做法 …………… 355

三、国外领导人员教育培训发展趋势和启示 …………… 362



以转变政府职能为核心的 行政改革调查与分析^{*}



^{*} 本文为 2013 年度行政改革研究基金重点课题“行政改革蓝皮书(2013)”成果总报告。该课题成果已出版《行政改革蓝皮书:中国行政体制改革报告(2013)No. 3》一书。

一、转变政府职能的核心是重构政府与市场关系

(一) 转变政府职能取得了明显突破

新一届政府组建之后,总体感觉是一个高效、务实、有谋略、干实事的领导集体。比如说提出的打造中国经济升级版战略,以及全力推进行政体制改革和转变政府职能方案的实施,思路清,决心大,力度也大,交出了一份圆满的答卷,受到了社会各界的普遍认可。而聚焦到简政放权、转变政府职能以及深化行政审批制度改革方面,已经取得了突破性进展,呈现出四个突出亮点。

1. 快速部署了改革方案的实施

在新一届政府召开的第一次国务院全会上,就对已经确立的各种改革选项,包括转变政府职能的六大举措中所涉及的具体内容,逐一落实,明确参与单位和责任单位,并列出了改革完成的时间表。紧接着又召开了落实行政体制改革与转变政府职能方案的全国电视电话会议,进行了整体部署。其行动之迅速、作风之务实,给人们留下了深刻印象,提升了社会公众对行政体制改革和转变政府职能的信心。

2. 推进行政审批转变改革

按照政府向市场、向社会放权以及中央向地方政府放权的思路,推进行政审批制度改革,取消和下放了 221 项行政审批事项。简政放权、深化行政审批制度改革,是本次行政体制改革与转变政府职能中的突破口和抓手。以往由于政府事无巨细的审批事项,影响了政府的形象,也给市场、社会作用的发挥形成了很大的障碍。正像李克强总理所说:“企业新上一个项目,要经过 27 个部门、50 多个环节,时间长达 6~10 个月,这显然会影响企业投资创业的积极性”。为了尽快落实改革方案,新一届政府成立以来,已经分三次先后取消和下放了 300 多项行政审批以及其他事项。

第一次是 5 月 16 日,国务院公布取消和调整了 133 项行政审批事项。其中,取消行政审批项目 71 项,下放管理层级行政审批项目 20 项,取消评比达标表彰项目 10 项,取消行政事业性收费项目 3 项;取消或下放管理层级的机关内部事项和涉密事项 13 项。另有 16 项拟取消或下放的行政审批项目是依据有关法律设立的,国务院依照法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修订了

相关法律规定。

第二次是7月13日,国务院再取消和下放50项行政审批项目等事项,其中,取消和下放29项,部分取消和下放13项,取消和下放评比达标项目3项;取消涉密事项1项;有4项拟取消和下放的行政审批项目是依据有关法律设立的,国务院依照法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定。

第三次是12月10日,国务院取消下放了82项行政审批事项。其中取消和下放68项行政审批事项(其中两项属于保密项目),并公布了82项取消和下放管理层级的行政审批项目目录。

至此,本届政府截至2013年12月总共取消下放了221项行政审批项目,113项评比、达标以及收费事项等,总计334项。按照李克强总理在3月17日记者招待会上本届政府在任期内将1700多项行政审批事项再减少1/3的承诺,本届政府总共要减少567项审批等事项,2013年已经完成了接近2/5的任务量,明显超出了社会的预期。

从国务院2013年取消下放的行政审批事项分类来看,主要集中在以下三个方面。

(1)围绕减少对投资项目的审批,力度最大。以5月6日取消调整的117项行政审批事项为例,仅国务院发展与改革委员会取消和下放的企业投资审批事项就达到24项,其中取消的核准项目13项,下放的项目11项。其内容极为广泛,能源类项目数量居首,明确在主要河流建设以外的水电站、风电站、分布式燃气发电项目以及部分煤矿、电网、油气管输等项目,都将交由地方政府投资部门核准。这对促进我国能源产业的发展,调动企业的积极性,发挥地方政府的作用,无疑会产生重要影响。

(2)减少对企业生产经营活动的审批。减少对企业生产经营活动的干预,更好地发挥企业的自主经营权,是本次行政审批制度改革的重要内容,也是政府向市场放权的直接体现。在国务院减少的行政审批事项中,相当多的都涉及企业的自主生产经营权问题。以交通运输部为例,在国务院2013年第一次取消和下放的117项行政审批事项中共涉及7项,其中包括国际船舶代理业务,经营者之间兼并、收购审核,内河船舶船员服务业务审批,企业铁路专用线与国铁接轨审批以及企业自备车辆参加铁路运输审批等。过去这些本来应由企业自主拥有的生产经营权,却都要政府相关部门审批或者核准。

(3)取消一些不必要的达标、评审以及行政事业性收费等事项,为企业、社

会减负。比如在第一次取消调整的 117 项行政审批事项中,包括了取消 10 项评比、达标、表彰项目和 3 项收费项目。涉及的部委包括工业与信息化部、人力资源和社会保障部、民政部、财政部等。内容主要包括部级电子工程设计奖评选、中国工艺美术大师评选、全国农村优秀人才评选、留学人员创业园评估等。取消的事业性收费包括电子工程概预算人员培训费、烟草制品及原辅材料检验费、保密证表包装材料费等。

从国务院取消下放的行政审批事项涉及的国务院部门来看,本次行政审批取消下放最多的是国家发展与改革委员会,另外,新闻出版与广电总局、工业与信息化部、国家林业局、交通运输部、财政部、人力资源与社会保障部、国土资源部、商务部等部委的简政放权力度也比较大。以国家发展与改革委员会为例,在本次简政放权改革中,发改委无疑是一个最主要的部门,涉及的取消和下放的审批事项最多,总共接近 40 项。其中发改委直接取消的行政审批事项 18 项,下放的 12 项,再加上由国家发改委管理的国家能源局取消下放的 9 项审批事项,应该说,发改委无疑成了本次行政审批制度改革的重中之重。其涉及的投资审批面很宽,对释放市场活力,发挥市场在资源配置中的决定性作用有重要的影响。

3. 及时修订相关法律和法规,为行政审批制度改革提供法制保障

行政审批和许可,都是通过法律或者法规的形式固化下来的。简政放权、改革行政审批制度也必须有法制的跟进。为了给审批制度改革提供法制保障,十二届全国人大常委会第三次会议上,对煤炭法等 12 部法律进行修改。此次修改,正是以立法手段推进行政审批改革,也是对以往改革成果的固化。其核心就是取消和下放行政审批权。以煤炭法修改为例,《国务院机构改革和职能转变方案》要求充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,此次煤炭法的修改,主要内容是取消了设立煤炭经营企业的行政审批,而交由市场主体自己决定,这不仅体现了发挥市场机制配置资源的基础性作用这一思路,而且也给各类资本的竞争提供了一个公平的市场环境。

4. 在上海设立了首个自由贸易区,在行政、法律、经济等不同层面取得了重要突破

上海自由贸易区是中国政府设立在上海的区域性自由贸易园区,属中国自由贸易区范畴。2013 年 9 月 29 日,经国务院批准,上海自由贸易区正式挂牌成立。上海自贸区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等四个海关特殊监管区域,总面积为 28.78

平方公里。上海自贸区呈“四区三港”的自贸区格局,成为中国经济新的试验田,实行政府职能转变、金融制度、贸易服务、外商投资和税收政策等多项改革措施,并将大力推动上海市转口、离岸业务的发展。^①

新设立的上海自贸区的主要任务是:探索中国对外开放的新路径和新模式,推动加快转变政府职能和行政体制改革,促进转变经济增长方式和优化经济结构;实现以开放促发展、促改革、促创新,形成可复制、可推广的经验;同时,建设上海自由贸易试验区也有利于培育中国面向全球的竞争新优势,构建与各国合作发展的新平台,拓展经济增长的新空间。

(二) 转变政府职能任重道远

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》中明确指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。中央的这一重大判断,是未来重构政府与市场关系的基础,也是我们推动政府职能转变必须遵循的原则。这就是说,一方面我们要大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化;另一方面政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。从本届政府突出转变政府职能、加大简政放权的力度的整体思路看,目前首先要解决的问题是最大限度地减少政府对市场过多的干预等问题。因此,在充分肯定本次简政放权与转变政府职能、行政审批制度改革方面取得突破性成就的同时,也应清醒地看到这方面的问题和阻力。

转变政府职能,是我国在1988年第二次机构改革中就提出的目标。后来历次行政体制改革都把转变政府职能放在重要位置,也取得了很大的进展。以与转变政府职能关联度最高的行政审批制度改革为例,从1998年深圳市实行“首问责任制”开始拉开了审批制度改革的序幕后,全国各地都不断推进这项改革。比如国务院从2002年以来通过六次改革,共取消审批事项高达2497项,占国务院所有审批事项的69.3%。期间,全国31个省(区、市)累计共取消3.7万项行政审批事项,占原有总数的68.2%。

即使如此,政府在公共治理中管得过多的问题仍然比较突出,越位、错位的

^① <http://www.luzhou-news.cn/shzcg/zmq/>.

问题也比较严重,直接影响了市场配置资源的基础性地位,也影响了社会作用的发挥。这些问题大都与政府职能转变不到位有直接关系。

具体来说,目前制约我国政府职能转变的关键因素主要有三。一是行政审批事项依然过多,少数地方、部门设置审批、许可的随意性大,程序不规范,暗箱操作以及公务员的审批自由裁量权过大。在一定意义上说,目前我国这个行政审批结构,是从计划经济体制转向市场经济体制过程中出现的一个“怪胎”。这个“怪胎”束缚了企业、公民参与经济活动的积极性,也极容易滋生腐败。许多曝光的腐败官员,其腐败行为、权钱交易等,多数与此有关。二是部门利益成为影响政府职能转变的重要因素。有人把部门利益形象地概括为“权力部门化、部门利益化、利益个人化,个人利益被法定化”。而少数政府的部门利益的倾向,也成为政府与民争利、甚至出现公权力侵害公众利益的主要罪魁。因此,如果部门利益不能得到有效的遏制,包括简政放权在内的行政审批制度改革、转变政府职能,都很难有实质性进展。三是政府官员的管理理念,也是影响政府职能转变的重要因素。由于我国长期坚持以经济建设为中心,一个地方的 GDP 增长对官员的升迁往往影响很大,一些党政领导人员的意识中产生了对 GDP 的过度依赖,自觉不自觉地形成政府过多干预经济的思维,片面理解政府的基本角色和功能定位,这对转变政府职能无疑形成了潜在的阻力。因此,促进政府职能转变,如果不能从价值层面和观念层面有所突破,不能把党的十八届三中全会提出的淡化 GDP 在官员考核中的作用落到实处,上述问题依然很难从根本上得到解决。

(三) 转变政府职能,重构政府与市场关系的路径

重构政府与市场的关系,是直接影响市场在资源配置中发挥决定性作用的关键。而转变政府职能,无疑又是重构政府与市场关系的核心。

1. 转变政府职能,必须从转变公务人员的观念入手,抑制部门利益

这里所说的观念,最主要的是指政府的角色定位问题。应当说,政府不是社会财富创造的主体,而是一个营造环境、提供服务和保障社会公平正义的主体;只有企业和公民才是社会财富创造的主体,政府不过是为所有财富创造主体提供服务的权威公共机构。

从抑制政府部门利益来看,最关键的是要在理顺各个部门之间的职责权限的基础上,割断政府部门与其监管服务职能之间的利益链条,割断公务人员与所履行的行政职责之间的利益关系,保持政府的公共属性,担当起维护社会公

平正义的责任。对那些与民争利、侵害社会公众利益的行为要严惩不贷,并严格规范政府公务人员的收入,从根本上清除政府公职人员的灰色收入地带。尽管这项改革有很大的难度和阻力,但从规范政府的行为和转变政府职能的要求来看,必须如此。

2. 转变政府职能必须从削减政府权力、减少行政审批事项入手

我们知道,政府的权力主要是通过法律授权获得的;而行政审批和行政许可,是政府获取权力的重要途径。由于受到计划体制的影响,我国的行政审批和行政许可的审批面过宽,审批事项过多,审批程序不规范,审批中的自由裁量权过大,审批中的大量暗箱操作成为政府腐败的温床。尽管这些年来,我国已经进行了多次审批制度改革,取得了明显的成效,但与经济社会发展的需要相距甚远。因此,党的十八大明确把深化行政审批制度改革作为转变政府职能的最主要途径。从市场经济和社会发展的角度看,我国的行政审批制度改革只有按照国务院确立的三项原则推进,才能取得实质性进展。这就是:凡是公民和个人能够自主解决的问题,政府一律不得设立行政审批和行政许可;凡是市场机制可以调节的事项,政府一律不得设立行政审批和行政许可;凡是社会组织可以替代,政府要向社会购买服务,也一律不能设立行政审批和行政许可。如果我们的各级政府都能够按照这三项原则进行清理,行政审批和行政许可还有很大的改革空间,这无疑是削减政府权力、加快政府职能转变的根本途径。

3. 转变政府职能,必须削减政府权力、改变权力高度集中的局面,政府要向企业、社会放权,上级要向基层放权

我国的改革几乎可以说是从打破计划经济体制下高度集中的权力结构开始的。简政放权是我国早期改革最主要的内容。但是随着市场经济体制的建立和社会组织的发育壮大,我国面临一系列新情况、新问题。其中最突出的是两个方面:一是从行政体制内部看,许多本该由下级行使的权力依然集中在中央或者上级,下级的自主决定权得不到应有的保障;二是从行政体制的外部看,有些本该可以由市场和社会解决的事情,政府也自觉不自觉地揽在自己手中,直接影响到市场和社会作用的发挥。以至于出现这样的现象:一方面我们的各级政府经过多次改革,虽然精简了很多行政人员,但是由于一些具体事务并没有真正转移出行政机关,因此各级政府都感到人手不够,从下级或企事业单位借调工作人员似乎是一个普遍现象。另一方面,政府依然十分强势,四面出击,不仅要担负起宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务的职责,甚至还要大量

操办项目、融资,甚至要冲在第一线替代企业去招商引资,出现债台高筑等现象。因此,未来的行政体制改革,不仅要改革政府投资体制,更重要的是要简政放权,给市场、社会更大的发挥作用的空间。特别在资源的配置方面,政府要最大限度地避免过多地运用行政手段配置各类资源,把资源配置的基础性地位让给市场。如果我们不能在这方面取得实质性进展,转变政府职能就可能是一句空话。

4. 转变政府职能,简政放权,必须确立政府的公共属性地位,制定对公权力约束的框架

我们知道,政府的权力说到底是一种公权力。这种公权可以简单概括为六个公共,即:代表公共利益,行使公共权力,管理公共事务,提供公共服务,维护公共秩序,承担公共责任。政府的上述公共属性,决定了它的作为主要在公共领域,而不是私人领域。从我国的实际情况看,由于我国的市场经济发展过程中,政府一直处于主导地位,再加上我国的国有企业不都是集中在公共领域,而是涉及众多竞争性领域,这在客观上为我国政府公共职能的界定带来一定的困难。但从发展的角度看,即使像我国这样政府主导型的市场经济,即使国有企业涉及诸多竞争性领域,也需要将政府的职能严格界定在公共领域,减少政府的权力,建立上下比较科学合理的权力结构,探索对公权力有效制约的制度框架。这一点不仅重要,而且尤为紧迫。

5. 简政放权后,政府还要加强宏观调控和市场监管的职责

减少行政审批、政府向市场和社会放权,无疑是转变政府职能的重点,但这丝毫不意味着政府可以放弃宏观调控和对经济社会的必要监管。在宏观调控方面,政府要把重点放在制定经济社会发展的规划和战略,注重政策的协调,保持宏观经济稳定;在市场监管方面,要认真研究行政审批事项减少后如何防止出现监管的真空,既要释放经济社会的活力,还要维护基本的市场秩序和社会秩序。只有这样,政府才可以说是真正地全面履行自身的职责。在这方面我们同样面临许多挑战,需要大胆地改革和探索。

二、问卷调查分析

(一) 引言

2013年3月10日,时任国务院秘书长的马凯国务委员代表国务院在第十