

内部发行



国家行政学院

省部级领导干部研讨班成果系列

推动政府职能转变

国家行政学院进修部 主编



国家行政学院出版社



国家行政学院

省部级领导干部研讨班成果系列

推动政府职能转变

国家行政学院进修部 主编



国家行政学院出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

推动政府职能转变/国家行政学院进修部主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-5150-1404-3

I. ①推… II. ①国… 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 (2015) 第 029241 号

书 名 推动政府职能转变

作 者 国家行政学院进修部 主编

责任编辑 吴蔚然

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

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2015 年 3 月北京第 1 版

印 次 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 14.75

字 数 205 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1404-3

定 价 46.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

目 录

一 主题报告

- 以转变政府职能为核心 深化行政体制改革 3
报告人：中央书记处书记、国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长 杨 晶

二 专题讲授

- 第一讲 进一步简政放权 深化行政体制改革 19
讲授人：中央机构编制委员会办公室主任 张纪南
- 第二讲 稳中求进 改革创新 推动经济社会持续健康发展 35
讲授人：国务院研究室主任 宁吉喆
- 第三讲 深化财政体制改革 建立现代财政制度 55
讲授人：财政部部长 楼继伟



- 第四讲 深化工商登记制度改革 75
讲授人：国家工商总局局长 张 茅
- 第五讲 创新社会治理体制 发挥社会组织作用 92
讲授人：民政部副部长 窦玉沛
- 第六讲 全面推进依法治国 基本建成法治政府 119
讲授人：国务院法制办副主任 袁曙宏
- 第七讲 推进政府治理现代化 146
讲授人：国家行政学院公共管理教研部主任、教授 薄贵利

三 论坛式教学

- 地方政府如何推进职能转变 183
- 主持人：国家行政学院公共管理教研部副主任、教授 时和兴
- 点评人：北京大学政府管理学院党委书记、教授、博导 周志忍
- 中国行政体制改革研究会秘书长、教授 王满传
- 学员代表：贵州省委常委、副省长 谌贻琴
- 辽宁省委常委、副省长 周忠轩
- 北京市机构编制委员会办公室主任 王军

四 附 录

结构化研讨报告	213
转变政府职能 全面深化改革的关键一步棋	217
——国家行政学院省部级干部政府职能转变研讨班侧记	
教学方案和课表	225



主题报告



以转变政府职能为核心 深化行政体制改革*

中央书记处书记、国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长 杨 晶

当前，各地区、各部门正在深入学习贯彻党的十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神。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》，对在新的历史起点上全面深化改革作出战略部署。加快转变政府职能、深化行政体制改革是全面深化改革的重要内容，在改革全局中处于重要位置。在中央党校举办的省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上，习近平总书记就全面深化改革和若干重要领域的改革作了重要讲话，李克强总理和其他中央领导同志就有关领域重大改革作了专题报告。这些重大改革和重大问题都直接或间接关系到政府职能转变和行政体制改革。我们一定要认真学习、深刻领会中央领导同志的讲话精神，这对于准确把握行政体制改革的方向和任务，至关重要。

结合学习党的十八届三中全会决定和中央领导同志的讲话精神，围绕加快转变政府职能、深化行政体制改革问题，讲四个方面的问题。

一、过去一年转变政府职能、深化行政体制改革取得显著成效

改革开放以来，随着经济、文化、社会等各领域改革的推进，我们先后进行了7轮比较集中的行政体制改革。1982年，下放经济财政管理

* 本文是中央书记处书记、国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长杨晶同志在国家行政学院2014年春季学期开学典礼上的讲话，发表时略有删节。



权限，扩大企业自主权。1988年，开始提出转变政府职能，裁减专业部门，推进政企分开。1993年，进一步改革计划投资、财政、金融管理体制，合并了一些机构，同时把一些专业经济部门转为企业。1998年，进一步撤并国务院机构，大幅精减人员编制。2003年，强调要全面履行政府职能，解决经济和社会“一条腿长、一条腿短”的问题。2008年，进一步强化政府社会管理和公共服务职能。2013年，启动了以转变政府职能为核心的新一轮改革。从时间上看，基本上五年一个改革周期，也就是每届政府换届时集中改一次。总体上看，这7次改革，成绩很大、成效明显，主要表现在：政府对微观经济运行的干预逐步减少，社会管理和公共服务职能不断加强；政府组织结构持续优化，机构设置和职责体系趋于合理；行政运行机制日渐完善，行政管理方式逐步转变；法治政府建设全面推进，依法行政不断取得新进展。取得这样的成绩，主要在于我们始终坚持从国情和实际出发，坚持行政体制改革与建立完善社会主义市场经济体制协调推进，坚持积极稳妥、循序渐进的改革步骤，注重长远目标和阶段性目标相统一，整体推进和重点突破相结合，改革的力度与发展的速度、各方面的承受程度相适应。三十多年不断深化的行政体制改革，为我国经济持续发展和社会全面进步提供了有力保障。

在此，我重点谈一下第7次改革，也就是去年开始的一些重大改革。党的十八大和十八届二中、三中全会对深化行政体制改革作出全面部署，要求以政府职能转变为核心，简政放权，推进机构改革，完善制度机制，提高行政效率。新一届政府把加快转变政府职能、简政放权作为开门的第一件大事，接连出台了一系列重大举措。

第一，简政放权取得重大阶段性成果。新一届政府从实际出发、从自身改起，有序推进向市场、社会和地方政府放权。一是大力取消和下放行政审批等事项。2013年，李克强总理代表新一届政府在记者招待会上承诺，本届政府任期内，要将行政审批事项减少三分之一以上。当时统计的行政审批事项约1700项。一年来，我们把行政审批改革作为突破口，分批取消和下放行政审批等事项416项，修订了政府核准投资目

录。二是减少合并了一批财政专项转移支付项目。集中开展专项转移支付清理整合，加大一般性转移支付力度，下放一批适合地方管理的专项转移支付项目。三是改革工商登记制度，大幅降低创办企业的门槛。在广东深圳、上海自贸区等地开展工商登记制度改革试点，将“先证后照”改为“先照后证”，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，将企业年检制度改为年度报告制度。自2014年3月1日起，这项改革在全国全面实施。四是设立上海自贸区，探索建立负面清单制度，对市场主体实行“法无禁止即可为”。此外，还制定了行业协会商会、科技、公益慈善、城乡社区服务等四类社会组织的登记管理改革方案，把原来的业务主管部门和民政部门双重登记制改为直接向民政部门依法申请登记。以上这些简政放权措施，社会反响很好，有效提振了市场信心，激发了社会投资创业的积极性。2013年，全国新登记注册各类市场主体1 131.54万户，同比增长19.6%，比上年同期高出17.8个百分点，注册资本（金）11万亿元，同比增长49.2%。

第二，政府机构改革稳步实施。这项工作体现在两个步骤、两份文件、两个会议上。第一步是中央政府层面的改革。根据《国务院机构改革和职能转变方案》和国务院专题电视电话会议的安排，共撤掉4个正部级机构，减少2个国务院组成部门，完成了十几个部门的职能、人员、装备的划转，实现了铁路政企分开。同时，集中解决理顺了投资规划、食品安全风险监测和评估、出入境卫生检疫管理等40多个方面的职责交叉事项；整合检验、检测、认证机构，推进部门和系统内整合以及跨部门、跨行业、跨地区的整合；将分散在各相关部门的不动产登记职责集中，由国土部门承担，逐步做到登记机构、登记依据、登记簿册和信息平台的“四统一”，为建立统一的不动产登记制度打下坚实基础。

第二步是加快推进地方政府职能转变和机构改革。各地按照党中央、国务院下发的《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》和国务院专题电视电话会议精神，稳步推进相关工作，进展势头很好。目前，各省（区、市）职能转变和机构改革方案正在陆续下发，省级政府机构改革工



作将在今年一季度前基本完成，市县机构改革工作将在今年年内基本完成。

第三，行政管理方式创新加快推进。体现在以下几个方面：一是创新宏观调控方式。面对经济下行压力较大的情况，我们没有增加赤字、超发货币，而是积极创新宏观调控方式，明确守住稳增长、保就业的下限和防通胀的上限，只要经济运行在合理的区间，就集中精力转方式、调结构，保持宏观政策基本取向不动摇。同时精准发力，适时适度进行预调和微调，提高宏观调控的针对性和协调性。二是将政府管理由事前审批更多地转为事中事后监管，堵塞监管缝隙和漏洞，加大对违法违规者的处罚力度，努力做到“宽进严管”，着力营造公平竞争的市场环境。三是推广政府购买服务，国务院制定印发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，并启动了试点工作，不少地方已经开始实践。

第四，行政权力运行得到有效规范。认真落实中央八项规定，严格落实国务院“约法三章”，着力解决群众反映强烈的“四风”问题。停止新建政府性楼堂馆所，清理超标办公用房，中央国家机关一般性支出压减5%，会议费比上年减少了52%，“三公经费”支出减少了35%。同时推进财政预算决算公开等政务公开，对财政资金的使用全过程、全方位跟踪审计，对权力运行形成了有力的监督制约。

过去一年的行政体制改革，无论是涉及的范围，改革的力度，还是实际的成效，都超出了社会预期。特别是在去年世界经济持续低迷，发达经济体和新兴经济体增长乏力的情况下，我国仍然能取得7.7%的增速，应该说简政放权、转变职能起到了很大的促进作用。

二、深刻认识加快转变政府职能、深化行政体制改革的必要性、紧迫性

今年是全面深化改革的开局之年。转变政府职能、深化行政体制改革和其他改革一样，进入了攻坚期和深水区。进一步加快转变政府职能、

深化行政体制改革，对于促进经济、文化、社会体制等其他领域改革，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，意义十分重大而特殊。

第一，加快转变政府职能是提高政府治理能力的应有之义。前不久，习近平总书记在中央党校省部级主要领导干部专题研讨班上明确指出：我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是有独特优势的，是适应我国国情和发展要求的。同时，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多亟待改进的地方。我们的制度还没有达到更加成熟、更加定型的要求，有些方面还成了制约发展、影响稳定的重要因素。从社会主义现代化建设需要看，治理能力不足，已经成为影响社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利推进的重要因素。有效的政府治理是国家治理现代化的重要内容。只有加快政府职能转变，把政府该做的宏观调控、市场监管、公共服务和社会治理做好，才能切实提高国家治理能力。

第二，加快转变政府职能是完善社会主义市场经济体制的必然要求。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，完善社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，正确处理政府与市场的关系。政府的“有形之手”不管住，很容易自觉不自觉地插手微观事务。政府干预多了，市场自由度就小了，就会抑制市场作用的发挥。只有把政府职能转变到位，理顺政府与市场的关系，真正解决政府干预过多过滥和监管不到位等问题，才能使市场在资源配置中起决定性作用，政府的作用也才能更好地发挥。当前国内外经济形势依然错综复杂，我国经济下行压力依然较大。只有转变政府职能，进一步简政放权，才能更好地激发市场活力和社会活力，增强经济发展的内生动力，实现创新驱动发展，为经济的提质增效升级创造条件，为实现经济发展任务提供有力保障。

第三，加快转变政府职能是全面深化改革的关键环节。我国经济发展的诸多问题都与政府职能和管理方式密切相关。解铃还须系铃人，政府职能不转变，其他方面的改革就难以推动。政府的职能，涉及政府和市场、政府和社会、中央和地方等方方面面的关系，政府职能转变与其



他各项改革环环相扣。只有转变政府职能这个关键一环顺利运转起来，才能把全面深化改革的大棋局盘活、走好。

第四，加快转变政府职能是防治腐败的“釜底抽薪”之策。建设廉洁政府是我们的重要目标，也是人民群众的普遍期待。通过进一步简政放权、转变政府职能，削减政府手中的权力，规范行政权力运行，可有效减少权力寻租机会，从源头上防治腐败。前不久，国务院第二次廉政工作会议提出了今年廉洁政府建设六个方面的重点内容。要完成好这些任务，必须继续简政放权，加快转变政府职能。形形色色的审批事项，各种名目的认定、培训、考试、评审、证书，有不少是出于部门或地方利益设置的，不仅给社会市场竖起了一道道的“篱笆”，也给权力寻租提供了空间。把这些创收的“摇钱树”砍了，腐败的空间也就可以大大压缩。

与此同时，我们也要看到，加快转变政府职能，不仅十分必要而且格外紧迫。前不久，媒体公布了某省的一位人大代表制作的“行政审批长征图”：一个投资项目从获得土地到办完手续，需要经过 30 多个环节，盖上百个公章，最少历时 272 个审批日。在中央进一步推进行政审批制度改革的大形势下，一些地方仍然存在这样那样的问题，令人深思。这表明，与社会主义市场经济体制的发展目标相比，我们的政府职能转变仍然没有到位，越位、缺位、错位的问题还比较突出。一是政府该放的权力没有完全放到位。一方面仍然管着许多不该管也管不好的事，特别是对微观经济事务管的过多过细。前置性审批过多，服务性收费过高；显性审批减少了，但隐性审批还不少。另一方面，一些已经取消和下放的权力，存在被截留、没有承接好等问题，导致很多企业感受政策效果不明显。二是该管的事情没有管好、管到位。在一些市场失灵、社会力量难以自行承担或自律管理的领域，政府还没能有效发挥作用，市场监管还存在一些盲区，社会管理、公共服务还需要加强，安全生产、环境保护、食品安全以及打击侵权、假冒等方面的监管职能还没有完全到位。现在往往是平时监管不及时、不到位，一出问题就搞“突击”、搞“大检

查”，结果是风来草低头，雨过地皮湿，监管成本高，效果难持久，而且还不公平。三是职能交叉重叠没有完全理顺。不同层级政府、不同政府部门之间，职责分工不合理、权责边界不清，同一件事分散到多个部门管理等情况仍然存在，造成多头管理、重复审批。四是政府履行职能方式不够科学。过于依赖行政手段，而对法律、市场化和技术手段运用不够。这些问题，既妨碍了市场机制和社会力量作用的发挥，抑制了经济社会发展活力，也影响了政府全面正确履行职能。这些情况表明，加快转变政府职能、深化行政体制改革，已经不容许我们有任何的犹豫、迟疑、拖延，必须义无反顾、坚定不移地走下去。

三、深刻领会中央关于加快转变政府职能、深化行政体制改革的重要精神

党的十八届二中全会对深化行政体制改革作了全面部署。三中全会《决定》对转变政府职能进一步专门作了阐述，对一系列重大问题给出了科学回答。概括起来，主要有以下几个方面。

一是进一步明确了职能转变的目标和方向。《决定》指出，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，增强政府的公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。这些既是政府职能转变的目标要求，也为在政府领域实现国家治理体系和治理能力现代化，指明了努力方向和实现路径。

二是明确了市场在资源配置中的决定性作用。《决定》提出，要紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系。要积极稳妥，从广度和深度上推进市场化改革，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。这顺应了完善社会主义市场经济体制的时代要求，有利于实现资源配置的效益最大化和效率最优化，也有利于进一步创新政府履行职



责的方式和手段。

三是进一步明确了政府的职责和作用。《决定》明确指出，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。同时进一步明确了中央政府和地方政府履行职责的分工和重点，强调要完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。这就明确了政府应该干什么、怎么干等重大问题，为衡量政府行为、考核政府效率确定了标准，为全面正确履行政府职能提供了遵循。

四是进一步明确了健全宏观调控体系的内在要求。《决定》提出，要健全以国家发展战略和规划为导向，以财政政策和货币政策为手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段应用的机制化。这对增强宏观调控的前瞻性、针对性、协同性，保持经济总量平衡，促进重大经济结构调整和生产力布局优化，实现经济持续健康发展，具有重要促进作用。

五是进一步明确了优化政府组织结构的主要任务。《决定》强调，转变政府职能必须深化机构改革，提出要深化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。同时强调，要严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。这有利于加快建立职责清晰、运转高效、管理科学的现代政府组织体系，为转变政府职能提供有力的组织保障。

四、坚定不移推进转变政府职能、深化行政体制改革的各项任务

过去一年的政府职能转变，尽管实践中取得了很大成绩，但实事求是地讲只是破了题、开了头，万里长征走出了第一步，繁重艰巨的任务还在后头。下一步推进政府职能转变，核心是要按照党的十八届三中全

会的要求，简政放权，重点要理顺政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。要重点抓好以下几个方面的任务。

第一，继续减少行政审批事项。经过中央编办会同有关部门“三上三下”摸底，确定国务院和各个部门共有 1 500 余项行政审批项目。按照减少三分之一的目标要求，本届政府至少需要取消 500 项左右的行政审批事项。目前，虽然取消下放的预定目标已经过半，但越到后面，取消和下放事项的含金量越高，涉及的利益可能会更大，取消和下放的任务也就越艰巨。目前国务院各部门保留的行政审批事项都已经向社会公布，一方面要接受社会监督，另一方面要在评估基础上继续取消和下放审批事项，减少和规范前置性审批，减少资质资格许可，减少行政事业性收费，减少政府组织的评比达标表彰评估活动等，特别是要取消那些对社会投资创业影响大、含金量高的事项。同时，要全面清理非行政许可审批事项，确需保留的通过法定程序调整为行政许可，其余一律废止，堵住这个“偏门”，消除审批管理中的“灰色地带”。此外，还要加大向地方放权的力度，进一步发挥地方政府优势，调动工作积极性。今年国务院廉政工作会议要求，将现有专项转移支付的数量再压缩三分之一，更好地发挥地方统筹使用财政资金作用。这既有利于提高资金的使用效率，也有利于发挥地方就近监管作用。有一个例子，说某省的贫困山区有一个涉及几百万人生产生活的扶贫开发项目，本应由中央政府统筹，但现在是从多个方面分别在做，造成资金分散，效率低，效果也不好。还有一个例子，说某东部省份去年对涉农项目进行梳理，共统计出 140 多项涉农专项资金，涉及 20 多个部门，很难形成合力，基层形容这种状况为“上面一盆水，下面毛毛雨”。这说明有些事项急需下放，让地方搞好统筹。总的看，简政放权需要做的事情还很多，大家一定要有政治意识、大局意识，以壮士断腕的勇气，百折不挠的精神，坚定不移地打好简政放权这场攻坚战。

第二，加强政府宏观调控职责。我国的经济总量已近 57 万亿元，我