

政府管理评论

Public Management Review

2018年 第3辑

中国城市财政可持续发展：挑战与出路

—— 刘 志 黄志基

经济危机时期欧盟提升凝聚力政策的依据与设计

—— 罗伯特·卡曼尼 罗伯塔·卡佩罗

论中国智慧城市发展关键问题与智慧雄安有效创新

—— 徐振强

坚持党的领导，扎实推进国家监察体制改革

—— 吕 品

交互式监察与国家监察体制改革

—— 马宝成 崔亚利

主办单位：中国管理现代化研究会政府战略与公共政策研究专业委员会
中央财经大学政府管理学院
中央财经大学战略管理研究中心

政府管理评论

Public Management Review

2018年 第3辑

常州大学图书馆
藏书章



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理评论 (第3辑)/赵景华主编. —北京: 经济管理出版社, 2018. 4
ISBN 978-7-5096-5731-7

I. ①政… II. ①赵… III. ①国家行政机关—行政管理—中国—文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 066007 号

组稿编辑: 申桂萍
责任编辑: 申桂萍
责任印制: 黄章平
责任校对: 王淑卿

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦A座11层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 11
字 数: 205 千字
版 次: 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-5731-7
定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街2号

电话: (010) 68022974 · 邮编: 100836

《政府管理评论》学术委员会

主 任：李京文

委 员：（按姓氏笔画排序）

包国宪	石亚军	石 勇	朱光磊	江 涛	齐家滨	何艳玲
张占斌	张吉福	李志军	李京生	李国平	李海舰	李维安
沈体雁	苏 竣	陈 耀	周志忍	胡乃武	赵景华	赵曙明
高小平	曹现强	鲍 静	薛 澜			

《政府管理评论》编辑委员会

主 编：赵景华

编 委：（按姓氏笔画排序）

于 鹏	王 伟	王红梅	白云真	邢 华	刘骊光	吕 丽
毕鹏程	张 剑	张相林	李宇环	杨燕英	姜 玲	施青军
徐焕东	栗玉香	崔 晶	曹堂哲	智 强		

编辑部主任：李宇环

编辑部成员：（按姓氏笔画排序）

申桂萍	刘 慧	孙 静	那子晔	宋巍巍	张 剑
张 鹏	李海明	罗海元	范世炜	柴 铎	黄志基

监察体制改革专题

2	坚持党的领导，扎实推进国家监察体制改革	吕 品
7	交互式监察与国家监察体制改革	马宝成 崔亚利
13	日本国家监察的变迁及对中国的启示	白智立
17	提高监察体制改革系统性、整体性、协同性的思考	赖先进
21	国家监察体制改革何以成为一项重大的政治改革	庄德水

城市与区域发展

26	论中国智慧城市发展关键问题与智慧雄安有效创新	徐振强
59	中国城市财政可持续发展：挑战与出路	刘 志 黄志基
75	经济危机时期欧盟提升凝聚力政策的依据与设计	罗伯特·卡曼尼 罗伯塔·卡佩罗

资源与环境管理

104	探索水权精细化管理制度，实现农业用水双控目标 ——基于对甘肃省试点的调研	姜 玲
112	“九五”计划以来我国海洋国土开发战略的演变和发展趋势 ——基于战略规划文本的内容分析	李心佩

战略管理理论

- 130 因果关系图和环境变化：一项实证研究 利亚姆·费伊 V. K. 纳雷安安
- 146 自动化解释：一种关于战略管理问题诊断的不同观点 简·E. 达顿

主编访谈

- 165 新时代公共管理学科建设与发展
——专访清华大学公共管理学院院长薛澜教授

人物介绍

- 170 薛澜教授

Contents

Special Column

- 2 Uphold Party Leadership, Deepen the Reform of the National Supervision System
..... LV Pin
- 7 Mutual Supervision and the Supervision System Reform
..... MA Baocheng CUI Yali
- 13 The Change of Japanese State Supervision and Its Revelation to China
..... BAI Zhili
- 17 Reflections on Improving the Systematic, Holistic and Collaborative Features
of the Supervision System Reform LAI Xianjin
- 21 Why Is the Reform of National Supervisory Committee System a Major Political
Reform ZHUANG Deshui

Urban and Regional Development

- 57 On the Key Problems of the Development of China's Intelligent City and the
Effective Innovation of Wisdom Xiong'an XU Zhenqiang
- 74 Municipal Fiscal Sustainability in China: Challenges and Options
..... LIU Zhi HUANG Zhiji
- 102 Rationale and Design of EU Cohesion Policies in a Period of Crisis
..... ROBERTO Camagni ROBERTA Capello

Resources and Environmental Management

- 111 Exploring the Refined Water Rights Management System, Realizing the Dual – control
of Water Quantity and Quality——Based on the Survey of Gansu Province
..... **JIANG Ling**
- 129 The Evolution and Development Trend of Marine Land Development Strategy in
China since the Ninth Five – Year Plan——Content Analysis Based on the
Strategic Planning Texts **LI Xinpei**

Theory of Strategic Management

- 145 Linking Changes in Revealed Causal Maps and Environmental Change: An
Empirical Study **LIAM Fahey V. K. Narayanan**
- 164 Interpretations on Automatic: A Different View of Strategic Issue Diagnosis
..... **JANE E. Dutton**

Chief Editor Interview

- 165 Construction and Development of Public Management Discipline in New Era

Personage Introduction

- 170 **XUE Lan**

[监察体制改革专栏]

编者按：

2016年11月7日，中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称《方案》），设立了监察委员会。监察委员会由省（市）人民代表大会产生。2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》，该决定自2016年12月26日起施行。

2017年1月20日下午，浙江省十二届人大常委会第三十八次会议在杭举行。会议经审议并分别以投票和表决的方式，决定任命：马光明、王海超、罗悦明、胡志权为省监察委员会副主任，陈章永、徐鸣华、叶怀贯、孙良根、鲍秀英、陈春玉为省监察委员会委员。此前，刚闭幕的浙江省人民代表大会已选举任泽民为省监察委员会主任。这次浙江省人大常委会又任命了省监察委员会副主任和委员，标志着浙江省监察委员会已经产生，为全面开始履行各项职权奠定了组织基础。

2017年1月20日，北京市十四届人大常委会召开第三十四次会议，决定人事任免事项，确定了北京市监察委员会班底。北京市人大常委会主任李伟主持会议。会议审议了市监察委员会主任张硕辅、市人大常委会主任、市人民检察院检察长敬大力分别提请的任免议案，决定任命杨逸铮、王贵平为北京市监察委员会副主任，杨小兵、钱华杰、韩索华、杨玉香、王向明为北京市监察委员会委员；任命郝志兰为北京市人民代表大会常务委员会城市建设环境保护办公室主任；批准了十六区检察院检察长的任命。

2017年1月18日上午，山西省十二届人大七次会议选举产生了山西省监察委员会主任；18日下午，山西省十二届人大常委会第三十五次会议通过了山西省监察委员会副主任、委员的任命，标志着山西省监察委员会正式成立。

2018年3月11日第十三届全国人大一次会议第三次全体会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，专门对监察委员会的组织、性质和职责等方面进行了规定。2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，明确了国家监察委的机构职能体系，国家监察委同中央纪律检查委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称。

本期特邀中央党校党建教研部、中央党校政法教研部、国家行政学院、北京大学政府管理学院、北京大学国家治理研究院的专家学者围绕这一话题，从监察体制改革中加强党的领导、交互监察、效能监察、改革的定位等角度展开了专题探讨。

——本专栏主持人 曹堂哲

坚持党的领导，扎实推进 国家监察体制改革

吕 品

(中共中央党校党建部, 北京 100091)

中共十八大以来,中央强力反腐,腐败蔓延势头得到有效遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成。为了保持反腐败工作持久的高压态势,扎紧制度的笼子,实现监督的全覆盖,优化政治生态,我们党扎实推进国家监察体制改革,完善党和国家自我监督。在中共十八届中央纪委六次全会上,中共中央总书记习近平在会议讲话中提出,要完善监督制度,做好监督体系顶层设计,健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。习近平总书记在中共十八届中央纪委七次全会上强调:“要积极稳妥地推进国家监察体制改革,加强统筹协调,做好政策把握和工作衔接。”这就为进一步深化国家监察体制改革指明了方向。

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是全面深化改革的方向引领者、顶层设计者和基层创新的组织者与推动者,是各项事业成功的根本保证。我们必须强化党对国家监察体制改革的政治领导、组织领导和思想领导,坚持问题导向,增强改革定力,保持改革韧劲,拓展改革深度,巩固改革试点成果,协调推进各项重点改革任务,带动国家监察体制改革整体有序推进。

一 坚持党的领导,有利于把握改革的正确方向

党的领导是中国特色社会主义最本质特征,也是我们国家的最大制度优势。只有坚持党的统一领导,才能坚持正确的改革方向和改革立场,确保改革不变质、不走样。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》指出:“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。”具体到深化国家监察体制改革的目标,就是要建立党

统一领导下的国家反腐败工作机构。实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。如何确保国家监察体制改革沿着有利于党和人民事业发展的方向前进，不走封闭僵化老路，不走改旗易帜邪路，就是要坚决守住中国特色社会主义制度这条底线，坚持党的领导。

在新的历史起点上，推进任何一项改革首先要深刻认识到我国发展面临着国际国内环境的深刻复杂变化，各种思想文化相互激荡、各种矛盾相互交织、各种诉求相互碰撞、各种力量竞相发声，推进改革的广泛性、深刻性、敏感性、复杂性前所未有。在这种情况下，只有党的统一领导才能为各项改革指引正确的前行方向，防止出现根本性、方向性错误，也就是习近平总书记多次强调的，“中国是一个大国，不能出现颠覆性错误”。

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，是权力制约形式的新探索、新发展，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，对加强党对反腐败工作的集中统一领导、实现反腐败工作的法治化将发挥重要作用。推进国家监察体制改革，需要科学地进行政治权力、政治关系的重大调整，这些都需要不断加强和改善党的领导，而不是削弱、更不是取消党的领导。我国国家监察体制采用不同于西方国家多党竞争环境中“三权分立”模式下监察隶属于立法机构或行政机构的模式，体现了中国特色社会主义监察制度的创新。按照中央改革方案的设计，监察委员会由本级人民代表大会产生，这既是社会主义政治制度的内在要求，也是解决机构分散、多头负责、打击不力等问题的对策选择。这样的制度设计，汲取了自秦朝以来传统的、自上而下的、集权型的监察体制的优点，借鉴了国际监察和反腐败制度运行的有益经验，是社会主义国家构建集中统一、权威高效的监察体系的探索，是实现对国家所有工作人员进行监督管理的制度创新。王岐山同志在北京、山西、浙江调研监察体制改革试点工作时强调，在坚持党的领导问题上必须旗帜鲜明，决不能含糊其辞、语焉不详。我国正处在深化改革、实践探索的变革时期，凡是有利于党的领导就必须坚持和加强。要做到把党的领导贯穿于、渗透于推进国家监察体制改革的各个方面、全部过程之中，使党的主张在国家监察体制改革中起主导作用，发挥决定性作用，最终成为国家意志。

二 坚持党的领导，有助于统筹推进体制改革

在中共十八届中央纪委六次全会上，总书记首次对监督体系顶层设计做出要求；七次全会工作报告强调，“扎实推进监察体制改革，完善党和国家自我监督”，并对这项改革工作进一步提出新的要求。中央政治局、中央政治局常委会和中央全面深化改革领导小组就此先后组织六次专题研究，审议通过改革和试点方案，并对于推进改革的时间表和路线图进行了整体谋划。科学的顶层设计有助于明确改革的定位，掌握改革的方向，把控改革的进度和节奏。

任何制度创新都包含着一定的政治风险，我国正处于经济社会转型的关键时期，经济结构深刻调整，社会结构、利益格局和社会意识日趋多元，各种社会矛盾增多，冲突加剧，这些都对制度创新提出了更高的要求。国家监察体制改革是一项事关全局的重大政治体制改革，关系到人民代表大会这一根本政治制度的丰富和完善，全国人民代表大会领导下的“一府两院”政治体制将会变革为“一府一委两院”政治体制；关系到我国政治权力格局的调整，使得监察权成为与立法权、行政权、司法权相并列的、独立的国家权力；关系到监察权的重新配置，涉及行政监察机关、预防腐败局、检察院反贪污贿赂局等重要政治机构的撤销和转隶；关系到监察的制度设计，涉及监察范围、监察职责、监察权限、监察程序、监督管理等内容的监察业务运行工作规程进一步规范和完善。总之，国家监察体制改革是一个复杂的系统工程，不仅关乎到政治体制的运行，影响到经济、文化与社会的发展，而且也关系到全国各个领域人民的利益福祉，一旦出现重大失误，就会引起社会震荡，付出不必要的代价。国家监察制度的顶层设计和改革，属于全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大改革，其中涉及思想共识、机构整合和利益协调问题，单靠某一个或某几个部门难以有效推进。这就需要建立中央层面的领导机制，从民主政治建设的总体格局高度上来把握，推进建设与之相互支撑的制度体系，完善与之相配套的党规国法，实现与经济、政治、社会体制的配套联动。适应这一要求，中央成立深化监察体制改革试点工作领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，对试点工作指导、协调和服务，就是为了更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进与具体改革任务落实。

三 坚持党的领导，有益于稳健推进制度创新

深化国家监察体制改革是一项政治性、政策性和操作性都很强的工作，试点地方党委要自觉提高自己的政治站位，作为国家监察体制改革的参与者、实践者、推动者，按照中央决策部署，大胆改革、积极实践，积极稳妥地推进改革试点的各项工作。2016年底，国家部署在京晋浙三地试点探索监察委员会改革，正式确定了新的监察体制改革思路，在制度建设上明确要先行先试、探索实践，为在全国推进国家监察体制改革探索积累经验。试点地区党组织要担负起主体责任，对试点工作负总责，成立深化监察体制改革试点工作小组，由省（市）委书记担任组长。试点地区党组织要按照中央确定的时间表和路线图推进试点工作，根据当地实际，统筹谋划具体的试点和改革方案，抓住组建、融合、衔接等关键环节，完善内部运行机制，协调处理不同部门之间的利益矛盾，建立与司法机关的协调衔接机制。

首先在三个具有典型意义的局部范围内进行试验，一方面，可以降低制度创新风险。三地稳步推进监察体制改革，给制度培育及规则的生成、作用提供必需的时间，因为任何一项改革措施在执行之前都会遇到信息不足的问题，执行的结果多少带有不确定性。在试点地区的改革可以尽可能地调动全社会专业力量，充分模拟和预演制度实施的具体情境，在实施过程中不断纠错与修订，待这种制度变迁取得较为显著的增长绩效，并形成某些控制负面效应的经验之后，再全面推行改革，就可以把试错的成本分散化，最大限度地避免因不确定性而导致的高风险。另一方面，可以发挥引领示范作用。任何改革都涉及利益的调整，必然会遇到思想观念的障碍、利益固化的藩篱。国家监察体制改革中涉及数个部门的重大机构调整，不可避免地会产生部门的整合和转隶人员的利益调整等问题。党组织要发挥好教育作用和引领作用，把试点地区的相关部门和人员的思想和行动统一到中央决策部署上来，促使人们转换观念，克服对改革的畏难心理或抵触情绪，并化解因缺乏认同感产生的实际阻力，向着改革既定的目标前进。试点改革的举措不仅对当地直接发挥作用，而且对其他地方会产生示范作用，使相关利益群体逐渐形成适应性预期，进而转化成全局性改革的思想共识和行动自觉。

总之，我们党的领导和执政是长期执政、全面领导，要应对风险挑战、完成历史使命，就必须通过组织创新、制度创新，必须从党和国家大局出发，做好监督体系顶层设计和试点的具体制度安排，构建集中统一、权威高效的国家监察体系。推

进国家监察体制改革需要党中央的顶层设计和地方党委的组织和推动，强化国家监察委员会的职能，必须在党的统一领导下才能有效实现。同时，我们还需要注意，党的统一领导并不代表党要包揽或替代一切，党要成功地领导国家监察体制改革，就需要围绕提高科学执政、民主执政、依法执政的要求，不断提高自己的领导水平、增强自己的执政能力，实现反腐败斗争的执纪权和执法权有机衔接，把党的监督体现在反腐败国家治理的组织载体与执法活动之中。

交互式监察与国家监察体制改革

马宝成 崔亚利
(国家行政学院, 北京 100089)

一 交互式监察的基本内涵

2016年12月,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,提出“要建立集中统一、权威高效的监察体系”。从试点的情况看,国家监察体制改革取得了积极成效,为下一步全面推进改革奠定了坚实基础。交互式监察(目前在一些地方也被称之为交叉式监察)是国家监察体制改革的重要内容之一,属于同级监察组织的监督检查,主要是指同级监察组织相互之间对监察工作成果的检查监督。其具体运作机制和过程如图1所示。

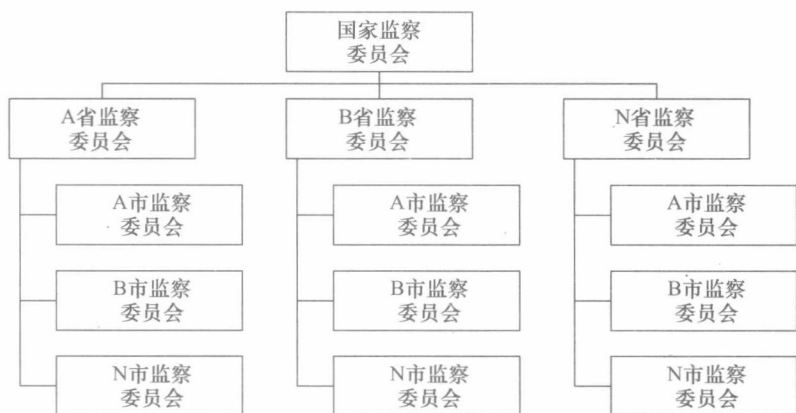


图1 国家监察体制具体运作机制和过程

[作者简介] 马宝成,国家行政学院研究员,博士生导师;崔亚利,国家行政学院博士研究生。

交互式监察主要运用于上级监察组织对下级监察组织进行绩效考核评定，按照明确的考核评价标准，同级组织之间相互检查评分。与其他监察形式相比，交互式监察有自身的一些特征：

（一）交互式监察是异体监察

异体监察是与同体监察相对应的。传统的监察形式多为同体监察，比如同一行政区的检察院对同一行政区的政府部门的监察，虽然二者从垂直机构所属来看分属不同的职能部门，但在横向上最终属于同一利益共同体，两者之间缺少利益和权力对抗平衡机制。而 A 市的监察机构与 B 市的监察机构分属不同的行政区，属于异体监察。

（二）交互式监察是同级监察

交互式监察是同级监察，它区别于上级对下级监察（如中央巡视）和下沉一级的监察。中央巡视组对各地的监察属于上级对下级的监察，强调以上对下。下沉一级监察，主要是指在监察组织进行对各级国家机构的监察中，一般采取上级监察组织对下级组织的监察，赋予上级监察机构较高的权限，以免其在监察活动中权力行使受阻。而交互式监察是一种同级监察，是同一行政层级的监察机构之间互相进行的监察。

（三）交互式监察是监察后的监察

交互式监察是一监察组织对另一监察组织的监察工作成果的监察，因此是监察后的监察，是二次监察。其他监察形式，如同体监察、巡察、下沉一级监察都是首次监察，即监察机构对监察对象的监察。

二 交互式监察在国家监察体制中的地位和作用

从各地的推进情况看，交互式监察在国家监察体制中具有重要地位，发挥了独特作用。

（一）从监察方式看，交互式监察是对首次监察工作的监督，能够督促首次监察工作切实落地

一是引入竞争机制，为交互式监察提供了强大的动力。首先，在建设绩效政府的背景下，A 监察组织和 B 监察组织作为同层级监察组织形成了竞争关系。B 监察组织

对 A 监察组织的监察成果进行交互式监察时，B 发现的问题越多，意味着 A 的工作成果越不到位，同时意味着对 B 越有利。出于逐利动机，B 监察组织会竭力进行二次监察以期发现 A 的工作漏洞；而出于自保动机，A 监察组织会提前尽力把本职工作做到位，做好日常监察工作。反之亦然。双方通过竞争关系形成合力，强化了交互式监察的作用。而通常处于同一层级的监察组织都多于两个，那么同一层级多个监察组织的乱序交互式监察更加强化了彼此的独立性和竞争关系，也更加能够保持监察体系的纯洁性和监察工作成果的有效性。

二是破除利益壁垒，有效规避利益关系的风险。有研究数据表明，在现有的监察制度下，国家机构和国家机构工作人员对公民的权利损害行为被查处的数量占实际发生的比例少之又少，很重要的一个原因是错综复杂的利益关系大大降低了司法检察机关对国家机构及其工作人员的有效监督。这一方面源于我国原有的制度设计中对司法检察机关的监督漏洞；另一方面源于我国国情中的差序格局社会结构带来的无法回避的利益关系。我们可以通过建立集中的监察体系堵上第一个漏洞，更要避免建立起来的监察体系重蹈第二个覆辙。一方面，在竞争机制的逼迫下，原监察组织出于自保不再愿意包庇；另一方面，新监察组织与原属地无利益关系，避免囿于人情利益压力而难施展监察权力。

三是交互式监察属于同级监察，同层级监察组织之间业务熟练、痛点知悉。相比较上级对下级监察和下沉一级监察，虽然二者在监察权力施展上有优势，但问题是不同层级国家机构的工作具体程度不同，问题多发点不同，很可能存在二次监管疏漏和吃力。而交互式监察能够有效避免这一问题，它们日常业务内容相似，熟知监察痛点，在开展二次监察工作时更加熟练有效。

（二）有效的监察方式保证了有效的监察成效

一是交互式监察保证了监察体制的健康纯洁。在对国家监察体系进行改革的过程中，监察体系自身的纯洁性是保证其有效发挥功能的重要前提。交互式监察通过引入绩效考核、竞争机制给监察体系穿上一层光滑的纳米级防污涂层，使得利益勾连、相互包庇、懒政怠政等污垢无力附着，保证监察体系自身的健康纯洁。

二是交互式监察促进了监察机制的有力运行。交互式监察方式就像监察机制中的鞭子，不时鞭策着监察工作向前推行。它自带的竞争、公正、专业的力量给监察体系的工作人员心中上紧了发条、敲响了警钟，使其丝毫不敢懈怠，从而有力推动了监察机制的运行。

三是促使交互式监察提升了监察作用。交互式监察方式使得处于竞争关系的监察组织相互较量，这双重合力促使监察作用得到更完全发挥；使得利益裙带关系在阳光