

深化行政 体制改革的探索 (第三辑)

Exploration on Deepening Public Administrative System Reform
(III)

主 编 黄文平 副主编 于 宁 洪 都

国家行政学院出版社

深化行政 体制改革的探索 (第三辑)

Exploration on Deepening Public Administrative System Reform
(III)

主 编 黄文平

副主编 于 宁 洪 都



北 京

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化行政体制改革的探索. 第三辑/黄文平主编. —北京:
国家行政学院出版社, 2018. 4

ISBN 978-7-5150-2130-0

I. ①深… II. ①黄… 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(2018)第 068065 号

- 书 名 深化行政体制改革的探索 (第三辑)
SHENHUA XINGZHENG TIZHI GAIGE DE TANSUO(DI - SAN JI)
- 主 编 黄文平
- 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
- 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 2018 年 4 月北京第 1 版
- 印 次 2018 年 4 月北京第 1 次印刷
- 开 本 185 毫米×260 毫米 16 开
- 印 张 24. 75
- 字 数 429 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-2130-0
- 定 价 65. 00 元



黄文平，1950年生，广东新会人，曾任中央机构编制委员会办公室副主任，现任中国机构编制管理研究会会长，主要从事行政体制、政府机构改革和机构编制管理等领域的研究工作。

责任编辑：陈 科

封面设计：

WZNO

楠竹文化
010-68964483

序 言

改革开放以来，为适应经济、社会、文化全面发展的需要，我国一直在持续不断地推进机构和行政体制改革，已先后进行了七轮集中的行政体制改革。虽然历次改革所处的阶段不同，改革的主体内容也有所侧重，但改革的思路是明确的，那就是始终在努力解决制约经济社会发展的突出问题和深层次的体制机制障碍，通过持续的改革，破除体制机制障碍，为经济持续快速发展和社会全面进步提供保障。从时间节奏上看，机构和行政体制改革基本是五年一个周期，也就是每届政府换届时集中改革一次，2018 年也将是一个改革年。从总体上看，经过近 40 年的改革，政府职能转变成效显著，市场配置资源的决定性作用显著增强，社会管理和公共服务的职能不断加强；政府组织机构逐步优化，政府的职责体系和行政运行机制逐渐完善，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。经过不断的改革完善，我国的行政体制基本适应经济社会发展的要求，有力地保障了改革开放和社会主义现代化事业的发展。

党的十八大以来，我国的行政体制改革进入了快速推进的新时期。十八大，十八届二中、三中、四中、五中全会对深化行政体制改革均作出了部署，强调以转变政府职能为核心，简政放权、放管结合、优化服务，完善基础性制度机制，提高行政效率。回顾 5 年来的改革，新时期的行政体制改革，成就显著，也表现出鲜明的特点，它不仅是改革开放以来行政体制改革的继承和延续，而且在全面深化改革总体思路下呈现出新的理论指引和实践推进。首先，十八届三中全会提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的现代化”。因此，新时期行政体制改革的目标，根据全面深化改革的总目标确定，第一次明确将实现国家治理体系和治理能力现代化作为改革目标。其次，坚持

按照社会主义市场经济的发展方向深化行政体制改革。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，这是党在政府与市场关系认识上的重大进步，也为行政体制改革指明了基本遵循。这一时期的行政体制改革，遵循着市场经济发展的规律和要求，大幅减少政府对资源的直接配置，拓展和深化市场化改革，同时全面正确地履行政府职能，更好地发挥政府作用。再次，行政体制改革既是全面深化改革总体布局的重要组成部分，又与经济、政治、社会、文化和生态文明领域的改革高度关联。这一时期行政体制改革，着力强化了顶层设计，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，整体推进改革。最后，行政体制改革将政府职能转变摆在了更加突出的位置，以简政放权、行政审批制度改革作为突破口和抓手，显示出改革开始关注行政体制的深层次要素，包括政府的职能定位，政府与市场、社会的关系，中央与地方政府职责配置，政府运行过程、组织结构优化、政府管理方式创新等，改革向纵深推进。

党的十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。适应新的历史方位要求，报告就深化机构和行政体制改革作出了总体部署。这意味着我国的行政体制改革进入了新时代，要在新的历史方位上思考其重要意义、把握其重点任务。首先，要从全面加强党的领导、加强党的长期执政能力建设的高度来认识和推进改革。这次改革的一个突出特点就是统筹推进党政群各类机构改革。众所周知，党政组织和管理体制是党执政的重要载体。深化改革，必须紧紧围绕发挥党总揽全局、协调各方作用和切实加强党的长期执政能力建设，完善坚持党的领导的体制机制，进一步理顺职责关系，逐步形成适应新时代发展要求的党政群机构新格局。需要通过改革，从组织机构上发挥党的领导这个最大的体制优势，把党的领导贯彻落实到党和国家机关全面正确履行职责的各领域各环节，从制度上保证党的长期执政和国家长治久安。其次，要从充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的高度来认识和推进改革。决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，根本上说是发展问题。在新的历史方位上，必须以供给侧结构性改革为主线，加快转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。需要通过改革，把加快政府职能转变放在更加突出的位置，同时坚持放管结合，规范和优化行政行为，创新监管方式，增强政府的公信力和执行力，着力营造稳定公开透明、可预期的营商环境，释放市场主体活力，为经

济社会发展提供新动能。再次，要从适应我国社会主要矛盾变化、不断满足人民日益增长的美好生活需要的高度来认识和推进改革。在新的历史方位上，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。当前我国发展不平衡不充分的一个突出表现是，公益服务领域还存在不少短板。需要通过改革，强化事业单位的公益属性，推进政事分开、事企分开、管办分离。创新事业单位管理体制和运行机制，优化事业资源布局结构，着力提高公益服务供给的质量效率和公平性，更好满足人民群众在教育、医疗、文化等各方面的需求。综上，深化机构和行政体制改革，必须坚持完善党的领导，直面我国社会主要矛盾的变化，大力改革创新，准确把握改革重点，着力解决制约发展不平衡、不充分的突出问题，努力满足人民对美好生活的需要，全面推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

中国的改革已走过近 40 年的历程，我们积极主动地学习发达国家的经验，也立足于国情实际，坚持中国特色时代特色，突出目标导向、问题导向，探索适合自身特点的改革路径。我们已经积累了大量的经验教训，这都是非常宝贵的财富。经过努力，在不远的将来，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面的制度更加成熟更加定型。按照党的十九大分两个阶段的安排，从二〇二〇年到二〇三五年，基本实现社会主义现代化，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现；从二〇三五年到 21 世纪中叶，把我国基本建成富强民主文明和谐美丽的社会主义强国，实现国家治理体系和治理能力现代化。我们相信，也会形成中国自己的行政体制改革理论，解释中国的改革，并为其他国家的改革提供中国方案、中国智慧。

经过各方面的努力，《深化行政体制改革的探索（第三辑）》一书就要出版了，这是一个汇聚集体智慧的成果。本书汇编的成果是 2015 年到 2016 年间中国机构编制管理研究会对外委托的课题研究报告，以及部分专项课题的研究报告。这些报告注意理论联系实际，从不同角度对行政体制改革的有关问题进行了思考和研究，所提出的一些建议，具有一定的创新性和参考借鉴价值。相信本书的出版将会对促进行政体制改革研究发挥一定的作用。

黄文平

2018 年 1 月 19 日

目 录

第一部分 行政管理体制改革和机构编制管理的理论和实践问题研究

行政管理体制改革和机构编制管理的

理论和实践问题研究…………… 中国机构编制管理研究会课题组 / 3

一、前言 / 3

二、深化政府职能转变研究 / 5

三、政府职能转变与深化机构改革研究 / 38

四、编制管理制度改革研究 / 77

第二部分 政府职能转变和政府职责法定化研究

经济新常态视域下政府职能转变研究…………… 济南大学课题组 / 105

一、政府职能的动态性 / 106

二、经济新常态下政府职能转变的必要性和有利条件 / 112

三、经济新常态下政府职能转变的主要内容 / 115

四、经济新常态下政府职能转变的措施分析——以山东为例 / 121

五、经济新常态下政府职能转变中的问题思考 / 128

地方政府职责法定化研究报告…………… 湖南省编办、中南大学法学院联合课题组 / 133

一、基础理论 / 134

二、域外经验 / 137

三、中国的现状 / 140

四、样本分析 / 152

五、研究结论 / 164

六、对策建议 / 167

第三部分 行政审批制度改革评估研究

下放行政审批事项实效评估及其影响因素初探…………… 江西省编办课题组 / 173

一、引言 / 173

二、评估说明 / 176

三、下放行政审批事项整体情况 / 181

四、下放行政审批事项实效评估 / 187

五、影响行政审批事项下放成效的原因分析 / 201

六、深化行政审批制度改革的对策建议 / 206

第四部分 社会组织与社会治理改革创新研究

从社会组织能力建设视角看中国

社会组织治理创新 …… 联合国开发计划署驻华代表处减贫、平等与治理处 / 217

一、研究方法 with 可行性分析 / 217

二、背景：社会组织发展与外部环境 / 218

三、慈善组织内部治理与外部动员 / 221

四、案例介绍 / 233

五、调研结果及分析 / 237

六、政策建议 / 241

第五部分 机构编制资源配置科学化研究

机构编制资源配置科学化研究

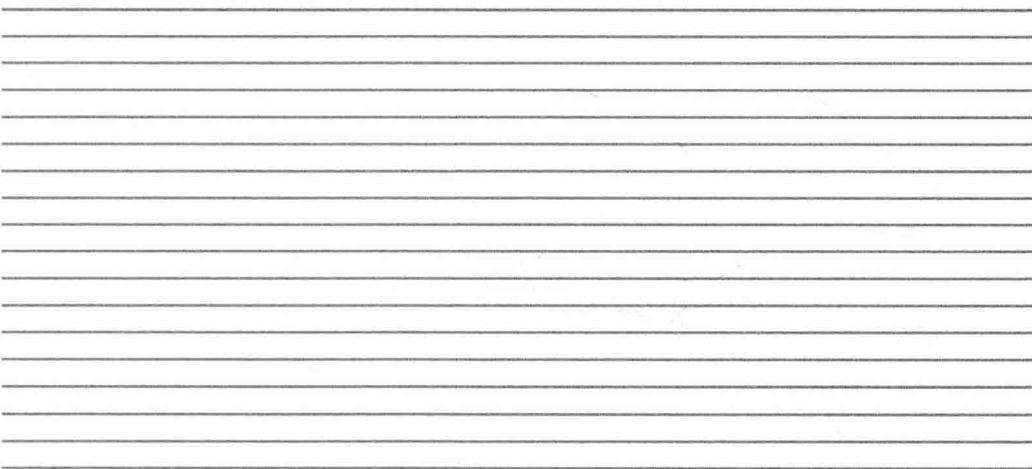
——高海拔民族地区机构编制优化配置分析…………… 西藏自治区编办课题组 / 245

一、绪论 / 245	
二、高海拔民族地区机构编制管理基本概念及现状 / 251	
三、高海拔民族地区机构编制结构问题 / 255	
四、高海拔民族地区机构编制资源配置科学化指标体系建构 / 260	
五、西藏机构编制配置分析 / 265	
六、多省机构编制配置分析比较 / 280	
七、高海拔民族地区机构编制资源配置科学化建议 / 284	
编制结构调整优化的领域和具体途径研究·····	四川省编办课题组 / 287
一、行政编制结构调整优化研究 / 287	
二、事业编制结构调整优化研究 / 293	
三、调整优化编制结构的政策建议 / 302	

第六部分 重点行业领域管理体制改革

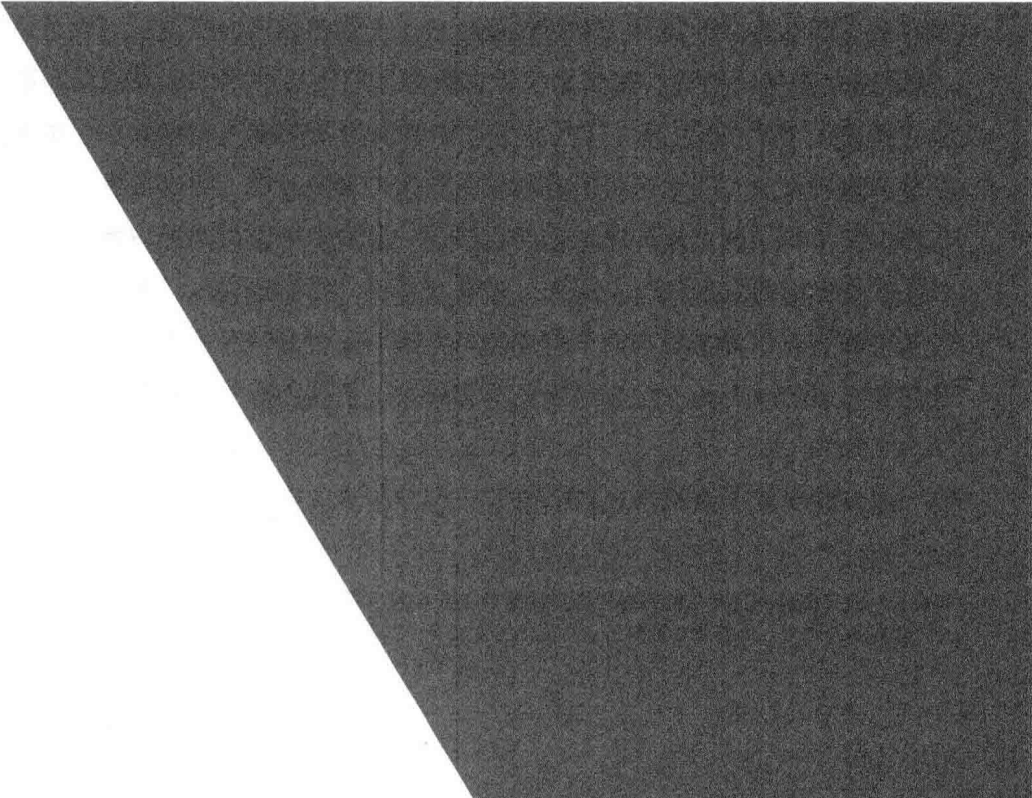
深化安全生产监督管理体制改革研究·····	中国机构编制管理研究会课题组 / 309
一、引言 / 309	
二、安全生产监督管理体制的历史沿革和现状 / 310	
三、国外安全生产监督管理体制的比较及启示 / 324	
四、安全生产监督管理体制改革的若干重点问题 / 343	
五、进一步深化改革的方案考虑和政策建议 / 353	
六、安全生产监督管理体制改革：山西的经验和思考 / 364	
七、安全生产监督管理体制改革：黑龙江的经验和观察 / 377	

后记 / 383



第一部分

行政管理体制改革和 机构编制管理的理论和 实践问题研究



中国机构编制管理研究会课题组

① 本报告系国家社科基金重大项目“行政管理体制改革和机构编制管理的理论和实践问题研究”（10@ZH003）的结项成果。课题组负责人：黄文平。子课题一负责人：朱光磊；子课题二负责人：于宁；子课题三负责人：周志忍。

们前进的道路上仍面临着不少困难和问题，发展不平衡、不协调、不可持续的问题还比较突出。世界经济低速增长态势仍将继续，主要经济体总需求疲弱，各种形式的保护主义抬头，国际竞争日趋激烈；经济增长的内生动力仍需增强，部分行业产能过剩严重，一些企业生产经营困难较多，地区经济走势分化，经济金融风险隐患不容忽视；我国人均国内生产总值已经超过了3000美元（注：2016年人均GDP为53980元人民币），但面临着跨越“中等收入陷阱”的挑战；一些地区严重雾霾天气频发，进一步表明传统的粗放经济增长模式已经难以为继，资源环境约束压力日益加大；支撑经济高速增长的“人口红利”随着人口老龄化社会的来临正在逐步消退；社会分配不公，收入差距、城乡差距、区域差距有扩大趋势；社会矛盾多发频发，公共产品供给不足等。这些问题如果得不到有效解决，必然会影响全面建成小康社会目标的实现。我们正面临的这些问题和困难，其形成原因和影响因素复杂多样，但不同程度上都与体制机制不合理、改革还不到位、改革举措政策落实不到位有关，与行政管理体制改革面临新形势密切相关。因此，进一步深化行政管理体制改革，加强政府自身建设，势在必行。

党中央、国务院历来高度重视行政管理体制改革。党的十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》（以下简称《意见》），这是党中央首次对行政管理体制改革进行的顶层设计，对系统、全面地推进行政管理体制改革具有重大指导意义，也反映了经济社会发展到一个阶段，党中央对于深化行政管理体制改革一般规律的认识和坚定决心。《意见》对深化行政管理体制改革做了总体部署，确立了“到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”的总体目标，并明确了工作的重点任务，即加快政府职能转变，深化政府机构改革，加强依法行政和制度建设。党的十八大以来，行政管理体制改革进入了一个新的阶段。党的十八大报告明确提出，要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。党的十八届三中全会提出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的全面深化改革总目标，为深化行政管理体制改革指明了方向。党的十八届五中全会指出，要构建发展新体制，深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和创造力。站在新的历史起点和新的历史方位，我们需要坚定行政管理体制改革的信心，全面审视行政管理体制改革面临的条件环境，寻

求深化改革的合适路径和推进方式,统筹推进重要领域和关键环节改革,努力实现国家治理体系和治理能力现代化的目标。

行政管理体制改革涉及的范围广大,涵盖的重点内容和议题多且复杂。本课题重点研究深化行政管理体制改革的三个重大问题,即深化政府职能转变研究、政府职能转变与机构改革研究、机构编制管理与改革研究,以期通过对这三个重大问题的研究,包括理论深化和实践探索,为进一步深化行政管理体制改革提出有针对性的思路考虑和政策建议。

二、深化政府职能转变研究

在实际政治生活中,一个国家对政府职能的理解和相关制度安排,在“基本面上”决定着其对于政府机构、政府体制、政府过程的总体设计;在理论上,围绕着“政府”的一系列重要概念,包括政府机构、政府体制、政府过程,也都是从对政府职能的种种理论规定中引申出来的。“政府职能”,本身是解决国家和政府“该做什么”和“不该做什么”的问题,其中又包括:(1)社会方面要求政府和政府自身在理论、价值等层面上如何理解“应当做什么”的问题;(2)一个特定的政府在操作的层面上“要做什么”和“在做着什么”的问题。

围绕着政府职能范围问题,已经产生了许多学术流派,但是仍存在不少争论。虽然,在政治实践中,以不同的政府理论为背景,各个国家、各个时期的政府的职能范围并不相同,但纵观现代政治生活的发展历程可以发现,政府的职能一直处于扩张的趋势之中。

自由主义一直是自由资本主义时期政府的指导思想,政府的社会管理职能非常有限。1929年的经济大萧条让更多人认识到政府放任的恶果,于是对政府干预经济生活的要求越来越强烈。“凯恩斯主义”主张政府对经济社会生活进行强有力的干预,政府通过增加公共投资、提供福利来调节经济运行,政府在资源配置上发挥更多的作用,美国的“罗斯福新政”就是这一理论的具体实践。在20世纪中期产生的“福利国家”理论,是对“凯恩斯主义”的修正,主张建立“大政府”。政府在经济社会领域发挥着更积极的作用:国家拥有经济事业并把它作为一个政府机构来运转;政府通过提供社会服务来关心公民福祉以完成自己的责任。在经济全球化的背景下,一些从前不需要政府发挥作用的公共问题也开始摆在政府面前,如社

会保障、反恐、能源规划、抵抗艾滋病等。总之，与早期的政府相比，现在政府的职能有了很大的变化，范围已经扩大了许多。

政府职能的扩张有其必然性。现在，社会生活越来越复杂，公众对政府的期望值越来越高，政府承受的压力也越来越大。为了满足这些需求和变化，政府只能不断扩大其职能范围，去承担越来越多的职责。

（一）转变政府职能的一般逻辑

从政府职责配置的角度看，越是处于更高层次的政府，其承担的政治性职能越多；越是处于基层的政府组织，其承担的公益服务性职能越多。基层地方政府应更多地承担公益服务职能，以就近、快捷地为居民提供服务；高层次地方政府则应发挥承上启下的作用，承担规划、指导、协调地区发展职责等。中央政治在国家政治中的地位和作用，决定了它的权限主要是政治性的，外交、国防等权限只能专属于中央；即使中央政府负责经济管理事务，也应该是那些与国家整体利益密切相关的，因为，这也是其政治性的表现。

中央集权与地方分权恰如一条光谱的两端，中间存在着不同灰色梯度的广大空间，不存在绝对的集权和绝对的分权。问题的关键在于如何使政府间权力配置在“集”与“分”之间“相机抉择”，实现不同程度的组合。过度的中央集权不但不会巩固国家统一，若处理不当还可能带来国家的解体。原苏联的集权体制的瓦解给人们敲响了警钟。但是，过度的地方分权，同样也会造成对国家统一的深度破坏。

从欧美国家的政治理念和政治实践来看，政府间职责配置的历史逻辑变迁有一些共性。

1. 划分内外：政府与社会的边界

“划分内外”，即在社会管理中划分政府职能的边界，明确政府是有限政府而不是全能政府。政府职能的有限性，主要体现在如下三个方面。

一是在个人与政府的关系方面。以霍布斯、洛克等人为代表提出的自然权利、自然法、社会契约论等，密尔提出的功利原理强调个人至上，从经济角度都指出了政府过分干预带来的弊端，站在反对“凯恩斯主义”的坚定立场上的哈耶克提出的政府的作用应该只限于确保社会中存在一种公平法则，都是对政府职责与个人权利边界划分的认识。虽然现代政府发展过程表明，政府职责对于个人权利始终在不断侵蚀，但从政治责任的划分来看，保持政府与个人必要的权力划分是公共权力得