

宁波大学法学文丛

总主编◎郑孟状



地方治理创新的 样本研究

——以宁波地区为例

何永红/著

中国社会科学出版社

宁波大学法学文丛

地方治理创新的 样本研究

——以宁波地区为例

何永红/著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方治理创新的样本研究：以宁波地区为例 / 何永红著. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 6

ISBN 978-7-5161-8314-4

I. ①地… II. ①何… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 124008 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 242 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书不是那种“高、大、上”的、纯粹学术理论构建的“顶天之作”，而是以地方经济社会发展中涌现出的现实问题作为对象，力求结合国家关于全面深化改革和全面推进法治国家建设的顶层设计思想，寻找与区域实际情况相对接，体现经济社会发展要求的体制机制创新的地方治理逻辑。因本书的应用研究性质，其首要追求的是理论与实践的密切结合，将国家改革发展的战略思想在地方实践中的具体化与本地化。鉴于这个目的，本书在叙述与论证的语言上，尽量避免使用学术研究惯用的深奥晦涩的“行话”（也被戏称为“黑话”），当然，作为研究，也不应该使用调研报告式的从“问题”到“对策”的直接通达、句句实在的“白话”；本书意图将问题置于一定的理论思维框架中，采用尽量通俗但又不失规范性和专业性的语言进行表述和分析论证，以理论的视野去发现制度生长的逻辑性，以思想的眼光去探寻实践创新的方向和路径。

本书所择取的地方治理创新的案例皆源自宁波市及其下属地区。宁波市作为沿海发达城市，不仅经济发展位于全国前列，社会改革也是先人一步。经济社会发展的先行性意味着该地区具有由经济社会结构剧烈变化所带来的利益分化和社会矛盾的先发性，这就孕育了宁波地区以问题为导向，不断改革创新、探索解决矛盾、推进全面发展的压力和动力。宁波地区在经济社会治理领域的创新活动异常活跃，涌现出了许多在全国具有领先性、示范性的案例。解

剖这些案例，研究其制度价值、提升空间和推广条件与可行性，对于继续推进该地区的体制机制创新以及为其他地区改革和发展提供示范具有重要的现实意义和理论意义。

本书研究之主题紧紧围绕“地方治理创新与法治发展”的中心展开。治理创新是问题导向的，地方政府常常选择问题（矛盾）集中的领域为突破口，进行体制机制创新，以释放政府、市场和社会各方面的活力，协调各方利益关系和消解社会矛盾冲突。治理创新从某种意义上讲，就是修补原来的体制机制，甚至突破原来的体制机制，建设新的体制机制。但是，无论怎么创新，都不应逃逸于法治框架之外进行，法治国家要求地方治理创新坚持法治思维，以法治引领治理创新，通过创新立法为治理创新作出顶层设计、指示制度方向；同时，地方治理创新又常常是激活法律制度功能的试验场，我国现行法律因各种原因，已制定出来的很多制度尚处于沉睡之中，制度内资源尚未用足用活，只要各地方根据自身条件，摸索和探求新的工作机制，定能为现有的法律制度转化为现代化的地方治理能力提供新的生长点。正因为此，法治为地方治理创新的持续推进提供保障和方向，地方治理创新又为法治发展增添新的制度要素。

本书正是在宁波作为经济社会发展先行先试地区的背景下，坚持理论结合实际的应用研究之旨趣，聚焦于地方治理创新与法治发展的主题，以十个典型的治理创新案例作样本，精微解剖、探求幽境，寻找地方治理与法治发展之道。全书共分十章，每个样本研究独立成章，其内容简介如下：

第一章内容为“北仑区法治政府建设的制度空间与创新路径”。该章本着“控制与规范政府权力”的基本理念，廓清法治政府应有的内涵，认为法治政府的内容框架是由“科学确权、规范行权、监督制权、考核框权”等环节所构成的制度体系。在这一思维框架下，将很多似是而非的，面面俱到的非法治政府本质内容的东西剔除其外，有助于凝炼其精神。本章梳理了北仑区法治政府

建设的成效，分析了尚面临任务与使命，存在的问题和挑战；在此基础上，系统、深入地分析了北仑区应进一步优化政府职能，依法明确权力职责；应完善和规范权力行使过程，建立健全权力规程；要建立行政权力监督网络，齐力防控权力异化以及完善考核评价机制，全面落实纠错问责等具体的创新路径。

第二章内容为“宁波市基层公共安全监管体系创新及其示范价值”。该章认为，社会经济的快速发展对建立公共安全基层监管体系提出了迫切的要求。宁波试点地区通过公共安全监管重心下移、关口前移，将监管职能延伸到社会最底层，建立健全了公共安全基层监管的组织网络；同时，借助社会治理的手段吸纳社会力量，动员多方主体，整合各方资源实现了公共安全监管的社会化运作。试点地区的实践已显示出了较好的绩效，其经验对其他地区建设公共安全监管体系具有重要的示范意义。当然，在宁波模式的推广和完善中，仍需克服法规政策滞后、工作机制不健全以及社会参与范围不广等影响公共安全的社会治理程度的诸因素。

第三章内容为“宁波市政府重大决策咨询机制建设研究”。该章认为，建立政府决策咨询机制是政府依法行政的重要内容，也是政府决策民主化和科学化的必要环节。宁波市政府决策咨询迄今尚未完全步入制度化、程序化和规范化的轨道，而近年来宁波经济社会的快速发展，对整个政府系统的决策质量又提出了更高的要求，因而政府决策咨询机制的建设已具有突出的紧迫性。该章在界定政府决策咨询和政府决策咨询机制的基础上，分析了建设政府决策咨询机制的必要性；并对宁波政府决策咨询存在的问题作了实证分析；最后提出了推进宁波政府决策咨询机制建设的具体对策。

第四章内容为“镇海区人才开发与政策创新研究”。该章认为，人才是经济与社会发展的关键因素。面对经济和社会变革的加速运行，镇海区产业转型升级需求迫切，但人才结构和产业结构并不匹配，影响了镇海区社会和经济的变革发展。通过对镇海区人才开发现状、存在问题以及面临的新形势进行深入分析，就今后的人

才开发战略提出了优化人才结构,推动和引领产业结构的升级;健全人才投入机制,保障人才优先发展;创新激励机制,留住高层次人才;突出企业人才优先地位,拓展高层次人才的开发渠道和根据实际需求,培养中、高技能人才等多方面的政策措施。

第五章内容为“镇海区提升科技创新能力的路径研究”。该章认为,提升创新能力是一个地区转变经济发展方式、维持经济可持续发展的战略基点。通过对镇海区提升创新能力的现实基础、瓶颈问题及动力因素分析,提出了镇海必须在构建多元化投融资渠道、完善资源统筹配套机制、培育新兴产业和提升传统产业并举、促进科技成果产业化以及构建完善的专利产业化链条等几个方面有所作为。

第六章内容为“宁波市文化事业管理体制机制创新研究”。该章在回顾文化事业管理体制机制改革的历程并对相关理论作出交待的基础上,分析了宁波文化事业管理体制机制改革的主要实践与经验,面临的挑战和问题;然后梳理了服务型政府建设对文化事业管理体制机制创新的具体要求;最后提出了鼓励和促进公共文化服务的民营化、公共文化服务供给的市场化、资金投入机制和运作方式创新、公共文化设施管理的市场化运作和公共文化服务绩效评价机制的科学化等政策措施。

第七章内容为“宁波市基本公共文化服务均等化建设研究”。该章认为,公共文化服务均等化建设是落实公民基本社会权利的要求,加强这一文化“软实力”建设具有重大的现实意义。然而我国区域间、城乡间公共文化服务失衡较严重。该章在分析基本公共文化服务均等化建设的形势与需求,梳理宁波市基本公共文化服务均等化建设的经验与问题的基础上,提出了多方统筹、完善资金保障机制;提供满足群众基本文化需求的多样化服务;引培文化专才和发挥群众办文化的积极性;继续优化供给机制,提高供给效益;实现信息化平台服务;全面整合文化服务资源等政策措施,以提高基本公共文化服务均等化水平。

第八章内容为“宁波市养老服务模式创新研究”。该章梳理了宁波各地区的养老服务实践的运行模式及其效果，并分析了宁波市养老服务中普遍存在的问题，在比较研究英、美、日等国外养老服务实践模式与经验的基础上，提出了宁波市应明确养老服务的重点养什么、养老服务的责任谁来当、养老服务实施机制如何创新的政策措施。

第九章内容为“江东区‘实事工程’人大代表票决制的示范意义”。该章分析了地方人大票决“实事工程”制产生的背景和地方人大代表票决制的规范基础。然后概括了江东区人大代表票决“实事工程”的实践之亮点与突破点；进而分析了地方人大代表票决“实事工程”的制度价值以及制度进一步发展的空间；最后，提出了确立地方人大主动界定重大事项的审议程序；界定人大决定的重大事项范围之类型；健全地方人大票决的讨论、决定程序以及完善票决后项目实施的监督机制等方面的创新举措。

第十章内容为“江东区大市场监管体系下的执法机制建设”。该章通过系统地分析江东区市场监督管理局机构改革过程中遇到的实际执法问题入手，结合分析和借鉴上海浦东地区的经验，探索破解基层市场监管执法问题的机制建设之路径，提出了坚持基层导向和问题导向，延伸监管职能、执法力量下沉到基层；优化结构、实行“人事匹配”的事权配置；加强沟通和协作配合、营造促进融合的文化氛围；建立现代信息技术的支撑体系；建立合理的绩效考核制度；完善社会信用体系，提升监管手段等对策建议。

本书研究样本均来自宁波实践，具有很强的实务性，因而，充分而真实的实证材料是保障研究质量的基础。这些研究材料除部分从宣传资料、政府文案、调研报告和研究文献中间接获取外，大量的的是直接来自宁波各级政府及职能部门、街道社区等地的调研和采取到的数据，其中最重要的部分是来自与实务一线专家（官员）的访谈，从中获得了他们对创新实践的动机和思路的有益见解。这里，要感谢宁波市发展与改革委员会、宁波市政府发展研究中心、

宁波市科技局、宁波市民政局、宁波市安全生产监督局、宁波市广电文化局、宁波市政策研究室、江东区市场监督局、江东区人大、北仑区发改局、镇海区发改局、北仑区民政局、北仑区法制办、北仑区司法局、北仑区法治办、镇海区人力资源与社会保障局、镇海区科技局、海曙区人力资源与社会保障局等机关单位为相关专题研究的调研提供了方便。同时，尤其要感谢宁波市政府发展研究中心阎勤主任、张华处长，宁波市安全生产监督管理局江国梁局长，宁波市民政局许义平副局长，宁波市科技局陈建章副局长，镇海区科技局李德军局长，北仑区发展与改革局黄世楚副局长，镇海区人力资源与社会保障局朱红瑾副局长，北仑区霞浦街道办事处史奇锋副主任，江东区市场监督局娄耸雄同志等，他们对相关课题的研究鼎力相助，提供具体指导，分享了他们的观点，指明了课题研究方向。

当然，还要感谢宁波大学党委副书记郑孟状教授、法学院院长张炳生教授大力支持本书出版；最后，由衷感谢中国社会科学出版社冯春风女士耐心和细心的工作。

宁波大学何永红
2015年9月

目 录

前 言	(1)
第一章 北仑区法治政府建设的制度空间与创新路径	(1)
一 北仑区法治政府建设的基础	(2)
(一) 政府职能不断优化, 权力边界渐趋清晰	(3)
(二) 行政权力的规范化行使程度大幅提升	(4)
(三) 行政权力监督体系日趋严密	(7)
(四) 依法行政的考核和问责基本落实	(7)
二 北仑区法治政府建设中存在的问题	(8)
(一) 政府治理和服务方式转变任务艰巨	(8)
(二) 行政决策程序有待完善	(9)
(三) 行政执法改革仍需突破	(9)
(四) 行政复议作为矛盾化解主渠道的功能尚未 体现	(9)
(五) 法制工作人才队伍亟待充实	(10)
三 全面推进法治政府建设面临的形势与挑战	(10)
(一) 积极参与国际经济一体化的制度保障	(10)
(二) 实现国家全面建设法治国家战略的及时回 应	(11)
(三) 保持经济社会发展位于“全国第一方阵” 的内在要求	(11)
(四) 规范和协调多元复杂利益关系的必然选择	(12)

四 全面推进法治政府建设的创新路径	(12)
(一) 进一步优化政府职能, 依法明确权力职责	(12)
(二) 规范权力行使过程, 建立健全权力规程	(18)
(三) 建立行政权力监督网络, 齐力防控权力异 化	(25)
(四) 完善考核评价机制, 全面落实纠错问责	(27)
(五) 加强法治队伍和法治文化建设	(29)

第二章 宁波市基层公共安全监管体系创新及其示范

2

价值	(31)
一 宁波试点地区的主要创新实践	(32)
(一) 延伸监管网络, 夯实基层工作基础	(32)
(二) 动员社会力量, 突出社会参与的协同作用	(34)
(三) 建立责任体系, 落实公共安全监管责任	(35)
(四) 健全工作制度, 提高监管运行效能	(36)
二 创新实践取得的初步绩效	(37)
(一) 安全生产事故率明显降低, 经济社会效益 显著	(37)
(二) 基层执法能力有了改观, 行政效率不断提 高	(38)
(三) 新型的工作关系正在形成, 行政成本呈降 低趋势	(39)
(四) 民间力量被吸纳整合, 社会治理能力得到 了锻炼	(39)
三 创新实践的示范价值	(40)
(一) 因地制宜地选择监管模式	(40)
(二) 健全公共安全监管的基层组织	(41)
(三) 建立政府—社会的合作关系	(42)
(四) 明确各级各线的工作职责	(42)

(五) 完善多方联动的工作机制	(43)
四 进一步推进的空间	(44)
(一) 法律制度的跟进	(44)
(二) 工作制度的健全	(46)
(三) 社会参与范围的拓展	(47)
第三章 宁波市政府重大决策咨询机制建设研究	(49)
一 政府决策咨询与政府决策咨询机制	(50)
(一) 政府决策咨询的内涵及范围	(50)
(二) 政府决策咨询机制的内容框架	(50)
(三) 政府决策咨询机制建设的必要性	(53)
二 宁波政府决策咨询的主要问题	(54)
(一) 领导决策咨询意识淡薄	(54)
(二) 决策咨询机构分散和职能交错	(54)
(三) 民情民意反馈机制功能不强	(56)
(四) 决策的民主、监督机制尚未形成	(56)
三 宁波政府决策咨询机制建设的具体对策	(57)
(一) 整合现有力量, 建立政府决策咨询的组织 机构	(57)
(二) 界定重大决策事项范围, 将重大决策咨询 论证制度化	(59)
(三) 拓宽民意征集渠道, 建立民情反映制度	(62)
(四) 建立和健全决策的监督和纠错机制	(63)
第四章 镇海区人才开发与政策创新研究	(65)
一 镇海区人才开发的基础	(66)
(一) 镇海区人才开发现状	(67)
(二) 镇海区人才发展的经验	(69)
二 镇海区人才开发问题和原因	(70)

(一) 镇海区人才开发中存在的问题	(70)
(二) 原因分析	(72)
三 镇海区人才开发面临的新形势	(74)
(一) 镇海区人才开发的优势	(74)
(二) 镇海区人才开发的劣势	(75)
(三) 镇海区人才开发的机遇	(76)
(四) 镇海区人才开发的挑战	(77)
四 人才开发的国内外经验比较	(77)
(一) 国内人才发展的经验	(77)
(二) 国外人才开发的经验	(82)
五 镇海区人才开发的政策创新对策	(87)
(一) 优化人才结构, 推动和引领产业结构的升 级	(87)
(二) 健全人才投入机制, 保障人才优先发展	(89)
(三) 创新激励机制, 留住高层次人才	(91)
(四) 突出企业人才优先地位, 拓展高层次人才 的开发渠道	(92)
(五) 根据实际需求, 培养中、高技能人才	(95)
(六) 重视党政人才开发, 提升政府公共管理水 平	(96)
(七) 培育和引进社会管理人才, 提升公共服务 质量	(97)
(八) 改善人才发展环境, 打造重点产业人才集 聚区	(98)
 第五章 镇海区提升科技创新能力的路径研究	(101)
一 “十二五”镇海区创新能力建设的成效与问题	(102)
(一) 主要成效	(102)
(二) 存在的问题	(109)

二 “十三五”镇海区创新能力建设的环境分析	(111)
(一) 面临的机遇	(111)
(二) 面对的挑战	(113)
三 创新能力建设的国内外经验比较	(114)
(一) 国内创新能力建设的经验借鉴	(114)
(二) 国外创新能力建设的经验借鉴	(118)
四 镇海区提升创新能力的政策措施	(121)
(一) 完善区域创新体系, 引领“大众创业”和 “万众创新”	(122)
(二) 实施技术创新工程, 促进产业转型升级	(123)
(三) 完善政产学研用的合作体制, 促进科技成 果转化	(125)
(四) 加强科技孵化器建设, 提高创新资源的整 合力度	(127)
(五) 深入实施“知识产权战略”, 提升自主创 新能力	(128)
(六) 完善金融服务体系, 构建多元化投融资渠 道	(129)
(七) 发挥科技对社会发展的作用, 促进科技惠 民	(131)
 第六章 宁波市文化事业管理体制机制创新研究	(134)
一 文化事业管理体制机制改革的概述	(134)
(一) 文化事业管理体制机制改革的历程回顾	(135)
(二) 文化事业管理体制机制的体系构成	(145)
二 宁波文化事业管理体制机制改革的现状分析	(150)
(一) 文化事业管理体制机制改革: 主要实践与 经验	(150)
(二) 文化事业发展中面临的挑战和问题	(155)

三 服务型政府建设对文化事业管理体制机制创新的要求	(159)
(一) 以追求社会公平和自身效率作为体制机制创新的价值目标	(159)
(二) 以构建公共文化服务体系作为体制机制创新的切入点	(161)
(三) 建立有利于提升公共文化服务能力的管理和运行机制	(162)
四 宁波市文化事业管理体制机制创新的路径选择	(163)
(一) 服务主体创新：鼓励和促进公共文化服务的民营化	(163)
(二) 服务制度创新：公共文化服务供给的市场化	(165)
(三) 资金投入机制和运作方式创新	(167)
(四) 公共文化设施管理的市场化运作	(169)
(五) 公共文化服务绩效评价机制的科学化	(170)

第七章 宁波市基本公共文化服务均等化建设研究

一 基本公共文化服务均等化的理论界定	(173)
(一) 基本公共文化服务均等化的内涵	(173)
(二) 基本公共文化服务均等化的理论依据	(175)
(三) 基本公共文化服务均等化建设的模式	(178)
二 基本公共文化服务均等化建设的形势与需求	(180)
(一) 落实公民文化权利的主要途径	(180)
(二) 应对社会文化发展失衡的客观要求	(181)
(三) 培育共同文明准则和核心价值的重要载体	(182)
三 宁波市基本公共文化服务均等化建设的经验与问题	(182)
(一) 基本公共文化服务均等化：主要实践与经验	(182)

(二) 基本公共文化服务均等化: 问题与挑战	(188)
四 提高基本公共文化服务均等化水平的政策建议	(191)
(一) 多方统筹, 完善资金保障机制	(191)
(二) 提供满足群众基本文化需求的多样化服务	(192)
(三) 培育文化专才和发挥群众办文化的积极性	(193)
(四) 继续优化供给机制, 提高供给效益	(194)
(五) 实现信息化平台服务, 全面整合文化服务 资源	(194)
第八章 宁波市养老服务模式创新研究	(196)
一 宁波各地区的养老服务实践	(196)
(一) 宁波市养老服务的背景	(196)
(二) 宁波市养老服务的运行模式及其效果	(199)
(三) 宁波市养老服务实践的效果	(209)
二 宁波市养老服务中存在的问题	(210)
(一) 服务供给不能满足多层次的需求	(210)
(二) 制度化和规范化程度不高	(211)
(三) 专业化和职业化程度不高	(212)
(四) 社会组织参与程度仍然偏低	(213)
(五) 政府职能部门的协调机制缺位	(213)
三 比较研究: 国外养老服务的实践与经验	(213)
(一) 英国: 政府主导、多方参与的福利模式	(213)
(二) 美国: 市场主导的社会化模式	(215)
(三) 日本: 家庭自助、社会互助与社会福利结 合的模式	(216)
(四) 借鉴和启示	(218)
四 宁波市养老服务模式创新的路径	(220)
(一) 明确养老服务的重点内容: “养什么?”	(220)
(二) 养老服务的责任分担: “谁来养?”	(223)

（三）养老服务的机制创新：“怎么养？”	（224）
---------------------------	-------

第九章 江东区“实事工程”人大代表票决制的示范

意义	（230）
一 人大票决“实事工程”制产生的背景	（230）
二 地方人大代表票决制的规范基础	（232）
（一）宪法和地方组织法的规定	（232）
（二）地方性法规的依据	（233）
三 江东区人大代表票决“实事工程”的基本做法	（235）
（一）先广泛征集遴选，再由党、政会议确定备 选项目	（236）
（二）人大代表公开票决，确定实事工程项目	（237）
（三）人大代表全程参与，跟踪监督实事工程的 进展	（237）
（四）先由各方评议，再由人大代表测评项目完 成质量	（237）
（五）人大代表参与项目成效检验，督促政府整 改不足	（238）
四 人大代表票决“实事工程”的制度价值	（238）
（一）找到了地方人大行使重大事项决定权的切 入点	（238）
（二）填补了地方人大在公共治理中缺位的体制 性短板	（239）
（三）标示了地方重大决策民主化的发展方向	（240）
（四）促进了民众对政府重大决策的信任和支持	（241）
（五）推进了政府权力运行的公开化和规范化	（241）
五 “实事工程”人大票决制的发展空间	（242）
（一）人大实事工程决定权行使程序被动化	（242）
（二）人大讨论决定的重大事项范围仍不明确	（242）