

上海改革开放
再出发系列丛书

政府体制改革的 实与新

上海探索与实践

张树平 李锦峰 李佳佳 束赟 著

上海改革开放
再出发系列丛书

政府体制改革 的实与新

上海探索与实践

张树平 李锦峰 李佳佳 束赟 著

图书在版编目(CIP)数据

政府体制改革的实与新:上海探索与实践/张树平等著. —上海:上海人民出版社,2018

(上海改革开放再出发系列丛书)

ISBN 978-7-208-15613-5

I. ①政… II. ①张… III. ①地方政府-体制改革-研究-上海 IV. ①D625.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 295374 号

责任编辑 熊捷

封面设计 谢定莹

上海改革开放再出发系列丛书

政府体制改革的实与新:上海探索与实践

张树平 李锦峰 李佳佳 束贇 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开本 720×1000 1/16
印张 15
插页 4
字数 175,000
版次 2019 年 1 月第 1 版
印次 2019 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15613-5/D·3342
定价 68.00 元

上海改革开放再出发系列丛书

编委会

主 编	张道根	于信汇		
副 主 编	王玉梅	谢春辉	王 振	权 衡
	张兆安	干春晖		
委 员	王 健	方松华	叶必丰	朱建江
	刘 杰	孙福庆	杨 雄	沈开艳
	周冯琦	晏可佳	黄凯锋	强 荧
	徐清泉	沈桂龙		
执行编委	王中美	李宏利		

总 序

改革开放 40 年来，从开启新时期到跨入新世纪，从站上新起点到进入新时代，40 年风雨同舟，40 年披荆斩棘，40 年砥砺前行，我们党引领人民绘就了一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷，谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。正如习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话中指出，改革开放 40 年积累的宝贵经验是党和人民弥足珍贵的精神财富，对新时代坚持和发展中国特色社会主义有着极为重要的指导意义，必须倍加珍惜、长期坚持，在实践中丰富和发展。

2018 年 11 月 6 日至 7 日，习近平总书记在上海考察时表示，改革开放以来，中国发生了翻天覆地的变化，上海就是一个生动例证。上海作为全国改革开放排头兵和创新发展先行者，在经济、社会、政府体制改革方方面面都有许多重要举措、重要探索和重要创新，值得总结、研究和分析。更重要的是，通过这些总结、研究和分析，探索下一阶段改革开放的动力、路径和蓝图。

借此契机，上海社会科学院向全院科研人员征集高质量书稿，组织资助出版“上海改革开放再出发系列丛书”。本套丛书从上海市情出发，对上海在制度变革、观念创新、思想引领，以及践行服务意识与精细管理等方方面面的实践经验作了详细的研究与阐述，对未来作了全面展望。这套丛书，由本院 50 周岁以下中青年科研人员

主持编写，特别具有对未来的热忱和前瞻的视角。这套丛书，是上海社会科学院作为国家高端智库，作为上海市重要的人文社科基地之一，对改革开放 40 周年的献礼。

上海社会科学院

2018 年 12 月

前 言

改革开放以来的上海市政府体制改革，既是当代中国政府体制改革的有机组成部分和重要体现，也是当代上海经济、社会发展的内在要求和现实保证。因此，研究当代上海的政府体制改革，既不能脱离中国政府体制改革的阶段、主题和总体趋向，也不能忽略上海基于其城市特征和经济、社会发展特殊阶段所提出的要求，而必须将二者结合起来：即既从中国政府体制改革的整体分析出发去把握上海市政府体制改革的一般规律性特征，又从上海的现实情况出发去分析上海市政府体制改革的特殊性。本研究的基本思路在于：在尊重整体性和全面性的前提下，将“当代上海的政府体制改革”分解为相对独立但又相互关联的若干专题，主要涵盖上海市政府体制改革的理论分析框架、历史阶段研究、经验总结与学理评估、现实挑战与应对战略等若干专题，严谨、翔实而客观地分析上海市政府体制改革在其主要方面和基本领域的进程、成就、经验及其价值，真实呈现四十年来上海市政府体制改革总体面貌和基本规律。

横看成岭侧成峰，远近高低各不同。同一个研究对象或者研究议题，在不同的研究视角下往往呈现不一样的图景。本书分为四章，力图呈现改革开放四十年来上海市政府体制改革的四幅图景，即国家图景、历史场景、国际背景和未来前景。第一章“约束、行动与创新：中国行政改革背景下的上海市政府体制改革”力图从中国行

政改革的整体背景（国家背景）下审视上海市政府体制改革，在此基础上提出一种基于经验实践基础上的理论分析框架；第二章“上海市政府体制改革四十年的实践与经验”力图还原四十年来上海市政府体制改革的历史场景及其阶段性特征；第三章“比较视野下的上海市政府体制改革：成绩与问题”力图从全球政府治理理论前沿和政府治理的国际经验角度勾勒上海市政府体制改革的经验与问题；第四章“新挑战、新战略与新格局：当前上海市推进政府体制改革的若干着力点”立足当下、展望未来，力图勾勒新时代上海市政府体制改革的趋势与前景。我们希望通过研究视野的转换和焦距的变换，对四十年来上海市政府体制改革的观察能够提供一些新的认知和新的评价。由于时间和学力所限，本书对上海市政府体制改革的分析仍然是不够深入和成熟的，我们将通过后续研究进一步弥补这一不足。是为前言。

前 言	001
第一章	约束、行动与创新：中国行政改革背景下的 上海市政府体制改革 001
第一节	中国行政改革中的上海市政府体制改革 图景 002
第二节	中国行政改革的整体图景及其问题 011
第三节	约束与行动：中国行政改革的一种政治 学解释 019
第四节	中国行政改革的上海样本 031
第五节	行动与创新：上海市政府体制改革的 微观机制 035
第六节	简短的结论：上海市四十年政府体制改 革的若干经验 046
第二章	上海市政府体制改革四十年的实践与经验 052
第一节	上海市政府体制改革的历史 052
第二节	改革开放以来上海市政府体制改革 075

	第三节 改革开放以来上海市政府信息公开 制度改革历程	083
	第四节 改革开放以来上海市“实项目”的 实施状况与政府治理绩效	096
第三章	比较视野下的上海市政府体制改革： 成绩与问题	109
	第一节 全球政府治理：改革经验与基本理念	109
	第二节 上海市政府体制改革：成绩与问题	121
	第三节 关于上海市政府体制改革的思考	145
第四章	新挑战、新战略与新格局：当前上海推进 政府体制改革的若干着力点	154
	第一节 新时代政府改革：总要求、大转变与 深调整	155
	第二节 新时代的战略背景：大城市、现代化与 新作为	167
	第三节 新时代的重点领域：治理体系与治理能力 的现代化	179
	第四节 新时代的共建共治：政府治理与社会发展 相互支持	202
	参考文献	223
	后 记	229

第一章 约束、行动与创新：中国行政改革背景下的上海市政府体制改革

作为本书的导论部分，本章的任务并非详细梳理四十年来上海市政府体制改革的全部历程及其详细史实，这是本书第二、三、四章的主要内容；本章的主旨是提出一种建立在经验实践基础上的对上海市政府体制变革的理论分析框架。我们认为，上海市政府体制改革，属于当代中国行政改革的主要组成部分，因而必须置于中国行政改革的大背景下才能获得更为深刻、完整的理解。本章对包括上海市政府体制改革在内的中国行政改革的理论分析框架的建构，主要依托于 2008—2017 年十年间中国行政改革的若干经验证据；对上海市政府体制改革的分析，亦主要依据此十年间上海地方政府改革的实践经验，兼及四十年来上海市政府体制变革的若干事实。对中国行政改革的研究可以有理论的视角和实践的视角，行政改革最终出自政府具体的改革行动，因此，本章拟从行动层面来检视 2008—2017 年中国行政改革和上海市政府体制改革的实践和轨迹，特别关注中国行政改革中中央政府与地方政府改革之间的互动。对中国行政改革和上海市政府体制改革的研究可以有不同的学科视角，本章拟从政治学视角来探究中国行政改革和上海市政府体制变革的政治逻辑，因而特别关注政府改革的约束条件的变化以及行政改革中（较为长期的）权力关系的变化。

政府体制改革聚焦于政府在经济、社会变化中为履行职能而进行的政府自身变革，在内容上包括政府管理体制改革、政府内部关系变革（机构、层级、政府间关系）、行政过程与机制的优化、行政技术与手段的创新等。上海市政府体制改革与作为整体的中国行政改革之间存在着密切的互动关系，只有俯瞰了中国行政改革的全景图，才能绘就上海市政府体制改革的工笔画。改革开放四十年来包括上海市政府体制改革在内的中国行政改革，是中国各级政府在由市场经济、社会发育和法治成长所带来的持续变化的约束条件下所做出的理性选择和理性行动。只有从约束条件的变化和理性行动的视角出发，才能理解中国行政改革不可逆转的历史进程和阶段性特征。四十年来上海市政府体制改革在改革路径、地位格局、改革领域、发展趋势等方面兼具地方特色、时代特点和普遍价值的实践与创新，为当代中国行政改革提供了具有典型意义和参考价值的上海样本。四十年上海市政府体制改革由一系列像“世博时刻”那样的历史时间所组成，由一系列像“世博后政府管理创新”那样的改革行动所塑造。持续四十年的上海市政府体制改革为作为整体的上海改革开放、也为作为整体的中国行政改革呈现了若干“上海经验”，这些经验是新时代进一步推进上海改革开放事业和中国行政改革进程值得记取的宝贵财富。

第一节 中国行政改革中的上海市政府体制改革图景

上海市政府体制改革是中国行政改革的重要组成部分，也是上海全面改革的重要组成部分。如何定位和描述当代中国行政改革中的上海现象？这需要澄清一些误解，这些误解很大程度上来自两个

相反的认知：一是上海特殊论，以为上海在政治、经济、文化与社会发展程度上均高于其他内地城市，因此上海在包括政府体制改革的诸多改革中居于一个与众不同的地位；一是按部就班论，以为上海的所有改革完全出自中央的授意与安排，或者处于某种事先的规划。

上海在中国改革总体布局中有一个明确的定位：改革开放排头兵、创新发展先行者。上海市九次党代会（2007年）提出上海要努力率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，开创上海国际经济、金融、贸易、航运和社会主义现代化大都市的新局面。上海如何做好“排头兵”“先行者”？习近平在2017年3月5日参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时对上海提出四方面的希望：在深化自由贸易试验区改革上有新作为，在推进科技创新中心建设上有新作为，在推进社会治理创新上有新作为，在全面从严治党上有新作为。2017年5月，韩正在中共上海市第十一次代表大会上的报告中回顾总结了5年来上海在改革开放、创新驱动发展、中心城市功能、社会治理、民生福祉、国际文化大都市、党的建设等六方面的成就^①。从十年前提出的改革发展目标，到十年后的工

^① 韩正特别指出上海在改革开放方面先行先试的若干重大成果：率先探索自贸试验区建设，协调推进投资管理、贸易便利化、金融开放和政府监管制度创新，形成一大批可复制可推广的制度创新成果。“营改增”、司法、公安、教育、医药卫生、群团等中央决定的先行先试改革试点，取得预期成效。深化“放管服”改革，率先开展分类综合执法试点改革和“证照分离”改革，政府职能转变取得重大进展。营造公平竞争的市场环境，推进国资统一管理和国企分类改革，国有企业竞争力进一步提升，非公有制经济活力进一步增强。继续扩大全方位对内对外开放，走出去、引进来水平提升。积极服务国家“一带一路”、长江经济带发展战略，大力促进长三角地区率先发展、一体化发展，圆满完成中央交办的对口支援任务。

作总结，上海市这十年走过了一条怎样的改革之路？作为上海全面综合改革中的关键领域——上海市政府体制改革又呈现为一条怎样的轨迹？其在中国行政改革的大背景下又呈现为一种怎样的图景？

表 1 上海政府体制改革与中央政府及其他地方政府
改革之间的互动现象和参照关系^①

年份	上海政府体制改革	中央规划、部署及其他地方政府改革
2008	《上海人民政府机构改革方案》获得国务院批准，成为全国第一个正式出台的省级机构改革方案。 ^②	中共中央、国务院《关于地方政府改革的意见》下发。 国务院先后批复天津综改方案、“武汉城市圈”综改方案、“长株潭”综改方案、重庆综改方案，形成了东（上海浦东）南（深圳）西（成都、重庆）北（天津滨海）中（武汉、长株潭）兼顾的改革布局。
2009	百名干部被中组部选派赴上海世博会挂职锻炼 ^③ 。上海市组建市城乡和交通委员会。 上海酝酿《关于进一步规范本市公务员离职后从业行为的若干规定》 ^④ 。	11 月，中组部、人保部出台《公务员辞去公职规定（试行）》。 2009 年通过新修《广州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》。

① 本表并非对 2008—2017 年上海市政府体制改革内容的完整梳理，主要目的是呈现上海市政府体制改革与中央政府及其他地方政府改革之间的一种互动现象和参照关系。

② 关于 2008 年以“大部制”为重要特征的上海政府机构改革的详情，请参见陈欢：《上海大部制改革揭幕：维新发展模式》，《21 世纪经济报道》2008 年 10 月 8 日；吴焰、刘晓鹏：《上海新一轮机构改革启动，不是一次简单的撤并》，《人民日报》2008 年 10 月 21 日。

③ 谭浩：《中央组织部选派 100 名干部赴上海世博会挂职锻炼》，新华网 2009 年 11 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/11/content_12433448.htm。

④ 季明、杨金志、任沁沁：《上海酝酿新规遏制官员“期权腐败”》，新华社 2009 年 9 月 11 日电，http://www.jx.xinhuanet.com/review/2009-09/11/content_17667533.htm。

续表

年份	上海政府体制改革	中央规划、部署及其他地方政府改革
2010	上海出台的《中共上海市委关于进一步加强人大工作的若干意见》强调进一步发挥人大及其常委会在立法、监督中的主导作用 ^① 。从2010年起，浙江、江苏、安徽、福建、江西、山东、上海等华东六省一市行贿黑名单查询系统开始实现互联互通 ^② 。	广州市实施《广州市人大常委会关于确保常委会会议质量的意见》 ^③ ；广州市正积极探索建立人大代表向选民述职制度 ^④ ；2010年1月起实施的《广州市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项办法》规定，对于政府越权做出的行政决定，人大常委会可依法撤销。 ^⑤
2011	上海、北京、天津、安徽、河北、浙江、广东等地纷纷改革社会组织管理体制，通过孵化培育和购买服务的方式大力支持社会组织发展。	民政部门自2011年下半年开始对工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类的社会组织按照“登记和业务主管一体化”模式直接登记。
2012	上海、广东、湖南等地党代会近年来引入“提案制”的试点 ^⑥ 。上海拟出台规定，明确有关机关、组织应当自交办之日起三个月内将书面意见的办理结果答复人大代表；人大代表不满意的，有关机关、组织须在一个月内再次答复 ^⑦ 。	2012年3月，北京市人大常委会首次审议各级人大常委会规范性文件备案审查条例草案，此条例旨在落实公民对规范性文件的审查建议权 ^⑧ 。2012年中办、国办印发《关于进一步加强人民政协提案办理工作的意见》。

① 于浩：《人大需要“不同的声音”——访上海市人大常委会主任刘云耕》，《中国人大》2010年第8期。

② 王全宝：《全国联网追查行贿黑名单》，《中国新闻周刊》2010年第18期。

③ 秦鸿雁等：《广州人大常委会委员无故缺会3次可劝辞》，《南方都市报》2010年9月3日。

④ 袁丁：《人大代表将面对面向选民述职》，《南方日报》2010年2月26日。另据《新京报》报道，全国人大常委会第十七次会议审议的代表法修正案草案规定，直选人大代表应向原选区选民报告履职情况。杨华云：《直选代表拟向选民述职》，《新京报》2010年10月26日。

⑤ 文远竹：《民生大事人大做主，政府越权可以撤销》，《广州日报》2010年1月4日；《重大决策，代表人民的权力都应“在场”》，《新华每日电讯》评论2010年1月5日。

⑥ 姚建莉：《上海党代表准备好了吗？》，《21世纪经济报道》2012年5月17日。

⑦ 陈珍妮：《本市拟出新规促书面意见“落地”》，《新闻晚报》2012年6月6日。

⑧ 王皓：《市人大拟立法：公民可提请人大审查“红头文件”合法性》，《北京日报》2012年3月30日。

续表

年份	上海政府体制改革	中央规划、部署及其他地方政府改革
2012	上海、广州、深圳、浙江宁波和温州等地都已出台了相关政策，开展社会组织直接登记，国家层面的相关立法工作也在推进之中。	2012年3月，温家宝总理提出，要推进年社会组织登记管理创新，拓展社会组织直接登记范围 ^① 。
2013	上海等地“新社会阶层”代表首进政府部门挂职。 中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌，同时公布了外商投资准入特别管理措施，全面实行负面清单管理和准入前国民待遇 ^② ，各地自贸区申报也加速推进 ^③ 。自贸区的设立，将为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。	中国第10个综合改革配套试验区的义乌市国际贸易综合改革试点 ^④ 。
2014	我国首部自贸区仲裁规则《中国（上海）自由贸易试验区仲裁规则》在上海颁布施行。自贸区的设立和运行，将“市场在资源配置中的决定性作用”和政府管理创新有机结合起来，诸如“负面清单制度”“工商一口办理”“过程监督”等创新举措 ^⑤ ，为当前中国完善社会主义市场经济管理体制、创新政府管理体制指示了方向。 国务院《进一步促进资本市场健康发展的若干意见》出台，提出“2020年基本形成结构合理、功能完善、规范透明、稳健高效、开放包容的多层次资本市场体系”的中长期目标，沪港通股票交易互联互通机制试点正式启动。	国务院《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》指出，要规范政府举债融资制度，对地方政府债务实行限额控制，分类纳入预算管理。10月，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》发布，提出建立借、用、还相统一的地方政府性债务管理机制。

① 林衍：《“让社会自己管好自己”》，《中国青年报》2012年3月28日。

② 朱海斌：《上海自贸区看些什么》，《新世纪》2013年第37期。

③ 林小昭：《各地“自贸区创建热”再升温 谋与上海错位竞争》，《第一财经日报》2013年10月11日。

④ 朱剑红：《义乌国际贸易综合改革试点启动》，《人民日报》2011年5月7日；金梁：《义乌外贸回归性“暴涨”》，《今日早报》2013年8月1日。

⑤ 陈恒：《建设自贸区要避免三个误区》，《光明日报》2014年5月6日。