



REPORT ON
CHINA'S POLITICAL

2013—2014

中国政情报告

连玉明 武建忠○主编





连玉明 著名城市专家、教授、博士，北京国际城市发展研究院院长，领导决策信息杂志社社长。

连玉明教授研究领域为城市学、决策学和社会学。首创“城市价值链理论”和“学习型社会理论”。主编出版《学习型社会》《中国社会管理创新报告》《中国城市品牌价值报告》《中国城市生活质量报告》《中国城市综合竞争力报告》《中国城市“十一五”核心问题研究报告》《中国城市“十二五”核心问题研究报告》等专著60多部。



武建忠 研究员，《领导决策信息》周刊总编辑，北京国际城市发展研究院副院长，首都科学决策研究会副会长。

著有《决策方法》一书。在国内首创政务舆情监测系统，倡导并构建“中国领导决策信息系统”，将战略研究和信息传播相结合并纳入标准化、规范化的全新体系，开创了决策信息和智力支持系统建设的崭新模式。主编出版有《中国国情报告》《中国国策报告》《中国国力报告》等专著50多部。

投稿邮箱：yimei.li@me.com

中国政情报告

REPORT ON
CHINA' S POLITICAL
2013—2014

连玉明 武建忠◎主编



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目（CIP）数据

中国政情报告 / 连玉明著. -- 北京 : 当代中国出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5154-0420-2

I. ①中... II. ①连... III. ① IV. ①B821-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第110785号

出 版 人 周五一

责任编辑 李一梅

责任校对 康 莹

装帧设计 胡 凯

出版发行 当代中国出版社

地 址 北京市地安门西大街旌勇里8号

网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com

邮政编码 100009

编 辑 部 (010) 66572154 66572264 66572132

市 场 部 (010) 66572281 或 66572155/56/57/58/59 转

印 刷

开 本 787×960 1/16

印 张 19.5 印张 265千字

版 次 2013年9月第1版

印 次 2013年9月第1次印刷

定 价 40.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010) 66572159 转出版部。

研究人员

主编

连玉明 武建忠

执行主编

石龙学

执行副主编

张国华

核心研究人员

连玉明	朱颖慧	武建忠	刘俊华	石龙学	李晓军	金 峰
李瑞香	张国华	孙清香	韦佳帅	武林红	李 菲	黄 亮
魏 莉	孙 胜	贾 纳	扇俊龙	张文勇	代振宇	韩建萍

首都科学决策研究会（Capital Association for Scientific Decision-Making）是由首都科研机构及专家学者联合发起设立的从事科学决策的非营利社会团体。研究会本着“服务决策、服务发展、服务民生”的宗旨，建立决策信息和智力支持系统，以推动决策科学化和民主化进程。其核心战略重点是聚集相关专业研究者，发挥新政策、新科技、新舆论的首创精神和积极作用，通过广泛传播研究成果为领导者提出可供选择的科学决策方案。

北京国际城市发展研究院（IUD-International Institute for Urban Development, Beijing）成立于2001年，是中国政府批准设立的中国首家从事城市发展研究的跨学科国际化非营利组织。IUD以城市价值链理论为指导，以发现城市价值，提升城市品质为宗旨，围绕城市发展全过程，开展城市决策与预测研究，建立全球化学习网络，实施城市战略设计和行动计划。并以此为基础，构建对21世纪中国城市发展产生积极影响和推动作用的决策信息和智力支持系统。

《领导决策信息》周刊（IDM）是一份为中高级领导决策提供信息的专业化期刊。它以“为中高级领导决策提供最新、最重要、最有用的信息”为宗旨，以“权威性、超前性、指导性，独家独特独到；准确性、科学性、实用性，可信可用可存”的特色和风格深受党政界、知识界、企业界决策者的支持和认可，被誉为“中国决策白皮书”。

国际城市论坛（ICF）是国际城市论坛基金会发起并组织的中国城市面向世界最具前瞻性、权威性、开放性的非官方非营利性组织。它集高层对话、学术研究、成果发布为一体，是促进中国与世界各国城市形成长期稳定的新型伙伴关系而建立的公共平台。国际城市论坛定期举办年会、城市峰会和大讲堂公益活动，评选“中国城市管理进步奖”，推广“国际访问学者计划”和“中国城市科考计划”，出版“中国城市价值研究系列报告”，并通过网络化方式，推进地方政府官员、专家学者、企业家与论坛彼此的联系，高度重视论坛的后续行动和长期服务，积极稳妥地向机制化方向发展，独立或合作开展有助于实现论坛宗旨的各种活动。

中国政务信息网（www.ccgov.net.cn）是专为国内中高级领导提供决策信息服务的专业网站，是《领导决策信息》周刊指定的官方网站，是北京国际城市发展研究院、首都科学决策研究会和领导决策信息杂志社的网络门户，是中国政务信息内容提供商，是政府信息化的战略合作伙伴。

目录

政府改革

002 全新政绩考核告别 GDP 导向

- 003 “不唯 GDP” 有五个内涵
- 005 考核内容三大新要求
- 009 评价标准要从三方面调整
- 013 考核方式方法要从三方面加强改进
- 020 地方考核新办法纷纷降低 GDP 比重

034 新一轮国务院机构改革方案全解读

- 035 改革开放以来六次机构改革回顾
- 040 2013 年国务院机构改革方案解读
- 063 破解大部制改革的“帕金森定律”

经济升级

074 “中国经济升级版” 什么样

- 074 打造“中国经济升级版”意味着什么
- 079 怎样打造“中国经济升级版”
- 086 沪苏浙粤率先打造“经济升级版”

095 中国经济新“三字经”：宏观稳、微观活、社会托

- 095 宏观政策要稳：不猛踩油门，又要有所作为
- 098 微观政策要活：扶持实体经济，倒逼转型升级
- 101 社会政策要托底：经济发展越困难，越要关注社会民生问题

社会建设

106 中国社会建设的顶层设计新思路

- 107 什么是社会建设
- 115 中国社会建设的历程、现状及当前加强社会建设的时代背景
- 123 以“四个一”为重点构建中国社会建设的宏观设计体系

134 中国社区居民自治管理的探索与创新

- 134 社区居民自治面临前所未有的新挑战新机遇
- 145 社区民主自治的成功经验与案例
- 158 当前推动社区居民自治的三大新路
- 163 从“社会管理”到“社会治理”

公共文化

166 公共文化服务领域需加强顶层设计与体制创新

- 167 进一步明确公共文化服务领域的改革目标
- 170 完善公共文化服务体系建设需加强顶层设计

172 完善公共文化服务体系建设需推动体制创新

177 完善公共文化服务体系建设需建立长效机制

190 政府公共文化服务主体地位的成都探索与实践

190 成都公共文化服务课题研究及成果转化

196 七个工作机制全面助推成都示范区建设

反腐败斗争

208 2014 反腐成绩单与司法改革

209 最高法：强化司法为民公正司法，积极稳妥推进司法改革

223 最高检：维护社会稳定大局，全面深化检察改革

232 把好干部任用关是源头反腐的重中之重

234 突出以德为先，选拔好干部有了标准

237 干部任用选拔彻底剔除“裸官”

240 “破格提拔”明确三大条件三种情形

243 引咎辞职官员两年内禁升官

245 干部岗位设置禁因人定条件

247 跑官拉票官员禁列考察对象

政府改革

P o l i t i c a l



全新政绩考核告别 GDP 导向

党的十八大提出，要完善干部考核评价机制。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）进一步要求，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；改革政绩考核机制，着力解决“形象工程”“政绩工程”以及不作为、乱作为等问题。2013年以来，习近平总书记反复强调，“不能以国内生产总值增长率论英雄”。2013年12月6日，党的十八届三中全会闭幕不到一个月，中组部印发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》（以下简称《通知》），对影响地方党政施政重点和方向的政绩考核体系做出调整与完善。党政干部的政绩考核与官员的职务发展空间关联度高，向来是选人用人的“指挥棒”。2014年是此番政绩考核评价体系调整的落实之年，新的考核“指挥棒”树立用人新导向，特别是对“唯GDP”考核取向的锐意纠偏，无疑将对地方党政干部的为政理念与行为产生重要影响。

“不唯 GDP” 有五个内涵

2003 年，中央提出要建立新的政绩考核评价体系，“体现科学发展观和正确政绩观要求”。2005 年，中组部选择四川、浙江、内蒙古 3 个省区开始政绩考核改革的试点。2006 年，中组部印发了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》。2009 年，中组部制定了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》以及《地方考核办法》《部门考核办法》《年度考核

□ 官员考核制度三个阶段

时间	考核观	主要内容
第一阶段： 1949 年至 1978 年	政治忠诚度考核观	对干部的要求总体上是政治忠诚。1951 年，中组部提出以政治品质和业务能力，即“又红又专”为考察标准，此后，1957 年 10 月 26 日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员奖惩暂行规定》明确以是否同中央保持高度的政治一致性来判断他们履行职责的好坏。
第二阶段： 1978 年至 2002 年	经济增长考核观	以十一届三中全会为标志，党的中心任务开始转向经济建设，对干部的考核内容也随之转变。1979 年 11 月，中组部发出《关于实行干部考核制度的意见》，提出德、能、勤、绩四个方面的考核内容，此后，1993 年 10 月实施的《国家公务员暂行条例》再次重申和明确，并增加“贯彻以经济建设为中心”“重点考核工作实绩”的内容，从此，能否推动经济增长成为这一阶段对干部考核的最主要内容。
第三阶段： 2002 年以来	干部考核逐步向科学发展观转变	十六大提出以人为本、全面协调可持续的发展观，此后，十六届四中全会明确提出要建立体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价标准，直到现在明确表示取消唯 GDP 的政绩考核指标。在此期间，2006 年实施的《中华人民共和国公务员法》对公务员的考核也在德、能、勤、绩的基础上加进了廉的内容。

资料来源：财经网 2013 年 12 月 18 日

办法》，与该意见一起形成促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。各地各部门也进行了许多有益探索，取得了一定的成效，但考核工作与中央的要求，与干部群众的期盼仍然存在不小的差距。

当前，一些地方违背科学发展的现象还时有发生，有的对“短平快”的政绩项目兴趣浓厚，大举借债搞“政绩工程”，有的以牺牲环境为代价换取经济增长速度，有的仍存在“新官不理旧账”“一任一张新蓝图”的现象。解决这些问题，必须切实改进政绩考核，从制度层面纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，把不简单地以 GDP 论英雄的导向真正树立起来，引导领导干部树立正确的政绩观。

另外，当前各地各部门政绩考核评价制度存在一个普遍问题，就是过分偏重经济指标的考核，考核评价指标体系片面、单一，没有很好地解决政绩评价“唯 GDP”的倾向。此外，多头考核、重复考核、烦琐考核、“一票否决”泛化、基层迎考迎评负担沉重等问题也比较突出。为此，有必要根据中央的新要求和新形势、新任务的需要作进一步改进完善。

中组部的政绩考核新政，只有短短 8 款条文，其核心就是淡化 GDP 考核，要点有五：考核不能唯 GDP；不能搞 GDP 排名；限制开发区域不再考核 GDP；加强对政府债务状况的考核；考核结果使用不能简单地以 GDP 论英雄。中组部强调，2013 年的年度考核，各地各部门就要按照《通知》的要求着手调整。

分析认为，这是中共十八届三中全会后政绩考核体系改革的重要一步，意在以“紧箍咒”和“及时雨”的方式破除一些官员的 GDP 崇拜，在选人用人方面树立科学发展的风向标。

专家认为，淡化 GDP 背后的目的，主要在于改变竞争性的地方政府增长模式。十八届三中全会已承诺要让市场在资源配置中发挥决定性作用，对政府、市场和社会各自的责任进行了明确的划分。随着改革的

深入，政府承担的责任发生了变化，政绩的考核要求、对象、总指标也就相应要发生变化。中国人民大学财政金融学院副院长赵锡军指出，不“唯 GDP 论”是政府职能转变的必然要求。今后市场将决定 GDP 的增长，政府的主要责任是为市场运行提供好的投资环境，好的制度，好的监管。政府要根据资源、禀赋等各方面条件，更好地做好发展规划、环境营造、政策引导，而不是盲目搞一些大的政绩工程。

考核内容三大新要求

突出科学发展导向考核全面工作

《通知》指出，考核要看全面工作，看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效，看解决自身发展中突出矛盾和问题的成效，不能仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标，不能搞地区生产总值及增长率排名。中央有关部门不能单纯以地区生产总值及增长率来衡量各省（自治区、直辖市）发展成效。地方各级党委政府不能简单以地区生产总值及增长率排名评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次。

中央党校教授辛鸣指出，《通知》的意义在于纠正以 GDP 论英雄的政绩考核导向。“就是不仅要看 GDP 增长率，更要看你的经济、政治、文化、社会、生态文明建设以及党的建设等各个方面的实际成效；不仅要看你显性的政绩，更要看隐性的政绩；不仅要看阶段性的政绩，更要看你一以贯之的政绩，也就是说要杜绝我们一任领导换一个思路，一任

领导干一摊子事情。”

中国人民大学经济学院副院长刘元春表示，中国考核一直强调 GDP，是政府的利益结构决定的，有了 GDP，才有财税、就业。未来考核如果不追求 GDP，很重要的一个前提就是各级政府的利益基础要与 GDP 适度脱钩，要对地方政府的责任界限梳理和划分，明确财权与事权，否则不可能调整到位。在弱化 GDP 时，对地方干部考核手段要更多元一些，改变当前地方政府过于干预生产、破坏环境、加速能源消耗，以实现简单就业的现状。

国家行政学院教授竹立家表示，近年来，“考核要不唯 GDP”一直有争议，但事实操作还是以 GDP 为标准。为何地方政府热衷于追求 GDP？一是其可以给官员带来升职，二是便于操作，“见效快”。要改变这种现状，就需要对考核体系进行调整。如果降低 GDP 权重，那么降多少？其他指标怎么量化？教育、医疗、环保等分配比重怎么设定？这些都需科学测算。

自 2010 年开始，北京、上海已连续三年成为 GDP 增速最慢的两个城市。专家认为，北京、上海等地经济增速的放缓是其主动调控的结果。北京不仅在下大力气调结构、转方式，淘汰落后产能，加大高新技术投入，同时主动调低经济增长预期目标，将更多资源用于保障和改善民生。未来在新的政绩考核评价体系下，各省（自治区、直辖市）转变发展方式，主动降速，寻求经济健康发展将成为一种趋势。

加强对政府债务状况的考核

《通知》指出，把政府负债作为政绩考核的重要指标，强化任期内

举债情况的考核、审计和责任追究，防止急于求成，以盲目举债搞“政绩工程”。注重考核发展思路、发展规划的连续性，考核坚持和完善前任正确发展思路、一张好蓝图抓到底的情况，考核积极化解历史遗留问题的情况，把是否存在“新官不理旧账”“吃子孙饭”等问题作为考核评价领导班子和领导干部履职尽责的重要内容。

□ 全国政府性债务规模情况表（亿元）

年度	政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
			政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2012 年底	中央	94376.72	2835.71	21621.16
	地方	96281.87	24871.29	37705.16
	合计	190658.59	27707.00	59326.32
2013 年 6 月底	中央	98129.48	2600.72	23110.84
	地方	108859.17	26655.77	43393.72
	合计	206988.65	29256.49	66504.56

资料来源： 审计署网站

□ 2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况表（亿元）

政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
省级	17780.84	15627.58	18531.33
市级	48434.61	7424.13	17043.70
县级	39573.60	3488.04	7357.54
乡镇	3070.12	116.02	461.15
合计	108859.17	26655.77	43393.72

资料来源： 审计署网站

数据显示，中国政府性债务占 GDP 的比重由 2008 年的 28.3% 升至 2012 年的 46.1%。为降低地方债务风险，2013 年 8 月，审计部门首次审计全国政府性债务，涉及中央、省、市、县、乡五级政府，并于 12 月 30 日公布审计结果。结果显示，截至 2013 年 6 月底，全国各级政府负有偿还责任的债务 20.7 万亿元，负有担保责任的债务 2.9 万亿元，可能承担一定救助责任的债务 6.7 万亿元。其中，地方政府负有偿还责任的债务 10.9 万亿元，负有担保责任的债务 2.7 万亿元，可能承担一定救助责任的债务 4.3 万亿元。审计结果表明，目前中国政府性债务风险总体可控，但有的地方也存在一定的风险隐患。

辛鸣认为，地方发展中存在的“寅吃卯粮”“新官不理旧账”等问题，成为中国经济运行的潜在风险。一些地方政府和干部为取得政绩，尤其是为立竿见影看得见的政绩面子工程，只管借债不管还债，地方政府债务包袱越背越重，可能引发严重的经济和社会问题。

中央党校经济学部副主任梁朋指出，将地方债纳入政绩考核，更有利于科学、合理地评价领导干部的政绩和能力。“政绩是大是小，不单看政绩本身，还要看为政绩所付出的成本和代价，形象地说就是政绩的‘性价比’。”梁朋表示，地方债纳入政绩考核，同时有利于深化财税体制改革，对建立权责发生制的政府综合财务报告制度、建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制，都具有十分重要的现实意义。

国家行政学院教授马庆钰指出，官员“看得见的贪腐”可以通过建章立制、正风肃纪来革除，但是针对不顾当地实际、建立在 GDP 冲动之上的“政绩腐败”，必须依靠科学的政绩评价体系来“治本”，把地方负债作为刚性约束正体现了这一点。这样就为地方干部戴上“紧箍咒”，让那些盲目崇拜 GDP 的官员及时警醒，让那些搞“形象工程”“政绩工程”的人受到责任追究，不仅离任要审计，还要终身负责。