



政府管理与改革研究系列丛书

中国行政管理学会 编

The Construction
and Innovation of
Chinese Local
Government

中国地方政府 建设与创新

中国行政管理学会科研部 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



政府管理

中

The Construction
and Innovation of
Chinese Local
Government

中国地方政府 建设与创新

中国行政管理学会科研部 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府建设与创新 / 中国行政管理学会科研部编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2014. 1
(政府管理与改革研究系列丛书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5432 - 0

I. ①中… II. ①中… 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 (2013) 第 303302 号

· 政府管理与改革研究系列丛书 ·
中国地方政府建设与创新

编 者 / 中国行政管理学会科研部

出 版 人 / 谢蕊芬

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 谢蕊芬

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 谢 敏

项目统筹 / 童根兴 谢蕊芬

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 15.2

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

字 数 / 281 千字

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5432 - 0

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

政府管理与改革研究 系列丛书总序

王澜明

2011年初，温家宝总理为中国行政管理学会题词：“加强行政管理研究，推动政府体制改革。”在温总理题词精神的指引下，政府管理与改革研究系列丛书出版了。这套系列丛书，收集了近些年来中国行政管理学会研究行政管理和政府体制改革的部分成果，为进一步落实温总理题词的精神，研究政府体制改革与管理创新提供了参考和借鉴。

政府体制改革与管理创新是政府适应经济社会发展需要进行的自我调整和完善，它贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程。主要包括职能转变、机构调整、法制建设、政务公开、绩效评估、行政问责、危机应对等内容。改革开放以来，伴随着我国政治体制、经济体制、文化体制、社会体制及其他各方面体制改革的不断深化，政府体制改革与管理创新协调一致地同步推进，从而使政府体制及时适应了经济社会发展的客观需要，逐步形成了符合当代中国国情、充满生机活力的政府体制。改革开放以来我国政府进行的六次集中的政府体制改革，就是政府适应新形势新任务的与时俱进。改革把转变政府职能作为核心，在职能配置、机构设置和人员编制方面按照“精简、统一、效能”的原则进行了符合实际、卓有成效的创新；每一次集中改革既是上一次改革的延续和发展，又都紧紧抓住影响当时经济社会发展的主要矛盾和问题，在体制机制方面进行重点突破。与六次集中的政府体制改革相衔接，还适时对影响经济社会发展的新矛盾、

新问题背后的体制机制进行随机调整，把集中改革和经常性调整相结合，推动经济社会不断取得新的成就。既抓总体改革，又抓某一行业或某一系统的改革，并且把这些改革有机地衔接在一起，使之成为一个集中改革与专项改革、整体改革与局部改革、综合改革与行业改革有机衔接的链条，这就是我国政府改革和创新的历史轨迹。而在这些改革中，始终配套进行政府体制改革与管理创新，每一项改革都有政府体制改革相伴随，并贯穿于整个改革和各方面改革的全过程，既将其作为各项改革的重要内容，又使它为各项改革提供有力的组织保障。通过不断深化政府体制改革和管理创新，有效地改善了政府管理，推动了政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的科学协调发展。政府职能不断转变，机构设置日趋合理，工作责任更加明确，工作作风日益改进，工作效率不断提高，政府的各项工作更加适应经济社会发展需要和人民群众的要求。

政府体制改革与管理创新的根本原则是坚持以人为本、执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，以实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的方向转变，使政府的各项行为体现人民意志，符合人民要求，维护人民利益，让广大人民群众都能在改革中享受发展成果。在价值取向上，政府体制改革与管理创新紧紧围绕实现人民群众的根本利益去考虑改革方向、改革目标、改革内容、改革方式和改革具体步骤以及与其配套的各项措施。在方案设计上，把实现人民群众的根本利益作为基本内容和工作重点，改革创新思路向群众问计，改革创新内容听群众意见，改革创新措施向群众请教，改革创新难题由群众破解，改革创新任务靠群众落实，最大限度地集中群众智慧，群策群力，上下一致，共同推动从而实现改革的目标。在节奏把握上，把发展速度、改革力度和人民群众的承受程度统一起来，群众能够承受的积极推动，部分能够承受的部分推动，一时承受不了的等待时机。在成果评判上，把人民群众满意不满意、高兴不高兴作为衡量的唯一标准，群众评判的结果对于已经完成的改革是一个结论，对于准备延伸和深化的改革是一个要求。因为每一项改革创新

新总是在以前改革的基础上进行的，每一项改革创新所解决的问题和重点虽然不同，但都是对前一次改革创新的深化、补充和在此基础上的发展。经过群众评判，政府才能知道下一步的改革创新有哪些问题要解决，重点往哪里放。另外，群众对改革创新的满意和高兴，还使我们对深化改革创新增添了信心、受到了鼓舞。

政府体制改革与机制优化相结合，通过创新政府管理方式、优化行政运行机制巩固改革成果，促进新体制优势的最大限度发挥。机制包括政府的运行机制、协调机制、动力机制、考评机制、约束机制、监督机制等。不断优化政府的运行机制，是政府正确履行职能、提高工作效率的内在要求。在改革开放和社会主义现代化建设的进程中，老的机制需要不断赋予新的内涵和形式，新的机制需要伴随着政府体制改革的深化不断建立和完善，并且在发展中继续探索创新适应新形势、新任务要求的最佳机制。实现行政运行机制和政府管理方式规范有序、公开透明、便民高效，不断对政府运行机制进行优化和完善，其中包括明确和细化部门所承担的责任，加快建立以行政首长为重点的行政问责制；坚持决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，明确政府之间及政府部门之间的职责权限，权责统一，责随权走，从根本上克服多头管理、政出多门的弊端，促进政府机构高效、协调、规范运转。合理界定政府及其部门的决策权限，完善科学民主决策机制，健全重大事项调查研究与集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策评估等制度，不断提高政府决策水平。按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则，规定行政问责的主体、客体、方式和内容，规范行政问责程序；完善行政监督和政务公开制度，确保权力在阳光下运行，切实增强政府执行力和公信力；健全社会信息反馈机制，切实保障公民的参与权和知情权，实现政府管理的公开、公正和透明；规范政府工作程序，科学的程序设置加上层次少、环节少、手续少和衔接紧密、快速高效的流程，使政府始终保持快节奏、高效率；降低政府行政成本，用较少的人力成本、较低的财政成本和高效的工作方法，实现政府确定的工作目标；科学合理地确定绩效管理的内容

和评估的指标体系，完善绩效管理的机制和方法，重视绩效评估结果的运用，建立健全政府绩效管理的配套制度；推进直接面向企业、基层和社会公众的“窗口机构”的管理创新，规范“窗口”机构的办事制度，公开有关政策、办事内容、依据、程序及办事人员的责任，规定办事时限，优化工作和业务流程，创新管理方式。进一步规范政府立法行为，坚持科学立法、民主立法，提高立法质量。规范行政执法，严格按照法定权限和程序履行职责，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制，规范行政自由裁量权，全面落实行政执法责任制。进一步完善健全行政复议制度，加强行政应诉，完善行政补偿和行政赔偿机制。以强化责任为核心，建立健全政府运行和管理的各项制度，坚持用制度管权、管事、管人。加强公务员队伍建设，强化对公务员的教育、管理和监督，努力建设一支善于治国理政的高素质公务员队伍。

（作者系中国行政管理学会会长）

2012年9月16日

目 录

一 服务型政府建设	1
江苏服务型政府建设实践及展望	1
论天津市大部门体制改革与服务型政府建设	22
安徽加快构建江淮城市群正当其时	29
海南海洋经济发展中的政府职能定位研究	39
当前政府诚信建设存在的问题及对策	56
创造良好法规政策环境 促进民间投资快速发展	64
二 政府效能建设	75
基于科学发展的辽宁政府绩效评估指标体系和评价 机制研究报告	75
内蒙古地方政府绩效评估改革发展研究报告	92
青海省政府效能建设研究	109
提高河南党政领导干部网络舆情工作应对能力研究	120
进一步深化天津市行政许可（审批）制度改革研究	138
刚性原则与弹性空间	145
三 政府管理创新	160
国际大都市政府管理体制改革创新研究	160
中国社会管理创新路向思考：基于社会建构的思维方式	173
转型期我国社会管理创新面临的十大挑战	184
多元共治视角下城市社区管理模式创新问题研究	204

创新社会管理 打造“南村”模式	212
重庆市直辖以来强县扩权的总结与思考	227
四 专项改革	234
如何把政府的公共权力关进制度的笼子里	234
行政区划改革路径研究	244
社会管理创新背景下内蒙古自治区信访问题研究	257
青海省深化文化体制改革研究	271
我国地方政府性债务成因分析与风险治理	280
强化基层政府服务职能 消除农村贫困老人忧虑	289
后 记	296

一 服务型政府建设

江苏服务型政府建设实践及展望

江苏省行政管理学会课题组*

建设服务型政府是党的十七大作出的重大决策，是一个带有全局性和战略性的重大任务，是一项重要的、迫切的并且复杂的政治工程；党的十八大又明确提出服务型政府的建设目标，为服务型政府建设指明了方向。从理论上讲，我国政府改革需要科学的理论指导，服务型政府建设也需要理论依托。从实践上看，建设服务型政府的根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务以及为人民服务的能力和水平。建设服务型政府是一项系统工程。

进入 21 世纪以来，江苏服务型政府建设速度加快，无论是在体制机制，还是在制度建设层面都有所创新，从而有力地推动了江苏政治、经济、文化和社会的全面发展。江苏服务型政府建设取得的成功经验对全国服务型政府的建设具有重要的借鉴作用。

* 本研究报告是江苏省政府办公厅、江苏省行政学会重点课题部分研究成果。执笔人：凌宁，江苏省行政学院政府研究所副所长、教授，省行政管理学会副秘书长；张雯，江苏省镇江市行政学院行管教研室副主任、讲师；黄绪，江苏省行政学院研究生。

一 服务型政府研究的源起及意义

（一）服务型政府研究的源起

自从国家诞生以来，政府在人们的政治生活中始终扮演着十分重要的角色，是人类社会得以发展的必要组织。建立一个优良的政府，始终是人类的美好愿望和期待；而探求政府管理模式则成为历代政治学、行政学和公共管理学者关注的基本话题。正如世界银行在1997年世界发展报告《变革世界中的政府》开篇所指出的：“在世界各地，政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题。”^① 20世纪80年代以来，随着经济全球化、信息化与知识经济的发展，建立面向公众的政府成为全球政府改革的主潮流。主要发达国家掀起了政府管理改革的浪潮，以“政府改革”为依托，以提高政府回应力为手段，以提高公民满意度为核心，积极探索适合本国国情的政府制度建设。美国的“重塑政府”、英国的“公民宪章”运动、葡萄牙的“公共选择计划”、加拿大宪法中的公共服务均衡目标、澳大利亚的公共服务法案等，尽管在改革的内容与方式、公共服务运行机制、议程、战略、策略、范围、规模以及力度上不尽相同，但在增强政府服务意识、降低行政成本、革新公共服务机制、创新公共服务方式、提升公共服务效能等方面的目标是一致的。

在建设中国特色社会主义现代化国家的今天，如何把我国政府改造成为服务型政府，真正实现为人民服务的宗旨，成为我国政府官员和学界学者关注的焦点，也是当今政府着力追求的公共行政价值取向。“为人民服务”，是中国共产党人治国理政的一贯理念。毛泽东同志提出的“全心全意为人民服务”，早已成为共产党人的信条。改革开放的总设计师邓小平同志指出，我们的政府是人民的政府，应以人民高兴不高兴，人民答应不答应，人民满意不满意作为施政的目标。20世纪90年代，“服务型政府”逐

^① 引自世界银行1997年世界发展报告《变革世界中的政府》（中译本），中国财政经济出版社，1997，第1页。

步成为我国各级政府领导和学者们频繁提及的一个术语。进入 21 世纪以来，中国共产党的决策层逐渐明晰了以建设服务型政府为目标的政府改革思路。2002 年 11 月 8 日，党的十六大报告指出政府的主要职能是“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。2003 年，党中央提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观。2006 年 10 月，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，进一步明确要求“建设服务型政府，强化公共服务和社会管理职能”。从此之后，服务型政府被写入执政党的指导性文件中。2007 年 10 月，党的十七大报告对进一步推进改革发展作了总体部署，并明确提出，把“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”作为发展社会主义民主政治的重要内容。2012 年 11 月，党的十八大报告又明确提出服务型政府的建设目标：“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这四句话中的十六个字阐明了服务型政府建设的标准和要求，为服务型政府建设指明了方向。时至今日，我国已经具备了建设服务型政府的时代条件。从经济上看，我国已经完成计划经济体制向市场经济体制的转变，社会主义市场经济体制基本确立。从政治上看，随着我国基层民主的不断发展，人民群众的法律意识和公民意识日益增强，服务型政府更应建设成为民意机构。从社会来看，经济多元，社会开放，全球交流，利益诉求多样，各种社会团体、非政府组织、公益性机构成为经济社会管理的重要参与者。服务型政府建设就是要与其形成合作伙伴关系，从而实现基层社会、整个国家的善治。建设中国特色服务型政府势在必行。

（二）服务型政府研究的意义

建设服务型政府是党的重大决策，是一个带有全局性和战略性的重大任务，是一项重要的、迫切的并且复杂的政治工程。建设服务型政府是中国特色社会主义民主政治建设的重要组成部分。建设服务型政府是由党的执政地位和宗旨所决定的，是在总结改革开放以来我国行政管理体制改革经验的基础上提出来的。它既是建设中国特色社会主义现代化事业的客观需要，也是落实

科学发展观的迫切要求和完善社会主义市场经济体制、构建和谐社会的迫切要求。服务型政府的建设需要无数的公共服务实践，也依赖于人们在理论上的研究和解析。研究服务型政府，无论在理论还是实践上都对中国特色服务型政府的建设具有深远的意义。

从理论上讲，我国政府改革需要科学的理论指导，服务型政府建设也需要理论依托。目前我国相当一部分学者已对服务型政府理论作出了比较全面和深入的研究，也提出了一系列卓有成效的建议，但是这些理论成果根基不够深厚、框架不够系统，难以有效地指导行政服务实践。同时，我国的服务型政府理论研究既不能在公共管理等学科的经典著作中找到现成答案，也不能照搬西方的新公共服务理论，只能在马克思主义指导下，结合中国社会经济发展实际情况，对我国政府管理模式进行理论创新，进而指导中国特色服务型政府的建设。

从实践上看，第一，建设服务型政府是人民群众的迫切愿望。随着改革开放的深入、社会主义市场经济的发展和民主政治建设进程的加快，人民群众的民主、法治、竞争和参与意识不断增强，对政府的要求也越来越高，传统的行政体制已无法满足人民群众的要求。第二，建设服务型政府有助于新形势下政府自身的转型。科技进步，知识、信息社会的来临，传统的政府管理模式已经无法适应新的形势，公民主体意识日益明确，参与公共事务的积极性增强，管制型政府面临危机。第三，建设服务型政府有助于推动中国特色社会主义民主政治建设。服务型政府不仅能提供优良的制度、公共政策与公共服务，使公民享受社会发展成果，而且能够培育公众的主体意识。公民本位的思想势必推动民主政治建设。第四，建设服务型政府有助于完善社会主义市场经济体制。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和企业市场主体地位的确立，过去那种政府直接管理企业、事无巨细、大包大揽的管理方式已不再适用。政府职能真正向经济调节、市场监管、社会管理、公共服务转变，势必有利于社会主义市场经济的健康发展。第五，建设服务型政府有助于构建社会主义和谐社会。改革现有的政府管理体制，注重发展社会事业和解决民生问

题,使全体人民共享改革发展成果,才能促进社会公平正义,增强社会创造活力,保持社会安定有序,有效推动社会主义和谐社会建设。第六,建设服务型政府有助于提升我国的国家竞争力。当前,经济全球化进程加快,国际经济联系更加密切,竞争更加激烈。政府提高服务质量吸引资金、技术和人才的能力已经成为衡量一个国家竞争力的重要参数。服务型政府能够应对新时期全球竞争的新态势,提升政府自身的管理水平。

(三) 课题研究拟突破之处

21世纪以来,江苏各级政府在建设中国特色服务型政府方面作出了积极的探索和实践,无论是在体制机制,还是在制度建设层面都有所创新,从而有力地推动了江苏政治、经济、文化和社会的全面发展。课题组认为,有必要对服务型政府建设在江苏的实践做一总结,全面了解和把握江苏省服务型政府建设的现状、取得的成功经验及需要完善的方面;有必要从服务型政府发展趋势展望方面探讨江苏实现“两个率先”前提下的服务型政府建设的新发展、新思路和新举措。

课题组认为,本课题的主要研究对象是处于社会经济转型条件下的社会主义国家政府模式转变问题,也涉及社会主义中国东部地区发达省份——江苏省服务型政府进一步发展的问題。因此,有必要应用辩证唯物主义与历史唯物主义方法对服务型政府建设进行实事求是的、历史的分析、评价与总结;有必要运用理论联系实际的方法,从江苏的实践出发研究中国特色服务型政府建设的相关问题;有必要采取规范分析与实证分析相结合的方法,对基于实践的政府改革研究的一些规范性命题和大量的江苏服务型政府建设所取得的成就进行认真分析和研究,以达到对其系统考察和认识的目的。

二 江苏服务型政府建设实践

(一) 全面正确履行职能,推进经济社会全面发展

进入21世纪以来,江苏省政府努力实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变;努力实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透

明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府，从而有效保障了江苏社会经济发展。全省综合实力在全国名列前茅。江苏省以占全国 1.1% 的土地、5.8% 的人口，创造了全国 10% 以上的地区生产总值。生态建设取得新成效，人居环境大大改善，有 21 个市获得国家环保模范城市称号，林木覆盖率和城市绿化覆盖率分别提高到 21.6% 和 41.9%，建成了一批国家级园林城市、国家级森林城市 and 国家级生态市（县、区），全国绿化模范市（县）达 26 个。扬州、南京、张家港荣获联合国人居奖。江苏的城市化和城市现代化步伐加快，城市化率达到 63%，中心城市的辐射带动能力明显增强。县域经济实力大幅提升，2012 年全国百强县评比中，江苏省占 25 席，其中 6 个县（市）跻身前 10 强。苏南提升、苏中崛起、苏北振兴步伐加快。全省整体纳入长三角区域范围，江苏沿海开发上升为国家战略，沿海地区发展步入快车道。

江苏省充分发挥政府职能作用，实施积极的财政政策，促进了经济平稳较快发展，进一步保障和改善了民生。过去的五年，全省地区生产总值连跨三个万亿元台阶，2012 年达 5.4 万亿元，同比增长 10.1%，年均增长 11.8%，人均地区生产总值突破 1 万美元。公共财政收入连跨三个千亿元台阶，2012 年达 5861 亿元，同比增长 13.8%，年均增长 21.2%。外贸进出口总额连跨两个千亿美元台阶，2012 年达 5481 亿美元，年均增长 9.4%。2012 年全社会研发投入超过 1200 亿元，占地区生产总值的 2.3%，发明专利授权量突破 1.5 万件，高新技术产业产值达 4.5 万亿元。城乡居民人均收入分别达到 2.96 万元和 1.22 万元，年均增长 12.6% 和 13.2%。全省总体上达到省定小康指标，在科学发展道路上迈出了坚实步伐。

（二）坚持民生优先，全面加强社会建设

社会管理是政府的重要职能之一，对于满足社会公众的各种需求，实现建立在公平正义价值基础上的社会有序和社会进步具有重要作用。江苏省在坚持经济发展的同时，坚持民生优先，坚持保障和改善民生，全面加强社会建设。在过去的五年中，公共财政用于民生和社会事业支出 18310 亿元，占公共财政支出的 72.1%；实施居民收入七年倍增计划，城乡居民收入较快增长，

企业退休人员养老金每年提高 10% 以上，农民收入增幅连续三年超过城镇居民。就业规模不断扩大，五年新增城镇就业 628 万人，城镇登记失业率控制在 3.3% 以内。农村劳动力转移总量达 1823 万人，转移率达 68.5%。城乡居民低保、医疗和养老保险实现全覆盖。城乡低保标准分别增长 54% 和 107%。完善社会救助和保障标准与物价上涨动态补贴联动机制，保障了困难群众的基本生活。农村年人均纯收入在 2500 元以下的贫困人口实现脱贫，按照 4000 元标准实施新一轮扶贫开发行动。公共服务“六大体系”建设全面展开，各项民生实事全面完成。

社会事业不断进步。江苏省优先保障教育投入，全面实现城乡免费义务教育，各级各类教育发展水平明显提高。加快医疗卫生事业改革发展，政府办基层医疗卫生机构、村卫生室，实现基本药物制度全覆盖，城市社区卫生服务机构实现全覆盖，医改工作走在全国前列。社会养老服务体系初步建立。完善公共文化服务体系，重大文化设施、基层文化惠民工程建设加快。加强市场监管，实施食品药品放心工程，开展安全隐患排查治理，安全生产形势总体稳定。法治江苏、平安江苏建设取得明显成效，社会治安综合治理绩效考核连续五年居全国首位。18 个城市获双拥模范城称号。

江苏省在强化社会管理中，创造了一系列在全国有影响、老百姓满意的社会管理新做法、新方式、新经验。主要有：南京建邺“一委一居一站”新模式、无锡市“扁平化”管理新模式、徐州“睢宁经验”、南通社会管理创新模式、淮安“和谐城管”新理念、常州社区居家养老新模式、泰兴宣堡中心户长制、苏州市社区司法矫正系统管理模式、社区信息化管理与服务模式等。尤其是“一委一居一站一办”模式实现了强化基层社区基础、理顺社区各类组织关系、深化社区共驻共建共享机制、落实社区服务管理责任、推进社区服务社会化的综合效果。2011 年江苏省委、省政府提出，到 2015 年城乡社区“一委一居一站一办”覆盖率达 90% 以上，有条件的地方力争实现全覆盖。

（三）规范决策行为，完善政府科学民主决策机制

江苏省政府在决策科学化民主化方面迈出了重要步伐，取得

了显著成绩。主要表现在以下几个方面。

(1) 科学民主决策得到各级政府高度重视。首先,省委、省政府领导坚持科学民主决策,“切实做到未经集体讨论不决策、未经充分评估论证不决策、未经公开征求社会意见不决策、未经合法性审查不决策”^①,为各级政府的决策起到楷模和示范作用。其次,就重大行政决策事项范围、重大行政决策规则和程序、重大行政决策后评价和责任追究等作出明确规定。先后两次修订《江苏省人民政府工作规则》,把科学民主决策作为政府工作的基本准则。进一步完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度,实行重大决策公众参与、专家论证和政府决策相结合。

(2) 政府决策民主化程度明显增强。江苏省各级政府积极探索和不断完善公众参与、专家论证与政府决定相结合的民主决策机制。一是各级政府在政策出台之前通过媒体公示,召开座谈会、论证会和听证会等多种方式,征求群众意见,保证群众对政府决策的有效参与。二是建立专家咨询和论证评估制度。凡是关系国计民生的重大决策,凡是涉及群众切身利益的重要事项,都认真听取社会各界和专家学者的意见。三是保证政府决策的透明度。江苏各级政府建立和完善了政务公开制度、以政府门户网站为窗口的电子政务制度、省政府常务会议新闻媒体旁听制度、政府新闻发言人制度等,提高了政府决策的透明度,有效保障了人民群众的知情权、参与权和监督权。

(3) 政府决策纳入法治化轨道。目前,江苏省政府决策的法治化框架初步形成。一是决策权力配置的规范化,实现决策权依法有据。二是政府决策的程序化和规范化。政府出台政策的各个环节越来越公开和规范。三是强化对决策权的监督。按照“谁决策、谁负责”的原则,建立健全决策责任追究制度,对超越权限、违反程序的决策或错误决策造成社会经济重大损失的,严肃追究决策者责任,实现决策权和决策责任相统一。

① 罗志军书记 2010 年在全省依法行政工作电视电话会议上的讲话。