

# 中国政府发展研究报告 (2019)

Report on Government Development in China

2019

主 编 朱光磊  
副主编 宋林霖 王雪丽

2019  
2019

南开大学出版社

# 中国政府发展研究报告 (2019)

Report on Government Development in China  
2019

主 编 朱光磊

副主编 宋林霖 王雪丽

南开大学出版社

天 津

## 图书在版编目(CIP)数据

中国政府发展研究报告. 2019 / 朱光磊主编. —天津: 南开大学出版社, 2020.12  
ISBN 978-7-310-06011-5

I. ①中… II. ①朱… III. ①国家行政机关—研究报告—中国—2019 IV. ①D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 272692 号

## 版权所有 侵权必究

中国政府发展研究报告(2019)  
ZHONGGUO ZHENGFU FAZHAN YANJIU BAOGAO (2019)

---

南开大学出版社出版发行

出版人:陈敬

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071  
营销部电话:(022)23508339 营销部传真:(022)23508542  
<http://www.nkup.com.cn>

---

北京虎彩文化传播有限公司印刷 全国各地新华书店经销  
2020 年 12 月第 1 版 2020 年 12 月第 1 次印刷  
230×170 毫米 16 开本 24.75 印张 2 插页 471 千字  
定价:98.00 元

---

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23508339

## 序 言

哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质，反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中，哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导，特别是在社会发展的关键时期，哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中，繁荣发展哲学社会科学，不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展，而且关系到社会主义核心价值体系的构建，关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高，关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学，从中国特色社会主义发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”2011年，党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容，深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断，集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视，为哲学社会科学繁荣发展指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神，教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》，明确提出到2020年基本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》，教育部下发《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》

《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件，启动了新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年，高校哲学社会科学将着力构建九大体系，即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系，同时，大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划，提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，我国已进入全面建成小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上，高校哲学社会科学面临着难得的发展机遇和有利的条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军，必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势，坚持马克思主义立场观点方法，以重大理论和实际问题为主攻方向，立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造，形成中国方案和中国建议，为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自2010年始，教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向，以数据库建设为支撑，以推进协同创新为手段，通过组建跨学科研究团队，与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟，围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究，努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题，对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究，强化数据采集分析，重视定量研究，力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右，最终稳定支持百余种发展报告，有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来，夺取全面建成小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务，大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新，加快建设高校哲学社会科学创新体系，更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能，为全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

# 目 录

## 第一部分 政府职能转变与公共服务体系建设

行政审批制度改革与行政服务中心建设情况报告 .....	3
一、行政审批制度改革与行政服务中心建设的现状综述 .....	3
二、行政审批制度改革与行政服务中心建设的研究现状综述 .....	10
三、行政审批制度改革与行政服务中心建设的展望与建议 .....	14
四、报告要点 .....	18
中国社会保障体系建设研究报告 .....	20
一、2018 年中国社会保障体系建设情况 .....	20
二、2018 年中国社会保障重点工作情况 .....	32
三、2018 年中国社会保障体系建设研究综述 .....	37
四、分析与展望 .....	40
五、报告要点 .....	41
政府公共文化服务体系建设研究报告 .....	43
一、2018 年政府公共文化服务体系建设情况梳理 .....	43
二、2018 年公共文化服务体系建设问题研究综述 .....	54
三、分析与展望 .....	62
四、报告要点 .....	64

## 第二部分 政府职责体系构建与府际关系

政府职责体系与政府间纵向关系研究报告 .....	69
一、2018 年政府职责体系与政府间纵向关系情况梳理 .....	69
二、2018 年政府职责体系与政府间纵向关系研究综述 .....	77
三、政府职责体系与政府间纵向关系的分析与展望 .....	82
四、报告要点 .....	84

行政区划调整研究报告.....	86
一、2018年行政区划调整的主要实践.....	86
二、2018年行政区划研究现状综述.....	92
三、分析与展望.....	100
四、报告要点.....	102
政府间对口支援工作研究报告.....	103
一、2018年以来对口支援工作发展现状.....	103
二、2018年以来对口支援研究现状综述.....	107
三、对口支援工作的评估.....	110
四、对口支援工作的经验与展望.....	120
五、报告要点.....	121

### 第三部分 政府能力建设与机构改革

公务员制度研究报告.....	125
一、2018年公务员制度发展现状综述.....	125
二、2018年公务员制度研究现状综述.....	129
三、公务员制度发展展望.....	141
四、报告要点.....	143
人员规模总量控制研究报告.....	144
一、人员规模总量控制的现状.....	144
二、人员规模总量控制的相关研究综述.....	146
三、人员规模总量控制的分析框架.....	148
四、人员规模总量控制的政策思路.....	153
五、报告要点.....	157
政府机构改革研究报告.....	159
一、2018年中央政府机构改革概况.....	159
二、2018年政府机构改革问题研究综述.....	167
三、分析与展望.....	172
四、报告要点.....	175

### 第四部分 政府公共财政与政府绩效管理

中央对地方专项转移支付研究报告.....	179
一、2018年中央对地方专项转移支付体系现状.....	179
二、2018年中央对地方专项转移支付研究现状综述.....	190

三、中央对地方专项转移支付改革的分析与展望 .....	196
四、报告要点 .....	198
<b>中国政府绩效管理研究报告 .....</b>	<b>201</b>
一、2018 年中国政府绩效管理发展现状综述 .....	201
二、2018 年政府绩效管理研究现状综述 .....	209
三、分析与展望 .....	216
四、报告要点 .....	218

## 第五部分 政府治理方式变革与城市治理

<b>政府与社会资本合作 (PPP) 发展研究报告 .....</b>	<b>223</b>
一、2018 年政府与社会资本合作 (PPP) 发展情况 .....	223
二、2018 年政府与社会资本合作 (PPP) 研究综述 .....	233
三、政府与社会资本合作 (PPP) 发展展望 .....	239
四、报告要点 .....	242
<b>地方政府大数据治理改革研究报告 .....</b>	<b>244</b>
一、地方政府大数据治理改革现状综述 .....	244
二、地方政府大数据治理改革的研究综述 .....	249
三、地方政府大数据治理改革的分析与展望 .....	252
四、报告要点 .....	256
<b>中国大城市基础教育治理研究报告 .....</b>	<b>258</b>
一、2018 年大城市基础教育发展概述 .....	258
二、中国城市基础教育治理研究综述 .....	263
三、分析与展望 .....	269
四、报告要点 .....	271

## 第六部分 政府改革热点与地方政府创新

<b>我国城市管理综合执法改革发展研究报告 .....</b>	<b>275</b>
一、2018 年城市管理综合执法改革现状 .....	275
二、2018 年城市管理综合执法研究综述 .....	284
三、分析与展望 .....	288
四、报告要点 .....	293
<b>精准扶贫研究报告 .....</b>	<b>295</b>
一、2013—2018 年中国政府精准扶贫发展现状综述 .....	295
二、2013—2018 年中国政府精准扶贫研究现状综述 .....	306

三、分析与展望.....	308
四、报告要点.....	309
地方政府招商引资研究报告.....	311
一、地方政府招商引资现状综述.....	311
二、地方政府招商引资研究现状综述.....	316
三、理论分析与前景展望.....	320
四、报告要点.....	326
中国地方政府发展能力指数报告.....	327
一、相关领域政府评价报告的比较与启示.....	327
二、城市地方政府发展能力指数分析.....	332
三、年度聚焦：核心能力的特征分析.....	350
<b>附 录</b>	
附录 1 2018 年中国政府发展基础数据.....	367
附录 2 2018 年中国政府发展法律法规一览.....	372
附录 3 2018 年中国政府发展大事记.....	374
附录 4 2018 年中国政府发展研究概览.....	378
后 记.....	386

## 第一部分

# 政府职能转变与公共服务体系建设



# 行政审批制度改革与行政服务中心建设 情况报告

宋林霖

2018年6月28日，在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上，李克强发表重要讲话，强调“‘放管服’改革是激发市场活力、增强内生动力、释放内需潜力的战略举措，必须坚持不懈向前推进。进一步解放思想、转变观念，突出重点难点，推动‘放管服’改革取得新的突破性进展”。为进一步将讲话内容落到实处，8月5日，国务院又颁布了《全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议重点任务分工方案》，重点要求各级政府从以简政放权放出活力和动力、以创新监管管出公平和秩序、以优化服务服出便利和品质三个方面，进行36项具体的改革举措。回望2018年的“放管服”改革，金融、开办企业、建筑等各领域深入改革，效率提升明显。本报告将全面梳理2018年行政审批制度改革中的重要事件，深入分析和解读政府审批改革与地方行政服务中心实践与理论上出现的新情况、新成果，总结规律、提出建议并进行宏观趋势的把握。

## 一、行政审批制度改革与行政服务中心建设的现状综述

### （一）中央政府从重视对“量”的控制向精细化改革转变

2018年，中央政府取消11项国务院部门行政审批事项，同时制定取消事项的事中事后监管细则。行政审批制度改革从简单的“减”“放”向精细化改革转变，“证照分离”在全国范围内推开，工程建设项目审批全过程改革开始试点，审批服务便民化更加深入人心（见表1）。行政审批制度改革持续优化政府与市场

关系，打造优良的营商环境，2018年世行评价营商环境，我国排名46位，比去年上升32位。到2018年底，全国实有市场主体达1.1亿户，其中企业是3474.2万户。随着进入市场的主体量逐年攀升，注销企业数量也较改革前有所增长。2014至2018年，年度注销企业数分别为50.59万、78.84万、97.46万、124.35万和181.35万。平均每进入市场3.69户企业，就有1户企业通过注销退出市场，整个市场“新陈代谢”率保持在一个正常稳定的水平。<sup>①</sup>

表1 中央政府深化行政审批制度改革历程回溯表（2018年1月—12月）

发布时间	文件名称	取消和下放事项	改革重点
2018-05-18	《关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》	改革覆盖工程建设项目审批全过程（包括从立项到竣工验收和公共设施接入服务）；主要是房屋建筑和城市基础设施等工程，不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程；覆盖行政许可等审批事项和技术审查、中介服务、市政公用服务以及备案等其他类型事项，推动流程优化和标准化	统一审批流程；精简审批环节；完善审批体系；强化监督管理
2018-05-23	《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》	围绕直接面向企业和群众、依申请办理的行政审批和公共服务事项，推动审批服务理念、制度、作风全方位深层次变革，着力打造“宽进、快办、严管、便民、公开”的审批服务模式	全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”；深入推进审批服务标准化；持续开展“减证便民”行动；大力推行审批服务集中办理；着力提升“互联网+政务服务”水平；创新便民利企审批服务方式；深化行政审批中介服务改革；切实加强事中事后监管

<sup>①</sup> 林丽鹂. 我国去年新设企业与注销企业数量比3.69:1[N]. 人民日报, 2019-01-11 (03).

续表

发布时间	文件名称	取消和下放事项	改革重点
2018-07-28	《国务院关于取消一批行政许可等项目的决定》	国务院决定取消 11 项行政许可等事项。另有 6 项依据有关法律设定的行政许可事项，国务院将依照法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定	对取消的行政许可等事项，相关部门要制定完善事中事后监管细则
2018-09-27	《国务院关于在全国推开“证照分离”改革的通知》	从 2018 年 11 月 10 日起，在全国范围内对第一批 106 项涉企业行政审批事项，分别按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等四种方式，实施“证照分离”改革	明确改革方式；统筹推进“证照分离”和“多证合一”改革；加强事中事后监管

## （二）行政审批局改革模式在全国持续推广

行政审批局是唯一以“放管服”改革整体目标为主要职责的政府机构，具有天然改革属性，对于研究新时期行政体制改革具有典型样本价值。在试点改革过程中，行政审批局以许可权限集中为前提，有效推动简政放权、审管分离与透明行政，显著增强了公众的获得感，是与新组建的国家市场监督管理总局相适应的地方审批部门，是贯彻放管结合、从审批层面促监管的重要体制突破。2018 年是行政审批局模式改革的关键一年，在经历 2015 年行政审批局高热度的改革浪潮之后，行政审批局模式在争议中艰难前行。山东省作为面积和人口大省，全面组建市县行政审批服务局，江苏省行政审批局数量稳健增加（见表 2）。这都为完善行政审批局改革模式提供经验，以空间换时间的改革思路将为行政审批局模式增加新的创新因素。

表 2 全国新增行政审批局基本情况统计表（2018 年 1 月—12 月）

省份	名称	建成时间	进驻单位数（个）	进驻审批事项数（项）
江苏	连云港市东海县行政审批局	2018-09	—	862
	昆山市高新区行政审批局	2018-07	—	201
	太仓市浏河镇行政审批局	2018-12	14	324
	苏州市吴中区木渎镇行政审批局	2018-12	—	310
	苏州市吴江经济技术开发区行政审批局	2018-12	—	586

续表

省份	名称	建成时间	进驻单位数 (个)	进驻审批事项数 (项)
山东	寿光市行政审批局	2018-05	—	—
	威海市荣成市行政审批局	2018-05	26	196
	临沂市临沭经济开发区行政审批局	2018-09	14	46
江西	南昌市行政审批局	2018-07	—	188
辽宁	营口市大石桥市行政审批局	2018-03	29	65
	营口市鲅鱼圈区行政审批局	2018-01	21	157
山西	晋城市高平市行政审批局	2018-02	24	200
吉林	珲春市行政审批局	2018-07	—	—
广西	北海市行政审批局	2018-11	24	240
四川	绵阳市盐亭县行政审批局	2018-01	—	—
	遂宁市船山区行政审批局	2018-01	19	130
	遂宁市射洪县行政审批局	2018-01	22	122
云南	曲靖市沾益区行政审批局	2018-10	—	—
	昆明市呈贡区行政审批局	2018-09	9	28
黑龙江	佳木斯市桦南县行政审批局	2018-11	—	—

### (三) 行政审批标准化成为审批制度改革新的发力点

行政审批制度改革在“减”“放”方面的改革存在限度，对必要存在的行政审批事项进行标准化建设将是行政审批制度改革的重要方向。2018年，上海、云南、天津都先后在行政审批标准化方面发力（见表3）。上海市着重推进行政审批中介服务标准化建设，以标准化技术解决长期存在的中介服务市场的高成本问题；云南省发布《关于全面推进行政审批标准化工作的通知》，推进行政审批流程和服务标准化进程；天津市推出“一制三化”改革方案优化营商环境，将行政审批服务标准化作为改善营商环境，激发市场活力和社会创造力的重要抓手。

表3 部分省市行政审批标准化情况一览表(2018年1月—12月)

省份	文件/项目	预期目标	主要内容
上海	《关于本市推进行政审批中介服务标准化建设的若干意见》	推进行政审批中介服务标准化建设,统一中介服务标准,提高中介服务透明度和服务效能,降低制度性交易成本,促进中介服务市场健康发展	开展标准化建设,制定服务指南,细化服务项目,优化服务流程,提高服务质量;每项行政审批中介服务,都要逐一制定服务指南;每份行政审批中介服务指南,都要明确中介服务的依据、范围等18项内容;行政审批中介服务指南的制定,要充分体现依法行政、合理行政的要求;制定行政审批中介服务指南,要打破中介服务垄断
云南	《关于全面推进行政审批标准化工作的通知》	全面深化简政放权、放管结合、优化服务,进一步简化审批环节、减少申报材料、压缩审批时限、优化审批服务	规范事项目录,全面编写办事指南和业务手册;规范事项要素,推进审批流程标准化;优化办事流程,实现行政审批服务标准化;加强监督检查,确保行政审批标准化落到实处
天津	《天津市承诺制标准化智能化便利化审批制度改革实施方案》	大力推进承诺制标准化智能化便利化审批制度改革,弱化审批、强化监管、优化服务,推行“宽进、快办、严管、便民、公开”的政务服务模式,切实增强政府公信力和执行力,着力打造国际一流、全国最优营商环境城市,推动政府治理体系和治理能力现代化,充分激发市场活力和社会创造力,促进经济社会可持续发展和高质量发展	深化“五减”改革:减事项、减材料、减环节、减证照、减时限;推行审批服务“马上办、就近办、网上办、一次办”;全面推行承诺审批制度;推行审批服务标准化;试行“无人审批”;取消各类证明;着力解决群众办事堵点问题;压缩企业开办时间;优化建设项目联合审批流程;规范审批中介行为;建成统一政务服务平台;推进公共资源交易体制改革;实行企业和群众诉求“一号响应”;加强政务服务大厅统一管理

续表

省份	文件/项目	预期目标	主要内容
银川	《银川市行政审批服务局全面推进政务服务标准化建设方案》	—	服务标准制定；管理标准制定；岗位标准；事项规程标准制定
内蒙古	《内蒙古质监局推进行政审批标准化实施方案》	持续深化行政审批制度改革，进一步规范行政审批事项，以推进“八张清单”标准化体系建设为契机，运用标准化方法和技术，对行政审批事项进行科学分类，对行政审批事项办理前置条件和必要条件进行全面清理，对行政审批项目实施要素全面规范，对行政审批流程全面优化。同时，与网上行政审批系统充分衔接，实现行政审批信息标准化，促进行政审批效能提升，进一步提升群众和企业满意度	梳理事项阶段；编制起草阶段；信息化运用阶段

#### （四）优化营商环境成为行政审批制度改革的新方向

2018年营商环境成为改革热词，政府部门、理论界以及新闻媒体都纷纷在优化营商环境的相关主题上发力。为了借鉴国际经验，加强中国与世界银行的沟通，2018年3月，由财政部与世界银行共同主办、上海市承办的“优化营商环境的国际经验及对中国的启示”高级别研讨会在上海召开。来自世界银行和俄罗斯、印度等国的专家介绍了优化营商环境的先进经验，为我国优化营商环境拓展思路、建言献策。以国家发改委牵头的中国营商环境指标体系构建和评估工作也已顺利完成试评估阶段，并且公布了第二批评估以及全面评估的时间表。据调研得知，相关省市县已经感受到评估危机，优化营商环境的专项行动在全国铺开。为了给东北老工业基地振兴把脉，发改委成立专门课题组构建了以企业为核心的营商环