

# 对上海浦东新区政府职能转变的定量评价

## ——以浦东综合配套改革为视角

彭辉

(上海社会科学院 法学研究所, 上海 200020)

**摘要:** 浦东综合配套改革试点在政府职能转变方面的探索和创新可进行定量评价, 构建1个一级指标, 8个二级指标, 33个三级指标组成的浦东综合配套改革试点转变政府职能评估指标体系, 通过政府网站信息检索方式收集浦东综合配套改革试点转变政府职能143项, 研究发现改革试点注重将阶段性工作和持续性工作相结合, 各项指标几乎都有相对应的措施保障, 行政审批流程和培养社会组织是重点, 对此应重视改革试点的法制保障, 推进政府信息公开制度实施, 加强改革成果的同步宣传力度。

**关键词:** 浦东新区; 综合配套改革; 转变政府职能; 实证研究

中图分类号: D625

文献标识码: A

DOI:10.13411/j.cnki.sxsx.2015.02.005

## The Quantitative Evaluation of Transformation of Government Functions in Pudong New District

### ——In the Perspective of Comprehensive Reform in Pudong

PENG Hui

(Shanghai Academy of Social Science, Institute of Law, Shanghai 200020, China)

**Abstract:** This paper focuses on exploration and innovation in transformation of government functions in Pudong comprehensive reform. The comprehensive reform evaluation indicator system of transformation of government functions in Pudong consists of 1 first class indexes, the second index of 8 and the third index of 33. Collecting 143 items data of transformation of government functions founds the government website. It was found out that reform focuses on combining stage work with persistent work, almost all the indicators have corresponding guarantee measures, and administrative approval process and fostering social organization are the keys. So the government shall emphasize legal protection of reform, promote the implementation of the government information openness system, and strengthen the synchronization propaganda of reform achievements.

**Key words:** Pudong New District; comprehensive reform; transformation of government functions; empirical research

#### 一、引言

浦东综合配套改革试点(以下简称“综改”)是国务院批准的第一个全国综合配套改革试验区, 是新时期国家深化改革的重大战略部署, 也是上海在更高起点、更大范围、更高层次上进行制度创新、先行先试的重大机遇。《上海市人大常委会关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》(以下简称《决定》)自2007年实施以来, 对落实国务院批准上海浦东新区进行综改工作, 支持、促进、引导和规范综改, 为综改突破体制性障碍和先行先试提供法制保障具有重要意义。但与此同时, 综改也面临诸多挑战, 主要表现为三个方面:

(1) 率先攻坚克难、先行先试面临更大压力。国家相继批准设立了九个综合配套改革试点区, 形成了综合配套改革试验区、专项改革试点区以及省市级改革试验区在内的多层次、多领域改革布局。随着国内区域经济板块日益成熟, 区域竞争将主要依靠资源、政策逐步转为主要依靠制度创新。浦东要继续争取先行先试, 必须紧紧围绕“全国能借鉴、上海能推广、浦东能突破”的要求, 以更大的勇气和力度, 推进深层次改革创新。

(2) 制度建设和法制保障的要求更加突出。随着新形势下改革任务日益艰巨与复杂, 综改更加注重制度建设和法制保障, 坚持通过制度和法规形式巩固和

收稿日期: 2015-03-24

基金项目: 2014年中国博士后科学基金第55批面上二等资助“法治评估创新及其在上海的推广应用研究”(2014M551383); 上海社会科学院创新工程青年人才项目(2014RQN004)

作者简介: 彭辉(1978-), 男, 江西赣州人, 副研究员, 博士, 上海交通大学凯原法学院博士后, 主要从事知识管理与法制评估研究。

## 专题研究

深化已有改革成果,同时对于一些涉及面广、难度较大的改革事项,探索一条制度统领、法制保障的改革路径。

(3)改革促转型的要求更加明确、任务更加艰巨。结合上海“十二五”经济转型的要求以及浦东“二次创业”和“四个中心”核心功能区建设的需要,进一步体现转型发展和创新驱动的需求,实现以改革促转型,以改革促发展。通过深化行政管理体制改革促进政府转型,通过探索完善与国际通行做法衔接的经济运行规则促进经济转型,通过不断理顺政府社会关系、加快社会领域改革促进社会转型。

目前,学界对浦东转变政府职能展开了较为细致的研究,苏宁<sup>[1]</sup>等重点阐述和分析了浦东政府机构改革的模式、特色、动因、经验、启示等内容。陈奇星<sup>[2]</sup>回顾浦东新区20年来行政管理体制改革的历程,思考进一步转变政府职能,深化行政管理体制改革的思路 and 对策。罗峰<sup>[3][4]</sup>通过解析浦东政府职能转变过程中的动力与路径,揭示出影响、推进浦东政府职能转变的多重变量与策略。张波<sup>[5]</sup>分析研究了浦东“镇管社区”治理模式的制度成效、制度困境、制度反思。由此可见,目前学界对浦东综改研究取得了巨大的进步,但这些研究多集中于从理论层面阐释综改的背景、价值、方式,但从交叉学科视角而言,这些研究往往缺乏科学性与系统性,甚至略显教条,尤其是综改的实证分析层面,相关学术成果鲜有涉及,研究深度和广度非常薄弱。本文旨在评估《决定》的落实情况,聚焦“浦东能突破、上海能推广、全国能借鉴”的重点改革事项,结合综改推进情况,重点评估《决定》对于转变政府职能的落实情况,通过本次评估,总结提炼改革成果,宣传推广改革经验,积极营造改革氛围,促进浦东新区为全面深化改革和扩大开发探索新思路、新途径,从而形成可复制、可推广的试点经验。

### 二、综改转变政府职能评估指标体系

本研究以科学性、全面性、层次性、代表性、动态性、可操作性和可比性为原则,梳理《决定》对转变政府职能的各项要求,按目标层、准则层和指标层的思路构建了由1个一级指标,8个二级指标,33个三级指标组成的综改转变政府职能评估指标体系。该指标体系的一级指标为综改转变政府职能水平,二级指标为大部门制改革、区域管理体制、简政放权改革、行政审批流程、监管体制优化、权力公开透明、社会组织培养、基层治理机制等8个维度,具体内容如下:

(1)大部门制改革强调在政府机构设置上,把多种内容有联系的事务交由一个部门管辖,从而最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理,从而提高行政效率,降低行政成本。

(2)区域管理体制要求从整体上全面整合政府各机构职能分工,明确各自调控方向,具体包括规划编制、关键领域的重大项目建设和工程建设、专项体制机制的改革创新等目标,形成以统一有效的管理为目

标的区域管理体制改革的。

(3)简政放权改革是指理顺政府与市场、政府与社会、上级政府与下级政府之间的关系,合理精简政府机构及人员,凡是市场能有效调节的就交给市场,发挥市场机制作用;凡是社会能有效治理的就交给社会,真正形成市场、社会、与政府之间的良性互动。

(4)行政审批流程是指政府以满足公众需求为取向,以简化审批层级环节为手段,以向社会公众提供高效、优质、快捷的行政审批服务,降低社会成本和行政成本为目标,加强政府部门间的有机联系和互动,对政府部门原有审批行为、服务流程进行彻底全面整合、重新配置的改革行为。<sup>[6]</sup>

(5)监管体制优化是行政体制改革深化的需要,是建立服务型政府和完善社会主义市场经济体制的需要,为此应逐渐实现政府从市场的直接参与者向规则的制定者和行业的监管者的角色转变,为从根本上打破垄断行业的行政垄断奠定基础。

(6)权力公开透明是指在全面清理规范行政权力的基础上,把推进行政权力公开透明运行作为深化政务公开的重要内容,充分运用信息技术推动行政权力网上公开透明运行。

(7)社会组织培养是指运行有序的社会组织能够提升社会管理效率,保障社会公益目标的实现,整合社会成员和社会群体,实现社会需要的组织化,促进公平正义。

(8)基层治理机制是指构建有效的协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定的新型基层治理机制。三级指标为相应二级指标的进一步细化和分解(见表1)。

### 三、综改转变政府职能实证评估

针对上述33项指标,我们通过政府网站信息检索方式收集综改转变政府职能在大部门制改革、区域管理体制、简政放权改革、行政审批流程、监管体制优化、权力公开透明、社会组织培养、基层治理机制等8个维度的基本信息。在网络检索中,为尽量穷尽检索路径,针对每一个检索文件课题组均至少以三种途径检索综改转变政府职能信息:(1)市委市政府门户网站;(2)浦东新区政府门户网站;(3)职能部门的门户网站;(4)通过百度搜索:部门+二级指标(三级指标)。如以上方法均无法获得信息,课题组会在百度搜索中调整关键词,扩大搜索范围再进行尝试。统计时间段为:2008年5月至2014年7月。经梳理,综改转变政府职能完成共计143项(见表2)。

### 四、综改转变政府职能特点和取得成绩分析

(一)单一年度事项与跨年度事项比较:阶段性工作和持续性工作相结合

经梳理,2007至2014年5月底,浦东新区已完成政府职能转变138项,在转变政府职能已实施事项中,单一年度完成的事项有110项,占总数的79.7%;跨年度事项有28项,占总数的20.3%。由于在政府转

专 题 研 究

变职能过程中所面临的问题的难度和复杂程度日益突出,因而仅仅在单一年度即可完成的事项虽然占据多数,但与此同时,需要通过若干年行动计划的政府职能转变指标也屡见不鲜,如 C28 指标通过连续 8 年的行动计划加以推进,C12、C13、C29 指标通过连续 7 年的行动计划加以推进,C1 指标通过连续 6 年的行动计划加以推进,C15 指标通过连续 4 年的行动计划加以推进,C31、C32、C26、C27 指标通过连续 3 年的行动计划加以推进,C3、C4、C6、C7、C9、C14、C16、C18、C24、C30 指标通过连续 2 年的行动计划加以推进。由此可见,浦东新区转变政府职能并非毕其功于一役,而是需要通过持续不断地渐进式改革加以推进。

表 1 综改转变政府职能评估指标体系

| 二级指标         | 三级指标                             | 二级指标         | 三级指标                             |
|--------------|----------------------------------|--------------|----------------------------------|
| 大部门制改革<br>B1 | 建立科学的政府绩效评估指标体系 C1               | 监管体制优化<br>B5 | 健全行政监督机制,推进依法行政 C17              |
|              | 创新政府组织架构 C2                      |              | 相对集中市场经济监管领域的行政检查权和行政处罚权 C18     |
|              | 优化行政组织的社会管理和服务功能 C3              |              | 试行经济检察官制度 C19                    |
| 区域管理体制<br>B2 | 建立科学、高效、强有力的监管体系 C4              |              | 实现政府部门同所属的市场中介机构、行业协会、事业单位脱钩 C20 |
|              | 创造适应国际通行规则的经济运行环境 C5             | 权力公开透明<br>B6 | 推进政府办公网络化和信息化建设 C21              |
|              | 探索建立条块互补、职能整合的行政管理体制 C6          |              | 进一步推进政务信息公开,推进政府信息网上公布制度化 C22    |
|              | 逐步完善功能区域职能和事权,实施扁平化管理 C7         |              | 探索推进政府行政程序简单化、统一化改革 C23          |
| 简政放权改革<br>B3 | 全面理顺政事分开、管办分离 C8                 |              | 实现政府内部的相互沟通,提高政府内部运作效率 C24       |
|              | 理顺市与浦东新区的关系,赋予浦东新区更大的自主发展权 C9    | 社会组织培养<br>B7 | 政企分开、政资分开、政事分开以及政府与市场中介组织分开 C25  |
|              | 加快推进企业投资项目核准制和备案制 C10            |              | 加强专业行政管理部门和事业单位改革力度 C26          |
| 行政审批流程<br>B4 | 国家对非限制类且不使用中央财力投资项目权限的下放 C11     |              | 健全由居民和社会服务机构等构成的社区自治组织 C27       |
|              | 深化行政审批制度改革,减少和规范行政审批 C12         |              | 积极探索稳步发展非营利性社会组织 C28             |
|              | 进一步清理和调整行政审批事项,推行行政审批格式化操作 C13   |              | 积极培育公益性、服务性社会团体 C29              |
|              | 完善综合审批、综合执法工作机制 C14              | 基层治理机制<br>B8 | 深化乡镇机构和街镇行政管理体制改革 C30            |
|              | 建立以行政审批电子监察为核心的网上行政审批和管理应用系统 C15 |              | 实行社区建设实体化和管理网格化 C31              |
|              | 实施以申报制为重点的年检制度改革 C16             |              | 推进社区信息化建设,合理配置和整合行政、社会资源 C32     |
|              |                                  |              | 构建反应灵敏、处置有方、管理高效、服务优质的工作机制 C33   |

表 2 浦东新区转变政府职能已推进实施事项梳理表

| 二级指标         | 三级指标 | 指标完成情况                                                                                                                      | 推行时间      |
|--------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 大部门制改革<br>B1 | C1   | 推进政府绩效预算改革,以完善部门预算为重点,扩大绩效评估试点范围,完善绩效评价体系,加大评价结果公开力度,探索跨年度预算平衡机制。                                                           | 2008-2014 |
|              | C2   | 结合两区合并,推进“大部门”区级机构改革,制定和实施区级机构改革方案,确定了“小政府、大社会”的机构设置理念和编制管理约束机制。                                                            | 2009      |
|              | C3   | 推进区级机关“瘦身”和基层“强身”工作,将区级机关编制和内设机构核减 15%,优化内设机构设置,推动干部和编制资源下沉。                                                                | 2013-2014 |
| 区域管理体制<br>B2 | C4   | 探索优化开发区管理体制,两区合并后,根据新浦东所处大规模开发建设、“二次创业”发展阶段的客观实际,先后建立“4+3”生产力布局,对开发区实行管理层面的整合、统筹和联动;明确开发区管委会管理事权。                           | 2009-2010 |
|              | C5   | 推动“三港三区”联动发展体制创新,设立上海综合保税区管理委员会。                                                                                            | 2009      |
|              | C6   | 进一步调整优化地区工作体制机制,成立地区工作党委,作为区委工作部门,强化区级层面面对地区工作的统筹协调。                                                                        | 2014      |
|              |      | 探索功能区域管理体制。                                                                                                                 | 2007-2008 |
|              |      | 完善世博地区管理办公室运作机制,统筹管理周边街道经济管理和相关审批职能,建立和三林镇的联动机制。                                                                            | 2012      |
|              |      | 落实临港地区特别机制和特殊政策,完善临港地区开发管理体制,在临港地区将申港街道和芦潮港镇整体合并为南汇新城镇,并与临港地区开发建设管理委员会合署办公,创新“管镇合一”管理体制。                                    | 2012      |
|              | C7   | 完善外高桥森兰地区管理体制,委托综保区管委会行使森兰地区开发建设和相关行政管理审批事权,建立与高桥镇的联动机制。                                                                    | 2012      |
|              |      | 推进“强镇优街”工作,强化各镇整合资源、统筹发展的综合管理能力,提高街道精细化管理服务水平。                                                                              | 2012-2013 |
|              |      | 探索建立“大市镇”体制,对应迪斯尼项目,将川沙新镇部分行政区域和六灶镇整体行政区域整合为新的川沙新镇;对应大飞机项目,把祝桥镇整体行政区域和川沙新镇部分行政区域整合为新的祝桥镇。                                   | 2011      |
|              |      | 构建多层次、全覆盖的政府“一门式”服务平台,成立浦东市民中心,采取“一门受理、分流承办、集中收费、限时办结”的方式,为市民提供“一站式”政务服务;以市民中心为基础,建立了包括市民中心和各街镇社区事务受理服务中心在内、覆盖全区的“一门式”服务平台。 | 2006      |
|              | C8   | 全面剥离街道招商引资职能,实行“提高公共财政保障,实施部门预算管理”的模式,强化街道综合管理、监督专业管理、组织公共服务和指导自治组织等职责,促进街道工作重心放在社区服务、社会稳定、社会养老、抚平帮困、社会救助等公共服务职能。           | 2006      |
|              | C9   | 理顺市区两级事权,市政府先后两次向浦东新区下放事权。                                                                                                  | 2007-2008 |
|              |      | 深化城市养护作业市场化改革,出台《关于进一步深化浦东新区区级养护作业市场化改革的实施方案》。                                                                              | 2014      |

专 题 研 究

续表

| 二级<br>指标                         | 三级<br>指标 | 指标完成情况                                                                                                                                                                       | 推行<br>时间      |
|----------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 简政<br>放权<br>改革<br>B3             | C10      | 推进实施内资企业投资项目核准、备案制。                                                                                                                                                          | 2008          |
|                                  |          | 取消外商投资项目可行性报告审批,压缩项目申请和合同章程的审批时间。                                                                                                                                            | 2008          |
|                                  | C11      | 推进企业注册登记环节工商、税务、质检三部门联动,登记企业只需一次提交申请材料,即可一次领取“一照两证”。                                                                                                                         | 2010          |
|                                  |          | 探索商事登记制度改革,推进注册资本认缴制和“零首付”制。                                                                                                                                                 | 2010          |
|                                  |          | 在张江高科技园区试点信用自评系统,探索通过政府搭台、政企合作,形成政府、金融机构、企业各方认可的信用产品,帮助科技型中小企业解决信用积累和融资难等问题,也为政府简政放权、释放市场主体活力进一步创造条件。                                                                        | 2013          |
| 行<br>政<br>审<br>批<br>流<br>程<br>B4 | C12      | 清理行政审批事项,通过法律依据调整、市区两级审批合并、事前审批改事后备案、合并事项、改内部征询、改日常管理服务等方式,减少了一批行政审批事项,社会类行政审批事项从最初的 724 项减少到现在的 203 项。                                                                      | 2005—<br>2014 |
|                                  |          | 减免行政收费,率先在张江高科技园区探索减免企业各类行政费用;在全区推广减免行政收费。                                                                                                                                   | 2004—<br>2008 |
|                                  |          | 探索技术审批和行政审批相分离,取消建设工程初步设计,对技术性审批事项全部委托审图机构实施。                                                                                                                                | 2007—<br>2009 |
|                                  |          | 探索“管办分离”和“一门式办结”行政审批服务模式,在张江高科技园区率先开展项目综合审批和项目化跟踪服务的改革试点。                                                                                                                    | 2008          |
|                                  |          | 探索基建领域审批流程再造,创新优化“四个集装箱”建设项目审批程序。                                                                                                                                            | 2010          |
|                                  |          | 清理和改革社会中介组织评估和评审,按照分阶段并联审批方式,强化审批协同。                                                                                                                                         | 2011          |
|                                  |          | 创新住所登记方式,推进集中登记,允许同一地址登记为两个或两个以上企业的住所;探索不涉及前置审批的企业住所与经营场所各自独立注册登记的方式。                                                                                                        | 2013          |
|                                  | C13      | 探索压缩区级前置审批事项,对没有法律法规依据的前置审批予以取消;对确需保留但法律法规未明确先证后照的前置审批事项纳入并联审批和后置审批范围。                                                                                                       | 2008—<br>2013 |
|                                  |          | 通过压缩时限、精简环节、优化流程等方式对审批事项进行调整。                                                                                                                                                | 2005—<br>2014 |
|                                  |          | 开展开发区建设工程专项评估评审改革,先后发布了《关于在浦东新区产业园区开展建设工程专项评估、评审改革的实施意见》及相配套的贯彻落实通知,将建设工程审批中企业反响特别强烈的 9 项“类审批”纳入改革范围,对于已完成区域性评估的地块内的建设项目和符合专业管理标准的建设项目,取消或简化建设项目的专项评估、评审,真正有效地减轻企业负担,加快项目落地。 | 2012          |
|                                  |          | 推进审批事项规范管理,率先编制行政审批标准化建设业务手册、办事指南,率先开发运行“一库两系统”(行政审批事项数据库+行政审批管理系统、“小博士”智能导航系统)                                                                                              | 2012—<br>2014 |
|                                  | C14      | 探索建立城市管理领域的协调机制,研究解决共性问题和城市管理突发事件,在小陆家嘴地区建立了以街道为载体,公安、交警、城管、市场管理等多方执法力量整合下沉的运作机制;在世博地区成立世博地区城市管理领导小组,探索完善世博地区城市管理综合执法机制。                                                     | 2011—<br>2013 |
|                                  |          | 推进外商投资企业设立和变更一口受理,推动企业联动登记在商务、工商、税务、质监、食药监环节的“无证联办”。                                                                                                                         | 2014          |
|                                  | C15      | 完善一门式审批服务机制,整合各委办局电子政务网络,构建电子政务、阳光政务平台;推进工商注册、税务登记、企业代码登记等重点审批服务部门进驻市民中心,建立集中受理、协同办理和全程代理服务机制。                                                                               | 2008          |
|                                  |          | 建设电子审批服务平台,率先开发运行“建设项目网上联合审批系统”。                                                                                                                                             | 2009—<br>2012 |
|                                  |          | 开展网上联合审批系统建设,推进市区两级平台与开发区内部审批系统的对接和相关信息数据共享。                                                                                                                                 | 2013—<br>2014 |
|                                  | C16      | 深化企业准入告知承诺改革,启动行政审批告知承诺信用监管系统开发,完善告知承诺改革配套制度建设,实施告知承诺审批方式的审批事项范围不断扩大,目前经上海市人民政府批准并进行实际操作的审批事项达 16 项。                                                                         | 2009—<br>2010 |
| 监<br>管<br>体<br>制<br>优<br>化<br>B5 | C17      | 建立相关部门开工并联审批和竣工联合验收制度,强化事后监管和责任追究。                                                                                                                                           | 2008          |
|                                  | C18      | 成立城市管理行政执法局和城管执法大队,统一行使市容市政、环境保护、城市规划建设管理、交通、建制镇城市管理等方面的城市管理行政处罚权及相关的权力,促进执法重心下移;同时建立城市网络化管理监督重心和指挥中心,形成城市管理的快速发现和处理机制,强化城市管理综合执法体系建设。                                       | 2007          |
|                                  |          | 在全市率先启动市场监管体制“三合一”改革,将工商分局、质监局、食药监分局整合成立浦东新区市场监督管理局,统一行使原三局职能,由垂直管理调整为属地管理。完善“一门式、一窗口、一张网、一套表”的市场监管服务模式和综合执法体系,探索构建贯穿生产、流通、消费全过程和行政审批、执法监督、技术支撑相互衔接的监管机制。                    | 2013—<br>2014 |
|                                  | C20      | 对政府职能强化、弱化、转化的内容和方式进行分类梳理,推进政企、政资、政事、政府与中介组织“四分开”,界定政府、市场、社会的权力和责任。                                                                                                          | 2008          |
| 权<br>利<br>公<br>开<br>透<br>明<br>B6 | C21      | 在国家监察部直接指导下,推进行政电子监察系统试点工作。                                                                                                                                                  | 2006          |
|                                  | C22      | 启动“电子政府”建设,推进全区统一电子系统的开发使用,推进权力运作的网上公开、网上办公和网上监管。                                                                                                                            | 2007          |
|                                  |          | 推进政府部门的权力公开透明运行,按照“内容分级分类、时间分期分批”原则,对公共事务决策、执行以及审批服务事项实现全面公开、全程公开。                                                                                                           | 2008          |
|                                  |          | 开展政务公开和政务服务试点,在理清权责基础上,建立和完善统一的电子政务平台,并充分利用平台全面、准确发布政府信息公开事项,实时、规范办理主要行政职权和便民服务事项,实现电子监察全覆盖。                                                                                 | 2012          |
|                                  | C23      | 开展“四项制度”建设。以监察部试点为契机,制定实施行政效能投诉制、评估制、问责制和监察制,建立体制内监察、体制外投诉、社会化评估、自上而下问责的制度。                                                                                                  | 2007          |
|                                  |          | 完善依法行政运行机制,出台《关于建立和实施依法行政年度工作报告制度的意见》,推进行政决策科学化、民主化、法治化。                                                                                                                     | 2010          |

专 题 研 究

续表

| 二级<br>指标                 | 三级<br>指标 | 指标完成情况                                                                          | 推行<br>时间      |
|--------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|                          | C24      | 建设镇级财政资金监管系统,推进各镇将财政性资金全部纳入系统中运行,强化资金的使用和监督。                                    | 2008-<br>2011 |
| 社会<br>组织<br>培<br>养<br>B7 | C25      | 梳理界定政府和社会组织的基本职能和职责边界,出台政社合作规范性文件,推进政府与社会组织在主体、机构、职能、资产、住所、人员的“六分开”。            | 2006          |
|                          | C26      | 探索政府购买公共服务运作新机制,形成“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的公共服务提供机制。                               | 2011          |
|                          |          | 探索明确政府购买公共服务平台及职能,赋予和强化市民中心在整合政府购买服务方面的平台功能。                                    | 2011-<br>2013 |
|                          |          | 制定具备承接政府转移职能的社会组织清单(《上海市浦东新区社会组织承接政府购买服务资质一览表 2013 版》)                          | 2013-<br>2014 |
|                          | C27      | 在城市化地区,探索社会共商社区共治机制,以社区居民代表会议为载体,调动社会各方力量参与社区公共事务共商、公决、公治。                      | 2008-<br>2009 |
|                          |          | 在农村地区,完善“1+1+X”基层治理模式,推进村级事务民主管理、民主决策、民主监督等一系列制度建设。                             | 2010-<br>2012 |
|                          | C28      | 完善以浦东公益服务园为代表的社会组织孵化机制,促进枢纽型社会组织集聚。                                             | 2006-<br>2013 |
|                          |          | 推进社会组织登记管理制度改革,形成登记管理办法,通过制作办事告知单,提前告知申请程序和所需材料,推进民办非企业前置审批办理流程简化;推进四类社会组织直接登记。 | 2007-<br>2014 |
|                          | C29      | 积极打造国家级公益示范基地,先后建成了浦东公益服务园、浦东基金会服务园、社区公益服务(塘桥)园和浦东公益街。                          | 2008-<br>2014 |
| 基层<br>治理<br>机制<br>B8     | C30      | 建立基层居委会建设经费保障制度,规范街镇居委会成员薪酬待遇和居委会日常工作经费。                                        | 2007-<br>2008 |
|                          | C31      | 探索川沙新镇、三林镇“镇管社区”模式试点,建立社区委员会等基层共治组织,将地区性、公益性、群众性、社会性事项转移到社区,完善社区民主决策机制。         | 2007-<br>2009 |
|                          | C32      | 整合城市管理信息资源,建立和完善网格化的联动管理机制,搭建城市管理信息研判和共享平台,完善城市公共管理体系。                          | 2009-<br>2011 |
|                          | C33      | 在人口快速导入地区,规范和完善“镇管社区”模式,出台指导意见,推进配套制度建设,探索在更大范围内推广模式。                           | 2012          |

(二)指标细化推进程度比较:各项指标几乎都有相对应的措施保障

在 33 个指标中,有 1 项指标(C12)通过 7 项措施加以贯彻落实,占总数比为 3.0%;有 2 项指标(C6 和 C10)通过 5 项措施加以贯彻落实,占总数比为 6.1%;有 1 项指标(C13)通过 4 项措施加以贯彻落实,占总数比为 3.0%;有 4 项指标(C7、C15、C22、C26)通过 3 项措施加以贯彻落实,占总数比为 12.1%;有 6 项指标(C9、C14、C18、C23、C27、C28)通过 2 项措施加以贯彻落实,占总数比为 18.2%;有 17 项指标,通过 1 项措施加以贯彻落实,占总数比为 51.5%;有 2 项指标,没有相对应的措施加以贯彻落实,占总数比为 6.1%。由此可见,浦东新区转变政府职能方面迈出了实实在在的改革步伐,重要领域和关键环节改革突破令人印象深刻,较好地推动和完成了《办法》中政府职能转变的各项改革任务。

(三)改革领域推进程度横向比较:行政审批流程和培养社会组织是重点

1. B1 指标有 10 项推进措施,占总数 7.2%,其中 2008 年 1 项,2009 年 2 项,2010 年 1 项,2011 年 1 项,2012 年 1 项,2013 年 2 项,2014 年 2 项。可见,大部门制改革是困扰浦东新区政府职能转变的一个瓶颈,近年来推进大部门制改革的力度呈现逐步扩大态势。其取得成绩主要有:

(1)从特大型城区的客观实际出发,坚持扁平化导向,探索建立“大部门制”、“大管委会”、“大市镇”的行政管理架构;

(2)探索完善城市管理综合执法机制,促进执法

重心下移,同时建立城市网络化管理监督中心和指挥中心,形成城市管理的快速发现和处理机制;

(3)在开发区层面实行“大管委会”体制,将功能定位相近的国家级开发区与市级开发区实行统一行政管理;

(4)结合镇域区调整,探索强镇扩权、管镇合一试点,创新“管镇合一”管理体制,赋予镇级政府更大管理权限。

2. B2 指标有 14 项推进措施,占总数 10.1%,2006 年 2 项,2007 年 1 项,2008 年 1 项,2009 年 2 项,2010 年 1 项,2011 年 1 项,2012 年 4 项,2013 年 1 项,2014 年 1 项。可见,改革区域管理体制总体推进较为平稳、有序,每年至少有 1 项事项加以推进和落实,其中 2012 年是改革区域管理体制的重要时间点,在世博会结束之后,世博地区、外高桥森兰地区、临港地区等区域的管理体制创新是改革关切的重中之重。其取得成绩主要有:(1)“市、新区、功能区域、街镇条块互补、职能整合”的行政管理体制逐步形成,小政府、效能政府、服务型政府逐步显现,开发区与周边镇关系进一步理顺;(2)政事分开、管办分离,政府职能全面界定和厘清,街道招商引资职能得以剥离,事业单位改革有序推进。

3. B3 指标有 8 项推进措施,占总数 5.8%,2007 年 1 项,2008 年 3 项,2010 年 2 项,2013 年 1 项,2014 年 1 项。可见,简政放权虽然是一项依靠长期改革才能化解的重点,但在 2008 年和 2010 年改革数量较为突出,其余时间较为平稳。其取得成绩主要有:(1)在新区层面,遵循“开发区事,开发区办”原则,赋予新区

## 专题研究

充分的改革发展自主权,推进简政放权和效能提升;(2)在市委办局层面,加强市区联动协调机制,积极推进行政审批事项下放试点工作;(3)在国家部委层面,上下联动,形成合力,协同推动改革试点。

4. B4 指标有 48 项推进措施,占总数 34.8%,2007 年 4 项,2008 年 7 项,2009 年 6 项,2010 年 6 项,2011 年 6 项,2012 年 7 项,2013 年 7 项,2014 年 5 项。可见,历年来优化行政审批流程是转变政府职能的重中之重,而且每年优化行政流程都有新亮点、新突破,这一持续性的努力已经成为推动本市转变政府职能的强大动力之源。其取得成绩主要有:(1)不断压缩审批时限以提升办事效率,经过 6 轮改革,浦东的社会类行政审批事项从 724 项精简到 203 项,行政事业性收费减少 232 项,平均审批环节从 3.4 个精简到 2.8 个,平均承诺审批时限从法定 22 个工作日压缩到 8.4 个工作日,减少了 60%;(2)不断深化创设告知承诺制度、内资企业“三联动”登记模式、外商投资企业设立并联审批模式等企业准入制度改革以降低市场准入门槛;(3)不断优化技术审批与行政审批相分离、“四个集装箱”并联审批、建设项目专项评估评审改革等建设项目审批程序以提高产业项目落地效率;(4)不断细化行政审批标准化建设、建设项目网上联合审批系统、市场主体准入和信用监管制度改革等审批标准化建设以增强审批服务规范透明。

5. B5 指标有 5 项推进措施,占总数 3.6%,2007 年 1 项,2008 年 2 项,2013 年 1 项,2014 年 1 项。可见,监管体制优化有待进一步推进。其取得成绩主要有:(1)按照“宽进严管”思路,积极开展分类监管、信息化监管、协同监管,进一步创新市场准入制度、优化区域营商环境;(2)率先试点市场监管体制改革,探索“集约化”监管模式,逐步形成贯穿生产、流通、消费的全过程监管;(3)率先启动市场监管体制“三合一”改革,创新政府事中事后监管制度,市场监管体制改革逐步深入。

6. B6 指标有 10 项推进措施,占总数 7.2%,2006 年 1 项,2007 年 2 项,2008 年 2 项,2009 年 1 项,2010 年 2 项,2011 年 1 项,2012 年 1 项。权力公开透明的本质是按照机构改革“三定”方案,全面清理和规范单位以及岗位权力事项,编制职权目录,制作权力运行流程图,并向社会公布,接受社会监督。其取得成绩主要有:(1)建立体制内监察、体制外投诉、社会化评估、自上而下问责的制度,有效提高了行政行为的规范性;(2)按照“内容分级分类、时间分期分批”原则,加大政府信息公开力度,推进政府部门的权力公开透明运行。

7. B7 指标有 34 项推进措施,占总数 24.6%,2006 年 1 项,2007 年 2 项,2008 年 4 项,2009 年 4 项,2010 年 4 项,2011 年 6 项,2012 年 5 项,2013 年 5 项,2014 年 3 项。社会组织的存在和发展,既能在一定程度上

弥补政府失灵,又能在一定范围内弥补市场失灵;既能减少政府成为社会矛盾焦点的概率,又能较好处理市场不能或无力处理的问题和矛盾。可见,社会组织培养是改革的重要环节。其取得成绩主要有:(1)稳妥把握改革中“放”与“管”的关系,拓展社会组织成长空间,加大培育发展力度,推进政社合作互动,引导和支持社会组织参与社会治理;(2)出台政社合作规范性文件,推进政府与社会组织在主体、机构、职能、资产、住所、人员的“六分开”,从简化登记程序、公益园孵化培育、加强党建和监管等方面加大对社会组织的培育支持;(3)突破“一业一会”限制,率先探索区级行业协会登记制度改革,已发展现代物流、生物产业、石油制品等行业协会 23 家,全区已有 157 家社会组织获得 3A 以上评估等级。

8. B8 指标有 9 项推进措施,占总数 6.5%,其中 2007 年 2 项,2008 年 2 项,2009 年 2 项,2010 年 1 项,2011 年 1 项,2012 年 1 项。基层综合治理工作机制是有效化解社会矛盾的迫切需要,是破解基层综治工作薄弱的有效举措,也是加强和创新社会管理的应有之义。其取得成绩主要有:(1)推动机关“瘦身”与基层“强身”,按照“重心下移、力量下沉、保障下倾”的要求,引导一批机关后备干部、青年干部到社区一线,增强开发区和街镇管理力量;(2)着力理顺街镇、社区与居村关系,全区已有 7 个镇开展“镇管社区”实践,将地区性、公益性、群众性、社会性事项转移到社区,完善社区民主决策机制,起到了较好的示范引领作用。

### 五、综改转变政府职能问题与建议

#### (一)重视改革试点的法制保障

浦东综改是全国第一个综合配套改革试验,依法改革是基本原则,一切改革工作都要在法律的框架下开展和推进;但是另一方面,改革创新就意味着有所突破,浦东综改探索在很多方面都已经突破了地方立法权的范围,许多有益的探索和实践需要上位法予以确认,各项工作的进一步开展也亟需上位法的批准或授权,在当前我国法律制度基本健全的背景下,如何理解和处理先行先试与依法行政之间的关系,成为进一步推进改革工作所面临的重要难题。对此,需要处理好以下几个方面的关系:

(1)特殊性与普适性。中国立法机构都是自上而下的,从中央到地方,从全局到局部的路径,而从立法体制来看,综改的立法路径应该是自下往上的,从地方推广到全中国,从局部到全局的路径。面对这样的一种自下往上的改革路径和自上而下的法制框架要处理好法律制度的特殊性与普适性的矛盾。

(2)稳定性与前瞻性。改革是一项革除陈旧的伟大事业,只有进行时没有完成时,这就要求改革者大胆试验、大胆创新、在不断探索中奋勇前行,而法律作为上层建筑是特定历史时期的产物,带有鲜明的历史

## 专题研究

烙印和时代特征,滞后性是其固有属性。

(3)制度性与创新性。从法律发展的自身规律看,法律是实践经验的总结,实践没有止境,法律制度需要与时俱进,对此相关立法应该有一些更超前的制度创新规定,墨守成规、不敢跨越现行法律雷池,这样的制度创新试验难以对经济与社会发展起到引领和推动作用。

### (二)推进政府信息公开制度实施

权力公开透明是政府依法行政的根本要求,也是外界监督和了解政府工作的重要保障,探索加大政府信息公开力度,积极推进政府部门的权力公开透明运行理应成为浦东综改的重要组成部分。在实施中,尽管每年都将加大政府信息公开力度写入工作计划中,但是推行效果仍不太理想。一些政府部门对信息公开重要性认识不足,将政府信息公开视为额外附加给政府的负担,信息公开动力不足,政府信息公开常态化、长效化的运行机制不健全,公开信息的碎片化、短期性和滞后性现象严重,对此,政府需要进一步强化主动公开信息的运行机制:

(1)构建政府信息公开一站式入口的服务平台,该平台以部门为单位,逐项编制信息公开目录,方便公众快捷迅速地在网上查询,公众通过该平台入口浏览到所有政府部门主动公开的政府信息,从而最大限度满足公众对政府信息的知情权;

(2)注重利用微博、微信等新媒体技术,在提升公众参与水平的前提下加强政府信息公开,便利社会公众就所公开的政府信息予以评价;

(3)形成被动公开向主动公开政府信息转化的科学机制。一般来说,对于那些被不同申请人申请超过三次的政府信息,就完全可以转为主动公开政府信息,使其惠及大众。<sup>[7]</sup>

### (三)加强改革成果的同步宣传力度

改革经验成果的推广是推进浦东综改所要考虑的重要问题。然而外界对浦东综改的“试点”性质认识不清,对浦东综改工作不理解。另一方面,目前不少部门和企业对综改相关政策的知晓度不高、知晓面较窄。造成上述原因之一是浦东在开展各种综合配套改革工作的同时并没能很好地将宣传工作也同步跟进,对于自身所开展的工作没有及时与各方沟通协调,在相关媒体层面推广和宣传。这就需要浦东在积极推进改革工作的同时,加大沟通和宣传力度,巩固和推广改革成果。建议开展区域性与部门性相结合,阶段性与全局性相交错的宣传工作,有组织、有计划的梳理总结并及时发布浦东综改工作中的重要举措与所取得的经验成果,积极宣传推广浦东综改的试点成效,努力扩大示范带动效应。

## 参考文献:

- [1]苏宁,等.浦东之路:政府制度创新经验与展望[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [2]陈奇星.浦东行政管理体制改革20年的回顾与思考[J].上海行政学院学报,2010,(3):30-36.
- [3]罗峰.进一步推进浦东综合配套改革中的政府职能转变[J].上海行政学院学报,2011,(2):60-64.
- [4]罗峰.浦东综改中政府职能转变的动力、路径与启示[J].理论与改革,2011,(4):93-98.
- [5]张波.“镇管社区”治理模式的制度成效、困境与反思[J].岭南学刊,2013,(5):32-37.
- [6]王泾波.地方政府行政审批流程再造的探索与思考[J].安徽行政学院学报,2013,(1):20-24.
- [7]肖卫兵.信息流通视野下的政府信息公开制度实施:以上海市A区为例[J].中国行政管理,2014,(7):34-38.

[责任编辑、校对:叶慧娟]

## 一、构建地方政府信用评级的现状

近年来,随着我国经济的快速发展和城镇化建设的持续推进,各地对基础设施建设的投资规模也随之不断增大,特别是中西部地区的经济发展过多地依赖于政府投资,所需的资金已经远远超过了地方政府当期可支配的财政范畴。这一因素促使地方政府需要通过大量所谓债务融资来解决短期内财政资金不能满足基础设施建设投资的需求。虽然我国的《预算法》和《担保法》都明确规定地方政府不能直接在资本市场上进行融资,但在实际中各级地方政府都存在直接或间接、公开或隐蔽的债务举借或是为地方企业融资进行担保等行为。尽管地方政府的债务融资为当地的基础设施建设和城镇化发展起到了促进和推动的作用,但由于多年的发展和债务融资,我国地方政府的债务性融资规模已经非常庞大,尤其是以债务融资平台为主体、银行信贷作为主要资金来源、土地储备作为抵押的融资模式已经难以为继。再加上个别地区的地方政府对融资的债务缺乏相应的监管能力,导致债务偿还滞后,部分债务长期处于隐性状态并且未纳入财政的预算管理,从而使得地方政府在债务融资上容易产生风险隐患,如若处理不好将会导致非常严重的后果。基于现阶段地方政府的债务融资问题以及未来地方政府有可能面对的债务危机,有必要构建透明可靠的地方政府信用评级系统来推动地方政府债务融资的阳光化和透明化,同时这也是为未来地方政府能够自主发行债务进行有效的准备。

## 二、构建地方政府信用评级体系的必要性

(一)地方政府信用评级体系的构建对于我国公共财政改革有着重要的影响

信用评级是地方政府进行资本市场融资的前提条件,特别是地方政府预期通过金融市场为基础设施类建设提供资本性支持融资更是如此。良好的信息评级不仅会增加资本的流动性,还能够吸引大量的资本投资者对地方政府提供资本借贷进而带动地方经济的增长点,同时良好的信息评级还有助于地方政府降低资本借贷的危机,将借贷的风险降到最

# 对上海浦东新区政府职能转变的定量评价——以浦东综合配套改革为视角



作者：[彭辉, PENG Hui](#)  
作者单位：[上海社会科学院 法学研究所, 上海, 200020](#)  
刊名：[陕西行政学院学报](#)  
英文刊名：[Journal of Shaanxi Administration School](#)  
年, 卷(期): 2015 (2)

引用本文格式：[彭辉, PENG Hui 对上海浦东新区政府职能转变的定量评价——以浦东综合配套改革为视角](#) [期刊论文]-[陕西行政学院学报](#)  
2015 (2)