

我国行政管理制度改革创新： 历程、重点和展望^{*}

高小平

内容提要 本文首先回顾了改革开放以来我国行政管理组织制度、运行制度、工作制度改革创新的历程，分析了制度变迁在促进政府机构精简、职能转变、开放透明、强化服务等方面的功能。然后阐述了新一届国务院实施简政放权、放管结合、优化服务改革、推进制度创新的重点领域，揭示了行政管理制度改革创新在重新定位政府、市场、社会关系、降低制度性交易成本、实现政府行政资源与经济和资源优化配置等方面的内在逻辑以及所发挥的作用。最后对下一步行政管理制度改革将围绕治理体系现代化、大数据科技应用、生态管理制度等方面继续推进创新作了展望。

关键词 行政管理制度改革 历程 创新逻辑 发展展望

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.01.015

国家行政管理制度，是指国家行政机关的设立与变更、职权配置、运行程序、工作方式的规范性约定。行政管理制度是政治制度、经济制度、社会制度、法律制度的重要组成部分，是国家治理体系中的基础性要素。

邓小平指出：“制度是决定因素”，制度问题具有“根本性、全局性、稳定性和长期性”，并强调“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了”。^①改革开放以来，我国不断推进行政管理体制改革和创新，使组织制度、运行制度、工作制度与社会主义市场经济、民主政治的要求逐步适应，制度创新与体制机制创新相互交叉、互相促进，取得重大进展，呈现出问题导向、重点突出、进路清晰、逻辑严谨等特色。深入研究行政管理制度改革创新，对于推进党和国家领导制度的改革，建设创新型国家制度，促进治理体系和治理能力现代化，具有

重要意义。

我国行政管理制度改革创新的回顾

新中国成立后，我国借鉴前苏联建立高度集中的计划经济体制和行政管理制度模式，政府建立了以行业计划管理为主的组织制度、条块分别管理为主的运行制度和指令性管理为主的工作制度，并以多种具体制度覆盖各行政管理层级及部门，将经济社会资源配置和运行纳入其中。

改革开放以来，随着对社会主义本质的认识不断深化，政府在改革行政管理体制、创新机制的同时，不断进行制度改革和创新，对微观经济社会事务的直接干预制度逐渐减少，宏观调控、间接管理、公共服务制度逐渐增加，市场和社会在配置资源中的作用逐渐增大，初步建立了与社会主义市场经济制度、社会主义民主政治制度相适应的现

* 本文系国家社科基金重点项目“国家大数据战略实施的关键路径及其行动策略研究”（项目号：15AZD077）的阶段性成果。

代行政管理体制体系。

(一) 组织制度变革: 从机构归并到职能转变

行政管理组织制度是由政府机构、职能等要素为体制性依托,以组织法、“三定”规定和组织纪律为规制手段共同形成的规范性约定。20世纪50年代中期到80年代初期,我国行政管理组织制度以计划经济体制和全能政府的职能体系为基础,以计划管理制度、实物供给制度、产品调拨制度、命令控制制度进行维系和强化。改革开放以来,我国以机构改革带动政府全面的组织制度变革,逐步打破了计划经济的制度框架。

1976年“文化大革命”运动结束后,政府面对百废待兴的局面,用行政力量和公共资源加快经济恢复,增设了很多管理部门,适应发展要求,但也出现了机构臃肿、效率降低的情况。1982年的政府组织制度改革,国务院率先进行大幅度的机构和人员精简,各部委、直属机构、办事机构从100个减为61个,人员从5.1万减为3万,实行干部退休制度,废除事实上存在的领导职务终身制,实行干部年轻化。1988年的政府组织制度改革是针对机构精简后出现反弹、国务院工作机构又有增加、政企不分现象严重这个情况进行的,首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题,将政府机构改革的重点确立为政企分开,政府对企业下放权力,但由于经济上进行治理整顿,政府职能转变进展不大。1993年的政府组织制度改革是在党明确提出“建立社会主义市场经济体制”之后进行的,重点是转变政府职能,使市场机制在国家宏观调控下对资源配置发挥基础性作用。国务院各部门行政编制按总额20%的比例进行了精简。1998年的政府组织制度改革是一次具有相当广度和深度的改革,为了应对东亚金融危机的冲击,面对国家财政不堪重负、相当多的国有企业生产和经营陷入困境的状况,政府撤并调整专业经济管理部门和综合部门中的专业管理司局,精简了20%的政府员额,国务院行政编制缩减一半,转变职能开始取得较大进展。2003年的政府组织制度改革是在加入世界贸易组织后的国际环境下开展的,重点在深化国有资产管理体制改革,完善宏观调控体系,健全金融监管体制,推进流通管理体制改革,加强食品安全和安全生产监管体制建设。2008年的政府组织制度改革

是在“大部门制”指导思想基础上进行的,将国家工业行业管理的职责、国防工业的职责与信息产业的职责,交通服务职责、人力资源和社会保障部职责分别进行整合。2013年政府组织制度改革的重点是转变职能、简政放权,继续推进“大部门制”,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理等机构。

政府机构改革进程中不仅建立了一系列规定组织架构的实体性制度,还形成了比较规范的程序性制度。以国务院机构改革方案产生的程序为例,一共有八个步骤,按照时间先后依次为:一是有关部门对深化行政体制改革和国务院机构改革问题进行基础性前瞻性研究。二是党的中央政治局常委会决定成立文件起草组,负责起草改革方案。三是方案起草组就机构改革问题听取党中央、国务院领导人以及相关部门、省级政府主要负责人、部分国有和民营企业负责人以及专家学者的意见,征求党中央、全国人大和国务院部门主要负责人的意见。四是方案初稿形成后,向中央政治局常委和其他领导人作汇报沟通,听取意见,征求部门、省区市党政主要负责人和地方有关部门主要负责人的意见。同时,进一步收集社会各界的建议。五是国务院会议审议通过方案草案,提请中央政治局常委会议、中央政治局会议审议。六是党的全会讨论审议方案,修改完善并通过。七是中央召开党外民主人士协商会,就改革方案向各民主党派、全国工商联和无党派人士通报情况,听取意见。八是提请全国人大会议审议,国务委员兼国务院秘书长对方案做说明,最后由全体大会表决通过。^②

这7轮政府组织制度改革,从时空视角观察有两个特点最为鲜明。一是按照“先拆庙,后建制”的顺序(先调整机构后调整职能),通过梯次型组织机构归并,精简优化行政管理结构。^③二是按照“先经济,后社会”的顺序,先通过连续几轮归并经济行政管理部门,建立适应市场经济发展要求的综合性宏观管理机构,再对社会领域管理部门进行整合,建立适应公共服务需求的社会性管理机构。这两个方面的递进式改革,客观上是由职能变迁的深度和广度决定的。以空间为轴分析可以看出,大部门制度实施的进度呈现加快趋势;以时间为轴分析可以看出,政府职能转变的速

率呈现加快趋势。因此,组织制度改革的价值一方面由政府机构的重构和归并,实现精简、统一、效能,另一方面是政府职能的让度和转变,实现结构性分权和扁平化,最大限度地发挥行政管理组织制度创新在关键问题上的功能。

(二) 运行制度变革:从封闭到开放

行政管理运行制度是指政府组织之间、要素之间的相互关系、运转程序和流程等方面的规范性约定。^④在计划经济时期,我国行政管理运行制度存在的弊端,一是纵横分割,政府部门和地方政府形成“条块”两大系统,分别运行,实践中不是“条条专政、以邻为壑”就是“地区分割、画地为牢”,常常在两个极端之间摇来摆去,运转不协调;二是无序、刚性,行政制度缺乏稳定的规范,要素之间的关联缺乏弹性,运转效率低;三是僵化、封闭,行政主体以自我为中心、以不变应万变,行政系统缺乏与外界有机联系,运转不灵活。造成协调性、有效性、灵活性不足的最根本原因是封闭性,这决定了当时行政管理运行制度的基本属性。

改革开放以来,通过调整层级之间行政要素配置制度,调动中央和地方的“两个积极性”,增强了“条块”关系的协调性和能动性。通过建立岗位责任制度、目标管理制度、绩效管理制度、公务员制度,强化了行政系统的规范性和有效性。通过推行信息公开制度、沟通制度、协调制度和问责制,增强了政府的开放性和透明性。

在分析行政管理运行制度创新中,我们发现一个特殊现象——某些运行制度的变迁可以成为整个行政管理制度变迁的决定性因素,引发整体走向和态势的变化,这里存在一个“创新跳跃”(creative leap)。^⑤比如,在改革开放初期,对已然十分封闭的国家体系,进行四面出击式的改革显然风险太大,选择以具体管理制度改革为突破口是明智的决策,农村联产承包责任制度担当了这项重任,这对于全面推动治理体系的变革起到了极为关键的作用。农村承包制度就是一个“创新跳跃”。在行政管理制度改革创新进程中,也存在这样的“跳跃”,就是由于推行了绩效管理、政府信息公开、信息化等一系列重要的运行制度,更换了机制,使行政管理制度改革创新的轨迹发生了质的变化,以此将改革开放以来行政管理制度变迁的历程分为两个阶段,“跳跃”之前是以革故

为主的制度安排,“跳跃”之后改为鼎新为主的制度安排。虽然总体上说改革创新都是在“破旧立新”、“革故鼎新”,革故和立新之间没有绝对的界限,但每一阶段的侧重点是有所不同的。这个跳跃发生在2002-2003年。从1978年到2002年,是以革故为引领、鼎新包含其中的变革。这一阶段的主要任务是破除“党政企不分、以党代政、以政代企”的制度,^⑥使国民经济迅速得到恢复性增长和快速发展。自2002年以后,是革故和鼎新并举、以新元素增量引领的阶段。这一阶段的主要任务是适应社会主义市场经济的新要求,将建立新型行政管理制度作为创新重点,使经济社会得到全面、协调和可持续发展。

这个“创新跳跃”既是由外部因素决定的,又有行政管理制度创新的内在依据。外部因素主要有:一是在2002-2003年中国共产党酝酿并提出了科学发展观。科学发展观对政府行政管理制度提出了创新发展的要求。二是2002-2003年我国党和政府深化了对行政管理体制改革的认知。2003年2月,党的十六届二中全会通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》中根据“我国社会主义市场经济体制框架基本形成”的判断,对深化行政管理体制改革提出了“制度创新”的要求,指出“行政管理体制和机构改革是推进政治体制改革的重要内容,是推动我国上层建筑更好地适应经济基础的一项重要的制度建设和创新。”这是第一次提出行政管理制度创新问题,并将改革与创新并论。内部因素主要有:一是建立绩效评估制度。2003年3月国务院修订《国务院工作规则》,提出“建立健全公共产品和服务的监管和绩效评估制度”。这是中央政府第一次提出该项制度,此后,政府绩效管理在全国推行,促成一种新型的行政管理模式产生。^⑦二是推行政务公开制度。2000年底中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》,对乡(镇)政务公开作出部署,对县(市)级以上政务公开提出了要求。根据2003年我国政府作对“非典”信息不公开造成疫情快速大面积蔓延的教训,向各部门和地方政府提出了加大信息公开的要求,并启动《政府信息公开条例》行政立法议程。三是电子政务进入新阶段。2002年党中央、国务院下发《关于我国

电子政务建设指导意见》,对电子政务的指导思想、建设原则、目标、任务和措施等作出全面部署,2003 年国家信息化领导小组拟定了统一规划、突出重点、整合资源、统一标准、保障安全建设电子政务体系的基本框架。以此为标志,我国电子政务进入政府战略行动计划阶段。包括信息化在内的技术支撑创新有力地推动了行政管理制度的创新。以上几个方面叠加,形成行政管理制度的“创新跳跃”,赋予了政府改革新的内涵、新的期待,标志着行政管理制度建设进入到新阶段。以革故牵引与鼎新带动为标志划分的两大阶段,呈现出不同历史时期的行政管理不同的战略指向和策略选择。

为什么运行制度变革会成为整个制度体系演化的“拐点”?为什么组织制度变革、体制改革没有产生“创新跳跃”?原因是多方面的,其中有偶然性,但就其必然性而言,主要有以下几个方面。一是运行制度具有变易性。行政管理体制层面的制度具有相对稳定性和连续性,而机制层面的制度具有流动性和跳跃性,在运行中出现的问题可以随时进行动态调整。古人说“苟日新,日日新,又日新”,就是说明创新具有常态特征。运行制度在内外冲击刺激下作出反应,往往出现连续变易,其中就可能出现激变。二是运行制度具有通用性。体制因其构造的板块式特点,可以进行分解,比如分别进行经济体制改革、社会体制改革、文化体制改革,事实上在 2002 年前,我国的改革正是在经济领域、社会领域、文化领域先后展开的,这也成为“摸着石头过河”的改革经验之一。而机制则无法进行分解,人类社会的运行机制是一个完整的系统,分不出你我,即使是不同社会生活领域的差异性机制,也可以相互嫁接,比如企业运行机制可以稍加改造应用到政府运行中,政府公共服务的机制也可以为社会其他主体提供公共服务时使用。这种通用性特征导致政府可以从其他领域借鉴管理机制,推动制度创新。三是运行制度具有技术性。政府机构设立和变更的制度多由政治决定,机制性运行制度则更多地由技术决定。科学技术永远是最具有深层影响力的创新源,对于上层建筑而言,科学的管理技术同样可以成为激发创新的动力,诚如手工磨产生的是农耕生产关系,蒸汽磨产生的是工业生产关系,计算

机、互联网产生的是后工业生产关系,信息化、电子政务必然要求建设创新型政府。四是运行制度具有能动性。体制性制度具有硬约束功效,一般表现为被动性,机制性制度的约束力比较柔性,一般表现出很强的主观能动性。政府往往对运行制度创新的积极性高于对体制的改革,因此这方面的优势往往成为重大创新的契入点。

在体制的整体性因为现实操作的需要被人为分割开来,进行改革的年代即将结束,需要从一维性、单向度的改革转变为多维度、全方位的改革,建立融合经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设“五位一体”统筹协调制度体系的情况下,行政管理运行制度发挥了特定的作用,用机制建设弥补体制的整体性缺失,促进政府实现转轨式创新,进而开启顶层设计与全面推进的改革新时期。

(三)工作制度变革:从管制到服务

行政管理工作制度是指政府履行职责的方式、方法、手段方面的规范性约定。具体表现为监管工作制度、服务工作制度、执法工作制度,以及机关办公、办会、办事的管理制度等。

计划经济时期,我国行政管理工作制度以管制型为主,通过管人、管事、管财、管物等制度实现对经济社会和机关内部的全面管控。改革开放以来,我国不断推进行政管理工作制度的改革创新。一是转换经济调节制度。政府建立了用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段管理和调节经济活动的工作制度,增强经济调控的科学性和有效性。二是规范市场监管制度。建立维护市场秩序、促进公平交易的制度,应用约束力强的工作手段加大对涉及人民生命财产安全领域的监管力度。三是创建综合执法制度。建立相对集中行政处罚权的工作制度,探索相对集中行政许可权的制度,推进综合执法制度试点和减少执法层次、下移执法重心的制度,对与群众日常生活、生产直接相关的行政执法活动实行就近管理制度。四是调整社会管理制度。强化促进就业和调节收入分配制度建设,建立覆盖城市和农村的社会保障制度,健全基层社会管理制度,推动政府行政管理与社区互动的制度创新,加强处置突发事件工作制度。五是优化公共服务制度。改进对教育、卫生、文化等社会事业领域公共服务提供方式,建立统

一、公开、公平、公正的现代公共服务制度。

党的十八大报告提出,“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力”。当前,我国行政管理工作制度正在实现深度转型。规范基本工作方式的制度,正在从直接型、微观型、管制型、命令型为主向间接型、宏观型、服务型、互动型转变。规范基本工作手段的制度,正在从单纯行政型为主向综合运用行政型、经济型、法制型转变。规范基本工作技能的制度,正在从粗放型、手工方式、缺乏个人负责制向精细型、电子政务、岗位责任制、目标管理制、绩效管理制转变。规范基本工作推进的制度,正在从碎片化、运动型、末端型向协同型、持续型、前端型、全程型转变。^⑧这些变革,实质是改造传统工作制度,完成管制政府向服务政府的转型,将管理与服务统一起来,以服务的制度进行管理,寓管理制度于服务制度之中。通过工作制度创新,提升政府治理能力。

当前我国行政管理制度改革创新的重点

本届国务院自2013年组成以来,行政管理制度改革创新的重点是围绕转变政府职能,按照简政放权、放管结合、优化服务的核心理念展开,在取消和下放权力的同时加强市场监管和公共服务,旨在通过规范政府行为,发挥市场在经济资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用、发挥公众在社会资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,提供制度保障,从而降低制度性交易成本,释放制度红利,激发经济社会发展的内生动力。

(一) 改革行政审批制度

李克强总理在十二届全国人大二次会议上强调,简政放权是“本届政府开门第一件大事”。行政审批是政府权力的直接体现,行政审批制度改革是政府转变职能、简政放权工作的重要内容。2001年至2012年的11年期间,国务院先后六批取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%。31个省(区、市)取消和调整了3.7万余项审批项目,占原有总数的68.2%。^⑨2013年以来,国务院改革行政审批制度的力度进一步加大、改革面拓宽。仅2014年至2015年两年,国务院就发布关于行政审批制度改革的专项文件13次,取消、下放、修改以及行政审批调整事项1300项以上。其中,取消和下放管理层级的国务院部

门行政审批事项350余项,取消职业资格许可和认定事项272项,取消评比达标表彰项目29项,取消国务院部门非行政许可审批事项150项,取消中央指定地方实施行政审批事项230项,清理规范国务院部门行政审批中介服务90多项。改革事项共涉及国务院机构42个,重点聚集于企业发展、资产处置以及与民众利益紧密相关的领域。

本届政府行政审批制度改革呈现出如下特点。

一是制度改革力度大。截至2015年底,原定2013年至2018年用5年时间完成的减少三分之一行政审批事项的目标提前实现;全部取消法律未设定、仅由政策文件设定的“非行政许可审批”,并承诺政府今后不再借由规章或文件设置“非行政许可”审批类别;取消中央指定地方实施审批事项超额完成200项的任务目标;清理规范国务院部门行政审批中介服务70%;涉及取消和下放行政审批事项的国务院部门40多个。

二是改革针对性强。较之2012年前取消和下放的行政审批项目,2013年之后的改革在发挥资源配置的决定性作用方面,在调整政府职能、激发社会微观活力方面的针对性更强,重点更突出。2014年2月公布的《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》中,取消和下放的82项行政审批事项里涉及企业设立、资本配置等与企业发展相关的行政审批事项达48项,占取消和下放总数的58.5%。

三是制度创新位阶高。随着审批制度改革的持续深入,越来越触及到社会关注度高、影响范围广的核心区域和“硬骨头”,创新的“含金量”高,标志着这项改革在行政管理体制安排中的位阶进一步提高。李克强提出,在简政放权、放管结合、优化服务三个方面制度改革中,要坚持“简”字当头,革除不合时宜的陈规旧制,打破不合理的条条框框,砍掉束缚创业创新的繁文缛节,把该放的权利彻底放出去,能取消的尽量取消、直接放给市场和社会。^⑩审批制度这项简政放权的制度创新,地位明显高于监管和服务领域的制度创新。

(二) 推广政府和社会资本合作制度

政府和社会资本合作(Public-Private-Partnership)制度,又称为PPP模式,是指私营企业、民营资本与公共部门在基础设施及公共服务领域合作,通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获

得合理投资回报,从而实现风险共担、利益共享。PPP作为推动政府职能转变、拓宽城镇化融资渠道、改善财政投入与管理、撬动社会资本参与基础设施等公共领域建设的市场化机制,推广发展进程不断加快。

20世纪80年代,我国就开始引入这种政府与社会资本合作制度。世界银行统计数据显示,1984年以来20年间,我国PPP项目约7000—8000个。^⑪党的十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”。国家财政部在《关于2014年中央和地方预算草案的报告》中,首次明确要“推广运用PPP模式,支持建立多元可持续的城镇化建设资金保障机制”。2014年以来,国务院及有关部门发布关于PPP的政策文件多达54个。目前,我国PPP项目主要集中在能源、水务和污水处理、交通运输和通讯四个领域。2014年,PPP能源项目实现409个,投资额占全年能源投资总额的43%;水务和污水处理实现375个项目,占该类投资总额的37%;交通运输项目实现230个,占该类投资总额的12%;通讯项目实现4个,占该类投资总额的8%。2015年5月国务院办公厅发布了《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,进一步明确可以在“能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等领域”引入PPP模式,这标志着PPP成为更多领域的融资模式。截至2015年底,国家发改委总计推介PPP项目数2529个,总投资金额达到42443亿;财政部总计推出PPP示范项目233个,总投资金额达到8170亿;国家推出的示范、推介项目和已签约但未纳入中央项目库的项目总数3100多个,金额达到近6万亿美元的规模。^⑫PPP模式对提高公共产品的供给能力,改善公共服务质量正在发挥越来越重要的作用。

政府和社会资本合作制度的构建,放大市场的功能,提供了政府资金的使用效率,既是重要的公共财政制度改革,将传统的财政部门当“出纳”、“会计”的低层次、被动性管理方式,提高到综合核算的“总会计师”地位,增加了对整个政府收支的完整性、主动性治理,同时又是政府行政资源配置制度的一大创新,在优化行政资源与市场

资源的关系方面有着重要的作用。

(三) 改革商事制度

商事制度是规范市场主体准入、交易和退出等商事活动行为的法律规章和政策规定。我国商事制度是在《民法通则》和《企业法人登记管理条例》的基础上逐步建立的,从现行的《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国公司登记管理条例》、《个体工商户条例》等工商登记相关的法律法规来看,目前我国的商事制度存在审批过多,对市场干预程度较强等问题。商事制度改革,是推动政府职能转变,激发微观市场内在活力的重要举措,可以有效降低市场准入门槛,为大众创业、万众创新清障搭台。

党的十八届三中全会指出,“推进工商注册制度便利化,削减资质认定项目,由先证后照改为先照后证,把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制”。近年来,我国商事制度改革稳步推进,主要涉及注册资本登记制改革、“先证后照”到“先照后证”改革、社会信用代码制度改革和年度检验照照制度改革等方面。特别是“五证合一”、“一照一码”改革,即营业执照、税务登记证、社会保险登记证、统计登记证、法人和其他组织统一社会信用代码的营业执照,执照上只有一组号码,该号码在全国范围内通用,可以适应各个部门管理需要,相当于企业的“个人身份证”,有了它企业就可以一证在手走遍天下。

商事制度改革取得明显的成效。一是降低了市场准入门槛。仅这一项改革就有效激发了市场活力。据世界银行营商环境报告,中国营商环境名次自商事制度改革启动后上升12位;中国科协组织的第三方评估报告显示,2015年商事制度改革推动GDP增长0.4%。据国家工商总局统计显示,2015年我国新登记注册企业户数增长稳定,平均月增速为3%;新登记注册企业平均每天1.2万户,环比增长20%,较2014年增加42.5%。^⑬二是助力了产业结构调整。新兴产业、第三产业和小微企业对商事制度改革最敏感。近年来,新注册企业多集中于信息、金融、服务等领域,服务业企业占新成立企业总数比例达到八成,至2015年底,第三产业实有企业1635.7万户,占企业总数74.8%。新增小微企业数占新增企业总数达96%。商事制度改革让小微企业“生出来”、“活

下去”、“活得好”。2015 年统计显示,新设小微企业周年开业率达 70.1%,这些已开展经营活动的企业中 78.7% 均有收入。^⑭三是严格事中事后监管。商事制度改革的关键思路是将“重审批,轻监管”转变为“宽准入,严监管”。2015 年 10 月《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》中强调,“按照谁审批、谁监管,谁主管、谁监管的原则切实履行市场监管职责,加强‘先照后证’改革后的事中事后监管,防止出现监管真空。”改革措施中注重运用信息公示、信息共享、信用约束等手段构建统一的市场主体信用信息公示系统,完善信用约束机制,把有违规行为的市场主体列入经营异常的黑名单,向社会公布。通过改革,推动企业增强信用意识,对于推进商务诚信制度建设、营造公平竞争环境具有十分重要的作用。

社会领域的制度创新与商事制度改革并进,实施了行业协会与政府脱钩、自主管理的制度,放宽了科技类、商会类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织的准入门槛,可以直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。

(四) 引入第三方评估制度

评估是绩效管理的关键环节,是制度创新的重要工具。在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,将第三方评估引入政府管理和创新,是本届政府行政管理体制改革的发明,为政策落实提供了社会支撑。

2014 年 6 月,国务院在《关于对稳增长促改革调结构惠民生政策措施落实情况开展全面督查的通知》中部署了第三方评估,委托中国科学院、国家行政学院、国务院发展研究中心和全国工商联等单位对党中央国务院决策部署和相关政策落实情况开展进行评估。评估内容主要针对国务院简政放权的决策落实情况,包括落实企业投资自主权,向非国有资本推出一批投资项目的政策措施、加快棚户区改造,加大安居工程建设力度、取消和下放行政审批事项、激发企业 and 市场活力、国务院重大水利工程及农村饮水安全政策措施、实行精准扶贫等政策效果。2015 年 2 月,国务院又委托中国社科院对 56 家国务院部门、31 家省级政府和 5 家计划单列市政府的政府信息公开情况展开评估,为政府公开信息平台建设提供参考。

引入第三方评估的特点有:一是彰显科学精神。评估者都是资深的政策研究者,包括了公共管理、公共政策、经济学、行政法、政治学、社会管理、文化科技、电子政务等领域等多学科的专家,以不同专业背景的优势,组成复合型评估队伍,对政府实施的公共管理和公共政策的效能进行客观公正的评价,可以敏锐地发现问题、诊断症结、提出建议。二是具有独立性和专业性优势。第三方评估的主体与政策制定者或执行者之间形成第三方关系,与政策对象之间也不存在利益关系,比较超脱,评估工作在方案制定、方法选取、实施分析、结果验证各环节都以专业技术为依托,更加精准地监督政府。三是第三方评估与政府自查、自上而下督查相结合,进行“对表分析”,能够真实反映工作实际,借助外部力量帮助政府对症下药,增强政策执行力。

(五) 实施结构性减税和清理规范行政事业性收费制度

根据中国中小企业发展促进中心发布的《2015 年全国企业负担调查评价报告》显示,目前企业对政府最集中的政策诉求是税费方面的减免,超过八成被调查企业表示期待相关政策出台。2015 年中央经济会议提出,“降成本”是推进结构性改革的五大关键举措之一。减税免税,特别是在经济下行压力增大的背景下,对降低企业成本,挖掘市场内生性动力有重要意义。据国家税务总局统计,2015 年“双创”减免税达 3000 亿元以上,车购税减税近 150 亿元,涉煤收费基金减少 366 亿元。

“营改增”制度是税收减免的主攻方向。营业税和增值税是我国两大主体税种。从 2011 年起,在交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点,2012 年扩大了试点范围,2013 年在全国试行,2016 年 5 月 1 日起,全面推开营改增,至此,营业税退出历史舞台,增值税制度将更加规范。这是自 1994 年分税制改革以来,财税体制的又一次深刻变革,实现税基缩减与降低制造业增值税率效果叠加,将大大减少企业税负水平,推进供给侧结构性改革进程。

行政事业性收费主要包括管理类收费、资源类收费、证照收费、检验检测费、考试收费、惩罚性收费。行政事业性收费长期存在着地方和部门收

费不合理、不合法、企业负担重等问题。清理规范行政事业性收费工作主要从三个方面展开:一是取消、停征、减免一批收费项目,为企业个人减轻负担;二是加大监督检查力度,清理遏制乱收费行为;三是完善管理制度,依法规范保留的收费项目。^⑮据财政部数据,中央层面2013年以来累计取消、停征和减免了420项行政事业性收费和政府性基金,减少项目数超过75,社会减负总额920亿元;地方层面2014年以来各省区市累计取消行政事业性收费项目600多项。^⑯

(六)建立和强化权力清单、责任制度、信息公开制度

“清单”管理最早是国际贸易领域的概念。与“负面清单”规定外资企业禁止进入的领域或投资事项类似,权力清单为各级政府和各个部门划清职能边界,对权力的种类、适应条件、运行办法等作出规定,形成目录,真正做到“法无授权不可为”。我国推行权力清单制度改革大体可分为三个阶段。一是基础配套阶段。这一阶段主要是出台相关法规,规范行政权力。2000年开始,政府展开规范部门行政行为工作。2003年出台的《行政许可法》、2004年出台的《全面推进依法行政实施纲要》,为依法行政提供法律依据。^⑰各地积极开展责任清单管理实践。二是试点导入阶段。推动政府在信息公开和行政权力透明化进程中将权力清单列入进去。三是规范推广阶段。中央和地方政府普遍开展权力清单建设。2014年3月,国务院审批制度改革办公室首次公布国务院各部门行政审批事项的权力清单。清单内容加入了政府责任的规定,变成权责清单。

推行权责清单制度,不是政府给自己来一次“加权”,而是将分散在各种法律法规中的行政权力、责任梳理集合到一起。因此,建立权责清单制度是行政机关的自身权限,不需要立法机关对行政机关授权。制定权责清单的依据是政府组织法、行政许可法、行政处罚法以及各专门法,对行政权责任事项进行全面梳理并逐项列明设定依据,以编码的方式排列,标明权责事项名称、类型、设定依据、调整意见、追责情形等内容,全文对社会发布。这样既有助于理清政府权责边界,规范行政权力运行,又有利于社会监督,实现政府职责规范化、清权系统化、限权公开化、配权标准化,真正

把权力关进制度的笼子。

政府在建立权责清单管理制度中,还清理宣布失效了一批政策文件,截至2016年7月已有以国务院和国务院办公厅名义颁布的政策性文件近1000件被失效,占改革开放以来同类文件总数的六分之一。^⑱这对于削权和规范权力起到了积极的促进作用。

在行政管理制度改革创新中,透明政府制度建设引人注目。2007年出台《政府信息公开条例》规定,政府信息除法定例外均应当予以公开。2008年全国政务公开领导小组将推进行政权力运行的公开透明列为全国政务公开的要点。2016年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》,强力推进政府信息公开,将政府信息公开分解为行政决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开,并规定要实施政府数据资源清单管理,加快建设国家政府数据统一开放平台,制定开放目录和数据采集标准,稳步推进政府数据共享开放。国家实施了公共财政预算决算公开制度,目前公开内容已细化到部门预算决算分项级科目层次。政府数据公开也列入国家战略,正在拟定工作方案和计划,一些部门和地方进行了卓有成效的探索。今后,这方面的制度建设还将释放出更大的创新能量。

(七)实施基本公共服务均等化制度

基本公共服务均等化是在增加公共服务总量的基础上,对满足人们生存和发展最基本的需求所进行的公共产品均等配置的制度,是调解收入分配、弥补市场失灵、促进社会公平的重要制度安排,基本特征是普惠性、基本性、均等性、可持续性。

现阶段,我国基本公共服务范围主要涵盖社会保障、基础教育、医疗卫生、就业等领域。近年来,我国基本公共服务均等化建设的特征有三。一是公共财政支持力度稳步加大。基本公共服务均等化离不开公共财政的持续投入支撑。近年来,围绕社会保障、就业、教育、医疗等与民众紧密相关的基本公共服务财政支出增速,超过全国一般公共财政支出增速。教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生与计划生育支出增速逐年递增;占全国一般公共财政支出比例稳中逐涨,2013年、2014年和2015年分别是31.8%、32.2%和32.5%。二是城乡统筹推进。据社科院统计显

示 2012 年新型农村社会养老保险人均 859.15 元,而城镇职工人均养老金水平超过两万元。城乡养老金水平相差 24 倍。这从一个侧面暴露出我国城乡公共服务的极大差距。近年来,政府着力推进统一的城乡居民基本养老保险制度和医疗保障制度,养老保险制度已覆盖 8.2 亿人,基本医疗保障制度已覆盖 13 亿人。三是及时研究新出现的问题。针对人口老龄化趋势,出现了在职人员与退休人员机会均等化的新问题,国家人社部已适时启动渐进式延迟退休年龄政策。社会保障制度建设正朝着更加公平和可持续化方向迈进。

(八) 建设法治政府

法治政府是行政管理体制改革的归宿。法治政府要求政府在组织设置、人员配备、权力运用、职责履行的全领域、全过程中将法治作为最高原则,严格依法行政,各项工作都在法治轨道上运行,受法律规制。衡量法治政府的标准是,政府职能是否依法全面履行,依法行政制度体系是否完备,行政决策是否科学民主合法,宪法法律是否严格公正实施,行政权力是否规范透明运行,人民权益是否切实有效保障,依法行政能力是否普遍提高。^⑩1999 年国务院颁布《关于全面推进依法行政的决定》,2004 年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,2010 年国务院印发《关于加强法治政府建设的意见》,2015 年中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015-2020 年)》。党的十八大报告中将“法治政府基本建成”作为“二〇二〇年实现全面建成小康社会宏伟目标”实现的标志之一。党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。国家承诺将于 2020 年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

建设法治政府是一项根本性的改革创新,其实质不是要在现有政府改革创新措施外再提出一套与之不同的内容,而是要将各项制度改革创新进一步纳入到法的管理轨道,以法制的强制力加以推行,并以法治化的方式巩固改革创新成果。因此,建设法治政府的路径是明晰的,就是要将转变政府职能、优化组织结构、深化简政放权、减少行政审批、简化工商登记、建立权责清单、加强市场监管、改进社会管理、增加公共服务、加强环境

保护、规范行政执法、优化管理方式等一系列内容,在各级政府特别是领导干部中贯彻落实到位,增强法治思维,提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力,做到“各级行政机关必须依法履行职责,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,决不允许任何组织或者个人有超越法律的特权。”^⑪

以上各项改革创新措施,将重点领域作为“点”,各个“点”连接起来,组成一条创新链,可以十分清晰地看出我国行政管理体制变迁的逻辑就是“一个理念、三条进路、两个合力”。首先,以大道至简的理念,冲破原有权力和利益格局,进行政府、市场、社会关系的重新定位。然后,沿着三条进路展开,第一条进路是通过行政审批制度改革、推广政府和社会资本合作模式等经济管理制度改革,放大市场机制的功能,降低制度性交易成本,实现政府行政资源与市场经济资源的优化配置;第二条进路是通过实施商事制度改革、开展第三方评估等社会管理制度改革,拓展制度性服务范围,放大社会机制的功能,实现公共服务资源与社会人力资源的优化配置;第三条进路是通过结构性减税和清理规范行政事业性收费制度、建立权力清单和责任制度等法律管理制度改革,放大法律机制的功能,培育制度性治理机制,实现公共资源与国家法治资源的优化配置;这三条进路分别从市场、社会、国家的维度,建构新的适应现代治理要求的行政管理体制。最后,三条进路汇合,形成推动服务型政府和法治政府建设的合力,制度、体制、机制创新的合力,加快国家和政府治理现代化进程。正如李克强在国务院第一次全体会议上的讲话中指出的:“做工作不是头痛医头、脚痛医脚,要干对当前有用、对长远有利的事情。要注重发挥体制机制的作用,机制的建立要符合长远的方向,不能今天建明天改,不能使今天的改革成为明天改革的障碍。”^⑫行政管理体制的改革正在致力于建立长效机制,形成“制度-体制-机制”一体推进的格局。

我国行政管理体制改革的展望

未来我国行政管理体制改革的趋势,主要受到三个方面的直接影响:推进党和国家治理现代化对政府提出的新要求,新兴科学技术特别

是大数据在行政决策、管理和服务中的新应用, 生态文明所产生的新生产力、生产关系在上层建筑领域的新回应。分析这三个方面的影响, 可以为下一步行政管理制度改革创新标明方向。

(一) 党和国家改革的总体目标引领

改进国家的治理体系和能力, 施行善治, 是古今中外治国理政的追求目标。古人说“居善地, 心善渊, 与善仁, 言善信, 正善治”。^②“当更化而不更化, 虽有大贤不能善治也。故汉得天下以来, 常欲善治而至今不可善治者, 失之于当更化而不更化也”。^③今天, 党和国家把治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标, 实质就是追求一种善治的境界。因为党和国家是以全心全意为人民服务为根本宗旨的, 所以除了人民的利益没有其他利益, 促进多元利益主体参与国家事务管理, 是实现公共利益最大化的基本保障, 是行政管理制度改革创新的总方向。

行政管理制度改革创新以善治为目标, 就是要始终牢牢扭住经济建设这个中心。习近平在庆祝中国共产党成立 95 周年纪念大会上的讲话中指出: “我们要坚持把以经济建设为中心作为兴国之要、把四项基本原则作为立国之本、把改革开放作为强国之路, 不能有丝毫动摇。”我国仍处于社会主义初级阶段, 是一个发展中国家, 发展是解决我国所有问题的关键, 必须牢牢扭住经济建设这个中心, 才能使国家其他各项工作包括行政管理有科学的方向感。行政管理制度具有强烈的政治属性, 必须在各项制度设计上凸显这个重大的政治要求, 运用行政对政治的能动作用, 保持政府工作的正确政治方向。

行政管理制度改革创新以善治为目标, 就是要使政府不断适应经济社会发展要求。要深化职能转变, 将政府职能向公共服务、社会管理倾斜, 将经济建设的成果以公共服务的产品和公平正义的秩序来满足社会日益增长的需求。因此, 推进简政放权、放管结合、优化服务的改革将继续进行下去, 减少和下放行政审批项目, 加强行政服务中心的功能, 推进公共服务标准化, 再造政府各部门的行政流程, 规范管理, 拓展服务, 将成为基本趋势。

行政管理制度改革创新以善治为目标, 就是要使行政权力配置进一步合理。将按照决策、执行、监督三种权力适当分开、相互协调的原理, 收缩政府

组成部门的职权, 主要负责制定和修订政策、规则、标准, 将分散行使的审批权集中交由专门机构, 使之成为具有相对独立职能的政府执行机构, 将决策、审批后评估和监督交由审计、监察、督查机构, 实现组成部门、执行机构、监督机构分工明确、各司其职、有效制衡。

(二) 以大数据为主的科学技术支撑

大数据、物联网、云计算等科技成为行政管理理念和制度创新的巨大动力, 大数据公共治理、“互联网+行政管理”、“云上政府”、“智慧政务”应运而生, 迅速发展。国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》提出, 政府要“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”。政府采用大数据等先进科技, 不仅可以实现决策、管理和服务的科学化、精细化、高效化, 而且可以实现民主化、人性化、正义化。

大数据给行政管理制度改革创新带来的机遇是多方面的。现在很多研究在具体应用领域做了有益探索, 但触及治理核心问题的研究还不多见。大数据在政治、行政和公共管理领域的顶层应用设计, 是当前大数据应用于国家治理的初期最迫切需要解决的重大核心问题。笔者认为, 这方面的研究应该集中在两个方面: 一是使党和政府全心全意为人民服务的理念转化为制度; 二是使大数据支撑的国家宏观调控内置于社会主义市场经济之中。

“全心全意为人民服务”是党和政府的宗旨。追求道德与现实之间尽可能接近的行政管理——德治, 是治理制度的最高境界。但传统意义上的德治, 主要依赖政府及其公务人员的内心道德力量外化为符合社会核心价值观和道德观的公共管理行为, 具有很强的主观性, 其辐射到德治的作用范围和效果较为有限, 而且用于道德教化的行政管理制度越是高尚, 往往越是难以执行, 容易变成说教, 反而加剧了政府公信力的流失。大数据的运用, 可以将精神领域的道德冲动与物质领域的制度约束结合起来, 以社会客观的道德规范改造政府的道德修为, 迫使公务人员将外部道德压力内置到自身内心, 从而实现自我道德追求与外部要求的统一。这种统一, 是由大数据将客观道德与主观道德剥离决定的, 使得外部社会道德要求演变为独立存在的力量, 成为可以物化为

驾驭行政管理行为的制度形态,即一种新形式的行政管理形态。

“国家实行社会主义市场经济”,是我国宪法的原则。市场经济具有一种神奇的力量,它能在没有计算机的情况下解决当今最大的计算机也无能为力、涉及无限大未知变量的问题——将全球亿万消费者和生产者的行为所形成的巨量信息汇集起来,形成调节市场的价格信号和价值规律。大数据具有更加神奇的力量,它能在不依靠市场的情况下对巨量经济社会信息进行处理,提炼出有用的信息,形成比价格信号丰富得多的数据信息资源。如果说市场像一个精致的大数据平台,那么大数据就像一个更加精致的市场机制。政府将大数据应用到市场经济的宏观调控和微观监测中,就有可能改变市场的自发性、盲目性和滞后性,降低经济危机发生的几率和频率。在社会治理领域也是一样,大数据有助于将海量、无序的信息梳理出头绪,用于维护社会和谐、安全和稳定。经济治理、政治治理、社会治理与大数据结合,都可以产生重大的创新效果,但关键路径是要建立大数据应用到治理的配套制度。

进行大数据应用于行政管理体制创新的顶层设计,一是要对政府做适合的事进行数据解析和量的规定,二是要提供政府以最大效率和最小成本做事的数据方法,三是要帮助政府建立有数据约束力的核心价值观和政府市场观。早期行政管理体制研究者主要是采取政治/行政“二分法”,使行政管理通过改进“管理技能”提升效率。后来又通过“公众满意度”来促进政府采用多种新型的管理工具致力于提高效能,如绩效评估、目标管理、标准化管理、政策分析、风险治理、危机管理等。这些管理工具由于专业性很强,使得“管理工具”本身从“管理技能”中独立出来,再次形成“二分”,将行政的“管理技能”分为“管理工具”和“掌握工具的技能”。但在大数据技术应用到行政管理之前,“掌握工具的技能”还仅仅是停留在设计绩效评估指标、再造政府流程、建立物理形态的一站式政务服务大厅等社会科学意义上的创新,电子政务也只是将现实中的工具“搬到”电脑上。这样,在理论抽象上的两次“二分”,使得政府的政治属性与技术属性越来越分离,“为人民服务”的实际行为与“全心全意”道德要求产生理

性背离,市场经济的自发性特征在政府经济人理性的主导下放大,与社会公平正义的要求也越来越背离。大数据等科技革命对行政管理体制产生了颠覆性影响。大数据通过客观还原公众的公共服务需求,提供了取向,有助于政府科学地分配公共服务资源,通过将社会对政府的诚信度、公信力、依法行政能力、工作效率和质量的诉求转化为政府可识别、能认知、易实行的信号,有助于政府管理意识的转变,因此,对政府管理会产生出社会科学、人文精神与自然科学叠加意义上的推力。于是传统行政管理“德治”模式发生变化,大数据所推动的将客观道德与主观道德剥离的第三次“二分”,不但不会导致政府伦理的失陷,反而形成了在传统的道德管理约束之外的新的更加有力的约束力;传统的市场经济模式也发生了变化,大数据所推动的“管理技能”分为“管理工具”和“掌握工具的技能”的第二次“二分”,不但不会使得政府的政治属性与技术属性分离,反而获得了打破部门利益的利器,部门壁垒、信息孤岛被认为是不道德的,坚冰将被打破,专业分工以及支撑专业管理的工具不再是冷冰冰的技术器具,而是可以与人文精神相融合的新制度。综上,完整的公共管理和服务链条有望形成。

(三)以生态平衡的自然铁律倒逼

生态文明是人类历史发展的最新文明形态,生态管理制度是综合性程度最高的制度。法治是人类迄今为止能够认识到的最佳治国理政方略,也是制度的高级形式。建设生态政府和法治政府这两者在当今中国不期而遇,必须有机结合起来。结合得好,机遇大于挑战;结合得不好,机遇就会丧失,挑战难以取胜。按照生态文明建设的硬道理,以建构科学的生态管理制度体系,倒逼行政管理体制创新,建设符合自然规律、而不是仅仅适应市场经济要求的法治政府,实现可持续发展,是必由之路。

马克思和恩格斯认为,人类社会面临两大变革,“人类同自然的和解以及人类本身的和解”。^②人类同自然的和解就是要求行政管理制度的功能定位从规范一般市场秩序转变为促进生态市场经济发育、均衡一般市场秩序与生态市场经济秩序的关系,从维护社会稳定的社会制度转变动员公众建设资源节约型、环境友好型社会。

系统完整的生态行政管理制度包括三个方面: 法律和政策性制度、公众合作治理制度、主体责任制度。法律和政策性制度主要是综合统一决策、生态管理大部门制度、国土空间开发保护制度、自然资源产权制度、生态补偿制度、生态保护红线制度、资源用途管制、集约使用、有偿使用、破坏赔偿制度、节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度。公众合作治理制度主要是全民节约制度、生态文明教育制度、环境信息公开制度、社会监督举报制度。主体责任制度重点是落实生态环境责任制度、干部绩效考核制度、领导干部自然资源资产离任审计制度、生态环境损害责任终身追究制度。

生态管理制度体系, 绝不仅仅是就事论事的罗列, 而是需要将生态平衡的自然规律自觉地转化为行政管理制度, 并渗透到所有制度当中, 改变以往分而治之的格局。也就是说, “我们只有一个地球”的生态规律, 要求人们认识到“我们只有一个体制”, 经济体制、政治体制、文化体制、社会体制……只是观察问题和管理操作时的一种方法, 只反映了一个侧面。因此, 要使生态环境方面的制度与政治建设、经济建设、文化建设和社会建设的各项制度相互衔接, 成为一个贯通型、无缝隙的制度体系。要不断推进这些制度上升为法律, 成为对政府和社会各界的硬性约束。

要使生态环境方面的制度与行政管理组织制度、运行制度、工作制度深度融合、紧密配套, 以制度创新配合体制改革, 建立绿色行政管理体制, 按照生态文明的要求进行职能转变, 建立适应生态建设的政府职能体系, 切实加强政府生态公共服务职能, 使各项政府职能服从和服务于生态管理制度。^⑤

如果说, 国家治理体系和能力现代化, 实现善治, 解决的是政府自身管理的主体性创新问题, 大数据支撑的制度革新, 实现政府、市场、社会的科学定位, 解决的是管理主体与客体关系的协同性创新问题, 那么, 生态平衡规律推动的制度创新, 则将实现人与自然的和谐, 解决的是人类认识世界和改造世界的整体性创新问题。

①邓小平:《邓小平文选》第2卷, 人民出版社, 1994年, 第308、333、328页。

②《中央编办负责人就国务院机构改革和职能转变答人民日报、新华社记者问》, 新华网 <http://big5.xinhuanet.com>。

③周志忍:《机构改革应关注并处理好八种关系》,《行政研究信息》1998年第17期(中国行政管理学会内刊)。

④张立荣:《当代中国行政制度改革的评析与前瞻》,《中国行政管理》2002年第3期。

⑤Cross, N., “Creativity in Design: Analyzing and Modeling the Creative Leap”, *Leonardo*, Vol. 30, No. 4 (1997), pp. 311 - 317.

⑥参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》。

⑦段树军:《建设服务型政府绩效管理制度推进提速》,《中国经济时报》2012年8月14日。

⑧中国行政管理学会、南京大学、江苏省行政管理学会联合课题组:《政府履行职能方式的改革和创新》,《中国行政管理》2012年第7期。

⑨数据来源: 中国政府网 http://www.gov.cn/jrzq/2013-06/25/content_2434025.htm。

⑩李克强:《深化简政放权放管结合优化服务 推进行政体制改革转职能提效能——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的讲话》,《人民日报》2016年5月23日。

⑪资料来源: 财新网 <http://opinion.caixin.com/2014-05-01/100712038.htm>。

⑫数据整理自中国政府网. http://www.gov.cn/zhengce/2016-03/04/content_5048916.htm。

⑬⑭资料来源: 国家工商总局《2015年5月全国市场主体发展报告》。

⑮参见《财政部部长: 推进收费清理 减轻社会负担》,《人民日报》2015年11月25日。

⑯中国政府网. http://www.gov.cn/zhengce/2015-05/29/content_2870220.htm。

⑰胡税根、徐靖芮:《我国政府权力清单制度的建设与完善》,《中共天津市委党校学报》2015年第1期。

⑱本报记者:《国务院清理近千件失效文件: 精简工作流程》,《中国青年报》2016年7月14日。

⑲参见《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》,《人民日报》2015年12月27日。

⑳习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年10月21日。

㉑参见《李克强主持召开国务院第一次全体会议全面部署新一届政府工作》,《人民日报》2013年3月22日。

㉒老子:《道德经》。

㉓董仲舒:《对贤良策》。

㉔《马克思恩格斯全集》第3卷, 人民出版社, 2002年, 第450页。

㉕高小平:《我国政府生态公共服务的基本属性、存在问题与对策建议》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2015年第5期。

作者简介: 高小平, 管理学博士, 中国行政管理学会副会长, 温州大学温州人经济研究中心特聘研究员, xiaopinggao@sina.com。北京, 100017

(责任编辑: 王 婷)