

全面深化改革进程中的中国新治理观

朱 光 磊

《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》）指出，全面深化改革的总目标，是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。显然，就现阶段而言，以习近平同志为核心的党中央治国理政的一项重要任务，就是切实完成政府职能转变，把对国家的治理能力全面提高到新的水平。《决定》等一系列在习近平同志主持下出台的文件，赋予了“治理”概念在中国语境下更为崭新而明确的内涵，特别是赋予了治理概念以鲜明的政治内涵，形成了党中央治国理政的新治理观，同时党中央也进一步明确了转变政府职能在推动政府发展和实现行政体制改革过程中的基础性意义，具有非常重要的理论和实践价值。

一、新治理观：调动一切积极力量参与社会建设

在中国传统语境下，“治理”主要包括“统治”与“整修、改造”两层涵义，如《荀子·君道》中写道：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理”；又如，1950年遵照毛泽东“一定要把淮河修好”的指示，政务院作出了《中央人民政府政务院关于治理淮河的决定》。“治理”一词的这两层主要语义，隐含着运用权力进行制度约束与秩序管理的逻辑，但总体上看是一个有较强开放性与包容性的概念。^①在英文语义中，“governance”最突出的特征就是政府与公民对公共生活的共同、合作管理。在吸收了新公共管理理论对“governance”释义的基础上，20世纪90年代以来的中国治理概念，更为强调政府、社会组织、公民等多元主体在公共事务过程中的合作与互动，提倡共同发挥社会秩序管理、公共服务、民主监督等作用，以区别于过去一味强调政府“管束”、“整治”的单边主义思维方式。与以往不同的是，《决定》强调，创新社会治理须着眼于维护最广大人民的根本利益，具体而言，就是要坚持系统论，发挥党委领导、政府主导作用，激发社会组织活力，调动一切积极力量参与社会建设。治理，是一个管理问题，也是一个政治问题。把治理理念与维护最广大人民的根本利益联系起来，是党中央治国理政实践中实现的重要理论创新。

^① 参见余军化、袁文艺：《公共治理：概念与内涵》，《中国行政管理》2013年第12期。

习近平总书记指出：国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的综合体现，两者相辅相成。应以提高党的执政能力为重点，尽快提高各级干部、各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领，提高党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力，国家治理体系才能更加有效运转。^①与这一思路相联系，《决定》要求，实现更为有效的治理，应坚持不断地提高政府的能力建设，各个治理主体都要全面发挥应有的社会作用，并切实推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。比如，国有资本投资运营要服务于国家战略目标，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。加快事业单位分类改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。可见，新一轮的国有企业与事业单位改革，侧重于要求企事业单位要“讲政治”，提供更优质的公共产品和公共服务，承担更多的社会责任，以更好地助益于国家公益事业。

推进治理体系和治理能力现代化的关键一环，是提升对治理的政治定位，同时逐步实现政府的发展、治理和服务职责的有机融合。《决定》鲜明体现了党中央充分发挥社会各界、各阶层群体作为社会主义事业的建设者的积极作用，促进实现公共事务共治、公共难题共解、公共成果同享的社会治理机制，维护最广大人民的根本利益，真正提升人民群众的政治效能感，更进一步发扬社会主义民主的坚强决心，是党中央推进全面深化改革时代进程中，实现政府全面正确履责、加快建设服务型政府的重大创新。

二、新职能观：以“两层次职责”丰富“十六字职能”

随着社会主义经济体制改革的启动，中国于 20 世纪 80 年代中期开始反思政府职能问题。作为经济体制改革与政治体制改革的“结合部”，政府职能转变课题的意义重大。习近平总书记强调：“转变政府职能是深化行政体制改革的核心。这实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么”。^②在新的历史条件下，进一步明晰政府职责定位，将有利于转变政府职能工作推向新的阶段，并推进全面深化改革的时代进程。

到 2002 年，党中央明确提出了对政府职能的“十六字概括”，即“经济调节、

^① 参见习近平：《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014 年，第 105 页。

^② 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016 年版）》，北京：学习出版社、人民出版社，2016 年，第 176 页。

市场监管、社会管理和公共服务”。但是，对于每项政府职责的执行主体、执行程序等，改革实践尚缺乏足够的理论积累和细节性的界说、解读。在 30 年实践探索的基础上，特别是在党的十八大以来全面深化改革的大背景下，新一届中央领导集体在转变政府职能问题上实现了新的理论突破。在强调“加快转变政府职能”时，《决定》明确提出：“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”；“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”。^①与“十六字职能”相比，这一表述有如下创新：

第一，第一次区分了“职能”与“职责”。从学理上讲，政府的职能可具体划分为“功能”与“职责”两个层次。前者指政府依托国家权力，为履行其社会角色而对各种重要的社会关系进行调控的活动，如处理公平与效率、国家整体与部分的关系、国际关系等。这部分更多地属于政治范畴，一般不涉及“转变”问题。与之相对，后者是指政府必须履行的具体工作任务，如内政、外交、国防、文教、社保、环保等。可见，后者的任务比较具体，政府在做选择时有一定灵活性，转变政府职能的重点恰恰就要落脚到这个比较“实”的层面。以“职责”概念丰富和补充“职能”概念，在解释政府具体工作任务时用“职责”来表述应当比较确切。《决定》关于“加快转变政府职能”表述的重要变化，是党中央顺应时代发展需要，对科学认识政府职能问题的进一步深化，有利于对政府职能转变实践作可操作性研究。

第二，第一次区分了中央与地方政府的不同职责。按照常态逻辑，由于所处层级与接触层面不同，政府纵向层级系统中各级政府的职责划分应呈现明显的分工导向，因而中央与地方政府职责应有明确分工，而不应当是简单的“上下对口”。《决定》首次对中央与地方政府的职责作出了明确区分，有利于深化对政府纵向间职责配置的细节性研究，并促进政府职能转变的“上下联动”，促使中央与地方两个积极性实现“差序化”发挥，同时为政府纵向间实行合理分权，打破“职责同构”，理顺纵向政府间关系，建立中国特色的“政府职责体系”奠定了重要的基础。

第三，第一次将“公共服务”提到了地方政府职责的首位。新的发展阶段以及由此产生的新的社会基本面，需要政府职能更进一步的调整，从而为社会发展提供更强有力的支持与保障。调整政府职责配置，可以通过调整工作重心使政府职能实现优化。党中央将“公共服务”列为地方政府的首位职责，是全面正确履行政府职能的迫切需要，反映出党中央对国家本质、政府职能、政治体制改革等一系列理论

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年，第 18、17—18 页。

与现实问题认识的深化,有利于将地方政府的职能重心转移到为社会提供公共服务上来,从而更有效地理顺社会关系,协调经济社会发展。

第四,第一次没有单列地方政府经济建设方面的职责。与上述强化公共服务相适应,《决定》并未将经济建设单列为地方政府职责。此外,由于政府职责与政绩考核紧密相关,《决定》同时提出“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”。应该说,这一转变还需要有一个实践过程,但从长远看,这个变化的导向性非常突出,有利于地方政府逐步调整工作重心。

“完善我国社会主义市场经济制度,关键中的关键,乃是转变政府职能”,^①这就相应地要求我们的理论认识更加深化和细化。从“非典”时期对政府职能的“十六字”概括,到“两层次职责”的形成,鲜明体现了党中央对政府职能问题的认识更加深入,对政府发展方向的定位更为清晰,有利于在新的历史起点上深化行政体制改革,为推动改革全面深化奠定了良好的基础。

三、新角色观:科学定位政府与市场的关系

目前,中国正处于完善社会主义市场经济体制、转变发展方式的关键时期,应该更加重视处理好政府与市场的关系。处理好这对关系,并非简单“厚此薄彼”地削弱政府职能、强化市场作用,而应对二者的角色进行科学界定。习近平总书记强调:“发展社会主义市场经济,既要发挥市场作用,也要发挥政府作用,但市场作用和政府作用的职能是不同的。”^②在新形势下,准确理清政府与市场边界、处理好二者关系是经济体制改革的核心,也是全面深化改革的要领。

从比较的视野来看,20 世纪 20 年代末的“大萧条”之前,受自由主义经济学理论影响,西方普遍信奉市场作用,政府充当“守夜人”角色;大危机之后,凯恩斯主义盛行,政府的作用逐步得到认可;而 70 年代的“滞胀”又使得欧美国家限制政府行为,转向新自由主义;到 2008 年,受金融危机影响的发达国家纷纷“救市”,强化政府对经济的调控。可见,受周期性经济危机影响,西方国家仍在“更多的政府”与“更多的市场”之间交替摸索。

十八大以来,党中央顺应现实发展要求,对市场在资源配置中的作用作出新的科学定位,实现了在理论与实践上的重大飞跃。党的十四大提出,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一理论突破极大推动了改革开放进程和经济社会进步。随着实践发展,市场在资源配置中的作用日趋加大。党的十五大、十

① 吴敬琏:《增长方式转变与政府职能转变》,《人民日报(海外版)》2006 年 3 月 13 日,第 1 版。

② 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2013 年 11 月 16 日,第 1 版。

六大适时地提出“进一步加强市场在资源配置中的作用”，党的十八大报告则进一步明确提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。可见，党中央对政府与市场关系的认识在不断拓展和深化。目前，我国经济领域的市场化改革逐步深化，但尚未完成；社会主义市场经济体制已经初步建立，但尚未完善，这就需要我们进一步遵循市场经济规律，进一步深化对政府与市场角色定位的认识。《决定》开篇就指出：要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。^①对此，习近平总书记强调：“经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系”；“进一步处理好政府和市场关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题”。^②使市场在资源配置中发挥“决定性作用”，是对过去沿用的“基础性作用”提法的传承与发展，是在全面深化改革背景下对市场作用的全新定位，抓住了在新的历史条件下进一步推动经济体制改革的“牛鼻子”。从“基础论”到“决定论”，体现了党中央对社会主义市场经济体制改革认识的逐步深化，“有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象”。^③

“市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用”，^④不等于政府可以“袖手旁观”。实际上，作为社会主义市场经济中有机统一的“两只手”，政府与市场要优势互补、形成合力。正如习近平总书记所指出的：“‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好，努力形成市场作用和政府作用的有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局”。^⑤因此，我们发展社会主义市场经济，不仅需要“有效市场”，还需要“有为政府”。面对国家发展的内部压力与复杂的国际环境，且受特定政治文化传统的制约，中国需要一个既符合国家发展基本规律，又符合现实需要的“有为政府”。所谓“有为政府”，既非大包大揽，更非推行“单边主义”，而是超越“大政府”与“小政府”、“强政府”与“弱政府”非此即彼的争论，具有职责优化、行政主导、注重绩效、规模适度、制约有力、敏捷灵活特征的政府。具体来讲，在处理政府与市场这对关系中，政府要找准自身发展定位：一方面更加尊重市场规律，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，不当“运动员”，使市场机制能够有效调节

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第5页。

② 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日，第1版。

③ 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日，第1版。

④ 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日，第1版。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》，第116—118页。

经济活动；另一方面要解决“越位”、“空位”、“错位”问题，提高宏观调控的科学性与政府治理的有效性，当好“裁判员”。为此，《决定》指出：“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。”^①

在强调使市场在资源配置中起决定性作用的同时，《决定》明确指出：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”^② 这是对社会主义市场经济条件下政府与市场作用的清晰定位，也是对二者界限的进一步划分，可以说有中国特色的政府角色观已经初具雏形。

四、新政社观：发挥社会组织在治理和服务中的积极作用

理顺政府与社会的关系也是应对新形势、新变化的一项基本要求。在这对关系中，社会组织作为重要的社会主体受到了较多的关注。随着改革开放不断深入，我国社会组织快速发展，已成为社会主义现代化建设的重要力量、党的工作和群众工作的重要阵地。就此，在尊重社会组织自身运行和发展规律的基础上，党中央提出了“坚持党的领导与社会组织依法自治相统一”的总体要求。^③

第一，推动社会组织成为政府与群众间的桥梁和纽带。《决定》提出：要“政社分开”，“行业协会商会与行政机关真正脱钩”等要求。^④ 这为社会组织在依法依规前提下拓展自治空间，有效促进社会的健康发展，廓清了实践前提。在“强政府、弱社会”的格局下，社会方面的自主性较差，群众与政府之间也容易形成隔阂。这既不利于各方面群众的利益诉求及时为政府吸收并回应，又不利于政府了解、团结与服务群众。实施政社分开，给社会组织以适度的发展空间，不但能提升政府的运行质量和施政效度，而且能调动社会力量更好地参与经济社会建设。这样，就可以积极发挥社会组织在政府与群众之间的桥梁和纽带作用，使社会组织成为自主管理的中介实体。

第二，将激发社会活力作为重要目标。社会活力是一个社会赖以生存和发展的内在力量，是广大人民群众自主性和创造性的集中体现。习近平总书记指出：要“改革社会组织管理制度，鼓励和支持社会力量参与社会治理、公共服务，激发社会

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第 18 页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第 6 页。

③ 参见《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，北京：党建读物出版社，2015 年，第 1—2 页。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第 50 页。

活力。”^① 我们从中可以获得两点认识：其一，社会组织参与社会治理和公共服务是激发社会活力的重要手段，社会组织对于现阶段的社会建设有着重要价值；其二，在制度建设方面，着力将改革社会组织管理制度作为突破口，从对社会组织发展规律的认知中探寻社会前进的动力机制。通过改革社会组织管理制度来激发社会活力，应坚持稳步推进、重点明晰的发展原则。比如，鉴于行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，在推动经济发展、科技进步、社会稳定等方面的价值，要重点培育和优先发展。

第三，凸显社会组织在预防与化解社会矛盾中的价值。实践表明，预防和化解社会矛盾，需要多元主体的共同参与。《决定》提出的创新有效预防和化解社会矛盾体制，核心是要求将有效性作为目标，积极挖掘能够有利于目标达成的支持性力量。社会组织就是这样的一股力量，它能够充当矛盾各相关方之间的“减压阀”。“切实加强各种基层工作建设，包括物业、社区、居委会、村委会等各种基层组织建设，为预防和化解社会矛盾的机制打下良好的基础”，^② 从而争取将矛盾化解在基层，防范社会风险。

第四，突出群团组织的引领和示范作用。群团组织是社会组织中直接由党领导的群众组织，它是社会组织的重要组成部分。“党的群团工作是党组织动员广大人民群众为完成党的中心任务而奋斗的重要法宝。”^③ 突出它们的引领和示范作用，一方面是因为，群团组织和党的群众工作直接相关。加强群团工作有利于巩固党的群众基础和执政地位；另一方面是因为，群团组织具有其他社会组织所不具备的政治、制度、群众等优势。充分利用这些优势，避免“机关化”，就能为其他社会组织作出示范。但是，“群团组织有群团组织的特点，不能直接用管理党政机关的办法来管理群团组织，应该给它们留出创造性开展工作的空间。”^④

五、新政绩观：处理好经济建设与公共服务的关系

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”^⑤ 《决定》把“公共服务”列为地方政府的首要职责，是一大亮点。《关于改进地方党政领导班子和领导干部绩效考核工作的通知》更明确指出，政绩考核要突出科学发展导向。中央有关部门不能单纯以地区生产总值及增长率来衡量地方发展成效。要完善政绩考核评价指标，强

① 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，第225页。

② 李强：《社会治理的最终原则究竟是什么？》，《北京日报》2015年9月28日。

③ 《中共中央关于加强与改进党的群团工作的意见》，北京：人民出版社，2015年，第1页。

④ 本报评论员：《让党的领导更有力更有效——三论学习习近平在中央党的群团工作会议上的重要讲话》，《人民日报》2015年7月11日，第5版。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》，第3页。

化约束性指标考核，加大资源消耗、环保、安全等指标的权重，更加重视科技、教育、就业、社保、卫生的考核。

首先，十八大以来党中央树立并践行新型政绩观，实质是强调发展经济与提升服务并重的结合。这是有效破解制约可持续发展深层次矛盾，调整经济、环境、社会发展的关键环节。现阶段，中国经济结构调整、转型与升级，要求提升服务业在三次产业中所占比重，同时做精核心公共服务、做强基本公共服务，是做大社会服务产业的基石。地方政府对公共服务资源的合理配置、对公共服务体制机制的有效整合，可有效地使公共服务体系与服务产业形成互补，减少经济增长对外部需求的过多依赖。因此，建设比较成熟的社会主义市场经济体系，建设比较完善的社会公共服务体系和提升政府管理水平，二者互为要求，互为前提。

其次，建设服务型政府，是中国在“历史压力之下的历史性选择”，^①也是现阶段政府职能转变的主要内容。从社会发展的角度看，中国正面临着提高社会治理能力与提高公共服务水平的双重压力。从社会生活的角度看，目前的中国正处在“最好的机遇期”，也是“压力最大的挑战期”，经济发展、社会进步要求政府做出切实的成绩，面对涉及民生领域中的种种失衡现象，需要公共政策向强化公共服务、特别是公共服务均等化的方向做出有针对性的调整。需要指出，建设服务型政府，核心是以“公共服务”为导向，而不是指一系列具体工作的组合。

再次，构建公共服务体系是服务型政府建设的核心内容。要以“核心—基本—全面”三个层次为基本的空间架构和次序设计，即：义务教育、基本社会保障和基本医疗卫生三大核心公共服务是“基点”；基础教育、社会保障、医疗卫生、促进就业、基础设施建设、环境保护等基本公共服务是“支撑轴”；在做好核心公共服务与基本公共服务基础上，“全面”是一个目标，即有针对性地发展各项支持性公共服务，逐步建立起一个全方位、广覆盖、多层次、制度化、信息化的有中国特色的公共服务体系。在次序设计上，也同样按照巩固“公共服务体系的核心层”、搭建“公共服务体系的基本面”、建设“公共服务体系的支撑面”的顺序依次进行。此外，下一阶段的工作重点，还应在加大对公共服务的财政投入、推进公共服务均等化、完善政府与社会的互动、改善政府过程与服务态度等五个方面有效推进。

六、新审管观：以政府微观“确权”深入推进依法行政

长期以来，政府对微观经济运行干预过多、管得过死，存在重审批、轻监管的问题，不仅一定程度上抑制了经济发展活力，而且行政成本高，也容易滋生腐败。为解决这一问题，党中央决定进一步简政放权，深化行政审批制度改革。习

^① 朱光磊等：《服务型政府建设规律研究》，北京：经济科学出版社，2013年，第1—12页。

近平总书记在十八届中央纪委五次全会上强调：要“着力深化体制机制改革，最大限度减少对微观事务的管理，对保留的审批事项，要推行权力清单制度，公开审批流程，提高审批透明度，压缩自由裁量权。对审批权力集中的部门和岗位要分解权力、定期轮岗、强化内部流程控制，防止权力滥用。”^① 党中央关于政府职能转变的顶层设计，是围绕“权力与边界”展开的，抓住了行政体制改革的难点和重点。党中央深刻认识到：简政放权是手段，“精准确权”是目的，只有将权力装进“法律的笼子”，才能将转变政府职能的改革成果长期巩固，才能加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的政府职责新体系，切实提高政府管理水平。

习近平总书记强调：“各级政府一定要严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象。”^② 行政审批制度改革既是全面深化改革的重要内容，又是“以点带面”推进行政管理体制、信用体系建设、监管方式方法、统一综合执法等重点领域改革，进一步提升政府治理体系和治理能力的重要突破口。2013年以来，国务院分9批审议通过取消和下放的国务院部门行政审批事项共618项，其中取消491项、下放127项。^③ 中央政府率先垂范，引领地方政府大规模削减审批事项，实质上是进行行政权力的结构性调整。更为重要的是，将法治精神渗透于行政文化，严格依据《行政许可法》规定，坚决取消影响法律适用的非行政许可审批，对于市场能够自我调节，公民、法人和其他组织能够自主决定、自担风险、自律管理的事项，政府不再干预，取消一切不合理的行政收费，规范许可流程，培养公务人员依法行政的能力，加速政府施政的法治化进程，具有重要的现实意义。

一方面，以建立审批事项清单为契机，制定政府权力清单，规范乱作为。习近平总书记指出：“转变政府职能的总方向，这就是党的十八大确定的创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义。要按照这个总方向，科学界定政府职责范围，优化各级政府组织结构，理顺部门职责分工，突出强化责任，确保权责一致”。^④ 政府将面向行政相对人的权力进行全面梳理，并按权责法定等原则，将部门权力及其依据、行使主体、运行流程等，以清单方式列明、依法公开，既为企业、公民和其他组织办事提供了必要指南，也为政府部门依法行政提供了基本依据。

① 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第63—64页。

② 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，第60页。

③ 国务院审改办：《2013年以来国务院已公布的取消和下放国务院部门行政审批事项》，《人民日报》2017年2月10日，第9版。

④ 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第53页。

另一方面，以政府责任清单为基础，创新政府监管方式，纠正不作为。“只审不管”是“一放就乱、一管就死”的根源，“放管服”改革旨在降低市场准入门槛的同时，进一步强化有效监管。政府要积极推进部门协同监管的机构改革探索，转变监管理念，创新监管方式，利用互联网技术对于企业信息进行大数据管理和分析，健全分工合理、权责一致的职责体系，重新明确监管主体、监管职能、监管责任，以做到监管有权、监管有据、监管有责、监管有效，避免出现监管过度或监管真空的现象。在完善政府责任清单的同时，要加速推进适应新环境、新管理方式的法律出台，将监管行为也纳入到法治的轨道，无疑是解决监管不力和监管过度问题的根本前提和重要保障。

地方行政服务中心作为集中审批事项的一站式服务平台，受到普遍认可，但机构性质和职责定位有一定的不确定性，需要审批制度改革的深化予以配合。习近平总书记指出：推进机构改革和职能转变，要处理好大和小、收和放、政府和社会、管理和服务的关系。大部门制要稳步推进。^① 2015 年 3 月，根据中央编办、国务院法制办《关于印发〈相对集中行政许可权试点工作方案〉的通知》（中央编办发〔2015〕16 号）要求，以天津、四川等为代表积极探索大部门制的新模式，出现了一批行政审批局。这一创新对重复、交叉的审批职权进行实质性规范，实现了法治政府建设和行政审批制度改革的体制性突破。^②

七、新央地观：央地关系调整向中央适度倾斜

一个国家的整体与部分关系总是在动态中不断寻求新的平衡，就单一制国家的中央与地方权力划分而言，在“集”与“分”之间，或被动徘徊，或主动调整，在走向现代化的不同阶段中很难避免。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以“四个全面”为战略布局确立了治国理政的总体框架，以“两个积极性”为总体原则，在央地关系调整中强调适度向中央倾斜。

新中国成立后，在央地关系的调整过程中，“充分发挥中央和地方两个积极性”这一原则的地位及其相应的基本管理模式从未改变。十八大以来，在发挥地方政府的积极性和创造性方面，党中央明确“最大限度减少中央政府对微观事务的管理”，“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”^③ 等指导思路，以简政放权为抓手，积极推进向地方进行行政性放权的改革；在财税体制改革方面，党中央提出“建立现代财政制度，发挥中央和地方

① 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016 年版）》，第 177—178 页。

② 参见宋林霖：《“行政审批局”模式：基于行政组织与环境互动的理论分析框架》，《中国行政管理》2016 年第 6 期。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第 19—22 页。

两个积极性”，“建立事权和支出责任相适应的制度”^①等改革目标，2016年8月，国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，明确了“推进中央与地方财政事权划分，完善中央与地方支出责任划分，加快省以下财政事权和支出责任”，^②积极推动央地之间事权划分和支出责任划分的法制化和规范化进程。可见，现在我国央地关系的调整，已经既不是简单地“放”，也不是笼统地“集”，而是逐步走向“健全政府职责体系”。

当前，我国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区，难啃的骨头很多。在此背景下，发挥中央的政治优势，在央地关系调整中向中央适度倾斜成为党中央治国理政的战略选择。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央进行了一系列有针对性、战略性的改革措施，以保障中央的集中统一领导。

一是，有选择性地强化垂直管理。如强化对地方纪委的领导，推动纪委双重领导体制改革，“强化上级纪委对下级纪委的领导”；“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”；^③在司法建设方面，“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，^④打破司法地方化格局等。

二是，有针对性地实行政治性集权，避免不必要的条块分割。如在立法方面，明确规定“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定”；^⑤成立中央全面深化改革领导小组，由中央统一部署全面深化改革工作；成立国家安全委员会，统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作；成立中央军委深化国防和军队改革领导小组，强化中央对军队改革等国防建设的领导等。

三是，推进党风党纪建设，强化中央政治权威。党风廉政建设，是党中央在治国理政方面的一个“大手笔”，以全面从严治党为战略部署，要求全党坚定不移维护党中央权威和党中央集中统一领导。在党风党纪建设中，中央要求全党在思想上、政治上、行动上同中央保持高度一致，树立政治意识；做到正确认识大局、自觉服从大局、坚决维护大局，树立大局意识；与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，树立核心意识；向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐，树立看齐意识。^⑥中国共产党是中国特色社会主义现代化建设事业的领导核心，以党的建设强化中央权威，在央地关系调整中向中央适度集权，成为

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第23—25页。

② 《财政事权划分动态调整》，《人民日报》2016年8月25日，第3版。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第43—46页。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第38—42页。

⑤ 本书编写组编著：《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅助读本》，北京：人民出版社，2014年，第9—10页。

⑥ 《中共十八届六中全会在京举行》，《人民日报》2016年10月28日，第1版。

党中央重要的战略选择。

八、新城乡观：以共享发展理念谋划城乡一体化建设

基于商品交换分工造成的城乡分离，“社会的全部经济史，都概括为这种对立的运动”。^① 这是马克思对于城乡关系重要性的经典论述。回顾城乡关系的发展史，在农业文明时代，城市的发展是依附于农业发展的“自然过程”；在工业文明时代，传统农业部门的劳动力等要素向城市工业部门的转移以及“圈地运动”等，加剧了城乡二元结构，二者呈现割裂式发展的特征；在后工业文明时代，逆城市化时代的到来也带来了恩格斯所设想的“城乡融合”发展图景。与以上城乡关系发展情况不同的是，新中国成立后的城乡关系发展，既有“工业优先”战略主导的城乡发展的制度隔离，也有工业化、城市化和市场化发展过程中城乡差距的“自然扩张”，城乡二元结构成为制约社会进步的结构因素。

2002 年，党的十六大首次提出“统筹城乡经济社会发展”^② 的战略构想，标志着我国开启破除城乡二元结构的政策探索过程；2007 年，党的十七大提出“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”，^③ 城乡一体化进入战略规划议程；2012 年，党的十八大进一步提出“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”^④ 的战略目标，城乡一体化发展进入新的阶段；2013 年，党的十八届三中全会提出“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”，^⑤ 以共享的发展理念谋划城乡一体化发展，成为党中央治国理政的重要特色。

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持“共享的发展理念”，即以“全面共享、全民共享、共建共享和渐进共享”为目标，^⑥ “使发展成果更多更公平

① 《马克思恩格斯全集》第 44 卷，北京：人民出版社，2001 年，第 408 页。

② 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2002 年，第 21—30 页。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2007 年，第 21—27 页。

④ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2012 年，第 19—24 页。

⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第 26—30 页。

⑥ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016 年 5 月 10 日，第 3 版。

惠及全体人民，在经济社会发展的基础上，朝着共同富裕的方向前进”。^① 在城乡一体化建设中，共享的发展理念首先表现在农业转移人口的有序市民化。农业人口向城市转移是社会结构变化的恒久主题，也是推动社会成员结构有机构成合理化的主要路径。但是，在改革开放之前 30 年，“准身份”体制使得农业人口向城市转移面临制度性的“身份”阻碍；改革开放后，农业转移人口则面临着“权利”缺失的困境。2015 年，习近平总书记在中央城市工作会议上明确提出“推进城镇化要把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务”，“统筹推进土地、财政、教育、就业、医疗、养老、住房保障等领域配套改革”，“以实施居住证制度为抓手推动城镇常住人口基本公共服务均等化”^② 等要求。“十三五”规划也明确提出“加快落实中央确定的使 1 亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标”。这样，农业转移人口的市民化进程迈向了新阶段。另外，以共享的发展理念谋划城乡一体化建设，还表现在城乡公共服务均等化和城乡发展规划布局等方面。比如，《决定》提出：要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置；统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化；努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求；推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。今后，我国城镇化必将与农业现代化同步发展，城市工作必将与“三农”工作一起推动，将共享的发展理念融入城乡发展规划，以城乡一体化为依托推动城乡发展要素平等交换和合理流动，逐步形成城乡发展一体化的新格局。^③

〔责任编辑：李 放〕

① 习近平：《习近平谈治国理政》，第 38—43 页。

② 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》2015 年 12 月 23 日，第 1、3 版。

③ 参见《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》2015 年 12 月 23 日，第 1 版。