

改革开放 40 年上海行政体制改革的回顾与思考¹

陈奇星

（上海行政学院，上海 200233）

【摘要】：本文以上海行政体制改革和政府职能转变为研究视角，在阐释改革开放 40 年上海行政体制改革的主要做法、经验启示以及当前存在主要问题的基础上，从四个方面提出进一步深化上海行政体制改革的对策：加快政府职能转变，优化政府职能配置；深化机构改革，优化政府组织结构和编制管理；深入推进依法行政，健全政府依法运行机制；创新政府服务管理方式，提升政府治理能力等。

【关键词】：上海行政体制改革；历程回顾；对策思考

【中图分类号】：D675.1 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1009-3176（2018）04-004-（10）

当前中国特色社会主义进入了新时代，党的十九大报告明确提出，深化机构和行政体制改革，转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。2018 年是中国改革开放 40 周年，也是深入贯彻落实党的十九大和十九届三中全会精神、深化机构和行政体制改革的开局之年。上海作为中国沿海最大的开放城市，改革开放 40 年来，按照中央精神，结合上海实际，进行了多次行政体制改革，取得了较大成效。回顾上海行政体制改革的历程，在历史发展新的方位，以新的视角加以审视，在此基础上思考进一步深化行政体制改革的对策，对上海在新时代进一步推进政府治理体系和治理能力现代化，着力优化营商环境，加快建设“五个中心”、卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，具有重要的现实意义。

一、上海行政体制改革的历程回顾

1978 年 12 月，党的十一届三中全会召开，开启了中国改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期。40 年的改革开放，中国的经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就。在这个过程中，按照建设和发展中国特色社会主义的总目标，根据上层建筑适应经济基础的根本要求，坚持不懈地推进行政体制改革，并不断取得新突破和重大进展，中国特色社会主义行政体制不断变革与完善。^[1]上海作为我国沿海最大的开放城市，也进行了多次行政体制改革，大体经历了四个阶段。

1. 计划经济体制走向市场经济体制转轨期的行政体制改革（1978-1991 年）

从党的十一届三中全会召开到 1992 年党的十四大召开之前，主要是冲破高度集中的计划经济体制和行政管理模式，对建立中国特色社会主义行政体制进行积极探索，实施了两次以机构改革为主线的行政体制改革。

¹本文系国家社会科学基金项目“创新地方政府对市场的监管机制和监管方式研究”（17BZZ005）的阶段研究成果。

[收稿日期]：2018-2-11

[作者简介]：陈奇星，男（1957-），上海行政学院公共管理教研部主任，教授，上海市政府决策研究基地陈奇星工作室首席专家。

(1) 1983 年机构改革。20 世纪 70 年代末，我国以经济体制改革为中心的各项改革事业全面启动。为适应经济体制改革的需要，1982 年，国务院进行了我国改革开放以来第一次机构改革。同年 12 月，中共中央、国务院发出通知，要求各省、自治区、直辖市机构改革工作在 1983 年展开。上海按照中央要求，机构改革的重点是：合并那些重复的、分工过细的机构，并减少层次，精简人员，提高工作效率；减少领导副职，提拔一批具备干部队伍“四化”方针要求的中青年干部任助理；明确各部门的职责范围和管理权限，逐步下放部分经济管理权给经济实体；结合进行经济体制改革，紧缩行政管理部门，调整专业公司的结构，扩大公司的经营管理自主权。^[2]

这次机构改革的直接成果，主要表现在领导班子“四化”方面，不仅明确规定了各级各部门领导班子的职数、年龄和文化结构，减少了副职，开始建立正常的老干部离退休制度，在打破领导干部职务终身制方面迈出了实质性步伐，而且使一大批中青年干部走上了各级领导岗位，这对整个干部队伍的“四化”有着重要的意义。但这次改革是在“计划经济为主，市场调节为辅”的经济条件下进行的，由于没有触动与计划经济体制相适应的高度集中的行政体制，没有紧紧抓住政府职能转变这个关键，市政府所属工作部门仅进行了微调，由 1981 年末的 78 个调整为 1983 年末的 76 个。^[3]

(2) 1988 年机构改革。此次机构改革任务是在 1987 年党的十三大上明确提出来的，1988 年 4 月七届人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》。确定机构改革以转变政府职能是关键，以同经济体制改革极为密切的经济管理部门为重点。在完成了国务院机构改革之后，原定 1989 年展开的地方机构改革，因政治、经济等因素的影响，中央决定暂缓进行。因此，上海的机构改革未全面展开。但在以后几年里，上海市委、市政府根据中央和国务院的有关精神，从上海社会、经济和城市发展的需要出发，在政府职能转变和机构的调整等方面取得了一定的成效。主要包括：调整了部分政府工作部门的行政权限和职能结构，政府对经济活动的管理由直接向间接过渡；调整市、区、县城建管理体制，加强城市的规划、管理和建设工作；贯彻精简、效能的原则，努力探索“小政府，大社会”的管理模式。如上海市浦东新区管委会成立之初和新区党工委实行两块牌子一套班子。在党政机构设置上，强化大系统综合管理，未设置行业主管部门，在我国各经济特区中拥有最为精简的管理机构。

这次改革对高度集中的计划经济管理体制有所触动，并首次提出了转变政府职能这一行政体制改革的核心内容，标志着我国的政府机构改革，开始突破只注重数量增减、单一的组织机构调整的局限，向行政体制改革的关键要素——政府职能的重新选择、定位延伸。但由于改革是在“有计划商品经济”条件下进行的，因此，政府职能、机构设置难以进行实质性转变和调整，仍然存在机构臃肿、人员膨胀，经费开支庞大，财政负担沉重问题。1992 年，市政府工作部门达到 84 个。^[4]

2. 中国特色社会主义市场经济体制初步形成期的行政体制改革（1992-2000 年）

1992 年 10 月召开的党的十四大确立了社会主义市场经济体制目标模式，建立与这一新型经济体制相适应的行政体制提上议事日程。这一阶段按照建立社会主义市场经济的要求，也进行了两次以机构改革为主线的行政体制改革。

(1) 1995 年机构改革。党的十四大报告要求用三年时间，下决心进行行政管理体制和机构改革，切实做到转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。按照党中央、国务院的统一部署，上海于 1995 年推进机构改革，这次改革的重点是大力精简专业经济部门，探索构建适应市场经济的政府职能体系框架。改革的内容包括：精简整合专业经济管理部门，共拆分、调整了纺织、机电等 19 个专业经济管理局，分别改制为 13 个企业集团和 6 个控股（集团）公司；调整充实综合部门和经济监督部门，组建了综合经济工作党委；归口管理市计委、城市规划管理局、市财政局、地方税务局以及有关金融机构；改革国有资产管理体制；组建了国资委和国资办；推进社会保障体系的建立，成立了上海社会保障委员会、社会保险管理局和市医疗保险局，初步形成了以养老、失业和医疗保险为主的社会保障体系等。

1995 年的行政体制改革是在经济体制改革取得重大理论突破的背景下进行的。如果没有党的十四大提出经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制这一认识上的飞跃，这次改革就失去了根基。因此，这次改革的突出特点是把机构改革同发展社会主义市场经济的目标联系起来，在转变政府职能、精简机构、理顺关系等方面取得了一些成效，市政府工作部门减少为 64

个。^[5]但是，行政体制改革是一项长期而艰巨的任务，由于历史条件的制约和宏观环境的限制，政府职能转变不可能一步到位，而只能是一个渐进的过程，政府机构设置仍然过多，行政运行机制还不完善，行政体制深层次方面的矛盾和问题仍未得到根本性的解决。

（2）2000 年机构改革。1997 年 12 月党的十五大召开，提出要按照发展社会主义市场经济的要求，积极推进机构改革。按照十五大精神，1998 年召开的九届人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》，这次机构改革是在世纪之交中国党和政府审时度势作出的一项重大抉择。2000 年的上海机构改革以建立与国务院机构框架大体协调、具有上海特大型城市的功能特点的行政体制为目标，以城市管理体制改革为主线，重点调整和加强了城市管理机构和执法监管机构，并在文化、知识产权、信息化等部门组建和调整了相关机构，进一步加强政府的社会公共事务管理职能，充分体现了上海作为处于中国改革开放前沿的特大型城市的功能和特点。

同时，这次机构改革还坚决按照中央要求，对各级政府机关和人员编制进行了精简。在机构设置方面，市政府工作部门由原来的 67 个精简为 43 个，其中组成部门 23 个，直属机构 20 个^[6]；区县政府工作部门由改革前 32 个左右减少为中心城区 28 个左右，郊区和县 30 个左右，市与区县的机构个数均在中央要求的机构限额以内。在人员编制方面，市政府机关行政编制由原来的 10306 名减为 5153 名（不含政法部门），其精简比例为 50%；区县、乡镇、街道机关人员编制由 44086 名减为 35269 名，精简比例为 20%左右^[7]；改革后的上海市人民政府机构与国务院组织机构紧密衔接，贯彻了上下对口的原则，有利于保证中央政令畅通。

3. 中国特色社会主义市场经济体制发展期的行政体制改革（2001-2012 年）

进入新世纪后，这一阶段行政体制改革的主要任务是推进服务型政府和法治政府建设，重点围绕构建有利于推动科学发展、促进社会和谐体制机制，着力进行制度机制创新和管理方式创新，以更好地适应社会主义市场经济发展和全面建设小康社会。

（1）2003 年机构改革。这次改革，是在党的十六大提出完善社会主义市场经济体制和全面建设小康社会的目标，明确政府职能定位是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，是对社会主义市场经济体制下政府职能的认识进一步加深的基础上实施的一项意义重大、影响深远的改革举措。改革主要包括：组建上海市国有资产监督管理委员会、实行管资产与管人、管事相结合，进一步理顺和完善国有资产管理体制；组建市发展和改革委员会，促进改革更好地为发展服务，进一步提高区域经济调节的有效性；撤销经委和商委，组建新的市经济委员会，实行工商结合，适应大都市工业、商贸发展的需要；组建市食品药品监督管理局、突出政府对广大人民群众生命安全和身体健康的保障。此外将市安全生产监察局更名并改为市政府直属机构、将信息化办公室更名为信息化委员会、组建市政府合作交流办公室^[8]。

这次改革的一个明显特点是，表面上没有如 2000 年改革那样进行大幅度的机构调整和人员精简，但是却更加注重在深化政府职能转变基础上的政府功能-结构的优化，尤其突出了经济调节、市场监管和提供公共服务的职能，形成与市场经济发展程度相匹配的政府职能体系。同时，重点解决了一些发展中的突出问题，如国资体制改革、区域经济调节体制改革、食品药品体制改革、安全生产监管体制改革等，但仍然存在一些问题尚未得到解决，需要在不断深化改革中加以深入研究和探索。

（2）2008 年机构改革。2007 年 10 月，党的十七大召开，提出要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。^[9]2008 年 10 月，在党中央、国务院的决策和部署下，上海新一轮机构改革正式启动。改革突出了四个重点：一是加强和完善重要行业管理体制，促进科学发展，如组建上海市经济和信息化委员会和市商务委员会等。二是着眼于保障和改善民生，加强与整合社会管理和公共服务部门，如组建上海市住房保障和房屋管理局等。三是优化和完善城市建设、交通和管理体制，努力体现特大型城市功能和特点，如组建上海市城乡建设和交通委员会，市交通运输和港口管理局等。四是探索实行职能有机统一的大部门体制，进一步提高行政效能，如组建上海市人力资源和社会保障局，将上海市人事局的职责、上海市劳动和社会保障局的职责、上海市医疗保险局的职责，整合划入上海市

人力资源和社会保障局。

机构改革后，市政府设置工作部门 44 个，其中，办公厅和组成部门 23 个，直属机构 21 个；另设部门管理机构 6 个，符合中央对地方政府机构设置限额的要求。总体来看，改革从促进经济社会又好又快发展的需要出发，着力解决一些长期存在的突出矛盾和问题，既迈出了重要的改革步伐，又保持了市政府机构相对稳定和改革的连续性。但政府机构改革是一项综合配套的系统工程，具有复杂性、艰巨性和渐进性的特点，尚需要进一步深化改革。

4. 推进政府治理现代化时期的行政体制改革（2013 年至今）

党的十八大提出，行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。十八大以来，中国进入全面建成小康社会的决胜阶段，党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标：发展和完善社会主义制度，着力推进国家治理体系和治理能力现代化。上海按照中央精神，着眼于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，按照“两高、两少、两尊重”的要求，深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，加快政府职能转变，进一步提高政府治理现代化水平。

（1）持续推进政府职能转变。党的十八大以来，上海在行政体制改革和政府治理创新进程中，明确把政府职能转变放在首位，并在实践中进行了有益的探索。政府对微观经济的干预进一步减少，市场体系基本建立，政府日益重视履行公共服务和社会管理职能。尤其是作为政府职能转变突破口的行政审批制度改革取得了较大成效，如 2013 年以来，上海取消调整行政审批事项 1854 项、评估评审事项 341 项。全面实施当场办结、提前服务、当年落地“三个一批”改革。^[10]同时，行政审批行为逐步得到规范。建立了目录管理，制定业务手册，编制办事指南，推行行政审批电子化、信息化，实现数据共享，开展效能监察等“六位一体”的行政审批标准化管理框架。尤其是上海自贸试验区建设作为一项国家战略，努力实现制度创新，“行政审批制度改革”成为制度创新的着力点和政府职能转变的突破口。如率先实行负面清单管理模式和开展证照分离改革试点，进一步深化了审批制度改革，推进了政府职能转变。

（2）深化政府机构改革。政府机构改革和政府职能转变是行政体制改革不可分割的两个方面。2013 年，上海按照党的十八大提出的稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系的精神，进一步理顺职责关系，优化政府组织结构，完善行政运行机制。如将市食品药品监管局的职责、市质监局的生产环节食品安全监管职责、市工商局的流通环节食品安全监督管理职责，整合划入新组建的上海市食品药品监督管理局。将市交通运输和港口管理局的职责、市城乡建设和交通委员会的交通发展规划等职责划入新组建的上海市交通委员会。将市城乡建设和交通委员会更名为市城乡建设和管理委员会。目前，上海 15 个区工商分局、质监局、食药监分局已全部由垂直管理调整为区政府分级管理，与区物价局有关价格监督检查机构整合，组建区市场监督管理局。市场综合监管体制改革符合大部制改革方向，有利于整合市场监管资源，初步形成了一体化、全过程、集约式的监管模式。

（3）加快法治政府建设。首先是逐步完善法治政府法规和制度体系，如 2013 年 11 月上海发布了《关于 2013 年至 2017 年本市进一步推进法治政府建设的意见》，2016 年 4 月，市政府又印发了《上海市法治政府建设“十三五”规划》的通知，提出“十三五”期间，上海要进一步提升政府治理能力现代化水平，推动改善城市法治环境，使本市在法治政府建设进程中始终走在全国前列，在依法行政工作方面保持领先地位，为社会主义现代化国际大都市提供高质量的公共管理和公共服务。^[11]其次是深入推进依法行政。各级行政机关及其公务员特别是领导干部增强了法治意识，逐步树立起行政机关要依法履行职责的观念，在行政管理和行政执法中，能日益注重依靠法律手段和法定程序解决问题，依法行政机制已逐步形成。

（4）创新政府服务管理方式。创新政府服务管理方式是行政体制改革的重要内容，近年来，上海的主要做法有：首先，构建政府服务“单一窗口”制度框架。全力推进网上政务大厅建设、社会信用体系建设和政府信息资源共享与开放，着力形成全市统一的网上政务“单一窗口”，为方便业务办理、优化行政流程、开发利用数据和事中事后监管提供支撑。其次，改进公共

服务方式。如 2015 年 3 月，上海市政府颁布《关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》，提出建立规范统一、安全高效的购买服务公共管理平台，更好地提升行业协会等社会组织承接公共服务的能力，进一步扩大政府购买服务的范围和规模，使政府购买成为政府提供公共服务的重要方式之一。^[12]第三，加大政务信息公开力度。在行政权力运行、财政资金使用、公共资源配置、重大建设项目、食品药品安全、信用信息和政府数据资源开放利用、政策解读回应力度等方面进一步加大信息公开力度。根据《中国政府透明指数报告（2015）》，上海在省级政府“透明度”中位列第一。^[13]

二、上海行政体制改革的经验启示

改革开放 40 年来，上海历届市委、市政府严格按照中央精神和总体部署，紧密结合上海实际，持续推进行政体制改革，推出了一系列走在全国前列的改革创新举措，不仅取得了显著成效，而且在实践中积累了宝贵经验，主要有以下四个方面：

1. 坚持按照中央精神，结合上海实际推进改革

上海严格按照中央精神设计和确定改革方案，每次行政体制改革的方向、目标与主要内容都能与中央要求保持一致。同时，上海作为我国沿海最大的开放城市，中央要求上海当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，其特殊性决定行政体制改革必须紧密结合自身实际，尤其是进入 21 世纪后，上海面临着国内外环境的深刻变化，改革发展稳定任务日益繁重，适应新形势，实现新目标，全面提升城市综合竞争力和国际竞争力，加快建设社会主义现代化国际大都市，需要有一个良好的体制环境。因此，必须根据中央要求，结合上海实际和特点，不断深化行政体制改革，推进政府治理体系和治理能力现代化，为上海加快推进“五个中心”建设，努力把上海建设成为卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市提供与其功能、特点相适应的行政体制和运行机制。

2. 坚持以转变政府职能为核心，抓住改革的关键

转变政府职能是行政体制改革的核心，是为经济社会发展提供新动力、破除体制机制性障碍的必然要求。改革开放 40 年来，上海在行政体制改革实践中，按照深化经济体制改革和发展社会主义市场经济的要求，政府职能转变取得了较大的成效和新进展、新突破。但从总体上来看，政府职能转变尚未到位，政府职能“越位”“错位”“缺位”问题尚未完全解决，政府的社会管理、公共服务和环境保护等职能需要不断强化。尤其是当前中国特色社会主义进入新时代，上海要加快建设服务政府、法治政府、创新政府和廉洁政府，构建法治化、国际化、便利化的营商环境，成为贸易投资最便利、行政效率最高、服务管理最规范、法治体系最完善的城市之一，转变政府职能的重要性就更加突出地体现出来。因此，只有始终把转变政府职能作为行政体制改革的核心内容，主动进行自我革命，才能抓住改革的关键，使改革取得良好的效果。

3. 坚持解放思想、大胆创新，同时积极稳妥、渐进深化

每一次行政体制改革，表面上是机构、人员、数量的增减，实质上却是一种对原有行政权力结构和利益格局的重大调整，是一场深刻的思想观念变革和自我革命。因此，一方面要把创新精神贯穿于改革的全过程和每个环节，坚持解放思想、与时俱进，改革创新，看准的大胆突破；另一方面也要考虑到各方面的承受能力和社会承受度，坚持积极稳妥、实事求是设定阶段性改革目标和任务，有条不紊地推进改革。为此，上海在行政体制改革进程中，既强调大胆创新、实现突破，在一些重要领域和环节迈出了较大步伐，如构建行政审批标准化管理框架、率先实施负面清单管理、开展证照分离改革试点、创新市场监管体制和方式等，形成了鲜明的地方特色，在全国具有领先和示范效应，同时，对于一些改革时机尚不成熟的领域，本着实事求是的态度，全面分析面临的矛盾和风险，充分考虑各方面的承受能力，不急于在一次改革中解决所有问题，而是继续探索，稳步推进，使改革能够平稳地进行，达到改革的预期目标。

4. 坚持统筹规划、整体协调推进、配套改革

行政体制改革涉及国家经济、政治、文化和社会生活的各个方面，涉及中央与地方、政府与社会、政府与企业、整体利益与局部利益等一系列重要关系。因此，深化行政体制改革，必须放到中国经济社会发展的大局中统筹谋划，在中央统一领导下与其他方面的改革统筹规划部署，增强各方面改革措施的协调性、配套性、实效性。^[14]同时，行政体制改革是一项综合配套的系统工程，涉及政府职能、政府机构、行为方式、法规体系、人事制度、队伍结构等各个方面，必须整体推进、配套改革。此外，还应同步推进党的机构改革、群团组织改革、事业单位改革等其它配套改革，使各项改革遥相呼应，才能产生规模效应、整体效应。上海在行政体制改革进程中，注重遵循上述要求，改革取得了预期成效。

三、深化上海行政体制改革的对策建议

改革开放 40 年来，上海持续推进行政体制改革，取得了丰富的改革成效和富有价值的宝贵经验。但与自身的功能定位和发展目标相比，尤其是与上海加快构建法治化、国际化、便利化的营商环境，推进“五个中心”建设，努力把上海建设成为卓越的全球城市 and 社会主义现代化国际大都市的目标愿景存在一定差距，实践中还存在一些问题，主要表现为：政府职能转变尚未到位，公共服务、社会管理和环境保护等职能尚需强化；大部门制改革尚未“形神兼备”，政府部门整合的空间依然较大；政府管理方式需要进一步创新，法治意识有待增强；互联网、大数据环境下的政府治理能力有待提升等。针对存在的问题，上海应继续以转变政府职能为核心，推进政府治理体系和治理能力现代化为目标，深化行政体制改革，建立起适应社会主义市场经济发展和建设现代化国际大都市需要的权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政体制和运行机制，加快建设服务政府、法治政府、创新政府和廉洁政府。

1. 加快政府职能转变，优化政府职能配置

党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出：转变政府职能，是深化党和国家机构改革的重要任务。要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，调整优化政府机构职能，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府^[15]。按照中央精神，上海加快转变政府职能，应继续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，把经济管理权放到离市场最近的地方，把社会管理权放到离老百姓最近的地方，使审批更简、监管更强、服务更优。

（1）深入推进行政审批制度改革。深化行政审批制度改革是加快转变政府职能的重要抓手。一是继续取消调整行政审批事项，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围，最大可能地减少对各类机构及其活动的认定。尤其是重点减少涉及投资、创业创新、高科技、高技术服务等领域的审批事项。二是深化证照分离改革试点，重点是照后减证，大幅减少许可证审批，各类证能减尽减、能合则合，进一步压缩企业开办时间，在解决企业办证难问题上取得突破性进展。三是进一步规范行政审批行为和优化审批流程，健全行政审批的监管机制。通过改革，进一步向市场放权，为企业松绑，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力。

（2）加强事中事后监管。强化政府事中事后监管，对于加快转变政府职能，创新行政管理方式，维护市场秩序，创造良好的市场环境具有极其重要的意义。尤其是在深化审批制度改革，行政审批事项大幅减少的背景下，上海政府有关部门应加强事中事后监管。一是改革和理顺市场监管体制，整合监管职能，加强监管协同，形成市场监管合力。二是创新监管方式和手段，充分运用“大数据”“互联网+”等理念和手段，以及综合执法智能管理软件、移动执法终端等系统，推动“互联网+”与市场监管的深度融合，提高监管执法的智能化、便捷化和信息化水平。三是完善监管信息共享机制，制定政府部门间监管执法信息共享标准，打破“信息孤岛”和利益僵局，实现信息资源开放共享、互联互通，加强部门间的协同监管与合力，为优化监管流程、强化事中事后监管提供信息支撑。四是探索建立以综合监管为基础、以专业监管为支撑的监管体系，构建市场主体自律、业界自治、社会监督、政府监管互为支撑的监管格局，切实提高事中事后监管的针对性、有效性，使市场和社会既充满活力又

规范有序。

(3) 切实履行好公共服务、社会管理和环境保护等职责。在当前服务型政府建设背景下,上海作为地方政府应更加注重履行好公共服务、社会管理和环境保护等职责。一是着力推动教育、文化、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、方式多样化,健全公共服务体系,推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化,推进城乡区域基本公共服务制度统一。二是强化政府促进就业和调节收入分配职能,完善社会保障体系;深入推进社会治安综合治理,完善立体化社会治安防控体系,有效防范管控影响社会安定的问题;强化危机管理意识,建立健全各种突发事件应急机制,提高公共突发事件防范处置能力,确保公民生命财产安全和社会稳定。三是构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,以更大力度保护和改善生态环境,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,推进绿色发展,加快建设天更蓝、地更绿、水更清的生态宜居城市^[16]。

2. 深化机构改革,优化政府组织结构和编制管理

政府机构改革和政府职能转变是整个行政体制改革密不可分的两个方面。机构改革需要职能转变的内在推动,职能不转变,机构精简了还会出现膨胀。同样,职能转变也需要机构改革的外在推动,机构不调整,原有的职能就不能真正转变。当前应按照中央关于《深化党和国家机构改革的决定》的精神,结合上海实际,进一步深化机构改革,优化政府组织结构和编制管理,形成职责明确、依法行政的政府治理体系。

(1) 统筹设置党政机构。党的十九大报告明确提出:统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。赋予省级及以下政府更多自主权。在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。上海应从地方实际出发大胆创新,将一些职能相近、联系紧密的政府机构并入党的机构或归党的有关机构管理,实行合并设立或合署办公,整合优化力量和资源,发挥综合效益,进一步理顺党政机构职责关系,形成统一高效的领导体制,保证党实施集中统一领导,高效运行。

(2) 整合优化部门内设机构。按照精简、统一、效能原则,精干设置上海各级政府部门内设机构,科学配置权力,减少内设机构数量,重点解决大部门的内部整合、职责关系、上下对口等问题,更好地发挥大部制的功能^[17],提高行政效率。

(3) 推进管理层级扁平化。推进管理层级扁平化,并不是简单地裁撤某一层级管理机构,而是应当将基层管理机构具备的事权充分下放,进一步体现“充分授权、重心下沉”的特性,增强基层机构的行政效率和主动性、灵活性。为此,应构建简约高效的基层管理体制,推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,整合相关职能,设立综合性机构,实行扁平化和网格化管理,形成自上而下的高效率组织体系。

(4) 创新机构编制管理。按照财政供养人员只减不增的要求,加大机构编制管理创新力度,向改革要编制,向管理要编制,向信息技术要编制,不断提高机构编制资源效用。强化机构编制管理刚性约束,加强党对机构编制工作的集中统一领导,统筹使用各类编制资源,加大部门间编制统筹调配力度;严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定。切实做到在机构编制上,以精简高效为原则,以职能需要为准绳,推进机构编制管理的科学化、规范化和法定化。

3. 深入推进依法行政,健全政府依法运行机制

依法行政是现代政治文明的重要标志,政府的所有行为都要于法有据、程序正当。上海各级政府机关及其工作人员应进一步强化法治思维和法治方式,健全政府依法运行机制,推动法治上海建设,使法治成为城市竞争力的核心标志^[18]。

(1) 完善政府立法和决策机制。政府立法方面,坚持“立改废”并举,推进社会管理和公共服务等重点领域政府立法工作,强化政府规章和规范性文件的合法性审查、后评估和即时清理。完善决策机制方面,健全重大行政决策征求公众意见的程序规

则，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定列为重大行政决策法定程序；推行重大行政决策草案社会公布制度，明确公众参与重大行政决策的事项范围，完善听证会、网上征询的公众参与决策机制，进一步提高政府决策的科学化、民主化、法治化水平。

（2）深化行政执法体制改革。深入推进市场监管、公共卫生、安全生产、文化市场等领域综合执法改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权，整合精简执法队伍，把更多执法力量充实到基层一线。改进执法方式，完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，促进严格规范公正文明执法。

（3）强化监督机制。首先应强化上海政府系统的内部监督机制，上级机关和专门监督机关应通过行政复议、行政监察、审计等多种途径，加强监督，促使下级机关及其工作人员严格依照法定权限和程序行使权力，履行职责，学会并善于依法处理经济社会事务，进一步提高依法行政水平和能力。其次应强化人大及其常委会的监督，以及新闻舆论和社会公众的广泛参与，重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道，对政府机关及其工作人员进行监督，构筑起多主体、全方位的监督机制，增强监督的有效性，切实保证政府公共行政权力的规范运作。

4. 继续创新政府服务管理方式，提升政府治理能力

创新政府服务管理方式是行政体制改革的重要环节，应坚持寓管理于服务之中，更多发挥市场力量、社会力量和科技力量，进一步提高政府治理能力，以及服务管理的效率和质量。

（1）创新公共服务方式，增强服务意识。按照政府治理能力现代化的要求，坚持问题导向，更多运用市场化、社会化、信息化方式创新公共服务。尤其是服务要更精准、更贴心，政府公务员要强化服务意识，当好服务企业的“店小二”，做到有求必应、无事不扰^[19]。

（2）深化“互联网+政务服务”。加大政务服务“单一窗口”建设力度，优化政府流程，推动跨部门、跨层级审批事项网上协同办理。加快组建市大数据中心，逐步汇聚融合政务、行业、社会等各方数据，推进数据资源归集、治理、共享、开放、应用和安全。进一步完善“12345”市民服务热线、“上海发布”政务微博、网上政务大厅等各类信息服务平台建设，拓宽信息服务功能，加强政府各类信息服务平台资源的互通、互联、互享，增强政府服务的便捷性和可及性。尤其是重点推进“三全工程”，即企业市场准入“全网通办”、个人社区事务“全市通办”、政府政务信息“全域共享”。通过打造“三全工程”，加快建设整体协同、高效运行、精准服务、科学管理的智慧政府，让政府管理更加智能，让政务服务更加便利，进一步提升政府治理能力，优化上海营商环境。

注 释：

[1][14]魏礼群：《中国行政体制改革的历程和经验》，《新华文摘》2017年第16期。

[2][3]上海市编制委员会办公室编著：《上海党政机构沿革（1949-1986）》，上海人民出版社，1988年8月版，第198页、第165页。

[4][5]上海市编制委员会办公室编著：《上海党政机构沿革（1987-1997）》，上海人民出版社，1999年4月版，第27页、第91页。

[6][8]上海近十年行政管理体制改革回顾和思考课题组：《上海近十年行政管理体制改革回顾和思考》，2008年2月。

[7]李琪主编：《新世纪中国特大城市公共行政管理——以上海为个案的发展战略研究》，文汇出版社，2002年12月，第100页。

[9]《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》，人民出版社，2007年。

[10][16][18]应勇市长在上海市第十五届人民代表大会第一次会议上作的《政府工作报告》，2018年1月23日。

[11]上海市人民政府关于印发《上海市法治政府建设“十三五”规划》的通知，沪府发〔2016〕33号，2016年4月28日。

[12]上海市人民政府关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见（沪府发〔2015〕21号）。

[13]《中国政府透明度指数报告（2015）》发布省级政府“透明度”上海排第一，中国上海，2016年3月20日。

[15]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，新华社北京3月4日电。

[17]沈荣华：《大部门制改革的目标和实施路线图》，《中国行政管理》2013年第1期。

[19]谈燕：《上海市委、市政府召开市优化营商环境推进大会李强书记讲话》，《解放日报》2017年12月23日。