

# 议程、方案选择与政策 ——中国地方政府常务会议制度研究

(申请清华大学公共管理硕士专业学位论文)

培养单位：公共管理学院

申请人：龚德勤

指导教师：王有强教授

二〇一四年十一月



**Agenda, Scheme Selection and Policy  
—— China's local Government  
Executive Meeting System Research**

Thesis Submitted to

**Tsinghua University**

in partial fulfillment of the requirement

for the professional degree of

**Master of Public Administration**

by

**Gong De Qin**

Thesis Supervisor: Professor Wang Youqiang

**November, 2014**

## 关于学位论文使用授权的说明

本人完全了解清华大学有关保留、使用学位论文的规定，即：

清华大学拥有在著作权法规定范围内学位论文的使用权，其中包括：（1）已获学位的研究生必须按学校规定提交学位论文，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文；（2）为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆、资料室等场所供校内师生阅读，或在校园网上供校内师生浏览部分内容。

本人保证遵守上述规定。

**（保密的论文在解密后遵守此规定）**

作者签名： \_\_\_\_\_

导师签名： \_\_\_\_\_

日 期： \_\_\_\_\_

日 期： \_\_\_\_\_

## 摘要

中国政府常务会议制度是具在中国特色的一项政府决策科学制度。自 1982 年首次写进《中华人民共和国宪法》以来<sup>①</sup>，经过 30 多年的发展，民主和科学已成为该项制度两大基石，形成了包括决策主体、决策范围、决策议程、决策规则等 4 大支撑主体和 9 个具体规定的完整制度体系，发展成为地方政府公共政策决策的法定集体平台。

本文以邓小平理论为指导，把常务会议制度纳入国家治理体系范畴进行分析。从制度源头出发，追寻该项制度设立的历史目标、构成体系、实践运用和历史作用，着力构建认识和分析该项制度的框架，探索建立地方政府常务会议制度是平衡政府决策权力平台的模型。

为了验证框架和模型的科学性，本文采用案例研究的方式进行实证。我国单一制国家的性质决定了县级以上地方各级政府的同质性。在其中选取一个样本进行研究，其结论具有代表性。因此，本文以 L 市政府常务会议制度运行情况为例，考察该市自 1987 年以来的常务会议制度发展和执行情况。选取该市政府 2011 年 11 月至 2014 年 2 月之间召开的 45 次常务会议、审议的 526 个决策议题作为典型样本，作者现场列席了这些会议，掌握了丰富的第一手资料和访谈资料。这些样本和资料为研究工作提供了有力的支撑，保证了论文论证过程的完整性和结论的真实性。

在当前国家推进治理体系和治理能力第五个现代化的背景下，本文围绕实现地方政府常务会议制度现代化这个主题，全面审视常务会议制度在政府决策系统和决策过程中的历史地位和作用，把议程建立和方案选择作为研究的核心，通过回答“谁来建立议程？谁来制定政策备选方案？谁来选择方案？”三个方面的问题，完整再现地方政府常务会议制度运行过程，从而揭开地方政府公共政策决策过程的神秘面纱。

本文研究认为，常务会议制度自建立以来，对规范地方政府决策行为，解决行政权力高度集中带来的“一言堂”“家长制”等问题起到了十分重要的作用，实现了政府决策从“个人”为中心向“集体”为中心的制度性转移。研究发现，地方政府常务会议制度在运行过程中也还存在问题，比如议题来源渠道单一、政策备选方案缺乏公开性和科学性、表决规则缺乏民主制约机制等。

---

<sup>①</sup> 县级以上地方各级人民政府常务会议制度，是 1986 年全国人大常委会修订《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》时确立起来的政府决策制度。

## 摘 要

---

本文根据国家现行法律与党和政府新要求，结合实践，从依法规范决策议程、修改方案选择规则两个方面提出 4 条政策建议，以期能对促进这项制度的现代化有所裨益。

**关键词：**常务会议制度      决策议程      决策规则      政府政策

## Abstract

Executive meeting of the the Chinese Government system is a government scientific system with Chinese characteristics. Since 1982, for the first time written into the People's Republic of China Constitution, after more than 30 years of development, democracy and science have become the two cornerstones of the system, formed, including decision-makers, policy areas, the policy agenda, decision-making rules specified by 4 pillars of subjects and 9 complete system, developed into a local public policy decisions of statutory collective platforms.

Based on Deng Xiaoping theory as guidance, category system into the Executive meeting of the State governance system for analysis. Starting from the source system, trace object, structure of the system established by the history, practice, and history of the system, focused on building awareness and analysis of the institutional framework, setting up Executive meeting of the local government system is a model of balanced government decision-making power platform.

To validate the scientific framework and model, this paper uses case studies demonstrate it. A unitary State is determined by the nature of local governments at or above the county level of homogeneity. Studies in which to select a sample, its conclusions are typical. Therefore, to Executive meeting of the municipal government system run as an example, the Executive meeting of the investigation, since 1987, the development and implementation of the system. Select the City Government 45 meeting, held between November 2011 to February 2014, 526 policy issues considered as a typical sample, the author attended these meetings, have a wealth of first-hand information and interview data. These samples provides strong support for research and information, ensure the integrity and authenticity of the conclusions of the thesis.

In current national advance governance system and governance capacity fifth a modernization of background Xia, paper around achieved local Government Executive Conference system modernization this theme, full review Executive Conference system in Government decision system and decision process in the of history status and role, put agenda established and programme select as research of core, through answered "who to established agenda? Who to developed policy alternative programme? Who to

select programme?" Three problems and complete reproduction system of local Government Executive meeting is running, thus unlocking the mysteries of local public policy decision making process.

This study suggests that Executive meeting system since it was established to standardize the decision-making behavior of local governments, solving the highly centralized power brought about by the "orthodoxy" and "patriarchal" played a very important role in issues such as, implements the Government policy from "personal" centered "collective"-centered institutional transfers. Studies have found that local Government Executive meeting there are problems in the system while it is running, for example issues single sources, lack of openness and scientific policy options, such as lack of democracy, voting rules and restriction mechanism.

According to current national legislation and the party and the Government's new requirements, combined with practical, standardize the policy-making agenda, revised the selection rule 4 policy recommendations on two aspects, in order to help to promote the modernization of this system.

**Keywords:** Executive meeting system; Decision-making agenda ; decision rule ; government Policy

## 目 录

<b>第 1 章 绪论</b> .....	<b>1</b>
1.1 选题背景 .....	1
1.2 研究对象 .....	1
1.3 研究思路 .....	2
1.4 研究案例 .....	3
1.4.1 没有落地的《出租汽车客运管理办法》 .....	4
1.4.2 早该撤除的二级公路收费站 .....	8
1.4.3 是否该扩建的大渡河大桥? .....	9
1.5 内容梗概 .....	10
<b>第 2 章 文献综述</b> .....	<b>12</b>
2.1 我国地方政府常务会议制度的起源 .....	12
2.1.1 常务会议制度溯源 .....	12
2.1.2 地方政府常务会议制度的演进 .....	14
2.1.3 地方政府常务会议制度框架 .....	16
2.2 地方政府常务会议制度研究文献综述 .....	17
2.2.1 约翰·W·金登与《议程、备选方案与公共政策》 .....	17
2.2.2 “上下来去”模型 .....	20
<b>第 3 章 决策权力平衡的政治平台</b> .....	<b>24</b>
3.1 关于议程、备选方案、方案选择的定义 .....	24
3.2 地方政府的法定职权 .....	25
3.3 影响议程建立的三大因素 .....	27
3.3.1 来自党委的影响 .....	27
3.3.2 来自人大的影响 .....	28
3.3.3 来自政协的影响 .....	30
3.4 政府决策权力分析 .....	31
3.5 决策权力平衡平台模型 .....	33
<b>第 4 章 平台的运行</b> .....	<b>37</b>
4.1 制度体系 .....	37
4.1.1 地方政府决策制度 .....	37

---

4.1.2	常务会议制度	38
4.2	决策系统	39
4.2.1	决策中枢系统	39
4.2.2	决策参谋系统	40
4.2.3	决策信息系统	40
4.2.4	决策执行系统	41
4.2.5	决策监控系统	42
4.3	政府决策平台分类	43
4.4	常务会议制度的运行	44
4.4.1	谁来建立议程?	44
4.4.2	谁来制定备选方案?	47
4.4.3	谁来选择备选方案?	49
4.5	几点补充研究	52
4.5.1	常务会议议题的分类	52
4.4.2	常务会议议题与执政者风格的相关性分析	54
4.4.3	常务会议成果——会议纪要	57
4.4.4	政策执行	57
<b>第5章</b>	<b>问题与修正</b>	<b>59</b>
5.1	问题	59
5.1.1	议程建立中的微弱声音	59
5.1.2	备选方案形成过程中的缺陷	60
5.1.3	独裁倾向的表决规则	63
5.2	修正建议	65
5.2.1	依法规范决策议程	65
5.2.2	修改方案选择规则	68
<b>第6章</b>	<b>总结</b>	<b>72</b>
6.1	厘清常务会议制度起源	72
6.2	建立模型	73
6.3	评估制度作用	74
6.4	制度修正建议	75
6.5	结语	77
	<b>参考文献</b>	<b>78</b>

目 录

---

致 谢.....	80
声 明.....	81
附录 A 常务会议议题统计表.....	82
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果 .....	95

## 第 1 章 绪论

### 1.1 选题背景

按照中国共产党第十八次全国代表大会确定的总体工作部署，“发展与转型、政府与市场、公平与正义”成为中国新一轮改革的三大主题（韩洁，2013）。2013 年 11 月 12 日召开的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议，审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把全面推进国家治理体系和治理能力现代化作为改革的目标。要完成党中央在新时期确定的这一改革任务，政府无疑既是改革的推动者，又是被改革的对象，呈现出“双重角色”特征。

十八大以来，中央政府围绕规范政府与社会、政府与市场关系，拆除错装在政府身上的“干扰之手”（李克强，2013）的工作目标，全面启动了国务院机构改革和行政审批制度改革。2013 年度，国务院召开了 33 次政府常务会议，这些会议始终贯穿着一条主线，即“简政放权，充分调动市场、社会和地方政府的积极性，实现经济稳定发展、民生持续改善、社会公平正义”，先后出台了“实施国务院机构改革；取消下放行政审批事项；改革公司注册资本登记制度；推进营改增试点；推进政府向社会力量购买公共服务；建立中国（上海）自贸试验区；发展养老、健康服务业，改革社会救助制度”等系列举措。<sup>①</sup>这些改革措施，目标直指政府错装的“干扰之手”，竭力把政府的行政权力装进制度的“笼子”。

在这场以政府自我革命为中心的行政权力分配制度改革中，建立、健全和规范行政权力运行制度是最基础性的改革。只有这项改革到位，才能彻底划分政府与市场、社会的边界，才能实现市场之手与政府之手并重，彻底改变“重行政、轻市场、轻社会”的传统行政行为路径，达到政府、市场、社会三者“各归其位、各担其责、和谐共治”的良序社会目标。

### 1.2 研究对象

“为什么出租车的经营权给了他而不是我？为什么还要在这个地方加宽大桥？为什么他的企业得到了财政补贴而我的企业得不到？……”。

人们如此多的疑问都指向一个共同的目标——谁在做出这些决定？是依据什么做出的这些决定？谁来保证这些决定公平吗？

一直以来，政府决策过程对公众来说无异于一个神秘的“黑箱”，公众看到的

---

<sup>①</sup> 根据中央政府网站公布的国务院政府常务会议相关资料整理。

只是这个“黑箱”输出的政策，而对政策产生过程知之甚少，这些政策是由谁动员的？哪些人参与了这些政策的制定过程？这些政策最后由谁来拍板？本文就试图从回答这些问题着手，帮助人们认识地方政府公共政策产生过程，揭开政府决策过程“黑箱”，引导公众关注、参与公共政策决策。

“地方政府为什么会关注这个问题而不关注那个问题？政策备选方案是在哪个场合按照什么程序来选择决定的？有哪些人参与做决定？“一把手”的权力应该怎样去限制？党委和政府哪个更强势？”。

探索研究这些问题，避不开对政府常务会议制度的研究。该制度自建立以来，作为法定的地方政府两个集体决策平台之一，“生产”着大量关系公众利益的公共政策。通过对这项制度建立原因、运行过程的研究，就可以窥探地方政府公共政策产生过程，了解政府议程建立、政策备选方案制定和方案选择的逻辑关系，从而揭示和掌握地方政府决策的一般规律，进一步探索完善有效约束地方政府决策权力的框架。

### 1.3 研究思路

本文从追溯地方政府常务会议制度源头着手，寻求我国建立这项制度的原初目标，以该目标为指引，度量常务会议制度在不同历史阶段内的运行情况，识别常务会议制度运行机理，发现制度缺陷，完善制度体系，检验其目标符合性。

按照上述研究路径，本研究从实际出发，选取了一个地方政府常务会议制度的典型案例作为研究对象。因为中国是单一国家这一性质，地方政府的职能职权在《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中是作为一个共同的类别进行规定的，省、市、县（区）三级政府无论机构设置，还是政府职能都趋向同质化，唯一区别在于管理的行政区域大小不同，从而导致职权行使范围不同。因此，在三级政府中间选择一个地方政府作为典型进行解剖，由此取得的一般规律可以推及到其它层级和地区的政府。

基于上述原因，作者选择了L市政府<sup>①</sup>常务会议制度运行情况作为典型案例，搜集了3个方面的文献。第一类是L市政府常务会议资料。包括：L市政府自1987年以来对常务会议制度所作的7次修订文献；L市六届人民政府自2011年11月成立以来，至2014年1月，召开的所有45次常务会议及审议的526个议题（见附录A），这些资料由L市政府办公室秘书科整理提供，作者进行分类成表；L市基

① 选择作者所供职的L市政府常务会议制度运行情况作为研究案例，除了搜集文献资料的便利外，还有利于访谈工作的开展，平时工作积累的资料也可以发挥重要作用。作者的研究工作得到了单位负责人及同事的大力支持。为了研究工作的需要，特将研究对象名称匿名为“L市”，但不影响研究内容的真实性。在此特作此说明。

本市情统计表。第二类是作者参加 45 次常务会议的工作记录。作者作为 L 市政府常务会议的列席人员，全过程参与了 45 次会议，并亲自参与了其中一些议题从政府议程建立到政府决策议程建立过程、从备选方案制定到方案上会审议，以及决定政策的组织实施过程，这些详细的工作记录，现在成为翔实的研究资料。为了研究需要，对工作笔记进行了再次加工，参照政府常务会议纪要进行补充修正，确保资料的真实性和准确性。同时，对当年作者作为县政府主要负责人之一参加县级政府常务会议的相关资料也进行了分类整理，作为对本项研究的资料补充。第三类是访谈记录。因为工作上的便利，对相关人员的访谈进行得十分顺利。访谈对象主要是常务会议的组成人员、列席人员、会议承办人员，也涉及到常务会议决定政策所影响到的公众代表。在访谈中，重点关注的问题是：“你们为什么会在这次会议提出这个议题？你觉得部门汇报的建议方案可行吗？你是如何看待决策中出现的不同意见的？你是否知道这项政策是政府常务会议决定的？”。重点访谈对象的谈话记录，在工作记录中予以载明。

除此以外，还从中央政府网站和相关地方政府网站、政府公报、新闻报道、公众舆论等资料来源中收集有用信息。

贯穿本篇论文的主题是常务会议制度应当发挥什么样的作用以及怎样发挥这些作用，这也是本篇文章的论点所在。指导本项研究的理论是邓小平同志关于党的组织制度和工作制度建设的理论。研究的方法主要借鉴美国政策科学大家金登教授的“案例法”和“访谈法”，不过作者更多的是从一个参与者的角度，近距离地观察这项制度实际运行情况，因此更像是一名忠实的实验记录者，本篇论文有如作者提供的一份实践报告。

### 1.4 研究案例

在 L 市政府常务会议制度运行过程中，论文中择重交通领域通过政府常务会议决策审议的案例进行研究。交通领域进入政府常务会议研究的议题是怎样产生的？哪些人在议题建立过程中发挥作用？部门报送的议题是否存在备选方案？常务会议是如何对方案进行选择的？为了考察这些我们试图了解的问题，以下提供三个典型案例<sup>①</sup>，让读者对政府决策情况有初步的认识，这些案例的情况在以后相关章节还会谈到。

---

<sup>①</sup> 本文中所选择的三个案例是作者工作中亲自参与议题确定、备选方案制定、常务会议审议的实践案例。案例中对当事人的访谈记录来源于会议发言、工作谈话和信访接访。

### 1.4.1 没有落地的《出租汽车客运管理办法》<sup>①</sup>

2013 年 2 月 21 日，L 市发生了出租车经营人员因公司乱收费等问题大规模围堵市政府的群体性事件，市长亲自出面接访，在对上访群众承诺限期解决其问题后，群众才逐渐散去。此次上访围堵市政府其实只是 L 市出租车行业多次聚众围堵党政机关群体性事件缩影。

L 市中心城区现有 11 家出租车公司，拥有出租车 728 辆，服务于中心城区 50 余万人，行业从业人员 1500 余人。同国内同等规模城市相比，L 市出租车行业规模偏小。但就是这个人数不多的行业却成为当地长期不稳定的行业之一，历届政府深受其扰，一年几小闹，几年一大闹，政府、社会、公司、投资人、驾驶员等各方对此现状十分不满。

对 L 市出租车行业发展不稳定的原因研究分析表明，既有全国出租车行业发展面临的相同原因，也有一些带有地方特色的因素，归结起来，大体上有以下四个方面：

第一，经营权之争。出租车行业在国家层面被确认为公共交通行业，属公共产品，实行省级政府行政许可，中央财政每年给予燃油（汽）补贴。该行业在 2008 年以前由建设部管理，以后因国务院机构改革，调整为交通运输部管理。在建设部管理期间，国家出台过一个管理规章，<sup>②</sup>并要求城市人民政府按照属地管理原则负责出租车管理工作，制定相应的管理办法。

从上世纪末开始，全国一些城市的出租车行业不断发生群体性事件，2004 年至 2008 年期间尤其严重。国务院从 2004 年开始，要求各地对该行业进行清理整顿，规范经营权管理，不得再通过拍卖方式配置出租车经营权，同时要求打击经营权倒卖行为，出租车行业实行全员公司化经营管理，采取措施保障驾驶员利益。

L 市政府在 2000 年根据建设部的规章，结合实际制定了中心城区出租车管理暂行办法。国务院 2004 年新规出台后，L 市政府没有按照新要求及时修订，而是一直沿用该管理办法。2000 年的管理办法的指导思想是鼓励社会办出租，国有、私营、个体一起上，经营权按照“价格者得”的市场竞争方式配置。从 2000 年以来，原定五年经营期满后，收回经营权重新配置的政策并没有得到有力的执行，在行业从业人员压力下往往采取延期经营的方式延缓矛盾的爆发，不断地积累着社会矛盾。比较 L 市政府 2000 年的管理办法与国务院 2004 年新规，主要区别是经营权的配置问题，L 市政府的管理办法中把出租车作为“商品”，以市场配置方式为主，把市场机制引入行业，允许经营权的自由转让；国务院 2004 年新规把

<sup>①</sup> 该案例的内容曾作为作者在清华大学城管学院学习期间相关课程论文的基本素材。

<sup>②</sup> 1997 年 12 月 23 日，建设部、公安部联合颁布《城市出租车管理办法》，并于 1998 年 2 月 1 日起施行。

经营权作为一种公共品，实行政府配置，禁止经营权转让。对经营权配置方式、管理方法上的差别，导致出租车公司和民间投资人之间产生了巨大矛盾。正如一些投资人所说：

“当年，出租车公司从政府手里买到顶子后，没钱付政府，也没钱买车。我们高价从公司手里购买了经营权，买的时候政府部门又没说不允许转让，每次转让，出租车公司还收了我们的中间费，我们买的时候也不知道经营权还剩下几年，有的投了七、八十万，如果政府无偿收回经营权，不准我们经营了，大家会血本无归。我们该找谁来承担责任？”

出租车公司代表的说法是：

“90年代出租车发展起步阶段，我们大家都是个体户，资金缺乏，那时候市政府就可以卖经营权，不像现在要省政府批。政府卖经营权给我们的时候，一个要收几万，几十个‘顶子’买下来要上百万，我们没有那么多钱，只有转手卖给其他人，现在公司一辆车也没有，每月靠收每辆车200元的服务费维持，钱都让外地来炒出租车经营权的人赚走了。政府应该取缔他们非法炒卖行为，收回经营权重新配置。”

如此看来，经营权配置方式问题成为了出租车行业的焦点，实质是各既得利益群体的利益之争。

第二，管理缺位。同国家层面对出租车管理情况一样，L市政府对出租车行业的管理也先后经历公安、运管、建设、交委等多部门管理，管理机构、人员的不断变化，导致管理工作缺乏连续性，谁也没有真正重视出租车行业中存在的问题。以出租车经营权非法转让的问题为例，国务院在2004年出台的文件中<sup>①</sup>就有禁止拍卖和私下转让的明确规定，但是L市政府主管部门既没有提请政府修改原定管理办法，也没有依据国务院的文件进行执法，听之任之，管理工作严重缺位，部分群众抓住上下级政府文件规定冲突的漏洞，以投资出租车经营权为业，将国家定位为公共服务的出租车经营权作为谋取巨额利益的市场投资商品。这些投资人辗转四川各地，炒买炒卖出租车经营权，一个出租车经营权在L市从1.5万元炒到80万元，出租车经营权成为市场各方争夺的焦点，累次引发群众性事件。<sup>②</sup>国务院以服务质量承诺竞争方式对已投放的经营权进行重新配置的办法，实际上已无从实施，巨额的非法利益的存在，成为出租车行业最大的风险源。本来是市

<sup>①</sup> 即《国务院办公厅关于进一步规范出租汽车行业管理有关问题的通知》（国办发[2004]81号）。

<sup>②</sup> 2008年，L市出租车经营权到期，按照国家交通运输部要求，经营权到期后重新投放，按照服务质量竞争方式选择经营者。但近千名经营人员和利益相关者，连续多日围堵市政府，抗议政府收回经营权。最后市政府迫于社会稳定的压力，作出了以下决定：由出租车公司与出资人共同拥有经营权，再继续经营5年。2012年到期后，出资人再次到市政府上访，反对收回经营权，L市政府又决定延期一年。同样的原因，2013年、2014年也采取了继续延期的办法，推迟矛盾的爆发。

场不健全的问题变成了市场失灵和政府失灵的问题。除此之外，政府主管部门对出租车服务质量、安全工作管理松懈，市民怨声载道。一些市民反映：

“L市这十多年城市人口和城区面积扩大了两三倍，而出租车数量还是上世纪投放的几百辆，上下班高峰期打的十分困难，出租车拼客、宰客现象普遍，政府什么时候才会管一管他们的违规行为？”

第三，行业自身经营不规范。按照规定，公司应实行实体化经营，即公司依法从政府手里取得经营许可后，自己筹资购买车辆，按照《劳动法》规定聘请驾驶员，依法保障驾驶员基本权利。但在实际操作过程中，公司拿到经营权后，高价转让经营权，由取得经营权的自然人自行购车，聘请驾驶员经营，然后再挂靠到公司。这样就在公司和驾驶员之间出现了一个食利阶层——出租车投资人。一辆出租车经营利润要被政府部门、出租车公司、保险公司、投资人、驾驶员等五方参与分配。一位行业内的人士算了一笔账：

“以L市中心城区一辆正常经营的出租车为例，投资人出资购买一辆出租车支出8万元，通过承包方式每车每天收取驾驶员‘份子钱’250—300元，年毛收入约10万元。需支出的税费有：上缴政府经营权有偿使用费9000元/年·车，定额税1584元/年·车，公司管理费4080元/年·车，车辆保险费10000元/年·车，车辆折旧费13000元/年·车。以上5项合计约38000元，投资人净收益6万元/年，投资人的年投资回报大约在75%，一辆车正常经营年限为6年，投资人净收益为36万元。”

因此，从投资人角度看，拥有了经营权，就拥有了赚取高额回报的可能，社会资金千方百计要进入这个行业的症结就在这里。这一问题出现的原因在于行业垄断和市场供需失衡，政府部门人为设置经营权这个市场门槛，没有价格信号反应供求关系，导致投放不足，市场供求关系失衡，带来行业垄断利润。并且，政府每年还要给予每辆车一定的燃油（气）补贴，变相增加了行业投资的回报率。

第四，违法用工问题突出。由于出租车公司没有实质拥有经营权和车辆，员工化管理无从着手，所有车辆的驾驶员由投资人聘请，双方签订的不是劳动合同，而是承包经营合同，每辆车分为昼夜两班，白班至少交份子钱130元/天，晚班至少交份子钱120元/晚，养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险均由驾驶员自行承担，每位驾驶员在签订合同时向投资人缴纳3万元左右风险金。通过这种合同关系，就把出租车行业的最后风险转嫁到了驾驶员身上，出现一人挣钱，“五人”分配<sup>①</sup>的格局。在谈到每天的“份子钱”时，一位驾驶员代表说：

<sup>①</sup> 出租车驾驶员每天净收益约100元，上缴的利润是驾驶员收入的2.5—3倍。在政府、投资人、保险公司、出租车公司、驾驶员等5个收益主体中，劳动所得收益仅相当于资本利得的一半左右，分配向资本倾斜。

“我和一位老乡合伙承包了一辆车，每天眼睛一睁开就欠车老板 200 多元钱，不管天晴落雨，我们起早贪黑，一年干下来挣的钱只够勉强养家糊口。我开了十多年的出租，现在是浑身的病，大家说我们服务不好，随便拼车，我们也没有办法啊！”

针对这些问题，L 市政府高度重视，市长、分管副市长、分管副秘书长多次组织研究，采取三个方面的措施推进问题的解决。

第一，督促市价格主管部门对出租车公司违规收取投资人和驾驶员费用行为依法进行查处，清退不合理收费。

第二，组织修订 L 市出租车管理办法，从源头上理顺管理关系。责成市交委牵头组织修订 2000 年市政府出台的管理办法，形成方案报市政府决定。核心内容四条：一是经营权到期收回重新按服务质量承诺办法招标配置，期限为 6 年。原来经营公司和投资人如无违规有优先权；二是规范公司运作；三是依法规范劳动用工；四是加强服务质量监督管理。市政府收到市交委上报的管理办法初稿后，由分管副秘书长先后以座谈会、听证会、联席会的方式，邀请公司、投资人代表、驾驶员、社会各界人士代表及相关市级部门负责人，讨论管理办法条文。经 3 个多月的反复修改，各方主要意见达成一致。经由市法制办审核后于 2013 年 10 月 11 日提交 L 市政府第 38 次常务会议审定，常务会议在激烈争论中最后取得一致意见，决定授权市交委下发文件执行。一份超期运行 14 年的政府规范性文件通过常务会议审议后终于走向了终点。

三是调整充实管理力量，加强行业管理。市政府责成市交委和运管局，认真执行常务会议决定的办法，加强对出租车行业的领导力量，要求主要领导亲自抓，调整充实管理人员，抓好管理人员业务培训，加强行业协会建设的指导，推进行业自律发展。

L 市出租车客运管理办法虽然经过常务会议决策出台，但是没有落地，公司与出资人的矛盾没有得到化解。

首先是行业主管部门不愿大力推行。一位交通部门的负责人讲：

“出租车闹事不是我市的‘土特产’，全国那么多地方都在闹，说明国家政策有问题。现在国家和省上的政策不出，我们自己去搞管理办法，肯定搁不平。捅马蜂窝的事我不干，这个岗位我也干不了多久了，谁愿去搞谁去。”

市交委主要负责人的这种态度，影响和左右着部门的相关人员，作为具体操作层面的市运管局也显得无可奈何。

其次是投资人不愿再与原公司合作，400 多人强烈希望建立自己的新公司，常务会议决定收回重新配置的计划面临困难。一位维权代表说：

“老公司凭啥收我们的管理费？车是我们出钱买的，每年政府收的经营权有偿使用费也是我们缴的，国家的税公司没有替我们出一分钱。现在国务院鼓励老百姓办公司，我们要成立自己的公司，现在公司的车是我们的，新公司成立后政府要把经营权配置给我们而不是老公司。”

一项严肃的常务会议决策为什么会出现这种情况呢？原来说一不二的政府决定为什么不管用了？以后章节将对此进行详细解答。

### 1.4.2 早该撤除的二级公路收费站

改革开放之初，我国各地推进交通建设的筹资主要渠道之一就是设立政府收费许可。通过这种筹资方式，地方政府建起了一大批收费公路，包括高速公路、一级公路、二级公路和专用公路。L市进出中心城区的四周通道都被这样的收费公路所环绕，这些收费站既增加过往物流成本，又不方便中心城区与周边的城镇人流往来，因此，社会各界多年以来一直呼吁撤除这些收费站。特别是一些对公路运输依赖较大的物流企业和生产型企业，多年来通过人大代表和政协委员提出强烈反映。

但是，作为收费主体的交通行政主管部门对此却持有不同看法。当年投资修建的贷款还没有还完，每年要投入收费总额的30%左右用于养护经费。随着大吨位的货运车辆增多，公路每5-6年要大修，相当于重新修建，这些资金哪里来呢？且建收费站的时候全市招了800多名收费员，收费站撤了，人往哪里安置呢？这些问题不解决，撤站的问题就始终提不上政府的议事日程。一位负责收费工作的管理人员对此作了很好的概括：

“当年修路的时候，市上对二级公路实行统管，债务全部由区县上收到我们这里。我们既要协调银行贷款，又要组织工程施工，现在每条路的欠款还有一大堆，说撤就撤了，哪个来归还工程老板和银行的钱？还有几百号收费员，工作了十几年，都成了长期合同工，往哪里安置也是个大问题。政府不说好这些事，这个站就没法撤！”

2012年初，按照国务院的统一布置，四川省要求全省各地限期撤除二级公路收费站。当年修路的贷款由中央、省和各地政府分摊，中央出大头，地方出小头，收费人员由地方政府开发公益性岗位进行安置，该项工作必须限期完成。

2012年1月4日，L市交通部门形成了全市撤除收费站方案，提交市政府第3次常务会议审定了第一批撤站方案。1月30日，第4次常务会议审定了第二批撤站方案。该项工作在常务会议决定出台后半年内全部完成，撤除了15个收费站点，800多人全部安置到位。

为什么这两次常务会议的决定执行得如此顺利呢？交委收费处关注的问题是怎样解决的？为什么一向人员安置困难的问题在各相关区县得到了妥善的解决？

### 1.4.3 是否该扩建的大渡河大桥？

大渡河大桥是连接 L 市主城区与高新区、三江临港产业园区的主通道。这座大桥建成于本世纪初，桥宽 24.5 米，双向四车道，现通行量超过 30000 辆/日，远超过设计量。市交委提出加宽扩建该桥的建议方案，在现行大桥旁边另建一座相同宽桥梁，达到双向 8 车道，满足城市两岸通行需要。

市交委的方案经专家审查后，上报市政府审批后立项。L 市政府于 2012 年 2 月 29 日召开第 5 次常务会议，对该项目进行了审查，通过了建桥方案。常务会议决策结果上报市委常委会审议，得到了市委常委会批准。L 市政府将该项目作为城市联网畅通项目打捆上报省政府，并获得了批准。项目经省交通厅、发改委审查立项，具备了开工建设的合法性。

项目完成招标后，施工队伍于 2014 年 4 月准备进场施工。但在大桥东头进场时，被桥位旁边小区居民上百人阻挡。居民讲：

“我们 2009 年在这里买房子的时候没有听说这个大桥还要加宽。开发商把我们小区到现在大桥边的土地进行了绿化，当时在售房时是作为坡地公园进行宣传的。现在要加宽，坡地公园没有了，离我们房子最近的地方只有 20 米了。请问：是谁批准修建的？有没有征求过我们的意见？环境影响评价报告没有征求我们小区的居民同意为什么就批准了？这些问题没说清楚，我们坚决不同意。”

对居民反映的意见，交通部门的相关负责人现场答复：

“我们在网上进行过项目公示，没有收到不同的意见。大桥加宽的桥位早就经规划部门进行了预留，开发商之前进行了绿化并作为楼盘外环境进行宣传，是开发商自身的问题，由相关部门进行处理，但不能影响我们修桥。如果政府批准的项目都不能动工，今后的交通项目没法干。”

环保部门的负责人也进行了现场答复：

“我们聘请环评专业单位编制的环境影响评价报告，程序合法，在网络上公开征求过社会各界的意见，没有收到反对意见。经过省环保厅组织的专家组审查认为，我们拟采取的环保措施实施后，大桥后不会恶化周边居民的生产和生活现状，并且还会有改善。如果有人认为不合法，可以到我们局里去查阅环评报告，并可向我们的上级单位反映。”

但是各种合法的审批手续无法得到当地居民的认可。一些居民在其屋顶上打出了“人民政府为人民，大桥不扩行不行；群众路线走过场，乱扩大桥寒心肠”

等维权标语，大桥施工因此而暂停下来。

为什么会出现政府常务会议审定且各方面手续合法的项目推进不了的情况？是我们的相关审批制度出了问题还是群众不讲道理？

## 1.5 内容梗概

本篇论文围绕“地方政府常务会议制度如何实现现代化”而展开，在该问题下又细分为三个子问题：为什么要建立地方政府常务会议制度？地方政府常务会议制度运行的实际情况怎样？该项制度运行中是否存在问题？应该如何去解决这些问题？对这三个方面问题的回答形成了论文的主要篇章，加上绪论和总结部分共六章。

第 1 章简要描述本文选题背景、研究的问题及研究的思路，并将三个 L 市政府常务会议决策案例呈现在读者面前，让读者对地方政府常务会议决策过程有一定的直观了解，从而关注本研究将要回答的相关问题。

第 2 章主要对国内外关于政府公共政策决策方面的主要研究文献进行综述，这一章是论文的基础部分。通过追溯我国政府常务会议制度起源，将其区分为中央政府常务会议制度和地方政府常务会议制度两大类，对地方政府常务会议制度建立以来的演进情况进行历史性回顾，以 L 市政府常务会议制度 7 次修订为例进行具体分析，在此基础之上，建立认识和研究我国地方政府常务会议制度的框架，该框架由 4 个支撑主体和 9 个基本因子构成。本章还重点对美国政策科学家约翰·W·金登在《议程、备选方案与公共政策》中提出的“垃圾桶”决策模型进行评述。国内文献部分在述评相关学者对政府决策体制、机制及存在问题研究结果基础之上，重点选择宁骚教授的“上下来去”模型进行述评。这两个模型也是本篇论文“平衡决策权力政治平台”模型的参照模型。

第 3 章主要论述常务会议制度作为我国地方政府“平衡决策权力政治平台”的内涵及影响因素。在区分相关概念基础上，对我国地方政府的职能职权进行叙述，厘清地方政府常务会议制度运行的边界。政府决策权力层级制分布和行政首长负责制所带来的弊端，是设立常务会议制度的逻辑起点，在常务会议制度提供的决策平台上，党委、人大、政协等组织以及社会各界的力量，相互博弈，沟通协商，最终形成政府政策共识。常务会议制度的平衡作用主要发生在两个方面，一方面是平衡部门一把手的决策权力，另一方面是平衡政府一把手的决策权力，是一种对行政首长集权倾向的制约机制。

第 4 章主要以 L 市为案例，完整再现地方政府常务会议运行过程，揭开地方政府常务会议决策过程的神秘面纱，同时验证常务会议制度框架的现实运用情况

和作为平衡平台作用发挥情况。本章对政府决策系统的 5 个子系统进行分类描述，旨在明确常务会议制度在政府决策体系中的地位。在把政府决策平台划分为个人决策平台和集体决策平台的基础上，重点研究作为法定集体决策平台的常务会议制度运行的两个主要环节：议程建立和方案选择，这也是政策形成的两个重要环节。本章结尾部分还为读者补充了常务会议议题的分类、常务会议与执政者风格、常务会议纪要和常务会议决策执行等有关研究情况。

第 5 章的标题确定为“问题与修正”，首先依据建立的常务会议制度框架和目标，识别地方政府常务会议制度运行中存在的问题，归结起来，这些问题主要表现在三个方面，即决策议程建立单一性问题、备选方案科学性不足问题和决策表决民主性不足问题。按照实事求是，便于操作的原则，对现有制度框架的修正提出了三个方面的建议，即依法规范政府职权范围、建立常务会议制度的约束框架、修改常务会议表决机制。

第 6 章从三个方面对全文进行总结。首先简要回顾常务会议制度在我国的历史沿革，梳理常务会议制度发展的历史脉络；其次是对该项制度的内涵进行简述，包括对制度的 4 个支撑主体、平衡平台模型，以及议程建立与备选方案相结合的典型特征等进行简要归纳；最后对该项制度的历史作用进行评估，得出该制度至少具有三大历史作用的基本判断。归结起来，本文的结论是：地方政府常务会议制度是地方政府凝聚共识、平衡权力的政治平台，是一项必须进一步坚持和发展的良好制度。

本章的结语部分指出了论文研究中存在的不足及需要进一步开展的工作。

## 第2章 文献综述

本章主要对国内外关于政府公共政策决策方面的主要研究文献进行综述，重点介绍我国政府常务会议制度起源及国内对地方政府常务会议制度研究的相关情况。并对本文中将要运用到的主要概念给出定义。第一节简要介绍常务会议制度的起源，从法律规定和地方政府工作规则中抽象出常务会议制度框架。第二节简述学术界关于我国地方政府决策研究方面的主要文献成果，特别是政府常务会议制度研究方面的现状，指出这方面研究存在的不足之处。

### 2.1 我国地方政府常务会议制度的起源

#### 2.1.1 常务会议制度溯源

常务会议制度在我国是什么时间产生的？为什么要建立这项制度？这两个问题是做这项研究首先应当回答的问题。通过查阅文献，发现了以下结果：

1982年12月4日，我国第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第88条规定：

“总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。”<sup>①</sup>

这是常务会议的概念第一次在我国法律中出现。

1982年12月10日，同一次会议审议通过《中华人民共和国国务院组织法》，该法第4条规定如下：

“国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。国务院全体会议由国务院全体成员组成。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成。总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。”<sup>②</sup>

这首次确定了中央政府常务会议制度基本框架，也就是说，中央政府的常务会议制度建立于1982年。

1982年12月10日，在同一次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》中，没有同步明确地方政府常务会议制度。而在4年后的1986年12月2日，第六届全国人

<sup>①</sup> 1982年全国人民代表大会审议通过的《中华人民共和国宪法》，第88条。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国国务院组织法》，第4条。

大常委会第十八次会议，审议通过《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》，该次修订在《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《组织法》）中增加了第54条：

“县级以上地方各级人民政府会议分为全体会议和常务会议。全体会议由本级人民政府全体成员组成。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府常务会议，分别由省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长和秘书长组成。县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府常务会议，分别由县长、副县长，市长、副市长，区长、副区长组成。省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长召集和主持本级人民政府全体会议和常务会议。政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或者全体会议讨论决定。”<sup>①</sup>

至此，政府常务会议制度在县级以上省、市、县（区）三级地方政府普遍建立起来，与政府全体会议一起成为地方政府法定的决策会议制度。从时间上看，地方政府常务会议制度建立于1986年，比中央政府常务会议制度晚了四年。

为什么我国政府在上世纪80年代初期才设立这项制度呢？这从邓小平同志1980年8月18日在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》<sup>②</sup>讲话中可以找到答案。小平同志指出，在党和国家工作中存在着严重的官僚主义，权力高度集中，“一言堂”、“家长制”极端盛行，这些弊端带有封建主义色彩，必须采取政治措施予以解决（邓小平，1983）。8月31日，中央政治局通过了小平同志的这个讲话。以后的历史表明，这个讲话实际成为我国政治体制改革的纲领，可以看作为我国政府决策制度改革的转折点。<sup>③</sup>1982年《宪法》和1986年《组织法》规定的中央政府常务会议制度和地方政府常务会议制度，实质上就是对小平同志解决我们党和政府权力过分集中问题要求的落实，这也是我国政府常务会议制度产生的历史根源和根本目标。

我国历史上的这一次包括宪法在内的国家制度体系改革，可以看作是在全面反思审视建国以来党的执政情况基础之上的国家制度体系的一次全面更新提升，也是为了适应经济体制改革的需要。2013年党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化，是对第一次制度体系更新提升的总结完善，也可以

① 资料来源：《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，第54条。

② 资料来源：《邓小平文选》（1975—1982），北京：人民出版社，1983年。

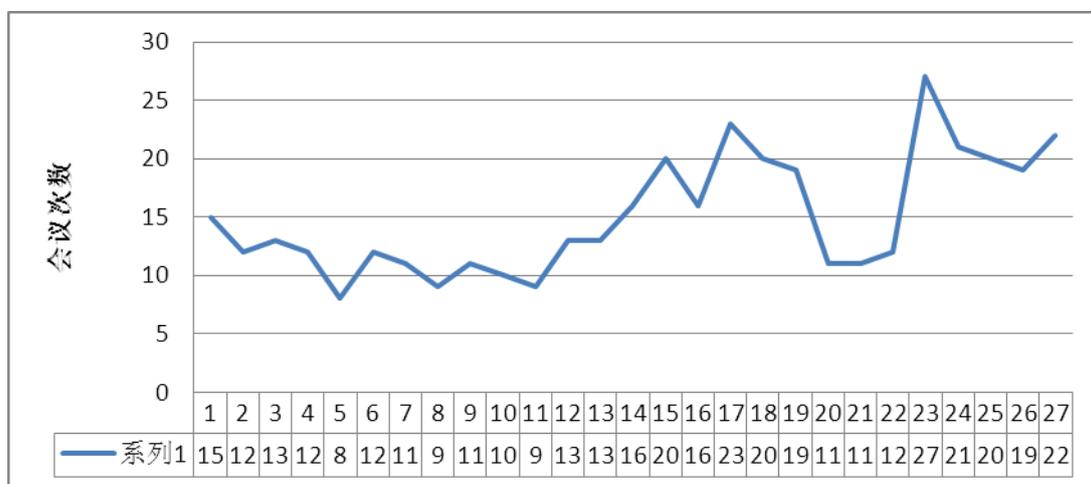
③ 国内很多研究政府政策科学的学者均认同这个说法，把小平同志的这次讲话作为中国政府决策科学起步的起点。政府常务会议制度是政府决策科学制度的重要内容之一，建立的根本原因就是为限制政府一把手绝对集中的权力，消除小平同志指出的“家长制”决策现象，常务会议制度的建立，也是政府法治工作的进步，规定了政府决策程序，开始增加政府决策的透明度，是一个权力的“笼子”。本文研究的核心问题就是探寻这个“笼子”的结实程度。

看作是国家制度体系的第二次全面更新提升。

### 2.1.2 地方政府常务会议制度的演进

1986年修订的《组织法》规定地方政府必须建立常务会议制度后，县级以上地方各级人民政府落实情况如何？以下以四川省L市政府的情况为例进行描述。

L市政府成立于1985年，下辖17个县（市、区）。从1987年开始，市政府根据《组织法》规定，建立了常务会议制度，开始定期召开常务会议，研究决定市政府重大事项。到2013年为止，该项制度已执行27年，其间经历了6任市长，27年来共召开了常务会议405次，平均每年15次，每月平均1.25次。具体情况见下图。



资料来源：根据L市政府办公室提供资料分析整理。横坐标第一行数字对应于1987年到2013年，比如1代表1987年，以下类推。第二行数字是每年召开常务会议次数，比如：15是1987年度市政府召开的常务会议次数。上图的曲线趋势总体向上发展。

图 2.1 1987-2013 年 L 市政府常务会议次数趋势

地方政府常务会议制度是一项不断修订完善的决策制度。在27年间，L市政府对常务会议制度作过7次修订。1988年11月2日，市政府第10次常务会议参照《四川省人民政府工和规则（试行）》，审议通过了《L市人民政府工作规则（试行）》，首次以公文的形式明确了常务会议制度，<sup>①</sup>除地方政府《组织法》规定内容外，明确了常务会议每月一次的会议时间、列席人员范围、会议纪要签发（由秘书长签发）和会议任务，会议任务主要为：讨论决定向省政府、市人大及常务

<sup>①</sup> 这里之所以把这次确定为首次，一方面是当年制定的《政府工作规则》为试行本，另一方面是通过对当时的办公室文秘人员的访谈，因此确定为地方政府常务会议制度首次以公文形式在L市出现是在1988年，由此推断出，我国地方政府常务会议制度成文时间大体也在此前后。从L市的情况看，1986年《组织法》确定常务会议制度后，1987年政府开始召开常务会议，从相关会议纪录可以查证。

会的请示、方案，讨论决定市政府工作安排、规范性文件，讨论决定下级政府和部门的请示，干部任免、奖惩等。

1993 年 12 月 21 日，市政府第 27 次常务会议审定《L 市人民政府常务会议制度》，将常务会议制度单列出来，形成专门文件。此次修改，把人大常委会、市政协领导增加为邀请列席人员，首次建立了政府常务会议与人大、政协的联系。

1998 年 9 月 21 日，市政府依据《四川省政府工作规则》，对常务会议制度进行修订。变化的内容：明确常务会议议题由市长确定，秘书长负责组织会议并签发会议纪要，必要时报市长或常务副市长签发，常务会议可以作新闻报道。此次修订首次明确了决策议程建立程序，增加了常务会议的公开性，开始由封闭平台变成开放平台。

1998 年 10 月 20 日，市政府发布《政府工作规则、办事程序的有关规定》，明确市政府实行全体会议、常务会议、市长办公会议、市长、副市长专题联席会议等四项决策制度。此次常务会议制度修订的地方为：常务会议可由市长委托常务副市长召集和主持，会议任务增加了传达、研究市委指示及贯彻措施，讨论决定向市委的请示、报告。此次修改的重要意义在于首次明确了政府常务会议与同级党委的关系。

2000 年 5 月 16 日，市政府第 7 次常务会议审定《L 市人民政府工作规则》，此次主要对会议时间的规定进行了修改，规定一般每月召开一至二次，遇有重要情况可随时召开，同时取消了秘书长签发会议纪要的权力，改由常务副市长签发。此次修改的意义在于增加了决策时间，常务会议的研究内容将更加宽泛，提高了会议纪要签发层级。

2008 年 9 月 10 日，市政府第 47 次常务会议审议通过《L 市人民政府工作规则》。常务会议制度作了以下修订：增加军分区负责人参加会议，增加副秘书长、市监察局、法制办、新闻办、督办室负责人列席会议，相关科室负责人旁听会议；会议时间调整为每月 1 次；明确议题由副市长、秘书长书面批示，常务副市长初审，市长审定；会议纪要改由市长签发；规定了会议请假制度。此次修订完善了参会人员构成，扩大了常务会议决策人员参与范围，进一步明确了议题建立程序，再一次上收了纪要签发权力，体现出常务会议作出决策的重要性进一步得到提升。

2013 年 4 月 18 日，市政府第 29 次常务会议审议同意修改《L 市人民政府工作规则》。此次修订变更了会议时间，由每月一次改为每月两次；会议任务增加了审议市政府名义签订的重要协议、合同，审议新制定或修编的重要规划、政府性投（融）资计划；审议决定直接或间接涉及财政资金安排、国有资源资产处置的重大事项等内容。此次修订增加了会议任务，政府常务会议决策边界变得较为

清晰。

经过上述7次修订，L市政府常务会议制度除会议时间与中央政府每周一次略有差别外，其余框架趋近一致，至此，一项有中国特色的政治制度完整地在中央和地方政府建立起来，国务院关于政府决策五个环节的规定逐步得到落实，以“人治”为中心的决策机制开始向以“制度”为中心的决策机制的转变，限制行政首长权力的“笼子”开始变得结实起来。

### 2.1.3 地方政府常务会议制度框架

根据我国《宪法》第86条和88条、《组织法》第62和63条，以及2013年3月20日国务院第1次全体会议通过的《国务院工作规则》第8章的规定，<sup>①</sup>抽象出地方政府常务会议制度框架，主要由以下4个方面构成：

**常务会议决策主体。**哪些人是地方政府常务会议的参与者？相关法律规定，地方政府常务会议由省长、市（州）长、县（市、区）长，副省长、副市（州）长、副县（市、区）长和秘书长组成。政府一把手是主要决策者，政府分管领导和秘书长是决策参与者。除了法定组成人员以外，地方政府常务会议参加人员还包括三大类，即人大、政协、地方军队负责人（会议特邀人员），议题关联部门负责人（会议列席人员），政府办公厅（室）相关负责人（会议服务人员）。以上四类人员组成地方政府常务会议决策共同体。

**常务会议决策范围。**政策常常被界定为一个原则或规则，而决策通常被界定为在任何特定情况下实施判断（麦高恩，2006）。什么问题能成为政策议题？国务院工作规则第37条给出了大体框架：“讨论决定工作中的重要事项；讨论法律草案、审议行政法规草案；通报和讨论其它重要事项”<sup>②</sup>。L市政府把7个方面的内容作为常务会议的决策范围，即：（一）审议上报省政府的重要请示、报请市委审定的重要事项、提请市人大及其常委会审议的议案；（二）审议规范性文件，以及以市政府名义签订的重要协议、合同；（三）审议重要规划、政府性投（融）资计划；（四）审议决定财政资金安排、国有资源资产处置的重大事项；（五）审议人事任免、表彰奖励以及涉及机构编制的事项；（六）审议决定市长提请市

① 《国务院工作规则》第三十七条规定国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成，由总理召集和主持。国务院常务会议的主要任务是：（一）讨论决定国务院工作中的重要事项；（二）讨论法律草案、审议行政法规草案；（三）通报和讨论其他重要事项。国务院常务会议一般每周召开一次。根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。第三十八规定提请国务院全体会议和国务院常务会议讨论的议题，由国务院分管负责同志协调或审核后提出，报总理确定；会议文件由总理批印。国务院全体会议和国务院常务会议的的组织工作由国务院办公厅负责，议题和文件于会前送达与会人员。第三十九规定国务院领导同志不能出席国务院全体会议或国务院常务会议，向总理请假。国务院全体会议其他组成人员或国务院常务会议列席人员请假，由国务院办公厅向总理报告。第四十规定国务院全体会议和国务院常务会议的纪要，由总理签发。（中央政府网站）

② 资料来源同上。

政府常务会议审议，以及副市长、秘书长提出并经市长同意提请常务会议审议的事项；（七）审议决定市政府工作中的其他重大事项和重要决策。<sup>①</sup>

研究中，作者在网上随机查看了全国部分省、市、县级政府公布的政府工作规则，其纳入政府常务会议决策范围的任务与 L 市的相一致，这说明，我国地方政府的决策范围实质是政府职能职权的具体体现，政府职权管理范围有多宽，常务会议决策涉及的范围就有多宽。

**常务会议决策议程。**谁能决定问题成为决策议题从而建立常务会议议程？国务院工作规则第 38 条规定了常务会议议题的审批途径，即提交常务会议研究的议题由分管领导协调或审核后提出，报政府主要领导人审定会议议题。<sup>②</sup>政府班子成员按照分工，各自就该领域需要提交常务会议研究的问题形成正式议题，审核无异议后，报政府主要领导人确定。地方政府常务会议制度也按照此程序做出了规定，这说明地方政府常务会议的议题产生于分管领导，决定于主要领导，政府主要领导人最后拥有建立常务会议决策议程的法定权力，什么问题进入决策程序，什么问题不能进入决策程序，由政府一把手说了算。

**常务会议决策规则。**进入决策议程的议题如何表决？谁拥有最后决定权？一般而言，决策规则分为两大类，即一致性规则和多数通过规则。《国务院组织法》和地方政府《组织法》，以及国务院工作规则和地方政府工作规则都没有对常务会议议题表决方法做出明确规定，国务院只提出了重大问题集体讨论决定的模糊概念。从 L 市政府常务会议表决情况看，实行的是“点名式发言”和“征求意见式”的表决规则，一把手拥有最终的方案决定权。这种方式是否可以视为行政首长负责制的自然扩张，以下相关章节将作专门讨论。

常务会议制度的 4 个支撑主体是常务会议制度的主要构成。该决策模型回答了常务会议研究什么、谁来建立常务会议决策议程、谁来参与研究、谁说了算的问题。这 4 个构成主体是认识我国地方政府常务会议制度的基础，以下各章中将围绕这 4 个构成要素，分析评估我国地方政府常务会议制度的运行机制。

## 2.2 地方政府常务会议制度研究文献综述

### 2.2.1 约翰·W·金登与《议程、备选方案与公共政策》

政策科学是二战后西方兴起的一个新学科，其研究对象是政策实践、政策系统及其运行。美国是这门学科的发源地和发展地，约翰·W·金登是美国著名政

<sup>①</sup> 资料来源：L 市政府印发的《政府工作规则》。

<sup>②</sup> 参见《国务院工作规则》第三十八条规定。资料来源：中央政府网站。

策科学家和政治学家，其代表作《议程、备选方案与公共政策》一书被誉为“公共政策研究的不朽之作”。金登教授以其独特的研究视角和实证案例的研究方法，系统地回答了一些被学者忽视的重要问题，比如“问题是如何引起政府官员关注的、政府议程是如何建立的、备选方案是怎样产生的”。在分析评述追溯政策创意的起源、综合的理性决策、渐进主义等三种决策理论模型基础上，金登对科恩、马奇和奥尔森的“垃圾桶模型”进行改进，提出了修正的“垃圾桶模型”。认为独立流过联邦政府的三条溪流——问题溪流、政策溪流、政治溪流——在政策企业家的努力下，就会汇集起来，三条溪流组合成一个单一的包裹，问题和解决办法结合在一起，获得政治支持，当政策之窗打开的时候，一个项目进入政府的决策议程可能性就会极大的提高。也就是说，一个问题就会被政府官员关注，一个项目就会摆上政府决策者的案头，一项新的公共政策就可能会产生（金登，2004）。

金登的“垃圾桶模型”背景是美国三权分立的政治制度。该模型侧重于研究政府决策四个过程中的前两个决策过程，即政府议程的建立和备选方案的阐明，忽略了方案的选择过程和方案的执行过程。金登通过在4年内持续对247名政府官员和政策参与者的访谈，以及23项案例研究，积累了丰富的研究资料，以实证的研究方法，弥补了公共政策研究领域一个空白，所得出的研究结果为后人所信服，他的研究方法的科学性也为后人所推崇。

金登的研究是在美国政治制度背景下完成的，不同的政治制度、文化背景和政治价值观，导致他所得出的一些结论不一定完全适用于分析认识别国政府的决策过程。比如，他认为政策形成过程中行政当局的重要程度为94%，文官重要程度为32%，国会重要程度为91%。但如果以我国政府政策形成过程的情况看，差别是巨大的，首先我国不是三权分立的政治制度，政府不是与人大、政协相互制衡的主体，而是人大的执行机关。作为制定公共政策的责任主体，政府在政策制定过程中所发挥的作用是绝对的，人大、政协介入较少，在后面的章节中将运用相关的数据来说明。又如他认为：问题、政策和政治三条溪流是独立运行的，只有当三者结合在一起的时候，一个项目才可能被提上政府的决策日程。而从我国的情况看，政策溪流与问题溪流往往是重合在一起的，一旦某一现象被政府识别为问题，就会很快提上政府决策日程，指定政府某一主管部门去研究备选方案，按照规定的途径报送政府研究处理。独立于政府外的政策团体研究备选方案等待政府决策的情况也较少，一般而言，这些与政策研究有关的专家团体都是受命于政府部门去开展研究工作，为政府部门提供服务。相反地，如果政府手里有一个成熟可行的备选政策，也有可能建立起议程，而不是去等待问题出现后再附加其上。金登把政策参与者划分为政府内外两部分，政府内部包括行政当局（总统、

总统办事员、政治任命官)、文官、国会等,政府外部包括利益集团、学者、研究人员、咨询人员、媒体、与选举有关的参与者(竞选者、政党、公共舆论),他的调查数据表明:利益集团的重要度达到了84%,学者类重要程度为66%,媒体的重要程度仅为26%,与选举有关的参与者为58%。而从我国政府决策过程情况看,政府外部的参与者是较少的,也不存在合法的院外利益集团,一些说不上是利益集团的企业如果试图影响政府政策,其途径可能是通过影响政府决策者个体,或通过寻找人大代表、政协委员、专家、媒体作代言的方式进行,也有可能进入人大、政协之中,戴上“代表”“委员”的帽子,直接表达自己的利益诉求。至于独立于政府之外的专门的政策企业家,在我国可能只存在于政府内部,金登以为“政治系统中没有哪一个正式职位或非正式职位对政策企业家具有垄断权”,他们可能是一位部长、参议员或众议员,也可能是院外活动集团的说客、学者、律师或职业官僚。<sup>①</sup>而在我国政府政策过程中,如果说存在类似的政策企业家,那只能是在政府的内部,且我国政府的决策体制也不需要政策企业家去汇合三条溪流,各自的职责法定,清晰明白。

列出上述不同之处,在于提醒研究中要正确对待西方公共管理科学中的研究思路和方法,对别国有用的方法不一定对我们有用,不同的国情,不同的民族文化背景,自然就会产生不同的习惯和制度。美国的政府决策制度同样也存在不尽人意的地方,比如在其“三权分立”制度之下,第43任总统乔治·沃克·布什在第二任期内提出的“社会保障制度改革”和“移民制度改革”提案都没有通过国会审议,世界上最有权力的总统在此遇到了障碍,这个障碍不是公平和科学,更多的是党派之争,个人之见。对此,布什总统发出了这样的感叹:“对于没有签署这两项法案,我感到非常遗憾”<sup>②</sup>(布什,2011)。

不过,金登通过访谈和案例研究的科学方法对作者进行我国地方政府常务会议制度研究还是具有很大帮助的。

囿于文章篇幅,本文不再对国外其它研究文献进行赘述。以下简要评述我国学界对地方政府常务会议制度研究情况。

---

① 约翰·W·金登,《议程、备选方案与公共政策》,中国人民大学出版社,2004年,第226页。

② 乔治·沃克·布什在他的自传《抉择时刻》中谈到,社保问题和移民问题是他在第二任期提出的两大施政目标,为了通过这两个法案,他的团队及他本人,不断地游说共和党和民主党的议员,并且到全国去作演讲,劝说人们接受提案。但是两项法案最终都没有得到国会通过。不是法案本身有什么问题,而是反对党为了自身的利益而设置障碍。这位总统说到:“对于我在社会保障体制和移民问题上所做的努力,我并不觉得后悔,……历史经验告诉我们,有时一项重要的立法目标需要不止一位总统,甚至不止一代人的努力”。布什总统在总结原因时,把反对的声音归结为极端的意识形态的影响,指出两党的国会议员都选择随波逐流地迎合极端主义观点以求保住自己的位置,提出解决这个问题的方法是改变国会议员的产生方式。由此可见,美国的政治制度也并非完美无缺,符合公平正义的提案如果不符合党派的利益,同样地不能成为公共政策。

### 2.2.2 “上下来去”模型

在我国改革开放之初，西方政策科学开始传入，上世纪80年代中期，国务院副总理万里在《决策民主化科学化是政治体制改革的一个重要课题》的报告中，明确提出要开展政策研究。从那时起，我们国家的政策科学研究开始全面启动。一些大学、研究机构和学者开始从事这项工作，介绍、引进国外政策科学研究成果，并立足于我国的实践，研究公共政策制定及执行过程。<sup>①</sup>

近三十年来，国内学者关注政府决策模式的研究，总结出了“摸石头方式”、“集体决策方式”、“领导小组方式”等政府决策模式。这方面的代表人物宁骚教授，在观察中国改革开放取得巨大成功的实践基础上，构建了基于中国本土经验的政策过程模型，命名为“上下来去”模型，“上”指主观、精神、认识、理论以及政策决策主体，“下”是指客观、物质、实践、行动以及政策受众。该模型由四个子模型组成，即：实事求是模型、群众——领导模型、民主——集中模型、试验模型。第一个子模型的核心命题是实事求是，一切从实际出发；第二个子模型的核心命题是从群众中来，到群众中去；第三个子模型的核心命题是民主集中制；第四个子模型的核心命题是试点实验和总结推广（宁骚，2011）。

宁骚教授的“上下来去”决策模型简图如下：



资料来源：《公共政策学》，第269页。

图2.2 “上下来去”模型

宁骚教授的“上下来去”模型，其实也不是理论创新，而是对中国共产党的思想路线、组织路线、群众路线以及改革开放经验的总结。这些经验是中国共产党在革命、建设、改革开放等不同阶段的实践经验的高度概括和总结，被近百年的历史证明是适合中国国情的决策模式，并为各级政府所广泛使用。特别是作为中国共产党根本生命线的群众路线，既包含了政府工作的目标，即“一切为了群众”，又概括了政府工作的根本方法，即“一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”，因而被中国政府奉为圭臬。

该模型最大的作用在于理论上的指导，偏重于意识形态，但是在指导地方政府具体决策时，技术上的可行性和方法上的可操作性是缺乏的，这一点上，与金

<sup>①</sup> 参见《公共政策经典译丛》总序，《议程、备选方案与公共政策》，中国人民大学出版社，2004年，第1页。

登教授的“垃圾桶模型”注重实用的研究思路和研究方法正好相反。

除此以外，我国的一些学者对政府决策机制体制、公众参与度、公共价值取向等进行了广泛研究。石杰琳学者通过研究中国政府决策体制的演进，认为我国的决策体制从权力高度集中向合理的权力结构转向，从个人决策、经验决策和随意决策向民主决策、科学决策和决策程序化转向，从非制度化决策向制度化决策转向。指出我国政府决策体制与西方国家比较，其特色在于：执政党在整个政府决策系统中居于核心地位，“人大”的决策权优于政府，民主党派具有参与政府决策的制度化途径，利益集团对政府决策的影响不突出（石杰琳，2012）。她的研究侧重于对我国政府决策体制现状的描述，阐述了政府与党委、人大、政协的关系，仅是一种理论上的探讨，并没有深入到政府决策的肌理，文章也缺乏实际案例作论据支撑。

支凤巧学者研究认为我国公共决策机制存在程序不够严谨，科学化、民主化和法制化程度不高，少数决策者素质不高，决策的方法、手段滞后等问题（支凤巧，2010）。郑君瑜学者从优化组织机构、明确决策范围、引入市场机制、实行民主决策、推进决策科学化、坚持依法决策等6个方面讨论了政府决策机制优化问题（郑君瑜，2010）。黄健荣，张洋，汪建昌等学者分别从公共危机、电子政务、网络群体性事件视角，解剖政府决策存在的问题，并针对提出了提升政府决策能力的有效途径<sup>①</sup>。黄健荣学者还从政府决策注意力资源角度对政府决策问题进行研究，认为聚焦有限的注意力、保持政府决策注意力持久度，对有限注意力进行有效配置，是政府决策能力的重大问题（黄健荣，2011）。王士如学者从政策制定过程的参与者的角度来讨论当前政府公共政策决策方面存在的问题，他认为在公共政策制定中注重公众参与是解决民生问题的制度性选择，并把公众参与程度较低、公开征询不力确认为当前政府决策中存在的主要问题（王士如，2010）。与此持有相同观点的研究人员雷寰从提高政府决策的公共价值角度，指出决策者应当具备的条件和应当在决策中坚持的原则，他提出坚持发展经济与改善民生相统一、当前利益与长远利益相平稳、社会不同层面利益相协调应该是政府决策者的价值取向。为了确保政府决策者坚持公共价值取向，建议从决策跟踪、建立后评估、外部评估、纠错校正、责任追究等方面构成新机制（雷寰，2013）。薛澜教授基于“邻避运动”提出了重建公共决策平台建议，分析认为当前中国已进入“邻避运动”高发期，公众的价值观念和利益诉求多元，传统代民作主的决策方式不可持续，政府应该积极推动公共政策平台建设，把社会抗争变成社会对话与社会协商，并

<sup>①</sup> 参见黄健荣、胡建刚，“公共危机治理中政府决策能力的反思与前瞻”，《南京社会科学》，2012年2期，第71-79页。张洋，“电子政务对我国政府决策机制优化的作用分析”，《新农村》，2011年，第6期。汪建昌，“网络群体性事件：舆论生成与政府决策”，《中州学刊》，2009年，第6期。

且认为人大和政协是现有平台，政府应当发挥好这两个平台沟通公众的作用（薛澜，2013）。

上述这些研究从不同的视角介绍了我国政府决策体制机制现状，指出了当前我国政府决策制度运行中存在的问题，并提出了一些建议意见，这对于我们了解和认识当前我国政府决策中存在的问题是有较大帮助的。但是这些研究有一个共同点，那就是问题导向型的研究方法，研究工作注重于“点”，而没有形成点面结合的观察政府实际运行的方法。单纯地从某一问题出发，去探询政府政策制定过程和执行过程中的规律，会产生盲人摸象的感觉，缺乏系统性。且一些研究中缺乏实证案例的举证，也无法检验其建议的可行性，这就会影响到研究成果的运用。当然，由于我国政策科学学科建立时间不长，研究水平和研究方法与以金登为代表的西方学者相比较，自然会存在一定的差距。加之，我国学者与政治家之间没有美国政客与学者之间的“旋转门”，学者缺乏直接的实践经验，所提出的建议比较宏观，且更趋向于理论化。总体判断，我国在这方面的理论研究落后于社会实践。

前述文献多是与地方政府决策体制机制相关的研究成果，把地方政府常务会议制度作为研究专题的文献还不多见。现本人所能查阅到的文献提到政府常务会议制度的仅见于描述杭州市政府政务决策的两篇文章，一篇是《政府决策机制优化的杭州经验及启示》（王柳，2012），另一篇是《政务决策民主化的持续创新——杭州市政府常务会议开放式决策分析报告》（杭州市委学校课题组，2009）。两篇文章主要介绍了杭州市政府开放市政府常务会议的经验。该市从2007年11月起，市政府常务会议实行开放式决策，采取邀请6名市民直接进入会场参与常务会议、市民通过网络或视频直接与市领导互动、市长或主管部门对政府门户网站上的市民意见和建议在24小时内给予答复等方式，提高杭州市政府常务会议的决策透明度。文章也指出了这种开放式决策存在的不足，并提出了针对性的改进建议，即完善沟通协商机制和扩大市民参与度。其实这类文献也许说不上是对政府常务会议制度的研究，只是对制度运行中某一环节的客观反映，类似于政府的一般工作性报告。这两篇文献的侧重点放在公众参与政府决策的参与度上，作者的潜在涵义是公众参与政府决策的渠道和方式越多，参与的人数越多，政府的决策就越民主。其实单纯强调公众的参与度可能走向形式化。如果没有法定的制度作保证，这些形式容易异变为“做秀”，成为个别政治明星一时兴起的表演。

其它一些文献是关于常务会议的新闻报道或会议组织方面的经验交流资料。

综上所述，在我国学术界由政府常务会议制度入手而关注政府决策的研究还存在空白，得出这个结论也许是自己的孤陋寡闻。为此，本文以邓小平理论为指

导，运用实事求是、一切从实际出发的思想方法，并借鉴金登教授“垃圾桶模型”和宁骚教授“上下来去”模型研究思路，“一方面吸收输入外来之学说，一方面不忘本来民族之地位”（冯友兰，2006），选择地方政府常务会议制度实际运行的案例作为研究对象，分析我国地方政府常务会议制度历史沿革和制度内涵，重点对政府决策四个环节中的议程建立、方案选择两个环节进行论述，分析其与政府政策形成的内在关系，提出政府常务会议制度是平衡政府一把手决策权力的政治性制度平台的论点。

## 第3章 决策权力平衡的政治平台

本章在区别议程等概念的基础上，把研究的重点放在政府决策四环节中的议程建立和选择方案两个环节。在对我国地方政府职权、职能描述之后，着重论述常务会议制度在制衡行政首长负责制所带来的决策权力高度集中方面所发挥的作用。

### 3.1 关于议程、备选方案、方案选择的定义

公共政策制定被视为一个过程已成为国内外研究者的共识，这一过程至少包括四个必须的环节，即：建立议程、准备备选方案、选择方案和方案的执行<sup>①</sup>。完成这一全过程的研究是困难的，本项研究着重探讨建立议程与选择方案这两个环节。

金登教授是政策科学研究大家，在他的《议程、备选方案与公共政策》一书中也仅对前两个过程进行了研究分析。他不赞成把议程和备选方案作为一个问题来处理，他对政府议程和决策议程所给出的定义——对政府官员以及与其密切相关的政府外人员在任何给定时间认真关注的问题进行的编目和对政府议程内部的一些正在考虑就此做出某些积极决策的问题进行编目<sup>②</sup>——对从事类似研究的工作者帮助很大。从我国地方政府的实际情况看，所谓政府议程，是指政府工作的计划表。比如某事已列入政府议程，表明政府或政府部门准备处理或正在处理该项事务。所谓决策议程，广义是指政府决策计划表，狭义的是指政府决策会议的议题表。本文中所采用的“决策议程”的定义是后者，比如：撤除政府二级公路收费站列入决策议程，是指该问题已进入政府决策程序，等待表决通过。

金登教授把备选方案形成过程独立出来进行研究，以为它是由一个政策团体独立工作的结果。备选方案可能是问题的解决方案，也可能先于问题而存在。但在我国地方政府的实际工作中，类似情况并不突出，备选方案往往后于问题，是问题的解决方法。地方政府也设有研究室等独立研究机构，但这些机构的日常工作并不是研究备选方案等待问题出现而附加其上，而是根据政府的指令去研究问

① 拉斯维尔将这一过程细化为七个阶段，包括情报阶段、建议阶段、指示阶段、发动阶段、应用阶段、评价阶段和终结阶段（见詹姆斯·A·瑟伯为《议程、备选方案与公共政策》所写序言）。麦高恩和威特曼将决策过程归纳为：问题确定、提出备选方案、测评备选方案、选择解决方案、执行备选方案和测评等六个环节（《公共管理学手册》第336页）。作者比较认同政府决策四分法，即议程建立、备选方案制定、方案选择和方案执行，本文也是按照这个观点展开研究工作的。

② 约翰·W·金登，《议程、备选方案与公共政策》，中国人民大学出版社，2004年，第4页

题的解决方案。列入政府议程的问题，也可能会有计划地交由政府部门去研究落实，以政府部门为主来形成政策建议，这个过程中专家学者的意见可能融入其中。比如，L市出租车管理办法出台就是缘于行业不稳定问题的出现而产生的备选方案。因此，我国地方政府备选方案形成过程，包含了问题的识别与政策建议方案的形成过程，本项研究中的“备选方案”这一概念也包含了问题识别和问题解决方案两个环节在内。

本项研究中的选择方案是指常务会议对部门报送的政策建议方案的确定过程。选择方案的环节是常务会议制度的主要决策环节，当然也是政府政策出台的重要环节。从L市的实际情况看，政府在常务会议这个平台上进行方案选择时，多数时候是对唯一政策建议方案的决定，较少出现多个方案供决策者选择的情况。

## 3.2 地方政府的法定职权

什么是政府？不同的学派和学者给出了不同的定义。英国早期的学者洛克认为，人们成立政府的目的是为了保护自己的财产（洛克，2011）。卢梭在《社会契约论》中指出，政府就是在臣民和主权者之间所建立的一个中间体，负责执行法律并维护社会的以及政治的自由（卢梭，2012）。美国学者伍德以为政府的主要任务是为国王尽义务，维护社会安定局面，裁断臣民之间的纠纷，除此之外就没有太多的事可做了（伍德，2011）。这些早期政治学家给政府所下的定义随着时代的进步而发生变化。从20世纪30年代开始，随着凯恩斯主义的兴起，政府的活动范围开始步出“守夜人”的角色，逐步介入经济领域，从而占领了政治、经济、社会三个领域，并一直发展到20世纪70年代末80年代初，直到新自由主义出现。以英、美为首的发达资本主义国家全面推进以“自由化、私有化、市场化”为核心的新自由主义的自由化改革，放松政府对经济社会的管制（李文，2014），使美国大危机以来逐渐扩大的政府职能又开始向小政府角色的回归。归结西方学者的主流观点，认为政府只应当充当社会“守夜人”角色，不应当过多地去干预市场和社会。但是与美、英不同的是北欧一些民主社会主义国家，政府包办一切，提供了从摇篮到坟墓的社会福利，社会和谐，百姓安居乐业，被公认为当前最值得学习的政府模式。

所谓地方政府，就是权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的一种政治机构。<sup>①</sup>西方学者把地方政府分为英国模式、法国模式、美国模式、前苏联模式和传统模式。认为自由民主国家中的地方政府享有充分的自主权和独立的合法性，

<sup>①</sup> 戴维·米勒（David Miller）和韦农·波格丹诺（Veron Bogdanor）编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第421页，转引自《当代国家理论评析》第179页。

能够与上级政府讨价还价，不但承担地方公共服务责任，还为公民提供地方政治参与渠道。与此相反，其它政治体制中的地方政府是中央政府的直接管辖控制单位，其主要职能由中央政府赋予。我国国家结构属于单一制国家<sup>①</sup>，在中央政府统一领导下，地方政府行使法律赋予的职权。

我国学者把政府区别为广义和狭义两个概念。广义政府泛指国家权力的所有机关，狭义的政府指国家权力机关中的行政机关（曹沛霖，陈明明，唐亚林，2005）。我国《宪法》第85条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”<sup>②</sup>。《组织法》对地方政府也作了类似的规定。

我国宪法规定设置中央和省、市（自治州、地区）、县（自治县、市、区）、乡（镇）五级政府。省、市、县、乡统称地方政府。宪法规定中央政府行使18项职权，《组织法》规定县级以上地方政府行使10项职权<sup>③</sup>，这些法定职权明确了地方政府的活动边界。职权的类别清晰，但边界模糊，法律赋予了政府广泛的管理经济、社会的权力。

我国单一制国家性质决定了国务院以下各级政府职能基本一致。L市政府在其工作规则中明确的政府职能是：全面履行发展经济、市场监管、社会管理和公共服务职能，创造良好发展环境，提供基本均等公共服务，维护社会公平正义。<sup>④</sup>与国务院确定的政府职能稍有差别的是第一项，国务院明确的是“经济调节职能”，L市政府明确的是“发展经济职能”，并把该项职能作为政府的首要职能。

地方政府职权和职能法定，从根本上规定了地方各级政府决策范围和活动边界，这个边界也就是政府常务会议决策议题的边界。从前述分析中也可看到，我们法律对政府的职权规定过于笼统，缺乏细化和量化标准，从而决定了政府自由裁量权过多、过大，政府、市场、社会边界不清，政府深度介入市场和社会活动，

① 参见《中华人民共和国宪法》第三条。

② 《中华人民共和国宪法》第85条（资源来源：中央人民政府网站）。

③ 《组织法》第59条规定县级以上地方政府的职权为：（一）执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令；（二）领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；（三）改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令；（四）依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员；（五）执行国民经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作；（六）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；（七）保护各种经济组织的合法权益；（八）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；（九）保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；（十）办理上级国家行政机关交办的其他事项。

对上述十项职权，作者在第五章时提出修正意见就是将其细化和量化，减少模糊性，减少自由裁量权，从而限制地方政府的行政范围，划定政府、市场、社会各自活动空间，让社会充满活力。

④ 参见L市政府工作规则。

这样会产生两个方面的结果，一方面是政府利用常务会议等平台制定出台政策，细化量化法律授权，主导一个地方的社会经济运行；另一方面是市场、社会对政府的无限依赖，缺乏独立发展的空间，动力、活力严重不足，三足难以鼎立发展，社会运转失衡。

### 3.3 影响议程建立的三大因素

我国的法律和政党制度决定了地方政府决策权力受到上级政府、同级党委、人大、政协的影响，这四个主体通过影响地方政府常务会议决策议程的建立从而实现影响公共政策的目标，上级政府和同级党委除可以直接建立起地方政府常务会议的决策议程外，还拥有否决地方政府常务会议决策结果的权力，人民代表大会及其常务委员会的影响也是双向的，而政协的影响则是单向的。一个地区的公共决策权力在党委、人大、政府、政协之间通过决策议题这个纽带进行分配，社会各界对常务会议议程的影响主也要是通过这四个渠道实现的。

#### 3.3.1 来自党委的影响

政府与同级党委是领导与被领导关系。《组织法》虽然没有明确地方政府与同级党委的关系，但是作为执政党的中国共产党在党章中规定了党的各级组织按照“统揽全局，协调各方”的原则，实施对其它各级组织的领导，而对政府的领导是党委领导的重心，二者之间的领导与被领导主要是通过三种途径实现：

一是通过在政府设立党组实现领导。同级党委在政府班子中设立党组，通过党组实施对政府工作的领导，政府常务会议组成成员中一般除一名民主党派人士外，其余成员都是政府党组成员。政府党组主要发挥两个方面的作用，首先是研究班子成员分工等人事问题；其次是作为下级组织向上级党组织报告工作，比如：常务会议研究通过的重大决策事项如需报同级党委审议，则通过政府党组申报党委常委会议题。

二是通过任命政府组成成员实现领导。党委常委中一般有二至三名常委在政府领导班子任职，分别担任政府主要领导职务，这种模式本身可以理解为执政党的组阁。政府其余组成成员均由同级党委提名，人大选举、任命。清晰的人事安排制度同时也决定了政府决策权力来源的两重性，即政党属性和人民属性。

三是通过规定政府重大事项报告审查制度实现领导。地方一级党委通过建立党内决策议事规则、工作制度、报告制度等制度体系，实现对下级组织的领导。党委提出各级组织工作目标，明确工作任务，通过组织措施、纪律措施来确保各级组织工作目标实现。政府常务会议是政府党组领导下的集体决策平台，会议审

议形成的重大决策事项，应依据党内有关规定向同级党委报告，并提请审议决定。这个程序也可以理解为重大公共政策“两审制”。从L市政府2011年至2014年1月审议的议题数据看，提请市委常委会研究的重要议题81个，占同期市政府审议议题的15%。这些议题主要包括经济和社会发展规划、各项改革方案、财政预算方案及大额财政资金支出、政府投资建设项目等，是政府所有决策中最重要的决策事项。

L市政府以政府党组名义向市委报送的81个议题，市委常委会按照“票决制”进行表决，并全部通过市委决定。在81个议题中，有两个议题（附件中记录的第7次常务会议审定的2、3议题）是市委常委会会议先行研究决定，政府常务会议然后再研究通过，这表明党委可以直接建立市政府常务会议议程。

如果简单地以上述数据分析，党委在地方公共政策决策体系中占据核心位置，政府决策议题中有15%左右为同级党委所调控，且由于这15%左右的决策权力含金量高，决定的都是一个地区的重大公共政策，比如财政预算、政策改革、重大工程项目和民生项目等，因此，从决策的角度看，党委对政府的领导是通过对重大事项决策权力的控制来实现的，政府是党委的行政执行机关。

现实情况也往往会发生一些变化，政府也可能会通过诸如分解项目的方法减少向同级党委的报告，或者不报告，脱离党委的干预和控制，出现政府独大的情况。现实政治生活中一些地区党政主要领导不团结，实质就是决策权力分配不均所致。政府一把手可以通过行使行政首长负责制的法定授权，充分运用常务会议法定平台，通过决策议程审定和决定的两个关键环节，把政府的决策权力牢牢地掌握在自己手中，对自己重视的议题通过这个平台做出决定，形成纪要，不再提交党委常委会会议讨论。自己不关心的议题在决策议题审定环节就剔除，不让这样的议题进入决策程序。政府一把手这样的做法也会在法律上找到支撑依据，现行法律对应提交党委研究的“重大问题”没有设定边界，议题是否重大的标准，取决于党委的相关规定和政府一把手的政治自觉，这样的结果，是政府变得十分强势，拥有较大的公共政策决策权力。同样地，党委主要领导也可以利用党章的规定，行使直接建立政府决策议程的权力或否决政府决策结果的权力，从而限制和剥夺政府一把手的决策权力，这种情况下，党委变得十分强势。这两种极端情况都不是现行制度追求的目标。

#### 3.3.2 来自人大的影响

从法律规定看，政府与同级人民代表大会及其常务委员会也是领导与被领导关系。《宪法》规定政府由同级人民代表大会选举产生，对它负责，受它监督。

《组织法》关于地方政府职权的第一条规定就明确要求执行同级人民代表大会及其常务会的决议。人大主要通过选举任命政府领导、审查政府工作报告并作出决议和监督政府办理代表议案、建议、批评、意见等形式实现对政府的领导和监督。

但是在实际政治生活中,《党章》对党委领导一切组织的政治规定使情况变得有一些复杂。类似于党委与政府的关系,同级党委也是通过对人大党组的领导从而实现对人大工作的领导。作为同级党委第一副书记的政府一把手,在党内的职务高于人大常务委员会的领导,二者之间是领导与被领导的关系。但是,从法律的角度看,政府一把手是由人代会选举产生,对人民代表大会及其常务委员会负责,因此,政府一把手应服从于人大常委会的领导。前述分析表明,二者是互为领导关系,但从党管一切的角度看,党内级别自然也高于其它级别,也就是说政府一把手在级别上高于人大常委会领导人。领导人之间的职级关系也深刻地影响着政府的决策问题,政府是人大的执行机关,法律赋予政府的职权弹性本应由人大做出限制性规定,使政府的决策活动范围始终局限在法律的范围之内,或是接受释法机关的临时规制。但是,现行的人事制度安排,使人大发挥作用受到影响,人大对政府的领导和监督离法定目标还有较大的距离,议事机构和办事机构的职能并没有完全落实到位,政府常务会议在议决公共政策方面发挥着较大的议事功能,这也可以看作是政府职能的越位和人大职能的缺位。本节重点讨论人民代表所提议案、建议、批评、意见对政府常务会议决策议程的影响,分析政府决策权力受到人大方面的影响程度。

人民代表在人民代表大会召开期间,通过集体联名、个人或多人联名方式提出议案,代表个人对各方面工作提出建议、批评和意见(以下通称为代表建议),经人大议案审查委员会审查分类,确定为议案或建议,送交“一府两院”办理。政府通过办理代表建议,落实人民代表参政意见,推动和改进相关工作。2013年L市政府办理代表建议113件,其中代表所提建议已经全部解决或基本解决的66件,占58.41%;正在解决或列入规划逐步解决的28件,占24.78%;因客观条件限制或其它原因以后解决的18件,占15.93%;留作参考的1件。<sup>①</sup>这些建议中有6件通过部门办理程序,转化为部门当年提交政府常务会议决策的议题,占2013年L市政府常务会议议题的2.68%<sup>②</sup>。这6件议题主要是关于城镇化、重大交通基础设施建设和城市公共交通方面的建议事项。<sup>③</sup>

由于人民代表民选特点,代表建议是公众参政议政的主要渠道,代表参会前应就本选区公民所关注的问题进行调查,撰写建议,如代表本人能力有限,可以

① 资料来源:L市人大常委会办公室提供。

② L市政府2013年常务会议议题224个,以下相关分析都要用到这个数据。

③ 资料来源:L市人大常委会办公室提供。

组织本选区内选民、专家对建议进行讨论，形成成熟的建议方案提交人民代表大会审议，经过审议的代表建议应当是本地区的公共政策议题的主要来源，政府应围绕这些议题进行研究决策，或直接进入执行阶段。从 L 市的情况看，人民代表所提的议案和建议转化为常务会议决策议题的比例较低，出现这种情况可能有两个方面的原因：一方面是代表的参政议事能力不足，所提建议与政策备选方案的要求有较大的差距，一时难以上升为公共政策决策议题；另一方面是缺乏政府常务会议决策议题与人民代表建议关联的制度安排，政府常务会议决策的公共政策议题主要来源于政府系统内部而不是代表建议，二者之间是脱节的。从常务会议议程建立和政府决策权力共享角度看，来自人大方面的影响是较小的，对常务会议决策议题本可以发挥双向影响的法律设计变成了仅仅通过代表建议的单向影响，可以说，离法律预设的议事和办事职能分离目标还有较大差距。

#### 3.3.3 来自政协的影响

政府与同级政协是监督与被监督关系，政协对政府行使的民主监督权力。这个关系是由中国人民政治协商会议主要职能所决定的。政协委员通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向党委和政府提出意见和建议。<sup>①</sup>本节主要从政协委员提案与地方政府常务会议议题关系角度认识政协对政府决策权力的影响。

政协对政府常务会议决策议程的影响主要是通过委员提案的方式完成的。政协委员或委员小组、下一级政协委员会，通过会议期间的提案和闭会期间的调研报告，向政府反映社情民意，提出工作建议，供政府决策参考。这是单向的决策信息输入。由于政协各界别委员代表社会各界，通过协商式民主方式实现参政议政，其向政府提出的提案和调研报告应被视为社会某一界别的公众意见，这些意见也应成为政府公共政策决策的主要对象。但深入分析这二者之间的关系，发现并不必然。以下以 L 市的相关情况进行论证。

2013 年，L 市政协委员提出提案 353 件，经市政协提案委员会审查立案 342 件，作为意见、建议转有关部门研究参考的 11 件，立案率为 96.88%。属于政府应当办理的提案，由市政协统一交办给市政府，由市政府组织相关部门在规定时间内办理回复。这些提案办理情况为：政协委员所提问题已经或基本解决的 265 件，占 77.49%；逐步解决的 51 件，占 14.91%；暂不能解决的 26 件，占 7.60%。政协委员对提案办理的反馈意见 332 件，其中：表示满意 314 件，占 94.58%；表示基本满意 18 件，占 5.42%。在办理过程中，有 36 件提案通过政府部门转化为政府常务会议决策议题，通过审议变为公共政策出台，这部分议题占当年政府常务会

<sup>①</sup> 参见《中国人民政治协商会议章程修正案》，第 2 条。

议题的 16.07%。<sup>①</sup>分析发现，政协委员提案与人民代表建议一样，也没有与政府常务会议议题直接关联的制度性设计，仅是从政协到政府的单向的决策信息输入，这些提案进入政府决策“黑箱”后的情况，只能取决于政府决策机制的运行，提出提案的委员收到的仅是政府某一部门的办理回复，而不是列席政府常务会议去陈述提案所表达的公共意见。这种机制运行的结果是法定的议事平台功能虚化，加重了强势政府的发展趋向。

2013 年度 L 市人民代表和政协委员建议、提案办理情况及转化为当年政府常务会议议题的对比情况见表 3.1。

表 3.1 L 市 2013 年人民代表和政协委员建议、提案办理对比表

项目	件数	办结率%	转化为常务会议题	占比%
代表建议	113	58.41	6	2.68
委员提案	342	77.49	36	16.07

资料来源：根据 L 市人大办公室、政协办公室提供资料整理

### 3.4 政府决策权力分析

首先来看西方政治制度对政府权力来源的定位。无需对相关文献作过多描述，仅以《独立宣言》对美国政府的权力来源表述即可明了西方政治制度对政府权力来源的定位。《独立宣言》中说到：

“我们秉持如下不证自明的真理，即人人生而平等，享有生命权、自由权和追求幸福的权利，这是上天赋予的权利，既不能被剥夺，也不能被让予。于是人类创立政府来捍卫以上权利，政府的权力源于被管理者的许可。”<sup>②</sup>

政府的权力源于被管理者的许可，作为政府权力核心的决策权力自然也是与此同源的。众多政治学文献表明，美国政府主权在民的观念也是西方资本主义国家共同的价值观。对于来自于人民的政府权力为什么要去约束它？美国民主政治学家们给出了明确的答案。

“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。在组织一个人统治人的政府时，最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助的预防措施。”（汉

<sup>①</sup> 资料来源：相关数据由 L 市政协办公室提供。

<sup>②</sup> 转引自罗森布鲁姆、奥利里《公共管理与法律》，张梦申译，上海：中山大学出版社，2007 年，第 10 页。

密尔顿、杰伊、麦迪逊, 1980) ①。

在如此清晰的对人性认识基础之上, 他们建立的预防措施就是“三权分立”的权力运行机制, 以防犯和减少政府对人民利益的侵害。美国 200 多年的历史证明, 这套权力制约机制在实现国家长治久安和稳定发展方面发挥了重要的作用。西方政治学者不断地关注和研究政府管理, 发现政府运行中存在的问题, 并不断提出建议意见, 确保政府以较小的成本实现公众利益目标(Woodrow Wilson, 1887) ②, 保持社会公平正义。学者与政治官员的互动, 实现了政治制度的不断更新发展。

再来看我国政治制度对权力来源的规定。我国宪法对政府权力来源也有十分明确的表述, “全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生, 对人民负责, 受人民监督。国家行政机关由人民代表大会产生, 对它负责, 受它监督。” ③政府职权法定, 中央政府职权由宪法规定, 地方政府职权由《组织法》规定, 并受中央政府的统一领导。

由此可见, 不同的意识形态社会, 都承认主权在民的价值观。在这个价值观指导下建立起来的制度体系, 也就从根本上决定了政府决策权力来源于人民, 应当以对人民负责为决策的价值取向, 这是政府政策决策的出发点和落脚点。

那么来源于人民授权的决策权力在各级政府之间又是如何分配的呢? 正如罗伯特·达尔所说, 权力并非不可分割的硬块(达尔, 1987), 而是可分立的、可分享的。按照不同的标准和不同的层次, 可以对政府的决策权力进行划分。从决策权占有角度, 政府决策权力可划分为首长制和委员会制、集权制和分权制; 从决策权使用角度, 政府决策权力可分为完整制和分离制、层级制和职能制(宁骚, 2011)。与复合制国家决策权力在中央与地方之间实行分权所不同的是, 我国是单一制国家, 国家机构实行“民主集中制” ④, 决策权力总体上集中于中央政府, 地方政府决策权力来源于中央的授权。因此, 我国政府决策权力在各级政府的分配是在集中之下的“层级制”分布 ⑤, 纵向上体现为中央政府统一领导下的国务院、

① 引自《联邦党人文集》, 商务印书馆出版, 1980年第1版, 2013年3月第14次印刷, 第264页。

② 转引自罗森布鲁姆、奥利里《公共管理与法律》, 张梦中译, 上海: 中山大学出版社, 2007年, 第5页。

③ 参见《中华人民共和国宪法》第3条(资源来源: 中央人民政府网站)。

④ 毛泽东同志在中共第七次代表大会上所作的“论联合政府”政治报告中指出: 新民主主义的政权组织, 应该采取民主集中制, 由各级人民代表大会决定大政方针, 选举政府。它是民主的, 又是集中的, 就是说, 在民主基础上的集中, 在集中指导下的民主。只有这个制度, 才既能表现广泛的民主, 使各级人民代表大会有高度的权力; 又能集中处理国事, 使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务, 并保障人民的一切必须的民主活动。(参见《毛泽东选集》第三卷, 第1057页)。

⑤ 关于地方政府决策权力分布的问题, 可以从一些地方官员谈话中得到部分印证。一位曾在多个岗位当过一把手的省政府领导在一次地方金融创新调研座谈会上说: 当好我国地方政府主要领导要做好四件事, 一是要有清晰的工作思路; 二是要认清我国的官僚体制, 在此基础上理顺机构和体制; 三是用好干部, 不同的岗位对干部的要求不同, 必须量才而用; 四是抓住几个关键项目, 一抓到底, 既示范又实质推动地方发展。作为行政部门的一把手要做好“三个分”, 即分工、分权、分责。分工, 是指一把手要根据班子成员的特长进行合理分工, 正确和科学的分工能够调动班子成员的工作积极性, 错误的分工会让班子成员消极怠工, 分工以后, 一把手不再介入下属的工作, 放手让下属去开展工作。分权, 是指上下级之

省、市、县、乡五级政府法定职权范围内的决策分权，横向上体现为行政首长负责制基础上的政府与组成部门之间的决策分权。我国各级政府之间决策权力层级制分布模式，具有典型的中国特色，它是政党制度在政府行政制度上的体现。该体制的特点是上下级政府之间权力行政边界清晰，下级对上级绝对服从；其优点在于政令统一、迅速高效，缺点在于易出现决策专断现象。

### 3.5 决策权力平衡平台模型

首先要解释一下政府的横向权力配置的问题。《宪法》第86条规定政府和政府部门实行行政首长负责制，对什么是行政首长负责制的问题法律没有进一步作出明确的规定。一般理解，行政首长负责制是指重大行政事务在集体讨论的基础上由行政首长审定，日常政务由行政首长决定并独自承担行政责任的领导制度。如果这个一般理解是正确的解释，那么这项制度就是“民主集中制”的具体化，只不过在集中这个环节是集中于行政首长个人而不是集体了。

进一步而言，这项制度确定了政府决策权力分布有如一个长长的链条，链条的首端是拥有最后决定权的政府行政首长，末端是政府组成部门的科长。也就是说一级政府的决策权力按照层级在政府一把手和副职之间、政府组成人员和部门一把手之间、部门内部各层级之间进行纵向分配。政府组成部门的科长掌握着备选方案的起草权，部门副职掌握着备选方案的修改权，部门行政首长掌握着备选方案审定及报送权，政府副职掌握着备选方案的初选权，政府行政首长掌握着备选方案成为决策方案的议题审定权和决定权。研究中，作者曾多次就“政府和工作谁说了算”的问题进行过访谈，受访者无一例外的说：“那肯定是一把手说了算”。当问到对“政府权力部门化，行政权力个人化”有什么看法时，多数受访者承认这是当前的行政权力运行现实，每个行政环节的把关者，在议程和备选方案形成过程中都具备一定的影响力，不仅是政府行政首长可以否决问题成为议题，一个部门的科长也可以利用信息不对称法则，否决成为议题的问题。这些访谈表明，在政府内部是接受决策权力为不同层级的一把手所拥有这个现实的。政策是共识的体现，达成共识，就需要决策权力链条的每一个环节有机的统一起来，朝着一个方向去努力，这就必须要有一个统一的协调机制。

行政首长负责制的执行还会出负面效应，最大的负面效应是导致行政首长的独断专行或者滥用职权。作为中国共产党第二代领导集体核心的邓小平同志在

---

间的权力划分，什么是上级的权力，什么是下级的权力，必须十分清楚，否则就会越界犯错。分责，是指分工分权以后，就要承担相应的责任，没有正确履职的要及时予以处理，确保权责同等。这个访谈中的核心是他谈到的分权思想，只有在合理的分权基础之上，才能建立超分责任制，政府的运行也才能顺畅。

1980年就十分深刻地分析过这个问题，并针对性地提出“全面制度更新”的改革措施，以此解决决策权力高度集中所带来的弊端。《宪法》第88条和第90条规定的国务院全体会议和常务会议制度，以及国务院各部委的部务会议或者委员会会议、委务会议制度，《国务院组织法》第4条规定的国务院全体会议和常务会议制度，地方政府《组织法》第63条规定的县级以上地方各级人民政府全体会议和常务会议制度，就是对行政首长负责制所可能产生的负面效应的制约措施。但这两个法定的会议制度哪一个发挥的作用更大呢？分析认为：政府常务会议制度对制约行政首长负责制的作用更大。以下以L市的情况举例分析。

L市政府工作规则第22条对政府全体会议制度作出了以下规定：

“市政府全体会议由市长、副市长、秘书长和市政府组成部门的各委（办）主任、各局局长组成，由市长召集和主持，一般每半年召开1次。全体会议的主要任务是：（一）传达贯彻党中央、国务院以及省委、省政府和市委的重大决定和重要会议精神；（二）总结部署市政府重要工作，研究决定市政府工作中的重大事项；（三）讨论通过依法应当由市政府全体会议决定的其他重要事项”。<sup>①</sup>

L市政府工作规则第23条对政府常务会议制度作出了以下规定：

“市政府常务会议由市长、副市长、秘书长组成。由市长召集和主持。原则上每月召开两次，或根据实际需要确定。市政府常务会议的主要任务是：（一）审议上报省政府的重要请示、报请市委审定的重要事项、提请市人大及其常委会审议的议案；（二）审议市政府、市政府办制发的规范性文件和其他重要文件、政策，以及以市政府名义签订的重要协议、合同；（三）审议新制定或修编的重要规划、政府性投（融）资计划；（四）审议决定直接或间接涉及财政资金安排、国有资源资产处置的重大事项；（五）审议人事任免、表彰奖励以及涉及机构编制的事项；（六）审议决定市长提请市政府常务会议审议，以及副市长、秘书长提出并经市长同意提请常务会议审议的事项；（七）审议决定市政府工作中的其他重大事项和重要决策。”<sup>②</sup>

从条文上看，两个会议制度的区别在于，会议主体不同、会议任务不同、会议频率不同，常务会议在这三个方面的规定更细化、更具体、更具可操作性。从实际运行情况看，L市政府自2011年底换届以来，只召开过一次全体会议，即第一次组建政府时，政府全体组成人员的见面会。尔后即常在常务会议的相关议题时，可能全体人员会出现，这也许可能会被算作是全体会议。而常务会议则不同，每月均会召开，而且会议任务明确，研究议题内容具体，会议结果形成纪要，成为

<sup>①</sup> 资料来源于《L市政府工作规则》。

<sup>②</sup> 资料来源同上。

各方执行的政策依据，是一项实实在在的集体议事制度。因此，从决策的效果看，全体会议更像是一种宣誓权力的象征，而常务会议则承担着决策权力行使的主要任务，产生着影响一个地区经济社会发展的公共政策。

政府常务会议制度作为平衡政府决策权力的政治平台模型要从两个方面来理解。

首先，它平衡政府行政首长的决策权力，有效减轻行政首长负责所带来的负面影响。虽然法律没有规定常务会议的决策表决制度，但是国务院工作规则规定的国务院及各部门行政决策程序规则明确规定，“集体讨论决定”<sup>①</sup>是重大决策的5大必经程序的最后一道程序。那么政府的集体讨论的平台在哪里呢？前面的分析中已经提到，政府的法定集体讨论平台就是两个，即政府全体组成人员会议和常务会议，当然，一些地方政府在政府工作规则中还增加了市长办公会之类的集体平台。关于政府全体组成人员会议与常务会议的差别前面也已述及，由此推断，常务会议应该就是政府重大决策的最后一道程序。那么又为什么说常务会议会对政府首长行政权力产生平衡作用呢？法律在明确行政首长负责制时，并没有明确规定负责的内涵，如果一把手在划定的政府职权范围内都行使这一权力，则一把手的自由裁量权太大，由此带来的行政风险无法评估。常务会议通过集体的力量或者是民主的力量来实现对一把手行政风险的防范，在常务会议平台上，一把手在作最后决策时，要面对来自会议法定成员、特邀人员、列席人员和与会新闻媒体的压力，肆无忌惮地违法违规决策行为肯定会受到这个平台上的不同力量的抵制，从而也会影响到这些力量所代表的背后群体，导致一把手决策得不到各方认同而难以形成政策共识，因此，行政首长的无限权力在此碰到了边界，被装进了常务会议制度这个结实的“笼子”。

其次，常务会议也是平衡政府组成部门一把手决策权力的平台。“部门权力个人化”是部门行政首长负责制所带来的最大弊端。与政府班子成员直接民选不同的是，部门官员除一把手是间接民选以外（由同级人大常委会任命），班子其余成员都是任命式的职业官僚，部门班子成员分享的决策权力不如政府班子成员分享的权力比例大，在制衡一把手高度集中权力时所发挥的作用当然也会不如政府的班子成员那么大，部门班子成员更像是一把手的工作助手。研究发现，政府层级越往下，行政首长的权力越集中，权力个人化倾向越严重，出现决策权力垄断化现象。在访谈中，一位部门的班子成员说：

“我们单位的事都是一把手说了算，开不开会都一样。没有一把手的同意，

<sup>①</sup> 2013年3月20日，国务院第1次会议通过的《国务院工作规则》第五章第二十一条规定：国务院及各部门要完善行政决策程序规则，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序，增强公共政策制定透明度和公众参与度。

我们一分钱的表态权都没有，更不用说单位的人事安排了。”

在这种背景下，制约政府组成部门一把手高度集权的机制就只能来自上面，除了党委的组织、纪律制约机制以外，来自政府方面的制约主要集中在两个方面，一方面是政府分管领导或主要领导的直接干预，另一方面政府常务会议制约。政府的两个会议制度平台中，第一个全体会议，部门负责人是成员之一，是决策的参与者，也就是说他们会“身在其中”，但由于此类会议不常召开，发挥的作用也就不大。但在第二个集体决策平台上，部门负责人被排除在外，成为了会议的列席者，面对涉及本部门的“人、财、资、债”等重大事项，没有决策权，置身事外了。这种情况下，部门一把手的权力就会被政府常务会议组成成员暂时收回，部门无论是主动提交还是被动提交的决策议题通过与否的权力掌握在政府常务会议组成成员手中，部门一把手的自由裁量权因此受到削弱和限制，常务会议就成为了政府组成部门一把手决策权力的“天花板”。当然，部门一把手也会对付常务会议的削权，那就是合意的议题主动报送，不合意的议题消极报送或不报送，常务会议作出的合意决策主动执行，不合意的决策消极怠工。当然这样做会冒着政治上的风险。

以下章节将通过实际案例来验证上述决策权力模型论证（见图 3.1）。

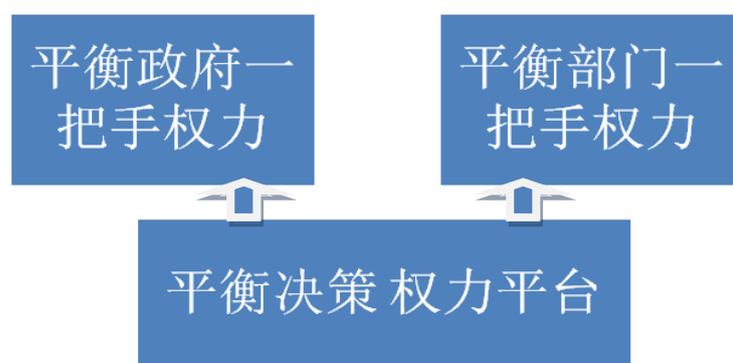


图 3.1 常务会议决策平台模型

## 第4章 平台的运行

要了解和解释中国地方政府的政策制定过程，就必须首先了解政府议程建立的情况，要了解和解释地方政府的政策执行过程，就必须首先了解政策的选择情况。本章主要以 L 市政府常务会议制度运行情况为例，阐述政府常务会议制度体系，逐一回答“谁来建立议程、谁来制定备选方案、谁来做出最后决定”这三个常务会议制度运行的核心问题，从而揭开中国地方政府核心决策过程的神秘面纱，将公共政策产生过程概况展现在读者面前。由于我国地方政府管理的行政事务量多面广，涉及行业多元，需要做出的决策千差万别，不太可能在一个专题研究中予以穷尽，因此，本章将选择政府常务会议在交通领域的决策案例进行分析。在第 1 章中展示出来的 3 个决策案例将继续得到关注。

### 4.1 制度体系

#### 4.1.1 地方政府决策制度

政府决策制度一般体现在政府工作规则中。从国务院到县级地方政府，都会根据《宪法》、《组织法》和上一级政府工作规则，制定本级政府的工作规则，这个规则是政府决策制度的载体。从 L 市情况看，市政府制定了《L 市政府工作规则》，规则共 9 章 37 条，其中单列 1 章 6 条专门规定政府的决策制度。归结为以下四个方面：

第一，明确政府决策的基本原则。政府决策必须依法进行，重大事项严格按照“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”<sup>①</sup>5 个法定程序执行。

第二，关于政府决策权限规定。市政府的重大决策必须通过全体会议和常务会议研究决定，提请省政府或市委、市人大及其常委会批准的请示、方案，通过常务会议研究决定。部门提请市政府研究决定的重大事项，应当评估其合法性、必要性、科学性、可行性和可控性。涉及其它部门职权的，应当征求意见，共同上报。

第三，政府决策跟踪及后评估制度。政府做出的政策在执行过程中，由政府职能部门跟踪了解实施情况，评估政策执行效果，适时反馈相关意见。

第四，建立政府规范性文件审批制度。市政府发布的规范性文件是政府公共

---

<sup>①</sup> 参见《国务院工作规则》（资料来源：中央人民政府网站）。

政策的载体，市政府受理审批和发布的公文和规范性文件，由政府办公室按照市长、副市长分工呈批。市政府公文由市长签发，受市长委托，副市长可签发一般政务类公文和事务类公文，秘书长可签发事务类公文。<sup>①</sup>

#### 4.1.2 常务会议制度

研究发现，各级人民政府制定的政府工作规则中，专门就常务会议制度做出规定。以L市政府为例，政府工作规则就政府常务会制度作如下规定：

“（1）参加会议人员：市政府常务会议由市长、副市长、秘书长。出席人数必须超过组成人员的二分之一。

（2）会议主持：由市长召集和主持。

（3）会议时间：原则上每月召开两次，或根据实际需要确定。

（4）会议内容：主要审议七个方面的内容。

①请示省政府、市委审定的重要事项，提请市人大及其常委会审议的议案；

②审议政府规范性文件、协议、合同；

③审议重要规划、政府性投（融）资计划；

④审议财政资金安排、国有资源资产处置事项；

⑤审议人事任免、表彰奖励、机构编制事项；

⑥审议市长，副市长、秘书长提出并经市长同意提请常务会审议事项；

⑦其它重大事项和重要决策。

（5）会议邀请人员：市政府常务会议邀请市人大常委会、市政协负责人和L市军分区主要负责人参加。

（6）会议列席人员：市政府副秘书长、办公室主任和副主任，市监察局、市法制办、市政府新闻办，以及与议题直接相关部门、县（市、区）主要负责人列席会议。

（7）会议议题来源：常务会议议题由市政府分管领导协调或审核后提出，报市长审定。会议议题和文件于会前送达与会人员。

（8）会议组织：会务工作由政府办负责。

（9）会议文件签发：常务会会议纪要由市长签发。”<sup>②</sup>

比较国务院、省、市、县级政府关于常务会议的相关制度规定，发现与上述9个方面内容基本一致，这就说明，上述9个规定是常务会议制度的主要构成，各级政府常务会议制度趋同性来源于单一制国家结构，差别仅在于常务会议制度覆

① 根据L市《政府工作规则》整理。

② 资源来源同上。

盖的行政区域大小上。这 9 个制度规定和第 2 章中分析列出的“决策主体、决策范围、决策议程、决策规则”等 4 个支撑性主体构成了地方政府常务会议制度的完整体系（见下图）。

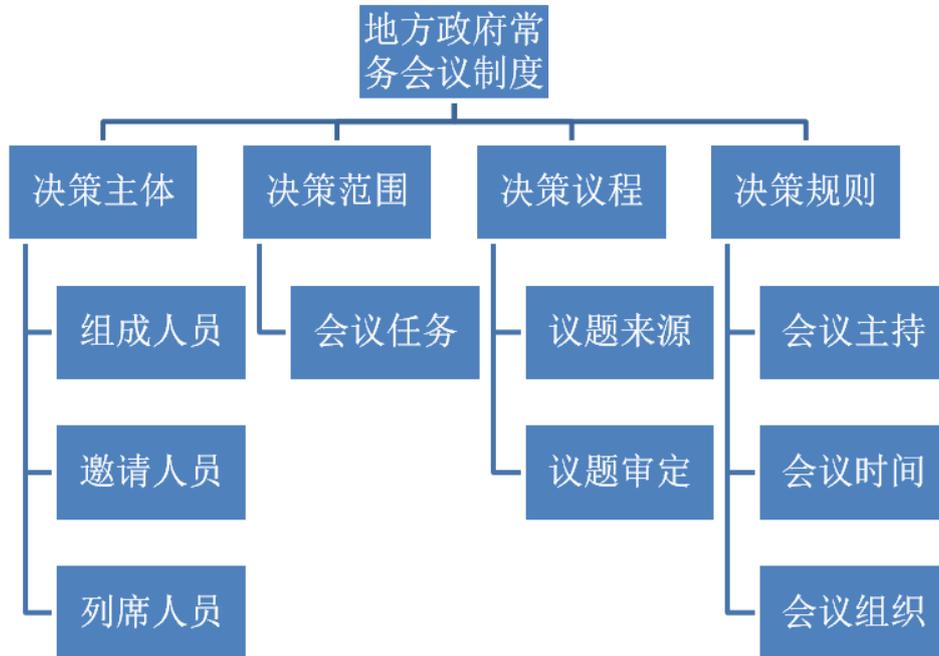


图 4.1 地方政府常务会议制度体系

## 4.2 决策系统

研究政府决策系统的目的是便于了解常务会议制度运行的外部环境。本节按照系统论观点，把地方政府决策过程作为一个系统进行研究，把政府决策系统划分为决策中枢、决策参谋、决策信息、决策执行和决策监控五个子系统。以下以 L 市政府的情况为例进行分析说明。

### 4.2.1 决策中枢系统

政府决策中枢系统指政府决策过程中拥有最终决策权限的核心决策层—常务会议组成人员。L 市政府核心决策层由市长和副市长、秘书长组成（见图 4.2），9 名政府班子成员按照归口管理原则，分工负责相关工作。

作为市政府核心决策层成员的市长、副市长、秘书长由党委提名，人代会选举产生、任命。从权力来源看，核心决策层的权力既来源于党组织的任命，又来源于人民的选举，因此具有双重性，对两个主体负责。但从中国共产党是广大人民利益的忠实代表角度看，二者本质上又是同源的，在理论上其权力都是来源于人民的授权。

市政府核心决策层通过分工负责和会议集体讨论决定行使决策权。副市长在分工范围内作决策，重大事项或与其他分管市长有交叉的事项，由市长作决策，是否进入会议平台研究由市长决定。

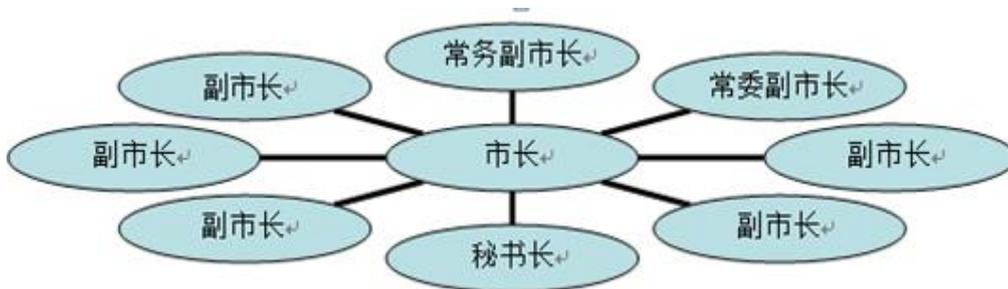


图 4.2 L 市政府决策中枢系统

#### 4.2.2 决策参谋系统

决策参谋系统指决策中枢系统的办事、议事机构。政府秘书长、副秘书长负责议事协调工作，负责收集决策信息，协调决策议题，统一部门之间分歧，达成决策前的一致，为中枢系统决策做好充分准备工作。政府办公室是决策办事机构，负责会议筹备、议题收集、公文办理等决策事务性工作。L 市人民政府办公室承担决策参谋系统工作，设置 1 名秘书长和 7 名副秘书长，内设 8 个业务科室，按照对口服务的原则，分别对口负责相关领域的决策参谋事务工作，形成了“一位秘书长或副秘书长+一个业务科室+一名市领导”的单一决策体系，全面负责政府一个方面的决策事务工作。

#### 4.2.3 决策信息系统

决策信息系统负责向中枢系统和参谋系统提供信息来源，经审查过滤后，重要信息转化为政府决策议题。信息系统可分为信息源、信息加工、信息反馈三个环节（见图 4.3）。信息源主要由上级政府、同级党委、政府系统<sup>①</sup>、同级人大、同级政协和社会信息源组成。各方面信息通过这 6 个渠道输入参谋系统，加工处理后进入决策中枢系统，上升为政策决策议题。信息加工环节由参谋系统和决策中枢承担，通过加工整理，形成政策。信息反馈环节是指政府政策进入实施阶段后，各方对政策的评价意见返回加工环节的过程。

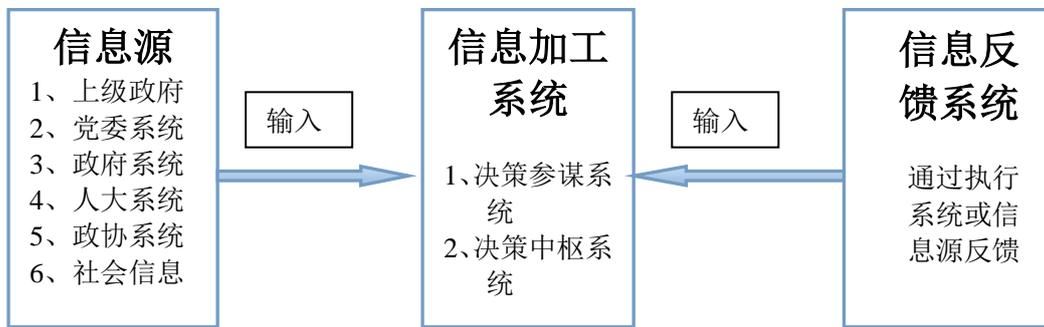
以 L 市为例，政府决策信息系统主要以政府办为载体，收集整理省政府下达指示、市委工作安排、市人大常委会决议和人民代表建议、政协常委会和政协委

<sup>①</sup> 这里的政府系统指政府组成部门和下级政府，它是市级政府主要信息渠道。以下将用数据对此观点进行分析说明。

员工作调研报告和委员提案、政府组成部门和下级政府的报告和请示、媒体和社会公众信息，通过这 6 个渠道，市政府能够全方位掌握各类信息。

信息加工环节主要指政府办各业务科室收集相关信息后，按工作规则报送给相关副秘书长，经由副秘书长处理后上报市政府分管市长或市长，重大问题及解决方案最终提交集体平台形成政府政策。信息每向前流动一个环节，就被加工处理一次，逐步形成政府政策。

信息反馈环节指市政府政策形成后，以公文形式下发政府组成部门和下级政府执行。社会各界对政策执行的意见和建议，通过执行系统或信息源返回到市政府办公室，开启政策修订程序，实现政策修订完善。



资料来源：根据 L 市政府机关工作手册整理

图 4.3 市级政府信息系统

#### 4.2.4 决策执行系统

政府决策执行系统是决策中枢系统的执行系统（见图 4.4）。主要由政府组成部门和下级政府组成。单一制国家的性质决定了县级以上各级政府组成部门基本按照上下对口原则设置，职能职责基本相同或相近。

L 市政府决策执行系统由市政府管理的各类机构和县级政府组成。市政府直接管理的机构 57 个，比国务院管理机构少 18 个，比四川省政府管理机构少 7 个。其中市政府工作部门 33 个，部门负责人是市政府组成人员；派出机构 2 个；直属事业单位 14 个；代管省直部门 8 个；县级政府 11 个（其中 4 个区、1 个市、4 个县、2 个少数民族自治县），11 个县（市、区）中有 7 个县（市）实行省直管体制<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 四川省从 2007 年开始分两批推进省直管县体制试点改革，L 市有 3 个县、1 个市先后被列入省直管县试点改革。进入试点县范围的地方，除人事权由市代管外，其余事权直属省管。该体制实行至今，除财政直管体制落实较好外，其余事权基本仍由市政府管理，省政府和厅局下达的工作任务主要通过市政府落实。2014 年试点扩大到所有县（市），L 市只负责管理四个区的行政事务，但是管理的内容仍然没有大的变化。这也说明我国的行政体制改革还任重道远。



资料来源：根据 L 市三定方案整理

图 4.4 L 市政府决策执行系统

#### 4.2.5 决策监控系统

决策监控系统的职能主要是通过约束手段确保政府政策得到有效执行，达到政策预期目标。政府决策监控系统由内外两个子系统组成。

内系统是指政府系统内部自上而下的各种形式的工作监督，包括审计监督、行政效能监督、纪律监督。审计监督主要由审计、财政等部门执行，重点对经济方面政策实施情况进行监督检查。行政效能监督主要由目标管理部门和政务督察部门执行，重点对政府决策布置事项的督查督办，发布督察督办通知，年终通过目标考核的方式完成对部门的制约。纪律监督主要由纪检监察部门承担，重点对政风、行风进行监察，对领导干部个人履职尽责情况进行管理，以严格的纪律约束干部队伍。

外系统包括上级政府和同级党委的领导监督、人大政协的民主监督、法院的司法监督和社会公众监督。上级政府和同级党委对政府的监督主要通过听取工作汇报、发布命令、交办任务等方式实施，重点是对政府工作的政治性、方向性进行监管；人大政协的民主监督通过代表委员的视察、审议等方式实施，重点监督政府执行国家法律、法规和年度人代会通过的目标任务完成情况；司法监督主要是政府主动应对法院的行政诉讼审理，执行生效判决文书，纠正不合法行政行为；社会公众监督主要是公众通过媒体、网络、来信来访、市长热线、街头抗议等方式，对政府公共政策合法性及执行政策公正性进行监督，随着信息技术的飞速发展，社会公众监督已成为对政府监督的重要手段，对政府决策的科学性、合理性发挥着愈来愈重要的影响，不断发生着的“邻避”运动就是这一监督的主要表现。

L 市政府决策监控内系统主要由市审计局、市监察局、市政府督察室、市政府目标办、市政务服务中心组成。市审计局主要承担的是对市政府组成部门、直属事业单位及下属县级政府经济责任方面的监督任务，通过主要负责人离任审计、专项审计、重要事项指定审计等方式发挥审计监督作用。市监察局主要承担的是政风、行风监督检查，查处干部在决策执行过程中的违法违纪行为。市政府督察

室和目标办承担的是对政府年度任务、常务会议决定事项、领导专题会布置事项、领导交办事项的督查督办，通过组成临时工作组，定期不定期开展检查督促。市政务服务中心承担的是监督行政部门审批权力的清单化、阳光化，通过实施“行政审批并联制”和“窗口接件办理”制度，实现对部门权力约束的目标。

### 4.3 政府决策平台分类

政府决策平台是指政府领导研究问题、形成决策的制度。本文以参与决策者多寡为标准，将政府决策平台划分为两类：第一类，是政府领导个人决策平台。其表现形式是领导个人按照职责分工，在分管领域内对政务进行处理并形成决策意见。比如政府领导对财政追加预算的签批。领导个人做出决策后，由决策办事机构办理领导批文，相关部门依照执行；第二类，是政府集体决策平台，其表现形式是政府的各类会议，通过会议纪要等形式纪录会议意见，形成决策意见，比如常务会议议事纪要。

个人决策平台依托决策权力层级划分而建立。由于我国政府实行行政首长负责制，从法律角度看，政府主要领导人拥有行政事务最终决策权。政府分管领导在主要领导人授权和分管工作范围内拥有对日常政务的决策权或决策建议权，因此，政府领导的分工实则就是分权。在不考虑党委领导对政府班子成员分工的影响因素下，市长个人偏好直接影响着副市长们的分工。对于权力集中型偏好的市长而言，对副市长的授权范围小，副市长的个人决策空间也相对较小；对于民主型偏好的市长而言，副市长有职有权，在分管领域能独当一面，相应地个人决策空间较大。在政府班子成员分工没有法定分工模式情况下，市长个人执政风格的偏好是政府个人决策平台大小的变量。曾有一位政府分管领导说：

“我们分管什么工作都是一把手来决定，特别是书记把握着分工的权力。一把手信任的人，分工就重一些，分管的部门多是权力型部门。我感觉政府的分工考虑每个人的能力和专业的因素少，这些划分也好像没有什么固定的标准。”

研究者发现，有位副市长的分工领域横跨财税、人事、旅游、建设、商务等多个领域，而另一位副市长仅分管交通、食品药品两个部门。

从研究者观察到的情况看，政府大量的行政事务都是在个人决策平台上完成的，当然个人决策平台不仅限于分管领导个人，它也是一个小集体，包括对口联系分管领导的秘书长或副秘书长、业务科室、分管部门的负责人。

集体决策平台主要表现为政府的各类会议。从 L 市政府的集体决策平台看，

主要有党组会<sup>①</sup>、市长办公会<sup>②</sup>、常务会议和全体会议，这几类会议中，只有后两类集体平台列入了法律，因而也就变得十分重要，尤其是政府常务会议，成为政府集体决策最重要的平台。

#### 4.4 常务会议制度的运行

常务会议作为政府重要的法定集体决策平台，这项制度是如何运行的呢？以下将重点围绕“谁来建立常务会议议程？谁来制定备选方案？谁来对常务会议审议的议题作最后的决定？”这三个问题进行讨论。本节将依据第1章中的3个案例进行分析。

##### 4.4.1 谁来建立议程？

金登教授论述的美国政府决策议程是由问题、政治与可见的参与者建立的。我国地方政府常务会议的决策议程建立过程是法定的，制度规定常务会议议题由政府分管领导协调或审核后提出，报政府一把手审定。这里有三个关键点，一是议题提出者是政府分管领导而不是别的其它什么人；二是提出的方式是协调或审核，说明议题参与者不只是分管领导一个人，还有其它参与者，有一个共同体存在；三是能否确定为会议决策议题，要由一把手来确定。

让我们来考察L市第六届人民政府常务会议议题产生的情况，从而了解地方政府常务会议决策议程建立的基本情况。从2011年11月到2014年2月本研究截止点，两年多时间内，共召开常务会议45次，审议各类议题526个（见附录A）。如果把常务会议审议的议题按照“通报、请示、报告、人事任免”四个类别进行划分，其中：决策通报类议题22次，占总议题的4.18%，该类议题一般是对上级会议精神、领导要求和指示进行传达贯彻；请示类议题465件，占88.4%；报告类议题21件，此类议题是对政府交办事项处理的结果报告，占3.99%；人事任免类议题18件，占3.42%。按会议议题提出单位汇总，有78个单位提出议题（见表4.1）。从表内数据可以看出，78个单位分别在两年多的时间内提出议题587个（含两个单位以上共同提交议题），其中：提交10个以上议题的单位14个，占总数的17.95%，所提议题396个，占议题总数的67.46%；提交5个以上10个以下议题的单位13个，占总数的16.67%，所提议题94个，占议题总数的16.01%；提交

① 政府党组会，由政府党组成员组成，主要研究政府重大事项，比如政府系统内人事安排、政府领导分工等，通过党组向上级党组织报告工作，提请同级党委研究重大决策事项。会议内容不涉及公共决策方面的内容。

② 政府领导办公会议，一般由主要领导召集，副职领导参加，不定期召开。会议主要协调沟通各分管领导之间的工作，安排布置阶段性的工作。此类会议内容同样不涉及公共决策方面的内容，着重于工作安排。

2个以上5个以下议题的单位30个，占总数的38.46%，所提议题76个，占议题总数的12.95%；提交1个议题的单位21个，占总数的26.92%，占议题总数的3.58%。从单位性质分类看，市政府33个组成部门和2个派出机构均提交过议题，直属事业单位14个中有9个提交过议题，代管8个上级机构中有2个提交过议题，11个下属县（市、区）政府中有6个提交过议题。

表4.1 L市政府常务会议议题来源统计表

单位	个数	单位	个数	单位	个数	单位	个数	单位	个数
住建局	55	科技局	9	文物局	3	X部队	2	食安委	1
财政局	52	管委会	9	X部队	3	XX区	2	地税局	1
发改委	43	法制办	8	XX区	3	XX县	2	粮食局	1
人社局	43	投促局	8	减灾局	3	XX市	2	司法局	1
国资委	33	扶贫局	7	文广新局	3	XX区	2	客运办	1
政府办	30	监察局	6	林业局	3	X部队	2	纠风办	1
交通委	24	农业局	6	编办	3	妇儿工委	2	老龄委	1
金融办	24	应急办	6	组织部	2	残联	2	商行	1
经信委	20	旅游局	6	社科联	2	小计	76	人行	1
国土局	18	卫生局	6	质监局	2	外侨办	1	党校	1
政研室	14	城管局	5	人防办	2	民工委	1	XX县	1
民政局	14	小计	94	统计局	2	农工办	1	XX区	1
安监局	14	维稳办	4	公安局	2	审计局	1	联通公司	1
商务局	12	教育局	4	计生委	2	残工委	1	小计	21
小计	396	体育局	4	整治办	2	X部队	1		
环保局	9	XX县	4	统战部	2	文联	1		
水务局	9	畜牧局	3	科协	2	政务中心	1	合计	587

资料来源：根据L市政府常务会议纪录编辑整理

归结L市政府常务会议议题的来源，体现出三个方面的特点：

一是政府组成部门是议题的主要来源。从上表数据看，提交议题超过5个的27个单位均是政府的组成部门。另51个单位提交的议题量年平均只有1个左右。组成部门的议题主要包括以下几个方面：执行上级党委政府的决定、指示，执行政府制定的工作计划，政府部门工作重要安排意见、办理人大、政协的代表、委员所提建议或提案，处置突然发生的重大事件等。

二是政府常务会议议题呈现出多元化、开放性特点。表现为除政府系统自身

需研究决策事项外，市委工作部门、群团组织、议事协调机构、军队、银行和公司都可以就所需解决事项向政府常务会议报送议题，并被列入决策议程。

三是部门议题内容主要以解决政府内部事务为主。从议题内容来看，主要以行政事务为主，其中请示、报告类议题占到92.4%以上，这些议题主要涉及资金分配、机构设置、政府投资项目等内容。部门报送到常务会议的议题基本上在部门内部产生，与政府外部联系不大。

第1章案例1中的议题是由市交委提出的，而产生这个议题的议程是由出租车行业不稳定的问题所建立的。参与这个议题建立的政策共同体包括政府内的市交委主要负责人、分管领导、主管科室人员、下属部门运管局的相关人员和政府外的出租车公司代表、上访投资人代表、驾驶员代表和行业协会代表等。

梳理案例中决策议程建立过程，大体划分为这样几个环节。

首先是对问题的识别。该行业长期以来表现出的现状是公众打的难、获得的服务差，投资人感觉到的是公司乱收费，驾驶员体会到的是辛苦劳动后获得是较少的收入。这些表象背后的问题就是政府管理缺位导致的利益分配不公，实质是市场机制不健全和政府失灵。把这些状况通过投资人的不断上访而被政府领导识别为政策问题，就为议题提出奠定了基础。

其次，形成解决问题的方案。对于公司违规的问题由主管部门依法纠正，对于行业管理缺位问题应当调整市政府原来的管理办法。交委按照分管市领导指示，组织人员在学习法律、学习外地经验、征求各方意见基础上起草了管理办法初稿，在基础层面达成了政策共识。提交出租车联席会审查后，公安、工商、法制办等相关政府部门提出修改意见，交委组织修改完善，这在政府部门层面达成了政策共识。修改后的初稿提交政府分管领导组织审查，相关修改意见返给市交委再行论证，然后定稿，这个环节达成了分管领导与部门、基础层面的政策共识。在这个过程中，市交委主要负责人与政府分管领导的意见是否一致至关重要，如果不一致，则会出现方案拖延等问题。

第三，提交常务会议议程审查者审定。政府分管领导审核提出出租车管理办法提交常务会议研究的建议后，市政府秘书长收集议题提交市长审定，经市长同意上会。

至此，一个反复出现的状况就变成了问题，从而引起政府领导高度重视，交由政府部门研究政策建议方案，各方意见一致后形成正式建议方案按程序送审，政府主要领导审定后，成为了常务会议的正式议题。

识别问题的过程也可以是自下而上的。即部门工作中发现问题，形成工作建议上报市政府，经过相同的程序后，进入常务会议决策议程。这类议题是L市常

务会议议题产生的主要方式。

#### 4.4.2 谁来制定备选方案？

每个提交政府常务会议决策的议题是否有备选方案？谁负责制定备选方案？是一个或几个方案在候选？备选方案和问题是分离的吗？让我们从交通领域的 3 个案例来做具体分析。

案例 1 中是有备选方案的。备选方案就是市交委提交的《出租车客运管理办法》。这个管理办法是依据出租车行业存在的政府管理缺位问题而开始着手研究的，备选方案后于问题产生，是问题的解决办法。负责这个备选方案制定的牵头部门是市交委。参加研究的主要是交委运管部门相关人员，执笔者是运管局客运处的负责人。在起草过程中，这个团体要面临着不断矛盾着的意见。首先是交委负责人的意见，按照该负责人的说法，出租车行业的事是麻烦事，矛盾能延一年是一年，没有必要进行彻底的公司化改革，那样的话，得罪的人就更多了，社会不稳定的风险更大，所以他本人不赞成出台新的办法，而是想采取申请省政府延期经营的方式来缓解矛盾。而市政府主要领导的意见是要彻底根治中心城区出租车的问题，不能再通过延缓矛盾办法来掩盖行业管理无序的问题，并要求市政府分管领导在 2013 年内拿出新办法来。这两位行政首长的意见是矛盾的，且一直贯穿于备选方案研究工作的始终。当然，按照行政首长负责制的原则，交委负责人只得服从，不情愿之下，安排运管局的人开始着手相关的工作。不过在备选方案制定过程中，不主动听汇报，不组织研究撰写方案，对来自其它部门提出的任何问题都不发表意见。直到上访群众多次围堵交通部门后，才不得不介入相关工作，2013 年 10 月之前才完成出租车管理办法送审稿。

负责备选方案制定的政策人员还面临着出租车公司和投资人的压力。为了协调各方意见，工作组先后 8 次听取双方意见，对矛盾的焦点——经营权问题——采取了原经营者具有优先申请配置的权利后才得到解决。但是对是否可以成立新公司的问题在办法中始终没有达成一致，这也是需要提请常务会议决策的重点内容。

法制部门在审查备选方案时，也颇感压力，一方面要依法进行审查，但是又不得不考虑当前社会稳定问题。450 多名投资人不愿再挂靠原公司，要求按照国务院关于出租车公司化改革的办法成立新公司。这个想法一经实现，就意味着原来的老公司中有一部分要关门，这两部分势力之间的矛盾无法调和。因此，法制部门提出的审查意见是管理办法提交政府常务会议审查通过后，以市交委的名义对外公布，各方如有问题先找市交委解释，实质是矛盾下交。

就是这样一个矛盾没有得到充分“软化”的方案，经政府领导审定后提交到了政府常务会议，在常务会议审定过程中，交委的分管同志作了方案的汇报，与会的成员充分发表了意见，争论激烈，最后市长在征求各方意见后通过了这个备选方案，成为正式的政策。

方案2中的备选方案是在省政府下达全省撤站以后由市交委开始研究的撤除二级公路收费工作方案。省政府的决定直接建立了市政府常务会议的决策议程。按照市政府的工作要求，市交委由分管领导、收费处负责人为主，开始起草撤站方案。方案主要涉及站房撤除、资产处置、人员安置、债务划转等方面，备选方案中把人员安置工作按照属地管理原则落实给县（市、区）政府负责，债务统一交由财政部门处理，站房撤除和资产处置由交委负责，两个原来撤站的最大障碍——债务和人员问题——在上级强大的政治压力下得到了化解。由于省政府明确规定了撤站时间，因此，交委的提出的备选方案即使夹有部门利益也得到了市政府的认可，区县和财政部门也不好再提反对意见。

方案3中常务会议通过的备选方案是市交委通过法定程序后提交的大桥加宽的工作请示。建立这个议程是市委领导的要求。市交委响应市委领导要求组织编制了大桥加宽的工程可行性研究报告，并经过省交通厅专家组的审查。相关事项按要求在网络上进行了公示，备选方案形成过程的每一个环节都是符合现行规章的。

三个案例的情况说明，我国地方政府的决策是问题导向性决策方式，问题与备选方案是相结合的。备选方案一般是按照“谁分管谁负责、谁的问题谁制定”的原则来落实的。如果是问题建立了议程，那么在议程建立后，政府部门就会根据要求去准备备选方案。备选方案制定过程是政府与部门、部门与部门、部门与管理对象的权力和利益博弈的过程。

为什么提交政府常务会议决策的备选方案往往都是一个而不是几个？主要在于备选方案制定过程就是各方共识形成过程，也是软化矛盾的过程，绝大多数议题在会前就达成了一致的意见，由于方案可能是各方相互妥协的结果，就存在不是最优的可能性，也可能是无效率的，但是方案符合各利益相关方的最低要求，从而能够为各方所接受。此外，备选方案的唯一性，既便于统一各方意见，提高会议效率。

议程建立以后，备选方案是否会按时提交的变量可能主要是上级的严格要求和部门的积极性。上级要求越严，部门积极性高，备选方案就会快速、完备地提交到位，比如案例2中的撤站方案，之所以在非常短的时间内就撤除了L市境内的15个收费站，其主要原因就在于省政府的严格要求。案例1中的出租车管理办

法迟迟不能提交，原因在于部门领导的意见与政府领导的意见不一致，不符合部门的利益，这种时候如果没有外力的影响，可能出租车管理办法就出不了部门的大门。只有等到群众不断上访的压力足以驱使部门负责人去行动的时候，部门负责人才会去介入备选方案的制定。L市出租车客运管理办法至今还没有落地的原因就在于部门领导持有的不同意见。备选方案形成过程，也是政府权力部门化的一个过程，强势的部门负责人会通过不同方法从政府领导手中争权，从邻近的部门手中争权，让自己的意见去占据上风。比如案例3中的大桥本是城市桥梁，理应由城建部门修建。但在长期交通基础设施建设过程中，交通部门形成了人才、技术、管理、融资方面的优势，因此也为党委政府领导所倚重，项目从城建部门手里交到了交通部门手里，项目的转移必须伴随着资金、干部的转移，从而增加项目承担部门的政治砝码。当然城建部门也不会主动去配合交通部门实施项目。

需要特别指出的是，部门制定的备选方案往往只核算成本，而不注重效益的分析。方案中申请政府政策支持、资金支持的事项具体明确，但为什么需要这些政策、资金则分析较少，对于这些政策、资金到位后会产生什么样的效益则基本不作分析。产生这个问题的原因在于编制方案的人员能力问题，也有政府常务会议决策事项过多，无力细化的问题。结果是一些决策增加了财政负担，加重了对社会的干预。

#### 4.4.3 谁来选择备选方案？

达成决策是政府工作的核心（McCamy1947，41）<sup>①</sup>。常务会议决策议程建立后，每一个议程是如何审议表决的？通过现场观察L市政府常务会议对议题的表决方式，可以看到各种力量的代表在这个平台上的充分表现，他们既履行着程序，又坚守着利益。

首先考察会议流程。常务会议议题和会议时间确定后，参与会议人员分为“固定会员”和“流动会员”。“固定会员”指常务会议的组成人员、邀请人员和列席人员，固定会员会持续参加会议直到结束。“流动会员”指议题提交单位的主要负责人，以及与议题内容相关的政府其它部门负责人，流动会员一般在常务会议室外候会，只列席与自己工作相关的议题审议。会议开始后，按确定议题顺序依次进行，主要经过5个环节：

第一个环节是议题汇报。由流动会员中的议题提交单位负责人简要汇报议题主要内容，请示解决事项，相关部门负责人作汇报补充。

第二个环节是议题补充。政府分管领导一般会就提出议题的目的和意义进行

<sup>①</sup> 转引自《公共管理学手册》，中山大学出版社，2003年，第303页。

必要的阐述，便于会议审议。

第三个环节是议题审议。由列席人员、邀请人员、组成人员就议题的必要性、可行性、合规性、合法性等内容进行自由审议式发言。

第四个环节是征求意见。由市长在各方已发表意见基础上征求与会各方意见，重点征求常务会议组成人员是否同意的意见。

第五个环节是决定。市长征求意见完毕后，做出是否同意的决定，并给予必要的阐释和提出要求。

其次，简单总结常务会议流程的特征。上述 5 个环节的会议流程，体现出三个方面的特征：

一是民主集中制得到落实。每个议题从汇报到征求决策意见，各个环节都充满着民主气氛，有不同意见都可以发表、争论。在作者列席的会议中，发现最易发生争论的是在专业部门和综合部门之间进行。综合部门一般指发改委、财政、监察、审计、法制办等部门，发改委负责项目立项、招标管理、价格管理等重要审批事项，财政部门负责公共资金收支管理，监察、审计和法制部门履行议题合法性审查，比较而言，这几个部门代表的是公共利益，在审议别的政府部门提出的议题时，他们可以被称为公共利益的守护者。提出议题的职能部门是利益争取者<sup>①</sup>，代表部门利益或局部群众的利益，他们的目的是千方百计促使议题的通过，获取最大的公共利益。二者之间的职能职责不同，因此容易为了各自的利益对议题提出不同意见，甚至反对意见。比如：2014 年 1 月 6 日召开的第 44 次常务会议审定的第 7 个议题，该议题由市住建提交，研究《关于调整 L 市污水处理厂污水服务费单价的请示》。该污水厂原由市住建局自建自营，属财政投资的国有企业。2009 年项目被民间资金全额收购，由国有性质变为民营性质，业主通过合同约定收取政府补贴的污水服务费作为回报，并约定定期对污水服务费单价上调，确保业主收益。作为业主主管单位的市住建局汇报了调价理由及调价上涨幅度后，市发改委、财政局提出了十分尖锐的反对意见，不同意市住建局的计价公式和调价幅度。分管住房和城乡建设部门的市领导对住建局的意见进行了反复解释，希望发改、财政同意提出的备选方案。但此时，分管财政的市领导发表了同意发改、财政部门的意见，双方意见形成僵持。最终市长否决了该议题，决定由市住建局重新核算，下次再行提交研究。

审议案例 1 中的《出租车客运管理办法》时，市维护稳定办公室的负责人对办法出台后容易引发的社会风险提出了异议，认为 400 多名投资人会不断上访要

---

<sup>①</sup> 利益争取者争取的利益不但是部门议题涉及的公众利益，也包括部门自身的利益，比如：预算经费等，而这类议题所占的比例较大。

求成立新公司，因而不同意出台这个管理办法，并建议市交委必须提出解决方案后才能决策。这个反对意见也得到了市长的重视，在最后审定时，要求主管部门补充修改办法。

常务会议审议议题的表决是政策决策的关键环节。每个议题审议完毕后，不是通过组成人员的票决，而是市长个人综合各方的意见做出决定，体现了决策意见的集中。不同的会议主持人主持会议表决的方式不同。比如：L市政府前任市长在主持会议时，通过点名式的方式征求与会部门意见，念到名字的单位迅速发表意见，没有意见的单位就 pass，很快完成了一个议题的审议，最短时间仅为 1.5 分钟。现任市长是通过指定发言人的方式征求意见，在听完主题汇报后，他会依次指定分管领导、分管副秘书长、其它列席部门负责人、人大政协列席领导、政府班子成员发言，他认为很重要的议题会按这个顺序审议，不太重要的议题就象征性地问一下：“各位有无意见，没有意见就通过！”最短时间也是在 1.5 分钟左右，往往列席议题人员还没有坐到自己的座位上议题就已审议结束。

二是信息交流充分。在议题审议过程中，各利益相关方在常务会议平台上就各自关心的利益充分交换信息，与其它会议比较有显著区别的是常务会议上不会发生争吵，带有极端感情色彩的事件不易发生，这为各方创造了友好议事的环境，分析原因，一方面是会议本身严肃，另一方面是参会人员发言谨慎，言之成理，即使有不同意见，也会引用法律法规或政府已出台的规范性文件作支撑进行反驳，得到参会各方的广泛认同。

三是决策结果带有很大的确定性。由于会前分管领导或副秘书长已就议题内容多次征求利益各方的意见，这个过程其实就是软化矛盾形成共识的过程，也是常务会议议题能否顺利进行的重要保证。各利益相关方的意见均倾向一致，准备工作比较充分，在会上出现颠覆性的意见较少，因此确定上会的议题一般会通过决策。否则就会作为不成熟备选方案再组织研究，等待合适时机上会。分析在常务会议上没有通过审议的议题，主要是因为征求其它政府部门意见时，该部门主要领导没有认真审阅相关材料，一般是委派副职代表部门参与会前协调，并且出据了代表部门的正式书面意见。但在常务会议审议时，一般是部门主要领导列席会议，因其对前面协调情况未介入或其掌握的背景知识、政策等更宽广一些，会上临时动议，提出不同意见，如果因此出现争执，议题就会搁置下来。政府分管领导彼此之间较少出现反对意见，一般都会象征性地发言以示支持，为以后通过自己分管部门的议题作好铺垫，可以说，议题是在沉默的妥协中通过的。

观察会议成员在审议中的重要程度，可以有一个定性的结论：常务会议组成人员和列席会议的部门负责人对议题通过的重要性要远高于其它参会成员，列席

会议的人大、政协等方面的代表一般都不会主动发表意见，代表工会参会的代表也没有行使过发言权。

总结起来，市长是备选方案选择的最后决定者，选择的依据是方案本身的合法性、可操作性、个人综合决策能力以及对议题和备选方案的偏好。

### 4.5 几点补充研究

上一节对常务会议制度运行的三个重要步骤进行了案例分析，再现了地方政府召开常务会议的主要环节。为了完整地理解整个常务会议作为政府主要决策制度运行的全过程，以下将从议题分类、执行者风格、会议纪要、政策执行等四个方面作一些补充研究。

#### 4.5.1 常务会议议题的分类

对常务会议议题进行分类，可以观察到不同历史时期地方政府的政策偏好。本项研究中按照两类方法进行分类分析。一类是按照议题的工作属性划分，把政府常务会议议题分为四类，即学习法律、审定规划、制定文件、决定日常政务；一类是按照议题的政治属性划分，参照十八大和十八届三中全会对国家工作的划分标准，政府议题分为政治类、经济类、社会类、文化类、生态类、国防类等六个方面。前者可简称“四分法”<sup>①</sup>，后者简称“六分法”<sup>②</sup>。按照“四分法”划分，L市政府常务会审议议题526个中，组织学习法律议题2个；审议通过规划36个，占7%；审议通过规范性文件109个，占21%；审议政务类工作类事项379个，占72%。

按“六分法”划分，政治类议题66个，占13%；经济类议题302个，占57%；文化类议题39个，占7%；社会管理类议题90个，占17%；生态类议题20个，占4%；审议国防类议题9个，占2%。

① 四分法，按照学习法律、制定中长期规划、制定规范性文件、决定重要工作等四个方面对常务会议议题进行分类，该方法可以很好地分析政府注意力在自身建设和处理行政事务方面的分布情况。学习法律是指政府常务会议组织政府全体组成人员学习国家相关法律，一般是一次学一部法律，由相关部门负责人主讲；制定中长期规划是指五年规划和年度工作计划或专项规划；制定规范性文件是指部门根据上级文件要求起草的本地贯彻意见或当地急需出台的公共政策；决策重要工作是指政务类事务超过政府领导权限，需要通过程序进行审查。

② 六分法，按照十八大提出的五位一体改革方向，从政治、经济、文化、社会、生态、国防等六个维度对政府常务会议议题进行分类，量化分析政府关注各项工作情况。其中：政治类主要指政府自身建设方面议题，比如人事任免、机构设置等。经济类指涉及三次产业发展的规划、规范性文件、支持政策和奖励措施等经济事务方面议题。文化类主要指教育、卫生、文化、体育等方面的规划、规范性文件及资金扶持政策等方面议题。社会类主要指民政、司法、公安、社会保障等社会管理方面的规范性文件、资金安排等相关议题。生态类主要指国土开发、环境保护等方面的议题。国防类主要指支持地方军队建设方面的议题。

按照上述分类方法，可以比较清楚地看到，L市政府常务会议审议的议题反映出地方政府以下工作特点：

一是与政府政务性工作相关的议题占到72%以上，反映出地方政府的决策对象主要集中在政府内部运行的日常事务上。

二是依法行政的意识不断提高。重视规划和规范性文件审查工作，所有政府出台规划和规范性文件均通过常务会议进行审查，注重提高政府决策的法制化和规范化水平。

三是地方政府抓经济发展仍然是永恒的主题。在政府日常事务中以研究经济事务为主，提交常务会议审议的议题占到57%。

四是地方政府对微观经济活动关注度高，介入程度深。一方面表现为企业的问题如果需要可直接上升为常务会议的决策议题。比如联通公司未通过政府主管部门而是直接经政府分管领导向市政府常务会议提交议题。另一方面出台支持经济发展的具体政策、措施多，例如：2013年下半年经济下行压力较大的情况下，L市政府常务会议连续出台了《2013年下半年抓投资稳增长十条措施》《2013年下半年工业经济稳增长十条措施》《2013年下半年促进消费十条措施》，这些措施的主基调是政府财政的减税让利或财政直接补助，帮助企业渡过难关。2013年6月3日，市政府第28次常务会议第4个议题，专题审议市经信委提出的《关于支持四川XX股份有限公司创新技改做大做强政策方案的请示》，会议决定给予企业一定财政资金补助的特殊扶持政策。

五是地方政府对文化、生态建设方面关注度低，两个方面的议题只占到十分之一。

六是政府常务会议组织学习时间较少。两年多时间组织学习法律两次，平均一年一次。

上述常务会议议题分类方法的科学性也可以运用地方政府制定规范性文件的情况进行检验。从L市2011年到2013年制定的规范性文件分类情况看，三年共制发规范性文件150个，其中政府名义发文51个，以政府办名义发文99个。按“六分法”划分，经济类63个，占42%，社会类42个，占28%，政治类17个，占12%，文化类12个，占8%，国防类11个，占7%，生态类5个，占3%。这些数据的排序与常务会议议题“六分法”数据排序基本一致（表4.2）。

表4.2 L市常务会议议题与规范性文件分类对比表

类别	政治类	经济类	文化类	社会类	生态类	国防类	合计
议题	66	302	39	90	20	9	526
公文	17	63	12	42	5	11	150

地方政府常务会议议题分类方法的科学性，也可以通过国务院和四川省政府常务会议议题分类情况进行检验。通过公开网站收集的资料整理，按照“五分法”<sup>①</sup>标准对中央和省级政府常务会议议题进行分类分析。从表 4.3 数据分析看，三级政府在“政治、经济、文化、生态、社会”五个方面的议题数的占比基本一致，其排序大致为经济、政治、社会、生态、文化。其中经济类议题在三级政府排位第一，体现了经济建设为中心。政治类议题在中央和省级排名第二，而在 L 市排

表 4.3 三级政府常务会议议题排序对比表

项目	中央政府	省政府	市政府
政治	2	2	3
经济	1	1	1
社会	3	3	2
文化	5	4	4
生态	4	5	5

在第三位，稍有差别。社会类议题在中央、省级排在第三位，而在 L 市排在第二位，反映出政府层级往下，承担的社会管理和民生事务越多，对社会管理、民生项目的重视度越高。生态类议题在中央排在第四位，在省和 L 市排在第五位，议题数占比依次下降，体现从上往下对生态的重视度的衰减，特别近年来中央十分重视生态建设，提出了经济转型发展的要求，但是地方政府随之转身的步伐相对较慢，原因于地方财政对 GDP 的依赖，一方面要筹集足够的财政资金，另一方面要解决大量的新增就业。文化类议题在中央政府排在第五位，在省和 L 市排在第四位。文化类议题中主要包括文化、教育、卫生等，从上往下降序排列，说明地方政府承担的教育、文化、体育、卫生等事务较多，而中央政府主要是把握此类事务的发展方向，出台的是规划类政策，地方出台的具体管理规定。

#### 4.4.2 常务会议议题与执政者风格的相关性分析

按照议程建立的法律规定，地方政府一把手在常务会议议程建立上起主导作用，分析议题设置，可以从中找到议题建立与地方政府一把手执政风格的相关性。

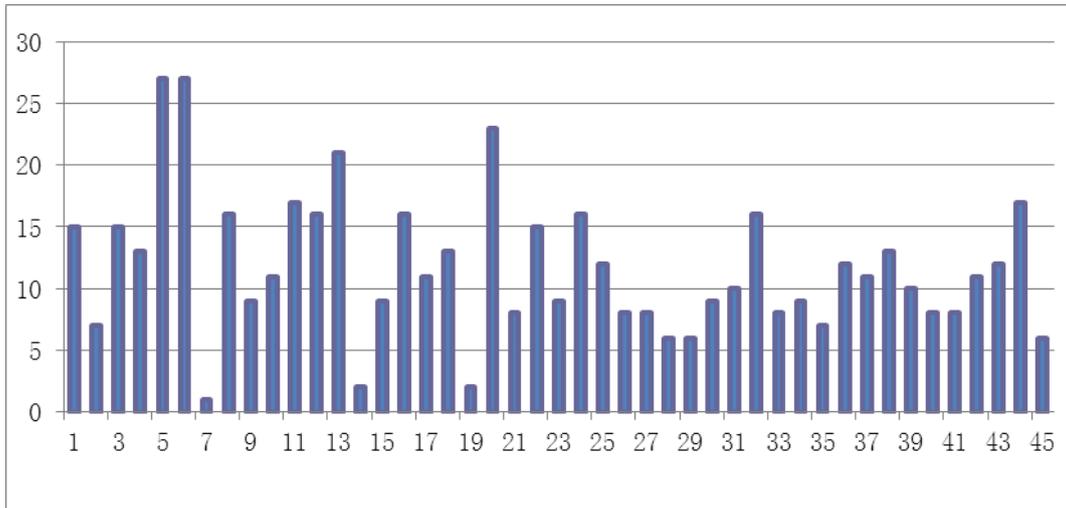
从 L 市常务会议与会议议题分布情况看（见图 4.5 和图 4.6），对经常务会议制度框架，呈现出三个方面的特点：

<sup>①</sup> 五分法，即按照“政治、经济、文化、社会、生态”五个方面对国务院和四川省政府的公开议题进行分类。这两方面的资料来源于中央政府网站和四川省政府网站，由于公开的议题数仅为常务会议的一部份，因此，样本存在不全面性。因公开的议题中没有涉及国防方面的资料，与“六分法”相比缺少一个分类。

一是会议议题个数在各次常务会之间分布不均，高低差距大，45 次会议平均审议议题 11.69 个，最多的如第 5 次、6 次为 27 个议题，为平均数的 2 倍以上，第 7 次只有 1 个议题。

二是会议召开次数没有达到制度规定要求。平均每个月召开 1.6 次，没有达到 2013 年市政府关于常务会议每月两次的要求。

三是会议时间长度相对固定。无论会议议题多少，每次会议时间均安排为半天。一般为上午 9:30—12:00，绝对时间不足 2.5 小时，平均每个议题时间 12.8 分钟，最短议题审议时间为 1.5 分钟。



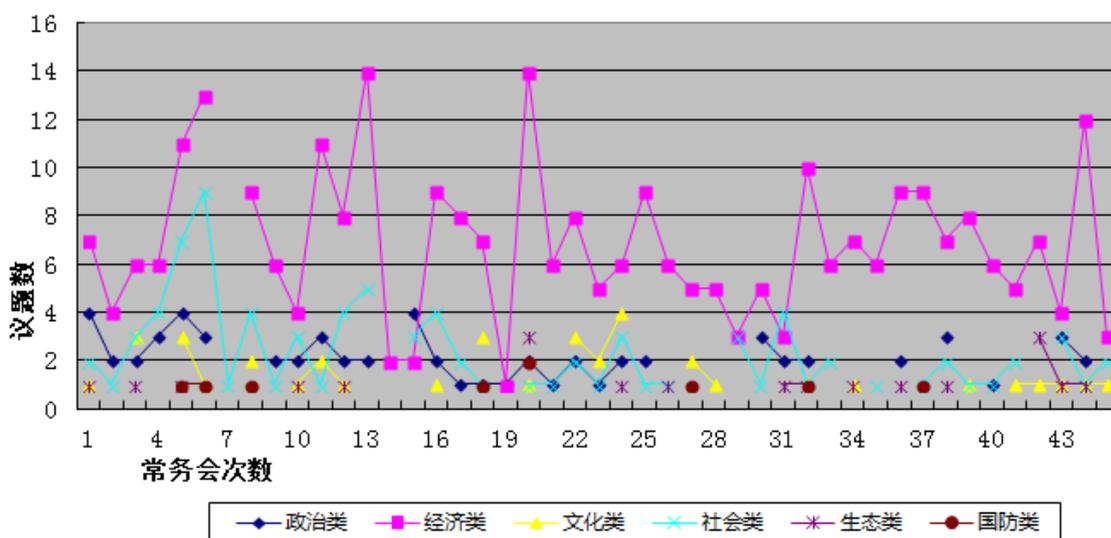
资料来源：L 市政府办公室提供。横坐标数字代表常务会议次数，纵坐标数字代表每次会议安排审议的议题个数。

图 4.5 L 市政府常务会议议题变化趋势

图中的数据也显示出不同的政府常务会议主持人，其任期内召开会议的次数和每次会议研究的议题数也不同。在 L 市六届政府两年多（28 个月）的时间内，有两任市长先后主持过常务会议，其中 2011 年 11 月至 2013 年 2 月为第一任市长任期，时间 16 个月，共主持召开常务会议 22 次（图 3.6 中 1—22 次），审议议题 294 个。2013 年 3 月至 2014 年 2 月，第二任市长任期，时间 12 个月，共主持召开常务会议 23 次（图 3.6 中 23—45 次），审议议题 232 个。在第一任市长任期内，会议议题平均数量多，每次常务会议的议题个数变化幅度大，平均每次会议议题 13.36 个，平均每月召开会议 1.38 次。第二任市长任期内，平均每次会议议题 10.09 个，平均每月召开 1.92 次。

上述数据对比分析表明，常务会议议题变化情况折射出不同执政者具有不同的行政风格，对制度的敏感性存在差异。第二任市长主持常务会议更具规律性，

且基本按制度规定时间召开会议，每次会议确定研究的议题数相差不大，会议的任务轻重一致。仅从这一角度分析，说明不同的执政者执行常务会议制度是存在差别的。



资料来源：根据 L 市政府办公室提供数据分析整理

图 4.6 L 市政府常务会议议题分类图

根据议题的分类数据分布，也可看出地方政府一把手建立议程的风格差异。除了经济类的议题是两任市长都十分重视的任务外，其余议题类别出现差别。比如，在第一任市长任期内，按照六分法和议题多少排序，其审定的议题排序是经济、社会、政治、文化、生态、国防，各类议题之间差别明显。第二任市长任期内，政治、社会、文化类议题相互交织，不同时期重点不同。这一特征说明，地方政府一把手除了国家规定的经济发展指标外，会根据自己决策偏好来建立议程，这样的结果是在一个行政区域打上自己独特的执政烙印。

在图 2.1 中，对 L 市 1987 年以来共 27 年的常务会议召开次数进行了统计，期间共经历了 6 任市长，其在职时间段分别为：1987—1992，1993—1999，2000—2005，2006—2007，2008—2013.2，2013.2—至今。27 年间共召开常务会议 505 次，平均每年 15 次，每月 1.25 次。<sup>①</sup>图中折线的趋势看，常务会议的次数由低到高逐年增加，1987—2000 年平均在 15 次以内，从 2000 年开始增加到每年 20 次左右，2006—2008 年又下降到 15 次以内，2009 以后再次增加到 20 次以上的水平。结合

<sup>①</sup> 关于常务会议的效率问题，作者作了一个简单统计，每次会议一般均在半天时间以内（2.5 个小时），研究的议题平均为 11.69 个，最多为 27 个，最少为 1 个（时间当然不是 3 个小时）。平均计算每个议题的审议时间为 15.4 分钟，如按照最多议题计算，每个议题审议时间为 6.67 分钟。除去汇报人的汇报时间，审议时间和表决时间大约在 2 至 5 分钟以内，这还包括“流动会员”进出会场时间在内。

工作中的实际观察，可能得出这样一个结论：在执行常务会议制度前提下，民主型、个人能力一般，但在任期内干事创业激情高的地方政府一把手所主持召开会议的次数和审议的议题数相对较高，个人能力突出、偏向于决策独裁，且也想干事创业的一把手召开的会议次数和审定的议题相对要少一些。执政风格比较保守的政府一把手召开的会议和审议的议题就更要少一些。比如2006—2008年会议数出现的断崖式下降，其间的市长属于非常稳健的行政负责人，政风朴实低调，不主张大干快上，一切项目按照量入为出的原则安排，注重投入产出核算，不盲目增加政府债务和财政负担，因此，部门干事创业的冲动就受到抑制，相应地需要提交政府常务会议审议的议题就大幅度较少。

#### 4.4.3 常务会议成果——会议纪要

政府常务会议的决策结果是形成常务会议纪要。常务会议结束后，政府参谋系统根据市长最后确定事项，草拟会议纪要初稿，经秘书长审定后，分送会议组成员会签，最后呈送市长签发。会议纪要签发过程也是决策再审视的过程，签发人会对议定事项及事由再斟酌核对，确保内容无误，个别议题在纪要审查阶段也会因为意见不一、背景不清等原因从纪要中剔除出来。从L市的情况看，1987年开始时，会议纪要由秘书长签发，尔后逐步提升级别，由常务副市长签发，2008改由市长签发，足见常务会议纪要的重要性。

常务会议的会议纪要是政府的主要公文，纪要内容中所确定事项对政府部门均有较强的行政约束力，是政府部门执行相关行政事务的政策性依据。比如：制定政府对外发表的规范性文件，未经政府常务会议审定，一般都不会对外公布。因此，无论是执行部门，还是监督部门，都会充分尊重纪要的规定，接受其约束。常务会纪要成为政府权威性最高的文件，也是一般政府规范性文件的源头。

#### 4.4.4 政策执行

如前节所述，会议纪要签发后，标志着一个政策议题的决策过程结束，一项政府政策正式形成，从此进入政策的执行环节。进入常务会议决策议程的议题都是以各相关单位以正式公文提请研究的，按照公文种类进行区别，大体上可分为四大类：通报类、请示类、报告类、任免类。在本项研究选取的L市45次会议526个议题中，通报类议题22次，占总议题的4.18%；请示类议题465件，占88.4%；报告类议题21件占3.99%；人事任免类议题18件，占3.42%。这四大分类数据也证明地方政府的主要精力用于处理下级部门和政府申请决策的行政事务。

上述四类议题中，通报、报告类议题的决议一般不再进入执行程序，只有请

示、任免类事项需要进入执行程序。请示类议题大体可分为规划审议、规范性文件审查、合同合约审定、项目建设计划、预算资金分配、国有资产处置、应急抢险处置等。与社会公众相关的公共政策一般产生于请示类议题。比如3个案例中审定的议题，均是对交通部门请示事项的决策。常务会议审议后形成的会议纪要对请示事项均会予以明确指示，部门照此办理即可。执行中如有问题，可按程序再行报告。

政府决策监察系统负责对常务会议议定事项进行专项督办，并向政府领导报告办理结果，保证政府决策议定事项落到实处。

## 第5章 问题与修正

前面章节把地方政府常务会议制度运行的过程展现在读者面前。本章主要考察地方政府常务会议制度运行中的存在的一些问题，识别这些问题的框架是常务会议制度建立的目标及常务会议制度体系。主要从地方政府常务会议议程建立、备选方案形成和方案选择等三个方面去发现问题，并根据国家法律规定和党在新时期的要求，从实践角度提出对完善常务会议制度框架的修正意见。

### 5.1 问题

#### 5.1.1 议程建立中的微弱声音

前一章相关数据表明，L市政府常务会议议题中的94.55%都来源于政府组成部门，72%的议题属于政府内部工作事务，88.4%的议题是请示解决相关问题，政府系统几乎垄断了常务会议的议题来源，这表明一种倾向：政府常务会议主要是围绕部门的行政性事务来召开的。

按照政府信息系统六个输入渠道分析，来源于上级政府的信息转化为议题的22件，占议题总数的4.18%；来源于党委系统的议题22件，占议题总数的4.18%；来源于人大系统的议题6件，占当年议题的2.68%；来源于政协系统的议题36件，占当年议题的16.07%<sup>①</sup>；来源于政府系统内部（含派出单位和下辖县市区、垂管部门）的议题459件，占议题总数的87.26%；来源于社会的3件，占议题的0.57%。

上述数据至少反映出三个方面的问题：

首先，非营利社会组织没有参与到议程建立中来。政府常务会议议题都是由党政系统内组织和企业提出，缺乏非营利组织的身影，这说明社会组织发展还存在很大的差距，在政府与社会的关系上，政府主导作用十分明显。

其次，市场主体提出议题所占比例低。从上述数据中作为社会信息输入政府常务会的3件议题分别是两家银行和联通公司所提出的工作建议，而工业企业、商贸企业没有提出建议。但从议题分类数据看，经济类议题所占比例较大，涉及工业、服务业的议题也较大，个别议题对企业发展的干预程度还很深，这类情况是否可以推断出这样的结论：一方面市场主体与政府的对话能力较弱，处于被动安排地位。另一方面政府主动所为，代企决策，不需要企业提出建议。无论是哪

<sup>①</sup> 此处人大代表建议和政协委员提案数据分别以2013年度为基础，对应议题数也为2013年度政府常务会的议题数。

一种情况，都可以说明在政府与市场关系上，政府的作用更大一些。

再次，人大代表建议和政协委员提案没有直接建立起政府决策议程。人大代表和政协委员是社会民意的代表，每年通过两会所提的建议和提案数量不少，但转化为政府常务会议政策性决策议题较少。通过对 2013 年度人民代表建议和政协委员提案的逐一分析，发现有两个方面的原因：一方面是建议、提案关注层面较低。绝大多数建议和提案关注的是代表和委员所在选区内的公共事务，涉及群体较小，属于技术层面的问题，在县级政府或市政府部门一级就可能得到了解决，因此，这些建议和提案难以上升到市政府层面进行研究；另一方面是建议、提案内容空洞，缺乏现实意义。一些代表、委员所提的建议和提案是为了完成任务，事前没有深入到选区去做调查研究，掌握的情况是道听途说，缺乏论证分析，或者所提建议过于宏大，在当地、当期因财力等预算约束，无法落实。当然也不排除政府部门在办理过程中选择性采用的可能性。

作为监督政府行权的人大、政协，自我定位和监督能力也亟待提高，特别是宪法赋予领导和监督权的人民代表大会及其常务委员会在这方面更显迫切。比如，从这两个渠道反映出来的信息看，政协委员提出的提案无论数量还是质量均明显高于人大代表的建议。以 2013 年为例，L 市人民代表建议为 113 件，政协委员提案为 342 件，在代表、委员人数相当的情况下，委员提案是人民代表建议的 3.03 倍。建议和提案当年转化为常务会议题分别为 6 件和 36 件，相差 5 倍。政府办理建议和提案的办结率分别为 58.41% 和 77.49%，说明政协委员提案被采用率也高于人民代表建议。

这些数据说明在政府决策议程建立过程中，政府自我中心意识较强，社会、市场发出声音比较微弱，政府代民决策、为民做主的作风还没有根本转变。同时，通过考察人民代表建议、政协委员提案与政府常务会议决策议题的关系，发现作为国家监督平台的人大、政协在政府公共决策形成方面还有很大努力空间。

### 5.1.2 备选方案形成过程中的缺陷

本项研究中没有把备选方案形成作为独立环节进行研究，原因在于这个环节是从属于议程建立环节的，从实际案例情况看，这个环节是地方政府政策决策过程中最薄弱的一环，因此，在本项研究中是把它放在问题这部份探讨的。

金登教授在研究政策溪流时，把备选方案和政策建议的产生过程类比为生物自然选择的过程，政策共同体的各种思想在政策原汤中飘进飘出，经过技术可行性、价值可接受性、其它约束条件等思想幸存标准的检验，最后成为有效的备选

方案<sup>①</sup>。

对比来看，我国地方政府备选方案产生过程中存在以下需修补的缺陷：

第一，政策共同体的封闭性。案例1中的政策共同体是市交委、运管局和法制办、财政局、公安局、维稳办的相关人士，起主要作用的是运管局的专业人士。政府外的人员没有进入这个共同体。仅仅依赖政府内部人士的缺陷在于专业知识的缺乏和第三方的公正。从政策建议产生过程看，我国地方政府实际上不存在政策共同体这个概念，只是业务部门的一些专业人员充当这项工作。如果要引进政策共同体这个概念，那也只能说这个团体是临时性的和分散性的，只是在会议讨论时候其它部门有关人员才参与进来，且还存在部门所派人员专业不对口的问题。

案例1中承办《出租车客运办法》起草工作的政策人士说：

“我们的工作像在走夜路，看不见前方的灯光，没有人给我们具体指引。每次讨论会上大家提的建议很空，不管用。结果，自己只能上网看看其它地方的做法，把相关的东西拼在一起，就成为了我提交的报告草稿。”

所以，政策建议产生过程中真正发挥作用的不是一个政策团体，而是那些名不见经传的政府部门基层和办事员和科员。从市级地方政府看，这部分人主要是部门科级以下专业人员，他们承担着备选方案的编制工作。

第二，缺乏检验备选方案的标准。一个备选方案怎样才能过关？这是令从事政策建议工作的人士最头疼的问题。金登教授提出了检验备选方案的三个标准，即：技术可行性、价值可接受性、预算等其它约束条件。反观我国地方政府政策建议产生的过程，有些类似于不断试错的过程，首先是政府部门科室工作人员起草政策建议方案，这个过程比较漫长，初稿完成后，科长进行把关，进行修改完善，之后提交部门分管领导初审，完成修改后报部门首长审定。然后以部门公文上报市政府，政府分管领导组织不同部门参加讨论，经过至少一次以上的会议才能确定下政策建议的初稿。这个过程是漫长而无效率的，部门业务骨干强，提出的方案修改的可能性就小，反之，政策建议可能提不上日程。在这个流程中，没有固定的检验标准，每经过一个环节，检验的依据主要依据是这一级的主要领导个人能力和价值偏好，他认为方案可行，就可以继续往前了。反之，就会被不断地要求修改，直到领导满意为止。不过，要对我国备选方案检验标准做出一个比较模糊的规定也还是可以的，大体上也可以归纳为三个方面：符合国家的政策方向，项目的预算可行性，不会引发社会稳定风险。

第三，备选方案缺乏软化过程。金登教授提到“软化”这个概念时是这样说的：

<sup>①</sup> 约翰·W·金登，《议程、备选方案与公共政策》，中国人民大学出版社，2004年，第154页。

“政策企业家不仅试图‘软化’常常趋于受惯性约束并且会抵制重大变革的政策共同体，而且试图‘软化’更加广泛的公众，使公众习惯于新的思想并且逐渐接受他们的政策建议。”<sup>①</sup>

地方政府政策人士的政策建议草稿形成后并没有被我们的“政策企业家”进行充分软化，对照金登教授的两个应当被软化的对象，第一类的软化是比较充分的，但是对第二类群体缺乏软化过程，部门领导或政府分管领导们很少就备选方案向公众宣传和征求意见，并以此统一各方的认识。其结果可能会产生这样的副作用：政策的不落地、公众的上访和街头抗议。案例1中的办法没有落地，就是对市交委的相关人士“软化”时间不够，没有取得与政府领导的一致意见，导致出台的办法在主管部门首先得不到落实。

从L市群众工作局统计的2013年市民通过网络反映情况看(见图5.1)，全市通过人民网、省长信箱和国家投诉受理办公室等网络渠道受理的群众来信786件次，同比增长45%。公众网络上访数量上升，也侧面反应地方政府政策软化过程存在问题。这些上访如果得不到及时回应，就会演变为明天的上门上访、街头抗议。案例3中的大桥施工受阻，表面看是居民对环境的关切，背后实质是对政府“代民决策”的不满。

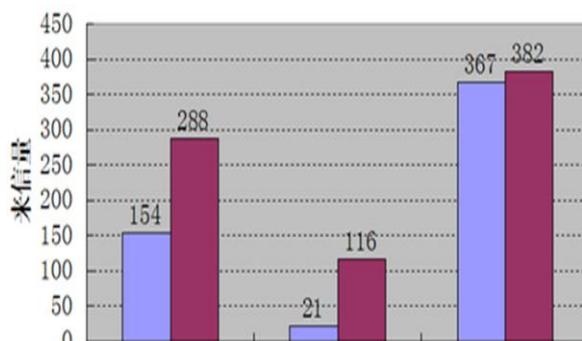
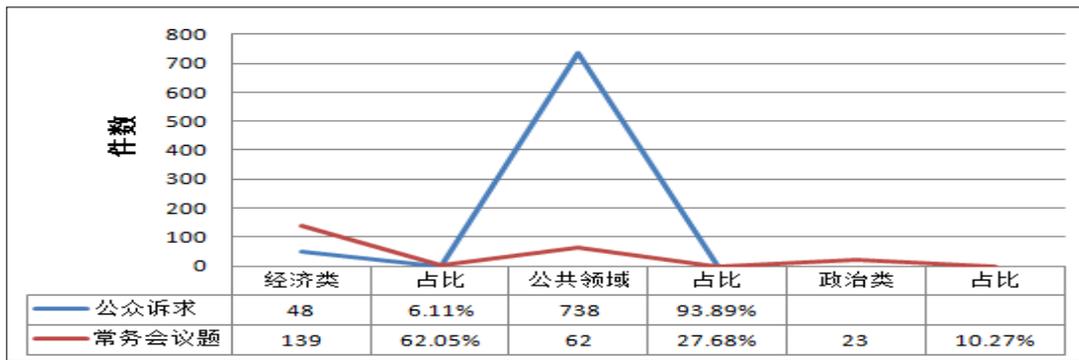


图 5.1 L市 2013 年网络信访对比图

从L市2013年公众网络诉求分类统计情况看，当年公众通过网络表达诉求786件，其中经济类诉求48件，占6.11%，城乡建设、国土水利林业、交通能源环保等公共领域诉求738件，占93.89%。按同口径对L市政府22次常务会议和224个议题进行分类，经济类议题139个，占62.05%；公共领域类议题62个，占27.68%；政府自身建设方面议题23个，占10.27%。把两组数据放在下图(见图5.2)中分析，可以看到，政府和公众关注点不重合，各自有一条运行轨迹。从政府权力来源于人民授权应对人民负责的基本要求来衡量，列入政府公共政策决策的事项与公众的利益关联度不强，这个观点在前面章节分析人民代表建议和政协委员提案与政策决策议程关系也提到过。两种不同的角度出发得出的相同结论，说明政府的决策公共性较差，政府相对于市场、社会处于强势地位。如果说政府的政策本身与公众有关，而没有被群众所接受，那表明政府决策的备选方案缺乏一个软化过程，政策的共识性不足。

<sup>①</sup> 约翰·W·金登，《议程、备选方案与公共政策》，中国人民大学出版社，2004年，第160页。



资料来源：L 市群众工作局提供。横坐标第一栏的数字是公众 2013 年上访的分类数及占比。公众没有提出政治类诉求，说明公众对政府的相关政治议程并不关心；第二栏的数字是 2013 年 L 市常务会议议题分类。纵坐标表示上访次数和常务会议的议题数。图上红蓝两条曲线趋势一致，但偏离幅度较大，特别是在公共领域区段达到最大值。

图 5.2 L 市公众网络上访与常务会议议题对比图

### 5.1.3 独裁倾向的表决规则

阿克顿主张：把绝对权力放到责任的集中营去，一个政府只有在受到有效的限制时候才是合法的，集权与限权和分权所展开的斗争是人类历史发展的动力（阿克顿，2011）。阿克顿的主张类似于我国政府提出的把权力装进制度的“笼子”设想。绝对权力就是高度的权力集中，中外学者都把绝对权力视为暴力来反对。我国自改革开放以来，把“权力过分集中的问题”作为政府决策中存在的主要问题来解决，政府常务会议制度设立的目标也正是为解决这个问题而确定的。但是常务会议制度在限权和分权方面的作用怎么样呢？

《宪法》和《组织法》规定了我国政府实行行政首长负责制，强化了行政一把手的责任，但同时也增强了一把手的权力。现行常务会议制度从议题的建立、政策建议选择到会议纪要签发，都明确了一把手说了算的规则。法律在设定政府常务会议制度时没有规定会议决策的表决制度，各级政府工作规则在设定常务会议制度具体框架时，也没有明确重大事项的表决方式，因此，在这个环节上存在着权力失去限制的危险，在现实政府常务会议召开时所出现的重大决策“点名式发言”和“征求意见式”决策方式也就不足为奇，这种决策方式会让政府“一把手”个人对决策的影响发挥到极致，决策权力高度集中所带来的“一言堂”“家长制”作风也会长盛不衰。这种情况仍然出现就表明了制度设计自身存在严重的缺陷。

会议主持人以征求意见的方式，而不是采用一致性原则或多数原则进行的表决方式，会让有不同意见的人难以表达出来。勒庞认为，个体在群体之中，个性

会被湮没，并丧失独立思考能力。一旦成为一个集体组织的一员，一个学识渊博的人和一個白痴一样，同样没有了洞察的能力（勒庞，2012）。在一个严肃的会议上，公开提出不同意见的人需要政治勇气、社会责任和过人学识，尤其是向权力极大的一把手提出不同意见。现场观察 L 市第六届政府自成立以来召开的政府常务会议议题审查情况，无论一把手的政风如何，民主型或者集权型，在政府常务会议上遇到的公开挑战都是十分有限的。

常务会议制度当初设计限制一把手权力集中的集体对抗力量——常务会议组成人员——一般是不会在会议上提出反对意见的。制度性的分权机制存在于理论之中，实践运行中还有差距。政府其它组成人员虽然也是民选，但在法律上规定他们只是一把手的工作助手，协助一把手分管一方面工作，我们可以做推测如下：如果某人经常提出不同意见，一把手会通过调整分工，甚至调整岗位的办法来解决认识与之不统一的问题。另一方面，分管领导各自分工领域不同，对议题的背景、方案的内容等掌握程度也会有区别，同时无论是因为妥协还是交换的原因，轻易也不会挑战同伴提交的议题。例外的情况是：议题伤害到自己领域的利益。从会议现场观察的情况看，分管财政的领导对一些需要预算支持的项目会发表不同的意见。

列席会议的人员作为集体的一部分，在理论上也应当发挥制衡作用。但由于多数人把自己作为政府常务会议请来的“客人”，无论是人大还是政协领导，都是以听为主，不轻易发表意见。列席会议的决策参谋系统人员虽然有时对议题会有不同的看法，但没有表达意见的资格，会议主持人一般也不会去征求他们的意见。

L 市 45 次常务会议中，对一把手已作定论而提出反对意见的情况十分罕见。客观地看，如果有人提出了不同意见，一把手也还是能虚心接受的，如果这些意见是拾遗补缺而不是否定性的，就更会为一把手所重视，审议中也确实出现过类似的情况。一把手的这种态度，一方面是由政治素质和道德修养决定的，另一方面也可能是来源于会场上民主气氛所带来的压力。除此以外，证明政府部门提交议题和政策建议方案的通过符合众意<sup>①</sup>（或者符合公意）。

---

<sup>①</sup> 卢梭在《社会契约论》第二卷第三章和第四卷第一章对“众意”和“公意”进行了区别。他认为，公意只是着眼于公共利益，而众意则着眼于私人利益，众意只是个别意志的总和。他进一步论述到，如果当人民能够充分了解情况并进行讨论时，公民彼此之间又没有任何勾结；那么从大量的小分歧中总可以产生公意，而且讨论结果总会是好的。但是当形成了派别的时候，形成了牺牲大集体为代价的小集团的时候，每一个这种集团的意志对它的成员来说就成为公意，而对国家来说则成为个别意志。当这些集团中有一个是如此之大，以至于超过了其他一切集团的时候，就不再有公意，而占优势的意见便只不过是一种个别意见。卢梭认为，多数表决是产生公意的一种方法，但这需以“公民之间没有任何勾结”，不曾形成“派别与小集团”或者不存在“小社会形如影响大社会”为条件。文章中的此处所说的“众意”，是指提出议题的小集团的各方意志，而不是指政府所应当代表的社会公众的公共利益意志。

“征求意见式”的决策表决方式，其法理看似民主集中制体现，但实质不是，它是一种变相的“绝对权力”，是具有独裁倾向的决策方式。这种方式在影响决策民主性的同时，会产生这样的副作用——助长一把手个人在决策上的高度集权，破坏常务会议制度分权机制，从而影响政府公共政策决策制度发展的民主化进程。

## 5.2 修正建议

地方政府常务会议制度运行中存在的问题既有制度本身不健全的原因，也有执行方面的问题。习总书记指出：我国的治理体系和治理能力相比我国经济社会发展要求、人民群众期待、国际竞争、国家长治久安，还存在很多不足。治理体系的现代化，就是要改革不适合实践发展要求的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学和完善，实现各项事务治理制度化、规范化、程序化（习近平，2014）。对照习总书记这段话的要求，作为国家治理体系组成之一的地方政府常务会议制度要实现现代化，就必须适应时代变化要求，一方面完善制度自身建设，把“笼子”编结实；另一方面提升决策主体执行制度的自觉性，广纳民意，广集民智，把群众共同关心的事情办好。落实前者涉及政府法治建设，落实后者涉及对干部的选拔和教育管理。本研究重点着重于立足前者提出建议意见。

### 5.2.1 依法规范决策议程

前面论述政府议程建立方面存在的问题主要是渠道狭窄的问题，实质是民主化不足的问题。地方政府常务会议决策从议程建立开始，就是在半封闭的“黑箱”中运行，透明度不高，公众参与不足，绝大多数公众对决定自己命运的常务会议制度不甚了了。现在我国个别地方政府开展了公民列席常务会议试点，开启了公民参与决策的帷幕。阿克顿勋爵有句名言：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败……绝对权力会败坏社会道德”（阿克顿，2011）<sup>①</sup>。缺乏公众监督的政府决策，无疑地会导致和助长决策中的专断和滥用自由裁量权。如果没有法治来规范行政首长们的决策权力，则行政权力高度集中、滥用权力、权力寻租等问题自然不会自动消失。哈耶克曾说过：法治是指政府在一切行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束（哈耶克，1997）。英国宪法学家戴西也认为法治首先是指和专断权力的影响相反的常规法律的绝对至高无上的或超越一切的权力，它防止政府

<sup>①</sup> 《自由与权力》，阿克顿，南京译林出版社，2011年版，第294页。除了这句名言以外，接下来的这句话也对认识政府决策有十分重要的意义，“只要条件允许，每个人都喜欢得到更多的权力，并且没有任何人愿意投票赞成通过一项旨在要求个人自我克制的条例……古罗马人发现了这么一个道理——正是按这个原理建构了罗马共和国，那就是：权力，一旦它处于分立状态时，那么，就没有必要取消它的存在。”

方面的专断权、特权甚至广泛的裁量权。<sup>①</sup>只有依靠法治，才能堵住常务会议制度的漏洞。

为什么要重视公众对议题建立的参与？美国哈佛大学肯尼迪政府学创建的“三圈理论”认为：政府实行公共管理的终极目的是为社会创造公共价值，因此政府的决策首先要具有公共价值，也只有具备了公共价值，政策才能赢得公众的支持。<sup>②</sup>中国共产党的群众路线提出“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”，强调的也是政府工作的目标必须是为了群众，开展一切工作必须依靠群众，做决策应当到群众中去征求意见，只有得到群众理解和支持的政府决策，最终才能转化为群众的自觉行动。前面相关章节分析表明，政府的政策决策议题内容与公民诉求还有不小的差距，某种程度上看一些地方政府在个别议题上的决策更像是“自说自话”“自话自听”。第1章案例3中的大桥扩建决策就没有建立在公众广泛参与的基础上，网络中征求意见也只是走形式，而不是真心实意去为群众设身处地着想，自然政府的决策就不会得到群众的拥护，这个案例中的决策议题看似程序合法，实则官僚主义。因此，通过法治限制政府决策上的专断权、特权和自由裁量权，依法确定公民在常务会议议题建立上的话语权，把民意上升为政府决策，才能从根本上解决“代民做主”的问题，实现习近平总书记在政协成立65周年大会上的讲话中提出的“商量办事”<sup>③</sup>的民主目标。

现行常务会议制度存在的民主化不足的问题，表明政府仍然位居社会和群众之上，“代民决策”的思维还没有完全转变，因此，建议从以下几个方面来解决这个问题。

第一，依法调整政府决策范围，减少对经济社会的干预。常务会议议得多、管得宽的问题就在于政府职权太宽泛。新一届中央政府成立以来，已把行政审批制度改革推上了各级政府的议事日程。此次改革的目标就是规范政府管理范围，调动市场和社会两个主体的积极性。至2014年2月，已取消和下放行政审批事项5批次共398项<sup>④</sup>。2014年2月7日，国务院办公厅下发文件（国办发[2014]5号），要求国务院各部委和各直属机构，在2月17日前，在本部门门户网站公开保留的行政审批事项，并逐步实行“负面清单”管理，凡是清单没有规定事项由市场主体自主决定、由社会自律管理。3月17日，国务院审改办在中国编制网上公开了

① 哈耶克，《通往奴役之路》，王明毅译，北京：中国社会科学出版社，1997年，第94页。

② 资料来源：百度百科“三圈理论”词条。

③ 资料来源：新华网。习近平，《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》（2014年9月21日）。习总书记在此次讲话中指出：有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，这是人民民主的真谛。并要求实现人民投票权利和广泛参与的权利并重。

④ 2013年4月24日，第一批先行取消和下放71项行政审批事项，重点是投资、生产经营活动项目。5月15日第二批取消和下放117项行政审批项目。8月21日第三批取消76个项目。2014年1月8日第四批取消和下放70项审批事项。2月15日第五批取消和下放64项行政审批事项和18个子项。

60个部门的1235项行政审批事项，这在规范政府行为边界上迈出了可喜的一步。L市政府也分两次取消下放行政审批事项74项，现保留行政审批项目68项。

现在推进的行政审批制度改革方式是参照“摸着石头过河”而实行的渐近式的改革方式，“负面清单”管理也许会让政府的管理变得透明，一定时间内会给市场和社会腾出发展空间，纳入地方政府决策范围的事项相应也会减少，政府面临的注意力资源短缺问题会得到改善。<sup>①</sup>不过这种改革方式也影响着市场和社会的预见性，并且改革中还会遇到来自地方政府的阻力，地方政府习惯了在管理中寻找权力，缺乏主动改革的动力，上改下不动，上改下假改，审批事项“真合并、假取消”，放而不管<sup>②</sup>等问题都会出现。因此，管住政府“乱动的手”的根本方法应在于自上而下地对政府职权进行调整，通过全国人大对《组织法》进行修订，规范细化第59条第5款关于地方各级政府的职权范围，最大限度地量化十项职权，减少政府的行政自由裁量权。

第二，建立常务会议决策约束框架。“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的”。<sup>③</sup>地方政府是人民选举产生的政府，但是从常务会议议程建立情况看，人民的意愿在这个平台上反映很少。改变这个现状的工作并不复杂，可以从两方面来着手，一方面可以在议题来源的制度设计上把人民代表和政协委员的建议和提案作为法定来源，经过人大、政协的议案审查委员会和提案审查委员会分别审查后，提交政府，作为政府常务会议决策议程的法定来源。这样做的结果是，提升了办理代表、委员建议和提案的级别，变部门办理为政府办理，实现政府工作与人大、政协的联动；另一方面是常务会议议题提交单位在备选方案形成过程中，规定除了现已普遍运用的听证会、专家论证等程序外，增加听取人大代表、政协委员的意見的法定环节，使部门上报的备选方案变为“公意”的载体。人大和政协这两个“政治平台”的权力归位后，人民通过选举、投票授予政府权力，通过决策协商发挥对权力的监督，只有这样，政府决策行为才会在一个权力制约框架下去运行，改变“脱缰野马”状况。

① 美国学者西蒙指出：丰富信息导致注意力贫乏，需要在过量信息资源中有效分配注意力。国内学者黄健荣教授认为，在当今公共管理运行中需要决策与可能决策矛盾日益突出的情况下，政府决策注意力资源稀缺性更为突出（自黄健荣，政府决策注意力资源论析，《江苏行政学院学报》，2011年，第2期）。

② 行政审批制度改革中只放不管，或基层政府不会管的情况是较普遍的。比如：2013年初，工商登记办法改革以后，个人办理公司十分方便，L市中心城区在半年时间内就登记了融资理财咨询公司144家，但是这些公司在经营中超范围，违规进入金融领域，向非特定对象融通资金，为项目非法融资，按照国家相关法规，是典型的非法集资行为。截止2014年8月，共有43家发生超范围经营行为，非法融资过亿元，涉及群众近万人。从2014年8月起，3家公司因资金链断裂，老板主动到公安机关投案，给当地群众造成了巨额损失。由于该行业无前置审批，无主管部门，风险发生后，工商、银监、人民银行、公安互相推责，群众不断集聚上访，成为社会重大不稳定因素。

③ 同上页注3。

第三，建立对常务会议制度运行评议及政府重大决策事项后评估制度。人大对政府工作的评议已有现存制度，只是没有直接与常务会议制度的运行挂钩。现行常务会议制度只是政府内部的一项决策制度，缺乏制度缺陷自我修正程序，法律没有授权有权机关对这项重要决策制度进行监督，导致这项法定制度执行情况存在监督空白。同样地，常务会议决策失误也缺乏第三方的问责，无人对常务会议的决策失误承担责任。因此，应当按照“行权受监督”的法治理念，依法授权同级人大常委会或政协常委会组织开展对政府常务会议制度运行情况的评议，对常务会议通过的重大决策事项的后评估，例如，可以首先从与财政资金的分配相关的决策项目开始进行评估，控制政府债务无序增加，对纳税人负责。该项措施有现有的法律规定作支撑，无需政治制度上的改变，仅仅需要调整的是增强人大常委会下属专委会的业务能力，做到评得准、及时评，切实依法发挥好政治监督和民主监督作用。

### 5.2.2 修改方案选择规则

西方学者在决策表决规则研究方面取得了丰富的理论成果，这些成果并被政治家经过了多年的实践。

政策通常被界定为一个原则或规则，决策则被界定为在任何特定情况下实施的判断（麦高恩，2006），政府决策规则是指政府选择最终政策方案的程序和方法。决策规则一般分为两大类，即一致性规则和多数通过规则。一致性规则的优点在于满足帕累托最优，因为它会使外在成本最小化；缺点是达成一致所需要的时间成本太高，且易导致投机行为。多数通过规则采用少数服从多数的原则，以得票最多的政策方案作为正式方案（穆勒，2010）。一个动议必须得到过半数表决才能成为会议组织的决定或行动（罗伯特，2008）。多数通过规则进一步可分为简单多数和绝对多数规则两类。“简单多数”就是得票最多的方案为胜出方案，该规则简便易行，也是当前应用最广泛、程序最简单、最易为人接受的表决方式。“绝对多数”是指过半数同意规则，它反映大多数人的意愿。多数通过规则相比一致性规则的优点是成本低，达成决议可能性高，缺点是少数人利益易受侵害。为了防止托克威尔所说的“多数人的暴政”出现，美国独立时期的政治家们建议通过高度分权来解决这个问题。因为社会划分为多个社会组织、利益集团和公民阶级，个人或少数人由于自觉不自觉地隶属于这些社会细胞，从而其权利就会很少遭到由于多数人的利益结合而形成的威胁（汉密尔顿，1980）。

西方学者进一步把决策风格分为三大类，即：独裁式（autocratic）、民主式（democratic）和自由放任式（laissez-faire）。独裁式决策风格指个人在决策时很

少或不征求他人的意见，依靠自己的见识和掌握的信息，独立地做出决定。民主式决策风格是指决策过程的所有参与者之间达成政策共识，各方协商一致得出共同的政策决定。自由放任式决策风格是指决策者面对需要决策的问题，因为其可能对本人或组织是有破坏性的，因此采取推迟或拖延的态度来回避决策（麦高恩，2006）。

我国决策规则的根本原则是民主集中制，即多数通过原则，少数服从多数，下级服从上级。该规则的主要优点是既注重民主，又注意集中，根据多数的意见形成决策，但运行过程中也容易出现只讲集中不讲民主或只讲民主不讲集中的极端现象，只讲集中，就会产生权力过分集中的“家长制”弊端。民主集中制制度，不照顾少数人的利益。

前面讨论 L 市政府常务会议决策表决方式时，谈到市长是采用“点名式发言”和“征求意见式”的表决方式，这是一种既不同于一致性表决方式，也不同于多数通过表决方式的具有中国特色式的表决方式，这种决策表决方式带有西方学者所提出的三种决策风格的共性。从不同的议题决策情况看，我国地方政府常务会议主持人在决策危机处置等时间性要求比较强的议题时，趋向于独裁式的决策风格；在决策规划、计划等议题时趋向于民主式的风格，尽最大努力寻求各方的政策共识；在决策资金分配等议题时趋向于自由放任式风格，凡是影响当年财政预算收支平衡的项目都不太可能得到及时决策，决策者会综合评估，采取再议的方式处理该类议题。

讨论地方政府常务会议的决策规则的重点要放在识别“行政首长负责制”的影响上。我国的行政首长负责制类似于西方的总统负责制或首相负责制。但不同的是，西方政治制度设计的基础是民选之上的分权和相互制约，决策者在位期间，必须考虑到各方的利益，否则将被选民作为无赖被驱逐。而我国行政首长负责制的政治背景是共产党领导下的人民代表大会制度。政府首脑首先是得到党委的任命，然后才通过人代会的选任。理论上虽然对党委和人大负责，但按照权责对等的原则看，在两个负责上是有先后之分的，即行政首长应先对党委负责。这种体制的一个结果就是选民不太可能驱逐“无赖”，这就从制度上减少了一个对行政首长权力的制约因素。如果按照“谁授权、谁监督”的原则，党委也应当对行政首长决策权力进行监督。假如简单地把一个地区的行政权力两分为“用人权”和“资源配置权”（即狭义上的行政权，包括财政资金分配权、自然资源配置权、行政许可权等），那么现行体制下的“用人权”主要属于党委，政府行使的主要是“资源配置权”。虽然各级政府工作规则中都有关于“重要事项报请党委审定”的条款，这里的“重要事项”一定是指政府手里掌握的“资源配置权”而非“用

人权”，但这些事项的“重要”度却没有量化标准。解决这个问题的办法无外乎两个途径，一是党委通过常委会议议事规则，划定政府的活动边界。比如，规定50万以上的财政性资金支出提交党委常委会议决策等，控制政府的财政资金支配权；二是设立横跨党委、政府的类似领导小组这样的议事机构实现党委的集权，把“资源配置权”紧紧地抓在书记手里。例如设置财经领导小组、城市建设规划委员会、城市土地利用规划委员会等，党委书记充当组长或顾问，利用党委常委会的平台，实现党的组织的集权。但这样做的后果就是走上了党政不分的老路，当然也会导致党政一把手的不和谐。如果缺乏类似于前述这种情况的制度安排，党委对行政首长的监督也会落空。两个本应该发挥制约作用的制度失灵，就会让“行政首长负责制”下的权力成为“脱缰野马”。

地方政府常务会议是政府行政首长行使“资源配置权”的重要政治平台。如果仅通过“征求意见式”的表决，一把手控制资源配置的权力就会十分集中，独裁风格更浓。斯宾塞说：

“人仍然是自私的，这是一个尚可确定的事实。符合这个形容词的人将会为他们自己的利益使用放在他们手中的权力，这是自明之理”（斯宾塞，1996）<sup>①</sup>。

所以地方政府这种选择备选方案的方式就像一柄双刃剑，既可以排除决策干扰，实现意见快速集中，推进各项工作顺利进行，但又可能为一把手谋取私利大开方便之门。在这种架构下，一把手的个人偏好就会进一步加大“政府失灵”，政府决策就容易导致帕累托无效。当前选拔任用政府行政首长的方式类似于“赌博式用人”，用好了一个人造福一方百姓，用坏了一个人则祸害一方百姓。哈耶克曾说：

“个人地位如果不是由非人为的力量来决定，也不是由许多人竞争性活动而形成的结果，而是依靠当局有意识地作出的决定造成的，当这种情况变得日益真实时，并获得普遍承认的时候，人们对于他们在社会组织里地位的态度就必然会发生变化。当个人意识到他的命运是某些人有意作出的决定的结果时，他对命运的不满，就会同他的这种意识一齐增长”（哈耶克，1997）<sup>②</sup>。

在当前反腐斗争中，无数曾经的行政一把手因贪污腐败而身陷囹圄，其中公共的一个原因就是滥用手中的权力换取不当利益。这些严重的腐败行为不仅败坏了党和政府的形象，也引起了公众对现实的强烈不满，这充分说明当下缺乏监督的“赌博式用人”方式需要深刻反思，不能经受人性考验和市场经济的挑战的人事制度是不会有利于社会进步的。

<sup>①</sup> 赫伯特·斯宾塞，《社会静力学》，张雄武译，北京：商务印书馆，1996年10月（2012年重印），第93页

<sup>②</sup> 引自《通往奴役之路》，哈耶克，中国社会科学出版社，1997年，第125页。

不受限制的决策表决规则中的行政首长负责制的负面作用已经引起了执政党的高度重视，十八大和十八届三中全会提出把权力装进制度的“笼子”，在这个背景下，把常务会议议题表决的方式进行适当修正应是题中之义。前面章节的分析中把常务会议议题分为四大类，即通报、报告、请示、任免，分类设定这些议题的表决方式既必要也可行，前面两类实行哪一种方式并不重要，核心是后两类议题的表决，特别是“资源配置”类议题的表决。

其实，完善常务会议决策表决方式是有现存的章法可循的。最简便实用的是在表决请示、任免类议题时，取消平移行政首长负责制的一贯做法，改为参照党委的决策办法，实行多数通过原则的“票决制”。引进多数通过原则，实质是引进民主和协商，更好地落实民主集中制，防止专制与独裁。对于按照多数通过原则实行“票决制”会影响决策集中和办事效率的说法是站不住脚的，因为中国共产党的各级组织已经实行了这种办法，且运行良好。并且《宪法》和《组织法》对常务会议制度的规定中，并没有明确表决方式实行行政首长最后拍板决策的规定，按照李克强总理让市场主体“法无禁止即可为”，让政府部门“法无授权不可为”的要求<sup>①</sup>，地方政府不能把行政首长负责制原则自然平移到常务会决策制度当中去，想当然地实行“征求意见式”决策，把个人凌驾于集体之上，享受权力带来的快乐。

民主制并不总能导致好的政策，更不用说最好的了，但是它提供了纠正错误的机会，帮助群众免受邪恶者或愚蠢者的伤害，民主制这种“开除无赖”的能力是对决策者最好的制约（韦默，2003）。我们的决策者是共产党人，更应当具有主动限制自己决策权力的政治勇气，只有把政府的决策建立在民主基础之上，所出台的政策才称得上是公共政策，也才会为广大人民群众所接受。否则，人民群众会去寻找反对不合适的政策和罢免不受欢迎的决策者的机会。

---

<sup>①</sup> 资料来源，中央政府网站，2014年3月13日上午，李克强总理答记者问。

## 第6章 总结

把地方政府常务会议制度作为研究课题是缘于党的十八届三中全会提出的“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”<sup>①</sup>的改革要求，这是自中华人民共和国成立以来的第二次国家制度体系的更新。这项目标只有在全面审视现有各项制度运行情况的基础之上才能实现。本项研究就是按照这个思路审视地方政府常务会议制度的运行情况，评估其作用，查找其问题，并依据时代变化的新要求，提出修正意见，为推进这项制度的现代化作出努力。

### 6.1 厘清常务会议制度起源

研究常务会议制度首先要做的基础性工作就是厘清其起源。1982年12月4日，我国第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第88条规定了国务院常务会议制度，这是“常务会议”的概念第一次在我国法律中出现。同一次会议通过的《中华人民共和国国务院组织法》第4条对中央政府常务会议组成人员、会议召集人和主持人、会议研究对象进行了具体化。1986年12月2日，第六届全国人大常委会第十八次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》中，正式将地方政府常务会议制度写进法律。至此，该项制度在我国县级以上各级政府普遍建立起来，成为政府法定的决策会议制度。

地方政府常务会议制度落地执行是从1987年开始的。地方政府常务会议制度体系的形成和完善是一个渐进的过程，其载体是地方政府的《政府工作规则》或单行的《常务会议制度》，历次修订完善至今，形成了“决策主体、决策范围、议程建立、决策规则”等4个制度支撑主体，明确了“会议组成人员、列席人员、邀请参会人员、会议召集人和主持人、会议任务、会议议题建立、会议时间、会议组织、会议纪要”等9个方面的基本内容。我国国情决定了县级以上地方各级政府常务会议制度框架趋于一致。

本研究以L市政府常务会议制度为例，实际考察了中国地方政府常务会议制度演进历史和制度运行情况。

需要指出的是，我国地方政府常务会议制度不是“舶来品”，而是具有鲜明中国政治特色的政府决策制度，是中国政府决策科学的自我创造和发明，也是政

<sup>①</sup> 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中共十八届三中全会通过。

党政治制度在政府政策形成过程中的具体体现和要求。它产生的初衷是基于对历史的反思，为着解决政府权力高度集中所带来的“家长制”“一言堂”的问题，这是时代赋予它的光荣任务。它随着时代的前进而发展，逐步承担着推进政府决策民主化和法治化进程的艰巨任务。

## 6.2 建立模型

通过对我国有关法律法规、规范性文件等文献梳理，结合实际案例，抽象出地方政府常务会议制度框架，建立了常务会议是平衡政府决策权力的政治平台模型。

地方政府常务会议制度由四个主体作支撑，即：决策主体、决策范围、议程建立和决策规则。决策主体是指参与常务会议现场决策的人员，主要包括法定的政府组成人员、特邀人员和列席人员；决策范围是指常务会议的会议任务，包括传达上级指示、听取下级重要工作报告、研究下级重大请示事项、人事任免四大类；议程建立是指常务会议决策议程的形成过程和备选方案产生过程，法律规定常务会议议题由政府副职领导协调审核后提交一把手审定。在议程建立过程中，政府部门发挥着主要作用；决策规则是常务会议对进入决策议程的议题表决方式，我国地方政府常务会议的表决方式既不是一致性规则，也不是多数通过规则，而是“点名式发言”和“征求意见式”表决方式，这是该项制度的特色之一。通过对制度框架形成过程的分析，系统地回答了我国地方政府政策决策过程中“谁来建立议程、谁来制定政策备选方案、谁对议题作决定”等核心问题，从而揭开了地方政府决策过程的神秘面纱。

地方政府常务会议制度是我国政府决策权力层级分布基础之上的决策权力平衡的政治平台。我国是单一制国家，政府决策权力在纵向和横向上都呈层级分布，在法定的“行政首长负责制”背景下，容易出现“政府权力部门化、行政权力个人化”的倾向。常务会议是政府法定的集体决策政治平台，人大、政协、工会、军队等各方政治力量的代表会聚在这个平台上，通过公开、民主审议议题的形式，发挥着既制约部门一把手权力，又平衡政府一把手权力的作用，有效地建立起了集权与分权运行机制，是国务院关于重大决策程序规定和民主集中制的具体实现方式。

政策备选方案与议程相结合是我国地方政府常务会议制度的又一特征。各类信息通过6个渠道不断地流入政府决策系统，成为政府议题来源。政府领导是议程的主要建立者，除此以外，上级政府和同级党委可以直接建立起地方政府决策议程，有时突发性群体事件、公共危机事件也可能建立起议程。人民代表和政协

委员的建议、提案通过政府部门办理的途径进入政府决策议程。在备选方案或政策建议形成过程中，政府部门是主要承担者，部门中层干部扮演着政策专业人士的角色，负责具体组织起草工作。政府内部存在着一个松散的“政策共同体”，通过会议形式聚集起来讨论政策建议草案。部门政策建议形成过程是半封闭的，政府外部力量诸如人大代表、政协委员、媒体、专家学者、专业政策分析人士很少参与进来。政策备选方案在成本收益方面的分析是碎片式的，方案偏重于投入需求分析，宏观性和抽象性描述是其主要文风。检验备选方案的模糊性标准是“政策上的合法、预算上的可行和社会风险可控”。由于一些政策建议方案缺乏统一社会各界认识的“软化”过程，其结果可能会导致已经通过常务会议决策的政策方案不能实施。

### 6.3 评估制度作用

地方政府常务会议制度自1987年执行以来，已成为县级以上地方政府的重要决策制度，27年来，常务会议制度在解决政府权力集中问题和推进政府依法决策方面发挥了重要作用。评估这项制度的历史作用，主要从制度自身发展、制度现实运用、制度目标实现等三个方面进行。

第一，政府常务会议制度已发展成为地方政府政策决策的一项基本政治制度。从1982年我国政府常务会议制度写进宪法的那时起，从中央政府到县级以上地方各级政府，不断实践和总结这项制度，迄今为止，这项制度体系已经形成，包括4大支撑主体和9个具体规定，在决策主体、决策范围、决策议程、决策规则方面作出了详细的规定，且日趋完善，具有较强的实践性。

第二，政府常务会议制度已成为地方政府不断运用的重要议事决策制度。无论政府职能如何转变？职权如何调整？这项制度作为政府运行的基本制度始终得到了坚持和发展，成为政府决策常态化的工作平台。常务会议制度的运行不断规范和提升参与各方的决策能力和水平。政府常务会议不再是几个人的决策“密室”，而是政府的公开决策平台，也是民主议事的平台，既是活泼的，也是严肃的，这个平台上的一举一动都会透过不同的参与主体向社会各界传播，任何议程建立、政策建议、决策表决都会受到广泛关注和评议，无形中也是对议程建立者和政策建议者，以及最后拍板者的政策水平、业务能力、决断魄力的考验。长期地坚持和实施这项制度，在规范政府决策行为的同时，也为参与者提供了学习政府民主化、科学化决策的机会，提升参与者的决策能力和参与水平。可以说，一次成功的政府常务会议就是一次政府决策科学的生动实践课，给行政决策者带来的影响是积极的、向上的，从这个角度讲，常务会议制度也是一项培训干部决策能力的

学习制度。

第三，政府常务会议制度发挥着凝聚共识、抑制集权的平台作用。民主和科学是常务会议制度的两大基石，民主是指常务会议制度设计的参与主体和议事方式，科学是指备选方案的广泛论证过程。在常务会议制度发展进程中，1980年邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》讲话和1986年国务院副总理万里同志发表《决策民主化和科学化是政策体制改革的一个重要课题》的报告，在中国政府常务会议制度发展史上具有十分重要的作用，这两次讲话，开启了政府决策民主化和科学化帷幕，推进了中央政府和地方政府决策民主科学问题，设定了常务会议制度的目标。建立在民主和科学基础之上常务会议制度，为社会各方提供了一个发表不同政策建议的政治平台，政府通过这个平台汇集各方智慧，平衡各方需求，凝聚各方力量，形成政策共识，使政府政策实现代表绝大多数群众的公共利益价值取向，体现出公共政策的本意。通过民主议事和权力平衡，成功地规范了地方政府的决策行为，一定程度上解决了权力高度集中所带来的“家长制”“一言堂”等问题，替民决策、代民做主的工作作风也得到了有效遏制。因此说，它出色地完成了历史赋予的任务，应当被归入小平同志所讲的“好制度”之一。

#### 6.4 制度修正建议

社会是发展的，“制度变革是正当的”<sup>①</sup>。随着社会的发展和历史的演进，制度也应当随之变化和调整，否则就会变得不适宜。中国地方政府常务会议制度在议程建立、政策备选方案形成、表决规则方面也存在一些缺陷，其实质是科学性和民主化程度不足。解决这一问题的关键方法是实行法治，本研究建议从三个方面予以修正完善。

第一，依法规范地方政府决策范围。现行的常务会议制度运行中表现出来的问题之一是政府管得过宽过细，对微观经济事务深度介入，导致社会活力不足。当前中央政府开出的“药方”是推进行政审批制度改革，但由于这项改革是渐进式的，表现出来的也是一种“摸着石头过河”的改革方式，各项改革措施在落地也会遇到地方政府选择性执行的问题。为了根本解决这一问题，彻底管住地方政府“乱干预之手”，只有自上而下地对地方政府的行政职权范围进行规范，用法治的办法规范政府的决策范围，让地方政府管好该管的事。为此，建议全国人大对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》进行修订，规范细化第59条第5款关于地方政府职权范围的规定，最大限度地限制行

<sup>①</sup> [英]约翰·埃默里克·爱德华·达尔伯格-阿克顿，《自由与权力》，侯健，范亚峰译，南京：译林出版社，2011.10，第287页。

政自由裁量权，从源头上管住政府的“干扰之手”。

第二，建立常务会议决策约束框架。“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的”。<sup>①</sup>习总书记这段讲话进一步指明了常务会议制度的目标方向。从实践情况看，建议从三个方面建立约束性机制：一是把人民代表建议和政协委员提案作为政府常务会议决策议程的法定来源，以此约束政府决策议程的建立过程，防止选择性建立议程；二是在政策备选方案形成过程中增加听取人大代表、政协委员意见的制度性环节，以此扩大公民参与政府决策的法定渠道，使政府组成部门上报的政策备选方案变为“公意”的载体。同时，注重对专业政策人士的培养，掌握基本的编制方法，提升编制政策备选方案的能力，形成多个备选方案送审；支持第三方政策专业机构的发展，建立政府外脑，把政府之外的政策人士的良策吸收到备选方案之中来。支持和鼓励人民代表、政协委员成为“政策企业家”，推动政府关于公共政策的决策；三是建立对常务会议制度运行评议及重大决策事项后评估制度。再好的制度也得依靠人去执行，仅靠领导者的自觉是会产生风险的。应按照“行权受监督”的法治理念，依法授权同级人大常委会或政协常委会组织开展对政府常务会议制度运行情况的评议，每年专门听取一次政府关于常务会议制度运行情况的报告，或将常务会议制度执行情况写进对人民代表大会的工作报告，接受人民代表和政协委员的评议。建立对常务会议通过的重大决策事项的后评估制度，每年由人大或政协牵头组织社会各界代表对政府常务会议做出的重大决策进行专项评估，向社会公开评估结果，以此监督政府慎重行权。

其三，完善政府常务会议决策表决规则。从地方政府常务会议制度体系周延性看，决策规则这个环节容易出现漏洞。现行平移“行政首长负责制”作为常务会议的决策方式仍然会产生“家长制”“一言堂”等问题，而这恰恰是这项制度应当实现和维护的目标。决策规则上的这个漏洞是个制度性的漏洞，对政府的决策民主化、科学化影响和危害极大。因此，应当对常务会议的决策规则进行修订，必须引进民主制设计，限制政府一把手权力，建议参照党委常委会的“票决制”的决策表决规则，对常务会议审议通过的公共政策决策进行票决。国家在《宪法》和《组织法》的相关条文中通过增加“政府常务会议研究决定重大决策时实行少数服从多数的表决原则”的规定，从而让常务会议的分权和限权有法可依。常务会议制度引进“多数通过”原则，既符合中央的新要求，又符合公众的利益诉求。在政府公共政策决策环节引进民主和协商，有利于民主集中制更好地落实，从法

<sup>①</sup> 资料来源：习近平，《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》（2014年9月21日），新华网。

治的手段彻底防止权力专制与个人独断。

## 6.5 结语

把地方政府常务会议制度作为研究对象是有一定难度的。制度的起源、制度的作用、制度的缺陷、制度修正是本研究中着力关注的问题，希望通过本研究完整展示该项制度运行轨迹，提出实现其现代化的建议意见，现在看来还有不小的差距。这些差距的原因在于研究者的理论功底不足和对国外政府现代管理制度研究不多。因此，文章中存在诸多不足在所难免，特别是对该项制度如何实现现代化的建议还很零散，仅仅立足于实际提出了“碎片式”的修正意见。民主、科学、公正、效率是人类共同追求的价值观，如何把这些人类社会共同的价值观深植于我国地方政府公共政策的决策过程之中，实现政府决策治理体系和治理能力的现代化；如何在政策建议形成过程中建立规范的检验标准，引进诸如“成本收益分析”等政策科学分析工具，还有进一步的研究工作要做。

当前国家全面深化改革的目标已经明确，改革正努力前行，也许前进过程中还会遇到这样那样的问题，但是改革的进程不会停止，改革的目标不会动摇，假以时日，我国一定能建成具有中国特色的治理体系，各级政府的治理体系和治理能力也会得到质的提升，政府、市场、社会鼎足发展的和谐局面就会实现！

## 参考文献

- McCamy J. Analysis of the process of decision making. *Public Admin Rev* 7: 41-48, 1947.
- Wilson, Woodrow (1887). *The study of administration*, Dorsey press, Chicago, 1987, pp.10-25.
- [瑞典]博·罗斯坦,《政府质量:执政能力与腐败、社会信任和不平等》,蒋小虎译,北京:新华出版社,2012年。
- [英]安德鲁·海伍德,《政治学》,张立鹏译,北京:中国人民大学出版社,2006
- [英]丹尼斯·C. 穆勒,《公共选择理论》,韩旭等译,北京:中国社会科学出版社,2010年。
- [英]哈耶克,《通往奴役之路》,王明毅等译,北京:中国社会科学出版社,1997年。
- [英]约翰·埃默里克·爱德华·达尔伯格-阿克顿,《自由与权力》,侯健,范亚峰译,南京:译林出版社,2011年。
- 《十八大报告辅导读本》,北京:人民出版社,2012年。
- 曹沛霖,陈明明,唐亚林,《比较政治制度》,北京:高等教育出版社,2005年。
- 陈振明,《公共管理学》,北京:中国人民大学出版社,2003年。
- 戴维·L·韦默,艾丹·R·维宁,《政策分析—理论与实践》,戴星翼,董晓,张宏艳译,上海世纪出版集团,2003年版。
- 邓小平,《邓小平文选》(1975—1982),北京:人民出版社,1983年。
- 费孝通,《费孝通九十新语》,重庆:重庆出版社,2005年。
- 冯友兰,《中国哲学史》,北京:商务印书馆,1976年。
- 戈登.s.伍德,《美国革命的激进主义》,傅国英译,北京:商务印书馆,2011年。
- 韩洁,王敏,崔静,“中国新一轮改革:直面三大关口考验”,新华网,2013年11月10日。
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊,《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,北京:商务印书馆,1980年。
- 杭州市委党校课题组,“政务决策民主化的持续创新—杭州市政府常务会议开放式决策分析报告”,《中共杭州市委党校学报》,2009年,第1期。
- 赫伯特·斯宾塞,《社会静力学》,张雄武译,北京:商务印书馆,1996年。
- 亨利·罗伯特,《罗伯特议事规则》,袁天鹏、孙涤译,上海:上海人民出版社,2008年。
- 胡鞍钢,《中国经济政治史论》(1949—1976),北京:清华大学出版社,2008年。
- 黄健荣,“政府决策注意力资源论析”,《江苏行政学院学报》,2011年,第2期。
- 黄健荣、胡建刚,“公共危机治理中政府决策能力的反思与前瞻”,《南京社会科学》,2012年2期。
- 勒庞,《乌合之众》,何正云译,长春:吉林出版集团有限公司,2012年。
- 雷寰,“提高政府决策的公共价值”,《新视野》,2013年,第5期。
- 李克强,“李克强答记者问”,中央人民政府网,2013年3月17日。
- 李文,“新自由主义的经济成绩单”,《求是》,2014年,第16期。

- 卢梭,《社会契约论》,北京:商务印书馆,2012年。
- 罗伯特·P. 麦高恩、丹尼斯·P. 威特曼,“决策制定的五大议题”,《公共政策学手册》,广州:中山大学出版社,2006年。
- 罗伯特·达尔,《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海:上海译文出版社,1987年。
- 罗森布鲁姆,奥利里,《公共管理与法律》,张梦中等译,广州:中山大学出版社,2007年。
- 洛克,《政府论》,北京:商务印书馆,2011年。
- 毛泽东,《毛泽东选集》第2卷,北京:人民出版社,1991年。
- 宁骚,《公共政策分析》,北京:高等教育出版社,2011年。
- 乔治·沃克·布什,《抉择时刻》,东西网译,北京:中信出版社,2011年。
- 青木昌彦,《经济体制的比较制度分析》,魏加宁等译,北京:中国发展出版社,1999年。
- 石杰琳,“中国政府决策体制的演进、特色和发展逻辑”,《法政探索》,2012年,第5期。
- 汪建昌,“网络群体性事件:舆论生成与政府决策”,《中州学刊》,2009年,第6期。
- 王柳,“政府决策机制优化的杭州经验及启示”,《管理学家》,2012年,第4期。
- 王士如、郭倩,“政府决策中公众参与的制度思考”,《山西大学学报》,2010年,第33卷,第5期。
- 吴惕安,俞可平,《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社,1994年。
- 习近平,“切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来”,《求是》,2014年,第1期。
- 习近平,“在全党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话”。人民网,2013年。
- 薛澜,“重建公共平台”,《管理科学》,2013年,第10期。
- 约翰·R·吉斯特,“公共行政决策制定”,《公共管理学手册》,广州:中山大学出版社,2006年。
- 约翰·W·金登,《议程、备选方案和公共政策》(第二版),丁煌、方兴译,中国人民大学出版社,2004年。
- 约翰·罗尔斯,《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年。
- 张洋,“电子政务对我国政府决策机制优化的作用分析”,《新农村》,2011年,第6期。
- 郑君瑜,“构建科学民主的政府决策机制”,《管理学刊》,2010年,第23卷,第5期。
- 支凤巧,“关于优化我国现行公共决策机制的思考”,《法制与社会》,2010年,第17期。

## 致 谢

在清华大学公管学院的学习结束了，毕业之际，感触颇多！

感谢父母养育之恩。来学校的第一学期，母亲已然病重，学业繁重，无暇床前尽孝。及至放假回家，母亲病重不起，一月后驾鹤西去，痛哉！回想当年求学经历，仍心潮起伏，父母勤俭持家，以坚定态度支持子女求学，在贫穷落后之山村实属鲜见。

感谢清华公管学院三年的精心培养。学院每学期所开课程对我而言都是新奇的，任课老师认真备课、精心授课，案例教学、分组讨论、教学互动，方法新颖高效，每门课程的助教热情服务，解疑释惑。二年修完 20 门课程，获得 39 学分。学业上收获颇多。

导师王有强教授，不嫌资质愚钝，收为门徒，在学业上给予了细心指导，受益匪浅。

清华公管学案例中心慕玲老师对论文写作给予了无私的指导，在此深表感谢！

感谢家人和同事在学习期间的支持和帮助。感谢二哥龚德智、四弟龚德学在我备考清华期间的学业辅导；感谢妻子张戎在我学习和论文写作期间的辛劳付出，使我得以专心学业和完成论文写作。

感谢组织提供的宝贵的学习机会！

清华三年，收获颇丰，愿以所学报效国家！

## 声 明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人享有著作权的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。

签 名： \_\_\_\_\_ 日 期： \_\_\_\_\_

## 附录 A 常务会议议题统计表

## L市第六届政府常务会议议题统计表

时间	序号	议题序号	提请研究部门	议 题	提请市委研究
2011年11月8日上午	第1次	1	经信委	关于支持和帮助企业渡难关措施的请示	是
		2	人社局 财政局	关于全市其他事业单位实施绩效工资工资的请示	是
		3	国资委	划转国资公司部分股权及资产置换有关问题的请示	
		4	组织部	建设人才高地支撑“两化”互动发展的意见	是
		5	发改委 经信委	关于审定“十二五”和2011年节能目标任务的请示	
		6	环保局	关于下达“十二五”主要污染物总量减排目标任务的请示	
		7	发改委 经信委	审定“十一五”期间节能减排工作先进单位的通报的请示	
		8	水务局	关于表彰2011年度农田水利活动获奖单位的请示	
		9	社科联	关于2008-2010年度社会科学优秀成果获奖项目的请示	
		10	扶贫局	全省特殊困难区域连片扶贫开发现场会会议精神汇报	
		11	畜牧局	关于现代畜牧业工作现场会会议精神的汇报	
		12	法制办 政研室	关于提请审议发布<规范性文件清理审查办法>的请示	
		13	法制办	关于提请审议出台<市政府常务会议学法制度>的请示	
		14	统战部	关于调整市政府领导联系市级民主党派、工商联的请示	
		15	人社局	人事任免	
2011年12月15日上午	第2次	1	监察局	工作汇报	
		2	发改委	2012年度经济指标及一季度“开门红”任务请示	是
		3	发改委	关于审定2012年重点项目计划的请示	是
		4	中区政府	关于社区卫生服务中心项目建设有关问题的请示	
		5	国土局	关于中心城区三宗国有土地有关问题的请示	
		6	农业局	表彰2011年度粮食生产获奖单位的请示	
		7	人社局	人事任免	
2012年1月4日上午	第3次	1	人社局	市人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要的请示	
		2	人社局	关于调整全市最低工资标准的请示	
		3	水务局	关于报批市主要河流水资源保护规划报告的请示	
		4	文物局	关于公布市第三次全国文物普查不可移动文物名录的请示	
		5	文物局	关于25处不可移动文物为第4批市级文物保护单位的请示	
		6	交委	关于报送2012年度交通项目建设计划的报告	
		7	交委	关于市政府还贷公路收费站清理第一批撤站方案的请示	
		8	财政局	关于2011年政府还贷收费公路车辆通行费收支预算的请示	
		9	民工委 财政局	关于向彝家新寨农户赠送电视机的请示	
		10	财政局 经信委	关于中小企业发展专项资金管理暂行办法的请示	
11	财政局	市住房公积金管理中心2012年管理费用预算的请示			
12	国资委	关于市城市建设投资有限公司董事长人选的请示			

附录 A 常务会议议题统计表

		13	科技局	关于授予市 2011 年度科学技术进步奖的请示	
		14	政府办	关于调整市政府议事协调机构的通知	
		15	人社局	人事任免	
1 月 30 日 上午	第 4 次	1	政府办	关于聘请市人民政府金融顾问的请示	
		2	政府办 发改委 财政局	审议《政府工作报告》、《国民经济计划报告》、《财政预算报告》	是
		3	住建局	关于审议《城市总体规划（2010-2030）》	是
		4	商务局	审定在 3 区建设五星级酒店的支持政策	是
		5	计生委	审议《“十二五”人口发展规划》	
		6	政府办	审议市政府常务会议议题办理工作细则的通知	
		7	交委	审议《市政府还贷公路收费站清理第二批撤站方案》	
		8	农业局	审定乡镇农技推广体系建设实施方案	
		9	安办	审议表彰 2011 年度安全生产目标考核先进单位通报	
		10	信访局	关于信访工作先进单位、先进个人建议名单的请示	
		11	财政局	关于 2012 年预算“二上”编制请示	已审
		12	残联	关于任命市残疾人联合会执行理事会理事长的请示	
		13	人社局	人事任免	
2012 年 2 月 29 日 上午	第 5 次	1	文体局	关于报送市文艺院团改革方案的请示	是
		2	教育局	审定关于促进学前教育发展的意见的请示	
		3	政府办	关于政府工作报告涉及的重要工作事项责任分工的请示	
		4	整治办	审议《市发展环境整治工作实施方案及 6 个专题方案的通知》	是
		5	国土局	全省国土资源管理工作会议暨我市贯彻建议的汇报	
		6	财政局	全省财政工作会议精神的汇报	
		7	审计局	全省审计工作会议精神和贯彻落实情况的汇报	
		8	人社局	全省人力资源和社会保障工作会议精神的汇报	
		9	扶贫局	省委扶贫开发工作会议精神的汇报	
		10	住建局	关于 2012 年度城建项目计划的请示	是
		11	应急办	审议《关于加强应急管理工作的意见》	是
		12	政府办	审议《关于印发市政府顾问聘任管理办法的通知》	
		13	政府办	关于市政府已聘顾问清理结果及聘任建议的汇报	
		14	城管局	关于招聘 100 名城市管理协管员的请示	
15	城管局	推荐全省城乡环境综合治理优秀环卫工人的请示			
16	计生委	关于表彰 2011 年度人口计生目标管理获奖单位的请示			
17	消防支队	关于成立市消防安全委员会的请示			
18	民政局	关于成立市退伍军人安置领导小组的请示			
19	财政局	关于住房公积金归集、使用、增值收益计划的请示			
20	财政局	关于调整部分公积金贷款政策的请示			
21	区政府	关于博物馆工程实行邀标方式确定施工单位的请示			
22	区政府	关于大渡河二桥病害整治工程施工方式的请示			
23	科协	关于表彰“金桥工程”优秀项目和优秀学术论文的请示			
24	交委	进港大道、大渡河大桥建设的请示	是		
25	交委	关于省道 306 线改建方案的请示	是		
26	环保局	全省环境保护大会精神的汇报			
27	人社局	人事任免			
2012 年 4 月	第 6 次	1	发改委	传达省领导在乐调研重要讲话精神	是
		2	监察局	国务院、省第五次廉政工作会议贯彻建议	是
		3	国资委	关于省国资工作会议精神和贯彻建议的情况汇报	

附录 A 常务会议议题统计表

1 日 上午		4	旅游局	关于 2012 年全省旅游工作会议精神及贯彻建议的情况汇报		
		5	民政局	全国双拥模范城单位表彰大会精神及贯彻建议的情况汇报		
		6	民政局	《市农村敬老院标准化建设与规范化管理实施办法》的请示		
		7	扶贫局	审议《农村扶贫开发规划（2011—2020 年）》	是	
		8	残工委	审定《乐山市残疾人事业“十二五”发展规划》的请示		
		9	市交委 政研室	审议《关于加快大交通建设的决定》	是	
		10	市交委 政研室	审议《关于优先发展城市公共交通的意见》	是	
		11	政府办	审议《党政机关公务用车配备使用管理实施细则》	是	
		12	发改委	审定《市重大项目管理办法》的请示		
		13	财政局 经信委	审议《工业集中区建设发展专项资金管理办法》		
		14	商务局	审议 2012 年外商投资促进工作意见的通知		
		15	人社局	建立科技带头人和表彰外国专家奖励制度的请示		
		16	科技局	表彰奖励市科学技术杰出贡献奖的请示	是	
		17	金融办	关于审定《市金融系统考核奖励暂行办法》的请示		
		18	金融办	关于奖励金融系统、金融工作先进单位和先进个人的请示		
		19	金融办	关于报送市中区嘉美小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
		20	金融办	关于报送市中区汇金小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
		21	武 警	关于减免武警医院门诊大楼工程建设有关费用的请示		
		22	住建局	审议《城市重点片区建设协调小组工作方案》的请示		
		23	住建局 发改委	关于调整中心城区住房平均交易价格标准的请示		
		24	住建局 发改委	关于呈报中心城区经济适用住房建设分配方案的请示		
		25	住建局发 改委	关于呈报中心城区限价商品住房建设分配方案的请示		
		26	县政府	关于表彰地质灾害防治工作先进个人的请示		
		27	管委会	关于调整风景区门票价格的请示		
	4 月 16 日 上午	7	1	扶贫局	全省对口援藏工作会议精神及贯彻建议汇报	是
	4 月 23 日 上午	第 8 次	1	安监局	关于全市一季度安全生产工作情况的汇报	
			2	政府办	“十项民生工程”实施方案	已审
3			应急办	防灾救灾综合实战演练实施方案	已审	
4			应急办 财政局	关于 2012 年防灾救灾综合实战演练所需经费的请示		
5			交 委	审议《市政府和中国石油西南油气田分公司战略合作协议》		
6			国资委	市国资公司持有国有股权托管请示	是	
7			农工办	关于印发《农民收入促进计划》的请示		
8			政研室 农业局	关于做大做强现代茶叶产业的意见	是	
9			金融办	关于报送祥丰小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
10			金融办	关于报送鑫意小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
11			金融办	关于报送易贷小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
12			教育局	成立市农村义务教育学生营养改善计划协调小组的请示		
13			发改委	关于确定全市医疗废物委托处置收费标准的请示		
14			人社局	关于报送《市 2012 年企业工资指导线》的请示		
15			人社局	关于报送 2012 年度享受政府特殊津贴人员推荐人选的请示		

附录 A 常务会议议题统计表

		16	武 警	关于武警支队申请出让支队加油站房地产等问题的请示	
5月8日 上午	第9次	1	政府办	传达省领导调研重要讲话精神, 研究贯彻落实措施	
		2	商务局	审定《关于在三区新建大型商业设施的支持政策》	是
		3	交委 国资委	关于合资建设市长途汽车客运总站的请示	是
		4	县政府	关于支持其亚集团新上项目的请示	是
		5	民政局	关于市民政服务中心工程项目选址建议的请示	
		6	政府办	关于政府绩效管理试点第一阶段工作情况的汇报	
		7	质监局	关于提请发布《茶叶地理标志保护管理办法》的请示	
		8	外侨办	关于与泰国巴蜀府建立友好城市关系的请示	是
		9	财政局	关于送审市本级国有土地使用权出让收支预算的请示	
5月29日 上午	第10次	1	法制办	组织学习《中华人民共和国行政强制法》	
		2	交委	与省铁路产业投资集团公司签订战略合作协议的情况汇报	
		3	发改委	全省深化医药卫生体制改革会议精神及贯彻建议汇报	
		4	住建局	关于基础设施项目实施BT模式建设的请示	是
		5	住建局	关于警苑小区危房处置的请示	
		6	维稳办 法制办	审议《重大决策社会稳定风险评估实施办法》	是
		7	应急办	审议《市“十二五”突发事件应急体系建设规划》	
		8	地震局	审议《市“十二五”防震减灾规划》	
		9	城管局	关于综合垃圾处理场规划选址的请示	
		10	财政局	关于藏区援助资金有关事项的请示	
		11	人社局	人事任免	
6月15日 上午	第11次	1	整治办	关于近期全市发展环境综合整治工作开展情况的汇报	
		2	政府办	政府信息公开工作电视电话会议精神及贯彻建议的汇报	
		3	科技局	审议《市“十二五”科学技术发展规划(送审稿)》	
		4	质监局	审议《市“十二五”质量发展规划(送审稿)》	
		5	卫生局	关于做好我市卫生城市复查工作的请示	
		6	政研室 投促局	关于呈报《重大工业项目投资鼓励办法》的请示	是
		7	发改委 财政局	审定《市重大产业项目专项资金管理办法(试行)》	是
		8	财政局	《市地方水利建设基金筹集和使用管理实施细则》的请示	
		9	财政局	风景名胜区管理委员会2012年度财务收支计划的请示	
		10	经信委	关于上报《丰水期促进企业产能提升激励方案》的请示	
		11	环保局	关于整合建设环保监测和执法业务用房的请示	
		12	住建局	关于宾馆破产清算工作有关事宜的请示	
		13	消防	关于合建战勤保障大队和通江消防站的请示	
		14	武 警	关于原武警支队用地团购房价格认可的请示	
		15	政府办	关于聘请XXX同志为市人民政府顾问的请示	
		16	财政局 国土局	关于归还四川发展借款方案有关问题的请示	是
		17	监察局	关于解除XXX行政警告处分有关问题的请示	
7月10日 上午	第12次	1	政研室 国资委	审议《关于加强国有资产监管工作的意见》	是
		2	综治办 发改委	审议《“十二五”社会管理创新发展规划》	是
		3	发改委	审议《市“十二五”节约能源规划(送审稿)》	
		4	党 校	审议《“十二五”时期建设与发展规划》	是
		5	老龄办	审议《市老龄事业发展“十二五”规划(送审稿)》	
		6	人社局	关于《关于加强和改进劳动保障监察工作的意见》的请示	

附录 A 常务会议议题统计表

		7	交委	关于中心城区出租车经营权到期延续使用的请示	
		8	交委	关于中心城区新增出租汽车运力的请示	
		9	国资委	关于市商行与国资公司资产置换完成后资金划付的请示	
		10	国资委	参与民族证券公司增资扩股的请示	是
		11	财政局 国资委	审议《市级国有资本经营预算》和《市级非经营性国有资产收支计划》	
		12	经信委	对2011年度工业经济发展先进单位予以表彰奖励请示	是
		13	教育局	关于推荐全国“两基”工作先进个人的请示	
		14	应急办	关于防灾救灾大演练工作先进集体和先进个人的请示	是
		15	管委会	关于促进嘉定坊服务业发展有关事宜的请示	
		16	人社局	人事任免	
		1	妇儿工委	审议《市妇女儿童发展纲要（2011-2020年）》	
		2	妇儿工委	关于召开全市妇女儿童工作会议有关事宜的请示	
		3	人社局 财政局	关于印发《市生育保险市级统筹试行办法》的请示	
		4	发改委	关于审定《市政府投资项目管理办法（试行）》的请示	
		5	发改委 住建局	关于上报中心城区经济适用房最高限价的请示	
		6	发改委 公安局	市财政局新建社会事务管理综合楼立项报告的请示	
		7	住建局 城管局	关于提请审定《城区道路交通畅通工程实施方案》的请示	
		8	财政局 国资委	关于转发《市级国有资本收益收缴管理办法》的请示	
8月1日 下午	第13次	9	投促局	与物流股份有限公司签订战略合作协议的情况汇报	
		10	投促局	与华录集团签订战略合作框架协议的情况汇报	
		11	住建局	与水电集团路桥工程有限公司签订战略合作协议的汇报	
		12	金融办 人行	与中债公司签订“区域集优债务融资”合作协议的请示	是
		13	金融办	关于报送嘉信小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函	
		14	金融办	关于报送亿鑫小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函	
		15	民政局	关于中心城区命名道路、广场名称的审核意见	
		16	交委	关于市绕城高速公路七个出口命名的请示	
		17	文广局	关于恢复设立市“扫黄打非”工作领导小组的请示	
		18	旅游局	关于对创建国家A级旅游景区进行表彰奖励的情况汇报	
		19	国土局	关于解决中央商务区土地出让遗留问题的请示	
		20	残联	任命市残联第五届执行理事会理事长、副理事长的请示	
		21	人社局	关于给予XXX行政开除处分的请示	
8月8日 上午	第14次	1	住建局	关于市本级棚户区改造项目实施BT模式建设的请示	
		2	住建局	关于给予市政工程总公司扶持的请示	
8月20日 上午	第15次	1	交委	关于审查《仁沐新高速公路投资协议》的请示	
		2	住建局	关于岷江二桥东岸建筑风貌整治有关事宜的请示	
		3	管委会	关于雷洞坪片区林区道路建设项目有关事宜的请示	
		4	管委会	关于景区公路伏虎寺段塌陷险情应急治理事宜的请示	
		5	国资委	审议《市属国有企业监事会管理办法》	
		6	县政府	审议《关于撤县设区的请示》	
		7	民政局	关于成立市减灾委员会的请示	
		8	畜牧局	关于恢复市动物重大疫病防制指挥部的紧急请示	
		9	住建局	关于实施亮化专项治理相关事宜的请示	
9月	第16次	1	安监局	研究加强安全生产工作的措施	

附录 A 常务会议议题统计表

12 日 下午	次	2	政研室	审议《关于开展新农村综合体建设试点工作的指导意见》	
		3	国资委 财政局	关于以所持电力等企业股权质押进行融资事宜的请示	
		4	财政局 国资委	审议《市级行政事业单位固定资产内部操作规程》	
		5	财政局	关于印发《市级行政事业单位资金管理办法》的请示	
		6	财政局	印发《深化财政预算管理改革有关事项的通知》的请示	
		7	财政局 国土局	关于2012年探矿权、采矿权价款收支预算安排的请示	
		8	县政府	关于撤县设江区的请示	
		9	旅游局	关于恢复旅行社审批工作的请示	
		10	旅游局	关于与四川旅游发展集团签订旅游合作开发协议的请示	
		11	人社局	关于报送省学术技术带头人及优秀专家推荐人选的请示	
		12	综治办	关于报请追授“见义勇为勇士”荣誉称号的请示	
		13	交委	关于表彰处置铁路客运专线525厂段进场施工问题的请示	
		14	扶贫局	关于上报四川省十年扶贫工作先进集体和先进个人的请示	
		15	人社局	人事任免	
		16	国土局	关于拟建项目用地有关情况的汇报	
		9月 15日 下午	第17次	1	交委 商务局
2	环保局 畜牧局			关于第一批生猪定点屠宰企业换发证的请示	
3	国资委			关于旅游股份有限公司非公开发行A股股票的请示	是
4	地震局			关于印发市地震应急预案的请示	
5	国土局			关于执行川府函(2012)98号文件的请示	
6	国资委			关于市商业银行拟设立分行的请示	是
7	人防办 发改委			关于组建市民安国有资产经营有限责任公司的请示	
8	财政局 住建局			关于核定棚户区数字电视安装收费标准的请示	
9	县政府			关于搬迁烈士陵园的请示	
10	政府办			成立“两化”互动、统筹城乡发展工作领导小组的通知	
11	人社局			人事任免	
11月 8日 上午	第18次	1	发改委	关于申报四川省2013年重点项目计划的请示	
		2	消防支队	审定《加强和改进消防工作的实施意见》	
		3	交委	关于进港大道建成通车有关事项的请示	
		4	商务局	关于请审定加快发展第三方物流业支持政策的请示	
		5	金融办	审议《区域集优直接债务融资管理办法(送审稿)》	
		6	金融办	关于报送华信小额贷款有限公司筹建复审意见的函	
		7	金融办	关于报送宏泰小额贷款有限公司筹建复审意见的函	
		8	经信委 财政局	对钻石天然磨料公司技改迁建项目予以补助的请示	
		9	管委会	关于举办2013年旅游文化节有关事宜的请示	
		10	体育局	关于举办首届国际桥牌邀请赛的请示	
		11	文联	关于报批第六届“郭沫若文艺奖”获奖作品的请示	
		12	人社局	报送全省就业创业成绩突出集体和个人对象的请示	
		13	人社局	人事任免	
11月 19日 上午	第19次	1	交委	关于市交投公司发行中期票据相关事项的请示	
		2	人社局	人事任免	

附录 A 常务会议议题统计表

12月 10日 上午	第20次	1	经信委 经信委	关于长征药业重整搬迁新建请示	是
		2	国资委 财政局	增加市中小企业融资担保有限公司注册资本金的请示	是
		3	发改委	关于请求审查 2013 年经济社会发展主要指标的请示	是
		4	科技局	关于审定重大科技成果转化工程实施方案的请示	
		5	交委	关于协调解决川港星源天然气有限公司 LNG 加气站请示	
		6	扶贫局 政研室	审议《关于印发市列重点连片贫困区域扶贫攻坚工作意见的通知》	
		7	人社局	关于审定城乡居民大病保险方案的请示	
		8	民政局	关于调整义务兵家庭优待金标准的请示	
		9	民政局	贯彻省政府自主就业退役士兵补助政策有关问题的请示	
		10	民政局	关于增补救灾物资储备管理中心用房的请示	
		11	住建局 发改委	关于调整中心城区住房平均交易价格标准的请示	
		12	住建局	关于报批安置还房成本价和市场价的请示	
		13	住建局	关于建设蟠龙农贸及住保管理综合楼项目的请示	
		14	县政府	关于县职教中心后山坡应急抢险的请示	
		15	金融办	关于报送博诚小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函	
		16	金融办	关于报送瑞丰小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函	
		17	国资委	补助人民银行党校建设配套用房资金的函的建议意见	
		18	财政局	关于转发市级国有资本经营预算管理办法的请示	
		19	财政局	关于表彰 2012 年全市政策性农业保险先进集体的请示	
		20	农业局	表彰粮食生产和粮油高产创建活动获奖单位的请示	
		21	水务局	关于推荐农田水利基本建设竞赛活动获奖单位的请示	
		22	统战部	调整市政府与市级民主党派、工商联对口联系名单的请示	
		23	人社局	人事任免	
12月 26日 上午	第21次	1	林业局	修建森林公安指挥中心的请示	
		2	发改委	重大项目计划及推进工作方案的请示	是
		3	人社局	报审中心城区被征地农转非人员养老保险缴费办法的请示	
		4	政务中心	关于审定市级部门行政权力清理结果的请示	
		5	国资委	将原交通稽征机构资产注入市交投公司有关事项的请示	
		6	组织部 财政局	增加村（社区）干部基本报酬、办公经费补助标准及党员教育培训经费	
		7	财政局	金顶公司破产重组涉及国债转贷后续遗留问题处理的请示	
		8	财政局	关于申请调整国土收支预算部分项目的请示	
2013 年 2月 1日 上午	第22次	1	政府办	审议《政府工作报告》	是
		2	发改委 财政局	审议《国民经济发展计划报告》《财政预算执行报告》	是
		3	政府办	学习《关于改进工作作风、密切联系群众的规定》	
		4	监察局	关于开展党风廉政建设责任制巡查情况的汇报	
		5	安委办	关于 2012 年全市安全生产工作的情况汇报	
		6	安委办	审议《市安全生产事故隐患排查治理办法》	
		7	发改委	关于上报市“十二五”单位 GDP 能耗考核实施方案的请示	
		8	人社局	公布学术技术带头人嘉州友谊奖评选结果的请示	
		9	体育局	关于转发市体育局加快发展体育产业实施方案的通知	
		10	国土局	关于宇恒房开司开发“警官新城”有关问题的请示	
		11	教育局	支持四川永丰纸业股份公司总部基地建设的请示	是
		12	住建局	关于青江新区基础设施项目 BT 招标相关事项的请示	是
		13	财政局	关于 2013 年市级财政预算“二上”编制情况的请示	是

附录 A 常务会议议题统计表

		14	金融办	表彰金融工作先进单位和先进个人并兑现奖励的请示	
		15	国土局	关于中央商务区土地置换有关事项的请示	是
3月 19日 上午	第23次	1	商务局	审议《关于印发2013年服务业发展工作意见的通知》	
		2	商务局	关于上报生活必需品市场供应应急预案的请示	
		3	经信委	关于《工业经济先进区县考核管理办法的请示》	是
		4	安监局	关于上报《安全生产事故灾难应急预案的请示》	
		5	科技局	关于审定乐山市2012年度科技进步奖的请示	
		6	客运联席办	关于请求批准开行中心城区至夹江城际公交的请示	
		7	卫生局 人社局	关于举办民族医士班工作方案的请示	是
		8	国资委	关于参与宏信证券有限责任公司增资扩股事宜的请示	
		9	人社局	人事任免	
4月 18日 上午	第24次	1	发改委	全市一季度经济（安全）形势分析	
		2	政研室 住建局	审议《关于加快“双百”大城市建设的决定》	是
		3	景区管委会	审议《2013中国·国际旅游文化节总体方案》的请示	是
		4	发改委	关于《深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》请示	
		5	发改委	关于审定《重大项目建设推进办法》的请示	
		6	住建局	关于2013年城市建设项目计划的请示	
		7	环保局	关于报送《“十二五”生态建设和环境保护规划》的请示	
		8	安监局	关于报送《金属非金属矿山整顿工作方案》的请示	
		9	民政局	关于加强社区服务体系建设的意见（送审稿）	
		10	统计局	关于发文开展第三次全国经济普查工作的请示	
		11	文物局	关于成立“第一次全国可移动文物普查领导小组”的请示	
		12	体育局	关于举办第六届运动会的通知（送审稿）	
		13	农业局	关于表彰2012年度茶产业发展工作先进集体的请示	
		14	政府办	审议《市政府工作规则（送审稿）》	
		15	政府办	审议《市政府公文签发规定（送审稿）》	
		16	政府办	审议《2013年全市十项民生工程实施方案（送审稿）》	
5月6日 下午	第25次	1	政府办	传达贯彻全省市（州）长工作专题会议精神	
		2	国资委	关于“4.20”芦山地震应急贷款项目融资紧急请示	是
		3	水务局	关于“4.20”芦山地震震损抢险工程的请示	
		4	政研室 旅游局	审议《关于建设国际旅游目的地实现旅游业发展新跨越的决定》	是
		5	投促局	呈报《全国知名民营企业签约项目跟踪服务方案》	是
		6	国资委	关于国资公司发行二期企业债券有关事宜的请示	是
		7	住建局	关于廉租房、公租房工程项目筹资方案的请示	是
		8	住建局	关于确定市本级2013—2015年棚户区改造计划的请示	
		9	经信委	关于推进深化煤矿清理整顿兼并重组工作的请示	
		10	财政局	关于进一步深化涉农资金整合工作的实施意见	
		11	水务局 国资委	关于注销市水利电力物资供应公司的请示	
		12	人社局	人事任免	
5月20日 上午	第26次	1	政府办	全省加快推进新型城镇化工作电视电话会议精神	
		2	住建局	修订《中心城区限价商品住房建设分配方案》的请示	
		3	住建局	修订《中心城区经济适用住房建设分配方案》的请示	
		4	国土局	关于当前中心城区征地拆迁工作中有关问题的请示	是
		5	国土局	关于《市土地整治规划（2011—2015年）》的请示	

附录 A 常务会议议题统计表

		6	环保局	关于《加强环境保护重点工作的实施意见》的请示	
		7	残联	关于提请审议《农村残疾人扶贫开发规划》的请示	
		8	粮食局	关于搬迁粮食储备库及建设粮食物流园区的请示	
5月27日上午	第27次	1	投促局	呈报《全省“三大活动”签约项目跟踪工作方案》	是
		2	住建局	关于嘉州长卷项目有关问题的请示	是
		3	交委	关于审议连燕铁路投资协议的请示	是
		4	文广局	关于推进有线数字电视整体转换工作相关事项的请示	
		5	人防办	关于加快推进人民防空“六个一”项目建设的通知	
		6	国资委	关于成立市文化产业投资发展有限公司的请示	
		7	卫生局	关于恢复市公民无偿献血领导小组的请示	
		8	投促局	关于表扬全市参与三大招商活动先进集体的请示	是
6月3日下午	第28次	1	科技局	关于国家技术创新工程目标任务责任分工的请示	
		2	投促局	与省政府驻上海办事处签订投资促进合作协议的请示	
		3	联通	关于《推动智慧城市建设战略合作协议》的请示	
		4	经信委	关于支持永祥公司创新技改的政策方案的请示	
		5	住建局 财政局	调整市政公司施工工程实际支付结算价下浮比例的请示	
		6	司法局	关于修建司法业务用房的请示	
6月8日上午	第29次	1	安办	关于全市煤矿安全生产情况汇报	
		2	政研室 高新区	审议《加快国家高新技术产业开发区发展的决定》	是
		3	高新区 区政府	关于启动高新区高新新城建设有关工作的请示	是
		4	人社局	关于调整全市最低工资标准的请示	
		5	财政局	关于我市开展特色农业保险试点的请示	
		6	人社局 应急办	推荐“4·20”抗震救灾先进集体和先进个人请示	是
6月24日上午	第30次	1	纠风办	审议《关于2013年纠风工作实施意见（送审稿）》	
		2	国土局	审批土地利用总体规划（2006—2020年）	
		3	国土局	审批非中心城区土地利用总体规划（2006—2020年）	
		4	国资委	转让川港星源天然气有限公司部分股权事宜的请示	
		5	人社局	关于调整老工伤移交费用标准的请示	
		6	编办	成立改革食品药品监督管理体制工作领导小组的请示	
		7	住建局	关于中心城区海棠路67号地块容积率调增的请示	
		8	发改委	关于机场选址阶段工作情况的汇报	
		9	监察局	关于给予XXX、XXXX政纪处分的请示	
7月2日上午	第31次	1	政府办	审议《关于深化行政审批制度改革的意见》	是
		2	扶贫局	全省扶贫开发工作暨总结表彰大会精神	是
		3	政研室 经信委	审议《关于实施“双千双百”培育工程加快推进新型工业化的意见》	是
		4	安监局	关于全市上半年安全生产工作情况汇报	
		5	安监局	关于进一步加强危险化学品安全生产工作的意见	
		6	林业局	天保工程一次性安置职工社会保险补贴实施方案的请示	
		7	水务局	关于加快推进乡镇生活污水处理设施建设的通知	
		8	住建局 发改委	关于调整市中区普通住房平均交易价格标准的请示	
		9	金融办	关于报送兴鑫小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函	
		10	人社局	人事任免	
7月25日	第32次	1	政府办	学习《关于停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》	
		2	金融办	审议《金融业发展规划（2013—2017年）》	

附录 A 常务会议议题统计表

日 上 午		3	金融办	审议《关于进一步推进金融业加快发展的意见》	是		
		4	军分区	审议《关于进一步加强征兵工作的通知》			
		5	财政局 国资委	审议《国有资本经营预算调整方案》《非经营性国有资产收支计划调整方案》	是		
		6	财政局	关于上报《市级非税收入征收激励考核办法》的请示			
		7	人社局	关于报送《2013 年企业工资指导线》的请示			
		8	住建局	关于将城镇化率等纳入 2013 年度目标考核的请示			
		9	住建局	关于审批《中心城区控制性详细规划》的请示			
		10	商务局	关于站前广场商业街项目建设的支持政策	是		
		11	水务局	关于审批主城区城市供水专项规划的请示			
		12	区政府	关于市中区妇幼保健院增加用地计划的请示			
		13	国土局	对瑞鸽皮革公司土地及地面附着物补偿收储的请示	是		
		14	管委会	关于武术文化小镇及基础设施配套项目申请贷款的请示			
		15	发改委	调整非居民天然气销售价格及专项调节金征收标准的请示			
		16	人社局	人事任免			
		7 月 31 日 下 午	第 33 次	1	公安局	审议《户籍管理制度改革的意见》《居民户口落户办法》《居住证管理办法》	是
				2	人社局	全省 2013 年高校毕业生就业工作会议精神有关事项的请示	
3	卫生局			中医医院改扩建有关事宜及申请欧洲贷款资金担保的请示			
4	国资委			关于斯堪纳机械公司外方股东拟转让股权的请示			
5	发改委			审议《2013 年重点改革工作实施方案（送审稿）》			
6	发改委			审议《2013 年统筹城乡发展工作意见（送审稿）》			
7	安监局			审议《煤矿企业兼并重组实施方案（送审稿）》			
8	财政局			审议《煤矿整顿关闭财政“以奖代补”实施方案》	是		
8 月 12 日 下 午	第 34 次	1	农业局	关于加快推进农村土地承包经营权确权登记工作的通知			
		2	发改委	审议《2013 年下半年抓投资稳增长十条措施》			
		3	经信委	审议《2013 年下半年工业经济稳增长十条措施》			
		4	商务局	审议《2013 年下半年促进消费十条措施》			
		5	水务局 住建局 环保局	关于下达 2013—2015 年乡镇生活污水处理设施建设目标任务任务的请示			
		6	卫生局	关于迁建市妇幼保健院和市儿童专科医院请示	是		
		7	市商行	关于筹备开展新一轮增资扩股工作有关事项的请示	是		
		8	国资委	关于委托国资公司向浙商银行信托融资的情况报告			
		9	县政府	申报生态修复及林业可持续发展项目的请示			
8 月 23 日 上 午	第 35 次	1	住建局	审议《加快推进新型城镇化十条措施》			
		2	住建局	关于主城区风貌塑造的请示	是		
		3	住建局	关于报批 2013—2014 年安置房结算成本价和市场价的请示			
		4	人社局 财政局	关于加强全市企业职工基本养老保险基金预算管理的通知			
		5	财政局 景区管 委会	关于上报 2013 年度财务收支计划的请示			
		6	综治办	关于追授“见义勇为勇士”荣誉称号的请示			
		7	经信委 财政局 区政府	关于扶持四川西南不锈钢有限公司专项政策措施的请示			
9 月 16 日 下	第 36 次	1	法制办	审议《关于第一批取消和调整行政审批项目的决定》			
		2	发改委	审议《老工业基地调整改造实施方案》的请示			
		3	发改委 国资委	关于组建机场投资有限责任公司事宜的请示			

附录 A 常务会议议题统计表

午		4	经信委	关于扶持关闭煤矿转产和员工创业再就业的政策措施		
		5	经信委	关于调整全市重点企业的请示		
		6	住建局	审议《城乡规划委员会工作章程》		
		7	住建局	关于审批《中心城区柏杨坝片区控制性详细规划》的请示		
		8	住建局	关于审批《中心城区牟子片区控制性详细规划》的请示		
		9	住建局	关于审批《临港新城冠英片区控制性详细规划》的请示		
		10	卫生局	关于审批《市中心城区蟠龙片区控制性详细规划》的请示		
		11	县政府	关于将地质灾害治理作为应急抢险工程的请示		
		12	人社局	人事任免		
		9月 29日 上午	第37次	1	政府办	安排部署“十一”黄金周全市旅游、商贸及安全工作
				2	统计局	第三次全国经济普查电会议精神及我市工作情况的报告
				3	经信委	关于表彰2012年度工业经济发优异成绩区市县和企业请示
4	食安办			关于开展中心城区餐饮服务无证经营专项治理工作的请示		
5	军分区			审议《关于加强人民武装和后备力量建设的通知》		
6	财政局			审议《市级财政专户资金保值增值管理暂行办法》		
7	财政局			关于贯彻省财政厅压缩2013年部门预算要求的请示		
8	财政局 住建局			关于动用城市配套费超收收入安排市级城建项目的请示		
9	金融办			关于报送四海小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
10	发改委			关于将自来水公司水厂取水口建设作为应急工程的请示		
11	交委			关于川高公司申请高速峨眉支线贴息资金的请示		
10月 11日 上午	第38次	1	环保局	审议《大气重污染环境应急预案（送审稿）》		
		2	交委	审议《中心城区出租汽车客运管理办法（送审稿）》		
		3	编办	审议《推进食品药品监督管理体制改革完善工作的通知》		
		4	政研室 国土局	审议《关于组建土地管理委员会的通知（送审稿）》		
		5	商务局	关于推进青江新区商业开发项目建设的政策支持意见		
		6	安委办	审议《安全生产目标管理考核办法（试行）（送审稿）》		
		7	安监局	审议《安全生产重大事故隐患举报奖励办法》		
		8	国资委	审议《国有企业负责人经营业绩考核办法》		
		9	住建局	关于旧城环境整治提升工程公开招商条款的请示		
		10	城管局	关于断节路建设规划道路内房屋征收工作有关问题的请示		
		11	发改委 财政局 交委	关于安排中心城区城市公交和农村客运车辆天然气价格补贴的请示		
		12	法制办	关于推荐XX县人民政府为2013年全省依法行政示范县的函		
		13	人社局	人事任免		
10月 21日 下午	第39次	1	财政局 发改委	关于市级清理行政事业性收费情况的请示		
		2	住建局	关于审批《高新区北部片区控制性详细规划》的请示		
		3	住建局	关于对《中心城区控制性详细规划》进行修改的请示		
		4	住建局	关于棚户区改造项目“依水门第”的请示		
		5	体育局	关于建设嘉州绿心公园体育中心相关事项的请示		
		6	国资委	关于市国资公司股东优先购买权的紧急请示		
		7	人社局	关于报送第三届省专家评议（审）委员会推荐人选的请示		
		8	农业局	关于成立市农作物重大病虫害防控指挥部的请示		
		9	金融办	关于报送红珠小额贷款有限责任公司筹建复审意见的函		
		10	商务局	关于《梅花城王府井百货购物中心三方协议书》的请示		
11月 1日	第40次	1	发改委	审议《国民经济和社会发展规划纲要中期评估报告》		
		2	发改委	关于审议《智慧城市总体规划》的请示		

附录 A 常务会议议题统计表

日 上 午		3	发改委	关于机场立项有关事项的请示		
		4	科技局	审议《关于加快国家农业科技园区发展的意见》		
		5	人社局 财政局	关于统筹市县事业单位工作人员津补贴的请示		
		6	财政局	市财政增持市商业银行股份所需资金筹集方案建议的请示		
		7	交委	签订成昆铁路扩能改造工程征地拆迁实施协议的请示		
		8	管委会	聘请联合国旅游组织董事汉斯为政府旅游发展顾问的请示		
		11月 15日 上 午	第41次	1	交委	关于2014年交通建设计划有关事项的请示
				2	国土局	关于长征药业土地收储出让有关事项的请示
3	法制办			《城市规划区土地征收申请强制执行若干规定》的请示		
4	人社局			关于公布城乡居民医疗保险缴费标准和有关待遇政策的请示		
5	财政局			关于预算执行中期评估及预算调整等有关事项的请示		
6	地税局			关于强化中心城区经营房屋税收管理工作的报告		
7	减灾局			关于成立抗震救灾指挥部的请示		
8	科协			2011—2012年优秀科技学术论文评奖工作的请示		
12月 9日 上 午	第42次	1	政府办	全省农田水利基本建设暨农村饮水安全工作现场会议精神		
		2	政研室 科技局	审议《实施创新驱动发展战略加快建设创新型城市的意见》		
		3	环保局	审议《关于机动车排气污染防治的实施意见》		
		4	国土局	关于批转《地质灾害防治规划》的请示		
		5	国土局	关于批转《市突发地质灾害应急预案》的请示		
		6	住建局	关于审批《中心城区控制性详细规划局部修改》的请示		
		7	住建局	关于将城市规划展览馆替换为旅游服务站的请示		
		8	住建局	关于仍由原中标单位实施岷江二桥景观工程的请示		
		9	教育局	关于颁布市第五届普通教育教学成果奖的请示		
		10	国资委	关于市国资公司参与电力公司股份定向增发请示		
		11	县政府	关于推进欧典花园项目建设有关情况的报告		
12月 23日 上 午	第43次	1	法制办	关于《第二批取消和调整行政审批项目的决定》的请示		
		2	编办	审议《关于取消、调整第一批非行政许可审批项目的决定》		
		3	民政局	关于进一步加强城乡居民最低生活保障工作的通知		
		4	民政局	关于印发自然灾害救助应急预案的通知		
		5	民政局	关于报审《市行政区划图》的请示		
		6	旅游局	全省重点旅游项目现场会议精神及贯彻建议情况的报告		
		7	国资委	高新开发公司拟公开转让所持创投科技公司股权的请示		
		8	国资委	关于市商业银行增持民富村镇银行股权有关事项的请示		
		9	文广局	第四批市级非物质文化遗产保护名录		
		10	金融办	关于报送雁和小额贷款有限公司筹建复审意见的函		
		11	防办	关于审定全市防汛减灾先进集体和先进个人的请示		
		12	监察局	关于给予XXX、XXX政纪处分的请示		
2014年 1月 6日 下 午	第44次	1	政府办	集中学习《行政许可法》		
		2	发改委	关于审定2014年发展预期目标及各县经济指标计划的请示		
		3	发改委	审定《2014年市领导挂联重大项目表》和《2014年1000亿项目表》的请示		
		4	民政局	关于全市困难群众冬春生活安排及安全温暖过冬工作报告		
		5	人社局	关于《预防建设领域拖欠农民工工资管理办法》的请示		
		6	住建局	关于2014年市本级城市基础设施项目计划的请示		
		7	住建局	关于发布《关于进一步加强城市规划管理的通告》的请示		
		8	住建局	关于调整市中区住房综合平均交易价格标准的请示		

附录 A 常务会议议题统计表

		9	住建局	关于调整污水处理厂污水服务费单价的请示
		10	住建局	关于成立加快推进新型城镇化工作领导小组的请示
		11	住建局	关于城际生态大道招标事宜的请示
		12	投促局	关于与天津市河东区缔结友好城市协议书的请示
		13	商务局	审定北京王府井百货入驻梅花城支持政策的请示
		14	林业局	关于《森林火灾应急预案》的请示
		15	科技局	科学技术杰出贡献奖候选人和科学技术进步奖拟奖励的请示
		16	金融办	关于报送融丰小额贷款有限公司筹建复审意见的函
		17	人社局	人事任免
		1	政府办	讨论《政府工作报告》
1月		2	经信委 发改委	关于促进全市工业、投资“开门红”政策和措施的请示
13日	第45次	3	安委办	关于2013年全市安全生产工作情况汇报
上午		4	安监局	关于切实加强职业卫生监管工作的通知
		5	金融办	审议《市商业银行改革与发展方案》
		6	社科联	对哲学社会科学优秀成果评奖获奖项目予以表扬的请示

## 个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果

### 个人简历

1968年4月16日，出生于重庆市黔江区。

1986年9月考入四川师范大学历史系，1990年7月本科毕业并获得历史学学士学位。

1990年7月至1993年4月在四川省沐川县城郊区委工作。

1993年4月至1996年5月在四川省沐川县政府办公室工作。

1996年5月至1997年12月在四川省沐川县财政局工作。

1997年12月至2006年9月在四川省乐山市市中区财政局工作。

2006年9月至2009年2月在四川省夹江县政府工作。

2009年2月至2009年12月在四川省乐山市审计局工作。

2009年12月至2010年8月在四川省乐山市财政局工作。

2010年8月至2011年10月在四川省乐山市航务管理局工作。

2011年10月至今在四川省乐山市政府工作。

### 发表的学术论文