

“放、管、服”改革的经验启示及路径优化

解安 杨峰

党的十九大报告明确指出,要转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。李克强总理多次强调,“放管服”改革是转变政府职能的重要抓手,也是推进经济体制改革、处理好政府与市场关系的关键所在。改革的核心是消除市场主体生产经营活动中的羁绊,破除生产要素合理流动与有效配置的障碍,调动全社会干事创业的无限创造力。通过持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革,有效激发市场活力、优化营商环境、发展壮大新动能,促进了我国经济持续平稳健康发展。

一、改革成效显著

(一)全力简政放权,激发市场活力和社会创造力。简政放权改革就是要通过政府的减权限权为市场增活力、为发展添动力,使权力做减法,给责任做加法,为市场做乘法。据统计,党的十八大以来,国务院部门已累计取消下放 697 项行政审批事项,削减比例达 44%,提前超额完成上届政府减少三分之一行政审批事项的承诺。商事制度发生根本性变革,推行注册资本认缴登记制,工商登记由“先证后照”改为“先照后证”。建立法人和其他组织统一社会信用代码制度,推进“三证合一”、“五证合一”、“多证合一”改革,实现企业“一照一码走天下”。持续优化投资项目负面清单制度,中央层面核准的投资项目数量累计减少 90%,有效破除制约投资的体制机制障碍。大幅放宽市场准入,有效激发医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域投资活力。深化科技管理体制改革,促进大众创业、万众创新蓬勃发展。取消部门设置的 434 项职业资格,公布国家职业资格目录,显著降低就业创业门槛。在减权放权的同时,以刚性的制度来管权限权,坚持职权法定原则,加快推行权责清单制度,厘清政府与市场、企业、社会的边界。

(二)有序放管结合,营造公平竞争市场环境。创新完善监管体系,着力为各类市场主体营造公平竞争

环境,使市场活而有序。突出以公正监管维护市场秩序,全面推行“双随机、一公开”监管,在工商、商务、质检、海关、税务、价格等市场监管领域基本实现随机抽查事项全覆盖。以综合监管提高行政效能,扎实推进综合执法改革,全国 70% 以上的县(市、区)和 20% 左右的地级市成立了工商、质检、食药监三合一的市场监管局,有效解决“多顶大盖帽管一顶小草帽”、重复执法、执法任性等问题。以创新监管提升政府管理水平,探索建立信用监管制度,改企业年检制为年报公示制,全面建成国家企业信用信息公示系统,建成并运行全国信用信息共享平台与“信用中国”网站。推动守信联合激励和失信联合惩戒重点领域全覆盖,“一处违法、处处受限”局面初步形成。以包容审慎监管助力新动能健康成长,为分享经济、电子商务、网约车、共享单车、快递物流等新产业、新业态、新模式健康规范发展留出充足空间。

(三)优化政务服务,切实增强群众获得感。坚持从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,打通薄弱环节、解决突出矛盾,提升政府行政效能和群众办事便利度,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。推行“互联网+政务服务”,全国县级以上政府设立政务大厅 3058 个。探索设立行政审批局,实行“一枚印章管审批(服务)”。网上办事大厅与实体政务大厅加快融合,“一窗受理、一站服务”普遍实行。深入开展“减证便民”行动,清理一大批“奇葩”证明、循环证明和重复证明,方便企业和群众办事创业,着力提升公用事业服务质量和效率,大幅降低银行手续费、全部取消手机国内长途和漫游费、降低国际长途电话费等,受到群众普遍欢迎。

政府实施的一系列扎实有效的“放管服”改革,对转职能、提效能、激活力、稳就业、促创新、推发展发挥了关键性作用。一是有力推动政府职能转变,提高治理能力。“放管服”改革是一场从管理理念到管理体制、

作者:解安,清华大学马克思主义学院教授,博士生导师;杨峰,清华大学马克思主义学院博士生,北京 100084

管理方式的深刻变革,推动政府管理由过去的以审批为主向以监管和服务为主转变,政府的主要精力放到了事中事后监管、提供优质公共服务上。二是大幅放宽市场准入,激发市场主体活力。不断破除企业经营和投资创业中的不合理束缚,清理规范一大批生产许可证、行业准入证、职业资格证等,大大降低了市场准入门槛,使得近年来我国新注册企业增长速度和数量一直领跑全球。自2014年3月推行商事制度改革以来,我国日均新设企业1.37万户,这也是我国经济增速之所以能够保持在合理区间,就业比较充分的重要保障。三是切实优化营商环境,培育国际竞争新优势。实施“放管服”改革以来,国内营商环境明显改善。世界银行报告显示,中国内地营商便利度世界排名从2013年的第96位提升到2017年的第78位,提升了18位,是全球营商环境改善程度最显著的经济体之一。四是激发创业创新活力,促进新动能快速成长。通过“放管服”改革,加之出台一系列鼓励大众创业、万众创新的政策措施,极大激发了各类群体创业创新的热情,推动了新动能加快成长,创客经济、分享经济、平台经济、数字经济等新兴产业、新产品、新业态、新模式方兴未艾。

二、改革经验启示

(一)协同发展、整体推进。“放管服”改革是一项系统工程,涉及转变政府职能的多个方面,必须三管齐下,统筹谋划、整体推进、形成合力,不断增强改革的系统性、整体性、协同性,提高了改革整体效益和政府行政效能。比如,在取消下放审批事项时,同步要求相关部门提出加强事中事后监管的措施,并组织开展严格、客观、公正的专家评估。

(二)问题导向、聚焦难点。人民群众和企业对办事创业感受最深,对改什么、怎么改最有发言权。坚持问题导向,把由政府部门“端菜”变为更多由人民群众“点菜”,以群众需求为导向,从制约经济社会发展最突出的共性问题入手,从各地探索中发现的共性问题入手,从人民群众反映最强烈的共性问题入手,确定深化改革的重点、措施和路径,更为精准、更加精细地清除阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和监管服务的“盲点”,并以群众和企业满意不满意、受益不受益作为检验改革成效的根本标准。

(三)鼓励试点、提倡首创。坚持顶层设计与基层探索相结合,鼓励地方和基层在做好“规定动作”的同时,紧密结合自身实际进行差异化探索,不断打造“放管服”改革的地方“升级版”,争当改革的“先行者”。

三、改革路径优化

尽管“放管服”改革成效显著,但与新时代中国特色社会主义事业发展和加快完善社会主义市场经济体制的要求相比,与市场主体和人民群众的期盼相比,仍有许多差距。政府职能转变仍然没到位,特别是市场

准入中的各种许可限制仍较多,市场开放度不够高。有效监管有待加强。特别是市场监管法律法规还存在不少盲区,监管职责不明确导致部门间扯皮,地区间监管政策不一,监管和执法过程不透明;监管创新不适应经济社会发展新要求,“新业态审批无人管、老办法管理新业态”问题一定程度存在。政务服务存在弱项。个别政府部门办事手续繁琐、流程复杂,存在“门好进,脸好看,事不办”的现象;基层政府承接能力和依法行政水平需要提高,政策落实不够到位,在一定程度上影响了企业和群众的获得感。

所以,必须紧扣我国社会主要矛盾变化,按照高质量发展的要求,围绕使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,以推进供给侧结构性改革为主线,适应加快培育新动能的需要,以营造稳定公平透明、可预期的营商环境和便利人民群众办事创业为重点,聚焦企业和群众反映强烈的突出问题,继续推进“放管服”改革向纵深发展。

(一)继续激发市场活力。通过深化“证照分离”改革试点,继续削减各种“证”,着力简政减税减费、降低各类交易成本特别是制度性交易成本,进一步优化营商环境,更大程度激发市场活力、社会创造力和大众创业、万众创新深厚潜力。

(二)切实转变政府职能。通过深入推进国务院部门权责清单编制工作,完善地方各级政府工作部门权责清单制度,切实将政府工作重点转到提供优质公共服务、维护社会公平正义上来,推动政府机构“瘦身”、职能“健身”,实现精兵简政。

(三)不断优化权责配置。进一步理顺各级政府财权事权关系,使人力、财力、物力与事权下放相配套,确保下放的权力基层接得住、管得好。继续减少部门对微观事务的干预,尊重和发挥基层和群众的首创精神,给地方以更大的决策自主权、资金统筹权和改革先行先试权。推进集中审批服务和综合行政执法,提升基层管理服务水平。

(四)加强法治政府建设。坚持把改革的“破”与法治的“立”有机结合起来,确保“放管服”改革于法有据。进一步完善立法推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化,严格规范公正文明执法,做到法定职责必须为、法无授权不可为,促进政府权力运行更加透明规范。

(五)创新管理方式方法。在更多领域和更大范围推行网上审批,运用互联网、人工智能等新一代信息技术,推行“最多跑一次”、“马上办、网上办、一次办”、“不见面审批”等。创新监管方式,深化“双随机、一公开”监管,大幅提高政府效能,更好服务经济社会发展和人民群众需要。

(责任编辑 江 农)