

N 本期特稿

深化“放管服”改革 加快政府职能转变

深化“放管服”改革，是一场牵一发而动全身的深刻变革，是构建现代政府治理体系的重要抓手。各级政府要树立大局意识，让利于民，以政府减权限权，激发市场、社会新活力，创造新供给，释放新需求，培育新动能，打造高效低成本的政务服务体系。要以“啃硬骨头”和“自我革命”的精神，以狠抓落实的作风，敢于涉险滩，敢于过深水区，不断深化重点领域和关键环节改革；要坚持问题导向，推出更加务实有效的举措，真抓实干，狠抓落地，将“放管服”改革做深、做透、做到位，不断推向深入。

张定安

深化简政放权、放管结合、优化服务改革，是推动经济社会持续健康发展的战略举措，是全面深化改革的重要内容。深化“放管服”改革，是一场牵一发动全身的深刻变革。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视有关工作，提出明确要求。今年5月，国务院召开全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议，总结分析了三年来的“放管服”改革进程及成效，并对进一步深化“放管服”改革进行了部署，提出中央和地方要上下联动，攻坚克难，在更大范围、更深层次推进“放管服”改革，加快转变政府职能，不断提高行政效能。

一、对“放管服”改革理念的再认识

“放管服”体现了政府职能转变的核心理念，体现了政府自身建设的完整性，是行政管理体制改革工作的深化。“放”的核心是政府角色定位问题，是要重新界定政府、市场、社会边界和相互关系，难点是如何补缺位、纠错位、控越位，让政府归位的问题，考验的是政府定力和推动改革的能力，目的是激发市场活力和社会创造力；“管”的核心是政府管理转型问题，管理变革要适应经济社会新常态、科学技术新进展和全面深化改革的新形势，涉及管理体制、部门职责、政府层级、运行机制、技术平台、法制保障等方面，目的是建设现代政府；“服”的核心是在“放”与“管”的全面深刻变化基础上形成的治理理念、治理机制、治理体系，是治理能力现代化，“服”既是改革举措，也是改革目标，目的是建设人民满意的政府。

新形势下，推进“放管服”改革，也成为我国经济管理体制改革的重要内容和抓手，是国家宏观调控的关键性工具，是推动供给侧结构性改革的重要手段。通过“放管服”，营造公平便利的市场环境，降低制度性交易成本，充分调动市场主体积极性，推动大众创业、万众创新，并与“双创”和发展新经济紧密结合、互促共进，形成经济发展的持续内生动力，确保经济运行在合理区间和比较充分的就业。

二、对“放管服”改革进程的再认识

在“放管服”改革过程中，有些改革政策供给太快、太多，感觉体系乱、概念多，有的还存在一些冲突，造成一些地方和部门思想认识乱，群众和企业对制度改革也缺乏基本预期。

首先，改革进程中附加功能“太多”。大的方面说，刚开始只是行政审批制度改革，紧接着是行政管理体制改革，再就是全面深化改革和构建新型国家治理体系，从“放”“管”两个轮子都要圆到“放管服”三管齐下，再到“放管服转效”五位一体；小的方面讲，以清单制度为例，刚

开始还纠结于审批权力清单还是所有行政权力清单，接着又引入了责任清单概念，再就是开始探索负面清单，有的地方提出了监管清单、服务清单、资格认定清单和财政支出清单等。

其次，改革政策供给“太快”。不少改革推进机构完成任务般地出台了大量政策文件。这让部门和地方应接不暇，前一波没落实，后一波又来了，来不及研究消化，改一改文字就转发。不少市县也没深入研究，没拿出务实落地举措，一些地方取消了不知道，下放了接不住，接下了没优化。

再次，现实情况“太乱”。

人员改变思维习惯和行为习惯也很难，不设前置审批就不知该如何监管，总担心出问题承担责任；触动部门权力利益也太难，实践调查证明，含金量高的事项“群众点菜”十之八九由于各种原因难以启动，“地方点菜”的下放事项能落实的也不到三成。

“放管服”改革中地方政府缺系统谋划，缺改革专门人才，存在不系统、不协同、不深入、不落地等现象。首先是谋划不系统。是否立足当地经济社会发展制定一揽子改革举措，不少地方缺乏谋划，而浙江推出的“四张清单一张网”改革，天津开展的“十个一”改革，江苏简政放权“517”改革等就具有借鉴作用。

们都充分意识到行政审批制度改革有“四待”问题需要突破。一是行政审批体制待突破。在这方面是否构建一窗式服务，是否强力推进“两集中两到位”，是否组建行政审批局等，已有的成功经验很多了，是否该明确规定方向了。二是监管权责体系待健全。部门间监管职能交错、边界不清、事中事后协同监管难，信息不共享、标准不统一，大数据监管难，一个市或县综合执法局机构进行了整合，上下左右沟通协调都挺难的，是否也可以明确下一步改革举措了。三是政务服务流程待优化。是否构建统一的基于民众办事的线上线下咨询、办理、取件平台，部门间政策法规协同清理修改和并联审核管理等

往往发现缺乏其他各部委相关政策的配套，而且，即便是同一部委历年下达的政策和改革举措也缺乏连贯性。于是，不少政策公布了却久久无法落地，或者落地了反而造成企业办事更加不方便。

当前，“放管服”改革进入深水区，一个突出问题就是要打破政府部门的条块式划分模式、地域、层级和部门限制，为政府业务流程的重组和优化提供全新的平台，要对政府部门间的、政府与社会间的关系进行重新整合，在政府与社会间构建一种新型的合作关系，依靠政府机构间及政府与公私部门间的协调与整合提高行政效率，打造一个具有包容性的政府，使得提供更完备、全面、无边界的整体性治理成为可能。

3、从数量速度到质量效益

本届政府成立以来，国务院部门取消下放行政审批事项三分之一以上，提前超额完成承诺的目标任务，工商登记前置审批精简85%，资质资格认定事项压减44%，多数省份行政审批事项减少50%-70%。同时，创新和完善事中事后监管，针对群众期盼优化公共服务。这些既为企业“松了绑”、为群众“解了绊”、为市场“腾了位”，也为廉政“强了身”，极大激发了市场活力，这是总结近几年“放管服”改革时，经常提及的成绩单和成效图。

不难看出，在这一阶段，我们更多关注的是改了多少和改革了多少的问题；下一阶段，应该重点考量改革的质和效了。正如李克强总理所提到的新兴市场主体的活跃度问题，改革的速度和数量不错，质量和效益空间依然很大，政府仍然管了很多不该管的事情，存在放权不到位、监管有缺位、服务常错位和改革红利未充分释放等一系列问题。质量和效益的要求不仅体现在全面深化改革方面，更是发展理念的全面展现，涉及经济发展、社会生活和国家治理体系现代化的方方面面，需要在各个行业的产品、各个领域的管理、各种类型的服务中，注入质量和效益的理念和要求。

4、关于互联网+改革问题

关于互联网+改革创新的理念和制度举措，当前正在大力推进网上审批、“互联网+政府监管”、“互联网+政务服务”等各项工作。现实中最大的问题是信息公开和数据共享，如果政府部门间数据信息不共享、企业信息不主动提供，互联网+改革就是个伪概念。国务院要明确具体部门牵头，重点是政务而非技术，加快建设全国统一的电子政务服务平台，打通数据壁垒，消除信息孤岛，推动行政审批和公共服务事项网上办理，构建全国“政务服务一张网”。为全面、切实解决目前各自为政的“部门信息孤岛”问题提供统筹制度安排和“顶层设计”，制定电子证照、数据共享、网上身份认证相关的地方法规和规章，出台一系列旨在促进信息资源共享的整合措施、管理办法和实施步骤。整合构建统一的数据共享交换平台和政务服务信息系统，充分利用已有设施资源，盘活各个部门的信息数据库资源，推动平台资源整合和多方利用，逐步推进各级共享交换平台对接，支撑政务信息资源跨部门、跨层级、跨区域互通和协同共享。

（作者为中国行政管理学会副秘书长、研究员）



丁安 绘

有的地方“三证合一”“一证三号”在试点，有的地方已经开始“三证合一”“一证一号”改革，有的甚至在进行“五证合一”的探索。比如2015年到2016年发布的关于监管改革的系列文件，理念也先进，方法也可行，但由于体制、法制和运行机制惯性，落地还缺乏配套举措，探索改革的部门在上下沟通和左右协调方面遇到很多障碍；再如大数据监管中的信息共享问题，综合执法中的上下对接问题，证件清理中的相关法律条款和文件要求取消问题等等。

三、对“放管服”改革推进机制的再认识

推进政府管理改革是社会系统工程，不是简单的部门政策文件的物理相加，而是要各种制度产生化学反应。实践中，一些政策制度“最先一公里”就存在很多不合理内容，不少已经通过法规政策固化。比如，注册资本实缴制改为认缴制就涉及几十部法律，相关管理制度变革不可能一蹴而就；政府管理实际运转中很多要求和举措多以方便部门自我管理为出发点，较少从民众视角设计流程和制度，政府工作

其次是部门不协同。政策法规、权力下放、联合监管、信息共享、中介组织、诚信体系建设等方面都存在着中梗阻问题。再次是改革不深入。比如，一些地方在制定责任清单时，竟然没有执法部门监督检查职责的内容。最后是政策不落地。事前指导和行政服务跟不上，群众获得感不足，与老百姓相关的政务服务中心的功能和定位在一些地方还不明确，民生、社会领域的改革力度有待加强，大家寄予厚望的互联网+思维，概念多操作，系统开发不少，功用发挥不足。因此，改革推进机制必须进行整体谋划，合理布局，有序深化。

四、深化“放管服”改革需深入思考破解的问题

1、渐进式改革是否遇到瓶颈

总结中国的改革开放事业，一个重要经验就是渐进式改革，摸着石头过河。现在的问题是改革进入深水期，渐进式改革是否也遇到瓶颈和制约，在某些领域或某些环节是否可以采取系统变革方式，一些改革试点的实践经验，可否快速全面铺开。

十多年来，理论界和实践部

N 高端声音

杭州峰会成为G20全球治理框架的新起点

中国世界经济学会副会长、国务院发展研究中心研究员丁一凡指出，习近平主席在杭州峰会上的讲话表明了中国在全球治理上的立场，表明中国愿意巩固G20在全球治理中的作用。按照中国的思路，未来全球治理的重点应该集中在以下三点：

首先，巩固G20作为全球治理平台的作用。G20峰会是在2008年全球金融危机中产生的，本是个世界最主要经济体对付全球金融危机的机制。后来，虽然G20峰会开了数次，现在成为每年都开一次的磋商机制，但商讨的议题主要是应付由这次金融危机引起的各种问题。但是，危机过后8年，全球经济增长仍然乏力，世界范围内的贸易保护主义、民粹主义情绪上升。在G20杭州峰会上，习近平指出，解决世界经济乱象、防止危机重演的根本之道，在于巩固G20全球经济治理平台的作用，推动G20从危机应对向长效治理机制转型。

其次，推进G20的治理模式向共享、联动型方向发展。习近平在讲话中阐述了中国对全球经济治理的看法，提出了全球治理应该“以平等为基础、以开放为导向、以合作为动力、以共享为目标”。G20应该旗帜鲜明地反对保护主义，不搞“排他性安排”，不搞“一家独大”，而是加强政策协调、交流互鉴，确保所有人“利益共享”，建设“开放型”“联动型”世界经济。

最后，全球治理应该重点推动经济发展对更多的人群有利，经济增长应该有更多的包容性。习近平在讲话中用“大家都好，世界才能更美好”这句话，通俗地表达了“包容”的意义所在。经济增长是为了大家都有更好的发展，从这个意义上说，G20不仅属于二十个成员，也属于全世界；G20的增长和发展，要惠及所有国家和人民。

改革要考虑到“不确定性原理”

财政部财政科学研究院院长刘尚希指出，改革的问题有诸多不确定性，对待改革不要像对待盖房子一样。如果把改革比作盖房子，一切都在掌控中，那一切都是确定的。盖房子是确定的，为什么？它有力学原理的支撑，但是改革是一个社会工程，还没有找到一个原理进行准确计算，对于各个方面的利益怎么平衡、怎么协调，哪有一个原理能很准确地计算出来？面对改革这样的社会工程，必须从不确定性出发，才可能收获到确定性。

这是一个辩证法，现在的改革是有目标、有方向的，十八届三中全会决定就是改革的纲领性文献，是指导中国未来改革的蓝图。但这并不等于各项改革都已经有了详细的具体的施工图，实际进程跟改革时间表也许会有差距，可能会出现很多不可预料的情况，经济、社会的变化可能会影响改革的节奏和步伐。

回到现实来看，对改革不确定性的认识有一个过程，各个方面利益的协调也不是那么轻而易举就能实现的，要认识到这么一种状态，并极力改变这种状态。

等级化城市管理体制忽略了中小城市的发展

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁指出，这些年中国经济化的发展，虽然取得了很大成就，但是有一个问题，就是城市管理体制过多地把资源集中在特大城市。为什么中国百万以上人口的城市多，就是因为等级化城市管理体制，通过行政的方式调动资源，推动大城市、特大城市发展，忽略了中小城市的发展。

要想真正解决未来城市发展难题，就要打破等级化的行政管理界限，突破区域封锁，按照市场的机制推动中小城市发展，这方面有很多功课要做。如怎样解决人口、土地要素流动的问题，怎样更好地建立一个使中小城市能在平等基础上和各类行政等级的城市开展公平竞争的机制。还有我们的城市群、都市圈，大多数是以行政区划为界限，所有的资源配置是按照行政区域申报的。这样做的结果是，行政区域所配置的资源与其等级和公共福利配比，行政等级越高的城市，福利越好，自我循环越强，使得外部的要素很难双向流通。