

★形势与政策

以简政放权促进经济稳定增长,以简政放权推动经济转型,以简政放权释放就业创业新活力,以简政放权更好地发挥地方的作用。

为企业松绑 让市场发力

——新一届政府推进职能转变和简政放权综述

乔尚奎 著



中国言实出版社

为企业松绑 让市场发力

——新一届政府推进职能转变和简政放权综述

乔尚奎 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

为企业松绑 让市场发力 / 乔尚奎著. —北京:
中国言实出版社, 2014.5
ISBN 978-7-5171-0503-9

I. ①为… II. ①乔… III. ①行政管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①D630

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第065169号

责任编辑: 王昕朋

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2014年4月第1版 2014年4月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.5印张

字 数 8.4千字

定 价 3.00元 ISBN 978-7-5171-0503-9

为企业松绑 让市场发力

——新一届政府推进职能转变和简政放权综述

进一步推进政府职能转变和简政放权，是党的十八大和十八届二中、三中全会作出的重大决策部署。新一届政府成立后，在面临国内外环境错综复杂、宏观调控抉择两难的情况下，坚持从深处着力，把改革作为发展的根本之策，并从政府自身改起，把政府职能转变和简政放权作为开门的第一件大事，紧紧抓住不放，既作为全面深化改革的“马前卒”，又作为宏观调控的“当头炮”，不断加大工作力度，取得了重要进展和显著成效。

一、把政府转变职能和简政放权作为激发市场活力和经济内生动力的创新举措

2013 年新一届政府履职伊始，我国经济发展就遇到一个重大挑战，在全球经济总体低迷的情况下，国内经济下行压力增大，经济运行的一些关键指标处于低位，前 2 个月工业用电量增速同比仅为 4.1%，比上年 12 月份回落 4.4

个百分点；铁路货运量、货物周转量同比双下降；工业生产者出厂价格指数连续 14 个月负增长。经济增速在一、二季度持续下降，由上年四季度的 7.8% 分别降至 7.7% 和 7.5%。企业经营困难增多，财政收入增幅下滑较快，中央财政前 4 个月是负增长，上半年同比仅增长 1%，一些地方的财政收入也是“零增长”。金融领域 6 月份出现银行间市场利率一度陡然升高，引起国内外市场猜疑和紧张。国内需求增长乏力，年初几个月社会商品零售总额增幅为多年来同期较低水平，一季度服务业增加值只增长 8.3%。外贸出口继续放缓，剔除非正常增长因素后，近于零增长甚至负增长。市场信心也比较脆弱，4 月份制造业采购经理人数（PMI）只有 50.6%，比上个月回落 0.3 个百分点。

在这种严峻复杂的形势下，选择什么样的宏观调控方式至关重要。根据以往一些国家的做法和我国实际情况，当时主要有两种选择：一种选择是扩大财政赤字，增加货币供应量，用较大规模刺激政策拉动经济增长。这是近年来一些发达经济体常用的做法，但刺激经济的自身代价和外溢影响都不小。对我国来说，这样做虽然短期内可能见效，但副作用同样不容忽视。同时，我国扩张财政政策的空间已经有限，存量货币规模也相当可观，池子里的水已经很多。扩大赤字和超发货币，可能换来一时的增长，但

会加大通胀压力和财政金融风险，还容易掩盖结构性矛盾，影响发展的可持续性。从各地情况看，经济发展再继续走老路，靠政府扩大债务、经营土地，靠高投入、高消耗，也会加剧产能过剩和资源环境矛盾，既走不长，也走不通。另一种选择则是不采取短期刺激政策、不扩大赤字、不超发货币，而是创新宏观调控方式，更多运用促改革、调结构的办法来稳增长、保就业，以促进经济持续健康发展。党中央、国务院权衡利弊，顶住压力，迎难而上，作出后一种选择，采取既利当前、更惠长远的调控办法，推出了一系列促改革、稳增长、调结构的政策措施，在实践中努力稳中求进、稳中有为、稳中提质。特别是立足更大释放改革红利，把转变政府职能和简政放权作为赢得主动、搞活全盘的“先手棋”，放开市场这只“看不见的手”，用好政府这只“看得见的手”，让各类市场主体在公平竞争中焕发活力，激发社会创造力，增强经济内生动力。为此，李克强总理5月13日在国务院机构职能转变动员电视电话会议上指出，要以简政放权促进经济稳定增长，以简政放权推动经济转型，以简政放权释放就业创业创新活力，以简政放权更好地发挥地方的作用。这不仅是当前形势下稳增长、控通胀、防风险的迫切需要，也是保持经济长期持续健康发展的重大举措，是我国经济社会发展到这一阶段的

客观要求。

二、以行政审批制度改革为突破口推进政府职能转变和简政放权

这次国务院机构改革和职能转变，是在改革开放以来历次机构改革、简政放权的基础上进行的。十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》，突出特点是把机构改革和职能转变有机结合起来，以职能转变为核心，把行政审批制度改革作为突破口和抓手，这也是新一届政府改革思路的重大创新。

2004年以来，国务院进行过六轮行政审批制度改革，共取消和调整2400多项审批项目，占原有审批项目总数的近70%。到此次改革前，国务院部门仍有行政审批事项1700多项。李克强总理在十二届全国人大一次会议记者会上提出，本届政府要下决心把现有行政审批事项再削减三分之一以上。为此，2013年3月18日，国务院第一次常务会议研究实施《国务院机构改革和职能转变方案》的任务分工，将《方案》内容分解细化为72项任务，逐项明确了责任部门和完成时限；全年涉及研究简政放权等事项的国务院常务会就有十多次；国务院第一次全体会议和第一次廉政工作会议，也对此提出了明确要求；并先后召开

国务院机构职能转变动员电视电话会议、地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议，李克强总理分别作重要讲话，进行专门部署。国务院成立了以张高丽副总理为组长的国务院机构职能转变协调小组，指导推动各部门按进度高质量做好相关工作。国务院其他领导对分管部门的职能转变进行了有力指导、推动和督促。各部门从大局出发，积极主动开展工作。行政审批制度改革有力有序有效推进。

2013 年，国务院先后分四批公布取消和下放行政审批事项，加上清理取消评比达标表彰评估等事项，共计 416 项。各地也积极推进政府职能转变，大幅减少行政审批事项。总体上看，政府职能转变的进展和成效超出预期，社会和人民群众给予较高评价，在国际上也引起较大反响。当初预计，通过取消下放审批事项激发市场活力，需要有一个过程，但实际上改革的强烈信号发出后，对市场预期、市场活力和社会资本的调动，都收到了立竿见影的成效。随着投资、财税体制改革和工商登记制度、政府购买服务等改革的协同推进，进一步为企业松了绑，为市场添了力，社会投资和创业热情迸发。仅去年前三季度，全国企业登记数就增长 25%，其中民营和个体企业增长 37%，带动了民间投资以 23% 的速度增长，明显超过政府性投资增速。全年新注册企业增长 27.6%，民间投资比重上升到 63%。

简政放权等改革，极大地激发了市场活力、发展动力和社会创造力，成为促进经济稳中向好的关键一招。李克强总理 11 月 1 日在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上强调，通过转变职能，把该放的权放下去、放到位，激发市场活力、需求潜力和发展的内生动力，可以有力推动结构调整、转型升级，促进以开放带动改革；把中央的相关权力放给地方，促进贸易和投资便利化，可以提高经济运行效率；通过简政放权可以做到政府不花钱能办事或少花钱多办事。这个道理我们要深刻领会。

政府职能转变和简政放权是由表及里、触动既有利益格局的深层次改革，任务十分艰巨。改革中充分借鉴了以往的经验 and 做法，审核论证的各个环节，都坚持科学民主决策，经过了深入论证、专家评估、国务院审议等慎重研究决策的过程。主要把握了以下四点：首先，着眼于理顺政府与市场、政府与社会的关系，切实减少政府对微观事务的管理，进一步释放改革红利，激发市场和社会活力，增强发展动力。第二，突出重点，找准要害，对政府不该管的事、不该有的权，坚决取消，彻底下放，不搞形式、不避重就轻。第三，坚持“放”、“管”结合，创新行政管理方式，强化市场监管，防止出现管理空当和漏洞。第四，坚持上下联动，统筹做好中央和地方政府改革这篇大文章。

要求地方政府职能转变重点抓好“接、放、管”。接，就是把中央放给市场的权力接转放开，把中央下放给地方的职能接好管好；放，就是把本级该放的权力切实放下去、放到位；管，就是把地方该管的事情管起来、管到位。

这次行政审批制度改革的重点集中在以下几个方面：

一是大幅减少和下放投资项目审批事项。这是社会各界和企业、基层反映最强烈的问题，认为审批范围仍然过宽、权力过于集中、程序繁琐、周期太长。到去年初需报国务院投资主管部门的投资项目仍有 55 类（项），审批核准的条件有 20 多项，一般需 3 至 5 年才能获批，这严重束缚了投资创业的积极性。这次改革明确，对于市场竞争充分，企业自我约束能力强，可以通过经济和法律手段、产业政策、技术标准、信息引导等实现有效调控的项目，由核准改为备案管理。对于现阶段仍需由政府通过发展规划、总量控制目标、准入标准和产业、用地、环保、税收、信贷等政策实现有效调控的项目，主要交由地方政府核准，并明确相应责任。国务院投资主管部门核准跨地区、跨行业、跨领域和涉及综合平衡、重大布局的项目，行业管理部门核准需由中央层面管理的其他项目，做到权责一致。强调要最大限度地缩小审批、核准、备案范围，对确需审批、核准、备案的项目，要简化程序、限时办结。有关部

门修订了《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》，明确“三个取消”：取消审批补助贴息项目可行性研究报告的规定、取消对补助贴息超过 3000 万元的项目审核初步设计概算的规定、取消对补助贴息超过 500 万元的项目核准招标内容的规定。修订完善《政府核准的投资项目目录（2013 年本）》，由中央核准的项目数量减少 60%。

二是大幅减少和下放生产经营活动审批事项。去年初在国务院各部门保留的行政审批事项中，有一多半是涉及对生产经营活动的审批，其中仅工业产品这一项就有 64 类需要进行生产许可。这次改革要求最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批，减少资质资格许可，对不符合行政许可法规定的，一律予以取消；凡直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的生产经营活动审批，一律下放地方。去年取消下放的审批事项中有较大部分在生产经营领域，涉及企业主体设立、生产许可、经营范围、资本和资产处置等与企业发展息息相关的方面，取消下放后受益面较广，将持续释放市场主体活力。

三是进一步清理取消评比达标表彰评估事项和相关检查活动。评比达标表彰评估项目过多过滥，尤其是一些未经批准、私自设立的违规评比表彰活动，拿钱买奖、乱发

财物、变相摊派，甚至演变成一些干部谋取政绩的形象工程，不仅背离了制度初衷，加重了企业负担，干扰了工作秩序，还会造成行政浪费，助长腐败之风。这次改革先后两批取消 86 个评比达标表彰评估项目，并强调从严从紧清理各类评比达标表彰评估项目，做到“四个一律”：没有法律法规依据和中央文件规定的，一律不得开展；与政府职能无关、对推动工作没有实际意义的，一律不得进行；已取消的，一律不得变相保留或恢复，防止“割韭菜”现象；已转交行业协会等社会组织承担的，一律不得使用财政资金和向企业或社会摊派费用。

四是加大非行政许可审批领域改革力度。重点是认真清理一些部门和地方利用“红头文件”、规章等对公民、企业和其他社会组织提出的要求和限制性规定，逐步取消非行政许可审批事项，确需保留的要通过法定程序调整为行政许可，其余一律废止；对那些没有法律法规依据、不按法定程序设定的登记、备案、年检、监制、认定、审定以及准销证、准运证等管理措施，一律取消；堵住“偏门”，消除审批管理中的“灰色地带”。明确今后不得在法律法规之外设立面向社会公众的审批事项，因特殊需要确需新设的，必须加强合法性、必要性和合理性审查论证。同时确定，公开国务院各部门全部行政审批事项清单，促进规范

管理，接受社会监督，切实防止边减边增、明减暗增，逐步向“负面清单”管理迈进。

三、着眼优化营商环境改革公司注册资本登记制度

改革注册资本登记制度，放宽市场主体准入，创新政府监管方式，建立高效透明公正的现代公司登记制度，是新一届政府转变职能总体部署和改革方案中又一重要举措，目的是为了构建公平竞争的市场环境，调动社会资本力量，促进小微企业特别是创新型企业成长，带动就业，推动新兴生产力发展。改革的要求是按照便捷高效、规范统一、宽进严管的原则，创新公司登记制度，降低准入门槛，强化市场主体责任，促进形成诚信、公平、有序的市场秩序。这项改革先期在广东深圳、珠海、东莞、顺德及上海自贸区、北京中关村、福建平潭等地先行先试，取得了显著效果。广东佛山市顺德区将有限公司注册资本认缴登记与实缴备案相分离，允许“零首期”成立公司；深圳和珠海依托特区立法权，明确有限公司实行注册资本认缴制度。2013年1至9月，广东全省新登记各类企业同比增长30.6%。上海自贸区也进行了改革，2013年9月至12月，注册企业数量比上年同期增长5.1倍，新增企业注册资本

总额是上年同期的 7.8 倍。除试点地区外，全国还有 14 个省区市有序开展了工商登记制度改革。

为扩大改革成果，2013 年 10 月 25 日，国务院 28 次常务会议对推进这项改革作出部署：（1）放宽注册资本登记条件。除法律、法规另有规定外，取消有限责任公司最低注册资本 3 万元、一人有限责任公司最低注册资本 10 万元、股份有限公司最低注册资本 500 万元的限制；不再限制公司设立时股东（发起人）的首次出资比例和缴足出资的期限。公司实收资本不再作为工商登记事项。（2）将企业年检制度改为年度报告制度，任何单位和个人均可查询，使企业相关信息透明化。建立公平规范的抽查制度，克服检查的随意性，提高政府管理的公平性和效能。（3）按照方便注册和规范有序的原则，放宽市场主体住所（经营场所）登记条件，由地方政府具体规定。（4）推进企业诚信制度建设。注重运用信息公示和共享等手段，将企业登记备案、年度报告、资质资格等通过市场主体信用信息系统予以公示。推行电子营业执照和全程电子化登记管理，与纸质营业执照具有同等法律效力。完善信用约束机制，将有违规行为的市场主体列入经营异常的“黑名单”，向社会公布，使其“一处违规、处处受限”，提高企业“失信成本”。（5）推进注册资本由实缴登记制改为认缴登记制，降

低开办公司成本。在完善相关法律法规的基础上，实行由公司股东（发起人）自主约定认缴出资额、出资方式、出资期限等，并对缴纳出资情况真实性、合法性负责的制度。2014年2月18日，国务院批准印发《注册资本登记制度改革方案》，此前，全国人大常委会对《公司法》进行修订。3月1日起这项改革在全国实施。

四、坚持“放”“管”结合和管理方式创新

这次改革一开始就强调，转变职能、简政放权，不仅要把该放的放下去，还要把该管的管起来，而且要管好，这两方面都是改革的内容，而且同等重要。一边坚决放，一边加强管，是这次改革的两个轮子，两个轮子都做圆了，改革才能顺利向前推进。围绕加强和改进监管，重点推进了以下工作：

一是创新监管方式。政府管理由事前审批转向加强事中事后监管，实行“宽进严管”，强化信用监管。强调监管要重规则、重机制，规范自由裁量权，防止缺位失位或选择性监管，提高监管效能。

二是切实加强市场监管。强调要努力为各类市场主体营造公平竞争的发展环境，对坑蒙拐骗、假冒伪劣、侵犯知识产权、蓄意污染环境等违法违规行为，要严加监管、

严厉惩处。地方政府改革要把市场监管重心下移，加强市县政府的市场监管职能和力量，建立横向到边、纵向到底的监管网络，逐步做到疏而不漏，防止走入“一放就乱、一管就死”的怪圈。

三是加强和改善宏观管理。强调政府要腾出更多精力管宏观，更加重视经济社会发展战略和政策的研究制定，保持经济总量平衡，促进重大结构优化，维护全国市场统一开放，保障国家经济安全，确保经济持续健康发展。强调要调动中央和地方两个积极性，维护中央在宏观调控上的权威性，确保政令畅通、令行禁止。

四是依法行政、依法管理。根据政府职能转变的需要，加快配套制度和法规建设，对涉及现行法律需要修订的，及时提出了修订议案，对需要修改的行政法规，及时进行了修改，促进了依法管理和法治政府建设。

改革只有进行时没有完成时。李克强总理在十二届全国人大二次会议《政府工作报告》中指出，改革是今年政府工作的首要任务，要深入推进行政体制改革，进一步简政放权，这是政府的自我革命。2014 年要再取消下放行政审批事项 200 项以上。深化投资审批制度改革，取消或简化前置性审批，充分落实企业投资自主权，推进投资创业便利化。要建立权力清单制度，一律向社会公开。清单之

外的，一律不得实施审批。同时强调，坚持放管并重，建立纵横联动协同管理机制，实现责任和权力同步下放、放活和监管同步到位。在本次会议记者会上进一步指出，放管结合都要体现公平原则，要继续去啃“硬骨头”，正确处理好政府和市场的关系，努力做到让市场主体“法无禁止即可为”，让政府部门“法无授权不可为”。我们相信，简政放权等改革的深入推进，必将更多释放改革红利，激发市场主体不断迸发新的活力，为中国经济发展持续注入新的动力。

（作者单位：国务院研究室社会发展司）