

把简政放权向纵深推进

邓文奎 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

把简政放权向纵深推进

邓文奎 著

中国言实

出版社

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

把简政放权向纵深推进 / 邓文奎著. —北京: 中国言实出版社, 2015.3

ISBN 978-7-5171-1205-1

I. ①把… II. ①邓… III. ①行政管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第052357号

责任编辑: 佟贵兆

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 2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张

字 数 10千字

定 价 3.50元 ISBN 978-7-5171-1205-1

把简政放权向纵深推进

李克强总理在十二届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》把简政放权、放管结合向纵深推进作为 2015 年深化改革的第一位重要任务，进行了具体部署，提出了明确要求，凸显出对这项改革的高度重视。我们要全面准确理解，认真抓好落实。

一、再取消和下放一批行政审批项目

本届政府成立以来，坚持把取消和下放行政审批事项作为突破口，推动职能转变和简政放权取得了明显成效。经过近两年努力，本届政府提出的把国务院部门实施的行政审批事项再减少 1/3 的任务已经提前完成。这个成绩应当充分肯定，但取消和下放行政审批事项不能简单地看数量，关键在于政府职能转变是不是到位。现在看，政府仍然管着一些不该管也管不好的事项，各方面认为政府管的还是多，转变职能的改革还

要继续深化。

2015 年国务院部门对现行行政审批事项还要进一步进行梳理，该取消和下放的还要取消下放。重要是以下几个方面：一是全面清理非行政许可审批。非行政许可审批原指政府内部管理事项，但多年来各部门以非行政许可名义设定了不少审批事项。按照国务院要求，面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项要取消，面向地方政府等方面的非行政许可审批事项要取消和调整。前者确需保留的，依法履行新设行政许可程序，调整为行政审批事项，今后任何部门或单位不得在法律、行政法规和国务院决定之外设定行政审批事项。后者凡能与地方政府协商处理的，或直接面向市、县、乡政府的，或由地方政府管理更方便有效的，或不适应经济社会发展要求的，都要取消或下放。确需保留的，送国务院审改办审核，并报国务院批准后，统一调整为政府内部管理事项。这项工作要在 2015 年 4 月底前完成。

二是减少涉企收费项目。涉企收费是多年的顽疾，屡禁不止。减少涉企收费，坚决制止针对企业的乱收费、乱罚款和摊派等行为，看住向企业乱伸的手，是深化改革、简政放权、规范

市场秩序的重要举措。做好这项工作，首先要正税清费。要取消政府提供普遍公共服务或体现一般性管理职能的收费项目，把暂免小微企业管理类、登记类、证照类行政事业性收费改为长期措施，依法将有税收性质的收费基金项目并入相应税种。第二要建立涉企收费清单制度。所有收费项目都要纳入清单，对外公开，接受监督。清单之内的项目要逐步减少；清单之外的一律不得执行，企业有权拒绝缴纳。第三要清理规范行政审批服务收费。对实行政府定价或指导价的，实施目录管理。严格规范行业协会、中介组织的服务收费。第四要依法严管新设涉企收费项目。没有法律法规依据，不得新设行政事业性收费和政府性基金项目。第五要建立企业负担举报和反馈机制。严查乱收费、乱罚款和摊派等行为，对违规设立收费项目、提高收费标准、扩大收费范围的，追究相关人员责任。

三是大幅减少投资项目前置审批。近年来通过简政放权，投资核准事项已大幅减少，但投资项目核准前置审批仍然手续繁杂，依附于前置审批的中介服务行为不规范、收费不合理等问题依然突出。2015 年要针对这些问题，继续深化投

资项目核准制度改革。属于企业经营自主权的事项，一律不再作为前置条件；法律法规没有明确规定为前置条件的，一律不再作为前置审批；法律法规明确规定为前置条件的，除确有必要外的，要通过修改法律法规，一律不再作为前置审批；核准机关能用征求相关部门意见方式或能通过后续监管解决的事项，一律不再作为前置审批。要优化审批程序。其他确需保留在项目开工前完成的审批事项，与项目核准实行并联办理。整合在同一阶段同一部门实施的多个审批事项，实行一次受理、一并办理。除有特殊需要并有法律法规依据的，有关部门一律不得设定强制性中介服务，不得指定中介机构。要严格规范中介服务市场秩序，依法严肃查处违法违规行为。

二、建立规范的行政审批管理制度

深化行政审批制度改革不仅是取消和下放，规范管理新设和保留的审批事项也是改革的重要内容。建立规范的行政审批管理制度，应重点抓好两个方面：一是对新设行政审批从严控制和依法严格规范。按国务院要求，今后一般不再新设行政审批事项，确需新设的，必须按照行政许可法的规定，严格进行合法性、必要性和合理性

审查论证，一般要公开征求意见。根据行政许可法，只有中央和省两级才有权设定行政审批。在中央一级，一般化应以法律和行政法规形式设定，必要时国务院可采用发布决定的方式设定，但实施后应及时提请全国人大及其常委会制定法律，或自行制定行政法规。省一级可以地方性法规形式设定，省级政府可以规章形式设定临时性行政审批，但实施时间不能超过一年，超过一年需要继续实施的，应提请本级人大及常委会制定地方性法规。同时要严格依法规范设定行政审批的范围，凡公民法人或者其他组织能够自主决定的、市场竞争机制能够有效调节的、行业组织或者中介机构能够自律管理的、行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的，不能设置行政审批。任何部门都不能超越法定权限设定行政审批，更不允许用“红头文件”设定行政审批或管理项目，包括备案、登记、年检、监制、认定、审定事项等，已有的要严格清理取消，今后决不能再设。

二是改进和规范行政审批行为。依法严格规范行政审批受理、审查、决定、送达等环节，确保行政审批全过程依法有序进行，减少审批环

节，简化审批程序，优化审批流程，依法限时办结，提高审批效率。一要全面实行“一个窗口”受理。一个部门对分散在多个内设机构的审批事项，要相对集中，优化内部流程，减少审查环节。对多部门共同审批的事项，明确一个牵头部门，实行一个窗口受理、一站式审批。确需实行并联审批的，不得互为前置条件。二要推进网上审批。要推进构建网上统一监控和查询平台，实现各部门之间、中央与地方之间信息资源共享，实行网上受理、审批、公示、查询、投诉等。三要改进窗口服务。制定服务规范并张贴在醒目处，申请材料符合规定的，当场受理并出具受理单，申请材料不齐全或不符法定形式的，应当场或在规定时间内一次性告知需要补正的全部内容。四要实行办理时限承诺制。针对不同审批事项，承诺办理时限。对批准的事项要在时限内送达批准文书，对不予批准的要在规定时间内出具书面决定并告知理由。五要实行“阳光审批”。要主动公开行政审批信息，依法保障申请人知情权。除涉及国家秘密、商业秘密或个人隐私外，要公开行政审批事项相关信息，及时准确公开受理、进展情况和结果等。六要强化监督问责。建立申请

人评议制度，公布举报电话、电子邮箱等，主动接受社会监督。对违反相关规定、失职渎职的经办人员，依法依规严肃处理，严格追责。

三、制定负面清单和权力清单、责任清单

在市场经济条件下建设现代政府，关键是厘清政府和市场的关系，使政府和市场各司其职。从深化改革的实践看，厘清这个关系、明确政府权力的边界和职责所在，最好的办法是制定市场准入负面清单和政府权力清单、责任清单。所谓市场准入负面清单，是指政府以清单方式明确列出企业不能干什么，清单之外的，法无禁止即可为。所谓政府权力清单，就是依法对政府及其部门的权力进行划分和界定，明确职权边界和行使职权的方式，将职权目录、实施主体、实施方式和流程及法律法规依据，以清单方式公之于众，做到法无授权不可为，政府行政不能越权，也不能违反程序。所谓责任清单，就是清晰列出政府及其部门的职责，履行职责的流程和标准等，明确政府必须做什么、怎么做，做到法定职责必须为。

实行市场准入负面清单和政府权力清单、责任清单制度，是政府管理的重大创新。三张清单

三位一体，市场准入负面清单瞄准政府和市场的关系，使政府和市场的界线更加清晰。政府权力清单和责任清单明确政府的权力边界和职责所在，有利于规范权力运行、推动政府更好履行职责，也有利于人民群众监督政府。

我国的市场准入负面清单制度是从上海自贸区开始实验的，2015年要将这项改革逐步推向全国。国务院将以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，清单以外的，各类市场主体皆可依法平等进入。地方政府从当地情况考虑确需进行个别调整的，由省级政府报经国务院批准。实际上，我国对从事涉及国家安全、公民生命财产安全的生产经营活动，实行工商登记前置审批或而生产经营前置审批，这类前置审批事项近两年经过改革，大部分已经取消或由工商登记前置审批改为后置，但还有少量保留。这部分事项也具有负面清单性质，也应列出清单向社会公布。今后凡市场主体基于自愿的投资经营和民商事行为，只要不属于法律法规禁止进入的领域，不损害第三方利益、社会公共利益和国家安全，政府不得限制进入。

我国建立政府权力清单制度主要是从公布

行政审批事项目录开始的。2014年初国务院公布了新的各部门实施的行政审批事项目录汇总清单，内容包括项目编码、审批部门、项目名称、设定依据、审批对象等。这份清单对各部门的审批事项进行了锁定。国务院在公布时强调，各部门不得在公布的清单之外实施其他行政审批，不得对已经取消和下放的审批事项以其他名目搞变相审批，坚决杜绝随意新设、边减边增、明减暗增行政审批。由于改革还要继续推进，这份清单同时也是向全社会征求进一步取消和放开的意见。我国建立政府责任清单制度还没有成例，实际上可根据部门的“三定”方案来细化制定。最近有一个省公布了省级部门的责任清单，四十几个部门有540项主要职责，细化为3900多项具体工作事项。无论权力清单还是责任清单，除公布具体权力和责任的名称和法律法规依据外，还应根据每一项权力和责任的特点，制定并公布行使权力、履行责任的流程和规范化、可评价的标准，以利于人民群众办事和监督。例如国外对窗口服务人员的着装、动作姿态、表情和微笑等都规范化要求。现在建立“三个清单”制度已经开了好头，但进一步在实践中探索和完善，还有大

量工作要做。

四、加强事中事后监管

政府职能转变不仅要把该放的放下去、放到位，还要把该管的管好、管到位。大量减少行政审批、减少事前审批后，事中事后监管就要跟上。加强事中事后监管的担子更重、责任更大，而且人民群众可以直接评判。这对政府工作的要求更高、责任也更重，管理理念、管理能力、人员素质都得跟上。长期以来，政府管理有一个习惯性思维，一说管，就想设置行政审批。这种方式相对简单，就是看门槛。对进门后的管理实际上是比较弱的。市场上出现的大量问题恰恰说明，看门槛不仅阻碍竞争，甚至还保护落后。撤掉门槛、加强事中事后监管，更有利于机会公平，更有利于市场竞争。另一个问题是，政府对监管既包揽过多又监管不到位，监管主要是政府唱独角戏，发挥市场主体和全社会的作用不够，一有问题就搞大检查，搞突击监管，而且查谁不查谁、罚谁不罚谁、罚多还是罚少，随意性很大。因为是政府唱独角戏，往往是一说加强监管就强调人不够，要人要编制。

加强事中事后监管，建立事中事后监管机

制，要从两个方面着力：一是对监管方式进行改革，建立市场主体、政府和社会共治机制。首先要建立经营者主体责任制度，即建立谁经营谁负责的制度，经营者要对自己经营行为和产品负责。例如市场发现假冒伪劣产品，不管产品是谁生产的，首先是谁经营谁负责。在此基础上建立追溯制度，一直把责任追溯到生产者。第二是政府监管要建立科学的抽查制度。这方面可以借鉴一些国家的做法，对监管对象按确定的比例随机抽查。随机不是随意，而是有规则，比如 100 家企业，规定每年抽查百分之几，通过“摇号”来确定，被摇上的，就一查到底。这是监管方式的重大改革，虽然不是每家企业都查，但却有普遍威慑作用。有了科学的监管规则和机制，具体的监管执行，特别是需要专业技术的监管工作，也可以委托第三方、用购买服务的方式去做。这样就可以统筹利用社会力量，解决政府监管力量特别是专业技术监管力量不足的问题。第三是建立社会共治机制，让人民群众参与监管。市场上的商品好坏，消费者最有发言权；企业违法经营，例如生产假冒伪劣产品，职工最清楚；再如企业违法排放，政府有关部门去检查，有时连排污口都

找不到，有的检查时关，走了照旧排，这种现象职工和附近的群众更了解情况。如果把共治机制建立起来，包括建立举报和奖励制度，就可以很好解决这个问题。以上三个方面做好了，就能真正形成横向到边、纵向到底的监管网络，做到天网恢恢、疏而不漏。否则这样一个庞大的市场，涉及方方面面，政府投入再多的人力物力也很难管过来。

二是建立违法违规经营重罚机制。长期以来我国对违法违规经营的处罚失之于轻，不足以震慑、遏止这类行为。由于违法违规成本低，一些人不把违法违规当回事，屡查屡犯，以至出现市场秩序乱、劣币驱逐良币的现象。从世界范围看，各国对违法违规经营处罚都很严厉。我国也应建立重罚机制，一旦发现就重罚，让违法违规者无利可图，甚至倾家荡产。对违法经营的企业和人员，不仅要重罚，还要建立企业经营异常名录和黑名单制度，建立以从业限制为主要内容的惩戒制度。对被列入经营异常名录和黑名单的企业进行重点监控，有关人员一次严重经营违法，可能长期或终身不能在某个领域从业，以此形成有震慑作用的制度和机制，让企业和经营者承受

不起违法的代价，即使不查，也不敢违法。

五、大力推进社会信用体系建设

社会信用体系是社会主义市场经济和社会治理体制的重要组成部分。现代社会信用体系与一般意义的道德有很大不同，它实际上是一套制度体制体系，以法律法规和契约为依据，信用记录覆盖全体社会成员，约束社会成员和市场主体遵纪守法、履约践诺。它具有强制性，违反者不仅要受道德的谴责，还要受制度的惩罚。一定意义上说，现代市场经济是信用经济，现代社会是信用社会。当前我国社会信用体系建设虽然取得一定进展，但问题依然突出。覆盖全社会的征信系统尚未形成，社会成员信用记录严重缺失，守信激励和失信惩戒机制不健全，社会诚信意识和信用水平偏低，履约践诺、诚实守信的社会氛围尚未形成。经济社会领域的生产安全事故、食品药品安全事件，还有商业欺诈、制假售假、偷逃骗税等现象，往往都与信用体系不健全、诚信缺失有关。

推进社会信用体系建设，应当以政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信为重点，抓好以下工作：一是加快推进信用信息系统建设和应

用。推进政务信用信息整合，形成统一的信用信息共享平台，为企业、个人和社会征信机构等查询政务信用信息提供便利。要制定政务信用信息公开目录，形成信用信息公开监督机制。加强重点领域信用记录建设，建立行业信用信息数据库，完善行业信用记录和从业人员信用档案。加快征信系统建设。建立以企事业单位及其他社会组织、个人为对象的征信系统，依法采集、整理、保存、加工企事业单位及其他社会组织、个人的信用信息，并采取合理措施保障信用信息的准确性。要突出社会成员信用建设在社会信用体系建设中的基础性作用，建立完善社会成员的信用记录，实现全国范围内社会成员信用记录全覆盖。同时加强重点人群职业信用建设，推广使用职业信用报告，引导职业道德建设，规范职业行为。

二是加快建立健全信用法律法规和标准体系。推进信用立法，使信用信息征集、查询、应用、互联互通、信用信息安全和主体权益保护等有法可依。建立信用信息分类管理制度，按照信用信息的属性，结合保护个人隐私和商业秘密，依法推进信用信息采集、共享、使用、公开等环