

把简政放权、放管结合、 优化服务改革推向纵深

乔尚奎 著



中国言实出版社

十二届全国人大五次会议《政府工作报告》学习辅导

把简政放权、放管 结合、优化服务改革推向纵深

乔尚奎 著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

把简政放权、放管结合、优化服务改革推向纵深 / 乔尚奎著.
-- 北京: 中国言实出版社, 2017.3
ISBN 978-7-5171-2298-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 054103 号

出 版 人: 王昕朋

总 监 制: 朱艳华

责任编辑: 胡 明

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: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@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 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 0.5 印张

字 数 8 千字

定 价 5.00 元 ISBN 978-7-5171-2298-2

把简政放权、放管结合、优化服务改革推向纵深

简政放权、放管结合、优化服务，是全面深化改革的重要内容，是转变政府职能的重要抓手，也是处理好政府与市场的关系、推进经济体制改革的关键所在。李克强总理在十二届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中强调，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须深化“放管服”改革。这是政府自身的一场深刻革命，要继续以壮士断腕的勇气，坚决披荆斩棘向前推进。我们要深入学习领会，在系统总结近几年取得成绩的基础上，再接再厉，开拓进取，以更大力度和决心把“放管服”改革推向纵深。

一、近年来“放管服”改革取得显著成效

本届政府成立之初，国务院部门各类审批事项达 1700 多项，投资创业和群众办事门槛多，审批过程手续繁、收费高、周期长、效率低，这不仅严重

抑制市场活力、制约经济社会发展，还容易导致权力寻租、滋生腐败，企业和群众对此反映强烈。4年来，国务院和各部门牢牢扭住转变政府职能这个“牛鼻子”，“放管服”三管齐下、协同推进，中央和地方上下联动、合力攻坚，着力去烦苛、提效能、激活力、促发展，不断取得新的重大成效。

一是大幅取消和下放行政审批事项。2016年新取消中央指定地方实施的行政审批事项 53 项、职业资格许可和认定事项 223 项，清理规范国务院部门行政审批中介服务事项 20 项。4 年来，先后分 9 批取消和下放国务院部门行政审批事项 618 项，提前两年超额完成本届政府减少 1/3 以上行政审批事项的目标。不少地方取消和下放比例超过 50%，有的达到 70% 以上。非行政许可审批成为历史。累计取消中央指定地方实施的行政审批事项 283 项，清理规范国务院部门行政审批中介服务事项 323 项，国务院部门设置的职业资格许可和认定事项累计取消 434 项，削减 70% 以上。三次修订政府核准的投资项目目录，中央层面核准的项目数量累计减少 90%，境外投资项目核准除特殊情况外已全部取消。进一步减少投资项目报建审批事项和环节，将 15 个部门的 65 项整合为 42 项。到目前，包括取消和下放国务院部门行政审批、中央指定地方实

施的行政审批、职业资格许可和认定、行政审批中介服务等事项,累计减少各类行政审批事项超千项。31个省(区、市)和市、县公布了权责清单,在上海等自贸试验区开展了市场准入负面清单试点。

二是深化商事制度改革。工商登记由“先证后照”改为“先照后证”、前置审批改为后置,压减工商登记前置审批事项85%以上,注册资本由实缴改为认缴制;推进企业诚信制度建设,将企业年检制度改为年度报告制度;在“三证一码”基础上全面实施“五证合一、一照一码”,对个体工商户实行“两证合一”,进一步简化了证照手续,降低了企业准入门槛和生产经营成本,改善优化了营商环境。

三是加强事中事后监管。创新监管方式,推行“双随机、一公开”监管,实施综合监管、企业信用信息公示归集公示、守信联合激励和失信联合惩戒等,提高了监管效能,维护了公平竞争的市场秩序。

四是加强法治建设规范权力运行。以法治思维和法治方式推进改革,以法治规范改革,做到改革于法有据。坚持法规规章立改废释并举,放权改革的同时同步推进修法,提出加强事中事后监管的措施,并全面清理相关规章和规范性文件。4年来,国务院共提请全国人大常委会审议法律议案42件,制定修订行政法规39部。从2015年开始,用三年

时间对新中国成立以来国务院文件进行全面清理，到 2016 年底已累计对 995 件国务院文件宣布失效，各地区各部门也相应开展了文件清理。严格对立法修法进行把关，严禁法外扩权，防止“改头换面”设权审批。

五是着力优化政务服务。简化优化服务流程，推出了“互联网+政务服务”、“一站式”审批、网上办事大厅等服务举措，有关部门及地方出台了一批精简取消各种证明、利企便民的措施，极大地方便了群众，提高了政府服务效率。

总的看，实施一系列“放管服”改革，取得了一举多得的显著效果。各地区各部门从破除“审批关卡”到打破“证明围城”，从减少“公章旅行”到结束“公文长征”，“放管服”改革以权力“减法”、服务“加法”激发市场“乘法”，推动了政府职能重塑，释放出巨大红利。4 年来，办证多、办事难的现象大为减少，很多群众不再为一纸证书所困扰，多重审批和乱收费现象得以治理。更为重要的是，“放管服”改革有效破除了制约创业创新的各种不合理束缚，降低了制度性成本，对推动大众创业、万众创新，培育经济发展新动能，促进扩大就业，保持经济平稳运行的关键性支撑作用日益显现，透明、便利、公平的整体创业环境正在普遍形成。2016 年，

全国新增市场主体日均保持在4万户以上，其中新登记企业平均每天1.5万户。近几年在经济下行压力加大的情况下，就业不降反增，2016年全国城镇新增就业1314万人，完成目标任务的131.4%，年末城镇登记失业率为4.02%，低于4.5%的年度控制目标。这几年，我国经济运行之所以保持在合理区间，2016年国内生产总值达到74.4万亿元，比上年增长6.7%，增速继续在世界主要经济体中位居前列，“放管服”改革发挥了关键性作用。

当前，国际环境更加严峻复杂，世界经济仍然复苏乏力，“逆全球化”倾向抬头，贸易保护主义升温，不稳定不确定因素增多；国内经济下行压力仍然较大。要保持经济平稳健康发展，还是要保持定力，坚持深入推进“放管服”等供给侧结构性改革，进一步激发市场活力和社会创造力。特别是，中国有13亿多人口，9亿多劳动力，有1.7亿受过高等教育和专业技能培训的人才。要通过持续深化“放管服”等改革，营造良好发展环境，推进“双创”广泛深入开展，把人的潜力充分发挥出来，把生产力彻底解放出来，这是保持中国经济长期持续发展的根本所在。各级政府和各部门要从全局出发，进一步转变理念，持之以恒进行自我革命，把“放管服”改革推向纵深。

二、以清单管理推动减权限权

“放管服”改革进行到现在，从数量上看权力减了不少，一些部门也认为减得差不多了。但改革成效与社会和人民群众的期盼还有一定差距，有些企业和群众切身感受不明显、“获得感”还不强。各种审批、证照、资格认定还是多，有些保留的审批事项名义上是一项，但实际上里面又细分了很多小项，成了“权力套娃”。不仅如此，一些地方已经取消的审批事项和职业资格又悄然“复活”。前段时间有位农民因无证收购加工玉米受到刑事追究，初审时被判处刑罚，就是因为当地根据不合时宜的行政许可规定作出的，虽然最终改判无罪，但充分说明简政放权的空间还很大。所以，还要加大力度深入推进行政审批制度改革，并全面实行清单管理制度。清单是规范政府权力责任的“总台账”，是扎紧权力运行制度笼子的重要举措。要把所有权力和责任事项，不管有多少大项、多少小项，都详尽地列入清单，明明白白向社会公布。清单之外禁止擅自增设审批事项，已经取消的要严防死灰复燃。2017年要抓紧制定国务院部门权力和责任清单，权力事项能减则减，除涉及重大安全和公共利益等事项外，行政审批事项原则上都要依法依程序取消。进一步扩大市场准入负面清单试点，并不断压减负

面清单。当前社会上对工业生产许可证多、审批繁的问题反映十分突出，这个领域审批部门涉及 10 多个，产品涉及 60 个大类、近千个品种，有的地方连化工产品配方、制造业工艺流程都要审批，部门评审不过来，就组织专家评审，由企业支付评审费。这不仅极大增加了企业负担，而且严重制约了企业技术进步与创新，贻误市场先机。必须全面清理和大幅压减工业产品生产许可证，保留的要制定清单、严格管理，真正为企业创新清障松绑。对政府性基金、行政事业性收费、中介机构和行业协会商会收费等各类涉企收费，也要一律实行清单管理。清单编制要科学规范。在已公布的省级部门权责事项清单中，有的省级部门权力事项有 6000 多项，有的只有 1000 多项，究其原因，就是因为标准不一，有的按大项公布，有的细分成小项，老百姓看了一头雾水。需要有关部门加快制定完善相应标准，增强清单编制的科学性、严肃性。各类清单都要及时主动向社会公开，以公开晒权促进减权限权。

加强放权的协同配套，提高审批效率。简政放权效果与社会的反映和群众、企业的感受有一定差距，还有一个重要原因就是放权进展不平衡、落实不到位。从各地反映情况看，有的放权不配套、不联动。一些投资项目，立项放到了下头，但有的前

置审批还在上头，企业需要多头跑，既不方便，又增加了成本。有的放权后基层接不住、出现“消化不良”。一些专业技术性较强的审批事项，简单下放到基层后，基层政府部门因缺少必要的技术条件和专业人员而难以承接。还有的放权事项因为修法不同步落不了地，有的地方改革措施受到上级部门规定限制。不少有价值的改革举措，如“容缺审批”、“多评合一”等，都和国务院部门的红头文件“打架”。因此，要对已放权事项开展“回头看”，查找问题，改进完善，确保放权事项落地显效。一要加强放权协同配套，推动关联、相近类别审批事项“全链条”取消或下放。推动已放权事项加快修法进度。二要精准合理向基层放权，同时加强指导，增强基层承接能力，确保放权事项基层能接得住、管得好。三要大幅精简审批环节、优化审批流程，推进审批的规范化、标准化。鼓励各种审批后置事项的“串改并”，支持各种审查与验收的“单改综”，推动各种检验、检测、认定、认证事项的“多变少”。要继续完善投资项目在线审批监管平台，实行“一站式”网上并联审批，提高审批效率。四要继续大力精简评估事项，在工程建设领域探索实行“多评合一”、“多图联审”、“区域评估”、“联合验收”等新模式，推动解决程序繁、环节多、部门不衔接

等问题。

三、持续深化商事制度改革

这两年，商事制度改革总体成效显著，营商环境有所改善，但与发达国家相比仍有很大差距。根据世界银行公布的《2017 年营商环境报告》，我国在 190 个经济体中排名第 78 位。虽然自 2014 年以来，每年比上一年提高 6 位，但这样的排名还是比较靠后，特别是在开办企业便利度、施工许可等方面，排名仍在 100 位以后。好的营商环境，也是国际竞争新优势所在。要着眼于打造具有国际竞争力的营商环境，着眼于让更多企业生得出、长得好、退得出，推动商事制度改革不断深化。一要大幅精简各类证照。针对基层反映企业设立环节证照多，特别是“照”后的各种“证”还是太多、准入门槛还是太高的问题，由有关部门抓紧对涉及工商登记前后的各种“证”进行梳理，该砍的坚决砍掉，保留的要“多证合一”，加快推进“证照分离”试点，切实解决企业“准入不准营”的问题，实现“一照走天下”。二要大幅提高企业注册便利度。继续简化企业核名、场所证明、现场核查等手续，进一步放宽登记住所要求，探索开展企业名称自主选择等制度。加快推行工商登记全程电子化，2017 年 9 月底前，在地方完成试点工作。三要推进商标注册便利化改革。增设注

册商标审查协作中心和受理申请点，加快推行网上申请。四要推行简易退出程序。既要便利创业，也要便利退出，特别对那些没有债务纠纷的市场主体，要更加便利注销，为企业提供更加便捷高效的市场退出服务。

四、创新方式提高监管科学有效性

放权的同时要加强事中事后监管。只有管得好、管到位，才能放得开、搞得活。要切实转变理念，履行监管职责，创新监管方式，真正把监管责任落到实处，使市场活而有序。要全面推行“双随机、一公开”监管。这是市场监管方式的重大创新，充分体现了监管的公平性、规范性和简约性，国内外实践都证明是行之有效的科学监管方式。双随机抽查对任何市场主体来说，被检查几率都是一样的，这样既让企业始终对监管有敬畏之心、不敢心存侥幸，从而自我约束、守法经营，也有效减少了监管执法者的自由裁量权和寻租机会，防止因徇私舞弊而随意执法和选择性监管，促进依法行政、执法公正。2017 年要实现“双随机、一公开”监管全覆盖，同时加快建立随机抽查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库，制定随机抽查工作细则（“一单、两库、一细则”）。根据各地探索实践中发现的问题，要进一步完善

这一监管模式，确保这项监管创新取得预期成效。一要优化抽查方式，统一规范标准，公平抽查监管。结合企业信用风险分类，增加高风险企业抽查概率和频次。二要强化联合监管，实行“一次抽查、全面体检、综合会诊”，避免重复检查、增加企业负担。三要推进智能监管。积极运用大数据、云计算、物联网等信息化手段，探索实行“互联网+监管”模式，提高监管效能。同时，要加强行业自律和社会监督，共同织就一张线上线下结合、无时不有无处不在的监管“天网”。四要加快建立完善巨额惩罚性赔偿、失信联合惩戒等制度，严厉惩处违法行为，增强监管威慑力。

积极探索科学审慎监管。当前，各种新产业、新业态、新模式层出不穷，是我国经济发展的希望所在。如何科学有效实施监管，既支持创新发展又防止出现大的偏差和风险，是我们面临的一个重大课题，也是对各级政府及监管部门能力水平的一个考验和检验。比如，对网约车的监管，如果简单套用一般出租车的传统办法来管；对跨境电子商务的监管，如果简单套用线下规定来管线上行为，都会带来很多问题，既限制这些新业态的发展，也给监管部门增加很大的工作量，还管不好。因为新产业、新业态、新模式与传统的产业、业态和模式有很大

不同，监管不能简单套用旧思维、老黄历，搞“削足适履”，这样就很可能将其扼杀在萌芽状态，既制约创新创造活力，对创新创业者也不公平。因此，对于新生事物，要“量体裁衣”，本着鼓励创新的原则，区分不同情况，探索制定适合其特点的科学审慎监管方式。

五、着力提升服务的便捷可及性

通过放权改革打掉阻碍创业创新的门槛，通过加强监管维护公平竞争的市场秩序，再加上政府的便捷高效服务，三管齐下、共同发力，就能为企业和群众营造更好的发展环境。

要更大程度提高为民服务便利化水平。重点推进政务服务智能化、便捷化，解决群众办事手续繁杂、证明繁多等顽症痼疾。一要加快推行“互联网+政务服务”。建立“纵向全贯通、横向全覆盖、业务全流程、部门全协同、效能全监督”的政务服务体系。2017年底，各省级政府、国务院有关部门都要建成一体化网上政务服务平台，凡与企业生产经营、居民日常生活密切相关的服务事项，都要实行网上受理、网上办理、网上反馈。地方政府政务网站要着力强化为民办事服务功能，最大程度利企便民。二要开展减证便民专项行动。对涉及群众办事的各种奇葩证明、循环证明要认真

进行全面清理。凡没有法律法规依据的一律取消，能通过个人有效证照证明的一律取消，能够采取申请人书面承诺方式解决的一律取消。特别是，应由行政机关及相关机构调查核实的，能通过部门之间信息共享解决的，就应部门自己去核实，决不能随意地让群众“自证清白”。三要打通“信息孤岛”。无论是建设政务平台，还是减少各类无谓证明，都必须破除信息壁垒、实现信息共享。目前在信息系统建设方面，各部门各搞一套，互不兼容，人为制造了一个个信息“烟囱”和“孤岛”。2016年国务院开展第三次大督查，对30个部门和单位的信息系统进行核实，发现共有各类信息系统2188个，最多的一个部达350多个。有关部门要尽快对繁多的信息系统进行整合，并向地方和社会开放数据接口，推动政务信息跨地区、跨层级、跨部门互认共享。

要更好地为“双创”服务。大众创业、万众创新是推动发展的强大动力，也是人民群众的迫切愿望。当前稳增长、保就业的任务很重。特别是就业方面，2017年高校毕业生达795万人，再创新高，还有大量去产能分流职工、退役军人需要安置，预计新增农村转移劳动力还有300多万人。就业压力不小。必须充分调动人民群众的创新创业积极性，

大力支持各类主体投资兴办企业，以创业带就业。各级政府和各部门要主动服务、跟踪服务，及时帮助解决“双创”在资金、场地、人才等方面的困难，为“双创”营造更好的环境。