

“放管服”改革中存在的问题及其对策

◇ 秦长江

“放管服”改革旨在推动政府职能深刻转变,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,这是一场重塑政府和市场关系、刀刃向内的政府自身革命,也是实现经济稳中向好的关键一招。

一、“放管服”改革存在的问题与原因

(一)“放管服”改革存在的主要问题

1.简政放权不到位。这一问题主要体现在三个方面:一是“减证”仍有较大空间。其一是保留的行政审批事项仍然偏多。证书种类多、证出多门、交叉认证、重复认证现象依然存在,审批要件多、环节多、耗时长的问题仍然存在,与“让市场在资源配置中起决定性作用”的要求还有较大差距。其二是“先照后证”之后对“证”的要求仍然较多。有的部门对工商部门在把关环节存在依赖倾向,企业虽然先拿到了“照”,但是拿“证”并不顺利。另外,由于法律衔接跟不上,造成“先照后证”的政策效果打折。二是放权有效性有待提高。其一是放权搞变通。某些部门把非行政许可审批事项变成“备案”;把权力事项拆分,为审批事项人为“造数”。大部分访谈对象表示放权过程中“选择性下放、明放暗不放、放权步调不一致”的情况依然存在。其二是放权不对路。本该放给市场和社会的,却在政府内部下放,或者放给与部门关联度较强的评审、中介机构。企业反映,一些中介机构能力不足、办事不规范、效率低,存在“吃拿卡要”现象。其三是放权接不住。有三种情况:因为怕担责不愿接的,因为技术和能力不足而无力接的,因为放权不同步导致接不住的。三是审批过程中不作为现象比较突出。其一是环节多。大部分事项要从办事员到副科长、科长、副局长、局长等5~7人签字,对于审批权限级别设定存在“就高不就低”的情况,出现“公章旅行”现象。其二是故意拖。个别办事人

员在规定范围内故意拖延时间,“能拖则拖,而不是急民所急尽快办理”。其三是例外情况处理机制不健全。对于部分特殊情况,比如因为档案或证件丢失导致群众无法办理相关事项或享受相关政策,缺乏灵活处理机制。

2.监管“短板”问题仍比较突出。一是监管机制不健全。其一是多头审批和多头监管导致权责不匹配。“有权的看不到、无权的管不了”;“谁审批谁负责”落实较好,而“谁分管谁负责”落实虚化。比如,无证经营摊位、无证停车场、黑诊所等领域出现监管漏洞。其二是合规性不足,清单管理落实不到位。清单尚在建立完善中,缺乏标准化和权威性。权责清单推动较快,而监管清单推进相对迟缓。基层政府和监管部门还不适应清单管理模式,实际工作中并没有真正按照清单进行管理,随意性较大。其三是“双随机、一公开”机制不健全。一方面该机制适用范围有限。比如食品生产、化学药品生产等行业采取“双随机”,对于未抽中的企业难以发现其真实经营状况。再者随机抽检人员很可能不熟悉抽查领域,反而会延误时间,甚至可能影响检查结论的准确性。另一方面落实不到位。“一单、两库、一细则”不完善,抽查的范围、频次、方式不合理,抽查结果不够透明。二是依法依规监管能力不足。其一是监管不公、监管过度现象依然存在。一些部门对运动式监管乐此不疲,如一旦发生安全生产事故,往往就会对同类型企业进行大检查。多头监管、重复监管没有根除,让企业疲于应付。其二是监管方式单一粗暴,弹性执法。调研发现,食品药品、道路运输、安全生产、环保领域存在以罚代管、弹性执法现象。其三是对新业态的审慎包容监管,由于缺乏明确规定和示范指导,一些部门和政府存在不愿管、不会管、不敢

管的问题。三是基层监管力量薄弱。其一是基层监管力量现状满足不了改革需求。随着改革的推进,监管任务量快速增加,基层监管力量压力加大,技术、设施、专业人员等都比较缺乏。专家库建设跟不上需求,专家待遇在不同行业之间差距大,部分行业和县区由于缺专家而不能按时完成现场勘验任务。其二是编制被占用。有县区反映,由于历史原因监管部门编制被占用现象比较严重,还存在“将多兵少”的情况。其三是能力不足。部分县区反映,由于监管的专业性要求,监管部门真正有能力行使监管职责的人仅占现有人数的三分之一左右,很多人没有相关业务能力。

3. 优化服务仍需持续提升。一是政务服务体系不健全。其一是省本级政务服务体系整合不够。省直部门办公地点分散,省级层面没有综合性政务服务大厅;全省缺乏统一管理机构,难以形成全省上下贯通的政务服务体系。其二是基层政务服务建设落后。村级政务服务建设落后,村(社)级可办事项太少,农村代办员(信息员)制度落实不到位,党群活动中心虽然已经覆盖所有村(社),但普遍存在作用发挥不足现象,“最后一公里”问题还没解决。二是事项入驻中心还有较大改善空间。其一是事项设置没有充分整合。大部分服务中心仍然是分区受理业务,造成群众在大厅内“晕头转向来回跑”和“多次排队”;存在不同窗口、不同工作人员对同一政策的解读不一致的情况,让群众无所适从。其二是事项入驻不彻底。有些该入驻的没有入驻,有些部门入驻中心的工作人员没有审批权限,还要把材料返回,重新进入原来的审批通道。其三是事项清单不规范。依申请事项不规范的问题初步得以解决,但是依职权事项方面,各市依然存在名称不规范、口径不一致、上下不统一、数量相差悬殊等问题。三是审批服务便民化程度不高。其一是审批程序不便民。审批材料重复提交现象虽有改观,但依然大量存在;容缺受理制和服务承诺制实施范围窄、不规范。其二是线上线下不融合。部分事项网上审批后还需要现场递交纸质材料;已在实体大厅办理的部分事项,还需要补填网上流程。其三是便民设施不便民。部分服务中心公交不方便,停车不方便,座位不够等。其四

是服务中心知晓度低。宣传范围小、形式少、不接地气,群众和企业不知道服务中心的具体位置和办理事项范围。

(二) 问题产生的原因

上述问题的产生,原因是多方面的:既有主观方面的原因,又有客观方面的原因;既有法律法规滞后的原因,又有制度机制缺失的原因。具体来说,有以下五个方面。

1. 观念原因。不从根本上转变观念,改革的一系列部署和措施就难以落地生根,更难以取得预期效果。当前观念问题主要有三种表现:一种是没有真正意识到“放管服”改革对当前经济发展的重要意义、对推进国家治理现代化的深远意义,因而对改革不够重视,对如何进行改革的认识不足;一种是迫于压力被动改革,虽然形式上是在改革,但是内心深处的观念并没有发生根本转变,“形变而质不变”,权力意识、管理意识、官本位思想浓厚,为民意识、服务意识、务实创新意识不足;一种是对改革的难度认识不足,在落实改革部署时没有足够重视。

2. 利益原因。“放管服”改革是“刀刃向内”的自我革命,是触利益、动格局的改革。简政放权会使部分部门和领导干部失去审批权力,加强事中事后监管会增加领导干部工作量和难度,提升服务更是要求领导干部加强自律。“放管服”改革的背后是利益结构的调整,有的干部可能产生抵触情绪,在工作中表现为改革动力不足。之所以出现放权不到位、信息不共享、体制内空转等情况,利益问题还是其关键所在。

3. 信息孤岛原因。公共机构层级间、条块间网络信息孤岛、数据壁垒等信息互通不畅问题仍然制约改革发展,不方便企业和群众办事,也不利于政府信息的有效利用。当前,数据库管理系统等网络技术可预期的发展使得系统对接、数据共享在技术层面上已成为可能,而掣肘信息共享的关键主要在于如何对接不同部门系统间涉密信息以及维护群众、企业的私密信息等信息安全问题上。

4. 体制机制原因。从中央到省级领导对改革不可谓不重视,但是在某些地方改革却出现了“两张皮”现象、“上热中温下冷”现象、改革成果落实和监

督检查弱化的现象,出现了“改革成果落实难、持续性不够、前紧后松、前热后冷”,“上面压一压,下面动一动”的情况。主要原因就是推动改革深化和督促改革落实的机制不够健全。改革处于密集期,体制机制调整速度、工作人员观念更新和素质提升速度、相关配套跟进速度跟不上改革需求。比如,地市“放管服”改革的协调工作由编办负责,而编办协调事项的能力不足。大部分行政服务中心存在着机构性质与承担职责不匹配、人员配备与承担工作量不匹配、前店后厂、双轨运行、体外循环等问题,导致行政审批项目在进驻中心时进头不进尾、进轻不进重、多进不收费项目等问题。

5.法律法规原因。目前凡是法律法规有明确规定的事项,推进相对顺利,但是法律法规没有明确规定的事项、不同法规之间存在冲突打架的事项、法律法规明显滞后于改革现实需求的事项,由于责任无法界定或者没有法律依据,推进处于停滞状态。

二、进一步深化“放管服”改革的建议

(一)健全领导机制和工作推进机制

1.注重顶层设计。“放管服”改革是一个庞大的系统性改革,当前迫切需要加强对所涉及的各项改革关联性、系统性、耦合性的研究。坚持全域“一盘棋”原则,协调推进“放管服”分项改革,统筹推进“放管服”改革与机构改革、“互联网+政务服务”与智慧城市建设、大数据工程建设,避免产生新的信息孤岛和机构碎片化。

2.推动“一把手”工程,健全领导机制。解决部门信息不共享、部门不愿放弃既有利益、体制机制不顺等难点问题,都需要强有力的领导。江苏、浙江等推进比较好的地方,基本都是把“放管服”改革作为“一把手”工程,党政主要领导亲自抓,把“放管服”改革作为当前的重点攻坚任务来抓;针对难点、堵点,召开专题会、协调会,主要领导亲自参加,及时解决相关问题。

3.健全工作推进机制。一要进一步规范工作机制。夯实主要领导抓总揽、政府办抓统筹、牵头部门抓专项推进、其他部门抓具体落实的工作机制。二要坚持量化管理。企业申请开办时间、投资审批时限、群众办事时限等都要设定明确的量化指标,以硬

性约束倒逼减环节、优流程、压时限、提效率。三要积极发挥社会力量的作用。畅通群众诉求表达和反馈渠道,利用网络等评价评估手段,让群众参与到评估和监督中,健全第三方评估机制。

(二)继续推进简政放权向纵深发展

1.深化审批制度和商事制度改革。一是设置高标准,做到应简必简。凡是市场能调节、社会能承担的事务,政府相关审批权要逐步完全取消;对于必不可少的事项,根据实施能力和管理便利性原则,逐步下放。二是优化流程,提升效率。简化、整合审批手续,压缩前置环节并公开时限,推行并联审批和网上审批,对同一事项所涉及的权限要同步下放。三是完善清单,规范管理。继续规范和完善清单,加强清单运行评估,动态调整清单内容,推动清单管理落到实处。

2.推进收费改革,清理规范各种收费事项。一是规范收费事项。清理规范政府性基金、事业单位、行业协会商会及各种中介收费。这项工作涉及到部门的实际利益,是改革面临的“硬骨头”,推行难度大。一方面要坚持依法清理,另一方面要创新工作方法,比如可以采取向社会征求意见、聘请专家顾问、部门之间互查等方式。凡是不符合法律法规规定的收费项目一律取消,对于当前法规虽有规定,但是不符合当前改革精神的收费项目,也要进一步通过修改法规逐步取消。二是加强收费监管。全面推行依清单收费,明确项目名称、设置依据、服务时限,明确收费依据和收费标准。完善举报投诉查处机制,切实做到“阳光收费”。

(三)落实“大监管”理念,健全监管机制,壮大监管力量

1.创新监管理念和方式。一是落实“大监管”理念。利用新闻媒介、政府网站、手机APP引导全社会积极参与监管,畅通人大代表、政协委员、行业协会、专业机构、中介组织、公民个人积极参与监管的渠道。二是积极推进“互联网+监管”。建立统一的市场监管信息平台,真正将智慧监管理念落到实处。三是完善审慎包容监管。对于新业态,要本着鼓励创新原则,量身定制包容审慎监管模式和标准规范。

2.健全监管机制。一是健全随机抽查机制。完

善相关细则,及时公开检查执法结果,扩大群众监督渠道,加快实现随机监管全覆盖。二是健全重点监管机制。当前亟须健全重点监管的适用范围、标准、报批程序。三是健全信用监管机制。推进涉企信息归集共享,实行守信联合激励和失信联合惩戒机制,让“一处违法、处处受限”落到实处;加大惩罚力度,加快实行巨额惩罚性赔偿制度。

3.壮大基层监管力量。一是建立综合监管和执法体系。利用机构改革契机,整合市场监管执法力量,构建“一支队伍管市场”的综合监管和执法格局。二是培育壮大基层监管力量。相对集中行政处罚权,推进人财物向监管队伍倾斜、向基层下沉;充分利用现有的网格化管理系统,将监管职能纳入到网格管理。三是提升基层监管人员素质。加强对基层监管人员的业务指导、培训和支持。

(四)以完善政务服务体系为核心,提供高效便捷公共服务

1.继续开展“减证便民”行动。优先解决群众和企业反映强烈的“奇葩”证明、循环证明、重复证明问题。借助全国建设统一政务服务网的契机,由各省进行摸底排查,然后全国比对,形成一个证明事项清单,实行清单管理,清单之外不得索要证明材料。同时梳理群众可能面临的特殊困难清单,建立健全群众特殊问题诉求处理机制。

2.大力发展“互联网+政务服务”。解决信息孤岛问题,一是整合现有政务服务数据资源。以谁建设系统谁负责对接为原则,全国各地各部门建设的非涉密政务服务信息系统全面接入国家统一建立的政务服务网,减少在不同系统中重复录入,提高基层窗口工作效率。以国家政务服务网为中心,打通各部门审批系统与各地政务服务网的通道,实现基础数据库实时交换、共享,推动“一次录入、大家共用”和“一个数据用到底”,逐渐增加身份证“一证通办”事项清单。二是完善数据管理体制机制。鉴于在本次机构改革中多个省份建立了统一的大数据管理局

的事实,国家层面也要尽快着手考虑,在“全国一张网”建设过程中,把全国政务服务数据纳入大数据管理框架内。由具体的部门负责统筹领导、协调全国大数据管理工作,研究推进政务服务数据法规建设。重点解决数据交易、数据所有权确权、数据信息安全保障等问题,提升数据管理的开放性、共享性、安全性和高效性。

3.进一步完善各级政府服务大厅建设,推进线上线下融合。一要适时推动国家政务服务中心建设,完善从国家到村(社)的政务服务体系。全面推行“三集中、三到位”(行政审批职能向一个科室集中、承担审批职能的科室向行政服务中心集中、行政审批事项向电子政务平台集中,审批事项进驻落实到位、授权到位、电子监察到位),构建上下互联互通、线上线下一体化的六级政务服务网络,按照“分级负责、属地管理”的体制,成立各级政务服务中心管理机构,分别负责下级政务服务中心的培训、指导工作,尽快扭转某些地方政务服务中心无上级业务主管部门,无法统一运行模式、无法及时交流经验、上下脱节各行其是的局面,形成全国完整统一的工作体系,提升政务服务中心工作的整体水平和质量。二要规范服务中心的机构性质问题,理顺服务中心与其他部门的职责关系,提高服务中心监管职责的合法合规性。三要出台统一标准,规范各级服务中心机构名称、规格、权责、审批数量等。将政务公开工作、会计核算中心、公共资源交易等事物纳入到行政服务中心管理体系中来,实现资源的共享。

作者简介:秦长江,中共河南省委党校公共管理教研部副教授、管理学博士。

(摘自《中州学刊》2019年第3期,原题《放管服”改革中存在的问题及其对策——基于河南的调研与思考》)