

自贸区“放管服”改革的困境及对策

◇ 刘 祺 马长俊

一、自贸区“放管服”改革面临的困境

(一)改革权限之困:事权划分不顺与错位放权衔接不畅

自贸区“放管服”改革存在授权不充分的改革权限困境。一是事权划分不顺。传统行政体制是“金字塔式”权力结构,层级政府间权力配置“上大下小”,地方政府尤其是基层政府缺少自主权的问题较为突出,一些涉及敏感问题、关键领域的创新方案需要层层报批,一旦上级不愿担当创新风险,则改革推进处处受到掣肘,地方自主创新意愿与改革积极性将大受影响。自贸区改革创新中,各自贸区管委会需要面对所在省市政府及职能部门、国务院相关部委的多头管理与业务指导,一些事权划分或空白缺位、或交叉重叠、或衔接失序,反映出事权划分的不科学、不规范、不合理,由此导致一些事务职责不清、管理错位、资源不足、央地争权。例如,上海自贸区受上海市政府管理,而其金融创新方面的工作则由中央垂直部门直接负责。

二是错位放权衔接不畅。一方面是放权不得当,简政放权越往后含金量越高,囿于“怕削权、不愿改”和“怕问责、不敢改”的双重考量,权力下放就越困难,在实践中表现为“选择性放权”,只下放责任重利益少的权力,“偷梁换柱放权”,改权力大的行政审批事项为核准、审核或事前备案,隐匿审批权。自贸区“放管服”改革中通常遇到三类问题:有些权放的不彻底,如投资领域、工程项目的审批手续虽几经压缩,但各种审批要件、程序、环节等依旧很多,审批流程依然较长;有些权放的不对路,本该由政府外放给市场和社会组织的,却由上级部门下放到自贸区,仍在政府内部打转,自贸区也缺乏相应人手和技术力量保障;有些权放的不配套,涉及多个部门、多个环

节的事项,“放前不放后,彼放己不放”,“放开大门留小门”,办事企业和群众依旧需要“多次跑腿”。另一方面是接权不顺畅,基层部门对有关政策规定、标准规范把握不足,专业性人才匮乏,尤其在下放的专业性审批事务面前表现出承接能力不足,监管跟不上。此外,一些地区的中介组织或无力承接政府下放的权力,或因缺乏监管引发“中介乱象”。

(二)改革协同之困:条块分割束缚与部门本位主义阻碍

自贸区“放管服”改革存在执行碎片化的改革协同问题。一是传统体制机制束缚。在“职责同构”和“条块分割”的格局下,“条条”钳制“块块”是中国出现的实际情况。条块分割的制度安排导致地方政府部门经常面临来自属地政府和上级政府垂直领导的双重压力,由此构筑的“改革壁垒”对于当前行政审批制度改革、综合执法体制改革(大执法)、综合监管体系构建(大监管)抑或跨区域协作治理而言,都是极大制约。此外,条块分割带来了“信息孤岛”“数据壁垒”等问题,政府跨部门信息共享困难,条块部门之间表现尤为明显。笔者调研中发现,各地方政府部门、垂直管理部门都在使用各自单位或系统研发的审批软件,彼此独立,系统难以兼容,资源无法整合,单个自贸区涉及到的政务信息系统有数十个之多,不利于跨部门协同,降低了政务管理与政务服务效率,各自贸区普遍反映公安、税务、海关等垂直管理部门信息共享难度最大。

二是职责部门化、权力碎片化导致的沟通协调障碍,客观上加大了条块分割的弊端。现有体制机制的路径依赖,也让改革创新和部门间的融合协调难度加大。自贸区“放管服”改革进程中,横向同级部门、纵向上下级部门以及垂直管理部门之间尚未

形成改革合力,部门间协同共享机制欠缺,跨部门审批事项流程依旧繁琐,应对复杂问题的跨部门联合执法和综合监管仍待推进。一些自贸区出台的改革措施不注重“左右联动”与“上下衔接”,相关部门之间、不同层级政府之间改革方案不仅不衔接,甚至会相互冲突。

(三)改革保障之困:整体设计缺失与法治滞后掣肘创新

自贸区“放管服”改革遇到配套未跟进的改革保障困境。一是整体设计缺失。“放管服”改革涉及思维理念的更新、权责关系的重构、管理模式创新、政府流程的再造、工作方式的转变,几乎涵盖了行政体制改革的方方面面,若要打破长期形成的固化利益格局,亟需顶层设计、统筹规划及相配套改革共同推进。不少自贸区缺乏系统谋划,激励机制、考评机制、监督机制、交流机制等一揽子配套制度措施尚未跟进,虽有个别环节的创新举措,但整体性的、可操作、可复制、可推广、可持续的实践经验相对较少。如有些自贸区在前置条件放宽政策,但准入后的规范与出口如何安排并未给出。再如,某自贸区关于加强事中事后监管的相关文件要求已经非常具体,改革理念也比较先进,但运行起来缺乏协同联动机制、信用监管机制等落地的配套举措,改革实施步履维艰。

二是法治滞后掣肘创新。滞后甚至相互冲突的法律法规在一定程度上制约了“放管服”改革的推进。我国自贸区设立时间较短,相关立法及法治体系还不健全,权力清单、责任清单、负面清单的梳理标准缺乏法律依据,改革成果难以固化。一些改革遇到合法性和合理性的难题,如一些审批权的下放或者前置审批的取消与上位法相冲突,相关改革陷入无法可依或者违法操作的窘境,同时,由于没有法定权威的标准设计,致使各地区改革创新标准不统一、不规范,制度脱节,难以协调。如一些自贸区之间的行政事项名称不规范、口径不一致、范围不准确、上下不统一、不同地方数量相差悬殊,联合执法等跨部门协作及机构整合因为不同法规或规章制度在权责归属、监管标准等方面的差异而陷入困境。

二、深化自贸区“放管服”改革的建议

(一)评估所需权限,赋予自贸区改革更大的自主权

党的十九大报告提出要赋予省级及以下政府更多自主权。科学合理配置政府权力一直是行政体制改革的重要目标,赋予自贸区改革更大的自主权是打开自贸区“放管服”改革创新空间、突破传统体制窠臼的关键路径。当前,需要积极对接自贸区改革诉求,精确评估改革所需权限,主动做好风险评估、压力测试、政策协调,及时赋权进行制度创新。在加大对自贸区放权的过程中,一是要加大经济发展的决策权和行政审批权的下放力度,尤其是推动经济社会管理的中央和省级权限下放;二是要明确层级事权划分,细致考量、科学论证放权的必要性和自贸区的承接能力,充分考虑地区差异和不同项目的要求,突出事权下放的可行性、整体性,不搞“一刀切”;三是要从各自自贸区实际出发,采取相应措施保障承接事权的人力、财力及专业技术支持,提升自贸区事权衔接水平,做好有序衔接落实,确保下放事权“放得下、接得住、用得好”;四是要对下放权力在横向上求“并集”,纵向上找“对应”,对涉及多个部门关键环节的事项试行整体打包下放,推动下放权力能够在自贸区完整畅通运行;五是既要在风险可控范围内进一步放权市场和社会组织,部分经济社会管理职能引入专业力量协同共治,又要做好监督工作,完善信用信息平台建设,中介服务平台建设,引入红黑名单的准入与退出制度,防止用权失范。

(二)强化顶层协调,探索部门间协同与共享机制建设

自贸区“放管服”改革涉及部门广、协调任务重,改革中最为重要的是以高层改革意志、“一把手工程”和技术强制力破解传统职责同构与条块分割体制下所有不利于层级间、部门间改革协作的权力配置,助推政府内部的线上互联互通和线下业务协同。在协调机制方面,在现有国务院自由贸易试验区工作部际联席会议基础上,可探索成立“中国自贸试验区改革创新委员会”,将国务院相关部门和自贸区所在省份主要负责同志纳入其中,设置具体改革领域办公室专门协调改革事务,便于中央政府直接

对接各自贸区“放管服”改革事务,减少协调成本;同时,在自贸区内,可由主要领导牵头形成部门间联席会议制度,相关部门(包括垂直管理部门)负责人参与,强化对“放管服”改革创新的统筹协调。

在权责配置方面,需要科学规划、合理设置部门权责,对于当前部门间存在的职责交叉、分散管理、多头决策、重复执法等问题,要按照“同一件事情原则上由一个部门负责”的原则,涉及多个部门管理的事项,应明确牵头部门,厘清主次责任,避免政出多门,最大限度实现行政职权体系的合理分工,促进机构设置从“以职能为中心”“以部门为中心”向“以公众为中心”的网络结构转变。在运行机制方面,遵循跨部门协同“办好一件事”的场景化管理思维,推出部门间办事清单,挖掘并理顺部门间关联性较强的行政事项和办事环节,编制成网络化的权责关系图,以清单为指导,增强跨部门联动性;建立并完善有效的激励机制、考评机制、交流机制,重点引导跨部门协作。在信息共享方面,以“互联网+”的技术力量打破“条块分割”“本位主义”束缚,充分利用党中央、国务院关于加快政务信息系统整合共享的决策部署,先行先试,强力推进各部门信息系统整合和数据共享工作,以信息共享交换平台为载体,统一数据格式和标准,各部门定期共享、交流信息数据;探索设立首席信息官(CIO),专业化推进部门间信息共享和业务协同;打造“开放服务平台+协同共享平台”的联动一体化体系,推动自贸区部门间、自贸区之间、自贸区与当地企业及垂直管理部门的信息共享与业务协作,促进政务信息资源跨界域的畅通流动和业务的高效协同。

(三)系统整体设计,提升改革的法治化科学化水平

党的十九大报告把“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为改革取得重大突破的宝贵经验,深化自贸区“放管服”改革需要更加注重改革的系统性、整体性、协同性,增强改革的协同配套和系统集成。“放管服”改革“一花独开不是春”,必须简政放

权、放管结合、优化服务三方面都到位,在目标导向、政策协同、制度配套、行动衔接上有机联动、形成合力。积极制定改革配套的可行性方案,即在制度创新前做好创新压力测试与风险评估,待政策颁布后,如何执行、何以规范、谁来监管、怎样监管、效果如何评估、准入之后“出口在哪儿”等给出相应实施细则。习近平总书记多次强调“凡属重大改革应于法有据”,世界高水平的自由港通常是基于自贸试验区的特殊地位制定专门的立法,立法机关应针对自贸区的创新实践,进行法律法规“立、改、废、释”工作,用法治建设巩固改革成果并推动改革深化。具体而言:一是要遵照法治精神和运用法治思维应对改革问题;二是国务院可制定统一的《自由贸易试验区条例》,各地自贸区援引其为上位法,结合自身实际制定相应的实施细则;三是上海等自贸区可先行先试,率先推动一些制度创新法制化,如对“三个清单”进行规范解释,建立知识产权仲裁法庭和相关法律平台;四是创建立法机关与行政部门的联席会议制度,引进熟悉国际规则的法律专业人才,及时做好自贸区法律法规的相应补充或更新调整。与此同时,自贸区对“放管服”创新可实施全流程管理,构建创新全生命周期的创新激励机制、风险评估机制、能力提升机制、执行保障机制、绩效评价机制等,促进创新举措与改革项目的制度化、规范化;注重自贸区干部队伍的跨领域业务培训及交流任职,强化跨部门业务协同理念和专业能力;国家有关部门和地方政府应积极引导和协调各自贸区分享改革经验,统一同类事项的改革标准,推动行政审批、事中事后监管、政务服务等领域的标准化建设,出台一揽子标准规范,避免同质竞争和无序发展。

作者简介:刘祺,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《新视野》2020年第1期,原标题《自贸区“放管服”改革的成效、困境及对策——以上海、广东、福建、天津自贸区为分析蓝本》)