责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

争创转变政府职能的实践范例

中共海南省委副书记、省长 蒋定之

党的十八届三中全会指出，科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新政府管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。习近平总书记在2013年4月视察海南时明确要求，“海南要在完善和深化行政管理体制改革、行政审批制度改革等方面取得更大进展，争创中国特色社会主义实践范例”。作为我国最大的经济特区，海南早在建省之初就建立了“小政府、大社会”和省直管市县架构，为深化行政管理体制改革作出了积极探索。近年来，我们以转变政府职能为主要任务，以简政放权为突破口，把政府工作着力点更多地转移到宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境上来，在建设法治政府和服务型政府上努力主动作为，积极争创转变政府职能的实践范例，为建设国际旅游岛注入了新的动力和活力。

深入推进行政审批制度改革 用简政放权激发市场活力

早在2008年，海南就在全国率先组建了省政府政务服务中心，推行了审批事项、审批权力、审批人员“三集中”模式，80%以上的审批项目在大厅办结，基本实现了省级行政审批“只进一扇门、只找一个人”。这个做法获得了2012年中国政府管理创新奖。与此同时，我们坚持能放则放、应放尽放的原则，通过行使特别立法授权等法定程序，将原本属于省政府及其所属部门行使的189项行政管理权下放给了市县。这些做法，对于转变政府职能，建设法治政府和服务型政府，起到了重要作用。

2013年以来，我们启动了新一轮行政审批制度改革，确定了“减少审批事项、优化审批流程、推行网上审批”三项重点改革任务，提出了把海南建成“审批项目最少、审批时间最短、审批成本最低、审批服务最优”的省份之一的改革目标。围绕最大限度减少审批事项，积极推进“减、停、放、转、并”的改革举措，提出凡是市场能够有效调节的，公民、法人或其他组织能够自主决定的，行业组织能够自律管理的，不再设行政审批；凡是可以采取事后监管和间接管理方式的，不再设前置审批；凡是下级政府能够承担的审批事项，坚决放下去；凡是先进发达地区放掉的权力，海南都要放掉。由于坚持“一把尺子量到底”，增强了职能部门主动削权的意识，共削减行政审批事项792项，减幅达52.8%。为巩固改革成果，防止“反弹”“回潮”，我们还制定了全省统一的审批事项目录清单，明确清单以外一律不设立审批，有效遏制了边减边增、明减暗增、前减后增的“割韭菜”现象。通过政府审批权力的“减法”，减少了政府对市场的干预，换来了市场活力的“加法”。

部门权力交叉、审批前置是制约审批效率的最大障碍。为解决这个“老大难”问题，2013年以来，我们实施了审批流程再造，变逐个部门“串联审批”为部门“并联审批”，变前置审批为“集装箱”审批，同时公开审批信息，将审批所需的资料、条件、流程、时限等编制成统一的标准和流程图，使准入资格和流程格式化，把“抽屉里”“口袋里”“脑袋里”的“标准”与“要求”放到桌面上，有效改变了审批部门“自说自话”的“牛皮筋”现象，审批时效得到很大提高。2013年以来，审批事项提前办结率达99.8%，单件耗时比承诺时限平均提前了15.7天。

建立集受理、审批、查询、公示于一体的网上审批机制，既是降低行政成本的重要途径，又是约束权力寻租的重要手段。最近，我们依托海南电子政务公共服务平台，构建了全省统一的网上审批大厅。这样做的基本出发点，就是要运用科技手段，实现审批者与审批对象的隔离，用“无情”的电脑管住“有情”的人脑，把审批权力关进“科技的笼子”，不仅方便群众、提高效率，而且制约审批权力、增强政府公信力。

坚持有所为有所不为 把政府该管的事管住管好

转变政府职能，重要的是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，厘清政府和市场的关系，明确政府的职能边界。既不包办代替、也不放任自流，既要把伸得过长的手收回来、又要把该扛的责任担起来，做到当放则放当管则管、有所为有所不为。这个“当与不当”“为与不为”的标准，就是政府与市场各自发挥作用的边界。

建设国际旅游岛上升为国家战略后，海南旅游业受到市场青睐，发展进一步提速，但随之也出现了基础管理跟不上等新情况、新问题，市场一度比较混乱，产生了一些消极、负面影响。实践使我们认识到，推进市场化改革，政府并不是也不应该无所作为，而是需要也可以有所作为。如果政府对市场本身解决不了的问题撒手不管，这不是转变政府职能的要求，而是对转变政府职能的误读。近年来，我们在充分发挥市场“无形之手”的同时，主动发挥政府“有形之手”，把力量放在营造良好环境上，开展了持续的旅游市场秩序专项整治，对不遵守市场规则的害群之马实行“零容忍”，快速及时查处群众反映的强烈的“导游强制购物”“零团费”“春节天价酒店”“海鲜排档宰客”等突出问题，相继建立和完善了旅游产品和服务政府指导价、诚信旅游黑名单制度等一系列长效管理机制，促进了旅游市场有序竞争、稳健发展。2013年国庆“黄金周”，接待游客人数比上年同期增长了13%，但由于市场监管得到加强，市场秩序得到规范，游客对海南旅游市场的满意度得到大幅提升。

省委、省政府对建设国际旅游岛的战略定位，有一个基本认识，就是这个战略定位包含两个具体目标，一是建成中外游客的度假天堂，二是建成海南百姓的幸福家园，两者之间应该互动并进、相得益彰，统一于建设国际旅游岛的具体实践中。但由于多方面的原因，建设过程中还存在“一条腿长、一条腿短”的问题，相对于“度假天堂”建设取得的进展与成效，“幸福家园”的建设同步推进还不够。为切实改变这一局面，这几年来，我们积极探索“小财政、大民生”路子，每年集中70%以上的新增财力，用来投资民生领域、拉长民生“短腿”，初步建立起了惠及全岛百姓的基本公共服务均等化体系，并在义务教育、中职教育“免费”、保障性住房建设等方面走在了全国前面，使国际旅游岛的建设成果能够惠及岛内广大百姓。作为岛屿型经济体，由于受物流成本较高、高温、台风等因素的影响，海南物价特别是蔬菜价格一直高于内地省份。近年来，我们一方面以市场供应充足、价格基本稳定、质量安全可靠为目标，按照“每人每天一斤绿叶菜”的标准，安排专项资金支持常年蔬菜基地建设，绿叶菜的岛内自给率达到了80%左右；另一方面通过政府补贴，在大型超市、农贸市场以及居民小区设立平价蔬菜店和流动销售点，既为“农超”对接、“农企”对接提供了平台，又减少了流通环节，平抑了市场价格。从2012年开始，海南居民消费价格总水平改变了高于全国水平的历史。

得天独厚的生态环境，是海南的立省之本。如何传承好这笔宝贵财富，打造海南生态环境“升级版”，是政府义不容辞的责任。实践使我们认识到这样一条，良好的生态环境是保护出来的，也是建设出来的，一定意义上看，建设是一种更加积极的保护。这些年来，我们坚持建设与保护“两手抓、两手硬”，认真做好生态环境治理的“加减法”，在保持经济社会较快发展的同时，传承了海南的“绿色基因”。保护的关键是做“减法”，坚决不上“两高一剩”项目、坚决淘汰落后产能，坚持“大企业进入、大项目带动、高科技支撑”，优化生产力空间布局，走园区化、集约化、集群化发展路子。建设的关键是做“加法”，加大对生态治理的投入力度。目前，全省污水垃圾处理率达到了75%以上，一次能源清洁能源比例达到了37%。从去年开始，我们实施了“绿化宝岛”大行动，计划3年投入20多亿元，种绿、护绿、添绿、养绿，为全国人民的“四季花园”留下世代永续的“绿色银行”。2013年前三季度，全国74个大中城市空气质量监测结果显示，海口PM2.5最低，成为良好生态环境的佐证。

针对党的群众路线教育实践活动中，群众反映强烈的一些突出问题，最近，我们在全省集中开展了整治房地产市场、盘活闲置土地、打击违法建筑、整治交通秩序和环境卫生、推进“旅游市场整治年”等五大专项整治。这些问题都是长期积累下来的，不仅关系群众切身利益，而且事关经济社会发展。开展集中整治，基本出发点就是要进一步发挥政府这只“看得见的手”的作用，弥补市场这只“看不见的手”的缺陷，促进经济社会健康发展。比如，海南“批而未用”土地达28.7万亩，相当于近3年年均建设用地供应量的4倍，其中闲置10年以上的占54.4%。开展集中整治以来，通过采取收缴土地闲置费、限期开发、等价置换、协议收回、无偿收回等果断措施，已清理处置了4.4万多亩，取得了阶段性成效。

创新治理方式由传统的微观直接干预 向宏观间接引导转变

创新治理方式，也是转变政府职能的重要内容。这几年来，我们主动转变管理理念，不断创新管理手段和方式，通过加强战略、规划、政策等的制定和实施，促进政府从具体微观事务管理转向更加注重宏观层面的管理，从直接干预转向间接引导，进一步提升了政府管理效率和水平。

规划是建设和发展的龙头，规划的领先是最大的领先，规划的落后是最大的落后。为经济社会发展提供科学的规划引领，是政府的重要职责，也是政府实施科学管理的重要工具。我们把科学规划作为推进国际旅游岛建设的“必修课”“基础课”，连续两年实施“科学规划年”，按照把全岛作为一个大城市来规划的指导思想，以主体功能区规划、城乡一体化规划、新型城镇化规划为龙头，以产业发展、城镇建设、重大基础设施、生态保护、社会事业等为重点，以加强规划的顶层设计为重要遵循，高起点、高标准编制和修订了《海南国际旅游岛建设规划纲要》《海南服务业发展规划》等一系列重大规划，初步形成了一个上下衔接、左右协调、覆盖全省的规划体系，绘就了指导海南发展的“路线图”，并通过强化和完善一系列法规制度，切实增强规划的权威性和严肃性。2013年，按照大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的思路，突出城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的内涵，编制了《新型城镇化发展建设纲要》，建立了全国首个省级规划体系，为统筹城乡发展提供了重要依据和基本遵循。为提高规划的科学性和约束力，我们还为全省每个乡镇配备了专业规划人员，使规划编制体系延伸覆盖了全省所有行政村。

建设服务型政府，一个核心的理念，就是要实现由“政府为中心”向“群众为中心”的转变。多年来，海南每年都为群众办一批民生实事，而办哪些实事，往往都由省政府根据部门上报的事项筛选确定后，再向社会公布。这些实事大多数受到了群众的欢迎，但也有一些事情吃力不讨好，出了力、花了钱，群众并不认可。实践使我们认识到，如人饮水、冷暖自知，群众的最需、最急、最盼，最清楚的还是群众，最有发言权的也是群众，政府的想法无法也不能代替群众的想法。2012年，我们改变了以往的做法，变“政府配菜”为“群众点菜”，通过向全社会公开征集意见和建议，来确定“民生大单”，得到了广大群众的积极响应。像地中海贫血病筛查治疗、聋哑儿童人工耳蜗手术等这样一些以往政府重视不够而事关群众切实利益的事项，都纳入了民生实事清单，民生实事办到了群众的心坎上，财政资金用到了最急需的刀刃上。

发展成果考核评价体系是政府工作的指挥棒，这根指挥棒指向哪里，政府工作的重点就会转向哪里。如果继续单纯以经济增长速度来评定政绩，转变政府职能就不可能真正实现。近年来，我们以科学发展观为指导，对发展成果考核评价体系作了不断的调整完善。根据海南东、中、西部发展基础、资源禀赋、环境容量等方面的不同情况，对市县实行分区域、分权重、差别化考核，并重点加大了生态环境保护、城乡居民收入、社会劳动就业、安全生产、新增债务等指标的权重，加大奖惩力度，严格兑现落实。考核评价体系的进一步完善，促进了市县工作重点的调整、工作方式的转变，推动了经济社会全面协调可持续发展。在《中国经济周刊》关于“各省、区、市GDP含金量排名”中，尽管海南经济总量在全国靠后，但GDP含金量却仅次于上海、北京、广东和浙江，位列第五，显示了海南的发展质量、内涵和特色。

践行群众路线以提升经济竞争力

□黄 克

在世情、国情、党情、民情继续发生深刻变化的新阶段，区域发展面临的机遇和挑战前所未有。广西壮族自治区崇左市将马克思主义哲学思维运用于谋求区域经济发展的整个过程，在全面掌握区域情况的基础上，在党的群众路线指引下，充分构建其相对于其他区域的独特的资源优化配置能力、较强的经济增长能力、持续的竞争优势能力，采取积极措施，提升区域竞争力。

牢记人民群众是历史的创造者，认清区域经济发展的目的性

人民群众是精神文明和物质文明的创造者，是推动社会进步和历史发展的根本动力和社会主义现代化建设的主体，党和国家始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。

崇左市发展区域经济的一切部署、措施和各项方针政策都把最广大人民的根本利益作为最高价值诉求，自2003年建市10年来，坚持以人为本，着力发展以保障和改善民生为重点的社会事业。努力办好人民满意的教育，改善文化体育生活，提高人民健康水平，深入推进“五个民政建设年”以做好社会救助；实现更广就业，等等，多项工作在全国、全广西领先。特别是近来以群众路线教育实践活动统领社会事业的深入推进，让崇左人民共享区域经济发展的成果。

坚持“两点论”和“重点论”的统一，找准区域经济发展的着力点

发展区域经济，既要全面、统筹兼顾，又要善于抓住重点和主流；既要反对离开重点谈两点的均衡论，又要反对离开两点谈重点的一点论。崇左市始终坚持全面地看问题、办事情，不断科学认识与把握好处理好区域经济发展过程中的主要矛盾与次要矛盾的关系，既确定总体发展战略，又抓准主要问题并予以解决。

紧扣“陆路东盟”总体发展战略发展区域经济。崇左市根据“打开门就是越南，走两步就进东盟”的区位优势，推出了“陆路东盟崇左看”这一全新命题和概念，主动打造对接东盟的主要通道，积极建设面向东盟开放合作的新高地。

实施南崇经济带重点发展战略。陆路东盟必须首先建设好中心腹地，以中心腹地支持面向东盟开放合作新高地的建设。南崇经济带即南宁—崇左经济带，起于南宁吴圩飞机场，沿着南友高速公路，直到友谊关，辐射全市七个县（市、区）。在经济带上规划建设扶绥空港经济区等八大产业园区。在园区的产业布局上，凸显区域功能，形成蔗糖业、锰业和边贸产业相互补充的发展机制，既能够抵抗自然灾害对农业造成的影响，又能够降低国际经济形势下矿产资源波动对财政增收的影响。因而，这一发展战略已经上升到自治区层面来推进，并逐步取得新实效。

把握矛盾特殊性，探求区域经济发展的增长点

崇左区域内各类产业均存在各自的特殊性，在发展区域经济的过程中，只有坚持其特殊性，重视研究各自产业的资本、知识、劳动、技术、管理、自然资源等要素情况，才能发挥比较优势，才能找到新的增长点。崇左市近年来根据产业特点，发挥区域内的资源优势，在巩固原来“一白一黑”（蔗糖、锰矿）两大支柱产业的基础上，向“白黑红绿”（蔗糖、锰矿、红木、生态文化旅游）四大产业发展，开启了区域经济发展新的增长引擎。

稳步壮大蔗糖产业。自2003年以来，崇左市连续9个榨季的原料蔗和蔗糖产量均居广西乃至全国地市之首，是名副其实的中国“糖都”，但崇左同时也是广西三大旱片之一。在把握甘蔗产业“靠天种蔗”特殊性的基础上，推进全市的土地流转，积极探索高效农业、节水型农业发展新模式，利用现代技术改造传统蔗区水利，加强科技创新，突破发展瓶颈，不仅提高了甘蔗单位产量，还使农民通过项目建设获得多种收益，成为农民增收、区域经济发展的新增长点。

以循环经济促糖锰产业产生新的经济增长点。在蔗糖产业方面，目前崇左正在大力实施“4331”工程，其中的“1”即是实施一批蔗糖深加工和循环经济项目。全市已初步形成制糖、造纸、酒精、酵母、生物肥、生物质发电等多条蔗糖循环经济产业链，2013年糖业循环产业产值264.2亿元，增长15.7%。在锰业方面，改造提升现有采选冶企业、延长锰精深加工产业链作为加快锰业实现转型升级的重要举措，正向生态锰业示范基地的目标大步迈进。

以“红绿”产业调优产业结构，孵化经济发展新的增长极。崇左在红木产业和生态文化旅游产业方面大做文章。其中红木产业异军突起，红木产品90%通过崇左销往全国各地，成为名副其实的“中国红木之都”。此外，依托温泉、码头等优质资源发展生态文化旅游，正紧紧抓住全市旅游发展大会提出的大力实施“25671”工程的有利时机，打造旅游重点项目。

以新兴产业引领新的经济增长点。除主要培育锰系、稀土及化工新材料、节能环保装备、生物质能源、风能、太阳能光伏及新型动力电池等领域外，还围绕高端糖果加工、红木加工、新材料、新能源、节能环保、生物农业、生物医药、养生长寿健康等八大新兴产业，拓展新的增长空间。

正确处理内因和外因的辩证关系，增强区域经济发展活力

正确处理政府与市场的关系。崇左市更加尊重市场规律，更好地发挥政府作用。一方面依靠市场机制对社会上的人、财、物加以引导、整合，大力提高资源配置率；另一方面发挥政策的扶持、导向、带动作用，调动各方面积极性和主动性，积极引导培育骨干企业，强健其自身“筋骨”，提高其驾驭市场的能力。

加力开放合作、加快南崇经济带建设，借势借力发展区域经济。其一，崇左市把“两加”（加力开放合作、加快南崇经济带建设）作为贯彻党的十八大、十八届三中全会精神的主题和实现自治区党委书记彭清华同志到崇左调研时提出的“两成”（把崇左建设成为面向东盟开放合作的“新高地”，成为提升广西沿边开放水平的“桥头堡”）定位目标的重要抓手，抓住我国促进沿海内陆沿边开放优势互补的战略机遇，特别是2012年7月李克强总理到广西调研时提出的要把广西建设成为西南、中南地区开放发展的新的战略支点以及在第十届中国—东盟博览会开幕时提出的要打造中国—东盟自贸区升级版、开创双方合作新的“钻石十年”的重大发展机遇，集中力量积极实施开放带动。其二，吸引大企业、大集团到崇左扎根。

坚持普遍联系的基本原则，发挥区域经济发展的系统优势

党的十八大报告对全面协调推进“五位一体”建设作出了重大部署。“五位一体”总布局是一个有机整体，“优化的系统整体大于部分之和”。发展一个地区的经济，涉及方方面面，只有遵循系统论的思维，坚持“五位一体”建设全面推进、协调发展，才能形成经济富裕、政治民主、文化繁荣、社会公平、生态良好的区域经济发展格局。崇左市以经济、政治、文化、社会、生态文明为维度，建立健全区域治理体系。围绕经济建设，以“四大产业”（蔗糖、锰矿、红木、生态文化旅游）为载体，推进“四大建设”（南崇经济带建设、中心城市建设、文化旅游建设、民生工程建设）、“五个打造”（打造“特色产业强市”“沿边开放高地”“生态宜居家园”“边关旅游胜地”“和谐富裕崇左”），促进工业化信息化城镇化和农业现代化同步发展；围绕政治建设，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，运用法治思维和法治方式推进发展、化解矛盾、维护稳定；围绕文化建设，以宁明花山申遗为引领，充分挖掘壮族文化，推动文化和旅游融合发展；围绕社会建设，借党的群众路线教育实践活动之东风坚持抓好为民办实事工程，继续创新推行党委、政府、社会组织、边民全部参与和以法治作保障的“葡萄式”社会管理模式（以党委领导、政府负责为“主干”，以各镇、职能部门和社会力量协同管理为“支干”，以村、屯为“枝丫”，以家庭和个体单元为“葡萄”）；围绕生态文明建设，以开展“美丽广西·清洁乡村”活动为契机，以创建生态文明示范市、国家珍贵树种培育示范市和国家森林城市为依托，加大自然生态系统和环境保护力度，努力实现绿色发展，建设宜居崇左、美丽崇左。

（作者系广西壮族自治区崇左市委书记、市人大常委会主任）

践行群众路线
创新工作方法
jianxingqzlx@126.com