学習時報

STUDY TIMES

2016年5月5日 周一/四出版 | 第877期 | 中共中央党校主管主办 网址:WWW.STUDYTIMES.CN 报名题字: 江泽民 国内统一刊号 :CN11-0137 代号 :1-267

重要言论

“一带一路”建设既要确立国家总体目标，也要发挥地方积极性。现在，很多地方积极性很高，制定了参与“一带一路”建设的规划和目标，这要给以肯定和支持。同时，地方的规划和目标要符合国家总体目标，服从大局和全局。不能简单把参与“一带一路”建设看成是上项目、搞贸易的机会，而要把主要精力放在提高对外开放水平、增强参与国际竞争能力、倒逼转变经济发展方式和调整经济结构上来。要立足本地实际，找准位置，发挥优势，取得扎扎实实的成果。中西部地区尤其要抓住机遇、迎接挑战，通过参与“一带一路”建设，努力拓展改革发展新空间。

时势专论

全面深化改革措施 激发社会创新活力

——中共天津市委代理书记、市长黄兴国答本报记者问

高层访谈

□ 本报记者 石 伟 李 红

记者：简政放权是本届领导集体治国理政的重要抓手。各地也都在探索解决市场体系不完善、政府干预过多的办法。我们了解到，天津针对这一问题，提出了“一份清单管边界”“一颗印章管审批”，能否给我们介绍一下？

黄兴国：简政放权、放管结合，就是要清除阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和监管服务的“盲点”，用政府权力的“减法”换取市场活力的“加法”，加快推动经济发展增后劲、补短板、促均衡、上水平。通过清权、减权、制权、晒权，相对集中行政许可权，加快构建权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、依法保障的政府职能体系。“一份清单管边界”“一颗印章管审批”就是我们推行的“十个一”改革中的重要组成部分。

“一份清单管边界”，我们主要是进一步厘清理顺政府和市场的关系。现在，我们市级审批事项减少到282项，累计减少75.1%；先后向滨海新区下放市级审批事项及权限236项，向各区县下放市级审批权限144项；在全国率先将现行实施的54项非行政许可事项全部“清零”，彻底消除“灰色地带”，做到行政许可事项能减少的坚决减少、能合并的坚决合并、能下放的坚决下放。在此基础上，我们编制并向社会公布了《天津市行政许可事项目录》，实行年度版本制，各级政府部门一律不能擅自设定行政许可事项，不得对已取消的事项以其他名目搞变相审批。

“一颗印章管审批”，我们主要是进一步深化审批体制“自我革命”。我们在滨海新区率先成立了行政审批局，将分散在18个部门的216项审批职责从原单位剥离后整体划入，通过实施流程再造、集中统一审批等改革，将分布在各部门的109个审批专用章简化为一个章。全面推动区县审批体制改革，高质量复制滨海新区行政审批局经验做法，放大“一颗印章管审批”改革效应，截至去年底全市16个区县行政审批局全部挂牌运行，区县从事审批的人员减少了65%。企业设立由原来的三天办结四证一章，实现了一照一码一章一天办结；企业投资项目从项目备案或核准开始到取得施工许可证，联合审批时间不超过25个工作日；政府投资项目从立项到取得开工许可证，累计审批时间28个工作日；中介机构提供行政审批要件时限缩短了30%，审批办事效率大幅度提升。

记者：“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”是深化政府改革的主要目标。请问，天津在提升政府服务方面有哪些做法？

黄兴国：建设服务型政府方面，我们重点提出了“一张绿卡管引才”“一个号码管服务”“一份单卡管通关”，力求在人才服务、便民服务、贸易便利化等三个方面有所突破。

“一张绿卡管引才”。我们主要是进一步完善人才公共服务体系。针对人才引进审批环节多、审核要件多、办理周期长、整体效率低等问题，制定了《天津市引进人才“绿卡”管理暂行办法》，将人才引进办理事项从51个整合成15个，审批环节从56个压缩到19个，审核要件从84件精简到44件。建立了“一册、一卡、一库、一网、一平台”运行机制，制作引才“绿卡”使用手册，一张“绿卡”实现全程受理，“绿卡”人才纳入数据库管理，通过“天天问津”门户网站网上办事，一个平台集中服务，为高端人才引进提供高效便捷的“保姆式”个性化服务，简化居留、出入境、落户、医疗、保险、住房、子女入学等方面审批流程和手续，高端人才手执一张“绿卡”办成所有事情。

“一个号码管服务”，我们主要是进一步提升群众生活服务便利化水平。2015年将53个政府专项服务热线电话整合为一个“88908890”（拨拨就灵），统一接听办理反馈社会公众服务要求，实现“一号通”。今后凡是部门新增服务资源，不再单设专线服务电话，统一纳入便民服务专线电话平台信息系统。同时，创新系统建设和运行管理，首次将智能预排班软件应用到政府热线服务，确保话务员和话务呼入量协调一致，保证接通率。专线电话整合后，实现了“三减一增”和三个100%，即：便民服务专线电话坐席减少50%，话务员（含管理人员）减少40%，办公场地减少81%，日接话量增加43%；电话接通率、服务办结率和评议回访率均接近100%。

“一份单卡管通关”，我们主要是进一步推进口岸贸易服务便利化。建立京津冀海关信息互换、监管互认、执法互助工作机制，打造大通关体系。精心打造区域通关中心，将原先独立的通关管理体系，通过信息网络进行互连互通。建立统一申报、统一风险防控、统一专业审单、统一现场作业的“四个平台”，集成海关监管优势，打破区域界线、改进通关流程。在一体化通关模式下，京津冀三地海关间一体化作业，通关时间缩短了3个工作日，通关费用减少近三成，京津冀企业“三地通关如一关”，可自主选择申报的海关，实现跨关区的货物放行和直接运输。

记者：科学监管是提高政府执法水平的应有之义，也是市场经济条件下政府职能转变的重要课题。我们注意到，天津在这方面工作力度很大，在“十个一”改革中专门对此有所部署。能否给我们介绍一下相关情况？

黄兴国：在科学监管方面，我们运用了“制度+科技”办法，建立统一监管平台，推进综合执法，推行随机抽查，变“严进、宽管、轻罚”为“宽进、严管、重罚”，加快建立放管结合、有效加强事中事后监管的体制机制。

“一个部门管市场”，我们主要是进一步构建全覆盖的市场监管体系。着眼解决多头管理、分段管理、权责不清等问题，将工商、食药、质监“三局合一”，成立市场监督管理委员会，相对集中市场监管权，构建大部门监管体制。各区县设立市场和质量监督管理局，各街镇设立市场和质量监督管理所，建立三级监管体制，统一行使市场监管职能，做到重心下移，实现对市场监管的统一化、无缝化。印发了《关于加强市场监管体系建设的意见》《天津市行政执法监督规定》等，强化监管方向指导，规范执法行为。出台并实施了《天津市改革工商登记制度方案》及6个配套实施办法，从具体操作层面对商事登记制度进行改革。

“一支队伍管执法”，我们主要是进一步优化基层执法难题的破解机制。整合街镇执法力量，集中行使行政执法权，解决“有权管的看不见、看得见的无权管”的难题。先后出台了《天津市街道综合执法暂行办法》《天津市人民政府关于推进街镇综合执法工作的实施意见》等。把城市管理、民政、环境保护、房屋安全、消防安全、教育、卫生、文化等与社会管理相关且简便易行的共41类295项行政处罚权，集中交由街镇乡综合执法队伍行使。2014年8月，滨海新区18个街镇综合执法大队率先挂牌成立，随后在16个区县235个街道、乡、镇推开，促进街镇综合执法改革在法治轨道上运行，充分发挥出执法半径短、反应快、效率高的优势特长。

“一个平台管信用”，我们主要是进一步推动社会信用体系建设。解决“诚信缺失”等困扰企业的问题，将全市47个部门信息连通，建立统一的市场主体信用信息公示平台，把56万家企业信息尽收其中，涉及项目包括行政处罚、行政许可、备案登记等4441项信息，通过分级分类监管向社会公开。通过该平台，公众可以时时查询市场主体信息；各级政府部门可以动态发布信用信息，实现行政管理信息的互动共享；各类市场主体可以主动公示信用信息，积累良好商誉。信息公示平台的运行，强化了对不同企业的分类监管，让守法企业“一路绿灯”、失信企业“处处受限”。

“一份表格管检查”，我们主要是进一步规范事中事后监管，企业凡是能够通过信息公示、信用评级、网络监测、视频监控等方式实现监管的，一律不进行现场检查。确需现场检查的，简化监管流程，实行“一表共享、两个随机、联合检查”抽查监管机制，用一张表格涵盖所有监管事项，并随机抽取检查对象，随机选派执法人员。检查结果经“联合监管平台”汇总，在公示系统公示，形成从随机抽取到公示分类的完全闭环。通过信息化平台可实现对联合检查的全程追溯，既减轻了企业负担，又有效地规范了执法检查行为。

“一套体系管廉政”，我们主要是进一步完善对权力监督的机制。用信息化手段压缩权力自由裁量空间，建立统一的行政执法监督平台，与全市56个执法主体、208个行政执法承办部门、16个区县执法监督平台、239个街镇乡实现联网对接和信息交换，现已归集执法主体57个，承办单位229个，市级执法人员25867人，市级执法职权8161项，执法依据2485项，做到每一名行政执法人员、每一次行政执法行为，都在系统上留痕、可追溯，实现行政执法信息全覆盖、全过程和实时监督。建立了审计监督“一张网”，强化对公共资金、资产转让、土地交易、政府重大投资项目、资源环境的实时审计监督。建立审前承诺、审改分离、审后检查工作机制，打造覆盖审计执法全过程、全环节的责任链条。通过立项审计、“无项目审计”和实时监控三种方式，提高审计频率，实现审计全覆盖、常态化，更加有效地从源头上防止腐败。

治理“衙门作风”

□ 本报评论员 闫书华

近年来，在中央大力整顿机关作风的情况下，一些地方和部门机关工作人员“衙门作风”问题被媒体一再曝光。例如，“门难进、脸难看、事难办”，在群众办事时推三阻四、一再拖延，甚至进行种种刁难。前一段时间，一部门以缺纸为由半年多时间未打印注册证书，也成为舆论批评的焦点。拖延、刁难、不作为等等，折射出某些政府部门和个别党员干部身上的“衙门作风”沉疴已久。

为什么“衙门作风”会长期存在，甚至在一些地方的某些机关，成为一种“常态”？究其原因，主要是因为一些党员干部在机关某些岗位工作久了并且掌握了某些权力之后，自认为和普通群众身份不一样了，有一种高高在上的感觉，甚至觉得给群众办事是一种“恩赐”。本来是正常的事情、必须要提供的服务，却被当作可做可不做甚至可以由着性子来的事。在某些人那里，机关被当成了“衙门”，自己被当作了“主人”。

“两学一做”学习教育的一个重点是要解决党员队伍的宗旨意识和服务意识问题，而“衙门作风”最显著的表现形式就是宗旨观念淡漠和服务意识淡薄。比如，“拖”，群众来办事，被告知办事的人出去了，下次再来仍然如此；比如，“踢”，来办事被回应此事不归他们管，得找其他部门，至于哪个部门，语焉不详，到了另外一个部门，又被“踢”回去；比如，“办完再来”，办事人员形式上态度挺好，但是本来可以跑一次解决的问题，因程序繁琐，让群众来回几趟苦不堪言。还有的态度恶劣，稍不如意就拍桌子瞪眼睛。更有甚者，进行权力寻租，应该按规定、按流程办的事情却要求办事人先“意思意思”。凡此种种问题不解决，“两学一做”就会流于形式。因此，“衙门作风”是否得到了纠正，是检验机关里“两学一做”效果如何的一项重要指标。

细节影响形象。让群众深恶痛绝、反仆为主的“衙门作风”，虽然看起来大多是一些细枝末节的小事，但它在群众中影响极坏，尤其是损害了党和政府的公信力。党和政府的公信力犹如一个存储信任的“银行”，而干部作风就像是公信力的“存款器”，干部“衙门作风”多了，党政公信力自然会降低。而且，“衙门作风”直接伤害群众感情，损害党群关系的基础。

如何解决“衙门作风”？“两学一做”是一个机会。学习的目的是做，而在学和做之间，查找问题、摆出问题、反思问题，是一项必做的功课。机关里的“两学一做”，只有明确地针对问题，才会有实效，才不至于流于形式。机关里的党员干部，应该认真查找和反思在服务工作中思想认识存在的问题，以及工作不到位的问题，并且列出问题清单，通过研讨查找原因，拿出系统的解决办法。

从根本上解决“衙门作风”问题，还需要以“两学一做”为契机，加强制度建设。“衙门作风”之所以难以治理，是因为它是一种综合性的病症，需要多方共同治理。这种治理至少需要如下几个方面：一是以改革创新精神补齐制度短板，健全机关的工作制度、服务制度，并且真正使党的组织生活和党员教育管理严起来、实起来；二是推进政务公开、信息公开，同时加强新闻舆论监督，健全社会监督机制；三是要针对作风建设中的漏洞研究制定相应操作规则，凡事有人负责，有责必究，问责必严。与此同时还要认识到，机构重叠、人浮于事是滋生“衙门作风”的土壤，要真正提高效率，避免扯皮和无人负责，就必须有效推进机构改革和行政管理体制改革。

以标准引领装备制造业转型升级

□ 毛 涛

4月6日，国务院常务会议审议通过《装备制造业标准化和质量提升规划》，强调通过标准引领中国装备制造业转型升级，实施工业基础和智能制造、绿色制造标准化建设和质量提升的工程，值得特别关注。

从世界范围看，本轮金融危机之后，主要发达国家开始重新定位本国制造业发展战略，掀起高端制造回归与低端制造转移的浪潮，制造业再度成为全球经济竞争的主战场。装备制造业作为国民经济及国防建设的重要支撑，其发展水平在一定程度上反映出某一国家或地区的科技水平和综合实力。值得注意的是，高端装备制造业作为装备制造业发展的重要环节，具有技术密集、附加值高、引领作用强、影响力大等特点，往往成为制造业国际竞争的关键点。目前，美国、德国、日本等国的高端装备制造业处于全球领先地位，在机器人、航空航天等高端装备制造领域具有明显技术优势。纵观这些国家经验，标准化工作在推动装备制造业发展方面起着重要引领作用。并且，德国除了在国内及欧盟层面推广工业4.0标准化工作外，还积极在国际层面开展相关工作，比如在国际标准化组织设立与工业4.0相关的咨询小组。

从我国国情看，为顺应国际制造业发展新趋势，在新一轮的国际竞争中占据有利地位，去年5月我国颁布实施《中国制造2025》，其中高端装备制造作为我国制造业转型升级的重点领域。推进落实《中国制造2025》关于装备制造业发展的相关要求，需要配套相关政策法律、规划及标准。其中，标准具有指导、规范和引领作用，在保障产品质量安全和推动产业转型升级方面起着重要作用。去年3月，国务院颁布实施《深化标准化工作改革方案》，标志着我国标准工作改革的全面启动。《装备制造业标准化和质量提升规划》的发布，响应了国家标准化改革的号召，同时也是落实《中国制造2025》的重要举措，对于推动我国装备制造业转型升级意义重大。

在装备制造业发展方面，我国科技创新能力不断增强，载人航天、载人深潜、大型飞机、高铁装备等领域发展迅速，取得多项重大技术突破，对国民经济及国防建设提供了强有力的支撑。但与发达国家相比，我国装备制造业发展依旧滞后，大量高端装备仍然依赖进口。究其原因，很大程度上是源于我国标准化工作相对落后。虽然我国也在开展标准化工作，但是标准并未充分发挥行业引领作用。主要问题是：一方面，标准制定无法满足装备制造业实际发展需求。我国国家标准制定时间大约需要3年，更新速度也较为缓慢，“标龄”远高于发达国家，而且现行标准存在大量交叉重合问题，企业执行难度较大，实施效果不佳。另一方面，国内标准国际认可度不高。虽然我国作为制造业第一大国，但是由我国主导制定的装备制造业国际标准数量并不多，国际上对中国标准的认可度也不高，与此同时相关标准缺少双边或多边互认，中国在全球装备制造标准领域依旧缺少话语权及影响力。

用好标准化资源，推动落实《装备制造业标准化和质量提升规划》，充分发挥标准引领作用，指导企业技术创新，将有助于推动我国装备制造业转型升级。一方面，按照市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的原则，立足服务技术创新，用好装备制造业相关标准，优化完善标准体系，缩短标准制定周期，提升标准质量，充分发挥团体标准及企业标准的作用，推动军用标准和民用标准的融合发展，同时做好标准之间配套衔接及国际互认工作，为装备制造业转型升级营造适宜的制度环境。另一方面，紧紧围绕《中国制造2025》确定的工业基础和智能制造、绿色制造等关键环节，以及机器人、先进轨道交通装备、农业机械、高性能医疗器械等重点领域，创新完善相关标准，让标准成为产业转型的先导以及对产品质量安全、技术性能、资源能源消耗、污染排放的硬性约束，推动形成公平竞争环境，调动企业参与创新及节能减排的积极性，支持拥有先进技术的企业脱颖而出。

观察员