



战略参考

重视简政放权改革中的协调性问题

□ 赖先进

当前,我国经济已进入新常态,持续深入推进简政放权改革是推进我国“大众创业、万众创新”、破解经济发展瓶颈的关键举措。长期以来,行政审批效率低是制约中国经商、创新创业环境优化的主要症结。世界银行《2014年经商环境报告》显示,2012年—2013年,中国经商环境排名第96位,指数为61.51(100分表示最高水平),这与我国经济发展的总体地位是不相

匹配的。经过近年来的简政放权改革,我国经商环境正得到逐步改善。《2017年经商环境报告》显示,2016年度中国经商环境排名已从2013年第96位上升到78位,指数从61.51上升到64.28。党的十八大以来,国务院在简政放权方面持续发力,赢得了企业和国内外社会的高度评价和认可。但是在实践中,简

政放权遭遇“中梗阻”“最后一公里”等现象时有发生。在这些现象之中,如何解决改革的协调性问题、发挥简政放权改革的整体综合效应是当前各级政府深化简

政放权改革面临的重要课题。

简政放权改革中存在哪些协调性问题

简政放权是围绕某一项完整的政府行政审批权力进行取消或下放改革的活动过程。针对某项作为改革对象的行政审批权,政府体系内相关的条、块能否实现“简政共简、放权同放”,直接决定着改革能否取得成效。然而,简政放权改革过程中的不协调问题,削弱和制约了简政放权的整体效果,加大了改革者在推进简政放权改革中的挑战。

下放细化举措与放权整体目标不协调。首先,选择性下放、拆分式下放,导致下放措施与下放权力目标不协调,形成权力的“空放”。在追求简政放权数量的驱动下,有的地方将原来行政审批项目细化为受理、终审和监管等流程,采取“抓大放小”策略,下放前期的资料审核和受理权、监管权,但终审权依然不放,导致办事者两头跑。有的地方搞责任下放而非权力下放,降低简政放权的“含金量”。有的

地方在落实简政放权细化举措中,往往选择将环保、安全审查等责任重大或“无利可图”的审批项目下放到基层,把行政审批含金量高、不需要承担较大责任的审批权力保留在自己手中。其次,权力下放与人、财、物下放不同步不协调,削弱权力下放的整体效果。尽管有的行政审批项目实现权力下放,但是与之配套的人力、财力和设备等资源并未配套同步下放到基层,使得人、财、物有限的基层政府难以承接下放的行政审批项目,极大地增加了基层的工作量。对于有的行政审批项目,地方和基层有强烈的承接意愿,但由于人、财、物没同步下放,导致地方和基层接不住。

政府部门间简政放权改革措施不协调。在上下同构的部门设置体制下,作为一项系统工程,许多行政审批事项都直接牵扯多个层级政府、多个政府部门,这就

产生了许多纵向、横向甚至是斜向的协调联动问题。首先,政府横向部门间放权改革不同步、不联动,缺乏改革协同。对同一审批项目,有的部门下放审批权限,但关联部门却没有下放。比如,某省住建厅下放的交通、输变电类工程资质审核,但是与资质审核关联的省交通厅、省供电局的该项权限并未下放,导致项目申请单位和法人在市住建局受理后仍然需递交省交通厅、省供电局等部门审核。其次,政府垂直管理部门简政放权改革与属地政府改革不协调,成为部门间改革措施不协调的突出结构性问题。有的地方发改委将某些行政审批方式由核准改为备案,但是银行仍然要求出具政府对项目的批文才能提供贷款。国家能源局对某省可再生能源发电项目审批简政放权落实情况的监管报告显示,国家能源局、省能源局将项目核准或备案权限下放,但前置审批部门或相关关

部门没有同时下放相应审批权限,简政放权的综合成效未能完全体现。

政府层级间简政放权改革措施不协调。五级政府体制下,层级政府间纵向联动不够,导致改革实施不平衡、不协调。从纵向来看,五级政府体制导致简政放权的改革链条比较长,层级协调问题比较多。以2014年行政区划为例,我国省级行政区(不含港澳台地区)、地级行政区、县级行政区和乡镇街道行政区数量分别为31、333、2854、40381,比例为1:10.74:92.06:130261。这意味着每一个省级政府向地级行政区下放一项审批项目,将平均面对107个对象;每一个省级政府向县级行政区下放一项审批项目,将平均面对92个对象。

同一行政区域内简政放权改革不协调。首先,区域内市、县的简政放权改革不同步。同一行政区域内,简政放权改革

联动不够、先后不一、措施不同,导致办理同样的事、达到同样条件,在同一个行政区域内,有的地方认为可以办,有的地方却认为不能办。根据国家能源局对某省可再生能源发电项目审批简政放权落实情况的监管报告显示,政府对光伏发电项目管理已由核准制转向备案制,但某省各市对光伏发电项目备案内容、备案流程等却仍存在不统一、不规范的现象。其次,区域内缺乏相对一致的简政放权改革标准。各地区各部门对行政审批事项内涵认定都存在差异,存在审批、核准、备案、许可、认可、认定等不同的名称。在同一行政区域内,由于简政放权改革的不同步、不协调,缺乏标准和统一,导致办理同样的事、达到同样条件,有的地方认为应该这样办,有的地方认为应该那样办。此外,不同地方行政审批时限也不一致。

简政放权改革协调性问题的治理路径

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“加强顶层设计和摸着石头过河相结合”。简政放权改革同样需要加强顶层设计和摸着石头过河相结合。当前,改革已进入攻坚期和深水区,需加强顶层设计以系统性地协调推进,实现从自上而下的改革向上下互动转变。同时也要坚持“摸着石头过河”的传统改革策略,鼓励地方和基层大胆探索、积极创新。

调动地方改革积极性,实现下放举措与目标协调一致。调动行政系统积极性是催生简政放权改革内在动力的重要举措。行政系统缺乏内在动力是简政放权改革难以协调问题产生的重要原因。简政放权是政府的自我革命。在推进方式上,当前简政放权改革主要采取自上而下的推进模式。理论界关于行政改革动因的研究主要

有三种观点:一是经济体制改革说,这一观点认为我国实行行政改革是服务于经济体制改革的需要;二是经济体制改革与政治体制改革结合说,这一观点在第一种观点的基础上,认为行政改革也是政治体制改革的一部分;三是行政系统自身推动说,这一观点认为,我国行政改革是行政系统处于自身结构优化和效率提高而内部自发推动的。从这次简政放权改革来看,改革的主要动因是推动经济发展,来自地方的改革自主性和内在动力不足。出于地方利益和部门利益的考虑,有的地方政府和部门难免在此改革中积极性不高。因此,要鼓励地方根据经济社会发展需要,推进简政放权改革创新。

建立改革协调、联动机制,消除部门间、层级间的不协调。首先,建立政府简政放权改革跨部门协同机制。通过各级简

政放权改革工作协调小组的途径和平台,加强行政审批部门之间推进简政放权改革的沟通、协调和信息共享,推进整体性的简政放权改革。各级政府要针对简政放权改革的整体需要,总体统筹协调,消除部门各自为政、有选择地开展简政放权改革的行为。其次,加强简政放权改革的配套和衔接机制建设。针对下放权力过程中人、财、物不协调问题,要配套出台相应的人事、财政等改革举措,实现“人随权下放”“钱随权下放”,消除“上面放下来的权下面托不起来”的问题,减轻基层承接的压力和工作量,从制度上提高基层相应的承接能力。

运用互联网和信息技术,提高层级间改革的协调性和整体性。在五级政府的既定结构条件下,当代互联网和信息技术为跨越政府层级、实现层级间政府改革联动

提供了技术条件。要有效解决层级间改革措施不协调问题,从长远角度看,需推进政府层级扁平化结构改革,而建立跨越省市县等多层级政府的互联网和信息系统则是短期内可以采取的办法。首先,在解决省市县网上政务大厅互联互通问题的基础上,实现省市县三级行政审批事项网上办理。其次,借助三级联网系统,建立省域内行政审批三级联审机制、地市内行政审批两级联审机制,建设具有整体性和协调性的行政审批系统。

推进改革法治化、标准化,解决区域内改革不协调问题。法治化是克服简政放权改革的协调性问题、随意性问题的根本制度保障,能有效解决简政放权部门间、层级间的协调问题。综合我国推进行政改革的手段来看,历次政府机构改革均为政策性推动,缺乏统一、权威的

法治化改革实施机制。由于许多行政审批项目直接涉及法律法规方面的依据,在法律法规没有修改的条件下,推进简政放权改革,势必面临法律法规方面的影响。鉴于此,对于在全国层面条件成熟的简政放权改革措施,应当通过制定和修改法律法规的形式,实施全国统一的简政放权改革法制规范。对于在省级层面和地市级层面成熟的简政放权改革,可以通过地方性立法的形式,实施区域内统一的简政放权改革指导和规范。此外,各级政府要加强顶层设计,在条件成熟的情况下,及时制定简政放权的区域标准和规范。尤其是对于保留的行政审批事项,形成统一的审批标准化要件、流程和时限要求等,以行政审批服务标准化推进简政放权改革规范化、标准化。

探索省内跨区域协同发展新模式

□ 陈宏彩

为了促进区域协同发展,传统的思维模式是重新调整行政管辖区域,组建新的管理机构。在特定历史时期,这种模式曾经发挥了重要作用,有力地促进了当地经济社会的发展。但是,过多地采用这种模式,造成的弊端越来越明显:行政管辖区域是长期以来形成的格局,随意调整会产生各种利益冲突,有些冲突甚至长期存在;行政区域的调整将直接影响到公民的文化认同和地域认同,传统文化资源逐渐丧失,社会治理面临新的挑战;过多地依赖上级政府的政策和扶持,造成新的发展不平衡,等等。如何在保留原有行政格局的前提下,大胆探索跨区域协同发展的新模式,更好地践行新发展理念,值得深入探讨和研究。

省内跨区域协同发展面临的困境

领导机构的权威性偏低。比如,为了促进同一市区两个相邻县的发展,深化双方的协作与协调,部分地区成立了以市政府主要领导任组长、两地政府和市级有关部门主要负责人为成员的领导小组,办公室设在市发改委,负责统筹推进、督促检查、考核评估等具体工作。由市相关部门牵头,成立交通、水利、环保、产业、科技、社保、旅游等专项工作组,协

同支持两地推进各项重点工作。但是,这一机制的权威性、有效性仍然有待提升。

规划刚性缺乏保障。虽然协同发展的区域会联合制定区域协同发展战略纲要等战略规划,但这些规划如何与各自的“十三五”规划相衔接,如何通过法律程序进入各自的发展规划和年度计划,从而增强规划的法律效力和执行力度,也是实践中有待进一步破解的问题。在部分地区,跨区域发展规划、本地发展规划互不融合甚至互相矛盾,严重影响了政策的协调性。此外,省内跨区域发展规划如何成为地区发展的刚性规划,不会随领导人的改变而改变,不会随领导意志的改变而改变,亟待从地方立法的角度加以解决。

利益补偿机制存在失衡。跨行政区域协同发展必须建立在平等互利、责任共担、利益共享的基础之上。如果利益分配不够合理公正,双方的信任和合作机制将受到影响,长期合作也会难以维系。例如,如果乙方建立了联合污水处理厂,甲方就应承担一定的污水处理成本;如果甲方让乙方共享优质水源,乙方就应承担合理的资源使用费。流域生态保护补偿机制也应尽可能公平公正,在互利共赢中深化双方共建共享的积极性。

部门协同难以推进。跨区域协同发展往往重视主要领导之间的交流和

沟通,忽视政府部门之间的联系与交往。而很多项目的实施,很多问题的处理,都需要双方政府部门之间的协调和努力。因此,如何在主要领导定期磋商的基础上,在政府职能部门之间建立制度化互动的平台,深化彼此的了解、信任和合作,也是影响区域协同发展的重要因素。

考核方式仍显滞后。现有的绩效考核只考核本行政区域范围内的经济社会发展情况,导致某些领导干部仍然唯本地短期发展效益为重,忽视长期的跨区域合作,甚至有的领导干部总是在考虑如何在合作中赢得更多的利益,为自己的考核加分,从而影响了跨区域协同发展的效果。因此,必须对现有的考核方式进行改革与创新。

机制创新与利益平衡

创新协同发展的领导体制和责任机制。跨区域协同发展涉及多方利益,协调的难度较大,如果没有强有力的领导机制,很难取得实质性进展。比如,那些对全省发展具有特殊意义的地区,可以将其列为省级协同发展试验区,由省级政府部门跟踪、督导其运行绩效。在市级层面,建议委任专门领导担任协同发展管理委员会主任,定期向市委、市政府汇报工

作,专门协调协同发展中的重大事项。管委会实行目标责任制,全面落实各项任务。

适当调整市县两级政府之间的经济管理职能。由县域经济向都市圈经济转变,优化生产力空间布局,必须使政府的产业规划职能在更高层次、更大范围内进行。因此,在市县两级政府之间,必须弱化县级政府的经济规划职能,强化其社会治理和公共服务职能;强化市级政府的产业规划职能,提升市级发展规划的权威性。要将科学的市级规划包括跨区域协同发展的规划,通过法律程序落实到县级政府的各项规划中,从而打破行政分割和地域封锁,促进跨区域协同发展和产业结构优化。

建立以准市场机制为基础的利益平衡机制。跨区域协同发展每前进一步,双方的政府部门和社会公众都会关注谁获利多、谁获利少。因此,对于水资源共建共享、流域生态补偿、污水处理等重大项目,都应探索通过准市场机制平衡双方利益。为了保证公平公正,可以邀请第三方进行评估并拟订合适方案。利益平衡机制是协同发展的难点和关键,这一机制处理好了,其他问题就会迎刃而解;反之,依靠行政手段强制推动,短期内可能会解决某个问题,但将会使长期的信任和合作荡然无存。

探索跨区域综合执法和多元治理

机制。为了改变协同发展中领导协同而部门不协同、政府协同而社会不协同的现象,必须探索跨区域综合执法和多元治理机制。跨区域综合执法部门可以由双方的负责人轮流担任主任,及时处理跨区域环境污染、基础设施毁损等事件,确保协同执法、综合执法能力的提升。双方的行业协会、各种社会团体可以参照此种模式,建立跨区域的联合委员会,由双方轮流担任负责人,开展经常性、制度化的交流,促进彼此的了解、沟通和合作,为协同发展创造更好的社会基础。

改进政府绩效考核评估方式。僵化的、单一的考核方式强化了地方领导干部的本位主义和地方保护主义,此二者正是跨区域协同发展的大敌,也是实现县域经济向都市圈经济转变、促进产业转型升级的严重障碍。对于地方政府的考核,应该在体现本地发展的同时,增加对周边发展影响的考核指标。越是协同发展的核心区域,兼顾周边发展的考核比重越应提高。应参照“十三五”期间各地宏观的生产力空间布局规划,摸清协同发展的重点地域,并对这些地域的考核重点改进,从而推动新发展理念更好更快落实。

管理视角