简政放权　点燃中国创新引擎

邹雅婷　李　灏

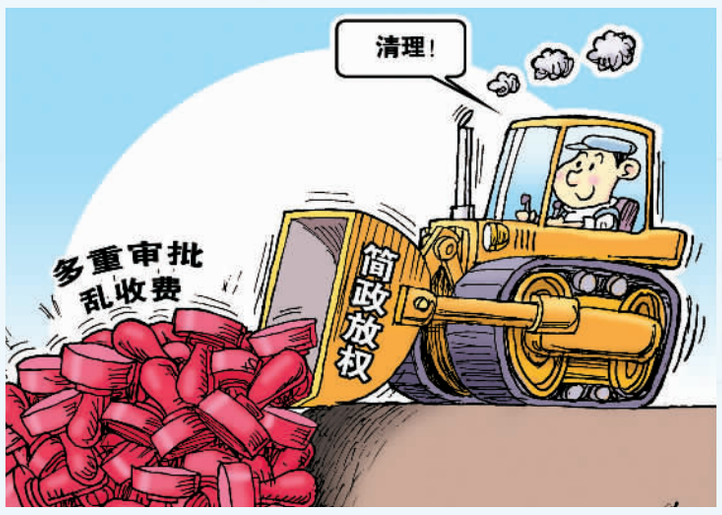
在天安门广场东侧的国家博物馆内，有一件特殊的收藏品：一个长宽各不足半米的玻璃箱里，摆放着109枚废弃的红色公章。两年多前，天津市滨海新区首创“一颗印章管审批”，解决以往审批权分散、涉及部门众多、监管难度大等问题，提高了行政审批效率。原来的109枚公章被封存起来，成为这段改革历史的生动写照。

本届政府把加快转变职能、简政放权作为开门的第一件大事来抓，4年间，国务院取消或下放618项行政审批事项，彻底消除非行政许可审批，取消国务院部门职业资格许可和认定事项共434项……

国家行政学院教授汪玉凯在接受本报采访时表示，简政放权、放管结合、优化服务是本届政府行政改革的亮点，也是着力最大的领域。本届政府正在从根本上改变政府过多干预市场、干预社会以及政府越位、错位、不到位等问题，最大限度地激发市场和社会的活力，为大众创业、万众创新清障搭台，促使中国经济全面转向创新驱动型发展。

109枚公章见证简政放权

2014年11月15日，在天津市滨海新区行政审批局办事大厅，国家博物馆党委书记、副馆长黄振春用一本红色的收藏证书换回了一整箱被封存的公章。它们大部分由木头或塑料制成，其中最大的印章如拳头般大小。有些章看起来已经使用了多年，红墨的印迹深深浸入木质纹理中，仿佛无声地诉说着它们曾经代表的权力。“这些公章是政府简政放权的生动见证，也是中国当代改革开放史的重要文物。”黄振春说。



治理　　徐　骏作（新华社发）

2014年5月，天津市滨海新区成立了全国首个行政审批局，将分散在18个不同单位的216项审批职责合并到一个部门，用1枚审批专用章取代了原来的109枚公章。同年9月，在国务院总理李克强的见证下，这109枚公章被永久封存起来。时任滨海新区行政审批局局长张铁军亲自合上了装满公章的箱子，并贴上了一张写有当天日期的白色封条。

虽然公章交接这一天是在周末，但许多干部还是赶到了行政审批局，与这些公章做最后的告别。“这个章、那个章我都用过。”一位处长指着几枚废弃的公章感慨道，“再见就得去国家博物馆参观了。”她表示，自己逐渐习惯了全新的工作模式，“权力少了，但责任更大了。”

在行政审批局成立之后，天津市滨海新区继续深化行政审批制度改革，削减重复、交叉的审批事项，将原有216项审批事项减少到147项。同时，由于审批机构的精简和人员的减少，政府行政运行成本降低，滨海新区将节约的成本反馈给社会，停止了14项行政事业性收费项目，年减少收费近6000万元。

“在相对集中行政许可权改革的基础上，我们不断进行内部流程机制的改革创新，通过优化服务，让改革的红利惠及群众，让老百姓能切身感受到办事更加便利。”天津市滨海新区行政审批局有关负责人在接受本报采访时说。

据介绍，行政审批局实行的改革措施主要包括：实行“事项规程标准操作”，制定行政审批标准化操作规程，对审批要件、审批流程、审查标准、审批时限进行规范和细化，推进依法依规审批；实行“受理审查批准分设”，将“我受理、我审查、我批准”改为“单一窗口、全项受理，专业审查、团队支撑，严格把控、终身负责”的审批运行模式，减少办事员的自我裁量权，杜绝寻租空间；实施非主审要件“容缺后补”制度，对已具备审批条件且申报材料中主审要件齐全、只是辅助性申请材料不齐全的情况，由申请人书面承诺补齐相关材料，即可容缺后补、先行受理，并在承诺时限内办结，最大限度减少申请人往返次数。

事实上，这只是全国各地简政放权改革的一个缩影。继滨海新区之后，许多地方都成立了行政审批局，整合职能，简化流程，提高行政效率。

2014年11月15日，国家博物馆工作人员搬走天津滨海新区109枚封存审批公章。　　新华社发

新思路新手段改进政务服务

“办事创业怎样才能更方便？你有真知灼见，我们天天在线。”2016年10月，国务院客户端推出“简政放权，我来@国务院”意见征集活动，并在全国4000多个省、市、县级的政务服务大厅同步启动。该活动很快获得网友点赞和热烈参与，围绕“奇葩证明”、职业准入资格、涉企乱收费等问题，大家提出了许多意见和建议。

在去年2月上线的国务院客户端里，国务院文件、部委新规、经济数据等权威政策和资讯一目了然，还有不少互动交流类栏目。汪玉凯指出，这是政府服务模式的创新，通过APP把便民服务、政务信息传递给老百姓，提高了公开性和透明度，拉近了政府和民众的距离，改善了政府服务的体验。

当前，利用互联网、大数据等技术手段创新和改进政府服务，已成为一大趋势。2016年3月，《政府工作报告》首次提出“互联网+政务服务”。同年9月，国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》。根据中央部署，各部委、各地方政府积极打造政务服务“一张网”，变“群众跑腿”为“信息跑路”。

“以前办理上牌、年检、处理交通违法等业务，流程繁琐，要跑很远的路。现在机动车年检、驾驶证审验、交通违法记分在网络平台上随时查询，牌证网上申领、邮政寄递上门，的确方便了许多。”在一家交通运输公司工作的张先生，对于交管部门近两年推行的“互联网+”交通服务深有感触。

随着政府网上办事大厅和政务APP的功能不断完善，企业和群众办事更加方便快捷，减少了许多不必要的成本。而政府部门信息共享平台的建立，则有助于打破条块分割、各自为政的局面，使政府数据在流通共享中实现更大的价值。

汪玉凯表示，推进“互联网+政务服务”是转变政府职能、打造服务型政府的有力举措。这首先需要政府部门转变观念，以理念创新来带动工作手段的创新。

2月19日，被誉为“上海滩十碗最好吃的馄饨”之一的梦花街馄饨，在停业近两年后，又重新开张了。20多年前，下岗女工宋家三姐妹开办了这家“弄堂小店”，因味美价廉而深受食客欢迎。2015年8月，该店因被举报无证照经营后依规关停，引发社会关注。李克强总理就此做出批示，要“以小窥大”，进一步考虑如何通过简政放权、放管结合、优化服务，破除制约社会生产力发展和就业创业的不合理束缚，以主动服务的精神激发市场活力。

在梦花街19号馄饨铺关停后，上海市黄浦区有关部门积极帮助寻找新店面，解决证照问题，促成了馄饨铺的再次开张。与它类似的是，去年10月底，因证照不齐而停业的阿大葱油饼店也在政府部门的协调和社会各界的帮助下“复活”。通过“有温度的监管”让两家无证照餐饮店涅槃重生，这被视为“放管服”改革的有益尝试。

“简政放权、放管结合、优化服务是紧密结合、有机统一的整体。”汪玉凯说，“简政放权、市场监管最后都要落实到优化服务上。政府能不能给企业和民众提供满意的服务，是考量简政放权改革效果的终极指标。”

2015年以来，河北省肃宁县实施“三级网上审批便民服务平台”，形成“互联网+”政务服务的新模式。

新华社记者　牟　宇摄

释放活力激发创新创业热潮

“简政放权是供给侧结构性改革的重要支撑。从某种程度上讲，没有简政放权的深化，就难以激发经济增长的内生动力。”中国人民大学重阳金融研究院宏观研究部主任贾晋京对本报分析称，简政放权有利于厘清政府和市场的关系，促进市场主体的积极性，推动中小微企业和新产业新业态快速发展，从而打开经济增长的新空间。

2014年3月起，商事登记制度改革在全国范围内全面实施。从“先照后证”到电子营业执照，从“三证合一”到“五证合一”再到“两证整合”，一系列简政放权、优化服务的组合拳相继推出，让市场主体的获得感不断增强。

“4年前我注册一家公司，各部门来回跑了20多趟还没办好，后来花了2000元找中介办，3个月后才拿到所有证章。如今再开公司，递交材料第二天就拿到了证照，一分钱中介费也不用花。”在广东省广州市南沙新区，从事外贸业务的翁小姐用切身经历讲述了改革给自己带来的好处。

在北京，60%以上的工商登记业务已经能够通过网上完成，企业创业成本持续下降，平均创业时间较改革前减少10天。据北京市工商局统计，北京大约每150秒就会诞生1户新企业。

“商事制度改革效应持续释放，新设企业保持旺盛增长势头，成为推动大众创业、万众创新的重要动力。众创空间、创客工场以及‘互联网+’等新产业、新业态、新模式的蓬勃发展，为我国经济转型升级注入了新的活力。”国家工商行政管理总局党组书记、局长张茅说。

世界银行发布的全球营商环境报告显示，近年来，中国营商环境持续优化，全球排名逐年前移，2016年比2013年累计上升了18位。与此同时，新增市场主体呈现“井喷式”增长。2016年全国新设企业552.8万户，同比增长24.5%，日均新设企业1.51万户，比2015年高出0.31万户。个体私营经济、小微企业蓬勃发展，带动就业效果愈加显著。截至2016年年底，全国个体私营经济从业人员实有3.1亿人，比2015年增加2782.1万人；小微企业活跃度不断提升，新设小微企业周年开业率达70.8%，近八成开业企业实现营业收入。

“市场主体增加，意味着更多的人口和资源参与到企业建设、市场活动中，有利于积极探索新技术、新模式、新业态，发现新的经济增长点。”贾晋京表示。随着简政放权持续深入，市场和社会的活力不断被激发出来，中国经济必将实现提质增效、转型升级，真正走向创新驱动的发展模式。

大家之言

政府搭建“创平台”　中国迈入“创时代”

袁曙宏

深化行政体制改革、继续简政放权、转变政府职能，是党的十八大确定的一项重大任务。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对深化行政体制改革高度重视，提出了明确要求，作出了决策部署。新一届政府开门办的第一件大事，就是推进行政体制改革、转变政府职能，把简政放权、放管结合作为“先手棋”。

大众创业、万众创新是这轮简政放权的重要目标。中国当前正面临着经济下行压力持续加大等严峻困难和挑战，但这些困难和挑战也正在倒逼我们创造一个最好的创业时代。简政放权、削减审批、降低门槛、优化服务，目的正是给亿万劳动者搭建“创平台”，在全社会培育“创新客”，为中国经济发展引入“创动力”，从而加速建设一个大众创业、万众创新的“创时代”。

在深入推进简政放权的过程中，放得下、接得住、管得好是三个紧密衔接、相互依存的重要环节，任何一个环节的成效都关乎这轮改革的成败。只有做到坚决放、有效接、创新管，三举齐下、协力推进，才能真正实现放管结合、活而有序的最佳状态。

坚决放，直接决定着这轮简政放权的开局。行政权力天生就具有自我膨胀和扩张的本性，让政府削自己的权、割自己的肉，必然会遭到各种有形无形的困难和阻力。这一轮简政放权虽然取得了初步成效，但一些部门和地方对行政审批权仍然恋恋不舍。只有坚决放，才能破除一切举棋不定、迟疑不前的观望行为，打破一些部门权力过分集中的利益格局，铲除权力寻租、腐败滋生的“土壤”，改变旧的政府管理理念和方式，真正简出活力、放出效率，加快形成适应社会主义市场经济要求的现代政府管理模式和方式。

有效接，直接关系着这轮简政放权的中局。简政放权既要放也要接，权力悬空不行，“自由落体”不行，在基层、市场和社会“消化不良”也不行。接不好，必然导致放不下、放不合理、放不彻底。这就要求政府、市场、企业、社会科学定位、各就各位，该交给下级政府的交给下级政府履行职责，该交给市场的交给市场自我调节，该交给企业的交给企业自主决策，该交给行业组织、中介机构、社会组织的交给其自治管理。

创新管，直接影响着这轮简政放权的结局。当前，中国市场经济秩序还很不规范，一些市场主体不讲诚信，假冒伪劣屡禁不绝，侵犯知识产权时有发生，市场违法行为比较严重。商事制度改革推动新的市场主体大量涌现，行政审批制度改革助力经济领域新产业新业态如雨后春笋，如果不加快创新监管方式、加强事中事后监管，市场秩序混乱就可能加剧，“劣币驱逐良币”的扭曲效应就可能放大，简政放权的正能量就可能消失。长期以来，一些监管部门和监管人员习惯于以审批方式管理经济和社会，对审批熟门熟路、经验丰富，而一旦削减了审批，就不知道如何监管，新办法不多、新知识不够。我们要认识到，只有创新管，各级政府才能有效适应简政放权对市场监管的新要求，确保市场秩序不因放权减权而混乱，社会自治不因放权减权而失序，真正实现以权力的减法赢得市场和社会活力的乘法。

（作者为国务院法制办公室副主任、党组成员，邹雅婷摘编）