

党的十八大以来政府职能转变的重要进展与未来展望

马宝成 吕洪业 王君琦 安森东

[摘要] 党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加快转变政府职能提出了明确要求。新一届政府把“放管服”改革作为政府职能转变的“先手棋”和“当头炮”，有效激发了企业 and 市场活力，取得了明显成效。但是，改革也存在“最先一公里”“中梗阻”“最后一公里”、监管“短板”和服务质量不高等突出问题。“放管服”改革是推进供给侧结构性改革、激发经济新动能、保持经济持续健康发展的迫切需要，必须多措并举、坚定不移地持续推进。

[关键词] 放管服；成效；问题；对策

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2017.10.005

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从全局出发，把转变政府职能作为深化行政体制改革的核心，把简政放权等改革作为供给侧结构性改革的重要内容，多次做出重要部署，提出明确要求。党的十八届二中全会指出，转变政府职能是深化行政体制改革的核心。党的十八届三中全会强调，经济体制改革的核心问题是处理

好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，关键是转变政府职能。新一届政府成立之初，把转变政府职能作为刀刃向内的自我革命，在“放”上下大气力，努力做好简政放权的“减法”；在“管”和“服”上不断创新，努力做好监管的“加法”和服务的“乘法”。近五年来，逐步形成了“放管服”改革的系

[基金项目] 国家行政学院2017年度院级科研项目“增强简政放权针对性和协同性研究”（17ZBQN08）。

[作者简介] 马宝成，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理培训学院）主任（院长）兼应急管理教研部主任、研究员、博士生导师；吕洪业，国家行政学院发展战略研究中心副研究员；王君琦，国家行政学院决策咨询部研究二处处长；安森东，中国行政体制改革研究会信息部主任、高级经济师。

统工程，对经济新常态下的稳增长、促改革、调结构、保就业、惠民生、防风险发挥了积极而重大的作用。认真总结近年来“放管服”改革取得的积极成效，正视改革中存在的突出问题，对进一步深化“放管服”改革，切实加快转变政府职能，具有重大意义。

一、党的十八大以来“放管服”改革的重要进展与积极成效

近五年来，“放管服”改革为破解政府职能转变中长期存在的深层次问题找到了一条新路，有效激发了市场活力和社会创造力。

（一）大力推进简政放权

1. 最大限度减少行政审批。本届政府成立之初，国务院部门各类审批达 1700 多项，投资创业和群众办事门槛多，不仅抑制了市场活力，而且容易滋生腐败，企业和群众对此反映强烈。新一届政府大力深化行政审批制度改革。国务院部门先后分 9 批取消和下放行政审批事项 618 项，本届政府承诺的减少行政审批事项三分之一的目标提前两年超额完成。^[1]非行政许可审批彻底终结。连续两次修订政府核准的投资项目目录，中央层面核准的项目数量累计减少约 76%，95% 以上的外商投资项目、98% 以上的境外投资项目改为网上备案管理。清理规范国务院部门行政审批中介服务事项 323 项，74% 的中介服务不再作为审批要件。地方政府有序开展“接、放、转”，多数省份行政审批事项减少 50% 左右，有的达到 70%。^[2]

2. 不断深化商事制度改革。工商登记由“先证后照”改为“先照后证”，前置审批精简了 85%；注册资本由实缴制改为认缴登记制；在全面实施“三证合一、一照一码”基础上，推进“五证合一”“多证合一”，对个体工商户实行“两证合一”，进一步简化了证照手续，降低了企业准入门槛和生产经营成本；简化市场主体住所（经营场所）登记手续、推行电子营业执照和全程电子

化登记管理等措施，全面建成国家企业信用信息公示系统，努力营造便捷准入、公平竞争的市场环境。

3. 着力深化收费清理改革。新一届政府不断加大减税和普遍性降费力度，先后出台了《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》《降低实体经济企业成本工作方案》等文件，大力清理行政事业性收费、政府基金等，重点查处利用行政权力垄断经营、强制服务、强制收费等违法行为。中央和省级政府取消、停征和减免收费 1100 多项，其中中央设立的涉企行政事业性收费项目减少 69%、政府性基金减少 30%，每年减轻企业负担 1500 亿元。中央政府定价项目减少 80%，中央对地方财政专项转移支付项目减少一半以上。^[3]

4. 积极推进资质资格改革。国务院加大职业资格许可和认定事项清理力度，分 7 批取消了 434 项职业资格，占总数的 70% 以上。建立和实施国家职业资格目录清单，清单之内除准入类职业资格外一律不与就业创业挂钩。

（二）多措并举加强事中事后监管

1. 加快转变监管理念。2014 年 6 月国务院发布《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，明确了简政放权、依法监管、公正透明、社会共治的市场监管改革原则，提出了加快形成权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局，到 2020 年建成体制比较成熟、制度更加定型的市场监管体系改革目标。随着加强监管改革的不断深化，政府监管理念不断转变，监管意识不断加强，“重审批轻监管”“会批不会管”“对审批很迷恋、对监管很迷茫”等现象得到改变。

2. 上下联动推进监管体制机制改革。中央层面，组建国家食品药品监督管理总局、国家卫生和计划生育委员会、国家新闻出版广电总局，重组国家能源局，从机构改革和体制改革上注重加强市场监管。地方层面，各地积极探索监管机构

质检、食药监等职责，组建市场监督管理局，并在机构整合的基础上推进地方行政综合执法改革，完善监管体制机制。

3. 积极创新监管方式。推行“双随机、一公开”抽查机制，抽查全程留痕，责任可追溯，严格限制监管部门自由裁量权。建立企业信息公示、经营异常名录和严重违法失信企业名单等制度，发挥信用惩戒作用，维护市场交易安全，使“守信者一路绿灯，失信者处处受限”。推进“互联网+监管”，运用大数据、云计算、物联网等信息技术，强化线上线下一体化监管，加快中央部门之间、地方之间、上下之间信息资源共享、互联互通，整合形成统一的市场监管信息平台，形成监管合力。

（三）不断优化政府服务

1. 政务大厅服务加快升级。各地普遍设立政务大厅，服务内容不断增加，服务手段不断创新，服务效率不断提高，实现了从1.0到4.0版本的飞跃，不仅是市场主体和老百姓办事的主要平台，也成为政府联系人民群众的重要桥梁。

2. 政务服务网内容日益丰富。各地积极探索“互联网+公共管理”“互联网+公共服务”“互联网+公共政策”的现代政府服务模式。从最初的网上信息发布、行政审批事项网上申报，到部分事项网上全流程办理，再到移动客户端网上服务，内容越来越丰富、方式越来越便捷。

3. 基本公共服务不断加强。深化户籍制度改革，放宽城镇落户条件，提高居住证的“含金量”，保障未落户的城镇常住人口依法享有居住地教育、就业、医疗、社保等基本公共服务。出台促进就业创业的多项政策，鼓励以创业带动就业。推广政府和社会资本合作（PPP）模式，利用社会力量，加大购买基本公共服务的力度。

（四）“放管服”改革取得积极成效

1. 政府效率不断提升。减少行政审批事项和审批环节，优化审批流程，规范审批行为，这些改革措施有效缩短了审批时限，为企业、群众办

事节省了时间。加强事中事后监管，强化监管意识，补齐监管“短板”，进一步规范了市场秩序，维护了市场公平竞争，有效激发了活力。政府服务不断优化，政务大厅办理率、办结率和政务服务网办理率、办结率明显提升。

2. 政府治理规范化、制度化水平进一步提高。建立各级政府权力、责任清单制度，是提升政府治理制度化水平的创新举措。目前省级、县级权责清单制度已全面推进，政府治理的规范化、制度化水平进一步提高。

3. 营商环境逐步改善。商事制度改革大大降低了创办企业的门槛、缩短了企业注册登记时间，有效改善了营商环境，激发了创业创新的积极性。世行发布的《2017年全球营商环境报告》显示，近3年我国营商便利度在全球排名跃升了18位，其中开办企业便利度大幅上升31位。^[4]调查显示，市场、社会对优化营商环境的满意度达到了82%。^[5]

4. 企业税费负担明显降低。本届政府全面推开营改增，出台中小微企业税收优惠政策，2013—2016年累计为企业减轻负担2万多亿元。2017年上半年，已出台的减税降费措施可以使企业全年减负超过1万亿元。^[6]

5. 市场主体迅速增加。简政放权改革打开了创新创业的源头活水。2017年上半年全国新登记市场主体887万，同比增长13.2%，其中新登记企业291万户，增速11%。2017年二季度新设企业就业贡献率26.6%，户均从业人员7.14人，同比增长17.6%。^[7]

6. 社会和群众充分认可。群众对“放管服”改革的满意度持续上升。调查显示，96.6%的网民认为改革激发了企业活力和社会创造力，84%认为便民服务更加有效。^[8]

二、“放管服”改革存在的主要问题

简政放权改革取得显著成效，但与经济社会

发展需要和人民群众的期待相比，仍有不少差距，有的问题还比较突出，亟待解决。

(一) 该放的权力还没有完全放开、放到位

1. 保留的行政审批事项仍然偏多。目前，国务院部门保留的行政审批事项仍逾千项，地方层面虽因统计口径不同，数量差异明显，但省、市、县三个层级的审批事项一般均有数千项之多。一些部门把非行政许可审批事项换“马甲”，改成“内部管理”“内部备案”等，仍行审批之实。

2. “含金量”高的审批事项下放不够。行政审批制度改革中，有些部门将风险大的事项推出去，有利可图的留下来；取消的审批项目仅仅针对特定主体、特定行为；审批权下放仅是审批流程的纵向调整，权力仍留在政府手中；涉及市场主体多、申请频率高的审批项目仍保留较多。

3. “三不收费”问题依然突出。不合法不合规不合理收费，由来已久，积弊日深，尤其是一些中介组织滥权寻租，乱收费、高收费问题表现突出，冲销了一系列为企业松绑减负的定向调控措施，改革的空间依然很大。

4. 职业资格证书仍过多。种类繁多、证出多门、交叉认证、重复认证等，仍是资质资格改革面临的问题。此外，职业资格“减证”过程中，不仅出现了“取消一项冒出多项”的新问题，而且还有部门通过混淆“准入类”和“水平类”资格证，造成“减如没减”的问题。比如，一级建造师是“水平证”，但有些规定将一定数量的一级建造师作为资质要件，使其变成实质上的“许可证”。诸如此类问题在实践中还大量存在。

5. 审批要件多、环节多、耗时长。审批要件多、互为前置的问题仍然没有彻底解决。如施工许可证的核发，前置要件多达15个，涉及发改、国土、规划、住建、人防、环保、气象等部门。审批环节的自由裁量权过大，部门内审批签字环节过多。调研中有单位反映，一项审批从办事员受理开始，到副科长、科长、分管局长，再到部门一把手，少一个人签字都不行；转到下一个部门还得经过

这些环节，造成审批费力耗时，出现行政机关内“公章旅行”“公文长征”的怪象。

6. “换马甲”情况还比较普遍。放权改革中，有些部门偷换概念，消极应付。如“合并同类项”偷梁换柱，把权力事项捆扎打包，为减少审批项目人为“造数”；“躲猫猫”避重就轻，把一些本应该取消或“沉睡已久”的事项打包处理；将“没用的放掉，有用的留下”，把“割肉”换成“剪指甲”；以“权力内部循环”做表面文章，把审批权转移给各类与政府关联度强的评审、中介机构等，名义上下放了，本质上还在部门手中。

7. “先照后证”后“证”仍然较多。实际工作中，工商部门与各许可审批部门的监管界限难以厘清，部分执法部门习惯工商部门把关，对推进“先照后证”改革积极性不高，导致申请人取得营业执照后需办的证不仅没有减少，办起来还很难。同时，法律衔接跟不上，“先照后证”改革后需配合修订的法律14部、行政法规34部，导致“照后证多”的问题仍然存在。

8. 地方接、放、转问题比较突出。从接的方面看，既有怕担责不愿接、能力不足接不了的问题，也有机制不顺原因，主要是事权下放后，编制、财权没有同步下放，造成放权后没人管、管不了。调研中，某市城区水务局从上级承接了19项权力，实际可行使的只有5项，其他14项由于缺乏技术、资金等，无法履职。从放和转的方面看，一些地方“藏着一手”“掖着一手”，能少放则少放，能放小决不放大。此外，地方政府很多权力交叉运行，导致出现名目繁多的派生权力，有的部门对自己究竟有多少权力都不甚了了，也就谈不上该放的放，该取消的取消。

9. 放权步调不一致，实际成效打折扣。放权中缺乏部门联动、协调并进造成改革的“堵点”。如西部某市，投资审批从市发改委下放到了县发改委，但十几个部门中，下放的只有发改委一家，原来跑市级部门一趟能办结的，现在还得市县两级多个部门一起跑。

10. 中介服务问题蚕食了改革红利。一些中介机构和政府有千丝万缕的联系，有的“两块牌子，一套人马”。中介提供服务，主管部门审批，形成体内运作，企业几乎没有选择和议价空间，形成了新的审批关卡、新的垄断。有企业反映，同政府相比，中介能力不够、办事不规范。一个建设项目，从拿地到拿证，要经过24个中介机构的“关卡”、送审48个评估报告，要想加快审批，就得塞“加班费”！原本还有章可循的政府审批反而成了无章可循的中介寻租。从表面上看，政府的权力少了，但企业办事难度大了，成本高了。

（二）监管“短板”问题仍比较突出

1. 监管理念相对滞后。长期以来，很多政府部门“会批不会管”“对审批很迷恋，对监管很迷茫”，对事中事后监管不熟悉，导致以批代管、以费代管和以罚代管的现象还比较普遍。有的地方还没有把监管作为政府的法定义务，仍是想管就管，不想管就不管，想怎么管就怎么管，远没有达到科学监管、依法监管。

2. 监管体制不够健全。多头审批和多头监管导致权责模糊，既有多头审批、多头监管、互相推诿、权责不明的问题，也存在各自为政、监管执法信息隔绝、监管联动不畅的问题。随着审批事项的取消和下放，监管项目越来越多，没有统一的、大格局监管平台，监管盲点必然出现。

3. 监管方式比较落后。监管部门仍然较多采用“被动式”“运动式”的传统监管方式和手段，平时不管，出了问题不知道怎么管。有的地方对运用现代信息技术加强监管仍停留在概念阶段。在市场主体规模大幅增长、经济业态层出不穷、经济行为日益复杂的情况下，如何实施科学监管、审慎监管还未破题。

基层监管能力比较薄弱。技术、设施、专业人员等都比较缺乏。很多地方市县一级将食药监部门与工商、质监部门合并，看似监管力量加强了，但由于监管领域大为扩展，导致监管部门人手严重不足。调研中发现，有的县从事食品安全监管

的只有一个人，甚至“半个人”，能力亟待提高。

（三）优化服务仍需持续提升

1. 办事要件多、证明多、手续繁。据不完全统计，居委会给社区居民开具的证明多达60多种。一个证就是一个关卡、一道门槛，关卡重重，手续复杂，群众办事仍十分困难。有调查显示，超过78%的受访者认为去政府办事“麻烦”；超过81%的认为办事流程“繁杂”；办一个手续，有13.1%的人跑了10趟以上，3趟以下就办完的还不到三分之一。

2. 政务服务程序不清、标准不明。办事程序和标准不公开透明，需要哪些环节、材料，程序如何，当事人往往“雾里看花”，只能“摸着石头过河”来回跑。而且，办同样的事情，不同地区、不同服务窗口甚至不同工作人员，要求都不一样，让人不知所终。

3. 办事拖沓，效率不高。有的干部担当不够，明哲保身，“宁可不干事，也不要出事”，对企业和群众的正当需求，不研究、不表态、不签字，致使该办的事久拖不办。有的工作人员“不见好处不办事”，能拖就拖，能推就推，致使办事企业和群众“磨破嘴、跑断腿”。

4. 政府信息“孤岛”现象还比较突出。信息和数据在不同部门、不同行业、不同系统、不同地区之间相互割裂，自成体系，“部门墙”“行业墙”“地区墙”阻碍了数据的流动共享，不方便企业和群众办事，也不利于政府信息的有效利用。

三、持续深化“放管服”改革的重点领域和关键环节

“放管服”改革是推进供给侧结构性改革、激发经济新动能、保持经济持续健康发展的迫切需要，必须多措并举，在重点领域和关键环节取得突破。

（一）进一步推进简政放权，持续激发市场活力

1. 进一步深化行政审批改革。公布清单、锁

定底数，大幅度减少行政审批事项，是当前稳增长、促就业的重要举措，必须抓紧落实。彻底消除审批的“灰色地带”，防止非行政许可审批转变成内部确认、内部备案、内部审批事项，尤其是以红头文件方式设定的非行政许可审批。深入推进投资审批改革，进一步取消下放投资审批权限，简化、整合投资项目报建手续，提高投资审批效率。鼓励地方在投资审批改革上积极探索，及时推广创新做法和成功经验。

2. 着力规范审批流程。压缩前置审批环节并公开时限，推行并联审批和网上审批，着力解决自由裁量权过大、多头管理、繁文缛节等问题。一些地方借助电子政务系统设定程序，推进公开化、电子化，减少了自由裁量权，方便群众办事。

3. 加强改革横向协调。目前改革还存在部门间缺乏协同的问题，对同一事项所涉及的部门要同步放开、同步下放，加强部门之间的信息沟通、信息共享，提高协同力度。

4. 进一步减证和推进“证照分离”。商事制度改革后，企业出生容易了，但仍需要办理各种许可证，这些“证”关系到企业能否开张运营，能否存活。需要探索推进“先照减证”，对那些没有法律法规依据、不必要的后置办证事项，一律取消，真正清除创业创新路障。

5. 全面推行清单管理制度。国务院部门要在总结试点经验基础上，加快制定出台权力和责任清单。省市县三级政府部门权力和责任清单已全部公布，但由于标准和规范不统一，各地清单长短、内容差别很大，要继续进行规范和完善。同时，进一步扩大市场准入负面清单试点，压缩负面清单事项，提高透明度和市场准入的可预期性，为全面实施市场准入负面清单创造条件。

6. 进一步推进收费改革。继续清理规范政府性基金和行政事业性收费，取消政府提供普遍公共服务和体现一般性管理职能的收费，财政供养事业单位的收费要全面纳入预算管理。切实加强

对涉企经营服务性收费监管，多措并举降低企业

用能、用地、用网、物流、融资等成本。

7. 进一步清理规范中介服务。对审批过程的中介服务事项，实行清单管理，明确项目名称、设置依据、服务时限，明确收费依据和收费标准。清理取消没有法定依据的收费项目，彻底解决收费高和乱收费问题。推动社会组织“去行政化”，摘掉中介机构的“红顶”。

(二) 进一步加强事中事后监管，优化公平竞争的市场环境

1. 进一步创新事中事后监管体制机制。建立跨部门、跨行业的综合监管和执法体系，构建“一支队伍管市场”的综合执法格局，形成市场监管、执法的“大监管”合力。加快完善市场主体信用信息公示系统，推进各部门、各方面信息互联共享，构建以信息公示为基础、信用监管为核心的监管制度。

2. 进一步创新事中事后监管方式。2017年国务院已经部署“双随机、一公开”监管全覆盖和推行综合执法改革。各地要进一步建立健全随机抽查系统，完善相关细则。适当增加对高风险企业的抽查概率和频次，确保监管公平公正、不留死角。更大力度推动跨部门联合检查，逐步实现“多帽合一”，解决多头执法、重复执法问题。及时公开检查执法结果，接受群众监督。

3. 加大对违法违规行为的惩处力度。坚持“眼睛向下”，坚决整治、严厉打击安全生产、食品药品等领域违法行为。加快实行巨额惩罚性赔偿制度，建立完善跨地域、跨部门、跨行业的失信联合惩戒机制，让违法经营者付出高昂代价，在市场上无法立足，切实维护公平竞争的市场秩序。

4. 更加注重基层监管能力提升。明确中央和地方各级政府对于基层市场监管部门能力建设责任和义务，在人、财、物等资源要素投入上予以优先保障。加强对基层监管部门的业务指导和支持，完善人力资源激励机制，充分调动基层监管部门人员的积极性和主动性。强化培训，增加技术设备，适应部分审批权下放和监管权

增加的需要。

5. 进一步推进“互联网+监管”。尽快出台“市场监管体系信息互联互通建设实施办法”，建立市场监管信息的统一信息平台，为科学监管创造条件。整合审评审批、信用管理、实时监控、产品追溯、行政执法、公众服务和综合管理等多个平台模块，真正将智慧监管理念落到实处，保障有效监管。

6. 积极引导社会公众和第三方参与监管。行业协会、专业机构、中介组织、新闻媒体乃至公民个人，都可成为参与市场监管的重要主体。可借鉴环境保护部门鼓励公众利用手机APP举报环境违法线索的形式，进一步创新社会公众参与监管的途径。

(三) 大力提升政府服务，为各类市场主体和群众办事提供便利

1. 持续开展“减证便民”行动。针对烦扰群众的各种“奇葩”证明、循环证明、重复证明等问题，摸清情况，加强信息共享，能够取消的取消，能够互认的互认。对没有法律法规依据的、能够通过个人现有证照来证明的、能通过网络核验的，应一律取消。

2. 为“双创”提供全方位服务。加大政策支持力度，为创业创新提供平台综合服务，切实帮助创业者解决难题。推动实现一二三产业相互渗透、大中小企业融通发展，让更多小微企业在市场竞争中发展壮大，让传统企业通过生产、管理、

分配和创新模式等变革焕发新活力。

3. 推进“互联网+政务服务”。推动政府部门在协同联动、流程再造、系统整合等方面的改革，最大限度地运用网络渠道方便群众办事。推动国务院部门内部政务信息系统整合，制定互联互通系统名单和共享信息目录，并将整合后的政务信息系统统一接入国家共享平台，提高政府信息化水平。

4. 提供公平可及的公共服务。通过合作、委托、承包、采购等方式，撬动社会资本参与公共产品和公共服务供给。扩大社会保障受益面，解决好困难群体的就业、社保、教育、医疗等基本民生问题。政府兜底，为创业者解除后顾之忧。

参考文献

[1][2][3][5][8] 李克强.在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话[EB/OL].中国政府网,2017-6-29.

[4]韩洁等.打开市场活力之门——党的十八大以来深化“放管服”改革述评[N].经济日报,2017-7-5(8).

[6]砥砺奋进的五年·全面深化改革[N].人民日报,2017-7-11.

[7]工商总局.2017年上半年每日新设企业16000家[EB/OL].中国新闻网,2017-7-13.

责任编辑：谢 庆