

# 地方治理现代化视角下的 “放管服”改革

——以湖南省湘江新区为例

郑平

地方治理体系与治理能力是国家治理体系与治理能力的重要组成部分,地方治理现代化是国家治理现代化的一项重要内容。有学者就认为,“地方治理体系在国家治理体系现代化的过程中扮演着重要角色,事关全局,决定着国家治理体系现代化的成败。之所以这样定位,是因为地方治理体系是国家治理体系的操作终端。”<sup>[1]</sup>李克强总理强调,“放管服”改革是一个系统的整体,既要进一步做好简政放权的“减法”,打造权力瘦身的“紧身衣”,又要善于做加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”,啃政府职能转变的“硬骨头”,真正做到审批更简、监管更强、服务更优,这是一个艰巨复杂过程。<sup>[2]</sup>“放管服”作为简政放权、放管结合、优化服务的简称,是一场政府的自我革命。地方政府的“放管服”改革,是地方治理现代化的重要内容。本文以国家级新区湖南省湘江新区的“放管服”改革为例,对湖南省湘江新区的“放管服”模式进行分析,考察其推进成效、工作短板、努力方向。一方面,试图从地方治理体系与治理能力现代化的角度,对“放管服”改革的内涵意义等进行理解,对进一步推动“放管服”改革提出可行建议;另一方面,则试图以湖南省湘江新区的“放管服”实践管窥地方治理现代化的实现路径和运行机理。

## 一、地方治理现代视角下“放管服”改革的内在要求

简政放权是一场自我革命。深化简政放权是落实党的十九大精神建设现代经济新体系的重要举措,也是全面深化改革的核心要义,对于激发市场活力,增强

经济动力,具有十分重要的意义。地方治理现代化对“放管服”的实践提出了新的内涵和要求,必须着力调优政府与市场的关系,促进“有形的手”与“无形的手”有机结合,用政府权力的“减法”换取企业、市场权力的“加法”。湖南省湘江新区自2015年获批以来,按照经济功能区的基本定位,以提升管理权限、优化审批程序、提升审批效率为核心,先后持续实施了6轮行政审批制度改革。湖南省湘江新区的“放管服”改革是地方治理现代化的深刻实践。

### (一) 扩大服务权限

湖南省湘江新区先后争取省级层面17个方面的支持、市级层面44项经济管理权限,国家级新区的管理自主程度明显提升。积极探索探索功能区与行政区融合发展道路,根据事权划分及时向区内各园区、区(市)下放或赋予其市级经济管理权限,目前除经营性用地供地许可等少数事项外,绝大部分经济事项均已实现新区事新区办、园区事园区办、区(市)事区(市)办。通过向上争取权限、向下下放权力,有效促进了审批权限的重心下移,节约文件上传的时间成本、行政成本。

### (二) 持续提高审批效率

制定公开《湖南省湘江新区政务办事指南》、《湖南省湘江新区行政审批流程图》、《湖南省湘江新区审查要素》,做到依指南受理、依流程审批、依要素公开。以“两集中、三到位”(部门行政审批职能向一个处室集中,部门行政审批处室向政务服务中心集中;所有行政审批项目进驻政务服务中心到位,行政审批职能授权

作者:郑平,湖南师范大学公共管理学院博士研究生,湖南长沙 410081

到位和投资审批在线办理到位)为主线,通过大力实施“一口受理”制度,调整优化受理、代办、转办、催办、回复等环节流程,推行纸质案卷和电子案卷同步办结,实现“一条龙”服务,“体外循环”和“超时办结”的现象得到有效化解。审批环节较改革前,整体优化48%、审批时限提速40%,其中建设工程规划许可证办理为6天,比浦东新区少11个工作日,施工许可证办理为3天,比浦东新区少2个工作日。

### (三)大力优化政务服务

以为企业和群众省心、省力、省事、省时为目标,设立重大项目服务专员,建立“沟通面对面、服务零距离”服务机制和政企联席会议制度,开通业务咨询、效能投诉24小时服务热线和节假日预约服务,通过提前介入、主动对接、全程跟踪等,及时听取企业呼声、了解群众需要、及时办妥企业诉求,实现了“办事人”与“解事人”的互联互动,办事效率明显提升。推行“互联网+政务服务”,通过施工图管理信息系统、政务服务平台、微信公众平台和效能监督电子系统的搭建和应用,初步构建了全方位政务服务网络,信息化审批、数据化审核的办事模式,有效促进了进度公开,减少了企业来回奔波的现象。

### (四)加强事中事后监管

在集中行使行政审批权、放宽办事门槛的同时,积极协调市、区两级执法部门,充分利用项目工程领域应用土地动态监测监管系统和执法APP系统,依法依规开展国土、规划、建设、环保等领域的执法监管工作,实现即时移动式监管,在激发企业活力的同时,有效营造了竞争有序、规范合理的市场秩序。

## 二、地方治理现代视角下“放管服”改革的主要困难

社会转型期社会利益结构分化,利益主体多元化、利益诉求多样化,当前的地方治理面临着更多、更大的挑战和问题。这些挑战和问题主要表现为:城乡基层社会管理的弱化和滞后、城乡基层公共服务的缺失与失衡、城乡基层政府改革的乏力与局限、城乡社会民众参与的失范和失序。<sup>[3]</sup>如何化解矛盾、迎接挑战,不断提高社会公共服务的水平,不断提升地方治理的能力是亟待深思和解决的问题。地方政府的“放管服”改革,正是地方政治治理现代化的一种深刻实践。作为政府主导下的新区建设,其“放管服”改革存在一些先天不足的问题和一些薄弱环节。

### (一)“放管服”含金量问题

“放管服”含金量问题是提高“放管服”质量的关键。湖南省湘江新区目前尚处于起步发展阶段,“放管服”大多停留在减少审批数量、优化审批流程、提高审批实效等简单“瘦身减肥”阶段,“刮骨疗伤”的深层次、

变革性、引领性的探索实践不多,对真正破解创新创业、产业发展、对外开放、产城融合等“放管服”重点领域障碍的成效有限。

### (二)“放管服”协同性问题

由于省、市各级主管部门及其组成机构之间的利益博弈,目前所承接下放的事项更多地属于被动“端菜”,而不是主动“点菜”,对规划范围内的行政单元和功能单元的话语权、主导权和控制权相对较小,不可避免地出现存在放大不放大、放责不放手、放虚不放实现象,导致标准不一、要求不一、配套不一,未能形成有机统一的“放管服”体系。

### (三)“放管服”合法性问题

湖南省湘江新区实行行政区与功能区相对分离、经济事务和社会事务相对分离的管理体制,对规划范围内的园区和区(市)以协调统筹为主,核心区直接开发片区也主要承担经济管理事项,尚未明确执法主体资格,缺乏行政检查、行政处罚等权限,批后监管只能移送地方政府开展行政处罚,法律责任风险如影随形。

### (四)“放管服”孤岛化问题

湖南省湘江新区“放管服”信息化建设已经起步,但与国家、省、市等各级各部门缺乏互联互通和充分共享,仍然处于互不相连的“信息孤岛”和“数据烟囱”阶段,一定程度上制约了行政效能的提升,给企业和群众办事创业造成不便。

## 三、地方治理现代视角下“放管服”改革的实现路径

地方治理是要在地方的组织框架中,实现政党、政府、社会、市场、民间组织、公民个体等政治主体的合作共治,并在此基础上形成和建构一套有效的制度体系。这套制度体系实现了地方政府、社会、政党、个体在制度的系统内的科学定位和功能的合理发挥,跳出“运动式治理”、“教化治理”等传统治理模式,创造出区别于传统治理方式的新路径。国家级新区作为承担国家重大发展和改革开放战略任务的国家级综合功能区,应当成为创新体制机制的重要平台,以“放管服”为主线打造具有核心竞争力的改革高地和制度高地。湖南省湘江新区作为扩大改革开放的排头兵和先行者,应当以实现治理现代化为要求,在全面深化改革总目标的指引下,在“放管服”改革上不断完善和寻找新的改革路径。

### (一)在精简高效整合上探索新路径

湖南省湘江新区的体制架构有别于传统的全能型与管制型政府,最大的优势和特点是通过一系列改革措施能够实现“轻装上阵”。大力推进审批“减量化”。大幅减少审批事项、大幅减少审批材料、大幅减

少审批环节,在现有基础上力争通过两年左右时间的努力,将湖南省湘江新区行政审批事项压缩 70% 以上、行政审批材料精简 80% 以上、90% 审批环节不超过三个,真正实现权力的优化压缩,为市场主体提供更加宽松的发展环境。大力推进审批“信息化”。加快推进智慧新区建设,推动实体政务大厅、网上政务平台、移动客户端、自助终端、服务热线多位一体,借助科技信息手段让群众和企业加快实现“最多跑一次”和“最好不跑一次”。大力推进审批“标准化”。按基本编码和实施编码对行政审批事项进行唯一身份标识和办理过程标识,加快制定出台新区政务服务标准化办事指南,构建“全事项、全过程、全链条”的协同标准体系,让企业对流程更加了解、对对象更加清楚、对事项更加明白,形成点对点、人对人的办事格局。大力推进审批“一体化”,全面推行全项受理、专业审查、团队支撑、严格把控、终身负责的审批模式,全面构建“一窗、一网、一端、一库、一档、一单、一章”的审批体系,全面实现政务服务网、行政审批在线监管网、网上批文资料网的联通共享,加快重塑统一受理、统一办理的审批流程,将湖南省湘江新区打造成为全国行政审批效率最高、服务最优、程序最透明的区域之一。

### (二)在包容审慎监管上探索新路径

在大量减少审批后,如何依法管好“看得见的手”、用好“看不见的手”至关重要。作为湖南省湘江新区而言,监管的主要落脚点是通过营造良好的发展环境,为实体经济特别是具有战略引领意义的新兴经济和开放经济,提供健康肥沃的成长土壤。在监管模式上,坚持鼓励创新、审慎包容、弹性可控的原则,根据经济发展过程中出现的新经济、新模式、新业态,适时编制智能制造、信息经济、数字经济、分享经济、体验经济等新兴经济发展导则,重点加强事中事后风险防控,探索既包容创新发展,又有必要“安全阀”和“红线”的监管模式,促进新动能茁壮成长。在监管体制上,充分借鉴学习自由贸易试验区发展模式,复制深化以负面清单管理为核心的投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度,着力构建形成与国际投资贸易通行规则相衔接的制度管理创新体系。在监管执法上,整合归并新区规划区内各园区、区(市)执法机构、执法职能、执法力量,探索形成以市场监管、城市管理、治安管理、环境保护四大综合领域为重点,知识产权、卫生监督、劳动监察等若干专业领域为补充的综

合执法体系,形成统一管理、集中管理的执法队伍运行模式,最大限度地减少交叉执法和重复执法,提高执法效能。

### (三)在优化服务供给上探索新路径

以供给侧结构性改革为统揽,在充分尊重市场、社会、公民实际需求的基础上,通过科学适度的政府侧服务供给,有效提升湖南省湘江新区的综合竞争力、吸纳力和承载力。提高制度供给的灵活性。整合集成产业经济、科技创新、规划建设、军民融合、生态环保等职能职责,组建若干跨层级、跨部门的领导协调促进机制,并根据形势需要强化招商引资、项目建设、人才培育、金融创新等服务统筹职能,全方位对接企业需求,实现无缝整合、精确服务。同时,以涉企行政审批为主要内容,研究编制“全链审批”赋权清单,促进各行政区和功能区深度融合发展,加快构建大部制、扁平化的运行管理体制,实现经济职能与行政职能的有机整合,推动两大职能联动互促,共同服务经济发展。提高政策供给的精准性。最大限度减少对市场活动的行政性干预,逐步将支持重点由具体产业、具体企业、具体项目,向科技研发、技术改造、节能环保等关键环节倾斜,逐步将以往的无偿性财政资金支持方式向有偿性收益基金支持方式转变,有效降低纯市场环境下的负外部效应带来的不利影响。提高要素供给的流通性。大力推进科技成果、人力资源、户籍制度、土地经营等制度改革,在打通技术、人才、土地、资本等资源要素流通渠道的同时,进一步加强对流通市场的事中事后监管,确保流动有序、规范有度,充分激发市场主体发展活力。提高公共产品供给的竞争性。特别是在直接负责开发的片区范围内,采取整体打包或合作经营等手段,探索引入竞争性社会主体参与市政环卫、园林绿化、文化体育等公共服务运营管理,充分利用市场竞争机制提高公共服务供给水平。①

### [参考文献]

- [1]张师伟.地方治理体系现代化过程中的协商民主[J].晋阳学刊,2016(3).
- [2]紧扣重点不断深化“放管服”改革坚持不懈推动政府职能转变[J].紫光阁,2017(7).
- [3]袁方成等.国家整合与社会融合:城乡基层治理发展趋向与对策[J].国家行政学院学报.2013(3).

(责任编辑 江 农)