

作为改革开放先行地区,顺德一直是广东省改革的重要“试验田”。顺德率先在全国进行了“大部制”改革探索,启动以转变政府职能为主线,以行政审批制度改革为突破口的综合改革。“顺德探索”有怎样的启示?请看本报记者的调研——

“小政府”如何服务“大社会”

——对广东省佛山市顺德区行政体制改革的调研

本报记者 张建军



观察

顺德人

何以“可怕”

陈鸿宇

据说,“可怕的顺德人”是《经济日报》1993年“北人南行记”系列报道中一篇文章的题目。从上世纪80年代初大批农民企业家“洗脚上田”和县域特色经济的强势突起,到90年代初期“快刀斩乱麻”的产权改革,顺德人一次次成功的“不照常理出牌”,给世人留下了另类而“可怕”的印象。敢为人先,是顺德人立业制胜的法宝。

然而,仅仅敢闯敢冒,也不一定就能保证稳操胜券。笔者以为,顺德人的“可怕”之处,在于另一种勇敢——勇于持续不断地自我否定,勇于将自我否定转化为倒逼自身改革进取的内生动力。

顺德人的“不照常理出牌”,常常发生在凯歌行进的顺境中。顺德原是渔樵耕读、物华天茂的“岭南壮县”。1977年,顺德的工业的增加值超过农业,被誉为“南国丝都”,但顺德人满足于在广东的农业大县中独领风骚,而是抓住了上世纪80年代珠三角全面对外开放的契机,推动农民“洗脚上田”,短短几年就兴办了几千家家电厂,完成了向工业大县的蜕变。上世纪90年代初期,“集体为主、工业为主、骨干企业为主”的“顺德模式”还颇受上下肯定,顺德人却敏锐地看到了盛极一时的“三个为主”模式背后“产权不明、责权不清、政企不分、管理不善”等体制性危机,果断地通过政企分开和政资分离,推进企业产权制度改革,率先探索混合所有制经济的实现路径,使顺德的所有制结构完成了脱胎换骨的革新。

进入新世纪前10年,顺德的工业化已经进入成熟期,人均GDP超过9万元,城市化率急速攀升到90%以上,土地开发强度已经达到49%。尽管顺德依然稳坐广东县区排行榜的“头把交椅”,但产权改革的“红利”基本耗尽,本地发展资源日趋枯竭,也是不争的现实。在“转型之困”和“发展之痛”面前,围绕着“高端产业率”和“高城市化率”,寻找新的投资热点和发展平台,是当下许多先发城市的常见做法。顺德人却再一次“不照常理出牌”,坦然将阻碍经济社会新一轮发展的深层次矛盾归结于自身的体制机制的落后,归结于全能型、管制型的“政府主导”模式。

2009年,顺德人主动“认领”全省“大部制”改革试点任务,几天内就将原来41个党政机构及群团组织整合为16个部门,震动了省内外。当前来考察学习的人们络绎不绝时,顺德人已迅速将政府机构的“物理变化”推向政府职能的“化学变化”,砍掉250多项行政审批权,向镇街下放包括400多项行政许可权在内的3000多项管理事项。当人们还在担心如何落实如此繁重的改革任务时,顺德人已经培育出众多社会组织,承接了120多项政府职能,聘请了1000多名各界精英担任各类公共决策的咨询委员,并且大面积使用网上查询和网上审批手段。

“审改”被认为是顺德最“伤筋动骨”的改革,是政府部门的自我削权,“触动利益比触动灵魂更难”。把“持有”几十年的权力“减少掉”、“放下去”、“转出去”无疑不是容易的事。但是,顺德以大无畏的勇气,“革了自己的命”,使顺德在综合转型的关键节点上,找准了突围路径。

顺德这一系列的行政体制和社会体制创新“组合拳”,让人目不暇接,内里逻辑却非常清晰:通过持续不断的自我否定和自我变革,逐步理顺政府与市场、政府与社会的关系。顺德人懂得,否定自我才能超越自我,而否定自我是需要胸襟、坦诚和胆魄的,这也就是昨天和今天的顺德人善于“不照常理出牌”的“可怕”之处。

(作者系广东省人民政府参事,广东省委党校教授,广东经济学会常务副会长)

本版编辑 祝惠春
漫 画 高妍

“减”机构——

大部制改革切入

广东省佛山市顺德区是我国制造业基地之一。这片只有806平方公里的土地,不靠海,不沿边,不是经济特区,也无丰富的资源。2012年以247万常住人口,实现地区生产总值2338亿元,人均超过9万元,达到中等发达国家(地区)水平。

“顺德经济的快速发展主要得益于不断改革的红利释放。”广东省政府发展研究中心主任汪一洋这样评价说,上世纪90年代初,顺德作为广东省综合体制改革的试点,进行了一场以企业产权制度改革为重点的探索,从而激发了经济活力,创造了跨越发展的奇迹。1992年,顺德的地区生产总值仅有79.5亿元,到2008年,已达到1560多亿元,超过了当年全国的多个省份。

随着经济社会规模不断扩大,公共服务需求不断提升,政府承担的事务日益繁重,原有的发展方式和体制机制已难以继续支持顺德新一轮经济社会发展的需要。

佛山市委常委、顺德区委书记梁维东分析认为:“随着社会结构深刻变动,社会形态开始从实现小康向现代化转型。但体制机制并没有与时俱进,全能型、管制型政府特征依然明显,在区直公务员数长期保持在1000人左右的情况下,工作难免顾此失彼,出现职能错位、错位和缺位的问题,造成政府疲于奔命,缺乏战略思维和引领力,问题和矛盾日益凸现。同时,政府对公共事务的大包大揽也制约了市场和社会的活力与创造力。顺德要继续发展,需要寻找新的突破口和新的动力,才能破解‘发展之痛’,才能在新一轮区域竞争中突出重围。”

发展呼唤改革。2009年9月,按照“同类项合并、党政联动、扁平管理”的原则,顺德进行了“石破天惊”的大部制改革,把41个党政机构(含部分双管直管单位)及群团组织进行系统梳理,将职能相同、相近的部门有机整合为16个部门,形成大规模、大经济、大建设、大监管、大文化等宽职能的大部门架构。

记者了解到,顺德的大部制确实很大,比如,改革后成立的市场安全监管局,整合了原工商局、质监局和安监局全部职能,划入原食药局、卫生局、文体局、农业局、经贸局等5个局的市场监管职能,形成“横向到边、纵向到底”的“3+5”格局的大监管体系。

中国经济体制改革研究会副会长、广东省体制改革研究会会长黄挺认为:“这是迄今国内行政体制改革的案例中最难、也是最大胆、力度最大的一道‘减法题’,这一探索符合十八届三中全会提出的‘统筹党政群机构改革,理顺部门职责关系’的重大改革思路,比如,顺德的区委宣传部就同时包括了文化体育局、新闻出版与广播电视台、旅游局等职能。”

梁维东说,顺德的这场改革,就是要实现政府的自我解放、自我提升,使政府部门逐步从具体事务中解脱出来,把工作重心转移到政策研究、标准制定和行业监管上来,转到构建服务型政府上来。

“审批事权取消、下放和转移后,我们不该管、管不好的事项还权给市场和社会,企业和群众得实惠,我们也从‘加班加点如家常便饭’的案头工作状态中解脱出来,有更多时间专注于后续监管工作。”顺德区市场安全监管局副局长黄坚强介绍:“我们并不认为政府是‘审改’的受损者,相反是个受益者。尝到了‘甜头’,大家对‘审改’充满热情。”作为顺德审批事权的“大户”,顺德区市场安全监管局是大部制后全区13个职能局中权力

改革从“减法”入手,以“乘数”显效。肇始于大部制改革的顺德“审改”,使区域社会活力充分迸发,改革所建立的体制机制新优势不断转化为区域发展的新动力。“乘数”效应之一,市场活力充分迸发。顺德以商事登记制度改革和投资领域改革为突破口,实现商事主体资格与经营资格相对分离,促使部门从“以审代管”向“依法规范”转变;放宽注册资本、经营场地和经营范围的限制,极大激发了社会投资创业潜能,成就了“曹新平们”的创业梦。

从湖南来顺德创业的曹新平兴奋地告诉记者:“过去成立一家公司要四处寻找写字楼作为公司注册地,还要先筹集一笔注册资金存入银行,这限制了不少人创业。”不久前,曹新平注册成立广东佛山市顺德区新

行政审批制度改革三步走

从深层次反省剖析哪些事项是有价值的,哪些事项是没价值的。

取消没有价值的审批事项,可以交给社会组织的交给社会组织。

重构监管体系,将重心放到后期监管上。

国内第一份县级“权力清单”

顺德整理发布企业经营审批事项目录汇编,梳理出18大行业共计221个审批事项。有了这份“权力清单”,企业在办理审批事项时不会再被部门“牵着鼻子走”,而职能部门的权力边界和监管职责也更加明晰。

顺德企业经营审批“权力清单”行业分类统计

行业	审批事项统计	审批事项(许可)证件统计
1.综合类	9	23
2.农、林、牧、渔业	11	24
3.采矿业	4	8
4.制造业、批发和零售业	49	116
5.电力、热力、燃气及水生产和供应业	6	8
6.建筑业	3	10
7.交通运输、仓储和邮政业	15	29
8.住宿和餐饮业	3	4
9.信息传输、软件和信息技术服务业	8	13
10.金融业	9	25
11.房地产业	3	3
12.租赁和商务服务业	29	36
13.水利、环境和公共设施管理业	9	16
14.居民服务、修理和其他服务业	1	5
15.教育	4	5
16.卫生和社会工作	5	6
17.科学研究和技术服务业	23	38
18.文化、体育和娱乐业	30	46
总计(18个行业)	221	415

备注:不同行业的准入门槛差别很大。住宿、餐饮等服务行业的准入门槛相对较低,以开设旅馆为例,仅需办理《公共场所卫生许可证》、《特种行业许可证》等3个证件,且均可在顺德办结,而药品、金融、矿产开采等行业则明显较高,不仅审批事项多,且多数需要前往省或国家有关部门办理。

热评

对于有志于创业的市民或投资者来说,有了这份“权力清单”,就可以清楚地知道自己涉足的行业需要办理哪些许可,会受到哪些监管。通过这份目录,投资人可对投资项目进行事前评估,避免盲目投资,对投资后将接受的监管也会有预期,从而更加科学、合理地作出投资决策。

——顺德市民 陈伟

《目录》的出台,进一步界定了政府的职能边界,最大程度做到公开透明,也让企业明白,该办的证要办,不该办的或不需要办的一律不用办。顺德此举开创内地先河。由于企业经营审批事项具有一定的刚性和统一性,因此顺德这份“权力清单”,具有重要的借鉴意义。

——广东省行政研究会会长、中山大学行政法研究所所长 刘恒

做“加法”——

构建服务型政府

最集中的部门之一,已取消35个审批事项、下放分局116项审批事项、向社会组织转移3项审批事项。

顺德政府通过“自我解放”不仅可以“腾出”一只手来抓好监管,还可“腾出”另一只手来“升级”政府服务。顺德区、区政府副秘书长李允冠说,随着“审改”在关键领域不断取得突破,顺德的体制机制优势日渐显现。比如顺德在全国率先开展了企业登记信息化

联审批,实现“一表登记、三证同发”,业务平均耗时从13.5个工作日缩短到4个工作日。

闵乐萍介绍,顺德“审改”后,一方面深化行政审批和服务标准化,对全区1600多项审批服务事项,逐项查找需要细化的不确定法律概念,确定存在自由裁量权的审批事项及内容,推动“阳光审批”;另一方面,强化执法巡查监管,如在食品安全监管方面,构建区、镇、村三级执法

显“乘数”——

改革催生“好市场”

琪洗涤用品有限公司,就省去了这些前置条件。改革后,全区新设立公司月均登记数增长约35.6%。

“乘数”效应之二,本土企业归属感不断增强。本土企业普遍看好顺德的未来潜力,扎根顺德的信心不断增强,企业以顺德作为总部基地和上市公司注册地,吸纳全球资本和资源跨越发展的氛围日益浓厚。美的集团调整全球布局,2013年9月实现整体上市,成为国内最大的家电上市企业,迈出战

略调整的关键一步。当前,28家总部企业对全区税收贡献率达68%,在推动科技创新和产业升级中发挥了主力军作用。33家企业登陆资本市场,其中场内交易市场上市企业13家,控股区外上市公司6家,累计募集资金超过610亿元;场外交易市场上市企业14家。

“乘数”效应之三,激发了基层的活力和服务能力。顺德是一个组团结构的城市,以镇域经济为主,10个镇街形成“一镇一品”的

“减”审批——

加快职能转变

顺德大部制改革后,政府部门的的确数量少了,但权力还是那么多,各部门依然疲于奔命。要彰显大部制的价值,必须继续自我革命,压缩政府权力,把自己不该管、管不好的事项还权给市场和社会。顺德区区长黄喜忠感触深刻地说:“实际上,大部制‘物理合并’只是一个切入点,更核心更实质的是政府职能转变。必须通过行政审批制度改革,才能实现简政放权、转变政府职能的‘化学反应’。”2011年8月,顺德再做“减法”,启动行政审批制度改革(以下简称“审改”),营造顺德改革发展的“小气候”。

顺德“审改”从“翻箱倒柜”做一份“权力清单”开始,先花费数月罗列各级政府部门共有多少审批事项和“公章”,然后把清单交给律师事务所进行合法性审查,评估各个事项是否有保留的必要。经梳理,区级行政审批、征收、处罚等8大类行政管理事项共5720项,其中审批事项1609项,审批事项中,行政许可708项,非许可类审批539项,日常管理及便民服务类362项。对此,广东社科院竞争力研究中心主任丁力评说:“顺德梳理出了全国县级政府最完整的‘权力清单’。”

“权力清单”的出炉拉开顺德简政放权大幕。顺德区审改办主任、区行政服务中心主任闵乐萍介绍,顺德将区属16个机构中有审批权的13个机构实行审、管分离,集中设立审批服务科,集中进驻区行政服务中心,集中压减和行使审批权,念好“减”、“放”、“转”的“三字经”——

一“减”:压减审批事项。先后“砍掉”254项各类审批权,全区现有的1609项审批事项中已有548项向广东省政府提出要取消优化,还出台两批深化行政审批制度改革事项目录,取消优化行政审批109项。二“放”。向镇街下放包括400项行政许可权能在内的3197项管理事项,使镇、街在产业发展、城市建设、社会管理、市场监管和公共服务等方面享有更大权限,强化基层的微观管理和服务能力。三“转”。主动向市场和社会转移职能事项,促进政府职能不断“瘦身”。区各部门在陆续向行业协会、商会等社会组织转移政府职能事项31项的基础上,最近又向社会转移90项专业性较强、与企业 and 群众密切相关的职能转移事项。

黄喜忠表示,顺德的目标是要建设一个“全国行政审批项目最少、行政效率最高、行政成本最低、行政过程最透明的先行区”。

广东省政府参事陈鸿宇教授认为,顺德行政审批制度改革顺利推进的重要原因是通过“大部制”改革重新组合行政架构,使“硬件改革”有保障。而关键的是没有停在“硬件改革”上,而是迅速配套推进审批制度“软件改革”,从而把政府部门从重复审批、轻服务的工作定势中解脱出来,回归核心职能,使大部制改革从“物理反应”向“化学反应”升华。

监管体系,加强行政执法和司法互动,大力打击各类违法违规行为。

政府的权放出去或转出去,能不能实现转(放)得出、社会接得住且接得好,这关系到“审改”成败。顺德积极促进共治治理主体向多元转变,培育大量优质社会组织,参与社会管理服务。顺德区机动车维修行业协会秘书长黄海泉告诉记者,他们仅有6名专职工作人员,共承接顺德区环境运输和城市管理局的3项政府转移职能,有效管理全区1000多家三级以上汽修厂,每年10万台次的营运车辆维护任务,不仅减轻了政府监管压力,而且监管效果还好。目前,顺德社会组织已达1000多家,并承接了120多项政府职能,多元的公共治理主体格局初步形成。

专业镇格局。镇街既是顺德经济发展的主战场,也是社会建设的主阵地。顺德“简政强镇”事权改革,向镇街下放包括行政许可在内的3197项执行和管理类事项,使镇街在社会管理、市场监管和公共服务方面有更大的权限和自主权,激发了基层的活力和服务能力,使其从“一镇一品”的专业镇向特色产业、特色公共服务并存的魅力小城转变。放权后,各镇街突出自身优势,不仅打造出广东工业设计城、“物联天下”等一批产业服务平台,还建成一批社会综合服务体,满足了不同群体的服务需求。

黄喜忠说:“简言之,这就是放大‘乘数’效应,构建‘好市场’。”顺德将着力通过改革,构建“小政府、大社会、好市场”,继续为广东乃至全国深化改革探路。