周研

“权力清单”的浙江样本

本报记者 黄 平 实习生 金敏丹

“三张清单”看改革

在转型升级的关键时期，浙江省把制定“权力清单”作为推进新一轮改革的突破口，再创发展优势。通过改革，浙江从更高层次改善了制度供给，在释放市场活力的同时，也让企业获取了制度红利。接下来，浙江还要在政务服务网上开展部门绩效评价工作，网民可以点赞也可以给差评，政府不能再关起门来自娱自乐

不断改革创新，形成体制机制灵活优势，是浙江经济社会发展始终走在前列的重要保障。近年来，随着国内外市场环境剧变，浙江已有的先发优势正在减弱，经济发展陷入瓶颈。在转型升级的关键时期，如何深化改革、再创优势成为浙江绕不过去的一道坎儿。

这一次，浙江把规范和约束行政权力、制定“权力清单”作为推进新一轮改革的突破口，各级政府、各个部门率先成为改革的对象，给自己动刀子，跳出利益固化的格局。

应对发展瓶颈 试水权力清理

浙江省省长李强认为，政府权力清单是个源头性问题，也是政府治理方式的核心问题。政府权力清单不搞清楚，会影响审批制度改革的深化，最终会影响法治政府建设和政府治理的现代化。因此，必须从改革的全局来认识权力清单制度。

事实上，从上世纪90年代起，浙江就先行一步试水行政审批制度改革，在清理规范审批事项、创新审批方式、强化实时监察等方面取得了良好成效，削减掉审批项目三分之二以上。

1999年，以全国首家行政服务中心在浙江省上虞市成立为标志，浙江启动首轮行政审批制度改革，在原有3251项行政审批事项的基础上减少了50.6%。

2002年1月，浙江第二轮行政审批制度改革开始，截至当年底，共减少行政审批事项46.7%。

2003年10月，浙江开启第三轮行政审批制度改革，省级层面仅保留行政许可事项718项、非行政许可事项243项。

尽管改革成效显著，经过基层调研后，李强发现，改革的空间仍然很大，可挖的潜力还有很多。浙江决定用政府权力的“减法”，进一步换取市场和社会活力的“加法”。

2013年11月，浙江第四轮行政审批制度改革首先从全面加快清理行政审批事项开始，省政府第17次常务会议决定开展省级部门行政权力清理工作。

此轮行政审批制度改革将重点锁定在6项制度上，即建立集中审批制度、加快完善联合审批制度、建立审批前置和中介服务规范化管理制度、推行入园项目和大项目审批服务全程代理制度、建立审批事项准入制度以及健全审批责任制度。通过此轮改革，浙江从更高层次改善制度供给，让企业获取制度红利。

一个月后的反馈情况表明，57家省级有关单位共有1.23万个职权事项。李强直言不讳地表示，政府行使了很多本不该有的行政职权，市场和民间的活力被绑得太紧、太死。

今年1月，浙江省政府首先在富阳市开展试点。3月，富阳市正式公布了全国首份县级权力清单。清单显示，富阳行政权力已经从2008年的7800多项削减到4825项，削减幅度达38.1%；常用行政权力从2500多项削减到1474项，削减幅度达41%。

精简后的权力都是“常用权力”，是与群众利益联系密切、社会关注度高的权力。富阳市委书记姜军说，权力细化后，既方便百姓知晓政府有哪些权力，又可以有重点地加强对权力的管理。

据记者了解，在编制权力清单的基础上，富阳还同时编制了部门“职责清单”，共梳理出38个部门的790条主要职责，划清了权力边界，明确了部门应该承担的责任，减少了百姓投诉无门现象的发生。

全面推广清单 换取市场加法

如今，打开富阳“网上政务大厅”，首先映入眼帘的便是那份清晰的“权力清单”。点开交通局下的“客运经营许可”，不过几秒钟，页面就详细显示了办理部门、收费金额、联系电话、办理时间等信息；继续点击办理流程，申请材料、审查日期、审批流程……一张清晰的流程图便铺展开来。

富阳试点取得成功以后，今年3月，浙江在全省范围内推行了政府权力清单制度。6月25日，浙江政务服务网上线，全省42个省级部门权力清单上的4236项行政权力首次在网上公布。至此，浙江成为全国首个在网上完整晒出省级部门权力清单的省份。

浙江列出的权力清单，共涉及42个部门，精简后保留下来的行政权力包括省级部门直接行使的权力1973项、全部委托下放和实行市县属地管理的权力2255项、省级有关部门共性权力8项。

行政权力从1.23万项减少到4236项，这是如何做到的？

记者在调研中了解到，清理主要体现为“清权、减权、制权”3个环节，即分全面梳理职权、简政放权、公开权力清单三步走。

同时，整个清理过程采取“三报三审三回”模式。省级部门清理上报，然后征求市县政府、专家意见后反馈省级部门，即“一报一回”；各部门调整完善上报，然后征求省级人大、政协以及监察等部门意见后反馈省级部门，即“二报二回”；再调整完善上报，省编委办提出意见建议报省政府，即“三报三回”。

浙江省编委办完成第一轮审核后，将意见回复给各职能部门，各部门第二次上报时的职权还有8000多项。经过第二轮审核、回复，5月底，各省级部门第三次上报时，权力还剩下5600多项。经过第三轮审核，省编委办与省级部门沟通协调后，权力只剩下4236项。

今年初，浙江省国土资源厅公布了《关于进一步改进国土资源行政审批工作提高行政审批效率的若干意见》，明确规定将农转用、土地征收、农村土地综合整治的审批事项下放到舟山市、海宁市、嘉善县、绍兴市柯桥区行使，浙江也因此成为全国惟一下放这三项重要审批权限的省份。“原本审批材料需要递送到嘉兴市局，再由市局送至省厅，审批一次，最快要半年。但现在，只用1个星期，就从市国土资源局拿到了审批。”海宁市开发区国土分局局长陈志伟说。

浙江省编委办主任鞠建林说：“通过三轮上报审核反馈，不仅发现了问题，还努力解决问题。浙江省制定的《政府部门职权清理推行权力清单制度工作指南》，将在修改定稿后提供给中央编办，成为全国权力清单工作推行样本。”

激发社会活力 打造阳光政府

此次浙江权力清单制度建设，最为关键的环节就是“减权”。浙江将直接面向基层、量大面广的经济社会管理事项下放到基层；对于行政许可、行政处罚及备案、年检等行政权力，除规定应由省级部门行使外，一般也都下放市县政府主管部门管理。

按照凡是市场能有效调节的就交给市场、凡是社会能有效治理的就交给社会、凡是基层能自我管理的就交给基层的原则，浙江省人力资源和社会保障厅将人才中介市场的审批、技能人才评价等权力下放到基层，并取消了人才交流会等项目的审批；浙江省公安厅将超过一半以上的行政许可事项下放到市级公安机关，便利群众就近办理；浙江省环保厅计划进一步下放环评审批权限，累计约有95.45%的产业项目划归设区市、县级市（区、县）属地管理……

同时，浙江省政府以建成“三张清单一张网”为抓手，进一步推进简政放权，释放市场活力。其中的“企业投资项目负面清单”列出禁止和限制企业进入的投资领域，而对于清单之外的企业投资，政府一律不再审批。

最新数据显示，浙江省各级工商部门共登记市场主体7.4万户，环比增长115%；新登记民营（私营）企业2.3万户，占新登记企业总数的97.2%；新登记企业注册资本681.5亿元，同比增长53.8%。显然，简政放权大大激发了民间经济的活跃度。

6月下旬正式上线的浙江政务服务网，目前已推出个人办事、法人办事、阳光政务、行政审批、便民服务5大主题服务。搭建网上政务服务平台并不新鲜，但是，浙江政务服务网“省市县三级一体建设”还是引起了广泛关注。强调需求导向、问题导向，使这张网从一开始就嵌入了以用户为中心的互联网思维。在浙江省政府副秘书长陈广胜看来，政务服务网是一个公开、透明的平台，各级政府各部门就好比在“淘宝”上开网店，谁的服务规范、效率更高将展示得一清二楚。

近日，浙江省政府又明确表示，要在政务服务网上开展部门绩效评价工作。这也就意味着，网民可以给政府部门的服务点赞或者给差评，政府不能再关起门来自娱自乐。

专家话谈

简政放权工作的重点是做到“保质保量”

本报记者 孙璇

浙江省简政放权的创新实践具有示范效应，特别是公共财政制度与改革的配套性，使得抽象的政府行政行为在配套性、协同性以及规范性等方面落到实处。下一步，简政放权工作的重点是做到“保质保量”

为了了解各地政府职能转变、简政放权的改革举措进展情况，记者采访了中国行政体制改革研究会秘书长、国务院政策措施落实情况第三方评估小组成员、国家行政学院教授王满传。

记者：您认为浙江省“三张清单一张网”的简政放权改革实践对其他地区有哪些借鉴意义？

王满传：一张政府的权力清单、一张企业投资项目负面清单、一张政府部门专项资金管理清单、一张政务服务网，这是浙江省当前深化政府改革的总抓手，是一次简政放权的创新性探索。

目前，各地都在积极探索政府权力清单和企业投资负面清单，然而，在主动推出财政专项资金管理清单上，浙江走在了全国前列。这使行政审批权与财政管理权得以真正结合，使行政改革与资金改革能够形成合力，进一步根除了权力寻租的空间。

值得一提的是，浙江政务服务网是全国首个省市县三级同构、并部署在统一云平台上的政府网站，实现了行政办理效率最大化、各部门信息共享便利化、权力监督透明化。这张政务网充分利用现代化信息技术，规范了权力，让多部门工作得以更加协调、高效地推进。

总的来说，浙江省此次简政放权的创新实践具有示范效应。特别是公共财政制度与改革的配套性，使得抽象的政府行政行为在配套性、协同性以及规范性等方面落到了实处。

记者：近日，国务院督查首次引入第三方评估引发热议。有学者表示，一些“含金量”高的事项并没有下放，作为第三方评估小组成员，您如何评价行政审批制度改革落实情况？

王满传：国务院引入第三方评估是一个重大创新。它突破了评估主体的工作局限性，树立了评估的公信力。同时，第三方评估是政府绩效管理的重要形式，作为必要而有效的外部制衡机制，它弥补了传统政府自我评估的缺陷，有利于推进政府治理的现代化。

有人认为，虽然改革速度很快，含金量却不够高。我们通过评估调研，发现情况并不是这样。从国家发改委取消和下放的项目来看，地方政府部门受访者中认为取消下放事项“含金量”比较高的占到82%。另外，还有一些事项是针对某些部门、某些行业的。比如，跨省水路运输的核准对江浙地区的意义较大，但是对于内陆地区，其“含金量”就相对较低。

另外，国务院取消下放的审批事项涉及省一级的较多、涉及大企业的较多，除工商登记制度改革外，与普通百姓、中小企业直接相关的并不多。这也是下一步简政放权工作的推进重点，即逐步加大地方管理事项的下放。

记者：从全国层面来看，继续推进简政放权、放管结合，未来还要解决哪些问题？

王满传：在过去的一年半中，简政放权工作推进速度快、力度大，成效显著，下一步工作的重点是做到“保质保量”。

综合来看，简政放权推进过程中存在的一些问题不容忽视。如一些部门和地方改革目标不明确、部门和地方间改革进展不平衡、改革横向配套不够、纵向联动不够、法律法规滞后、监管能力落后等，都需要在下一步工作中着力解决。

继续推进简政放权任务艰巨。比如，统一规范行政审批事项；继续取消下放资质资格；增强改革的配套性、协同性、联动性；加强监管能力建设；提高审批行为的规范性；加大地方改革力度。

6月25日，浙江政务服务网上线，让权力“在线”运行，全天候为群众办实事。（资料图片）

期待“清单意识”为改革助力

朱 磊

财经絮语 Editor's Desk

明确“三张清单”，先给企业松绑，再捆住政府乱作为的手，从而确立政府与市场的新关系、新秩序。推出诸如此类的政务创新，都是源于“清单意识”的强化。在全社会树立“清单意识”，为踏入“深水区”的行政体制改革点亮了方向

从浙江省的实践来看，正在成熟的“清单意识”已经逐渐渗入省市县各级政府部门的“血液”之中。

先来看看浙江省的“三张清单一张网”：政府权力清单、企业投资项目负面清单、政府部门专项资金管理清单和政务服务网，正好与李克强总理提出的“权力清单”、“负面清单”、“责任清单”相对应，具有清晰的改革逻辑和可操作性。

确立“三张清单”，是先给企业松绑，再捆住政府乱作为的手，待明确政府责任后，则发挥政府“有形之手”的作用，确立政府与市场的新关系、新秩序；“一张网”则是让权力“在线”运行，全天候为群众办实事。点开“浙江政务服务网”，可以看到省市县三级政府6万多项行政审批项目在“一张网”上运行，不但大大简化了企业、个人办理审批事项的流程和时间，更将政府的权力放在了“显微镜”下，面向全社会接受群众的“好评”或“差评”。

浙江的经验告诉我们，在全社会树立起“清单意识”，对正在进行的行政体制改革和政府职能转变意义重大。

首先，倒逼政府更有效地进行自我约束。政府能做什么、不做什么、提供什么服务，都能在“权力清单”中按图索骥。换句话说，政府的权力只能在法律规定的范畴行使，这样不但能大幅削减政府不必要的权力，还能防止公权滥用，减少寻租现象，使政府真正履行为人民、为大众服务的职责。

其次，促进企业活力更充分地迸发。“负面清单”的明确和条目缩减，既鼓励企业大胆发展、创新发展，又对企业的边界加以制度明确，从而彻底挖掘出企业的潜力。此举，既能有效提升企业的竞争意识，又能促进草根创业、大众创业局面的形成。

第三，让社会监督权更好地行使。“责任清单”增强了政府行政透明度，便于社会各界监督。清单一亮，是否尽职、有没有完成承诺一目了然。这样一来，政府部门就有了压力，并可以根据群众的反馈建立起评估体系、绩效考核甚至问责机制，促使政府当好市场秩序的“裁判员”和改革创新的“守护者”。

在全社会树立“清单意识”，结合实际情况制定“三张清单”，为有效厘清政府与市场的边界提供了科学的方法，为踏入“深水区”的行政体制改革点亮了一盏明灯。在这一点上，浙江省走在了前列。我们期待可贵的“清单意识”更加深入人心，为改革助力。

本版编辑 牛 瑾 徐 达
美 编 吴 迪
本版邮箱 jjrbjrcj@163.com

社址:北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗:dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台:58392088 邮编:100054 传真:58392840 定价:每月24.75元 每份:1.00元 广告许可证:京宣广0044号 广告部:58392178 发行部:58393121 昨日(北京)开印时间:4:15 印完时间:5:20 本报印刷厂印刷