

# 简政放权，“放”出满满获得感

本报记者 朱磊 姜苑

全部取消非行政许可审批；行政许可事项的核准由部门“端菜”改为群众“点菜”……盘点2015年度简政放权工作清单，投资审批改革、收费清理改革和商事制度改革等一系列措施和数字，不但表明了简政放权的效用开始集聚，也说明简政放权越来越“解渴”，越来越多的民众有了满满的获得感。

## 再度瘦身—— 非行政许可审批全面退出

2015年，行政审批制度改革最大的亮点就是全面完成了非行政许可审批事项清理工作。“非行政许可审批”这一历史称谓退出了历史舞台。

“非行政许可审批的退出，也促进了行政许可审批的改革。”中编办综合司司长李章泽说，2015年中央制定地方实施的行政审批事项形成了两张清单，一是法律法规和国务院决定指定地方实施的行政许可事项清单，二是以部门规章、红头文件等形式指定地方实施具有许可性质的事项清单，一共取消了230项，完成了取消200项以上的任务。

为提高取消事项的“含金量”，国务院部门行政许可事项的核准由部门“端菜”改为群众“点菜”。今年2月，根据该项原则取消下放国务院部门行政许可事项32项。至此，共取消下放国务院部门行政许可事项618项，占本届政府成立之初国务院部门审批事项的40.7%。

国家发展改革委投资司副司长罗国三说，从2013年开始，国家发改委投资项

目的核准取得了“双50”的下降：重大审批事项从2013年保持了每年下降50%的速度。到2015年，重大投资核准事项由2013年的300多项减少到了62项。国家部门审批事项“瘦身”可见一斑。

## 收费缩水—— 向全社会发出改革红利

去年，航运企业颇有收获。这一年，船舶港务费、水上水下工程费等7项水运涉企行政事业性收费全面取消。另外，船舶引航费、拖轮费、停泊费大幅降低。这些费用的减免，每年可为企业减负75亿元，等于国家直接向航运企业发了75亿元的大红包！

“现在中央各部门、各省区市政府均制定出台了本部门和本地区清理规范涉企收费的方案，收费清理改革工作取得了有效进展。”财政部税政司司长王建凡详细解读了收费减免带来的利好：

——在中央部门和单位行政事业性收费方面，取消和停征农业、交通等15个部门38项行政事业性收费。降低工商、民航等7个部门13项行政事业性收费标准，每年可以减轻企业和个人负担76亿元；

——在地方设立的行政事业性收费方面，去年共计取消、停征了345项行政事业性收费，降低了77项行政事业性收费，每年可减轻企业和个人负担180亿元；

——在清理政府性基金方面，取消了3项违规设立的基金，停征了3项不符

合现实的基金。整合了6项用途相似的基金，扩大了3项基金的减免范围。

## 基层试水—— 精准对接强烈需求

对于餐饮企业来说，2015年感受最深的变化，就是“餐饮服务许可证”和“公共场所卫生许可证”的双证合一。

东田集团证照部的李翊涛说，集团旗下的东田私房菜是家餐饮服务企业，去年年中就获悉了双证合一的消息。对于他们这些办证的工作人员来说，这意味着少跑2次部门，少盖4个公章。

“这是基层反映比较强烈的问题。我们在卫计委和食药监总局的支持下，研究提出整合为一个证，减少重复审批和审查，减轻基层企业的负担。”李章泽说，这一项措施惠及240万家餐饮企业，涉及2400万基层从业人员。

去年，国务院办公厅下发《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》。根据通知要求，国务院各部门行政许可类证照管理必须进行规范，与优化行政审批政务服务、方便企业和群众办事统筹推进。

人力资源和社会保障部专业技术人员管理司副司长李金生说，去年国务院分两批取消了124项国务院部门设置的职业资格。至此，共分5批取消了272项职业资格，占部门设置职业资格总数的44%。没有法律法规依据的职业资格不得设置为准入类职业资格，这降低了人才流动门槛，激发了创新创业的热情。

## 活力迸发—— 每天新增1万多家企业

在本届政府履职之初，李克强总理曾提出“每天新增1万家企业”的任务。如今，这项任务已经超额完成。

据统计，2015年全年新增各类市场主体1479.8万户，同比增长14.5%。其中新增企业443.9万户，同比增长21.6%，平均每天新增企业达到1.2万户，新增注册资本近29万亿元，同比增长52.17%。截至2015年，我国市场主体存量达到7746.9万户，同比增长11.8%。其中企业2185万户，同比增长20.15%。

“今年1月份，全国每天新增企业达到了1.5万户。”国家工商总局企业局长周石平介绍说，营商环境的优化，激励了大众创业、万众创新的热情，去年全年新增就业人口1400多万。这是一个了不起的成就！

根据调查，去年的初创企业活跃度保持在70%左右，也就是新增企业有了七成左右的存活率。这为稳就业做出了积极贡献。同时，投资结构不断优化。新增企业中，民营企业占到了95%，外商投资企业也增长了10%。

“‘大门’开了，‘小门’也要开。简政放权改革已经取得了实质进展，下一步要做的就是用法律手段巩固改革成果，在试点的基础上将各项工作尽快推开、加紧落实，让简政放权的实惠能够惠及更多的企业和个人，让百姓感受到更多的获得感。”周石平说。

## 简政放权步入重心跨越新阶段

——写在国务院公布第九批简政放权措施之际

国家行政学院教授 宋世明

2013年以来持续的简政放权、放管结合、优化服务，已经成为新一届中央人民政府最鲜明的施政品牌，已经取得社会公认的改革成效，更好地激发了市场活力和社会创造力，有力助推了大众创业、万众创新。2013年以来的简政放权改革，由点及面，由浅入深，梯次展开，系统性关联性逐步增强。2016新年伊始，国务院公布了第九批简政放权措施，标志国务院简政放权步入重心跨越新阶段。

### 一、简政放权：已经到了提高取消调整行政许可项目的“含金量”、提高简政放权的总体社会效果的新阶段

审批数量多的问题初步解决后，提高取消和调整行政审批项目等事项的“质量”，着力增强简政放权改革的社会“获得感”，是简政放权新阶段重心所在。

1. 如何实现取消和调整行政审批项目等事项数量与质量的统一，一直贯穿于简政放权的始终。

数量与质量是一对基本矛盾。基于当时行政审批项目数量多是矛盾的主要方面，2013—2015年的改革，优先解决审批多的问题，侧重在减少数量上下功夫。2015年底，国务院已经取消下放行政审批项目586个，提前完成了本届政府取消下放行政审批项目的“数量目标”。当前，社会更加关注取消调整行政许可事项的质量，更加关注“含金量”。当然，优先减少数量，并不是全然不顾质量，而是在减少数量中提高质量。国务院每一批取消和下放的行政审批事项中，都有“含金量”比较高的项目，只是与社会期望还有较大距离。在取消调整586项行政审批事项后，“含金量”更大的行政许可项目理应进入取消调整之列。

第九批13项取消行政许可项目全部属于取消事项，且着力提高了“含金量”，“少而精”。

那么，究竟如何判断被取消的行政许可事项含金量高低？在学理层面有四大判断标准。一、停止政府的微观经济干预，使市场在资源配置中起决定性作用，释放企业活力与创造力。如，取消进入全国银行间同业拆借市场审批，取消商业银行跨境调运人民币现钞审核。二、创造了社会组织发挥积极作用的空间，激发了社会组织活力。如，取消甲级价格评估机构资质认定后，必然要求中国价格协会通过价格鉴证师水平考试，加强行业自律管理。三、政府部门从不该管的事前审批中解放出来，将稀缺资源聚焦于事中事后监管，提高治理能力。如，取消经营流通人民币审批后，人民银行根据人民币正常流通秩序的需要，通过明确并可公布可经营的流通人民币范围，加强市场监测等事中事后监管，规范市场主体依法经营。四、取消下放的行政审批事项涉及业务量、资金量、影响面的大小。另据了解，按照上述四个标准，需要依法定程序提请全国人民代表大会常务委

会修订相关法律规定才能公布实施的19个拟取消行政审批项目，“含金量”可谓前所未有。

2. 简政放权必须通过“一套组合拳”才能充分彰显其总体社会效果。

取消调整行政审批项目，在整个简政放权改革中具有画龙点睛的功效，但它代替不了简政放权其他改革措施的作用。仅仅提高取消调整行政许可项目的“含金量”，难以增强社会的“获得感”。取消调整行政审批项目只是行政审批制度改革一个起点，而行政审批制度改革是一条有着内在严密逻辑的实践主线。在这条逻辑主线上至少包括科学配置行政审批权、实现行政审批标准化、网上审批、加强事中事后监管四个关键环节。“简化政府、放开权力”是简政放权的内涵，行政审批制度改革与其他关联改革共同构成简政放权的外延。其他关联改革至少包括6项：减少收费、改革工商登记制度、改革社会组织管理制度、加强基础性制度建设、减少资质资格许可和认定项目、清理减少评比达标表彰项目。这些改革关联性强，均衡推进才能彰显激发企业与市场活力的总体效果。

国务院公布的第九批五类简政放权措施中，被取消的束缚创业创新的部门行政许可只有13项，而关联改革却是浓墨重泼，足以显示简政放权改革的面在继续拓宽。如继续清理中央指定地方实施审批事项，在2015年已取消一批审批事项的基础上，再取消纳税人申报方式核准、地方企业发行企业债券的部门预审等152项审批事项，便利企业投资和生产经营、促进就业、方便群众办事。如继续清理审批中介服务，采取取消或改由审批部门委托开展技术服务并成本费用等方式，再清理规范192项中介服务事项。如，此前已取消4批职业资格许可和认定事项的基础上，再取消汽车营销师、咖啡师、注册人力资源管理师等61个事项。

### 二、放管结合：已经到了“以善管促放宽”“以善管促放宽”的新阶段

进一步落实部门监管责任，创新监管方式，是新阶段放管结合的重心所在。如何实现简政放权与完善政府事中事后监管之间的统一，一直贯穿于放管结合的始终。

“放”与“管”是一对基本矛盾。“善管”是“放宽”的充分条件。2013—2015年的改革实践，取消下放行政事项具有数据指标的刚性要求，事中事后监管则相对弹性。“放”，真枪实弹；“管”，云淡风轻。“放”已经进入破解难题的深水区，“管”只是进入开题的浅水区。目前，监管平台依然碎片化，部门协同监管依然不是法定义务，依然习惯于重特大事故驱动型应急式监管、运动式监管，现代常态监管的“抓手”依然不多。2015年发生的一系列公共安全事故再次提醒，政府事中事后监管水平已经成为能否巩固简政

放权改革成果、能否继续深化简政放权改革的先决制约条件。简言之，以往，“宽放”对“善管”，现在实践已经到了“宽放”依赖“善管”的地步。以服务之心行监管之权，以现代监管方式行监管之权，已经迫在眉睫了。政府事中事后监管，不能一味“温良恭俭让”，对危及公共安全的市场主体行为，“该出手时就出手”。

第九批取消行政许可事项，针对每一个取消事项都提出了相应的事中事后监管措施，特别是对于涉及公共安全的事项，部门都从风险控制的角度，加大监管力度。越是“含金量”高的取消项目，更多地体现出对部门事中事后监管的“依赖性”。如，取消进入全国银行间同业拆借市场审批后，可能会有一些资信状况不好，风险控制机制不完善、组织体制不健全的风险机构进入到同业拆借市场，由此带来一定的市场风险。必须完善事中事后监管才能有效防控可能带来的市场风险。一是完善以金融机构同业拆借限额和期限管理为主要内容的政策规定，进一步规范金融机构同业拆借业务，督促同业拆借中心加强管理和服务。二是进一步规范信息披露制度，督促市场成员加强信息披露。三是建立市场成员风险指标监测体系，由市场成员定期向人民银行报送财务及监管指标。四是督促同业拆借中心进一步做好一线监测和自律工作，发现异常和违规情况及时报告人民银行。五是加强交易规范管理，对违规情况依法进行查处。可见，简单的一项行政许可项目取消，由此带来的事中事后监管并不简单，取消后社会效果几乎完全依赖环环相扣的严密市场监管。

### 三、优化服务：已经到了同步优化政府服务与中介审批服务的新阶段

切断部门与审批中介服务的利益关联，改革完善相关体制，才是新阶段持续优化服务重心所在。

优化服务无止境。就行政审批制度改革领域来说，优化政府服务与优化审批中介服务，是一对基本矛盾。如何实现政府服务内容与服务形式的统一，一直贯穿于优化服务的始终。以往优化政府服务着力大一些，优化审批中介服务着力小一些。群众普遍感觉政府服务更加便利了，“进一家门办一揽子事”，优化服务少跑冤枉路，但审批中介服务更难缠了；政府部门的审批时限可预期了，相关审批中介服务时限则不可预期；政府审批收费已经规范，而一些审批中介服务收费却是乱象纷呈。以往优化服务机制更加主动一些，改革服务体制更加被动一些。目前优化政府机制已经积累了相对丰富的经验，在政府部门与中介机构切实脱钩方面至今还是“小脚女人走路”。表面上是“黑中介”蚕食简政放权改革成果，实际上是部门既得利益的延续、转移与隐藏。

第九批简政放权措施打出了一套

“组合拳”，其中包括采取取消或改由审批部门委托开展技术服务并承担费用等方式，再次清理192项中介服务事项。此次清理后，原作为审批要件的中介服务事项已经取消70%。对保留的中介服务事项，有关部门将制定清单并向社会公布。

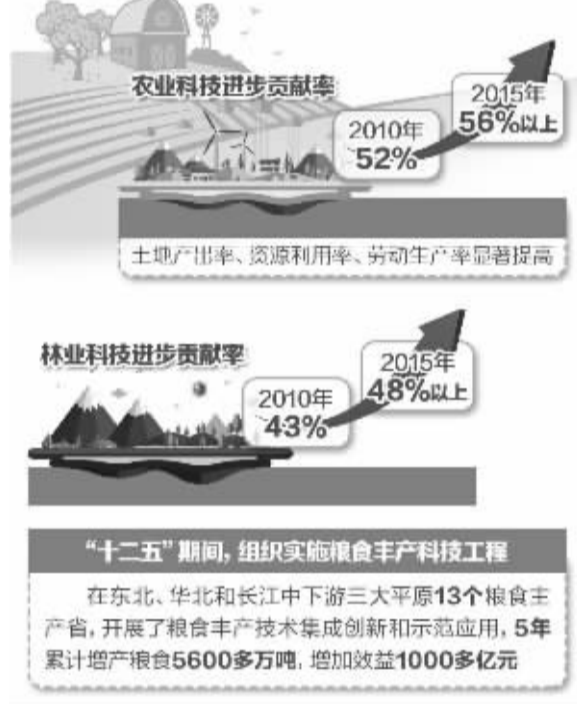
### 四、依法行政与科学行政：已经到了“合理”与“合法”并重的新阶段

从以往的“合理优先，兼顾合法”转向“合理与合法并重”，已经是新阶段依法推进改革的重心所在了。

公共行政中的“合理”与“合法”是一对基本矛盾。公共行政是科学属性与法律属性的统一。科学属性是要求“合理”，要求科学行政；法律属性，要求“合法”，要求依法行政。“合理”与“合法”存在双重依赖的关系，“合理”不“合法”，行而不远；“合法”不“合理”，实践上难以行得通。寻求“合理”与“合法”的统一，一直贯穿于简政放权的始终。习近平总书记指出，“政府职能转变到哪一步，法制建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导与规范作用，既要重视通过制定新的法律法规来固定转变政府职能已经取得的成果，引导和推动转变政府职能的下一步工作，又要重视通过修改或废除不合适的现行法律法规为转变政府职能扫清障碍”。

以往简政放权的改革实践中，“合理优先，兼顾合法”。不合法不合理的行政审批事项肯定要取消，不合法但合理的要调整；合法但不合理的，怎么办？即如果法律依据充分的行政许可遏制了市场活力和社会创造力，怎么办？前八批简政放权改革实践中遵循了“合理优先，兼顾合法”的原则，凡是有法律依据但需要取消调整的事项，国务院首先提出取消或调整建议，并依法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律法规，待全国人大修法后公布实施。在前八批简政放权措施中，有法律依据但国务院建议取消调整的事项与国务院决定取消调整的行政审批事项之比，从未超过20%。2014年10月23日《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求深入推进依法行政，加快法治政府建设，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。2015年5月10日《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》之后，国务院部门没有法律依据的行政许可事项越来越少，继续简政放权，势必触及及依法设立的法律许可事项。

如何兼顾合理与合法？第九批简政放权措施有两大新变化：一是在国务院决定中不再提及虽有法律依据但建议取消的19项行政许可项目，不再提及“国务院将依法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修改相关法律法规”；二是明确国务院对66部行政法规相关条款进行一揽子修改。



### 基层代表委员 履职故事

全国人大代表王景海：

## 生产绿色安全的乳制品

本报记者 倪伟岭

全国人大代表、黑龙江省完达山乳业董事长王景海在履职日记上写道：“据《山海经》记载，完达山被人们称为天梯，是太阳和月亮升起的地方。”他以此激励自己，推动中国乳制品业攀登“天梯”，生产高品质的产品。

2013年初，作为全国人大代表中唯一乳品行业代表，王景海代表冒着严寒在黑龙江北安到牡丹江的各个牧场调研，他看到的是奶农严峻的生存环境，国内外乳品收购的巨大价差，对中国乳品企业形成了空前的压力：一方面洋奶粉挤占市场，另一方面国内乳企无力再溢价收购，不少地方出现“杀牛倒奶”现象。

在当年的全国两会上，王景海代表提出，在国际奶牛饲养黄金带黑龙江打造绿色安全乳制品产业基地的建议，为中国乳业参与国际竞争保留后备军。

建议落地有声。2014年，黑龙江省长办公会将此作为重要议题，在全国率先实施扶持政策，建设一个2400头奶牛标准大牧场，省财政补贴50%，地方补贴30%，养殖户出20%。有效解决了牧场建设成本高问题，使黑龙江奶区大型牧场占到70%，小区养殖占30%，一举成为我国重要绿色安全乳制品产业基地。去年全国两会期间，王景海代表提出在农村义务教育阶段学校全面实施学生饮奶的建议。他在深入贵州、四川等贫困地区调研时看到，很多学生午饭喝凉水、啃馒头，令他格外心疼。因此，王景海代表产生了让农村学生每天喝一杯牛奶的想法！他在建议中提出，将牛奶列为学生营养餐每日必选食品；同时提出普及在农村义务教育阶段学校全面实施在校饮奶政策并给予补助，培养饮用奶习惯。

这一建议得到了教育部的积极响应，但在实施过程中还需要更多努力。对此，王景海代表充满信心地说，今年两会还要再提此建议，希望把培养学生饮奶习惯列入国家教育发展振兴计划中。

王景海代表说，当人大代表就要忠实履职尽责，为行业代言，为百姓解忧，为国家担当！