

马克思主义国家职能理论框架中的 “放管服”改革价值分析^{〔*〕}

秦德君

(东华大学 马克思主义学院, 上海 201620)

〔摘要〕《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“深化简政放权、放管结合、优化服务改革,全面实行政府权责清单制度”,它是“十四五”时期全面深化改革的本质内容。“放管服”改革渊源上可追溯到延安时期“精兵简政”运动,与 20 世纪 80 年代改革一脉相承。这一改革呈现了三个历史阶段的特征,核心议程是理顺政府与市场关系,重点是简政放权,难点是实现政府职能的转变和行政体制改革的实质性突破。“放管服”是对马克思主义基本原理特别是国家职能理论的贯彻实践。“十四五”开启之际,推进新一轮“放管服”改革要通过进一步优化改革设计,减少结构性交易损耗,加快向纵深推进,以全面实现整体性的改革目标。

〔关键词〕马克思主义国家学说;“放管服”改革;“十四五”开局;改革焦点与难点

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.04.006

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“建设职责明确、依法行政的政府治理体系”的目标,要求“深化简政放权、放管结合、优化服务改革,全面实行政府权责清单制度”。^{〔1〕}“放管服”改革融汇了当下中国改革的基本命题,包含了政府体制改革、审批制度改革、经贸体制改革、优化营商环境、促进市场对资源配置发挥决定性作用,同时推动发挥好政府作用、

建设服务型政府、推进社会自治等在内的结构性改革,自 2013 年以来“放管服”改革带来一系列综合效应,为新时代全面推进文明与社会进步、促进经济社会发展提供了强大动力,也成为实现“十四五”时期经济社会发展主要目标乃至 2035 年远景目标的重要动力机制。

一、“放管服”改革的历史起点与进程

“放管服”是“简政放权、放管结合、优化服

作者简介:秦德君,东华大学马克思主义学院教授,上海市政治学会副会长,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员。

〔*〕本文系 2019 年马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社会科学基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想的时代意义、理论意义、实践意义、世界意义研究”(2019MZ019)的阶段性成果。

务”改革的简称。供给侧改革要求破除要素市场化的配置障碍,改革政府行为供给方式,降低制度性交易成本,作为供给侧改革核心内容的“放管服”改革,旨在推动政府职能的深刻转变,促使市场在资源配置中发挥决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府的更好结合。这是一场重塑政府和市场关系、刀刃向内的政府自身革命,^[2]是我国全面深化改革中加快政府职能转变、建设新时代政府治理体系的根本性举措。

(一)“放管服”改革的提出

在历史起点上,我国从2008—2013年,就已经开始了具有“放管服”性质的改革。五年中分两轮取消和调整行政审批事项498项,国务院各部门取消和调整的审批项目总数达到2497项,占原有审批项目的69.3%。^[3]而此前1982—2008年的改革,则开上述“放管服”性质改革的先河。其时国务院组成部门数量从52个减为27个,国务院直属机构从42减到16个,国务院办公厅机构从5个减到4个。^[4]若从历史上溯源,“放管服”性质的改革可追溯到更远的延安时期“精兵简政”运动。1941年陕甘宁边区第二届参议会期间李鼎铭等11人提出“精兵简政”议案,1941年12月4日中共中央发出《为实行精兵简政给各县的指示信》,1941年12月17日发出《关于太平洋战争爆发后对敌后抗日根据地工作的指示》,都对“普遍实行精兵简政”作出部署。陕甘宁边区先后进行了三次精兵简政,1943年底基本结束,行政脱产人员压缩到根据地人口的3%以内。

在现实起点上,2013年是全面启动“放管服”改革的实际起步时间。2013年5月13日国务院召开机构职能转变动员会议,李克强总理在讲话中提出“该放的权坚决放开放到位”,“该管的事必须管住管好”,“放和管是两个轮子,只有同时转起来,政府改革才能顺利推进”。^[5]其时“放管服”改革主要涉及“放权”“监管”两个概念,“服务”概念尚未被并列提出。2013年12月

27日李克强到天津调研,在大营门工商所考察市场监管时指出:“我们深化行政体制改革、简政放权,把该由市场决定的权力放给市场,可以大大激发市场主体增加供给的活力。同时,政府有效实施监管,也有利于创造公平竞争的市场秩序。”^[6]这当中主要阐述“简政放权”和“实施管理”。2014年《政府工作报告》涉及“放管服”改革主要强调两方面:一是“深入推进行政体制改革。进一步简政放权,这是政府的自我革命”;二是“加强事中事后监管。坚持放管并重,建立纵横联动协同管理机制,实现责任和权力同步下放、放活和监管同步到位”。^[7]2015年《政府工作报告》亦尚未提出“放管服”完整概念,在工作总体部署中强调“加大简政放权、放管结合改革力度”。^[8]

完整提出“简政放权、放管结合、优化服务改革”目标是2016年。2016年《政府工作报告》提出“重点做好八个方面工作”,第二项“加强供给侧结构性改革,增强持续增长动力”中提出“推动简政放权、放管结合、优化服务改革向纵深发展”。^[9]这是最早的“放管服”改革目标的完整概念。2016年3月28日国务院召开第四次廉政工作会议,李克强总理在讲话中再次明确表述“简政放权、放管结合、优化服务改革”完整概念的同时,首提“放管服”改革简称概念:“一要深化‘放管服’改革。实践证明,简政放权、放管结合、优化服务改革,既是激发市场活力和社会创造力的关键之举,也是反腐倡廉的治本之策”。^[10]

(二)“放管服”改革的基本历程

自2013年以来,作为全面深化改革重要内容的“放管服”改革,经历了三个历史阶段:

第一阶段:2013年3月—2016年3月,是“放管服”改革起始阶段。主要特征:结合国务院机构改革,全面推开“放管服”改革。

十八大后新一届政府把加快转变职能、简政放权作为本届政府开门第一件大事,即开始了放管服改革的部署。2013年国务院提出把简政放

权、放管结合作为“当头炮”和“先手棋”，承诺五年内将国务院部门行政审批事项压减三分之一，后在两年内实现了这一目标。2014年强化放管结合，2015年又将优化服务纳入其中，形成了“放管服”三管齐下、全面推进的格局。

2013年国务院实施机构改革，分批取消、下放了416项行政审批等事项，修订政府核准投资项目目录，推动工商登记制度改革。2013年中共中央、国务院颁发《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》（中发〔2013〕9号），推动地方政府职能转变和机构改革，大幅减少行政审批事项。扩大“营改增”试点，取消和免征行政事业性收费348项，减轻企业负担1500多亿元。这些改革为市场松了绑，全国新注册企业增长27.6%，民间投资比重上升到63%。^{〔11〕}2014年国务院各部门取消和下放246项行政审批事项，取消评比达标表彰项目29项、职业资格许可和认定事项149项。大幅缩减核准投资项目范围。同时扩展上海自由贸易试验区，新设广东、天津、福建三个自由贸易试验区。

2013—2014年，两年内，国务院各部门取消和下放行政审批事项共600多项，行政审批事项减少三分之一以上目标提前实现。^{〔12〕}2015年《政府工作报告》提出：“再取消和下放一批行政审批事项，全部取消非行政许可审批，建立规范行政审批的管理制度。”2015年取消和下放311项行政审批事项，取消123项职业资格许可和认定事项，彻底终结非行政许可审批。工商登记前置审批精简85%，实施三证合一、一照一码。加强事中事后监管，优化公共服务流程。^{〔13〕}对于地方政府职能转变，当时提出了“接放管”的概念：“接，就是把中央放给市场的权力接转放开，把中央下放给地方的职能接好管好；放，就是把本级该放的权力切实放下去、放到位；管，就是把地方该管的事情管起来、管到位”。^{〔14〕}

第二阶段：2016年3月—2017年10月，是“放管服”改革攻坚阶段。主要特征：围绕处理好政府和市场关系这一经济体制改革核心问题，

“继续以壮士断腕的勇气，坚决披荆斩棘向前推进”。^{〔15〕}

这一阶段“推动简政放权、放管结合、优化服务改革向纵深发展”，^{〔16〕}全面实施市场准入负面清单制度，在提前完成减少行政审批事项三分之一目标的基础上，2016年又取消165项国务院部门及其指定地方实施的审批事项，清理规范192项审批中介服务事项、220项职业资格许可认定事项。2017年进一步深化“放管服”改革，全面实施市场准入负面清单制度。

2018年《政府工作报告》对“放管服”改革有个总结：“五年来，国务院部门行政审批事项削减44%，非行政许可审批彻底终结，中央政府层面核准的企业投资项目减少90%，行政审批中介服务事项压减74%，职业资格许可和认定大幅减少。中央政府定价项目缩减80%，地方政府定价项目缩减50%以上。全面改革工商登记、注册资本等商事制度，企业开办时间缩短三分之一以上。”^{〔17〕}

第三阶段：2017年10月—2021年3月，是“放管服”改革拓深阶段。主要特征：以坚实举措深化推进，步入“啃硬骨头”阶段。

这一阶段“放管服”改革主要是推进“五个为”（为促进就业创业降门槛、为各类市场主体减负、为激发有效投资拓空间、为公平营商创条件、为群众办事生活增便利）和“六个一”（企业开办时间再减一半、项目审批时间再砍一半、政务服务一网通办、企业和群众办事力争只进一扇门、最多跑一次、凡无法律法规依据的证明一律取消）。十九大报告提出“全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”，“深化商事制度改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制”。^{〔18〕}2018年《政府工作报告》指出：“针对长期存在的重审批、轻监管、弱服务问题，我们持续深化‘放管服’改革，加快转变政府职能，减少微观管理、直接干预，注重加强宏观调控、市场监

管和公共服务。”^[19]2018年4月1日起,建立起增值税期末留抵税额退税制度。同时推出包括提升通关便利度、降低口岸相关费用、压缩通关时间在内的优化口岸营商环境的相关举措。

2018年6月28日国务院召开全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议,要求“突出重点难点”,推动“放管服”改革取得新的突破性进展。^[20]2018年国务院及地方政府机构改革顺利实施,市场准入负面清单大幅压缩,“证照分离”在全国推开,企业开办时间得到压缩,工业生产许可证种类压减三分之一以上,并推广自贸试验区改革经验。^[21]2018年在40个城市开展营商环境评价,同时围绕与市场主体密切相关的开办企业、办理建筑许可、获得信贷、纳税、办理破产和知识产权保护等重点内容,推动出台优化营商环境的“硬举措”。2018年世界银行公布营商环境全球排名,在190个经济体当中,我国从2017年的第78位上升到第46位,位次跃升32位,成为营商环境改善幅度最大的经济体之一。可以预见的是,随着2020年一系列国家治理目标的实现,这一阶段的“放管服”攻坚目标将得到实现,接着将步入一个新的历史阶段。

新时代推进改革的标志性事件,是2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)发布,提出全面深化改革60个方面的任务。《决定》提出全面深化改革“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”;提出到2020年“完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”《决定》关于“放管服”改革核心议程和价值取向最完整的表述是:

进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方

管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。

政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。^[22]

《决定》实施之后,无论是“权力清单”的推出,还是“营商环境”的改善;无论是发挥市场在资源配置中起决定性作用,还是从沿海到内陆“自贸区”的梯次设置,都是“放管服”改革在我国全面深化改革总体布局中的深度展开和重点方面的突破。毫无疑问,“十四五”时期我国“放管服”改革又将步入一个新的历史阶段,要面临诸多升级版的更为艰巨、更为系统的改革重任。

(三)“放管服”改革是20世纪80年代改革的延续

起始于新时代的“放管服”改革与20世纪80年代改革一脉相承。正如李克强总理指出的:“放管服”改革与党的十一届三中全会以来市场取向改革的大思路一脉相承,是“放开搞活”历史经验的延续和发展,是完善社会主义市场经济体制丰富实践的重要内容。^[23]

第一,“放管服”改革的核心议程,是20世纪80年代“未竟”事业或者说是当时未能展开的纵深事项。人们公认,20世纪80年代是以“改革”标记的伟大时代,正是其时波澜壮阔的改革开放,为今天奠定了坚实的发展基础,使我们“比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”。^[24]“放管服”改革是20世纪80年代市场化取向、简政放权导向改革的历史性延续。第二,“放管服”改革立足理顺政府与市场关系,对行政权力进行规范、制约和监督,无论是降低市场准入门槛、实行准入前准入后国民待遇加负面清单制度,还是打破垄断,放松行政管制;也无论是降低融资成本,还是减

少对土地、劳动、技术、资金、管理等生产要素的供给限制,都是以市场约束为取向的政府改革,与20世纪80年代改革开放一脉相承。第三,“放管服”改革是结构性的改革,不是技术性的修补。从供给侧改革阶段性任务看,这种结构性改革是要破除要素市场化配置障碍,降低制度性交易成本,促发社会主义生机和活力,这是我国改革开放的本质精神。认清这一点,不仅对于把握“放管服”改革的性质、功能非常重要,还能有效抑制改革中可能的偏差,抑制与“放管服”改革要旨背驰的各种集权行为、管制偏好、强化审批行为返潮等现象。

二、“放管服”改革是对马克思主义国家学说的贯彻与践行

我国是人民民主的社会主义国家,“放管服”改革是人民民主国体的本质要求,也是遏制行政权力扩张、事权不断扩大、行政效率降低、形式主义、官僚主义盛行并滋生腐败,最终“为了追求自己特殊的利益,从社会的公仆变成了社会的主人”^[25]这些与人民性相悖行为的撒手锏。“放管服”改革作为政府管理经济社会方式的创新和革命,牵一发而动全身,有效带动了价格、财税、金融、社会事业等领域改革,使全面深化改革不断深入。^[26]正是这种“政体”上的不断改革完善,得以确保人民民主“国体”的马克思主义纯正性。

“放管服”改革是全面深化改革的“硬核”和进入改革“深水区”后的攻坚之举,也是“十四五”时期全面深化改革的本质内容。在根本上,“放管服”改革是对马克思主义国家理论特别是马克思主义政府原理的具体实践,负载着马克思主义基本理论的思想价值。

(一)对马克思主义“廉价政府”理论的贯彻与践行

马克思指出:“公共权力在每一个国家里都存在”,^[27]在论述巴黎公社规模时,马克思强调属于人民的公共权力规模要小,“公社应该成为

甚至最小村落的政治形式”,公社“应当作为法国一切大工业中心的榜样”。^[28]对于政府职能和这种职能的性质,马克思主张:“理应属于政府权力的职能,应当不是由凌驾于社会之上的机构,而是由社会本身的负责勤务员来执行。”^[29]马克思尤其强调必须防止公共权力“从社会的公仆变成了社会的主人”:“这些机关,而其中主要的是国家政权,为了追求自己特殊的利益,从社会的公仆变成了社会的主人。这种情形不但在例如世袭的君主国内可以看到,而且在民主的共和国内也可以看到”。^[30]

18世纪经济学家亚当·斯密在《国富论》中提出了“廉价政府”的分析,马克思认为“廉价政府”在限制公权力、保护社会经济自主发展方面具有历史进步作用,同时指出:“公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号”,^[31]因为“公社是以大规模的节约,不但以政治改造,而且以经济改革来开始其工作的。”^[32]马克思非常强调政府行为要简化、简单,“像一切伟大事物一样”。^[33]“放管服”改革是我国人民民主国体和人民性的本质要求,是践行马克思主义“廉价政府”理论的必然要求。人类经验表明,行政机构经长期积淀后,会产生扩张态势,行政审批权力如雪球般越滚越大。扼制这种“历史惯性”,压缩行政规模,建设服务型政府,是一种历史难题。“放管服”改革通过简政放权、全面提升公共服务质量,遏制了行政权力扩张和形式主义、官僚主义,在一定意义上遏制了公权力可能产生的偏离,确保了政府行为和公共权力的人民性。

(二)对马克思主义国家与社会关系理论的贯彻与践行

马克思主义深刻揭示了国家的本质,界定了国家和社会的关系。国家产生于社会,“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家,而且根本不知国家和国家权力为何物的社会”,^[34]“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^[35]马克思强调国家从属于社会、为社会服务,是社会的“守夜人”;同时强调要破除“国家

崇拜”。在《法兰西内战》中马克思指出：“在德国，对国家的迷信，已经从哲学方面转到资产阶级甚至很多工人的一般意识中去了”，“由于人们从小就习惯于认为全社会的公共事务和公共利益只能用旧的方法来处理和保护，即通过国家及其收入极多的官吏来处理和保护，这种崇拜就更容易生根”。^[36]

马克思强调：社会才是历史的本质力量。“社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力”，社会“也就是国家政权、集中化行政权力的对立面”。^[37]“放管服”改革不仅包含了政府与市场、政府与社会、在市场取向下如何更好地发挥政府作用等全球性前沿探索，更是马克思主义国家与社会关系理论的体现，凸现了马克思主义“社会本位”思想。1939年2月毛泽东在延安提出“为人民服务”，1944年发表《为人民服务》，党的七大把“全心全意为人民服务”写进党章，成为全党的根本宗旨。1942年9月7日，毛泽东在延安为《解放日报》写的社论中指出：“党中央提出的精兵简政的政策，是一个极其重要的政策。”习近平总书记多次强调：“人民是创造历史的动力，我们共产党人任何时候都不要忘记这个历史唯物主义最基本的道理”。“放管服”改革实质是政府自我革命，削手中的权、去部门的利、割自己的肉。相忍为国、让利于民，用政府减权限权和监管改革，换来市场活力和社会创造力释放。它以舍小利成大义、以牺牲“小我”成就“大我”。^[38]这是以人民利益为根本取向、以社会公共利益为立足点的一种使命、一种担当。它不仅有效带动了价格、财税、金融、社会事业等各领域的改革，更在整体上促进了政府管理经济社会方式的创新，凸现了马克思主义国家与社会关系理论的思想光辉。

（三）对马克思主义“社会自治”理论的贯彻与践行

社会自治是马克思主义社会理论的重要内容。马克思非常重视现代国家社会和国民的“自

治”。在对巴黎公社的论述中，马克思多次强调公社必须具有“自治”品质：“代之以真正的自治，这种自治在工人阶级的社会堡垒——巴黎和其他大城市中就是工人阶级的政府”。^[39]恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中也指出：“以生产者自由平等的联合体为基础的、按新方式来组织生产的社会，将把全部国家机器放到它应该去的地方，即放到古物陈列馆去，同纺车和青铜斧陈列在一起。”^[40]马克思恩格斯强调，一个国家只有在社会本位基础上的社会自治，才能真正管理好。“放管服”改革通过简政放权、提升公共服务质量，为发挥社会自治作用开辟了巨大空间，它不仅解决了共产党人“执政为民”的历史道义和权力正义问题，在更大范围内为融汇公共智慧、建立“参与型治理”行政管理模式和社会治理方式提供了可能，全面诠释了马克思主义“社会自治”思想。

三、进一步推进“放管服”改革的现实性与难点

马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中谈道：“任务本身，只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在形成过程中的时候，才会产生。”^[41]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“十四五”时期经济社会发展“以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”，^[42]而“放管服”改革就是供给侧结构性改革的主要内容。在“十四五”开启之际乃至整个“十四五”时期，“放管服”改革面临着诸多新的改革命题和深化的任务。在新的起点上推进“放管服”改革，就要通过相应的战略设计和技术设计，把改革向纵深推进，实现新的突破。

（一）进一步推进“放管服”改革的焦点与难点

我国40多年改革解决的都是结构性问题，因其牵涉面大、包含内容庞大复杂而主要基于“第一界面”展开，现在需要深入到更纵深和更

多细节的界面,这正是“放管服”改革面临的现实任务,是这一改革的题中应有之义。“放管服”改革的焦点,是如何处理好政府与市场的关系、政府与社会的关系。如何既发挥好市场对资源配置的决定性作用,同时又发挥好政府的作用,实现“看不见的手”和“看得见的手”两手都硬,是这一焦点包含的基本内容。十九届五中全会强调:“加快转变政府职能。建设职责明确、依法行政的政府治理体系”,强调“国家行政体系更加完善,政府作用更好发挥,行政效率和公信力显著提升”,^[43]只有深化“放管服”改革,这一目标才可能实现。“放管服”改革重点是“放”,实现真正的简政放权。放得彻底,管得到位,服得有质量,“放权”是第一步,为关键之举。而其难点,是加快实现政府职能的转变,是行政体制改革取得实质性突破。

2008年3月,党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出:“必须通过深化改革,进一步消除体制性障碍,切实解决经济社会发展中的突出矛盾和问题”。^[44]40多年改革开放,我国社会主义市场经济体制已基本确立,但是“体制性障碍”“突出矛盾和问题”,以及各种旧的思想观念、利益固化的藩篱,还相当多地存在着。同时,支撑我国发展的要素条件正发生深刻变化,深层次矛盾凸显,处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期,到了“爬坡过坎”的紧要关口,这也是新时代改革步入“深水区”的社会内涵所在。

“放管服”改革核心是放权限权、压缩行政事权范围,缩小政府规模,促进职能转变。我国于1982、1988、1993、1998、2003、2008、2013年,先后进行了七轮以放权限权、深化行政审批制度改革为主要内容的行政体制改革,有着鲜明的时代烙印,并一次比一次向纵深推进。但应看到,中国处于急遽的历史变革时期,政府包揽事务有其动因,无论是行政事权还是行政规模,客观上有一时难以逆转之趋势,“放管服”要突破瓶颈向纵深推进是个结构性难点;而改革越深入,触

及的利益和矛盾越多,难啃的“硬骨头”也越多。

从更长远的历史过程看,改革是艰难的历史活动。任何现存秩序一旦固化,就难以撬动。任何真正的改革要打破现存秩序,进行结构性变动,就会形成巨大的交易损耗,产生新的利益损益,这是历史上许多改革艰难乃至失败的缘由所在。一定意义上“放管服”改革是一场“悲壮的改革”,其难度之大、障碍之多、阻力之强,应得到足够的评估。在此基础上,才谈得上形成包括进一步深化的重点方位和着力点选择在内的应对之策,才能形成相应的改革总体战略设计和改革过程的技术设计。

(二)进一步健全“放管服”改革的知识体系和科学认知

应实事求是地看到,在各地行政系统中对于“放管服”改革的根本性取向和这一改革的伦理正义,并未形成完整和全面的科学认知;同时“放管服”改革的理论支点亦未形成系统化的知识体系。一些地方在“改革”的名义下实际扩权加剧,政府“管事偏好”得以张扬,行政审批返潮,“优化营商环境”举措下实际管制增多,各种“逆改革”纷呈沓至,这当中很大程度上是由于认知体系和知识体系的不健全,亟须作思想方法论层面的提升。

第一,要在各级政府进一步普及政府事权之道、治事之道的科学认知。很多领导干部的既定思维是认为政府管事越多,能力就越“强”也越“勤政”。这促使一些地方的行政事权持续处于扩张态势。在这种观念中推进真正的“放管服”改革是不可能的。要强化马克思主义政府理论的科学认知,政府是为解决市场和社会自身解决不了的问题而存在的。凡是市场能解决的、社会能承担的,理论上都不属于政府事权和职能的范畴。政府“强”不在于管事多,而在“管好”该管的事、不包揽一切而能把一切治理好。政府管事多、无所不包模式不仅是低绩效的,更是腐败的渊藪。无论是传统政府理论,还是20世纪新公共管理理论都看到了这一点。中国特色社会主义

义践行马克思主义国家学说和政府职能理论,实现对传统政府理论的超越,它强调人民的法理地位和公众参与治理的法理价值,对于政府职能有着更为清醒的认识。

第二,对各级政府部门的行政事权进行全面清理。要像财务审计那样,厘清政府事权和实际管事的内容。清理应分出三种:(1)政府职能必须承担的事务;(2)政府可承担可不承担的事务;(3)政府不应承担的事务。后两类要实现真正意义上的“放”,还权市场和社会。清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,还要进一步减少政府对要素的直接配置。^[45]前几年各地制定和晒出“权力清单”,对制约行政事权膨胀发挥了一定作用。但同时陷入权力自我裁量、自我认定的“怪圈”,造成同一部门在各地之间、横向之间事权宽窄不一。政府事权是由职能决定的,而职能的确定,须立足于社会主义市场经济体制和市场对资源发挥决定性作用这一基点。^[46]要通过政府职能转变来减少行政事权,形成市场功能和政府作用协调促进的治理格局。

第三,在各地党校行政学院、干部学院课程设置中强化“放管服”改革的知识体系。客观说,目前各地大部分干部培训课程体系的着力点,与“放管服”改革理念尚未真正形成“同心圆”,至少存在“不对称”的问题。大部分干部培训课程基点都建立在如何统管社会、统管一切的理念上,是一种“统管型”取向。有的把“责任”“担当”等,理解为怎样更多地管人管事管社会。而相信权力、依赖权力,一切由政府管、凡事须经层层审批等的认知根深蒂固,从教材、授课到教育理念,都是这样输入的。甚至教育系统中的职教人员本身,尚未完全更新或建立与新时代相适应的科学认知。这是推进“放管服”改革难点所在最为深层的原因之一,亟须实现认知体系和知识体系上的革命性变革。

(三)进一步推进“放管服”改革要处理好几个重要关系

一是要处理好统一部署与结合实际创新的

关系。我国是“单一制”国家,公共治理具有统一性,重大公共决策具有高覆盖性。由于幅员辽阔,各地社会经济发展“极差”大,行政效率的空间递减是个客观问题。由于各地社会经济发展“不平衡、不充分”,统一部署投放到不同地区,治理收益是不确定的。区域性“政策损耗”一直是我国公共管理领域存在的突出问题。长线推进“放管服”改革,就要强化地方政府作为改革主体的角色,“一方面要提升中央政府的权威和调控力;另一方面又要赋予省级及以下政府更多自主权”。^[47]

在“单一制”结构和幅员辽阔这两个特定条件下,地方“放管服”改革再推进,贯彻落实好中央统一部署要紧密结合本地实际,依据实际情况创造性地推进改革创新。既要有战略性、贯彻性的承接,又要有具体的创造性营运操作,在贯彻实施中形成一种“再创造”,找到合乎本地实际情况的突破路径。要按照十九届五中全会精神,在加快“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”^[48]中,切实处理好中央统一部署与各地结合实际开展改革创新的关系。要按照治理能力现代化的要求重构“央—地”新型关系,只有地方政府真正成为“改革中轴”和治理动力站,才能有效推进“放管服”改革事业,释放更多的地方活力。

二是要处理好简政放权、放管结合、优化服务的关系。“放管服”是一个整体,但第一步是“放”,“放”是最难的,手上抓的东西不放,一切后续都谈不上。推进“放管服”改革,第一步是各级政府要重点考察各部门究竟“放”了多少,哪些该“放”未放,哪些能“放”的未一放到底,哪些可以进一步“放大招”。“放管服”改革中出现的普遍性倾向是“只下放复杂的、管理责任大的,‘含金量’较高的仍然留在手中;有的放权动辄上百项,但其中‘干货’不多”。^[49]而一些业已被裁剪的审批事项,又通过其他环节改头换面得以出现,换了个“马甲”而已。简政放权方面,首先

要减少没有法律依据和法律授权的事权,裁剪多部门重复管理的事权。放管结合方面,重点要创新和加强监管职能,利用新技术新体制加强监管体制创新。优化服务方面,重在转变政府职能,遏制对市场和微观经济的不当干预。市场的事交由市场决定,减少对市场主体过多的行政审批,降低市场主体的行政运行成本,促进市场主体的活力和创新能力。

三是要处理好政府、市场、社会的关系。我国40多年全部改革的重点,核心是如何处理好政府和市场的关系,如何使市场在资源配置中发挥决定性作用,同时能更好发挥政府作用。“十四五”时期“放管服”改革再推进,就要在理顺政府与市场关系上迈出新步。市场不仅是资源配置决定性手段,更是一种治理力量,要发挥市场的治理功能。行政之手要克制“管事偏好”,放手让市场在资源配置中起决定性作用。凡市场能解决的,就是“看得见的手”应恪守的底线。同时要在理顺政府与社会关系上迈出新步。政府与社会的实际关系,本质上反映了国家治理的实际水准。政府作为社会的产物,在与社会的关系上,主要职能是掌舵而非划桨,是提供公共服务,促进社会公平正义和社会稳定。如前述,包揽一切是一种高能耗、低绩效的治理陷阱。诸如金融、工商等领域的“条治”应向“块治”转型,淡化和取消垂直管理体制;而在审计、环保等领域,则应适当强化垂直管理。

四是要处理好“先行先试”与面上铺开的关系。我国改革开放一大特点,是通过一定范围的先行先试来推开全局性的改革开放。2013年7月3日国务院常务会议通过《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,2013年9月我国首个先行先试自贸区——中国(上海)自由贸易试验区挂牌。2013年9月30日《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》公布,标志着我国对外商投资“负面清单”管理模式的开始。从2013年9月至今,我国自贸区建设呈现由点到面、从东向西的扩展。2015年4月广东、

天津、福建第二批自贸区获批;2017年3月辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西第三批自贸区获批;2018年10月海南自贸区获批;2019年8月江苏、河北、黑龙江、广西、山东、云南第五批自贸区获批;2020年9月北京、湖南、安徽作为第六批自贸区获批。目前我国自贸区总量达到21个,形成了由沿海到内陆的纵深扩展。实现了更充分的生产要素流动、国际自贸规则贯通化和贸易便利化的“纵深跃进”。

自贸区试验探索的核心,是简政放权、放管结合、优化服务,促进资源配置全球化、经济贸易国际化、高速流通无障碍化,构建开放型的新体制。除了要围绕各个自贸区不同的试验重点,形成不同特点的重点突破,以及自贸区之间的协调联动外,还要处理好“先行先试”与面上铺开的关系。从我国第一个自贸区——中国(上海)自由贸易试验区挂牌至今,“先行先试”已近八年。“先行先试”的全部价值在于面上展开而不在于“试”本身。各类试点、探索、示范应处理好点上“先行先试”与面上全面铺开的价值关系,把探索着力点放在如何更多地提供可复制可推广的经验之上。应形成这样的总体判断,即在经历了40多年改革开放的基础积累后,我国大部分地区、大部分领域都已具备了“自贸区模式”普遍化的条件。要尽快把“自贸区模式”普遍化,把已取得的经验在面上全面推开。尤其在经历疫情“大考”后,全球经济面临下行态势下,有针对性地对包括经济体制在内的治理体系和治理能力进行调整和重塑,构筑新的经济社会发展动力,是贯彻新发展理念,构建新发展格局的内在要求,是“十四五”时期“放管服”改革再推进的题中应有之义。在21世纪第三个十年和“十四五”规划(2021—2025)全面启动之际,以更大气力和远见卓识把“放管服”改革向更纵深拓进。

注释:

[1][42]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四

个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020年11月4日。

[2][23][26] 李克强：《在全国深化“放管服”改革 转变政府职能电视电话会议上的讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-07/12/content_5305966.htm。

[3] 温家宝：《政府工作报告——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm。

[4] 改革开放以来我国于1982、1988、1993、1998、2003、2008、2010年进行了七次规模较大的政府机构改革。

[5][14][49] 李克强在国务院机构职能转变动员会议上的讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2013-05/14/content_2591007.htm。

[6] 李克强：《以改革开放促经济提质增效升级和民生改善》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/ldhd/2013-12/29/content_2556715.htm。

[7][11] 李克强：《政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content_2638989.htm。

[8] 李克强：《政府工作报告——2015年3月5日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm。

[9] 李克强：《2016年政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，<http://www.gov.cn/guowuyuan/2016zfgzbg.htm>。

[10] 李克强：《在国务院第四次廉政工作会议上的讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-04/15/content_5064112.htm。

[12][13] 李克强：《在国务院第三次廉政工作会议上的讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/30/content_5538550.htm。

[15][16] 李克强：《政府工作报告——2017年3月5日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content_5177940.htm。

[17][19] 李克强：《政府工作报告——2018年3月5日在

第十三届全国人民代表大会第一次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/22/content_5276608.htm。

[18][24][47][48] 《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第26、12、31、31页。

[20] 在商事制度改革方面，提出对企业开办时间需要22.9天进一步压缩，减并工商、税务、刻章、社保等流程，将银行开户核准改为备案，将企业开办时间压缩到8.5个工作日以内，五年内压缩到5个工作日以内。投资项目审批改革方面，五年内工程建设项目从立项到竣工验收全流程审批时间压减一半。破除市场准入壁垒方面，实行全国统一的市场准入负面清单制度，缩减清单事项，五年内进出口整体通关时间再压缩一半。

[21] 李克强：《政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content_5374314.htm。

[22] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）第四部分“加快转变政府职能”第（15）“全面正确履行政府职能”。

[25][28][29][30][31][32][33][36][37][39][41] 《马克思恩格斯选集》第2卷，北京：人民出版社，1972年，第334、375、439、334、377、416、413、336、411、437、83页。

[27][34][35][40] 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，1972年，第167、170、114、170页。

[38] 李克强：《深化简政放权放管结合优化服务 推进行政体制改革转职能提效能》，《人民日报》2016年5月23日。

[43] 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，《光明日报》2020年10月30日。

[44] 《关于深化行政管理体制改革的意见》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_946042.htm。

[45] 《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm。

[46] 秦德君：《深化放管服改革激发市场活力》，《中国纪检监察报》2020年2月25日。

〔责任编辑：刘 璠〕