

当代中国政府体制改革的演进历程、基本 经验与关系再造

唐亚林, 顾 爽

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

[摘要] 全面深化改革, 推进中国式现代化进程, 需要持续推进政府体制改革。为此, 中央人民政府从 2001 年起接连多轮取消、下放和调整行政审批事项, 持续推进行政审批制度改革进程。党的十八大之后, “放管服”改革成为转变政府职能、重塑政府与市场关系的重要抓手。目前, 中央人民政府将“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的主攻方向。总结历次政府体制改革的特点, 主要表现为始终坚持党的全面领导的根本原则和“以人民为中心”的发展理念, 坚持问题导向与制度创新的基本出发点, 坚持政府体制改革与市场体制改革统筹推进的发展道路以及坚持注重改革的系统性、整体性、协同性发展等, 而这一切又集中表现为对政府与市场关系模式的再造, 即通过“三个清单”制度, 科学地界定政府与市场的关系边界; 通过一体化推进简政放权、放管结合、优化服务, 实现政府职能的持续转变; 通过服务型政府、法治政府、发展型政府和数字政府建设, 重新界定政府的角色和作用; 通过完善市场体系、维护市场秩序、激发市场活力, 更好地发挥市场的决定性作用。未来, 需要进一步聚焦制度与机制的体系化运行, 创建基于“高效办成一件事”, 融“有效政府 + 有效市场 + 有效发展”于一体的新型政府体制模式。

[关键词] 行政审批制度改革; “放管服”改革; 高效办成一件事; 政府体制改革; 政府与市场关系; 基本经验

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2024. 06. 001

一、引 言

推进政府职能转变、深化政府体制改革是全面深化改革的重要内容, 也是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。2001 年以来, 为了更好地适应市场经济的发展, 稳步扩大制度型开放力度, 中央政府正式开启了以行政审批制度改革为核心的政府体制改革进程, 并于 2001 年至 2012 年期间先后开展了六次大规模的行政审批制度改革。2013 年之后, 中央人民政府围绕建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府的发展目标, 以职能转变为核心, 通过简政放权、放管结合和优化服务

作者简介: 唐亚林, 政治学博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院二级教授、博士生导师, 主要研究方向为中国政治与行政、比较政治与行政、城市治理与区域一体化; 顾爽, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生, 主要研究方向为政府治理与城市治理。

来推动社会主义市场经济向纵深发展,开启了以“放管服”改革为核心的政府体制改革的新进程。2024年1月,随着《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》(国发〔2024〕3号,下称《指导意见》)的颁布,中央人民政府把“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的主攻方向,推动政府体制改革进一步向增强企业发展活力和民众获得感、幸福感等目标迈进,并推动了政府与市场关系、政府与社会关系的进一步理顺与再造进程。

新世纪以来,我国政府体制改革经历了从以行政审批制度改革为核心到以“放管服”改革为核心再到以“高效办成一件事”为核心的深化过程。政府体制改革的核心是政府职能转变与职责体系建构,本质上就是要解决好政府应该做什么、不该做什么,处理好政府与市场、政府与社会的关系。通过行政审批制度改革、“放管服”改革和“高效办成一件事”等举措,进一步激发市场主体的创造活力,增强经济发展的内生动力,加快构建全国统一大市场,优化营商环境,推进高水平对外开放,是政府职能转变和职责体系建构的着力点。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,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”,同时,“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”。^[1]因此,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,推进中国式现代化进程,必须持续推进政府体制改革,推动政府职能转变和职责体系建构,注重政府与市场关系的重塑。

政府体制改革面临的经济和社会形势在不断发生变化,其在不同阶段改革的总体定位、重点任务和改革思路也在不断调整,改革的广度与深度也在不断扩展,总体上呈现出逐步深入、层次递进、多元交织的特点。^[2]实践证明,中央持续、深入推进的包括行政审批制度改革、“放管服”改革和“高效办成一件事”在内的政府体制改革进程取得了历史性的成就。站在新的历史起点,有必要对中国政府体制改革从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的发展历程、基本经验和变迁逻辑,进行深入分析,把握规律、提炼经验,以引领新时代政府体制改革的新实践,促进国家行政体系的进一步完善,构建当代中国的新发展格局。

二、从管控型政府体制改革到服务型政府体制建设:政府体制改革的三阶段演进特点分析

以改革的内容和重点变化为标准,以具体的改革实践取向为主线,可以将新世纪以来的政府体制改革进程划分为从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”三个演进阶段,而贯穿其中的基本特点在于建设服务型政府体制。

(一)行政审批制度改革阶段(2001—2012年)

第一阶段是从2001年到2012年,政府体制改革以行政审批制度为核心,以简政放权为抓手,重点是减少行政审批事项,目标是理顺政府和市场关系。2001年9月,中央层面全面开启行政审批制度改革,并在此后的一段时间内将其作为转变政府职能和政府体制改革的突破口和抓手。此阶段的政府体制改革以《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》的颁布为起点,以《关于行政审批制度改革工作的实施意见》的下发为标志。截至2012年底,中央层面取消和调整了行政审批项目共六次。2002年11月,第一轮行政审批制度改革便取消了789项行政审批项目。2003年8月颁布的《中华人民共和国行政许可法》,则标志着行政审批制度正式步入法治化轨道。一个月后,国务院办公厅又转发了《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》,要求地方政府深入推进行政审批制度改革创新,这标志着行政审批制度改革开始从中央层面向地方政府推行。

2003年至2007年期间,国务院共开展了3轮行政审批制度改革,共取消919项、下放75项行政审批事项。2008年,《国务院办公厅转发监察部等部门关于深入推进行政审批制度改革意见的通知》进一步提出了深入推进行政审批制度改革的总体目标和主要任务,对各地和各部门的工作进行了总体部署。2011年11月,国务院召开的“深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议”强调“要坚定不移地继续推进行政审批制度改革,推动政府职能转变取得实质性进展”。^[3]

纵观第一阶段近十年的行政审批制度改革历程,可以看到尽管中央采取了一系列的举措,但改革的进展不大,基本停留在取消和下放行政审批权。同时,改革的重心是简政放权,但实际上更多采取的是下放行政审批权而非取消行政审批权的方式。因此,改革只是在上下级政府间进行,采取的整体方式是政府内部就审批谈审批,缺乏市场和社会力量的参与和监督,^[4]容易陷入“权力的内循环”境地。总体来说,在行政审批制度改革的框架下,政府仍然是管控型政府,管理的方式侧重于事前审批而非事后监管,市场的作用有待进一步发挥。

(二)“放管服”改革阶段(2013—2023年)

第二阶段是从2013年到2023年底,政府体制改革以“放管服”为核心和主要内容,旨在通过合理界定政府—市场—社会三方权力边界来推动市场的持续健康发展以及政府职能的实质转变。2013年5月,国务院召开了机构职能转变动员电视电话会议,时任国务院总理李克强要求“把机构改革和职能转变有机结合起来,把职能转变作为核心”,强调“放和管是两个轮子,只有两个轮子都做圆了,车才能跑起来”。在此基础上,2015年5月12日,李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上又加入了“优化服务”的内容,首次提出“放管服”的表达,并强调“深化行政体制改革、转变政府职能,是促进发展的强大动力和重要保障”。^[5]此后,中央每年都要围绕“放管服”改革的主题召开全国性的电视电话会议。这一阶段的改革重点是简政放权和“三个清单”建设。同年7月,国务院办公厅发布了《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》,提出了“双随机一公开”的概念。随后,国务院又发布了《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》,政府职能开始实质性地向事中事后监管转变。

2017年,国务院“放管服”改革电视电话会议提出了“五个为”的改革目标,即“为促进就业创业降门槛、为各类市场主体减负担、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”;2018年提出了“六个一”的改革目标,即“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,凡是没法律法依据的证明一律取消”,切实推进了政府“优化服务”的进程。随后,《优化营商环境条例》《国务院办公厅关于深化商事制度改革进一步为企业松绑减负激发企业活力的通知》《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》等文件的陆续出台,推动了“放管服”改革的纵深发展。

2013年以来,“放管服”改革作为深化政府体制改革的“先手棋”和“当头炮”,有利于激发市场主体活力和发展的内生动力。通过“放管服”举措的三管齐下,政府职能由管控型政府向服务型政府进行实质性转变。与行政审批制度改革相比,“放管服”改革更侧重于全过程的放、管、服三大环节与举措相结合。在简政放权方面,“放管服”改革既注重政府内部权力的精简调整,也注重对市场和社会的放权。同时,“放管服”改革还注重加强事中事后监管、优化政务服务,一切服从于建设服务型政府的政府体制改革新目标。

(三)“高效办成一件事”阶段(2024年1月至今)

第三阶段是从2024年1月至今,政府体制改革以“高效办成一件事”为抓手和重点内容,旨在推

动政府职能的纵深转变和职责体系的持续优化。《指导意见》要求“从企业和群众视角出发,把‘高效办成一件事’作为优化政务服务、提升行政效能的重要抓手,加强整体设计,推动模式创新,注重改革引领和数字赋能双轮驱动”。各级政府要通过“一门、一网、一线”的方式,加强政务服务渠道建设,最大限度利企便民,激发经济社会发展的内生动力;通过“集成办、承诺办、跨域办、免申办”,推动政务服务模式创新,提升政务服务水平;通过强化服务能力、提高服务供给、扩展服务内容,推动政务服务扩面增效,提升政务服务效能;通过加强平台建设、实现数据共享、加强新技术应用,以强化数字政府建设,推动政府自身建设的新目标。此外,政府还要高效办成涉及面广、发生频率高、数量多的企业信息变更“一件事”、企业信用修复“一件事”、新生儿出生“一件事”、教育入学“一件事”等建设内容。

“高效办成一件事”是新一届中央政府全面深化改革、加强政府自身建设的重要举措,也是对行政审批制度改革和“放管服”改革的延续升级。同时,“高效办成一件事”凸显了“服务型政府”建设的新内涵,即政府将增进人民福祉作为一切工作的出发点和落脚点,通过提升政务服务水平和行政效能,将“服务型政府”的要求转化为实际行动与绩效。“高效办成一件事”,不仅强调“办事”,还强调“办成事”,更强调“高效办成事”,通过实实在在的举措让群众和企业获得幸福感。围绕群众与企业两大主体以及发展与服务两个方向,以“高效办成一件事”为“小切口”,切实实现政府职能转变和政府体制改革的“大治理”目标。在更大范围内实行“高效办成一件事”,对提升行政效能、优化营商环境、建设全国统一大市场、构建新发展格局、推动高质量发展,均具有十分重要的意义。

三、问题导向、改革统筹与制度创新:当代中国政府体制改革的基本经验

从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”,当代中国政府体制改革始终坚持问题导向和目标导向,既以制度创新为着眼点,在顶层设计上下功夫,又以体制机制障碍为着力点,在短板上持续发力。在改革的具体方式上,始终坚持党的全面领导的根本原则和“以人民为中心”的发展理念相统一,坚持政府体制改革和市场体制改革统筹推进,坚持改革的系统性、整体性、协同性发展。概言之,当代中国政府体制改革的基本经验可以用以下五个“一”来概括。

(一)一个基本出发点:坚持问题导向与制度创新的改革导向

改革是为了解决问题,深化政府体制改革、转变政府职能、处理好政府与市场的关系需要坚持问题导向。在2019年国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组全体会议上,时任国务院副总理、国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组组长韩正提出“要始终坚持目标导向、问题导向,紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用这个大目标,坚持市场化法治化改革方向”。《指导意见》也提出要“坚持问题导向和目标导向相结合”。实践中,“放管服”改革坚持问题导向,围绕阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和市场监管的“盲点”三大问题,在放权上求实效,在监管上求创新,在服务上求提升,逐步解决了信息孤岛、行政审批事项过多、政府管理重事前审批轻事中事后监管等关键问题。“高效办成一件事”更是要求各级政府解决好市场准入经营、企业经营发展、企业注销退出、新生儿出生、适龄儿童入学、居民生活、职工退休等问题。

同时,政府体制改革始终坚持制度创新导向,支持部门先行和地方先行。在简政放权上,以商事制度改革为创新突破点,创新行政审批方式,推行“五证合一、一照一码”制度、“证照分离”制度、“三个清单”制度等;在放管结合上,创新监管方式和监管机制,实行综合监管和执法、推广随机抽查监管、实施智能监管、强化社会监管等;在优化服务上,推行“不见面办事”“一网通办”“跨省通办”等。此外,中央以制度创新为核心,开展了营商环境试点,建立了政企常态化沟通机制,并对标世界一流水

平,构建亲清政商环境,打造市场化法治化国际化营商环境,一体推进简政放权、放管结合、优化服务改革进程。

(二) 一项基本原则:坚持“以人民为中心”的发展理念

习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的讲话强调,“改革发展必须坚持以人民为中心,把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标,依靠人民创造历史伟业”。^[6]从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的变迁,体现了“以人民为中心”的发展理念,展现了政府体制改革始终以人民美好生活为出发点和落脚点这一根本改革目标。

“以人民为中心”的发展理念,就是要坚持人民的立场,实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。从改革的价值取向看,“放管服”改革以增进人民福祉为出发点和落脚点,以建设人民满意的服务型政府为目标,将服务的方式从政府部门“端菜”变为由人民群众“点菜”,改革的成效由人民群众来评价,全方位践行了“以人民为中心”的发展理念。“十四五规划”提出全面深化改革、实现经济社会发展必须“以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”,很好地诠释了“以人民为中心”的发展理念。“高效办成一件事”更是坚持“人民至上”的原理,着力解决广大企业和人民群众最关心的“一件事”,将人民的获得感和幸福感作为政府体制改革的最终目标。

从改革实践看,政府通过实施“减证便民”活动,推行“互联网+政务服务”集成式服务,其目的在于解决群众反映的“办事难、办事慢”“多头跑、来回跑”“奇葩证明”等问题,让广大群众有了更多获得感;通过商事制度改革,大幅度减税降费,优化投资环境,创造大量就业岗位,让人民群众有了更多就业创业机会;通过完善基础设施建设、增加公共产品和公共服务供给,更好地满足了人民群众日益增长的多样化、个性化消费需求;通过加强 12345 热线和“好差评”体系建设,让广大人民群众有了更为便利和便捷的参与感。总之,政府通过简政放权、放管结合、优化服务以及“高效办成一件事”并举的方式,为市场“腾了位”,为企业“松了绑”,为群众“解了绊”,让广大消费者能够放心消费,新生的企业能够放心投资,新技术、新产业、新业态、新模式能够加快成长。

(三) 一个根本点:坚持发挥党的核心领导作用

党的领导是中国特色社会主义的本质特征,我们需要在推进中国式现代化进程中始终坚定不移地坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。在我国,党的坚强有力领导是政府发挥作用的根本保证。因此,在深化政府体制改革的过程中,我们要“坚持和发展我们的政治优势,以我们的政治优势来引领和推进改革,调动各方面积极性”。^[7]在深化政府体制改革、推动“放管服”纵深发展、重塑有为政府与有效市场的过程中,党中央始终起着把大局、握方向、定政策的核心领导作用。

中共十八届三中全会指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系”,“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”,^[8]这为深化政府体制改革、转变政府职能定下了总基调,并明确了市场在资源配置中的决定性作用。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出全面深化改革必须坚持依法治国、依法行政的要求,丰富了“放管服”改革的法治化内涵。中共十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》,将中央全面深化改革领导小组改为委员会,进一步加强了党对“放管服”改革的顶层设计、总体布局、统筹协调和督促指导。党的二十大报告提出要“深化简政放权、放管结合、优化服务改革。构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系”,向“放管服”改革提出了最新要求。在从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的演进历程中,党中央不断把中国式现代化的最新理论与实践成果提升为党的路线方针政策,并用于

指导政府与市场关系的改革实践,既确保了其正确的发展方向,又保障了其在实践中不断取得新绩效。

(四)一条基本道路:坚持政府体制改革与市场体制改革统筹推进的发展道路

从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”,中央和地方政府始终坚持走政府体制改革和市场体制改革统筹推进的发展道路。正如习近平总书记所说,“在市场作用和政府作用的问题上,要讲辩证法、两点论,‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好,努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局,推动经济社会持续健康发展”。^[9]在全面深化改革的过程中,既不能用市场在资源配置中所起的决定性作用否定政府的作用,也不能用政府的宏观调控作用替代市场的作用,需要统筹推进政府体制改革与市场体制改革同步发展,进而增强发展的内生动力,推动经济社会的高质量发展。

“放管服”改革首先是一场刀刃向内的政府“自我革命”。政府勇于“啃硬骨头”,通过“放管服”三管齐下的方式,推动自身的职能转变和角色转型,解决政府越位、缺位、错位等问题。同时,“放管服”改革也是政府完善社会主义市场经济体制、推动市场化改革的重要方式。政府通过大幅度放宽市场准入、创造更有吸引力的投资环境、加强知识产权保护等方式,营造国际一流营商环境,构建全国统一大市场和开放型经济新体制,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。通过加大简政放权力度、严格事中事后监管、提供高效的服务等方式,“放管服”改革统筹推进了政府体制改革和市场体制改革的进程,促进政府与市场的协调发展。

“高效办成一件事”是对“放管服”改革的延续和深化,通过并联审批、联合评审、联合验收等方式,推动关联事项的集成办理,降低企业的办事成本;通过对具体事项风险可控程度、纠错成本、监管难度的等级评估,有选择地推行“告知承诺+容缺办理”审批服务模式,推进容缺事项承诺办;通过拓展增值服务,为企业提供精准化、个性化的优质衍生服务,进一步激发市场的活力。在为群众和企业“高效办成一件事”的过程中,实现统筹推进政府体制改革和市场体制改革的进程与目标。

(五)一项基本标准:坚持改革的系统性整体性协同性发展

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第三十六次会议上的讲话中,强调了“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。改革越深入,越要注意协同”。^[10]“放管服”改革和“高效办成一件事”是涉及投资审批制度改革、商事制度改革、监管方式创新、政府流程改造、公共服务优化等多方面的系统工程。同时,“放管服”改革作为政府体制改革和政府职能转变的“牛鼻子”,是“牵一发而动全身”的改革,需要整体推进与重点突破相结合,增加改革的系统性、整体性、协同性,推动政府治理的现代化转型。中央始终坚持“全域一盘棋”的整体思想和系统的观念,注重改革的顶层设计,打“组合拳”,处理好“放管服”改革与其他改革问题的关系,推动“放”“管”“服”统筹协调发展。

一是改革政策的统筹协调。中央努力调动地方政府的积极性,强化执行力,解决“中梗阻”现象,打通改革的“最后一公里”,做到中央与地方的政策协同。二是“放管服”的一体协同推进。“放管服”改革不是简政放权、放管结合、优化服务的简单相加,而是“三位一体”的有机整体。其中,“放”是前提,把该“放”的权彻底放开,明晰政府与市场的权力边界;“管”是关键,在放权的同时必须加强监管,把该“管”的管好,只有管得好、管得到位,才能更放得开、减得更多;“服”是目的,通过优化政务服务和公共服务供给,建设人民满意的服务型政府。三是以互联网推动各部门信息协同,打破信息孤岛。通过大数据实现信息共享,以“互联网+政务服务”推动数字政府建设,提高“放管服”效率。

“高效办成一件事”，实行重点事项清单管理制，既注重系统思维也注重改革的整体性协同性。《指导意见》统筹规划中央层面和地方政府的总体工作，有利于改革的同频共振。通过完善线下政务服务体系、推动线下事项统一办理，完善全国政务服务“一张网”建设、推行“一网通办”，实现了线上和线下的统筹协调。通过“一件事一次办”“一类事一站办”等服务创新方式，实现各类事项的统筹协调和集成办理。同时，“高效办成一件事”的重点事项通常需要政府内部各部门、政府与社会力量联合办理，一些事项还需要跨省、跨域办理，客观上要求加强统筹协调，注重改革的协同性。此外，中央还在逐步推动同一政务服务事项的受理条件、办理流程、申请材料等内容和标准在全国范围内的统一，推进全国政务服务体系建设，健全一体联动的工作机制，实现改革的系统性、整体性和协同性发展目标。

四、划清边界与重构角色：有为政府与有效市场的关系再造

纵观新世纪以来政府体制改革从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的实践变迁历程，可以看出政府与市场的关系模式发生了根本性转变，即政府体制改革逐渐朝着有为政府与有效市场相结合，“看不见的手”与“看得见的手”相互协调、相互促进的方向发展。概言之，有为政府与有效市场的关系再造，是从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的变迁主导逻辑，具体体现在以下四个方面。

（一）政府与市场权力边界的科学界定：政府权责清单与市场准入清单并举

在2013年的国务院机构职能转变动员电视电话会议上，时任国务院总理李克强提出“增加服务供给，满足社会需求，必须把政府的作用与市场和力量结合起来”。^[11]更好地发挥政府与市场的作用，关键在于选择合适的政府干预方式，^[12]这就需要合理地界定政府与市场的权力边界。正如习近平总书记所说，“把市场机制能有效调节的经济活动交给市场，把政府不该管的事交给市场，让市场在所有能够发挥作用的领域都充分发挥作用，推动资源配置实现效益最大化和效率最优化，让企业和个人有更多活力和更大空间去发展经济、创造财富”。^[13]

总结从行政审批制度改革到“放管服”改革再到“高效办成一件事”的历程，可以清晰地看到，合理界定政府与市场的权力边界一直是政府体制改革的主线，^[14]政府对市场在资源配置中作用的认识在不断深化。在行政审批制度改革阶段，政府体制改革是要进一步发挥市场在资源配置中的“基础性作用”，政府要完善自身在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面的职能，以简政放权来把不该管的权力还给市场。2001年，《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》要求“不符合政企分开和政事分开原则、妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥有效作用的行政审批，坚决予以取消；可以用市场机制代替的行政审批，通过市场机制运作”。^[15]

在“放管服”改革阶段，中共十八届三中全会指出市场的地位由在资源配置中“起基础性作用”转向“起决定性作用”，要“更好发挥政府作用”，实施有效的政府治理。具体来说，政府把简政放权和推行权责清单联系起来。首先，实行权力清单制度，明确政府该管什么，不该管什么，哪些该审批，哪些不该审批；其次，建立政府责任清单，明确政府应承担的职责，厘清政府与市场的职责边界；最后，实施市场准入负面清单制度，逐步做到清单之外的事情由市场主体依法自主决定。^[16]通过“三个清单”来划清政府与市场的权力边界，以权力清单明确政府能做什么，以责任清单明确政府该怎么管市场，以负面清单明确对企业的约束有哪些内容。在“高效办成一件事”阶段，政府体制改革进一步明晰了政府的职能，强调政府需要丰富公共服务供给方式，拓展对企业的增值服务，完善政务服务事项基本目

录。总体而言,通过“高效办成一件事”的清单建设,政府对于自身应该做什么有了更明确的认知和行动方向。

2022年1月国务院办公厅发布《关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》,提出要“依法编制行政许可事项清单”,做好行政许可清单与市场准入负面清单、“互联网+监管”事项清单、投资项目审批事项清单等的衔接工作,以便更好地“明晰行政许可权力边界、规范行政许可运行,为企业和群众打造更加公平高效的审批环境”。^[17]2023年政府工作报告也提出“进一步简政放权,放宽市场准入,全面实施市场准入负面清单制度,清单管理措施比制度建立之初压减64%,将行政许可事项全部纳入清单管理”,^[18]其目的都是为了科学界定政府与市场的权力边界。

(二)政府职能的持续转变:简政放权、放管结合、优化服务齐头并进

在行政审批制度改革到“放管服”改革的发展历程中,转变政府职能一直是政府体制改革的核心,是推动经济发展的强大动力,也是党中央、国务院作出的重大决策。在较长时间内,中央一直把行政审批制度改革作为转变政府职能的突破口和抓手。简政放权是行政审批制度改革的重点,也是实现政府职能转变的重要手段。通过取消、下放、调整行政审批权,政府期待实现自身职能总量、职能结构的调整 and 变化。政府职能主要通过各级部门的行政审批、行政征收、行政处罚、行政裁决等方式来体现,其中行政审批扮演着最为重要的角色,它连接着政府与市场的关系。^[19]因此,行政审批权的数量和结构在一定程度上可以反映政府的职能总量和职能结构。一方面,行政审批项目总量大规模减少,政府通过削减自己手中的权力来放松管制、放权于市场,实现职能收缩;另一方面,通过大规模向地方政府下放行政审批事项,政府纵向间的职能结构得到调整和优化,进一步推动职责体系总量的梳理和明晰。通过逐步精简经济和社会事务审批项目,政府不再一味强调经济职能并加强社会职能建设,政府横向职能结构得到优化。^[20]

2013年,中央人民政府换届后,所做的第一件大事就是将简政放权、放管结合作为深化政府体制改革、转变政府职能、优化政府职责体系的“先手棋”和“当头炮”,2015年又加入优化服务的内容,从而形成了政府体制领域“放管服”改革全面推进的格局。首先是继续深化简政放权。一方面,把直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便更有效的事项及相关权力下放给地方,优化政府的纵向职责体系。另一方面,在投资建设、行政备案、商事制度等多个领域进行深化改革,把生产经营和投资自主权还给企业。通过简政放权还权于市场,进一步激发市场活力和社会创造力,努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局。其次,注重放管结合,推进监管体制改革。创新监管理念和方式,推动依法公正监管、“互联网+监管”、信用监管、新兴领域的包容审慎监管和综合执法改革;建立以“双随机一公开”为手段,以信用监管为基础,以重点监管为补充的监管机制;健全公开透明的监管规则 and 标准体系,加强重点领域监管。最后,优化政务服务,创造便利 and 提升品质。优化政府运营流程,打造全国一体化政务服务平台,实行“一网通办”和“跨省通办”,加强部门和府际间的数据共享,推动政府职责的横向梳理;完善基本公共服务体系,为群众提供优质可及的公共服务;开展减证便民活动,解决人民群众居住证办理、证明互认等关键小事,为群众生活增添便利。

2024年1月开启的“高效办成一件事”改革,中央政府仍然坚持“放管服”一体推进,通过线下办事“只进一门”、线上办事“一网通办”、企业和群众事项“一线应答”,综合运用数字技术实现简政放权;通过逐步推动将承诺和履约信息共享至全国信用信息共享平台,实现信用监管;通过“高效办成一件事”,提升政务服务效能和公共服务供给质量。总之,不论是行政审批制度改革、“放管服”改革还是“高效办成一件事”改革,本质上都是一场政府刀刃向内的“自我革命”,通过政府体制改革促进政府

职能的转变和职责体系的优化,从而实现管制型政府向服务型政府的转变。^[21]

(三)政府角色的重新定位:服务型政府、法治政府、发展型政府、数字政府并重

要从广度和深度上推进市场化的纵深发展,并不是说政府不需要在经济生活中扮演一个重要角色,而是政府角色的转型。^[22]同时,转变政府角色、实现有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。政府需要考虑如何有效地干预市场以激发市场和社会的活力,进一步发挥市场配置资源的决定性作用,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设服务型政府、法治政府、发展型政府和数字政府。

服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内,把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式或者说政府形态。^[23]建设人民满意的服务型政府是新世纪以来政府屡次机构改革和职能转变的根本出发点,也是提升政府治理效能的重要方面。在行政审批制度改革阶段,2007年《关于印发〈关于进一步深化行政审批制度改革的意见〉的通知》中便提出要“加快建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”的改革目标,正式开启了服务型政府建设进程,后续的“放管服”改革则具体体现了服务型政府建设的体制机制深化方向。一方面,政府加强政策支持,通过为企业降税降费减负、发挥财政资金的杠杆作用、完善投资机制等方式,为大众创业、万众创新提供全方位的服务。另一方面,通过“网上办理”“上门办理”“代办服务”等方式,为群众提供公平可及的公共服务。同时,解决供电、供水、交通、电信等基础设施问题和社保、医疗、养老等关键问题,切实履行政府的兜底责任,实现基本公共服务均等化。再一方面,通过商事制度改革、建立行政许可事项清单、实施“先照后证”“证照分离”等方式优化营商环境,为市场主体提供优质服务。“高效办成一件事”更是将服务型政府建设落实为与企业 and 群众密切相关的“一件事”清单,将“民有所盼”和“政有所为”相结合。

当代中国政府治理现代化的发展目标,不仅包括推进满足人民美好生活需要的服务型政府建设,还包括推进创新、协调、绿色、开放、共享的发展型政府建设,是一个集服务型政府与发展型政府于一身的双重目标体系。^[24]发展型政府所追求的是经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的发展,通过发挥市场的决定性作用和更好地发挥政府的作用来构建开放型经济新体系,增强我国的国际竞争力。相比于行政审批制度改革,“放管服”改革和“高效办成一件事”更加强调发展的质量,通过持续的简政放权、放管结合和优化服务来打造市场化法治化国际化的营商环境,形成发展合力。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建设高标准市场体系行动方案》,提出“以推动高质量发展为主题”“完善现代化市场监管机制”“全面实施市场准入负面清单制度”等要求,都是政府体制改革推动政府、市场、社会高质量协同发展的重要体现。

行政审批制度改革虽然取消、下放和调整了大量的行政审批事项,但政府还是存在该放的权力没有放、手伸得太长、监管不到位等问题,政府体制改革中还存在“换马甲”“中梗阻”“拦路虎”等现象。因此,必须大力推进法治政府建设。“放管服”改革是建设法治政府的突破口,“放管服”的思路与措施跟法治政府建设紧密相连。2013年发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了“建设法治化营商环境”的要求。2015年底,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》指出要“坚持依宪施政、依法行政、简政放权,把政府工作全面纳入法治轨道,实行法治政府建设与创新政府、廉洁政府、服务型政府建设相结合”。2019年,国务院颁布《优化营商环境条例》,用行政法规的方式实现了“放管服”改革与法治的良性互动。2021年,《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》进一步提出要“深入推进‘放管服’改革”“持续优化法治化营商环境”。由此

可见,法治政府建设与政府体制改革相辅相成、紧密融合。

数字政府建设是数字时代创新政府治理方式的重要举措,也是推动政府职能转变的重要方式,更是实现政府治理和国家治理现代化的重要支撑。党的十八大以来,党中央、国务院高度重视数字政府建设,出台了《数字中国建设整体布局规划》《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》等一系列政策文件。近日,《指导意见》指出,要“注重改革引领和数字赋能双轮驱动,统筹发展和安全,推动线上线下融合发展”^[25]。这表明“高效办成一件事”不仅是优化政务服务、提升行政效能的重要抓手,也是数字政府建设的关键突破口。要实现“高效办成一件事”的行政目标,必须注重发挥政务服务平台的支撑作用,加快完善全国一体化政务服务平台;必须提升政务数据的共享实效,实现政务信息互联互通;必须扩大新技术的应用场景,推动政务服务的数字化转型。总之,政府体制改革加快了数字政府建设的进程,数字政府建设则提升了政府体制改革的效能。

(四)市场作用的更好发挥:完善市场体系、维护市场秩序、激发市场活力

2016年,时任国务院总理李克强在全国“放管服”改革电视电话会议上表示,“我们推进简政放权改革,说到底是要为市场增活力、为发展添动力”^[26]。克服经济下行,提高资源配置的效率,增强经济发展的内生动力,完善社会主义市场经济体制,就必须更好地发挥市场的作用。发挥政府的作用需要深化政府体制改革,改革行政审批制度。行政审批包括行政许可和行政审批两个方面,是政府根据自然人、法人、社会组织等市场主体的申请,批准其从事特定市场活动的行为。行政审批权决定了各市场主体是否能够进入市场以及进入市场的程度,行政审批制度在很大程度上决定着市场能否有效地发挥作用。行政审批制度改革通过取消和调整行政审批权来为市场主体“松绑”,激发市场的活力。2002年,国务院行政审批制度改革工作领导小组颁布的《关于印发〈关于搞好行政审批项目审核和处理工作的意见〉的通知》提出,“对符合合法原则,但不符合合理原则的审批事项,应当予以取消并按法定程序调整设定依据;对符合合理原则,但不符合合法原则的审批事项,应当通过法定程序,制定相应的法律、法规予以确定”,“要按照政企分开、政事分开的原则,将政府部门从繁杂具体的审批事项中解脱出来,转到依法加强宏观调控、制定市场规则、实施有效监督、搞好社会管理和服务上来”^[27]。通过系列的行政审批制度改革,政府减少了审批和许可对市场主体的限制。但由于行政审批制度改革本质上还停留在取消、下放管控权力,侧重事前管理,因此改革对于激发市场活力的作用仍然有限。

作为行政审批制度改革的深化,“放管服”改革进一步优化了行政审批服务,通过深化投资审批制度改革,建立权力清单制度,全面清理非行政审批事项,压减行政许可和整治各类变相审批,实行工商登记制度和“先照后证”等一系列措施让市场更好地发挥了作用。

首先,“放管服”改革完善了市场体系。市场的作用是通过市场体系来发挥的,更好地发挥市场的作用首先需要完善市场体系。一是建立公平开放透明的市场规则。2017年《中华人民共和国反不正当竞争法》进行了修改,鼓励和保护公平竞争,制止不正当竞争行为。2021年《关于印发〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》进一步要求“全面落实公平竞争审查制度,健全公平竞争审查机制,规范有效开展审查工作”。二是按照构建全国统一大市场的要求改革市场监管体系。“十三五”期间,我国以商事制度改革为突破口的市场监管体制改革取得了突破性成就,出台了《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》等规范性文件,全面实行了行政许可清单制度,基本形成了统一市场监管格局。三是完善要素市场体系。2021年颁布的《建设高标准市场体系行动方案》指出,要推动经营性土地要素市场化配置,完善建设用地市场体系;促进资本市场健康发展,稳步推进股票发行注册制改革,降低实

体经济融资成本;发展知识、技术和数据要素市场,健全职务科技成果产权制度;等等。

其次,“放管服”改革逐步建立了公平竞争的市场秩序。2014年,为了“促进企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换”,国务院印发了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》,提出了放宽市场准入、强化市场行为监管、夯实监管信用基础、改进市场监管执法等七个方面的任务。^[28]

最后,“放管服”改革通过推动简政放权纵深发展,进一步减少了政府对市场的微观管理和直接干预,放手让企业和群众创新创业,激发了市场活力。未来,“高效办成一件事”将延续“放管服”改革的思路,在更大范围内为市场主体“高效办成一件事”,提升政务服务水平,完善市场秩序,优化营商环境,持续释放市场活力,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。

五、结语:构建基于自主改革的“有效政府+有效市场+有效发展”的新型政府体制模式

党的十九届五中全会提出“坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,为当前和今后一个时期深化“放管服”改革、在更大范围内推进“高效办成一件事”、处理政府与市场关系,指明了发展方向。一方面,有效政府的建设是有效市场发挥作用的前提。有效政府的核心要义在于为市场的发展创造良好的秩序环境。为此,政府需要把握自身的行为边界,尊重市场的规律,充分发挥市场在资源配置中的“决定性”作用,通过有效治理的方式实现政府有为。另一方面,有效市场能够为有效政府提供发展支持。市场的价格机制、竞争机制有利于提高资源配置的效率,满足人民日益增长的物质文化需要,为政府更好地发挥作用提供物质保障。有效市场的实现,则有赖于市场化法治化国际化营商环境的打造、全国统一大市场的建设和高标准的市场体系的构建。再一方面,有效政府和有效市场的有机组合,可以共同推动国家的有效发展目标。有效政府可以为扩大高水平对外开放创造制度环境,有效市场可以主动对接国际贸易市场,二者的有机结合既有利于扩大制度型开放,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,又有利于推动国家的有效发展和更高水平上的可持续发展。最后,有效政府、有效市场和有效发展的互动,推动了一种新型政府体制模式的生成。同时,有效发展通过与时俱进的发展绩效与发展目标的互动,不断设置新议程,不断促进制度体系的优化,驱动有效政府与有效市场不断变革,进而实现三者的耦合式发展。

未来,要持续深化“放管服”改革,在更大范围更高质量上推进“高效办成一件事”,持续深入优化营商环境,构建“有效政府+有效市场+有效发展”的新型政府体制模式。具体来说,一是要持续推进简政放权,进一步减少政府对资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预,把政府不该管的事交给市场和社会去管,把市场机制能有效调节的经济活动交给市场,政府主要负责市场管不了和管不好的事情。二是要持续优化营商环境,加强市场秩序综合治理,建立公平竞争的市场环境,维护完善国内统一市场,促进市场体系的国内与国际间循环畅通。三是构建现代化市场监管体系,完善监管的基础制度和体制机制,创新监管方式和工具。四是优化政务服务、提升行政效能,更大范围内实现高效办成企业信息变更“一件事”、信用修复“一件事”、破产信息核查“一件事”等。总之,处理好政府与市场的关系,是推动“有效政府+有效市场+有效发展”新型政府体制模式的关键。

注释:

[1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),《人民日报》2013年11月16日。

- [2]孙彩虹:《改革开放以来行政审批制度改革历史与发展逻辑》,《行政论坛》2022年第2期。
- [3]温家宝:《深化行政审批制度改革推动政府职能转变》,中国政府网,https://www.gov.cn/ldhd/2011-11/14/content_1992715.htm。
- [4]竺乾威:《行政审批制度改革:回顾与展望》,《理论探讨》2015年第6期。
- [5]李克强:《简政放权 放管结合 优化服务 深化行政体制改革 切实转变政府职能——在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》,《中国机构改革与管理》2015年第6期。
- [6]习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话(2020年11月12日)》,北京:人民出版社,2020年,第4页。
- [7][8][13]习近平:《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第118,116,117-118,117页。
- [9]中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第58页。
- [10]《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十六次会议》,中国政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2017-06/26/content_5205603.htm。
- [11]李克强:《在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话》,《中国机构改革与管理》2013年第6期。
- [12]杨瑞龙:《马克思主义中国化的新成果——关于习近平对政府与市场关系的论述的研究》,《经济理论与经济管理》2022年第4期。
- [14]唐亚林、朱春:《2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验与优化路径》,《理论探讨》2014年第5期。
- [15]《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》,中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/23/content_5111217.htm。
- [16]李水金、欧阳蕾:《十八大以来我国“放管服”改革的动因、成效、困境及推进策略》,《天津行政学院学报》2020年第2期。
- [17]《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》,中国政府网,https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5675950.htm。
- [18]李克强:《政府工作报告——2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》,中国政府网,https://www.gov.cn/zhuanti/2023lhfgzbg/。
- [19]王丛虎、门钰璐:《“放管服”视角下的行政审批制度改革》,《理论探索》2019年第1期。
- [20]陈天祥、李倩婷:《从行政审批制度改革变迁透视中国政府职能转变——基于1999—2014年的数据分析》,《中山大学学报(社会科学版)》2015年第2期。
- [21]何颖、李思然:《“放管服”改革:政府职能转变的创新》,《中国行政管理》2022年第2期。
- [22]黄新华:《从干预型政府到规制型政府——建构面向国家治理现代化的政府与市场关系》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。
- [23]王文惠:《“法治政府”基本内涵探究》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2010年第2期。
- [24]唐亚林:《新中国70年:政府治理的突出成就与成功之道》,《开放时代》2019年第5期。
- [25]《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》,中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6926255.htm。
- [26]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——在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话》,《中国机构改革与管理》2016年第6期。
- [27]王众孚主编:《工商行政管理行政审批制度改革工作指要》,北京:中国工商出版社,2004年,第148页。
- [28]《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》,中国政府网,https://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2717358.htm。

[责任编辑:马立钊]