



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2018 年第 37 期 （总第 159 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 08 月 28 日

“放管服”改革的内在逻辑与创新路径

张海鹏 周云波

【内容简介】“放管服”改革是新时代政府主动作为自我革新，不断完善政府职能提高服务水平的重大举措。简政放权、放管结合的目标是要优化服务，“放”和“管”的对立，最终统一于服务人民需要的实践过程中。当前，“放管服”改革面临着管理体制条块分割、部门利益不易打破、市场服务分散分割等难题，以及由此导致的信息共建共享阻滞、政策上下传导阻滞、审批管理监督阻滞等现实困境。建议从智能互联、协调互助、反馈互动、八方互通等方面探索“放管服”改革的创新路径。

一、“放管服”改革的理论逻辑：主动作为与民需导向

（一）“放管服”改革让政府更好发挥作用

首先，政府作用在经济社会发展中不可或缺。政府之所以要发挥作用，是因为国家的存在。政府特别是中央政府作为国家的代理人必然要行使国家的权力，发挥国家的职能，各级地方政府所执行的职能往往是中央政府职能在基层的传递和延伸。纵观世界各国的发展过程，政府的作用都是不可或缺的。即使是那些所谓实行自由市场经济的国家，也离不开政府的积极作为。在我国，中央和地方各级政府在推进经济社会平稳健康发展过程中积极主动作为，取得了令举世瞩目的历史性成就。中国的发展实践进一步证明了政府在经济社会发展中的作用是不可或缺的，而且在一些领域是起决定性作用的。

其次，更好发挥政府作用需要政府自我革新。社会发展离不开政府的作用，不等于说政府在社会发展中的作用就是唯一的、万能的。撇开国外经验不谈，中国的发展实践同样证明了，政府的作用不是唯一的，同时需要发挥市场的决定性作用。党的十八届三中全会提出，经济体制改革的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。这就需要政府自我革新以更好地发挥政府作用，积极稳妥地推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。要着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题。

最后，“放管服”改革是政府积极主动作为。“放管服”改革是我国政府从发展大局出发，针对我国经济社会发展过程中，政府有时不仅无法发挥积极作用，反而阻碍经济社会健康发展而主动提出的改革举措。

（二）“放、管、服”三者之间的理论逻辑

“放管服”改革是简政放权、放管结合、优化服务的简称，这三者之间有着严密的内在逻辑。

首先，简政放权是主动作为。简政放权在一定程度上属于发展现实倒逼的改革举措，意味着政府职能和作用范围的缩减。我国政府具有自我革新的能力，能够针对发展实际，主动适时开展简政放权的自我革新。这一点是中国特色社会主义发展进程始终保持活力的重大举措，也是中国共产党领导全国人民建设中国特色社会主义的制度优势。

其次，放管结合须做好做强。简政放权意味着政府该放的要放，与此同时放管结合，政府该管的事不仅不能有丝毫放松，相反，要不断加强管理，提升管理绩效。究竟政府该管什么不该管什么，根本要求来自于实践提出的要求，评判标准来自于实践标准和人民需要。

最后，优化服务于人民需要。无论是简政放权还是放管结合，其根本目的是为了发展的需要，而发展又是为了人民的需要，真正体现人民的主体地位和人民立场。因此，简政放权、放管结合的目标是要优化服务，服务于人民对美好生活的需要。

总之，“放管服”改革是新时代政府的自我革新，是不断完善政府职能、提高服务水平的根本举措。“放”和“管”的对立，最终统一于服务人民的

实践过程中。

二、“放管服”改革的实践困局：多元分割与多重阻滞

（一）“放管服”改革面临多元分割

第一，管理体制条块分割。我国历史上形成的条块分割管理体制有其必然性和合理性，这样的条块体制既可以发挥中央的统一部署优势，又允许地方因地制宜地推进落实。但是，这样的条块体制也会遇到问题，当条块之间存在较为严重的思想分歧和利益冲突时，就容易相互掣肘，造成分散重复低效。

第二，部门利益不易打破。如果把各个部门看作一个独立的经济主体，这些主体自然有其自身的利益诉求。如果这些利益诉求不是为了部门所服务的具体事项，而是为本部门个体谋取私利时，部门利益就会成为制约社会发展的绊脚石。

第三，市场服务分散分割。由于管理体制条块分割以及存在的部门特殊利益，使得政府提供的服务事项过于分散，地区之间存在分割、很难统一。

（二）“放管服”改革中的多重阻滞

由于多元分割造成的多重阻滞，导致政府职能难以真正发挥积极作用。

第一，信息共建共享阻滞。条块分割和部门分割的突出表现是各类信息无法共享共用，由此造成诸多弊端。比如，中央地方信息不共享容易导致中央决策信息不完备，决策缺乏可靠的数据基础；不同地区信息不共享

导致信息重复登记，使得群众办事流程复杂冗长；不同部门监管信息不共享导致政府监管力量和力度不足。

第二，政策上下传导阻滞。信息未能实现共享容易导致政策上下传导阻滞。此外，更为根本的原因在于条块分割体制下的利益冲突以及政府机构未能积极主动作为所导致的政策传导阻滞。很多情况下，是主观原因而非客观条件所导致的政策传导阻滞。

第三，审批管理监督阻滞。就具体部门职能而言，改革过程中容易出现审批、管理和监督等职能的阻滞。也就是说，部门的审批、管理、监督等职能之间必须协调配合，任何一个环节出现阻滞都会使得改革效果大打折扣。精简审批程序是“放管服”改革的重要环节，比如天津市滨海新区行政审批局将 109 枚印章合并成 1 个，18 个部门近 600 人审批减少到 1 个部门 102 人。但是，必须保证审批简化的同时，管理和监督职能要加强。

（三）分割阻滞互为影响加大改革难度

“放管服”改革中的多元分割和多重阻滞在给改革带来困难的同时，两者相互影响，不断强化分割和阻滞所带来的困境。因此，要有效推进“放管服”改革，必须从整体上把握这些分割和阻滞形成的根源，从源头上下大力气推进各项改革。

三、“放管服”改革的创新路径：互联、互助、互动、互通

（一）智能互联

当前，信息化时代已经深刻影响着人们的生产生活方式。“互联网+”

深入人心，新一代信息技术有着广阔的应用前景。互联网的广泛应用和普及，解决了信息智能互联的技术障碍，“让数据多跑路，让群众少跑腿”的理念深入人心。在“放管服”改革过程中，应当充分利用信息化时代的便利条件，实现经济主体登记信息、信用信息、管理信息、监管信息等多种类型信息的互联互通，打破信息孤岛，实现大数据在政府决策中的广泛应用。通过推进“互联网+政务”改革，更好地为人民群众提供更为快捷便利的服务。

（二）协调互助

信息技术革命为“放管服”改革提供了技术支撑，然而，比信息技术革命更为重要的是利益格局的革新和宗旨意识的回归与坚守。要实现由多元分割转变为多元协调统一，由多重阻滞转变为多方沟通互助。要真正做到这一点的关键在于各地各级政府部门要始终坚持宗旨意识，摒弃“一亩三分地”思维的地方利益和部门利益，最终实现多方的协调统一、相互扶助，提高政府管理能力和服务水平。

（三）反馈互动

政府“放管服”改革在拥有了信息共享服务平台之后，更为关键的一环在于，要实现政府与人民诉求的良性互动。政府自身改革过程中，要主动回应人民关切，通过扎扎实实的反馈回应来提高服务质量和水平，不断提高政府的服务能力和国家治理水平。

（四）八方互通

由于多元分割和多重阻滞是“放管服”改革过程中的难点所在，因此，

建议通过改革实现“八方互通”，即上下互通、前后互通、左右互通、内外互通。

上下互通包括两个层面：一是中央和地方之间自上而下的互通，二是地方和中央以及群众和政府部门之间自下而上的互通。前后互通是指政府职能改革过程中，前台和后台的前后互通。比如政务服务大厅往往只是在前台提供服务的部门，而相关的管理和监管就属于后台服务部门。左右互通是指部门之间、地区之间互通和联动。内外互通是指政府内部信息在不涉及国家机密的情况下，及时对外公布，实现内外信息互通。比如，对于监管信息，不仅要在部门内部互联互通，还可以通过适当渠道对外公布，供公众查询。

【作者简介】

张海鹏，南开大学经济学院副研究员，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

周云波，南开大学经济学院副院长、教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。