

深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革的调查研究

李利芳¹ 贾清² 代建明³

摘要：简政放权、放管结合、优化服务是民之所望，施政所向。内蒙古自治区积极贯彻落实党中央和国务院有关“放管服”改革的决议和精神，结合实地实情，深入推进本地区行政系统“放管服”改革。调研中发现，内蒙古在推进“放管服”改革方面取得一系列显著成效的同时，还存在一些需要亟待研究和解决的问题。本文在阐述内蒙古行政体系推进“放管服”改革目前存在的主要问题的基础上，结合内蒙古的实际情况，就如何进一步深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革的对策进行了探析。

关键词：内蒙古自治区 放管服 以人民为中心

我国全面深化改革已进入深水区，改革的核心和关键聚焦于深化行政体制改革、转变政府职能。“放管服”改革作为深化行政体制改革、转变政府职能的“牛鼻子”，是保证市场在资源配置中发挥决定性作用、社会经济稳中求进常态化发展的迫切需要。“放管服”改革的核心在于创新政府管理、优化服务；其最终目标是更优质地服务群众与企业，营造良好的营商环境，以激发市场活力和释放社会创造力，促进科学发展。内蒙古自治区积极贯彻落实党中央、国务院有关“放管服”改革的精神和指示，出台了一系列推进“放管服”改革的具体办法和措施，“放管服”改革在内蒙古取得了比较显著的成效。自治区本级行政权力由 7779 项消减到 3897 项，精简近 50%。内蒙古对行政权力的分类标准成为国家标准的主要参照，在全国第一个公布省级中介服务事项清单，各级政府的权责清单已成为各行政部门执法的法定依据，成为法治政府建设的基础性工程。但是，我们也应同时看到，内蒙古行政体系推进“放管服”改革取得的成效还不能更好适应经济社会发展需要，与社会企业、人民群众的期待还有相当差距，还存在一些困难和问题，亟待研究和攻克，以便更好地进一步深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革的健康发展。

一、内蒙古行政体系推进“放管服”改革存在的主要问题

（一）思想认识不够到位，理念相对滞后

思想是行动的先导。内蒙古行政系统有些部门及主要领导对推进“放管服”改革在思想认识上不够到位，大局意识、系统思维和法治思维不够强。“放管服”改革是一场自上而下的行政体系改革，从中央到地方乃至各级职能部门都需要将“放管服”改革作为工作的重点，但在实际的改革环节中，存在着领导重视程度不够的情形，部分主要负责人未能意识到“放管服”改革在当前机构改革和职能转变中全局性、战略性的重大意义。再者，根深蒂固的传统思想观念和旧习惯方式的禁锢，也是导致“放管服”改革难以深入推进的重要原因。“放管服”改革是一项涉及多个职能部门和众多人员的系统而复杂的工程。随着“放管服”改革的深入推进，必然会越来越多地触及到更多职能部门的既得利益，引发更多错综复杂的问题和矛盾，因此，“放管服”改革中的精简审批事项被某些行政机关和领导认为是权利被剥夺的“自废武功”。某些领导有畏难心理，认为放管服改革牵扯到很多部门和人员，利益盘根错节，阻力大，压力多，多一事不如少一事，存在当个太平官的心理。

（二）“放权”不够到位和协调，“接权”存在接不好和力不足

目前内蒙古分 4 批先后取消、下放和调整了 405 项行政审批事项，这项工作走在了全国前列。但限于体制机制、思想意识、既得利益的阻碍，全区行政系统进一步扩大放权空间的阻力还很大。目前内蒙古有些行政机关该放的权还没有放，一些已出台的放权措施还没有

资助项目：内蒙古党校（行政学院）2017 年度校院级重点决策咨询调研课题“内蒙古自治区行政体系推进‘放管服’改革调查研究”（2017ZDJZ1）的研究成果。

完全落地,有些放权被消极应付或变向执行。如按照国务院放开粮食市场有关要求,内蒙古一些盟市存在落实不到位、不一致的情况,包头市等地已经取消了“粮食收购许可”事项,但有些盟市仍然保留。有些事项已经下放盟市及旗县,但相匹配的人权、财权并没有下放,而且涉及多个部门、多个环节,导致放权中缺少部门联动、协调;再者,有些基层部门和领导怕担责任,不愿意接权,基层工作人员对有些下放的事项由于业务性、专业性较强,而自身知识结构、业务能力、经验水平不足,最终导致盟市及旗县“接权”存在“接不住”或用不好的问题。如内蒙古房地产开发企业部分资质下放到盟市进行审核,先由旗县进行初审,实际情况是许多旗县的资质管理信息系统还没有开通,最后企业还得到上级主管部门进行审核。有些权限下放得不对路,本该直接放给市场和社会的,却由上级部门下放到了下级部门;有些权放得不精准,没有抓住重点领域和关键环节。“放权”和“接棒”之间衔接不顺畅,结果不仅造成群众办事不方便,影响“放管服”改革的实效,而且产生了一定的混乱,甚至出现“权力真空”地带。最后使得有些上级政府机关一方面不愿放权,另一方面不能放权。

(三) 监管仍是“短板”,没有实现有效联动和全覆盖

首先,监管理念相对滞后。重审批轻监管的思维还没有彻底转变,主动监管意识不够强。其次,监管的制度机制不够健全,监管方式比较落后。监管权责不明、监管执法信息隔绝、监管联动不畅、缺失疏漏、监管乏力等问题在内蒙古仍不同程度存在。监管部门工作人员仍然习惯于运用行政手段强化监管,运用法律、市场、现代技术等手段加强监管的经验不足。有些行政审批事项取消后,相应的事中事后监管还没有及时跟上,监管方式创新不够。如在呼和浩特、包头等地了解到,在商事制度改革中,对企业的年检改为年报、实缴改为认缴后,由于相应的监管制度机制不够健全,运用市场监管、技术监管、信用监管等不够有效,执法部门对企业失去制衡,过去年检制度下规定时间内不参加年检的企业营业执照自动吊销在年报制度下已废除,现在年报制度下很多已经不再经营的企业没能实现适时注销,僵尸企业得不到及时的清理,影响地区及国家统计数据的准确性和政策制定的判断力。最后,“双随机,一公开”工作机制需完善。监管力量不足,监管力量与监管任务不相匹配的矛盾在内蒙古非常突出。调查中有工作人员

反映,实际工作中实现随机抽取行政执法人员的困难比较大,很多时候只能实现随机抽取检查对象的单随机。

(四) 服务效率和质量有待提高

优化服务,最能体现政府工作的主旨。在提倡构建服务型政府,强调增强服务意识以来,内蒙古大部分机关工作人员的服务意识有所增强,服务理念有所提升。目前,很多群众反映,去办事时工作人员的“脸”好看了,但是,很多时候依然“事难办”,实际中的服务效率和质量还有待提高,“全职能窗口”推广阻力依然较大。不少工作人员,包括有些领导干部仍然将政府的职能视作社会管理,以管理代服务,构建服务型政府的意识不够强,以人民为中心的发展思想还没有很好贯穿到具体工作设计和细节当中去。有的领导干部及工作人员害怕承担责任,明哲保身,但求无过,存在不作为情况,能推就推。有的工作人员甚至还存有“吃拿卡要”的心理,不得好处就能拖就拖。再者,服务程序复杂,服务标准不统一。尽管一直在强调简化行政审批手续流程,开展“证照合一”“一个窗口”等快捷方式,但是,实际中一些工作人员对政务服务程序不够熟悉,加上缺乏统一标准,群众和企业办理事务时仍然反映与以前相比还是材料多、环节多、手续繁、耗时长。

(五) “放”“管”“服”协同性不够高,信息共享存在障碍

“放管服”改革涉及到政府工作的多个方面和层面,各级政府以及不同职能部门需要做到相互协调,配套实施,任何一个环节出了差错或者与其他部门不协调都有可能影响改革的整体效果。内蒙古在“放管服”改革的实际推进中,一定程度存在某些部门因业务具有重叠而相互扯皮、缺乏统筹管理的问题,导致在政策法规、权力下放、联合监管、信息共享、诚信体系建设等方面均存在着“中梗阻”问题。联审联办运行不够顺畅。例如在办理城建审批项目中,涉及的各职权部门目前权责关系还不够理顺,部门间联动性较差,牵头部门没能很好发挥协调、组织作用,导致联办件无法实现联审联办,存在多头受理、重复递交材料、审批效率低下的情况,与银川等地方相比,内蒙古审批的流程还比较繁琐耗时。

内蒙古各政府部门间信息“孤岛”现象还比较突出,信息共享存在障碍。各部门搭建的电子政务服务平台,各有不同标准规范,基本都是自己的专件办网。“部门墙”“行业墙”“地区墙”阻碍着数据的流动共享。还

有不少部门线上线下“两张皮”，一些事项工作人员需重复录入数据，制约了办事效率的提升。

二、进一步深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革健康发展的思考

“放管服”改革的推进是一项系统工程，要想继续深入推进，必须多措并举，上下联动协调，并在重点领域和关键环节取得突破，才能取得更好实效。

(一) 加强教育培训和学习借鉴，提升思想认识和工作理念

首先，要加强思想教育，充分认识和理解推进“放管服”改革的重大战略意义和现实意义，深刻领会“放管服”改革在当前机构改革和职能转变中的全局性、战略性作用。其次，加强培训学习。一方面应更新理念，转变工作思维方式；另一方面，更新现有理论和专业知识，提高行政机关工作人员职业综合素质和公共服务能力。最后，加强实地调研和考察。组织自治区行政系统的主要领导及工作人员到推进“放管服”改革富有成效的浙江、江苏、广东等地区考察、调研，学习和借鉴先进经验和做法，以深入推进内蒙古“放管服”改革。

(二) 健全和落实权责清单制度，加大“放权”含金量和协同性

继续梳理规范完善权责清单，全面推行和强化落实权责清单管理制度，切实把权力置于制度框架内，保证“放权”精准到位。对同一事项所涉及的部门应同步下放，加强“放管服”改革的横向协调。

做好下放权力事项的衔接落实。提高基层领导对推进“放管服”改革工作的重视程度，完善上下级配套改革，做好工作衔接，做到权责匹配、人员到位、资金保证、硬件设施配齐等，确保下放权力“接得住”和“用得好”。

(三) 更新理念，健全监管制度机制，做实放管结合

首先，更新监管理念。坚持全方位、全过程科学监管，依法监管。其次，健全监管制度机制。建立完善失信联合惩戒机制，最终建立信息互联共享和公开为基础、信用监管为核心的监管制度。再次，创新监管方式。进一步推进“双随机、一公开”监管全覆盖和综合执法改革。还应积极探索包容审慎监管，对新产业新业态

采取既有弹性又有规范的监管措施。最后，应搭建统一的“部门协同监管平台”。实现市场监管信息的互通共享、分析预警和综合利用，真正将智慧监管理念落到实处。

(四) 加快构建全区一体化在线政务服务平台，着实提高服务效率和质量

按照国务院《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》的部署和要求，内蒙古应配合做好与推进全国一体化在线政务服务平台建设的上下协同工作。同时，应更新思路，加强组织领导，夯实主体责任，加强政策、人员和经费等保障力度；注重学习和借鉴相关地区先进做法，发挥好后发优势；大力推进内蒙古信息资源整合共享，打破“信息孤岛”和“数据烟囱”，加强全区一体化在线政务服务平台建设，打造全区政务服务“一张网”，加快实现“一网通办”审批服务方式。

(五) 做好“放”“管”“服”协同推进的考核工作

绩效考核是指挥棒。应建立科学的考评机制，构建全面、协同的考评体系，制定具有可操作性的考核办法，进行公平有效地考核。及时组织开展“放管服”改革推进情况“回头看”，对取得的成果给予肯定和鼓励支持，对发现的问题及时进行研究并寻找解决办法，力求进一步深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革。

参考文献：

[1] 国务院推进职能转变协调小组办公室. 简政放权放管结合 优化服务 [M]. 北京：人民出版社，2017.

[2] 马建堂. 大道至简——简政放权的理论与实践 [M]. 北京：人民出版社，2016.

[3] 厉以宁，程志强. 中国道路与简政放权 [M]. 北京：商务印书馆，2016.

[4] 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 [DB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/13/c_1123118771.htm.

[5] 国务院关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见 [DB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/31/content_5310797.htm.

(作者单位：1.2. 中共内蒙古委员会党校（内蒙古行政学院）；3. 内蒙古自治区发展研究中心）

责任编辑：张莉莉