

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 1 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 2 月 26 日

---

## 推动江苏“放管服”改革向纵深发展的 对策建议

**摘要：**近年来，江苏“放管服”改革取得显著成效，但也存在简政放权质量需要进一步提升、监管模式需要加快转型创新、政务服务工作亟待优化等问题。江苏“放管服”改革向纵深推进，需要坚持“三个结合”的改革定位，重点转向系统集成、协同高效。其主要着力点：以整体性政府治理为主线，构建“放管服”改革一体化推进策略；以优化营商环境的新高度总领“放管服”改革，推动有效市场与有为政府更好结合；持续推进四大体系建设，为“放管服”改革提供强力支撑。

“十四五”时期是我国经济转型升级与全面实现“两个一百年”奋斗目标的关键时期，也是短期矛盾与长期矛盾、国内风险隐患与国际严峻环境并存的时期。在新发展格局下，如何把“放管服”改革推向纵深，加快转变政府职能，推动有效市场和有为政府更好结合，成为摆在理论界与实践层面的重要课题。南京市委党校陈华主持的江苏省社科基金项目“江苏推动‘放管服’改革向纵深发展研究”，系统总结“十三五”期间江苏“放管服”改革成果，深入分析存在的难点和困境，并提出针对性建议。

## 一、江苏“放管服”改革的重点举措和主要成效

近年来，江苏“放管服”改革取得显著成效，在推进政府职能转变、激发市场社会活力、优化营商环境等方面发挥了积极的作用。其中，“不见面审批（服务）”、“3550”改革、“互联网+政务服务”、五级政务服务体系建设、公共资源交易等做法在全国产生了较大影响，成为全国“放管服”改革的标杆。重点举措和主要成效如下：

### （一）持续深化“不见面审批（服务）”改革

江苏在全国最早探索实施“不见面审批（服务）”改革。改革初始，江苏针对审批事项多、审批时间长、中介服务收费乱等突出问题，坚持问题导向，形成省市县“三级四同”标准化权力清单。2017年6月，江苏在全面梳理“不见面审批（服务）”事项清单基础上，形成“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”的改革模式，实行全程网上办理，推动集中审批、

多评合一、多图联审与区域评估，并大力推行企业投资项目“预审代办制”和审批（服务）结果“不见面”送达。江苏还首创了“信用承诺制度”“3550”等改革举措。2020年5月，江苏颁布《江苏省促进政务服务便利化条例》。作为全国第一部促进政务服务便利化的地方性法规，条例把“不见面审批”“集中审批”“告知承诺”等多项改革成果从法规层面加以固化，充分发挥了立法引领和保障改革的作用。

## （二）大力推进公共资源“不见面”交易改革

江苏通过理念创新、流程再造、系统改造，推进互联网与公共资源交易深度融合，全面推进“文件无纸化、标书在线传、开标不见面、系统辅助评、结果快递送、过程全留痕”的“不见面”交易。同步深化市县一体化改革，统一管理体制、信息平台、规则制度、运行机制，促进交易环境再优化。通过大数据分析应用，采用机器特征码识别、投标文件雷同性分析等技术，有效打击围串标、借挂资质等违法违规行为。2020年1—9月，全省共实施“不见面”交易项目22288宗，节约投标人成本近9.58亿元。“不见面”交易项目中参与投标的企业数量明显增加，平均每个标段投标单位从7家增加到13家；外地企业参与投标占比从29%增长到38%。

## （三）以集成式改革举措促进营商环境优化

一是对标国际一流营商环境，推进集成式改革。2018年12月以来，江苏在开办企业、不动产交易登记、办理施工许可等

10 个方面对标国际一流营商环境地区，推出系统性改革举措，营造稳定公平透明可预期的营商环境。打造企业开办“全链通”平台，将市场监管、公安、银行、税务等四个涉企事项办理部门的业务流程整合到“一网”，企业开办时间极大压缩，有效激发了市场和社会活力。二是构建营商环境动态评估机制，以评促改精准施策。2019 年 5 月，江苏提出 39 条措施、150 项任务清单，聚焦企业关切，优化营商环境。对 13 个区市开展营商环境评价，检验营商环境政策落实效果，查找短板和弱项。将营商环境指数纳入省高质量发展监测考核体系，以评促改、以评促建。

## 二、江苏“放管服”改革需要重点破解的问题

### （一）简政放权质量需要进一步提升

当前，简政放权质量尚有较大提升空间。一是“权力本位”思想犹存。有的地方重权力、轻服务，权力“选择性下放”，含金量高的权力不愿下放，影响了改革成效。二是权责界定缺乏科学性，权责脱节。权责在上下级政府间来回反复，有的领域在上收、有的在下放；有的收权不收责，权责脱节。三是权力下放整体联动和协调不顺畅。关联事项下放不同步不协调，企业和群众办事省里、市县来回跑。四是基层承接能力不足。部分下放的审批事项专业性较强，基层因人员和资源缺乏，承接落实能力不足，对下放的权力“接不住”“用不好”。

### （二）监管模式需要加快转型创新

一是监管体系不健全。监管责任规定不明晰，主体责任落实

不到位。行政审批局改革提高了审批效率，但由于“审管分离”突破了“谁审批谁监管”原则，原业务部门存在消极监管现象，审批监管环节衔接不畅。监管任务与资源不匹配，监管效能不彰。安监、食药等领域监管任务面广量大，监管力量不足，难以发现深层次问题和隐患。二是**监管机制不完善**。监管协调联动机制不完善，政府唱“独角戏”明显，社会参与滞后，多元化监管体系未真正形成，亟须从制度层面、实践层面加以解决。三是**事中事后监管短板明显**。事中监管主要依赖执法稽查等直接接触式监管方式，监管资源有限性与监管对象海量之间的矛盾明显，以信用为核心的新型监管尚未建立。事后监管合力不足，震慑力不够。惩罚性赔偿机制尚未全面建立，行政处罚与刑事处罚衔接不够紧密，违法成本过低。四是**监管方式方法创新乏力**。随着简政放权深入推进，各类市场主体和社会组织数量激增，对监管形成新挑战。现有监管仍以被动式监管、静态式监管、应急式监管、运动式监管为主，监管方式方法创新不足，难以适应新形势要求。

### （三）政务服务工作亟待优化

政务服务质量距离企业和群众的期盼还有一定差距。一是**信息数据互联互通不到位**。部门之间信息共享机制不健全，推送信息“互不相认”，“信息孤岛”“数据烟囱”现象尚未破解。部门系统林立、平台条块分割，各系统相互不兼容，难以实现横向互联互通，导致信息重复录入、信息“碎片化”，影响行政效能。二是**中介服务不规范**。简政放权之后，有的事项政府部门不再审

批，但仍存在中介机构“卡脖子”现象，环节多、服务差、收费高等问题比较突出。三是电子证照发展相对迟滞。电子证照库建设进展缓慢，电子证照的认可度和利用率较低。

### 三、江苏“放管服”改革向纵深推进的总体思路和重点转向

#### （一）总体思路：坚持“三个结合”的改革定位

一是理念上，坚持价值理性与工具理性相结合。本质上，“放管服”改革兼具价值理性与工具理性的内涵。要把“放管服”改革推向纵深，需要在价值理性和工具理性两方面进行深入变革。价值理性方面，改革全程贯穿“以人民为中心”的理念，实现“政府本位”向“社会本位”的转变。工具理性方面，以“整体性政府”理念破解管理“碎片化”问题，增强改革的系统合力。二是目标上，坚持有效市场、有为政府和有机社会相结合。十九届五中全会强调“推动有效市场和有为政府更好地结合”。“放管服”改革作为政府、市场与社会的联结点，需要坚持有效市场、有为政府和有机社会相结合。三是路径上，坚持制度变革与技术创新相结合。制度变革与技术创新共演是驱动“放管服”改革深入发展的重要工具。

#### （二）重点转向：系统集成、协同高效

习总书记强调，“落实党的十八届三中全会以来中央确定的各项改革任务，前期重点是夯基垒台、立柱架梁，中期重点在全面推进、积厚成势，现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来，巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗

阻、政策性创新方面取得的改革成果，推动各方面制度更加成熟更加定型”。“放管服”作为全面深化改革的重要内容，今后一段时期的重点也应当转向系统集成、协同高效。主要体现两方面：一是“放管服”改革本身需要强化系统性和整体性，放权、监管、服务三管齐下、共同推进。二是“放管服”改革与其他各项改革配套协调，共同构成改革的系统方案。“放管服”改革的纵深推进，不仅需要理顺政府各层级各部门之间的权责关系，构建上下左右联结的整合型治理结构。同时，需要强化政府与市场、社会力量之间的协同合作，提高改革合力与治理绩效。

#### **四、江苏“放管服”改革向纵深推进的主要着力点**

（一）以整体性政府治理为主线，构建“放管服”改革一体化推进策略

一是以实现权力规范化科学化为重点，实现“极简审批”。管理清理存量，进一步梳理和压减行政许可事项。行政许可必须是有法律依据的事项，同时根据《行政许可法》，凡是“公民、法人或其他组织能够自主决定、市场竞争机制能够有效调节、行业组织或中介机构能够自律管理的，行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的”，政府都应退出。整治各类变相审批，严禁以备案、登记、年检等形式变相设定实施行政许可。严格限制增量，建立行政许可审查制度，严格控制随意新设行政审批。建立行政审批项目动态清理机制，及时清理与经济社会发展不相适应的行政许可事项。二是以大数据为依托构建“回应性监

管”，深度融合多样化监管方式。“回应性监管”是对传统上以政府为唯一监管主体模式的突破，其主要特征是监管主体多元化、监管对象分类化和监管方式多样化。因此，实行监管主体多元化，把企业、社会组织、媒体、公民个人等纳入监管体系，构建多主体共同监管模式。根据监管对象的不同属性进行分类监管，适度放松经济性监管的同时加强社会性监管，对于关系社会安全、公众健康等民生重大事项加强监管，强化安全底线。以大数据为基础，深度融合信用监管、智慧监管、简约监管等多种监管方式。加强信用体系建设，把“双随机一公开”与信用监管结合，随机抽取检查对象采取非平均分配方式，信用良好的企业可适当减少其抽取频次，反之可加大抽取频次，以提高监管的针对性和有效性。创新智慧监管，实行审批、监管信息双推送，构建“审批—监管—信用记录”全链条回路式监管机制，确保审批与监管无缝衔接。推动区块链等技术在民生关键领域如食品、药品、特种设备安全监管等方面的应用，实现监管模式新突破。探索简约监管，事前加强风险监测研判，早发现、早预警，事中采用警示、提醒、约谈、监测等简易实用方法。对新产业、新业态等新经济采取包容审慎监管，加大“监管沙盒”制度试点范围，给处于初创期的新经济企业留出探索改进成熟的空间时间。三是以突破“信息孤岛”为重点，实现“人本化”服务。以制度的形式破解数据共享难的问题，制定完善相关规定办法，规范公共数据和电子政务的管理、应用、安全与保障等。制定公共数据共享清单，完成个人

综合库、法人综合库、信用信息库等数据的归集和开放。围绕公民个人与企业两个全生命周期加强服务。全面梳理涉企及群众办事的政务服务事项，以“办一件事”为主线优化流程，简化证明。完善政府和社会资本合作，推进政府购买服务等市场化社会化改革，提升服务质量。

（二）以优化营商环境的新高度总领“放管服”改革，推动有效市场与有为政府更好结合

一是紧扣“市场化、法治化、国际化”的三化方向优化营商环境。破除不合理体制机制障碍，降低制度性交易成本，激发市场活力和社会创造力。推动制约营商环境优化的相关法律法规调整工作，全面落实《优化营商环境条例》，特别是在纳税、获得信贷方面大幅改善营商环境，持续扩大开放，打造更优的开放环境，更大力度吸引外资、外贸，构筑国际合作和竞争新优势。二是聚焦“痛点”“堵点”“难点”优化营商环境。融资难是民企运营最大障碍之一，应鼓励银行运用金融科技、大数据和区块链技术，构建中小微企业的商业信用融资体系，搭建起政府主导的中小微企业融资服务平台，提高服务精准性。政府、企事业拖欠企业账款是老大难问题，应加大清欠力度，将“新官理旧账”纳入相关评价考核体系，形成正确导向，建立解决企业拖欠账款的长效机制。构建对各类企业一视同仁的规则，持续缩减市场准入负面清单，打破“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”等三重门现象，推动落实“非禁即入”。三是巩固和拓展减费降费成效。全面落实

相关政策，精准做好减税降费。规范中介机构、金融机构收费服务，净化中介服务市场环境。

（三）持续推进四大体系建设，为“放管服”改革提供强力支撑

一是强劲的改革动力系统。加大公众参与力度，把经济社会发展要求和公众的需求转化为改革推动力。增强政府自身的改革创新动能，激发干部改革积极性。落实鼓励激励、容错纠错、能上能下三项机制，营造想干事、能干事、干成事的浓厚氛围。二是健全的社会信用体系。加快建立完善社会信用体系，使守信蔚然成风、失信者寸步难行。关键是，政府必须率先垂范，带头守信践诺，不断增强公信力。三是完善的法治保障体系。建立健全知识产权、商事纠纷解决机制和中介服务监管的法律制度。加快知识产权保护立法进度，探索建立完善知识产权专项资金管理办法，加大对高价值知识产权的资助奖励力度。设立知识产权质押融资风险补偿基金，推行专利侵权损失险，降低企业维权成本和财产损失。推动设立知识产权法院和互联网证据存证系统。四是强大的现代科技体系。监管创新、政务服务优化需要大力借助现代技术。探索利用区块链数据共享模式，实现政务数据跨部门、跨区域维护和利用，促进业务协同办理，为群众带来更好服务体验。

---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号