

【行政发展】

两种政府模式下的“放管服”改革比较

程波辉 彭向刚

【摘要】从管制型政府与服务型政府的比较视角对“放管服”改革进行分析,有助于澄清“放管服”改革的价值导向和目标要求。以“理念定位—组织安排—方式(工具)选择”为逻辑主线,对管制型政府和服务型政府两种模式下的简政放权、放管结合、优化服务给予理论比较,并运用该比较框架对地方“放管服”改革的实践效果进行诊断。研究结论表明:当前“放管服”改革总体效果较好,与建设服务型政府的目标要求较为一致,但仍存在诸如改革的效率主义取向,重形式轻实质,简政放权、放管结合、优化服务等三者不协同等问题,亟须对管制型政府与服务型政府导向下的“放管服”改革给予理论甄别,明晰“放管服”改革应自觉秉持服务型政府价值导向。亦即,既要以服务型政府引领“放管服”改革的进程,促进减权、清权、确权落到实处,政府事中事后监管得当有力,公共服务能力加速提升,又要以“放管服”改革倒逼服务型政府建设,突破政府自身改革的阻力与困境,着力塑造公民本位、社会本位、市场本位、权利本位的现代政府管理理念。

【关键词】“放管服”改革;服务型政府;管制型政府

【作者简介】程波辉(1979-),男,江西余干人,对外经济贸易大学公共管理学院副教授,从事政府规制与治理研究;彭向刚(1962-),男,辽宁北镇人,对外经济贸易大学公共管理学院教授、博士研究生导师,从事政府改革与公共政策研究(北京 100029)

【原文出处】《行政论坛》(哈尔滨),2019.6.42~48

【基金项目】教育部人文社会科学一般项目“供给侧结构性改革背景下降低企业制度性交易成本研究”(17YJA630077)。

一、引言

党的十八大以来,我国不断转变政府职能,深化放管服改革……国务院各部门取消、下放了40%以上的行政审批项目,商事制度改革深入推进,双随机、一公开的市场监管改革持续深化,政务服务效率大幅提升^[1]。与此同时,地方政府也涌现出一批“放管服”改革的创新典型,如浙江省“最多跑一次”改革、山东省“一次办好”改革、吉林省“只跑一次”改革以及湖南省衡阳市“两集中、两整合、两公开”改革等。然而,这些改革成效容易遮蔽某些问题,使人们沉浸于取得成绩的兴奋而忽略对“放管服”改革的反思。改革流于形式、改革动力不足、改革相互掣肘等问题仍然存在。正如李克强总理所指出的,“一些审批和许可事项改为备案、登记、行政确认、征求意见等方式后,有些地方和部门换汤不换药,做起来与原来相比没什么两样”^[2]。有学者指出:“推进以行政审

批制度等为代表的一系列改革,仅是破题之举,而非根本之策”^[3]。从现有文献来看,对“放管服”改革的目标反思或改革困境的应对研究比较欠缺,仅有的研究总体看体现出表层和零散的特点,如基于政务大数据共享^[4]、“互联网+政务服务”^[5]及第三方评估^[6]对“放管服”改革的路径思考,以及从国家治理现代化^[7]、地方事权承接^[8]、权力清单制度^[9]、整体性治理^[10]、民众“获得感”^[11]等研究视角对“放管服”改革的探讨。这些研究中尽管也有部分涉及对“放管服”改革困境的应对分析,但都没有触及制约“放管服”改革的深层结构问题,即价值导向的定位,是在管制型政府框架内改良,还是在服务型政府目标导向下寻求突破。“理念是行动思路、方向和着力点的集中体现,理念的偏颇会直接影响到改革的成效”^[12]。价值导向是对“放管服”改革的构成要素、内在结构、功能属性的深层反映,其定位如何,直接决定“放管服”改

革的水平及推进程度。因此,有必要从理论层面对“放管服”改革的价值导向给予澄清和深度剖析,从而为进一步推动“放管服”改革指明方向并提供持久的驱动力。本文主要从管制型政府与服务型政府两种政府模式的角度,对“放管服”改革给予比较分析,据此澄清人们价值导向方面的模糊认知,厘定“放管服”改革的真实语义与目标要求,以期对推进地方政府“放管服”改革实践有所裨益。

二、“放管服”改革:管制型政府与服务型政府的比较框架

管制型政府与服务型政府是两种根本不同的政府模式。关于二者的内涵区别,学术界已做过较为丰富的探讨,概括来说,它们的差别主要聚焦于:“究竟是官本位还是民本位?究竟是政府本位还是社会本位?究竟是权力本位还是权利本位?”^[12]由管制型政府向服务型政府转变,就是要实现“由政府本位、官本位和计划本位体制向社会本位、民本位和市场本位体制转变;由‘无所不为的政府’向‘有限政府’转变;由传统的行政方法为主向现代的以法律、经济方法为主、行政方法为辅转变;由传统的审批管制型管理模式向公共服务型管理模式转变”^[13]。与管制型政府相比,服务型政府“强调行政权运行中的民本性、公平性、参与性、代表性和责任性,更注重社会整体利益和公民权益的保护和平衡……强调保障全体公民享有基本权利和提升整体社会福祉”^[14]。显然,“放管服”改革的价值导向是服务型政府而不是管制型政府。也即,“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”^[15]。正如某项研究所得出的,行政审批项目的清理与废止,“证照分离”“一照一码”等商事制度改革,降低制度性交易成本的政策实施等,都必须主动及时地与建设服务型政府联系在一起,将其作为建设服务型政府的途径,否则整个“放管服”改革就会陷入低水平重复的怪圈^[16]。

综上所述,管制型政府与服务型政府在施政理念、组织安排、制度设计、方式方法等方面具有根本的不同。据此,以“理念定位—组织安排—方式(工具)选择”为逻辑主线,对管制型政府与服务型政府导向下的“放管服”改革进行比较分析。具体的比较维度和内容为:一是简政放权维度,包括权力本位还是有限政府的理念定位,权责相悖还是权责一致的组织安排,重放权轻协调还是沟通协作的方式选择;二是放管结合维度,包括“小监管”还是“强监管”的理念定位,一元化监管还是参与式(回应性)监管的组织安排,运动式还是常态化的监管方式;三是优化服务维度,包括官本位还是公民本位的理念定位,科层式管理还是网络式服务的组织安排,“命令式”还是“菜单式”的服务工具选择,见表1。

(一)简政放权的比较

简政放权包括“简政”与“放权”两个方面,即政府系统内的权力转移、取消以及政府对市场、社会的权力下放,或者形象地说“就是要通过政府的减权限权为市场增活力、为发展添动力,使权力做减法,给责任做加法,为市场做乘法”^[17]。这便是简政放权的改革目标。管制型政府与服务型政府导向下的简政放权改革具有明显的区别。

1. 以“管制型政府”为价值导向,简政放权必然以“权力本位”为理念并产生“注重权力的删减、忽视责任的减轻;注重权力的下放、轻视权力的协调”的后果。权力本位的实质是坚持政府行政权的决定地位,政府的运作紧紧围绕“权力”来开展。以“权力本位”为导向的简政放权,具有明显的动员优势,能够在短时间内取得较大的数量化效果,但容易使简政放权陷入“权力的内循环和放权的形式化”。地方政府为了响应“放管服”改革的号召,一方面,会积极地削减各种并不重要的行政权力,即“就虚避实”的做法;另一方面,采取“明减暗增”“阳奉阴违”的减权做法,或者混淆“简政”与“放权”的区分,只做政府权力

表1 两种政府模式下的“放管服”改革比较

维度	可操作性定义					
	管制型政府			服务型政府		
简政放权	权力本位	权责相悖	重放权轻协调	有限政府	权责一致	沟通协作
放管结合	“小监管”理念	一元化监管	运动式监管	“强监管”理念	参与式(回应性)监管	常态化监管
优化服务	官本位	科层式管理	“命令式”服务	公民本位	网络式服务	“菜单式”服务

的减法,不做社会、市场权力的加法。“在部门利益等因素的作用下,一些政府部门热衷于在系统内下放权力而不是向市场、社会放权,偏离改革的初衷与目标”^[7]。坚持“权力本位”理念,简政放权在组织安排上必然导致权责相悖,即注重权力的削减而忽视相应的责任减轻;在方式选择上导致重放权轻协调,即重视权力下放而忽视权力的协调与配合等问题。前者如“在严格问责的大形势下,一些政府部门本想进一步简政放权,但因为担心相应领域出现问题被问责而不敢简与放”^[7]。后者如政务服务集中办理与部门职能分割之间的矛盾^[3]。“政府行政体系是一个有机系统……系统内某一部分的变革必须与其他关联部分协调互动,才能取得预期效果”^[18]。质言之,以“管制型政府”为价值导向的简政放权改革,会陷入权力组织与部门间相互掣肘的境地。

2. 以“服务型政府”为价值导向,简政放权必然以“有限政府”为理念并产生“权力下放与责任配备相一致和权力组织间的沟通协作”的效果。有限政府是服务型政府理论的核心范畴,建设服务型政府必须减少政府不必要的市场干预和社会管制,转变政府职能,缩小政府规模,构建职能有限的政府。“在服务型政府中,政府不能代替市场和社会,政府是对市场及社会功能缺陷的弥补,政府职能都是助动式或补位性的……对于那些政府‘不该管、管不了、管不好’的事项,政府应坚决‘退位’”^[13]。所谓有限政府,即政府自身在规模、职能、权力和行为方式上受到法律和社会的严格限制和有效制约^[19]。它意味着“政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的”^[20];意味着政府既要向市场放权,解放生产力,也要向社会放权,解放社会活动^[21]。实现从“权力主体”向“责任主体”的转变,从无限政府向有限政府的转变^[22]。实现企业投资项目除了涉及“两安三重”(即国家安全和生态安全,重大生产力布局,战略性资源开发利用,重大公共利益)以外的项目,一律由企业依照法规自主决策,政府不再审批^[23]。由此,秉持“有限政府”的理念,简政放权一是在组织安排上:既重视市场与社会组织等主体的事权承接能力的培育,也重视行政问责与简政放权改革之间的衔接,促使责任及时随着相应权力的取消或缩减而变化,贯彻和落实权责一致的法治要求,着力克服

和消除简政放权中的权责不一致现象及其带来的改革心理障碍。二是在方式选择上:既注重政府系统内的权力削减甚至取消,也注重对市场、社会的放权;既重视权力组织与部门间的沟通协作,也重视保留下来的各种权力运行的程序、环节等的删减^[7]。

(二)放管结合的比较

放管结合是相对于简政放权而言的,强调政府不仅要给市场、社会放权,放松准入门槛,激发市场和社会活力,而且要加强政府事中事后的监管,创新监管方式,保障国家权力规范运行^[5]。“‘放权’不是‘不管’,而是政府不该管的不要去管,该管的要有效地管起来,即我们常说的政府‘有所为有所不为’,有效发挥政府的市场监管、公共管理和公共服务功能”^[24]。要“创新完善监管体系,着力为各类市场主体营造公平竞争环境,使市场活而有序”^[17]。那么,管制型政府与服务型政府对放管结合的价值导向具有怎样的区别?

1. 以“管制型政府”为价值导向,放管结合必然以“小监管”为理念,并产生“一元化监管、运动式监管”的后果。“小监管”理念有两层含义:一是指与“强审批”相对应的“弱监管”。“在计划经济时期,我国各级政府部门将审批作为基本的管理手段,事后监管则作为辅助手段,形成了‘强审批、弱监管’的政府行为模式”^[25]。二是指与“小责任”或“避责”相匹配的“小监管”。一般来说,政府事中事后监管越少,承担的监管责任就越少。对热衷于前置审批的管制型政府来说,这便是必然的选择。因此,为了提高行政效率,政府会坚持“小监管”理念,尽量承担少的监管责任甚至避责。由“小监管”理念自然会延伸出一元化的监管组织安排、运动式的监管方式,即在监管主体结构上坚持政府“一元化”的监管地位,忽视甚至无视市场、社会、公众的监管参与权。“将市场监管视为政府单方的责任,至今未能明确市场主体、行业组织、公民等其他利益相关方在市场监管中的监管主体地位和应尽的责任”^[7]。面对纷繁复杂的监管事务,管制型政府既缺少监管动力,也欠缺监管能力,往往以运动式监管收场和回应公众诉求。显然,以“管制型政府”为价值导向的放管结合改革,一方面,容易产生审批与监管、简政与监管的矛盾和冲突,如“商事制度改革孤军深入与监管治理滞后之间的客

观矛盾”^[13]；另一方面，也会背离甚至扭曲政府监管的初衷，如“对审批之后的执行情况缺乏必要的后续监管，往往是一批了事，甚至把审批当作谋取部门利益的手段，只管在审批中收费，不管实际经营活动是否合法”^[25]。

2. 以“服务型政府”为价值导向，放管结合必然以“强监管”为理念并产生“参与式(回应性)、常态化监管”的效果。与管制型政府的“小监管”理念不同，服务型政府秉持“强监管”理念。“服务型政府并非全部取消管制，只是这种管制应是有限度的，受法律严格约束，有固定的范围、程序和明确责任机制的，是为服务而管制，而非为管制而管制”^[13]。“只有调整行政审批行为，重新配置政府行政职能，确立‘弱审批、强监管’的行政模式，才能……建设精干、廉洁、高效的服务型政府”^[25]。随着简政放权改革的深入推进，基于行政手段的资源配置方式必然发生根本转变，即从注重前置审批转向注重事中、事后的监管，为合法经营、安全生产、公众权益、社会公正、生态环境等提供保障和规范。“政府的主要定位不是代替市场、代替企业，而是优化市场环境，帮助企业成长；政府具有的主要功能不是单纯地促进发展，而是要尽可能地保障公平”^[26]。由“强监管”理念自然会延伸出参与式(回应性)的监管组织安排、常态化的监管方式。“服务型政府是按照公众意愿和偏好提供公共物品和服务，以回应公民和社会的需要为基本职能，以公众满意为主要标准的现代民主政府”^[26]。质言之，服务型政府治理理念下的监管主体不再是唯一的政府，而是政府、非政府组织、社区、公众和私人部门等多元主体参与的合作监管网络，政府不再是享有独一无二权力的垄断者^[13]。政府正“从自上而下的单方面的行政管理向以政府为主导的协商、对话、合作、多元主体共同治理的方向转变……从以行政手段为主向以法律手段、经济手段为主，行政手段为辅的方向转变”^[22]。这也正是国际上监管治理领域最具影响力的回应性监管理论(Responsive Regulation)^[27]之内核。而且，“强监管”理念坚持常态化的监管方式，对涉及公众健康、财产安全、社会诚信等监管问题常抓不懈，尤其对全社会高度关注的食品、药品的生产、销售、经营等领域不断出现的危害公民生命权、健康权的食品、药品安全风险等实施严格的监

管^[14]，着力营造和保障公平、正义、法治的市场环境。总之，以“服务型政府”为价值导向的政府监管改革，必然亦必须秉持“强监管”理念，“在简政放权的同时加强市场监管，全面推开‘双随机、一公开’监管改革……同时加强信用监管，加快形成企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的监管共治格局”^[28]。

(三) 优化服务的比较

优化服务是“放管服”改革的归宿，其目的主要是提升政府公共服务能力^[7]。因而，其价值导向最能体现和检验“放管服”改革的效果。判断优化服务是管制型政府导向还是服务型政府导向，关键是看改革中政府与公民的关系模式，是仆与主的关系，还是主与仆的关系，这是区分两种政府模式下优化服务改革的根本前提。

1. 以“管制型政府”为价值导向，优化服务必然以“官本位”为理念并产生“科层式管理、‘命令式’服务”的后果。“官本位”把是否为官、官职大小作为社会地位的评价标准，一切围绕“个人仕途”“做官升官”来开展政府工作。其典型特征为官贵民轻的行政观念、层级钳制的科层体系、上下垂直的指挥链条。“受传统施政理念的影响，政府官员大都以社会主宰者自居，将政府对社会的管理看成是一种自上而下的管制活动，把升官发财作为衡量个人社会地位和社会价值的核心尺度，内心中很难形成为民服务、服务至上、民主责任等现代民主治理的观念”^[26]。由“官本位”自然延伸出“权力本位”“政府本位”“管理本位”的行政观念。在优化服务改革中，如果政府行政人员不能破除“官本位”的思想束缚，仍然把自己当作人民的主人，高高在上，即使服务再周到、流程再便捷、回应再及时，都有违“放管服”改革的目标与初衷。这种“负向”的优化服务，表面看来是提高了政府公共服务能力，实质是阻碍了公共服务的推进。“虽然经过多轮的审批制度改革，以及多种形式的政府创新实践，但政府的官僚主义作风依然存在，政府行为依然是从管理本位出发，为民服务的理念没有真正得到贯彻”^[24]。在具体的组织安排和工具选择上，“官本位”理念下的优化服务改革，尽管也会在改革中采取扩大服务项目、集中服务供给、改善服务态度，如建立“政务超市”“阳光大厅”“一站式服务”“一条龙服务”“审批中心”等各种尝试^[29]，但

这些尝试都表现出浓厚的“科层制”意识与“泰罗制”的科学管理色彩^[30]。就是说,这些改革创新都是以政府和官员为中心的,是其居高临下、一厢情愿似的服务施舍,并非真正以公众需求为导向。因而,优化服务的实践往往不可持续,甚至适得其反。“随着经济社会的不断转型升级,‘一站式’行政审批表现出越来越明显的不适应性并陷入困境”^[31]。为了维持科层等级的制度安排,“政务超市”往往异化成新的政府机构,并且是没有自主服务权限的机构,仅具有类似“收发室”功能,机构进一步膨胀,行政成本进一步攀升。而且,这种服务提供是强制性的、命令式的,公众没有选择权。显然,以“管制型政府”为价值导向优化服务改革具有自身难以克服的问题和矛盾。

2. 以“服务型政府”为价值导向,优化服务必然秉持“公民本位”理念并产生“网络式服务、‘菜单式’服务”的效果。公民本位是服务型政府的核心理念,即以公民为中心而不是以政府为中心、遵从正向的主(公民)一仆(政府)关系的行政理念,它是“站在公众立场思考,一切从公众需要出发,一切以公众需求为转移,把公众满意作为政府服务质量的核心,与公众建立长期的互动关系”,“政府不再是奉行权力本位,凌驾于社会之上的、封闭的、自我服务的官僚机构,而是公众驱动政府,权力本位变为‘顾客导向’,致力于以‘无缝隙’的方式满足公民的多样化和个性化的需求,提升公共产品和服务的价值,追求零顾客成本”^[32]。此外,公民本位的蕴含也包括“坚持从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,打通薄弱环节、解决突出矛盾,提升政府行政效能和群众办事便利度,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民”^[17]。在组织安排上,“公民本位”理念下的优化服务,不再是层级钳制的科层体系,而是以政府为主导的协商、对话、合作、多元主体共同参与的网络式服务体系。这种网络式服务,包括“互联网+政务服务”的蕴含,但更主要的是强调服务主体的多元化。从服务供给的“成本—收益”角度看,无论是治理还是服务,如果只有政府单一的供给主体,不仅会造成政府服务成本过高,还会使整个社会服务陷入“等、靠、要”的怪圈,一旦政府服务供给有所下降,服务绩效就会随之下降。为保持服务绩效的持续性,必须实现从科层式管理到网络式服务的转型。如在基层社

会治理与服务中,“政府只负责整体性的公共服务供给,社区社会组织则负责与居民日常生活相关的具体公共服务供给。这就可以让社区社会组织充分和合理运用其自身的资源进行服务,这是基层社会良性政社关系构建的结构性基础”^[30]。在工具选择上,优化服务不再满足于命令式的“端菜”服务,而更多由公众“点菜”,提供“菜单式”服务,并以公众不满意、受益不受益作为检验服务成效的根本标准。因为公众对办事创业感受最深,对改什么、怎么改最有发言权^[17]。总之,以“服务型政府”为价值导向,优化政务服务,提高政府公共服务能力,必须“以用户需要为核心重塑公共服务与政务服务流程,效能政府建设提速;加快完善基本公共服务体系,推广政府和社会资本合作模式,满足群众多层次、多样化公共服务需求”^[28]。

三、当前“放管服”改革的效果诊断:地方经验的分析

当前,我国各级地方政府在“放管服”改革方面进行了有益探索,取得了阶段性的成绩,为后续的深化改革提供了经验与借鉴。如浙江省的“最多跑一次”改革(简称“浙江模式”)、江苏省的“不见面审批(服务)”改革(简称“江苏模式”)以及安徽省的“两单一表三配套”改革(简称“安徽模式”),都是“放管服”改革的创新典型。为了检验前文关于“管制型政府与服务型政府导向下‘放管服’改革的比较框架”的可适性,本文拟通过经验分析的方法,对浙江、江苏、安徽等三省的“放管服”改革实践的效果加以诊断,目的是判断它们对管制型政府与服务型政府两种政府模式的归属差异及其程度。为了便于分析,我们用G表示“管制型政府”,F表示“服务型政府”,GF表示“混合模式”(即两种政府模式兼有)。经验数据主要来源于这三个省的政务服务官网以及新闻报道、报刊等。通过对经验素材的语义分析与关键词提取并进行编码与整合,有关地方“放管服”改革的实践效果见下页表2所示,具体研究发现如下。

(一)地方政府的“放管服”改革总体效果较好

从表2可以看出,浙江、江苏、安徽等三省的“放管服”改革都没有完全偏离服务型政府的价值导向。无论是简政放权的改革、还是放管结合的改革、抑或是优化服务的改革,都没有一个是独立以管制

型政府(G)为价值诉求的,最不理想的也是两个政府模式的混合(GF)。这说明:一方面,我国的“放管服”改革总体上是比较成功的,与建设服务型政府的目标要求是较为接近的,亦即,大多数地方的“放管服”改革都较好地做到了以建设服务型政府为目标追求和价值引领;另一方面,在更深层次上,我国的“放管服”改革在推动政府职能转变、发挥市场配置资源的决定性作用、改善公共服务等方面功效显著。沿着这个路径继续深入推进“放管服”改革,一定能够加快实现建设服务型政府的目标。

(二)“放管服”改革的“浙江模式”相对而言效果更佳

从表2可以看出,在“放管服”改革的价值导向归属中,“浙江模式”是三个省中混合模式(GF)较少(只有3个),而服务型政府(F)导向较明显的省份(达24个之多)。尤其在优化服务改革中,无论是建设政务服务网(一张网),还是“最多跑一次”事项清单改革,或者“便民惠民理念”的树立、“政府服务承诺”的制定等,都体现了服务型政府的“公民本位”理念。“线上线下政务服务联动”“数字型政府”“群众监督”“公众满意度”“服务体验”“‘12345’热线电话”等更是有力支撑和回应了“网络式服务”的组织安排、“‘菜单式’服务”的工具选择。从这个意义上来说,“浙江模式”在优化服务改革中是成功的。同样,在放管结合改

革方面,出台企业投资负面清单、构建监管部门信息共享与联合惩戒机制、打造多元参与的市场监管共治格局、建立浙江企业信用监管警示系统、“一单两库一细则”(即随机抽查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库、抽查监管的业务规范)、工商登记“双告知”等都突显了“强监管”的理念定位、参与式(回应性)的组织安排和常态化的监管方式。在简政放权改革中也不逊色,“政府职能归位”的目标理念,“权责清单”“承诺备案制”的组织(制度)安排,“简、减、合、放”的方式选择等,都充分体现和有力支撑了有限政府的理念、权责一致的规则,保证简政放权改革的落地与生根。当然,“浙江模式”也存在一些不足,主要是简政放权中的“一窗受理、全程代办”的“政府包揽”的嫌疑,“区域评估、多评合一、联合验收”实施不到位以及优化服务中的“一窗受理、集成服务”的效率主义取向,都未能很好地与管制型政府模式区分开来。从综合考量来看,可以预测,在不久的将来,“最多跑一次”的不断完善的“浙江模式”必将在“放管服”改革中领跑全国。

(三)“江苏模式”与“安徽模式”各有特色但协同效果不佳

从表2看出,在“放管服”改革中,“江苏模式”的“不见面审批(服务)”与“安徽模式”的“两单一表三配

表2 地方“放管服”改革模式的效果诊断

改革模式	诊断维度		
	简政放权	放管结合	优化服务
浙江模式	政府职能归位(F);“简”“减”“合”“放”(F);权力清单(F);责任清单(F);财政专项资金管理清单(F);承诺备案制(F);“一窗受理、全程代办”(GF);统一标准、结果互认(F);区域评估、多评合一、联合验收(GF)	企业投资负面清单(F);构建监管部门信息共享与联合惩戒机制(F);构建多元参与的市场监管社会共治格局(F);建立浙江企业信用监管警示系统(F);“一单两库一细则”(F);工商登记“双告知”(F)	“一张网”(F);“最多跑一次”事项清单(F);线上线下政务服务联动(F);便民惠民理念(F);政务服务清单(F);政府服务承诺(F);服务体验(F);群众监督(F);公众满意度(F);“一窗受理、集成服务”(GF);数字型政府(F);“12345”热线电话(F)
江苏模式	不见面审批(GF);“三多四联”(F);网上办、集中批、快速送(GF);“县(市)扁平管理、开发区全链审批”(F)	建设过程监管,共享监管信息,建立上下联动、左右协同的联合监管机制(F);信用监管、联合惩戒(F);组建基层综合执法大队(F)	不见面服务(F);全程网上办理(F);“信用承诺制”(F);预审代办制(F);清单式服务(GF);“3550”改革(GF)
安徽模式	权责清单(GF);清权减权(GF);权责匹配(F);确权上下联动(F);三项配套改革(F);“四个全覆盖”(F);优化权力运行服务(F)	事中事后监管事项清单(GF);推进县级工商质监食药监“三合一”市场监管体制改革(F)	公共服务事项清单(GF);政务网上办理(GF);责任网上监察(F)

套”分别在放管结合与简政放权改革中表现出较好的成绩,都与贯彻服务型政府的价值导向密切相关。在“江苏模式”中,放管结合的“建设过程监管,共享监管信息,建立上下联动、左右协同的联合监管机制”“信用监管、联合惩戒”“组建基层综合执法大队”充分秉承了“强监管”理念与参与式(回应性)的组织安排和常态化的监管方式。简政放权的“三多四联(多评合一、多规合一、多图联审、联合踏勘、联合测绘、联合验收、区域性联合评价)”“县(市)扁平管理、开发区全链审批”则秉承了“有限政府”理念,强化了“沟通协作”的方式方法。优化服务的“不见面服务”“全程网上办理”“信用承诺制”“预审代办制”则有效地支撑和体现了“公民本位”的理念定位、网络式服务的组织安排以及“菜单式”服务的工具选择。“安徽模式”的“权责匹配”“确权上下联动”“三项配套改革(权力运行监管制度、权责清单运行平台和权力关联清单)”“四个全覆盖(即覆盖所有行政层级、覆盖所有单位、覆盖所有权力事项、覆盖权力行使的所有环节责任和过失情形)”等都比较鲜明地体现了权责一致的组织安排、沟通协作的运行方式。可以说,“江苏模式”与“安徽模式”的上述创新做法彰显了服务型政府的价值导向,但它们在简政放权、放管结合、优化服务等三者协同方面存在一定改革的不足,如“江苏模式”在简政放权改革方面的“不见面审批”“网上办、集中批、快递送”的创新做法,虽然部分做到了减权、放权,但在清权、确权和限时办结等实质性改革方面突破不够。“在具体实践中,有一些地方的个别部门虽然采取‘不见面审批’,但没有获得预期效果。一些企业或个人提交了申请,却迟迟不见反馈,只能一次次地跑相关行政办事窗口”^[32]。在优化服务改革方面,“清单式服务”是否为群众的呼声、社会的关切不得而知;“3550(对企业的开办要在3个工作日内完成,不动产登记要在5个工作日内完结,工业建设项目尽量在50个工作日内获得施工许可证)”虽然大大提高了服务时效,但很难保证这些服务事项是企业与公众的真实需求,当然也就很难真正体现“公民本位”的理念定位。“安徽模式”虽然在简政放权改革方面做到了“清权减权”,制定了“权责清单”,但大都是政府系统内权力的削减,在放权于市场、社会方面略显

不足;放管结合改革中的“事中事后监管事项清单”以及优化服务改革中的“公共服务事项清单”“政务网上办理”等,虽然也朝着服务型政府方向努力,但在具体实施过程中仍然带有管制色彩,仍然是以政府为中心,没有充分体现出参与式(回应性)监管和“菜单式”服务,而更像是徘徊于管制型政府与服务型政府模式之间。

四、结论

通过上述关于“放管服”改革比较框架的理论探讨及其经验分析,可以得出如下结论:其一,当前“放管服”改革仍有理论盲区,急需理论框定与修正,如对于服务型政府导向下“放管服”改革的目标定位及其可操作性定义的模糊认识,就属于亟待澄清和强化的内容。其二,所谓地方“放管服”改革成功模式也并不是没有任何瑕疵的,如改革的效率主义取向问题,重形式轻实质的问题,“简政放权、放管结合、优化服务”不协同问题等。有鉴于此,深入推进“放管服”改革,尤其需要做到:第一,从理论层面对管制型政府与服务型政府两种政府模式加以区分,澄清“放管服”改革的模糊认知与理论误区,明晰“放管服”改革应自觉秉持服务型政府价值导向;第二,从理论层面对当前地方“放管服”改革的实践探索加以总结和反思,既肯定成绩又正视问题,促进简政放权、放管结合、优化服务改革协同推进,此外,还应理性对待地方“放管服”改革模式的推广问题,毕竟它们是在特定区域的制度和文化环境中演化而来的,具有适宜的土壤,避免盲目复制导致改革失灵;第三,从相互促动的角度把握“放管服”改革与建设服务型政府的关系,既要与服务型政府引领“放管服”改革的进程,促进减权、清权、确权落到实处,政府事中、事后监管得当有力,公共服务能力加速提升,又要以“放管服”改革倒逼服务型政府建设,突破政府自身改革的阻力与困境,着力塑造公民本位、社会本位、市场本位、权利本位的现代政府管理理念。

就学术贡献而言,本研究主要是从理论上构建了一个管制型政府与服务型政府导向下“放管服”改革的比较研究框架,并用经验数据对该框架进行了检验,是为研究视域与方法论层面的一种尝试性努力。需要指出的是,本文所构建的“放管服”改革比

较框架是开放性的,随着“放管服”改革研究的深入,本框架必将得到进一步修正。当然,本研究也存在些许局限,用于经验分析的数据主要是二手文献,实证性略显薄弱;而且,选取的样本是相对成功的“放管服”改革模式,样本的代表性有些不足,这对研究结论具有一定的影响,希望以后通过实证调查、深度访谈、扩大样本的代表性等方法与技术做更深入的研究。

参考文献:

- [1]李军鹏.十九大后深化放管服改革的目标、任务与对策[J].行政论坛,2018,(2):11-16.
- [2]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[N].人民日报,2018-07-13(002).
- [3]宋世明,王君凯.我国政府机构改革历程与取向观察[J].改革,2018,(4):39-46.
- [4]邓念国.“放管服”改革中政务大数据共享的壁垒及其破解——以“最多跑一次”改革为考察对象[J].天津行政学院学报,2018,(1):14-21.
- [5]刘双良,秦玉莹.“放管服”改革背景下地方治理能力的提升——基于“互联网+”的分析视角[J].江淮论坛,2018,(6):123-127.
- [6]高学栋,李坤轩.推进“互联网+政务服务”对策研究——基于山东省部分政府部门“放管服”改革第三方评估[J].华东经济管理,2016,(12):178-184.
- [7]王湘军.国家治理现代化视域下“放管服”改革研究——基于5省区6地的实地调研[J].行政法学研究,2018,(4):106-115.
- [8]毕瑞峰,段龙飞.“放管服”改革背景下的地方政府事权承接研究——基于广东省中山市镇区的调查分析[J].中国行政管理,2018,(8):30-34.
- [9]钟晓敏.加快教育“放管服”改革推进大学内部治理体系和治理能力现代化——基于大学权责清单制度的探索[J].中国高教研究,2018,(2):25-28.
- [10]寇大伟,崔建锋.整体性治理视域的“放管服”改革——以河北省“放管服”改革为例[J].领导科学,2019,(4):13-16.
- [11]毛寿龙,刘茜.政府“放管服”改革及其“获得感”的秩序维度[J].江苏行政学院学报,2018,(1):99-107.
- [12]刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002,(7):5-7.
- [13]彭向刚,王郅强.服务型政府:当代中国政府改革的目标模式[J].吉林大学社会科学学报,2004,(4):122-128.
- [14]刘素华.政府机构改革的价值目标探析[J].中国市场
- 监管研究,2018,(10):22-24.
- [15]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [16]张康之.行政审批制度改革:政府从管制走向服务[J].理论与改革,2003,(6):42-45.
- [17]解安,杨峰.“放、管、服”改革的经验启示及路径优化[J].中国行政管理,2018,(5):158-159.
- [18]薛刚凌,王湘军.行政体制改革基本问题研究——兼论行政体制改革与依法行政的关系[J].中国行政管理,2006,(11):26-30.
- [19]白钢,林广华.宪政通论[M].北京:社会科学文献出版社,2005:94.
- [20]路易斯·亨金.宪政·民主·对外事务[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1996:11.
- [21]张祝平.建设服务型有限政府形成社会多元化参与[J].杭州:周刊,2014,(2):37-38.
- [22]周光辉.从管制转向服务:中国政府的管理革命——中国行政管理改革30年[J].吉林大学社会科学学报,2008,(3):18-28,159.
- [23]俞军.“不见面审批模式”的探索——基于对江苏省1518户企业的调查[J].中国行政管理,2017,(11):16-18.
- [24]赵光勇,辛斯童,罗梁波.“放管服”改革:政府承诺与技术倒逼——浙江“最多跑一次”改革的考察[J].甘肃行政学院学报,2018,(3):35-46,127.
- [25]彭向刚.我国行政审批制度的突出问题与改革的目标模式[J].学术研究,2003,(9):86-90.
- [26]彭向刚,朱丽峰.论我国服务型政府建设面临的现实困境[J].学术研究,2011,(11):36-45,159.
- [27]杨炳霖.监管治理体系建设理论范式与实施路径研究——回应性监管理论的启示[J].中国行政管理,2014,(6):47-54.
- [28]李军鹏.改革开放40年:我国放管服改革的进程、经验与趋势[J].学习与实践,2018,(2):29-36.
- [29]彭向刚,程波辉.服务型政府绩效评估问题研究述论[J].行政论坛,2012,(1):40-47.
- [30]吴青熹.基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J].南京大学学报:哲学·人文科学·社会科学,2018,(6):117-125.
- [31]钟伟军.从“一站式”服务到“最多跑一次”——改革开放以来的地方行政审批改革[J].电子科技大学学报:社会科学版,2018,(5):69-74.
- [32]盛会.“不见面审批”关键在落实[N].经济日报,2018-07-06(009).