

基地成果

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十）

编者按：为配合省委十二届七次全会的召开，根据全会主题和罗志军书记在“江苏发展高层论坛”上的讲话精神，省社科联组织省决策咨询研究基地及有关方面专家学者，围绕全面深化改革特别是经济体制改革进行研究，陆续形成并上报省领导系列决策咨询报告8篇。本期从中摘登研究基地的部分内容以飨读者。

一、江苏经济国际化研究基地：

构建江苏开放型经济新体制的思考与建议

本课题负责人：张二震

主要参加人员：马明龙、张二震、倪海清、许志瑜

戴翔、陈思萌、安礼伟、韩剑

构建江苏开放型经济新体制，为在更高水平、更广领域参与全球化经济提供制度保障，以开放促改革、促发展，是延续江苏经济辉煌的必然选择。

一、开放型经济新体制“新”在哪里？

从本质上看，开放型经济新体制是一种新规则、新制度。构建开放型经济新体制，就是要适应从以往的边境开放（措施）向边境内开放（措施）延伸和拓展的新形势，为全面提升开放型经济发展水平提供制度层面的保障。

1. 全球贸易和投资的新规则。价值链驱动下的全球贸易和投资自由化，必然要求更为复杂的全球经济规则与之相适应。更确切地说，必然推动全球经济规则

从“边境”规则向“境内”规则拓展，在政策取向上也就必然表现为从低标准不断向高标准看齐。显然，这会促使发展中经济体进行更大幅度的国内改革，以进一步提升开放型经济发展的法制化、规范化和国际化水平。这是开放型经济“新”体制的核心内涵之所在。

2. 江苏开放型经济发展面临的新形势。当前，基于全球价值链内在要求的全球经济新规则正在形成，突出表现为TPP(跨太平洋伙伴关系协议)和TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴协议)等以高质量、高标准经济规则的自由贸易区正在如火如荼发展。构建江苏开放型经济新体制，以适应全球贸易和投资新规则，已经成为必然的选择。惟有如此，才能不仅降低乃至消除产品和要素流动的“边境”壁垒，而且消除“境内壁垒”，从而促进国际国内要素有序自由流动和高效配置。

3. 构建江苏开放型经济新体制的新要求。目前，中国（上海）自由贸易试验区的建立，已经在转变政府职能、外商投资管理体制、进一步推进服务领域开放、货物监管模式、以及负面清单管理等一系列攻坚领域和深水区的改革进行了创新性突破。这种创新性的探索和尝试，目的是为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，从体制层面上为提高开放型经济水平和质量提供强大的保障。经过多年的开放型经济发展，江苏已经拥有一定的产业基础和科技资源等先进要素的积累。因此，下一步开放的重点，需要通过政策体制的先试先行和对接，破除阻碍开放型经济发展的体制机制障碍，尤其是破除要素流动的障碍和壁垒，为集聚、整合和利用全球先进要素和创新要素提供制度层面保障。

二、构建江苏开放型经济新体制的建议

第一，切实加强政府推动。江苏发展开放型经济的经验是“强政府、强市场”。构建开放型经济新体制，离不开政府的作用。具体来说，就是要在厘清政府与市场、社会关系基础上，通过政府机构改革，强化政府职能的转变，核心是改革行政审批制度，简政放权，让市场在资源配置方面发挥决定性作用的同时，充分发挥政府的服务型作用，包括全力打造政府主导的公共服务型外经贸综合服务平台，支持各类中介服务机构发展，扶持各类平台类企业发展，加大财税、金融和

信息支持力度、建立和完善推动企业“走出去”的综合服务体系。

第二，完善促进要素有序自由流动的体制机制。从对内来看，要进一步理顺要素价格体系，加快完善劳动、土地、资本、自然资源、金融资产、以及企业家等生产要素的市场价格形成机制，消除要素跨区域跨行业的流动壁垒，充分发挥价格对市场的调节作用。从对外来看，一方面要加快外资政策和投资准入的负面清单制定，加快扩大服务业对外开放；另一方面要改革对外投资的审批体制，提高审批效率，推动国内企业走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资，等等。

第三，优化区域开放布局。全面协同推进苏南、苏中和苏北的对外开放，形成区域间的优势互补、分工协作以及均衡协调的区域开放格局。尤其是对于苏中、苏北而言，要通过加快与苏南地区融合发展，在融合中分享机遇，在互动中借力发展，在扩大开放中实现区域协调。为此，首先，要依托区域比较优势引导产业进行有规律的梯度转移和集聚；其次，要探索区域合作机制并使其制度化，开展多形式、多领域和多层次的区域合作；最后，要完善扶持机制和互助机制，鼓励相对发达的苏南地区帮助和扶持苏中、苏北地区，使其更有“能力”与苏南地区“配套”发展。

第四，构建对外开放新平台。全面对接上海自由贸易区建设，抓住“一带一路”和长江经济带建设的重要契机，充分发挥我省开放基础较好的优势，加大政策拓展力度，全面提升开放型经济平台建设水平。一是积极申报苏州自贸园区和连云港自由贸易港区。二是整合现有综合保税区等海关特殊监管区整体纳入自贸区，利用现有的众多开放平台，发挥功能叠加优势，打造开放型经济“升级版”。三是在全省范围内聚合各类开放载体，全面对接上海自贸区有关政策，在条件成熟的区域，可以争取先行先试自贸区的部分政策。

二、江苏农业现代化研究基地：

工商资本进入农业的国际经验与江苏对策

本课题负责人：周应恒

省委提出，“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业”。如何引导社会工商资本进入农业领域，在促进农业发展的同时，又能够规避风险，形成良性机制，成为当前改革进程中的重要课题。

一、工商资本进入农业的国际经验与启示

从国际上看，工商资本进入农业，有成功的经验，也有失败的教训。按照土地资源禀赋与经济发展水平，可把主要农业国家和地区分为四类，他们对工商资本进入农业所采取的政策有所不同。第一类，土地资源丰富、经济发展水平高的国家，以美欧为代表。美国对工商资本进入农业没有严格的限制，也没有特殊政策吸引，工商资本可直接投资农业，建立大规模农工商联合公司。第二类，土地资源丰富、经济发展水平较低的国家，以巴西、阿根廷为代表。巴西土地资源丰富，政府鼓励工商资本进入农业。巴西政府对农业投资有优惠的信贷、价格和税收政策。第三类，土地资源稀缺、经济发展水平高的国家和地区，以日韩台为代表。日本土地资源稀缺，工商资本进入农业受到严格限制。日韩台限制资本家下乡，扶持小农组织，培育农民的企业家精神，走“综合农协+农户”的合作发展道路，农民几乎独享农村金融、农产品加工、营销、农资经营、农技服务和土地地租等诸多方面的绝大部分收益。第四类，土地资源稀缺、经济发展水平偏低的国家，以菲律宾为代表。菲律宾政府采取了鼓励和扶持“资本家下乡”，走“公司+农户”的农业发展道路。但是在不到20年的时间里，菲律宾传统小农大面积破产，农业产业被有欧美背景的大公司所控制，只有少数农民被吸收为农业工人，

大量失地和失业农民涌入城市，再加上城市经济的不景气，导致经济衰退，失业严重，形成恶性循环。从上世纪的60年代中期开始，菲律宾政府认识到本国现代化道路的错误，收购土地资本家的土地，分配给无地的农民和流民，这项改革至今还没有结束。

从工商资本进入农业的国际经验教训分析看，可以得到以下几点启示：第一，工商资本进入农业的规模应该与一国的经济发展水平和人地资源禀赋相适应。过快的推进工商资本进入农业可能会损害农民的利益，而压制工商资本进入农业则会降低农业生产率。第二，工商资本进入农业主要集中在产前与产后环节，由此带动农民，而不是代替农民。第三，工商资本也会进入资本密集型的农业产中环节，在不损害农民利益的前提下，提升农业生产质量和竞争力。

二、江苏工商资本进入农业的状况分析

第一，江苏总体上已经进入“工业反哺农业，城市带动农村”的发展阶段。江苏是经济强省、农业大省，随着二、三产业的高速增长，城市化进程得以稳步推进，城镇人口比重大幅度提高，农业就业人口比重大幅度下降，2013年江苏省城市化率达到64.1%。这表明以城市化和城市经济带动农业、农村经济发展的阶段已经到来。

第二，江苏农业资金投入不足长期存在。2013年江苏第一产业完成投资198.6亿元，比上年增长9.4%，明显低于二、三产业投资增长率（分别为17.2%和22.3%）。现阶段我国农业资金投入主体主要有农民、政府以及信贷。目前三方面的投资远远不能满足现代农业发展需求。

第三，江苏工商资本进入农业的探索初见成效。通过近年来的探索，江苏形成了两种比较有代表性的工商资本进入农业模式。一是“泗洪模式”。其主要思路是引入资本进入农业生产领域，优化农业资源配置。在运作过程中，泗洪对农村土地承包经营权进行确权发证，创新土地流转方式，建立土地规模流转的风险防范机制。二是“盱眙模式”。盱眙尝试在农业领域引进工商资本，努力促进农业现代化与工业化、城市化、信息化同步发展。为了避免工商资本引进之后与农

争利，盱眙禁止引进的工商资本涉足农业生产领域、接触农业用地，主要对农业产后环节进行投资，专注于提高农产品附加值，实现增值增效。盱眙县还整合全县涉农资源，引导成立合作联社，以合作联社方式引入工商资本。

三、对江苏工商资本进入农业的政策建议

1. 加强引导，注重工商资本对农业产后环节投入。必须坚持资本、技术、农民三位一体的发展原则，依靠资本与科技的力量，开展农产品精深加工，发展分级、包装、冷藏、保鲜等农产品初加工，充分挖掘农产品的附加值。发展农产品流通业，引导各类资本投资参与农产品市场的改造、提升和标准化建设。工商资本应聚焦这些环节，进行深入挖掘，而不应直接参与农业经营。

2. 夯实基础，加强经济相对落后地区的农业基础设施投入。很多农业项目投资具有极强的正外部性，其受益的不仅仅是企业，也对环境、农民生活等带来正效应，具有公共品属性。因此，江苏应加强对经济相对落后地区的农业公共基础设施投入，改善农村交通状况，降低工商资本进入农业的额外成本。

3. 转变职能，为工商资本进入农业领域搭建服务平台。着力加强信息服务，加大“三农”政策宣传力度，为企业提供有关政策和法律法规咨询服务。建立和完善农产品产销信息、土地流转信息网络，定期发布农业产业投资指南，防控企业投资风险，做好信息服务。着力提供技术服务，帮助工商企业加强与农业大专院校和农业科研机构的联系，保障专业人才供给和加快科研成果转化，加大人才培养力度。对单位土地产出效益高、解决本地就业数量多、生态功能显著的工商资本主体实行税费减免或以奖代补，对农产品加工企业在用水用电等方面实行优惠。着力改善金融服务，探索企业的设施设备、生产基地的地面附着物、农产品评估折价等抵押担保，破解农业贷款难题。积极推进农业保险，有针对性地增加保险品种和覆盖范围。

4. 互利共赢，处理好工商资本与农民的权益关系。本着平等协商、互利共赢的原则约定合同条款，确定双方认可的流转租金及付费方式，并积极探索土地升值部分在企业与农民之间合理分享的有效办法，保障土地流转的合法与合

理性。探索设置土地流转风险保障基金，有效开展土地流转风险预防、控制和处置，及时协调和化解可能出现的土地流转纠纷，保障农民流转土地的权益和农村社会稳定，建立健全风险防范机制。鼓励探索农民土地入股工商资本等多种方式，建立企业与农民之间紧密的利益联结机制，使农民与企业实现共赢。

三、党的经济理论创新与江苏持续发展研究基地：

当前江苏民营经济发展中 存在的主要问题及对策建议

主要参加人员：储东涛、徐洪军

一、当前江苏民营企业发展中存在的主要问题

两项重要指标在全国的排位下降：一是民企总数一举被广东超过。截至 2012 年底，全省民企累计登记户数为 484.1 万户，其中私营企业达 131.3 万户，连续 12 年保持全国第一。但是，从 2013 年初开始，广东在全省兴起热火朝天的“商事登记制度”改革，先手获取改革“红利”，截至当年底民企总数超过 550 万户，比江苏多出 20 多万户。仅仅过了一年，江苏就退居全国第二；二是民企质量逊于浙江。江苏虽然民企总量比浙江多得多，但入围“中国民企 500 强”的数量不仅历来少于浙江，而且最近几年与自身相比也逐年减少。

三大历史难题没有明显化解：一是融资渠道仍然狭窄。大量中小民企仍然很难从金融渠道获得贷款，企业的流动资金严重不足。二是税费负担依然偏重。当前，我国税费整体水平偏高，税费品种不仅繁多而且比较杂，一般企业都难以搞清，导致企业不堪重负。特别是苏中、苏北一些地方还存在征“过头税”现象。三是垄断行业壁垒森严坚固难破。关系国民经济命脉的很多部门仍处于国有垄断半垄断状态之中，“三门”依然制约民营经济发展，影响民企的投资意愿。

两大基本格局没有根本改观：一是区域发展不平衡局面未根本改观。2013年，省经信委、中小企业局、统计局、工商联曾经排出了“2012年江苏省营业收入百强民营企业（集团）名单”，整个苏北地区只有6家，不及无锡或苏州的1/3。二是鼓励和引导民企“走出去”体制机制建设滞后未根本改观。

四个现实瓶颈亟待加快突破：一是平等发展的制度瓶颈。制度层面对民企的市场角色界定不清、既得利益集团对稀缺资源的占有，成为发展受困的重要羁绊，深层次改革必须进行。二是企业技术创新瓶颈。新技术、新工艺匮乏仍是民企的突出软肋，相当数量的企业存在创新动力不足、创新办法不多、创新成果不明显等问题。特别是中小企业技术创新能力薄弱，对外技术依存度偏高。三是产业层次提升瓶颈。一些中小企业技术装备落后，员工素质不高，只能生产资源能源消耗高、环境污染重的产品，缺乏市场开拓力和竞争力，难以提升产业层次。四是优秀人才聚集瓶颈。当前，成效显著的产学研合作仍然很难，对自主知识产权和产品采购支持力度不够，因此出现民企“招工难”尤其是缺乏专业技术人才的现象，优秀人才“引不到、留不住”。同时，一些民营企业主观上也不重视对员工的教育培训，更不愿花钱引进人才。

二、推动江苏民营经济加快转型升级的若干建议

1. 加快发展混合所有制经济步伐。发展混合所有制经济，是我国企业产权制度改革最具代表性的发展方向。推动混合所有制经济发展，政府应先列出负面清单，全面放开非国家经济命脉的行业和领域。最近广东和其他一些省份在这方面走得较快，已经提出针对民企的负面清单管理，列出鼓励和支持民营资本进入的清单。

2. 加快私营企业现代企业制度建设。要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，对有条件的私营企业实行规范性公司制改革，健全“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，完善法人治理结构，规范企业行为，做到公开透明，保护合法利益，使之成为适应市场的法人实体和竞争主体。

3. 下大力气加大政策落实力度。要建立对政策落实情况的第三方评估机制，定期对政府部门发展民营经济政策落实情况进行评估，向全社会公布，加强对评估结果的运用，并形成长效机制。要将现有扶持民企政策进行一次梳理，尽可能减少专项补贴的品种和范围，更多采取对企业扶持的普惠性措施，使符合条件的企业不需要经过申报就能自动享受到政策的优惠，从而避免因信息不对称而使一些符合条件的企业享受不到政策待遇，也避免产生政府部门及工作人员的权力寻租。

4. 进一步优化民营企业发展环境。第一，加快政府职能转变步伐。可以借鉴上海自贸区经验和做法，加快建立政府权力清单和市场主体负面清单制度，真正做到政府权力透明化、市场活动制度化。第二，下决心减轻企业税费负担。将税收政策用活用足，坚决推进企业结构性减税，特别要严格禁止征收“过头税”，并把反对征收“过头税”作为一项铁的纪律和高压线。第三，引导支持民企“走出去”发展。政府要建立服务平台，为企业提供信息、法律、人才、风险防范等服务。加强领事保护能力建设，提高外事服务便利化水平，简化商务签证和工作签证手续，缩短办证时间。第四，加强对企业技术创新的支持力度。创新科技政策，如科技型中小企业可以按200%进行研发费用加计扣除。对科技型中小企业引进高层次人才，其缴纳的个人所得税地方留成部分5年内予以全额奖励等。理顺产学研合作机制，确立形成企业在产学研合作中的主导地位，提升企业在新产品开发中的介入度。

5. 加强对职业经理人队伍的培训和建设。罗书记在民营经济发展表彰大会上用很大篇幅讲了“苏商”、“苏商精神”、“苏商品牌”和“新一代苏商”，给民营企业企业家以很大的鼓舞。建议乘势而上，加快成立苏商管理培训学院，建设一支真正过得硬、高素质的江苏职业经理人队伍，弘扬“厚德、崇文、实业、创新”的新时期苏商精神。加大舆论引导力度，在全社会进一步形成尊重劳动、支持创业、关心企业、善待企业家的浓厚氛围，为企业发展树立好榜样，为社会进步凝聚正能量。

四、江苏“两个率先”研究基地：

江苏科技金融政策现状和创新思路

本课题负责人：武志伟

主要参加人员：陈莹

为加强引导金融资源向科技领域配置，促进科技和金融结合，江苏省政府近年来先后出台了一系列支持科技型企业发展的科技金融政策。本报告围绕这些政策的有效性，通过相关调研和数据分析，为江苏新型科技金融政策体系建设提供对策建议，以实现科技与金融的紧密结合，巩固江苏科技战略优势，推进创新型省份建设。

一、江苏科技金融政策的现状

作为全国科技金融发展较早、较快的省份，江苏省出台省级科技金融相关政策 20 余项，大致可分为直接和间接两类：直接政策是指政府通过给予企业和个人税收优惠、财政补贴等形式直接支持科技企业的发展；间接政策是指政府通过扶持创业投资、支持金融机构开展科技银行、科技担保、科技保险、科技小贷等科技金融业务，建立孵化器和园区等科技企业载体来间接支持科技企业的发展。其中，2012 年 6 月 21 日江苏省政府再次下发的《关于加快促进科技和金融结合的意见》（苏政发【2012】79 号），是最为全面和重要的文件。

从科技金融政策数量来看，我省 13 个市 2005 年-2013 年出台政策总量呈上升态势，累计达 120 余项。其中苏州、南京和无锡三市的科技金融政策数量分别为 23、17 和 20 项，显著超过其他地区。科技金融政策的支持力度与区域经济发展水平存在较为明显的正向关系。

从具体的政策内容来看，直接政策主要集中在风险补偿、金融人才补助和科技金融专项资金等三类。其中，科技金融专项资金政策数量达到 41%，金融人才补助政策占 38%，风险补偿政策占 21%。间接政策主要集中在创投、银行、保险、资本市场、小贷、担保、孵化器和园区等八个方面。其中，苏州市的间接政策出台数量最多，达到 15 个，紧随其后是南京和无锡，连云港、盐城和扬州数量最少。各市对创投政策非常重视，总计达到 22 个，而科技银行和科技小贷政策数量较少，只有南京、无锡出台了相关政策。

二、江苏科技金融政策的效果和问题分析

目前科技金融政策的主要问题体现在以下三个方面：

1. 不缺资金缺机制。江苏是金融大省，从各地状况来看，要发展科技金融，无论是财政支持还是金融机构的资金供给都不是瓶颈问题，而是缺少把资金配置到需要的地方的机制。研究表明，科技支行数量是本年度新增高新技术企业家数的重要因素。而目前，只有南京和无锡明确出台了科技支行的相关政策；相反的，政策支持力度最强的创业投资其作用并未得到突显。

2. 不缺机构缺主体。从间接政策来看，涉及到的创投、银行、保险、资本市场、小贷、担保、孵化器、园区等多个机构也都在力图积极支持科技企业的发展。但是科技与金融本属于不同的产业，在融合的过程中必然存在问题。由于高科技企业通常是高风险的产业，往往有形资产比重低，融资需求大。因此，对科技金融产业的扶持往往不是一个机构能够单独承担的。近几年在苏南兴起的“投贷保联盟”，就需要多家机构的联合，确定牵头的主体成为该类业务成败的关键。

3. 不缺政策缺结合。我省对科技金融方面的政策很多，省和各市的科技金融政策已经多达 150 项。但总体情况是科技部门参与多，金融部门参与少。但是在科技金融的发展中金融产业的主动参与更加重要，因此，在政策制定中也需要金融监管部门和科技管理部门的紧密合作。

三、江苏科技金融政策创新的建议

1. 加大投入，实现高校资源与孵化器对接。高新技术企业孵化器是影响江苏

科技企业绩效的最重要因素。我省孵化器发展迅速，截至 2012 年末，全省已建成并纳入省科技系统统计序列的各类科技企业孵化器 431 家，国家级科技园达 95 家，其中国家级高新技术创业服务中心 80 家，省级 200 家。同时，还带动了社会资源的参与，目前的孵化器民营化率达 40%。但是，这些孵化器的建设并没有充分地江苏优质的高校研究和教育资源相结合。江苏是教育大省，如果能够将高校大量的科研成果、创业指导和管理服务资源与孵化器、孵化机制进一步有效对接，将焕发出超乎想象的活力。在此领域，建议政府出台相应的机制和政策。

2. 抓住两头，加强对间接融资支持科技企业发展的政策扶持。对政策结构进行进一步调整，增加对间接融资机制的政策扶持。要抓住两头：一方面是在科技部门项目引进和评估方面多下功夫，为商业银行在企业和科技项目筛选中提供依据，从源头上优胜劣汰，让那些对地方经济、产业发展具有积极作用的好项目能够更容易获得资金支持；另一方面，增加风险补偿基金的水平，在一定程度上分担金融机构的风险，使其更愿意进入这个领域。

3. 明确主体，激活科技金融服务创新。相比股权投资、保险、担保和其他机构，必须确立商业银行在区域科技金融产业链中的主体作用和地位，发挥其在业务信息、资源整合、风险分担等方面的优势，通过牵线搭桥，大力发展孵化器融资、知识产权质押贷款、科技集合贷款业务，培育集合债券、集合信托、融资信用保险等新型科技金融产品，推进科技金融服务的创新。

4. 加强协调，建立科技金融政策制定的联席会议制度。在政策制定机制上建议借鉴当前自贸区、创新试验区普遍采取的联席会议机制，多个部门的主管领导共同参与，形成统一方案和具体时间表。此外，建议定期邀请金融机构和科技企业参加，及时了解科技企业的运行状况和政策的实施状况，进一步提高政策的质量水平。

5. 采取措施，扼制江苏金融资源外流势头。当前全国金融创新和发展的形势，尤其是上海自贸区的“虹吸效应”，已经对江苏科技金融的发展产生了一定影响。

比如，2011年南京证券牵头发起设立的富安达基金、南京银行和南京高科联合发起设立的鑫元基金运营总部和注册地均在上海。南京本土期货公司——锦泰期货设立的风险子公司虽然在2013年下半年落户河西CBD，但是在上海浦东招商部门的公关之下，也一度有意迁址到上海自贸区。这样发展下去，江苏金融资源的外流将愈演愈烈。因此，在考虑针对共性问题创新科技金融政策的同时，还需要整体规划，通过政策的大力扶持形成江苏科技金融发展的制高点，方能产生“集聚效应”，巩固优势、形成亮点、创新发展。在此方面，建议进一步加强南京区域金融中心和两岸协同创新发展示范区金融服务平台的建设力度，对接台湾金融业在科技企业、中小企业服务方面的优势，形成江苏科技金融国际化发展的特色和亮点。

五、苏南政府治理与社会治理现代化研究基地：

推进简政放权 提升政府治理能力

本课题负责人：金太军

当前，江苏省以简政放权为主的行政体制改革已在行政审批、省直管县、强镇扩权等领域取得一系列成绩，但仍面临不少挑战，亟需深化改革。

一、我省简政放权改革面临的主要问题

1. 审批事项繁多，交叉冲突普遍。过多的行政审批会束缚市场和社会主体活力，阻碍经济社会发展。虽经数轮清理，当前我省行政审批事项仍存在名目多、部门多、环节多、时间长等问题。仅依据现行法律、法规和国务院决定规定，涉及230多个行业企业的设立登记前置审批事项就有近140项，这还不包括地方性

法规和政策设定的门槛等，而县级政府的行政审批事项则有数百甚至上千项之多；娱乐、餐饮、住宿、成品油经营等行业企业设立时必须取得的“四证一照”，涉及多个行政部门，尚未能全面并联审批；审批所需资格与评价，涉及中介环节多，增加了企业设立成本；审批的非一次性告知及材料在部门和上下级间的流转，人为延长了审批时间。此外，省、市、县、乡四级都还普遍存在大量的非行政许可审批事项，审批信息不公开，为部门护权逐利提供了制度土壤和操作空间。

2. 防控思维严重，监管能力偏弱。目前，审查行政许可和后续监督脱节严重，负责审批的行政权力部门常常不愿承担或无力承担后续监管责任。即使在同一系统内部，许可和监督的矛盾也常常纠结在一起，甚至争权诿过。“谁发证、谁监管、谁审批、谁负责”常落于空谈。此外，行业协会等社会组织的自我管理功能尚待开发，权力转移后的监管工作几乎空白。

3. 改革整体不足，执行效果欠佳。目前，涉及简政放权的多项改革在持续试点推进，部分已取得一定的预期成效，但也暴露出一系列问题。其中，改革的整体性不足对改革成效的制约较为典型。在推行已逾三年的国家和省级经济发达镇行政管理体制改革试点中，试点发达镇承接了数百项县级政府下放的经济社会管理权限，权力与责任同步下沉，乡镇政府在思想观念、机构编制、业务能力、流程再造、建章立制、财政经费、硬件设施等方面面临较大压力，部分难以短期消化调整。在工商登记制度改革中，未能充分预估改革后可能出现的新情况、新问题：一方面，部门间政策协调性差，如与银行、税务、法院等部门无法短期做好对接工作，制约相关工作顺利开展，并易使企业和公众对改革产生误会和不信任感，形成为改革而改革的刻板印象；另一方面，从事先监管向事后监管的过渡阶段，容易出现政策空档期，市场秩序可能因改革而“出乱子”。

4. 信息平台薄弱，责任追究缺位。基于部门化的传统行政审批偏重于前置资格审查，部门间信息壁垒严重，数据采集系统呈多元化、部门化趋向。部门间

信息共享标准不一，数据系统间接入率、共享率低，这不仅加大信息采集工作量，浪费有限的人力、物力和财力等行政资源，而且推高了企业和社会运行成本。市场和社会动态监管数据的匮乏，不仅使政府职能部门难以有效履行监管职责，增加政府决策的难度，而且极大地限制了责任追究的可行性。

二、推进简政放权、提升政府治理能力的几点建议

1. 清理非法许可，规范行政审批。当前，简政放权，规范行政审批工作，需要着重落实以下几个方面的工作：一是分类清理非行政许可审批。全面取消面向社会和公民的非行政许可审批事项，对确需保留的审批事项应在严格审核的基础上调整为行政许可，内部管理事项划归政府职责。二是及早制定地方性法规。及时总结试点经验，由省人大或省政府制定行政许可管理办法，把行政许可审批设定、实施、服务和监督等工作纳入法制轨道。三是建立行政审批清单制度。探索对抗式论辩模式，由行政审批部门对拟保留审批事项的依据、程序、时限等进行公开的合法性与合理性辩护，并以清单的形式统一公布。同时，加快探索市场准入负面清单管理方式，释放社会和市场活力。四是加快行政审批集中化。积极打造省级政务服务中心，构建五级标准化政务服务体系，大力推进行政审批“三集中三到位”，全面推广并联审批事项范围。五是建立定期评估制度。由编制办和法制办牵头，吸收专家、企业和公民，对行政审批事项进行定期公开评估，为行政审批动态调整提供依据。

2. 强化动态监管，提升治理能力。积极推动传统审批行政向现代服务行政的转变，推动前置审批向动态监管转变，培训拓展行政人员的监管能力。积极培育、指导和监管行业协会、中介机构承接的管理事项，避免官僚化和社会腐败。

3. 确立整体思维，重视改革实效。行政体制改革已步入攻坚阶段，为避免单兵突进削弱改革成效，应确立改革的整体思维：首先，由地方党委政府全面深化改革领导小组进行行政体制改革顶层设计，制定改革总体战略与实施步骤。既

要把握国家总体改革思路，也要结合地方政情特点，鼓励和支持地方创新探索。其次，在全面深化改革领导小组内，建立改革所涉部门知会与联席磋商机制，综合考虑改革对象的能力和主客观条件，充分评估阶段改革的可行性，全面预估改革的关联对象及可能后果，制定相对完善的应对措施。最后，先试先行，及时总结经验教训，适时推广。当前尤须继续深化省直管县体制配套改革，稳步扩大经济发达镇行政管理体制改革试点，已经探索出的机构重组、人员整合、流程再造、创新服务等经验可灵活推广，并适时推动强镇扩权向扩权强镇转变。

4. 推动信息共享，落实责任机制。建立跨部门、跨区域、跨层级的信息共享平台，是部门与区域分割的碎片化向整体政府转变的有效载体，是构建市场监管联动机制的主要纽带。当前，推动信息共享的最佳路径是：在层级政府间，建议由省政府牵头，协调省厅部门和地市政府，实现省、市、县（包括试点经济发达镇）三级政务服务网络平台互联互通；在地方政府层面，依托地方电子政务网，确立信息共享平台建设责任主体，以工商民政部门登记注册的数据为基础，打破部门信息壁垒，导入各职能部门的行政许可信息、监管信息和行政处罚信息，实现部门间数据共享、信息实时传递、有效互动。以此为基础，结合黑名单管理制度和社会征信制度，在注重保护隐私的基础上，建立公众信息统一查询平台，健全信息查询与反馈机制，以信息共享与公开倒逼政府职能部门加强监管，落实责任。