

以数字政府建设推进职能转变

王益民

加强数字政府建设是建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。近期,《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《指导意见》)印发,就主动顺应经济社会数字化转型趋势,充分释放数字化发展红利,全面开创数字政府建设新局面作出部署。加强数字政府建设,对加快转变政府职能,全面提升政府治理能力,具有重要意义。

科学擘画数字政府建设蓝图

《指导意见》明确了数字政府建设的指导思想、基本原则、主要目标、重点任务,描绘了数字政府建设蓝图,指明了工作方向。

注重战略性,系统谋划事关数字政府建设长远发展的重大问题。将坚持党的全面领导作为数字政府建设的基本原则,确保了数字政府建设的正确方向。提出数字政府建设的工作思路和重点举措,明确数字政府建设从愿景蓝图到实施路径的“任务书”与“施工图”,为形成数字化、智能化政府运行新形态提供了有力保障。

注重改革性,着力破解数字政府建设难点问题。针对长期制约数字政府健康发展的突出问题,强化改革思维,以数字化改革助力政府职能转变,促进政府治理各方面改革创新,推动破解在体制机制、数据共享、运营保障等方面存在的堵点问题。

注重实效性,满足各地区各部门推进数字政府建设的迫切需要。准确把握数字政府发展新特征、新趋势,注重顶层设计和基层探索有机结合,深刻阐释数字政府为什么建、怎样建、建什么的理论和实践问题,指导和规范各地区各部门数字政府建设。

以数字化治理提升宏观调控科学性

数字技术不仅是数字经济发展的基础,也是助力经济治理和决策的重要支撑。《指导意见》提出要强化经济运行大数据监测分析,提升经济调节能力。在经济监测、预测、决策过程中,充分发挥大数据在创新和完善调控方式、提高经济运行信息及时性和准确性等方面的重要作用。

在经济监测方面,通过全面构建经济治理基础数据库,加强政府与互联网企业等数据载体相关数据资源的关联分析和融合利用,精准发现宏观经济运行中的微观联系,实现对经济运行状态的实时跟踪和精准研判,确保宏观经济平稳运行。

在经济预测方面,运用数字技术搭建经济运

行多维分析模型,对数据深度挖掘和智能分析,解决宏观数据复杂化、繁多化、冗余化问题,及时发现苗头性、倾向性、潜在性问题,提高经济预测的科学性、可靠性、有效性。

在经济政策方面,充分利用大数据分析平台,对政策实施成效和影响进行分析和量化测算,找准宏观政策的支持方向和切入点,推动数据分析与经验判断紧密结合,提升经济政策制定的科学性。

以数字化监管推进监管现代化

数字化监管是推动市场监管现代化、推进国家治理体系和治理能力现代化的有效途径。创新监管方式,完善监管体系,提升数字化监管能力,是推进市场监管现代化、强化监管有效性的关键举措。构建高效、完善、智能的数字化监管体系,有助于增强政府公信力和执行力,激发各类市场主体活力。

加快构建数字化监管体系。依托全国一体化在线监管平台,加强各地区各部门“互联网+监管”系统互联互通,推进数字化监管平台建设,全面落实监管责任,完善分级分类监管政策,健全跨部门综合监管制度,建立规范的监管标准和规则体系,不断增强数字化监管能力。通过智慧监管等手段,增强监测预警能力,提升事中事后监管水平,实现精准化、规范化监管。

持续推进监管数据创新应用。积极利用大数据加强对市场主体的服务和监管,充分调配各地、各领域、各行业监管数据资源,提升数据汇聚能力。建立持续、动态的监管数据形成机制,推动监管数据与行政执法数据的归集共享与有效协同,建设市场监管大数据中心。推进重要监管数据全覆盖,逐步实现系统通、数据通、业务通。健全风险预警、非现场监管、大数据分析等应用功能,着力满足监管业务需要。

注重提升协同联动监管能力。以数字化监管体系构建、系统平台互联互通、监管数据汇聚为契机,建立监管协同联动工作机制,促进从职能部门“单打独斗”向综合监管、智慧监管转变,提升综合执法、跨域执法效率与效能,破解监管力量不足与监管手段滞后问题。综合运用数字技术等手段感知监管态势,及时发现潜在风险和线索,实现“一处发现、多方联动、联合监管”,全面提升数字化监管精准化、协同化、智能化水平。

以数字化服务优化发展环境

当今世界,科技革命和产业变革日新月异,全球数字经济蓬勃发展。在此背景下,如何以数字

化服务优化发展环境,成为推动高质量发展的关键议题。

推动营商环境优化。一方面,充分发挥数据作用,打造“数智化”营商环境。着力实现营商环境标准互联、信息畅通、便捷高效,推动数据共享运用,以数据支撑业务运行和组织决策。融合政务数据、行业数据和社会数据,激发数据要素价值。整合线上线下政务服务渠道和资源,推进简政放权,提升服务效能,规范市场秩序,加快推广“一体化审批”,优化审批流程,压缩审批周期,不断创新行政审批方式,实现审批服务“就近办”“马上办”,推动各级政府部门服务水平快速提升。另一方面,全面升级政务服务,推动营商环境优化取得实质性进展。营造透明、公平、高效的政务服务体系,充分运用大数据技术,刻画市场主体信用画像,预测分析风险状况,为企业提供市场指导。通过数字技术促进生产要素跨领域、跨层级、跨区域流动,提高要素配置效率,拓展经济发展空间,提升经济发展质量。

推动服务模式转变。一方面,深化数字化转型,推动协同共治。围绕业务场景,消除数据孤岛,打破部门壁垒,构建全国统一的“大平台、大数据、大系统”,形成跨部门、跨地区、跨层级的政务信息共享应用平台。另一方面,聚焦群众实际需求,实现公共服务精准化。推进基本公共服务数字化,提升普惠性、基础性、兜底性服务能力,鼓励各地区在建设管理、服务模式、流程优化等方面积极探索,推动顶层设计和地方实践良性互动。深入了解多元化、复杂化服务需求,围绕办事难、办事慢、办事繁等问题,变被动服务为主动服务,最大限度满足个性化、定制化服务需求。

以数字化协同提升政府运行效率

数字政府建设需要政府在各方面全方位深化数字技术应用,提高政府数字化和协同办公水平,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同联动,进而形成整体型数字政府,提升政府运行效率。

通过数字化协同提高机关运行效能。在政府组织内部和政府机构之间推动审批、服务和办事数字化。构建政务数据资源体系,强化政务数据资源的有效供给,促进部门间数据驱动的业务协同,建设数据融通、业务协同、能力共享的一体化协同办公体系,全面提升政府共性办公应用水平,推动机关内部服务事项线上集成化办理,不断提升机关运行效能。统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动,提升协作效率,构建上下耦合、协同互促的治理体系。

通过数字化协同优化内部业务流程。充分

发挥数字技术优势,创新协同方式,推动政府履职效能持续优化。通过数字化协同完善政府组织的内部流程、结构,实现数字技术和政务业务的连接与协同,助力实现“一网通办”“一网统管”“跨省通办”。

以数字化转型深化行政体制改革

党中央高度重视深化行政体制改革。加强数字政府建设是创新政府治理理念和方式的重要举措。以数字化转型推动深化行政体制改革,是数字时代政府治理方式变革和治理能力提升的重要手段。

一是组织机构改革。数字政府建设需形成与数字化时代发展相适应的组织架构。一方面要依法依规进行数字化改革,另一方面还要通过组织机构改革推动数字化转型发展。例如,广东省在数字政府建设中从体制机制改革入手,构建“管运分离”的数字政府改革管理体制,组建政务服务数据管理局,探索制度创新与技术创新相结合的新模式;上海市成立推进“一网通办”“一网统管”工作和政务公开领导小组,由市政府办公厅牵头,各区各相关部门配合,市大数据中心负责实施。

二是职责体系优化。数字政府建设有助于加快破除体制机制障碍,推动政府职能转变。坚持以优化政府职责体系引领政府数字化转型,以数字政府建设支撑加快转变政府职能,推进体制机制改革与数字技术应用深度融合,健全完善与数字化发展相适应的政府职责体系。通过数字化改革,实现数据共享、协同办公。例如,浙江省推进行政审批制度改革,建立健全效能评估和绩效考核制度,显著提高政府部门办事效率,提升政府公共服务质量。

三是管理机制创新。数字化改革将进一步推动修订和清理现行法律法规中与数字化发展不相适应的条款,依法依规推进技术应用、流程优化和制度创新,鼓励和规范产学研用等多方力量参与数字政府建设。在数字化改革进程中,创新各级政府与其他参与主体的合作模式,探索购买服务、合同外包、特许经营等方式,推动形成高效可持续的数字化机制。数字政府建设要以数字化改革促进制度创新,保障数字政府建设和运行整体协同、智能高效、平稳有序,实现政府职能转变、治理方式变革和治理能力提升。

【作者系中央党校(国家行政学院)信息技术部主任、电子政务研究中心主任,国家电子政务专家委员会副主任】

到2025年,与政府治理能现代化相适应的数字政府顶层设计更加完善、统筹协调机制更加健全,政府数字化履职能力、安全保障、制度规则、数据资源、平台支撑等数字政府体系框架基本形成,政府履职数字化、智能化水平显著提升,政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化取得重要进展,数字政府建设在服务党和国家重大战略、促进经济社会高质量发展、建设人民满意的服务型政府等方面发挥重要作用。

到2035年,与国家治理体系和治理能力现代化相适应的数字政府体系框架更加成熟完备,整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府基本建成,为基本实现社会主义现代化提供有力支撑。

——《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》

营商环境优化的成效与经验

马亮

营商环境是企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件,是影响经济增长、创新创业和民生福祉的重要因素。近几年,在“放管服”改革推动下,中国营商环境持续优化,营商便利度大幅提高,有力助推市场主体规范经营和经济高质量发展。

显著成效

过去几年,中国营商环境全球排名大幅提升,市场主体获得感明显增强。世界银行数据显示,中国营商环境排名从2013年的第96位提升到2019年的第31位,是全球营商环境改善最显著的十个经济体之一。

营商环境优化激发创新创业热情和市场活力。市场监管总局数据显示,截至今年5月底,全国登记在册市场主体1.59亿户,是2012年5500万户的近三倍。

营商环境优化培育经济发展新动能,推动全国统一大市场建设,为国内国际双循环注入新动力。尽管受疫情影响中国经济增长有所放缓,但是营商环境优化使市场主体信心提振,外资外贸总体态势稳健,经济长期向好基本面没有改变。

营商环境优化助推改革创新和相关体制机制不断完善。各级政府高度重视营商环境优化,围绕营商环境建立健全制度规则,完善机构设置,建设数字平台等,加快从各领域单兵突进转向系统整体协同推进。

重要作用

中国营商环境优化取得举世瞩目的成绩,其重要作用体现在多个方面。实践证明,营商环境优化有助于进一步理

顺政府与市场的关系、政府内部不同层级和部门之间的关系以及市场主体之间的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,市场主体更能感受到公共服务和政府监管的温度。

首先,营商环境优化有助于理顺政府与市场关系。推动有效市场和有为政府更好结合,使政府这只“看得见的手”进一步明确职能边界,市场这只“看不见的手”发挥更大作用。优化营商环境要求政府有所为有所不为,不是放而不管或管而不放。一方面,下放权限、激活市场;另一方面,从注重事前审批为主向注重事中事后监管转变。加强政府部门信息公开和廉政建设,清理整顿不良中介,逐步放开证照办理、资格审查、职业资格认定等,使市场主体越来越有活力,亲清新型政商关系逐步建立。地方政府在营商环境优化过程中更加注重良性竞争,提升公共服务和监管质量,进一步提升政府治理能力;更加注重打造公开透明、预期稳定、公平公正的市场环境,促进政府职能转变。

其次,营商环境优化有助于理顺政府间关系。跨层级的纵向简政放权使行政审批权限下放到基层部门,企业开办、项目开工等环节的行政审批不断降门槛、减环节、减材料,企业经营成本显著降低,市场主体的获得感明显增强。与此同时,跨地区、跨部门横向联动加强,政策形成合力,为企业带来更多利好。

再次,营商环境优化有助于理顺市场主体间关系,创造更加开放公平的市场环境。进一步激发市场主体活力,推进公平竞争和优胜劣汰。营商环境优化加强了对市场主体的保护,有助于不断提升反垄断、反不正当竞争的监管效能。更加注重为中小微企业和个体工商户营造适宜创新创业的土壤,带动市场主体从无到有、从小到大蓬勃发展。

主要经验

中国营商环境优化注重在市场化、法治化和

国际化三个方向上发力,不断强化对市场主体地位和价值的认识,突出法律法规和规章制度在市场监管中的重要作用,并逐步提升制度型开放水平。总体来说,营商环境优化强调激发市场主体活力及制度改革、数字化转型、国际经贸规则对接等,从而使营商环境短板逐步补齐,实现全面优化。

第一,为市场主体“加油减负”。持续放宽市场准入,创新和完善信用监管,先证后照、容缺审批、信用承诺等行政审批创新模式迭出。“互联网+监管”“双随机、一公开”等监管创新不断推出,市场监管的精准性和靶向性显著增强,真正做到无事不扰、出事必究,企业对市场监管的认可度持续提高。

第二,逐步健全营商环境制度体系。各级政府围绕营商环境优化出台一系列制度规则,不断推动法律法规完善,筑牢营商环境优化的制度基础。2019年国务院颁布《优化营商环境条例》。以市场主体需求为导向,以深刻转变政府职能为核心,创新体制机制,强化协同联动、完善法治保障,将进一步加快法治化营商环境建设进程。推进商事制度改革和涉企服务优化,切实减轻市场主体负担、降低交易成本,使企业轻装前进、无后顾之忧。以多证合一、证照分离等为代表的商事制度改革,便利企业开办等事项,提升企业办事创业的便利度,减少企业人力、时间和财务成本。一大批优秀经验做法得以固化,确保营商环境优化,增强市场监管制度和政策的稳定性、可预期性。

第三,持续改革和创新。通过试点先行、示范引领、复制推广,不断完善政策举措。特别是自由贸易试验区呈现蓬勃发展态势,改革前沿阵地的政策创新不断在各地得到复制推广,带动全国营商环境整体优化。2021年《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》印发,推出101项改革措施,在6个试点城市开展营商环境创新试点工作,优化营商环境的改革举措进一步

加快试点示范和复制推广。第四,推动政府数字化、智能化运行。通过数字政府建设优化数字营商环境。以数据共享、业务协同和智能服务为代表的数字治理创新为营商环境优化赋能增效,“不见面审批”“秒批”等使涉企服务事项实现“一窗通办”“一网通办”,让惠企政策“一键直达”,逐步实现免申即享、资金直达。政府管理和服务的精准性和有效性大大提高,企业办事成本持续降低,获得感和满意度明显提升。

第五,营商环境优化始终坚持高标准、高标准,与国际先进对标。加快与国际贸易投资通行规则衔接,提升在全球营商环境领域的话语权。今年1月,《区域全面经济伙伴关系协定》正式生效,全球最大的自由贸易区诞生,中国将持续打造市场化法治化国际化营商环境,高水平实施《区域全面经济伙伴关系协定》。

营商环境优化始终在路上,只有进行时,没有完成时。过去几年的改革创新有目共睹,中国营商环境的制度体系基本奠定,营商环境优化的巨大成效和丰富经验也使我们充满信心继续加快步伐,力争取得更好成绩。

下一步,营商环境优化要巩固提升已有改革成果,推动相关法律法规和规章制度的立改废释,用制度规则来固化改革成果。要增强相关改革的联动性和协同性,特别是提升顶层设计的引领性,实现营商环境优化全国一盘棋。今年6月,《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》出台,未来应强化数字营商环境建设,推进智慧监管、创新智能服务。要真正转变政府管理服务的思维观念,在全社会营造优化营商环境的氛围。

【作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授】

本版编辑 秦悦 美编 高妍
来稿邮箱 jirbll@sina.com

优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则

以市场主体需求为导向,以深刻转变政府职能为核心,创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障,对标国际先进水平,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

——《优化营商环境条例》

深化简政放权、放管结合、优化服务改革,全面实行政府权责清单制度,持续优化市场化法治化国际化营商环境

实施全国统一的市场准入负面清单制度,破除清单之外隐性准入壁垒,以服务业为重点进一步放宽准入限制。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》