

“宽进”步伐加大，“严管”亦需跟上

□ 栾云波 田珍都

齐鲁策论

行政审批制度改革，关乎市场准入门槛、政府服务效能，影响经济活跃程度。

近年来，各地积极推进行政审批制度改革，竞相减少行政审批事项。政府对市场的管理，正在从“严进轻管”向“宽进严管”转变。但“宽进”步伐不断加大，“严管”力度却没有跟上，事中事后监管相对薄弱，导致一些行业和领域市场秩序较乱，对此一定要充分重视。

行政审批并非越少越好，健康的市场经济，还是要有一定的准入条件。要高度警惕因放权而带来的“红顶中介”等现象

本质上讲，行政审批制度反映了我们对政府与市场、社会关系的认识和把握。

习近平总书记强调：“在市场作用和政府作用的问题上，要讲辩证法、两点论，‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，推动经济社会持续健康发展”。

因此，推进行政审批制度改革，必须处理好政府与市场、中介组织之间的关系。

当前的一个突出问题是，各地竞相攀比取消审批的权限数量，降低审批的各项条件。这固然有利于降低市场准入门槛，激发经济发展动力，但也存在过度降低审批标准的隐患。十八届三中全会指出，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批。换句话说，那些市场机制不能有效调节的经济活动，则不能随意取消审批或放松审批条件要求。比如“证照分离”改革，我们的做法是实行“先照后证”，只是颠倒了“照”“证”次序，并没有完全取消证件。此外，不管“多证合一”，有一些证件企业经营还是必须办的，只不过办证程序更简便方便，并不是完全不用办了。

需要强调的是，对于健康的市场经济而言，还是要有一定的市场准入条件。行政审批事项数量多少合适，是有客观规律的，是受现实条件决定的，绝不能越少越好。当前我们既要建立符合国际标准要求、适应现阶段经济发展需要的行政审批标准，也要着力建立客观公正的市场竞争环境，为不同所有制、不同规模的企业进行公平竞争，创造良好的市场环境。

另一方面，要注重培育公平竞争的中介服务市场。政府向市场放权，向社会放权，很大程度上表现为将一些权力转移给中介服务机构。在此过程中，一定要彻底解决我国中介服务机构长期存在的独立性差、依附于政府机构问题，斩断中介机构与政府部门千丝万缕的联系，彻底消灭“红顶中介”，建立公平竞争、规范化的中介服务市场。此外，还要解决个别领域中介机构垄断现象，加强对中介服务组织的监督管理，推动中介服务规范化、标准化。

行政审批制度改革，不能变成“数字游戏”“自说自唱”，要切实关注企业群众感受，实现由“政府端菜”向“企业群众点菜”的转变

深化行政审批制度改革，要注意防范目前已经出现的一些形式主义问题。

如“一窗受理”方面。一些地方，服务窗口仅受理申请，至于申请材料是否齐全并不当场答复，有时导致企业群众反复跑腿。

再如，网上办理率考核，本是为引导各地使用政务服务平台，让企业群众不跑腿或少跑腿。但在实际运行中，一些地方和部门为提高网上办理率，将原本网下办结、部门业务专网办结的审批事项，重新录入当地政务服务平台，二次录入，增加了工作量。网上办理率低的一个重要原因在于，设立了较多专业服务平台，如政务服务平台、投资项目在线审批监管平台、信用平台等，这些平台独立运行，没有实现信息共享，要提高网上办理率，只能多次录入。

还是一些地方和部门，存在盲目攀比现象。为表明改革走在前列，玩起“数字游戏”“文字游戏”，审批时限似乎越短越好，审批事项取消下放似乎越多越好。实际上，一些事项三天办好跟四天办好、1小时办好跟40分钟办好，对企业群众影响差别并不大。市场经济条件下，关键是审批事项和审批程序，应有较为稳定、明确的范畴。审批要件数量，多一项少一项；审批时间，多一点少一点，并不是判断先进与否的唯一标准。审批条件、审批时限等，均有合理的波动区间，区间范围内均是合理的。

因此，推进行政审批改革，必须抓住本质，力戒形式主义，绝不能为了改革而改革，更不能哗众取宠，而要坚持问题导向和目标导向相统一，紧紧围绕改革目标，着力破解企业群众审批过程中面临的难点痛点堵点问题，不断增强企业群众的获得感满足感。那些徒具改革形式而脱离改革本质和目标任务的做派，违背行政管理规律和市场经济管理规律，必须彻底杜绝。

行政审批制度改革，是政府的一场“自我革命”，既要靠政府自身推动，也要靠外力推动，单靠政府部门自身推动是远远不够的。当前之所以会出现形式主义问题，一个重要原因是，改革还是以政府部门自我推动为主，未能有效发挥企业群众等外界推动力量。

一些部门难以摆脱自身利益束缚，把权力归还市场较为艰难。调研发现，为了达到简政放权的数量要求，有的

部门将许多小项合并成项，或将大项分解成许多小项。改革“中梗阻”问题，很多是由于部门利益因素。二是一些部门推动改革意愿不强，改革任务推进缓慢，甚至多年没有起色。如“互联网+政务服务”。按理讲，当前政务服务“一网通办”技术已经成熟，国内一些地方已经实现政府各部门信息互联互通，但一些政府部门间信息壁垒仍相当严重，究其原因还是政府部门积极主动性不高，当地政府推进力度不够。三是个别工作人员主动服务、跟踪服务、全程服务意识不强。一些地方政务服务大厅，工作人员没有做到“一次性告知”，办事效率低，服务态度差，“脸难看”“事难办”仍然存在。四是一些部门担当作为意识较差，只想减少审批风险，较少考虑企业群众能否办事。比如，一些审批事项没有认真考虑过去有关制度不健全的实际状况，用现在的标准要求，套过去的事情，造成企业群众审批难。又如，按照相关规定，一些证明或盖章材料可以不再要求审批相对人提供，但审批部门为了避免审批风险，往往要求提供。个别部门任意设置前置审批，一些事项互为前置，等等。

行政审批制度改革，如果完全由政府部门自我推动、自说自唱，企业群众参与不够，则必然会导致一些地方声称推出了多少项改革举措，但企业群众获得感并不强的情况。推进改革向纵深发展，必须坚持改什么、怎么改以及改得怎么样，皆由企业群众来评价。行政审批制度改革的一个重要方式是，要实现由过去“政府端菜”，向“企业群众点菜”转变。审批事项的确定、审批方式的改革、审批流程的优化等，都要听取企业群众的意见建议。对于合理的，政府部门要马上办、尽快办；对实现不了的，要作出解释说明，赢得广大企业群众支持。

“宽进”之后的“严管”必须跟上，如果因为监管不到位和法律法规不健全，造成企业违法成本低、惩处力度弱，就难免会出现“劣币驱逐良币”的市场失灵现象

一分部署，九分落实。推进行政审批制度改革，既需要加强顶层设计，也需要实践层面上国家部委与地方政府共同推动。国家推广的流程优化、信息共享等，确实抓住了提高行政审批效率的关键，但这些都创新点能否在各地推开，还依靠各地政府的自觉性、主动性、创造性。

根据世界银行《全球营商环境报告》，2018年我国营商环境全球排名第46位，但实际上这只是北京、上海两个代



打好村居治理组合拳

□ 韩云勇

中，常常存在“人难选、难选人”现象，导致党员队伍结构不优、断层断层。为此，村居治理应实施“青苗计划”，在培养入党积极分子之前开辟一个“蓄水池”，打破条条束缚，广纳品德优良、群众公认的行业能手、乡贤精英、社会志愿者，为中青年党员、乡贤等每个支部按人口比例推选3-5名“青苗”，经过资格联审、书面测试、演讲展示、群众评议等环节，建立“青苗库”。纳入组织视野的“青苗”作为拟推荐的入党积极分子，进行考察培养，列席村居议事会，参与自治组织中的部分工作，参加党务知识培训，定期向党团组织汇报思想工作，接受组织和群众考察监督。应强化对组织、对党纪、对社会、对事业、对家庭五个方面的刚性约束，纪实跟踪、建档立卡。全面开展“三问、三亮、三比”活动，即：一问入党为什么、二问入党干什么、三问为党留什么，亮承诺、亮行动、亮成果，比素质、比能力、比贡献。

坚持治标与治本相结合，重在固本培元，建立长效管用的制度体系。在村居治理中，有的干部习惯于财务支出一支笔、大小事务一把抓、议事决策一言堂，久而久之就会“跑偏”；有的村居大小制度一箩筐，不是挂在墙上，就是锁在柜里，制度成了“泥菩萨”“稻草人”；有的干部利用宗族势力甚至黑恶势力把持政权，披着合法外衣，干着违法勾当。村居管理各项

制度之所以形同虚设、失去威严，一方面是村居干部怕被制度捆住手脚，不愿用；另一方面是一些制度标准高、流程多、难执行，不好用；再就是有些制度脱离实际、不接地气，中看不中用。凡此种种，都影响了村居治理的规范化、科学化、长效化，让基层干部群众怨声载道。因此，应坚持走群众路线，本着“谁制定、谁执行、谁负责”的原则，在“四议两公开”制度的指导下，构建起以“两委”班子分工负责制为统领的日常在岗尽职责、议事决策、财务收支、资产管理、福利保障、公开公示、群众评议、绩效评价、奖惩考核、干部任免等“1+10”村居管理制度体系，各村居根据各自实际情况有增有减，广大群众监督执行。

坚持“西医”与“中医”相结合，重在激浊扬清，营造风清气正的社会环境。一个地方的社会风气出现问题，是积压在群众内心的怨气、闷气、怒气与社会上流行的一些浊气、邪气交互浸染而形成了气候。因此，街道应坚持用“西药”治标，用“中药”治本。一方面，应亮出巡视巡查、扫黑除恶利器，靶向聚焦、精准施治，杀一儆百、以儆效尤，形成强力震慑。以影响重大的案例作为反面教材，在建筑工地、娱乐场所、专业市场等地加大宣传、全面摸排，压缩黑恶势力残存空间。另一方面，应在棚改拆违、双招双引、环境保护等具体工作中设立举报电话和物质奖励。同时，应全面开展以“树正

表城市的水平，许多地方营商环境质量较差。比如，2017年国务院办公厅政府信息公开与政务公开办公室《全国综合性实体政务大厅普查报告》显示，全国政务大厅“多证合一”压缩天数，从小于5天到50天以上不等，其中，压缩天数小于5天、5-10天、10-15天、15-20天的大厅数量分别占24%、14%、27%、16%；各省推进“两集中、两到位”也参差不齐，政务大厅整处(整科)室进驻部门占比，从13.4%(青海)到77.8%(天津)不等，其中20%以下、20%-30%、30%-40%、50%以上的省(市、区)分别有4、6、6、10、5个；推行“一门式”行政改革的省份占61%，未推行的占39%。

推动我国行政审批整体上水平，必须运用适当的激励约束机制，督促落后地方和部门加大工作力度。对看准了的改革任务，要提出明确的时间表、路线图，并进行强有力督导，确保举措能够在各地落地生根，缩小不同地区行政审批水平的差距，整体提升我国营商环境水平。

此外，还要增强行政审批制度改革的协调性。这就需要处理好行政审批与市场监管、法律法规之间的关系。

市场监管与法律法规，是影响行政审批制度改革进展快慢、成效大小的重要因素，是行政审批制度运行的土壤。一方面，行政审批制度改革需要统筹考虑“放”“管”。行政审批与市场监管是政府管理市场的两种主要手段。目前我国政府对市场监管正在从“严进轻管”向“宽进严管”转变，“宽进”步伐加大，而“严管”力度较小，没有跟上市场准入门槛降低步伐，事中事后监管较为薄弱，导致有些行业和领域市场秩序较乱。比如，企业注册资本原先实行实缴制，现改为认缴制。由于相关处罚措施不到位、违法成本低，导致注册资本填写不实问题较重。又如，企业年报改为年报。一些企业对年报不重视，填报积极性不高。由于缺乏必要的抽查机制和惩处机制，企业年报即报即造假，也得不到有效及时处置，使得企业年报流于形式。再如，对新技术、新业态、新业态、新模式，国家要求采用宏观审慎监管原则，但现实中监管多么过严，要么过松，还没有掌握好力度。又如，适应市场经济发展需要的信用监管制度建设严重滞后。尽管每年都公布受到失信联合惩戒人数，但相对于实际失信人数而言，占比非常低，难以起到警示作用。

另一方面，推进行政审批制度改革，离不开法律法规的支持和配合。“法无授权不可为”，行政审批制度改革需要法律法规的及时修改完善。国内一些地方，行政审批制度改革之所以走在前列，主要在于国家赋予试点权限。一些改革举措，地方政府想推行但不能推行，一个重要原因是与法律法规相违背。省级政府部门想将一些审批权限下放，但相关法律法规明确规定由省级政府部门实施；一些审批权限需要取消但不能取消，也在法律法规；一些改革举措之所以难以推进，原因也是缺乏法律法规支撑。比如，一些可以网上办理的事项，因缺乏电子证照、网上身份认证等方面法律法规的支撑，难以推进。因此，及时修改完善相关法律法规，建立与现代经济发展相适应的法律法规体系，将成为推进行政审批制度改革的重要保障。

版权贸易是知识产权国际合作的重要环节，也是服务贸易中高附加值的重要部分。提升我国版权贸易质量，对于平衡版权贸易赤字、吸收更多元化的先进科技和文化知识、塑造我国文化软实力，具有重要意义。6月17日，国务院知识产权战略实施工作部际联席会议办公室印发《2019年深入实施国家知识产权战略加快建设知识产权强国推进计划》，在知识产权领域深化改革、加强保护、创造运用等方面作出部署，并提出将提升知识产权国际合作水平。版权贸易作为知识产权国际合作的重要环节，近年来在我国已有了长足进步，但仍面临进口增长较快、出口增长快、总体逆差、占服务贸易份额较轻等问题，有待持续优化。

版权贸易尚未成为我国服务贸易的重要组成部分。由于具备突出的国际竞争优势，版权贸易在主要发达经济体的服务贸易中占有重要地位。与之相比，2018年我国知识产权使用费出口仅占服务出口的2.1%，足见我国版权贸易占服务贸易比重仍然非常轻，发展远未成熟。当前，我国服务出口中比重较大的前三位仍然是其他商业服务、旅游和运输，高附加值的版权贸易种类比重仍较低。尽管近些年来，国内文化创意产业、电影音像制作行业逐渐成熟，电子化程度已大幅提升，科技创新能力也在快速进步，但尚未很好转化为推动我国版权贸易发展的国际竞争优势，在通过版权贸易载体塑造我国文化软实力方面尚有较长的路要走。

版权贸易对对象国(地区)结构仍然不够多元化。从我国版权贸易对对象国(地区)结构看，引进来源仍过于偏重欧美个别发达国家(地区)多元化不足；输出多元化在近年虽有所加强，但从存量看仍显不足，尤其是与“一带一路”国家的版权贸易发展并不充分。

当前，国际贸易治理格局面临调整，中美贸易摩擦虽然一波三折，但美国要减少对华贸易赤字的初衷未变，仍将服务贸易作为重要切入口，希望巩固其高附加值服务出口优势，而欧盟对华外交战略中也一直强调希望中国更多地开放服务业的诉求。可以预见，未来中国对美英日法德等主要发达国家的版权贸易赤字可能还会扩大。因此，无论是从贸易对象国多元化的角度考虑，还是从平衡版权贸易赤字的角度考虑，我国对发达国家和发展中国家版权贸易都有待加强。

版权贸易优质数字化平台匮乏。当前，国外已在探索数字化交易平台模式，这种模式不仅可以大大提高供求信息透明度、降低信息不对称，还可以强化专业法律人员参与、加强知识产权保护监督、提高版权贸易合同履约率、降低违约风险、减少道德风险和逆向选择，从而有助于克服市场失灵。此外，版权贸易平台还可以发挥竞价拍卖等价值发现功能，优化版权贸易效益和产业价值链。与国外相比，我国从事版权贸易的优质数字化平台匮乏，现有平台中时有出现侵犯版权、贸易行为欠规范、执行相关法规不严格、竞争不足等问题，亟待优化。

版权贸易联盟有待发展。从国际经验看，版权贸易联盟对发展版权贸易非常有帮助。以德国为例，其国内有多个出版商联盟来加强出版社间合作，在推动本国图书阅读的同时推动对外图书贸易。德国民间的文学研究会和译者协会等与出版商们保持联系，并常有国际交流活动，版权代理公司发展成熟，充当着作家和出版商间联系和商谈的桥梁，这些多方互动使其图书市场和贸易非常活跃。近年来，我国出版业已与多国同行成立多个版权贸易联盟，例如“一带一路”学术出版联盟、中国—中东欧国家出版联盟、中国主题图书出版联盟等，其中一些已初见成效。但从总体上看，类似德国的出版商联盟、作者和译者协会互动、促进国际交流和贸易发展的模式，在我国仍然有待培育。

让版权贸易之桥

更加通畅

□ 戴慧

版权贸易是知识产权国际合作的重要环节，也是服务贸易中高附加值的重要部分。提升我国版权贸易质量，对于平衡版权贸易赤字、吸收更多元化的先进科技和文化知识、塑造我国文化软实力，具有重要意义。

6月17日，国务院知识产权战略实施工作部际联席会议办公室印发《2019年深入实施国家知识产权战略加快建设知识产权强国推进计划》，在知识产权领域深化改革、加强保护、创造运用等方面作出部署，并提出将提升知识产权国际合作水平。版权贸易作为知识产权国际合作的重要环节，近年来在我国已有了长足进步，但仍面临进口增长较快、出口增长快、总体逆差、占服务贸易份额较轻等问题，有待持续优化。

版权贸易尚未成为我国服务贸易的重要组成部分。由于具备突出的国际竞争优势，版权贸易在主要发达经济体的服务贸易中占有重要地位。与之相比，2018年我国知识产权使用费出口仅占服务出口的2.1%，足见我国版权贸易占服务贸易比重仍然非常轻，发展远未成熟。当前，我国服务出口中比重较大的前三位仍然是其他商业服务、旅游和运输，高附加值的版权贸易种类比重仍较低。尽管近些年来，国内文化创意产业、电影音像制作行业逐渐成熟，电子化程度已大幅提升，科技创新能力也在快速进步，但尚未很好转化为推动我国版权贸易发展的国际竞争优势，在通过版权贸易载体塑造我国文化软实力方面尚有较长的路要走。

版权贸易对对象国(地区)结构仍然不够多元化。从我国版权贸易对对象国(地区)结构看，引进来源仍过于偏重欧美个别发达国家(地区)多元化不足；输出多元化在近年虽有所加强，但从存量看仍显不足，尤其是与“一带一路”国家的版权贸易发展并不充分。当前，国际贸易治理格局面临调整，中美贸易摩擦虽然一波三折，但美国要减少对华贸易赤字的初衷未变，仍将服务贸易作为重要切入口，希望巩固其高附加值服务出口优势，而欧盟对华外交战略中也一直强调希望中国更多地开放服务业的诉求。可以预见，未来中国对美英日法德等主要发达国家的版权贸易赤字可能还会扩大。因此，无论是从贸易对象国多元化的角度考虑，还是从平衡版权贸易赤字的角度考虑，我国对发达国家和发展中国家版权贸易都有待加强。

版权贸易优质数字化平台匮乏。当前，国外已在探索数字化交易平台模式，这种模式不仅可以大大提高供求信息透明度、降低信息不对称，还可以强化专业法律人员参与、加强知识产权保护监督、提高版权贸易合同履约率、降低违约风险、减少道德风险和逆向选择，从而有助于克服市场失灵。此外，版权贸易平台还可以发挥竞价拍卖等价值发现功能，优化版权贸易效益和产业价值链。与国外相比，我国从事版权贸易的优质数字化平台匮乏，现有平台中时有出现侵犯版权、贸易行为欠规范、执行相关法规不严格、竞争不足等问题，亟待优化。

版权贸易联盟有待发展。从国际经验看，版权贸易联盟对发展版权贸易非常有帮助。以德国为例，其国内有多个出版商联盟来加强出版社间合作，在推动本国图书阅读的同时推动对外图书贸易。德国民间的文学研究会和译者协会等与出版商们保持联系，并常有国际交流活动，版权代理公司发展成熟，充当着作家和出版商间联系和商谈的桥梁，这些多方互动使其图书市场和贸易非常活跃。近年来，我国出版业已与多国同行成立多个版权贸易联盟，例如“一带一路”学术出版联盟、中国—中东欧国家出版联盟、中国主题图书出版联盟等，其中一些已初见成效。但从总体上看，类似德国的出版商联盟、作者和译者协会互动、促进国际交流和贸易发展的模式，在我国仍然有待培育。

版权贸易人才储备不足。版权贸易对人才素质的要求很高，以图书版权贸易为例，往往需要懂外语、懂专业知识、懂出版及行业相关政策、懂本国和贸易对象国版权法规、了解国外图书市场的人才。长期以来，缺乏版权贸易人才，缺乏有效的人才培训平台，是制约我国版权贸易健康发展的一个瓶颈。尽管近年来我国版权管理部门和相关机构举办了一些培训，但仍不成规模，常态化的培训机制仍未形成。同时，如何吸引高素质人才加入版权贸易队伍，仍是相关企业和机构一直面临的难题。

版权贸易作为服务贸易发展和升级的重要一环，在我国经济发展中将扮演越来越重要的角色。针对上述问题，应大处着眼、小处着手，以实际行动提升我国版权贸易质量。

提升版权贸易在服务贸易中的地位。版权贸易是成熟经济服务贸易中重要一环，我国作为发展中大国发展服务贸易、促进贸易结构升级需要重视这一服务贸易重要潜力领域。与此同时，由于版权贸易往往同时承载着科技知识传递、文化艺术交流的功能，对于提升知识水平、增强创新能力、打造一国文化“软实力”等都具有重要意义。因此，未来我国有必要将版权贸易作为服务贸易的一项重要内容推进、发展，而这些离不开市场主体的培育。经过过去十多年的文化体制改革，我国已经形成一批文化企业，为版权贸易发展和精品内容提供打下了基础。但是，一些由事业单位改制过来的文化企业尚未完全实现政企分离，文化产品市场供应主体的多元化所有制格局尚待发展。为此，文化体制改革仍待推进。此外，目前针对版权贸易已给予的一些税收和信贷优惠，例如因作为知识产权服务的一部分而被列入鼓励服务进口目录和服务出口重点领域指导目录从而可以享受的优惠，未来仍可考虑继续给予，予以鼓励。地方层面，一些志在发展知识密集型产业的自贸区也可考虑将版权贸易作为一个重要贸易领域发展。

促进版权贸易对对象国(地区)多元化。应改变我国版权贸易对对象国(地区)过于集中的现状，积极发展与不同发达国家和发展中国家国家的版权贸易，尤其是积极推动与“一带一路”国家的版权贸易。促进版权贸易对对象国(地区)多元化，不仅有利于我国吸收更多元化的先进科技和文化知识，满足人民日益增长的精神文化需求，也有利于中华文化走出去、进一步提升我国软实力。

积极构建版权贸易联盟和版权贸易平台。继续积极探索与不同国家和区域的版权贸易联盟，促进联盟成员间的深度合作，加强图书、影视等文化产品信息交流，推进出版发行方、作者、译者、出版代理机构之间的国际合作，促进版权贸易发展壮大。同时，适应数字化发展趋势，构建数字化版权贸易平台，以商业化运作、官方监管方式促进版权贸易电子商务，同时促进版权保护、便利版权纠纷调解。

大力培养版权贸易人才。版权贸易人才应既具有国际沟通交流能力，又熟悉本国和外国的相关版权与版权贸易的法律规则，能够有效衔接版权供求双方，迅速组织翻译出版等各项工作。培养这类人才，是促进版权贸易发展的关键基础。未来可以通过行业内培训和定期交流等途径，加强版权贸易人才的培养和锻炼。另外，要完善版权保护法治环境，构建对版权贸易发展有益的良好营商环境。要加大对侵犯版权行为的惩戒力度，深化“放管服”改革，为版权贸易和相关行业发展提供便利的政府服务。相关监管部门和行业协会有必要仍需紧密配合，强化主动监管力度。例如，应继续开展“剑网行动”，加强网络版权主动监管等。

(作者单位：国务院发展研究中心宏观经济研究部)