

高度关注改革方案和政策文件“最先一公里”问题 着力推动提高政府治理能力现代化水平



本文系统梳理了推进改革过程中政策文件“量多质不优”、政策举措“不接地气”、政策“打架”难以落地、政策朝令夕改“翻烧饼”、改革方案出台频遇“梗阻”等“最先一公里”问题的表现,从政策科学的角度,深入剖析在政策决策机制、部门协调机制、政策目标定位、强化问题导向等方面的深层次成因。在深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的基础上,围绕解决“最先一公里”问题、提升改革顶层设计和政策质量,提出了统筹抓好改革政策“全链条”,注重改革出台必要性,提高改革政策实操性、协同性、科学性等思路和建议。

□ 国家发改委政研室

改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是当代中国发展进步的活力之源。当前,中国特色社会主义进入了新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程,既要加强顶层设计、整体谋划,增强各项改革和政策的关联性、系统性、协同性,又要以钉钉子精神抓好党中央重大决策部署任务落实。习近平总书记强调指出,要处理好“最先一公里”和“最后一公里”的关系,突破“中梗阻”,防止不作为,把改革方案的含金量充分展示出来。相较于“最后一公里”和“中梗阻”问题,目前各方面对“最先一公里”问题的研究和关注还相对欠缺。切实解决改革方案和政策文件“最先一公里”问题,对于健全制度顶层设计、坚定不移走好改革开放这条强国富民之路,意义尤为重大。

“最先一公里”存在的突出问题

1978年,党的十一届三中全会作出了实行改革开放的历史性决策,开启了社会主义现代化建设新的长征。40年的伟大历程中,党中央始终将完善顶层设计、提高政府治理水平摆在深化改革、扩大开放的突出重要位置。特别是党的十八大以来,各地区各部门按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央作出的一系列重大决策部署,推进实施了一大批政策措施和改革举措,推动党和国家事业取得了历史性成就、发生了历史性变革。安不忘危,稳不忘忧。在充分肯定成绩的同时,还要清醒认识到,改革方案和政策制定的“最先一公里”问题在一些领域还比较明显,制约了发展不平衡不充分问题的解决。突出表现有五个方面。

政策文件“量多质不优”。一是一些政策文件没有抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,针对性不强,摆花架子、搞“大呼隆”。比如,围绕推进供给侧结构性改革“三去一降一补”、提高经

济发展质量,党中央、国务院和有关部门出台了一系列政策文件,但调研发现,一些地方政府未能结合实际,对中央文件层层转发,“文来文往,以布置代替落实”,基层干部“既看不懂,又看不完”。二是一些政策文件方向性、原则性规定较多,操作性不强,具体措施较少,基层感到不知所措。比如,新华社调研发现,一些干部热衷“拼接口号”,行文内容不是来源于基层调研而是网络搜索东拼西凑。习近平总书记对此多次强调,制度不在多,而在于精,在于务实管用,突出针对性和指导性。如果空洞乏力,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式。

政策举措“不接地气”。一是一些政策措施与基层实际情况衔接不够,搞无差别的“一刀切”,导致实施过程中面临很多尴尬。比如,2017年冬季北方部分地区加快推进“煤改气”,一些地方在环保压力下大干快上,没有充分考虑天然气需求量短时间内激增、供应能力不足以及取暖设备等基础设施升级改造时间长、成本高等制约因素,导致部分地区出现“散煤拉走了,壁挂炉却装不上”“壁挂炉装上了,燃气却进不来”等情况,部分家庭遭遇供暖困难。二是一些政策文件或改革方案对可能产生的政策成本和社会风险预估预判不足,实施效果差强人意。比如,2016年1月证券市场实行熔断机制后,A股市场在四个交易日内出现了四次熔断,有关部门连夜权衡利弊,决定暂停熔断机制。

政策“打架”难以落地。一是一些改革政策在部门间缺乏协调,致使政策方向互相背离,政策效应形成“对冲”。比如,关于鼓励科技成果转化,不同部门先后出台多个政策文件,但规定各不一致,甚至互相矛盾。有的文件规定不允许学校直接对外投资办公司,由此导致科技成果作价入股的股权激励无法实施;有的规定股权激励在没有拿到收益前就先缴纳个人所得税,与股权激励的初衷相悖。二是一些新政策出台,但旧政策并未及时清理修订,导致政策不匹配,难以执行。比如,2017年国办印发《生产者责任延伸制度推行方案》,要求引导铅酸蓄电池生产企业采取自主、联合或委托等模式回收铅酸蓄

电池。但根据有关部门制定的《废铅酸蓄电池处理污染控制技术规范》,企业从事回收业务必须获得经营许可证。由此导致我国废旧铅蓄电池回收市场“冰火两重天”,一方面非法回收长期占据主导,份额高达80%,另一方面正规回收业务申请流程繁琐、跨省转移周期长,回收成本畸高,生产者责任难以顺畅延伸。

政策朝令夕改“翻烧饼”。一是一些政策缺乏问题导向,精准性不足,导致新政策出台不仅没有解决老问题,还人为制造出新问题。比如,《人民日报》反映,一些行业和地方对于环保标准、用地规划等方面的政策调整过于频繁,政策稳定性和连续性不足,有企业刚花费上千万元进行环保改造,省里又出台提高标准的新政策,还要进一步追加投资,设备停产也会带来隐性损失。不少企业畏首畏尾,纷纷表示“最怕的就是今天干的事情明天不一定算数”。二是一些政策思路和工作方式方法欠妥,事前工作没有做到位,致使出了问题措手不及,只能匆忙收回或暂停执行,好事没有办好。比如,在今年“世界水日”来临之际,某地为“提高居民节水惜水意识”,于3月19日联合发布通知,于22日停水11个小时,引发舆论关注和炒作,不少居民意见很大。3月21日晚,当地有关部门又以“市民对限水体验活动的不同观点”为由,将“以停水换节水”的活动叫停。

改革方案出台频遇“梗阻”。一是一些社会呼声和期望很高、涉及群众切身利益的改革措施,由于涉及部门多、各方认识不统一、协同力度不够,长期难以出台。比如,一些地方在网约车等新业态新模式监管方面工作相对滞后,致使相关改革方案迟迟不能出台,制约了市场健康发展。2015年4月,李克强总理曾在国务院常务会议上对一些部门和地方拖延迟滞导致文件原地“转圈”的问题提出严肃批评。二是部分地方在推动相关领域改革时,没有结合实际研究提出细化方案,拿不出具体的落地措施。比如,部分干部履职尽责不到位,成为只会上传下达、在面上吆喝的“二传手”,对上级文件改一改标题、文字就直接转发。某地为强化安全生产监管,对有关政策文件从省级到基层,通过直接转发的方式进行落实,导致最基层出台的文件题目中“用了三四个转发”,把改革搞成了“N次方文件”。

“最先一公里”现象危害不可小视。一是影响了政府行政效率。旧的文件尚未消化,新的文件又已下发,基层忙于应付,一定程度上助长了“政策空转”现象和庸政懒政作风。二是制约了市场作用发挥。一些政策直接干预资源要素配置,特别是政策“翻烧饼”直接影响企业的成本、利润、技术路线、竞争策略,企业对此反映强烈。三是延滞了中央决策部署的落地见效。一些简政放权领域的改革政策上下左右协同性不足,“雷声大实锤少”,严重影响企业和社会的改革获得感。四是损害了党和政府公信力。一些政策科学性不够,干扰市场预期,引发经济秩序失范,伤害市场主体,降低宏观调控的有效性,进而带来“塔西陀陷阱”的风险。

产生“最先一公里”问题的成因分析

“最先一公里”问题不仅反映了改革政策起点问题,也关乎改革政策研究制定的全过程。从政策科学的角度来看,“最先一公里”问题的实质是决策科学化、民主化、法制化程度不高,具体体现在四个方面。

政策决策机制有待完善。有研究提出,改革开放以来,我国逐步形成了“上下结合、协调沟通、多方参与、科学论证、集体决定”的政策决策机制,在推动经济社会发展中发挥了重要作用。但与新时代新要求相比,仍有继续完善优化的空间。包括三个层面:一是部门本位主义制约。一些政府部门出于本位主义思想,在出台政策规定时倾向于维护本部门利益,造成有损则争相揽事、无损则相互推责的现象。比如,在政策研究制定过程中,各部门为实现同一目标,在缺乏协调配合的情况下竟相出台政策,不仅可能相互掣肘,更可能造成政策“叠加”或“对冲”,影响政策目标的形成。又比如,“放管服”改革等方面仍存在不同步、不协调现象,一些部门推出的改革措施“单兵突进”,由于缺少其他部门的配套和联动,导致“我放他不放”“前放后不放”。二是政策实质性把关不到位。处室是国家部委最基本的工作单元,尽管名义上没有决策权,但作为改革政策制定的经办人,在政策意图、方式、路径上拥有较高的话语权和影响力,后续政策程序的“层层把关”往往变成了“层层画圈”。有企业家对此不无感慨,甚至揶揄为“处长治国”。

三是政策制定的开放度不够。当前,我国一些政策议题大多由部门内部提出,公众参与程度不高,呈现出“关门决策”的封闭性特征。尽管减少了社会干扰、提高了决策效率,但也容易导致决策者一厢情愿,缺乏社会民意而“好心办坏事”。

部门协调机制有待健全。我国政府管理主要实行部门分工负责体制,各类政策的前期论证、起草、报批主要是在职能部门主导下完成,这种管理体制虽然能够发挥各部门专业化优势,但无法回避在协调联动上的局限性。一方面,宏观调控部门权威性不足。当前,我国承担宏观调控或综合协调的职能部门,在行政序列上与其他政府部门处于同一行政级别,与地方相关职能部门只有业务指导关系,相互之间不存在上下级的领导与被领导关系,缺乏有效激励、制约机制等强有力的抓手。同时,政府部门一般采用行政手段,而非法治方式进行协调,协议、备忘录、决议等没有法律意义上的强制力和约束力,无法对部门间不合作行为形成有效监管,导致通常采用的部际联席会议等协调机制效力难以充分发挥,不少政策方案往往“议而不决”。另一方面,协商一致原则制约政策实效性。为确保科学民主决策,促进部门之间的协同,牵头部门出台或报请出台政策文件时,往往需要会签有关部门同意。但由于各个部门职能不同、站位不同,对同一问题的认识往往存在意见分歧。特别是改革措施的制定,本身就是要通过破解现有利益格局和运作模式来推动问题解决,几乎必然造成部门之间意见相左。为推动政策出台,牵头部门在文件会签过程中不得不删减一些针对性强、含金量高的“真金白银”,导致文件成为四平八稳、大而无当的“圆蛋糕”。

政策目标定位有待精准。任何一项严肃的公共政策,都应该展示清晰的目标靶向。目前有个别改革和政策存在“完成任务”倾向,“为何改、改什么、怎么改”的政策意图不够明晰。一方面,“上接天线”不够。少数参与决策者对习近平新时代中国特色社会主义思想和党中央决策部署没有吃透把握准,制定文件机械照抄,出台政策“依葫芦画瓢”。部分干部面对领导同志作出的指示批示或对某项工作、某个领域的重视,在统筹兼顾和轻重缓急的拿捏上没有把握好尺度,顾不上明

确政策目标靶向、仔细打磨政策措施、广泛征求各界意见,就上报政策文本草案,不仅缺乏有针对性、含金量高的举措,还可能造成新的政策成本和社会风险。另一方面,“下接地气”不足。一些部门出台政策动机可嘉,但在政策制定过程中深入基层研究不足,缺乏解剖麻雀、真正摸清底数、彻底找准症结的韧劲,导致在政策内容设计上模棱两可,难以准确体现政策意图。一些政策过于强调决策效率,为尽快实现政策目标操之过急、搞拍脑袋决策,缺乏对资源条件、利益群体、各方协同等盘点梳理,导致政策方案粗糙、政策反复、甚至决策失误,造成较为严重、不可逆转的后果。与此同时,一些政策忽视了地方适用性。一些部门习惯于通过行政命令搞“一刀切”式管理,或只提政策要求、不保障政策资源,对地方落实政策造成困难,影响了政策实效性。

问题导向有待强化。“政策之窗”理论提出,能否拿出可行的政策方案,是启动改革的关键条件之一;如果在日常工作中缺乏对相关问题的关注和研究,没有针对经济社会发展中的苗头性、倾向性、潜在性问题形成完善的政策储备,就难以把握政策制定的主动权。当前,我国经济发展结构性和总量性问题交织,不平衡和不充分问题叠加,人民群众在经济、政治、文化、社会、生态等各个领域的美好生活需要都在日益增长,但目前一些政策在推动重大问题解决上着力不够。一是政策预研储备不足。目前有的领域政策研究储备工作不到位,应对突发问题头痛医头、脚痛医脚,对长期性、趋势性问题关注不够、把握不准,不利于抓住改革时机、有效激发社会创新活力。二是思想观念藩篱制约。新时代新征程新任务,推动工作需要有新目标新思路新手段。一些干部难以完全摆脱惯性思维束缚,仍习惯于传统的思维方式和工作方法,导致政策文件“新瓶装旧酒”。一些部门缺乏较真碰硬精神,在政策文件制定中将自身工作定位成“指导督查”而不是“承担责任”,在工作中瞻前顾后、患得患失,搞“层层卸责”。三是公共数据相互封闭。由于部门之间“数据烟囱”和“信息孤岛”大量存在,“不愿共享”“不敢共享”“不会共享”等问题突出,制约了政府服务水平和效能,大大提高了改革的政策性成本。特别是部分政策过于关注政策效果和社会效益,没有准确测算政策实施成本和可能带来的风险,一些政策制定和执行所产生的成本甚至大于产生的经济社会效益。

解决“最先一公里”问题的思路与建议

今年是我国改革开放40周年。站在新的历史起点,开启新征程、破解新矛盾、推进新任务、完成新部署,必须学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,高度重视改革顶层设计和政策质量问题,把准经济社会发展的难点、堵点、痛点,加快解决“最先一公里”问题,推动各领域改革形成科学精准的路线图和施工图。

统筹抓好改革政策“全链条”。重点是坚持系统思维、破立结合,形成政策预研、制定、执行、评估“全链条”。一是更加注重政策研究和储备。聚焦经济社会发展的突出矛盾和问题,加强调研、摸清底数、找准根源,对于短期内具备条件解决的,敢于涉深水、啃硬骨头,集中力量打歼灭战;对于短期内还不具备解决条件的,不宜硬上,可创造条件待时机成熟时再考虑出台。二是高度重视预期管理和风险防范。把预期管理作为宏观调控的本质要求,增强政策透明度和可预期性,不断创新和完善新闻舆论工作。健全重大风险监测研判预警机制,重大政策、改革措施等在实施前必须进行政策推演,研判实施成本和社会风险。三是建立健全政策实施情况监测、政策调整的重视,在统筹兼顾和轻重缓急的拿捏上没有把握好尺度,顾不上明

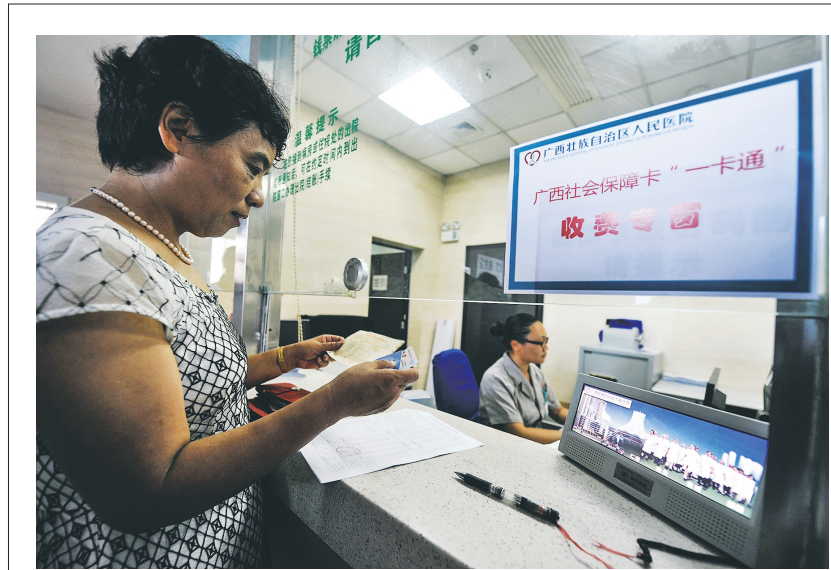
和改革方案进行“全周期”动态管理,促进政策有效执行。

更加注重改革政策出台的必要性。重点是厘清政府和市场的边界,建立起“有效的市场”和“有为的政府”之间的良性互动,使制定出台的改革方案和政策文件的放失、靶向精准。一方面,要刀刃向内减权限权。聚焦发挥市场在资源配置中的决定性作用,坚持“宏观调控有度”,对于不该管、管不好的事项,要坚决放开放到位,减少政府通过改革或出台政策对市场资源要素进行直接配置。另一方面,要创新思路优化管理。把政策资源向更好发挥政府作用方面倾斜,在加大产权保护力度、强化事中事后监管、构建良好营商环境、加强政务信息资源共享方面着力攻坚。特别是对于新技术新业态新模式的发展,要坚持先发展再规范、边发展边规范,守住底线,放开上限,为新兴生产力成长打开更大空间。

切实提高改革政策的实操性。重点是加强政策制定过程中的双向互动,中央加强宏观事务管理,地方在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务,充分发挥“两个积极性”。一是完善中央部门和地方的责任分工体系。积极推广扶贫攻坚实行的“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,中央部门做好顶层设计,及时分解细化任务举措,督促督导政策落实。地方政府认真执行政策,制定配套措施,在人、财、物和制度上加强保障,积极做好落实情况反馈。二是完善试点经验推广模式。引导各地在充分理解党中央、国务院决策部署的基础上,结合本地区发展实际探索解决问题之道并先行试点,取得经验后在全国推广。三是完善中央和地方政策衔接机制。既充分听取基层意见,总结提炼基层鲜活经验并上升到制度层面;又加强对基层的政策培训和辅导解读,提高基层承接能力。地方出台重要规划和政策文件应与中央部门加强衔接,坚持全国一盘棋。

注重强化改革政策的协同性。重点是坚持优化协同高效原则,健全部门之间宏观经济政策协调机制,使多重目标、多种政策、多项改革之间平衡协调联动。一是提升规划引领作用约束作用。加快规划立法进程,增强规划计划对公共预算、国土开发、资源配置等政策措施的宏观引导,研究探索将是否列入中长期发展规划,作为重大项目审批、预算内资金分配的前提条件。二是提升牵头部门负责机制的灵活性有效性。在政策协商、会签等过程中,不简单追求各部门一致同意,允许有不同意见或反对意见,赋予牵头部门“画直线”的权力,将分歧意见和政策建议呈送决策者参考。根据实际情况,对部际联席会议机制提升协调层级,防止政策方案议而不决。探索建立改革对象回避关键决策环节制度,限制作为改革对象或重大利益相关方的部门的否决权力。三是借鉴推广政策文件“1+N”模式。由牵头部门组织研究出台综合性指导文件,确定原则、厘清任务,重点强化前瞻性、系统性、原则性;行业主管部门等结合具体情况,灵活安排时间、形式、内容等出台专项方案,做到有干货、可操作、能见效。

着力增强改革政策的科学性。重点是聚焦推进治理体系和治理能力现代化这个总目标,优化部门内部决策机制,推动政府机构更好地谋战略、出政策、促创新。一是充实和强化部门内部综合性政策研究机构。充分发挥部门政策研究机构衔接内外、贴近决策的优势,牵头组织开展重大课题、前沿课题等研究,及时推动形成专门研究报告并转化为储备政策,成为重要政策“策源地”。牵头开展政策成本分析、风险预测和后评估,提高政策实效性。二是探索建立政策文件统一审查制度。研究建立政策文件统一出口和政策内容审查机制,切实把好重大政策的政治关、舆情风险关、社会稳定关,确保政策文件充分贯彻落实党中央、国务院精神,避免政策效力过度叠加或相互抵消。三是充分发挥智库支撑作用。鼓励各部门政策研究部门定期发布研究热点指南、召开研究座谈会等,引导智库将学术研究与政策研究结合,重点加强国际比较研究,国内发展中长期战略和政策研究等,提高研究成果转化质量和效率。



中流击楫 破浪前行

历史进步的背后,必有坚强领导力量的引领。宏伟征程,中国共产党带领亿万人民在改革开放实践中,实现历史性跨越、面向未来,中国共产党肩负实现中华民族伟大复兴的历史使命,把改革开放继续推向前进。图为从广西北海到南宁异地就医的郑晓荣持社会保障卡在结算医药费。(资料图片)

新华社记者 李斌 摄