简政放权拒绝『阻奉明违』

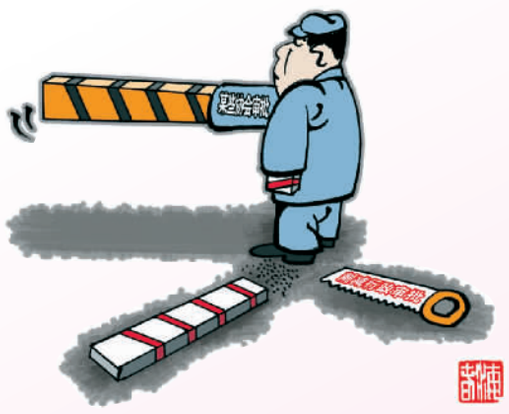
本报记者　申孟哲　叶晓楠

今年全国两会的总理记者会上，李克强总理把简政放权称作“改革的先手棋”。

新一届政府上任以来，仅中央政府下放取消的审批事项就达到416项。

3月17日，国务院审改办在中国机构编制网上公开了国务院60个有行政审批权的部门的“权力清单”，强调“清单外不可审批”。

但在审批减少、权力下放的同时，在一些地方，普通民众、企业和社会组织，却依然有“办事难”的苦恼。造成这种现象的原因何在？如何彻底破解“权力截留”或“改头换面”的困境，真正使简政放权落到实处，释放市场的活力？



二道闸　商海春作（新华社发）

“总听新闻里说各地精简了多少审批项目，报了一大堆数字。实际操作中虽然行政审批的项目少了，但需要前置评估的项目多了。”近日，一位切身经历了“办事难”的企业家表示。

“现在国家的监管部门也在放权，把审批权放在省里了，但从企业角度来说，还有一些问题。有的项目报上去后，流程比较长，批下来时间比较长。”在日前举办的中国发展高层论坛上，谈及“投资自由化与企业走向世界”这一话题，民营企业家南存辉如是说。

办事审批时间长、流程多，已经是困扰民众和企业多年的顽疾。在今年两会上，各界代表委员对此也多有“吐槽”。海南省人大代表邢诒川在海南两会上晒出的“行政审批长征图”，着实在网上引发了热议。

5页A3纸、30多项审批、10多个部门、上百个章、最少272个审批日……在感叹“一块土地的命运太艰难”的同时，邢诒川表示，审批涉及的部门太多，有时出现多次审批、“章套章”等繁琐的流程，不仅使办事变得艰难，更容易滋生权力寻租：“审批流程多了，庙就多了，烧香的也就多了，不正之风肯定就更多了。”

除了审批冗杂麻烦，代表委员更是指出了一些在权力下放过程中出现的问题。行业协会和中介机构，成为代表委员集中批评的对象。

在上海的两会上，民革上海市委指出，一些地方政府通过设立扶持项目、评奖评优项目、命名挂牌项目等进行公共资源的政策性分配，成为事实上的隐性审批设定。

更隐蔽而顽固的是行政审批中的第三方“中介服务”。这些由第三方机构完成的评估评审事项虽不属于政府审批范畴，却使审批“提速”效果打了折扣，而且收费不菲。

“一边是政府下放行政审批事项，一边却是部分行业协会职能迅速膨胀。”全国政协委员陈经纬批评道。一些地方的简政放权存在“一边做‘减法’一边做‘加法’”的乱象，一些削减的行政审批事项以登记、备案、年检等非行政审批的面孔出现，并且存在主体混乱、认定标准不一、缺乏必要监管等问题。

浙江省人大财经委曾对2000多家企业进行投资环境问卷调查，结果显示：企业感到最耗时的就是“中介服务”，有10多个项目服务时限为2个月以上。据测算，中介服务时间约占项目全部审批服务时间的60%—70%。

在娃哈哈集团董事长宗庆后看来，由于许多行政审批程序规定企业提供第三方中介机构的审查意见或检验结论，导致一些中介机构取得了类似行政审批的权力，把“隐形审批权”当成掠取暴利的工具。

“上面的政策是好的，但在地方上存在一些落实不到位、变相保留的问题。挂靠在政府各部门的事业单位和各类公司、行业协会、商会、中介等社会组织阻碍了简政放权的有效实施。”湖南省冷水江钢铁有限责任公司董事长陈代富说。

制图：潘旭涛

征途　徐　骏作（新华社发）

中央一系列简政放权的举措，力度和决心都可谓空前。但权力下放后出现的新一轮“办事难”的问题，原因究竟在哪儿？

“过去5年我的体会是，推动改革要带队伍，进行改革要靠系统，靠系统的干部来执行。不是说中国政府决定要简政放权、减少审批就能够马上做到的，还要有队伍理念、权力格局、工作方式、知识结构的转变等。比如我们改为了注重事中和事后监管，但对那些过去做审批业务的人来说，怎么学会数据分析和事后管理？这要有数据库，要学会分析、学会发现问题线索，比简单的审批来说难度高得多。”3月，在中国发展高层论坛上，央行副行长易纲如是说。

国家行政学院政治学部教授李拓在接受本报记者采访时表示，尽管本届政府的改革决心已表露无遗，但摆在政府面前的改革阻力却依然巨大。针对政府自身的改革，本来就有着巨大阻力，而触动利益的改革则如同逆水行舟，正所谓触动利益比触动灵魂都难。

“导致这一状况的始作俑者，正是隐蔽于权力背后的利益。比如大家都在担心，在贯彻行政审批制度改革的进程中，往往会出现明减暗增、隐性审批大量存在的结果，原因就在于，既得利益者还想将利益攥在手里。”李拓说。

国家行政学院教授杨伟东则告诉本报记者，过去30年来，政府已经进行了多轮机构改革、简政放权，现在已经进入由注重数量减少到质量提高的阶段。

“这个过程肯定越来越难，因为这涉及到政府的‘自我革命’或者说是‘权力缩水’。无论是自觉还是被迫，权力都一定会被压缩和减少，因为我们必须让市场发挥决定性作用。简政放权最初肯定是减最容易的、无关紧要的，后面则越来越‘戳到痛处’。进入改革的深水区，才触及到了利益的实质，也更能体现改革向国家治理体系和能力现代化迈进的意义。”杨伟东说。

放不下　商海春作（新华社发）

李拓表示，目前简政放权中的阻力主要来自“利益本身的获得者”。

“一些权力行使人包括政府本身的利益掺杂在其中，会带来阻挠、迟滞改革进程的现象。改革不管动了谁的奶酪，都会遇到阻力。因此，从高层到基层，权力运行的相关层面都要做好相应的准备。下放审批事项和公布权力清单，本身是一个理念变成程序的过程，需要磨合。下放之后怎么把权力交给地方和市场，也有一个过程。”李拓说。

“透明革命”的核心是能力建设

叶晓楠

简政放权现在是个热门话题。去年至今，国务院下放了416项行政审批权力，今年两会后又迅速将国务院60个部门1235项“权力清单”公开，力度不可谓不大，被称为一场“政府自我割肉式的透明革命”。

今年两会期间，多位代表委员、专家学者在肯定简政放权成效的同时，也指出在一年来的推进过程中，出现了一些协调和衔接上的新问题，如：随着多项行政审批权取消和下放，地方如何承接一个个象征权力的“印把子”？在办事过程中碰到新的“中梗阻”、“肠梗阻”怎么办，如何打通“最后一公里”？还有专家表示，简政放权之后，做惯了审批业务的人该怎么学会数据分析和事后管理等问题。

简政放权说到底是转变观念、正确处理好政府和市场的关系的过程，是关系到推进国家治理体系和治理能力现代化的一场革命。作为中共十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标的内容，其本身所需要的，就是政府不断规范治理过程、培育新型现代的国家治理能力。

从推进改革的决心来看，简政放权就是要动权力部门的“奶酪”。既得利益者总是想将利益攥在手里，哪怕多一天也是好的。随着改革步入深水区，对利益格局的触动会越来越强烈，阻力同样也会成倍增长。政府怎样才能在法治的轨道上把乱伸、错伸的手主动收回来，破除与利益的关系，不搞审批事项的明减暗增，这些都是对增强国家治理能力、兑现所有改革承诺的实际考验。

从具体的执行层面来看，简政放权关系到政府如何更好地发挥作用。当我们的政府不再需要像计划经济体制下那样直接介入社会经济生活，不再需要对微观主体进行“无微不至”的渗透和控制，当审批环节从源头上被精简之后，政府该以一种怎样灵活多样的方式来履行对市场和社会的正当干预？个体利益、集体利益和社会公益之间该如何兼顾？都说政府要更多地发挥“掌舵”而不是“划桨”作用，那么，这个舵该怎么掌？如何提升监管的效果，行政审批和市场监管究竟应该保持何种良性关系？服务型政府究竟应该怎么建？凡此种种，都是简政放权之后必须解决的问题。

中央关于全面深化改革的顶层设计已然呈现，从国务院到地方政府也在推进简政放权之路上砥砺前行。要保证改革的成果锁得住、不反弹，就需要不断健全政府职责体系，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，科学厘清行政审批、提供公共服务和监管方面的职责，分解到位，立法确认，使各级政府在宪法和法律的框架下，真正做好该做的，放开不该做的。

耗不起　赵乃育作（新华社发）

对于新一轮简政放权中出现的“新办事难”现象，应当如何化解？

3月23日，财政部部长楼继伟在谈到简政放权时说，行政审批的不断减少确实带来了效果，焕发了市场活力。但我也知道，大家会有担心，因为过去中国有过“放乱收死”的教训。在我看来，放权是两方面的，一是政府取消对市场不必要的干预，要放开审批、放开市场；另一方面则是如何更好地发挥政府的作用，如何在不同级别的政府间确定管理责任，这就涉及到治理体系和治理能力的现代化的问题。

湖北省统计局副局长、中南财经政法大学教授叶青在接受本报记者采访时表示，针对审批事项的不同类型，应该采取不同方式进行处理。

“对民间和居民个人的审批，如各种证件的办理等，地方政府要学会做‘减法’，只要是有利于群众利益的就要大胆地删繁就简，把主要精力放在服务和管理上；针对企业的各种审批事项，最容易发生权力的寻租。有些腐败很隐蔽，为此，我们要把权力放在阳光下‘晒一晒’。建议对那些目前仍需要保留的审批事项，每个审批件都要拿出来公示，用终端的透明来倒逼审批过程必须坚持清廉。同时，对于那些涉及审批事项的权力部门，无论我们花多大力度去监管，都是必要的。”叶青说。

也有专家呼吁，要加快推进事业单位分类改革，推动行业协会和中介服务组织与行政机关真正脱钩，这些机构要“去行政化”。

全国政协委员周汉民建议，要规范行政事业性收费，国家和地方应编制收费项目清单并向社会公布，对没有列入收费清单的项目一律不再收费。

民革上海市委提出，应进一步建立审改工作的评估机制，从合法性、成本效益、群众意见等角度，对审批事项、审批方式等做出评估结论。

在李拓看来，对于政府、特别是地方政府来说，简政放权不是权力简单的“挪窝”，并非“一放了之”，而是权力归位，是对权力行使的流程进行优化再造，从以往的“重审批轻监管”向“轻审批重监管”过渡，为市场主体以及社会民众提供更加科学、高效的市场环境。“政府要避免在掌舵市场发展方向的同时肩负划桨重任，不该干的事情不能插手，不能又当裁判又当运动员。”他说。

杨伟东表示，无论怎么放权，对老百姓来说，一定要有机构和政府部门来办事儿。“简政放权不是政府自说自话、自我标榜成绩，不单纯是数量的减少、层级的降低和事务的简单删除，而且要站在普通人的角度，看老百姓是否得到了实惠和方便，这是根本的评判标准。”他说。

在今年全国两会后记者会上，李克强总理表示，去年一年，仅中央政府下放取消的审批事项就有416项，释放了给企业松绑、让市场发力的强烈信号。结果，企业找政府的少了，地方跑北京的也少了。

去年，全国各类企业登记数比上年同期增长25%，其中民营个体企业增长37%，带动了民间投资以23%左右的速度增长。

李拓表示：“正如新一届政府所明确表示的，绝对不允许明减暗增，要杜绝反弹，该放的必须要放，要以壮士断腕的决心减少行政审批，提高行政效率。”

权限　朱慧卿作（新华社发）