

# 政府退一步,市场进一步

## 行政审批制度改革驶入深水区,或将遭遇难以预料阻力

■ 蒋皓

被称为新“两个凡是”的《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》于10月10日正式公布。政府将进一步放权,让位于市场,公民权利得到进一步提升。

### 314项审批集中于三大领域

据行政审批制度改革工作部际联席会议办公室负责人介绍,这次国务院决定取消和调整的314个行政审批项目主要集中在投资、社会事业项目及非行政许可审批项目三大领域:一是针对投资领域,特别是针对涉及实体经济、小微企业发展、民间投资等方面的审批项目进行了清理。二是针对社会事业项目,加大了对教育、医疗卫生、文化等社会事业和公共服务领域行政审批事项的清理、精简和调整力度。三是取消了部分非行政许可审批项目。

自2001年10月我国全面启动行政审批制度改革工作以来,虽然取得了明显成效,但我们也要清醒地认识到,行政审批领域还存在不少突出问题。如重审批轻监管的现象依然存在;对行政审批设定管理不严;对行政权力的监督机制还不健全,一些部门权力过于集中,权力被滥用的风险较大。深化行政审批制度改革,要在总结经验的基础上,增强针对性,着力解决这些突出问题。

### 信赖公民和市场放权是必由之路

新“两个凡是”可以解读为“凡公民能自决的,政府都要退出;凡市场能调节的,政府都要退出”。这是对中国过去30多年改革经验的精炼总结,中国的改革其实就是从一个完全信赖政府,信赖计划,不相信市场,不相信个人自决的模式转向越来越尊重市场和个体,越来越尊重客观经济规律。经验上也证明,越是政府退一步,市场进一步,越是政府权力少一点,公民权利多一点,经济就会越发展,人们的生活也会越幸福。

不容忽视的是,这两个“凡是”也存在一些问题,即谁来判定哪些事项是公民能自己决定的,哪些事项是市场能有效调节的,从而是政府需要退出的?如果没有一些明确的界定,如果还是政府自己说了算,很可能就成了“凡是政府不想退出的,都是公民不能自决的;凡是政府不想退出的,都是市场不能调节的”。

但实践是检验真理的唯一标准。只有大力放手让市场去试,让公民自己去决定,然后再来判定,哪些是市场真的干不了的,公民自己真的没法决定的,需要政府来帮忙的?最后会发现其实需要的会很少。我们现在认为市场没法调节的,公民没法自己决定的很多事情,最后会被证明都是能调节好决定好的,只是政府以前没设过机会。



王利博制图

# 近百项涉企业行政审批取消

(上接第一版)

马光远说,本次取消、下放和合并的314项行政审批事项主要集中在投资、社会事业和非行政许可审批项目等领域,特别是在民间投资、资本市场以及支持小微企业发展等领域,取消或者清理了相当一部分行政机构的审批事项,为民间投资和小微企业发展创造宽松的政策环境的意图跃然纸上。

“站在真正的市场经济角度看,削减行政审批项目意味着政府和市场之间的行为边界在进行实质性调整。”马光远表示,大量行政审批的存在,使政府参与了很多本应属于市场决定的事项,市场配置资源变成了政府决定资源的投向和对象,从而造成了资源的错配。

同时,政府掌握大量的审批权,这意味着在缺乏约束和监督的情况下,政府寻租的空间被拓展。

“以民间投资和小微企业的发展为例,中国的审批事项之多令人咋舌。中国资本市场20多年的发展证明,过多的行政审批事项影响了上市公司资源的配置和市场的活力,并且滋生了诸多内幕交易。从长期来看,并不利于市场的健康发展。

本次取消的行政审批事项中,涉及诸多关于上市公司收购和民间投资的事项,这无疑是一个值得关注的进步。”马光远说。

某著名杂志更是用“新两个凡是照亮中国改革”来表达由衷的喜悦。该杂志引述宏观经济学家胡舒之的话说:“两个凡是”提得很好,尤其是第一个凡是,其实就包含了两个层面的“凡是”:“凡公民能自决的,政府都要退出;凡市场能调节的,政府都要退出。”

中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇表示,新“两个凡是”是新一次解放思想、深化改革的举措。

国务院发展研究中心研究员张文魁表示,在审批盛行的年代,政府越权很容易出现。如果没有越权纠错机制,政府必将变成一个巨型怪兽,公民的财产权利、人身权利就会受到随意践踏。当下,一些地方部门的越权已经到了为所欲为、触目惊心的地步,一些部门甚至自己设定审批权和控制资源的权力,竟可将阳光、风划定审批范围。

### 剩余审批事项清理难度更大

事实上,行政审批制度改革从十年前就在一步步推进。2002年11月1日,国务院正式公布《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》,取消第一批行政审批项目目录789项。此后的十年时间里,又陆续发布《决定》,取消不合时宜的多项行政审批项目。

这样,通过清理、取消和调整行政审批项目,把政府不该管的交给企业、社会和市场,逐步理顺政府与市场、政府与社会的关系,减少了政府对微观经济活动的直接干预,市场配置资源的基础性作用进一步增强。

此次在投资领域的取消和调整,特别涉及实体经济、小微企业发展、民间投资等方面的审批项目。如,“发展改革委下放了‘扩建机场:总投资10亿元至20亿元的项目核准’;‘在沿海新建年吞吐量200万吨至500万吨煤炭、铁矿石、原油专用泊位项目核准’的审批权限,商务部下放了‘外商投资道路旅客运输企业设立及变更审批’等18项涉及外商投资服务业领域的审批项目,证监会取消了‘证券公司设立集合资产管理计划审批’、‘上市公司回购股份核准’等项目。

虽然外界对多项审批项目的取消和调整表示了乐观,但也心存疑虑。董晓光告诉《中国企业家报》记者,在近些年来的博弈中,政府已经处于绝对优势地位。企业及其他社会组织,明显处于劣势。尽管国务院取消多项行政审批,但到了具体执行层面,是否能够有效落实、取消效应是否能够显现还待检验。

马光远也表示,尽管从数量上看,十多年来中国取消的行政审批事项已经高达70%,但事实上,剩下30%的行政审批事项,未来取消或者清理的难度更大。一些被取消的审批事项可能会“借尸还魂”,一些新的审批事项会悄然出炉。这些都决定了行政审批改革仍然任重道远。

易凯资本有限公司CEO王冉表示,新“两个凡是”是打开套在中国市场经济身上枷锁的钥匙。如果能真正落实,并由市场和社会而非政府决定谁属于这“两个凡是”的范畴,再辅之以全方位的减税降费,中国经济就有希望至少再延续20年的繁荣。

郭田勇则表示,中国经济要减少人为的刺激,让经济更多实现内生性增长,让市场机制在经济发展中发挥主导作用。针对黑龙江气象局对风能、太阳能的开发进行审批的现象,胡舒之评论说,气象局本来是清水衙门,没有行政审批权,它自己来造租,在以前无需审批的领域来搞审批。黑龙江的例子也提醒一点,就是审批项目本身是要经过审批的。

行政审批制度改革虽然取得了明显成效,但还存在不少突出问题。诸如:重审批轻监管的现象依然存在,审批项目仍然较多。一些审批项目被合并或调整为审核、事前备案等,虽然改变了形式,但没有改变审批的实质。对行政审批设定管理不严。一些部门和地区利用“红头文件”、规章等,以登记、备案、年检、监制、认定、审定以及准证证、准注册等形式,变相设置审批事项。对行政权力的监督机制还不健全。一些部门权力过于集中,同时承担审批、执行、监督、评价职能,权力被滥用的风险较大。

### 附表:国务院决定取消的与经济相关的行政审批项目目录

项目名称	实施机关	项目名称	实施机关
商品粮基地水利工程建设计划审批	国家发展改革委、水利部、农业部	证券公司变更境内分支机构营业场所审批	证监会派出机构
氯化钠生产定点审批	工业和信息化部	证券公司设立集合资产管理计划审批	证监会
税收收款生产企业资质认定	工业和信息化部、税务总局	要约收购义务豁免核准四种情形之一:在一个上市公司中拥有权益的股份达到或者超过该公司已发行股份的30%的,自上述事实发生之日起一年后,每12个月内增加其在该公司中拥有权益的股份不超过该公司已发行股份的2%	证监会
通信建设项目自行招标机构资质认定	工业和信息化部	要约收购义务豁免核准四种情形之二:在一个上市公司中拥有权益的股份达到或者超过该公司已发行股份的50%,继续增加其在该公司拥有的权益不影响该公司的上市地位	证监会
经营性互联网信息服务提供者境内上市前置审查	工业和信息化部	要约收购义务豁免核准四种情形之三:因继承导致在一个上市公司中拥有权益的股份超过该公司已发行股份的30%	证监会
主导电信企业规划备案	工业和信息化部、省级电信管理机构	要约收购义务豁免核准四种情形之四:经上市公司股东大会非关联股东批准,收购人取得上市公司向其发行的新股,导致其在该公司拥有权益的股份超过该公司已发行股份的30%,收购人承诺3年内不转让其拥有权益的股份,公司控股股东同意收购人免于发出要约,且该收购人在新股发行前已经拥有该上市公司控制权的	证监会
机要通信生产登记批准	省级人民政府公安机关	基金管理人变更基金经理或者基金经理变更核准	证监会
机要通信系统生产许可	省级人民政府公安机关	金融期货交易场所结算会员结算业务资格核准	证监会
经国务院批准列入计划的国有重点企业关闭破产项目费用预算审批	县级以上人民政府财政部门	证券公司为期货公司提供中间介绍业务资格核准	证监会
城市新建燃气企业审批	所在城市的市人民政府建设行政部门	期货公司变更公司形式的审批	证监会
重要地块城市修建性详细规划审批	城市、县人民政府或城市、县人民政府城乡规划部门	期货公司变更注册资本部分事项审批,同比例增减持审批	证监会
外国国际道路运输经营者在中国境内设立常驻代表机构审批	交通运输部	期货公司变更5%以上股权部分事项审批,不涉及新增持有5%以上股权的股东及控股股东、第一大股东未发生变化的变更的审批	证监会
外商船舶检验机构在中国境内设立常驻代表机构审批	交通运输部	期货公司变更境内分支机构营业场所审批	证监会
国内水运货运代理、船舶代理审批	交通运输部	期货公司变更境内分支机构负责人审批	证监会
铁路自轮运转特种设备准入许可	铁道部	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会
铁路工业产品制造许可证核发	铁道部	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
铁路计算机联锁设备制造许可证核发	铁道部	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
铁路基建大中型项目工程竣工、监理、物资采购评标结果审批	铁道部	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
铁路运营管理系统认证	铁道部	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
农村人畜饮水工程建设项目年度计划审批	水利部	保险公估机构从事期货经纪业务资格核准	保监会
组建公益性水利工程建设法人审批	县级以上人民政府水行政主管部门	外国证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会
农村水电气化县规划审批及验收	水利部	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
开发建设项目水土保持方案备案	县级以上人民政府水行政主管部门	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
学生饮用奶定点生产企业资格认定	省级以下人民政府农业、教育、质量监督检验检疫部门	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
多种经营企业设立、分立、合并、迁移、停业、终止以及改变名称、经营范围审批	县级以上人民政府乡镇企业主管部门	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会
部分税种、费种自动进口许可	商务部	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
外国、港澳台地区企业承包经营中外合资企业、受托经营管理合资企业审批	商务部	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
金属纤维纺织企业生产经营资格核准	省级人民政府商务主管部门	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
外商投资项目的产品进出口配额、许可证的审批	商务部或省级人民政府商务主管部门	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
银行票据、清算凭证印制企业资质审批	人民银行	保险公估机构从事期货经纪业务资格核准	保监会
企业集中抽取技术开发费审批	税务总局或其授权的省级税务机关、省、自治区、直辖市和计划单列市税务机关	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
外方以优惠利率贷款给我方取得利息免征预提所得税审批	税务机关	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
经国务院批准成立的企业集团合并缴纳企业所得税审批	税务总局	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
企业在缴纳所得税前扣除财产损失审批	纳税人所在地主管税务机关的上一级税务机关	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
国家银行和金融机构在境外发行债券所得利息符合优惠利率免予征税审批	省、自治区、直辖市国家税务局	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会
电源类生产许可证核发	质检总局或省级质量技术监督局	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
危险化学品生产许可证核发	质检总局或省级质量技术监督局	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
设立认证咨询机构审批	省级质量技术监督部门	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
被收缴非法生产生产线处理审批	省级人民政府出版行政部门	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
除东北、内蒙古重点国有林区外的地区木材生产限额年度计划审批	国家林业局	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会
特殊情况临时增加森林采伐限额和木材生产计划审批	国家林业局	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
三防防护体系建设工程规划审批	国家林业局	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
天然林保护工程省级实施方案审批	国家林业局	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
中外银行金融机构分支机构变更营业资金审批	银监会	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
中外银行金融机构分支机构变更营业场所审批	银监会	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会
非银行金融机构分支机构变更营业资金审批	银监会	外国证券类机构驻华代表机构代表资格核准	证监会
非银行金融机构分支机构变更营业场所审批	银监会	银行证券类机构从事期货保证金存管资格认定	证监会、银监会
外商银行营业性机构的分支机构变更营业资金审批	银监会	境内非保险机构在境外设立(投资入股、收购)保险机构(含保险分公司分支机构)审批	保监会
外商银行营业性机构及其分支机构变更营业场所审批	银监会	境内非保险机构在境外设立的保险机构股份转让审批	保监会
中外商业银行、农村中小金融机构、城市信用社、外国银行分行、外资独资银行、中外合资银行等设立自行银行审批	银监会	银行证券类机构从事期货经纪业务资格核准	证监会、银监会

详见中央政府门户网站: [http://www.gov.cn/jzwq/2012-10/10/content\\_2240096.htm](http://www.gov.cn/jzwq/2012-10/10/content_2240096.htm)

# 行政审批瘦身的要害是从“官本位”切换到“管本位”

■ 丁是钉

用“撕封条”来形容国务院取消和调整行政审批应当是一个恰切的比喻——众多的行政审批就像是一道又一道封条,贴在了市场经济的大门上。尽管理论上这些大门都是已经敞开的,但那些“纸做的”封条却足以把市场力量挡在大门的外面。

撕掉封条最大的好处就是增加市场经济的活力。

当前,世界经济的不确定性以及风险不断扩大,中国经济长期高速增长所依托的人力、土地和其他要素成本已经不再具优势,第一轮经济改革的制度红利已经释放殆尽。通过行政体制的改革放松对企业的捆绑,使企业释放出更多的活力,这已经成为必然的选择。

事实上,自2001年行政审批制度改革工作全面启动以来,国务院十年内六批次共取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%;31个省(区、

市)本级取消和调整了3.7万余项审批项目,占原有总数的68.2%。但是,仅在国家层面就尚留有1100多项行政审批项目,省(区、市)及以下地方留有的行政审批项目显然会远远超出这个数字。

近日,夏季达沃斯论坛发布的《全球竞争力报告》显示,中国的竞争力排名在经过五年的稳步增长之后,下降3个位次至第29位,又回落到2009年的水平。导致中国竞争力排名下降的有三大因素,其中市场效率排名第49位下降到第59位。这一数据直观地说明了现行的行政审批体制已经制约了经济发展的活力,阻碍中国竞争力的进一步提升。

虽然目前依然保留的行政审批项目只占原有总数的不到一半,但是凡是保留的项目一定有更“充分”的保留理由,被进一步清理和调整的难度更大,行政审批制度的改革已经进入深水区。因此,在清理和调整行政审批项目的同时,必须同时治理行政审批所赖以存在的制度性和文化性根源,才能巩固清理

行动的成果并保证行政审批项目不再出现反弹。

首先是要清理和修订已经与当前经济发展需要不相适应的法律和法规。包括此次清理和调整的314个行政审批项目在内,许多行政审批项目都是依据“法律和法规”设立的,只有从源头上清理掉这些过时的法律和法规,才能从法律层面消除这些行政审批项目存在的依据。

二是要进一步清理和整顿相关政府管理机构。要权力、要利益是当前最明显的“政府病”。事实上,许多行政审批项目的前后都有部门利益的存在,一些行政事业收费已经成为这些部门用来“养人”的主要资金来源或者是沦为“小金库”。只要靠收费生存的部门还存在,清理和整顿行政审批项目就会有巨大阻力,甚至会出现反弹。

三是要从根本上建立对于社会“自治”能力的信任。大量行政审批项目存在的“理论”依据,是建立在对相关责任主体“有罪推定”基础上的。虽然国

院这次说得清清楚楚:“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出。但是如果从不了行政审批就会乱套的思想依然大有市场,清理和调整行政审批项目的成果就会大打折扣。”

第四是要从深层次上消除“官本位”的社会文化。无论是“3Q大战”,还是电商价格战,一出现问题社会就有很多人希望政府出面管理。正是这种对政府能力过分期望的社会文化,让中国的政府部门变成了无所不管的“街道大妈”,推动政府的职能会变得越来越多、越来越强,同时也使得中国政府离“小政府”和“服务型政府”的目标越来越远。

取消行政审批决不等于取消市场管理,相反是要让政府部门从繁杂的审批事务中脱出身来,真正加强对于事前、事中和事后的市场监管。只有从“官本位”切换到“管本位”,我们的市场监管才能更巧妙、更有智慧、更有效力、更有成果。