



简政放权的富阳试验

- 将非常用权力自我冻结
- 以权力清单从官员手中夺权
- 为简化程序不惜打破陈规
- “非禁即入”挤压寻租空间

■ 本报记者 钟文

作为浙江省权力清单下放和工业企业投资负面清单试点地区,富阳市正在进行一场具有划时代意义的改革。富阳行政许可、非行政许可事项从 2013 年年初的 724 项减少至 299 项,削减 425 项,削减比例达 58.7%;而在行政审批窗口,634 项进驻事项中,有 577 项可有许可科负责人直接作出审批决定,一审一核比例高达 91%。

“无论是权力清单还是负面清单都是一场自我革命。”富阳市政府相关负责人对《中国企业报》记者如此表示。他说,除非是一些重大项目,可能要政府领导班子讨论通过,绝大部分项目都可以在行政审批中心直接办理。

冻结非常用权力

政府部门到底有多少项权力,似乎没有人能说得清楚,但富阳市能说清楚。

富阳市法制办盛颖涛科长告诉《中国企业报》记者,为推进行政审批制度改革,实行权力清单制度,必须先厘清各个职能部门到底有多少权力。按照于法有据的原则,进一步明确行政权力的范围、标准、类型等基本要素,最后他们把原始权力从 2008 年的 7800 多项削减到 4825 项。“这

看起来削减力度很大,实际上 4825 项原始权力中,很多权力平时根本用不上,但这又是国家法律法规规定的,不能随便剔除的。”后经他们反复商量论证,把这些原始权力分成两类,即常用权力 1474 项和非常用权力 3351 项。

常用权力是政府及政府职能部门经常要用到,与百姓生活、企业经营密切相关的行政权力;非常用权力是政府及政府职能部门长期未用,又

不符合地方实际和违背改革创新精神的行政权力。盛颖涛告诉记者,比如草原、海滩、煤矿等,从富阳的历史上来看,基本上没用过,但法律法规或者上级部门又有明文规定,他们无权削减。为此,他们想了一个办法,即把非常用权力暂时冻结,如果届时遇到问题,只需要激活它,就有了法律依据。

在摸清家底、清权厘权的同时,富阳市大力推行确权制权,有效规范

权力运行。今年上半年,富阳市率先“晒”出了全国首份县域行政权力清单,将 1474 项常用权力以规范性文件形式确定下来,每一项权力都有具体的事项编码、实施主体和运行流程。在编制权力清单基础上,富阳市还同步编制了一张政府部门职责清单,共梳理出 38 个部门的 790 条对外职责、30 项部门职责边界、70 项部门重大公共服务活动,明确政府部门的职权边界,责任到人、到岗。

一个窗口搞定项目审批

在富阳经商办企业的刘金生(化名)告诉《中国企业报》记者,现在在富阳办项目审批非常方便,一个窗口把材料交过去,基本就可以搞定了。

事实上,早在 2009 年,富阳市就大力推进“两集中两到位”改革,即部门的审批职能向行政许可科集中、行政许可科向窗口集中,窗口事项进驻到位、授权到位。把全市 33 个审批部门进行职能整合,单设行政许可科,并集中行使部门审批权力,承办行政审批的科室由改革前的 150 个减少

到 44 个,分管领导由 88 名减少到 35 名,集中进驻行政服务中心窗口事项增加至 634 项,占全市许可、非许可审批事项的 88%。

富阳市政府一位要求匿名的负责人说,这件事在推进过程中“阻力还是蛮大的”：“你想想,审批就是权力,要办事就得找我、有求于我,所以谁都想牢牢地握住权力,肯定有人不欢迎。现在有了这张权力清单,批不批、什么时候批不是你说了算、你能卡得住的,权力清单上已经有了明确的规定。”

刘金生告诉记者,以前办事,看办事人的心情和脸色,甚至遭遇吃拿卡要也不稀奇。他说,上一个项目,往往要经过几个部门的审批,不仅每个部门都要准备材料,还必须一个一个部门送过去。如果运气好,办事人员正好在还好,有时还找不到人,或者办事人出差了,个把星期就过去了。如果不小心让办事人员不高兴,直接拖你几天你还得陪着笑脸。最可气的是,有的部门要经过几个科室审批,但办事人员不会直接给到另一个科

室,而是打电话给企业,让企业去取了再送到隔壁科室。

现在不会遇到类似的问题。汪新丰告诉记者,按照程序,审批材料从进件窗口收进,收件员会立即查看材料,如果材料完整,他会通过内部办事机制,分发到各个职能部门,不需要办事人再去跑其他部门,并且会告知几个工作日办好,之后,到该窗口取审批件就完事了;如果材料不完整,他会马上答复你,需要补充什么材料,不需要再跑来跑去。

“土办法”简化审批流程

在审批制度改革的同时,富阳市还进行了多项创新。

汪新丰告诉《中国企业报》记者,他们在原有的审批制度基础上再次进行了审批制度创新,一是在网上审批的基础上,组建网上批文资料共享信息库,实现审批材料跨部门共享。按照程序,综合进件窗口会把办事项目的各项材料,包括营业执照、法人身份证明及各审批部门出具的审批批复或者证照等共计 45 项审批的共享材料实时扫描,或者由部门审批结束后自动入库,后续相关部门便可通过网络上共享,不再向办事群众收取材

料。

“我们现在用的都是土办法。”汪新丰告诉记者,按照相关规定,报批到每个部门的审批材料都要提供原件或者复印件并加盖公章,但现在富阳采取的是一份材料报批。他说,从形式上是不符合规定的,为了规避这一矛盾,又简化了手续,方便了群众办事,他们采取统一存档,即原件由行政审批中心统一保管,这样,每个部门需要时都可以来调原件,这样就有了一个法律依据。汪新丰表示,等富阳这种创新经验推广后,省市人大方面就可以出台一个条例或者办法

什么的,从法律上明确这种审批一份原件的做法。

另外,创新“一窗进一窗出”的网上并联审批机制。比如网上施工图并联审批,由综合进件窗口一次性收取规划、住建、消防、人防、气象等五部门的审批材料,经电子扫描入网,启动五部门按照权力清单,结合住建局统一督促施工图设计中介限时完成图纸变更过程,最终由综合进件窗统一代发五项批复。

汪新丰告诉记者,通过这一举措,部门收取材料从原来的 50 余件次减少为 24 件次,群众从原来跑 5 个

窗口减少至 1 个,审批时间从原来串联的 50 余天减少为 6 个工作日。这一方法还推广至施工许可七项规费缴纳环节和房地产四证联办领域,通过并联,涉及投资项目审批规费缴纳的 5 个部门的 7 项收费事项,实行一窗受理、一次核算、一并缴纳,让办事群众少跑窗口十次左右,少交材料 20 份;房产四证联办,不仅确保在 90 分钟内立等办结,且办事群众提供资料从原来分开办理的 32 件次减少至 10 件次,减少跑窗口数量 5 次。“这在全国都是比较超前的。”汪新丰对记者说。

而在盛颖涛看来,更多的是杜绝了腐败,同时在目前土地资源紧缺的情况下,对集约节约土地能起到很大的效果。他说,以前审批,审批单位说了算,容易滋生腐败,而现在只要按照各相关部门的要求完成就可以,没人能卡得住你,杜绝了腐败。最重要的是,以前招商引资,大家是想办法引进来再说,至于最后实际投资有多大谁也不知道,所以造成很多地方的“圈地运动”,企业占地很大,实际用的面积很少,造成大面积的抛荒现象,而有的企业却困于没有土地的尴尬局面,不利于地方的经济发展,而通过备案制,企业先建设后验收,企业必须想清楚了才能开工建设,能有效地杜绝圈地。

特写



一家小公司的简政期许

■ 本报记者 刘凌林

“3 月到 6 月是企业年检时间,每年这个时候都要为年检忙上几天,要准备上年的财务报表、营业执照、公章、费用到工商部门办理,但从今年开始,既不用提前申办,也不用跑工商部门了,只要在网上填写一下就可以了。”在被《中国企业报》记者问及是否感受到简政放权带来的实惠时,北京欣荣泉软件技术有限公司负责人邓同华说,现在有更多的时间精力放在企业经营上。

邓同华回忆说,以往年检如果对程序不熟悉、资料不全就可能要来回几趟地跑,比较麻烦。年检时,每个企业还要缴纳 100 元左右的费用。“现在取消了这些繁琐的程序,节约了时间、精力、成本”。

即征即退:100 元的产品多赚 14 元

邓同华的公司位于北京中关村,是专业从事安防监控平台软件研发、销售及服务的高新技术企业,属于北京市“双软企业”(指拥有软件产品证书的软件企业)。

北京市政府对这样的科技公司在政策上给予了更多的扶持。如双软企业享受税收优惠,在企业所得税上有“两免三减半”的优惠和增值税的“即征即退”优惠。

由于软件开发企业没有采购,原来的税负较一般企业更重。而现在的税收优惠政策,不管软件企业是否有采购,17%的税负可以征收之后立即退还企业 14%,实际只征收 3%。

“如果失去这个政策,100 元的产品,国家要征收 17 元的税,税负就重了。”邓同华告诉记者,这样的优惠政策对他们这样的科技型小企业至关重要。

不过,要享有这样的政策,同样需要花大量的精力“跑”多个部门走程序,办繁琐的手续。

企业办理软件产品登记时,需要先到版权局登记软件著作权,办好了再去软件评测机构办理评测报告,最后到软件协会办理软件产品登记。

而到软件企业年检时,要先到软件协会网站上提交材料,年审通过后,再去地税部门办理每年一次的企业所得税减免审批。如果有增值税的,需要到国税局去办理企业增值税的即征即退手续。

“跑的部门多,中间哪个环节出了问题都麻烦。”邓同华说,通过简政放权,现在有些变化了,如软件协会的双软年审略有简化,不必送材料到窗口去了。

曾有企业主错过年检失声痛哭

“以前在窗口可以看到很多企业用小推车拉了一车的财务凭证来年检。有一次,一个年轻的企业主,因为数据填错,错过了年审时间趴在窗口上痛哭。”这情景让邓同华记忆犹新。

“错过了年审意味着过去一年的企业所得税‘两免三减半’的优惠政策享受不了,或者失去了增值税的‘即征即退’优惠资格,这对小企业来说是个巨大损失。”邓同华告诉记者,有一年,他的双软年检提交时间晚了,没有通过,企业所得税就多缴了 2 万元。

“一个审批没有下来,可能影响整个公司的经营。”邓同华表示,简政放权具体措施的实施,让企业主很有提振的感觉,原来有口号但真正落实就很难,现在口号少了,直接告诉你不要年检了,很多门槛也给你降了,这都是企业感受到的实实在在的政策利好。

显然,这是简政放权给经济带来的活力。通过简政放权,使企业和个人创业资金有所降低,原来繁杂的审批手续得以简化,给企业和创业者创造了一个宽松的政策环境。

“从今年开始,注册一家公司,可以不出资注册,门槛大大降低了。以前在北京像他这样的科技公司注册资金最低也得 10 万元。”邓同华说。

“其实,小微企业更关注简政放权。”邓同华说,在竞争越来越激烈的背景下,通过简政放权,提升了企业的竞争力,所以简政放权释放出来的红利,小企业比大企业更明显地感受到。“但我们希望有更多的支持。中小微企业的税负仍然比较重,希望能够得到进一步的支持。因为与大企业比,小微企业带动的就业机会一样多,而小微企业数量多、面广,更需要扶持。”

小企业还有更多期许

邓同华告诉记者,目前企业所得税是“两免三减半”,小微企业两年之内要盈利还比较难,起伏会比较大,这个政策是自从企业开始盈利年度起计算,两年内免除所得税,第 3—5 年是减半,“如果能做到 5 年内全免,将会给企业带来更大动力”。

“双软企业及相关的事务还希望再简化一些,软件产品登记、软件企业年检、软件企业所得税年度审核、企业增值税即征即退等相关流程还是比较繁琐。”像邓同华这样的企业主对于简政放权还有更多期待。

中国人民大学商学院研究所所长刘俊海接受记者采访时表示,在经济生活中,行政许可项目的过多过滥直接束缚了投资兴业的步伐。行政许可项目不但铺天盖地,而且耗时耗力,造成巨额公司资源包括金融资本与人力资本在公司获得行政许可之前的巨大浪费。

在刘俊海看来,在一定程度上克服了政府向市场乱伸手,有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。行政审批制度改革在微观层面增强了企业投资的自主性,激发了群众包括大学生创业创新的积极性。

首都经济贸易大学教授吴少平接受记者采访时表示,通过简政放权能推动清理乱象、规范流程,遏制权力寻租和腐败行为。

吴少平认为,进一步推进简政放权,需要处理好几个关系:一是政府与市场的关系;二是政府与社会的关系;三是简化程序与提升质量的关系;四是管理效率与加强监管的关系。处理好这些关系,有助于使政府权力发挥出更高的正能量,体现更强的高效率,社会经济活动更具实效性。