

权力削减遭地方截留 市县一级更严重

——访国家行政学院教授、中国行政体制改革研究会秘书长王满传

本报记者 郝帅

从新一届政府宣布简政放权至今,国务院的一系列动作从广度、深度和力度上都彰显了改革的决心。在简政放权取得一些列成就的同时,改革的阵痛也陆续暴露,从政府到企业都在经历着这个过程。

简政放权的现状如何?企业是否真正得到了松绑?这些问题摆在了每个企业和企业家面前。为此,《中国企业报》记者专访了国家行政学院教授、中国行政体制改革研究会秘书长王满传。



王满传

从国务院部门下放到地方政府的事项,在一些地方政府存在没有落实的情况,这在市县一级可能更严重一些。这种情况的产生有地方机构改革未完成、承接和监管能力跟不上等客观原因,也存在不愿放弃权力和既得利益等主观原因。

部分地区简政放权呈逐级衰减趋势

《中国企业报》:为什么要实施简政放权?自简政放权实施至今状况如何?

王满传:本届政府成立以来就把简政放权作为推进行政体制改革的突破口,同时也是推进经济体制改革的先手棋。经过梳理后可以发现,我国的行政体制有行政权力定位、行政权力如何配置、如何高效行使权力和行政权力如何制约4类问题,其中核心是行政权力定位也就是政府职能如何定位。

现在政府职能既有越位的问题也有缺位的问题:越位是指政府管得过多过细、过度伸手;缺位是指政府该管的没有管或没有管好。这两个方面中越位问题表现得更加突出。政府越位的弊端首先是妨碍市场机制发挥作用、抑制市场和社会的活力,其次是管不好。这些问题的存在使得本届政府推进简政放权放在首要位置上。其目的是把该放的权放掉,发挥市场配置资源的决定性作用,激发社会活力。

审批变备案,换名再出现

《中国企业报》:在被地方政府减掉和放下的事项与权力中,是否有改头换面或与其他事项相结合后再次出现的情况?

王满传:有这种现象存在,比如说在行政审批中,并没有对什么是“一项审批”做出明确界定。有的一项指一大类,其中包含很多子项。有的地方政府改革力度不够,可能减子项而保留主项。在取消的时候算减了多少子项,而在统计保留的事项时则报大项,这样从数字上就会觉得减少的多而保留的少。

还有一些本该取消的行政审批改名为备案继续存在,备案分事前备案

事实上,简政放权并不是最近才开始的,以上两届政府为例,仅从国务院层面就减少了2497项行政审批,占当时总数的近70%。随着市场经济的发展,虽然已经减少了很多,但地方政府还是感觉管得太死,企业还是感觉管得太多,企业发展没有足够的自主权。面对这种状况,李克强总理在履新之初就承诺,要在本届政府任期内减少三分之一以上的行政审批权。

从去年3月到现在,国务院持续发力、不断加大,推进简政放权,已经有463项行政审批、108项评比达标表彰评估、33项行政事业性收费、58项职业资格准入资格被取消或下放。改革的速度、力度和广度都是超出预期的。而在国务院的大力推动和示范引导下,地方政府也积极响应,大部分省级地方政府已经取消了40%左右的行政审批,达到了上下接力的效果。

《中国企业报》:有消息称,简政放权改革有被地方截流的现象,有逐级

衰减的趋势。是否有这样的情况发生?逐级递减具体表现在哪?

王满传:对于地方政府来说,国务院明令要求取消的事项一般都会被执行,不会有对着干。但确实有个别事项因为考虑到各种原因没有被取消。例如有的地方政府没有取消企业扣缴税款登记核准,担心取消后影响政府对企业的监管。

行政审批分为行政许可审批和非行政许可审批。行政许可审批是指政府按照《行政许可法》的规定给政府以外的市场和社会主体,包括公民、法人及其他组织开展某种活动的授权,例如在一些领域内企业是否能经营要经过政府审批。非行政许可审批是指在政府内部上下级或对直属事业单位事项的审批。

但我们发现,有一段时间非行政许可的数量越来越多,原因是行政许可审批的设置需要按照《行政许可法》的相关规定走程序,有很多限制,而非

行政许可审批的设置就相对容易很多。不少非行政许可审批也面对市场和社会主体,其审批内容并不是政府内部事项,其性质就是行政许可审批,这就增加了对市场和社会主体的约束,因此非行政许可审批的清理也是简政放权的重点之一。

从国务院部门下放到地方政府的事项,在一些地方政府存在没有落实的情况,这在市县一级可能更严重一些。这种情况的产生有地方机构改革未完成、承接和监管能力跟不上等客观原因,也存在不愿放弃权力和既得利益等主观原因。

国务院部门的行政审批事项大多数与大众日常生活和企业特别是中小企业的生产经营活动关系并不是直接相关,而地方的管理和审批事项与企业群众日常生活关系更为密切,这是造成对国务院部门取消下放行政审批事项的感受强度逐级递减的一个重要原因。

查。在此基础上,国务院还委托四家单位开展了第三方评估。

国家行政学院的任务是评估“取消下放行政审批事项、释放企业和市场活力”政策落实情况,我也参与了此次评估工作。地方政府部门和企业对由专业机构开展的第三方评估很欢迎。对于有些问题,他们反映情况和问题的顾虑较少,更能畅所欲言。

在政府简政放权的过程中,如何发挥好社会力量的作用显得更加重要。可行性研究、环境影响评价、安全评价及节能评估等许多工作,都需要中介机构完成。但需要注意的是,我国的中介机构仍存在着管理不规范

的问题。不少企业反映,一些中介服务收费过高,一些评估事项甚至有“给钱就通过、给钱多评级就高”的现象,如果不对中介服务加强监管,会加重企业负担,影响企业投资、生产经营活动。

此次评估的过程中发现,简政放权后监管缺位的问题还不小,“会批不会管”的现象在市县尤为突出。监管的“短板”是历史欠账问题,并非因为简政放权。但在取消和下放了行政审批事项后,如果不采取措施完善体制机制,加强力量和能力,就会形成监管“新账”,监管薄弱的问题会更加严重。

削减行政事业性收费仍不到位

《中国企业报》:娃哈哈集团董事长宗庆后最近表示:“企业现在没有得到松绑,反而不是不断地增加负担,现在各种程序都要第三方验收,增加企业的负担,我的企业现在一年光收费是400多项。希望对企业松绑,针对企业进行改革,把该取消的全部取消。”对于这种现象您怎么看?

王满传:从现阶段来看,行政事业性收费虽然已经取消了一些但还是偏多,目前仅全国性的行政事业性收费还有400多项。有些收费设置确实不很合理,设置混乱,依据、收费标准和用途都不明确,从总量上应该继续减少,当然行政事业性收费不可能完全取消,更重要的是如何规范。

需要注意的是给企业松绑的同时要加强监管,有的领域的监管可以充分发挥市场机制和群众的作用,而有的项目特别是关系到人民群众身体

健康的事务,还是要强化政府部门的监管职责和能力。

《中国企业报》:经过调查,一些企业对于简政放权后反而不适应,为什么会这样?

王满传:简政放权需要政府和企业一起努力才能取得实效,达到预期

目的。在实施的过程中双方都需要一个适应过程。

比如我们在评估中发现,现在年检和验资都取消了,改成了企业报送相关信息,但很多企业不愿将所有信息全部曝光,一些小微企业甚至宁可舍弃优惠也不愿报送信息,这样的

比率在有的地方甚至超过30%。一些大企业甚至表示,这样的做法还不如以前的政府审批,以前企业有专门的人员和部门跑审批,现在不审批反而不知道怎么办了。但无论迷茫也好阵痛也罢都是暂时的,经过适应后都会好转。

宗庆后吐槽 400 项收费: 国家减负行动遭遇基层暗度陈仓

(上接第一版)

翁建涛此前在一家大型企业做职业经理人。他告诉《中国企业报》记者,过去在大企业,企业税收多、贡献大,各部门总得要给点面子;而现在,各地招商引资压力大,小企业同样受重视。像他所在镇,遇到问题,镇长书记都亲自过问甚至帮着一起跑部门,而市里的大型企业大项目,市领导可能就是联系人,这在以前是不可想象的。在他看来,随着审批制度改革的实施,把审批变成服务了,倒逼着各职能部门按制度办事,用不着“求谁看谁的脸色”。

翁建涛所说的正是在实施的权力清单制度改革,富阳市作为浙江省审批制度试点地区,已经先行一步。

富阳市行政服务中心业务一科科长汪新丰在接受记者采访时表示,新一轮的行政审批制度改革中,富阳市政府对无法定依据、不适应管理要求和有碍科学发展的行政权力进行了全面清理,行政许可和非行政许可事项从2013年年初的724项减少至299项,削减425项,削减比例达58.7%。

同时,富阳市还把全市33个审批部门职能整合,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%。

“权力清单制度给我们带来了许多实惠。”翁建涛告诉记者,通过制度的实施,原来许多需要审批的项目现在都减掉了,审批的部门也减少了,审批的程序也简化了。

摊派变少了

在汪新丰看来,不仅如此,审批收费也越来越少了。他告诉《中国企业报》记者,从他们行政审批来看,收费的项目已经很少了,他们还在向省里提出一些取消的项目。

记者在《富阳市行政审批收费项目目录》看到,目前行政审批涉及的收费项,只有26项,其中统一代码证技术服务费、档案编制费、防雷装置设计审核费、防雷装置验收费、防雷装置审核费、房管处登记费、交易手续费以及药品零售企业经营质量管理规范(GSP)认证等9项正在向省里建议取消,另还有水土保持设施补偿费和占用水域补偿费两项建议取消省市上缴部分。

汪新丰还告诉记者,不仅是想方设法减少企业的各项收费,在他们的审批制度创新中,也给企业节约了不少开支。他说,他们推行审批材料共享后,实现了一个项目、一套材料、一次收取,投资项目审批全流程可减少业单位重复提供各类审批材料300件次以上,而且为投资者赢得了时间。他说,在审批制度改革前,很多材料都要企业老板的身份证,如果需要补充,老板不放心把身份证交给别人,往往亲自跑过来,“其实这都是费用”。

在湖南醴陵力陶瓷企业的李先生告诉记者,现在企业的各种收费少了很多。刘先生原来在国有企业工作。他告诉记者,原来政府职能部门总是想方设法、巧立名目向企业摊派,大到各种晚会、活动、比赛都要企业赞助,小到订购书报、购买挂历都要企业出钱。少的五六百元,多的一二千元,“谁的面子都要给”,一年起码有上百种摊派,企业不堪负重。现在起码这种明目张胆的费用没有了,而且他们的企业是招商引资企业,职能部门更不敢轻易骚扰。

收费转移了

尽管各种摊派没有了,但是李先生坦言“企业负担还是不轻”。他说,政府部门直接收费的项目的确少了,但实际上很多费用都转到第三方收费了。

数据显示,2013年,我国非税收入为18646亿元,比上年增长12.1%。其中,中央非税收入3540亿元,增长22.9%,主要是部分企业一次性上缴利润增加;地方非税收入15106亿元,增长9.8%。

“实际上地方非税收入远高于这个数据。”浙江省一位不愿具名的专业人士告诉《中国企业报》记者,地方收费有的未必全部入账,如果考虑国家财政收入中非税收入和土地出让金以外的各类收费,这个数据可能更大,“里面一部分就来自企业的各项收费”。

事实上,在过去数年间,全国共取消了上万种收费项目,但问题是,企业减负工作仍未走出“治理——膨胀——再治理——再膨胀”的怪圈。

宗庆后在亚布力企业家论坛上直言:“企业现在没有得到松绑,反而是不断地增加负担,现在各种程序的验收,都要第三方验收,还要做报告收钱,请专家吃饭也要收钱,增加了企业的负担。”

记者联系了娃哈哈集团办公室,一位工作人员婉拒了记者的采访。他说:“这种采访只能找宗总本人,其他人没法回答,但宗总很忙。”

翁建涛告诉记者,尽管国家出台了企业减负方面的政策,但是他没有明显感觉到收费减少。他说,像他正在建设一间厂房,各种环评、规划设计、土地测量等“杂七杂八”的费用反正挺多的。另外,就是有很多隐形开支也在增加,像行业方面的各种培训费、会员费、考察费、标准制定费等,“去年标准出来要培训,今年标准改了又要培训,这都是开支”。

李先生告诉记者,这些费用说起来都是第三方在收费,实际上都是政府职能部门下设的企业事业单位,“说白了,都是依附行政部门吃饭的,没有任何市场竞争力”。

浙江某县国土局一位不愿公开姓名的负责人告诉记者,像国土的土地登记代理,原来就是国土局在做,审批制度改革之后,就给第三方代理公司做,但有的至今都不肯放手。“为什么?有利可图呀!”

“在简政放权的同时,是否能够同步把各种收费也真正降一降?”多位企业负责人希望记者能够帮他们呼吁一下,帮企业真正减负。

国家重点文物保护单位 中国非物质文化遗产 中华老字号

饮酒思源·大泉源

品历史 知感恩

全国免费电话: 400-646-8999