

小处长大权力： 行政审批功能被扭曲

在行政序列中属于较低级别的处长，手中掌握的权力不容小觑。从根本上讲，处长的权力被“放大”根源在于行政审批功能的扭曲。

本报记者 王莹

“今天在座的一把手，处长的权力这么大你们知道不知道？”宁波市委书记王辉忠谈到行政审批制度改革问题时的一席话，直指行政审批时中层干部故意为难企业的“中梗阻”现象。

那么，一个处长的权力究竟有多大？这是否折射出当前行政审批过程中权力寻租现象泛滥？专家指出，公权力异化现象依然存在，权力越是过分集中，留给权力寻租的空间就越大。

处长“官不大作用不小”

在行政序列中属于较低级别的处长们，手中掌握的权力不容小觑。

《中国企业报》记者发现，近年来处长掀起了一系列惊天巨案。证监会发行监管部发审委工作处副处长王小石仅仅“出售”证监会发审委委员名单，就获利上百万元；发改委直属的“国家物资储备调节中心”进出口处处长刘其兵神秘失踪，由于他抛空近20万吨期铜，按照目前伦敦交易所的铜价测算，其账面浮亏已达2亿多美元，或导致“国储中心”损失数十亿美元。

一个处长的权力有多大？处级作为部委最基本的工作单位，处长名义上没有实际的权力，签字决策权在司局长甚至副部长、部长手里。但处长作为具体负责执行的官员，拿出的意愿常常最有分量。

“这无形中增大了处长们的权力，公权力异化现象屡见不鲜。”工信部研究员吴维海向《中国企业报》记者表示。从根本上讲，处长的权力被“放大”根源在于行政审批功能的扭曲。按照中国的行政体制，决策和执行一体化而今却人为地被分离，决



王利博制图

策权在司局长甚至副部长、部长手里，但几乎所有的执行功能都下放给了处级。因此，上级应该担当的决策、监督和执行一体的功能被分离了，导致监督的弱化，也导致处长们手中的权力发生了变异。另外在现行政体系中，上级对下级的监督往往是事后监督，鲜见事中监督。监督失位必然导致权力变异腐败。

早在2003年，国务院行政审批制度改革领导小组副组长何勇曾对媒体公开指出行政审批的弊端：一是审批事项过多过滥，审批环节多、时间长。二是审批行为不规范，自由裁量权过大，办事不透明。甚至把国家权力部门化，部门权力个人化，以此谋取私利。

六轮简政放权 企业仍不解渴

“行政审批从经济学的角度来看，就是寻租，行政审批是腐败的源头。因此反腐败就是要清理行政审批，尽

量减少审批。有些减不掉的，审批就要改善审批的过程，让审批透明，让审批受到监督。”著名经济学家吴敬琏指出。

自2001年以来，国务院已先后6批取消和调整了2497项行政审批项目，占原有总数的69.3%，全国省级政府也取消和调整了3.7万余项审批项目，占原有总数的68.2%，六轮改革，简政放权取得一定成效。但《中国企业报》记者采访中发现，审批存在的问题仍十分突出，其异化和寻租的程度依然严重。

一家国有大型投资集团的副董事长兼首席执行官感慨地告诉记者：“我们投资的公司多家在香港上市，我根本不知道是谁批的；而在国内上市的几家公司，我连收件员、预审员是谁都知道，这就是繁琐审批产生的‘威力’。”

“以食品生产准入为例，一个食品企业，除了厂房、设备筹备需要大量时间外，还至少要花大约三四个月时间去申领食品生产许可证，不仅如

此，如果同一设备生产另一类产品又要新一轮申领程序，耗时又耗力，影响企业创新与发展。”近日，杭州娃哈哈集团有限公司董事长兼总经理宗庆后在《关于改革行政审批制度加强事后监管》的议案中指出。

某央企地方分公司负责人介绍说：“矿权的受理和资源开发就存在部门审批冲突，国土资源部门管矿权，发改委管项目，于是造成拿到矿权的拿不到项目许可，拿到项目许可的拿不到矿权，这种矛盾很常见。”

另外，旧的行政审批在减少，新的行政审批层出不穷。这被知名财经学者叶檀称之为“设租”行为。

有物流公司业内人士向记者讲述综合型物流企业“关卡”：注册物流公司，必须要有前置的道路运输许可证，否则无法获得营业执照；涉及仓储设施，还需获得消防部门的许可；涉及危险品运输的，要有环保资质；物流规划用地又需要跑发改委；与港口泊位建设有关的又需要港口管理部门签字……

区域

广东试水“登记制”

本报记者 王莹

“行政体制改革只是完成了一半，目前中国是一个半现代、半传统的行政管理体制在运行。”中国社科院法学所宪法行政法研究室主任周汉华在接受《中国企业报》记者采访时指出。

“改革越到后面越难改，改革就是虎口拔牙。接下来行政审批制度改革的出路，主要取决于两个因素：一是改革的决心和勇气；二是时势，即经济发展方式转变的压力机制。”周汉华说道。

行政审批改革的浙江好声音

本报记者 江丞华

民营经济大省浙江正在进行一场被认为是对自己“动刀子”的行政审批制度改革。

日前，《深化行政审批制度改革实施方案》、《政府投资项目省级联合审批实施办法》在浙江省政府常务会议上通过。

真正打动浙商的是浙江代省长李强的这样一段表述：“凡是市场能有效调节的就交给市场，凡是社会能有效治理的就交给社会，凡是政府的服务监管职能要确保到位。”

减法自然是求快。

“审批环节多卡一天，企业就会少赚一天的钱，投资人的信心和积极性就会少一分。”亿超眼镜创始人李

昌利告诉《中国企业报》记者，以往，企业办理登记审批需要分别向工商、质监、税务、公安、统计、人民银行等6个部门的窗口提交材料，依次办理。按照一周办结的效率，6个部门轮下来要40多天，现在统一办理，两天就够了，大大提高了审批效率，减轻了企业负担。

环境好比“气候”，资本、项目好比“候鸟”。哪儿环境好，资金、项目这些“候鸟”就往哪儿飞。

李强在浙江省深化行政审批制度改革电视电话会议上说，从1月起至6月份，为新一轮行政审批制度改革正式实施阶段。浙江将从更高水平上改善制度供给，更多地让企业获取制度红利。

“审批提速，是广大民营企业的

共同期盼。”一位宁波民营企业家对此有切身体会。

“有求于人嘛，这个求字自然就成为我们的成本了。”一位不愿透露姓名的企业家告诉《中国企业报》记者，目前我们的审批制度事实上产生了很多暗箱操作行为。有些企业或个人为了加快审批向审批机构或个人提供好处，有些不符合条件的企业或个人为了获得审批提供好处，甚至某些中介机构还通过审批制度获得了“第二个政府”的“隐形审批权”。

浙江省此轮行政审批制度改革重点是建立健全6项制度，即建立集中审批制度、加快完善联合审批制度、建立审批前置和中介服务规范化管理制度、推行入园项目和重大项目审

批服务全程代理制度、建立审批事项准入制度以及健全审批责任制。其中，审批前置和中介服务规范化管理制度有利于切断政府部门与中介机构的利益链条。

减少审批前置条件作为浙江省本轮改革的一项“重头戏”，自然成为了浙商们关注的热点。

浙江省政府提出，要变前置审批为事后监管，原则上对所有可以采用事后监管、间接管理的，不设前置审批；要减少审批层级，凡是可通过委托授权等方式放权给下级政府管理的，原则上都要下放审批权限；省、市、县都要建立联合审批制度，实现方式再创新、审批再提速。

在李昌利看来，“靠审批是审批不出合格市场主体的”。

声音

全国政协常委、通威集团董事局主席刘汉元 放宽行政审批 帮助光伏产业摆脱困境

本报记者 陈玮英

光伏业正处于多事之秋。

作为被誉为国内“光伏新能源第一人”的全国政协常委、通威集团董事局主席刘汉元此次带着两个关于光伏的提案进京，《加快国内光伏产业发展，确保我国能源与环境安全》和《大力普及光伏发电应对全国性PM2.5污染》。在接受《中国企业报》记者专访时，刘汉元详细阐述了其观点和建议。

随着我国经济的快速发展，能源消耗逐年攀升，化石能源导致的环境破坏日趋严重，“能源安全和环境安全已成为中国面临的两个现实难题。”刘汉元如是说。

在此背景下，太阳能光伏产业发展日益得到国家重视，并作为战略性新兴产业予以重点扶持。刘汉元表示，可以说，政府对产业发展的重视程度前所未有的，国内光伏产业发展面临崭历史新机遇，在全球的竞争优势十分明显，已具备了在全社会大力推广、广泛应用光伏发电的基础和条件。

但在刘汉元看来，相对于欧美主要国家，我国光伏市场发展总体上还显得滞后。这与中国世界第一的光伏组件生产大国不相匹配，更与中国巨大的能源消耗不相匹配。这也导致在2012年遭遇欧美国家联手对我国光伏产品进行“双反”之时，国内光伏企业随即遭受重创。

事实上，在中国光伏产业大发展同时，也能促进中西部地区经济建设和发展。刘汉元告诉记者，如果将我国每年新增发电装机容量的20%至30%，利用光伏资源十分丰富的西部国土建设光伏电站来提供，将形成每年18GW到27GW的光伏新增装机容量。到那时，不仅可以解决这些地方发展过程中缺水、缺人、交通不便等诸多问题，而且只需要架设几条输电线，就可以把光伏电力源源不断的输送出去，支持、参与东部经济和我国未来经济的发展，真正形成东、中、西部地区资源互补的良好局面。

因此，在提案中，刘汉元呼吁，随着国家对光伏产业发展的日益重视，各种政策和措施的相继出台，我国光伏产业理应破釜沉舟顺势而为，借助国家光伏新政的东风，大力发展和快速启动国内终端市场，以光伏电站的加快建设，带动我国整个光伏产业的跨越式发展，坚决打破光伏产业长期受制于人的尴尬局面。

同时，他建议，国家应放宽对光伏下游发电项目的行政审批，简化审批流程，并将可再生能源发展专项资金的审批权限下放至省级财政部门。细化上网电价法，放宽规模光伏电站的并网审批；进一步优化国家相关光伏发电补贴方式；尽快出台分布式光伏发电补贴细则。让企业有可预期的良好投资前景，以鼓励更多企业、资本、人才、技术投入到行业之中，释放企业和企业家在产业内的投资热情，积极推动光伏产业又好又快发展。

纵深

互联网行业 约见式监管背后

本报记者 郭奎涛

日前，全国人大代表、杭州娃哈哈集团有限公司董事长兼总经理宗庆后在提案中指出，政府部门偏重事前审批，疏于事后监管，导致很多企业通过审批后无人监管，滋生新的违法行为。

互联网行业正在此列。《中国企业报》记者在采访中了解到，中国对互联网企业的监管多为资质监管，准入门槛较低；传统事后监管制度难以满足互联网商业模式甚至是竞争手段的创新步伐，导致即使面对不正当竞争，监管仍然不得不以温和式的“约见”为主。

不过，多位分析人士认为，“约见式监管”隐约表明，政府传统的监管制度已经难以满足互联网日新月异的发展，政府必须在不影响互联网企业竞争和创新的积极性的同时，不断建立和细化相关监管制度，净化互联网行业发展环境。

近日，某财经媒体刊登了一篇深度调查性报道，指责奇虎360的发展机制为“癌性扩散”，并怀疑奇虎360系列软件偷偷上传用户隐私信息。

而在奇虎360公司CEO周鸿祎看来，这只是“3B大战”的一个插曲。在媒体沟通会上，他一边展示360软件拿到的各种测评证书，为自己正身；一边指出自从360推出搜索以后百度的市值已经蒸发了1000亿元，暗示这次事件是竞争对手百度在“买凶杀企”。

“公安部监管杀毒软件，对杀毒软件有规范。工信部制定一个互联网的规范，这个也包括杀毒软件，这两个条例我们都是完全符合的。”周鸿祎在接受《中国企业报》记者采访时表示，政府部门缺乏对杀毒软件日常活动的监管。

对此，中国网络法律网首席法律顾问赵占领分析说，政策对互联网企业的监管多为资质监管，只要符合相关规定、拿到经营许可证，对企业的日常经营很少直接干涉。如今互联网企业频繁被相关部门“约见”，已经不在常规监管方式之内了。

艾媒咨询CEO张毅评论说，必须承认，政策对互联网行业的监管还是比较包容的、温和的。无论是不正当竞争，还是与政府部门如抢票插件与铁道部的冲突，政府始终没有采取过激的处理方式。

针对今年2月北京市工商局在“约见”中的行政告诫，奇虎360回应称，互联网企业的管理应由上级主管部门工信部牵头，不了解为何工商部门会介入互联网行业间的市场竞争。而北京市工商局则指出，对于不正当竞争行为有依法查处、维护市场竞争秩序的监管职责。

“互联网的监管比较庞杂，主要监管部门大约在20家左右，包括公安、工商、工信等常规部门，还有测绘等非常规部门，属于多头监管。这造成监管领域冲击的地方很多，大家都想去管，空白的地方也很多，因为大家都不愿意管。”赵占领分析说。