

# 行政审批改革数字亮丽现实残酷

2001年,中国政府启动行政审批改革。13年过去,取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%。但张维迎仍坚信这一点:“腐败就是权力导致的,如果审批废除了绝对不可能有这么多的腐败。”

本报记者 闵云霄 实习生 谢孟航

“喊破嗓子不如甩开膀子”。9月25日,国务院会议决定再取消和下放75项行政审批事项。新一届中央政府在一个月里连发“三令”后,再次强调简政放权。至此,新一届政府取消和下放的行政审批事项已达221项。

2001年,中国政府启动行政审批改革。当时,著名经济学家张维迎教授表示:“如果取消政府审批,中国的GDP可以增加30%,政府腐败至少可以减少50%。”

13年过去,国务院至少七次取消和调整行政审批项目。根据官方公布的数据,取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%。但13年后的张维迎仍坚信这一点:“腐败就是权力导致的,如果审批废除了绝对不可能有这么多的腐败。”

## 发改委难题

“刘铁男任能源局局长时对能源项目审批卡得很紧,”一位发改委内部人士说,虽然能源项目的上马最终要由发改委发文,但具体审批项目由能源局办理,事实上主要取决于刘铁男点不点头。“项目单位不做什么他是不会画圈的,因而在他手里积压了大批项目。”

如今,刘铁男案还在查办过程中。但是据国家发改委官方网站信息显示,自去年12月到今年2月底,即刘铁男在能源局局长任上的最后3个月,新审批的能源项目不完全统计在50个以上,涉及水电、风电、煤矿、热电厂、油气管道、电网输送项目等。当中既包括能源央企的投资项目,也有地方政府的规划项目。

地方能源项目迟迟得不到批复,使得能源局与地方省份之间积怨甚多,近年矛盾更不时激化。

据报道,在一次有多个各省市自治区负责人参加的能源项目会议上,新疆维吾尔自治区一位领导直言不讳地对刘铁男说,“铁男同志,就你和能源局的工作作风,如何适应得了新疆跨越式发展的形势?”当时,刘铁男一时语塞,无言以对。

而在今年1月召开的全国能源工作会议上,一位西南省份地方能源局负责人更是公开放炮:“XX市的书记是政治局委员,你们批XX市的项目快;XX自治区党委书记是中央委员,你们的审批速度也快。我们这个省一没政治地位,二经济状况差,你们就拖着项目不给批复,什么道理!”

这位地方能源局官员的发言收获一片掌声。“我的官帽也不是你能原局给的,我就是要把我们的憋屈说出来!”这一幕,让其时在座的能源局官员颇为尴尬,这位放炮官员一时间名噪业内,并且在今年3月履新当地发改委主任。

## 延伸

# 简政放权攻坚战尚未打响

被取消的行政审批项目大多没有太多寻租价值,含金量更高的改革还在后头

本报记者 闵云霄

“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”。在这一新的指导思想之下,国务院总理李克强9月25日主持召开国务院常务会议,指出,2004年出台的政府核准的投资项目目录已不完全适应现实需要,必须抓紧修订,以进一步发挥市场机制作用,促进产业升级,减少政府对微观事务的介入,转变政府作风,提高管理效能,防止寻租和腐败,让社会投资活力有效迸发。

会议强调,通过减少核准和行政审批事项,不仅使企业在更大程度上拥有投资“拍板权”,把投资引向能够促进经济结构调整的领域,又可让政府腾出更多精力,加强事中事后监



“能源项目的审批权就是刘铁男的一支笔,都是他一人说了算。但也有他倾向性的项目,比如,电网、电厂、钢铁、煤电等。”前述接近能源局的人士如是说。

经济学家韩志国则表示,“国家发改委的权力比国家计委要大得多,从市场经济导向的改革来看,国家发改委的成立一定程度上是改革的倒退。”

掌握大量的中央预算内投资资金和重点项目分配权,无疑是国家发改委门庭若市的直接原因。据《中国企业家报》记者了解,相比其他部委,国家发改委还有一项“特权”,即编报中央预算内投资计划,并且发改委拥有审批这些投资项目的权力,而相应的预算分配权也随项目的审批,落入发改委名下,并被称为“口袋预算”。

“改革改的就是计划经济,可是,到最后却把计划经济的大部分保留下来,总是他改别人,从来不改自己。”中国政法大学资本研究中心主任刘纪鹏在《怀念企业改革》一文中,将国家发改委称为计划经济最后的堡垒。

## 审批马拉松

浙江丽水一个幼儿园项目,在审批过程中前前后后竟盖了133个公章。项目建设才一年,审批花了两年多。9月29日,当地电视台对此事情进行曝光。

其实关于行政审批“马拉松”的个案,时刻在我们身边发生。去年5月24日,广东湛江千万吨钢铁项目获批,湛江市长王中丙走出国家发改委大门时,忍不住亲吻项目获批文件,这张照片迅速在网络上传播开来,“吻增长”引发舆论热议。

政府机关管理环节繁杂,行政审批过多,办事效率低下早已为人诟病。比如,有大学生办助学贷款需盖26个公章;有小学生转学需盖37个

公章、煤矿企业审批项目需盖205个公章。各地荒诞事件层出不穷。

李克强总理今年上任后在答记者提问时说:“常听到这样的抱怨,办个事、创个业要盖几十个公章……这既影响了效率,也容易有腐败或者叫寻租行为,损害了政府的形象。”

行政审批改革从2001年开始,如今已进行了10多年。当时中国加入WTO后,行政审批事项与WTO规则则存在诸多冲突,改革势在必行。

当年9月,国务院成立了行政审批制度改革工作领导小组,该小组办公室自2002年聘请28位经济学、法学、行政管理学等领域的专家学者组成专家咨询组以论证各项行政审批的合理性、必要性。

官方数据显示,经过严格规范的审核论证,2002年10月、2003年2月和2004年5月国务院先后三批共决定取消和调整审批项目1795项,占国务院部门原有审批项目数的近一半。其中,取消的审批项目1627项;改变管理方式、不再作为行政审批,由行业组织或中介组织自律管理的121项;下放层级管理的47项。

至2004年5月,国务院分三次宣布取消1806项行政审批项目,改变管理方式、交由行业自律管理121项,下放管理层级46项。但是此后改革脚步逐渐放缓。

## 既得利益集团阻挠

去年两会期间,时任广东省委书记汪洋和广东省省长朱小丹同时提到了政府自身改革和行政审批权力的问题,“吻增长”引发舆论热议。

汪洋说,目前改革面临的主要问题是利益格局的影响。他说,“改革开放30年,市场经济在广东充分发育,多种所有制共同发展的局面已经形成,多种所有制实际上就是有不同

的利益取向。现在最需要解决的是,这些不同的利益群体对执党和政府机关的影响,这一点确实主要体现在政府的审批事项上。”

“我们在解决利益格局影响改革的问题上,首先是要从执党和政府头上开刀。”汪洋表示,正在进行的政府放权改革遇到了很大阻力,最大困难是会触及现有的法律法规,“法律法规规定了部门有什么权力。各部会说,我们也愿意放,但规定认为这个权力是我的。”

此后,汪洋与朱小丹联名致信国务院领导,请求允许广东在深化行政审批制度改革中先行先试,并获得了国务院总理温家宝的批示支持。

依据行政许可法有关规定,国务院批准广东省“十二五”时期在行政审批制度改革方面先行先试,对行政法规、国务院及部门文件设定的部分行政审批项目在本行政区域内停止实施或进行调整。

广东省新上任的发改委主任李春洪坦承:“我调查了6个项目,按程序来走,把所有的审批程序走完,需要310天,如果企业都这样干,黄花菜早就凉了,市场机遇早就没了。在现在审批的过程中,有很多障碍,比如说自由裁量权,很多是科长和处长说了算。这样就造成了寻租行为,延误企业的发展。”

今年10月3日,黑龙江省开始推行审批流程公示和网上政务中心办理等改革,从根源上清理“权力寻租”问题。共取消和下放101项行政审批项目,又在网上公示了四大类共96个审批流程图。

据《中国企业家报》记者了解,黑龙江

省目前实行网上审批与纸质审批双轨运行,一年过渡期结束后,将推出网上审批电子专用章,除极特殊情况外,不加盖电子专用章的审批事项一律无效。

利多一点,经济就会越发展,人们的生活也会越幸福。

学者余晖先后参加了国务院改革小组600多项行政审批的预审工作。“全部3948个项目的行政审批事项,我们一些专家当时认为至少70%的行政审批事项可以取消,但实际推进过程相当困难。”余晖表示,“因为改革的阻力自然来自掌握行政审批大权的各行政部门,而它们自我申辩的最大理由则是这些审批项目大多具有法律、法规和各种具有法律效应的文件、命令的依据。”

“这些被取消的项目含金量很小,基本没有或没有太多的寻租价值;而含金量更大的还在后头,真正的攻坚战尚未开始。”余晖在当年的文章中写道。

## 视角

# 警惕“假改革”暗礁

本报记者 王敏

经过今年连续动作,新一届政府取消和下放的行政审批事项已达221项。

“从这可以看出,新一届政府真正的着眼点是转变政府职能。”9月30日,中国政法大学教授解志勇在接受《中国企业家报》记者采访时表示。

## 行政审批有自我授权嫌疑

解志勇表示,改革传递着一个强烈的信号:让市场对资源起更大的配置作用。只要市场能自主决定的,或者通过事后监管就可以的,要么下放,要么直接取消。

解志勇说,行政审批不纯粹是行政许可,要比后者宽泛得多,有自我授权的嫌疑。

《行政许可法》明确规定:市场能自主决定的,人民群众能自主决定的,都可以不设许可。但现在行政审批无形中钻了法律的空子,制约了市场活力。

解志勇表示,符合“取消或者下放”这两个特征的,涉及的领域主要是和经济运行有关的行政审批领域。

各种经营性的东西都可以在事后进行监管的,各种商品、服务、贸易都是可以在实际运行中进行监管,不需要提前经过审批。开一个商品买卖、服务或者贸易买卖,如果都先经过审批,隔了好几年才能开办,很多商机就过去了。最好让市场自己决定,如果干几年自己不行,它就会自生自灭,自我淘汰。

同一项行政许可,实际中设了很多关卡,比如办一所民办学校,有可能教育主管部门、工商部门和其它部门都来管,审批完了对学校根本起不到什么约束作用,就不管了。一旦出现违法的事情,没有一个主管部门去管。这种现象匪夷所思。

解志勇举例说,电信领域这种情况更多。“又让它备案,又让它申请证照,又让它审批,那么多的繁杂手续,还是管不了诈骗短信、造谣等。不如取消审批,直接明确哪种行为出了什么事由谁来监管、来查处、来负责就行了。”

## 权力寻租会不会减少?

目前这五批取消和下放的效果如何?解志勇明确表示,目前还不好说。但有一点可以肯定的是,权力寻租会少了,行政成本至少是降低了,可以预见的是,市场活力应该会得到进一步的释放。

解志勇坦言,下放和取消的效果无法一概而论。涉及投资主体能够自主决定的行业,应该让其自主决定。还有,加入世贸以后,对国外的投资主体还有一些优惠政策,这对国内企业不够公平,应该一视同仁。

十八届三中全会在行政审批方面会有什么样的动作?解志勇预计,有些部门会有一些合并,比如说食品、药品监管领域,很多部委都有一些工业运行部门等,面临着合并或者取消。

解志勇说,改革中的项目名义上取消了,暗地里又改头换面出现了。在转变职能的观念上,地方跟中央还不在一个步调上。本届政府要下决心削减1/3以上,那就是500多项。现在已削减200多项,“还有很长的路要走”。

据记者了解,一些地方政府为配合国务院常务会议精神,也在纷纷削减和取消行政审批事项。以四川省为例,今年以来,已陆续削减和取消行政审批达300项。

水利部办公厅向《中国企业家报》记者透露,水利部已陆续取消水利工程开工审批、水文监测资料使用审查、大中型水利工程移民安置监督评估单位资质认定等审批项目。

## 防止出现新变种

改革不仅是取消,更多的是下放,下放到地方。这又引出一个新问题:地方会怎样运用这些权力?有的审批虽然取消了,但换个样子又出现了。地方政府会不会按照过去的模式继续强化甚至寻租?

对此,解志勇表示,取消是一个方面,监督机制和落实也很重要,需要防止出现新的变种,对审批设定的程序要进一步完善。

国务院常务会议同时强调,通过减少核准和行政审批事项,不仅使企业在更大程度上拥有投资“拍板权”,把投资引向能够促进经济结构调整的领域,又可让政府腾出更多精力,加强事中事后监管,管好该管的事。这就需要加快配套改革和法治及相关制度建设,在有序推进“放”的同时,“管”也要跟上,切实做到放、管结合。依法及时公开项目核准和行政审批信息,努力营造公平竞争、打破分割、优胜劣汰的市场环境。尤其是各地要注重运用市场的办法,更加扎实有效地推动消化过剩产能,防止盲目建设,使转变政府职能和转变发展方式同步推进。

## 【链接】

# 行政审批现明减暗增游戏

中国政法大学副校长马怀德日前表示,在利益的驱使下,部门和个人不愿意放弃审批权力。即便在中央的高压政策下,这些人依然会用各种办法固守权力和利益,导致出现了很多“假改革”现象。

这些“假改革”包括审批事项的明减暗增、边减边增,甚至还有假减真增等。比如,很多行政部门机关仅取消那些常年不用的行政审批项目;还有的则把多个许可审批事项合并,从上报的数量上看,似乎减少了,但实际上这些许可事项仍然存在,只是一个许可里包含了若干许可而已。

还有一个比较严重的问题是,在审批制度改革的过程中,变相地出现了很多新的许可审批事项。这些新的审批事项被冠以新的名称出现,如核准、备案、指标、计划、验收、审批、考核、评估等。