

國務院下放416項審批

權力清單初見效

簡政放權需勇氣 傷筋動骨促改革

深化改革 激發活力

一個建設項目的全部審批手續，過去要涉及10個部門，經80多道審批環節，用時300個工作日，如今只需50個環節、109個工作日即可完成。一年前對一些企業而言難以想像的「奢望」，如今已在一些地方成為現實，這一切源於「權力清單」制度改革。過去一年，李克強內閣已先後5次清理和下放行政審批事項共416項，而任期目標是清理567項。專家指出，當前該改革僅在國務院和部分省區的行政審批領域初見成效，但未來還需各省市縣拿出傷筋動骨的勇氣全面實施，才能真正惠民。

■香港文匯報記者 馬靜 北京報道

去年，中共十八屆三中全會審議通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》提出，推行各級政府及其工作部門「權力清單」制度，依法公開權力運行流程，這是中央層面首次明確提及「權力清單」。「十八大之前，『權力清單』這個概念都幾乎沒有，只是在一些地方開始試點，據我所知，北京市西城區最早提出要試點搞『權力清單』。」國家行政學院教授汪玉凱對本報說，「過去，政府一個部門有多少項審批事項，多少行政許可，辦事具體流程、具體環節是什麼，老百姓也不清楚。而這種暗箱操作容易讓一些部門不斷增設門檻，添加收費項目。企業、社會、老百姓都叫苦不迭。」

發改委權力大幅「縮水」

十八大之後，中央提出「權力清單」改革，要求各級政府部門亮出「權力家底」，特別是國務院提出向社會公開下轄部門目前保留的行政審批事項清單，以鎖定各部門行政審批項目「底數」，接受社會監督。隨後，國務院深改辦公開了國務院各部門行政審批事項匯總清單，涉及60個有行政審批事項的國務院部門，各部門目前正在實施的行政審批事項共1,235項。其中，像國家發改委、財政部等重權部門的審批事項清單，與以往相比，已大幅「縮水」。

汪玉凱指出，本屆政府「權力清單」改革與之前的行政改革相比，亮點有三：力度大、難度大、公開度高。李克強總理在去年三月全國兩會首次記者會上曾經承諾，未來五年要取消和下放國務院各部門1,700多項行政審批中的三分之一，也就是567項目。到今年三月份兩會召開之時，一年裡已經取消416項行政審批，遠遠超額完成任務。

「含金量」收費項目取消

在這位著名專家看來，行政審批是一個政府部門權力的最直觀體現，行政收費與部門利益直接掛鉤，導致改革難度加大。他說，上屆政府也推動過好多次行政審批改革，但多是避重就輕，一些雞毛蒜皮的微不足道的審批權被拿掉，而真正有「含金量」的收費項目則很難取消。但此次改革可以說是攻難克艱，許多沒有必要、卻有「含金量」的投資審批權被取消，使改革真正落到實處。同時，將權力清單公佈於眾，全面公開和透明化，接受社會監督，也是改革一大亮點。

「全面清單」有望建立

「『權力清單』制度實施至今，各界反應非常正面。」汪玉凱評價道，「十八大提出幹部清正、政府清廉、政治清明，這是三個政治改革重要目標，構建『權力清單』制度對實現三大目標意義重大。」自國務院各部門公佈「權力清單」後，北京、廣東、湖北、天津等地政府也開始籌劃。

汪玉凱指出，行政審批改革特別是「權力清單」制度改革今後肯定會在全國範圍內推廣和實施，並進一步列出政府權力的「全面清單」。唯有省市縣這幾個層面的政府機構真正實現簡政放權，讓這些改革具體措施在基層政府全面實施後，企業和公眾才能夠真正感受到改革的成效。

不過，上屆政府曾經六次推動國務院的行政改革，但是成效不大，地方政府隨便取消幾項糊弄上邊的事情常有，真正收費的項目依然保留。汪玉凱說：「自身利益使政府部門在使用公權力時，過多地干預市場，這已經成為政府權力運行的一種慣性，如果這方面得不到有效遏制，審批改革和構建『權力清單』難度很大，如果沒有壯士斷腕的決心，沒有傷筋動骨的準備，行政審批改革很難推動。」



■汪玉凱



■國務院要求地方建權力清單。圖為市民在海南海口市政務中心辦理業務。資料圖片

矯正政府理念 從自身「割肉」

「權力清單」制度改革已經初顯成效，但國家行政學院教授汪玉凱指出，「下一步在省市縣推動『權力清單』改革將遇到不可小視的阻力。」改革依然面臨來自政府自身理念與既得利益兩方面的阻力，本屆政府要有向權力「開刀」，從自身「割肉」的勇氣。只有這樣，才能實現四個目標，達成改革的初衷。

汪玉凱認為，改革阻力主要體現在兩個方面：一是傳統的觀念和價值，比如政府官員尚未樹立現代政府的理念，比如政府角色理念、服務理念、法治理念，沒有這些理念，官員很難接受簡政放權、取消行政審批改革；二是審批部門利益在作祟，行政審批事項太多，而部門審批越多，部門權力越大，拿掉這些審核許可等於「割肉」。

杜絕操縱 打造陽光政府

汪玉凱指出，推動「權力清單」改革並不能徹底解決中國政治體制的所有問題，但是該項改革如果順利

推動確實能夠解決一些關鍵性問題。他分析，「權力清單」改革可以實現四個目標：首先，可以矯正中國過去審批事項過多、過濫、操縱不規範的亂象，政府對經濟社會的管控回歸合理範圍。「任何國家都會設定市場門檻，但是門檻要合理，通過行政審批制度改革可以使政府對市場設定的門檻相對比較合理，既能發揮市場作用，又能發揮政府作用。」

其次，此次「權力清單」改革要求「公開透明」，使行政審批許可權力運行在陽光之下，這為矯正權力行為、規範約束權力過程都提供很大空間，「只有讓老百姓監督，讓社會監督公權力，公權力才能真正受到控制，儘管紀委檢察院能發揮一定監督作用，但是公眾監督作用會更大。」

促進廉潔 提升政府公信力

推動「權力清單」改革的第三個目標是推動政府理念的變化。「從過去的暗箱操作到公開透明，從過去通過行政審批以權謀私與民爭利，到現在轉向

逐步為老百姓增加福祉，為社會公共謀取利益，這一過程可能會很漫長，但還是有可能實現的。」汪玉凱說。

最終，「『權力清單』改革的推動，有望促進權力廉潔、高效的運行，改變『全能政府』的形象，提升政府的公信力。」



■山東省濟南市將深化行政審批制度改革。圖為市民在政務服務中心辦理工商業務。資料圖片

良藥先行 根治待解

從十八屆三中全會首次正式提出，到國務院各部門乃至一些地方陸續公開行政審批事項，「權力清單」制度逐步由執政黨的政策藍圖轉為各級政府的具體行動，並贏得了輿論的積極肯定，這折射着公眾對公權力依法行政的憧憬與期盼。

徒法不足以自行

當下中國，依法治國任重道遠，權力運行狀況與公眾期望仍存相當差距。因此，「權力清單」的制度價值和現實意義，無論怎樣強調均不為過。然而，「徒法不足以自行」正如部分媒體所言，實現權力入「單」並不一定能確保「單」用權。規則與標準的實施不能依賴於規則與標準自身。

從目前屢見不鮮的權力失範現象看，權力運行規則與標準本身的粗疏和缺失固然是行政弊病之一，但是部分政府部門對規則與標準的輕視，以及對失範行為的容忍甚至縱容，更是當下公權力問題的真正「病灶」。換言之，當下行政體系的主要弊病並非「無法可依」，而是「有法不依」。

開列「權力清單」無疑是整清權力與市場和社會邊界的一劑「良藥」，是全面深化行政改革的新起點，但希望此舉徹底根除積弊並不現實，改革不可能一勞永逸，硬骨頭在後面。要真正解決這一深層問題，還有賴於法治的有效落實、官員深層理念的轉變、社會公眾的剛性監督。 ■記者 馬靜

特稿



■構建「權力清單」制度對實現廉潔政府意義重大。圖為南京地鐵站內的流動廉政教育資料圖片

話你知

權力清單

所謂權力清單，是指對政府及政府部門行使的職能、權限，以清單方式進行列舉，並對外公開，讓民眾都知曉權力的「家底」。通過權力清單，明確規定各級政府、各個部門的職責範圍、權力種類與數量、權力使用的對象、條件與方式、權力使用的約束與責任承擔等。行政機關履行職能、行使權力，應當按照法律、法規確立的清單進行，不屬於清單列舉範圍內的職能和權限，行政機關不得為之。

制度落實過程

- 2005年7月 國務院辦公廳印發《關於推行行政執法責任制的若干意見》，各地方、各部門據此制定、修改、廢止了一批職責交叉或者與上位法相抵觸的執法依據，被譽為整清行政機關的「權力清單」。
- 2007年 30個省份梳理行政執法依據結果並向社會公佈，基本整清了行政機關的「權力清單」。
- 2009年 中紀委、中組部主導在江蘇省睢寧縣、河北省成安縣、四川省成都市武侯區等三地開展「縣委權力公開透明運行」試點，要求整清權力事項，公佈「權力清單」。
- 2010年 一些政府機關在政務網站公開行政「權力清單」，並利用博客、微博等拓寬信息公開的渠道，創新了政府信息公開的方式方法。
- 2013年11月 十八屆三中全會提出推行各級政府「權力清單」制度，公開權力運行流程，推行決策公開、管理公開、服務公開、結果公開。
- 2014年2月 國務院決定，向社會公開國務院各部門目前保留的行政審批事項清單，以鎖定各部門行政審批項目「底數」，接受社會監督。