

# 权力清单 “最后一公里”将遇到哪些“拦路虎”



近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》。这份指导意见对老百姓的生活会起到什么作用呢?就此,新华网邀请到了中国行政体制改革研究会秘书长王满教授。

## 简政放权必须推进

**主持人:**李克强总理在今年两会的政府工作报告中说,要制定市场准入负面清单,公布省级政府权力清单、责任清单,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。那么这次发布了地方政府权力清单的指导意见,让我们首先问王教授,权力清单是什么?

**王满传:**党的十八届三中全会和四中全会决定都明确提出要推行政府权力清单制度。今年总理在政府工作报告中以及两会后举行的记者招待会上都将推行政府权力清单制度作为今年政府改革的一项重点任务做了部署。政府权力清单实际上是什么呢?就是政府工作部门行使什么样的职权,到底有哪些权力,以清单的形式列出来,包括政府部门有什么样的职权,职权设定的依据是什么,行使的主体是谁,行使的流程是什么,以及与此职权相对应的责任又是什么,列成一个单子,这就是权力清单。

**主持人:**这份清单对于企业、政府、老百姓有什么好处呢?

**王满传:**这几年,党中央、国务院大力推进简政放权,特别是近两年,简政放权、行政审批制度改革等方面取得了很大进展,两年来取消和下放了各种行政审批等项 800 多项,应该说力度很大。但我们在接触一些企业和老百姓过程中也发现,他们反映说,国务院部门取消下放的力度很大,但是,第一,感觉到政府部门对他们管的还是太多,一些企业觉得负担还是很重。最近一个叫橘子水晶的企业的 CEO 在网上发了一个公开信,他讲了这么多年经营企业过程中遇到的一些难处、憋屈,正是反映了现在党中央、国务院大力推进行政体制改革的必要性,也凸显了改革的意义,特别是简政放权,包括今天讲的政府权力清单这样一个制度。

第二,有人问:政府下放了这么多权力,包括政府简政放权也采取了很多措施,下放了不少。你下放了这么多权力,那你手中还有多少权力?我们不清楚。推进权力清单制度,首先就是让政府不只是说今年下放了多少,取消了多少,而是这个政府部门还有多少,得告诉大家,就是亮出权力的家底。亮权力的家底有什么好处呢?首先让社会、让政府其他部门,甚至让立法机关知道政府部门有哪些权力,哪里权力是有法可依的,是根据法律法规或者上位政策设定的,而哪些是没有依据的,法无授权不可为,那你就得取消掉或者下放,会对政府设定权力的行为进行规范,不能乱设权力。

另一方面,有了这个权力是不是正常规范地使用?大家印象很深,今年李克强总理在政府工作报告里讲了一句话,就是“有权不可任性”。我觉得有权不可任性至少是两层意思:第一层,政府首先不能随意设定权力,倒过来说就是“不可任性设权”。第二层,有了这个权力不能任性使用。刚才讲到橘子水晶酒店的 CEO 讲了一些问题,比如目前政府部门家规不清,就是权力规范问题,还有家规滥用问题,任性使用这个权力。所以如果把权力清单亮出来,把权力设立的依据、主体、流程都列出来,置于公众的监督之下,就能有效约束政府权力,也就是有效约束两个行为:一是政府部门不能随意为自己设立一个权力。第二个就是用权不能任性。权力清单会减轻一些政府部门对企业的干扰。另外,干预老百姓正常的生产生活权力,包括乱收费、乱处罚等问题都会得到有效遏制,所以会给老百姓减轻负担,这会产生很大的作用。

**主持人:**中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》,这份文件的分量在哪儿?

**王满传:**这个文件还是很详细的,讲了基本的要求,目标等。里面提到了八个重点的主要任务,包括政府部门怎么清理权力,怎么样调整,还有就是怎么约束权力,怎么样规范使用,清权、减权、制权、晒权。特别是里面明确省级、市县级部门推进权力清单的时间表,今年省一级政府部门要基本完成,明年市县级要基本完成。这样会指导和有力推动地方推行行政权力清单制度,明确目标、部署任务、督促落实。

**主持人:**此前国务院各部门公布了自己的权力清单,这次是要求地方各级部门公布权力清单,对于国务院一直强调的简政放权有什么样的作用?

**王满传:**首先需要说明的是,这两年国务院各部门公布的不是全部的权力清单,

而是行政审批的权力清单。下放多少,取消多少,每个部门还有多少,把家底亮出来了,就是审批权亮出来了。但是政府部门的权力不光是审批,还有很多,比如这次国务院文件里明确提到了 9+X,就是 9 类行为另外还有一个其他类,除了行政许可,这属于行政审批的范畴,还有行政处罚、行政强制、行政征收等九大类行为。目前国务院公布的主要是行政审批,也就是行政许可和非行政许可的权力清单。

这次国务院出台的指导意见主要是针对地方的,这有利于国务院这两年简政放权措施的落实。为什么这样说呢?因为国务院各部门决定取消和下放一些权力,实施要靠地方。把地方的行政权力公布了,把清单晒出来,通过这个清单就可以知道国务院原来哪些权力本来是取消的,但是地方政府没有取消,没有落实,一看就知道了。国务院说明取消的,地方政府权力清单里还有,那就是没有落实,这就逼着它落实。另外,国务院某个部委审批权现在下放到地方,如果地方的权力清单里没有,那说明你没有承接。这样有利于督促国务院简政放权措施的有效落实。

**主持人:**这次权力清单向地方推行有一定步骤,今年年底是省一级要完成,明年年底是市县级要完成。省和市县级有一定差别,比如市县级首先数量多,拥有的智力资源也有限,也会存在一些观念上的差异,那么对于市县级权力清单的落实安排和省相比,有什么不同的考虑呢?

**王满传:**这次国务院出台这个指导意见,首先是顶层设计的角度,针对目前企业、群众反映的问题,尤其是这两年简政放权落实工作中发现的问题来制定的。地方权力很多,怎么清理,用晒权力的办法是一种“快刀斩乱麻”的手段。但是需要分步骤、有序推进。因为在中国,尤其是到市县级,要是一步到位很难做到。所以今年推行到省一级政府工作部门,还包括一些有行政职能的事业单位、垂直管理行政机构,明年再到市县,有个逐步推进的过程。

市县确实有它的特点,按照 2003 年出台的行政许可法,市县级的政府从行政审批权角度来说,是没有设定行政许可权的。但我们到地方跟企业接触、跟老百姓接触,他们感到国务院取消下放权力很好,但是大多数情况下可能不是直接针对企业和老百姓日常生活的,好像这些东西对老百姓影响不是不大。真正对老百姓影响大的是什么呢?是地方,特别是市县级,以各种红头文件设定的一些审批权,包括行政强制、行政处罚等等。有的地方梳理出很多,有的市县级一梳理就几千项,多的过万。所以对企业和老百姓确实影响很大,约束也很大。到底哪些东西应该取消,哪些东西应该保留,数量这么庞大,需要依照法律、科学专业论证,市县级很难一步到位。所以中央考虑先从省一级考试,相对来说数量有限,31 个省份,工作部门相对有限,这样有利于这项工作逐步推进。

## 推行地方权力清单制度遇到哪些难题

**主持人:**工作其实是要逐步推进的,去年有些省份已经开展了权力清单公开试点工作,比如说新闻报道中的江苏、浙江还有安徽,能不能举例分析,这些地方的落实权力清单的过程中,有什么可以值得向全国推广的经验?以及可以发力的空间?

**王满传:**去年一些地方在推行权力清

单方面做了一些探索,都取得了不错的成效。省一级比如浙江、安徽是全省在推。市县或者区一级,比如北京的西城区,还有起步比较早的地区比如深圳龙岗区。做的过程中发现哪些难题,各个地方不一样。比如我们帮着一起做的龙岗区,在做的过程中就有一些难题。

第一个难题是,地方政府要推这项工作,因为数量庞大,政府管的事情多,一开始不知道从哪儿着手。龙岗做的是叫权责清单,它的概念和这次出台的《指导意见》讲的权力清单是相同的。行政权力要公布出来,同时相对应的责任要列出来。龙岗的做法是请了专家,把清单梳理清楚,应该说是群策群力的结果。

第二,一些政府部门是有抵触情绪、有阻力的。因为把权力亮出来是对权力的制约,就不能那么任性,寻租空间也小了。同时,把责任亮出来了,就多了约束,又增加了负担和压力,所以有些政府部门是不愿意清理的。

第三,有的地方发现有些权力清理出来,但与有关法律法规和上级部门的要求不协调,他们不好取消,这也是他们的一个难点。

第四,还有就是基层政府,市县这一层的权力不是固定的,经常有动态的变化,比如现在理出来某项权力,上级部门有改革了,取消了,就要取消掉。上级部门又有什么要求,又要增加,所以导致地方权责清单老是处于变化。

刚才说经验,深圳龙岗区有四个方面值得其他地方参考:第一,龙岗区把权力清单与相对应责任清单合在一起,搞了一个权责清单。过去我们在有的地方发现,有些政府部门有一个不太正确的理念,过去都讲政府部门要审批,谁审批谁负责。现在简政放权了,不审批了,那就不负责。这其实是不对的,审批是要负责,不是说不审批就不负责,为什么呢?审批是一种政府管理方式,原来的事前审批改成事中、事后的监管,事前不用审批了,但是事中、事后的监管责任还要有,所以要把责任列出来。第二,推进过程中要建立统一的协调统筹机制,如果当地的党政部门、主要领导没有亲自指挥,那阻力是很大的。有的部门取消下放了,但相关部门没有取消下放,那么这个事情落不了地。第三,建立专门的部门审核机制。地方政府市级梳理发现一万多项审批事项,哪些该取消,哪些不该取消,一是请专家来评议,二是编办、法制部门组成工作组来专门研究。第四,龙岗的一个很好的做法是引入了社会参与,哪些权力清单不清楚,让社会、企业、服务对象来说。该不该取消,也要征求企业和群众的意见,这是一个很重要的方面。

**主持人:**那么先行地区推行过程中还存有什么样的问题呢?

**王满传:**现在处于一个初步探索过程,不可能做得那么完善。省一级权力清单的标准是不一样的,比如安徽省公布了 75 个行政工作部门,它有 1700 多项权责事项。浙江公布了 42 家省级单位,有 4000 多项。广东公布了 51 家省直部门,有 6900 多项。为什么差距这么大?因为统计的口径不一样。有的是大项,有的是小项。这次龙岗区搞了一个最小颗粒度。比如行政处罚,同样是交通违规,闯红灯、乱停车,你可以说是一项交通违规处罚,但龙岗区分别计算,闯红灯的算一项,乱停车的算一项,颗粒度很小,所以它清理出来一万多项。所以各个地

方标准要统一。

地方政府的审批或者红头文件对多数企业和老百姓影响更大。为什么这次要把地方的权力清单亮出来,这就是倒逼他们改革。有些地方一梳理就是上万项,有的光行政处罚就几百项上千项。还有行政收费,从中央层面来说,全国性的行政事业性收费数量是可以统计的,但到了地方,可以说到目前为止是统计不清楚的。

这次两办文件里提出推行权力清单制度,但是要把相应的责任公布出来,另外,第九条提出要积极推进责任清单,就是不是与权力相对应的,你的责任也要列出来。

## 取消和下放权力的“含金量”到底如何

**主持人:**中央多次强调,简政放权不是“剪指甲”而是“割肉”。但是也有人反映,去年有的机构不愿意下放真正的实权。在今年权力清单的硬性指标下,对于该放什么权,不该放什么权,谁来决定?怎样保证放权的时候能有含金量的权力真正下放?是否需要第三方监管?在去年,国家行政学院组织一个专家组作为独立的第三方,对国务院一些改革政策措施的落实情况进行了第三方评估。您认为,在权力清单制定的过程中,像这样专家评估的经验是否值得在省一级推广下去?

**王满传:**首先,简政放权肯定不容易,一个是阻力的问题,涉及到利益的调整,格局的打破。

第二,本身还有科学性和规范性的问题。因为确实有些权力如果盲目放,可能会引起市场秩序、社会秩序的混乱。所以简政放权既要要有勇气,也要有智慧,两者缺一不可,首先要有勇气来推,敢于打破利益固化的藩篱,李克强总理说是割肉,不是剪指甲,所以必须要忍痛来做这个事情。从公布权力清单的角度,它有利于倒逼放权。比如有的企业负责人说,企业自己招标非得按照政府要求的,那我企业的事情自己不能不负责吗?我们调查也遇到这个问题,就是企业要招标,政府要创造环境,而不要干预太多。

第三,这样一项工作同时可能会有争议。我到一些地方调研的时候,地方编制部门说这项工作很重要,但对编办管工作的人来说增加了很大负担和压力,为什么?得罪人。有的部门确实是考虑到怕工作出乱子,也有的是从部门利益角度考虑。那到底该不该放?可能双方都能说出一大堆的道理,而且专业部门会说出更专业的道理说这个权力不能放,必须要保留。那这个时候就需要有第三方了。

第三方评估的好处,至少有两个:第一,第三方是不站在任何一个部门利益上,这项权力不是管我的,我也不是实施部门,所以相对可以独立一点。第二,有专业性。政府工作部门有它的优势,实践经验很丰富,但从科学角度和学术理论角度,专业性不够。所以通过第三方评估会有这样两个优点,有助于简政放权,哪些权力该取消,哪些该下放,哪些该合并,提供了一个学术专业的角度。

去年国家行政学院受到国务院办公厅委托,对国务院取消和下放行政审批事项、激发企业和市场活力这些政策措施落实情况做了第三方评估,我们学院组织了一个非常庞大的评估组,请了很多知名专家做顾问,我有幸作为评估组的一员参与了这项工作,在参与这项工作中感触很多。

**主持人:**一些企业和老百姓反映说,改革才一年多,有 400 多项行政审批事项下放了,力度挺大。工商制度改革让企业普遍感觉受益了。但下放的其他很多权力似乎跟我们关系不是很直接,感触不深?这是为什么呢?

**王满传:**那么导致企业和老百姓感到受益不大的原因,我认为有这么几个:首先,确实有些事项含金量是不够高,多少年没有过审批事项形同虚设,叫做“僵尸”事项。

但另一方面,跟企业特别是广大中小企业和普通老百姓生产生活直接相关的审批不在国务院,而是在地方。市县严格来说没有设置行政许可的权力,但是它以红头文件的形式设了,所以红头文件是个很突出的问题。

再一个,中介和政府部门有间接关系,甚至有利益输送关系。所以某些中介服务对于行政审批权力下放的效果产生了很大的影响。一项审批的时间有三分之二是用在中介服务,因为中介服务大多都有垄断性,没有标准,就有可能导致乱收费,这些问题对于简政放权有很大的负面作用。

还有,一些权力下放在不同部门之间不配套,这个部门说把权力下放了,另外一个部门相关联的权力没有下放,最后下放就落实不下去。

**主持人:**有的声音说,权力下放的“含金量”不够高,您怎么看待这个问题?

**王满传:**在第三方评估的时候,含金量的问题是大家十分关注的。我们当时也做了一些分析。第一,怎么样看含金量,含金量是一个模糊的概念。当时我们做第三方评估的时候是从八个不同的角度来刻划含金量。比如说这个事项原来没有取消下放之前有多少业务量,政府部门每年批多少次,一年两年都批不了一次的,肯定没有什么含金量。还有就是涉及到多少资金量。第三,涉及到多少受众,就是这个审批权下放,会对多少企业、创业主体产生影响。

所以,含金量不能笼统地问,有些审批权取消或下放可能对特定的行业和地区有作用,但对另外的地方作用就不大。比如水运的一些审批权,在北方没有多少水运,那含金量就不大。到了南方水运发达的地方,就有含金量。比如冷轧项目投资,如果没有冷轧项目的冶炼企业,就没有用。

当时我们搞问卷调查的时候就问企业,问你这个企业是从从事什么行业的,这 400 多项中有多少跟你行业相关,比如说有 30 项,那这 30 项,哪些含金量你认为高,哪些含金量你认为低。最后调查结果发现,多数企业认为,与他们相关的,包括地方政府,与他们部门业务相关的事情,大多含金量比较高。所以我们最后的结果认为,国务院取消和下放的行政审批事项含金量总体还是比较高的,而且是逐步提高的过程。

刚开始一些“僵尸”的事项肯定要放掉,但不能因为有这样一些事项就说整个含金量不高,越到后面取消下放的权力含金量就会越高。比如说去年 11 月份国务院取消下放的行政审批事项,78%都是与企业投资、经营直接相关的,那它的含金量就出来了,可能 2013 年的含金量不会那么高,后来的就越来越高。

## 如何将简政放权落实到“最后一公里”

**主持人:**怎么样把简政放权落实到“最后一公里”?

**王满传:**简政放权落实受很多因素影响。比如监管能不能跟得上。很多地方是不愿意改革,而是担心出乱子。比如我们到一些市县去,他们担心放权后食品安全出问题,所以,中央反复强调要放管结合。放和管怎么处理?我认为,第一,有些方面放权需要放缓节奏,不能一步到位。第二,加强监管能力建设,使监管能跟上。

简政放权,经过科学论证,虽然有阻力但只要强有力地推,还是能做到的。但是监管能力的建设这个工作可能更难,需要有队伍、相应的专业技术,还要创新监管体制。今年提出推进综合行政执法,把各个部门的行政执法队伍整合,可避免多头执法,同时有利于形成合力有效监管。另外要依托一些现代技术,比如大数据,比如说建立信用体系进行监管,这就要求在监管方面有更多的创新。

**主持人:**降低了准入门槛,但是加强了事后监管,对政府的行政能力也有新的要求。

**王满传:**对。应该说简政放权减少了审批,对政府来说要求比以前更高了,因为在人员编制不能突破的前提下要改变过去那种管理方式,要用一种创新的方式,更有效地来管理,还要提高效率,提高方便程度,所以对政府部门人员的素质要求、能力要求、体制机制改革的要求都更高了。