

■ 张璐 报道

行政审批广泛运用于许多行政管理领域,有着保障、促进经济社会发展的重要作用,是管理行政事务的重要制度。但是由于一些审批事项程序繁琐、时限长、办事效率提不上去,以及审批设定管理不严等在行政审批过程中长期存在的问题逐渐显现,行政审批制度的改革也越来越受到政府的重视。

中共十八届三中全会将于 11 月召开。国务院发展研究中心首次向社会公开了其于十八届三中全会提交的“383”改革方案总报告全文,方案指出了“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的改革路线,其中便涉及到行政审批制度改革。

报告指出,中国经济社会发展存在深层次体制和政策弊端,为实现十八大提出的 2020 年全面建成小康社会的新要求和全面深化改革开放的新任务,今后几年必须在深化改革开放、转变发展方式上取得实质性进展。

我国在 2001 年至 2013 年期间已进行了多次的行政审批制度改革,取消、调整或下放多个行政审批项目,改革取得了一定的成效。行政审批制度在不断的改革中一步步完善。

“383”涉及行政审批制度改革

中共十八届三中全会将于 11 月召开,最近,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平,国务院总理李克强,全国政协主席俞正声等都在不同场合谈及“全面深化改革”话题,并透露三中全会将对改革作出总体部署,而改革的“范围之广,力度之大,都将是空前的”。

与此同时,三中全会的改革方案也被国务院发展研究中心向社会公开了。国务院发展研究中心的改革方案报告中改革的八个重点领域中第一条为政府行政管理体制的改革,提出以依法行政、公开透明、大幅度实质性减少行政审批为重点,深化政府行政管理体制改革。转变发展方式、推进社会转型,

“383”改革方案关键词之行政审批 政府职能转变与新型市场关系

迫切需要转变政府职能。应抓住当前深化改革的有利时机,推进各项职能转变,大幅度实质性减少行政审批,提高政府决策科学性,增强政府运作透明度,尽快使依法行政取得实质性进展。

报告提出,采取得力措施,大幅度实质性减少行政审批。对国务院机构改革方案中已明确要清理和减少的行政许可、行政审批,必须按期完成。对仍需审批的项目,规定审批时限,到期不批复视为同意。对不涉及国家安全和企业秘密的审批,在网上公布审批流程、条件和进度,接受企业和社会公众的质询。建立审批事项重大失误责任追究制,对审批失当造成重大损失的,追究相关人员责任。

此前,中央书记处书记、国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长杨晶在“省部级领导干部转型升级研讨班”开班讲话中指出,目前中央层面仍有 1500 多个行政审批事项,地方政府层面还有 1.7 万个。

今年的全国两会上,中央政治局常委、国务院总理李克强承诺,本届政府内要削减 1/3 以上的行政审批事项,也就是说,中央层面至少有 500 项行政审批事项要被取消或下放。

问题逐渐显现

我国多年的行政审批制度改革以及“383”改革方案首要提及政府行政管理体制改革是行政审批过程中长期存在的问题逐渐引起了各方重视。

行政审批是指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织提出的申请,经过依法审查,采取“批准”、“同意”、“年检”发放证照等方式,准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为。

行政审批要经历接件、承办、核对、审批、收费、发证等步骤。审批过程中存在难以避免的问题,如一些审批事项程序繁琐、时限长、办事效率提不上去;审批设定管理不严,特别是对非行政许可审批项目,管理不

规范,随意性大;对行政权力的监督机制还不健全,一些部门职能过于集中,同时承担审批、执行、监督、评价职能,权力被滥用的风险较大。

13 年改革历程

我国从 2001 年开始已连续进行了数次行政审批制度的改革。2001 年 9 月 24 日,国务院办公厅下发《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》(国办发〔2001〕71 号),成立国务院行政审批制度改革工作领导小组,积极、稳妥地推进行政审批制度改革,改革工作全面启动。

2001 年 10 月 9 日,中华人民共和国监察部、中华人民共和国国务院法制办公室、中华人民共和国国家经济体制改革委员会、中央机构编制委员会办公室提交《关于行政审批制度改革工作的实施意见》,2001 年 10 月 18 日,国务院下发《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》(国发〔2001〕33 号)。

2002 年 4 月,国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室下发了《关于对建立与社会主义市场经济体制相适应的审批制度进行课题研究的实施方案》,确定了 15 个大中城市率先开展行政审批制度改革课题研究,此后又组织了国务院各部门开展这项工作。各地区、各部门领导高度重视,承担课题研究的 15 个大中城市和一些国务院部门专门成立了课题研究小组,认真组织开展研究,结合实际,突出重点,增强针对性和有效性。

2002 年 6 月 25 日,在北京召开国务院行政审批制度改革工作会议。2003 年 9 月 18 日,国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室下发《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》。2003 年 9 月 19 日,国务院办公厅转发国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室关于进一步推进省级政府行政审批制度改革意见的通知。2004 年 7 月 1 日,以中华人民共和国主席令第七号颁布出台了《中华人民共和国行政许可法》。

2008 年 8 月 5 日,行政审批制度改革工作部际联席会议在北京召开第一次全体会议。会议审议通过了《行政审批制度改革工作部际联席会议工作规则》、《关于深入推进行政审批制度改革工作的意见》和《全国行政审批制度改革工作电视电话会议方案》三个文件,明确了当前及今后一个时期行政审批制度改革的工作思路 and 主要任务。2009 年至 2012 年,还先后召开了五次行政审批制度改革工作部际联席会议,一步步推进改革。

2008 年 10 月 17 日,国务院办公厅转发监察部等部门《关于深入推进行政审批制度改革意见的通知》(国办发〔2008〕115 号)。2008 年,中华人民共和国监察部、中央机构编制委员会办公室、中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国工业和信息化部、中华人民共和国民政部、中华人民共和国财政部、中华人民共和国农业部、中华人民共和国商务部、人民银行、中华人民共和国国家工商行政管理总局、中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、国务院法制办公室提交《关于深入推进行政审批制度改革的意见》。

2011 年 11 月 14 日,在北京召开国务院深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议,会议总结行政审批制度改革工作,研究部署下一阶段行政审批工作,进一步推进政府职能转变和管理创新。2012 年 8 月 23 日,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。

2013 年 6 月,国务院明确行政审批制度改革工作牵头单位由监察部调整为中央编办,国务院审改办设在中央编办。2013 年 8 月 14 日,四川省人民政府办公厅首设行政审批制度改革处。

转变政府职能是关键

行政审批制度一系列改革有了一定的成效。从 2001 年行政审批改革启动至今,国

务院已分 6 批共取消和调整了 2497 项行政审批项目,占原有总数的 69.3%。

2002 年 10 月,取消 789 项行政审批项目。2003 年 2 月,取消 406 项行政审批项目,改变 82 项行政审批项目的管理方式。2004 年 5 月 19 日,取消和调整 495 项行政审批项目,其中取消 409 项;改变管理方式 39 项;下放 47 项。在取消和调整的行政审批项目中有 25 项属于涉密事项,按规定另行通知。2007 年 10 月 9 日,取消和调整 186 项行政审批项目。其中取消 128 项;下放 29 项;改变管理方式 8 项;合并 21 项。另有 7 项拟取消或者调整的行政审批项目是由有关法律设立的,国务院将依照法定程序提请全国人大常委会审议修订相关法律规定。2010 年 7 月 4 日,取消和下放行政审批项目 184 项。其中取消 113 项,下放 71 项。2012 年 8 月 22 日,取消和调整 314 项部门行政审批项目,其中取消 184 项;下放 117 项;合并 13 项。

截至目前,本届政府减少行政审批的力度很大。从财政部获悉,自 2013 年 11 月 1 日起,取消 314 项各省、自治区、直辖市设立的行政事业性收费。加上 6 月公布取消和免征的 33 项中央级行政事业性收费,今年以来已共计取消和免征 347 项行政事业性收费。

国家行政学院竹立家认为,行政审批制度改革难以执行到位。“行政体制改革的要求仍在于政府自身建设的改革,而行政审批制度改革只是其中的一方面。”竹立家认为,只有通过政府内部管理机制、责任机制、绩效机制、奖惩机制的建立健全,提高政府自身的战斗力和执行力,才能将行政审批制度改革等措施落实到位。

国家行政学院教授、中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯认为,减少行政审批项目的数量多少不重要,政府是否真正转变了职能,成为了服务型政府才是关键因素。

之前一系列的改革取得了一定的成效,之后持续的改革能有怎样的成效还有待观察。行政审批制度改革是一项牵涉面巨大的社会系统工程,要取得更进一步的成果需各方共同努力,行政审批制度在改革中不断完善。

“383”改革方案关键词之涉外经济体制 涉外经济体制改革 中国能走多远

■ 蒋庆 报道

涉外经济体制改革,既是改革,也是开放。国际形势与我国比较优势的新变化,对深化涉外经济改革提出了迫切要求。只有深化涉外经济体制改革,才能打造对外开放升级版,同时倒逼国内经济体制改革,释放改革红利。

上海自贸区正是承载着这样的改革目标。自贸区从功能来说,主要就是在涉外体制改革上进行探索。

因此,上海自贸区职责是两个层面的:一是先行先试,为国内下一步的改革开放做一定的探索,这其中,更多的可能涉及到涉外经济体制当中政府的职能、政府的管理方式、下一步开放的领域等等;另一个重要职能就是争创国际竞争的新优势。上海的竞争对手不是香港,上海是要立足于中国的全球竞争,他的竞争对手可能是伦敦、纽约此类的大都市圈,引领中国特别是长三角城市经济带参与全球竞争。这其中有改革的任务,也有开放的任务。

涉外经济体制非常态

加入世界贸易组织后,我国对外开放全面推进,涉外经济体制开放取得巨大进展。但是,我国的比较优势正在发生深刻变化,金融危机后的世界经济处于深度转型调整时期,现行涉外经济体制越来越难以适应国内外形势的新变化。

现行涉外经济体制已不能适应提升我国国际分工地位的要求。而提升我国在全球产业价值链的地位,是我国比较优势变化的必然要求,但是,现行涉外经济体制尚不适应这种新要求,既不利于引进高端产业活动、高级生产要素,也不适应企业“走出去”整合外部资源,使我国难以充分利用新的战略机遇期。

此外,现行涉外经济体制并不适应我国优化产业结构的要求。服务业开放不足,管制过度,限制了服务业的发展。税收、通关等政策限制了我国吸引高端制造、地区总部等活动,不利于产业结构优化升级。

除了以上两个方面,现行涉外经济体制也不适应我国应对国际环境新变化的要求。我国比以往任何时候都更需要创造一个良好的外部环境,现行涉外体制缺乏与国内体制的联动,部门协调不力,不利于增强我国



参与全球治理机制的能力,不利于提升我国对国际规则的影响力,也不利于树立负责任大国形象。

改革风向标

过去 30 多年,我国充分利用出口导向的劳动密集型产业跨境转移机遇,快速融入了世界经济体系,不仅迅速崛起成为世界贸易大国,而且成功地消除了制约我国工业化的“外汇缺口”,有力地推进了工业化进程。

我国的比较优势正在从人口“数量红利”向“质量红利”转换,巨大的本土市场、完善的基础设施和齐全的产业配套,成为吸引高端产业活动与生产要素的新因素。国际金融危机为我国企业提供了在发达经济体开展低成本并购以获取先进技术、国际品牌和销售渠道的难得机遇。内外环境的深刻变化,令我国从以往的“扩张型”战略机遇期跨入了“升级型”战略机遇期。

转变发展方式与和平发展,要求未来我国对外开放战略目标从“出口创汇”转向“价值链升级”,战略重点从制造业为主向服务业、金融和规则制定领域拓展,战略内容从“引进来”为主转向“双向”开放。

涉外经济体制必须适应开放战略的新

要求。未来十年涉外经济领域改革的目标,就是大力推进贸易投资自由化、便利化,改善外部经贸环境,充分利用国际环境提供的新机遇,形成参与国际竞争的新优势,提升我国国际分工地位,促进国内发展方式的转变。具体而言,就是通过涉外经济体制改革,更好地利用“两个市场”、“两种资源”,力争在未来十年中,令我国在技术密集度和附加值更高的产品和服务上形成新的国际竞争力。具体的途径包括:引进更先进的生产要素和产业活动、促进对外投资、打造世界级的跨国公司、开拓高附加值市场、保障资源能源供给安全、营造更好的外部经贸环境(包括规则环境)等。

改革重点与路径

涉外经济领域改革的重点之一,就是要打造对高端产业与生产要素具有较强吸引力的投资环境。在这一方面,一是需要扩大和深化服务业对外开放,倒逼国内体制改革。重点是推动能源、电信、金融等基础行业和文化、教育、医疗卫生、体育等领域开放,引入新的理念、机制和商业模式,推动国内相关体制改革,增强我国服务业的国际竞争力。二是大力改善投资软环境。增强政策的

稳定性、透明度、可预见性;改革外资审批体制,建立高效的外商投资准入管理体制,开展准入前国民待遇与“非禁即入”的试点,为实现内外资准入制度的统一创造条件;统一内外资法律,强化法律法规的一致执行,形成各类所有制企业平等有序竞争的市场环境。三是着力推进中国(上海)自由贸易试验区建设,打造新的开放平台。

加快对外投资体制改革。一是改革对外投资的审批体制,提高审批效率,为取消对外投资审批奠定基础。二是加强对外投资保护,保障海外利益,避免重复征税;三是改善企业对外投资服务,加强对外投资信息、法律、融资、保险等服务。四是以放开跨境投资管制为突破口,加快推进人民币资本项目可兑换。

推进外贸体制改革。一是完善出口退税制度,改变现行的对本土上游产品歧视性的出口退税制度;二是开展创新海关特殊监管区政策与监管模式改革试点,打造国际研发、国际制造、国际贸易、国际物流、国际结算和国际维修中心等“六大中心”;三是继续深化有管理的浮动汇率机制改革;四是开展贸易投资便利化改革,不同监管部门联合查验,降低收费,提升通关效率,降低贸易成本;五是以暂定税率方式,推行结构性降低关税。目前我国的关税结

构与水平是在加入 WTO 时谈判而定,不能反映我国产业的国际竞争力状况,降低关税水平的空间较大;六是结合垄断性行业改革,在存在进口特许权领域放松进口权管制,引入更多竞争;七是以中韩自贸区 and 地区全面伙伴关系(RCEP)为重点,谈判建立高质量的自由贸易区,推动国内相关体制的全面改革。

加快对外谈判体制改革,提高参与国际经济治理的能力。一是改进涉外经济贸易政策决策协调机制。改革现行具有“一票否决权”特点的部门会签制度,实行牵头部门负责制;二是加快改革自由贸易区谈判机制,打破既得利益阻碍,完善产业救济机制;三是改革涉外人事制度,在我国政府机构与国际组织间建立人才双向流动的机制,鼓励中国公民进入国际组织,增强我国在国际组织的影响力;四是建立智库参与涉外经济决策的机制,增强我国在国际经济治理机制中的倡议能力;五是完善应对贸易投资摩擦机制。

改革突破口

涉外经济体制改革红利巨大,但阻力可能甚于国内经济体制改革。要想顺利推进涉外经济体制改革,必须找准突破口。

一是着力推进自由贸易园区试点,调动地方政府积极性,实行一揽子涉外经济体制改革试点。

上海自贸区改革的目标,首先是完善制度。第二要依托一些特殊监管制度,围绕高端附加价值的产业活动,比如说国际研发、国际物流、国际结算等等来重新设计政策,吸引这些高附加价值的产业活动到中国来落地。第三,继续深化有管理的浮动汇率机制的改革。第四,上海自贸区应开启贸易投资便利化改革。此外开展进出口领域的部分垄断性的改革。

二是结合双边投资协议谈判进程,推进引进外资与对外投资审批制度改革。

如何拥有一个更加高效的管理体系——基本的思路是政府从事前审批,转向事后和过程的监管。当前仍在延续的政策中,对企业的限制过多,不适应企业对外投资管理需要。应把这种审批体制大大简化。

三是着力推进较高质量的区域自由贸易安排谈判,可能再次发挥类似“入世”的促进全面改革的作用。