

国务院推行政审批流程改革 由“减数量”到“提质量”

■王尔德 报道

行政审批改革正在由“表”及“里”。

2月4日,国务院发布《国务院关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》(以下简称《通知》),提出要规范行政审批行为,实行“阳光审批”。

“截至今年年初,国务院取消和下放行政审批事项733项,超过1700项的三分之一,已提前完成李克强提出的本届政府削减三分之一以上行政审批事项的任务目标。”中国人民大学公管学院教授孙柏瑛对记者解释,《通知》标志着行政审批改革由“减数量”到“提质量”,进入一个新阶段。

孙柏瑛进一步解释,“《通知》的两个基石是法治和公开,预计将很好地规范行政审批的运行方式。”尽管《通知》也涉及了探索改进跨部门审批,但更主要的是集中在国务院单个部门就可以完成的行政审批运作方式的改革上,因此只能称之为行政审批提质量改革的1.0版,我们期待尽快出台针对跨部门审批流程改革的2.0版。

行政审批运行不够规范

行政审批行为的规范化改革已经“迫在眉睫”。

2014年8月27日,国务委员兼国务院秘书长杨晶在全国人大常委会上所作的《关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况的报告》中指出,行政审批改革存在的一个重要问题,即行政运行不够规范、不够透明,目前一些部门保留的审批事项,有的实际操作还不够规范,审批标准、条件、流程、时限不够明确、具体,审批随意性和自由裁量权大,手续繁、效率低;与审批相伴的中介评估服务问题日益突出,有些评估环节多、耗时长、收费乱、垄断性强,部分蚕食消解了行政审批制度改革的成效。

中国行政管理学会去年完成的一项研究课题成果表明,根据国务院各部门网站公布的审批事项统计(截至2014年6月),在有行政审批项目的60个部门中,制定了专门行政审批流程规定的部门只有40个,而这40个部门所制定的审批流程仅占整个行政审批事



项总数的37.7%,其余20个部门基本没有完整的行政审批流程规定(有的行政审批流程散见于相关法律法规中,缺乏可适用性,不能称其有专门的审批流程),有的部门只有部分审批事项有流程,有的部门一个流程规范适用多个审批事项。

该课题成果还表明,在60个部门制定的审批流程中,有25个部门的审批流程不细,对审批流程有详细解释说明的只有6.6%;有流程图的审批事项111个,占9.0%,有的部门将几十个审批项目“打包”共用一张审批流程图。

全面实行“一个窗口”受理

为此,《通知》对规范行政审批行为提出了五项要求,即全面实行“一个窗口”受理、推行受理单制度、实行办理时限承诺制、编制服务指南、制定审查工作细则。

在孙柏瑛看来,全面实行“一个窗口”受理是后面四项要求的基础。在这方面,农业部已经做出了很好的探索。

“早在2003年,农业部就主动在国务院各部门中率先推进行政审批综合办公,第一个实现行政许可‘一个窗口对外’,做到统一受理、统一回复、接办分离、限时办结。”农业部办公厅副主任王乐君对记者介绍,为了解决改革中遇到的困难和问题,农业部及时调整充实行政审批制度改革工作领导小组成员,并由主要部领导担任组长。

王乐君介绍,目前农业部已形成部党组统一领导、办公厅组织协调、机关司局行政主抓、直属单位技术支撑、驻部纪检组监察局监督检查的领导体制和工作机制,为推进行政审批权规范透明运行提供了强有力的组织保障。

《通知》指出,实行办理时限承诺制。各有关部门要依法依规明确办理时限,在法定期限内对申请事项作出决定,不得以任何理由自行延长审批时限;依法可延长审批时限的,要按程序办理。

根据《行政许可法》,除可以当场作出行政许可决定的外,行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决

定。二十日内不能作出决定的,经本行政机关负责人批准,可以延长十日。

“这里的二十天期限是针对单个行政部门就可以独立作出的行政审批的期限,实际上很多行政许可几天之内可以作出,完全不需要等20天。”中国行政管理学会副秘书长、公共管理研究中心主任沈荣华对记者解释,制定于2003年的《行政许可法》的这一规定已经有滞后了,需要尽快修改。

同时,《意见》也提出要探索跨部门审批流程。对于多部门共同审批事项,进行流程再造,明确一个牵头部门,实行“一个窗口”受理、“一站式”审批。

国务院要求,探索构建国务院部门网上统一监控和查询平台,推进国务院部门间、中央与地方间信息资源共享,加快实现网上受理、审批、公示、查询、投诉等。

“我建议接下来需要进一步明确,网上统一监控和查询平台由谁来建,建在哪里、何时建好以及怎么运行等操作层面的时间表和路线图。这将是一个十分复杂的过程。”沈荣华分析。

强化“阳光审批”

《通知》提出,要强化行政审批的监督问责。

国务院要求,除涉及国家秘密、商业秘密或个人隐私外,各有关部门要主动公开本部门行政审批事项目录及有关信息,及时、准确公开行政审批的受理、进展情况和结果等,实行“阳光审批”。

王乐君介绍,农业部通过开设在线办事专栏、信息查阅区,编印办事指南等措施,全面及时准确公开审批内容、审批依据、办事条件、办理流程、承诺时限、收费标准等信息,申请人还可在线查阅和下载行政许可申请表格及示范文本,实时查询审批状态。开通短信服务系统,将是否受理、是否办结以及审批结果等信息,在第一时间通过手机短信告知申请人,有效保障了管理相对人的知情权。同时向相关司局发送督办短信,确保依法按时办结。

王乐君说,农业部自2013年起开展了行政审批服务标准化建设,这是国务院部门中的第一个也是唯一一个试点。截至目前,已发布实施了202项行政审批服务标准,有效地规范了审批行为,压缩了自由裁量空间,增强了审批透明度。下一步农业部将通过大力推进网上审批,完善行政许可综合信息查询平台,向社会公开有关行政许可的所有信息,确保行政审批权力在阳光下运行。

《通知》明确指出,要依法保障申请人知情权。对申请人提出的是否受理、进展情况、未予批准原因等问题,要有问必答、耐心说明;难以即时答复的,要明确答复期限;未予批准的,要在决定书中告知申请人依法享有申请行政复议或提起行政诉讼的权利。

根据国务院的要求,各有关部门要在2015年6月底前将本部门制定的行政审批事项服务指南、审查工作细则及受理单样表等送国务院审改办备案。每季度初,各有关部门将上季度行政审批事项按时办结情况书面送国务院审改办。每年1月底前,各有关部门将上年度工作落实情况书面送国务院审改办,报国务院同意后予以通报。对各有关部门落实情况,国务院将适时组织督查。

PPP成地方财政“新宠” 首次被多省写入预算报告

■赵婧 报道

地方两会预算报告纷纷如期揭开神秘面纱。记者梳理发现,已经公布报告的省份皆大幅下调财政收入目标,至少有五省财政预算收入增幅与地方GDP增幅持平甚至还低。在财政收支压力进一步增大的同时,地方政府创新财政投入方式,PPP(政府与社会资本合作模式)成为地方财政“四两拨千斤”的新宠,首次被多省写入预算报告。

多省下调财收预算增幅

目前已有10个省份公布2014年预算执行情况和2015年预算草案报告。这些省份2015年财政收入预算均低于2014年财政收入增幅,上海、天津、江苏、新疆、北京等省市2015年收入预算相比2014年下降2到4个百分点。

其中天津2015年财政收入预算增幅为11%,高于GDP2个百分点,甘肃2015年财政收入预算为12.6%,高于GDP4.6个百分点。除了这两个省份,内蒙古、江苏、山西、北京、浙江、上海、河北、新疆等省份的财政收入预算增幅与GDP增幅大体保持一致。

其中,江苏财政收支预算增幅与GDP增幅均为8%,山西均为6%,北京均为7%,浙江均为7.5%。上海市虽然没有明确设立GDP目标,不过在其预算报告中表示:全市一般公共预算收入5213亿元,比2014年同口径(下同)增长7%,与全市经济增长保持同步。而内蒙古的财政收入预算设为6%,首次低于GDP2个百分点。此外,新疆和河北的财政收入预算增幅也与GDP基本保持一致。

中央财经大学财经研究院院长王雍君接受记者采访时表示:“地方财政收入预算下调,与GDP增速相匹配,是一种较为合理的状态。”“多年来,我国财政收入增幅一直远高于GDP增幅,实际上是不正常的。这两年差距逐渐缩小,不失为一件好事。在经济增幅放缓的情况下,如果财政收入增速过高,会对经济增长产生抑制作用。”王雍君说。

值得注意的是,2015年,在国内外经济环境错综复杂、不确定性较大的情况下,多省还要继续推进结构性减税。一方面进一步减轻中小企业相关税费;另一方面扩大“营改增”试点企业,将金融业纳入试点范围。这无疑会给财政收入带来较大挑战。

北京两会政府工作报告显示:“营改增”试点改革将扩围至建筑业、房地产业、生活性服务业和金融业,在本市产业结构中三产占比较高的情况下,减收影响尤为突出。在目前中央尚未明确具体改革政策的情况下初步匡算,预计“营改增”试点改革扩围拉低财政收入约3.2个百分点。同时,对信息服务业等六个行

业实施固定资产加速折旧企业所得税政策等因素,也会进一步减少财政收入。

如果考虑土地因素,地方财政总收入的情况更不乐观。

德意志银行近期发布报告称,今年中国将面临1981年以来最严峻的财政收入大考验。卖地收入大幅减少所带来的经济风险尚未被市场广泛认知。德银表示,卖地所带来的财政收入分别占到地方财政收入和政府收入的35%和23%。卖地收入骤然大幅缩水将对经济造成巨大影响。

“我们预计中国2015年土地收入将同比下降20%。即便仅仅同比下降10%,所带来的结果也是财政收入增长2.2%左右。这一数据将是除1994年税收改革年以外,1983年以来的最低水平。”报告指出。

支出力度进一步加大

尽管地方普遍下调财政收入预算增幅,但在经济下行趋势下,积极的财政政策必须更有力度,地方加大财政支出确保稳增长已成基本趋势。2015年,在国内外经济环境错综复杂、不确定性较大的情况下,多省一方面继续推进结构性减税,一方面进一步扩大财政支出。2015年,财政赤字有所提高,财政支出力度进一步加大,特别是加大对重点领域和薄弱环节的支持力度。

以北京为例,2015年全市一般公共预算收入预期4310亿元,同口径增长7%以上。按新口径,全市一般公共预算收入预期4513.5亿元,增长12.1%。而2015年一般公共预算支出4731.4亿元,增长14.9%。支出增幅远高于收入增幅。

光大证券首席经济学家徐高称,“财政支出受到财力的约束,支出相对缺乏将加大经济下行的压力,作为逆周期的财政政策应该更积极、多花钱,要加大支出来创造需求以稳定经济增长。”

财政支出扩大,除了用于民生,事实上有相当部分用于支持项目建设。经济下行的压力让各地不再忌讳提出建设重大项目。

宁夏政府工作报告提出,宁夏将重点抓好投资额大、带动力强的40个项目,完成投资800亿元,带动全社会共完成投资3680亿元。陕西政府工作报告提出,今年将确保西合复线、潼河综合治理、铜黄高速二通道、西咸北环线等项目建成投用,其中高速公路里程突破5000公里。河北省政府工作报告特别强调要“全力以赴加强项目建设”。河北省表示,要重点抓好100个续建保投产、100个新开工和100个前期项目,力争全省10亿元以上的产业项目达到1500个、投资增长20%以上。新疆财政预算报告特别强调要支持重大基础设施建设。进一步优化投资结构,着力支持铁路、公路、机场、轨道交通、水利以及“两

居工程”等重大基础设施和重点项目建设。围绕推进“丝绸之路经济带核心区”建设,先行启动中亚医疗服务中心。

PPP释放民间投资潜力

虽然中央经济工作会议定的基调是积极财政政策,但地方财政实难积极。面临多重压力,地方财政要完成投资计划,钱从哪里来?不少省份将目光投向民间资本。

自去年底财政部公布总投资规模1800亿元的PPP示范项目以来,不少省份陆续推出省级层面的PPP项目。毋庸置疑,2015年PPP将会是资本市场的一大热词。在多地财政预算报告中首次出现“推广运用政府与社会资本合作(PPP)模式”并将其细化,从概念走向实务。如果说2014年是PPP的爆发年,那么2015年将是大批PPP项目涌现之年。

新疆等多省表示,要加强重点领域投资,创新投融资体制机制,推广使用政府与社会资本合作(PPP)模式,进一步释放民间投资潜力。“PPP不仅可以提高财政资金使用效率,还能撬动更多社会资本,加快城市基础设施建设和公共服务领域。安徽预算报告指出,要创新机制支撑保障性安居工程建设,利用PPP模式或政府购买服务方式盘活存量房,引导社会资本参与保障性住房的建设和运营管理。北京则计划2015年在排水领域试点政府与社会资本合作模式(PPP),市政府参照社会平均成本给予特许经营服务价格,由排水集团作为投融资、建设、运营主体承担中心城区污水处理及再生水利用等重点任务,吸引了国家开发投资公司等社会投资机构参与本市水务建设工作。

除了PPP之外,多地也强调进一步发挥财政资金的引导作用。福建强调要通过整合工业、外贸、农业、科技、旅游等涉企专项资金,设立省级产业引导股权投资基金,引导社会资本参与,汇聚促进产业结构转型升级的合力。新疆鼓励通过设立引导基金、担保基金等市场化模式,发挥对社会资本的引导带动作用。天津推进政府投资基金化管理、股权化运作,吸纳社会资本跟进投入,放大财政资金使用效益。河北积极推进股权投资,制定了省级产业引导股权投资基金方案。

银行间ABS备案制落地 今年创新产品有望破冰

■万敏 报道

近日,工行公布的工元2015年第一期信贷资产证券化信托资产支持证券产品的说明书中,往期产品的银监会批复书,已变成银监会创新监管部《关于工元2014年第二期信贷资产证券化项目备案通知书》。这是继国开行发行2014年第九期铁路专项信贷资产证券化产品后,又一只以备案形式获准发行的银行间市场ABS产品。

此前,银监会已经核准了27家银行开办信贷资产证券化业务的资格,标志着信贷资产证券化备案制实质性启动。目前,银监会与证监会均已发布了资产证券化备案制的相关文件,近日有消息称,央行将在春节后启动资产证券化发行注册制。

有专家对记者表示,若相关政策得以落实,2015年资产证券化发行速度和规模增长将大为提速,同时,信用卡应收账款证券化、CMBS(个人住房抵押贷款支持证券)等创新产品也有望破冰。

备案制可大幅缩短审批时间

2014年11月,银监会、证监会先后发布资产证券化业务规则,银监会对已经取得资质的银行取消资格审批制度,采取“事前实施,备案登记”。

日前,在中国财富管理50人论坛第三届年会上,银监会人士透露,资产证券化产品的发行在2015年还将有飞跃式发展。另外,以前资产证券化产品的发行主要以大型国有银行为主,现在发行主体已经扩大至所有股份制,包括农合机构、农村商业银行和外资行等。

尽管发行主体扩大,但能取得备案资格的目前仅限部分银行。记者发现,和工行同一天公布发行说明书的渣打银行资产证券化产品,其许可依然是银监会的批复书。

中债资信创新产品部分析师陶健对记者表示,备案制施行之后,最直接的影响是审批时间大幅缩短,一改过去审批可能长达数月久的情况。审批时间缩短后,一是可以避免资产到期后进行替换所带来的返工,二是能够缩短项目流程,加快银行的信贷资产周转速度。

“资产证券化发行的效率会大为提升,发起机构发行的积极性也将提高,市

场潜力可得到充分挖掘。备案制实施之后,加强信息披露机制将成为风控的主要手段。通过真实完备的信披,避免出现信息不对称对投资者产生误导,同时强化参与机构自律尽职的能力,加强投资者的风险识别能力。推行备案制之后,通过设立一定的准入门槛、强化信息披露、强化参与机构尽职能力、强化投资人风险识别能力等举措,将有助于资产证券化市场的长远发展。”陶健表示。

今年发行速度及规模料继续增长

近日,有消息称,央行即将正式推行资产证券化发行注册制,信贷资产证券化产品将由各银行统计额度,一次注册,自主分批发行。《经济观察报》引述消息人士称,该发行注册制需经国务院批准,若获批,有望春节后推出。

一位银行投行部门人士对记者表示,当前资产证券化的发行需求很大,尽管打包的资产不能是不良,但对一些流动性不好的资产,银行还是希望能通过更多渠道来进行盘活调节。

“在前几轮试点阶段,已有一大批银行完成了‘首单’产品的发行,积累了一定的项目经验和市场声誉。未来,实现会计出表、腾挪信贷额度将是银行从事资产证券化业务的第一需求。同时,项目收益性也将更多地纳入发起机构的考虑范畴,‘赔本赚吆喝’的现象或难以再现。”陶健表示。

中国社科院金融研究所银行研究室主任曾刚日前发表文章称,由于信贷资产证券化仍处于发展初期,绝大多数银行尚未建立起与之相适应的风险管理能力和内控制度,配套的IT系统也需要一段时间建设,因此,建议在信贷资产证券化常规化的初期,仍应对试点额度实施统筹管理,并对不同类型的银行进行分类管理。之后,根据业务开展情况,逐步放松额度管理直至完全放开。

陶健则认为,受备案制实施、银行出表需求较大等多重因素影响,2015年,资产证券化发行速度和规模预计将进一步增长,同时资产证券化市场仍将以CLO(公司信贷资产支持证券)为主,Auto-ABS(个人汽车抵押贷款证券)、RMBS(个人住房抵押贷款支持证券)和租赁资产证券化为辅,信用卡应收账款证券化、CMBS等创新产品也有望破冰。