本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年5月18日

参考与建议

简政放权关键在政策落地

进一步推进简政放权改革，要继续以行政审批制度改革为突破口，针对行政审批事项仍然过多、行政审批不规范等行为，着力规范行政审批权力运行，狠抓政策落地，真正放权于民，让公众切切实实地享受到改革红利。

□王君琦

近日，李克强总理在国务院常务会议上痛斥某些政府部门故意给老百姓设置审批障碍现象，类似需要证明“你妈是你妈”“你爸是你爸”的“任性审批”，再度引起人们对不规范审批问题的关注。

行政审批不规范 挫减公众改革获得感

新一届政府以行政审批制度改革为抓手大力推进简政放权改革，取得巨大成效，提前两年完成了削减三分之一行政审批事项的预定目标。在新一轮简政放权改革中，当人们把注意力和关注点过于关注放多放少、管得如何的时候，实践中出现的不规范审批依然是困扰社会、企业和市场的一大头疼事，因为这些行政审批仍实实在在地影响着公众的生活和生产活动。

行政审批的标准化缺失。目前，行政审批工作缺少统一的规范操作和评价标准。譬如，最近国务院常务会议决定取消非行政许可审批类别，但实践中对非行政许可审批的界定缺乏一个统一标准，同一事项在不同的地方或部门，有的被界定为非行政审批事项予以取消，有的被界定为日常管理事项予以保留。调研发现，地方行政审批制度改革也缺乏统一标准，同一事项在不同地区可能有不同规范形式。一些地方政府反映，在标准化缺失的情况下，把握、拿捏起来比较难。实施每一审批事项的依据、条件不明确，审批程序不规范、审批标准不明确，审批时限无要求，审批行为、审批权力行使不透明，部门之间、法律规范之间互为前置、互相矛盾的审批怪圈大量存在，相互扯皮的现象时有发生。实施标准上不统一，不仅会增加清理工作难度，也直接影响简政放权落地。

很多项目审批流程长、耗时多。有地方反映，减少行政审批项目固然重要，但压缩审批时限，提高行政效能同样重要。某些产业项目审批耗时过长，有的甚至需要一两年才能落地。很多项目拖拖就拖黄了，严重影响了企业和市场的积极性。有的城市投资项目，需经历20个委办局53个处室、中心、站，100多个审批环节，盖108个章，全流程共需要799个审批工作日，另还需办理36项缴费手续和缴费。其中开工前的三个阶段就需要259个审批工作日，相当于一年的工作时间。这么长的审批时间，既加大了投资风险和成本，有时会导致一些优秀项目流失、转移，甚至还会导致一些违建现象出现。另外，在审批下放提速后，一些地方政府部门工作人员态度消极，人为设置障碍，存在行政不作为甚至故意刁难现象。

行政审批权力过分集中、自由裁量权过大现象仍然明显。权力过于集中是导致“任性审批”的重要原因。一些部门和地方在审批方面的自由裁量权过大，批与不批，关键就是在一两个人，这必然导致暗箱操作和寻租行为。调研中，一家热电企业反映，很多项目动辄上亿元，报到有关部门，批或者不批都能说出充分的理由，完全看一两个人的意志。为了上项目，纵然是遇到钢铁不腐之躯，用“穿甲弹”也要拿下，从外面攻不破，也要从内部攻破。所以，某些审批权力过分集中部门的个别官员出事是必然的。审批权过分集中之害由此可见一斑。

中介组织蚕食改革红利

随着行政审批事项不断下放，社会组织本应为政府行政审批提供专业化服务，但由于一些中介组织或行业协会发育不成熟、运行不规范，社会公信力和服务能力不足，难以有效承接政府转移的职能和发挥自律、中介和独立第三方的作用。其中既有中介组织自身能力不足的原因，又有中介组织管理不规范、缺少监管的因素。一些部门或地方政府迫于改革压力，不得已将相关权力事项取消，但又巧妙地转移给各类评审机构，要求企业通过中介机构开展论证、评估、评价、检验、检测、鉴定、报告审查、证明等前置服务。如此一来，政府虽然放权了，但企业要跑的事情还是很多。再加上，有关方面对社会组织的监督管理不到位、中介组织运行缺少自律，有的服务不规范、乱收费，有些甚至变成了“二政府”。有企业透露，一些行业协会、中介组织与政府部门相比，更没有底线，收费服务“一口价”，他们往往与相应的行政审批部门或人员有或明或暗的利益输送关系，在项目办理过程中，很多延误都是由这些机构拖拉扯皮造成的，环评、能评、安评等中介服务不仅收费高，而且时间长。可以说，取消和下放行政审批事项的部分改革红利，被中介评估机构蚕食了。

以问题为导向 继续推进简政放权改革

进一步推进简政放权改革，要继续以行政审批制度改革为突破口，针对行政审批事项仍然过多、行政审批不规范等行为，着力规范行政审批权力运行，狠抓政策落地，真正放权于民，让公众切切实实地享受到改革红利。

持续加大取消行政审批事项及变相行政审批事项的力度。该取消的坚决取消，从根本上解决企业、群众办事难问题。全面清理前置审批，彻底废止非行政许可审批，进一步取消或下放含金量更高的投资核准事项，在推进审批目录清单的基础上，逐步向权力清单和负面清单管理模式迈进，使政府真正做到“法无授权不可为，法定职责必须为”，使公民、法人和其他组织真正实现“法无禁止即可为”。坚持数量与质量并重，进一步对各部门现有行政审批项目中进行梳理，对社会关注度高的“硬骨头”进行攻关，拿出更多的“真金白银”，更好地向市场和社会放权。坚持问题导向，取消项目要从“给社会端菜”向“让群众点菜”转变，广泛听取意见，更多借用社会力量促进改革，避免各部门自说自话。地方对于国务院决定取消的行政审批，坚决取消，不以任何理由继续实施或变相实施，坚决制止和纠正以“备案”等名义搞变相实施和权力上收的行为。



切实规范行政权力依法运行。通过建立行政权力运行流程优化制度，推动各项行政审批减少环节、压缩时间、简化程序，最大限度减少和规范审批的自由裁量权，严禁变相审批，逐步建立公开透明、便利高效、程序严密、权责一致的行政审批制度。充分利用电子政务系统设定的程序来规范行政权力运行流程，整合网上网下，减少办事环节，压缩办理时限，简化办事手续，降低办事成本，实现全程公示，“让数据代替百姓跑路”。

加快建立完善权责清单制度。推行权责清单制度是规范权力运行、明确行政责任的重要制度创新。它将梳理出来的权力事项规范化、责任明晰化，并以列清单形式公之于众，主动接受社会监督，挤压了权力寻租的空间，让政府“乱动的手”受到了约束。目前，中央和地方权力清单制度正在积极实施，要尽快建立和完善权责清单运行细化机制，建立动态调整机制，实现权力清单横到边、纵到底、全覆盖。还要强化问责制度，健全违法行政责任追究倒查制度，完善问责程序，明确问责主体，公开问责过程，增强行政问责的可操作性，尤其强化对行政不作为、乱作为的问责。

切实加强事中事后监管。简政放权不是搞“自由落体”，而在于用政府权力的“减法”，换取市场和社会活力的“加法”。长期以来，政府管理有一个习惯性思维，一说到监管，就想设置行政审批，就想要钱要编制。一出问题就搞“突击”监管，搞“大检查”，而且查谁不查谁、罚谁不罚谁、罚多还是罚少，随意性很大。大规模“减权”放开了政府前端关口管理，必须转变管理思路，创新管理模式，从注重事前审批甚至“批而不管”向注重事中事后过程和结果监管转变。加快建立责任明确、任务清晰、程序规范的事中事后监管制度，力求使监管可操作、可监督、可追溯，确保监管真正到位，避免“监管真空”。对监管方式进行改革，创新监管方式，建立健全科学的抽查制度、对问题和责任的追溯制度。完善市场主体信用体系和信用约束制度。建立经营异常名录制度、黑名单制度和信用约束制度。建立违法违规经营重罚机制，让违法付出巨大成本。

简政放权改革还要注重统筹联动，从多头并进向协同推进转变。针对社会反映强烈的下放不同步等问题，通过部门协同、上下协同，着力解决简政放权衔接、不配套、不落实的问题。一是部门联运，打通“最先一公里”。应抓住企业投资、市场准入、生产经营、公共服务等重点领域进行审批改革，整合前置性审批，加强跨部门统筹协调，同步下放项目审批、环境评价、土地预审、风险评估等审批权限，形成部门协同联动，防止出现“你动我不动，改也改不动”。二是上下联动，打通“中梗阻”。从工作重点在国务院层面向与地方一起推动政策落地转变，打通“最后一公里”。政策落地，关键在做好地方简政放权工作，包括制定实施权力清单、责任清单等，让社会公众从改革中得到实惠，切实享受简政放权改革红利，防止出现“上动下不动，动了也白动”情况，改革红利层层截留效果递减。三是内外联运，打通“最后一公里”，加强对中介组织的规范和管理。通过加快推进社会组织管理改革，着力去除行政化色彩。制订出台中介机构管理办法和行业标准，对中介评估进行全面清理，对确需第三方中介机构提供鉴定、认证、检测、评估的，应制定中介目录清单和收费标准，向社会公布。加强对中介机构服务的监管，通过建立中介机构诚信评价制度和“黑名单”制度，依法规范中介机构服务，促进社会组织健康有序发展。

公共行政

事中事后监管怎么管

□俞晓波

当前，中国经济进入新常态，带来了一系列深刻变化，政府职能转变的重点由重视事前审批转为加强事中事后监管。如何切实有效地加强事中事后监管？笔者认为，重点要处理好四个方面的关系。

事中事后监管与事前审批的衔接

要实现“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府的作用”，就要厘清事前审批与事中事后监管的逻辑关系。行政审批与事中事后监管往往分别由多个部门负责，一旦企业出现违法或失信行为，是审批的问题还是日常监管的问题？公众应向哪个部门投诉？如果处理不好，这些都容易产生职责推诿的现象。

在实践中，针对这一问题，既有“审管分离”的做法，也有“谁审批、谁监管”的探索。“审管分离”能够使审批部门与监管部门相互监督约束，但需要加强审批与监管部门的信息共享。“谁审批、谁监管”带来的问题是，审批部门需要建立自己的监管队伍，这与机构改革的方向是背道而驰的。

事前审批和事中事后监管都是市场监管体系的组成部分，既相对独立又紧密联系，事前审批的限制条件需要事中事后监管来维护，而事中事后监管的实际效果也取决于事前审批的质量。因此，在“宽进严管”的前提下，需要改变“审批”与“监管”的简单对应关系，构建新型的“大监管”格局，做到事前审批与事中事后监管有机结合，实现监管的全覆盖。

信用监管与失信惩戒的互补

信用是市场经济的基础，也是实现事中事后有效监管的前提条件。信用监管的核心在于提高市场主体的诚信意识，实现“一处失信、处处受限”，营造自觉守信的社会大环境。“宽进严管”之后，市场准入门槛大幅度降低，对市场主体微观活动的干预大幅度减少，更多的市场主体有机会公平参与竞争，但也可能导致市场主体“带病”入市，不正当竞争行为相应增多。如果对失信者缺乏相应的惩戒措施，失信收益大于失信成本，相反，守信者却因经营成本过高而遭受经济损失，那么，就会产生“劣币驱逐良币”的效应，对信用监管造成极大的阻碍。

加强信用监管，要广泛征集企业信用信息，建立科学的信用评价体系，并对失信企业进行联合惩戒，给企业经济和名誉的双重处罚。不仅要公开披露失信信息，通过影响企业名誉或限制企业相关行为来督促企业自觉守信，还要加大对违法失信行为的处罚力度，提高企业的违法失信成本，增加监管的威慑力，形成对企业有效的约束和监督，倒逼企业严格自律。

协同监管与大数据技术的支撑

实现事中事后监管职能需要不同层级政府和不同条线职能部门的纵横联动，形成监管合力。互联网和大数据技术为事中事后协同监管提供了有效的技术支撑。通过“互联网+”，使互联网与政府监管结合起来，不只是发挥政府门户网站的信息传播作用，还要借助政务网络，整合原本割裂在不同部门的数据，加以分析利用。大数据需要经过存储、处理、查询和分析才能充分用于各类领域，因而对数据的实时性要求越来越高。政府信息化程度高，掌握的数据越多，越能扩大公共信息的共享范围，通过跨时间、跨空间的信息共享节约行政成本，提高效益，同时规范政府公务人员的行政行为。

目前，虽然各级政府部门都掌握着大量的基础数据，但由于没有经过系统整理，相对分散且可用性较低。大多数系统和项目都是各部门根据实际需要自主建设和开发的，独立封闭运行，发展水平不一，数据资源集中在部门内部，人为造成隐形的“屏障”，部门之间缺少联动和资源共享，加之“条块分割”和“部门利益”，数据的整合程度较低。

跨部门协同监管的基础在于打破政府部门之间的数据分割，消除不同部门数据库之间的“障碍”。传统技术在支持各部门协同合作上存在一定障碍，而大数据对于数据的获取和存储技术使跨部门的信息共享成为可能。因此，事中事后协同监管应充分利用大数据技术，整合各类监管资源，实施联合监管，推动多部门、多环节的协同运行。

事中事后监管与人员素质能力的匹配

传统的政府管理模式注重事前审批，不仅束缚了市场活力，也容易产生权力寻租空间。经济新常态下，要发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少和取消行政审批项目，放松市场准入，这也就意味着事中事后监管职能的增强和要求的差异性。与事中事后监管新要求相适应，政府职能部门尤其是基层政府的监管责任加大，基层监管力量需要得到相应的充实，人员素质和技术设备也需要跟进。

由于长期习惯于“审批式管理”，现有政府监管人员的观念和能力难以适应事中事后监管的新要求，在责任意识、知识结构、专业能力等方面存在不匹配的问题，监管能力相对不足。因此，需要通过业务学习、交流研讨、案例分析等各类有针对性的专业培训，提高现有基层监管队伍的责任意识、业务能力和执法水平，以尽快适应事中事后监管的要求。

司法改革

“海外追赃第一案”的范本意义

□刘武俊

近日，“红色通缉令”2号嫌犯李华波被遣返回国，检察机关依法对其宣布逮捕并交付执行。李华波案件是中新双方依据《联合国反腐败公约》《北京反腐败宣言》开展追逃追赃合作的成功案例。该案是集追逃、追赃、异地追诉于一体、成功进行国际执法合作的典型案例，开创了运用新刑诉法违法所得没收程序追缴涉案赃款的先例，具有鲜明的示范效应和震慑作用。李华波案的相关办案经验，完全可以成为今后追逃追赃工作复制的经验范本。

江西省鄱阳县财政局经济建设股原股长李华波是典型的“小官巨贪”。在4年时间里，李华波伙同他人骗取鄱阳县财政局基建专项资金共计9400万元，并将个人分得的约7200万元赃款中的2900余万元转移至新加坡。2011年1月，李华波潜逃至新加坡，经过4年多持续不断的追逃，终于被遣返回国。

李华波案是全国检察机关开展职务犯罪国际追逃追赃专项行动中首个成功的国际执法合作案件。李华波案发生后，中央反腐败协调小组高度重视，组织检察、外交、公安等部门启动了追逃追赃工作，多部门组成工作组先后8次赴新加坡进行磋商。中新两国在没有缔结引渡条约的情况下积极开展司法执法合作。中方向新方提出司法协助请求，提供有力证据，由新方冻结了李华波涉案资产，对李华波实行了逮捕、起诉，以“不诚实接受偷窃财产罪”判处其15个月有期徒刑，并在李华波服完三分之二刑期当天将其遣返回国。李华波被遣返回国是“天网”行动开展以来职务犯罪国际追逃追赃专项行动取得的重要成果。

李华波被遣返回国再次证明，“腐败分子即使逃到天涯海角，也要把他们追回来绳之以法”绝不是一句空话，贪赃枉法者，虽远必追。我们要一鼓作气，乘胜追击，继续加强与有关国家的司法执法合作，不断拓展与各国的刑事司法合作关系，加强国内有关部门的相互配合，统筹国内外资源，实现资源共享，形成打击违法犯罪的法治合力，坚决把外逃腐败分子追回来绳之以法。

李华波案也是我国司法机关运用违法所得没收程序追缴潜逃境外腐败分子涉案赃款的第一起案例，成为我国修订刑事诉讼法之后“海外追赃第一案”。修订后的刑诉法增设了特别程序，其中就包括：对于贪污贿赂犯罪、恐怖活动犯罪等重大犯罪案件，犯罪嫌疑人、被告人逃匿，在通缉一年后不能到案，或者犯罪嫌疑人、被告人死亡，依照刑法规定应当追缴其违法所得及其他涉案财产的，检察院可以向法院提出没收违法所得的申请。经上饶市人民检察院提起申请，今年3月3日上饶市中级人民法院对李华波违法所得没收案作出一审裁定，认为李华波身为国家工作人员，利用职务便利，伙同他人将巨额公款转出后非法占有，涉嫌重大贪污犯罪，其逃匿新加坡后被通缉，一年后未能到案。现有证据证明，李华波将其所贪污公款中的人民币2953.355万元转移至新加坡，被新加坡警方查封的李华波夫妇名下的财产以及李华波在新加坡用于“全球投资计划”项目投资的150万新加坡元，均系李华波的违法所得，依法均应予以没收。



海外追逃要高度重视灵活运用引渡、遣返、异地追诉、劝返等方式。引渡是海外追逃最主要的司法合作方式，但前提是必须与我国有引渡条约；遣返通常是以违反移民法规为由，将犯罪嫌疑人作为非法移民遣返回国；劝返是一种相对高效的手段，可以将主动权握在我们自己的手里。异地追诉是引渡的另一种替代手段，由中国主管机关向在逃犯罪嫌疑人躲藏地国家的司法机关提供此人触犯该外国法律的犯罪证据，由躲藏地国家的司法机关依据本国法律对其实行缉捕和追诉；异地追诉并不是海外追逃追赃的终结，之后同样面临遣返、返赃等法律问题需要解决。在中新两国尚未缔结引渡条约的情况下，新加坡的永久居留权构成将李华波遣返回国的法律障碍。为化解这一难题，我国检察机关通过支持新加坡对李华波洗钱行为的刑事调查和追诉，使得李逍遥法外的幻想破灭。异地追诉也导致李华波在新加坡永久居留权丧失，创造了将其作为非法移民遣返回国的法律条件。

“追逃”和“追赃”应当并重。“追赃”往往是追逃的突破口，有望为追逃创造有利的条件。赃款赃物是外逃职务犯罪嫌疑人在境外生存的经济基础。如果能够及时追回赃款，摧毁贪官在境外生存的经济基础，可以有效地打压其生存的空间，迫使其自愿回国自首，或最终被强制遣送回国。追赃要说服教育和国际合作双管齐下。司法实践中，说服教育本人主动将资产转回，目前依然是追赃的主渠道。而实际上，老老实实听话将赃款完整转回的能有几人？建立和完善资产追回的国际反腐败合作机制，才是境外追赃的长效之举。

作为反腐败国际合作的一个成功案例，建议有关部门及时总结推广李华波案的相关经验，以便为今后追逃追赃工作提供有效的借鉴，成为可复制的经验范本。