

在一些领域,中介机构与行政部门存在千丝万缕联系,难以形成有效竞争——

# 当头炮直击“红顶中介”

经济日报·中国经济网记者 熊丽



近年来,随着行政审批制度改革的推进,中央和地方政府大力减少审批事项。然而,在一些领域和地区,“改革红利”却被“红顶中介”截留,企业负担不减反增,严重制约了市场的活力,也为寻租腐败提供了机会——

2017年国务院第一次常务会议继续将简政放权作为当头炮,直接打向“红顶中介”乱象。

“一定要下决心清理不规范的中介服务,特别要坚决整治‘红顶中介’!”李克强总理严厉指出,“许多收费的中介服务是和行政机关暗中连在一起的。企业不经过这些中介服务,就别想拿到必要的行政审批和行政许可。这就给企业造成了直接的负担。”

会议决定,再取消与法律职业资格认定、铁路运输基础设施生产企业审批等有关的20项中介服务事项。

## 推高企业交易成本

“最近有声音认为企业税负过高,其实仔细掰开来算细账,主要是企业的非税负担过重。企业成本高在哪儿,还不是制度性交易成本太高?”李克强总理在会议上说。

“红顶中介”正是推高企业制度性交易成本的重要原因之一。“所谓红顶,是指这些中介服务机构和政府部门有着或明或暗的联系。”中国行政体制改革研究会秘书长王满传教授表示,“红顶中介”主要有几类,有的本来就是政府事业单位;有的是政府部门下属单位“翻牌”成为一个企业;有的是市场化民营机构,但与有关政府部门存在这样那样的利益关联。很多中介机构操作不规范、收费乱、垄断性强,而且服务质量差,看钱办事。还有一些政府部门,既是评估机构又是评审机构,既当“裁判员”又当“运动员”。

王满传说,2015年作第三方评估时曾经做过调研,一个建设项目从立项到验收大概需要涉及20多项各类评价评估,比如环评、能评、安评、消评、震评、灾评、文评、雷评、气评、水评、碳评等等。

中国人民大学国家发展与战略研究院国家治理研究中心副主任祁凡骥教授说,过去有种误解,认为市场经济就是效益经济、利益经济,就是收费经济,有的政府部门自己制定规则的权力太大,随意设置项目就去收费。事实上,我国从2000年左右开始治理乱收费,但一直没有得到彻底解决。“红顶中介”的存在不仅令企业增加了时间成本,而且很多是非竞争性的垄断性收费,或多或少都会增加社会主体的经济成本。更重要的是,“红顶中介”让社会对政府管理和简政放权产生误解,影响政府的公信力和党的形象。

“这就像收过路费,不交费过不去。有了它的存在,道路不可能畅通,经济不可能健康发展。”祁凡骥教授说,现

代政府的定位就是要给社会主体合理的发展空间,不能通过各种自设的项目来干涉企业的正常经营。

## 改革力度逐步加大

王满传表示,通过相关调研发现,企业家反映突出的问题,由过去的政府审批多审批难,变成了与行政审批相关的关联性事项成为难点。一些行政审批事项转给社会组织后,主体变换了,程序却没有减少,反而比过去更复杂。这是因为部分地区的中介服务的市场发育不够完善,很多中介机构与原来的行政部门还有着千丝万缕的联系,甚至就是独此一家,难以形成有效竞争。

近年来,清理整治“红顶中介”的步伐正在加快。2015年4月份,国务院办公厅印发了《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的通知》,部署清理规范各类“红顶中介”。2015年10月份,国务院清理规范了第一批89项国务院部门行政审批中介服务事项。2016年2月份,又清理规范了第二批192项。“加上这次会议决定取消的20项,清理规范的国务院部门行政审批中介服务事项已经超过了300项,改革的力度很大。”王满传说。

“红顶中介”去“红顶”需要斩断利益联系。2015年7月份,中办、国办印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》。2016年12月19日,发改委、民政部等十部门印发《行业协会商会综合监管办法(试行)》,对行业协会商会与行政机关脱钩后的监管方法予以了明确。2016年底,“红顶中介”在环保系统成为历史。截至去年12月底,全国环保系统358家环评机构分三批全部完成脱钩,其中179家通过取消或者注销资质形式完成脱钩,179家通过原环评机构职工自然人出资设立环评公司或整体划转至国有资产管理等部门等形式完成脱钩。

## 放得开也要管得住

在清理规范行政审批中介服务方面,一些部门和地方已经作出了有益探索。比如,相关部门联合办上开展“一条龙服务”,集中评估,并且在网上公开发布评估结果。以浙江为例,2016年,浙江省的市、县均建立了相对集中的实体中介市场或网上中介市场,在全国率先实现审批前置中介服务市场全覆盖。日前,外汇局公布了《外汇局行政审批需由行政相对人委托有关机构提供的中介服务事项统计表》,对行政审批所涉中介服务实行公开化。



1月4日召开的国务院常务会议指出,要积极探索将与行政审批相关的中介服务逐步改为政府购买。王满传认为,将部分“申请人委托中介服务”改为“审批部门根据工作需要委托有关机构开展技术性服务”,有助于切实降低企业制度性交易成本。

要从根本上整治“红顶中介”任重道远。祁凡骥教授提醒说,斩断利益联系,靠呼吁和觉悟是没有用的,在利益面前,很多人的觉悟没有想象的那么高。“意识不转变,权力不限制,‘红顶中介’还会反复。”

王满传表示,目前“红顶中介”形式上脱钩的力度很大,但有的还存在着隐性联系,真正斩断利益关联需要有一个过程,涉及各方面利益、体制和人员安排等。一方面,有关政府部门要真的放手,让中介服务机构按照市场机制运行,给予其自主权,做到实质性的脱钩。另一方面,要着力培育公平竞争的市场环境,加强规范和监管。

## 热评

# 不错位 不越位 不失位

熊丽

不可否认的是,行政审批中介服务在促进政府部门依法履职、为企业和群众提供专业技术服务等方面发挥了重要作用。但是,有的中介打着政府旗号,服务乱、收费高、搞垄断,被社会上称为“红顶中介”“二政府”。有人形象地将其形容为“戴市场的帽子、拿政府的鞭子、收企业的票子”。

“红顶中介”脚踏政府和市场两只船,一面收市场之利,一面揽政府之权。尤其是近年来,通过简政放权,政府的

“门槛”大大降低了,中介的“高墙”却依然林立,在一定程度上对冲了行政审批制度改革改革的成效,削减了企业和群众的“获得感”。

清理规范中介服务是简政放权、放管服改革向纵深推进的关键一环。坚决整治“红顶中介”,有助于消除行政审批“灰色地带”,进一步厘清政府和市场边界。只有让市场的归市场,政府的归政府,政府既不错位越位,也不失位,才能真正激发出市场活力和社会创造力。

## 药品采购“两票制”推动我国药品流通体系走向现代化——

# 斩断利益链条 净化药品市场

本报记者 吴佳佳

## 新闻深一度

药品流通领域积弊已久,解决现阶段问题仅靠市场自发调节短期内难以取得成效,“两票制”改革加快治乱步伐,斩断灰色利益链条

在“两票制”政策引导下,我国药品流通行业将涌现出一批千亿级的规模化、集约化、智慧型现代医药流通企业

不久前,媒体曝光上海、湖南部分医生收回扣问题,再次将药品流通领域已成为潜规则的“过票”助推高药价、高价药支撑回扣等禁而不绝乱象摆上桌面。近日,8部门联合发布《关于在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”的实施意见(试行)》,宣布将在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”,通过减少药品流通环节,进一步降低药品虚高价格。专家指出,药品流通领域积弊已久,解决现阶段问题仅靠市场自发调节短期内难以取得成效,“两票制”改革加快治乱步伐,斩断灰色利益链条,净化药品流通市场,降低药品虚高价格。

“推行‘两票制’符合国际通行做法。药品成为医疗机构成本后,流通链条通常会压缩为‘两票’模式。”国家卫生计生委卫生发展研究中心研究员傅鸿鹏介绍,“两票制”结合公立医院改革,有助于加速破除以药补医机制,促使公立医院回归公益性;有助于建立富有效率的流通体系,加快理顺药品价格;有利于快速调整已被扭曲的产业结构,加快推进我国药品流通体系走向现代化。

目前,推行“两票制”的外部条件已经基本成熟。国务院医改办专职副主任、国家卫计委体改司司长梁万年表

示,近年来,一些药品生产企业自建营销网络,在重点城市直接销售或委托配送,已自发形成“两票制”;一批大型药品流通企业通过兼并重组,流通网络进一步健全,基本覆盖到全国地市级层面和部分县级层面。更具说服力的是,福建省已在全省范围内推行“两票制”多年,药品虚高价格不断降低,取得了成功的实践经验。

推行“两票制”,无疑有利于企业做大做强,走上集约化、专业化之路,药品流通领域将加速洗牌。中国医药商业协会执行会长付明仲认为,“十三五”是药品流通行业转型升级的实施时期,政府应适时制定鼓励政策,做强做大一批药品流通企业,鼓

励创新型一批特色企业,转型一批专业化服务型企业,扶优扶强一批“互联网+高效医药物流”企业,创新医药物流企业经营和服务模式,做好医药供应链服务提供商。在“两票制”政策引导下,我国药品流通行业将涌现出一批千亿级的规模化、集约化、智慧型现代医药流通企业,提高流通市场集中度,形成一批跨国大型药品流通企业。

为防止出局,中小批发企业必须重新定位。“两票制”政策必然促使大型企业加速战略布局,通过购并等方式获得中小企业的销售渠道,中小商业公司则可以借机与强者联合,实现自身转型升级。过去依靠偷逃税收、倒票过票等方

式获取“利润”的企业,将被“两票制”淘汰出局。专家表示,大浪淘沙之后,我国现有商业企业在兼并重组至3000家左右,医药行业在监管、集中度、竞争力等方面的优势不言而喻。

值得注意的是,推行“两票制”的过程中可能会受到以代理、过票等为主要业务的部分企业反对和阻挠,对部分低价药品、用量小的药品供应带来一些影响。“对于偏远地区,如果严格执行‘两票制’,在短期内很难保证药品的及时配送。”梁万年表示,为保证改革平稳推进,规定药品流通企业为特别偏远、交通不便的乡(镇)、村医疗卫生机构配送药品,允许再开一次药品购销发票,但县级以上医疗机构必须要坚定不移地执行“两票制”。

“两票制”改革是从发票入手的,让“两票制”落地必须严格执行药品购销票据管理规定。国家税务总局货物劳务税司副巡视员张卫表示,公立医疗机构在药品验收入库时,必须验明票、货、账三者一致方可入库、使用,不仅要向配送药品的流通企业索要、验证发票,还应当要求流通企业出具由生产企业提供的进货发票复印件,两张发票的药品流通企业名称、药品批号等相关内容互相印证,且作为支付药品货款凭证,纳入财务档案管理。

## 直播间

# 网购须分清“李逵”“李鬼”

岁末年初是传销案件的高发期。近年来,网络传销违法活动尤为猖獗,尤其是打着“微商”“电商”“多层分销”“消费投资”“爱心互助”等名义的传销活动呈现不断蔓延的趋势,受到社会广泛关注。

网友:如何分辨正规微商和违法网络传销?

主持人:免费购物、高收益理财、购买原始股、网上创业、网上博彩、爱心互助……网络传销总是紧跟当前互联网的风口,花样翻新。

比如近期曝光的“云在指尖”微商传销案。犯罪嫌疑人开发了一个在线购物、支付、返佣功能的微信商城,参与人员购买128元的商品后成为会员,再继续发展其他会员购物可获得佣金,当事人根据上下线关系和会员级别确定返佣。

但是,无论违法者有多少新噱头、新花样,都离不开传销的基本套路:第一,收入门费,需要认购商品或交纳会费取得入门资格;第二,拉人头,需要发展他人成为自己的下线;第三,设置层级,用下线缴纳的费用支付上线报酬;第四,团队计酬,以直接或间接发展人员的数量或销售业绩为依据计算报酬或奖金。此外,永远不要相信“天上掉馅饼”,不要被暴利诱惑。

网友:网络传销的危害有哪些?

主持人:传统的传销具有组织严密、杀熟、编造暴富神话、洗脑、高额返利、商品道具、价格虚高等特征。与之相比,网络传销虚拟性强、更具隐蔽性、更有欺骗性,危害也往往更大。

此外,由于网络超越了时间和空间的限制,网络传销案往往也呈现出覆盖面广、涉案金额巨大的特点。2016年底,国家工商总局公布了一批网络传销案件,湖北“云在指尖”微信传销案涉案金额达6.2亿元,关注“云在指尖”公众号人数达2400余万人。

网友:如何遏制网络传销,避免上当受骗?

主持人:网络传销的宣传大多利用互联网、移动终端网络开展,工商、网信办、通信等相关部门必须强化协作,建立密切的长效性网络监控、信息搜索、线索移送等方面的工作机制,清除互联网上的传销宣传信息,关闭传销网络培训空间。

主要网络服务提供商所在地工商、市场监管部门要依法加强管理,引导其建立实时的传销信息关键词上传渠道屏蔽、网络平台信息搜索等功能,即时删除有关传销信息,发布预警提示。

媒体可宣传网络传销的危害、特点和骗人伎俩,揭露其违法本质。相关网络平台也应承担治理传销的责任。以微商为例,即便平台查封涉及传销的微信账号,其重新申请账号继续故技重施并非难事,因此平台要加强技术监管、自律监管,主动识别异常账号。

(本期主持人 余颖)



## 微聚焦

# 楼市进入平稳期

投机性购房将进一步受到抑制

本报记者 元舒

进入2017年,楼市变化继续受到广泛关注。元旦小长假,全国楼市成交量总体平稳。有关统计显示,2017年元旦小长假北京共实现商品住宅(不含保障房与自住房)成交898套,相比2016年中秋小长假减少7%。北京受到2016年12月份供应量增长的影响,元旦的成交量还是相对较高。上海元旦期间新建商品住宅成交3.8万平方米,与去年同期相比减少44.9%。

然而,也有一些地方的楼市不能笼统地用热或者冷来概括。比如广州楼市元旦期间成交的300多套新建商品住宅中,中心城区仅有寥寥20套,呈现内冷外热的特点。长沙一些满足自住需求的商品住宅成交量也相当不错。热点二线城市中,南京楼市新建商品住宅的认购量与去年同期相比有较大幅度下降;合肥无论是成交量还是成交价格都有较为明显的下降。

此外,重庆楼市近日受到广泛关注,有舆论炒作重庆商品住房市场大涨,重庆市国土房管局相关负责人表示,近期重庆市商品住房市场总体平稳,下一步将采取各种措施,引导群众理性购房。

市场反应表明,楼市调控取得了初步成效。自从2016年国庆前后20多个城市出台了调控措施之后,仍有个别城市对调控措施加码。中原地产首席分析师张大伟总结,至12月底,全国已有超过26个城市,发布了60次以上的楼市相关约束性政策,可见本轮调控的力度之大。

市场普遍认为,受到调控措施的影响,2017年将进入楼市平稳周期。既要防止房地产泡沫,也要防止出现大起大落。上海中原地产研究咨询部经理卢文曦表示,从元旦假期成交来看,市场心态回归平稳,买卖双方都理性看待市场。虽然买家观望情绪逐步走高,但刚需和首次改善产品受调控政策影响相对较小,如果有亲和力的产品入市,购买意愿还是较强。

具体说来,今年一线城市和热点二线城市结束了房价过快上涨的阶段,或将延续去年调控以来的降温状态。而三四线城市和县城仍将处于去库存过程中。

2016年底的中央经济工作会议再次强调,要坚持“房子是用来住的,不是用来炒的”这一定位。这表明,投资投机性需求未来仍将是政策层面密切关注的对象,一旦炒房现象再度出现,投资投机性购房将进一步受到抑制,政策措施可能继续发力。

楼市的平稳健康发展需要行政措施“该出手时就出手”,更需要用基础性制度和长效机制加以规范,进而迎来房地产市场的长期平稳健康发展。

本版编辑 郭存举 李瞳