

全透视

驻京办“潜伏”北京

■国办去年1月29日发文明确:县级驻京办及地方政府职能部门驻京办一律撤销,严禁在京设立新的办事机构。去年11月9日,625家被撤驻京办名录公布。然而,撤销令发布一年之后,地方政府驻京办改头换面,依旧在京“潜伏行动”。

■为何令行不止?专家分析,因为地方政府设驻京办的诉求没变:拿项目跑拨款、招商引资,还有接访维稳任务。地方政府违规私设驻京办,根源在于行政审批制度以及接访劝返机制,“关键问题还是惩戒不到位,违规成本低。”



▲9月18日,北京丰台区科丰桥总基地6区10号楼的河南伊川县驻京联络处所在地“伊川会馆”。去年公布的撤销名录,其中包括伊川县驻京办。

没有合法身份,不挂驻京办招牌,到今年9月,这样的日子湖南某县“驻京办”负责人张海(化名)已经过了一年多。但他并没觉得有什么两样,“唯一的遗憾就是,如果没撤销令,还允许挂驻京办这块招牌,拨的办公经费应该会多一点,就不会像中秋节这样,想搞个同乡联谊都心有余而力不足。”

与张海他们一样,目前被裁撤的驻京办,大多或“改名换姓”,或穿上招商引资和酒店“马甲”,在京潜伏下来。

改头换面:“潜伏”与“半潜伏”生存

撤销令刚发布时,2005年起就担任县驻京办主任的张海一度很紧张。

“没戏唱了”,张海一度这样认为,并准备撤回老家。然而,观望一阵之后,“驻京办”改成了“在京工作人员服务联络中心”,在京虽未登记,但在老家已经注册。所以,他还是县政府外派机构负责人,“跟以前一样,仍享受正科级待遇,编制在县办公室,工资照发,在京活动经费每年两万。”

张海所在的地级市,下辖7个县(县级市)。据他讲,除1个县未设驻京办,其余均采用了改名换姓、异地注册模式在京“潜伏”。

他并不担心被发现取缔,因为办公地点多是民宅,或者干脆寄居在老乡的公司或家里,“不挂牌,不对外公开身份,甚至不印名

片,除了熟人,想找到我们可不容易”。

与这种不挂牌“全潜伏”相比,同样在裁撤名单之列的湖南省教育厅、湖南省国土资源厅“驻京办”,可以说是相对高调的“半潜伏”。东城区分司胡同17号院门前的指路牌,清晰标明了其驻北京联络处的地点——分别位于院内的2号楼、3号楼。

9月14日,记者按图索骥,经小区物业指点,湖南省教育厅北京联络处的准确办公地点才“浮出水面”——一套位于其标示地点地下二层、面向地下车库的两居室地下室,“我们这里是湖南教育厅的联络处,国土资源厅的北京联络处在旁边的2号楼。”屋内一名男性工作人员说。

“借壳”运作:酒店还是驻京办?

对外挂出“黄河京都大酒店”招牌,看上去跟驻京办丝毫不沾边。可运城市政府驻北京联络处网站,却透露了这个酒店的“秘密”——625家被裁撤名录中的山西运城市政府驻京办正位于此。而且,网址(<http://www.yczjb.com>)也正是“运城驻京办”的拼音缩写。

9月18日,记者登录该网站,首页刊登驻京联络处主任屈文玉的照片,并附有其发表于2011年元月的致辞。对于联络处主要职能,表述为“是运城市政府

派出联络机构,属正县级事业单位建制”。

联络处主要任务包括:代表运城市委、市政府与中央各有关单位、国务院各部委和北京市的有关部门、企业进行联系、汇报工作;收集、整理有利于运城市政治、经济和各项社会事业发展信息,及时向市委、市政府及有关部门传递;维护首都的稳定,积极协助中央和北京市有关部门做好运城市来京上访人员的接收和联送工作;做好运城来京公务人员的接待服务等。

而屈文玉的另一身份为黄河京都大酒店管理(投资)集团的执行董事、总经理。到底是酒店,还是驻京联络处?前台服务员接听电话时明确表示,酒店就是驻京联络处。

接访维稳:违规私设驻京办主因

摘掉驻京办招牌,改头换面或者潜伏运作的驻京机构,在京还有多少?“准确数据很难估量”,一名曾与驻京机构商务协会合作多年、熟谙驻京办全貌的业内人士表示,仅基于625家裁撤目录,目前的现状已证实了去年“撤销令”发布时专家们的忧虑:治标没治本,生存土壤还在,驻京办“名亡实存”。

上述不愿具名的业内人士表示,满足接访和维稳需求,是被撤驻京办千辛万苦潜伏的主要原因。

张海所在县的“在京工作人

员服务联络中心”,在编人员3人,其中一人专职负责接访和维稳工作,其上班就蹲守在该县所属地级市位于北京西站附近租赁的办公点。

陕西一地级市下辖十几个县的驻京办虽已全部取消,但每县抽出了1名人员,组成近30人的团队,分为两拨,3个月轮一次岗,驻京专门负责接访。

9月16日,根据规定合法保留下来的该市驻京办负责人对记者说,尽管如此,有时仍忙不过来,不得不雇保安公司“协助”接访。人力高额投入只是一方面,更为紧迫的问题是“亏本”,去年接访资金保守估计也达三百多万,远高于市驻京办的财政拨款,“这么多钱,市里和县里各自负担一部分,只能这样”。

利益驱动:招商引资与跑项目拨款

张海的工作压力,主要是招商引资,“每年需要完成两个八百万元的项目,完不成扣工资,县里非常重视招商引资成果,因为这决定着GDP,北京又是招商引资的全国性大平台,所以压力很大”。

除了招商引资,张海的另一项常规工作——内联和外联,即组织在京老乡联谊、带动老乡回老家投资;协助当地政府部门在京跑项目、拨款,“也很占用精力”。

上述业内人士认为,财权集中在中央;项目审批权集中在国家部委,如此制度体系设计,使得一些地方政府还是作出了再设驻京办的选择,“一个项目,一笔扶贫专款,通常需要几个部门审批。如果不熟悉情况,不了解程序和规则,肯定拿不下来。与其派人出差但无法拿下项目,还不如在京安排专人,地方算的就是这笔账”。

对于备受诟病的“驻京办行贿、跑官、容易滋生腐败”等说法,张海表示,“有的驻京办可能有这些行为,但针对的应该是更高一级的。像我们这样的县驻京办,年财政拨款才2万,办公开支都不够,没有‘跑部钱进’的资本。跑来跑去,其实为的就是门头熟、脸熟,根本上不到行贿跑官层面。就拿今年的中秋节来说,连月饼都没钱送”。

本版稿件据《新京报》

○对策

仅靠财政、编制

难以根治

“上有政策、下有对策”,被撤销的驻京办事机构“借壳”潜伏,对于这一局面,国管局去年下发撤销令时,已有预判。去年2月4日,国管局副局长尚晓汀做客中国政府网在线访谈时曾论述,如何防范撤销的办事机构名亡实存、死而不僵,或换一种名称变相存在。

他提出,“将采取措施防止这个问题的发生,要加强经费和编制管理,地方财政部门不得为违规设立的驻京办事机构核拨经费,机构编制管理部门不得为违规设立的驻京办事机构审批编制”。

此外,完善体制机制。随着国家行政管理体制改革和投资体制改革的不断深入,随着财政转移支付制度的逐步完善以及政务公开制度的全面建立等,地方“跑部”的空间必将逐步缩减。“对违反规定,包括改头换面,以各种形式隐性存在的办事机构,一经查实要严肃处理”,并追究有关人员的责任。

对于这些举措,上述业内人士认为,从财政、编制着手治理,同样难以找到发力点,“因为养一个县级驻京办成本并不高,绝大多数县级驻京办年均投入只需几万元钱,且只占用三五人编制”。

“裁撤驻京办‘名亡实存’,这已是一个公开的‘秘密’。去年驻京办集体离京时,就能预见现在的局面。”国家行政学院教授竹立家说,“因为地方政府的诉求没变,行政审批制度复杂且不透明,驻京办有‘拿项目’、招商引资的功能,同时还有接访维稳的任务”。

他表示,地方政府违规设立驻京办,根源虽在于行政审批制度以及接访劝返机制,但未能令行禁止,“关键问题还是惩戒不到位,违规成本低。治理驻京办,财政管制、编制管制都不是行之有效的做法,因为地方政府总有办法‘变’出钱和人,在北京开个公司、开个宾馆,问题就都解决了。私设驻京办一旦被查实,县委书记会受到什么样的处罚?如果这一点能明确,相信现在回来的驻京办,还会退出北京”。