

县级行政审批制度改革现状与挑战初探

董素印

(江苏省射阳县行政审批局)

摘要：行政审批制度改革是转变政府职能、改革行政体制的重点任务，使市场在资源配置中起决定性作用的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是优化营商环境激发市场和社会活力的必然要求，是釜底抽薪防治腐败的必然要求。

关键词：县级；行政审批；改革；转变职能

近年来，伴随县级行政体制改革的逐步深化，不断推进行政审批制度的完善，促进营商环境的不断改善。但这项改革远没有完成。以射阳县为例，无论从当前还是从长远看，继续深化行政审批制度改革都具有十分重要的意义。

一、行政审批改革现状

积极实施“网上办”“就近办”。首创“无人政务服务”新概念，打造“不见面审批（服务）”新模式。在合德、洋马、兴桥、盘湾、特庸等镇便民服务中心及县政务服务中心大厅、人社大厅设置“24小时无人政务大厅”，与县行政审批服务系统互联互通，信息共享，提供在线审批服务查询与公共便民服务，二期将实现镇区和城市社区全覆盖。推进“一张网”向镇村延伸，全市首家开设政务服务网上旗舰店，电子证照上传量、旗舰店访问量、网上申报量、EMS有效服务等相关政务服务数据稳居全市首位。

全面落实“马上办”“一窗办”。实施公共场所卫生许可美容理发类“先发证后核验”服务；为实体经济企业办理不动产证开辟绿色通道，在材料齐全的情况下“马上办”，全部实现在3个工作日内完成；对所有新办企业事项实现网上受理后即时核准、即时发证；推进城管承诺事项全部实现即时办理。在全市率先实行“小一窗受理”，实现县住建、国土的建工、规划人员、事项全链条进驻；在全省推行与企业登记注册相关的银行、税务、市场监管等部门进驻中心窗口集中“一站式”办公；推行不动产交易、登记、税收推行“一窗受理、并行办理”服务模式，常态化开展水、电、气和不动产一站式联动服务。

致力推进“集成办”“全代办”。以“全程代办、证照联办、一窗受理、自助服务”为主线，优化流程、精减环节、压缩时限；建立了证照联办、三测合一、不动产登记一窗受理集成服务、3550常态化、投资建设项目“双全代办”服务。建立健全县镇两级代办队伍，在实行“全程代办”、“全部代办”基础上，开展项目服务镇区行活动，实行“全方位、一站式”服务，做到对重点企业的跟踪服务，及时发现、协调问题，满足企业所需。

全面谋划“接得住”“批得好”。对划转的51项审批事项，逐一与事项原单位无缝对接，落实划转相关事宜，确保“接得住”；同时，挑选现有精干力量，配备配强审批业务科室，并下沉对应窗口跟班学习审批业务，确保“批得好”，效率高。

二、审批改革存在问题

（一）“3550”改革推进方面

1.企业开办主要存在问题。企业开办总体上能够实现3个工作日内完成，仍然存在超出了3个工作日的办理完成的问题。主要原因是银行开户办理时间较长。

2.不动产登记主要存在问题。在抵押登记过程中，金融机构对贷款资格审核时间过长，工商银行、农业银行等还要市级银行审批，时间过长。

3.工业建设项目施工许可主要存在问题。图审中心没有进驻政

务服务大厅，影响办件效率。

（二）数据信息仍然存在严重壁垒。市场监督管理部门的企业登记信息未能和金融机构实现信息共享。房产交易部门使用浙大升腾房产交易系统和网签合同备案系统，税务部门使用金税系统，不动产登记部门使用不动产登记软件和“一张图”系统，各部门各系统未能实现信息实时互查互传共享。“50”涉及到发改委、工信局、环保局、自然资源和规划局和住建局五个部门，前四个部门的审批系统与住建部门的建筑工程一站式申报系统不能实现信息的互查互传共享。无人政务服务大厅项目也因信息共享问题，未能最大限度发挥其政务服务和便民服务功能，许多可办业务只能停留在理论层面，无法办理。

三、改进措施及工作建议

为切实做好“放管服”改革推进工作，建议强化顶层设置，以政府层面加大工作推进力度，要求各涉部门积极配合，全面优化营商环境。

（一）全面构建标准化服务体系

1.构建“政务服务”标准体系。推进人员进驻标准化。根据进驻事项办理需要和岗位设置要求，会同部门审定派驻窗口工作人员，派驻人员要精通工作业务，对工作业务能够做到“一口清”，并保证在此专业岗位1年以上，由审批局统一归口考核管理；推进事项管理标准化。按照“三级四同”的标准对“不见面审批”事项进行规范，实现“不见面审批（服务）”标准化，对材料的目录清单、服务指南、格式文书等实施规范化推进，实现“目录之外无审批”；推进办理流程标准化。完善“一门受理、一窗办理、联合审批、帮办代办、电子监察”工作机制，删减非法定材料和审批环节，消除以批代管等问题，最大限度缩简自由裁量权，确保事项办理全程标准化。

2.构建“集成服务”标准体系。加快推进行政审批制度改革，切实转变审批行为和方式，探索建立“一网申报、一窗受理、一门办理、一章审批、一次办结”的集成服务模式，从企业开办到项目立项、办理施工许可、项目竣工备案，再到办理不动产证，实现“车间流水线式”运转模式，全面推动项目投资由集中审批向集成服务改革推进。

3.构建“一窗服务”标准体系。按照市“一窗一网”工作要求，推动“商事登记”“项目投资”“不动产登记”“便民服务”等窗口按照“前台综合受理、后台分类审批、数据网上传输、统一窗口出件”的方式开展审批服务，目前已经对相关窗口进行物理整合，下一步需大力推动后台整合，强化窗口的协调服务功能，防止“一口办理”流于形式，推动实质性的“一窗受理”工作。

4.规范“中介服务”标准体系。进一步压减无法定依据的行政审批中介服务事项，明确保留事项的办理时限、工作流程、申报条件和收费标准，规范中介的权责范围，规范窗口收费方式；引入竞争机制，规范行业监管，完善网上中介超市功能，营造服务高效、

公平竞争、监督有力的中介服务市场。

(二) 全面落实行政审批制度改革。扎实推进审批制度改革。借鉴先进地区审批改革试点经验,积极主动与相关部门对接,认真研究审批事项划转、内部机构设置、人员划转调配、明晰职能定位,推进各项工作有序开展;审批局运行后,建立内部运行管理、审批服务、审管分离、联动协调、联络会商、信息互通、业务协同、责任追究等系列制度,切实做到减环节、省时间、减材料、少跑腿。全力推动“三集中三到位”。建议本次机构改革未划转的审批事项在部门“三定”方案中明确所有审批事项、审批职能全部集中到部门行政许可科;明确未进驻审批服务大厅的审批服务事项实施“三集中三到位”的时间表、路线图,建议加快审批服务大楼建设进程,要求在新大楼建成后所有审批服务、便民服务事项实现“事项进驻、人员进驻、授权到位”三个百分百。当前急需推动住建部门(含图审中心)的全链条进驻,确保施工许可一条龙办理、项目建设全链条服务。

(三) 全面推进“不见面审批(服务)”改革

1. 实现“线下办”向“网上办”转移。推进信息共享、数据贯通,打通信息壁垒;探索建立“一网通办”系统,逐步实现高频政务服务事项“一证通办”或“一照通办”;探索建立市民信息库、企业及法人信息库,探索建立审批服务主题分析库,打造大数据分析平台,提高线上办件比例。

2. 实现“来回跑”向“不见面”转变。凡是能通过网络共享复用的材料,不要求企业和群众重复提交;凡是能通过网络核验的信息,不要求其他单位重复提供;凡是能实现网上办理的事项,不要求必须到现场办理。让更多事项实现“不见面”办理。

3. 实现“工作日”向“全天候”转换。打造无人政务服务大厅服务品牌,将无人政务服务大厅推到所有的镇区、社区,实现真正意义上的“大事不出镇、小事不出村”服务目标。

(四) 全面推动建立审批服务“快速通道”

1. 大力推广帮办代办服务。建议进一步扩大全县的代办、帮办

队伍,强化代办队伍的业务培训和管理考核,一方面对所有新上工业项目,特别是“两重一实”项目,实行“全部代办和全程代办”,为企业提供“月嫂式”、“保姆式”、“店小二式”服务;一方面扩大代办、帮办服务内容,在镇区为民服务中心、村居便民服务中心设立代办员岗位,帮助群众、企业办理政务服务、便民服务事项。

2. 推动商业银行联动办理。建议由人民银行牵头,对企业开办、不动产登记等业务工作中涉及银行办理事项的快速办理,将金融机构办理时限纳入考核范围,积极推进金融机构审批纳入“一窗受理,集成服务”。

3. 探索推动“区域评”工作。进一步推动区域评估评审,建议选择射阳港经济区、开发区和染整区推行区域化评估评审。各功能园区结合自身定位,因地制宜开展能评、稳评、洪水影响、地震安全性、水质监测、环境评价等评估,不再进行单个项目的评估评价,政府买单,一次评估、反复使用。建议由发改委牵头,公安局、水利局、住建局、环保局等职能部门相互配合,有效沟通,明确边界,组织实施专项评估。进一步压减中介服务,切实提高投资建设项目评估评审效率。

总之,我国行政审批制度仍然存在较多不足之处,诸如服务人员素养、业务能力参差不齐,审批范围太广、审批权限不清,审管分而不离,本位主义尚存等等,都成为改革进程中的羁绊。因此,政府应该针对存在问题,严格落实行政审批制度改革的各项要求,从根本上将改革措施落落实落地落地,厘清边界权限,严格审管分离,简化审批手续,实施审批服务标准化,增强审批透明度,确保行政审批充分发挥为人民服务的根本宗旨和作用。

参考文献:

1. 张宏::财务收支审批制度应如何设计[J];财务与会计;2008 年 19 期
2. 尚英::构建基于内部控制的财务收支审批制度[J];延安职业技术学院学报;2010 年 04 期