

推进相对集中行政许可权改革调研与思考

——以邯郸市行政审批局设立和运行为例

李建法¹, 郭丽英², 陈晓³

(1. 邯郸市机构编制委员会办公室, 河北 邯郸 056000; 2. 中共邯郸市委党校, 河北 邯郸 056000; 3. 邯郸市机构编制委员会信息中心, 河北 邯郸 056000)

[摘要]从全面建设行政服务中心到试点建设行政审批局是中国行政审批制度的一大改革创新, 这有利于促进行政许可权从“平台整合”到“实体承办”、从“局部程序集中”到“全面权责集中”的提升。邯郸市作为河北省确定的第一批在市县全面组建行政审批局的设区市之一, 以组建行政审批局为牵总, 以创新行政管理体制为核心, 相对集中行政审批权限, 创新审批方式, 优化审批流程, 对传统意义上的行政管理框架进行了重新设计、重新组合、重新再造, 以体制机制创新推动政府职能转变, 破解政府管理体制改革中的“职责同构”等深层次问题, 从而为“行政审批局”模式的改革能否从政策试点走向普遍实行提供有益探索。

[关键词]邯郸; 相对集中行政许可权; 改革

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2017.04.018

[中图分类号]D63

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2017)04-052-04

开展相对集中行政许可权改革是我市承接落实省委2017年全面深化改革要点的重要改革内容, 是服务民生的重要事项, 也是提升区域核心竞争力的必然要求。近年来, 我市积极探索, 大胆实践, 以优化营商环境为重点, 深入推进相对集中行政许可权改革, 积极组建设立行政审批局, 着力打造“一站式审批、一条龙服务”政务发展新平台, 取得了初步成效。

一、推进相对集中行政许可权改革的前提

(一) 上级有要求

近年来, 国家、省高度重视行政审批领域的改革, 赵克志书记在省第九次党代会报告中指出, “深化行政管理体制改革, 在市县全面推开相对集中行政许可权、设立行政审批局改革”, 并在2017年2月3日全省深化机关作风整顿大会上要求市县两级年内全部建立行政审批局, 开展此项改革, 是不折不扣执行上级决策部署的需要。

(二) 现实有需要

近年来, 虽然简政放权取得了一定的成绩, 但行政审批时间长、盖章多、收费多、中介多、材料多等“一长四多”问题仍然存在, 群众办事难、办事繁、程序多还没有从根本上得到解决。推进相对集中行政审批权改革是解决“一长四多”问题的有效手段。如办理施工许可证, 改革前在取得工程规划许可证后, 需15个部门审查26个事项, 共计161

个工作日。通过改革, 现在采取容缺预受理制, 对划转至行政审批局的22个事项与施工许可打包申请, 同时办理, 方便了企业, 提高了效率, 如邯郸学院特教楼等项目审查合格仅20天左右, 较改革前缩短了80%以上的时间。

(三) 改革有基础

市委、市政府高度重视行政审批制度改革, 2008年建立了行政服务中心, 为方便企业和群众办事, 我市实行“三集中、三到位”和首席代表制, 做到“三个百分百”, 进驻率百分百、授权率百分百、事项集中百分百。同时, 所有行政审批“一口收”、固定资产投资实行联审联验制、“多证合一照一码一证一章”登记制等一系列制度建设和机制创新, 行政审批规范化标准化工作成效明显, 亮点纷呈, 这些工作为开展相对集中审批奠定了坚实基础。

二、推进相对集中行政许可权改革的主要做法

(一) 精心筹备, 加快组建市县行政审批局

一是坚持试点先行。把改革试点作为突破行政体制改革全局的关键抓手, 解放思想、大胆探索, 在重点领域和关键环节上先行先试, 省编办将魏县为改革试点, 探索组建行政审批局, 2015年3月, 我市又将涉县确定为试点, 积极主动争取上级支持, 2016年3月, 省编办印发了《关于扩大设置行政审批局改革试点的通知》, 明确将涉县列为扩大设置行政审批局改革试点单位。二是借鉴先进经验。为确

[投稿日期]2017-10-18

[基金项目]2017年河北省机构编制委员会办公室研究课题(编号: L2017110)

[作者简介]李建法(1962-), 男, 河北邢台人, 研究方向: 机构编制管理、行政管理体制、行政审批制度改革。

保改革工作高起点开局，组织市县两级有关部门到上海自贸区、天津滨海、廊坊市等地进行实地考察，涉县、曲周等县区也分别多次组织到邢台威县、唐山曹妃甸、沧州黄骅港等地学习取经，学习先进地区组建行政审批局的创新做法和推进三级便民服务平台建设的成功经验，为开展设立行政审批局改革提供了有益借鉴。三是全面完成组建。按照“依法推进、精简高效、审管分离、协同监管、阳光便民”的原则，2015年9月，涉县行政审批局正式挂牌，2016年9月，魏县行政审批局挂牌，2017年3月9日市级行政审批局挂牌成立，截至2017年5月27日，我市18个县（市、区）行政审批局已全部挂牌成立。行政许可事项、与许可相关的审核、备案等其他行政权力事项以及相关收费事项均已划入行政审批局，市县两级行政审批局的领导班子均已配备到位、“三定”规定均已印发到位，人员基本到位，实现了“四到位”。目前，市县两级行政审批局已正式运行。

（二）市县联动，统筹整合行政审批职能

我市将成立行政审批局作为优化营商环境的重要举措，列入“放管服”改革的首要任务。一是集中审批，协同监管。在政务中心的基础上组建行政审批局，一套班子、两块（三块）牌子（市行政审批局挂市政务服务中心管理委员会、市公共资源交易监督管理局办公室牌子，县行政审批局挂县政务服务中心管委会牌子），不增加机构、不增加编制。将现行的行政许可权集中交由行政审批局行使，做到“一枚印章管审批”。按照有权必有责、权责须对等的要求，理顺行政审批局与职能部门的职责关系，厘清职责边界，完善协作机制，确保审批与监管有效衔接。二是市县联动，全面覆盖。通过组建行政审批局，将分散在各审批部门的行政审批职责全部划转至行政审批局，让审批主体和事项实现由分散审批到集中审批的转变。其中，市级将27个部门的317项行政许可及关联事项划转至市行政审批局，8个县（市、区）完成集中的部门数量超过20个，10个县（市、区）划转事项超过200项。三是突出重点，分步推进。市本级和县（市、区）首先选择与创新创业关系最密切的投资建设、市场准入方面先行改革，然后逐步扩大到民生服务、社会服务等其他领域。截至目前，其中，肥乡、邱县、广平涉及项目投资领域事项数量分别达到114项、95项、91项，峰峰矿区、冀南新区，涉及市场准入领域事项数量分别达到109项、51项。

（三）流程再造，建立规范高效运行机制

通过设立行政审批局，实现流程再造的“化学

反应”，打破按部门设置审批窗口的方式。一是理清职责边界。向市行政审批局划转的317项行政许可及关联事项、16项收费事项中，有4项划转事项、两项收费事项已取消。针对313项划转事项和14项收费事项的审批人员和审批权限，市行政审批局出台了事项、权限、责任三个清单，印发了《关于明确划转事项审批人员及审批权限的通知》，形成了较为完善的清单管理体系。二是简化办理环节。除依法需要履行听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定、审图，现场踏勘和专家评审环节的197项外，其它审批流程均按照“受理——审验——核准”三个环节办理。三是审批事项标准化。按照服务业组织标准化工作指南（GB/T24421）要求，对划转事项的设立依据、受理条件、申请材料、法定时限、承诺时限、是否收费、收费依据、收费标准、办事流程等9个方面进行审查，进一步规范了审批行为，提高了效率。

（四）优化服务，推进标准化和信息化建设

一是创建行政审批系统，不断完善“互联网+政务服务”。按照同步建设审批系统的要求，市行政审批局确定了每个行政审批事项的39个要素信息，通过对要素信息逐项合法性审查后录入审批系统，该系统目前已上线运行，将与市民网、市行政执法监管信息平台 and 市行政权力公平运行网共同组成统一的邯郸市“互联网+政务服务”网络平台。截至2017年5月底，市民网投资审批类网上办件量186件，行政许可类网上办件量938件，公共服务类网上办件量1445件。二是推行“1+N+X”模式，加快商事登记制度改革。在商事登记领域，推行“1+N+X”模式，1是指营业执照，N是指事项，X是指证照，目前，在“五证合一”的基础上，市行政审批局已经实现了“八证合一”，下一步将推行“十八证合一”，简化准入手续，最大限度方便群众和企业。三是推进公共资源交易平台建设，提高资源合理高效配置。市行政审批局整合了原邯郸市政府采购中心、原邯郸市产权交易中心、原邯郸市建设工程交易中心、原邯郸市国土资源交易中心等四个单位、建立了统一的公共资源交易平台和“公共资源电子交易系统”，实行分段式流程化管理。截至目前，受理各类交易项目410项，实现交易节资率5.7%，增值率25.8%，进一步优化资源配置，提高交易效率。四是推行群众办事“一趟清”和“不见面”改革，倒逼政务服务提质提效。按照李克强总理对“放管服”改革提出的“五个为”要求，在全市对申请材料齐全、符合受理条件的事项，实现“一趟清”；实行网

络审批、快递送达或全程代办,实现与审批人员“不见面”。目前,市级已在群众最关注的、服务群众最直接的社保、医保领域梳理出38类“一趟清”事项,占比达76.4%。同时,在永年区同步开展县级试点,已梳理公布“一趟清”事项303项。

三、推进相对集中行政许可权改革的成效

(一) 提高了行政效率

通过实施行政审批权相对集中改革,再造审批流程,进一步压缩办理时限,一枚公章对外解决“一长四多”,大大提高了行政效率,进一步激发了市场活力。市行政审批局通过流程再造,共减少申请材料数量170项,缩短办理时限1013天,减少环节数量110个。各县(市、区)行政审批局通过流程再造,也极大提升了审批效能,如涉县投资类项目由原来的169天缩短至45天以内、核准类项目由96天缩短至60天以内。今年上半年全市新增市场主体5.9万户,同比增长20%。

(二) 减少了行政耗费

改革前行政审批事项大都分散在各有关部门,审批机构多,审批人员多,而且还存在重复提交、多头审批的现象。通过实施行政审批权相对集中改革,组建行政审批局,单位资源整合,一局一章管审批,审批人员大幅减少,如涉县从事行政审批工作人员由原来的近300人压减至75人。不仅有效提高了工作效率、降低了社会成本,社会资源得到高效利用,而且为群众和企业提供了方便快捷人性化的服务。

(三) 提升了服务功能

通过实施行政审批权相对集中改革,市行政审批局继续秉持“便民、规范、廉洁、高效”的服务理念,畅通咨询、指导、办理直通车机制,为申办人提供精准服务,让百姓切实感受到行政审批制度改革带来的实惠。进一步强化软硬件设施建设,将原来分散的各个审批窗口,集中到一个区域,实行一个窗口对外,一条龙服务,为群众办好事、快办事、能办事、办成事奠定坚实基础。市行政审批局成立以来,共办理审批6969件,其中2017年6月份受理事项1647件,办结1625件,按时办结率达到100%。

四、推进相对集中行政许可权改革过程中存在的问题

(一) 改革同步待提升,上下衔接有难度。

我省现行行政审批局是在市、县(市、区)层级探索实践,省级及以上单位还没有成立行政审批

局。这就意味着地方行政审批局没有“职责同构”的上级主管部门,使得相关业务部门的上下级沟通和协调困难,找不到对应方,增加了工作对接和协调的难度,影响工作效率。以事项为例,需要与上层级一个委办局对口协调,增加了许多工作量和上下衔接的成本。此外,行政审批局的一些审批事项在政策尺度把握、专业标准认定、现场勘验等方面仍需要与原主管部门协商沟通,增加了单位横向沟通协调的成本。

(二) 简政放权需加大,效率质量要齐抓

行政审批局的成立使得审批事项由分散到集中,极大地提升了审批效率,审批效率提升,很大部分也是基于审批流程规范和优化上,更多体现的是行政效能改善,而不是行政审批质量的提高。政府服务对象并不关心政府机构改革和行政审批权力具体运作方式,而是关心审批事项的多少、难易程度、便利化状况等实质内容,习惯结合自身经历评判改革效果。因此,对划转到行政审批局的事项做进一步精简下放是很有必要的。

(三) 平台整合有困难,顶层设计是关键

邯郸市首批集中的317项行政许可及关联事项,共对应33个业务操作系统;按照建设层级分,国家部委10个、省厅14个、市级9个;按照应用网络环境分,电子政务外网16个、专网17个。要想打通信息屏障、整合信息系统,面临重重困难。需要从顶层设计层面加强行政审批业务平台整合,破除信息孤岛,促进资源共享,形成“互联网+政务”的全新服务模式。除此之外,鉴于我市行政审批局成立时间不长,个别地方还面临着人员调整未完全到位、业务不熟悉等问题。

五、推进相对集中行政许可权改革的对策建议

(一) 持续放权问效,提高“获得感”

坚持目标导向和问题导向,聚焦和解决政府职能转变,直接回应社会公众和企业需求。进一步加大划转事项的削减力度,提高群众获得感。同时,开展简政放权评估问效,组成专家组对简政放权重大政策落实情况跟踪评估,查找不协调、不配套、不衔接、不落实等问题,并严肃整改。

(二) 健全审管衔接,确保“一批就管”

成立审批局的初衷在于实现“审管分离”建立决策、审批、监管既相互制约又相互协调的运行机制。要保证事项能够“一批就管”,前后紧密衔接,事中事后监管必须放在突出位置。一是建立审批信

息联动联通机制，行政审批局要将行政审批过程和结果的信息同步推送相关行政职能部门，建立相关会商制度等，解决审批局与同级原审批职能部门的沟通衔接问题，确保审批监管工作无缝对接；二是及时协调增加文件抄送主体。各原审批职能部门在接收上级下发的涉及审批相关事项的文件、业务培训通知时，应及时抄送各行政审批局，解决审批局与上级业务对口部门的沟通衔接问题，确保审批局及时贯彻落实相关政策法律；三是建立统一的监管机制。制定出台加强事中事后监管的地方性法规和政府规章，明确审批部门与监管部门双方的责任和义务，并建立完善的信息互通机制。

（三）加大创新力度

一是进一步加强业务培训。由行政审批局拉出人员名单，人社、编制等部门配合，不与原审批单位打招呼，确保将业务熟练的审批人员留在审批局，不足部分在编制限额内进行遴选。同时，对划转的审批人员加强业务培训，不断提高工作人员业务能力，确保审批工作高效运行。二是进一步推进审批方式与流程的创新。充分发挥行政审批局相对集中行政审批权的优势，改革审批方式，进行审批流程再造。对简单事项，实行立等审批；对联办事项，实行一口办理；对关联审批，实行一章多效；对踏勘验收，实行统一勘验；开通网上审批，实行一次领证；大力减少繁琐要件，建立覆盖各项行政审批的电子要件库，将申请人提供的审批要件实行唯一编码锁定，统一电子存档，部门共享共用，有效解决审批要件重复提交问题，实现申请材料“一件多

用”；全面推行行政审批服务标准化，创新建立科学快捷的现场审批模式。三是进一步提高服务能力。以相对集中行政许可权、强化“一窗受理、集成服务”，换位换位群众和企业立场，坚持“一件事情”列为一个事项，编制全市“便企利民一趟清”事项清单，努力实现“一趟清为原则、多趟办为例外”目标。

（四）推进一网通，打通“信息孤岛”

一是建设“1+3”统一以“互联网+政务服务”体系。按照国务院和省政府要求，加快落实市政府《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的实施意见》（邯政发〔2017〕1号），于11月底前建成以市政府门户网站为总入口，利用邯郸市电子政务外网，建成邯郸市民网+邯郸市行政执法监督信息平台、邯郸市行政权力公开运行系统、邯郸市行政审批局综合业务系统（“1+3”），统一以“互联网+政务服务”体系并与省统一的政务服务平台对接，部门业务专网和地方政务平台互相联通，逐步实现“登一张网，进所有专网”的目标。二是推进网上申请办结全流程大闭环。依托邯郸市民网，建设市本级电子证照系统，向省级电子证照系统归集电子证照信息。积极推进电子证照共享与归档建设，通过申请表填报、网上在线支付服务与线下快递送达自动对接等，逐步实现房屋权属证明、纳税证明、交通违法罚没款收缴、户外广告审批等多项审批服务的网上办事全流程闭环，最终实现“一次都不跑、事情全办好”的目标。

[责任编辑 王云江]

Reform research and thinking about advancing the relative centralized power of administrative licensing

LI Jian-fa¹, GUO Li-ying², CHEN Xiao³

(1. Handan office of Institutional Committee, Handan 056000, China; 2. Handan Party Institute of CCP, Handan 056000, China;

3. Handan Information Center of Institutional Committee, Handan 056000, China)

Abstract: It is an important reform and innovation for China's administrative approval system to develop from the overall construction of administrative service center to the pilot construction of the administrative approval bureau. It is helpful to stimulate the administrative licensing power to develop from "platform integration" to "entity undertaking", from "partial program centralization" to "comprehensive power and responsibility centralization". As one of the first cities and counties in Hebei province that are allowed to set up the administrative approval authorities in the local areas, Handan, taking the organization of administrative examination and approval bureau as the lead and the administrative management system innovation as the core, is trying to relatively centralize administrative approval power, innovate the way of approval, optimize approval process and redesign, recombine and recycle the traditional administrative framework, to promote the transformation of government functions by institutional mechanism innovation and solve deep-seated problems in the government management system reform like "isomorphic responsibility", which is to transform the the reform of "administrative approval bureau" mode from the pilot policy to universal implementation.

Key words: Handan; relative centralized power of administrative licensing; reform