握紧

# 总理为何给他们点赞

-探访宁夏银川、天津滨海新区、江苏南通"一枚印章管审批"改革

本报记者 许 凌 武自然 薛海燕 拓兆兵

编者按 在前不久国务院召开的全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上,李克强总理在谈到推动简政放权向纵深发展,进一步激发市 杨活力时提到,天津滨海新区、宁夏银川市、江苏南通市将审批权集中、组建行政审批局,实行综合审批、一枚印章管到底,效果明显。总理为这三地点赞,在于 他们把深化行政审批改革和优化政务服务供给作为供给侧结构性改革的重要内容,除苛去繁激活发展新动能,扩航经济发展。

对市直单位进行整合,通过 "归零式"清理,按照"编随事转、 人随事走"原则,将26个市直部 门行使的153项行政审批权划 转到行政审批服务局,共同使用 一枚审批公章,减少审批人员 80%,实现"一局一章管审批"

今年2月,李克强总理视察银川市民 大厅,对银川市行政审批"一个窗口、一枚 公章"改革做法予以肯定。他强调,要以 群众是否满意、市场主体办事是否便利、 社会创造力是否得到激发为标准,切实做 到简政放权到位、放管结合到位、优化服

据了解,2014年10月,为优化发展环 境,建立和社会主义市场经济相适应的现 代审批管理体制,银川市专门成立行政审 批服务局并设立现代化的市民大厅,成为 西部地区首个将各部门行政审批事项集 中进行审批的城市。

据银川市行政审批服务局局长杨兆 华介绍,为做好行政审批制度改革,银川 市首先全面开展"权力清单"工作。按照 "职权法定、简政放权、便民高效、全面真 实、公开透明"及"应消必消、应合必合、能 放则放"原则,银川市对市本级政府部门 和承担行政职能事业单位的行政职权事 项、设定依据、行使层级等进行分析研究, 重点对行政审批、行政处罚、行政检查和

# 推开一扇大门 办成多件实事

多头管理、重复执法等职权事项全面梳理 和依法清理,全市行政职权由8570项精 简到2962项,精简率达到65.44%。

权力精简后,银川市对市直单位进行 了整合,一方面通过"归零式"清理,按照 "编随事转、人随事走"的原则,将发改委、 国土资源等26个市直部门行使的153项 行政审批权划转到行政审批服务局,共同 使用一枚审批公章,减少审批人员80%, 实现"一局一章管审批"。另一方面,银川 市将公共资源交易、社保、公积金等几十 家具有审批事项的单位整合进驻到市民 大厅,并将房屋交易、水电气等公共服务 事项也引进市民大厅,开设400多个窗 口,实现"推开一扇门,办成一揽子事"。

由于整合有力,市民大厅改变了过 去政务大厅只能充当"传达室"的现象, 成为真正高效的办事机构。在银川市民 大厅一楼,市民李艳高兴地告诉记者: "我申请成立公司只需要填写一张表。 太方便了!"

近年来,银川市引进中兴集团建设大 数据中心,大力建设"智慧城市",利用现 代化信息技术实现传统审批模式的改变, 保障行政审批工作的顺利开展。

银川市与中兴(银川)智慧研究院紧 密合作,以方便申请人办事为导向,开发 出"银川市行政审批服务系统",从技术层 面固化审批流程,定岗、定员、定责、定质, 实现了"车间流水线"式审批运作模式。

原来多部门逐个、多层级的串联审批模式 被彻底打破,做到了简单事项立等审批, 联办事项一个窗口办理,关联事项一章多 效,踏勘验收统一勘验,审批效率平均提 速75%。"这改变了多部门审批、多头跑路 等问题,大大提高了效率。"杨兆华介绍, 有了政务信息系统,政府投资项目从核准 到取得开工许可证,办理时间从185天缩 减到50天以内,社会投资项目缩减到30 天以内,企业注册登记由5个部门5个工 作日缩减到1个工作日。

为方便审批,银川市行政审批服务局 还开通了官方网站,及时公开审批事项程 序、收费标准、办理结果等内容,提高了效 率和公正性。今年6月,银川市与中兴智 慧研究院共同研发的"银川掌上审批"手 机 APP 系统将上线运行,实现实体政务 大厅和网上办事大厅、线上与线下、网上 到掌上的多种形式相结合的审批服务方 式,极大方便群众办事,提升审批效率。

近两年来,尽管银川市行政审批制 度改革取得很好成效,但改革没有停 止。银川市委书记徐广国说:"改革永远 在路上,改革没有休止符。审批服务局 的生命在于创新,在于简政放权,在于群 众满意,一定要与时俱进,随时改进,让 群众更加满意。"

今年以来,银川行政审批服务局创新 审批办理方式,推行"一表通"便捷审批模 式,以"一张表格办成事"为工作思路,以 "合并、优化、简洁"为原则,以"双承诺、双 告知"和加强事后核查与监管为保障手 段,对审批申请中须提交的证明、申请、登 记、注册、审核等各类表册、材料进行修 改、合并、优化,共减少各类审批申请表格 材料291个,剔除各种不合时宜的申请审 批填写内容3384个,有229个具体审批业 务只提交"一张表格"即可办理。

眼下,银川市正进行第六轮行政审批 事项"瘦身"。本轮改革重点已不是简单 的流程优化、要件削减,而是政府部门职 能的深刻转变。"审批局作为连接沟通政 府和市民、企业的桥梁,我们的定位不仅 在审批,更要做好服务,激发市场活力,促 进经济社会健康发展。"杨兆华说。银川 市今年推出了78项企业能够自主决策、 审批频次高、改革后效果比较明显的具体 审批事项开展"审批改备案",为企业、群 众提供了方便快捷的服务,节省办事时 间、节约办事成本。

银川行政审批制度改革方便了广大 市民,促进了经济发展。截至目前,银川 市行政审批服务局市场服务处新登记企 业4500户,同比增长20%;新登记个体工 商户8670户;同比增长28%。市民大厅 累计接待办事群众557万人次,日均1.3 万人次;受理各类办件339万件,办结334 万件。银川市审批局办理各类审批件21 万件,按时办结率100%,其中"网上办事 大厅"办理2.8万件。

审批"放手",监 管不"甩手",二者相 互配合、相得益彰。 给权力做减法,给责 任做加法,给市场做 乘法,着力提升改革 精准度、企业感受度、 社会满意度

"热情周到服务、高效规 范为民",这是江苏南通万达 影城有限公司丁经理前不久 赠送给南通市行政审批局的 一面锦旗。"审批局神速!这 是我们万达集团在南通市区 投资的第3家影城,前2家 从申报立项到领证历时三四 个月,这次仅用2天就办好 了。"丁经理激动地边说边从 南通市行政审批局的窗口领 取了电影放映许可证。

让企业称道的政府效 率,来自南通近年来持续推 进审批制度的创新改革,特 别是去年成立南通市行政审 批局后,将首批许可"打包" 纳入审批局的"总篮子"。行 政许可权相对集中,初步实 现一枚印章管审批,这大大 方便了企业,成为激发创新企业的新动能。

应询、审核、收件……南通市政务服务中心二楼大 厅,一字排开的20个审批窗口繁忙而有序地接待前来

办事的群众。这就是去年8月成立的国家级相对集中 行政许可权改革试点单位——南通市行政审批局。这 里已初步实现"一个窗口受理、一枚印章审批"。 过去, 审批材料多、部门多、盖章多、耗时长等

行政"流行病"饱受诟病。在改革中,南通再造新机 制,率先将市场准入、投资建设两大领域中涉及15 个部门的53项行政许可权,全部划入行政审批局集 中行使。探索建立注册登记"一窗办结",建设项目 "一站审批"和"审管信息""一网互联"新机制,企 业注册登记时间压缩到3个工作日内,建设项目施工 许可办理时间从原来的254个工作日压缩到102个工

审批权"平移",只是改革第一步。南通探索新的 审批流程,对相关事项逐一梳理,从法规依据到材料规 范,从办理程序到审查要点,从服务标准到承诺时限 等,都详细制定了流程和规范。如投资建设项目从编 制环评报告到拿到施工许可证,原来要辗转十多个部 门,盖几十个甚至上百个章。改革后,项目报审被划分 为立项审批、规划审查、施工许可、竣工验收4个环节, 申请人只需向审批局提交一次材料,所有流程都在后 台运行。多评合一、多规合一、联合审图、联合验 收……创新机制让所有事项的审批都能够在一枚印章

权力"瘦身", 使原来15家审批部门变为1家, 所涉及的26个处室也减少为审批局的4个处,审批 环节由6个减为3个,共精简审批流转节点411个。 南通市委书记陆志鹏介绍, 群众原来办一件事要进多 个门,现在进一扇门能办多件事。"我们要充分发挥 相对集中行政许可权改革试点后的体制机制优势,构 建市县联动全流程高效审批模式,服务全市重大项 目,为民办实事项目,积极营造'大众创业、万众创 新'的制度环境。"陆志鹏说。

目前,南通所辖11个县(市)区以及开发园区实现 了行政审批局全覆盖,在市场准入、投资建设两大领域 全面实行新的审批机制。

在对审批制度改革进行设计时,南通找准审批和 监管的"新鼓点",在规范"权力之手"的同时,握紧监管 的"拳头"。审批局对审批过程和结果负责,职能部门 对审批后的监管负责。"原来是重审批、轻监管,现在强 调既要批得出更要管得住,特别是在安全生产、食品安 全、环境保护等领域,实施最严格的监管措施。"南通市 行政审批局局长施学雷说。

审批局每一个事项办理过程和结果,均要同步推 送至各职能部门,各职能部门及时履行监管职责。职 能部门再将监管中实施的行政处罚、信用惩戒等情况, 通过信息库反馈给审批局,建立警示名单。

审批"放手",监管不"甩手",二者相互配合、相得 益彰。"降低审批门槛,并不表明放弃监管。原来习惯 以批代管,导致审批速度过慢,而审批之后的监管又跟 不上。"南通市市长韩立明说,现在降低审批门槛,加强 审批后的事中事后监管,将原来审批的力量,转移到监 管上去,在方便百姓的同时,流程也更加科学。给权力 做减法,给责任做加法,给市场做乘法,着力提升改革 精准度、企业感受度、社会满意度。

自新一轮行政审批制度改革以来,南通市坚持以 "提速、增效、降本、惠民"为总目标,以"5张清单、5个 平台、5项重点改革、5大监管体系"为总框架,持续在 简政放权上求实效、在放管结合上求创新、在优化服务 上求提升,率先编制形成覆盖所有市级部门的行政权 力清单和责任清单,全国首家通过政务服务综合标准 性试点评估验收,全面建立"3+N"事中事后监管体 系,审批制度创新改革的群众满意度和社会获得感显

自南通市行政审批局成立以来,截至5月22日, 累计办结事项21171件(市场准入领域办结19958件; 建设项目审批领域办结1163件),按时办结率100%。 今年一季度,南通市新登记注册企业6334户,注册资 本348.95亿元,同比分别增长29.12%、30.04%;已结 累计降低实体经济企业成本超20亿元,上半年预计可 为企业直接减负50亿元。



### 天津滨海新区

改革后审批职能由一个专 业部门全面承担,不仅运转更 加规范,而且改变了过去"政出 多门、多门一事、互为前置、批 不担责"的乱象,解决了"以批 代管"甚至"只批不管"的现象

2014年5月,天津市在滨海新区推进 行政审批制度改革,成立滨海新区行政审 批局,划转调整区本级政府所有部门行政 审批职责,实行"一枚印章管审批"。

两年来,天津滨海新区围绕简政放 权、放管结合、优化服务政府职能转变的 改革目标,在体制上进行自我革命,让审 批和监管分离,在机制上不断改革创新, 实行"受理、审查、批准"分设,审批模式实 现了脱胎换骨的转变。

滨海新区的行政审批局,是将滨海 新区发改委、经信委等18个部门的216 项审批职能全部剥离划转,启用行政审 批专用章;在机制上建立"一个窗口流 转"的便捷审批模式。通过改革倒逼政 府部门职能转变,破解体制机制性障碍, 让"放管服"的权责职能更加明晰,激发

经济社会发展活力。 新设立的注册资本为5000万元的

## 麒麟信息技术有限公司,有3个股东,涉 及北京和天津两地。在企业申办营业执

照过程中,因有一名法人外出,申报企业 设立材料中缺少这位外出股东的亲笔签 名,按照要件审查标准,本应在所有要件 齐全后再接受其申请受理。审批局了解 情况后启动非主审要件容缺后补制度, 为守信企业开辟绿色通道,在其他资料 齐全的情况下,在申请当天仅用4个小时 即为企业办理完四证一章,允许其后补 签字。企业总经理周瑞平说,没想到办 理业务这么快。"审批局不仅给我们提供 容缺后补这样的便利,服务方面更是贴 心,有专门人员帮助我们填写所有材料, 让我们非常感动。"

天津市委常委、滨海新区区委书记 宗国英告诉记者,改革后审批职能由一 个专业部门全面承担,不仅运转更加规 范,而且改变了过去"政出多门、多门一 事、互为前置、批不担责"的乱象,解决了 "以批代管"甚至"只批不管"的现象,改 革成效凸显。

审批机构和人员大幅减少。由18个 部门近600人掌管的109枚印章,减少到 1个部门101人。

行政审批事项大幅减少。将重复、交 叉的审批事项进行有效梳理,先从216项 减少到173项,再从173项减少到151项, 减幅达30%。

政府权责明晰 市场迸发活力

行政运行成本大幅减少。审批机构 和人员减少,促使行政运行成本降低,政 府将减少的行政成本回馈社会,减少了14 项行政事业性收费项目,年减少收费近

审批效率大幅提升。投资项目、企业 设立、单办事项审批用时分别不超过原来 的二分之一、三分之一、四分之一,实现了 全国审批效率领先。

自滨海新区行政审批局成立到今年5 月13日,共完成接件196917件,办结 194554件,办结率达98.8%。

改革中,滨海新区行政审批局采取多 项措施,通过行政审批标准化操作规程的 实施,受理、审查、批准的分设,监管部门有 力监控,有效地把分散的审批权力集中关 进制度笼子,去除审批自由裁量权和权力 寻租,有效保证了审批权力的阳光运行。

滨海新区专门出台《关于加强行政审 批与监管协调联动工作的实施意见》,应 用互联网技术建立信息交换平台。行政 审批局将审批结果信息,按部门分类通过 行政审批绩效管理系统点对点及时告知 监管部门。同时,监管部门将监管中实施 行政处罚的情况,反馈给行政审批局,实 现审批与监管信息双推送。

然而,外界对审批局的运行或多或少 存有疑虑。例如,区行政审批局一个部门 的审批专用章,在外省市或中央驻津部门 是否被认可;与几十家市级审批部门的衔 接是否能够保证顺畅;审批涉及政策的连 续性是否能够保障等。记者了解到,审批 局在运行过程中,经协调商务部和天津海 关报备通过,将原来的7枚加工贸易审批 专用章调整为1枚区审批局的行政审批 专用章,并在国家林业局支持下妥善解决 了"木材运输""渔业捕捞许可证""征用占 用林地审批"等事项涉及的跨省市运输审 批用章法定效力问题。

改革实践证明,只要将审批骨干力量 抽调到位,建立并完善内部运行机制,充 分依托社会相关专业力量,完全可以解决 难点问题。记者了解到,截至目前,滨海 新区行政审批局批复的各类审批办件,尚 没有出现一件行政复议或行政诉讼,企业 和申请人普遍比较满意。

当前,滨海新区行政审批制度改革已 进入了深水区,面对硬骨头,天津滨海新 区区委副书记、区委宣传部部长于景森表 示,天津滨海新区将继续深化改革,探索 路径,用自身改革的"痛",换来投资贸易 便利化和生活服务便利化的"爽"。

本版编辑 许跃芝 张 虎 电子邮箱 jjrbyxdc@163.com