

417	2024	15
	1	10

关于局行政许可归口管理的调研报告

(浦东新区生态环境局副局长 于忠臣)

为加快推进新区高水平改革开放，深入打造社会主义现代化建设引领区，全面落实区委、区政府“四个集中、一次办成”的改革工作部署，按照简政放权、放管结合、优化服务的总体要求，加强制度创新和系统集成，持续优化营商环境，提升审批服务质量和水平，我先后走访了新区环境管理事务中心、新区绿化管理事务中心、新区供排水管理事务中心等9家局属事业单位，通过现场交流、实地踏勘、听取汇报、查阅资料等方式对局行政许可事项现状、审批情况、存在困难和问题等进行了深入调查和研究。

一、基本情况

(一) 审批事项变化情况

新区生态环境局是一个综合性的行政管理局，一个机构四块牌子，除生态环境局外，还增挂有水务局、海洋局、绿化和市容管理局，对口市生态环境局、市水务局、市绿化和市容管理局三个市级部门，职责内容涵盖生态环境、核与辐射、水利供排水、海洋、绿化林业、市容环卫等，属于典型的“小政府大社会型”管理模式。因此对应的审批事项门类杂、数量多。

2001年，新区第一轮行政审批制度改革，我局共有行政

审批事项 31 项。其中保留和完善的审批事项 25 项；改变审批方式（包括批准转核准、实行“告知与承诺制”、联合会审、“一门式”联合认定等）6 项。

2002 年，新区第二轮行政审批制度改革，我局共有行政审批事项 24 项。其中保留和完善的审批事项 18 项；改革审批方式（包括事权下放、归并审批环节、批准转核准、实行告知与承诺制、联合会审等）6 项。

2003 年，新区第三轮行政审批制度改革，我局共有行政审批事项 25 项。

2006 年，新区第四轮行政审批制度改革，我局共有行政审批事项 34 项（其中农发局的“核发植物检疫证书”等部分审批事项划入环保局）。

2010 年，新区第五轮行政审批制度改革，我局共有行政审批事项 58 项。其中，属于浦东新区社会类行政审批事项 56 项，属于浦东新区内部审批事项 2 项。这次改革也是原南汇区并入浦东新区后的第一次行政审批制度改革。“两区”合并后，全局行政审批事项经归类、整理后新增加了 24 项。

2011 年，在新区第六轮行政审批制度改革中，虽然我局 58 项行政审批事项数目未变，但通过压缩时限、精简环节、优化流程等方式，实现对审批时限的压缩和审批环节的精简，平均承诺审批时限压缩到 13.6 日，比平均法定时限 17.9 日减少 24%，审批环节减少到 3 个。

2015年，新区第七轮行政审批制度改革，市级部门为进一步支持浦东自由贸易试验区的发展，将部分市级审批事权下放浦东新区实施，下放后我局共有行政审批事项110项。

2018年，上海“一网通办”总门户在“中国上海”网站上线试运行。当年全市开始全面推进行政审批事项标准化建设。根据市政府办公厅《关于公布〈上海市行政许可事项清单（2023年版）〉的通知》（沪府办发〔2023〕15号），我局共有行政许可事项56项。按行业划分，其中生态环境类13项、水利类15项、海洋（供排水）类7项、市容环卫类8项、绿化林业类13项。

（二）审批事项下放情况

按照新区政府印发的《浦东新区扁平化行政审批体制改革实施方案》（浦府〔2014〕146号），新区范围内的建设项目环境影响评价文件审批、建筑工地夜间施工作业审批等事项分别下放至陆家嘴管理局、保税区管理局、张江管理局、金桥管理局、世博管理局、旅游度假区管委会、临港地区开发建设管委会、川沙新镇和祝桥镇等开发区管委会及川沙新镇、祝桥镇等大市镇，分别以新区环保市容局的名义实施。

根据市政府《关于由中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会集中行使一批行政审批和行政处罚等事项的决定》（沪府规〔2020〕2号）和《关于由中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会再集中行使一批行

政审批和行政处罚等事项的决定》（沪府规（2020）18号），我局先后将建设项目环境影响评价审批、户外广告设施设置审批等 36 项行政许可事权平移至临港新片区管委会集中行使。

按照区委办（审改办）《关于印发〈浦东新区做好张江建管办接受委托实施事项事权交接的工作方案〉的通知》（沪浦审改〔2020〕4号），我局将建设项目环境影响评价文件审批、对迁移树木的许可等 26 项行政许可事权委托张江科建办以新区生态环境局（新区水务局、新区绿化和市容管理局）的名义实施。

（三）集中审批实施情况

根据区编委《关于做好浦东新区政府工作部门行政审批相对集中工作的通知》（沪浦编〔2015〕91号），经区编委同意，2015 年 12 月底我局设立行政审批处，负责全局行政许可（包括征询、办理、审核、审批等）事项相对集中管理工作。

根据法律法规和市区审改部门的规定，2015 年年底时我局共有行政审批事项 110 项。按照 2015 年 12 月 14 日局党工委会议精神，经局研究决定，我局发布《浦东环保市容局关于调整部分行政审批事项办理工作流程的通知》（浦环保市容〔2015〕955号），明确：“对树木砍伐的许可”等 21 个事项由行政审批处负责审核、终审，“对建设项目配套绿化

的竣工验收”等7个验收类事项由各业务处室负责审核、终审，“户外广告设施设置审批”等65个事项委托局属相关基层单位审核、终审，“进入九段沙保护区内进行教学科研活动审批”等10个事项归位各法定主体单位审核、终审，3个代市级部门办理的事项按既有模式由环境事务中心和公园所负责办理。另外有部分事项按新区扁平化管理体制要求，委托各开发区管委会、大市镇审核、终审。

近年来，虽历经局内部管理体制调整和外部审批制度改革，但由于审批业务量大、审批专业人员不足等，我局审批工作总体采用部分事项行政审批处办理、部分事项业务处室办理和部分事项基层单位代为办理的分散管理模式开展。

二、存在问题

由于受到各种因素的影响，我局审批归口管理工作还存在一些亟待解决的问题。

（一）集中管理还不够彻底。按照区委、区政府要求，除法律、法规或规章规定由事业单位承担的行政审批事项外，其他分散在部门内部不同内设机构和下属事业单位的行政审批事项，集中由一个部门内设机构承担。局行政审批处成立后，虽然集中了全局大部分审批事项的终审权，但因管理需求和专业力量限制等原因，仍有部分事项散落在行政审批处管辖权限之外，由业务处室或局属基层单位负责终审，一定程度上造成审批集中管理工作完成得不够彻底。

（二）制度执行还不够规范。部分审批事项分散在业务处室和局属基层单位，在受理情形、现场核查、办理流程、档案保管等方面还存在不统一的情况，没有完全做到集中管理、统一要求。比如在办理流程方面，市区审改要求压缩办理环节，建立行政审批三级审查制度，个别单位对许可事项设置审批人员过多、审批环节过繁，影响了行政审批效率。

（三）主体责任还不够强化。个别单位在看待行政许可事项设定目的方面站位还不高，仍然将行政许可事项作为“以批代管”的工具，未能有效落实以优质服务取信于民的意识主体责任。有些单位对重点许可事项把关不够严谨，决策程序不够健全，或缺失关键要点，或缺少专家论证，未能有效落实守护生态环境底线的安全主体责任，造成个别许可事项出现负面舆情或行政复议、行政诉讼等情况发生。

（四）改革意识还不够凸显。十八大以来，我们国家先后进行了多层次、多领域的改革攻坚，特别是在行政审批制度改革方面，不断优化营商环境，最大程度简政放权；不断深化制度改革，推广“证照分离”“一件事一次办”“一业一证”“最多跑一次”等改革举措；不断加大系统集成力度，推行“互联网+政务”服务模式，建立全国一网通办服务平台；不断提升法治水平，坚持“法无授权不可为，法定职责必须为，法无禁止即可为”。作为深处改革开放最前沿的浦东这片热土，对于上述改革虽有所参与，但大都蜻蜓点水，

浅尝辄止或者只是起头，没有深入。改革害怕上级不支持，担心下级要躺平，特别对一些涉及横向及纵向多个单位或部门的改革事项，不想也不愿牵头，担心阻力大，担忧责任重，尤其是在艰巨繁重的重大改革任务面前，常常表现犹豫不定。

三、工作建议

（一）进一步提高思想认识。习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的讲话中明确提出，浦东要成为更高水平改革开放的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家的排头兵、彰显“四个自信”的实践范例，更好向世界展示中国理念、中国精神、中国道路。这既是中央对浦东在新发展阶段新的战略定位，也是浦东推进新时代高水平改革开放最重要的目标追求。因此，作为社会主义现代化建设引领区的参与者、执行者、见证者，必须牢记嘱托，提高站位，在更高起点上谋划工作，想问题、干事业不拘泥于一部门、一单位、一行业，要坚持以排头兵的姿态和先行者的担当，勇挑最重的担子、敢啃最硬的骨头，当好排头兵、种好试验田。既要守住生态环境底线，也要服务经济社会发展大局，始终坚持建设美好生态环境就是服务经济社会发展，经济社会发展也促进生态环境不断改善。

（二）进一步加强组织领导。行政审批从要素上来说涉及面广、服务对象多、社会影响大，从流程上来说涉及事前、

事中、事后三个阶段，构建审批、监管、执法“三位一体”全链条管执联动体系是做好行政审批工作的有力保障，因此加强组织领导是推动行政审批制度改革向更深层次、更宽领域、更高水平迈进必要保障。一是成立以局分管领导为组长，局行政审批处、组织人事处及局相关事业单位主要负责人为成员的行政审批归口管理领导小组，局行政审批处牵头承担具体工作，负责推进行政审批归口管理综合协调工作。二是由局属相关基层单位协助局行政审批处开展行政许可事项受理、审查工作，配合局行政审批处做好行政许可事项现场踏勘，所有行政许可事项经行政审批处复核后由分管行政审批处的局领导或局主要领导做出许可决定。

（三）进一步加大改革力度。按照中共中央、国务院《关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》，浦东新区被赋予了改革开放新的重大任务。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，各项工作不能仅仅满足于达标、还行，必须站在更高标准上先行先试、创造经验，树立标杆、引领示范，以“人无我有、人有我优”的竞争意识做出表率、彰显王牌。在行政审批改革方面，拓展“好办”、“快办”、“智能办”、“不见面办理”的广度，加大“一件事一次办”改革应用的力度，提升市场准营承诺即入制改革的深度；在优化营商环境方面，以“特斯拉速度”“山姆速度”“游轮速度”为参照，进一步创新服务

模式，力争从“单窗办”向“智能办”、从“减跑动”向“零跑动”、从“减环节”向“零环节”转变。

（四）进一步加强检查考核。一是建立局行政许可效能监管规程，通过听取行政审批部门的情况汇报、查阅行政许可的文件资料、向行政许可相对人了解有关情况等形式，对行政许可的依法合规、便捷高效、审批服务等情况开展检查评估。二是制定《局行政许可事项协助受理、审查考核细则》，加强对协助开展行政许可事项受理、审查的局相关事业单位及其工作人员考核力度，因工作疏忽等原因导致行政许可发生复议、诉讼或市级以上部门审批质量问题通报并造成重大影响等情形将纳入底线考核指标；对协助开展行政许可事项受理、审查的基层单位工作人员年度考核时，局行政审批处向该工作人员所在单位提出优秀推荐意见，并作为该工作人员年度考核的重要依据。

（五）进一步强化队伍建设。行政审批工作法定性强、专业要求高、程序要求严，许可行为关乎公共利益和社会秩序，关乎经济、社会、生态环境协调发展，因此必须建立一支“政治意识强、业务水平高、服务态度好、作风纪律严”的审批铁军队伍。要强化打造一人多岗、一专多能的审批工作“多面手”，培养全行业、全链条审批业务复合型人才。要强化审批队伍梯队建设，保持审查科室及受理、审查人员相对固定，通过“传帮带”“学练比”提升审批人员业务技

能。要强化纪律作风建设，不碰法律红线，严守廉政底线，拧紧廉洁审批“安全阀”，筑牢廉洁审批“防火墙”。

浦东开发开放经过 33 年的砥砺前行、赓续奋斗，取得了举世瞩目的成就，改革开放走在全国前列、经济实现跨越式发展、核心竞争力大幅度增强、人民生活水平整体性跃升，形成了科学理论指引、先行先试优势、节点枢纽地位、优秀精神传承、奋斗品格彰显等独特优势。成绩属于过去，未来任重道远，但决不能躺在过去的功劳簿上沾沾自喜，决不能因工作取得成绩而安于现状，必须站在更高水平上勇闯新路，拿出逢山开路、遇水架桥的决心和气势，在审批制度革新、审批效能提升、营商环境优化等各方面打破常规、勇于突破，要敢于担当、敢为先锋，奋力创造新时代新奇迹。