

行政审批局模式的改革实践与发展路径^{*}

——以南京江北新区为例

汤淇皓

(南京大学政府管理学院 江苏 南京 210046)

[摘要]近年来,行政审批制度改革成为地方政府行政管理体制改革的重要突破口。本文基于政策文本,以南京江北新区为例,分析了行政审批局模式的改革实践与发展路径。研究发现,行政审批局模式的改革实践通过理念创新、管理创新、组织创新和技术创新,以期实现审批清单不断规范、审批流程持续简化、审批信息动态更新和审批监管全程覆盖,从而打造国际一流的营商环境和提升公共服务满意度。从目前来看,行政审批局模式的改革绩效有待改革实践的持续检验,行政审批局的角色、定位与职责仍有待改革实践的深入探索。

[关键词]行政审批;理念;管理;组织;技术

[中图分类号]D63

[文献标识码]A

[文章编号]1672-1071(2017)06-0070-06

行政审批改革是我国行政管理体制改革的重要领域。近年来,以行政审批局为组织载体,优化服务为实质内容的政府自我革新取得了初步成效。同时,及时总结和推广改革经验对于我们理解和推进并深化行政管理体制改革有着重要意义。

现有文献对于行政审批局的研究主要从理论视角和审批实践切入,理论视角包括有限政府理念^[1]、整体政府^[2]、行政环境^[3]等。审批实践主要是基于天津滨海新区、银川市^[4]等做法,进行总结提炼。学者们普遍将行政审批局模式视为是基于行政服务中心模式的升级版改革实践。比如有学者就认为从行政服务中心模式到行政审批局模式体现了行政审批制度改革由集中审批到集成服务的转变。^[5]也有部分学者对推广设立“审批局”秉持着审慎的态度,认为审批局模式在简政放权、提高效率、服务群众等方面并不具有必然的优势,反而有可能会带来权力过度集中、降低内部效率、人才配备困难等新的弊端。^[6]总体而言,大多数文献都对行政审批局模

式的改革实践和成效给予了充分肯定,认为这一模式是行政管理体制改革中可行、有效的发展路径。

本文基于南京江北新区行政审批局的政策文本,分析了江北新区行政审批局的改革实践,并指出行政审批局模式可能的发展路径。

一、行政审批局模式的改革实践——以南京江北新区为例

2015年12月,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》指出,要求对保留的行政审批事项,探索目录化、编码化管理,全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理,提高行政效能,激发社会活力,加快推进相对集中许可权工作,支持地方开展相对集中许可权试点。而早在2015年7月,江苏省委办公厅、省政府办公厅批复了南通市、苏州工业园区、淮安市盱眙县、盐城市大丰区等首批试点地区改革方案。2016年6月,《中央编办国务院法制办关于印发〈相对集中行政许可权试点工作方案〉的通

* [收稿日期]2017-12-01

[作者简介]汤淇皓(1994-),男,浙江杭州人,南京大学政府管理学院行政管理系硕士研究生。

知》明确了“将政府各部门的行政许可权交由一个部门行使,或者将一个部门的行政许可权交由另一个部门行使”,并指出“河北、江苏两个省在巩固深化前期试点成果基础上,积极稳妥扩大试点”。

2017年8月,江苏省启动了第二轮的“集中审批”改革,将19家省级以上开发区纳入改革范围。江北新区作为江苏省首个国家级新区在行政审批局改革领域积极探索,以打造国际一流的营商环境,建设自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区、长江经济带对外开放合作重要平台。江北新区的行政审批改革是对中央“放管服”政策、江苏省“不见面审批”作为全省制度安排的积极回应。江北新区将相关部门行政许可权划转至该局,整合相关行政审批职能和人员编制,集中行使审批权,实现“一枚印章管审批”、“一套清单定权力”、“一个平台做服务”。江北新区还同步开展“集中高效审批、强化监管服务、综合行政执法”三位一体改革。

(一) 理念创新:从“审批局”到“服务局”

行政审批局是行政审批制度改革成果。目前,我国行政审批制度改革主要经历了三个阶段:一是培育自由市场为核心的简政放权。二是自我管束为核心的规范权力运行。三是提升政务品质为核心的政府治理。^[7]不同改革阶段的背后,起着引领作用的实质是理念的转变与创新。随着市场在资源配置中决定性作用的确立,政府只有通过自我革新才能回应和满足更高的公共服务需求。在“服务局”理念下,2017年8月,南京市江北新区行政审批局成立,统筹新区全域范围内行政审批制度改革工作,负责相关市级和省级审批事项的相对集中审批,构建决策、审批、监管既相互制约又相互协调的运行机制。

(二) 管理创新:从“网上审批”到“不见面审批”

“不见面审批”是江苏省的改革创新举措,主要是依托政务服务“一张网”,加快推进“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”,按照“外网受理、内网办理、全程公开、快递送达、网端推送、无偿代办”的方式开展审批。2017年6月,江苏省印发《关于全省推行不见面审批(服务)改革实施方案》,以及推行企业投资项目多评合一、推行施工图多图联审的、不动产登记一窗受理集成服务的指导意见,为“不见面审批”作为一项普遍的制度安排提供了法律基础。“不见面审批”的管理创新主要体现在

以下三个方面:

一是合并审批点,缩短审批周期。通过优化审批流程。能简则简、能并则并,压缩前置环节,缩短办理时限,实施并联审批、模拟审批、代办审批、多图联审、多评合一、区域评估、网上审图、电子踏勘、联合验收等创新举措,为企业提供全流程、精准化的服务。

二是串联到并联,增速审批流程。开展“多规合一”,实行国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多规融合;实施“多评合一”,帮助投资项目申请人合理高效选择中介服务,引导中介机构规范中介服务行为,提高服务质量;推进“多图联审”,成立联合审图平台,建立建设工程施工图联合审查机制;实行建设工程的联合勘验、联合测绘、联合验收;开展区域性联合评价,全面降低投资建设领域的制度性成本。

三是审批相兼容,实现一站式办理。原有的行政审批一直无法解决的是审批激励相兼容的问题,这也直接导致了审批效率低下拖沓。审批局成立后,新区行政审批局依授权委托,负责相关市级和省级审批事项的相对集中审批,推进江北新区行政审批体制一体化、扁平化进程。加强行政审批事项清单动态管理、行政权力事项标准化建设。

(三) 组织创新:从“分散式审批”到“相对集中审批”

官僚组织天生具有膨胀的倾向。同时伴随部门利益交叉,更是存在着条块分割、条块矛盾等问题。从行政服务中心到行政审批局的改革路径是为不断打破部门间壁垒、提高部门内部、部门之间效率的有效手段。

行政服务中心模式的核心是实现“一站式”便民服务办理,但是仍存在行政服务中心各项服务知识简单物理性整合的弊端。对比行政服务中心模式,行政审批局具有诸多优势。一是审批局是依法设立的政府部门。二是真正打破了各部门相对封闭的状态,初步实现了各部门的有机协调。三是行政审批局模式不仅是进一步推进便民服务,更是通过组织创新吸引企业,营造良好的市场与政府互动的环境。因此,从理论上讲,行政审批局的模式具有最大限度降低行政审批时长、审批流程再造的特点,这是在超越行政服务中心已有的做法上新的改革突破与尝试。

如果根据以往的审批流程(图1),企业要获得审批许可需要跑多个部门。“不见面审批”后,只需

通过政务系统提交一次材料,其余的流程就可以在审批局内各个部门间协调完成(图2)。

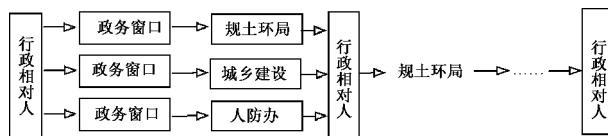


图1 传统行政审批的模拟流程

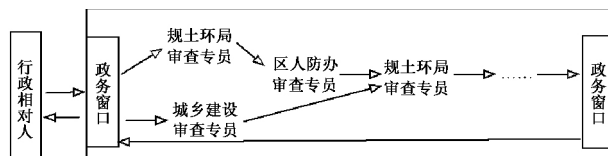


图2 行政审批局模式的模拟审批流程

江北新区具体做法包括: (1) 调配专业审批人员。根据行政审批局工作需要, 选调部分专业人员, 通过政府购买服务的方式公开招聘部分专业人员。按照“编随事转, 人随事走”的原则, 将相关人员划转到行政审批局。根据江北新区行政审批体制一体化、扁平化的发展需要, 逐步统一整合审批资源, 统一调配审批人员。(2) 项目审批专责专办。建立审批专人负责制, 项目审批的每一个环节在行政审批局内部指定专人负责统筹协调; 相关职能部门指定专人作为审查员, 负责本部门的专业审查、论证以及相关协调事宜, 确保项目审批流程高效顺畅。(3) 重大项目代办帮办。成立投资建设代办服务中心, 加强对重大投资建设项目的代办服务, 缩短项目审批建设周期, 为企业投资项目审批提供无偿代办帮办服务。

(四) 技术创新: 从“以批代管”到“审管联动”

行政审批系统的建立和运行,使行政审批局能够通过推进事前预警、事中监管、事后追责的大数据支撑服务体系,实现“审管联动”的全流程全覆盖统一监管平台,从而进一步解决审批监管难题(表1)。在审批系统上可以及时进行审批系统结果的查看、签收,监管信息的反馈和查阅。具体做法包括:(1)加强审管衔接。建立健全行政审批局和行政管理部门审批监管信息“双向推送、联通联动”机制;相关行政管理部门制定事中事后监管事项目录清单和责任清单,明确监管工作流程,确保审批、监管无缝对接,切实落实安全、环保等领域的监管责任;全面落实“双随机、一公开”监管制度,探索跨部门联合抽查机制;强化信用监管,完善信用体系建设,建立信用信息互通共享机制,加大失信惩戒力度。(2)加强审批权力监督。坚持“公开为常态、不公开为例

外”,切实加大政务信息公开力度;进一步强化对审批行为的监管,运用电子监察、视频监控、服务对象评价、民意调查等多种手段建立多方共同参与的审批权力监督管理机制。

表1 “审管联动”的全覆盖统一监管平台

监管主体 \ 监管内容	事中监督	监督方式	事后审查
市民	审批可视 及时反馈 在线互动 在线打分 投诉	民众监督	分享评论
电子监察室	投诉处理 全程监控 模拟审批 异常预警 视频监控	内部监督	办件抽查 市民回访
委办局	投诉受理 业务批注	外部监督	监管记录 电子取证 远程勘验 信誉评价

二、服务型政府转型：行政审批局的发展路径

(一) 以转变政府职能为目标,实现国家治理能力现代化的生动实践

政府的本质职能是有效提供公共服务。改革开放以来,政府不断向市场赋权,市场机制不断完善,大大提升了生产效率,即政府不再以提供经济性公共服务为主,而是全面向提供社会性公共服务转型。而在这个转型过程中,国家治理能力是提供公共服务的根本保证。行政审批局的改革是实现国家治理

能力现代化的生动实践。借助互联网+平台,江北新区主动对接政务服务“一张网”建设,全面公开政务服务事项,持续提升政务服务标准化、网络化水平。依托全市统一的政务服务门户、数据共享平台、综合管理平台和部门业务办理系统,实现新区范围内政务服务事项一网办理,提升政务服务智慧化水平。

(二)以改善民生福祉为核心,提升公共服务水平和公共服务满意度

公共服务满意度难免受到个人偏好和预期等影响,但归根结底仍然取决于公共服务提供的水平。

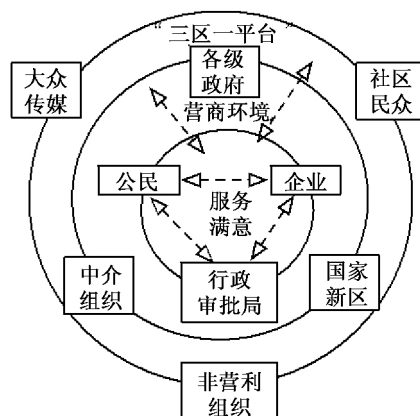


图3 行政审批过程中的利益相关者

(三)以推动产业转型为契机,营造国际一流营商环境

世界银行每年发布的全球营商环境报告对全球近200个国家和地区进行营商环境的评估。其评估的指标共包括开办企业、雇佣工人、执行合同、获得信贷、获得电力、关闭企业、跨国贸易、纳税、保护投资者、登记财产和申请许可等11大方面。其中在申请许可方面,主要关注的指标包括手续个数、流程天数、成本以及建筑质量控制指数。《2017年全球营商环境报告》就指出中国在简化登记制度和登记流程方面有着突出表现。

2017年,我国营商环境排在全球78位,与我国经济地位不相配。明显排名后的指标是建设施工许可,京沪两地企业如想合法建设仓库共需经历22个步骤,平均耗时244.3天,办理许可费用更是高达仓库建设成本的7%。对比在新西兰建设一同样仓库,仅需10个流程,平均耗时93天,办理许可花费

江北新区通过行政审批局模式的改革,提升审批效率,吸引世界著名企业投资、方便百姓办理个人业务,最终有利于江北新区经济发展,提升资源配置效率,提升公共服务供给水平,从而形成一个良性循环,同时注重行政审批过程中各利益相关者的满意度(图3)。凡是能通过网络共享复用的材料,企业和群众不再重复提交;凡是能通过网络核验的信息,单位不再重复提供;凡是能实现网上办理的事项,无须再到现场办理,切实提升人民群众的满意度和获得感。

为建设成本的2.2%。^[8]借鉴国际“一站式窗口服务”模式经验。一站式窗口服务在跨境贸易方面对经济发展的独特优势,网络信息技术的运用带来各方面成本的降低。^[9]尽管一站式窗口服务需要不同部门之间的紧密合作以及整合新的、统一的信息平台。但根据一站式窗口服务发展的经验看,长期能够有效降低成本,提升效率以及降低腐败可能,是有助于经济发展的。

为营造国际一流的营商环境,江北新区推行:

(1)“告知承诺”。对不涉及公共安全、生产安全和重大公共利益等事项,在申请人提交申请材料主审要件齐全、内容明确,且对材料真实性、合法性做出书面承诺的前提下,对非主审要件实行“容缺后补”,打通绿色通道;全面推行“告知承诺”制度,申请人承诺符合相关条件和要求,承诺承担相应违规违约责任,审批部门可予以办理相关手续,相关监管部门加强事中事后监管。(2)探索试行“不再审

批”。在投资项目等相关行业领域,探索创新以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式,对使用自有土地扩大建设规模的“零用地”技术改造等国家鼓励类企业投资项目试行“不再审批”。(3)推进工商登记便利化。全面实行“多证合一、一照一码”;申请人办理企业注册登记时,只需填写“一张表格”,向“一个窗口”提交“一套材料”,由登记部门核发加载统一社会信用代码的营业执照,并负责保管企业登记形成的“一套档案”,申请人不再另行办理社保登记、统计登记等手续;开展全程电子化登记,有力促进投资和服务贸易便利化。(4)审慎推进“证照分离”改革试点。在省市主管部门的指导下,以依法依规为基本原则,分类推进与企业经营活动密切相关的行政许可改革:对企业能够自主决策的,取消审批或改为备案;对暂时不能取消审批的,公开办事程序,提高审批的透明度和可预期性。

三、行政审批局模式的启示

江北新区行政审批局模式的改革实践为行政审批制度改革提供了改革样板。基于以上的分析,我们发现江北新区行政审批的改革实践具有以下四个特点:

(一) 审批清单不断规范

审批清单的梳理是确定审批事项的前提。权力清单标准化,加强行政审批事项清单动态管理、行政权力事项标准化建设。积极推进行政审批事项分类改革,减少一批、备案一批、告知承诺一批,实现规范高效审批。以法律法规为基准,本级政府实施的审批事项底数,按照“先易后难,循序渐进”的原则,相对集中划转审批事项。新区在推进行政审批制度改革工作中在事项划转上统一认识,明确原则,从改革的实效性出发,学习借鉴外地先进工作经验,采取相对集中审批事项和部门进驻相结合的审批模式,实现政务服务事项清单标准化、办事指南标准化、审查工作细则标准化、考核评估指标标准化、实名用户标准化、线上线下支付标准化等,让企业和群众享受规范、透明、高效的政务服务。

(二) 审批流程持续简化

流程再造是行政审批制度改革的核心。只有将

流程再造工作做实、做细,才能构建起高效的审批运行机制。行政审批权相对集中后,审批主体发生改变,相应的审批流程、审批环节、申报材料、审批时限等都应随之发生变化,对单办事项、复杂事项、关联事项要重新搭建审批流程,构建起全新的审批运行机制。同时在对审批流程再造的过程中,注重对专业化审批队伍的培养,降低不同部门之间潜在的协调、对接成本。行政审批流程包括诸多环节,每个环节设置合理的前提下,最终还是需要人来执行。如果由于人才短缺而导致执行缓慢,则会影响整个审批流程的进度。

(三) 审批信息动态更新

审批信息的顺畅交换是审批运转的保障。搭建起并联审批、电子监察、绩效管理、信息共享平台、视频监控等多功能信息化系统,并打通了相关业务部门专网,彻底破除信息孤岛,减少纸质资料传送和信息重复录入,实现审批工作信息化管理。充分利用江北新区已有设施资源,推动平台资源整合和多方利用,避免分散建设、重复投资。加强政务信息资源跨部门、跨层级互通和协同共享,发挥信息共享支撑多部门协同服务的作用,简化优化群众办事流程,最大程度利企便民。

通过互联网+平台的建设,百姓和企业、行政审批人员可以快捷地获取审批信息。比如企业不用再像改革以前先到审图中心领取审查意见再修改图纸,而是可以在信息平台上直接获取审批结果。通过使用移动审批APP,实现办事人员在移动过程中通过手机进行审批。百姓通过智能自助终端和政务服务微信公众号,可以随时使用手机咨询、查询相关政务信息。

(四) 审批监管全程覆盖

审批监管的有效落实是审批效能的重点。推进政府管理由注重事前审批向注重事中事后监管转变,建立江北新区全域相互联动、协同配合的审批监管体系,全面提升监管效能。

江北新区的行政审批电子监察系统,一方面将针对事项审批流程中的时效、异常状态等进行效能监察,促进审批局内部建立客观公正的绩效考核机

制;另一方面将审批事项办结结果推送监管部门,对事项进行有效监管,构建“民众监督,内部监察,外部监督”三位一体的监管机制,确保政务服务全流程监管覆盖。以审批局为主体,以业务处室为单元,以审批事项为点,以涉及审批的监管部门为对象,通过网络实现审批信息与监管信息的共享,不断增强审管互动精细化、提升审管工作高效化。除了电子监管和网络监管之外,保障公民能接触到审批项目信息的知情权,便于公民监督。因此既要注重对审批局、行政相对人内部的信息共享,同时要大力推进行政审批信息全过程公开,接受社会公众、新闻媒体的监督。

四、小结与讨论

改革开放以来,市场机制的引入极大激发了各主体间的活力。但在行政管理体制改革领域,仍亟待各项改革事业深入推进。从2001年开始,中央政府开始全面部署行政审批制度改革。目前,行政审批制度改革已经走过16个年头,但仍然存在行政审批时间长、盖章多、中介多、收费多、材料多的“一长四多”问题,从行政服务中心到行政审批局的改革正是为了解决这一多年的治理难题。

尽管目前的行政审批局的改革仍属于试点阶段,但不可否认的是,试点结果是较为符合改革预期的。行政审批局模式在一定程度上提高了审批效率,同时也是国家行政管理体制改革的重要推进,国家治理能力和治理体系现代化的生动实践。当然在取得改革进展的同时也应当看到在我国行政审批制度上与发达国家的差距,比如在营商环境上,仍然远落后于发达国家水平。因此,行政审批局改革应坚持审批清单不断规范、审批流程持续简化、审批信息

动态更新和审批监管全程覆盖这四个重要主线,同时不只是关注效率的提升而是增强行政审批局的回应性,持续深入探索行政审批局模式的改革样本,从而打造国际一流的营商环境,提升公共服务满意度。

参考文献:

- [1]陈升,王梦佳,李霞.有限政府理念下行政审批改革及绩效研究——以浙、豫、渝等省级权力清单为例[J].公共行政评论,2017,10.
- [2]骆梅英.行政审批制度改革:从碎片政府到整体政府[J].中国行政管理,2013,(5).
- [3]宋林霖.“行政审批局”模式:基于行政组织与环境互动的理论分析框架[J].中国行政管理,2016,(6).
- [4][7]艾琳,王刚.行政审批制度改革中的“亚历山大绳结”现象与破解研究——以天津、银川行政审批局改革为例[J].中国行政管理,2016,(2).
- [5]艾琳,王刚,张卫清.由集中审批到集成服务——行政审批制度改革的路径选择与政务服务中心的发展趋势[J].中国行政管理,2013,(4).
- [6]缪世岭,贾传令.推广设立“审批局”应慎之又慎[J].中共南京市委党校学报,2017,(3).
- [8]马晓白.提升我国营商环境国际排名仍有较大空间[N].中国经济时报,2017-07-12.
- [9]World Bank. 2016. Doing business 2017: equal opportunity for all. Doing business 2017. Washington, D. C. : World Bank Group.

(责任编辑:悠然)