



## 放管服改革材料汇编

### 目录

1	“放管服”改革的宁波经验 .....	3
2	下好“先手棋” 用好“有形之手” .....	10
3	在深化“放管服”改革中创造“发改经验” .....	13
4	深化“放管服”改革激发市场活力 .....	16
5	公共资源交易妙用“加减乘除”推进“放管服”改革 .....	21
6	做好“加减乘除”推动不动产登记放管服改革 .....	23
7	编办巧用“加减乘除”纵深推进“放管服”改革 .....	26
8	创新监管 深化“放管服”改革 .....	29
9	精简审批事项规范中介服务建立协同监管机制 .....	32
10	从地方改革实践看今后简政放权工作的重点 .....	35
11	简政放权放管结合优化服务改革工作汇报材料 .....	47
12	让简政放权不“走过场” .....	54
13	简政放权，江苏分享改革红利 .....	60
14	福建省“放管服”改革取得积极成效 .....	64
15	自我革命 湖北“放管服”改革打造经济新动能 .....	67
16	江苏这样深化“放管服”改革 .....	72
17	“放管服”改革的江门样本 .....	84



18	简政放权改革的走向 .....	93
19	广开便利之门.....	100
20	简政放权“放管服”一个都不能缺 .....	105



## 1 “放管服”改革的宁波经验

### —— 宁波市推进“4+1”行政审批服务集成改革

“放管服”改革是推动政府自身革命的“先手棋”和“当头炮”。宁波市把统筹推进服务窗口、政务平台、审批标准、网络数据和监管力量的“4+1”行政审批服务集成改革，作为“最多跑一次”改革的主抓手，是“放管服”改革的具体路径，倒逼各级各部门减权、放权、治权，初步实现从“部门窗口”到“政府窗口”的界面转变，从“各自为战”到“协同作战”的办事转变，从“行政权力”到“行政责任”的定位转变。目前，市本级及所有区县(市)行政服务中心综合窗口设置基本到位并对外运行，不动产登记已全面实现全程“最多跑一次”；40家市级部门已公布审批类“最多跑一次”事项1198项，占相关部门在用审批类事项的81.6%；各区县(市)公布行政权力类“最多跑一次”事项平均约493项，所占比例提高到74.1%。

#### 一、坚持全程化服务，推进服务窗口集成，实现“一窗受理”

1、分类重构服务窗口，增强办事集中度。将市行政服务中心40个部门原来分设的158个窗口，整合为基本建设项目、商事登记、商贸服务、不动产登记、公安服务、交通运输、涉外事务、社会民生事务等8类综合办理功能区和87个“一窗受理”的窗口，改变过去审批一环套一



环、互为前置的做法，实行“前台综合受理、后台分类办理、统一窗口出件”的服务新模式。以不动产登记为例，将原来的房产交易、登记和契税三部门分设的窗口统一调整为“不动产登记综合窗口”，群众只需取一次号，排一次队，就可办理综合业务，每套房产平均 25 分钟即能办结。

**2、设立投资创业专窗，提供精细化服务。**专门设立投资项目服务专窗，建立专业化的审批代办队伍，对涉及多个同级部门办理的基本建设项目实行联审联办，为投资项目提供个性化服务。目前已累计为 1078 个重点项目协调解决 2000 多项疑难杂症，代办 463 个重点项目，比平均法定办理时限提速 70%以上。设立行业准入服务专窗，提供“一窗受理、一表申请、内部流转、联合审查(踏勘)”的行业准入标准化审批服务，即群众和企业只要提交一次申请、报送一套资料，即可完成同一行业经营所涉及到的多个许可事项审批，目前已有 28 个行业纳入服务专窗。原来开一家歌舞厅，需要跑文广、环保、消防、卫生、公安、市场监管等 6 个部门，现在只需跑文广一个部门即可，审批时间从 100 天提速到 30 天。

**3、设置中介服务专区，防止审批中梗阻。**将市建设工程造价、土地勘测、环保工程技术评估、节能监察等垄断性中介服务机构进驻行政服务中心集中办公，实行中介服务时限与对应的审批效率“捆绑计算”，督促专业技术主管部门来约束中介机构，提高服务效率，防止中介对审批的梗阻。设置中介服务专区后，中介服务效率平均提速了 30%，4 类



366 家中介机构还纳入了“网上中介超市”。

## 二、坚持扁平化服务，推进政务平台集成，实现“一城通办”

1、统一政务平台运行模式，群众不用上下跑。统一设置市、县、乡三级行政服务中心的功能定位、运行模式、管理机制，实现市域一体、无差异的政务服务，群众和企业可就近选择窗口提交申请，在属地的窗口取证照批文。构建市县同权一体化、扁平化审批机制，依法依规充分向区县(市)下放市级行政审批权及相应的监督管理权，目前，除市级保留的 66 个行政许可权外，市县已基本同权，在宁波市级权限范围，群众和企业基本能够在县一级办完所有的审批手续。

2、搭建基层治理“四个平台”，群众不用长途跑。依托乡镇(街道)综治工作、市场监管、综合执法、便民服务等“四个平台”，推进乡镇(街道)便民服务“一窗受理、集成服务”改革，完善县级部门设置在乡镇(街道)的服务窗口，按照“3+X”模式设置综合窗口，把各类服务事项进驻到乡镇(街道)便民服务中心，使“四个平台”成为就近服务、全域通办、多级联办的便民服务主阵地，“零距离”贴近需求做好政策咨询和办事服务。

3、设立证照快递受理平台，群众不用亲自跑。试行受理证照快递申请，提供办理结果快递送达服务。不动产登记综合窗口推行费用预缴、快递服务方式，对经资料审查后符合受理条件的，实行交易、登记费用预收费，办事群众可选择是否即时预缴交易、登记相关费用，或采取快递、中介代缴等方式，以及快递证书(证明)服务，从而变“群众奔波”



为“快递奔波”。

4、统一政务咨询投诉举报平台，群众不用到处跑。大力整合非紧急类热线为统一的“12345”政务服务热线，目前来电接通率从部门分散接听时的 60%上升到整合后的 98%。凡是群众和企业到政府办理的公共服务事项，都可通过该热线电话咨询，了解办事流程、所需材料和其他相关事项，并建立健全咨询投诉举报督办机制，做到“群众有诉求、部门须回应”。

### 三、坚持精准化服务，推进审批标准集成，实现“一体审批”

1、编制单个事项审批标准，受理事项“一口说清”。编制统一的单个审批事项及资格条件标准，统一全市审批事项的名称、编号、申请材料、办理流程、时限以及申请表格、示范文本，使审批事项数量、程序、环节等在县域或区域之间基本一致，实现对全市审批事项的标准化、清单化、动态化管理。目前，累计编制 973 个事项、1404 个子项的“宁波标准”，为群众办事提供清晰的指引，程序要求一目了然，尽力把群众办事前的“无效跑”降到零次。

2、编制行业联合审批标准，行业服务“一个规范”。加强行业准入联合审批标准建设，这些标准综合体现行业准入的规划、产业政策、城市管理、环保、消防、卫生、治安等方面的一揽子的审批资格条件，并建立与联合审批运作流程相适应的配套规则措施，做到审批服务“一套标准”、行业发展“一个规范”。目前，已编制实施文化娱乐业、宾馆业、洗浴业、书店业等 28 个行业的联合审批标准，行业审批效能也大幅



度提高，机动车修理业由改革前的 58 天压缩为 30 天。

**3、编制特定区域审批标准，项目审批“一个整体”。**以特定区域为单位，探索把功能相近、产业相似的多个项目视作“一个项目”进行整体审批，统筹把握绿地率、人防空间、停车位配置等强制性指标，统一办理水土保持方案、环评审批、交通影响评价等前置性审批手续，既提高项目的审批效率，又实现区域内资源的集约利用。宁海县有二个功能园区自推广这一审批模式以来，已落户投资项目 42 个，每个项目平均节约审批时限 47 个工作日，审批效率比法定时限提高了 92.9%；13 个企业项目享受“指标共享”政策，土地利用率从 46.3%提升至 62.4%。

**4、构建协同联办服务标准，多级事务“一次办理”。**深化多评合一、多测合一、联合验收以及“规划环评+环境标准”、“区域能评+能耗标准”等改革试点，推动基本建设项目多级事务“一次办理、一次检查、一次办结”。象山县归并整合了相关测绘机构，推行规划测量、地籍测绘、房产测绘的“三测合一”服务新体制，实行一窗受理、一次告知、统一测绘、统一送达、一次收费，测绘时间缩短了 50%以上，收费下降了 25%。

#### **四、坚持信息化服务，推进网络数据集成，实现“一网流转”**

**1、整合“一网一号”，构建统一的网上办理平台。**建设集行政审批、便民服务、政务公开、互动交流、数据开放等功能于一体的政务服务网宁波平台，全市 42 个市级部门、10 个区县(市)、8 个开发园区均开设了网上服务窗口，全大市乡镇(街道)、村(社区)开设 3121 个服务站点，基





本建成统一导航、统一认证、统一申报、统一查询、统一互动、统一支付、统一评价的网上办事大厅。截至目前，网上可受理办事服务事项 2 万多项，实现在线申报 10727 项。开发建设“宁波政务”APP 和“宁波政务”公众微信号，开通移动端办事预审、办事预约等功能，整合对接生活服务、交通出行、社保公积金等 20 家部门 46 个应用事项，采取“手机+身份证+支付宝+人脸识别”安全认证，为群众提供“一个帐号、一次认证、全平台畅通”快捷体验。

**2、促进“信息联通”，构建统一的数据共享平台。**成立宁波市大数据管理局，建成市政务云计算中心，推进政务数据开放共享，目前已有 15 家市级部门自建系统完成与省政务服务网的对接。9 月底前基本建成以公民身份证号码和企业社会信用代码为唯一标识的统一标准电子证照信息库，推动涉及政务服务事项的证件数据、证明信息跨部门、跨区域、跨层级共享，真正实现由“群众跑腿”为“数据跑路”。

**3、融合“线上线下”，构建一体化公共服务平台。**打造“宁波公共服务”微信公众平台，提供热点查询、网上预约、进度查询等服务。推动网上服务与实体服务中心、窗口、自助服务终端联动，形成“线上为主、线下为辅”的服务模式，方便群众自助高效办理。在医疗卫生领域，在全国率先建成“宁波云医院”平台，通过建立远程医疗服务中心、基层云诊室和居民终端平台，实现了线上线下融合的云端健康医疗服务。截至目前，26 家市级部门的 763 个民生热点事项实现网上预约和“证照网上申请、快递送达”。





## 五、坚持协同化服务，推进监管力量集成，实现“一次到位”

1、构建“一站联动”的监管机制。2016年12月，正式开通运行一站式的企业信用综合监管协同平台，提供证照联动(双告知)、联合抽查检查(双随机一公开)、行政许可与处罚信息公示、失信联合惩戒、风险预警提示、部门执法协同等相关操作功能，推动跨区域、跨部门、跨行业应用，实现对所有企业主体的精准化管理，做到“一网可查、一网可管、一网可控”。开展全国首批企业事中事后监管社会共治试点，全面实行“双随机、一公开”抽查监管制度，积极探索跨部门的“双随机”联合检查，实现对企业的“一次抽查、全面体检”。2016年度，共随机抽查企业7000多家，发现问题企业541户，并及时进行了处置。

2、构建“一主两配”的执法机制。积极推进“一主两配”行政综合执法体制改革(“一主”是指综合行政执法改革，“两配”是指建设统一政务投诉举报平台和建立联合执法协调指挥机制)，大力推动执法重心下移，最大限度下沉执法力量，有效集中执法资源，尽可能精简机关、充实基层、沉到镇街。目前，全市已为基层一线调剂增加执法人员编制275名，增幅达到16%;到今年底全市综合行政执法覆盖到21个领域552项行政执法职权。奉化市专门成立行政执法中心，建立联合执法协调指挥机制，对涉及多个部门职责的投诉举报事项，统一协调有关部门开展联合执法，解决部门间推诿扯皮问题，形成“部门联合、按标执法、一次到位”的执法机制。

## 2 下好“先手棋” 用好“有形之手”

发挥市场在资源配置中的决定性作用，必然要求政府简政放权，实现“华丽转身”。省委书记徐守盛指出：“政府既不能越位，也不能缺位，要发挥好监管、调控、服务的重要作用。”在推进市场体系改革中，我省把简政放权作为“先手棋”来下，坚决“把该放的权放掉”，使政府从“越位点”退出、把“缺位点”补上、将“错位点”纠正，努力形成“有形之手”与“无形之手”的“琴瑟和鸣”。

在压缩行政审批职能上做“减法”。项目审批部门多、环节多、历时长，已成为制约我省项目落地和推进的严重掣肘。为了解决这一老大难问题，我省紧紧牵住政府转变职能这个“牛鼻子”，大胆改革行政审批制度，坚持“能简必简、能放就放”原则，真正做到不恋权、真放权、放实权。一是**下放审批事项**。凡是市场机制能有效调节的，政府不再实行行政审批；凡是可以由下级行政机关审批的，一律下放给下级行政机关。在去年取消和下放 55 项行政审批事项的基础上，省政府今年又公布了一批“权力瘦身”清单，再次取消 5 项省级行政许可事项、下放 37 项省级行政许可事项。二是**简化审批流程**。减少审批层级，实行扁平化处理。工商登记领域，将原本需要前置审批的 231 个项目减少至 20 个以内；县辖区内企业投资项目如需省发改委核准或转报国家发改委核准的，可



由项目所在地发改部门直接向省发改委申报，减少市州一级发改委转报这一环节。三是**缩短审批时间**。审批事项下放、审批流程简化后，审批时效自然上来了。长沙海关通过精减审单作业量、优化通关流程，货物单证处理速度加快 1 倍；改革工商登记制度，许可审批时间从原来的平均 18 个工作日缩短到 11 个工作日。

在扩大公共服务上做“加法”。下放审批事项后，省委省政府提出，各级政府要坚持“放权放活不放任，放手放宽不放责”，把着力点放在扩大公共服务上。为做好公共服务的“加法”，我省注重推进了三个方面的工作。一是**注重制度化保障**。加强行政服务能力建设，全面推行“首问负责制”、“一次性告知制”和“限时办结制”三项服务制度，明确由首问责任人对审批办理情况进行全程跟踪，项目审批需要的资料也必须一次性书面告知申请人。二是**搭建便捷式平台**。对审批方式全面“优化再造”，尽力做到简便快捷。如变“多部门办理”为“一站式受理”，40 多个省直部门建有办事大厅，13 个市州、122 个县市区建有政务服务中心；大力推广电子政务平台，对有条件的事项推向“网上审批”。三是**实行全天候服务**。充分发挥网上电子监察系统作用，全天候监察行政审批流程和时效，对可能出现超时限办理的情况，及时提醒和敦促相关人员。在部分领域，相关行政部门还实行周末办公、上门办理，全天候为市场主体提供服务。

在提高监管效能上做“乘法”。为加强市场监管，促进效能提升，我省注重放大“三个效应”：一是**放大政府宏观调控效应**。各级政府着



力抓好调整重大经济结构、保护公平竞争、平衡社会经济关系，及时解决“市场失灵”和“市场失衡”情况下出现的问题，确保经济社会平稳健康发展。二是**放大社会组织服务效应**。推动社会组织和行业协会建设，释放出更多制度红利。清理领导干部在社会组织兼职，促进社会组织在机构、人员、财务等方面与行政机关脱钩，使之真正回归社会组织的社会属性。三是**放大企业自主经营效应**。健全社会诚信体系建设，在环境保护、银行信贷、安全生产等多个领域实行“黑名单”制，促使市场主体自觉依市场规律组织生产经营活动。

在优化发展环境上做“除法”。良好的发展环境，是培育市场体系必不可少的土壤。我省先后发布了优化经济发展环境十条禁止性规定、规范涉企检查若干规定等文件，为企业依法生产经营撑起“保护伞”。一是**清理“检查过滥”的问题**。规定到企业检查必须提前一周填写申请表予以备案，禁止未经备案对企业进行各类检查；每个月的前20天为企业“宁静日”，无特殊情况不得以检查名义进入企业。二是**清理“执法过乱”的问题**。重点整治干部作风中的“庸、懒、散”，整治行政审批中的“吃、拿、卡、要”，整治行政执法过程中的乱收费、乱罚款、把外商打成“内伤”等违法违规行为，着力解决影响机关效能、影响发展环境的突出问题。三是**清理“负担过重”的问题**。禁止以拉赞助、打广告、订业务报刊或违反国家规定组织培训、考评等方式加重企业负担；禁止以负面宣传要挟企业或服务对象；禁止对投诉或反映问题的企业或个人打击报复，使企业生产经营的外部环境进一步优化。



### 3 在深化“放管服”改革中创造“发改经验”

价格听证会并不陌生，工作听证会，新鲜、亮眼。

对国家发展改革委新近召开的两场工作听证会略加分析，不难归并出如下三个特点：

**其一，刀刃向内，振裘持领。**

“放管服”改革牵一发而动全身。“我们推动的政府职能转变是一场从理念到体制的深刻变革，是一场刀刃向内的自我革命。”最近几年，在各方共同努力下，“放管服”改革取得积极成效。相关数据显示，国务院部门取消和下放行政审批事项的比例超过 40%，不少地方超过 70%；非行政许可审批彻底终结；中央层面核准的投资项目数量累计减少 90%；外商投资项目 95%以上已由核准改为备案管理。

在深化“放管服”改革过程中，国家发展改革委以及全国发展改革系统主动自我加压，敢于刀刃向内，以壮士断腕的勇气和决心，以持续显现的改革实绩和红利，为责任担当和行动自觉写下了令人瞩目的“发改篇章”。

众所周知，“电网工程项目核准”和“企业债券发行核准”，社会关注度很高，也充分体现了国家发展改革委的业务特点和职能定位。电网工程和企业债券，一头牵着有效投资、结构调整，是供给侧结构性改



革的重要领域和环节，另一头牵着有效需求、新增长点培育，是积蓄巩固内生性动力和促进经济长期持续健康的重要方面。

从这个意义上讲，国家发展改革委作为国务院审改办确定的“精简和规范行政许可申报材料试点单位”，将“电网工程项目核准”和“企业债券发行核准”两项行政许可事项作为试点并召开听证会，很好地体现了责任与自觉、问题与路径、当前与长远的辩证统一。

## 其二，创新方式，科学灵活。

方向选定了，对象选准了，接下来就是“以正确的方式办好正确的事”。

我们注意到，国家发展改革委在创新采用听证会方式推进试点过程中，有两个关键之处不能不提：

一是“行政主体”与“行政相对人”面对面座谈交流，梳理“主体”所思所举，触问“对象”所想所需，制度措施的供给侧与需求侧有效对接，把进展和成绩说够，把问题和挑战说透，进一步凝聚改革共识，明确方向路径。

二是实事求是地确定听证代表来源。对涉及“行政相对人”较少的“电网工程项目核准”，善于“做加法”，尽可能广听博取，进一步形成“好商量商量好”的浓厚氛围；对“行政相对人”相对丰富的“企业债券发行核准”，则“加减乘除”并用，力求统筹平衡，使比例更协调、覆盖更科学、声音更均衡。

值得一提的是，两场听证会都顺时应势，有效运用网络、新媒体等





现代介质，很好诠释了“规范有序、公开透明、便民高效的政府管理”。

### 其三，惠及当下，助益长远。

试点的重要意义和作用，在于示范引领带动。我们乐见，发展改革部门能够以这两次听证会为“跳板”，使“放管服”改革特别是精简和规范行政许可申报材料再上新台阶，进一步适应社会主义市场经济发展要求，对接公众需求，最大限度减少审批，多措并举完善监管，不断创新优化服务，推动政府治理体系和能力现代化，真正做到审批更简、监管更强、服务更优。

与此同时，推进“放管服”改革的进程，更是筑牢法治保障基石的过程。国家发展改革委有关部门将以试点工作为抓手，进一步梳理和精简流程，持续推进法治型、服务型机关建设。

从更广范围和更深层面看，今后一个时期的“放管服”改革，既需要抓紧制定改革急需的法律法规，也需要对涉及的法律法规修改拿出更多实招，依靠法治推进和保障改革。



## 4 深化“放管服”改革激发市场活力

深化简政放权、放管结合、优化服务改革，是推动经济社会持续健康发展的战略举措。近年来，“放管服”成为改革发展的高频词之一，相关举措不断出台。这些举措落实情况如何？有没有为企业“松绑”、为群众“解绊”、为市场“腾位”？市场活力是否得到激发？新华社记者跟随国务院第三次大督查督查组对深化“放管服”改革的落实情况进行了追踪。

### 持续简政放权，激发市场活力和社会创造力

“男采桑，女养蚕，三十天见现钱”——祥云县是云南省 10 个蚕桑核心基地县之一，种桑养蚕是不少当地人的主要收入来源。然而，祥云县的蚕农们却曾经因为“鲜茧收购资格认定”而遭遇到有蚕茧却卖不上价的尴尬。

2016 年 4 月，商务部下发《关于做好取消鲜茧收购资格认定后续工作的通知》，标志着全国蚕茧收购方式全面放开。国务院督查组在云南了解到，取消“鲜茧收购资格认定”事项后，以往鲜茧市场封锁得以打破，外地企业可以到鲜茧产地进行收购。2016 年，祥云县等地的鲜茧收购平均价格，从取消前的每公斤 35.69 元增加到 43.15 元，促进了蚕农增收，市场活力得以激发。



“鲜茧收购资格认定”的取消，仅仅是一系列简政放权改革中的一项。

国家发展改革委有关负责人向督查组介绍，2016年，根据国务院统一部署，对改革开放以来截至2015年底印发的政策性文件进行全面清理，重点针对不利于稳增长、促改革、调结构、惠民生，以及不符合简政放权形势要求的规定，该委共废止失效文件1680件，修改41件。

简政放权、文件“瘦身”，为推进供给侧结构性改革提供了重要保障，为创新创业发展松绑减负、清障搭台，也为激发市场内生动力和社会创造力扫清了制度性障碍。

在鞍山市，督查组来到位于铁东区明山街的鞍山市行政审批服务局。鞍山市水务集团有限公司筹建组组长裴忠文告诉督查组，简政放权使审批层级减少，企业投资环境得以改善。

“2013年，我办理鞍山市城区供水管网改造工程等项目立项，申报中央预算内资金时，需提供土地、环评、规划、资金承诺函、申报材料真实性等11个前置条件。现在仅需提供土地、环评、规划3个前置要件就可以，企业确实可以腾出更多时间精力搞生产、搞创新。”裴忠文说。

### 加强监管创新，促进社会公平正义

简政不是减政，放权不是放任。在“放”的同时，推进监管方式创新，守住安全“底线”必不可少。

陆彩英是浙江省仙居县福应街道月塘社区的会计，她同时也是兼职的食品安全市场监管协管员。这份工作要求她和搭档每个月对管辖片区



里的60家餐饮、食品小作坊等至少巡查一次。这是浙江省创新食品安全监管，加强基层责任网络建设的末端环节。

——在推进食品安全监督管理的过程中，浙江省开展社会共治课题研究，积极整合社会有关力量，鼓励支持各界参与监督，在推进食品安全社会共治领域摸索出独特的方法，为进一步提高食品安全监管水平积累了有益经验。

——国家发展改革委按照“权力和责任同步下放、调控和监管同步强化”的要求，初步建成了“放管服”改革的“2张清单4个平台”。2张清单，就是行政审批事项目录清单、权力责任清单。4个平台，就是投资项目在线审批监管平台、全国信用信息共享平台、全国公共资源交易平台、12358价格监管平台。这些平台为放管结合、加强和创新事中事后监管，提供了抓手和支撑。

——国家工商总局大力推进“双随机、一公开”监管，有效实现监管风险的发现、分类、管控，提高监管效能，加快构建事中事后监管体系，营造宽松便捷的准入环境、公平竞争的市场环境、安全放心的消费环境。

——环境保护部重点在污染源日常监管领域推行“双随机、一公开”。今年上半年，各地随机抽查发现并查处环境违法问题1.5万余个；今年1—9月，全国共实施按日连续处罚案件529件。

.....

督查组在有关部门和地方了解到，监管创新让监管水平得以提升，



社会公平正义得以促进，市场主体发展活力得以增强。

### 优化政务服务，形成更有吸引力的营商环境

在贵州省黔南布依族苗族自治州福泉市政务服务中心，督查组成员向正在 24 号窗口办理开业登记申请的个体工商户陈艳问道：“办理手续麻不麻烦？”陈艳说：“不麻烦，材料不多，不会填也没关系，旁边有模板，也有人指导。关键是在这里就可以搞定很多事情，不用各个部门地去跑了。”

据介绍，贵州政务服务以“全覆盖、全天候、全过程”为引领，打造“互联网+政务服务”平台，目前已建成省市县三级实体政务服务中心 108 个，审批服务集中办理，办理时限大大缩短，以船舶营业运输证为例，办理时限由原来的 22 个工作日减少到 3 个工作日。

“便民办税春风行动”是近年来税务系统积极推行的优化服务举措。面对督查组，纳税人道出了自己的感激。

“每次重大税制改革，税务机关都会组织召开政策培训指导服务大会，通知到我们每一个纳税人，确保我们企业用足、用准、用好相关税收政策。”

“‘12366’纳税服务热线的全面开通，哪里不明白，只需一个电话，税务咨询、服务投诉、涉税举报全部搞定，已经成为我们纳税人日常工作当中不可缺少的帮手。”

“微信公众账号可以预约办税、参加政策视频培训，办税大厅还推出免费 WIFI 上网服务，方便我们纳税人上网。”



督查组在各地区、各部门督查时发现，“互联网+政务”服务，推进实体政务大厅向网上办事大厅延伸；“双创”综合服务平台，为企业开办和成长提供“点对点”的政策、法律、人才、场地等全方位服务。群众和企业也向督查组提出了进一步优化服务的建议。北京莱恩创科新材料科技有限公司总经理周佳说，公司去年办理三证合一，带来了不少便利，但也有一些“反而添麻烦”，企业去银行办理相关业务时，有的银行仍要求企业提供原来的组织机构代码等，政府和银行等相关部门的系统还没有完全畅通。

民之所望，施政所向。在督查中，各地区、各部门表示，将更加深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，不断深化“放管服”改革，大力推进政府治理创新，更好地服务企业和群众，充分激发市场活力，进一步促进经济社会健康发展。



## 5 公共资源交易妙用“加减乘除”推进“放管服”改革

今年以来，庐江县公管局妙用“加减乘除”，大力推行公共资源领域“放管服”改革，按照“四统一”招投标模式（统一进场、统一规则、统一监管、统一委托执法），构建“四分离”工作格局（决策、监管、服务、操作），进一步提升公共资源交易监管服务水平。1-8 月份，共组织公共资源交易项目 1646 个，预算（控制）价为 27.06 亿元，中标价 15.51 亿元，节约资金 11.56 亿元，节约率为 42.70%。

**合力做“加法”，规范管理有条不紊。**庐江县公管局从规范招投标管理、完善公共资源交易程序等入手，着力完善制度体系建设，出台举报投诉处理机制，制定出台了《庐江县公共资源交易业务审核流程》，将局部分科室承办的项目受理、交易文件审核等业务划归交易中心承办，界定监管和操作的职责和权限，实行监督管理和业务操作实质性分离，从而实现了交易过程的有效监管。

**大力做“减法”，审批流程简洁高效。**庐江县公管局优化交易系统审核流程，对项目交易文件会审会签流程（含：建设工程项目、政府采购（产权）项目），以及市县一体化交易服务系统（平台）推送审核流程（含：开评标场地预约，发布交易公告、文件、答疑、公示、保证金退等）进行了优化，原则上一般交易项目业务审核不出交易中心，通过简



化缩短审核流程，提高了工作效率。

**倾力做“乘法”，招标采购提质增效。**一方面加强宣传和引导。通过向采购人印发文件和需求论证表格并进行讲解宣传，使采购人认识到采购需求论证的必要性和重要性，以及论证活动的组织程序。另一方面规范采购人论证行为。通过明确论证项目范围，细化论证项目的具体内容，形成书面论证结论，作为采购人确认采购需求和采购文件以及采购文件会签会审的重要佐证。通过加强采购需求标前论证管理，压实采购人对采购需求的主体责任，合理设置资格条件，合规选用评审办法，规避采购需求中倾向性、歧视性条款，实现科学合理制定采购需求。

**着力做“除法”，廉政建设风清气正。**庐江县公管局投入 10 万余元，改造更新了原有监控设施，构建了音视频监控和电子门禁系统，新增安装了高清、旋转、调焦摄像头，对交易活动实行全流程化管理，对评标工作现场进行同步音视频监督，确保评标过程的全流程监督。此外，还聘请了 32 位人大代表、政协委员、政风行风监督员等为特约监督员，请他们走进评标现场，全程参与评标过程的监督，县纪委监委、特邀监督员对项目开标、评标、定标现场进行监督，随时阻止和纠正不正当行为，实现了交易全程“无缝隙”监管，真正把资源交易“人治时代”交给“机制时代”。





## 6 做好“加减乘除”推动不动产登记放管服改革

浙江台州玉环市编办将房屋交易从住建局随不动产职责整合划转到国土部门，实现不动产交易和登记、税收、地名等流程整合，切实推动放管服改革。该市自去年9月实施不动产统一登记以来，55个事项均实现“最多跑一次”，累计办理2.3万件。

一、做好减法，简政放权。坚持“能减即减、应减必减、能放必放、重心下移”的原则，对原有不动产登记审批项目进行全面梳理，逐步下放。一是资源下沉，实现“就近跑”。将农房确权、变更、转移登记，商品房登记、抵押等审批权限下放至各国土所（分局）。同时，各国土所（分局）不动产登记人员进驻乡镇（街道）便民服务中心不动产登记窗口，在全市11个乡镇（街道）全部实现不动产登记“就近跑”。通过将繁重的不动产登记业务从市行政服务中心不动产登记窗口分流到各乡镇（街道）便民服务中心不动产登记窗口，极大地提升了审批效率，全市不动产登记业务办理实现“三无两即”：无需预约，无需取号，无需排队，即到即办。二是延伸基层，打通便民服务“最后一公里”。依托村级土地民主管理平台，连通基层国土所（分局）与村级便民中心，将不动产登记预审、发证这两项与群众关系最密切的业务进驻村级便民服务中心，实现业务对应、工作对接、资源整合，将不动产登记服务深延



伸到最基层。

**二、做好乘法，乘势而为。**按照“统筹协调、稳妥推行、方便群众”的宗旨，进一步优化审批流程，提升服务效能。**一是推动资源整合，实现“同城通办”。**在全市 11 个乡镇（街道）全部推行同城通办，群众申请办理抵押登记和套式住宅不动产登记时，可自助选择到全市任一乡镇（街道）行政服务中心的不动产登记窗口办理，不再需要“多跑腿”，形成“同城通办，多点可办，一次办成”的工作格局。**二是推动信息整合，实现“一窗式”服务。**充分发挥房产交易职能划转，数据库全面移交这一优势，实现交易登记“一体化”办理。设立不动产登记综合窗口，将不动产交易、税收、地名与登记等业务整合，实行“一窗受理，集成服务”，变“群众来回跑”为“部门集体办”。在材料齐全的情况下，群众最快的 1 个半小时内通过 1 个窗口便可领取不动产权证书。拓展服务渠道，借助“互联网+”，开通微信预约、扫码支付、快递送达等服务，变“群众跑”为网上“数据跑”，实现“就近跑一次”。推行“不动产权属证明”网上申请，实现信息查询“不用跑”。

**三、做好加法，加强整合。**坚持把权力放下去，把质量抓起来，全面提升不动产登记质量，保证不动产登记“跑得正，不偏向”。**一是加快确权登记。**出台《玉环市人民政府关于不动产登记的若干意见》，妥善解决房、地仅办一证或两证不一致等十一种情形的历史遗留问题，积极对接国有农场确权事宜，有效维护群众的切身利益。**二是做好数据整合。**完成商品房住宅小区数据整理和自建房自然幢落宗，并同时进行两



证挂接、户合并、宗地合并。权籍调查结果全部报不动产登记中心审核入库，对历史数据整理成果进行质量排查和重点抽查，防止数据失真而导致冻结失败等严重后果。三是**实行质量自检**。抽调人员完成商品房开发项目整体检查，抽查房屋楼盘 182 幢 9800 多户。对发现的问题，及时告知作业单位，要求做出修改和补正。

**四、做好除法，除弊革新。**在减权、放权推进“就近跑”之外，注重治权、控权，制定了一系列监管政策和措施，以制度的刚性约束权力运行，确保审批监管不放松、行业监管不缺位，便民服务更到位。一是**剔除不规范操作**。出台《玉环市国土资源局业务报件内审复核工作制度》，采取月自审、季互审、年抽审、局班子集体会审等方式，对业务办件办前、办中、办后实施全流程审查，切实提升办件质量。二是**剔除不合格中介**。制定《玉环市不动产登记中介服务机构管理办法（试行）》、《玉环市不动产登记中介服务机构服务质量评价办法》，严格规范不动产登记中介机构在地籍测绘、房产测绘等方面的业务办理。对存在连续两年服务质量评价结果为差、一年内因承诺服务时限超期被委托方投诉 5 次以上等十一类情形的中介机构，实行一票否决，要求退出信息登记，且两年内不得再申请。三是**剔除不良工作作风**。采取电话回访、问卷调查等形式进行满意度测评，征求群众意见。聘请行风监督员不定期开展“隐身式”效能督查。

## 7 编办巧用“加减乘除”纵深推进“放管服”改革

市编办坚持以减少和规范行政审批、提高行政效能为重点，创新工作方法，坚持先行先试，巧用“加减乘除”推进简政放权放管结合优化服务改革，为促进全市经济社会发展提供了有力保障。

一是优化服务做“加”法。一方面在完善线下三级审批平台建设上做加法。以构建“一镇（乡）一平台、一村（社区）一终端”为目标加快镇村便民服务平台建设，按照“重心下移、应放尽放”原则，将市级部门面向自然人的7大类118项行政审批和服务事项下放至乡镇便民服务中心，将10类46项简单服务事项通过网上自助服务终端前移至村（社区），切实打通基层政务服务“最后一公里”。另一方面在加快线上智能审批平台建设上做加法。依托网上政务服务大厅，集成信息公开、在线咨询、预约排号、在线受理、在线审批、电子证照、公示、意见征集、监督投诉等功能，实现与“实体大厅”同步运行、功能互补、深度融合，有效促进了政企互动、政民互动。

二是简政放权做“减”法。一方面“法无授权不可为”——减事项。上级规范性文件明确规定取消的行政审批事项，组织相关部门进行对应清理及时取消并对外公布。建立动态调整机制，根据法律法规规章和规范性文件修订情况适时调整行政审批事项目录和权力清单。另一方面“法



无授权即禁止”一减材料。全面清理行政审批事项前置条件和申请材料，对没有法律、法规依据的前置条件和申请材料一律取消。一是清理行政审批事项前置条件，对涉及的 750 项前置条件实施依据进行核实，取消行政审批项目前置条件 209 项，提出修改建议 50 条。二是清理规范证明材料，依法规范群众办事要素材料，取消相关证明、佐证材料 16 项。

三是强化监管做“乘”法。一方面实施链式监管，凝聚监管合力。统筹行政审批制度改革、综合行政执法体制改革，以“链式管理”的方法，分审批、勘验、监管、执法四环节，对市属 19 个部门承担的 129 项行政许可项目逐项建立审批后推送机制和监管执法配合机制，着力厘清日常事中监管和事后监管责任主体。以构建综合执法与专业执法相结合的大监管执法体系为目标，跨部门、跨领域整合执法资源，建立和完善“两法”衔接机制、强化执法效果。逐步形成了审批部门、业务主管部门和综合执法部门协作配合的立体监管体系。另一方面强化行业监管，厘清监管边界。以深化权责清单应用为契机，以法律法规为基础，以行政权力条目为主线，梳理安全生产、环境保护、市场监管、综合执法等重点领域每项行政权力涉及的过程监管和事后监管具体内容和实现方式，将存在交叉的监管职责按照行业主体责任、行业监督责任和协作配合责任分类明确。

四是降低成本做“除”法。一方面在规范中介服务，斩断利益链接上做除法。清理规范行政审批前置中介服务，建立行政审批前置中介服务事项清单，明确中介服务事项名称、设置依据、办理时限、投诉方式、



执业标准等并予以公布。制定印发了《关于切实做好深化行政审批制度改革规范发展中介机构的实施意见》文件，对行业主管部门指定中介服务机构实施前置服务、委托中介服务机构变相实施行政审批和行政收费等行为进行清理，实行“管理与服务”完全分离。另一方面在规范收费标准，降低运行成本上做除法。全面清理行政审批事项收费依据、收费标准。按照“就低”原则，对涉及收费的行政审批事项收费标准重新调整，并印发了《关于我市行政事业性收费执行标准的通知》文件对收费标准进行明确，各相关单位及时按照新的收费标准执行，并更新网站及收费点公示内容。通过清理，取消各种收费项目 12 项，放开服务性收费项目 18 项，免收各种收费项目 25 项，停止、减半或降低标准收费项目 14 项，切实降低了运行成本和办事成本。



## 8 创新监管 深化“放管服”改革

深化简政放权放管结合优化服务改革，是推动经济社会持续健康发展的战略举措。党的十八大以来，中央反复强调，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，其关键就是转变政府职能。各级政府牢牢扭住转变政府职能这个“牛鼻子”，上下联动，协同推进，不断将“放管服”改革推向深入。全面推行“双随机、一公开”监管，是“放管服”改革的重要之举，是完善事中事后监管的关键环节，对于提升监管的公平性、规范性和有效性，减轻企业负担和减少权力寻租，都具有重要意义。

目前，不少地方积极推行“双随机、一公开”监管，创新监管理念与监管方式，在实践中取得积极进展。以江西吉安市国税系统为例，其重点围绕宣传教育、严格执法、及时公开等关键环节，狠抓政策配套和督促落实，以科学有效地“管”促进更大力度地“放”，着力打造公平竞争的市场环境和法治化便利化营商环境。

宣传教育是“双随机、一公开”的前提。建立由税务干部至纳税人的立体式、全方位宣传架构，能有效推动改革深入。干部带头，开展税务干部执法检查专业培训，做到全员全系统学习。全媒体宣传，充分发挥地方传统媒体和微博、微信公众号、QQ工作群的作用，开设专题专栏。





全社会宣传，制定宣传册、宣传横幅在办税大厅、企业发放和悬挂。通过宣传教育，让纳税人和执法者双向点赞。

“一单两库”是“双随机、一公开”的基础。所谓“一单”，是建立税务稽查随机抽查事项清单，明确抽查依据、抽查主体、抽查内容、抽查方式、抽查纪律等。所谓“两库”，是建立执法检查人员名录库和企业名录库，明确执法人员姓名、行政执法证号、行政执法证有效期、联系电话等，明确企业名称、企业法人、纳税人识别号，实行双向抽号检查，确保随机性和公正性。

严格执法是“双随机、一公开”的保障。联合地税、公安、市场等部门从严从细检查企业相关数据，对虚开漏税的企业和包容包庇的执法人员予以警示教育，情形严重的移交司法机关立案查处，消除企业侥幸心理，杜绝“走关系”现象。同时，坚持法定职责必须为、法无授权不可为。对法律法规规章规定的检查事项，不断提高随机抽查的比重。及时公开是“双随机、一公开”的关键。严格落实公开机制，在案件查结后，对“双随机”抽查的事项，以数据、图表等形式归集到企业名下，并在公示系统依法公示；检查组在进行完整个检查事项之后，采用谁检查、谁反馈的原则形成检查报告，报告包含检查时间、检查内容、检查情况、对被抽查企业的评价和处理意见、建议等内容，同时将检查报告与反馈情况录入“双随机”子系统和政务公开平台。

与此同时，把抽查成果纳入社会诚信体系，记录到企业纳税信用和社会信用，亦是题中应有之义。对严重违法行为列入税收违法“黑名单”，



纳入全市诚信“红、黑”榜，面向社会公开，并在办税大厅、国税公众号等公众交流平台公布。采取问题倒逼机制，强化市场主体自律和社会共治，利用社会化的监督取代单纯的行政监管，提高税务部门对纳税人监管的效能和公平性。

“随机”是最好的防腐剂，“公开”是最好的消毒液。作为一项全新的监管方式，“双随机、一公开”没有现成的经验可吸取，需要在改革过程中不断探索创新。当前和今后一个时期，各级政府唯有增强责任意识、创新意识，严格落实主体责任，切实聚焦重点任务，才能真正深化“双随机、一公开”监管工作，积极推进“放管服”改革，切实营造公平竞争的市场环境。



## 9 精简审批事项规范中介服务建立协同监管机制

重庆市为贯彻落实《精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度的工作方案》、《国务院办公厅关于创新投资管理方式建立协同监管机制的若干意见》精神，加快转变政府职能和管理理念，精简与项目核准有关的行政审批事项，规范中介服务行为，完善核准管理机制，建设信息共享、覆盖全市的投资项目在线审批监管平台，重庆市发展改革委同市级有关部门开展投资项目核准和备案管理条例立法调研和文本起草工作，于 2015 年 12 月底前报市政府。

**1、精简核准前置审批。**只保留规划选址、用地预审两项前置审批，其他审批事项实行并联办理。对重特大项目，也应将环评审批作为前置条件，由市发展改革委商市环保局于 2015 年 9 月底前研究提出重特大项目的具体范围。

**2、优化审批程序。**优化核准并联审批流程，对确需保留在项目开工前完成的审批事项分类处理。其中，必须在项目开展初步设计前办理的审批事项，与项目核准实行并联办理；其余审批事项均改在核准后开工前办理。对于在同一阶段同一部门实施的多个审批事项予以整合，实行“一次受理、一并办理”。市级有关部门要按照公开透明的要求，制定发布工作规则、办事指南，并公开受理情况、办理过程、审批结果等，



主动接受社会监督。

**3、规范中介服务。**确立中介机构的市场主体地位，企业自主选择中介服务。编制行政审批所需申请文本等工作，企业可按照要求自行完成，也可自主委托中介机构开展，行政机关不得干预。行政机关委托开展的评估评审等中介服务，要通过竞争方式选择中介机构，一律由行政机关支付服务费用并纳入部门预算，严格限定完成时限。中介机构要不断提高服务能力和水平。市级有关部门要进一步规范中介服务市场秩序，将中介机构在项目核准全过程中出现的违反法律法规和违背诚实守信原则的不良行为纳入诚信体系管理，对违法违规行为要依法依规严肃查处，造成严重后果的要依法从严惩处。

**4、加强纵横联动，确保监管到位。**坚持“各负其责、依法监管”的原则，建立纵横联动协同监管体系，将工作重心从事前审批转向事中事后监管。企业依法取得审批手续后，按照批准的建设方案自行决定开工建设。结合企业信用信息公示系统，建立投资项目建设信息在线报告制度。对未依法取得审批手续即开工建设的，有关部门要依法查处。建立企业和中介机构信用档案制度，向社会公开有关信息，企业和中介机构信用记录纳入全市统一的信用信息平台。

在项目开工前，市级有关部门要加强服务，按照项目审批、核准、备案基本程序和规定，指导并服务项目单位及时办理项目开工前的各项手续，保证程序合法、手续齐全、限时办结，提高行政效能。在项目开工后到竣工投产前，要强化对项目建设过程的监督检查，确保项目按照



有关规定建设实施，保障项目建设规范有序。强化监督执法和信息公开，运用全市统一的网上行政审批协同平台，实现监管执法信息共享，完善社会信用信息记录体系。



## 10 从地方改革实践看今后简政放权工作的重点

简政放权是政府机构改革和职能转变的重大决策，对完善社会主义市场经济体制、健全政府治理体系、保持经济社会健康持续发展具有重要意义。各地对此高度重视、积极落实，尤其在审批改革实践中进行了很多有益的探索，值得借鉴和推广，但同时仍存在法律法规不健全、职能转变不到位、权限下放不彻底、办事效能不高等问题。今后应结合政府机构改革，继续深入推进职能转变，促进形成科学合理的政府治理体系，加强事中事后监管，深化法制化建设并对改革实施情况积极开展评估，推动简政放权、放管结合、优化服务改革工作向纵深发展。

本届政府从2013年开展“简政放权、转变职能”工作以来，取消和下放了一大批审批事项，取得了较为显著的成效。进一步深入推进简政放权转变职能工作，打造服务型政府，有利于不断激发市场活力和社会创造力，保持经济社会全面快速可持续发展。

### 地方简政放权改革实践的经验做法和主要问题

各地对简政放权工作高度重视，结合实际提出了很多操作性强、成效明显的做法，值得借鉴和推广。但同时在体制机制、权限下放、办事效能等方面也还存在一些问题，亟须关注和解决。

#### （一）地方简政放权改革实践的典型经验做法



**第一，关于审批流程的系统性再造。**再造与完善审批流程是深入推进审批制度改革的基础和关键环节。按照国家要求并借鉴一些成熟做法，将原来的“串联式”审批改为并联审批已成为普遍做法；同时各地在标准制定、机制构建、职能整合与审批权相对集中等方面也做了很多探索。具体来看，一是在标准制定方面，主要是将事项设定与联办机制相结合，依法编制并发布实施单个事项的行政审批标准，推动联合审批，使行政审批拥有共同的行为准则。二是在机制构建方面，主要是建立行政审批部门之间的沟通衔接机制及定期跟踪督促并协调解决问题的跟踪服务机制等。三是在职能整合与审批权相对集中方面，典型做法是成立专门的行政审批部门，将分散于各部门的审批权集中在该审批部门执行，有些地方则进一步整合审批部门与人员，将审批事项参照大行业类别设立社会类、经济类、建设类等相对集中的审批部门，按照“一岗多能、一人多专”的要求建立专业审批队伍，一个窗口办理多个事项。还有的地方开展区、镇街两级事权划分，镇街便民服务中心以群众为中心，突出“便民利民”，贴近群众生产生活，让群众办事不出镇街；区行政服务中心则以企业为中心，突出“服务企业”，从而达到审批权集中行使、便民利企的目标。

**第二，关于审批事项的前置与后置。**各地按照国家要求对正在实施的前置审批事项积极清理，除少数重特大项目保留环评作为前置审批外，企业投资项目基本只对用地、选址两项事项保留前置审批。一些地方还对“前置审批”事项的审批工作灵活处理，如“模拟审批”的做法，即





前置审批部门对项目单位报送资料进行实质性审查后，出具注有“模拟”字样的审批文件，后置部门将前置部门模拟审批文件作为要件，先期审查其他材料，在前置部门审批结束后，以正式审批文件替换模拟审批文件，同时完成审批工作。还有的地方采取“审批后置、开工优先”的做法，将部分与开工关联不大的审批事项如初步设计批复、概算审批等放在施工过程同步进行，从而加快项目建设进程。

**第三，关于办事程序和要件的简化。**办事程序和要件是否真正简化，是衡量简政放权工作效果最直接和最显现的标尺。各地在这方面做了不少开创性的尝试，在审批程序方面主要是进行“归类简化”，如在特定区域针对同类事项开展“区域评估”，即对有关水土保持、地质灾害、地震安全、水资源论证、气象及交通影响评价等，由所在地政府或园区出资委托中介机构逐区域进行评估，在区内的企业都可无偿使用这一评估报告，单个项目不再办理上述事项对应的审批手续。有些地方则对是否能简化实行分类管理，如在环评方面，对无污染或轻污染的一般项目可由主管部门直接出具技术评估意见，不涉及重要环境敏感区的水利、道路、社会事业与服务业等项目采取专家技术函审方式，以上规定之外的项目则需专家技术会审。有些地区（自贸区）把涉税事项纳入联合审批，将负面清单以外的外商投资企业备案与企业设立合并受理，实现企业设立“一照一码一张一票一备案”一天办结。在要件简化方面，主要是“资料共享”，通过建设网上批文资料共享信息库，实现审批材料多部门共享，不再向办事群众重复收取资料，实现一个项目、一套材料、



一次收取。有些地方则推行“一费制”做法，将基本建设和投资项目涉及的政府性基金、行政事业及经营性收费等若干收费类别，全部换算成以建筑面积计收，并在市政服务中心设立服务窗口，企业只需在“一费制”申报和缴费两个窗口便可完成缴费。

**第四，关于对中介机构等社会组织的管理与培育。**在培育和支持中介机构更好地发展方面，一些地方通过建立健全公平公正的市场准入机制、创优中介服务业发展环境、积极稳妥地推进中介机构脱钩改制等方式，着力培育中介服务市场。在规范管理中介机构方面，很多地方制定了管理办法，对中介机构更好地发挥服务职能进行规范和引导；有些地方则设立中介机构服务中心、“中介超市”等，将中介服务机构统一安排进驻行政服务中心，设立专门服务窗口，通过规范收费与服务等“统一标准”和备案、考核、淘汰落后等规范的管理体系对其加以管理。

**第五，关于事中事后监管。**加强事中事后监管涉及部门多、领域范围广、事项冗杂，地方主要从审管分离、建立大部门体制、外部监督、建立承诺书制度等方面进行了诸多探索。“审管分离”是将职能部门承担的行政审批职能统一划转至单独的行政审批部门集中履行，由后者对审批行为及后果承担法律责任，前者即放权的职能部门主要承担日常监管和服务职能，而履职情况的监察职能由政府纪检、监察部门承担；有些地方则直接由纪检监察部门牵头主导行政审批改革工作，负责全面组织、协调与监督，使行政审批与监管在分工协作中相互制衡。“大部门”管理体制是有些地方参照“大部制”改革做法，整合工商、质监、食药



监等市场监管职能，成立市场监管委，优化事前审批和事中事后监管职能。“外部监督”则是邀请专家学者组成专题研究组，对本地审批改革工作情况进行专题研究，从更高视角对审批改革问诊把脉。还有的地方制定了“行政审批告知承诺办法”，行政相对人在签订“告知承诺”格式文本后，当场可拿到行政审批证件，行政机关则在之后规定期限内对行政相对人的履行承诺情况进行检查。

**第六，关于“互联网+”等创新。**运用“互联网+”手段开展在线审批与监管，促进信息资源开放共享，实现“制度+技术”的有效监管，如通过建设项目在线审批监管平台，与中央平台进行桥接和相关项目联合审批办理，实现项目审批全程监管与互动。有些地方积极利用微信服务，开通全流程“政务微信办事”，实现“网上办事”向“掌上办事”的跨越，以多元化“微服务”，实现“点对点”政民互动服务。还有的地方实行“视频联审”，由牵头部门通过远程视频和审批系统，召开远程视频联审会议，通报项目情况、解答咨询并指导申请人填报资料，各联办部门则提出预审意见，并一次性告知申请人在本阶段所需申报材料、承诺办理时限等，申报材料齐全后由联办部门在承诺时限内办结。

**第七，关于便民利民等其他辅助措施。**是否能真正体现便民利民是衡量简政放权工作效果的焦点，各地对此提出不少举措。为推进项目尽快开工建设，有些地方实行“桩基先行”政策，对一些建设面积或建筑高度达到一定程度的工程，在土地使用权证、规划部门确认的建筑定位图、桩基施工图设计文件等审查合格后，可先办理施工许可手续。为最



大限度减少“扰民”，有些地方实行全部相关部门在内的一次性踏勘的“一车办”联合踏勘制度，无特殊原因各单位不得多头或分散踏勘，并规定时限出具审批意见。有些地方则实施“企业代办制”，在行政审批中心设立服务平台，免费为需要办理行政审批的企业单位提供代办业务咨询服务，指导协助准备相关申报材料，并反馈项目审批进展情况，受理各类投诉。有的地方开展“一个号码管服务”工作，整合本地政府热线号码和服务资源，建立统一的便民服务专线，集政府服务、公共服务、社会服务于一体，用一个号码集中办理群众咨询、求助及投诉事项，实现政府服务创新与提升。其他便利化措施还有将审批权力全面覆盖到基层的“农民办事不出村”、促进民营企业二次创业的“直通直达窗口”、压缩审批时限的“超时默认”、“零地技改”不再审批等。

## （二）从地方改革实践看当前简政放权工作中的主要问题

一是体制机制及相关法律法规尚不健全。一些领域存在立法空白，如环保方面的土壤环境保护、核安全、环境监测、区域限批等方面缺乏法律法规。有关法律对公民在地区建设中涉及切身利益方面的知情权等规定不明确，缺乏可操作性，使公民在行使参与权时缺乏法律依据。社会自治和市场经济不够完善，直接影响“大部制”的改革效果。改革措施上下不配套，部分地区尝试实施“大部门”体制，但上级部门尚未进行相应的部门整合，导致上下衔接不顺畅。

二是相关部门职能转变不到位。一些部门计划经济的惯性思维比较固化，习惯于将审批作为日常行政方式，为民服务意识欠缺，自由裁量



权过大的“权力任性”现象仍较普遍，且此次转变职能工作目前未完全纳入工作绩效考核，部分工作开展得不到足够重视。有效监管尚未破题，监管转型滞后于审批改革进程，监管体系建设、社会参与监管等均严重滞后，“大部门”管理体制下的工作机制并未改变。将资质要求等同于监管、以考试培训替代监管、把监管简单理解为取消下放事项的衔接落实等误区不同程度存在，会批不会管、监管能力与硬件建设不足等问题在基层监管方面尤为突出，微观管得太多、宏观管得不够。

**三是办事程序和环节的实际效能依然不高。**“互联网+”等创新手段一定程度上促进了政府相关部门联通及审批信息的共享，但一些部门业务系统与审批系统并未全面互联互通，“信息孤岛”“二次录入”现象较普遍，办件与进件“两张皮”问题始终存在。审查环节重形式轻实质、专家评审环节不规范、中介服务把关不严等问题较突出。有的事项涉及多个部门，存在重复审批问题，有的虽减少印章但审批内容无实质改变，部分事项只是由盖章改成签字，审批时间不遵守、实际审批时间未真正压缩。有些地方“一个窗口办结”“一次取件”貌似节省企业取件频次和时间，实际前提是全部证件办齐了才能一次取走，在多个证件一起办理的情况下，必然存在取件的“短板现象”，影响企业办理其他事项。审批与监管环节未充分分离，互相衔接的互动机制不健全。

**四是审批权限与事项取消或下放仍不彻底、不合理。**对本部门有利的审批事项，采取直接保留，或将审批之名改为“服务”“内部事项”等名称而间接保留，或取消事项但将审批环节合并到其他审批事项，或





仅下放初审权但保留终审权或发证环节等方式，继续行使实际上的审批权；而所下放权限则很多集中在比较偏僻或业务量极少的专业领域，与经济运行关联度不大，对激发市场、企业和社会活力作用不明显，甚至有些权力改头换面后不消反涨、企业负担不减反增。放权过程中的观望等待、不同步不协调或你放我不放、先放后不放等“最后一公里”与“最先一公里”问题并存；有些时候则走向盲目下放的误区，只要上级部门下放或要求下放的，不管下级部门是否具备承接条件都一概下放，导致承接部门不能批、不敢批、不规范地批、不及时地批，实际上不是提高而是拖慢了效率。取消和下放事项标准、数量口径不一，单个大项拆成若干小项计为取消项或若干小项打捆成一个大项计为保留项等数字游戏，部门之间审批事项交叉保留等，增大了审批管理的难度。

### **进一步深化简政放权转变政府职能工作**

要根本破解制约经济发展的体制性制度性障碍，更好地发挥市场主体作用和激发社会活力，应重点从机构改革、调整政府权责定位、治理体系构建、加强监管、完善政策评估制度等方面着手，进一步深化简政放权转变政府职能工作。

**第一，政府职能转变要与机构改革并进实施。**“简政放权”不仅在“放权”，也在“简政”，两者相互促进，相辅相成。今后可根据新的事权调整对现有部分机构撤销、转型，在此基础上一方面廓清党政部门职责关系，理顺行政与立法、司法权力边界，继续推进“大部制”改革，进一步解决部门职能交叉和重叠引致的协调不畅等“部门主义”，另一





方面随着职能转变到位，推进行政决策权、行政执行权、行政监督权“三权分设”，形成相互制约，可在已实施大部门体制的部门进行改革试点，规避“碎片化”和部门主义等问题，更好地巩固简政放权改革效果。

**第二，调整政府角色定位与权限。**要树立企业“生产主体责任”与政府“监管主体责任”理念，企业要为自身违法行为承担主体责任，政府机构专事监管而不再承担连带责任，简政放权工作在行政性放权的同时要做好经济性放权，促进企业自律并成长为社会的独立主体。在“简政”即机构改革调整到位、权力结构优化配置的同时，按照新的职能定位制定和规范权责清单，促进政府职能转变与管理优化。要区分经济领域放权与社会领域放权，对经济性管理领域的事项（如价格、投资等微观经营活动）要应减尽减，致力于释放市场主体活力；而对于非经济领域如社会性管理领域（主要涉及健康、安全和环境等），在放权的同时还要注重从民生安全、社会稳定角度考虑，审批与许可权力宜留则留。注重解决放权不同步、不协调、不到位问题，对下放的审批事项要让地方能接得住、管得好，完善审批权非取消即下放的单一模式，探索梯度化缓和方式，如可在试点基础上尝试取消非国有企业一般投资项目备案制，由企业依法依规自主决策、在相关网络平台上进行自主登记等。全面清理规范行政审批中介服务，坚决整治“红顶中介”，切断行政机关与中介服务机构之间的利益链。

**第三，推动形成科学的政府治理体系。**今后简政放权工作一方面应积极培育和规范发展各种社会组织，在此基础上逐步加大向其还权的广



度和深度，推动其逐步成为管理主体的一元。另一方面要加强监管，推动企业等各社会主体成长为能承担相应权利义务的独立主体。同时建立健全社会信用体系，加快制定“公民权利清单”，培育公民参其事、负其权、得其利的权利理念，支持公民用权利制约权力，以最广泛、最坦诚的信息公开力度增强民众的知情权和监督权，尤其要鼓励运用互联网手段通过合法、合理、必要的途径维护个人利益，培育民众广泛参与治理的意识。促进多元管理主体不断成长成熟，逐渐培育其间的伙伴关系及全社会民主、协作和妥协的精神，为成熟的政府治理体系创造关键条件。

**第四，加强事中事后监管。**全面推进行政审批与市场监管职能的严格分离，借鉴发达国家经验，在试点的基础上，赋予市场监管机构享有同级政府或行政部门所享有的制定行政规章或规范性文件的准立法权限和行政裁决权，推进市场监管机构“去行政化”，由行政监管为主向法治监管为主转变。及时出台监管上位法、相关条例，建立和完善监管的标准体系，修订《标准化法》《食品安全法》等，研究出台综合性《市场监管法》，形成市场监管的法律框架，使企业行为和部门监管有法可依。尤其要把事前审批和加强事中事后监管结合起来，对那些短期能给社会造成重大损失的、造成的损失难以弥补或挽回损失所需成本巨大的、停止项目建设或运营将带来较大损失的、损失短期不显见但长期持续积累且较严重的、与民生安全或社会稳定关系密切的、是否有重大损失难以确定的以及短期内大量建设的项目，必须在加强事中事后监管的同时



把好入口关，以免造成难以估量和不可挽回的损失。

**第五，建立健全第三方评估制度。**将简政放权工作第三方评估制度化，以专业化、技术化、标准化为重点建立健全评估办法，结合简政放权改革目标与方向，明确第三方评估的范围、主体、程序和结果运用，完善政策评估框架，持续开展工作评估，为政府管理方式改革创新提供建议及地方开展该项工作提供指导。强化人大的监督与公众和专家参与，尤其要使用能吸纳最广泛社会力量参与的方式，由中立机构对工作决策、执行、监管的实施及成本收益情况进行全面和客观评估。要督促地方将简政放权工作列入政府工作绩效进行考核，加大工作约束力，提高执行效果。

**第六，加快推进相关配套改革。**当前应与简政放权工作同步推进的配套改革较多，其中完善财税体制改革尤为迫切，主要解决目前“简政放权”仅单一地将大批审批事项逐级下放到各级地方政府部门，而引发的“事权、人权、财权”不对等问题，应尽快实现财权和事权尤其是财力和事权对等，削弱地方政府直接干预微观经济运行的内在动机。要同步推进财政转移支付制度改革，将简政放权中“下放的权”与相对应的“钱”同步下放，进一步理顺放权机制，并与下一步“简政”工作相结合。赋予地方更多改革试点权，给予充分试点权限，鼓励其进一步总结经验、深化改革试点，同时将机构编制、经费和人员配备随更多事权下放而向基层政府倾斜。

**第七，深化政府工作法制化建设。**应继续强化“先授权、后改革，



先动法、后动权”原则，以加快法律法规“立改废释”促进简政放权改革向纵深发展，改革方案凡是与现行法相抵触的，必须先修改法律再予以实施，或通过特别授权机制，在获得法律制定机关的特别授权后再在特定部门或地区实施。对行政规范性文件及时全面清理，凡是于法无据、擅自扩权、损害人民群众合法权益的要予以修改或废止，适时将一些行政规章上升为法律法规，以解决其执行力弱、问责主体范围狭窄等问题。抓紧出台全国行政审批标准化、信息化的改革方案，推进行政事项编码、经办部门、项目名称、设定依据、服务对象等标准化和统一化。不断调整完善“权力清单”、“收费清单”、“负面清单”等“三大清单”，强化“职责法定”理念和制度，尤其要健全追责机制，对问题涉及到哪级政府和责任人、承担什么责任进行明确界定，形成专负其事、专担其责的权责事严格对应的制度。



## 11 简政放权放管结合优化服务改革工作汇报材料

### (一)

近年来，市住建局按照中央、省、市关于“简政放权、放管结合、优化服务”改革会议精神和工作部署，持续推进、深化“放管服”改革工作，取得了较好的成效。

#### 一、简政放权，提高审批效率

一是精简审批服务事项和申报资料，对我局所执行的 12 项行政许可事项和 8 项行政监管事项及 2 项非行政审批事项、流程、依据、标准、时限等进行固化、优化、量化，将所有业务平均办结时限在原有基础上再压缩，其中 12 项行政许可合计优化时效 175 个工作日，压缩环节 11 个，行政监管 8 项，合计压缩时限 17 个工作日，压缩环节 10 个，非行政审批 2 项，合计压缩时限 33 个工作日。其中防空地下室建设审批、竣工验收的法定办理时限为 30 天，优化后承诺办理时限 4 天，减少 26 天，压缩幅度达 87%。另一方面，将我局的 12 项行政许可全部进入政务中心，成立行政审批科，进一步配强人员，全面开展行政许可业务。

#### 二、严格管理，确保质量安全

一是转变项目质量安全监管模式，将审批过程中取消的环节纳入现场监管必检范围。二是创新项目质量安全监督检查制度，改变事先发通



知、打招呼的检查方式，采取随机、飞行检查的方式，对工程质量安全实施有效监督，推行闭环管理机制。三是拓宽项目质量安全监管范围，就项目挡墙、管网及场平工程建设等涉及工程安全及后期使用，但企业不主动报监的建设内容，强制要求企业纳入质量安全监督报监和监督范围。四是重新修订了《黄骅市建设工程规划批后监管办法》，专门成立了批后监管办公室，从工程放验线到规划条件核实，对建设过程中的八个节点实施监督验收，对工程建设的 32 个重要环节实施有效控制。

### 三、优化服务，方便群众办事

一是实行规委会制度，将串联审批改并联审批。改变过去项目审批分步走完规划编制、规划审批、人防、节能、地震等诸多环节的串联审批，实行了局规委会制度，在规委会上集中研究、审批，大大加快了审批流程。提供的申请资料，在符合法律要求条件下，能简则简，加快了业务文件的流转速度和办事速度。同时为提高办事效率，本着流程合理、时限精简的原则确定办理方案，要求各科室要全力配合和支持窗口工作，保证业务来文能依法办理又在最短的时间内办完，有效地提高办事质量和办事效率。二是开辟“绿色通道”优化投资环境。对重点工程项目、高新技术产业项目、公共配套设施项目、大型工程项目以及投资企业专门开辟“绿色通道”和“直通车”服务，只要资料齐备有效，符合法定要求的，在规划、报建、验收及产权登记等事项的办理时限上予以最大压缩，为企业和群众提供了高效优质的服务，进一步优化了全市的招商引资环境，受到了投资商的充分肯定。





#### 四、下步措施

一是加大宣传力度，让更多的企业和群众了解阳光审批，提高广大市民、企业参与审批和监督审批的意识和能力，促进我局行政行为更严谨、更规范、更阳光。

二是严格依法行政，加强窗口人员法律法规学习，推进权力清单、责任清单制度建设，严格依法、合规、简明、高效地做好每一项审批服务。

三是围绕行政审批服务方式，在现有基础上，力争审批程序再简化、申报材料再精简，没有法律法规依据及脱离实际、显失合理的申报材料一律取消，进一步压缩时限，大力推进审批流程标准化建设。

#### (二)

根据县政府办相关文件精神，镇结合自身实际，围绕收费清理改革、教科文卫体相关领域改革、行政权力清单制度、责任清单制度、依法行政等情况，认真深入的开展自查，现将具体情况汇报如下：

#### 一、工作推进情况

1、强化领导、压实责任。为抓好简政放权放管结合优化服务改革工作，深化行政管理体制改革、转变政府职能，努力提高行政效能和公共服务水平，优化发展环境，推进我镇经济社会又好又快、更好更快发展。始建镇成立了以镇长为组长，分管副镇长为副组长，各中心主任为成员的领导小组，领导和负责工作的实施，并按照工作要求，将工作责任细化到人，确保了工作有序、高效、顺利推进。





2、理顺关系、分清职责。认真对各部门、站所的职责进行了彻底清理，完善了行政权力清单、责任清单和负面清单三张清单，明确了该谁管、该谁做、管那些、做那些、如何管、如何做问题，进一步理顺了隶属关系、工作职责、工作范围。

3、整合部门、优化职能。按照各部门的职能划分，将原来政府内设机构和“七站八所”进行了整合，设立了党政办、社会事业办、规划办、产业办、安办、综治办、财政所（“六办一所”），并在镇、村设立了便民服务中心，将大部分政府服务功能整合到一起，最大限度方便群众，便民服务中心隶属于社会事业办。

4、立足服务，关心文教卫生工作。建立了中长期《镇文教卫生发展规划》，设立了专项奖励资金和扶助制度，各村学校由政府出资筹建了学生实践园地2亩，各村实施了“一村一卫生站”健全医疗体系项目。

5、依法行政，规范项目运行、严格政策执行。建立了重大项目公开招投标、村社“一事一议”、“四议两公开”等制度，完善了各类惠民富民政策责任追究、监督、评估等制度，修改了报告请示、值班值守、容错纠错等机制，扎牢制度运行的笼子，确保依法行政落到实处、见到实效。

## 二、存在问题

1、混岗严重、职责模糊。由于人员不足，有的部门虽然明确了只能公务员才从事的岗位，很多在岗人员身份却是事业身份。

2、进度迟缓、改革滞后。部分事项难以一次调整到位，行政审批项



目精简力度需进一步加大，提速办理监督力度需进一步加强；

3、放而不松、管而不严。很多审批项目，一再说放权，但是放的力度明显不够，很多老百姓办事“跑冤枉路”的时候还是很多，比如一个贫困学生救助就要村、镇、民政局三个单位盖章，其实完全没有这个必要。

4、依法行政力度失衡。依法行政过多强调在法的角度上，而很少和基层实际相结合，出现脱节，比如相关部门要人提供有效证明，而个体要提供证明“我是我”却力不从心；过多强调干部依法行政，却很少强调群众依法维权，对群众不依法的宽容太大。

### 三、整改措施

1、加强领导，提高认识。有计划、有步骤的对镇村干部和群众进行教育培训，提高大家对改革和法制的认知度，形成良好的舆论和社会氛围。

2、理清关系、规范运行。加大力度进一步理清关系，分清职责、明确责任；逐步对混岗人员进行调整，严格按照人员身份安排岗位。

### （三）

今天，省政府召开专题会议，研究推进简政放权、放管结合、优化服务改革等工作。省长蒋超良出席会议并讲话。他强调，要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面落实全国推进“放管服”改革电视电话会议和李克强总理重要讲话要求，按照省委部署和巴音朝鲁书记重要指示，积极践行新的发展理念，主动作为、克难奋进，推动“放管服”



改革向纵深发展，加快转变政府职能，改善制度供给，激发市场活力，为吉林新一轮振兴发展提供坚实保障。

会上，省政府推进职能转变协调领导小组办公室及各专题组负责同志汇报了相关工作情况，与会人员进行了讨论。蒋超良指出，今年以来，各地、各部门认真贯彻党中央、国务院关于“放管服”改革的要求，在省委坚强领导下，把“放管服”改革作为全面深化改革的先手棋、建设现代政府的突破口，统筹安排、精心组织，行政审批、投资审批等领域改革取得了阶段性成果，为稳定经济增长、保障改善民生、促进社会就业等提供了有力支撑。

蒋超良强调，“放管服”改革事关全局、事关长远。一要站在战略和全局的高度提高认识。深入推进“放管服”改革，是贯彻落实党中央、国务院相关决策部署的重要举措，是推进以“五大任务”为核心的供给侧结构性改革的内在要求，是稳定经济增长、推动吉林新一轮振兴发展的有力保障，是破解体制机制障碍、优化经济发展软环境的必然选择。各地、各部门要着眼战略和全局，结合实际，切实增强责任感和使命感，加快改革步伐，打造优良软环境，激发市场活力，改善制度供给，有效应对经济下行压力，促进经济社会平稳健康发展。二要加大简政放权力度，提高政府服务质量。落实国家要求，坚持数量与质量并重，继续清理、取消、下放相关行政审批权限。结合服务对象需要，突出精准性，坚持问题导向，着力解决企业办证、市场准入、中介服务等方面存在的问题，不断提高政府服务效率。三要加强基层承接下放权限能力建设。



坚持与简政放权同步规划，充分发挥对口部门作用，针对下放权限需求，在人员配备、业务调整等方面，加强对基层的指导培训，积极创造条件，增强基层承接能力，打通“最后一公里”。四要加快转变政府职能。完善制度设计，将政策的制定、执行与监管职能分开，正确处理政府与市场的关系，持续深化行政审批制度改革，优化公共服务。五要加大市场监管力度。创新监管方式，强化依法监管、综合监管等，积极推广并联监管等模式，探索开展相关试点，着力解决“不作为”问题，降低市场主体交易成本，维护好公平公正、公开透明的市场环境。六要强化效果导向。加大督查力度，建立常态化问责机制，及时发现和解决工作中的问题，推动改革各项举措落地生根。

省委常委、常务副省长、省政府推进职能转变协调小组组长高广滨主持会议。省政协副主席张伯军，省政府秘书长刘喜杰，省直有关部门负责同志，各市(州)政府、长白山管委会及省扩权强县改革试点市政府相关负责同志参加会议。



## 12 让简政放权不“走过场”

在全面深化改革的任务当中，进一步简政放权是本届政府开门第一件大事。去年“两会”，李克强总理承诺：本届政府决心再削减行政审批事项三分之一以上。今年，国务院要求的改革目标，是再取消和下放200项以上含金量高、能够激发市场活力的行政审批事项。

此次国务院督查，取消和下放行政审批事项，推进简政放权政策的落实，被列为19项督查事项之首。发放给被督查部门和省市的调查问卷中，10项问题的前四项均与行政审批制度改革有关。

督查，成为推进简政放权的良好机遇。

### 督查准备：选择重点 一部一策拟定方案

6月25日至7月5日，选派自中央编办的29名司处级干部，进驻国务院8个督查组，在组内，他们被称为“行政审批制度改革专项督查小组”。

按要求，此次他们督查的重点有四个：看数量，拟减少的行政审批等事项数量上是否达到比例要求；看质量，对“含金量”高的项目是否“忍痛割爱”，取消和下放事项重点率怎么样，社会反响如何；看落实，取消和下放事项是否真正落地，事中事后监管措施是否跟上；看规范，是否公开接受监督，流程是否精简高效，群众满意度如何。



“抓住重点部门、重点事项集中督查，就抓住了完成取消下放任务的大头，也就抓住了提高取消下放事项‘含金量’的关键。”督查前，专项督查小组按照“一部一策督重点”的思路，综合分析各部门现有行政审批事项数、已取消下放数、重点事项数、社会关注程度等因素，选择了 36 个重点部门，分别研究制定不同的督查方案。去部门督查前，分别发出督查清单，列明该部门重点事项目录、取消下放审批事项特别是重点事项应达到的比例要求、按目前进度仍然存在的差距、方方面面提出取消下放意见比较集中的事项等，请部门提前自查，研究整改。去地方督查前，将有关督查要求等内容提前告知，请其做好相应准备。

#### 督查过程：多措并举 发现问题推动整改

▲ **集中督查。**“贵部门的行政审批事项，从数量上看是够了，可质量上离目标任务还有距离……”深入各个部门的集中督查，主要以座谈会的形式举行，会上，专项督查小组总是针对各部门现状，直言问题，目的在于推动部门对症下药。

许多部门即行整改，成效显著，尤其是在取消和下放项目的“含金量”方面，围绕直接涉及投资创业创新就业等经济社会发展的重点事项，各部门总共提出拟取消下放重点事项约 30 项。

以国土资源部为例，在涉及经济增长和促进就业的 721 项行政审批重点事项中，其共有 9 项，督查后，他们拟取消和下放 5 项，超过了国务院要求的重点项目数的 1/2，其中“建设项目用地预审及建设项目压覆重要矿床审批”、“建设项目控制工期的单位工程先行用地核准”等





重点项目均在其列。不仅如此，他们还拟将由 137 种法律法规规定的探矿权，除 9 种涉及油气、铀矿的探矿权继续审批外，其余全部下放省级国土资源部门审批，下放比例超过 90%。

▲ **单独约谈。**在参加大组集中安排督查活动的同时，专项督查小组于 6 月 28 日，7 月 4 日，7 月 5 日，专门抽出三个半天时间，分别约谈了环保部、住建部、海洋局、测绘地信局、能源局和粮食局 6 部门。

这是他们督查的一种独特方式，这样的单独约谈，对部门触动很大。6 部门高度重视，均由分管审改工作的部门领导亲自带队，态度积极，即行整改。环保部党组于 7 月 3 日专门利用一天时间，专题研究审改工作，一个项目一个项目地“过关”，决定在原有基础上，再取消和下放 1 个项目。住建部在 7 月 5 日的约谈之后，于次日上午就召开了党组会议，专题研究加大力度推进审改工作；7 月 13 日，住建部再次召开党组会议进行专门研究，并作出一个重大决定：对涉及人员资格的审批项目全部取消，今后由行业协会自律管理。能源局杨昆总工程师表示，要切实简政放权，不该批的一律不批，能下放的统统下放；该批的要公开审批条件、优化审批流程、提高审批效率，做到阳光审批。

▲ **明查暗访。**为了更好地摸清一线情况，督查组还进行了明访和暗访工作。

在住建部行政审批集中受理办公室，不足 20 平方米的屋子里挤满了人，地上堆放着一捆厚厚的审批材料。6 月 27 日，江西省住建厅一下送来了 36 件审批项，每件都有数本七八百页的材料。工作人员称，各省一





般会集中送审，如江西省为半年两次，这就意味着，江西各地报送的材料，至少需要等三个月的时间，这还不包括从区里到市里的报送时间。

中国中小企业协会反映，经他们调研，92%的企业认为政府出台的政策非常好，可是企业感觉却并不明显，在简政放权方面，有些项目名义上取消了，但把审批改为前置性备案，不完成备案就不能做，还是变相审批，存在“明放暗不放，放小不放大”现象。

投资审批制度改革是确立企业投资主体地位的重要改革。从去年12月以来，国家发改委修订了《政府核准的投资项目目录》，取消下放和转出核准事项49项，使需要中央层面核准的项目数量减少约60%。有关部门已经做了这么多工作，可为什么地方和企业普遍感到投资项目的审批周期很长？国家发改委投资司的一名副司长提出“主要原因是投资与项目相关的前置条件太多。”根据国家发改委初步梳理的结果，企业在向项目核准机关申请核准之前，按照规定需要先向有关部门申请办理的前置条件共涉及9个方面，30多项，主要包括：选址规划、用地预审、环评审批、节能审查等等。以西气东输二线管道工程为例，沿线14个省区市及所辖70多个地级市、196个县的各类前置审批文件多达1000多件，历时4年才完成。

### 督查之后：持续发力 聚焦问题对症下药

督查不能“走过场”，针对各方反映的问题，如何促进部门抓落实，推动问题解决，是专项督查小组接下来的工作重点。

进一步巩固扩大督查效果是他们首要考虑的问题。对督查中发现的



问题，他们将逐一认真梳理，向部门发出整改通知，明确整改要求和时限。他们还将建议继续以国务院行政审批制度改革专项督查组名义，对这次没有走到的其他重点部门，以同样的方式进行督查。对重点部门之外的部门，选择若干家进行抽查，把行之有效的督查常态化机制覆盖到有审批事项的所有部门。

以提高“含金量”为重点，把今年取消下放计划铆死砸实，是专项督查组列出的第二项重点工作。他们将把这次督查中和通过网络等媒体收集的取消下放意见持续向部门反馈，特别是继续锁定那些直接涉及投资创新创业就业、取消下放后受益面广、各方面意见反映集中的重点事项，通过约谈重点部门，召开公开论证会、专场论证会等方式，群策群力、倾力攻关，力争在“提质增量显效”上更进一步。对于群众意见比较集中、通过专家评估论证、专项督查组反复协商、部门仍持异议的拟取消下放重点事项，将提交国务院部门职能转变协调小组审定。

对于非行政许可审批，按照一年内彻底消除的目标，将进一步加大清理工作。对部门提出的初步方案，逐项研究、严格把关，应取消下放的事项，年内落实到位。对部门提出拟新设为行政许可或调整为政府内部审批的事项，督促部门先把排除法做足，控制在最小范围；部门仍坚持原有意见的，拟组织审批对象、地方政府和相关部门、专家学者研究论证后，再按照规定标准和程序，提出审核意见报国务院审议。

针对意见集中的审批过程慢，流程不规范等问题，将继续推动国家发改委、商务部两个试点，在试点中摸索路子；及时总结交通运输部、



农业部等部门和一些地方在审批提速、审批服务标准化等方面的经验，在此基础上，研究提出不同领域、不同类型行政审批事项规范化的共性要求，争取年内出台具有针对性的规范行政审批管理意见。并进一步加强如何更好地履行告知义务、优化审批流程、规范审批权限和自由裁量权等方面的工作指导。

此外，专项督查小组还将在推动探索加强事中事后监管的新途径、新办法；加强对地方审改工作的指导，促进上下联动；对改革涉及的法律法规及有关规范性文件修订做出统筹安排等方面进行重点突破。



## 13 简政放权，江苏分享改革红利

最近，扬州国泰消防科技公司投资新项目，68 个工作日完成所有审批事项，若是放在半年多前，得耗费 301 个工作日。这得益于年初我省启动的企业投资建设项目并联审批改革，通过“联合评估”、“联合审图”、“联合勘测”、“联合验收”、“区域性评价”等创新举措，减少环节、降低收费、压缩时限，行政审批整体提速。

到本月，我省启动新一轮行政审批制度改革正好两年。两年来，类似国泰消防感受到的新变化还有不少。据国家统计局江苏调查总队对我省 494 家企业进行简政放权政策落实情况问卷调查，96.3%的企业给予满意评价。

### 清单管理，政府治理越来越透明

工信部最新监测数据表明，去年江苏企业负担指数全国排名最低，表明我省清理收费、减轻企业负担工作继续保持全国领先。按照“所有收费进清单、清单之外无收费”的原则，省财政、物价部门编制了行政事业性收费目录和政府定价的经营服务性收费项目清单，取消一批收费项目、下放一批收费管理权限、降低一批收费标准。

经过清理，到去年底，全省行政事业性收费项目压减到 161 项，政府定价的经营服务性收费项目归并到 150 项，分别比 2012 年减少 11%、



41.4%，去年为企业减负 38.9 亿元。省有关部门近期将启动新一轮收费清理，营造更好的营商环境。在省编办主任俞军看来，“清单化”管理厘清了政府与市场、政府与社会的职能边界，最大程度地激发市场活力，释放改革红利，“清单向社会公布后，行政管理、政府治理越来越透明”。

对于财政专项资金清理，省财政厅相关人士介绍，坚持四个原则——用途相近或支持方向类同的整合、项目实施完毕或不具备实施条件的取消、按人均标准等客观指标测算的改为一般性转移支付、竞争性领域的由无偿改有偿并逐步压缩直至取消。清理后，今年省级专项资金 203 项，比上年再减少 114 项，实现了压减 1/3 左右的目标。

### 率先试点，多项改革为全国“探路”

围绕工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”的工商注册登记制度改革，既是行政审批制度改革的重要一环，也与经济体制改革密切相关，我省按照先易后难、步步推进的思路，确立了“三证统发”、“一证三号”、“一证一号”三个步骤。

“三证统发”即申请人提交一份申请材料，相关部门在并联审批平台审批，通过行政服务中心一个窗口发放三证，全省各市县均已具备“三证统发”技术条件。“一证三号”则是在营业执照上加载组织机构代码和税务登记号，实现“一窗受理、一表填报、并联审批、数据共享、核发一照”，全省 9 个市 27 个县（区）已实现“一证三号”登记。

按照国家层面“时间表”，今年内要实现“一证一号”。在全国，宿迁和厦门两个城市率先启动“一证一号”试点。宿迁的试点正在为全



国改革提供经验，待国家确立商事登记编码规则后，我省对现有“三证合一”软件模块稍作调整，即可向“一证一号”升级。此项改革，对企业而言，简化了手续，节省了时间；对部门而言，共享信息降低了行政成本。

### 审批集中，重心转向事中事后监管

审批权限精简下放后，有些仍然分散在各部门，群众办事仍很繁琐。目前，我省正在探索相对集中许可权和综合执法改革试点，由事前审批为主转变为事中事后监管为主。

今年，我省将在中央编办和国务院法制办确定的南通市、苏州工业园区、盱眙县、大丰市 4 家试点地区先行探索，将法律赋予政府分散在各部门的许可权从审批链条中剥离，对外“一枚印章管审批”，对内将审批权集中到审批平台，实行全程监督，减少审批环节、压降办结时限。改革后，原部门承担事中事后监管和社会管理、公共服务职能，让部门由重审批向重监管转变，实现集中审批与分类监管既相互分离又相互制约。

“简政放权更需放管结合，确保权力放得下、接得住、管得好。”俞军分析说，上述改革将有效化解重审批轻监管、权责交叉、多头执法等问题，推动行政管理重心转向事中事后监管。目前，江苏已初步形成“1 主 7 辅”的事中事后监管制度体系，“1 主”即省政府已经出台的全省加强事中事后监管的意见，“7 辅”即发改、经信、工商、质监、食药监、安监、环保 7 个重点部门分别制定的投资管理、信用管理、市



场公平交易、产品质量、食品安全、安全生产、环境保护等领域的事中事后监管办法和意见。去年，省公共信用信息系统为有关部门和地区核查近 2 万家企业的信用信息，查得失信企业 1138 家，视失信程度降低或取消享受优惠政策。



## 14 福建省“放管服”改革取得积极成效

上半年，福建省审改办积极发挥省推进政府职能转变协调小组办公室作用，紧紧围绕全省经济社会发展大局，深入推进“放管服”改革，为供给侧结构性改革和新福建建设提供有力的体制机制保障。

一是大力推进减权放权，持续释放市场活力。落实做好国务院取消行政审批事项的衔接工作，对应取消行政审批 151 项。目前保留省级行政许可 296 项，与去年底相比，精简 6%；调整规范省级行政审批中介服务事项 31 项，进一步精简 23%。向福州新区下放省级经济管理权限 121 项。组织各设区市完成行政审批中介服务和前置审批清理任务，9 个设区市共保留行政审批中介服务事项 1052 项，调整 397 项；保留前置审批 1444 项，调整 402 项。结合实际需求，向国务院审改办提出再取消 65 项中央指定地方实施行政许可的建议。组织开展 2011-2015 年国务院和省政府取消、下放行政审批落实情况“回头看”，并于第一季度会同省效能办对工商等 10 个系统及 40 个县（市、区）落实简政放权情况进行督查，了解存在的问题，提高减权放权的针对性、实效性，增强企业和群众的获得感。从督查情况看，各地各部门普遍对简政放权高度重视，采取一系列有效措施，为企业松绑减负，激发创新创业创造活力。

二是完善权责清单管理，规范行政权力运行。选择地税系统开展权



力清单和责任清单“两单合一”试点。指导省经信委、省教育厅等 14 个省直单位完成本系统“纵向清单”梳理工作。在全国率先部署开展乡镇（街道）权责清单编制试点工作，确定 28 个乡镇（街道）开展试点，6 月份在漳州召开试点工作研讨交流会，目前正在按照一般乡镇、小城镇、街道 3 种类型，分类抓紧制定清单范本，年底前将实现省、市、县、乡四级清单全覆盖。对省直 25 个部门的 180 项审核转报类公共服务事项提出调整、规范意见，取消 11 项、调整 169 项，进一步规范省级公共服务事项清单。通过权力清单、责任清单、公共服务事项清单的不断梳理、完善，使政府与市场、政府与社会以及省市县各级政府的权力、责任更加明确，把“法无授权不可为”“法定职责必须为”落到实处，有力地推动了法治政府、廉洁政府、服务型政府建设。

**三是切实强化事中事后监管，创新政府管理方式。**牵头组织制定《福建省 2016 年促进市场公平竞争维护市场正常秩序重点任务工作方案》，明确各级和有关部门在强化市场监管方面 18 项重点任务，并督促落实。指导督促各部门落实省政府办公厅《关于推广随机抽查机制规范事中事后监管的实施意见》，已有 26 个省直部门印发“双随机”抽查实施方案，利用大数据、云计算、物联网等信息化手段，建立健全随机抽查制度，切实解决一些领域存在的检查任性和执法扰民、执法不公、执法不严等群众反映强烈的突出问题。

**四是不断优化政务服务，改善发展软环境。**推进省级行政审批“三集中”改革，对 8 个省级试点单位进行全面调研，并于 6 月初召开“三



集中”改革推进会，加快工作进度。通过“三集中”改革，有力地提高了审批效率，有些审批事项提速 90%，有的审批事项材料精简 70%，受到企业和群众好评。省审改办制定出台《关于简化优化行政审批和公共服务流程的实施意见》，从全面实行“一个窗口”受理、规范统一审批服务事项名称、规范服务指南、精简材料压缩时限等 10 个方面，提出简化优化服务流程具体措施。继续推进“办事难、办证难”专项整治。会同发改委研究制定《进一步加强和推进网上行政审批服务实施方案》，实行“互联网+行政审批”，推进网上办事大厅建设，实现与省直 43 个部门以及 9 个设区市、81 个县（市、区）和 4 个开发区行政服务中心业务系统的互联互通，基本实现各级主要部门审批业务“纵向到底、横向到边”覆盖。手机客户端以及微信版的网上办事大厅应用系统陆续发布，为公众提供了方便快捷的接入方式，通过信息“多跑腿”，实现群众“少跑路”。

**五是加强改革宣传工作，营造良好氛围。**专门制定印发“放管服”改革《宣传工作方案》，主动联系福建日报社、新华社福建分社等新闻媒体，加强改革成效、经验的宣传。



## 15 自我革命 湖北“放管服”改革打造经济新动能

“‘放管服’改革，为我们挽回数千万元损失！”

9月3日，武汉一家生物制药股份有限公司副总经理李汝霖说。

去年，该公司要参加一次重要竞标，恰好竞标必备材料《药品生产许可证》面临换证。按惯例，这个证审核周期长，一时难以拿到。公司上下焦急万分，招标几年一次，一旦错过，意味着失去数千万元甚至上亿元收入。“没想到，这次换证非常快，全部网上提交材料、网上公示。招标截止的前两天，我们拿到了新证，提速帮了大忙！”李汝霖赞不绝口。

降低制度性交易成本是供给侧结构性改革的重要内容。近年来，我省紧紧抓住“放管服”（简政放权、放管结合、优化服务）改革这个“牛鼻子”，以壮士断腕的勇气坚持“三管齐下”协同推进，不断为市场松绑除障。

面对复杂的国内外形势和经济下行压力，全省经济运行“总体平稳、稳中向好、动能增强”。有关专家认为，“放管服”等改革，是我省经济动能持续转换的重要支撑之一。

做简政放权的“减法”

织权力瘦身的“紧身衣”



“放管服”改革，一场深刻的刀刃向内的自我革命。

2013 年以来，省政府先后分 6 批取消、下放、调整省级行政审批事项 725 项，现保留行政审批事项 249 项，成为全国行政审批事项最少省份之一。全面取消非行政许可审批这一类别，全省没有新设行政许可事项。实现省定涉企行政事业性“零收费”，带动全省市场主体净增 70 多万户，总数居全国第五。

管住“闲不住的手”，坚持“法无授权不可为”和“法定职责必须为”。2015 年 12 月，我省公布省级政府部门权责清单，保留行政职权事项 2637 项，确认责任事项 21814 项，明确职责边界 8600 条。

目前，市县乡三级全部完成权责清单编制公开工作。全省确定市（州）级政府部门通用权力事项 3737 项，县（市、区）级通用权力事项 4115 项，乡镇（街道）级通用权力事项 79 项。

### 做加强监管的“加法”

#### 啃政府职能转变的“硬骨头”

“放”和“管”是激发市场活力的两大动力。如何做到放而不乱、活而有序？

省编办（省审改办）相关负责人介绍，事中事后监管是“放管服”改革的重要方面，“‘管’得好就能‘放’得更彻底，‘管’得不好‘放’就受到限制”。

荆州市江陵县一家企业，因关联企业未申报 2013、2014 年度年报被列入经营异常名录，直接影响上市进程；襄阳市两家大型商超，因旗下



门店受到行政处罚，失去参与“守合同、重信用企业”活动的资格；宜昌市五峰土家族自治县一家知名茶叶企业，因违反广告法受到行政处罚，没能通过省工会审核，与“全国五一劳动奖章”擦肩而过……

这是我省推进政府职能转变，探索和加强事中事后监管的生动写照。

### 建信息共享平台——

湖北省市场主体信用信息共享交换平台在全国率先上线。平台归集 53 个部门的行政许可信息 24.88 万条、43 个部门的行政处罚信息 6 万条、协同交换信息 4473 条。截至目前，共对 1938 名失信被执行人进行了约束限制。

### 推行“双随机一公开”监管——

在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。目前，确定省级 41 个部门随机抽查事项 254 项，建立全省市场主体名录库和执法检查人员名录库。省“双随机一公开”监管平台正式运行，今年将基本实现“双随机一公开”监管全覆盖。

### 斩利益链整治“红顶中介”——

对 89 家省直从事中介服务的事业单位作出撤销（注销）事业单位法人、剥离中介业务、调整职责等相关处理。全省住建、环保系统图审和环评业务脱钩工作已全部完成。2016 年，开发建成省行政审批中介服务管理平台，开通行政审批中介服务网，为项目业主和中介机构搭建“网上注册、网上展示、网上交易、网上监管”平台。





### 做优化服务的“乘法”

### 换取人民长远之“利”

年初，武汉某健身公司迎来两位印度籍教练。说起为两位教练办《外国人入境就业许可证》，公司人力资源负责人刘敏直感叹“方便”。

我省实现 34 个省级行政审批职能部门网上审批全覆盖，80%审批事项和办件网上办理。刘敏不用抱着厚厚的材料跑路，直接在网上申请，通过审核后，她再到省人社厅行政服务大厅核验原件，几分钟后，就领到所需证件。

美洋汽车是襄阳引进的第一家新能源乘用车整车民营企业。自去年 3 月开工到第一辆汽车下线，这个总投资 40 亿元的项目不到 10 个月时间就建成投产。

效益是企业的命脉。我省始终把行政审批提速增效，作为提升服务水平、降低企业成本的重中之重，所有行政审批事项办理时限均比法定时限压缩 1/3 以上。

运用“互联网+”思维，深化“互联网+放管服”改革被确定为省全面深化改革领导小组 2017 年度重大改革项目之一。

“一库一平台”（行政权力库、行政权力运行平台）进入实质改造升级阶段，互联网政务服务门户进入正式开发阶段，三大支撑平台项目（统一身份认证平台、电子证照库、政务数据共享交换平台）近期申报立项……“一网覆盖、一次办好”的“互联网+放管服”改革攻坚战全面打响。



推进并联审批，率先在全国建成投资项目国家、省、市、县四级纵向贯通的联审平台，实现投资项目从提出申请到开工建设前“所有事项、所有层级、所有部门、所有流程”网上联合审批四个全覆盖。

推进集中审批，绝大多数具有审批职能的省直单位建立政务服务大厅或窗口，所有市、县、乡建立政务服务中心或便民服务大厅。武汉、襄阳、十堰、荆门等地成立行政审批局，实行“一站式”审批。

以政府一时之“痛”，换取人民长远之“利”。大数据分析显示，老百姓对我省“放管服”改革的满意度持续上升，今年网民满意度上升到 89.9%。



## 16 江苏这样深化“放管服”改革

### 问诊伸援手：有关审批的那些“奇葩事”

2013 年，有位企业家想在盱眙县投资兴建民办养老院，不承想，一年下来，愣是连一项手续都没办好。

原来，在县发改委立项时，被告知先到民政局办理民办非企业证书；到了民政局，又要求先建好场所再办民办非企业证书；到住建局申请批准建房时，却得知项目先立项才能批准建房。政策“打架”，陷入了死循环，最后这位企业家被迫放弃了投资计划。

经过几轮行政审批事项清理，江苏省累计取消下放 709 项审批事项，占到 79.8%，提前完成目标。

“但一跟企业聊起来，他们还是反映开工难，制度性交易成本高。”江苏省编办（审改办）主任俞军为了弄清楚到底难在哪儿，高在哪儿，组织省编办 13 个调研组去年分赴各设区市开展“问诊于企”调研。

一调研，俞军对“难在哪儿，高在哪儿”印象深刻了不少。

一家环评机构为委托企业做的环评报告，长达 500 多页，公示期间，挂在网上很难下载下来。见到环评机构的负责人，俞军问干货到底有多少。对方支支吾吾了半天，“干货就两三页，做长了不就能多收钱嘛。”还有一位企业老板，被硬拉进 30 多个协会。一天，某位退下来的领导



打来电话，说给他在自己任职的协会搞了个副会长，老板心里一颤，“10万块钱又没了，按照行规，总得给协会交赞助费啊。”

有的因为审批时间过长，或者像那个民办养老院一样互为前置，项目黄了。

2015年，南通中集罐式储运设备制造有限公司准备投资3000万美元，实施一个技术改造项目，但审批过程中仅环评就花费20万元，耗时近6个月。等环评通过了，市场环境也变了，公司权衡后决定取消投资。相比于长达半年的环保审批，这个技改项目仅需施工4个月就能投产。一些行业规定也让企业无所适从。连云港神特新材料公司生产高强纤维，遇到火灾不能用水扑救，但有关部门仍然要求按照厂区建筑面积，建设600立方米的消防水池，花费100多万元，而企业厂区就在一条大河边。伴随而来的“拦路虎”，还有高企的相关审批费用。南京南瑞继保有限公司负责人记着一笔账，公司2014年的一个项目，安全评价花费30多万元，清洁生产评估花费50多万元，环评在线监测花费70多万元。

这次调研之后，省编办（审改办）专门提交报告给省委省政府，分析发现问题主要集中在两个方面：一是企业开业领域。“多证合一、一照一码”改革简化了企业开办手续，但拿到执照后，企业主依然要跑多个部门办理经营许可。结果，“办照容易办证难、准入容易准营难”。二是在投资建设领域。施工许可办理困难，审批时间长、盖章多、收费多、中介多、材料多，“一长四多”现象仍然不



同程度存在。

审批能不能再快一点？这个问题萦绕在俞军的脑中，翻看世界银行的营商环境报告，拉脱维亚、哈萨克斯坦等国能让企业在 30 天内实现开工，我们能做到多快？

省编办（审改办）找到了南通。南通市是全国行政审批改革的试点，2015 年 8 月挂牌成立行政审批局，实现一枚印章管审批。

因为审批速度快，一家生产赛车的国外公司特意选择了在南通投资。当时的南通已经基本能实现“3 天企业能开业，50 天能施工”的审批速度。而南通经济发展水平在江苏处于中游，具有一定的参考价值，这也成为日后“3550”目标设定的重要依据。

### **审批敢放手：同是开网吧，境遇大不同**

立行政审批局，实现一枚印章管审批，南通的行政审批改革，也是被问题逼出来的。

2015 年 5 月，吴志勇申请开办聚点网吧，用了 3 周的时间才开业。他先向如皋市市场监管局申领营业执照，此后又到政务大厅的文广审批和食药审批窗口，分别申领了网络文化经营许可证、食品经营许可证。3 张证照在不同窗口办理和发放，前后历时 15 个工作日。在此期间，吴志勇先后递交各类材料 60 份，其中工商营业执照、法人身份证明、房屋租赁合同等材料在多个窗口重复提交。最后，开业前的现场踏勘环节，聚点网吧还需接受市场监管局、文广新局两个部门 3 个科室的现场踏勘和验收。



“每次踏勘内容相似，让人疲于应付。有一回我已经在去和饮料供应商谈合作的路上，没办法只能改时间。”回忆起当时的情形，吴志勇颇为无奈。

南通市铁了心要解决“吴志勇们”的无奈。

2015年，南通专门安排人员到天津滨海新区、上海自贸区学习“放管服”的经验。前者以一枚印章管到底为人所熟知，过往的109枚印章被封存陈列在国家博物馆；后者2013年成立伊始就是一块改革的试验田，坚决改革以行政审批为主的管理体制。

考察了一圈，南通市发现两个地方各有所长，“如果能把两者的优势结合起来，岂不更好？”办法就是打破职能部门间的藩篱，把审批权交出来。但是，割自己的肉哪那么容易？

2015年夏天，南通市筹办行政审批管理局，几轮会上，几个实权职能部门都表态要把审批权拿出来，但真正跟他们要审批权的时候，不说办也不说不办，最后，是市委出手硬拿。

就是在那轮改革中，周飞从南通市发改委调任市行政审批局投资管理处副处长。刚到行政审批局，周飞多少有些失落，以前在发改委，替企业到国家部委跑项目，等着企业上门就行。到了行政审批局，直接到窗口，每个流程都设定有完成期限。

为了更好更快地完成工作，像周飞这样的工作人员还主动对接企业，经常上门服务“帮办”。有时候企业申报进度慢了，周飞还会打电话过去催，反而让企业“有点不太适应”。





行政审批改革在南通试点后，玖伍网吧的开业就顺畅了很多。

在如皋市行政审批办事大厅，申请人爰文杰按照清单，一次性向“证照联办”专窗递交各类材料 32 份，3 个工作日就拿到了开业所需的全部 3 张证照。其中需要重复提交的材料，由专窗受理人员统一扫描，录入企业信息库。

今后，爰文杰开办其他企业，也可以直接提取，实现了基础信息一次录入，全程共享。现场踏勘环节由行政审批局统一组织，几个部门一次出动，联合验收，统一发证。约好时间，一个上午就能完事。

两家网吧体量大致相同，吴志勇办理的 3 项证照，爰文杰也一个没少。为何体验殊为不同？

“一是审批由串联改并联，办理时长压缩 80%；二是材料由重复报送变全程共享，数量减少 47%；三是现场踏勘由分批跑变联合办，把对企业的打扰降到最低。”在南通市编办主任陆国强看来，转变在于“职能部门成为‘店小二’，让服务对象能少跑腿、早办成事儿”。

同时开展试点的还有盱眙县。“2015 年 7 月行政审批局刚成立时，面对从‘单一型选手’向‘全能型选手’的转变，大家普遍‘压力山大’。”盱眙行政审批局副局长苏恒见从工商局调来，时任经济审批科负责人。这个科室承接了县市场监管局、安监局、商务局、经信委、发改委等 5 个部门 27 项许可事项，“以前我只需琢磨工商工作即可，现在



还得懂发改委项目准入、安监局危化品审批等业务。”

县行政审批局办公室主任李全柱回忆，刚开始各项工作并不顺畅。因为尚在试点阶段，企业在外省参与招投标时，诸如营业执照、货物运输许可证等证照并不被认可，甚至“有外省单位看到行政审批局的公章，说听都没听过，怀疑是假章”。

无奈之下，改革之初，这类证照除了盖有行政审批局的公章，又额外加盖了工商局、交通局等部门公章。

改革无疑会动他人“奶酪”。“原先，审批权在各家，很容易带来搭车收费和寻租空间。”李全柱以企业注册登记为例，过去企业名称核准登记需要收费150元，各种会员费从500元到1000元不等。划转后，此类收费全部取消，仅此一项，每年全县企业可少交2000余万元。

原先，盱眙全县共有203项行政许可事项，分布在23个部门。行政审批局成立后，171项行政许可事项先后被划转或取消；20个部门的75个审批科室，精简为如今的4个科室；235名审批人员减少到37人；53枚审批公章精简为1枚；办结时限缩短70%以上。

县行政审批局局长郑鸿儒告诉记者，除了需要上报县政府审批的事项外，目前70%的审批事项可在行政审批窗口现场办结。

### 监管不甩手：松开权力之手，攥紧监管拳头

标价每筒37元的狮普高羽毛球，顾客付款时，却被按48.1元结算。



因违反明码标价相关规定，苏州欧尚超市星塘店收到来自苏州工业园区市场监督管理局的一纸罚单。

“鉴于当事人主动配合调查，并承诺今后将加强价格管理，收到退款通知书后又较为积极地联系消费者退款，因此对星塘店予以罚款 1000 元的从轻处罚。”市场监督管理局工作人员周建祖介绍。

欧尚超市是涵盖零售、餐饮、休闲娱乐等多种商业形态的大卖场，过去，来自各方面的检查五花八门。“特别是文明城市创建、传统节日等重要时间节点，有时候一天接待 4 个检查组。”面对一拨接一拨的检查，星塘店经理杨叶飞苦不堪言。

整合了工商、食药监、质监、物价等部门监管职能后，在“双随机”抽查机制下，即使是欧尚超市这样的重点单位，检查频率降为一月一次，内容涵盖食品安全、物流环节、物价标签、计量器具，以及自动扶梯、仓库叉车等诸多方面。

“这次确实是我们的工作失误，我们店经营商品种类、数量较多，一定会吸取教训，并建立错收价款退赔制度。”杨叶飞有些不好意思。周建祖介绍，现在每次检查时间较以往都要翻番。如对学校食堂的检查，过去只是检查证照是否齐全。现在从进校门开始，就要进行拉网式监管。

“校园里有小卖部的，我们检查食品流通许可证、营业执照等有没有；有电梯、锅炉等特种设备的，我们就去看使用情况怎么样，有没有定期维护检查……不管是哪方面出问题，我们都现场查处。”

苏州工业园区第二实验小学食堂负责人感慨：“现在的检查又全又



细，曾经检查队员发现我们有两桶挂面过期，这些小问题很容易忽略，但他们都能发现。”

在周建祖看来，虽然每次检查的时间长了，但是检查内容量质齐升。以往工商部门上门检查，即便是发现了食品生产环节的问题，由于职能归属不同，他们也很难行使执法权。现在多部门整合后，真正做到“一次出动，全面体检”。

江苏在对“放管服”改革进行顶层设计时，盯住审批和监管的要害，松开权力之手的同时，又攥紧了监管的拳头。行政审批局对审批过程和结果负责，市场监督管理局等职能部门对审批后的监管负责。

“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，实际的状况就是重审批、轻监管。现在降低审批门槛，加强事中事后监管，将原来职能部门审批的力量，转移到监管上去了。”南京大学政府管理学院院长孔繁斌教授分析。

简政不是减政，放权更不是放任。既要放得下，也要接得住、管得好。将失信企业晒到网上，不失为监管的一招杀手锏。

“该公司托管的东方花园在淮安市全国文明城市创建中，物业服务存在问题，且未及时整改。”

“该公司被解聘后拒不退出物业管理区域，经住建部门和街道责令整改，仍未按时撤出……”

登录淮安市物业服务企业信用公示页面，可以看到，按各自失信行



为严重程度，企业被分别列入失信黄名单和黑名单，前者 3 年内禁止进入相关领域，后者的禁入时间更是长达 7 年。

“黄名单也好，黑名单也罢，就是都得让他们为自己的失信行为买单。”盱眙县行政审批局副局长苏恒见说。

### 服务当帮手：给企业当好“腿脚麻利的店小二”

“以前做了一些偷偷摸摸的事，有时也是迫不得已。”南通恒康海绵制品公司负责人说。过去，恒康不是没有干过先上车、后补票的事儿。2003 年 5 月，在表弟倪张根的“忽悠”下，农家女吴晓红毅然辞去一家缫丝厂的管理岗位工作，怀揣创业梦想，成了一名现实版的“中国合伙人”。

创业初期的筚路蓝缕总是相似的，企业成长后则各有各的烦恼。

海绵制品通常需要 5 至 7 天的熟化过程，由于海绵体积大，随着订单增加，对成品储存仓容的要求也水涨船高，厂区扩容势在必行。

“从接到订单到生产再到交货，一般在两个月左右。”吴晓红说，“如果不能及时接单并扩大产能，就意味着失去客户和市场，只能眼睁睁地看着竞争对手攻城略地。”

改革前，一家企业拿地建房，获得施工许可需要多久？

答案是需经 66 道审批、盖 92 枚公章、缴 53 笔费用、提交 300 多件材料，共计 274 个工作日。一边是繁琐漫长的许可流程，一边是等米下锅的生产车间。同当时绝大多数面临两难的企业一样，恒康只能硬着头皮未批先建，面对相关部门的处罚自然也是无话可说。偷偷摸摸的日



子并不好过，公司只能满足 60% 的订单需求。

转机出现在 2015 年如皋市行政审批局成立之时，占地 160 亩的恒康南厂区扩建项目成为审批局开张的第一单。

7 月 3 日，恒康公司拿到地，7 月 15 日办出土地证，7 月 28 日即领到施工许可。到今年 6 月的北厂区东扩，施工许可更是只花了 3 天时间。至此，公司驶上了发展快车道，如今已在 A 股主板上市，并借助“一带一路”建设的东风，在塞尔维亚首都贝尔格莱德投资了占地 400 亩的厂房。

今年，如皋的建设项目施工许可高效审批服务模式，已在江苏全面推行。

其实，其他市县也没闲着。深化“放管服”改革以来，为方便企业投资，实现“不见面”审批，江苏各地根据已有的基础，进行了网上审批、电子踏勘、代办制等不同形式不同层面的突破，不搞一刀切，各地因地制宜。

在苏州工业园区一站式服务中心，行政审批局工作人员于蕾正坐在窗口滑动鼠标。只见于蕾打开园区公共信息服务平台，找出相应区域，然后将公司提交的电子规划建设图，放在园区整体规划图上。首先看这块地的状态、周边管网、道路情况，再对其基础用地指标、容积率、绿地率等进行比对。仅需一两分钟，比对就完成了，各项指标和数据相符程度在电脑屏幕上一目了然，企业建设项目符合整体规划。于蕾和申请人三生国健公司办公室主任王静并未谋面，足不出户就完成





踏勘。工厂建在哪里对居民生活影响程度最低？筹建的网吧和学校的距离是否满足规范要求？在苏州工业园区，类似这样的问题都可以通过电子踏勘来实现。

事实上，在服务企业方面，苏州工业园区一直在“吃螃蟹”。借势“互联网+”，苏州工业园区持续探索网上审批、智慧审批，让数据多跑路，让企业少跑腿。如今，园区网上办事大厅已能提供 60 多项业务办事入口，大到企业办证，小到员工社保，都能实现“不见面”审批。

在苏州工业园区行政审批局副局长韩新看来，下一步的方向是打通数据间的壁垒，让各部门之间的数据实现一次采集、多方共享，“毕竟，数据资源不光要在政府内部共享，还要面向社会开放，让企业和社会公众共享大数据的红利。”

一年多的改革实践中，苏州工业园区不仅破解了人少事多的矛盾，审批件数量较改革前同比增加近六成，缩短了企业的等待时间。除了常态化的服务措施，雪中送炭的“绿色通道”也助力急需办证的企业解燃眉之急。

刘彦辰是东柯包装材料有限公司法人代表，前不久从山东烟台乘坐 10 个小时的大巴赶到如皋，此行目的是要与合伙人在如皋注册冠江苏省名的企业，从而获得与加拿大客商签订销售合同的资质。而由于签证即将期满的原因，加拿大客商只能在上海再待一周。时间就是商机。第二天一上班，刘彦辰就来到办事大厅将情况告诉了窗口工作人员，接到报告的如皋市行政审批局副局长杨晓峰，随即当起了“店小二”帮为代办。



当时针指向 12 点，营业执照、开户许可、税控盘和公章等悉数办完。

“按照过往经验，怎么着也得十几个工作日。类似银行开户，还涉及商业银行和人行如皋支行等第三方机构，得在网点排队申请，我在江苏人生地不熟，都是审批局的人帮助在跑，真没想到半天时间就完成了所有手续。”刘彦辰喜出望外，随即来到上海，顺利地签下了这份对公司至关重要的合同。

今年上半年，江苏省新登记市场主体同比增长 23.12%，达 73 万户，相当于平均每天增加约 4000 户。对照审批事项最少、办事效率最高、创业创新活力最强“三个最”目标，江苏人说：我们的“放管服”改革正在路上。

## 17 “放管服”改革的江门样本

8月中旬，江门召开今年第四次市委全面深化改革领导小组会议，吹响了江门新一轮改革的号角。江门是座敢闯会创的改革先锋城市，在小微双创、多证合一、证照分离、医疗改革等方面都探索出了“江门经验”，为全省乃至全国提供参考、学习的样本。

近日，《江门市“证照分离”改革试点实施方案》（以下简称《方案》）经审议通过后印发。这意味着，作为我省地级市改革试点，在省工商局的全力指导下，江门“证照分离”改革试点全面启动。

根据《方案》，江门将对首批属市、县事权的后置审批事项进行改革，51项审批事项将取消、改成备案或实行告知承诺制，进一步推进“准营”便利化。第四次市委全面深化改革领导小组会议强调，要把“证照分离”改革试点工作作为深化“放管服”改革的重要抓手，把准方向，协同推进，为全省乃至全国提供新的可复制推广的“江门经验”。

五邑大学产业研究中心主任刘志坚表示，江门的“证照分离”改革，将进一步为企业的开办和成长提供便利化服务，降低创业准入的制度性成本，优化营商环境，激发企业活力，推进大众创业、万众创新。

### 简政先减证 开办企业更容易

今年年初，广东高新凯特精密机械股份有限公司打算在江门成立子



公司，正好赶上江门实施“十五证合一”改革，只用了不到一个星期的时间就办好了子公司的营业执照。

快捷的效率让该公司总经理赵美玲赞不绝口：“原来开办公司大概需要提供 50 多份材料，跑不同的部门，一个月左右才能完成审批拿到营业执照。现在我们只需跑一次办事窗口，不到一个星期就可以拿到营业执照了。”

“办证多、办证难”一直是企业在市场准入环节反映较为强烈的问题，这也是江门实施商事登记改革首先要“开刀”的环节。近两年来，江门先后推出“注册资本认缴制”“先照后证”“多证合一”等一系列工商登记便利化改革措施，放宽市场准入条件和限制，市场准入便利度显著提高，2016 年度开办企业便利度位列全省第四。据统计，实施“十五证合一”改革后，在该市新开办企业，申请材料比原来压减 60%，办理时间压减 70%以上，总耗时不超过 7 个工作日。

今年 5 月，江门市工商局分别与工商银行、农业银行、中国银行等 7 家银行合作，在全市 239 个银行营业网点开通银政直通车服务，为企业、群众免费代办各类商事主体的名称预先核准和设立登记业务。到了 7 月，银政直通车服务进一步向香港延伸。

江门市俪人行国际美容有限公司、江门市三七实业有限公司等是首批通过粤澳、粤港银政通服务领到了营业执照的企业。“从提交资料到发放营业执照，只用了两三天的时间。”江门市俪人行国际美容有限公司工作人员张小姐告诉记者，他们在江门成立新公司，相关工商登记资



料都是提交给澳门银行网上代办，办证全程都很便捷。

江门还积极推进电子营业执照和全程电子化商事登记，全面推行住所登记改革，开展个体工商户简易注销试点，不断完善商事主体开办阶段便利化服务。在一系列强有力的改革政策的带动下，江门投资者开办企业所需时间大大缩短，全市通过推进商事制度改革带来的市场“红利”也正不断释放。数据显示，截至7月底，今年江门共新增市场主体2.8万户，同比增长16.52%；新增注册资本266.62亿元，同比增长89.53%。

### 聚焦“准营”难 分类改革51项后置审批事项

解决了“办照难”的问题后，企业普遍反映“准入不准营”正在成为新的“拦路虎”。如何推进商事登记后置审批事项分类改革，推动“准营”便利化？作为珠三角唯一一个“证照分离”改革试点地级市，江门此次“证照分离”改革把属于市、县级的事权的后置审批事项作为突破口。

笔者梳理了江门近日公布的《江门市商事登记后置审批事项分类改革目录（第一批）》，发现《目录》包括了港澳企业从事营业性道路运输审批、食盐零售许可证核发、外商投资经营港口业务的备案初审等51项属市、县事权的后置审批事项。

笔者从江门市工商局获悉，接下来，江门将对这51项审批事项采取四种改革方式，即取消审批、审批改备案、审批改为告知承诺制、加强准营管理，进行分类推进，试点先行。其中拟取消审批4项、改备案10项、改告知承诺11项、加强准营管理26项。



以食品经营行政许可审批“申请人承诺制”试点改革为例，目前江门已通过“申请人承诺制”发放《食品经营许可证》4868张，符合条件的申请人最多在5个工作日内即可拿到证。江门市食品药品监督管理局食品餐饮科科长王勇预计，该项制度改革将惠及全市45000家食品销售企业、小餐饮单位。

江门此次推进商事登记后置审批事项分类改革，首轮改革主要聚焦行政审批制度，进一步清理后置审批事项。“我们选择了一批审批频次较高、审批周期较长、审批难度较大、企业意见较为集中的商事登记后置审批事项，通过取消审批、审批改为备案、实行告知承诺制和加强准营管理等方式进行分类改革。”江门市工商局相关负责人说。

据了解，接下来，江门对纳入目录的市县级事权将马上组织实施，减少各种不必要的证，解决企业“准入不准营”的问题，努力为江门营造国际化、便利化营商环境，为全省提供可复制、可借鉴、可推广的经验。

### 监管不放松 年内全面实行“双随机”联合抽查

上月，江门召开“证照分离”改革试点工作动员暨“双随机一公开”抽查工作推进会，并举行全市首次跨部门“双随机一公开”抽查行动启动仪式。在现场，工商部门工作人员现场演示了把“权力关进笼子里”的生动场景：轻轻点击几下鼠标，只需几分钟时间，便成功实现了监管执法人员与抽检市场主体的随机配对。

去年8月，江门在全省率先上线市县两级通用的“双随机一公开”





抽查系统。随后，江门在全市全面实施该项改革，目前已实现全市所有市场监管部门抽查“全覆盖”。据统计，该市“双随机一公开”系统现已收录 1614 个随机抽查事项，并录入 3685 名执法检查人员和 39 万余家抽查市场主体。

笔者获悉，通过该系统，目前江门全市 173 个部门已下发随机抽查任务 6774 个，并完成 4382 个，任务完成率 64.69%。同时，该市还以执法人员不足的江海区作为试点单位，探索开展跨部门“双随机”联合检查，目前已随机抽查涉及食品生产企业、文化娱乐场所、危险化学品经营企业 38 户，预计年底前将在全市全面实行跨部门联合检查。

位于江海区创业路的港海食品厂是江门首批被选中跨部门“双随机”联合抽查的企业之一。该公司副总经理黄均源告诉记者，江门采取“双随机”联合抽查的监管方式，对企业来说起码有两方面的好处。“首先是‘谁来检查’和‘谁被检查’都是随机决定的，这就可以杜绝可能存在的人情执法或打击报复的现象。”

另一方面，黄均源认为，实行“双随机”联合抽查后，政府部门来企业检查的次数将会减少。“在以往，一个部门今天要来检查，我们要准备一份资料；另一个部门明天过来检查，我们又要准备另一份资料。但现在江门采取了联合抽查方式，这种情况就会大大减少。”

记者了解到，接下来，江门将全面推开跨部门联合抽查，实现对企业“一次检查、全面体检”，从“多次检查、重复体检”向“最多查一次”转变，整合部门行政资源，减少行政执法成本，共享抽查结果。此



外，江门还在全市推行重点行业企业主体责任承诺制，目前已有近 5000 家企业完成安全生产等主体责任承诺。同时，该市还将通过完善信用约束机制，推动多部门信息共享，实现联合惩戒。

### “食品承诺制”改革半年成绩单：逾四成食品经营许可通过“承诺制”发放

“我递交申请材料之后，只用了三四天就拿到了证。”张观满在江门市蓬江区汇悦城做进口零食生意，“没有拿到证，商场不会允许我们经营。而且这个百货商场的租金比较高，我租下铺位后仅用了半个月时间装修，证件在此期间迅速办好，减轻了店铺前期投入的资金压力。”

今年 3 月起，江门正式实施食品经营行政许可审批“申请人承诺制”试点改革，成为全省首个开展此类试点工作的地级市。记者从江门市食品药品监督管理局获悉，自实施该项改革近半年以来，江门通过“申请人承诺制”发放《食品经营许可证》4868 张，占同期发放总数约四成。“申请人承诺制”也被写进《广东省小餐饮监督管理办法》，将在全省复制推广。

据悉，接下来，江门将总结评估改革效果，待条件成熟后，在食品生产、药品和医疗器械经营领域继续试点实行“申请人承诺制”。

### 5 个工作日内可拿到证

“当初我们一次性就交齐资料，5 天后我们就拿到《食品经营许可证》了。”24 日下午，记者到蓬江区丰盛路走访商家对江门“申请人承诺制”改革的感受，位于怡福中学对面的一家点心店店主如此评价，“这



个改革对我们做生意的人来说真的很方便。”

“申请人承诺制”是指申请人书面承诺按许可事项的条件和标准建设，符合许可条件后才开展相关食品经营，并自愿依法承担相应法律责任的，审批部门当场发放准予行政许可决定书，并在当场或 5 个工作日内颁发食品经营许可证。

目前，该项改革首批试点，主要面向非现场制售的食品销售企业和经营面积在 50 m<sup>2</sup>以下（含 50 m<sup>2</sup>）的餐饮服务经营者。江门市蓬江区食品药品监督管理局工作人员张莲莺告诉记者，以前办理食品经营许可证，需要 20-30 个工作日，但是按照“申请人承诺制”，可以当场或者 5 个工作日之内颁发食品经营许可证。

作为一项审批制度改革，“申请人承诺制”除了提高审批效率、简化办事流程外，经营者需要提供的资料也大大减少了。江门市食品药品监督管理局有关负责人介绍，按照传统模式办理食品经营许可证，申请人至少需要提交 8 项申请资料；但实行“申请人承诺制”改革后，办理只需提交 4 项资料。

改革降低了食品行业的准入门槛，也刺激了更多市场主体进入食品行业创业。数据显示，自 3 月 1 日改革推出以来至 8 月初，江门通过“申请人承诺制”发放《食品经营许可证》4868 张，占同期发放总数的 41%。

记者从江门市食品药品监督管理局了解到，与其他地区的改革相比，江门改革的力度更大，适用的业态更广，涉及的经营主体数量更多。



## 抽查合格率提高两成

“申请人承诺制”在不降低食品经营市场准入标准的同时，简化了行政审批程序，有利于解放更多的行政资源，让政府部门从繁琐的行政许可审批工作中剥离出来，投入到事中事后监管中，提高其事中事后监管效率。

“通过改革能减少办证时间成本，做到简政便民，这个方向是正确的。”江门五邑餐饮行业协会会长吴秉楼认为，政府通过简化流程，为广大百姓提供更加便利的服务是正确的，但接下来还是要加强事后监管，为江门餐饮这块招牌做好监督保障工作。

江门实行“申请人承诺制”改革，并不意味着政府部门要放松监管，而是将更多的精力和资源投入到事中事后监管上，食品药品监管部门的责任更加重大。“因此，我们在推出改革的前期，就制定了配套的管理制度，建立和细化了综合治理、日常监督检查、重点抽样检验、培训指导、社会监督、‘黑名单’信用记录和诚信分类管理、奖励、信息通报与共享等制度，完善了日常监管的具体措施，着力防控潜在的食品安全风险。”江门市食品药品监督管理局有关负责人说。

上述负责人表示，企业通过“申请人承诺制”取得食品经营资质后，食品药品监管部门将按照风险把控的原则切实加强事中事后监管，涉及现场核查类事项的，在发证后3个月内完成监督检查工作，无需现场核查的及时纳入日常监管。“后续监管中如发现申请人的经营情况与申报材料及承诺的条件不符，存在虚假承诺行为的，我们将依照有关规定，



依法予以处理。”

为确保改革按照预期设想稳步推进，江门还专门成立了督导组，重点对在改革过程中容易忽视的潜在性隐患问题进行排查。记者获悉，实行“申请人承诺制”改革后，江门各级食品药品监管部门在后续检查中，共后续抽查企业 2484 家，符合许可标准的 2108 家，合格率 85%，较改革前提高近 20%；责令整改 373 家，暂未发现申请人的经营情况与申报材料及承诺的条件严重不符、存在虚假承诺的情况。

## 18 “放管服”改革的江门样本

简政放权是转变职能、提高政府治理能力的关键之举。三年多来，本届政府以行政审批制度改革为突破口，大力推动简政放权，取得了显著成效，同时也面临一些新情况新问题。深入推进简政放权，争取更大成效，需要从以下方面加大改革力度。

### 一、根据社会关切减少审批

几年来，各级政府大力削减审批事项，减权放权，中央层面取消下放行政审批事项 1/3 以上，减少投资核准事项 76%，地方层面大多减少审批事项 50%以上，一大批资格资质认证、中介评估、收费项目被取消等，激发了市场活力，促进了创业创新。但社会关切看，从深化改革要求看，一些该放的权还没有放，办事创业中审批多、审批难、审批慢的情况依然存在，不少企业和公众觉得获益不明显，改革仍有很大空间。

一是减少束缚创新创业的审批事项，提高含金量。每减少一个这样的审批事项，就意味着相关领域的管制放松、门槛降低或垄断破除，有效激发市场活力。比如说，工商登记改革实行先照后证，注册资本从实缴到认缴等项措施，移开了登记绊脚石，降低了准入门槛，新增市场主体出现大幅增长，现在日均达 4 万户，就说明了这一点。而有的部门取消审批事项限于“挤牙膏”，凑数字，与投资创业、生产经营关系不大，





企业和公众就很难从中获益。继续简政放权，要从重数量向重含金量转变，啃“硬骨头”，重点取消那些阻碍创新创业、社会关注度高的审批事项。减少审批的含金量越高，释放的改革红利也越多。

**二是减少审批中多余的环节和关卡，提高审批效能。**简政放权是否到位，不仅要看减少了多少审批事项，更要看办事是否方便快捷了，企业成本是否降低了。从实际情况看，现在政府审批事项数量大幅减少，有的部门仅有几个审批事项，但一些地方和企业反映，办企业上项目还面临环节多、评估多、关卡多、涉及部门多的现象，几个月的工程报批可能要半年一年，成为制度交易成本高的原因。据有关统计，一些地方投资一个实体工厂或研发大楼，从申办到验收至少要盖 92 个公章、缴纳 53 笔费用、涉及 23 个中介、提供 300 多件材料，整个审批链条需要 66 个环节，周期至少为 370 个法定工作日，耗时 2~3 年。[1]这里，每个公章、中介、环节和材料，实际上都意味着一个审批，其中许多审批是多余的和重复的，只要有一处卡住，就开不了工，徒增经营成本，乃至失去市场机遇。因此，简政放权不仅要减少审批事项，而且也要减少审批过程中的环节和关卡，清除那些多余的前置审批、评估认证和层次环节。对于比较复杂、涉及面广的审批事项，应当站在方便申办者角度，重新设计审批要件和流程，比如不同部门没有必要进行重复的资质和认证审查；对投资项目没有必要进行能否盈利等实质性审查，而是更关注合规性审查，据此确定需要审查的内容和部门；能够一次性提交的材料，就不要重复提交等，切实提高审批效能。



三是减少公共服务中不必要的办事手续和证明，增强获得感。对社会公众而言，对我们每个人来说，放权是否到位了，办事是否容易了，更多是从办理身边的事来获知的，如上学就业、旅游出境、医疗社保、办学科研等事情申办更容易了。从调研情况看，公众在办理各种登记、证明、年检、鉴定、认证等事情上，常常碰到证明多、手续多、推诿扯皮等情况，仍需要来回跑路盖章，其中许多证明和手续都是没有必要的，乃至节外生枝的，比如学历学位明明网上能查到却要花钱做认证，一个工伤认定要做4次CT，二胎准生证要交20多种证明，诸如此类的证明使人不胜烦忧、花冤枉钱。深入简政放权的一个重要方面，就是积极回应社会关切，加快清理公共服务中各种办事手续、证明材料和盖章环节，该取消的取消，该合并的合并，该并联的并联；同时要推行政务公开、网上办事、信息共享、在线审批和一站式服务，为公众提供更加规范透明、方便快捷、可预期的公共服务。

## 二、使三个清单更具规范性和可操作性

简政放权改革走到今天，不仅要继续放权减权，也要明确政府权责边界，规范权力行使。推行权力清单、责任清单和负面清单管理模式，就是深化简政放权的有效途径。权力清单可以明确政府能做什么，责任清单可以明确政府该管什么、怎样管，负面清单可以明确对企业约束有哪些，使政府法无授权不可为，法定职责必须为，使企业和社会法无禁止即可为，进而划定政府与市场、社会的行为边界，推进政府治理现代化。



目前，制定权力清单和责任清单已取得很大进展，各省份已全部公布了省级政府部门权力清单，多数省份同时公布了责任清单，有的省份改革进展较快，如安徽省已率先公布省市县乡镇四级地方政府部门权责清单，实现全覆盖。国务院部门权力和责任清单编制试点工作正在进行，积累经验后将全面推开。从实践情况看，主要做法是依法梳理和界定政府部门的权责事项、依据、内容和程序，向社会公布，接受监督。由于不同地方和部门对权责清单的理解认识不同，分类标准不一，公布的权责清单差异较大，一些权责清单存在着交叉重复、边界不清、不易把握等情况，影响了清单作用发挥。例如，同一事项，有的列入权力清单，有的列入责任清单，在执行中容易出现偏差；有的只是把权责事项列出，没有深入考量哪些权力应当放掉，哪些事中事后监管责任应当加强；有的限于把权责清单在网上公布，缺乏相应的实施监管措施，实际作用不明显等。有鉴于此，推进权责清单制度应当注重理论和实践研究，总结各地改革经验，针对不同层级和部门制定标准指南，提供样本，更加合理地划定政府与市场、社会的行为边界，增强权责清单的规范性、可操作性。而且，要在制定公布政府权责清单的基础上，从信息公开、绩效考核、督查制度、行政问责等方面，加强政府对权责清单落实情况的督促检查和社会监督，对不符合改革要求的清单内容要及时更新，充分发挥权责清单划定边界、限权管权的作用。

实行市场准入负面清单制度，清单之外的政府不再审批，各类市场主体都可依法平等进入，这就缩小了政府审批的范围，减少审批自由裁



量权，有利于降低准入门槛，促进公平竞争，为各类主体提供更大发展空间，是一种适应市场经济的管理模式，也是简政放权的实质性突破。这一制度目前已在广东、天津、福建、上海四个省份开展试点，积累经验后在全国统一实施。从发展方向看，推行负面清单制度，要体现开放搞活、由市场决定资源配置的要求，尽可能减少政府的行政审批范围，消除不合理限制，放宽市场准入，不能让负面清单的限制比不实行还要多还要长，尤其是应清理对不同市场主体的不合理限制，消除市场壁垒，形成统一市场准入制度。同时，负面清单的规定要清晰可操作，明确列出禁止或限制企业投资经营的行业、领域和业务，开出具体的限制措施，不给审批自由裁量留有空间。此外，要关注负面清单之间的衔接配套，避免相互之间的重复、冲突、疏漏和脱节，在操作上无所适从。

### 三、协同联动才能事半功倍

简政放权是政府治理模式的变革，无论是减少审批，还是流程再造，都涉及政府部门纵横关系，影响政府与市场和的关系调整，如果协同不够、衔接不紧，势必会影响改革的成效。

从横向部门关系看，一个项目审批往往要涉及多个部门和环节，如果分头进行改革，这个部门改了而其他部门没改，事情还是难办。比如，将企业投资核准项目转为备案项目，而与此相关的规划、土地、环境、安全等部门并没有同步调整或做好衔接，企业仍要到众多部门跑审批。同样，“备案”的含义和要求也需明确。企业和基层反映，备案上报资料并不少，前置审批也不少，仍需方方面面认可，不“点头”就不能做，



而对其他部门来说，对备案项目的理解认可也有不同。再如，工商登记改革将前置审批改为后置事项，在破除障碍上迈出关键一步，新注册企业可以边筹备边办许可证，节约了经营成本，但仅有照而无证，企业还是不能开张，否则执法部门来查怎么办？银行不给开户贷款怎么办？这些难题都有赖于行业部门在后置事项审批改革上协同推进。再有，分头取消审批事项，一个项目有的审批放到地方层面，有的审批可能仍在上面，企业和基层仍需要上下跑审批。

**从纵向层级看**，上级政府取消下放审批权，到下级政府的落实程度参差不齐，一些地方企业、基层和群众觉得放权不解渴。这分析起来有两方面因素。一方面，上级政府放权不到位，有些本可以放给企业和市场的事项没有直接放，而是转给下级政府审批；有的利用审批事项缺乏分类标准，采取“分拆”或“打包”处理，搞数字游戏，明放暗不放；有的放责不放权，将管理难度大的下放地方。另一方面，有的地方对下放的审批项目没有采取配套改革，落实不力，甚至有的群众兴冲冲地拿着报纸来说，上面放权了，可以办什么事，但下面办事人员说没接到上级文件，还是不给办；有的截留审批权限，放权效果递减，造成放权不到位，在“最后一公里”受阻。因此，上下联动，放得下，接得住，落实好，是深化改革中需解决好的问题。

**从中介关系看**，办投资上项目，特别是工程建设项目，都设有各种中介评估环节，如项目咨询、环境评价、安全评估、施工图审查等。在改革中，有的地方和部门审批放权了，但中介评估依旧。企业和群众反





映，中介评审中重复评估、独家指定、时间过长、收费过多等问题普遍存在，人为拉长了审批时间，增添了企业负担，成为放权梗阻。比如，有的中介是审批部门的下属机构，有的独此一家别无分店，并凭借这种关系搞垄断经营；有的部门将行政审批事项转为中介服务事项，从事有偿服务，不交钱就拿不到许可；对中介评审时间、现行相关法律并没有硬性规定，且不计入行政审批办理时限，有些中介评审耗时过长，占去整个审批的 2/3 时间，企业申办项目多半是与中介打交道。

可以说，推进简政放权改革，分别推进、单兵出击的效果是有限的，部门协同、上下联动才能取得事半功倍的成效。无论是削减审批事项，还是简化审批流程，都需加强顶层设计，防止出现不协同、不同步、不到位的问题。在部门协同上，对一个审批事项涉及的各个部门，应加强协调配合和措施衔接，协同推进，防止你改他不改。在上下联动上，凡是市场能够有效调节的，基层可以自主解决的，尽可能地把权力放到位，直接放给市场、企业和基层，防止截留、承接不力和落实不到位等问题；要研究制定审批项目的分类标准，统一审批项目的名称和类型，为推进改革和上下联动提供科学依据。在中介同步上，加快清理行政审批中的各种中介评估，该脱钩的脱钩，该取消的取消，该合并的合并。对法律法规要求的中介服务，制定中介目录清单、收费标准和时限要求，向社会公布，接受监督。



## 19 广开便利之门

2017年全国“两会”上，李克强总理在政府工作报告中提出，要坚决除烦苛之弊、施公平之策、开便利之门，着力打通“最后一公里”，让企业和群众更多感受到“放管服”改革的成效。

“放管服”改革包括简政放权、放管结合、优化服务三个方面，是全面深化改革特别是供给侧结构性改革的重要内容，被视为全面深化改革的“先手棋”、转变政府职能的“当头炮”。

这几年“放管服”改革取得了很大成效，人民群众的改革获得感明显增强。但我们也要深刻认识到，“放管服”改革绝非一朝一夕之功，越到后面，越是难啃的硬骨头，需要更大的勇气和魄力。

就我省而言，在进一步推进“放管服”改革上，将以“刀刃向内”的勇气，加大“放”的力度，强化“管”的能力，优化“服”的质量，坚定不移地将“放管服”改革向纵深推进，确保“该放的放到位、该管的管到位、该服务的服务到位”。

### 一、加大“放”的力度

放，即简政放权，也就是要努力厘清政府、市场、社会三者的关系，打破那些束缚社会活力的条条框框，来激发市场活力和人民群众创造力。

从2014年至今，我省在这方面确实下了不少“猛药”：通过机构改



革，省政府工作部门从 48 个减至 46 个，省直 10 个行业管理机构全部撤销；市州本级共减少部门管理机构 28 个，减少正处级机构 152 个；推行权力清单制度，保留省级行政权力 3722 项，各市州本级行政权力保留在 3000 项左右，平均精简 32%。仅 2016 年，我省就取消了 137 项行政审批权，减少投资项目报建审批事项 23 项。

但是，我省并没有就此“刹车”。2017 年全省“两会”的政府工作报告明确提出，要继续简政放权，深化行政审批制度改革，进一步精简行政审批事项。

2017 年 4 月份，省政府发出通知，对 10 个部门的 36 项行政权力事项进行调整。仔细梳理发现，调整的 36 项行政权力事项中，有 26 项是取消。比如说，“机动车驾驶培训教练员从业资格认定”“直销企业产品审批”“市县级电视台变更台标”等原属于“行政许可”类别的事项，被直接取消了。而其他 10 项行政权力事项，有的是下放到市县一级，有的则是合并。

除了省政府层面统一推进的简政放权事项，各职能部门也积极开展“权力瘦身”。比如，工商部门在继续深入推进商事制度改革中，正进一步深化“先照后证”改革，将原来的 5 项前置审批事项改为后置审批；在“五证合一”基础上，全面推行“多证合一”；逐步推行企业登记全程电子化。

据了解，我省在简政放权方面，还将围绕重点领域和关键环节，推出一批高“含金量”的改革举措，推进关联、相近类别审批事项“全链



条”取消或下放。这样大刀阔斧地改革，就是要以“削手中的权、去部门的利、割自己的肉”的自我革命方式，进一步放权于市场、让利于群众。

## 二、强化“管”的能力

简政放权，并不意味着政府部门可以“卸担子”，而是从不必要的审批中抽身出来，将更多的时间和精力用来加强事中、事后的监管和追责。“放”和“管”，就好比是车的两个轮子，只有把两个轮子都做圆了、平衡了，车才能跑得好。这方面，我省正在积极酝酿出台行政审批事中、事后监管制度，以提升监管能力和监管效果。

比如说，商事制度等改革之后，新的市场主体大批涌现，如果监管跟不上，“劣币驱逐良币”的扭曲效应会放大，会严重制约诚实守信经营者和新的市场主体的发展。

为了有效防止这种现象出现，我省正在抓紧制定加强个人诚信体系建设的实施意见，重点在食品药品、安全生产、环境保护、税收缴纳、劳动保障等 16 个重点领域，以及公务员、律师、教师、认证人员等 14 类主要职业人群中率先建立个人诚信记录，同时建立跨部门联动响应机制和失信惩戒机制。信用优良者，将享受到“绿色通道”等便利措施；而严重失信者，将纳入“黑名单”管理并受到行政性约束和惩戒，遭遇“一处失信，处处受限”的尴尬局面。

在监管手段上，积极运用物联网、云计算、大数据等技术，实施智能监管。比如说，使用智能化执法终端，实现监管和执法办案的全程信



息化，提高市场监管效能；整合抽查抽检、网络市场监测、违法失信、投诉举报等相关信息，加强监管风险监测研判，做到早发现、早预警。

创新日常监管方式，普遍推广“双随机”抽查机制。建立市场主体名录库和执法检查人员名录库，通过摇号等方式，随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员，确保监管执法的科学性、公正性。此外，地方政府必须要求所有基于办事人申请的行政审批和公共服务事项一律进驻政务服务大厅，规范审批流程，强化窗口主导，推进政务服务规范化、标准化，全程电子监察，让政府权力在阳光下运行。

### 三、优化“服”的质量

“放管服”改革有没有效果，最终要体现在办事效率的提升上，关键要看群众和企业办事是不是更便捷。

我省着力优化政府服务，提高公共服务供给效率，提高政务服务效率，努力让群众少跑腿、少烦心、多顺心。

2017 年的全省“两会”，二维码小小地火了一把。在“两会”代表和委员驻地，用手机扫一扫大堂借阅机上的二维码，便可浏览并下载 3000 多册免费书籍及电子版两会专题文献。“过去，‘两会’热点专题都是小册子，起码得拿个近十本。今年，扫一扫，手机里就全有了。”省政协朱建华竖起大拇指，夸赞这种将“电子图书馆”搬到“两会”的服务模式。

一个毫不起眼的二维码，却实实在在提高了“两会”的沟通效率和服务水平，展现出互联网在政务服务中的独特价值。



借力互联网，我省围绕“智能便捷、公平可及”提升服务水平，全力打造办证办事方便、咨询解难便利、项目审批快捷、投诉反应有效、阳光监督到位的服务体系，打造政务服务“一张网”。力争将各类服务事项预约、申报、办理、查询等全流程网上运行，同时把实体政务大厅、网上政务平台、移动客户端、自助终端、服务热线结合起来，实行线上线下一体化运行。

随着互联网政务的发展，我们相信，今后人民群众将越来越感受到，以往要跑断腿才能办好的事，现在坐在家里打个电话或点下鼠标就能解决。行政效率的提升，折射出各级政府“让群众少跑腿，让信息多跑路”的理念和实践，也为“放管服”改革成效写下注脚。

## 20 简政放权“放管服”一个都不能缺

很长一个时期以来，老百姓觉得政府部门“门难进、脸难看、事难办”，更有个别干部以权谋私、“吃拿卡要”，严重损坏了党和政府的形象。现在随着我国简政放权改革步伐的不断加快，基层干部群众和创业者普遍反映，行政成本降低了，服务流程优化了，政府的“门庭”也干净多了，创新创业的信心也更加坚定了。

简政放权、放管结合、优化服务的改革理念已经深入人心，是公众的期待，也是改革成败的关键所在，不容懈怠和观望。在全面建成小康社会进入决胜阶段的当下，尽快实现权力精简和放管结合的目标，必须在“放管服”上下功夫，把该放的放到位，把精简的精简够，做到机构流程精简，监管服务增效，为大众创业、万众创新清障，让我国经济发展持续释放出无穷的活力。

**“放”要全面彻底。**简政放权关键在简，核心在放，目的在方便企业和基层办事。但在实际工作中，仍有一些部门表面上看热热闹闹，其实放虚不放实，放权不同步，你放我不放，甚至明减暗增、边减边增，不但降低了审批效率，改革的初衷也难以落地。“梗阻”不除，“最后一公里”难通。要坚持量质并重，对现有行政审批项目进行集中梳理，拿出更多的“真金白银”，更好地向市场和社会放权；要坚持问题导向，





取消项目从“给社会端菜”向“让群众点菜”转变，更多借用社会力量促进改革；要坚持同步推进，既要与上级权力下放及时对接，更要敢于向自己“开刀”，把该放的权力彻底放下去。

**“管”要及时有效。**在大量减少审批后，政府要更多转为事中事后监管，依法管好“看得见的手”，用好“看不见的手”，挡住“寻租的黑手”，切实把市场管住、管好，促进政策落地。如果“放得下”“管不好”，表面看基层承接的权力多了，但真正能说了算的少，很多批了也干不了，简政放权的“含金量”也不高。一方面，要科学合理、实事求是地做好监督和管理，对下总揽不包揽、放权不失管，对上到位不越位、尽职不失责。另一方面，要加快建立责任明确、任务清晰、程序规范的监管制度，主动接受社会监督，挤压权力寻租的空间，让政府“乱动的手”受到约束。

**“服”要积极到位。**简政放权关键是政府职能的真正转变、治理能力的有效提升，好比耕田种地，搬开了石头不等于秧苗就能茁壮成长，还需要浇水、施肥、除草。权力取消和下放后，政府部门尤其是基层部门的服务如何更到位，如何让群众有更多获得感，都需要积极努力。要加快推进政府由管理者向服务者角色的转变，下好先手棋，打好主动仗，把更多的人力、物力、财力投入到服务民生工作中，让更多的群众分享高效优质的公共服务；要不断改进服务举措，优化服务流程，尽最大努力提供更加高效、更加人性化的服务，以优质的服务指数换取企业和人民的幸福指数。



简政放权既是“攻坚战”，也是“持久战”。唯有“放”“管”“服”的车轮同时转起来，改革才能“蹄疾而步稳”，服务型政府的阳光也才能照进市场和民众，最终真正为社会发展创造良好的环境。