相对集中行政许可权改革实践

及我市改革路径研究

常州市机构编制委员会办公室

【摘要】为提高行政审批效率，进一步激发市场和社会活力，我市正积极学习先行地区经验，以开发区板块为试点，推进相对集中行政许可权改革。

**先行地区改革的共同点:** 实施一枚印章对外，行政审批局成为审批主体；科学整合许可事项，有效减少审批环节；强化便民服务意识，大力优化政务服务功能。**先行地区改革的差异:** 许可事项的集中程度上有差异、行政权力的划转标准上有差异。**先行地区探索实践中遇到了“清不清”、“通不通”、“顺不顺”、“认不认”等问题，即：**审批与监管责任划分、审批信息系统融通、上下级部门间沟通、审批结果认可程度等方面还存在许多困难。

**我市改革路径：一是先板块试点，再逐步推开。**将开发区板块作为试点，待时机成熟再向市级中心镇板块，以及辖市（区）、市本级逐步推开。**二是先集中部分，再扩大范围。**先集中企业设立和项目建设等领域对经济发展影响最大、办事效率也最需提高的许可事项，待条件成熟后，再集中其他许可事项，以及备案、年检等其他权力事项。

**针对困难问题的建议：一是理顺监管责任，推进综合行政执法。**组建行政执法局，将行政处罚及与之相关的行政强制权交由行政执法局承担。**二是推行“互联网+政务”模式，以互联网破解信息系统各自为政的蕃篱。**依托“常州市建设项目信息共享、网上审批系统”，启动跨部门、跨区域、跨层级行政审批信息资源共享系统建设，构建行政审批局专属的网上办事大厅和实体大厅“线上线下、虚实一体”的审批平台。**三是加强组织宣传，提升行政审批局认可度**。建立定期联络和辅导机制，确保行政审批局工作人员业务知识及时更新;对金融保险等机构加强改革宣传，让社会各界普遍认可行政审批局的审批结果。

【正文】为深化行政审批制度改革，提高行政审批效率，进一步激发市场和社会活力，2015年3月，中央编办、国务院法制办联合印发《相对集中行政许可权试点工作方案》，决定在天津、河北、山西、江苏、浙江、广东、四川、贵州选择市、县或国家级开发区开展相对集中行政审批权改革试点。我市积极响应，决定以常州高新区（新北区）和武进高新区、常州经济开发区等开发区为试点，向省政府申报开展相对集中行政许可权工作。本文试图通过研究省内外先行地区相对集中行政许可权的实践探索，分析成功经验和困难问题，为我市推进相对集中行政许可权明确路径、提供参考。

一、推行相对集中行政许可权的实践和探索

2003年8月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《行政许可法》,对行政许可的设定和实施进行了规范，并首次对相对集中行政许可权作出如下规定：“经国务院批准，省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则，可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权。”2009年4月，成都市武侯区出台《武侯区行政审批新机制运行管理暂行办法》，将原来分散在20多个职能部门的60项许可事项集中至行政审批局行使，成为全国首个实施相对集中行政许可权的市辖区。2014年5月，天津市滨海新区成立行政审批局，将18个政府工作部门的216项行政许可权全部划转行政审批局，成为全国首个实施相对集中行政许可权的国家级新区。2015年7月，江苏省盱眙县行政审批局正式挂牌，首批将13个部门的115项审批及服务事项划转行政审批局。8月20日，南通市行政审批局成立，在市级和县（市、区）全面推行相对集中行政许可权。8月21日，苏州工业园区行政审批局正式挂牌，成为全国首家实施相对集中行政许可权的开发区。从先行地区的实际运作情况看，经过积极实践和有效探索，审批效率均有明显提高，企业群众得到了更多便利，获得了社会的普遍赞誉。李克强总理在天津滨海新区调研时，对滨海新区推行相对集中行政许可权表示赞许，他指出：“109个章变一个章，是政府自我革命的大动作，要让不必要的审批成为历史。”

（一）先行地区做法的共同点

**一是实施一枚印章对外，行政审批局成为审批主体。**自《行政许可法》实施以来，全国各地先后建立了4100多家行政服务中心，推行“三集中、三到位”，实行“一站式”集中审批。但是，由于各个职能部门仅为入驻行政服务中心集中办公，即“物理式空间集中”，以政府各部门为主体的审批体制并未打破，部门入驻人员工作“两头跑”、行政服务中心成为“收发室”等现象普遍存在。先行地区按照法定程序，赋予了行政审批局行使许可权的主体地位，实施较早的成都武侯、天津滨海将各审批部门的印章浓缩成行政审批局的1枚印章，实现了许可权的真正集中，行政审批局由原来的“办事场所”转变为“权力中枢”。**二是科学整合许可事项，有效减少审批环节。**相对集中行政许可权旨在通过事权集中，将原先审批过程中的部门间协调变为行政审批局部门内部协调，更有利于实现审批流程优化、办理环节精简、服务效率提高。先行地区在实施相对集中行政许可权的过程中，均按行政许可类别在行政审批局组建了专门的审批处（科）。如武侯区行政审批局成立了社会类事项审批科、经济类事项审批科、建设类事项审批科，滨海新区行政审批局成立了投资项目审批处、经贸商务审批处、环保城管审批处、建设交通审批处、文教卫生审批处、社会事务审批处和涉农事务审批处，盱眙县行政审批局成立了经济审批科、建设审批科、社会审批科和综合审批科。审批职能的优化整合，从根本上减少了审批环节，审批效率得到进一步提高。**三是强化便民服务意识，大力优化政务服务功能。**各地成立的行政审批局均以原先的政务服务中心（行政服务中心）为基础，水电、燃气、有线电视等公共事业单位，公安、人社、民政等民生服务部门的管理服务类事项仍以进驻方式在行政审批局办理。部分行政审批局还开辟场地，为许可涉及的中介服务机构设置专门窗口，为企业和群众提供“一站式”便利服务，服务质量有效提高，政府形象不断提升。

（二）先行地区做法的差异

**一方面，许可事项的集中程度有差异。**因区域面积和行政隶属关系各有不同，各地集中的行政许可事项也不尽相同。最先实施相对集中行政许可权的武侯区，是成都的一个市辖区，考虑区域面积较小（76.56平方公里），交通较为便利，将所有区属行政许可事项都集中到了行政审批局。江苏省盱眙县作为拥有2483平方公里面积的大县，鉴于地域、交通等因素，工商登记等办件量多的许可未作集中，仍由原审批部门驻在各乡镇的派出机构审批。再如，由于行政隶属关系，武侯区规划方面的许可事项由成都市规划局统一审批，无法集中至区行政审批局，而南通市作为一个地级市，可将规划许可权集中至市行政审批局办理。**另一方面，行政权力的划转标准有差异**。在实际工作中，许多不属于行政许可事项，但办理程序与许可事项类似的行政权力事项，如登记、备案、审定、年检、认证、监制、检查、鉴定等。这些事项是否划转，目前各地标准不一。如武侯区将年检类事项统一划转到行政审批局，其他事项均不在划转范围之内，包括审批过程中所需的现场勘查、技术论证和社会听证等事项也仍由原部门办理；滨海新区虽没有划转年检事项，但是将与审批办理密切相关事项划转到了行政审批局，包括现场踏勘、组织专家论证等。

二、探索实践中遇到的困难和问题

相对集中行政许可权作为探索创新之举，各地党委、政府均给予了大力支持，但因这一新的体制打破了以往固有的权力运行格局，各行政审批局从成立之初，到后来实际运行，也或多或少遇到了一些困难问题，尚待继续研究加以解决。概括起来，可以通俗地总结为**“清不清”、“通不通”、“顺不顺”、“认不认”**等四大问题。**清不清问题，即审批与监管能否清楚划分问题。**各先行地区在相关文件中均明确了“行政审批局对审批行为的后果承担法律责任”。但是，对于审批、监管各自应承担什么样的责任，以及二者之间的责任如何划分，却没有完全厘清。新一轮行政审批制度改革以来，加强事中事后监管已被提到相当高度，切实消除 “重审批轻监管”、“以批代管”现象，是现阶段的重要任务。行政许可权集中由行政审批局行使之后，其余政府部门如何进行有效的事中事后监管，如何在权力、义务、责任等方面与行政审批局进行明确划分等问题，将更加凸显，需重点谋划。**通不通问题，即审批信息系统能否实时融通问题。**行政审批局的成立虽然从体制上打破了各部门之间的权力界限，但目前大多数部门都在使用国家部委或省级主管部门统一建设的审批专网，且只有从专网操作才能发放相关许可证书，因此，“线下”的集中审批在“线上”又形成了部门分割，审批信息未能实现共用、共享，客观上对行政审批局集中行使许可权造成了梗阻。**顺不顺问题，即上下级部门间沟通能否及时顺畅问题。**除南通市所辖的县（市、区）外，各地成立的行政审批局均没有对应的上级主管部门。行政审批局需与所有上级主管部门进行联系，以应对大量的业务指导、政策学习、目标考核等，沟通较为不便。尤其一些专业性、技术性较强的审批业务，如政策调整之后未能及时开展学习培训，必然对工作开展造成影响。**认不认问题，即审批结果能否得到普遍认可问题。**相对集中行政审批权作为改革探索创新，行政相对人在外地、或银行等金融机构办理业务时，业务单位因缺乏对改革的了解，对行政审批局颁发的行政许可证书的合法性容易产生疑虑，要求行政相对人到原审批部门重复办理报批手续或者加盖审批结果有效证明的情况时有发生，不但影响了行政相对人的正常经营活动，而且使行政审批局的认可度也大打折扣。

三、我市推行相对集中行政许可权的路径和建议

2013年以来，根据中央和省的统一部署，我市启动新一轮行政审批制度改革，取得了明显成效：**审批项目大幅精简，**取消所有非行政许可审批事项，明确市级保留行政审批事项212项，并公布目录清单，较清理前精简44.2%；**审批时限大幅压缩，**出台了《建设项目审批全流程再造工作方案》、《关于进一步提升建设项目审批效能的实施意见》、《建设工程施工图设计联合审查实施意见》，全面推行“联合审图”、“联合勘验”、“集中联检”等一系列并联审批制度，整体办结时限较优化前缩短三分之一以上;**改革经验得到推广,** 国务院、省政府对我市改革工作充分肯定，国务院审改办2次邀请我市参加全国性的经验交流座谈会，省政府办公厅、省政管办多次来常调研我市建设项目信息共享网上审批系统，省审改办在我市召开“多图联审”现场会，向全省推广我市改革经验。从市县层面的行政审批制度改革实践来看，行政许可事项数量的精简和办理时限的压缩，空间已经有限。要继续推进改革，需要在体制创新上取得新的突破。先行地区的实践探索表明，推行相对集中行政许可权，调整归并行政管理职权，是解决多头许可、重复报件以及程序冗长、效率低下等问题的体制创新，是行政审批制度改革与政府机构改革的结合点，既为行政服务效能提升和政府职能转变拓展了新的空间，也为精简政府机构、推进大部门制改革开辟了新的路径，已成为下一步我市继续深化行政审批制度改革的必然选择。

相对集中行政许可权改革牵一发而动全身，我市在改革路径选择上，应坚持试点先行，逐步推开。**一是先板块试点，再逐步推开。**开发区板块是我市经济发展的引擎，是改革的先行区，提升审批效能的要求最为迫切，拥护改革、推动改革的观念最为强烈。同时由于开发区审批部门较少，推行相对集中行政许可权改革的阻力也较小。因此，可将开发区板块作为试点，待时机成熟再向市级中心镇板块，以及辖市（区）、市本级逐步推开。**二是先集中部分，再扩大范围。**推行相对集中行政许可权作为探索创新，对行政审批局的承接能力要求很高，可先集中企业设立和项目建设等领域对经济发展影响最大，办事效率也最需提高的许可事项，待条件成熟后，再集中其他许可事项，以及备案、年检等其他权力事项。

结合先行地区改革实践，我们对推进我市相对集中行政许可权改革还有如下建议。**一是理顺监管责任，推进综合行政执法。**利用开发区部门少、改革阻力小的优势，同时组建行政执法局，将原审批部门的行政处罚、行政检查、行政强制等事项交由行政执法局实施，实施综合行政执法。同步推进大部门制改革，对原审批部门按照经济发展、社会事业、城市建设等进行归并，只承担发展规划研究、标准制定、行业管理、提供服务等职能。**二是推行“互联网+政务”模式，以互联网破解信息系统各自为政的蕃篱。**从先行地区的调研情况可以看出，当前信息系统不兼容、不共享已经成为影响相对集中行政许可权改革成效的主要问题。建议由市政管办牵头，依托我市原有的“常州市建设项目信息共享、网上审批系统”，针对相对集中行政许可权个性化需求，先期启动跨部门、跨区域、跨层级行政审批信息资源共享系统建设，构建行政审批局专属的网上办事大厅和实体大厅“线上线下、虚实一体”的审批平台，实现申请人、中介服务机构与行政部门之间的有效互动。**三是加强组织宣传，提升行政审批局认可度**。加强组织引导，由市政府推进职能转变协调小组牵头，集中行政许可所涉及的上级主管部门配合，建立定期联络和辅导机制，确保行政审批局工作人员业务知识及时更新。针对行政审批结果认可度问题，要在相对集中行政许可权改革启动之时，加强对金融保险机构以及社会各界的改革宣传，让其了解和接受相对集中行政许可权改革，从而认可行政审批局的审批结果。