

# 浦东新区行政审批制度改革的现状与路径分析

冯梦成

(中共上海市浦东新区区委党校,上海 200135)

**摘要:** 经过四轮行政审批制度改革,浦东新区改革在审批事项的清理和审批方式的变革等方面取得了显著成效,但在行政体制、审批机制、审批效能和政府职能转变等方面仍存在一些困难和问题。为此,要以推进浦东综合配套改革试点为契机,进一步深化行政审批制度改革,努力建设公共服务型政府。

**关键词:** 行政审批;行政体制;审批机制;审批效能

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)39-0058-05

2005年6月21日,国务院批准浦东在全国率先进行综合配套改革试点,开启了浦东从政策创新迈向制度创新、从追求硬实力到追求软实力的新篇章。国务院要求浦东综合配套改革试点要着力转变政府职能,着力转变经济运行方式,着力改变二元经济与社会结构。把改革和发展有机结合起来,率先建立起完善的社会主义市场经济体制,为全国其它地区的综合改革起示范作用。浦东综合配套改革涉及到推动政府转型,探索公共服务型政府体制和机制等十个方面内容。当前,在原有改革的基础上,进一步深化行政审批制度改革,是浦东探索公共服务型政府体制和机制建设的重要举措。

## 1 浦东新区行政审批制度改革取得的主要成效

浦东新区于2001年10月开始在全市率先进行行政审批制度改革,并分别于2002年7月、2003年11月、2006年5月进行了第二轮、第三轮和第四轮行政审批制度改革。经过四轮审改,浦东新区行政审批事项已从724项减少至220项,精简率达70%。在审批项目减少的同时,还对审批方式、审批流程、审批环节等方面进行深入改革,取得了显著的成效。

### 1.1 创新企业准入制度,降低企业准入门槛

#### 1.1.1 内资企业准入实行告知承诺制度

前两轮审改,市政府批准新区试行告知承诺制

度的前置审批事项24项,实施19项。第二轮审改,进一步完善了告知承诺制度的操作流程,制定了《浦东新区企业试行告知承诺网上审批办法》,推进网上操作、网上流转的方式。告知承诺方式审批时限由原来的5个工作日缩短为1-2个工作日。第三轮审改在完善已施行的19项审批事项的操作流程的基础上,对原已批准尚未执行的5项事项抓紧做好落实工作,并新增“非居民小区开设浴室的环保审批”事项。同时,以告知承诺制度的适用范围和事后监管措施为重点,进一步修改和完善告知承诺制度的操作办法。

#### 1.1.2 外商投资企业设立试行直接登记方式

对新区审批权限内的鼓励类和允许类外商投资企业的设立,试行“一口受理,并联审批,各司其职,限时办结”的审批方式,制定了《浦东新区外商投资企业直接登记办法》,设定了操作流程。这项制度将原来的串联审批改为并联审批,将原来由工商和经贸两个部门的窗口受理改为由工商一个窗口集中受理,将原来的两道审批程序改为一道联合审批程序,审批时限从改革前的17个工作日缩短到7-9个工作日左右。第三轮审改,扩大直接登记方式在变更事项(除企业合并、分立、减资以外)审批中的运用。

#### 1.2 优化基本建设审批程序,推动审批提速

新区第一、二轮审批改革对基本建设程序进行了整合和优化,新区面上社会财力投资项目基本建设程序审批时限从改革前的281个工作日压缩到了100个工作日以内。在此基础上,又进一步推行了分类管理的方式,对控制性详细规划已批准的区域范围内的生产性项目、研发机构以及临时性建设项

目试行 60 个工作日的简易审批程序,对新区各镇经济园区内的项目试行 50 个工作日的简易审批程序。

新区第三轮审改进一步深化基建程序的改革:一是继续开展并联审批网上流转方式的改革,将“一书两证”三个环节纳入并联审批网上流转的范围;二是进一步规范审批专用章的使用和管理;三是积极开展规划政务公开的探索,推动建设工程项目总平面图和与居民切身利益直接相关的建设项目设计方案的公示,逐步实现规划编制公众参与制度化和公开化。

新区第四轮审改继续优化建设项目审批流程:一是建立“一口受理,并联审批”的工作机制;二是在建设项目规划设计方案审批阶段试行“告知承诺”审批方式。三是建立区域管委会统一办理的工作模式;四是试行建设项目“联合验收”工作机制;五是构建统一的建设项目审批网络操作系统。

### 1.3 推进企业年检改革,方便企业办事

#### 1.3.1 推行“四个一”联合年检方式

新区从第一轮审改开始就着手改革年检工作,开始是“一门式”,把分散年检集中到一个地方年检。后来从“一门式”又改成“一口式”的联合年检,由工商一口受理,然后由相关部门联合年检。第三轮审改,新区对年检实行“四个一”的联合年检方式,即“一口受理、一套表式、一网运作、一次办理”。一套表式分为共同信息和专业信息,企业只要填一次表式,既满足各部门的要求,又省却了企业的多表反复填写的麻烦。新区政府有关部门在网上审核,实行“一网运作”,大大提高了行政机关办事效率和实现了行政管理信息的共享。

#### 1.3.2 第三轮审改实行了企业分类年检制度

即对守法经营、信誉良好的企业实行免检,企业只需提交年检表等相关资料,免交审计报告;对一般行业中没有违法记录的企业实行承诺备案制度,企业提交年检报告书并作出提交的材料是真实有效的承诺即通过年检;对重点行业、特殊行业以及关系到人身健康、安全生产等行业的企业实行联合年检,综合监管。

#### 1.3.3 第四轮审改推行了企业年检申报备案制度

即企业可以通过现场提交、网上传递等方式申报有关材料,涉及多部门申报的,企业可以通过新区联合申报网络平台一次申报相关材料,并由企业对其提交材料的真实性予以承诺,行政机关可以根据

需要对企业申报的材料进行书面检查,对检查合格的,行政机关可以不向企业反馈检查结果;对书面检查发现企业有违法行为的,或者企业未申报有关生产经营活动情况的,行政机关应当采取实地检查或者重点检查等监管措施,并将检查结果存档备案。

### 1.4 推进“3+1”管理机制改革,发挥区域管理的优势

在深化面上审改的基础上,新区推进“3+1”(外高桥保税区、张江园区、金桥出口加工区和郊区经济园区)管理平台建设,通过充分的放权、授权,实现“园区内的事在园区内办结”的目标,提高招商引资的竞争力。

前两轮的审改中,在项目审批和基本建设程序审批方面实现了区域管理。为了进一步理顺条块关系,形成具有区域特色的管理机制,后两轮审改进一步完善了外高桥保税区、张江园区、金桥出口加工区、浦东新区现代产业园区及郊区经济园区“3+1”管理平台的建设,以全面实现“园区内的事在园区内办结”的目标。

### 1.5 进行配套措施改革,保障改革成果

为了保障审批改革成果,新区推进一系列配套措施改革:(1)推进区域城市管理综合执法体制改革,逐步形成高效、集约、互动的综合执法新局面。由新区城管综合执法机构统一行使市容、市政、水务、城市规划管理、环境保护、公安交通、工商、建设、房地产、林业、绿化、城市交通、卫生、文化市场、建制镇城市管理等方面的全部或部分行政处罚权及与行政处罚权相关的权力。探索食品安全、农业领域联合执法的工作机制;(2)积极培育和发展各类社会团体和中介组织,发挥专业机构和中介组织作用,推动政府职能转变;(3)形成了由街镇和市民中心组成的政务办理平台;(4)建立和实行了行政过错责任追究、效能投诉、行政首长问责、电子监察等四项制度来充分保障行政权力规范、高效的运行,并有效地开展自我监督;(5)加强行政审批的信息化建设,推进行政审批网络化。推进了《浦东新区企业管理与服务系统》建设,建成了新区统一的行政审批和管理操作应用系统。按照“一个政府”的理念,依托电子政务手段,探索了建立政府信息公开“一体化”互动服务机制,即每一个政府部门都应当接受公众对其他部门的信息公开申请,并通过内部流转的方式将有关申请转交有关部门处理的工作机制。

此外,新区还推进了公共资源配置类审批事项的市场化运作、建筑工程审批程序中推行技术审批和行政审批相分离,张江高科技园区进行行政审批和政府服务“零收费”改革、试行“三个一”(一表受理、一网运作、一次发证)企业设立登记审批机制等改革措施。

## 2 浦东新区行政审批制度改革存在的困难与问题

浦东新区行政审批改革虽然取得了上述成效,但总的来说,浦东的行政审批的现状与服务型政府建设、效能政府建设的要求还有差距,还难以满足企业、市民日益增加的需求,难以与建设创新浦东、和谐浦东、国际化浦东的发展目标相适应。

### 2.1 改革发展自主权有限

浦东新区作为上海市的一个行政区域,在审批职能上与国家级和市级部门关系密切,新区的行政审批制度改革受到了自身权限有限的制约。同时,国家和市级部门通过立法或机构直属化等方式上收审批权和管理权削弱了区县的直接管理职能,使地区性的改革存在较大的局限性,改革内容无法涵盖海关、质检、金融、工商、税务等属于国家和上海市政府垂直管理的部门。因此,需要进一步争取国家和市等有关部门支持,以尽可能减少办事层次,提高办事效率。

### 2.2 行政审批机制不健全

经过四轮改革,浦东的行政审批事项大幅度减少,程序不断规范,充分体现了服务行政的理念。但是,现行的行政审批制度在管理、运行、监督等方面也存在着一些问题。在管理机制上,缺乏常设的行政审批管理机构。每次改革时,浦东都成立了主要由法制部门、监察部门等组成的领导小组和工作班子,重点履行责任分解和清理结果检查的任务。但领导小组和工作班子均属临时机构,意味着阶段性任务完成后该机构就会自动撤消。这就造成了在行政审批管理上具有临时性,很难保证改革成果的巩固和对行政审批其他日常管理的管理。在运行机制上,市民中心于2006年7月投入使用,中心将原先分散在47个处的办事窗口集合到一个平台上,20个委办局的相关审批服务项目“一站式”解决,法律援助中心、婚姻登记所、行政效能投诉中心等功能性单位也整建制进入市民中心,大大方便市民和企业

办事。但中心的运作存在着自身无法解决的问题,如中心没有实质性的审批权,审批权仍归属于各部门,难以形成一个相对集中的行政审批权;中心对审批人员没有实质性管理权;入驻部门的机构和流程也没有进行充分的整合等问题。在监督机制上,虽然建立一套监督制度,如行政过错责任追究、效能投诉、行政首长问责、电子监察等四项制度,区长网上办公会、听证会、市民议会等“三个载体”,但内部监督往往缺乏制约和强制性保障,人大、政协、司法机关、人民群众和新闻媒体作为监督主体的外部监督作用还不够明显。

### 2.3 行政审批效能不够高

上海市委、市政府要求浦东成为上海2008年全市政府服务最优、行政效能最高的示范区。从总体上看,浦东经过四轮审改,精简了行政审批事项、减少了审批环节、压缩了审批时限,行政审批程序得到了优化和再造,审批效率明显提高。但企业对审批服务的办理时效、工作规范、便捷程度、主动告知、公开透明等方面内容满意度仍然较低。办理企业登记,走完工商、税务、银行等部门的程序,前后时间竟需要3个月。当前,尽管浦东建立了首问责任制,明确了当有些事情的确需要多个部门才能办成,当法规没有明确哪个部门牵头,或办事人不知道哪个部门是牵头方时,就应采用“自然认定法”,服务对象不管到哪个部门去办事,第一个接收的部门就必须受理,帮助联络相关的部门来审批和解决,不能以申请事项不属于本部门职能范围为由而一推了之。但从浦东新区第三十七次区长网上办公会上企业和市民反映情况看,政府有关部门之间相互推诿、“扯皮”的现象仍然存在,“多个部门、一个政府”的理念仍未完全形成。

### 2.4 社会组织不够壮大

行政审批事项取消和调整,必然要求行业协会和中介组织等社会组织承担一部分政府原来具有的职能,否则就会形成制度真空。截至2007年3月,浦东共有31家行业协会,其中国家级1家、市级22家、区级8家。但行业协会发展也存在着一些问题,其主要表现在:(1)总量不足,设置不够合理,主要集中在工业、商业和建筑行业等产业。而在第三产业、新兴行业,尤其是高新技术领域的行业协会明显不足;(2)行业覆盖面过窄,致使协会所能掌握的企业和行业的信息不充分,难以发挥综合性的

协调功能,更难以承担起规范市场的作用。(3)协会地位不明确。一方面个别政府部门希望行业协会作为行业管理的辅助工具,另一方面有些行业协会习惯于在政府的领导下开展工作,成为政府职能和机构的延伸,而忽视了它首先是应代表企业利益的。(4)内部机制不健全,行业协会服务意识缺乏。行业协会自律性不够。其它中介组织也存在市场化程度不高,规模小、实力弱、服务质量不高、缺乏行业自律和行业评价标准等问题。这些问题制约了政府职能的转变。

### 3 深化浦东新区行政审批制度改革的思考

之所以存在上述问题,究其原因就是改革过多停留在审批事项的清理和审批方式的变革层面上,没有从根本上触及到现行的行政体制、经济运行机制和政府职能等。因此,深化浦东新区行政审批制度改革必须将其与行政体制改革、经济体制改革甚至政治体制改革紧密结合起来,以推进浦东综合配套改革试点为契机,推进体制改革、规范运行载体、完善内外监督、创新管理方式,转变政府职能,努力实现行政审批的高效化、透明化、现代化。

#### 3.1 完善市区两级管理体制,赋予浦东新区更大的自主发展权

落实上海市政府《关于完善市区两级管理体制,赋予浦东新区更大发展自主权的意见》和上海市人大常委会《关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》的精神,进一步赋予浦东新区更大的自主发展权,为浦东先行先试、推进政府管理体制改革创新创造条件。要授权浦东与改革相应的管理事权,以及必要的特殊管理权将浦东行政区域内的事务,交由浦东管理;将市级部门可以下放的权力和向中央争取到的权力全部下放到浦东;将上海拟开展的各项改革试点率先安排到浦东;争取国务院政策协调支持,对审批依据属于国务院行政法规和国务院文件范畴内的经济事务行政许可,在浦东新区试行备案制、告知承诺等改革,以创造适应国际通行规则的经济运行环境。同时,赋予浦东新区一定的立法权,为改革提供立法保障。

#### 3.2 健全行政审批机制

建立科学合理的审批管理机制、规范高效的审批运行机制、严密完善的审批监督机制是中国行政审批制度改革的一个方向。根据浦东新区实际情

况,关键要明确推动这三个机制的实施主体。首先,要成立专门的常设管理机构,履行行政审批研究、组织、规划、管理、协调和服务职能。专门常设的管理机构与临时的工作小组相比,有三点好处:(1)不但可以制定本地区统一的行政审批管理制度,还可以对各部门的具体审批行为实施经常性的管理、协调和监督;(2)不但可以阶段性地推进行政审批制度改革,还可以对行政审批制度改革和管理展开深入持久系统的研究;(3)可以解决多头管理、部门各自为政的问题。其次,要逐步实现市民中心实体化,使其成为承担政府各部门行政审批职能的一个运行实体。当前,市民中心实现了行政审批地理上的集中,为实现行政审批向一个部门集中创造了条件。行政审批执行权向一个部门(市民中心)集中,并与管理权、监督权分离,有利于减少交易费用;有利于杜绝体外循环,提高审批效率;有利于打破部门利益局限性,减少设租和寻租现象;有利于整合审批程序,促进审批的规范化。最后,要强化行政审批的外部监督主体作用。与内部监督相比,外部监督更具有公平性、公正性。当前,浦东的行政审批外部监督之所以作用不够明显,是因为外部监督在获取信息方面存在困难,监督渠道不够顺畅,监督方式不够完善,且各监督主体之间缺乏有效的沟通和协调。因此深化行政审批制度改革,必须在完善监督机制的基础上,强化人大、政协、司法机关、人民群众和新闻媒体等外部监督主体的作用。

#### 3.3 加快推进电子政务建设,提高行政审批服务效能和服务水平

行政审批要公开,要透明,要增效,必须借助电子政务这样的平台。所以,必须全力推进电子政务服务平台建设,有关审批部门要充分运用网络信息技术,推动审批流程再造,实现电子政务加快发展。建设电子政务,要做到统一建设规划,避免低水平重复;整合信息资源,避免信息分散;统一应用系统和技术支持平台。建设政府网站绝不能把现实中的政府搬到网络中,而要以市民和企业等服务对象为中心,实现“个性化一对一”服务,公民和企业自助和偏好服务,“我的政府”服务;也绝不能各部门自顾自的建立自己的网站,而是要建立统一的整合的门户网站,形成一个完整的基于互联网的“网上受理、网上流转、网上审批、网上下载、网上咨询”的“电子化审批系统,实现”“一网式”、“一站式”审批和全天

候审批。

### 3.4 积极培养和扶持行业协会和社会中介组织

新区政府要在主体、机构、职能、资产、人员、住所等方面与市场中介脱钩,积极向民间组织,尤其是行业协会转移职能,将行规制定、市场信息、资格审查、行业调查、行业咨询和培训、公益服务等技术性、协调性、评估性、行业性事务交给行业协会、社会中介组织等民间组织,以逐步建立管理规范、运作高效的行业协会和社会中介服务体系。制定和完善行业协会管理办法,促进其加强自律管理、自主开展活动,更好地发挥其沟通、服务和桥梁作用。大力支持民间组织发展,对承接职能转移的民间组织在资金、税收、人才等方面给予政策支持,培育一批专业组织和民办非企业机构。探索推进符合中国国情的国际非政府组织落户浦东,积极支持各类民间组织加强

国际交流合作。探索推进政府向民间组织购买专业服务和委托管理,完善政府向社会中介组织购买专业服务的机制,实现政府职能转变和民间组织壮大。

#### 参考文献

- [1] 上海市浦东新区人民政府公报[Z]. 2001,(4-5). 2002,(3). 2003,(6). 2006,(3-5).
- [2] 何勇. 浦东综合配套改革要迈多个槛[N]. 中国经营报,2008-04-21(39).
- [3] 何勇. 通用汽车“车行天桥”折射功能区的尴尬[N]. 中国经营报,2008-04-21(39).
- [4] 汪洪涛. 浦东新区地位无法取代[N]. 中国经营报,2008-04-21(39).
- [5] 孙小林. 俞正声:“对浦东要‘特事特办’”[N]. 21世纪经济报道,2008-04-14(8).

## On the status and development path of the reform of administrative examination and approval system in pudong new area

Feng Mengcheng

(Pudong New Area Party Institute of CCP, Shanghai200135, China)

**Abstract:** After four reforms of administrative examination and approval system, pudong new area has achieved remarkable results in clean-up of approval subjects and changes of the approval means, but there are some difficulties and problems in the administrative system, approval mechanism, approval efficiency, and the transformation of government functions. so Pudong new area must further strengthen reform of administrative examination and approval system, and strive to build public service-oriented government by the opportunity of the Pudong comprehensive reforms.

**Key words:** administrative examination and approval; administrative system; approval mechanism; approval efficiency