

## 地方政府创新： 顺德的行政审批制度改革探索

岳芳敏 李芝兰 梁雨晴

**【摘要】** 近年来以行政审批制度改革为突破口,地方政府开展了行政改革创新的探索。其中,广东省被定为全国行政审批制度改革试验区。佛山市顺德区通过界定审批事项、商事登记制度改革、企业登记并联审批制度改革等一系列创举使行政管理体制改革不断深化,并为全国积累了经验。地方政府行政管理体制改革如何才能不断深化?该如何推进行政管理方式的改革创新?基于近几年对顺德探索的跟踪调研,本文总结了顺德两年来的改革实践经验,分析其内在性改革动因、改革路径,从中得出启示。

**【关键词】** 地方政府 创新 行政审批制度改革 顺德

自2008年国务院推进大部制、行政审批制度改革以来,地方政府也相应地开展了行政体制改革。这轮“政府自己革自己命”的行政改革被作为转变政府职能、提高行政效率、改善服务水平的重要途径。由于审批制度改革涉及政府自我放权,触动部门利益,改革并不能顺利实施。黄晓东、黄小钊(2011)考察了2000—2010年我国地方政府创新奖入围项目,指出地方政府创新在取得一定成效的同时也面临着创新动力日渐衰减、

创新空间日益不足等前所未有的挑战。<sup>①</sup>深化改革必须应对这些挑战。观察近年来广东行政审批制度改革试点,佛山市顺德区的审批制度改革,其改革经验有所启示。本文通过分析顺德两年来的改革推进路径,探讨深化改革所需的政策支持。

## 一、顺德的行政审批制度改革探索

继2009年顺德开展了“石破天惊”的“大部制”改革以来,经过充分的调研准备,2011年8月22日,顺德区召开深化行政审批制度改革动员大会,宣布在全省率先启动新一轮行政审批制度改革,发布了《关于全面深化行政审批制度改革工作意见》《顺德区全面深化行政审批制度改革实施方案》(以下简称《意见》《改革方案》)。由此,顺德开启了行政审批制度改革、农村综合改革和社会管理体制改革在内的以社会建设为总目标的三大改革。<sup>②</sup>改革实施三年以来,顺德不断有新举措、新突破。比如2012年5月开始实施的商事登记制度改革,成为第一个“吃螃蟹”的人,引发了全省乃至全国的一系列的连锁反应。2013年9月3日,顺德又开创性地试行企业登记并联审批系统。2013年11月起,该系统在行政服务中心正式运作,有条件的镇(街道)可同步进行。通过流程再造,实现“一窗收件、一表登记、三证同发”,将企业登记审批时间缩短为四天。2014年上半年,企业登记并联审批在全区实施。同时,2013年11月14日,顺德区政府再推出重点领域审批制度改革——《顺德区企业投资管理领域体制改革方案》,通过多项改革措施,利用信息化技术保障和组织保障,拟在2014年压减30%的有关审批事项,审批时间节约70%以上。顺德的改革可谓自发主动实施,并收到了良好成效。当然,也受到仅有县级政府的权限及法规制度的制约。那么,顺德区为什么能够主动推进审批制度改革?是如何推进审批制度改革的?

<sup>①</sup> 黄晓东、黄小钊:《地方政府创新与中国政治发展》,《中共杭州市委党校学报》2011年第2期。

<sup>②</sup> 刘嘉麟、张培发:《顺德昨启动新一轮行政审批制度改革打响三大改革的第一枪》,《南方日报》2011年8月23日。

### (一)为实现政府“自我解放”而主动推行的行政审批制度改革

顺德 2009 年实施合并同类项的大部制改革以后,政府部门由原来的 41 个部门合并为 16 个大部门。由于各个大部门的内部职能和管理流程尚未有机融合,部门间的物理阻隔尚未打破,大部门内部还存在小部门,未形成大科室,业务流程未实施优化,大部制应有的效力还远远没有充分发挥出来。

随着经济社会的快速发展,顺德经济总量从 1995 年的 120 亿元增长到 2010 年 1935.57 亿元,增长了 10 倍多,<sup>①</sup>然而,近年来,由于公务员人数没有增加,管理体制没有深刻变革,使得公务员队伍进入疲于奔命状态,政府管理越来越缺乏引领性。大部制改革之后的大部门运作更加剧了这一状况。政府部门日常工作负担大增,大部制改革的化学反应还没有出现。如何让公务员从“疲于奔命”的状态中解放出来,腾出更多的时间和精力解决政府不到位、缺位的问题?顺德区委区政府认识到,“必须进一步理清政府和社会的关系,解决政府越位的问题,该市场做的要交给市场,该社会做的要还给社会,该市民负责的要市民承担。”佛山市委常委、顺德区委书记梁维东表示,“通过深化行政审批制度改革来解决大部制改革面临的困难和发挥大部制改革的成效已经势在必行。”<sup>②</sup>

同时,审批主体、手段单一,审批程序繁杂、时间长等低效问题仍未解决。未建立标准化、制度化、一体化的审批管理体系,未能清楚界定政府审批权限、审批事项,审批的标准化、制度化建设滞后。长期以来我国行政审批项目设立随意性、多头、重复审批问题仍然存在。部门立法合法化问题严重,宏观调控部门、行业管理部门各自设立审批项目。现有审批管理系统沿袭了计划经济体制时期条条管理体制下的审批系统,主要依托

<sup>①</sup> 2012 年,顺德全年实现 GDP 总值 2338.8 亿元,增长 8%;全社会固定资产投资 449.9 亿元,增长 8.1%;社会消费品零售总额 652 亿元,增长 13.2%;地方公共财政预算收入 136.5 亿元,增长 11.9%。顺德政府网。

<sup>②</sup> 张培发、刘嘉麟:《顺德拟优化或删减 5000 余项行政审批 化解大部制遗留问题》,人民网 2011 年 8 月 24 日, <http://news.jschina.com.cn/system/2011/08/24/011524883.shtml>。

于以条条开发的业务管理系统信息技术,出现同一部门办理审批涉及多个甚至更多管理系统的问题,办理审批中各个环节需办事人员提交不同表式(有部分重复),工作人员需在不同系统重复录入。缺乏统一的审批管理系统,审批管理运行机制不畅,效率未得到提升。此外,对行政服务中心的部门和人员管理方面激励机制不足,影响到其效能发挥。各部门大多是按专业分科,审批人员可能同时承担管理、验收、监督等职能,可能存在或导致权力滥用情况。因此,必须真正实施审批制度改革,以提高行政效率和服务水平。

## (二)顺德审批制度改革的路径

行政审批是荷载、体现、运用政府职能的主要方式,行政审批项目构成了政府职能中的核心内容。因此,政府职能转变取决于行政审批制度改革成功与否。顺德的行政改革发端于政府组织架构调整的大部制改革,但行政管理体制改革的深化必然要以行政审批制度改革为重点。

### 1. 成立审批制度改革小组,学习借鉴,确立审批制度改革方案

首先,顺德成立了区行政审批改革工作小组(简称审批制度改革工作组)。审批制度改革工作组先后到香港、四川成都等地学习其改革经验,经过与领导、专家的反复讨论与完善,最终形成了对顺德区范围内行使的行政审批服务事项的改革方案。<sup>①</sup>

确立了改革目标:从行政服务对象的实际需要出发,以促进经济社会的长期稳定发展为目标,以“简政放权、转移职能”为核心内容,在构建服务型政府的基础上促进协同治理。通过“留、优、免、转”等多种形式全方位改进行政审批管理模式,构建职权合理、共管共治、标准统一、便民高效、公开顺畅、监督到位的行政审批服务体系。

<sup>①</sup> 主要分为行政许可、非许可类审批、便民服务事项(日常管理)三类。审批制度改革的具体内容,是指行政机关、事业单位、法律法规授权的组织根据自然人、法人或者其他组织提出的申请,经过依法审查,采取核准、批准、同意、备案、注册、认可、登记、检验、年检、发放证照等各种方式,准予其从事特定活动,认可其某种资格和资质、确立其特定主体资格、特定身份及证明,或者同意给予提供相关服务、享受有关优惠扶持等行为。

改革的基本原则：一是优化创新，强调实用性原则。要体现创新性、实用性，效率优先、兼顾公平。二是以民为本，循序渐进原则。即首先重点改革当前社会反映突出的、与群众生活关联度大的事项作为对象，然后解决影响行政服务效能发挥的机制体制问题。三是简政高效，市场优先原则。

《改革方案》要求：“各部门、镇（街道）要充分认识改革对我区经济社会发展的重要意义，要勇于创新，不唯书、不唯上、不违法。对每一个事项，都要摸透实情，提出改进的办法和措施，全力推进并不断完善。”改革将着重于高效化、标准化、集中化、社会化和信息化，对审批流程进行全面优化，对审批运行机制进行全面再造，原则上要减少审批事项 30% 以上，审批时限原则上比法定时限缩短 50% 以上。

## 2. 实施六大主要改革举措

一是厘清政府各职能部门所进行的行政审批管理事项，界定并公开区、镇政府事权，为后续的审批制度改革奠定基础。按照合法、合理、分类清理原则，2011 年 8 月开始清理审批事项并制定目录，区政府审核通过后，以政府公告等形式向社会公布实施，并在政府相关网站上供市民查询和监督。对清理不得力部门通报批评并扣减绩效考评相关分数。2012 年初，时任广东省委书记汪洋指示：要明确减少哪些权力，拿出“干货”，真正为市场经济的发育创造更为宽松的环境。顺德共梳理出行政审批事项 1597 项，<sup>①</sup>其中向省政府提出建议取消和优化的事项达 548 项，约占 1/3。而在其他一些地级市上报的行政审批事项清单中，有的总共不过二三十项。

二是以服务对象为中心，整合优化行政审批流程，逐步实现跨部门协同审批。打破“以职能部门为中心”的空间分散、环节多、时限长、效率低的传统行政审批流程，建立“以公众为中心”的高效、透明、低成本行政审批流程。首先责令各部门根据“一事项一流程”原则，逐项对审批要件清

<sup>①</sup> 最初的清理结果为，区政府的事权涉及 19 个部门共 5205 项管理事项。调研了解到，这是因为分类较细，以便于后续的改革。

单进行清理、梳理,取消无法定理由和不必要的材料。其次,精简审批环节。在界定审批法定程序的基础上,取消不必要的层层把关和逐级审批,实行“一审一核”“即审即办”。力求各部门事项办理时限比法定时限至少缩短50%。第三是设计并联、协同审批流程。以“统一、联合、集中”为原则,由区行政服务中心(区审批制度改革办)确立牵头部门,建立“一窗受理、分段审批、限时办结、流程监控”的并联、协同审批制度。

2012年4月,顺德率先开展商事登记制度改革试点的工作方案得到了省政府的正式批复。这使顺德继成为全省综合改革试验区、率先进行大部制改革之后,再次成为改革尖兵。新的商事登记制度,允许企业零成本注册,也放宽了经营场所登记条件,营业执照被简化为商事主体的资格凭证。政府对商事登记从“严进宽管”向“宽进严管”改良。

三是对审批事项实行标准化、规范化管理。制定所有审批事项的标准化规范,并对外公示,接受社会监督,实现“平等”“阳光”审批。同时,统一开发顺德区行政审批系统平台,实施网上申报、受理和审批办理,处理信息、责任人及结果全过程留痕,实现行政审批全过程的电子化运作与监督。

这些工作在2013年3月基本完成。是年9月,顺德又开始了涉及五个部门的企业登记并联审批系统试运行,将整合营业执照、组织机构代码证、税务登记、社保登记、公章刻制等五项审批事项,实现“一窗收件、一表登记,三证同发”,在内部打破各部门信息孤岛,实现部门之间信息实时共享,有效杜绝领取营业执照不办税务登记的情况。顺德还将加快出台《企业经营资格审批事项目录》,按照行业分类,把企业办理营业执照后需要继续办理的所有证照手续梳理成目录清单,有效解决申请人领取执照后不办理行业许可就违法投产、开业的问题。

与此同时,顺德正在研究出台后续监管方案,深入研究商事登记制度改革如何同顺德大执法、大监管的体系相结合,通过建立通用市场监管信息平台,有效整合政府部门的监管资源;另一方面,建立监

管信息公示平台和投诉平台,强化社会监督,促进社会诚信体系构建。

四是通过实施“三集中三到位”改革,相对集中行政审批权。“三集中”改革,即将13个区属承担行政审批、其他服务类审批职能的部门内原来分散在各个科室的行政审批权向一个审批服务科室集中,将已经集中的行政审批权向首席代表集中,将首席代表向行政服务中心集中;“三到位”改革,原则上要求行政审批职能向一个科室集中到位、行政审批权向首席代表授权到位,行政审批事项完全进驻中心到位。对于那些只有分散零星审批权、不宜设立审批服务科的个别部门,区审批制度改革办核定后在区行政服务中心设立审批事项综合受理窗口,该综合窗口负责统一受理并办理这些审批事项。

五是向社会组织放权和转移部分职能,构建地方治理体系。为进一步转变政府职能,顺德率先提出向社会放权和转移部分职能,将公民、法人和其他组织能够自主解决、市场机制能够自行调节、社会组织通过自律能够解决的事项转移出去。政府制定方案,确定并公开承接服务的条件、原则和绩效评估标准,通过招标采购的方式确定移交对象。制定了六项工作步骤,转移与承接四大类内容:(1)行业管理与协调职能。包括行规行约制定、行业准入审核、等级评定、公信证明、行业标准、行业评比、行业领域学术和科技成果评审等。(2)社会事务管理与服务职能。包括法律服务、宣传培训、社区事务、公益服务等。(3)技术服务与市场监管职能。包括业务咨询、行业调研,统计分析、决策论证、资产项目评估等。(4)行政审批职能。以此逐步构建一个全新的地方治理体系。

截至2012年底,结合审批事项清单,顺德再提出118项可以研究向社会进一步转移的事项。比如,中小企业促进会是在顺德经济与科技促进局的倡导下成立的社会团体,并在发展过程中逐步承接了数项经促局的职能。

六是不断推进行政审批电子网络一体化工作。2012年7月1日,顺德区网上审批服务大厅上线全面试运行。顺德市民、企业凡是需要办理

涉及发展规划和统计、经济、教育、民政、公安、司法、财税、社保、国土城建、文体旅游、住房公积金等 28 个政府部门的事务,共 434 个行政审批事项,都可以先登录顺德区网上审批服务大厅(网址 <http://www.sdewt.com>)查询办理。其中顺德区网上审批服务大厅可直接办理 120 项,其他 314 项需要链接到中央、省、市三级网上审批平台办理。<sup>①</sup>同时,开发和维护电子监察系统进行实时在线监察,以确保市民申办业务得到及时办结的有效措施。

2014 年上半年,企业登记并联审批在全区开展。建立在实现部门间系统打通基础上的并联审批改革,实现一份表格、一套材料,通过网络系统分发数据,既方便群众又不会提高行政成本,真正实现了并联审批。部门直接获取企业填报信息,省去了资料录入的工作量。在方便申请人办证和部门审核前提下,促进了营商环境的改善。

## 二、改革成效

一是深化了大部制为切入点的行政改革,转变了政府职能,改进提高了行政服务效能。从大部制到审批制度改革,到社会管理体制改革,一系列互动共生的制度联动,推动并深化了行政改革,不断靠近改革目标。制度联动使大部制改革的成效得以实现,使得政府组织架构变革后组织效能真正得以提升。把政府不该管、管不好的事情放开,实现政府的自我解放,让公务员从“疲于奔命”的状态中解放出来,腾出更多的时间和精力解决政府不到位、缺位的问题。使政府能够转变职能,集中精力专业化于政府应尽的职责;通过优化再造审批业务模式和流程,利用信息技术,打通部门间信息孤岛,建立起全区统一的网上审批大厅,实行零收费,大大节省了市民申报、部门办理审批的时间和人力、物力,提升了政府行政服务效能,改善了政府形象。

二是激发了市场活力。2012 年 5 月开展商事登记制度改革以来,据

<sup>①</sup> 曾庆斌:《434 个事项网上可办顺德网上审批服务大厅上线试运行》,《佛山日报》2013 年 7 月 2 日,以及笔者调研资料。

顺德区市场安全监管局提供的数据显示,截至2013年7月,顺德新增有限公司商事登记数量9123家,同比增长28.89%,个体户商事登记数量7170个,同比增加17.89%。这与近一两年较为低迷的经济形势形成了较大反差。而且,企业的落地率非常高。2013年一季度,顺德税务登记的数量为1705户,占同期商事登记主体数量的70.14%,内资企业税务登记数量为1608户,占同期商事主体登记的96.93%。<sup>①</sup>改革极大地释放了社会投资创业潜能。

而2013年9月创立的企业投资并联审批制度,使得涉及工商、税务、公安等四个部门、六大审批事项的审批实现“一表受理,三证同发”,一般四天内办结。企业办证人说,“以往办证,至少要跑七八次办证大厅,中间要等十多天。如今,只需跑两次窗口就能完成,一次是提交材料,一次是来领证。”审批改革的不断深化,使企业投资者获得了更多的改革红利。同时,审批相关部门间实现信息共享,信息在各个部门进行实时流转,为后续监管提供了一个新的抓手。从税务登记数字来看,改革前办理税务登记的有限责任公司月平均户数为413户,而改革后月均办理户数为586户,增长41.9%。<sup>②</sup>改革促进了服务型政府的转变。

三是为广东乃至全国积累了改革经验,开启了全国的工商登记制度改革。顺德商事登记制度改革在全国引起极大反响,得到了中央的高度评价和认可。2012年8月,国务院批准广东在“十二五”期间在行政审批制度改革方面先行先试。2012年11月,国家工商总局正式批复顺德成为国家商事登记改革试点。2013年3月,十二届全国人大一次会议批准通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,其中一项重要内容是改革工商登记制度。十八届三中全会进一步明确了工商登记制度改革的重要性和改革方向。2014年1月至8月,李克强总理先后三

① 数据引自:《顺德深化商事登记改革 全省率先试水企业登记并联审批》,http://www.opsteel.cn 2013年9月4日。

② 数据引自:《顺德率先推动商事登记制度改革,正研究推动行业内并联审批》2013年11月14日《珠江商报》。

次视察海南、重庆、吉林等省的工商部门,大力推动工商注册登记制度改革。<sup>①</sup>当前,由顺德开创的这项改革正通过激发市场活力助力“稳增长”,并已取得了一定成效。

### 三、研究结论、启示与政策建议

我们的结论是:顺德开展的审批制度改革,需要上级政府大力支持。顺德正在切实推进中的审批制度改革,是对2009年大部制改革的深化,具有内生性动因;审批制度改革是转变政府职能的突破口,是地方政府创新的又一探索,改革成功与否受到众多因素的制约。当前,顺德审批制度改革已经进入深水区——企业投资审批管理制度改革。受制于现行行政管理体制和相关法律法规,地方政府可探索的空间较小。改革亟须上级尤其是省、中央政府给予政策上的大力支持、保护和推动,需要相关法律法规制度变迁予以保障,需要有关部委、部门的全力配合,需要全国性改革的深化从而提供改革大环境和推动力。

有关启示与政策建议:

#### (一)地方政府改革创新需要内生动力,改革要与责任型政府建设相结合

行政审批改革事关政府部门利益格局调整,涉及削弱并消除部门利益,“触动利益比触及灵魂还难”。改革难度之大可以想象。当前,部门作为经济人,在有为才有位、有位才有利思想支配下,有利可图的事情越位不断,无利可获的事情缺位、不到位。重审批、轻监管,导致市场无序。公共权力部门化,部门利益合法化,政府配置资源的权力日增,在问责机制缺乏或未真正发挥效力的现状下,市场经济体制难以根本建立起来,而利益集团联盟已成为改革的最大阻力,二十多年来的行政改革未有重大突破。顺德本轮的改革在省委省政府主要领导

<sup>①</sup> 《李克强三次调研工商部门 称要为“创业增加营养”》，中国政府网网站 2014 年 8 月 8 日。

的大力支持下,在欲通过再创制度优势加快地方竞争力的内在动因下,不断推进改革。缺少这种内生主动性,仅仅是自上而下的行政命令推动下的行政体制改革,难以有实质性大突破。2008年以来几番审批制度改革表现出的形式性问题——实质性审批权力未下放等问题,就是例证。

### (二)作为政府职能转变重要突破口的审批制度改革不可单方面推进,行政改革需要从政府部门架构方面、行政管理体制方面综合实施

审批制度改革目标是简政放权、方便营商,旨在简化行政管理程序、激发市场活力,提高服务效能和水平。改革思路和路径是:以工商登记制度改革为突破口,以政府部门架构整合调整即大部制改革为基础,以组织架构重组来保障审批流程和效能的提升,以明确界定各部门需要审批监管的事项并加以公开为前提(公开的目的是取得公众的监督),以创新行政管理运作流程、方式为首要,以采用信息化的网上办公大厅为手段,以行政审批事项的制度化、标准化为核心,采用科学高效的审批流程和方式。

行政管理体制改革需要打破不合理的条块分割,更重要的是从上至下地落实简政放权,而不是仅仅从数量上、形式上放权。而实质性放权、创新行政管理方式,就会遇到来自现行条块分割的行政管理体制的制约。比如,顺德在推进企业投资项目审批制度改革的过程中遭遇到来自有关部委条条管控的阻力,难以在企业投资审批制度方面有更大的突破。作为县级政府,审批制度改革只能在县级政府所有的权限范围内作出调整。比如,顺德审批网上大厅可以申办的434个事项中,顺德可以直接办理的行政审批事项只有120项,其他314项需链接到中央、省、市三级网上审批平台办理。而这些事项的办结时间,顺德区政府就难以完全控制。

### (三)地方政府审批制度改革需要上级政府支持及法律制度的相应调整

顺德审批制度改革的推进得到了省委省政府、中央的支持,得到了全

国人大法律委委员会的支持,但审批制度改革涉及对现行行政许可法律法规的冲击与挑战,需要法律调整不适应改革发展需要的条款;行政改革与现行法律法规有冲突(岳芳敏等,2013)。<sup>①</sup> 否则,先行先试的改革将很难有大的突破。

### 参考文献

[1] 黄晓东、黄小钊:《地方政府创新与中国政治发展》,《中共杭州市委党校学报》2011年第2期。

[2] 岳芳敏、李芝兰:《法律与行政管理体制改革:制度变迁的辩证分析》,《马克思主义与现实》2013年第1期。

[3] 李芝兰、梁雨晴:《地方政府行政改革何以持续——广东顺德个案探析和启示》,《学术研究》2012年第11期。

[4] 刘嘉麟、张培发:《顺德昨启动新一轮行政审批制度改革打响三大改革的第一枪》,《南方日报》2011年8月23日。

[5] 张培发、刘嘉麟:《顺德拟优化或删除5000余项行政审批,化解大部制遗留问题》,2011年8月24日 <http://news.jschina.com.cn/system/2011/08/24/011524883.shtml>。

[6] 秦亦夫:《里程碑意义的改革——行政审批制度改革回顾和展望》,《中国经济周刊》2006年第46期。

(岳芳敏:中共广东省委党校经济学教研部教授,副主任;

李芝兰:香港城市大学公共及社会行政学系教授、博士生导师;

梁雨晴:香港城市大学公共及社会行政学系博士生)

<sup>①</sup> 岳芳敏、李芝兰:《法律与行政管理体制改革:制度变迁的辩证分析》,《马克思主义与现实》2013年第1期。