

# 以系统性思维深化行政审批改革

徐勇

为激发市场活力，调动人民群众创业创新的积极性，南京市集成改革试点单位——江宁区，整合优配审批资源，改进审批流程与工作机制，创新审批技术手段与服务工作制度，取得了阶段性成效。2018年以来，江宁市场法人空间注册量、项目总数量均在南京市名列前茅。

**资源整合与优配。**通过政府职能机构的“化学整合”与“物理整合”，打破原有行政系统职能的条线分割，将分散的行政审批事项集中在同一空间、同一系统或同一职能部门办理，大大提高行政审批的便捷度，降低了办理时间成本与交通成本。加强了相关条线部门的工作协同，建立“区域性联合评价”和“联合勘验”等部门联合工作机制，提高审批事项的服务效率。除此之外，吸纳水、电、气、律所、银行、投融资企业等进入审批流程，通过政企合作优化审批过程中各类非行政许可事项的服务。

**制度重构与创新。**通过“简”“合”“并”“联”四种基本形式，对审批流程进行了大范围的调整整合，实现了审批机制的优化。简化审批环节，缩短审批流程，将不同环节的行政审批事项整合到“一件事情”或“一个套餐”中。对受垂管或专业分工限制无法进行“化学融合”的审批事项进行“并”和“联”，以加快审批节奏，压缩审批时间。此外，江宁区还通过“预审代办”、“联审会办”、信用承诺制等工作机制的应用，进一步优化审批流程，提升审批效率；通过审管衔接、审管独立、以管促审等制度创新促进审管的有效结合。

**技术支撑与保障。**通过政务网络的建设与应用、审批系统的开发和智能设备的应用为审批资源的有效整合和审批流程的改革提供技术支撑和保障；通过大数据建设与信息共享方案的制定，信息资源目录管理、政务信息资源门户、公共服务等五大平台的建设与应用，以及信用数据库和职能部门数据的建设与共享，实现协同审批的高效化。

**服务延伸与改进。**通过服务时间的延伸，服务项目的下沉解决居民办理不便的问题。通过事前咨询指导、事中代办协助和事后便捷化服务等形式的改进为群众提供人性化的审批服务。

总体来看，江宁区在行政审批制度改革中既整合了行政资源，又积极吸纳了社会力量；既通过政务流程改造和制度规范实现了政府职能机构的“物理融合”，又实现了审批机制的“化学融合”；既通过现代信息技术构筑了整体政府的运行框架，又通过服务下沉、时间延展、形式拓展提升了审批服务的品质。通过集成改革，江宁区行政审批制度正由传统碎片式向系统性转变，这种转变为推进“放管服”改革，优化营商环境创造了良好的制度条件。

改革虽然取得了一定成效，但还面临着诸多挑战，需要从以下几个方面进一步深化。

完善顶层设计，加强政府行政审批制度改革的领导力和协调力。行政审批制度改革尚处于改革的试点阶段，各地均存在顶层设计不足、改革上下不对应，上位法修订滞后、行政审批机构法律责任主体地位不明确等现实问题。为此，在改革取得阶段性成绩后，地方政府有必要进行由点到面的系统设计，以确保改革的深入推进。加快推进上下一统的审批制度改革。明确各行政审批部门的权责与改革的进度，实现改革的同步推进。加强行政审批制度改革的领导力和协调力。同时，进一步明确行政审批机构的权责，增强行

政审批机构在审批制度改革中的主体地位。

增进审管结合，推动行政审批制度改革的系统化。在审管分离的基础上做好审管结合工作是行政审批制度改革的题中之义。实践中，有的地方由于职能部门信息归集不够、政府职能机构改革不到位、监管执行欠缺等问题，审管衔接还不是很理想。为此，要提高审管协同的意识和能力，通过组建专业化的审管队伍以及审管衔接的强化培训，提高业务人员审管衔接的意识与技能，减少审管工作中信息归集、推送、认领与处理的疏漏或不当等问题。按照“谁审批谁监管，谁主管谁监管”的原则，进一步明确相关职能部门审批、监管的权限，及其在审管衔接中的权责。建立并完善审管衔接平台与工作机制。通过“互联网+监管”、信用监管、审管衔接平台及工作机制的建设与运用，进一步促进审管结合，提高审管效率。

推进大数据建设与应用，充分发挥信息技术在审批改革中的作用。由于纵向条线数据共享平台尚未全面构建，横向职能部门信息系统过多、建设不充分，政府内部、政府与社会之间数据难共享、“不愿共享”和“不敢共享”等问题普遍存在，完善行政审批制度改革还需深入推进。当下，加强公共领域的大数据建设与应用显得尤为迫切。要加快大数据的分类建设。尽快建立区域人口、资源、政务等各类数据标准，梳理各领域的存量数据，归集标准化增量数据，做好数据的归集、整理、存储与管理工作。摒弃数据烟囱与孤岛。以问题为导向，进一步打通关联审批部门和监管部门之间的数据壁垒，增强政务数据、区域公共基础数据和社会数据在审批工作中的共享与运用。进行科学的数据管理。建立完善的数据确权和管理制度，确定数据所有权归属，明确各职能部门在数据拥有、使用与维护中的权责，制定数据共享使用规范，确保数据真实、有效，及安全应用。

加强制度建设，实现审批工作有法可依和有章可循。加快制度建设步伐。职能机构在审批、监管、执法中的职责边界和权力运行机制的规定还不够完善，具体的审批制度及审管衔接、信用体系建设与应用等配套制度仍不健全，使得行政审批行为缺乏足够的制度支撑与约束。为增强行政审批制度改革的合法性和规范性，要进一步厘清相关职能部门在审批事项中的职能边界和权责关系，并以法律制度的形式加以确定，为改革营造良好的行政环境。要不断完善审批流程与规范，对行政审批事项进行合理的分类，根据不同审批事项的特点和要求设计审批环节、流程和具体的操作规范，使得审批工作有章可循。要加快配套制度建设，通过审管衔接、信用监管、中介服务管理规范、审批人才引进与培育制度、审批考核等配套制度的构建与完善，保障行政审批制度改革的深入推进。

