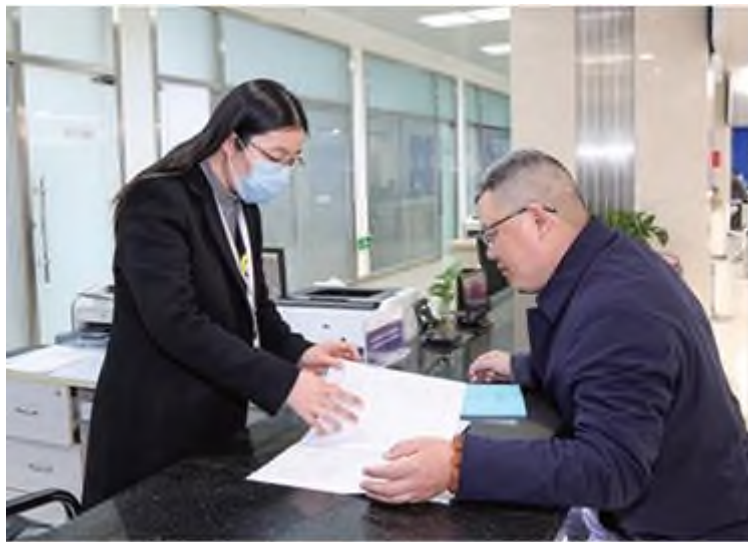


信用承诺制审批改革的盐城实践

沈国军

推行信用承诺制是实践层面深化行政审批改革的重要路径。近年来，盐城率先试点，在工业企业“零用地”技改项目和卫生许可证行政审批领域探索出一套标准化模式。探究信用承诺审批改革的客观规律，借助成功实践，形成可推广的制度性成果，对于提升市县治理能力现代化水平具有重要的现实意义和理论价值。



信用承诺审批的盐城模式

信用承诺制审批改革实质是通过引入行政契约，把遵守社会规范的责任传导给企业和社会中介机构，政府回归到监管（守护人）本位。盐城市 2017 年即在全省率先推行工业企业“零用地”技改项目信用承诺制和卫生许可证行政审批“告知承诺制”试点改革，压缩审批环节，减少申报材料，缩短审批时限，简化办理流程，大幅降低了企业的制度性交易成本。综合本地市场主体信用水平、政府部门监管能力和现有技术手段等因素，盐城市形成了“先建后验、信用承诺”“先批后核、告知承诺”两种审批模式。

“先建后验”：对开发园区无不良信用记录的企业在不涉及新增建设用地前提下新建、改建、扩建技术改造项目试行“先建后验、信用承诺”，探索“明规矩于前、寓监管于中、施奖惩于后”的工作机制。

具体做法上，一是实行负面清单管理。严格限定范围，对审批负面清单外的工业项目实行承诺验收制。二是推进审批流程再造。工业企业作出达到准入标准的书面承诺，依法依规开展项目建设，竣工后由政府相关行业主管部门组织验收并通过便可投产。三是强化事中事后监管。全程跟踪监管，加强风险防范，及时将企业及相关责任人的失信行为记入公共信用信息系统，情节严重的列入信用“黑名单”。

“先批后核”：出台《市政府关于印发盐城市行政审批告知承诺试行办法的通知》，采用“明示告知、书面承诺、审批在先、监管跟进”审批程序，将 20 项卫生许可事项纳入告知承诺审批范围。

具体做法上，一是严格规范流程。公共场所卫生许可证告知承诺制流程包含申请、告知、承诺、审批4个步骤，申请人在全面了解义务并作出承诺后即可取得许可证，正常开展经营活动。二是明确责任主体。明确告知承诺卫生许可后的首次监督检查仍由卫健部门许可处室负责。市卫健部门通过日常监管、“双随机”检查、专项督查等方式，对所辖区域内监管对象进行监管，及时纠正违法违规行。三是重抓信用监管。将许可申请人承诺兑现情况和监督检查结果纳入社会信用记录，实行分级分类动态监管。

经过对比分析，盐城市实施信用承诺制改革后，取得了三方面明显成效。一是经济运行活力增强，个人创业、小微企业开办和企业技改项目数量连续三年同比呈增长态势。二是市场主体经营行为更加规范，自律意识、信用意识、规则意识明显增强，消费类投诉举报占比明显降低。三是行政服务效能有效提升，政府部门的监管意识、服务意识、创新意识进一步增强，政务服务满意度调查结果持续向好。

探索信用承诺制的企业投资项目管理方式

为全面深化行政审批制度改革，进一步提高行政审批效能，促进建设项目早开工、早建成、早投运，全面贯彻省市深化行政审批制度改革的决策部署，盐城市正在着力实施工业建设项目信用承诺审批改革，2020年3月制定了盐城经济技术开发区企业投资项目信用承诺制改革实施方案。

按照“政府立规矩、企业作承诺、过程强监管、失信有惩戒”模式，对盐城经济技术开发区辖区内符合条件的企业投资项目，探索信用承诺制的企业投资项目管理方式，由部门公布准入标准和条件、企业信用承诺，加强过程服务和事中事后监管，推动确立企业投资主体地位，努力形成可复制、可推广的改革创新成果。

强化企业主体责任。项目建设单位突出项目建设管理第一责任，加强工程质量、安全生产、投资控制和进度管理；严格建立责任体系，确定项目建设的主要责任人、现场管理责任人、技术质量责任人和安全生产责任人，在施工现场建立责任牌，接受社会监督；完善项目建设管理内控制度，加强项目建设动态监管，如发现没有按承诺技术标准施工的，必须立即整改到位，建立健全项目建设管理问责机制。

加强建设过程监管。相关监管部门建立分类监管制度，切实加强事中、事后监管。对建设单位是否按照规定标准兑现承诺、编制中介技术和评审进行监管。特别是在项目建设过程中，重点监管建设单位是否严格按承诺的标准、设计的要求开展施工。对建设单位在建工程现场安全生产施工情况及质量等进行常态化抽查，发现不按承诺施工及其他违规、违法行为的，视情况发放整改意见书并依法、依规进行处理。

强化信用联合惩戒。对有弄虚作假或者违背承诺行为的，一经发现，将企业及相关责任人的失信行为记入信用信息系统，情节严重的列入信用“黑名单”，永久取消适用承诺制资格，并实行相关行业和市场禁入，按有关规定严肃处理。

深化信用承诺制改革的对策思考

从某种意义上讲，推行信用承诺审批改革正在撬动一场深刻的社会变革——从行政理念到审批习惯，从法治环境到社会心理。当前，各地在信用承诺审批领域多有尝试，但尚未形成可复制推广的成熟模式，基层实践中还有许多问题需要解决。盐城信用承诺制行政审批改革的实践，有一定的探索意义。在当前改革的基础上，推动以标准替代材料、以承诺简化审批，试行“承诺发证”“承诺免证”审批，有助于打造企业投资项目信用承诺制改革“升级版”。

构建规范的准入体系。根据地方产业政策和资源禀赋，详细制定并公布重点区域投资项目准入标准（行业技术规范标准）及经济技术指标，健全完善负面清单，把好入口关。

构建高效的制度体系。建立健全承诺公示、备案等相关制度，公开审批事项，明确具体条件、技术标准 and 时限效力等；从制度层面固化企业依法依规自主选择 and 及时向有关部门报备的工作机制。同步探索涉批中介验收制度，由符合条件的中介机构对竣工项目进行验收并出具报告，报相应行业主管部门。

构建严格的监管体系。按照“谁审批谁负责、谁主管谁监管”原则，切实加强企业投资项目事前、事中、事后全过程全覆盖监管。依托在线平台和新技术，将项目管理重心由事前审批向全过程监管转变。加快建设统一投诉举报平台，完善联合执法机制，构建以法律为准绳、以诚信为基础、以惩戒为保障的信用监管体系。

构建完善的配套体系。建立健全区域评估制度。在重点区域全面组织实施投资项目区域评估工作，并明确区域评估成果适用范围、条件和效力。建立健全联合测验制度，由企业组织必要的联合测绘检测，联测联核机构出具报告作为办理竣工手续的依据。建立健全预审代办制度，对实行信用承诺制改革的企业投资项目推广模拟审批、集成审批，提前介入、全程帮办。