

淮安行政审批改革再观察

郑志楚



从 2012 年启动联合图审探索到 2018 年获得国务院督察组通报表扬，淮安用了整整六年时间，将多年来饱受诟病的项目施工图的审图时限，从原来的 85 个工作日牢牢锁定在了如今的 7 个工作日。这期间，淮安经历了从“一张桌子”“一个窗口”到最终“一个系统”的三次迭代。“一张桌子”，不同部门的审图人员集中看图，打破了部门之间的物理区隔，是空间的集聚；“一个窗口”，图纸可以在不同的审查部门之间顺畅流转，是机制的融合；“一个系统”，运用互联网技术将纸质图电子化，是技术的集成。数字化联合图审，仅仅是淮安行政审批服务改革历程中的一个小片段，然而却完整地折射了他们的改革思路，空间集中、网格助力、机制再造，环环相扣、相互推动，共同成就了行政审批的淮安样本。

破题，空间聚集让审批服务只进一扇门

行政审批改革，是与改革开放相伴相生的一个命题。改革激发了企业的活力，促进了生产要素的自由流动，然而审批的桎梏却在一定程度上制约着社会主义市场经济的发展。出于招商引资、扩大开放、加快发展的需要，为了让企业“引得来、办得了、留得住”，“审批什么、怎样审批、如何加快”的问题自然而然地进入了各级政府的视野。2001 年，为加强对行政审批制度改革工作的领导，国务院成立了行政审批制度改革工作领导小组，标志着全国层面的审改正式启动。十八大以后，国务院把简政放权、深化行政审批制度改革作为新一轮行政体制改革的突破口，启动了对行政审批的深度清理。

在新一轮的“放管服”改革中，淮安率先启动，把“集中”作为首要目标，于 2013 年底组建政务服务管理办公室，明确提出构建全国“环节最少、成本最低、机制最活、效率最高、服务最优”的政务服务新模式。2014 年 6 月，淮安新的政府服务中心投入使用，这里集中了市直 57 个部门的近 700 名工作人员，开设 262 个工作窗口、154 个大厅后台工作位，群众不再需要为办一件事而在部门之间奔走，真正实现了“推开一扇门，办成一揽子事”。

在实现了市县（区）级层面的“三集中三到位”以后，2018 年，淮安把视线投向了镇村一级审批服务的集中化，已建成 102 个镇级为民服务中心、1596 个村级便民服务点，打通了基层政务服务群众“最后一公里”。至此，淮安形成了“以市为龙头、县区为骨干、镇为基础、村为补充”的“市县镇村四级一体化”的现代审批服务体系，让群众办事更方便、更便捷。

借力，互联网为改革提供全新方案

互联网、大数据、云计算、人工智能等新工具新技术为新一轮行政审批改革攻坚克难提供了强大技术支撑和全新解决方案，为深化行政审批制度改革提供了新动力和新路径。在实践中，淮安坚持互联网思维，运用“互联网+政务服务”改造既有的审批服务方式，将审批服务的实体大厅服务方式与依托互联网技术的政务服务网上大厅服务有机结合，实现融合发展，让老百姓与办事企业充分感受到互联网时代的现代政府服务。

2016 年，国务院部署加快推进“互联网+政务服务”，要求以深化政府自身改革更大程度利企便民。随后，国务院下发了《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，为“互联网+政务服务”进一步指明了方向路径。2014 年，淮安被国家确立为“互联网+政务服务”信息惠民 80 个试点城市之一，按照国家、省的相关要求，搭建了集信息公开、网上办事、效能监察、公共服务于一体的“互联网+政务服务”新平台——淮安市政务服务网。纵向上，对上连接省政务服务网并设立旗舰店，对下连接县区政务服务平台，并延伸到镇村；横向上，联通市级各部门应用业务系统、共享信息资源数据，为公众提供“一站式、全天候、全覆盖”的网上办事服务，实现行政审批、便民服务、公共资源交易等政务服务“一张网”。

互联网可以打破空间和时间的界限，为群众企业办事提供随时随地的便利。淮安充分发挥互联网的这种优势，开通在线政务服务，实现网上受理上传材料、网络在线审核打印照片等一站式在线政务服务，全力实现“让数据多跑路，让群众少跑腿”。同时，打造互联网平台系统，打通部门间的信息壁垒，实现部门之间的数据共享，审批事项在“线上转”，而不是在“线下催”，大大减少了审批时间，提高了办事效率。

2019 年，为了解决中介评估中长期存在的“一长四多”问题，淮安在全国率先推出了适应各类中介评估评审的联合评审系统，项目方可以在“机构超市”选取性价比最高的一家，将行政审批事项涉及的各项评估由串联方式调整为并联方式，由原先的单体项目各自评估改为整体区域评估，大大加快了工程项目的推进速度，减轻了企业负担。

再造，为高质量发展提供集成服务

行政审批改革是一场政府的“自我革命”。在重塑行政审批格局的过程中，最基础也最关键的就是如何改革原有运行机制和管理体制，没有这种深层次的整合与流程再造，任何先进的技术都不可能最大化地发挥效用。淮安注重顶层设计，把机制融合作为重中之重，突破了一些过去认为不可能突破的关口，解决了一些多年来想解决但一直没有很好解决的问题。

精简行政审批流程做好减法。在改革过程中，淮安大幅度减少事项，精简程序，让基层群众办事“立等可取”。按照国务院要求，取消市级行政审批事项 84 项，承接下放事项 8 项；按照省政府要求，取消市级行政审批事项 304 项，承接省政府下放行政审批事项 297 项。审批环节从 81 个减少为 46 个，报批材料从 201 件减少为 150 件。行政许可事项平均承诺办结时间减少为 3.9 个工作日、比法定时限压缩 85.5%，平均审批环节 3.2 个、精简率 46.6%。

推行并联服务做好乘法。以往的审批过程普遍有前置程序，只能一个部门一个部门接着来。在改革中，淮安将行政审批事项涉及的各项评估由串联方式调整为并联方式进行，加强整合优化，探索开展“多评合一”，实行“统一受理、同步评估、同步评审、集中审批、统一反馈”的服务新模式，降低企业制度性成本，优化投资发展环境，破解了这一难题。

延伸集成服务做好加法。积极探索“一表申请”至简服务，大力开展“一窗受理、一条龙办理、一个区域办结”的集成服务改革，重点从企业开办、不动产登记、建设项目施工许可证获取、二手房交易等关联事项、高频事项、热点事项进行突破，推动证照信息共享系统建设，实行“保姆式”帮办代办服务。

2017年，淮安市行政审批局成立，标志着行政审批改革走到了一个全新的阶段。如果说行政服务中心模式实现了行政审批权在空间上的集中，那么行政审批局模式则实现了行政审批权的内在统一，是目前创新幅度最大的探索和尝试。如何从集中审批走向集成服务，建立“审批与管理、监督相分离的科学运行机制”，是未来行政审批改革将要解决好的一个全新课题。