

企业投资项目高效审批制度改革研究 ——基于绍兴市柯桥区的经验

□胡税根 卓 越 叶夏菁

[浙江大学 杭州 310058]

[摘 要] 企业投资项目审批是地方政府干预经济活动的重要手段。绍兴市柯桥区此次企业投资项目高效审批制度改革,通过根据需求下放审批权限,制定政策文件,建立协调机制和责任追究制度,规范中介服务,优化完善审批“五联动”机制与代理机制等方面工作进行系统性改革,创新运用联动审批方式,缩短审批时间,加强中介管理,机制创新具有可推广价值。但在实践过程中,仍然存在过度服务侵扰企业自主性、过度压缩审批时限影响中介机构服务质量以及事中事后监管力度不够等问题。为此,在未来改革中,要进一步重视界定政府权力边界、加强多方参与论证、强化社会性规制、引入绩效评估体系以及完善网上审批等措施。

[关键词] 企业投资项目; 行政审批; 制度; 改革; 柯桥

[中图分类号] D035

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2015)04-0001-07

一、问题的提出

行政审批是政府管理经济和社会活动的重要方式,是政府为维护社会公共秩序而进行的对社会资源的权威性分配。行政审批制度是各国政府进行管理和规制的一种较为典型的制度。然而随着市场经济的进一步发展,行政审批制度的诸多问题逐渐暴露出来,迫切需要改革以适应经济和社会发展的新常态。西方发达国家于20世纪70年代末对行政审批制度进行改革,如英美等国政府认识到对企业经济活动的过多管制,束缚了公民和企业的自由和企业精神,也不利于经济活力的释放,因此开展了以放松管制为主要内容的新公共管理运动。在放松管制理论和政策思想的影响下,自70年代末开始,英美等国政府大规模放松管制。此后,行政审批项目大幅度减少,行政审批程序进一步简化,部分管制领域引入市场机制^[1]。与英美相比,日本等国家政府管制的改革注重法律基础与市场规划,减少政府干预行为,将改革同市场经济现状结合,积极培育社会中介机构,注重改革的开放性与系统性^[2]。

改革开放以来,我国的行政审批制度改革迄今

经历了从政府向社会放权让利、减少审批事项、审批改革同服务型政府以及法治政府建设相结合的过程。经过审批项目持续清理和改革,我国在审批事项精简、审批制度改革法治化建设以及政府职能转变等方面取得了显著成就。但是行政审批制度改革过程中仍然存在着一些问题,当前的行政审批制度依旧无法满足服务型政府建设的需求。因此,党的十八大报告明确提出“深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”^[3],对行政审批制度改革与服务型政府创建提出了要求。尤其十八届三中全会提出“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”^[4]。十八届四中全会以全面推进依法治国为核心,对行政审批制度提出了依法改革的要求。浙江省行政审批制度改革起步较早,1999年至今共实

[收稿日期] 2015-05-03

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(12ZD020);浙江省哲学社会科学规划课题(12JCZZ02YB)。

[作者简介] 胡税根(1964-)男,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,浙江大学公共服务与绩效评估研究中心主任;卓越(1989-)男,浙江大学公共管理学院硕士研究生;叶夏菁(1989-)女,浙江大学公共管理学院硕士研究生。

施了四轮。浙江省第四轮行政审批制度改革从2012年8月份开始筹备,2013年1月正式实施。2013年7月29日,绍兴市柯桥区在浙江省乃至全国率先正式启动“企业投资项目高效审批‘100天全流程’”试点改革,为全省乃至全国建立便捷高效的企业投资审批制度提供了经验。

2013年11月,国务院作出批复,决定对绍兴市部分行政区划实施调整,撤销绍兴县,设立绍兴市柯桥区。柯桥区有着良好的经济基础与较为浓厚的改革创新氛围,其开展行政审批制度改革的基础条件较为完备。首先,柯桥区具有功能完备的行政审批承接能力。柯桥区早在2000年便建立了行政审批中心,是浙江省首批示范行政审批中心,较早开始推行审批方式和机制的创新。柯桥区还拥有种类齐全、资质良好的中介机构。其次,柯桥区具有较大的企业投资审批需求。柯桥区2012年地区生产总值达1008亿元,财政总收入127亿元,十多年来一直位居县域经济综合竞争力全国十强。近年来,为加快经济发展方式转变,提升改造传统产业,推进事关纺织产业提升的印染集聚区建设,实体经济的投资需求较为强劲,2012年完成工业企业投资220亿元,同比增长20.1%。柯桥区2011年、2012年两年共审批企业投资项目807个,平均每天审批一个企业投资项目,投资需求强劲,审批频率很高^[5]。最后,柯桥

区拥有多轮扩权改革的成功经验。柯桥区是浙江省首批实施经济强县扩权改革试点县之一,从1992年开始,已先后实施五轮扩权强县改革,较好地承接了各类审批管理权限,增强了经济发展活力,提升了县级政府的管理能力。近年来,柯桥区进行了五次行政审批制度改革,在浙江省率先建立了代理审批、五联动审批、模拟审批等制度,为承接企业投资项目省级审批权限下放积累了较为丰富的经验。

二、企业投资项目高效审批制度改革的主要做法

企业投资项目高效审批,即政府审批部门对以企业为主体提出的项目建设申请,依法审查后所作出的及时快速的准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或特定民事权利能力和行为能力的行为。柯桥区企业投资项目高效审批制度改革,其主要目的在于提高行政效能、优化投资环境、建立人民满意的服务型政府。此次改革以转变政府职能为核心,以简政放权为重点,以创新审批方式的关键,正确处理好政府和市场、政府和社会以及省、市级政府和县级政府的关系,探索建立起企业投资项目审批环节最少、时间最短、效率最高、服务最优的审批制度。其改革的主要做法有以下几个方面:

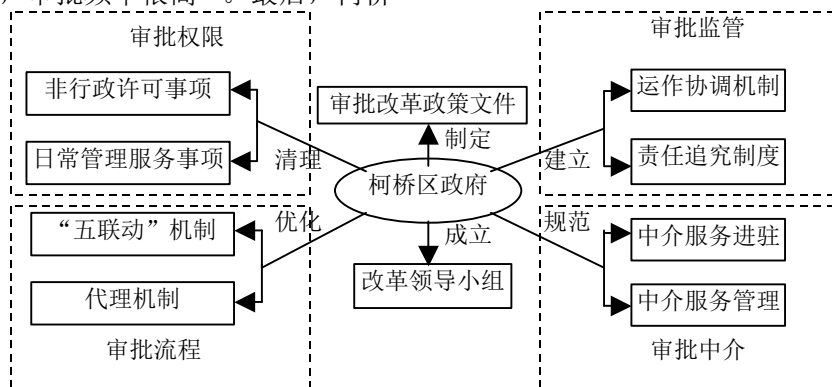


图1 柯桥区高效审批制度改革主要做法

第一,上级政府根据需求下放审批权限,清理非行政许可事项和日常管理服务事项。如图1所示,浙江省政府将省发改委、经信委等9个省级部门的“固定资产投资项目合理用能审查”、“县级审批权限以上外商投资项目申请报告审查”等13项审批事项通过委托、权限调整和创新方式方法等三种形式下放,同时绍兴市同步下放配套审核、审批权。柯桥区政府自身也多次对非行政许可事项和日常管理服务事项进行清理,经过清理,柯桥区381项非行政许可审批事项,拟保留280项,取消41项,调整60项,

62项日常管理服务事务,拟保留59项,取消3项。

表1 浙江省下放给柯桥区的审批事项

序号	审批事项名称	省级审批单位	是否行政许可事项	权限下放形式
1	固定资产投资项目合理用能审查	省经信委	是	委托
2	企业技术改造投资项目备案	省经信委	否	委托

(续表)

序号	审批事项名称	省级审批单位	是否行政许可事项	权限下放形式
3	县级审批权限以上外商投资项目申请报告审查	省发改委	是	权限调整
4	权限以上鼓励类、允许类外商投资企业的新设、增资及合同章程变更审批	省商务厅	是	权限调整
5	新建、改建、扩建危险化学品建设项目安全条件审查	省安监局	是	委托
6	新建、改建、扩建危险化学品建设项目安全设施设计审查	省安监局	是	委托
7	新建、改建、扩建危险化学品建设项目安全设施竣工验收	省安监局	是	委托
8	申领、变更、换发危险化学品生产企业安全生产许可证	省安监局	是	委托
9	河道管理范围内建设项目许可	省水利厅	是	权限调整
10	建设项目环境影响评价文件审批	省环保厅	是	权限调整
11	土地利用总体规划修改审批	省政府(省国土资源厅)	否	创新方式方法
12	农用地转为建设用地及土地征收审批	省政府(省国土资源厅、省农业厅、省水利厅)	否	创新方式方法 权限调整 委托
13	使用(征、占用)林地审核	省林业厅	是	委托

第二, 制定审批改革政策文件, 成立改革领导小组。柯桥区为深化企业投资项目高效审批试点工作, 拟定了《绍兴县开展企业投资项目高效审批试点的实施办法》《绍兴县企业投资项目高效审批的业务操作流程》及《省级权限下放后企业投资备案(核准)项目高效审批100天全流程图》等。《实施办法》中明确了试点目标、试点主要内容以及试点保障措施等, 设立企业投资项目高效审批专窗, 做好具体的业务协调以及各环节督查工作, 省级权限下放后企业投资项目高效审批100天全流程图的时间包括了县各有关部门的审批时间、中介服务时间和公示时间, 方式上打破了原来土地招拍挂后进行项目备案及相关审批的做法, 采用“提前介入”“并联审批”的方法, 在100个工作日内完成全部审批流

程。柯桥区企业投资项目高效审批100天全流程图编制完成后, 由浙江省审改办组织绍兴市及有关市(县)行政服务中心业务负责人论证, 并就实施办法、业务操作流程多次征求县级有关部门意见。此外, 为加强对柯桥区企业投资项目高效审批试点工作的领导, 区委、区政府成立了企业投资项目高效审批试点工作领导小组, 由区委主要领导任组长、区政府主要领导任常务副组长、区纪委书记和区政府分管副区长任副组长, 在区审改办下设“高效审批办公室”。

第三, 建立高效审批运作协调机制和责任追究制度。首先, 建立高效审批试点工作运作协调机制。柯桥区从以下四个方面与审批部门运作协调机制建立工作:

一是建立信息报送制。高效审批工作载体上采用“告知单”“即报单”“周报表”的形式, 及时掌握企业投资项目高效审批的动态和完成情况, 上一道程序的审批部门完成事项审批后, 立即以“告知单”形式告知下一个审批部门, 并由下一个审批部门通知项目业主及时开展审批前的中介服务项目编制工作; 每个审批部门完成审批事项后, 立即以“即报单”的形式报“高效审批办”; 区各有关审批部门和各镇(街道、开发区)在每周五上午前上报“周报表”, 分别由区经信局、区发改局窗口汇总后, 再由“高效审批办”汇总编制并报区委办、区府办及区委、区政府领导; 二是建立工作例会制。每月召开由“高效审批办”牵头的企业投资项目高效审批部门窗口、业务科室负责人参加的交流会, 交流项目审批进展情况、存在的问题, 协调企业投资项目高效审批过程中出现的问题; 三是建立督查问责制。对未按照区委办文件执行的部门、科室和经办人由县监察局按照区纪委文件开展督查, 并对负有责任的部门、科室和经办人进行责任追究; 四是建立工作考核制。首先, 将企业投资项目高效审批试点工作列入区委、区政府对区机关部门和镇(街道、开发区)年度目标岗位责任制考核。区有关审批部门进驻区行政服务中心设置窗口的, 同时纳入区行政服务中心对各成员单位的岗位责任制考核; 其次, 建立高效审批的责任追究制度。柯桥区纪委(监察局)制定了《绍兴县影响企业投资项目高效审批试点工作效能责任追究办法》, 主要对全区企业投资项目高效审批过程中, 区、镇两级行政审批实施部门中对行政审批服务负有领导责任的人员和从事行政审批服务的工作人员进行监督, 出现影响企业投资项目高效审批试点工作情形的, 按照岗位职责要求, 追究相关工作人员责任。

第四,规范中介服务确保高效审批全面推进。为配合做好企业投资项目高效审批试点工作,由区纪委牵头,推进了涉及企业投资项目审批的中介机构的规范化管理。首先,建立中介机构管理服务中心,在区行政服务中心新办公大楼专门开辟中介机构服务区,成立区中介机构管理服务中心,由区纪委牵头负责,行政服务中心负责日常管理与考核;其次,抓好中介服务机构入驻工作,柯桥区在浙江日报等媒体连续刊登广告,在全国范围内招纳一批优质涉企投资项目中介服务机构入驻;最后,制定中介服务机构管理制度,柯桥区政府出台中介服务机构管理相关政策文件,对涉企中介服务机构,在管理上实行“三个统一”,即统一服务承诺时间、统一规范收费标准、统一服务标准,在运作上建立“三大机制”,实行备案管理机制、健全考核评定机制、建立清退淘汰机制。

第五,优化完善审批“五联动”机制与代理机制。柯桥区推进以需求为导向的审批改革工作,结合原有不同政府机构的不同功能设置,致力于政府职能转变与行政审批制度创新。首先,建立完善行政服务“五联动”机制。实现审批流程再造,在保证信息对称的前提下,除去审批流程的冗余环节。行政审批“五联动”机制优化工作主要包括:一是拓展“多证联办”审批范围。柯桥区于2010年推出工商注册类和商品房三证两组“多证联办”,减少审批环节与企业办事时间,2013年进一步拓宽“多证联办”辐射范围,设立工商注册前置审批“一窗统办”专窗,同时将房产三证“多证联办”范围拓展到二手房。二是推行施工图“联合图审”。柯桥区由建管局牵头,联合各部门开展施工图审查,节约图审时间,提高审批效率。三是实施政府投资项目并联审批。柯桥区由此推出了“一单启动-前置后移-同步编制-并联审批”的新流程。四是深化投资项目“模拟审批”制改革。柯桥区将投资项目“模拟审批”范围拓展到产业项目,包括印染产业集聚项目、三产类项目和县重大招商引资项目等。五是实施“联审会议”制和“联合踏勘制”。柯桥区多年来实行投资项目初步设计联审会议制度,协调、统一各职能部门的意见,制发联审会议纪要作为初步设计审批依据;同时,对柯桥城区申请注册登记的餐饮企业实行联合踏勘,改原来的业主邀请部门逐个踏勘为部门主动上门“一揽子”踏勘。其次,建立审批项目全程代理机制。柯桥区各镇(街道、开发区)均明确指派一名分管经济工作的副镇长(副主任)负责此项工作,对企业投资项目的高效审批由镇(街道、开发区)项目代理员全程代理、全程跟

踪;同时确立一名精通业务、具有责任心的项目代理员作为企业投资项目高效审批试点工作的联系人。

三、企业投资项目高效审批制度改革的成效与难题分析

(一)企业投资项目高效审批制度改革的成效

柯桥区此次企业投资项目高效审批制度改革,无论是在纵向还是横向对比上都取得了较好的成效,改革创造出一系列新的行政审批方式方法,打破了旧有的审批程序,缩短了审批时间,提升了审批效率,规范了中介服务市场,树立了审批部门的责任意识与服务意识。具体如下:

第一,创新行政审批方式。与柯桥区过去的行政审批制度相比,此次改革的创新点主要有以下两个方面:一是“100天”全流程的审批时限创新,原有的企业投资项目从土地征转到可开工建设需344个工作日,而改革后仅需100个工作日,其中不仅对政府行政审批时间作了严格规定,还对中介机构的服务时间进行了控制;二是并联审批与提前介入,此次改革推动审批环节与土地征转用审批同时进行,打破了原来土地招拍挂后才能开展项目备案(核准)等事项审批的程序。与国内其他区县级地区的政府企业投资项目审批改革相比较,有以下创新点:首先,中介机构管理创新,在管理上实行“三个统一”,即统一服务承诺时间、统一规范收费标准、统一服务标准;在运作上建立“三大机制”,实行备案管理机制、健全考核评定机制、建立清退淘汰机制;其次,纪委(监察局)的有力介入,在中介机构管理和政府审批部门管理方面,纪委(监察局)通过严厉的问责机制对其加以严格管理。

第二,缩短投资项目的审批时间。柯桥区此次改革的重点之一在于缩短审批时间,提高审批效率。“串联到并联”的审批流程变化、模拟审批的开展、政府的提前介入等各项措施均以尽可能减少审批时间为目标。柯桥区政府在省级审批权下放后,企业投资项目审批时间由340余天缩短到100天以内,其中行政审批为33个工作日,审批时间缩短70%以上。2013年,行政服务中心共办理各类审批事项34.6万件,日均办理2550件;行政许可准确率和承诺件按归办结率均达100%,提前办结率达99.3%,时间提前率达81.4%^[6]。2014年,行政服务中心共办理各类审批事项590076件,日均办理2630件;行政许可准确率和承诺件按时办结率均达100%,提前办结率达99.44%,时间提前率达85.45%,每件承诺件实际平均办结时间为0.77天。此外,中介服务事项平均办

结时间也比入驻前缩短58.9%^[7]。除审批时间缩短以外,政府审批部门、审批环节以及审批事项也相应减少,全区(县)381项非行政许可审批事项取消41项,62项日常管理服务事项取消3项等。

第三,强化对中介服务市场的管理。通过对涉及企业投资项目中介机构入驻县中介机构管理服务中心设窗口和挂牌的管理方式,加强对涉及企业投资项目中介服务市场的管理,促进中介服务行业健康有序发展,规范中介机构从业行为,维护中介机构市场经济秩序,保障社会公共利益、委托人以及中介机构的合法权益,特别是对中介机构设定服务承诺时间的“高压线”,扭转了过去中介机构没有服务承诺时间、收费标准不统一、服务质量不高的状况。

第四,改革经验具有可借鉴价值。柯桥区企业投资项目审批改革是浙江省行政审批制度改革的典型试点。自实施以来,改革成效明显,审批时间严格控制,审批服务不断优化。柯桥区的“简政放权”和“五联动”机制等做法对于着力改造传统产业的商贸经济发达地区有较强的参考价值;“项目备案、核准审批与土地征转用审批同步开展”对于土地使用权明确的地区有较强的可借鉴性。还有,对产业集中度强、企业投资审批需求高的地区,地方政府可考虑将中介服务机构引入行政服务中心进行集中管理。

(二) 企业投资项目高效审批制度改革存在的难题

柯桥区审批制度改革自实施以来取得了明显的成效,但仍存在一些难题,亟需重视并加以解决。

第一,过度服务侵扰企业的自主性。一方面,柯桥区采取“提前介入”审批方式,意味着投资者在土地征转用等生产要素未确认前就开始进行各类事项审批,若操作不当可能发生企业在完成其他所有行政审批后出现最基本的土地问题等后果,从而导致“无用审批”现象,造成社会资源的极大浪费。另一方面,审批项目全程代理机制一味追求审批“时效”,采取项目代理员全程代理、跟踪服务的方式,侵扰了企业诸如生产要素匹配情况、自主决策等自主性,束缚了企业自由活动范围,最终可能不利于市场发展。

第二,过度压缩审批时限有可能影响中介机构的服务质量。为了提高审批效率、追求审批速度,柯桥区的整个审批流程以及各个审批环节的时间都被尽可能压缩,这对中介机构的服务质量而言是一种新挑战。中介机构在环境评估、能源评估等方面为企业投资项目审批提供了技术参考,而对企业投资项目的节能、环保等方面作出客观、公正和科学

的评估需要足够的时间。以环评为例,目前相关改革过于追求审批时限,力求在50个自然日的环境评估时限内确保环评质量,有可能引发环评机构工作规范性等问题。

第三,事中事后监管有待进一步强化。柯桥区的政府行政部门在进行企业投资项目高效审批改革实践中,相对而言,更重视事前审批改革以及行政审批事项减少和审批速度提升,而加强相关事中事后监管工作还存在改善的空间。大量审批项目取消和调整,如缺乏相应的事项监管,政府管理容易出现脱节和漏洞,企业投资项目执行过程中有可能出现违法违规现象。

四、进一步完善企业投资项目高效审批制度改革的思路

根据企业投资项目高效审批制度改革现存的难题,为进一步提高政府行政审批服务效率、推动政府转型,提出进一步完善企业投资项目高效审批制度改革的思路和措施。

第一,科学界定政府与市场的关系,提供权责一致的政府审批服务。胡税根认为,现阶段行政体制改革存在的最大弊病就是政府的手太长,没有厘清市场与政府各自发挥作用的边界^[8]。首先,这需要发挥市场“无形的手”的作用并激发社会自主调节的能力,以此优化行为主体之间制度性的连贯的行为逻辑,降低交易成本,实现社会资源的最优配置,对于企业能够自我调节的事项,取消行政审批,加大力度简政放权;其次,依据治理理论的本质特征,多元主体的参与能够平衡不同公共事务的目标。政府审批工作是一项涉及公共物品与私人物品之间关系的重要的管制活动,其中必然涉及到不同社会主体的互动,而不同互动模式牵涉到不同组织内部主客体之间的目标与利益的平衡。在行政审批活动当中,政府与市场的关系界定往往由于行动框架内不同主客体之间复杂的利益关系而产生使得组织变革发生内卷化的困境。行政审批制度改革更难以处理和协调的方面并不是具体的技术层级的改进,而是规范行政审批行为发生的保障性制度的建立。因此,在新一轮的行政审批制度改革中政府应该建立权力清单、职责清单和企业投资项目负面清单三张清单,科学地界定政府与市场关系是确立权责一致政府行政审批服务的逻辑前提和制度基础。

第二,加强多方参与论证,保障中介机构服务质量。党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标。俞可平认为,治理

是各种公共的或私人的机构,甚至是个人对共同事务进行管理的诸多方式的总和^[9]。因此,政府行政审批改革事项出台前应重视召开有政府相关部门代表、专家、中介机构代表和企业代表等参加的论证会,各方从公共安全、环境保护、突发事件等视角就“寻找中介机构审批时限与服务质量的平衡点”进行科学评估与论证,为审批时间的确定提供科学合理的依据。此外,为保障中介机构服务质量,地方政府应重视中介机构信用和质量体系建设,相关部门对中介机构信用和质量情况汇总并审核后统一予以发布供社会查询,以监督并规范中介机构的服务行为。

第三,强化社会性规制,提升政府行政审批监管能力。张康之认为,行政审批制度改革决不是要取消行政审批,甚至不是削弱行政审批^[10]。应从加强事中事后审批监管的角度强化行政审批。在柯桥区继续深化企业投资项目高效审批改革的同时,政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管,强化社会性规制。一是提升对政府审批事项的监管能力,建立健全执行高效、防控严密、功能完善的监管工作体系和法律法规体系;二是加强对相关主体的监管能力,采用“负面清单”方式,对于已通过投资项目审批进入市场运作的企业,严格按监管条件和标准进行管理,一经发现不符合监管标准的企业或负外部性行为(如垄断、信息不对称等),予以严厉处罚,严重者将彻底清退出市场,从而建立起公平进入、有序竞争和严密监管的审批秩序。此外,更需充分发挥社会公众力量,畅通公众参与审批监管渠道,丰富公众参与内容,构建起以政府为核心多元主体共同参与的审批监管网络。

第四,引入绩效评估体系,建立行政审批改革长效机制。就地方政府职能部门而言,建立行政审批制度改革的绩效评估制度对于改革的延续性以及后续长效机制的建立有重要意义,能够及时为改革主体提供反馈意见,不断发现改革过程中涌现出的难题,为审批部门拟定正确的政策方针提供咨询,确保改革的法治化进程,避免“一事一议”的非制度化和高行政成本的路径依赖。胡税根等认为,公共部门之所以难以实施企业性质的绩效管理,其原因主要有三:一是政府目标难以量化,二是政府产出具有垄断性、非营利性和不可分割性等特点,导致难以计算“投入-产出”比,三是政府的绩效指标体系很难衡量^[11]。因此,柯桥区深化高效审批制度改革,应建立行政审批改革的绩效评估机制,引入包括企业、专家学者、社会公众、行政审批部门以及上级部门等评估主体,共同参与对行政审批改革

的评估,确保评估的公平性和有效性。

第五,完善网上审批,实现行政审批自动化操作。随着互联网和现代信息技术的发展,电子政务成为服务型政府建设过程中日渐重要的途径之一。薛福任等提出基于 workflow 管理系统规范的协同控制中心的设计思想,将其应用到网上行政审批的过程中,实现行政审批流程的自动化执行,提高行政审批的办事效率^[12]。柯桥区应加强智慧审批工作的开展,运用先进的信息技术,建立统一的网上行政审批平台,促进审批工作开展的公正高效、透明规范。该平台应为用户提供统一入口进行服务并受理用户申请,用户通过该入口提交所需审批的材料,入口受理后以最快的速度在内部流转,审批完成后在网上公开审批结果,并通知申请用户。此外,应完善行政审批电子监察系统,实现电子监察系统对业务办理全过程的监管,以推动高效规范和公正廉洁的网上审批业务系统的建立。

五、结语

企业投资项目作为企业配置与利用资源的手段,其对地方经济发展的带动作用越发明显。绍兴市柯桥区通过此次企业投资项目高效审批制度改革,切实提升了审批效率与政府行政效能,节约了行政成本,提高了审批相关人的满意度,有力推动服务型政府的建设进程。柯桥区在此次高效审批制度改革过程中所采取的做法具有一定的借鉴价值,主要体现在以下几个方面:第一,遵循行政审批改革的现实情况、客观规律,系统地有步骤地实施改革。柯桥区在制定新的审批改革政策文件,成立专项领导小组的基础上,从审批权限、审批流程、审批监管、审批中介四个方面入手实施改革,辩证统一了制度与执行、主体与客体、纵向机构与横向职能等要素之间的关系,从而一定程度上实现了既定目标。第二,重视重点部门和职能的改革。行政审批改革需要协同不同部门的配合与职能调整,在这一过程中整体控制与重点要素协调的作用对于改革的成功关系密切,柯桥区政府重点突破了责任与权限清理、流程改革问题(“五联动机制”与流程设计)、监管问题(协调与责任追究机制)以及中介服务改革问题等,直接触及与行政审批相关的事项改革,保证行政效率的同时也在短时间内显化了改革成效。第三,创新行政审批的流程机制设计。“多证联办”、“一窗统办”、“一单启动-前置后移-同步编制-并联审批”等创新的流程设计体现了以效率为导向的协同性服务的理念。

尽管企业投资项目高效审批流程中仍存在片面追求效率的消极因素,但系统性的流程机制设计为摆脱存在已久的分散化、低效率的行政审批模式提供了制度上的保障,同时流程的改革提升了信息处理效率和信息价值,降低了信息处理成本和数据冗余,避免了利用行政信息设租寻租的不当政治行为。后期则需要在此基础上,对由于信息不对称、信息孤岛、单部门工作流程自循环、多部门同类型事项处理流程相悖等因素引发的负外部性,如帕金森定律(Parkinson's Law)中的多环节制度重复与重叠,干预市场过度和市场主体自主性难以保障的不当流程进行再造和优化。通过审批流程的改革,提高企业在投资过程中审批的效率,降低企业审批所耗费的时间和成本,激发企业投资的动力与效率;同时将政府监管的重心后移,从关注事前审批走向强化事中事后监管,有助于提高企业投资项目的整体质量。

参考文献

- [1] 毛寿龙. 中美行政审批制度及其改革之比较[J]. 决策, 2001(5): 18-19.
- [2] 朱慧涛. 日本行政审批制度改革的启示[J]. 地方行政管理, 2001(5): 38-39.
- [3] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[Z]. 2012, 11, 8.
- [4] 习近平. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 2013, 11, 12.
- [5] 绍兴县人民政府. 绍兴县人民政府关于要求开展企业投资项目35天行政审批试点的请示[Z]. 2013, 4, 20.
- [6] 陈晓莉. 柯桥区行政审批新改革[J]. 纺织服装周刊, 2014(4): 25.
- [7] 绍兴市柯桥区行政服务中心网[EB/OL]. [2015-03-17]. <http://www.sxxsp.com:9000/news/viewMore.action?menuContent.menuId=4&menuContent.submenuId=141&menuContent.oid=11529>.
- [8] 胡税根. 十八届三中全会公报解读: 政府要把伸长的手缩回来[N]. 钱江晚报, 2013-11-13(06).
- [9] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(9): 40-44.
- [10] 张康之. 行政审批制度改革: 政府从管制走向服务[J]. 理论与改革, 2003(6): 42-45.
- [11] 胡税根, 翁列恩. 绩效管理视野中的行政审批制度改革——以温州市行政审批制度改革为例[J]. 政治学研究, 2005(3): 86-95.
- [12] 薛福任, 辛华. 工作流技术在电子政务领域中的应用[J]. 北京理工大学学报, 2004(8): 705-707.

Research on Efficient Approval System Reform of Enterprise Investment Project

——Based on Experience of Keqiao District Shaoxing

HU Shui-gen ZHUO Yue YE Xia-jing
(Zhejiang University Hangzhou 310058 China)

Abstract The approval of enterprise investment project is of pivotal role for local government to intervene economic activity. The local government in Keqiao District of Shaoxing carried out a systematic reform, such as delegating approval authority on demand, making related policies, establishing coordination mechanisms and accountability system, standardizing intermediary services, optimizing the "five linkage" mechanism, and proxy mechanism, which innovates the use of the coordinated processing methods, shortens the processing time, strengthens the intermediary management, and makes innovation of the approval system accessible to others. But there are still some difficulties, such as excessive service invading enterprise autonomy, excessive compression of approval time affecting intermediary service quality, and post regulation needing to be further strengthened, which shed lights on further reforms such as the government should define the boundaries of power, pay attention to participatory demonstration, strengthen social regulation, introduce performance evaluation of administrative approval system reform, and improve the online approval.

Key words Enterprise investment project; administrative approval; system; reform; Keqiao

编辑 刘 波