

# 行政体制改革

## 改革声音 ——摘自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

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。

## 一家一人有限责任公司

# 诞生记

□ 本报记者 赵小菊

当前，创业者要开办一家公司，从开始跑第一道流程到最终拿到营业执照，需要多长时间？记者跟踪了一家一人有限责任公司的开办过程，在不涉及许可经营项目的前提下，整个过程还算高效。

从北京一家咨询公司山东分公司负责人的岗位上辞职后，孙聘开始了自己的创业之旅。“有人劝我直接找中介机构代办，省时省力，也就多花几百块钱的事，但我感觉自己办也不是太麻烦，最终整个流程下来还算比较快。”

10月9日，征程正式开始。第一步是核名，在济南市历下区行政审批中心工商窗口，孙聘最初准备的3个名字因在同行业内有重名全部不能使用，只能现想现改，最终定下的名字被系统上报济南市工商局审批，半个小时后，他拿到了核名通知书。

10月10日，到银行办理临时户、存入注册一人有限责任公司的最低注册资本——10万元、办理验资报告。这个过程稍显麻烦，孙聘在银行与会计师事务所之间跑了两个来回，才拿到正式的验资报告。

10月11日，带好验资报告、公司章程、核名通知书等一系列材料，他再次来到历下区行政审批中心，被告知所准备的资料有种种不合格之处，驳回修改。

整理修改相应资料花费了随后的3天时间。10月15日，所有资料备齐之后，孙聘吸取了上次的教训，先在网上预审系统进行了预审，几经修改过后终获通过，然后抓紧打印好表格赶去了历下区行政审批中心，在工作人员下班前办完了登记业务。“这次又提出验资报告需要修改一个细节，但工作人员很贴心，把他其他材料全部收下后，让我第二天把修改好的验资报告直接拿去给她就行。”

不过，孙聘介绍：“从办好登记业务到拿到营业执照需要再等3个工作日，加上再转过一个周末，10月21日(星期一)，我正式拿到了营业执照，正好赶上预计的开业好日子。”掐指一算，从开始跑到拿到营业执照，孙聘总共用了13天。

但是，领取到营业执照并不是整个流程的终点。“营业执照到手之后，还要去质监部门办理组织机构代码证，花了三天时间。”孙聘说。10月25日，他办完税务登记，三天后领到了登记证，随后去历下区国税局与历下区地税局各领取一张表格后，又到银行办理了正式对公账户，“因为是月底，银行说账户申请不下来，让我11月1日再去办理，随后还有一些税务程序要办。”

回顾整个流程，孙聘也总结出了一些因为提前功课没有做好所多花费的时间。比如拿到验资报告、所有相关材料准备完全后，可以先在网上进行预审，等修改合格后再去正式办理登记业务，因为起初不了解这一情况，他多花了不少时间。

孙聘的经历是每一个创业者都需要走一遍的流程，具有一定的典型性，但同时也具有非典型性，他所经历的过程可以说是比较简单的，因为不涉及前置审批、许可经营，所以才能如此快捷。

所幸，简政放权正是当前政府着力突破的方向，各项流程都在逐渐趋于便捷。我们期待，“简便快捷”成为每一个创业者的典型性感受。

## >>>办事感受：

### 总体简便，个别流程麻烦

“总体来说，我觉得这个流程还是比较简便快捷的。”再见到孙聘，他的头衔已经变为济南鸿瑞工程项目管理咨询有限公司总经理。

不过，他也指出，有些流程重复、繁琐，比如，办理税务登记时，遇到了一点麻烦，去了之后才发现，很多办理营业执照时交过的资料，像租房合同、公司章程、验资报告等还需要再提交一遍，这个有点意外，本以为可以共享，有些材料没有留复印件，所以第一次去没有办成。

## 材料不齐，重大建设项目

# 先行受理

□ 本报记者 白晓

今年，因为教学需要，青岛大学要建设科研中心和医学教育综合楼，跑审批手续的“重担”再次落到了基建处副处长张飞雁肩上。

不过，这次审批经历着实让他有些“惊喜”：“审批大厅的工作人员主动带着我到窗口办理，以前至少需要12个工作日的规划选址初审，仅用了3个工作日。”

张飞雁的“惊喜”，得益于青岛今年开始推行的市级重点项目审批绿色通道，“容缺受理”和“容缺审查”是这项制度的核心。“简单来说，就是当建设项目申请审批事项的材料不齐时，项目单位作出书面承诺，审批部门可先行受理、审查，出具初步审查意见，这份初步审查意见可作为下一环节审批的依据。当项目单位将申报材料准备齐全，达到法定审批条件之后，再由各审批环节的相关部门按法定程序出具正式批准文件。”青岛市审批资源交易管理办公室工作人员马勇介绍。

“容缺受理”和“容缺审查”，让青岛市从建设项目审批这块“海绵”里又挤出了不少时间。今年上半年，青岛市建设项目审批平均提速41.3%。

据了解，这一制度在重点项目审批试用一段时间后，将在全市所有审批项目中推广实施。

## >>>办事感受：

### 不仅快了，也更方便了

身为青岛大学基建处副处长，张飞雁常年奔走于审批一线，对于以往建设项目审批的复杂与低效深有体会。“审批时间经常以年计，往往年初立项，年底才能开工，一旦错过了工期，将耗费大量人力物力。”

对于新模式带来的变化，张飞雁颇为感慨。“不仅快了，也更方便了。比如，在发改委立项中，城市建设类企业要办核准，以前需要递交10项材料，现在只需要递交2项材料即可。”

# 让市场的归市场

□ 本报记者 袁涛

3月底，“创造国内领先的营商环境”这一提法首次在山东出现。在短短7个月时间里，全省推进政府职能转变、减少行政许可、理顺政府与市场关系，改革步伐大大超出预期。

从管得多、管不好向管得少、管得好转变，一场以简政放权为主要内容的政府职能转变正在山东释放发展活力。

## “政府不是万能的”

今年4月7日，在新一届省政府第一次廉政工作会议上，新一任省政府主要领导同志将讲话的一个重点放在政府与市场的关系上。他说，政府不是万能的，许多事情由政府来做成本很高。要切实转变政府职能，下决心把该放的权力放下去，该由市场做的交给市场，社会能办好的交给社会。

改革动力来自改革共识。去年以来，中央发布“八项规定”，党的群众路线教育实践活动深入开展，国务院大力推进行政管理体制改革……这些都是山东推动行政体制改革创造良好营商环境的大好环境。一场简政放权的暴风在山东刮起——

6月14日，省工商局率先推出了“30条”简政放权、降低准入门槛的措施。仅一般企业年检时不再提供审计报告一条，一年可为企业节省10亿元成本。

7月31日，省政府发布《关于推进政府职能转变简政放权减少行政许可的意见》。《意见》指出，全省现有省级事业性收费项目要取消三分之一以上，主要指向投资审批、生产经营活动的行政许可等。

……

不仅是在省级层面，全省17市对此次简政放权都相当积极，临沂、青岛、淄博、聊城、滨州等市争做“市级行政审批项目最少城市”。

## 把权力放下去，活力就出来了

“办个事太难！”以往，山东的各级干部没少接到这样的投诉。

一些到政府部门办事的群众往往会有这样的体会，一些工作人员的脸色、态度用一个字就可以形容——“怏”。在省府党组召开的一次会议上，一位副省级领导同志讲起了外来投资者的“抱怨”。他说，有不少外地来山东发展的企业负责人反映，在一些政府部门，一名办事员就能让一个正常项目耽搁几个月，“小鬼实在难缠”，与江苏、浙江等省的差距不是一点点。这一发言得到与会人员的共鸣。

营商环境欠佳自然导致市场活力被卡，并直接体现在数字上：2012年底，我省每万人口拥有私营企业68户，而广东是119户、江苏是166户、浙江是162户，全国平均水平也达到了80户。虽然说我省私营企业数量相对较少有多种原因，但缺乏适宜创业创新的大环境无疑是其中一个重要原因。

今年以来，通过简政放权，优化营商环境，山东正努力解决政府部门在服务意识上存在的问题，着力治理“庸懒散”。政府部门“戴紧箍咒”，过紧日子，把空间、财力放下去，发展活力就出来了。

今年前三季度，济南市新注册企业2.9万余户，同比增长6%；全市审批新设外资企业70家，同比增长15%。

## 政府不万能，但必须高效

简政放权，不是不管，而是在减少干预经济社会正常发展的基础上实现更高效的管理，建设服务政府、责任政府。同时，市场也离不开政府的有效引导和监管，减少事前审批后，事中事后监管要跟上。外界对山东简政放权各项措施击节叫好的同时，更提出了“政府不万能但必须高效”的希望。

我省已经确定，今后地方性法规和省政府规章不得新设工商登记前置性审批项目；已经设定的，按照程序将直接关系到国家安全和公民生命财产安全的前置性审批项目改为后置审批，其他一律取消。

“优秀企业往往都是在行政管理制不严格的行业或地方生长出来的”。鼓励全民创业、全面创新，我省将努力营造最有利于创业创新的宽松环境，真正让创业创新在全社会“火”起来、“旺”起来。

总体来说，我省简政放权行动迅速，但行政审批事项多、权责不清、效率低下的问题依然存在。11月7日，省政府主要领导同志在全省创业创新工作会议上明确表态：下一步，将继续加大行政审批制度改革力度，进一步简政放权。

据了解，12月底，我省将提出省政府行政审批下一年度削减目标。

## 用政府权力的“减法”，换市场活力的“加法”

# 简政放权的加减法

□ 本报记者 于向阳  
本报通讯员 张茜

## 为何这些权能放？

——让企业有更大的“拍板权”

“这就办完了？”10月29日上午，莱芜宏葵药业公司职员到莱芜市行政服务中心，办理开办药品零售企业许可变更手续。他告诉记者：“我只拿了公司的公章和相关材料，除去排队时间，一个小时就办理完结了。”而国家规定的“开办药品零售企业许可变更”的法定时限为45个工作日，行政服务中心的承诺时限也要15个工作日。经过精简，实际办理实现了即到即办。

据了解，从2001年起，莱芜就已经开始实施行政审批事项清理。12年间，已经通过了4轮行政审批制度改革。

第五轮行政审批事项清理工作，从9月29日到10月22日，在3周时间里，精简、下放、调整行政审批事项388项，莱芜市原先的485项市级行政审批事项仅保留97项，清理幅度达到

80%。与前4轮相比，这次清理涉及领域最宽、精简数量最大。

莱芜市行政服务中心调研员胡俊文告诉记者：“这使企业拥有更大‘拍板权’，把投资引向能够促进经济结构调整的领域。”

## 这些权该怎样放？

——让职能部门从审批事项中“解脱”

行政审批事项涉及的部门广，历史渊源复杂，精简、合并、下放审批权不可避免遭遇各种阻力。推进改革，既考验主政者的决心与勇气，也需要完善监督问责机制。

比如户外广告的审批，原先工商、建委、执法等多个部门拥有审批权，现在“落户”执法局一家单位。对于来自部门的改革阻力，市委、市政府通过职能调整，将相关职能部门从具体的项目审批上解脱出来，把更多精力放在宏观政策、产业规划的科学决策和监督实施上，为政府权力下放落到实处提供了有力保障。

## 创造国内领先的营商环境

### 一、省级行政事业性收费项目减少 2/3 以上

7月31日，省政府出台《关于推进政府职能转变简政放权减少行政许可的意见》，根据《意见》，全省现有省级行政事业性收费项目要取消三分之一以上，主要指向投资审批、生产经营活动的行政许可等。

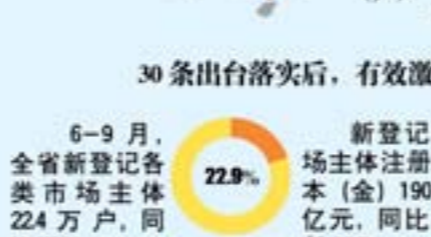


实际执行情况远超预期。今年以来  
省政府已取消行政审批事项 **63** 项  
下放行政审批事项 **56** 项  
省级行政事业性收费项目由 **87** 项减为 **25** 项

### 二、工商“30条”：让创业创新活起来旺起来



6月14日，省工商局发布《关于进一步发挥职能优化营商环境的意见》，30条措施最突出的字眼是“放宽”和“支持”，最着重体现的是“市场主体主导的作用”，多项举措在全国实现新突破。



30条出台落实后，有效激发了全省市场主体的活力

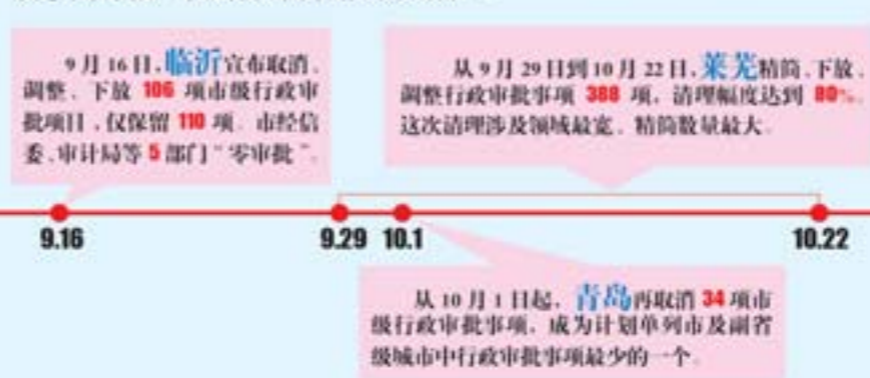
6-9月，全省新登记各类市场主体 **224** 万户，同比增长 **22.9%**；

新登记市场主体注册资金 **19033** 亿元，同比增长 **39.7%**；

冠省行政区划企业数量同比增长 **107.7%**。

### 三、各地争做“市级行政审批项目最少城市”

不仅仅是在省级层面，全省17市对此次简政放权都相当积极，青岛、临沂、莱芜等市争做“市级行政审批项目最少城市”。



### 四、下一步，继续加大行政审批改革力度

我省确定，今后地方性法规和省政府规章不得新设工商登记前置性审批项目。12月底，我省将提出省政府行政审批下一年度削减目标。

制图：马晓迪



世界银行提出的衡量营商环境的10个指标：开办企业、申请开工许可、获得电力、财产登记、获取信贷、投资者保护、缴款交纳、跨境贸易、执行合同和解决破产。



今年以来，我省针对优化政务环境、商务环境、市场环境、法治环境，开展调研并制定政策措施，在全社会大力营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的浓厚氛围，努力让每一位投资者都能够感受到公平正义，能够放心地创新创业。



行政审批事项涉及的部门广，历史渊源复杂，精简、合并、下放审批权不可避免遭遇各种阻力。推进改革，既考验主政者的决心与勇气，也需要完善监督问责机制。



用政府权力的“减法”，换市场活力的“加法”。原先一道道行政审批事项，要么转化成全程服务，要么转变为监督管理，仅保留必要的审批手续，市场主体的活力进一步激发。