



近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》（以下简称《指导意见》）。围绕《指导意见》出台的重要意义、针对的问题、长效机制建设及下一步工作重点，我们特约请了中央机构编制委员会办公室相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

——编者

推进审批服务便民化需做好上下统筹

进一步提升企业和群众的获得感

在新的发展阶段，政府满足人民群众对美好生活的需要，主要体现在提供优质高效的政务服务和公共服务上。

学习时报：《指导意见》提出要“最大限度减少企业 and 群众跑政府的次数，不断优化办事创业和营商环境”，以“建设人民满意的服务型政府”。请您谈谈《指导意见》出台的重要意义。

王龙江：深入推进审批服务便民化改革，是贯彻落实党的十九大精神的重要举措，是践行全心全意为人民服务根本宗旨和以人民为中心发展思想的具体实践，是转变政府职能和工作作风的重要内容。党的十八大以来，各地区、各部门认真贯彻落实中央决策部署，从面向企业群众的行政审批和公共服务入手，扎实推进转变政府职能，深化简政放权，取得了显著成效，积累了丰富的实践经验，尤其是“最多跑一次”“不见面审批”“马上办网上办一次办”“一枚印章管审批”“一门式一网式”等典型经验做法，受到了企业群众普遍欢迎。为充分发挥典型经验的示范引领作用，着眼于以点带面，不断优化办事创业和营商环境，让企业群众有更大的获得感，制定下发了《指导意见》。

赖先进：一是适应我国社会主要矛盾变化的重要举措。过去，解决社会主要矛盾的重点是解决“有没有”的问题；现在，解决社会主要矛盾的重点是解决“好不好”“稳不稳”的问题。在新的发展阶段，政府满足人民群众对美好生活的需要，主要体现在提供优质高效的政务服务和公共服务上。

二是推进政府治理现代化的重要举措。建设现代化经济体系，需要高质量、高效率的政务服务与之相匹配。只有不断推进行政审批服务便民化，提高企业 and 群众办事效率，才能为建设现代化经济体系提供制度支撑和环境保护。

三是建设现代化经济体系的重要举措。建设现代化经济体系，需要高质量、高效率的政务服务与之相匹配。只有不断推进行政审批服务便民化，提高企业 and 群众办事效率，才能为建设现代化经济体系提供制度支撑和环境保护。

审批服务便民化仍存在很大的提升空间

党的十八大以来，我国行政审批制度改革在取得很大成绩的同时，也存在很大的提升空间：一是各地区、各部门之间改革进展不太平衡；二是相关法律法规规章的部分规定与改革实践不相衔接；三是中央部门审批服务系统数据和端口没有实现完全共享；四是改革缺乏协同性配套性；五是条条干预问题仍然突出。

学习时报：党的十八大以来，我国行政审批制度改革取得了很大的成绩，但与人民对美好生活的向往相比还有一定的差距。这一差距主要体现在哪些方面？

王龙江：一是各地区、各部门之间改革进展不太平衡，一些好的经验还没能在面上整体推开。不少企业群

众反映，现在门好进、脸也好看，但事仍然难办；庙多佛众、手续繁多，来回跑多趟办不了事的现象依然存在。这些问题不解决，人民群众的幸福感、满意度很难提高。

二是相关法律法规规章的部分规定与改革实践不相衔接。有的审批事项，地方拟结合改革整合取消或变更实施主体，但因法律法规的规定无法实施。有的事项规定的审批环节太多，如建设工程领域的竣工验收环节，多部法律法规都要求设立多个验收环节，地方想对此整合，但面临法律法规定障碍。

三是中央部门审批服务系统数据和端口没有实现完全共享。目前，不少部委都建立了一直到县的审批服务系统，但数据和端口多数未向非本系统的办事部门开放，也未向市县政务服务大厅开放。另外，这些系统间的技术标准也不统一，即便是同一部门不同业务单元之间的信息也不能共享，不少部门办理的各类证照还不能共享互认。

四是改革缺乏协同性配套性。对同一审批项目，有的部门放下了审批权限，但涉及的其他关联部门没有同步下发相关权限，造成企业群众还要上下多次跑。有的审批服务事项下放后涉及的相关资金等资源没有同步下放，造成基层接不上、用不好，改革落地成效不明显。

五是条条干预问题仍然突出。一些部门依然通过考核评优、经费划拨、印章效力、数据端口等手段对地方在审批服务便民化方面的改革探索进行干预。地方同志认为，这种做法不符合中央鼓励基层改革探索和创新的要求，干扰了地方改革积极性，希望中央制止类似条条干预行为，为基层改革创新破除障碍。

赖先进：从行政审批的类型来看，工程建设项目审批是我国营商环境改善的突出“短板”。从世界银行《营商环境报告》的分析和评价来看，十八大以来，我国营商环境指数与排名情况显著提高，但与我国经济总量排名第二位相比，差距仍然存在，尤其是建筑项目审批许可一级指标得分较低。2018年政府工作报告也指出，要深化“放管服”改革，使工程建设项目审批时间再压减一半。

从行政审批标准化和集中化来看，行政审批制度改革仍然有较大的空间。一方面，虽然不少地区、部门推出了许多改革措施，但由于存在标准不一致等协同性问题，导致改革的整体效果大大削弱。另一方面，虽然各地大力开展政务服务中心建设，但仍然有行政审批事项没有实现集中办理，给相对人造成一定的办事负担。

从行政审批的环节来看，中介服务改革成为行政审批制度改革的重点任务。经过十八大以来的简政放权改革，政府层面的行政审批效能大大提升。但与行政审批行为构成关联的中介服务事项效率比较低，进一步蚕食行政审批制度改革取得的既有成果。减少不必要的行政审批中介服务事项，提高中介服务事项的效率，是深化简政放权和行政审批制度改革的重要任务。

从审批改革的动力来看，以需求为导向推进行政审批制度改革任重道远。就大多数地方的情况来看，推进行政审批制度改革的动力主要是依靠自上而下的推动，是一种被动式的改革模式，在一定程度上会出现“自说自话”、消极对待甚至无视外部社会改革需求的情况。不少改革措施是政府“我端啥你吃啥、没得挑”的“政府端菜”行为，外部改革需求难以转换为内部改革动力。这是深入推进简政放权改革需要重视的地方。

叶剑鸣：党的十八大以来，我国行政审批制度改革确实取得了很大的成绩，全国各地也探索形成了很多成功的经验做法。尤其是浙江，近年来把“最多跑一次”改革作为深入推进

审批服务便民化的主抓手和主载体，相关经验做法成为全国样板，并作为附件内容列入《指导意见》。

从现实情况来看，行政审批制度改革的确给人民群众带来了真切切的便利与实惠，但不可否认，与人民对美好生活的向往相比仍有一定差距。这主要表现在两个方面：一方面，从群众反映看，部分审批服务还不够方便。群众眼中的“一件事”往往涉及多个部门，在具体办事过程中，需要提供的资料、填写的表格还是比较多，很多证明材料还需要重复提供给不同的部门，办“一件事”还是存在“多次跑、来回跑”的现象。究其原因，主要是服务理念不足、部门之间存在利益博弈、信息壁垒尚未完全打通等。另一方面，从企业反映看，有些项目审批还是比较慢、比较繁琐。项目审批“事项多、部门多、环节多”的问题仍不同程度存在，涉及的审批部门少则七八个、多则十几个，部分事项还需跨层级审批。还有就是中介环节耗时过长，如我县实施的一般企业投资项目50天审批制，其中需要涉及方案设计、环评、能评等7项中介服务，按照法定时间最少要42天，成为影响项目审批的主要制约因素。

长效推进审批服务便民化的举措

需转变单纯以政府为中心主导简政放权改革的总体方法论，积极吸纳社会的有序参与，及时回应市场、公众对改革的最新诉求，打造参与式行政审批制度改革。

学习时报：企业和群众是审批服务的主要服务对象。为建设人民满意的服务型政府，我们该如何建立健全企业 with 群众参与的满意度评价机制，长效推进审批服务便民化？

王龙江：一是建立审批服务便民化科学高效的考核指标评价体系。按照服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度、在线办理深度和服务成效等维度，对审批服务过程和最终结果所反映的效率、能力进行评价与划分等级，通过诊断审批、服务在实践中存在的问题，建立并完善考核指标评价体系，引导审批服务便民化改革向更高层次更高水平发展。

二是组织开展审批服务便民化第三方评估。积极探索社会评估、群众评判、企业评价、人大代表政协委员参政议政等多层次、全方位的改革效果评估模式，对已经出台实施的关系企业群众切身利益的审批服务事项，从独立、公允、客观和全面的立场出发，跟踪掌握改革实施情况，评估改革落地效果。

三是切实运用好评价和评估结果，持续提升审批服务便民化水平。以评价评估结果为依据和导向，有针对性地提出改进的政策建议。重点抓好企业群众反映强烈的投资项目、建设工程、市场准入、不动产登记等重点领域和环节的便民化改革，努力打通“痛点”“堵点”，解决好“最后一公里”问题，确保审批服务便民化改革各项政策措施落地生效。

赖先进：需转变单纯以政府为中心主导简政放权改革的总体方法论，积极吸纳社会的有序参与，及时回应市场、公众对改革的最新诉求，打造参与式行政审批制度改革。

首先，建立简政放权和行政审批制度改革需求瞄准机制。建立社会需求导向的改革“点菜单”，变政府“端菜”为群众“点菜”。探索成立政府行政审批改革的有关咨询委员会，由政府官员、智库专家和公民代表等组



主持人：王翠娟

中央机构编制委员会办公室三司司长	王龙江
中央党校政法教研部副教授	赖先进
浙江省象山县委书记	叶剑鸣

成，为政府简政放权改革提供咨询建议，推动政府简政放权改革及时准确瞄准社会需求，变原来的“少数人决策、少数人参与”为“多数人决策、多数人参与”。同时，需重视专业化智库在改革方案形成过程中的评估和咨询作用。

其次，建立以正向激励为主的改革配套机制，激发政府自我改革的内生动力，变“要我改革”为“我要改革”。比如，探索建立地区简政放权改革指数或行政审批效率指数，使之成为区域间政府竞争甚至是主要政府领导政绩考核的重要指标之一，从而根本上消除地方和部门对行政审批制度改革 的抵触心理。建立财政、人员、设备等相关改革配套机制，上级政府应当在下放行政审批事项的同时，下放相关的财力、人员、设备等条件，提高基层承接行政审批事项的能力。面向基层政府（尤其是市县 政府），建立行政审批制度改革与创新激励机制、容错机制，鼓励基层先行先试、大胆实践，不断探索行政审批制度改革 的创新经验和做法。

再次，建立常态化、社会化的简政放权和行政审批制度改革评估机制，防止评估成为“自选动作”“应付动作”。在评估方式上，运用营商环境监测、电子监察、现场和在线评价、统计抽样调查、第三方评估等多种方式开展满意度调查。在评估主体上，引入第三方机构或利益相关主体参与评估，加强人大和政协对改革的绩效评估，发挥新闻媒体的监督作用，推动以改革办或部门评估、自报材料为主的自我评估模式向社会化的第三方评估转变。

叶剑鸣：行政审批制度改革的效果好不好，不能政府自己说了算，而是要由群众说了算，让群众成为改革的监督者、评判者、推动者。为此，需建立健全一套全方位、立体式、多层次的综合评价体系，重点构建三项机制：一是构建对审批办理人的评价机制，每一件审批事项办结后，由办事群众当场对审批办理人进行满意度评价，作为岗位绩效考核的重要依据，倒逼审批办理人转作风树形象。二是构建对审批部门的评议机制，定期组织“两代表一委员”、机关事业单位负责人、部分企业和群众代表，对审批部门进行作风民主评议，作为年度目标管理考核的重要依据，倒逼审

批部门改进服务、提升效能。三是构建对审批环境的评估机制，委托第三方机构对一个区域审批服务环境进行客观公正地评估，精准查找痛点堵点，助力打通服务群众“最后一公里”。在这方面象山作了一些探索，连续三年委托浙江大学公共服务与绩效评估研究中心，对县域公共服务质量进行跟踪评估，查找薄弱环节，建立问题清单，限期完成整改，形成了“评估—改进—再评估—再改进”的良性循环，持续优化县域发展环境。

因地制宜还需顶层设计

我们将结合实际切实抓好贯彻执行，也希望上级政府以深化党和国家机构改革为契机，加大审批服务机构和职责的整合优化力度，通过修订相关法律法规进一步清理、取消和调整一批行政审批项目，从根本上破除集成服务的体制机制障碍。

学习时报：为进一步推进审批服务便民化，您认为我们还应重点做好哪些方面的工作？

王龙江：一是要做好与地方机构改革统筹结合。机构改革是“硬件”的重组，审批服务便民化是“软件”的升级，两者要衔接配套、相互促进。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出了全面部署，接下来省市县机构改革将陆续展开。审批服务便民化是深化党和国家机构改革的重要任务，市县和乡镇（街道）都承担了大量直接面向企业群众的基层管理和服务职责，因此，“窗口”机构的设置和人力资源调配必须符合基层特点，整合审批、服务、执法等方面的力量和职能，综合设置机构，让群众办事“只进一扇门”“最多跑一次”。

二是要做好上下结合。鼓励各地从企业群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找切入点，因地制宜大胆探索，形成各具特色的经验做法，创造更多管用可行的“土特产”“一招

鲜”。建立健全协作攻关机制，对不动产登记、市场准入、企业投资、建设工程、综合行政执法等重点领域的改革事项和政务信息共享等重点难点问题，省市两级要组织力量进行集中攻关，尽快实现突破。中央和省级部门要主动服务基层，对不适应实践发展的法律法规和政策规定积极进行清理、修改和完善，为地方改革创新提供及时有效的制度支持。同时，中央有关部门要及时总结经验，加强工作指导。

三是要加强组织领导。进一步压实中央和地方各级党委政府责任，明确任务分工、组织保障和工作要求。各级党委要高度重视深入推进审批服务便民化工作，切实履行领导责任，把这项工作列入重要议事日程，研究重大问题，把握改革方向，蹄疾步稳扎实推进。各省、自治区、直辖市 政府要制定本地区工作方案，细化分解任务，明确时间节点，层层压实责任，指导市县两级制定具体实施办法，将改革任务清单化、项目化，明确施工图、时间表、责任链，确保改革措施落地生效。

叶剑鸣：我认为应重点做好“集成、便捷、共享”三篇文章。一是集成。集成服务是推进审批服务便民化的前提条件，通过“一窗受理、集成服务”改革，推行“一窗无差别受理”“一证通办”“一网通办”，让群众“进一扇门、取一个号、跑一个窗”，就能把“一件事”办成，推动群众办事从找“部门”向找“政府”转变，政府部门从“各自为战”向“协同作战”转变。《指导意见》明确提出，“有条件的市县和开发区可设立行政审批局”，我们将结合实际切实抓好贯彻执行，也希望上级政府以深化党和国家机构改革为契机，加大审批服务机构和职责的整合优化力度，通过修订相关法律法规进一步清理、取消和调整一批行政审批项目，从根本上破除集成服务的体制机制障碍。

二是便捷。办理便捷是推进审批服务便民化的必然要求，通过全面推行“马上办、网上办、就近办、代理办”，推进审批服务的扁平化、便捷化、智能化，彻底打通服务基层、服务群众的“最后一公里”，让群众在“家门口”办事、享“零距离”服务，实现“全员覆盖、全程代办、全城通办”。

三是共享。打通信息孤岛、实现数据共享是推进审批服务便民化的关键支撑，应加快建立公共数据交换共享平台，实现数据“一次录入、大家共用”和“一个数据用到底”，真正让数据多跑路、群众少跑腿。希望国家层面加强顶层设计，制定出台全国统一的政府信息联通共享标准，打通部门数据壁垒和信息孤岛，实现“系统联通、信息互通、标准贯通”，为我们加快建设“智慧政府”“数据政府”提供强有力支持。