

内部资料 注意保存

调查研究与决策咨询

DIAOCHA YANJIU YU JUECE ZIXUN

2007.12

- 加强我市行政服务中心建设的几点思考
- 从深化审批制度改革入手推进我市行政管理体制改革
- 我市行政审批制度改革的重要举措、成效与前瞻
- 行政管理体制改革的方向与地方实践
- 一些地区行政审批制度改革创新做法
- 我市近三轮市级党政机构改革情况
- 我市部分垂直管理部门与地方党委政府的关系
- 关注：增强县级政府经济社会调控力的实践与探索



中共龙岩市委政策研究室 主 办
闽西区域经济发展研究会



深化审批制度改革

营造良好投资环境

2002年4月12日，时任中共中央政治局常委、中纪委书记的尉健行同志在省委、省政府领导的陪同下视察龙岩行政服务中心



省委常委、省纪委书记陈文清在市领导的陪同下莅临视察



叶双瑜副省长到龙岩行政服务中心视察

龙岩行政服务中心成立于2002年3月21日，是市、区政府派出机构，主要职能是为投资者、为企业、为群众、为基层提供审批办证方面服务。具体包括投资项目审批、与人民群众生产生活密切相关的各种证照申领发放、基础设施使用权审批、政策咨询、信息发布等。目前，进入“中心”的有市、区两级政府69个部门（单位）、595项审批事项，以及市建设工程招标投标中心、政府采购中心、商务中心等中介和服务机构。“中心”设置综合管理层和窗口服务层；综合管理层负责“中心”的日常管理、协调、督查；窗口服务层受部门委托具体负责各审批事项的审批办理，窗口工作人员由各部门派驻。“中心”奉行“便民、规范、高效、廉洁”的服务宗旨和“让群众享受超市般的政府服务”，“宁可自己麻烦百次、不让群众麻烦一次”的服务理念，实行“一个中心对外、一个窗口受理、一站式办结、一条龙服务、一次性收费”的服务方式，追求让老百姓进一个门办所有事。

近年来，龙岩行政服务中心紧贴市委、市政府工作大局，不断推进审批制度改革，优化审批服务，在营造良好的投资环境，推动我市经济社会不断发展方面发挥了重要作用。截至目前，“中心”累计受理审批事项46万余件，办结率99.58%；承诺件按时办结率一直保持100%，提前办结率达95.41%；群众满意率一直稳定在96%以上。一是积极开展制度创新，提高审批效率。在全省率先推行了告知承诺、一审一核、网络审批、网上招投标等四项制度创新，促进了行政审批效率的大幅度提高，纳入“中心”所有事项的承诺时限普遍压缩30%，其中三分之二的审批事项时限压缩近50%，单个事项平均提速20天以上。二是再造审批流程，创新审批机制。实行了并联审批、联合年检、基建投资审批改革等一系列审批机制创新，促进部门加大对进驻窗口的授权，窗口有权办理事项比例由02年的25%提高到目前78.5%；市级审批权限内的国家鼓励、允许类投资项目，从立项到开工的审批时限从原来300多个工作日缩短为42个工作日，初步构建了高效规范的审批运作机制和投资项目生成落地的快车道。三是实行服务创新，初步构建了完善的项目服务体系。“中心”作为“项目工作服务体系五大措施之一”，积极创优服务，对投资项目实行全程免费代办，建立了“三提前，三到位”项目服务机制和项目服务“直通车”，确保投资项目快速生成落地。四是积极探索，深化改革。积极推进部门内部相对集中审批职能改革，改革审批管理方式，进一步提高审批效率和服务质量；积极探索“四项制度”有形市场整合和“分中心”建设的可行路子。五是大力推进行政审批领域的电子政务建设。现在网络审批系统实现了与市、区69个部门联网，拥有网上申报、网上（并联）审批、电子监察，已办理的18万多件平均办结时限缩短三分之二以上。六是构建了零障碍、全过程的政务公开和监督体系。这一体系促使行政机关、人员严格按照法定权限和程序履行职责，使政府部门工作更加透明化、规范化、高效化。

（供稿：龙岩行政服务中心）



在中共龙岩市委三届四次全会上，张健书记对我市行政审批制度改革作出新部署



雷春美市长到“中心”视察



市委常委、秘书长饶作勋在“中心”指导工作

调查研究与决策咨询

2007·12

(总第 39 期)

刊名题字:张楚飞

目 录

专题调研

- 加强我市行政服务中心建设的几点思考 江棣章(1)
从深化审批制度改革入手推进我市行政管理体制改革 邓 颖(5)

主题阅读

- 阅读一:我市行政审批制度改革的重大的举措、成效与前瞻 (8)
阅读二:行政管理体制改革的方向与地方实践 (14)
阅读三:乡镇综合配套改革的实践与探索 (18)

资料链接

- 链接一:我市近三轮市级党政机构改革情况 (22)
链接二:我市部分垂直管理部门与地方党委政府的关系 (23)

观 点

- “大部门”前提是“小政府” (25)
探索实行大部门体制应处理好四个方面关系 (25)
可建立政府独立管制机构 (25)
规范垂直管理须有序引入外部监督 (25)
应适当推行机构分权改革 (26)
当前乡镇改革需注意解决三大难题 (26)
联动、放权、转型是政府管理体制改革的精髓 (26)
行政管理体制改革方向是构建“公共行政体制” (29)

关 注

增强县级政府经济社会调控力的实践与探索 (27)

法规与政策

《就业服务与就业管理规定》解读 (30)

《煤炭产业政策》解读 (30)

近期重要法规文件要览 (31)

市外动态

重庆将政府系统变革整体推向前台 (32)

无锡四部门先行试点“政府职能转移” (32)

深圳事业单位改革:只养事不养人 (32)

沈阳“两室五科”深化街道管理体制改革 (32)

长沙成立国内首个住房保障工作局 (33)

基层财政预算民主化改革的惠南模式 (33)

岳西县创新农技推广体制改革 (33)

平阳县公车专用牌照亮明身份 (33)

天津图书馆全方位延伸公共文化服务 (34)

周边扫描 (34)

大事备忘

大事备忘 (11月15日至12月15日) (35)

统计资料

全省和各设区市及梅州、赣州2007年1—11月主要经济指标 (37)

全市和各县(市、区)及市开发区2007年1—11月主要经济指标 (38)

关注发展 求真务实 服务决策 指导实践

编委主任:饶作勋

副主任:张树淳

主 编:张树淳

副 主 编:曾庆腾

王小庆

编 辑:赖永刚

张永湘

主办单位:中共龙岩市委政策研究室

闽西区域经济发展研究会

编辑出版:《调查研究与决策咨询》编辑部

编辑部地址:福建省龙岩市军民路41号

电 话:(0597)2320966

传 真:(0597)2310656

电子邮箱:lyswzys@sina.com

邮政编码:364000

印刷单位:龙岩东方影印有限公司(2105888)

出版时间:2007年12月23日

加强我市行政服务中心建设的几点思考

◎ 江棣章

一、我市行政服务中心建设与发展基本情况

我市于2002年3月成立了市、区合一的龙岩行政服务中心;2004年以来,各县(市)也加大了县级行政服务中心组建步伐,武平、永定、漳平等地行政服务中心相继成立。近年来通过行政服务中心的有效运作,不仅提高行政审批效率,降低行政运行成本,而且在推进政府管理创新、促进政府职能转变,优化发展软环境等方面发挥了积极重要的作用:

一是“中心”已成为行政审批制度改革的主要载体,推动和促进了政府职能转变。2002年以来,我市先后6批累计取消688项审批事项,取消面达59.05%,下放192项,简化101项,改革面达68%;在各县(市、区)建设县级行政服务中心过程中,累计共取消审批事项700多项,简化100多项,平均改革面达43.69%。同时,在精简、下放审批事项,提高审批效率的基础上,从创新审批制度机制和措施入手,“中心”先后推行了告知承诺、一审一核、网络审批、网上招标采购四项全省率先制度,实行并联审批制、企业联合年检、重点项目免费代办、“三提前,三到位”项目服务、首席代表制、AB岗制、否定报备制等制度机制和投资项目审批综合改革、部门内部相对集中审批职能改革,以及推行了预约办件、首问负责、一次告知、限时办结、办结告知等服务措施,进一步缩短审批时限和提高了效

率,实现了行政服务中心作为审批制度改革主要载体的功能作用,促进了各窗口部门调整优化职能和加强部门之间、科室之间的沟通协调与配合支持,有效地发挥了部门集中、事项集中的优势效益。

二是“中心”已成为政府服务与市场主体需求对接的最佳结合点,优化和发展了软环境,目前,“中心”集中了市、区69个部门595项审批事项,基本实现了“进一家门,办所有事”,并充分发挥了作为我市项目服务体系中的五大措施之一的重要作用,让广大投资者和群众在办事过程中真切地享受到越来越方便快捷的服务;截止07年10月,通过程序简化优化、流程优化再造、制度机制创新、在网络审批系统平台支撑下整体运用等,实现审批六次大提速,单个审批事项时限平均提速20天以上;累计代办和督查的各类投资项目772项,投资额近350亿元;企业群众对市“中心”窗口的满意率一直稳定在96%以上。同时,近年来在市、县两级行政服务中心的积极推动和有力贡献下,我市在全省的投资环境评价也由2002年的第8位提高到2003年的6位,跃升为最近连续三年的第2位。因此,行政服务中心这一形式,不仅符合政府加强公共服务职能的要求,能有效的体现政府公共权利,而且被市场主体所认可,优化了经济发展环境,减少了企业成本,增加了投资者的信心。

三是“中心”已成为实现政务公开,依法行

政和廉政建设的重要平台,为强化监督,从源头治腐提供了新途径。行政服务中心通过网络审批系统、网站、政务公开栏、新闻媒体等形式,实行服务内容、审批依据、办事程序、申报材料、办理时限、收费标准、审批过程、审批结果等“八公开”制度,而且行政服务中心由于严格按《行政许可法》的原则实施审批事项,按承诺时限办结,严格按照规定收费,从而实现阳光下操作服务,避免了极少数工作人员弄权;同时,“中心”注重建设电子监察、社会监督、专门机关监督、部门之间相互监督、“中心”监督等为一体的全方位监督体系,监督一些容易滋生腐败的重点部位和重点环节,为从源头预防和遏止腐败提供了新的途径和手段,有效地防治了腐败发生,较好地实现了公开、公平和公正,进一步提高了人民群众的知情权、参与权、监督权。2007年6月,“中心”被省政务公开工作小组命名为“福建省推行政务公开制度示范单位”。

二、当前行政服务中心发展中存在的困难和问题

行政服务中心作为改革的产物,打破了旧有的权力和利益分配,在发展过程中不可避免存在一些困难和问题:

一是部分审批事项多头审批现象仍然存在。目前行政服务中心在运作中,仍存在一些审批事项应进未进、个别部门对窗口授权不到位、个别选派人员素质较低、并联审批运作断档等问题,造成投资者和群众多头跑。这主要是由于一些部门存在观念障碍和思想上认识不足问题,对行政服务中心在优化投资软环境、提高城市综合竞争力中的重要性和生命力认识不够,认为行政服务中心是政府改革的阶段性产物,应付敷衍。

二是审批职能分散与“一站式”集中服务的矛盾影响了中心功能的进一步发挥。目前现行的行政管理体制的审批职能不仅分散在一个部门内部的多个科室或重复交叉,而且有些审批职能还分散在多个部门,甚至在部门间重复交

叉,导致与《行政许可法》的相对集中要求和“一站式”集中服务的服务型政府要求不相适应,在较大程度上影响了中心集中服务功能的发挥。

三是行政服务网络体系有待健全。目前部分县级行政服务中心仍未组建,乡镇、社区行政审批服务机构基本处于空白状态。同时,由于审批领域的电子政务发展不够健全,尚无法实现市、县两级及其政府部门的网上远程审批和网上并联审批,市、县两级行政服务中心也不能完全实现无缝链接。

四是行政服务中心在审批监督过程中,存在监督的机制措施不够完善等问题。对一些“两头受理,两头收费”项目审批出现“心有余而力不足”的现象。这主要是因为行政服务中心自身监督的权威性和约束力不足,以及审批监督体系不够完善,导致对部门审批过程的监督不够及时到位。

三、行政服务中心发展的几点思考

随着经济、社会不断发展,公民意识逐渐增强和市场主体更加成熟,要求我们政府及其职能部门必须在转变政府职能、强化服务理念上迈出新步伐。下一步,要以贯彻落实“十七大”精神为契机,按照市委三届四次全会“整合政府部门审批权限,积极探索将行政服务网络体系延伸到乡镇、建立健全市县乡上下联动的行政服务网络体系,进一步方便基层、社区”的要求,进一步强化各级行政服务中心建设,通过构建层级清晰、职能明确、功能互补的行政服务体系,积极推进行政审批制度和行政管理体制改革,进一步推进服务型高效政府建设,不断创优我市发展环境。

(一) 提高认识,加强领导。

当前,我市正处于建设海峡西岸经济区的重要机遇期和实现“十一·五”规划的关键时期,行政服务中心作为改革审批和创新行政管理的载体和途径,作为我市项目服务体系中的五大措施之一,必须进一步强化。要把加强行政服务中心建设,作为推进行政审批制度和行政管理

体制改革,优化经济发展环境,推动项目带动战略深入实施和“10+3”产业加快发展,提高我市经济综合竞争力重要抓手紧抓不放。各级各部门主要领导要提高认识、转变理念,树立“大部门体制”、“整体性政府”观念,形成合力、服务大局,积极主动参与行政服务中心建设和行政审批制度改革,进一步明确行政服务中心的监督、管理、协调、服务的职能,明确职责权限,理顺管理体制,并在机构、人员、经费、政策等方面给予强力支持,为行政服务中心的持续稳健发展提供良好的外部动力。

(二) 加快改革,优化服务。

一要加强行政服务中心体系建设。一方面,要进一步提高市行政服务中心管理水平。落实“能进则进”原则,凡是经批准保留的面对公民、法人、其他组织的行政审批服务事项及其收费项目,都要进入中心办理。整合规范“四项制度”有形市场,在中心统一管理建设工程招投标中心、政府采购中心的基础上,将产权交易、土地交易纳入中心,健全要素配置平台的功能。鼓励和支持符合条件的与行政审批关联度较大的专业机构和中介机构,在中心从事服务代理。优化窗口人员配置。要求进驻部门选派优秀科室负责人或业务主办人员到中心窗口工作,使窗口工作人员有责有权,能办事、快办事、办好事。另一方面,要加快县级行政服务中心建设。武平、永定、漳平已经组建行政服务中心的,要进一步推进改革,优化审批服务,强化监督管理,不断加强“中心”建设,提高“中心”的服务效率、质量和水平。上杭、长汀、连城要加快组建步伐,力争在2008年上半年7个县(市、区)均建立行政服务中心。

二要强力推进部门内部相对集中审批职能改革。认真落实市政府《关于开展部门内部相对集中行政审批职能改革的实施意见》要求,做好部门内部职能科室调整工作,将审批科室整体进驻中心,切实改变项目审批机关内部多个内设科室实施行政审批造成的审批层级过多、推

诿扯皮问题,方便项目投资业主和群众办事,进一步提升我市审批服务质量和水平。

三要继续深化审批制度改革。在巩固审批制度改革已有成果的基础上,进一步加大现行的行政审批项目的清理力度,该取消的取消,该调整的调整,该改变管理方式的改变管理方式。同时认真分析研究审批项目取消、调整以后可能出现的新情况和新问题,对取消、调整后,有可能造成管理漏洞的,提出解决预案,研究制定应对措施。要进一步拓宽告知承诺制、一审一核制的实施范围,落实好网络审批、首席代表、AB角、项目代办和跟踪监督等制度,健全和完善审批制度体系,提升直接面对投资企业和社会群众服务效率和质量。

(三) 构建体系,健全网络。

一是构建层级清晰、职能明确、功能互补的行政服务新体系。以市级中心抓提高、县级中心抓完善、乡镇抓突破为思路,在加快县级行政服务中心建设的基础上,在市、县两级积极探索实行“分中心”建设路子,进一步规范各部门专业性服务大厅管理和服务,实现各类服务大厅、便民中心、办事窗口的合作互动;在乡镇,主要是结合乡镇机构改革,将行政服务网络体系延伸到社区、农村;逐步构建由市行政服务中心以综合审批办证为主,各“分中心”以专业服务为主,区、县(市)行政服务中心以便民服务为主,层级清晰、职能明确、功能互补的行政服务新体系,并有意识地推出共同服务品牌,深化为民服务,提升政府形象。

二是发展网络审批平台,逐步实现三级联网。以省里建设省级网上审批系统为契机,将行政服务中心网络平台建设纳入我市电子政务建设总体规划,结合市、县政府实际和依托“数字福建”网,实现各级政府政务网与行政服务中心及部门局域网的联网,进一步完善网上公开、网上受理、网上办理、网上审批、电子监察等功能,最终实现市、县、乡镇三级全程式网上远程审批,推进我市信息化建设和政府管理方式创新,

让企业群众享受到更加广泛规范、更加高效便捷的服务。

(四) 增强监督, 提高质量。

一是建立健全零障碍审批公开体系。赋予行政服务中心向社会发布部门窗口审批服务情况评价报告的权力, 提高行政服务中心权威性; 充分利用新闻媒体、政府门户网站、网络审批系统、政务公开栏等多种形式, 向社会公开政府信息和审批办证全过程; 建立健全多形式政务信息、审批过程公开体系, 实现政府信息和审批服务过程的深度透明。

二是充分发挥电子监察效能。完善网络审批系统平台实时监控、预警纠错、全程监督等功能, 将网络审批系统延伸至纪检监察部门, 健全

审电子监察, 充分发挥行政服务中心内部监督和专门机关监督的协调配合效益, 实现科学化、全过程监督审批。

三是多渠道增强监督力量。对所有进入行政服务中心的审批事项的落实及其办理情况, 市政府督查室可以将其纳入市政府交办事项, 进行经常性的跟踪督查; 市法制办可以将其纳入部门执法责任制进行考核; 市监察局可以将其纳入政风建设进行考核督查; 部门窗口行政审批责任制落实情况可以列入该部门目标管理考核内容, 增强行政服务中心的外部监督力量。

(作者系龙岩市常务副市长、行政服务中心主任)

(▲上接第34页)

魅力百强县。港澳台、大陆共100个县入选。沙县以我省惟一县份入选。

▲三明厦门将共建“无水港”。“无水港”, 即将港口的装卸箱、口岸联检等功能前移到内地城市的某个物流区内, 实现高效通关。

▲武夷山荣膺“最受群众喜爱的中国十大风景名胜”称号。排名前十位的其他风景名胜为: 黄山、峨眉山、武当山、东湖、庐山、衡山、洛阳龙门石窟、八达岭长城、蜀南竹海。

▲南平12月15日启动十大城市名片、十大历史名人评选活动。

▲松建高速工可报告通过交通部审查。松建高速公路起于松溪木城, 终于建瓯弓鱼。

▲宁德11月26日在香港举行投资洽谈会。签约项目25个, 总投资8.4亿美元。

▲梅县至香港航班11月30日复航。每周一和周五两个航班。梅县机场是目前粤东北山区唯一机场。

▲梅州在广东率先建立网络民意回应机制。该市以网络专栏“梅州民意”为平台, 规定上线单位须在网民发帖后5个工作日内回复处理

意见, 同时要求网民使用“实名制”反映问题, 以避免相关部门无法核对相关事宜。

▲梅州大埔发电厂2×600MW发电工程初步可行性研究报告通过审查。工程预计总投资约50亿元, 初步选址在大埔县三河镇汇东村, 计划2008年动工兴建。

▲梅州市行政审批电子监察系统12月5日开通。该市49个政府部门362项业务实现网上审批和监察。

▲梅州市现代农业招商暨农产品展销(订货)会12月7日开幕。该展销会由梅州市与广东省农业厅联合举办。

▲赣州龙岩梅州药械市场实行互动监管。三市已共同签署了《龙梅赣三市药械市场互动监管协作协议》。

▲赣州新机场将于12月底开始校飞。预计2008年春节前进行首航。

▲赣州市财政收入提前一个月完成全年目标。截至11月30日, 该市财政总收入达68.27亿元, 其中: 地方财政收入完成35.54亿元。3亿元以上的县(市、区)达8个, 比上年增加4个。

从深化审批制度改革入手 推进我市行政管理体制改革

◎ 邓颖

行政管理体制改革是我国经济体制改革与政治体制改革的结合点，也是全面提高对外开放水平和完善社会主义市场经济体制的关键环节。随着市场经济的发展，行政管理体制改革对其他各项改革的牵制作用已日益明显地体现出来，影响了我国惠及十几亿人口的更高水平的小康社会和社会主义和谐社会的建设。对此，近年来我市各级政府及部门主动应对体制性挑战，扎实推进审批制度改革，促进行政管理体制创新，先后取消了一半以上的审批事项，下放县级大量经济管理权限；在全省率先推行了告知承诺、一审一核、网络审批等三项制度创新，实行了并联审批、联合年检、基建投资审批改革、重点项目代办和跟踪监督制、登记、备案等一系列审批机制创新；组建并依托市、区合一的行政服务中心平台，推行了项目联合办理服务、重点项目代办和跟踪监督服务、主动联合上门服务、办证提速服务、项目专人服务、“首问责任制”、“首席代表”制及A、B角制、项目预约和全天候服务方式和一次告知、预约办件、限时办结、办结告知等服务措施，大大提高了行政审批效率，促使政府的管理方式、管理机制与国际通行规则接轨，适应多元化经济模式的要求，给经济和社会发展带来更高的效率，树立了“服务型、高效型”政府的新形象。

一是促进了政府职能转变和管理理念更新。我市针对以往审批中经常出现的“鸡先蛋先”问题推行的告知承诺制改革，以政府“告知”——企业“承诺”——政府批准——企业按承诺履行——政府监管的方式，较好地解决了因体制障碍而造成审批难的弊端，促进了政府管理理念和企业守法意识的根本转变。而“一审一核”制将原来部门内部的几个甚至十几个审批环节简化为审查和核准两个环节，不仅大大提高行政审批效率，而且促进政府部门将工作重点转向社会管理和公共服务。审批制度的创新，不仅使我市的审批体制发生了质的变化，而且助推了政府及部门自我改革创新意识，进一步增强了政府及部门科学管理的理念和广大公务员依法高效行政的观念，为推进行政管理体制改革打了思想和实践基础。

二是推动了行政管理运行机制的完善。以审批流程的再造优化为核心的并联审批、基建投资审批综合改革、企业联合年检、网络审批等制度、措施的实行，促使行政审批管理运行程序不断调整优化，审批环节进一步简化，也在一定程度上解决了部门之间、部门内设机构之间交叉审批、多头审批、重复审批的问题，促进了行政运行机制的整体完善。

三是强化了行政监督。网络审批制度、网络

监管制度、效能投诉制度、政务公开制度及审批责任追究制度的综合实行,初步构建了全市全方位、全过程、多渠道的行政审批监督和政务公开体系,促使行政机关及其工作人员严格按照法定权限和程序履行职责,使政府部门工作更加透明化、规范化,进一步提高了政府的公信力,同时也较好地保证了我市公民对政府工作的知情权、参与权、表达权和监督权的运用。

四是促进了公务员队伍素质的提高。努力为各类市场主体提供优质高效审批服务的要求,有效推动了行政机关和公务员内强素质、外树形象的“创优”活动,对全市建立一支高素质、现代化的符合人民群众要求的公务员队伍,有效地履行政府行政职能起了积极的补充和促进作用。

同时,我们也清醒地认识到,随着改革的不断深入,一些体制性的障碍和矛盾不断显露,政府行政审批和行政管理体制机制不适应经济健康发展和社会和谐进步的问题仍然存在。一是政府职能转变滞后,管得过多、管得过死与管理服务不到位现象并存。政府(部门)“管了许多不该管、管不了、管不好的事”存在着“越位”的问题;而对企业亟需解决、又是政府(部门)该管的事,却又久拖不办,存在“缺位”的问题。二是审批制度改革有待进一步深入。虽然各地通过组建行政服务中心,发挥了很好的作用,但部门与部门之间、部门内部各科室之间重复、交叉、多头审批的现象依然存在,一些行政审批尤其是投资领域的审批,由于观念滞后、部门利益等原因仍未达到高效、便捷的要求。

当前,随着社会主义市场经济的深入发展,社会资源配置方式、经济运行机制、外部经济环境、投资主体都发生了很大变化。为了适应时代的要求,不仅要行政管理体制进行不断的调整 and 改革,而且要在整体上有大的突破,推动政府管理运作模式实现历史性变革。实现行政管

理体制的历史性变革,要从审批制度改革入手,以审批体制机制创新,推动行政管理体制和运行机制创新,加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,切实提高政府工作效率和服务水平。近期主要从以下三个方面进行推动:

一、创新政府管理理念,强化行政服务意识。

组织在政府系统和公务员队伍开展建设服务型政府学习教育活动,摒弃封闭行政、全能行政、管制行政、“人治”行政的观念,树立公开行政、有限行政、民主行政、法治行政的理念,促使各级政府、部门和广大公务员牢固树立依法行政的观念,在法律赋予的权限内依法办事。同时,紧密联系当地改革和发展实际,不断推进行政审批制度改革,推进政府管理理念、管理体制创新,破解发展中的矛盾和问题,不断争创体制机制新优势,建设服务政府、责任政府、法治政府,努力提高政府服务水平。

二、推进审批制度改革,创新行政审批体制机制。

一是在创新审批体制方面重点突破。认真落实部门内部相对集中审批职能改革,将各部门分散在各个科室的审批事项(职能)相对集中到一个科室(行政审批科),并将行政审批科建制派驻到行政服务中心统一对外服务,做到职能集中到位,窗口授权到位,人员整合到位,高效服务到位,改变目前审批机关内部因多个内设机构(科室)实施行政审批而造成的部门内部审批层级过多、环节繁琐、推诿扯皮的现象,方便投资业主和群众办事。同时,积极推动建设工程招标、政府采购、产权交易、土地交易“四项制度”有形市场的整合规范,实现监管职能与市场职能分离,监管机构与执行机构分设,促进市场资源合理配置。

二是健全行政审批服务的制度体系。在巩

固现有改革成果的基础上,进一步减少审批事项,加快制定出台贯彻行政许可法程序规定等一系列配套制度。不断健全以告知承诺制、一审一核制、首席代表制、AB岗制、否定报备制、联合年检等制度为核心的制度体系,充分发挥制度体系作用,促进审批进一步提速,建立行政审批快捷高效的绿色通道。

三是构建市、县、乡三级行政服务网络。认真总结市、区行政服务中心的成功经验,进一步加快行政资源整合步伐,统一全市各级对构建全市行政服务网络必要性和紧迫性的认识,进一步加快县级行政服务中心建设,逐步建立和完善乡镇服务机构,重点将与群众生产生活密切相关的农林技术、文化卫生、村镇建设、计划生育等服务事项进行有机整合,实行集中式联动服务,切实做到热心解民忧、全心帮民富、铁心保民安。加快制度出台《龙岩市行政服务中心(机构)工作规范》,对各级行政服务中心(机构)的各项运作、管理制度进行统一要求和规范,加快形成市、县、乡联动、上下一致、运转有序、协调有力的行政服务网络体系,不断提升行政服务水平。

四是完善和推广网络审批。进一步完善网络审批系统功能,完成系统升级,实现市、区各部门以政务信息网为依托的信息交换、网络审批、网上并联审批。进一步完善网上公开、网上受理、办理、电子公章、电子监察等功能,最终实现市、县、乡镇三级全程式网上远程审批,切实提高审批效率,方便投资者和群众办事。

五是进一步扩权县(市、区),增强县域经济活力。主要解决好三个方面问题:一是扩大县级经济社会管理自主权,使县(市)一级具有与设区市相同的管理权限。二是进一步理顺市、区管理权限,解决好在一些事权上市区多层管理,重复管理的问题。三是解决外资企业审批办证权下放问题,使外商投资项目在市、县就能办理。

三、推进行政执法体制改革,提高行政效率。

一是积极探索相对集中部门行政许可权改革。认真贯彻党的“十七大”精神,探索构建各部门的工作体制、机制,重新划分和整合一级政府各部门的许可职能,从根本上解决行政许可制度中存在的多头审批、交叉审批、重复审批,造成许可效率低下、投资成本增加,甚至权力寻租、权钱交易的问题。

二是积极推进行政综合执法试点工作。在总结各地实行相对集中行政处罚权改革成功运作经验的基础上,采取切实有效的措施,切实解决部门之间多头执法、交叉执法,以及对同一事项重复执法的问题。同时,在林业、文化等一些领域积极探索综合执法的新体制和新办法。

三是加大中介机构剥离力度,完善中介服务。高度重视中介组织在分担政府管理、延伸政府服务、增强社会自律、化解社会矛盾、促进公民与政府沟通、交流合作的重要作用,将政府部门承担的专业性、技术性、事务性工作全部交由社会中介组织承担,把发展和培育中介机构作为一个重点产业来抓。制定社会中介组织发展规划,明确鼓励和扶持发展政策,重点发展与生产要素流转密切相关的投资咨询、鉴证类、科技类、人才服务等中介机构和各类行业协会,为外来投资者提供符合市场经济要求、与国际接轨的中介服务。

(作者系市政府副秘书长、龙岩行政服务中心常务副主任)

阅读一：我市行政审批制度改革 的重大举措、成效与前瞻

一、我市行政审批制度改革大事记

2001 年

▲12月17日，市委、市政府发文成立龙岩行政服务中心(岩委[2001]93号)，正式开始组建龙岩行政服务中心。

2002 年

▲1月25日，市政府以人民政府令的形式发布《龙岩市行政审批制度改革若干规定》，正式启动了我市行政审批制度改革，为龙岩行政服务中心的建设发展奠定了坚实的基础。

▲3月21日，市、区合一的龙岩行政服务中心正式对外办公，以此为标志，拉开了我市行政服务改革的序幕。

▲7月16日，市政府发文明确《龙岩行政服务中心管理权限》(龙政综[2002]253号)，为龙岩行政服务中心的发展增添动力。

▲7月18日，市政府印发了《关于对部分企业设立、开业前置审批事项试行告知承诺制的暂行规定》，决定第一批告知承诺制审批事项从2002年12月25日开始实行，在全省率先实行。

▲7月29日，市政府办公室印发了《龙岩行政服务中心联办件操作流程》(龙政办[2002]127号)，建立并联审批运作机制。

▲9月9日，市政府印发了《龙岩市行政审批责任及其追究规定》(龙政综[2002]333号)，行政审批制度改革的效能建设步入新阶段。

▲11月19日，市建设工程招投标中心纳入“中心”统一管理、统一对外服务，标志着有形市场改革的开始。

▲6月起，龙岩行政服务中心先后制定实行一次告知、办结告知、预约办件等服务措施，初步形成了服务措施体系，方便企业群众办事。

2003 年

▲1月18日，市政府召开全市审批制度改革会议，提出要明确目标，突出重点，扎实推动行政审批制度改革向纵深发展。

▲1月24日，市政府印发了《龙岩市企业联合年检暂行规定》(龙政综[2003]23号)，建立企业联合年检制度。

▲4月1日，市委、市政府印发了《关于对损害经济发展软环境行为实行效能告诫的暂行规定》(岩委[2003]7号)。

▲6月1日，市政府发布公告，公布《市、区第二批实行告知承诺的事项》、《市级第五批取消、下放或改变运作方式的审批事项》、《区级第三批取消、下放或改变运作方式的审批事项》、《龙岩市市级基建投资审批综合改革方案》、《关于对投资500万元以上生产性项目减免部分收费的通知》，并于6月1日起实行。

▲7月，市城调队对龙岩行政服务中心服务状况进行了随机抽样调查，调查结果总体满意度达97.14%。

▲下半年，龙岩行政服务中心建立项目代办机制，实行重点项目免费代办和跟踪监督制度。

2004 年

▲年初，市政府采购中心纳入“中心”统一管理、统一对外服务，标志着有形市场改革的取得进展。

▲年初，武平县行政服务中心组建成立，标志着我市县级行政服务网络体系建设正式启动。

▲2月13日，市政府印发了《关于行政审批事项实行一审一核制的暂行规定》(龙政综[2004]36号)，并公布第一批市、区实行一审一

核制的 285 项审批事项,在全省率先实行。

▲我市第一代网络审批系统在“中心”正式投入使用,网络审批制度正式确立,在全省率先实行。

▲7月20日,市机关效能建设领导小组办公室印发了《关于对不执行〈龙岩行政服务中心网络审批系统管理规定〉追究相关责任人员的解释》(岩效办[2004]14号)。

▲12月,龙岩行政服务中心推行首问负责制等,建立办件回访制度等,健全了“中心”制度体系,有效地提高了“中心”服务质量。

2005 年

▲上半年,龙岩行政服务中心与市发改委等相关部门推行登记、备案制度。

▲7月7日,龙岩行政服务中心修订印发了《龙岩行政服务中心考勤制度》、《工作人员培训制度》、《综合窗口管理办法》等,进一步完善管理制度,形成了以制度管人管事的管理机制。

▲9月27日,市政府办公室印发《龙岩行政服务中心关于建立绿色通道,加强标准厂房建设服务工作的方案》(龙政办[2005]174号)。

▲下半年,我市在全省率先实现了建设工程项目招投标电子化操作管理和政府采购系统化管理,推行网上招投标制度,很好地遏制了串标围标行为。

▲年底,中心推行否定报备制、AB角制等制度,进一步方便了投资者和办事群众。

2006 年

▲年初,“中心”建立了“三提前,三到位”项目服务机制,更为有效地服务项目、产业、经济。

▲6月21日,市政府印发了修改后的《关于促进投资与企业发展若干意见的通知》(龙政综[2006]186号),进一步促进了投资环境的优化。

▲7月21日,市政府下发了《关于加快县

级行政服务中心组建工作的通知》,全市行政服务网络体系建设进入全面推进阶段。

▲9月1日,我市全面升级优化后的第三代网络审批系统正式投入使用,推出了网上咨询、下载表格文书、网上申报、电子印章、网上审批(包括网上远程审批、网上并联审批、网上信息交换)、电子监察(实时监控、预警纠错、全程监督)、网上查询、自动即时提醒等服务功能,实现了与市、区 69 个单位互联互通,通过网络进行审批的事项达 586 项,占审批事项的 98.5%。

▲下半年,“中心”建立了嘉奖制度,进一步修改完善了《“红旗”窗口评比制度》、年度评先评优制度等,健全了释放压力、激发活力的激励机制,实现了人性化管理。

▲12月26日,省政府下发了《关于印发福建省企业投资项目核准暂行办法、福建省企业投资项目核准目录、福建省企业投资项目备案制管理暂行办法的通知》(闽政[2006]47号),推行核准、备案制度,进一步促进了我市行政审批制度改革的深化。

2007 年

▲年初,龙岩行政服务中心组织人员对 69 个窗口部门行政审批事项办理情况和落实制度情况进行了核查,并在回访窗口部门中反馈,进一步加大了落实力度,并健全了并联审批、告知承诺、一审一核、网络审批等制度构成的制度体系,从制度上大大提升了“中心”服务质量。

▲6月,“中心”被省政务公开工作小组命名为“福建省推行政务公开制度示范单位”,“中心”实行的审批“八公开”制度和政务信息公开措施得到省里充分肯定。

▲9月25日,市政府召开第7次常务会议,研究通过《关于开展部门内部相对集中行政审批职能改革的实施意见》,标志着我市审批制度改革从制度机制创新阶段迈向审批管理体制

▲11月1日,漳平行政服务中心组建成立,使得全市7个县(市、区)有5个县(市、区)组建成立了行政服务中心,标志着全市市、县两级行政服务网络体系初步形成。

二、主要成效

1、**进一步提高了行政效率,提高了经济社会效益。**近年来,我市对市级审批事项先后进行了六次清理审核,取消各类审批事项688项,取消面达59.05%,下放192项,简化101项,总改革面达68%,位居全省前列,给社会公众和市场主体交了一个明白账;同时,把依法保留的审批事项集中到行政服务中心办理,基本做到“进一家门,办所有事”,并简化程序,优化流程,创新审批制度机制(如在全省率先推行了告知承诺、一审一核、网络审批、网上招投标等四项制度创新等),积极运用网络电子技术,充分发挥“中心”审批的集中性、规模性、流程性与公开透明的优势,让广大投资者和群众在日益公开公正、高效便捷的服务中得到实惠。近年来,龙岩行政服务中心集中办理的595项审批事项,平均每项提速了20天以上;累计代办和督查的各类投资项目772项,投资额已达350亿元。各县(市、区)累计共取消审批事项700多项,简化100多项,平均改革面达43.69%。

2、**有效地推动了政府职能转变和行政管理体制改革。**近年来,审批制度改革工作的深度推进和“中心”的建设发展使一些政府传统的施政理念、审批管理方式、服务方式发生了明显转变,多年来难以破解的问题,开始得到有效解决。

首先,促进了政府施政理念、观念的转变。目前,我市推行的告知承诺制改革,不仅很好地解决了审批运作中的“鸡先蛋先”互为前置的制度性、体制性问题,而且已从原来的单个审批事项的告知承诺,发展为我市各级各部门在处理问题时的一种指导性理念和方法。告知承诺制、一审一核制等一系列改革,促使各部门改变以往“重管理、轻服务,重审批、轻监管”的传统观

念。

其次,推动了审批管理方式的改变。网上申报、网上审批、电子监察的网络审批制,不但打破了审批服务的时空限制,大幅度地提高了政府部门的办事效率,而且部门审批管理实现了从传统人工方式向电子方式的转变,有效克服了过去行政权力运行不够公开、不够透明、监督不足的问题。尤其是现在我市着力开展的部门内部相对集中审批职能改革,将使职能部门从繁杂的审批事务中解脱出来,工作重心转向制定行业发展规划,深入调查研究,加强市场监管和法规监管等方面,将为各级各部门切实把职能向为市场主体服务、为社会群众服务转变,在公共服务和社会管理中找准角色和位置开启良好开端,并将杜绝目前行政权力运行中重复审批、多头审批引发的权与利经常挂钩、权与责经常脱节现象。

第三,实现了审批服务方式的转变。“中心”的开放式办公,以及项目免费代办监督、主动提前介入、联合上门办理、“三提前,三到位”机制、项目服务“直通车”等项目服务操作管理办法,不但缩短了办事群众和审批人员的距离,更重要的是服务方式实现了从被动、坐等、即时服务到主动、上门、超前服务的根本转变。

3、**初步形成了上下联动的全市行政服务网络体系。**2002年3月,市委、市政府组建成立了市、区合一的龙岩行政服务中心。在五年多的建设发展中,“中心”充分发挥了龙头示范作用,积极推动武平、永定等县成立县级行政服务中心和连城组建行政(项目)服务中心,并使审批制度改革成果在市、县(区)之间实现有效对接和应用,进一步提高了新罗、武平、永定、漳平、连城等地中心服务水平;“中心”还积极督促长汀、上杭等县(市)进一步加快行政服务中心建设,初步形成了上下联动、服务规范的市、县两级行政服务网络体系。

4、**为从源头预防和遏止腐败提供了新的途径和手段。**近年来,通过深化审批制度改革,使

我市初步建立了多形式、多渠道、零障碍的政务信息、审批过程公开体系,向社会公开政府信息和审批办证全过程,实现了政府信息和办事的深度透明;在此基础上,我市在推进审批制度改革过程中,还注重建设集电子监察、社会监督、专门机关监督、部门之间相互监督、“中心”监督等为一体的深层次、全方位、全过程审批监督体系,监督一些容易滋生腐败的重点部位、重点环节,并切实落到实处,为从源头预防和遏止腐败提供了新的有效的途径和手段,有力地推动了服务型政府建设。近年来,龙岩行政服务中心群众满意率稳中有升,从成立初的 95.1% 提高到现在的 99.8% 左右;市建设工程招投标中心、市政府采购中心自纳入“中心”统一运作以来,投诉率也下降到零。

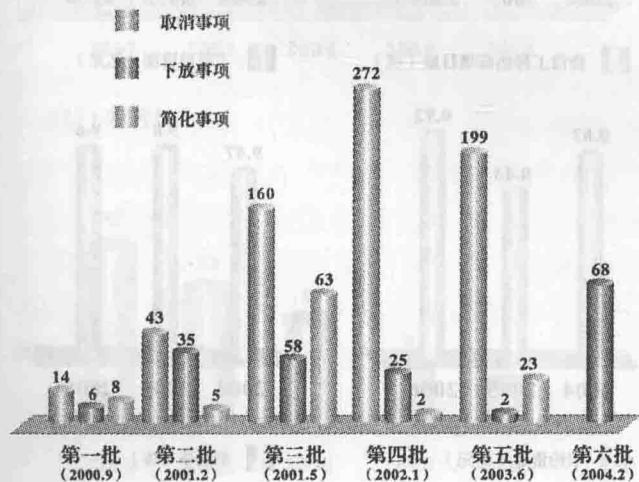
从 2002 年开始,我市投资环境伴随着审批制度改革的不深入和行政服务中心的不断发展而逐渐改善,投资环境质量评估 2004、2005、2006 连续三年全省第二位,仅次于厦门;去年政府及其部门绩效评估居全省第三位,比上一年度前进了一位。

三、从数字看我市行政审批改革的成效

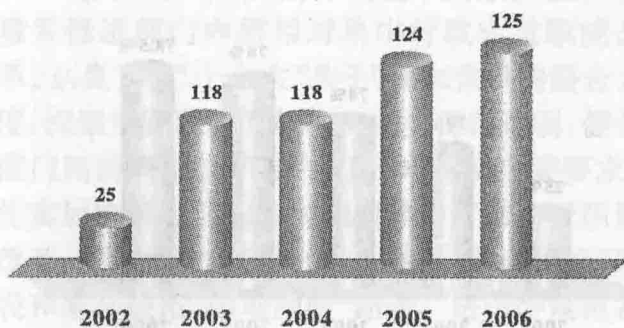
(一)行政审批制度改革统计数据

(1) 行政审批事项取消、下放、简化:

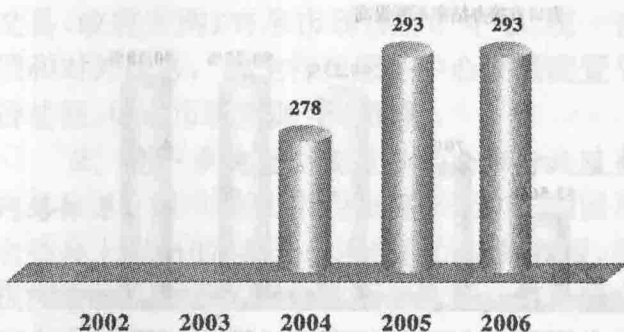
行政审批事项累计取消 688 项,取消率达 59.05%、累计下放 192 项、简化 101 项,总改革面积达 68%



(2) 实行告知承诺事项



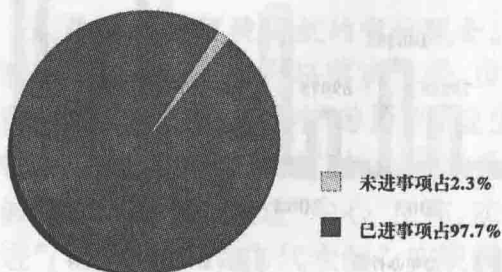
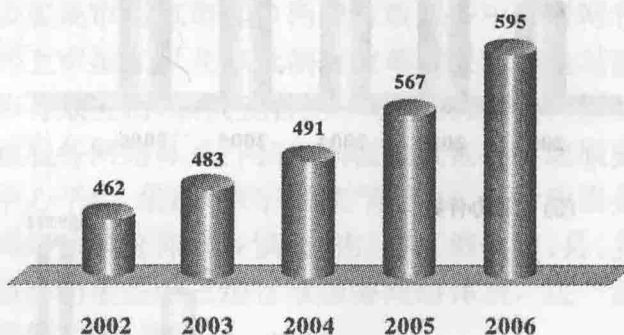
(3) 实行一审一核事项



(二)行政服务中心运作数据

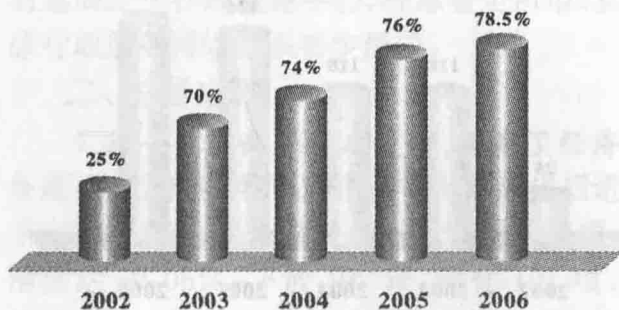
(1) 进“中心”事项:

纳入“中心”集中办理事项不断增多,服务链条日趋完善



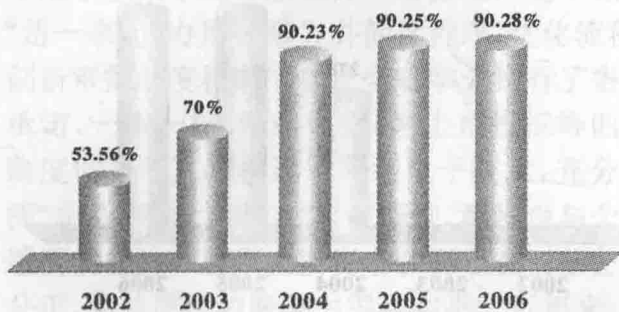
(2) 窗口有权办理事项的比率:

窗口有权办理事项逐年上升, 部门授权窗口力度不断加大

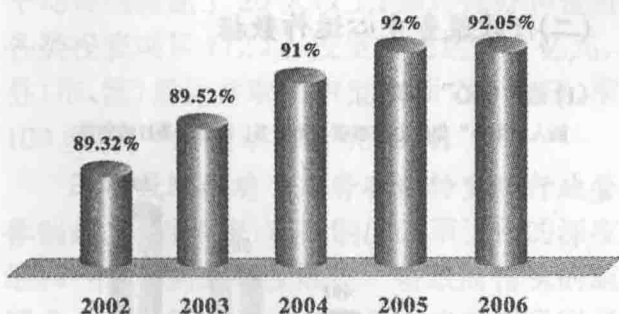


(3) 窗口直接办结率:

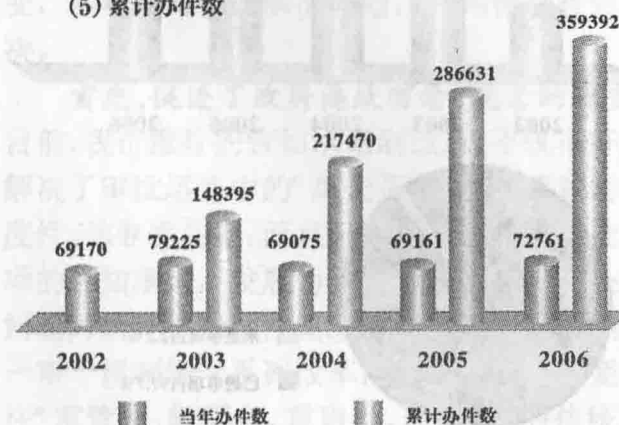
窗口直接办结率不断提高



(4) 承诺件提前办结率:



(5) 累计办件数



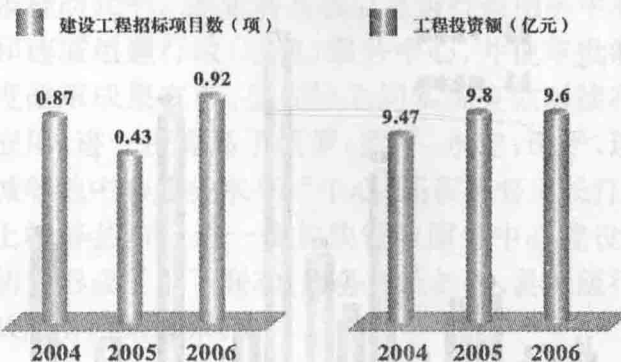
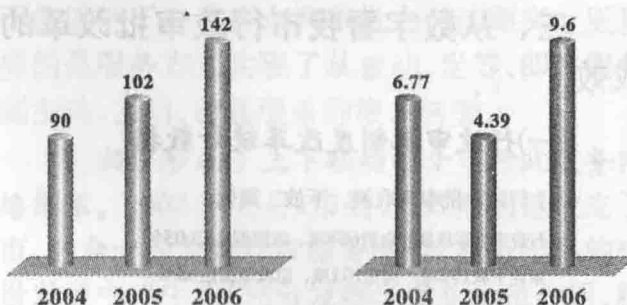
(6) 预约办件数



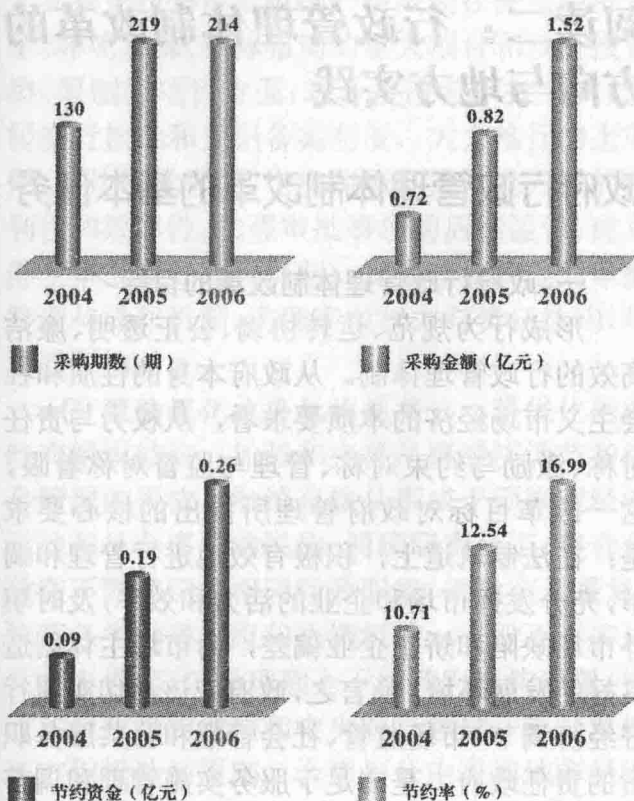
(7) 代办及跟踪监督投资项目及投资金额



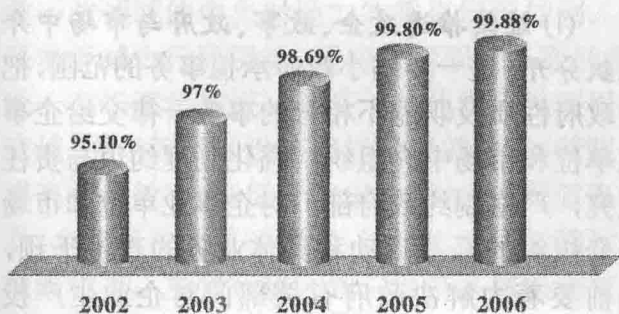
(8) 市建设工程招标中心基本数据



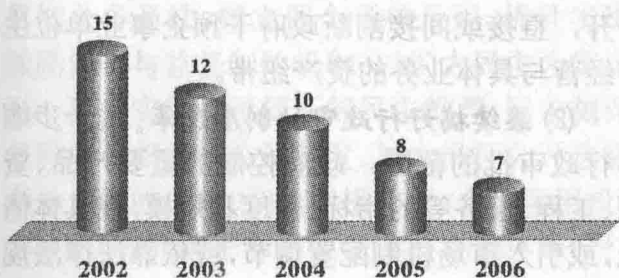
(9) 市政府采购中心基本数据



(10) 群众满意率稳中有升



(11) 投诉件



四、我市行政审批制度改革前瞻

1、着力抓好两项审批服务改革。一是积极稳妥推进部门内部相对集中行政审批职能改革。认真贯彻“十七大”关于“要加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”的精神,落实市委要求,扎实加快推进部门内部相对集中行政审批职能改革,于年底前落实到位。二是探索“分中心”建设和整合规范“四项制度”路子。进一步规范各部门专业性服务大厅管理和服务,并整合规范“四项制度”(土地交易、建设工程招投标、产权交易、政府采购)有形市场,纳入“中心”统一管理和对外服务,健全行政服务中心要素配置平台功能,促进市场资源合理配置。

2、进一步健全全面覆盖的全市行政服务网络体系。扎实落实市委张健书记在三届四次全委会上提出的“整合政府部门的审批权限,积极探索将行政服务网络体系延伸到乡镇,建立健全市、县、乡镇上下联动的行政服务网络体系,进一步方便基层、社区”的工作要求,按照市级中心抓提高、县级中心抓完善、乡镇抓试点的思路,切实发挥市“中心”的龙头示范作用,重点加强对县级行政服务中心的业务指导服务和网络技术支持,推广应用第三代网络审批系统,逐步实现市、县(市、区)两级行政服务中心联网和网上审批,以及审批制度改革成果的完全对接和有效应用,加快完善上下联动的市、县两级行政服务网络体系;同时,积极探索依托行政服务中心平台,借助“数字福建”政务网,将行政服务网络体系延伸到乡镇、村街,建立健全市、县、乡镇全面覆盖的三级行政服务网络体系,进一步方便基层、社区。

3、构建更加便捷高效的审批服务。一是抓好窗口“事、权、人”。严格落实市委、市政府“能进则进”、“一个窗口对外”等原则,健全沟通协调机制,加强与各窗口部门的沟通联系,促使部门做好审批服务事项进“中心”工作,实现“应进则进”;切实落实“首席代表制”,实现授权到位。