

“3450” 综合行政审批效能改革

——建立便民服务体系

“3450”综合行政审批效能体系改革试点，是西咸新区为开展相对集中行政许可权改革，全面推进新区“放管服”改革的重要举措，是激发企业活力、转变政府职能、加速追赶超越的突破口和主抓手。试点将全面落实“一张执照管登记”“一枚印章管审批”“一个流程管项目”的要求，坚持简政放权、放管结合、优化服务，以大幅提高行政效能、缩短审批时限为目标，加快实施相对集中行政许可权改革，努力打造大西安改革创新示范引领区，实现“3个工作日办结营业执照，4个工作日办结经营许可，50个工作日办结建设工程项目审批”。

一、“3450”综合行政审批效能改革背景

西咸新区根据全国、全省推进简政放权、放管结合、优化服务的部署要求，制订《西咸新区推进“放管服”改革实施方案》（以下简称《实施方案》），探索建立“一张执照管登记、一枚印章管审批、一个流程管项目、一套网络管信用、一个部门管市场、一支队伍管执法”的行政审批、市场监管和综合执法体系。“3450”综合行政审批效能体系改革是对《实施方案》中“放管服”改革相关内容的具体实施。



2018年9月27日下午,《陕西日报》记者走进空港新城政务服务中心实地调研采访

二、“3450”综合行政审批效能改革主要做法及成效

(一) 主要做法

1. 运行机制

(1) 提前介入。商事登记、经营许可、建设工程项目进入审批流程前,由审批部门提前介入,无偿帮办,采取综合踏勘、联合预审的方式,协助完成前期准备工作。项目审批前期工作不属于审批阶段,不得将完成审批前期工作作为审批阶段受理的前置条件,不得向项目建设单位收取任何费用。

(2) 优化流程。梳理商事登记涉及企业经营事项,简化审批程序,整合、精简申报材料,缩短审批时限,实行零收费标准。综合服务大厅和手机微信服务平台为办事群众提供咨询、辅导、申报、受理、查询、发照(证)等服务,负责材料、信息的初审、分流和传递,为后台审批提供前台服务。

建设工程项目审批流程整合为立项审批(项目审批、核准、备案)、用地审批、规划审批、建设审批四个阶段。由审批部门对行业主管部门行政审批职责进行整合,行使相对集中行政审批权,使建设工程项目的审批主体由分散变集中,针对项目的特点,重点把握科学决策、投资范围、规划设计、资金管理、公共安全、环境保护、经济社会效益等关键方面,进一步细化方案,优化各阶段流程。

(3) 一口受理。构建综合受理平台,商事登记、经营许可审批、工程建设项目审批事项全部进驻大厅,设立政务服务综合受理窗口,统一受理商事登记、经营许可、项目审批等全部事项。

(4) 集中审批。行政审批与政务服务局负责建设工程项目审批。市场服务与监督管理局(分局)负责商事登记与经营许可的集中审批,其中,经营许可事项新区负责 18 项,新城负责 36 项;复杂的、专业性强的经营许可事项,依靠部门和专业机构建立内部联审联批的工作机制进行集中审批。

(5) 限时办结。审批部门应按照法定的审批权限、条件、标准、方式、责任,在本方案限定的时间内同步实施审批、反馈审批结果或意见。审批系统根据审批承诺的时间,自动实现到期报警、超期警示的功能,通过“制度+科技”的手段,规范审批办理,保障审批效率。

(6) 信息共享。利用“智慧西咸”大数据平台,实现审批部门与业务主管部门登记备案事项信息互联互通,有效对接,数据共享,兼容对接陕西省投资项目在线审批监管平台以及新区现有的信息资源共享平台,实现信息资源实时共享,构建事中事后监管体系。

(7) 全城通办。构建全区范围内 6 个综合服务大厅全区受理、属地审批、材料流转、就近发照(证)的全城通办模式。商事登记、经营许可及工程项目许可的申请可在新区、新城就近申报,申报材料内部流转,按事权划分责任实施审批,就近发放全部证照。新区政务服务中心发挥中心枢纽大厅作用,统一材料规范、统一审批流程、统一服务模式、统一数据运用。

2. 审批流程

整合登记和经营许可事项,统一流程、减少环节、压缩时限、提高效率,打造从名称预先核准到刻章再到人民银行开户许可全流程、一体化商事登记审批;打通商事登记与经营许可审批环节,实现营业执照和经营许可相融合的 1+N 的商事登记及经营许可一体审批模式。建设工程项目分立项审批、用地审批、规划审批和建设审批 4 个阶段,实施综合集中审批。

商事登记(3 个工作日)。审批事项:名称预先核准,即时办理;市场主体登记在综合受理窗口提交资料后完成营业执照、公章刻制、银行开户许可证的办理。

经营许可事项(4 个工作日)。市场主体申请办理经营许可事项,在提交材料前,须完成所涉及的其他许可,比如消防许可、环保批准等材料。

审批事项:综合受理窗口提交材料,录入系统时发出踏勘确认书,由所在地市场监管所 2 个工作日内完成踏勘并上传资料(涉及专家论证的除外),后台完成审批。

建设工程项目审批(50 个工作日)。政府投资类建设工程项目进入建设工程项目“50”审批系统前,须先完成规划选址;企业投资类建设工程项目

进入建设工程项目“50”审批系统前，须先完成规划条件或选址意见书许可，并依法取得土地。

建设工程项目审批流程分为：立项审批（项目审批、核准、备案）、用地审批、规划审批、建设审批四个阶段，审批时限合计为50个工作日。

立项审批阶段（9个工作日）审批事项：政府投资项目建议书审批、企业投资项目核准、企业投资项目备案、建设项目用地预审、项目社会稳定风险评估意见、政府投资建设项目可行性研究报告审批、建设工程文物保护和考古许可、避免危害气象探测环境批复等。项目节能评估和审查、项目社会稳定风险评估与建设项目环境影响评价文件审批在办理施工许可证前完成。

用地审批阶段（17个工作日）审批事项：建设用地规划许可证、政府供地批复文件、国有建设用地使用权划拨决定书、永久性征占用林地审核审批、签订国有建设用地使用权出让合同、办理国有土地使用证等。水土保持方案审批在办理施工许可证前完成。

规划审批阶段（12个工作日）审批事项：建设工程规划许可证（含乡村建设规划许可证）、初步设计及概算审批、大型人员密集场所和其他特殊工程消防设计审核、施工图预算评审（包括住建部门和财政部门的投资预算评审）、修建防空地下室设计审批、易地建设防空地下室审批、防雷装置设计审核、安全设施预评价审核等。

公安消防部门对大型人员密集场所和其他特殊工程消防设计审核可在规划报建阶段受理申请材料，在施工许可阶段完成审批文件；气象部门对建设工程防雷装置设计审核可在规划报建阶段受理申请材料，在初步设计审批时向发展改革部门提供初步意见，在施工许可阶段完成审批文件。

建设审批阶段（12个工作日）审批事项：施工许可证核发（含建设工程招标文件备案、建设工程合同备案、开工安全条件审查、工程质量安全监督手续等）、临时占用林地审核审批、占用绿地和采伐（移植）树木审批、夜间施工许可、占用挖掘移动改建城市市政设施审批、占用挖掘城市道路人行道或者车行道审批、建筑废弃物处置核准、建设工程消防设计审核意见书核发、防雷装置设计审核。

（二）主要成效

“3个工作日办结营业执照”和“4个工作日办结经营许可”已在全区实现。空港新城功能区还在此基础上通过打造“证照三同步”（即同步受理、同步审核、同步计算办理时限），达到“34融合”，即将营业执照和经营许可证同步办理，在一个时间节点上同步完成，实现 $3+4\leq 7$ 的效果。

建设项目 50 天联办现已搭建了并联审批系统。目前正在进行事项流程的梳理和录入工作,预计与省政务平台同期进入试运行。

三、“3450”综合行政审批效能改革政策启示

“3450”综合行政审批效能改革是西咸新区在“放管服”改革方面的重要创新举措。该举措的成功运行对自贸区营商环境优化带来以下启示:

(一) 可量化、可比较的标准是政府优化营商环境“以评促改”的重要抓手

企业生命周期,例如企业开办、纳税、工程建设项目审批、水电气报装、不动产登记、跨境贸易、解决商业纠纷等领域,是企业普遍会遇到、关注的内容。而企业遵循政策法规所需要的时间和成本等条件,例如“手续”“时间”“成本”“监管质量”是可量化性的关键词,与中国政府提倡的“放得开、管得住”改革理念相呼应,也与世界银行营商环境评估体系相契合。

(二) 改善政企关系、提高服务效能是优化营商环境的本质

政府应立足于企业需求,推进营商环境政策的制定、落实、评估工作,而不能受困于便利化举措的比拼。如果单纯执着于流程并联和时间压缩,会形成“口惠而实难至”的局面,企业经营过程中仍然受到种种隐性约束,不利于吸引投资和市场活力的增强。各级政府需要树立企业为先、企业为主要的意识,真实、准确地了解企业的需求,扎扎实实地制定惠企举措,并将每一个举措落到实处,以此持续优化营商环境、提升经济活力。

四、“3450”综合行政审批效能改革下一步工作思路

(一) 进一步丰富网上自主办理事项功能

推出“码上办”,开通二维码扫码服务,通过手机微信扫描二维码,告知办理营业执照和经营许可事项所需的材料清单。在电子化系统中新增经营许可选项,企业设立审核通过后,由后台将经营许可申请信息实时推送,相关部门开展审查、现场勘查等工作。在网上自主申报系统中,增加银行开户申请,刻章备案,实现企业办理营业执照时,同步办结银行开户和刻章等手续。

(二) 建立项目评审机构资源库

通过市场机制,综合评估行业行为、编制质量、编制时间及修改时限等因素,建立节能、环评、能评、图审等机构资源库,并开展定期抽查,实行动态退出机制,提高报告编制及图纸审查质量与时效,加快审批事项快审

快出。

（三）建立重大项目绿色通道

对于工期紧、评审资料暂不齐全的重大项目，可探索提前受理模式，开展预评审。在人防、消防、防雷、防震等方面，创新评审方式，采取“编评一体”“集中评审”“平行评审”等方式服务企业，加快项目图审联办效率。

【实践者说】

西咸新区自贸办专职副主任李朝杰在接受《每日经济新闻》专访时说：“自贸区行政审批制度改革虽然在全国范围内已有实施先例，但西咸新区‘3450’综合行政审批效能改革在西部地区仍具有显著领先性，是一条基于先进经验本地化推广的应用型创新举措。‘3450’综合行政审批效能改革不是一个简单的时间概念，在办事时间成倍压缩、办事效率直线提高的背后，是简政放权打破内部壁垒，是服务和流程的再造，是思想观念和政府治理方式的变革。”

【案例点评】

“3450”综合行政审批效能体系改革试点，是西咸新区为开展相对集中行政许可权改革，全面推进新区“放管服”改革的重要举措，是激发企业活力、转变政府职能、优化营商环境、加速追赶超越的突破口和主抓手。