

营商环境优化中的行政审批流程研究

——以兰考县“一网通办”为例

张又心

山西大学政治与公共管理学院, 山西 太原
Email: 357428431@qq.com

收稿日期: 2020年10月23日; 录用日期: 2020年12月21日; 发布日期: 2020年12月28日

摘要

行政审批制度改革是打造良好营商环境的重要突破口, 审批流程优化是行政审批制度改革的核心内容, 促进其改革目标的实现。在现代信息社会, 运用互联网技术推动行政审批流程优化, 对于推动各级政府实现治理体系和治理能力的现代化有着积极意义。兰考县“一网通办”以社会需求为导向, 运用互联网技术推进行政管理体制的创新, 推动了行政审批流程的优化, 在取得良好效果的同时, 也积累了较为成功的经验。作为县域行政单位, 在不进行大规模行政机构改革的条件下, 较好地解决了审批事项不够精简、审批效率低下、审批流程监管薄弱、信息数据共享困难的问题, 从而优化了营商环境, 也为其他县域政府行政审批流程改革带来增益。

关键词

营商环境, 行政审批, 流程优化

Study on the Administrative Approval Process in Business Environment Optimization

—Taking Lankao County “One Internet Office” as an Example

Youxin Zhang

School of Politics and Public Administration, Shanxi University, Taiyuan Shanxi
Email: 357428431@qq.com

Received: Oct. 23rd, 2020; accepted: Dec. 21st, 2020; published: Dec. 28th, 2020

Abstract

The reform of administrative examination and approval system is an important breakthrough to create a good business environment, and the optimization of the approval process is the core content of the reform of administrative examination and approval system, which promotes the realization of its reform objectives. In the modern information society, the use of Internet technology to promote the optimization of the administrative examination and approval process is of positive significance to promote the modernization of governance system and governance capacity at all levels of government. Lankao County, "one network" to social needs-oriented, the use of Internet technology to promote the innovation of the administrative system, promote the optimization of the administrative approval process, while achieving good results, but also accumulated more successful experience. As a county administrative unit, under the condition of not carrying out large-scale administrative reform, it has solved the problems of insufficient streamlining of examination and approval matters, inefficient approval, weak supervision of examination and approval process and difficulty in sharing information and data, thus optimizing the business environment and bringing gain to the reform of administrative approval process of other county governments.

Keywords

Business Environment, Administrative Approval, Process Optimization

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

营商环境是一个企业在开办、运营以及注销等一系列过程中所处的各种外部环境的综合，是政府、社会与市场共同提供的具有制度特征的特殊公共物品[1]。随着改革开放的深入，营商环境优化成为了实现国家治理能力和治理水平现代化的内在要求。

行政审批流程优化作为转变政府职能的重要抓手，在优化营商环境中起着重要作用。通过审批流程的优化，不仅能带动政府组织理念的创新，为创新注入活力，也能为群众办事带来便利。

2. 行政审批流程中存在的问题

2.1. 审批事项不够精简

审批事项的多与寡在很大程度上影响着审批执行的效率，但目前的行政审批项目调整与公众需求之间存在差距，虽然通过深化放管服改革，政务服务效率得到了一定程度的提升，但与真正实现信息化带来的高效便捷还有一定距离[2]。即使在集中式的行政服务中心，部门间也依旧缺乏信息沟通机制，审批程序也被割裂为单项的、重复的流程，存在提交材料多且材料复用率低、审批事项不够精简且效率低下的问题[3]，由此使得企业在审批办理中面临多次多窗跑的现实，无法实现“最多跑一次”，进而加重了企业负担。

2.2. 审批服务效率低下

审批流程设计应当遵循一定的范式，对审批流程的各环节进行整体把控。例如：应当严格规定各环

节办理时限，全程追踪并督促各部门办理，实现企业开办流程的闭环运行。然而在具体的审批办理过程中，不但存在着大量的跨部门审批工作，而且审批事项的办理方式多为串联审批，前置事项较多，由于要受到不同审批环节的影响，就会出现一个部门乃至一个环节的审批事项不符合规定，致使整体时间得不到保障的状况，严重影响企业的开办时间。

2.3. 审批流程透明度不高，监管机制不健全

当前，审批部门对行政审批流程的规范程度不高，缺乏对审批流程的详细说明，对审批流程图的公开公示工作不到位。并没有对依法设定的行政审批事项，公开清单并且实行动态管理，也没有对确需保留的证明事项列明设定依据、开具单位、办理指南等。

同时，对涉及多个部门的审批事项的办理流程缺乏统一标准，导致涉及审批事项办理的部门存在各自为政的现象，扩大了行政审批的随意性以及审批人员的自由裁量空间。此外，在行政审批流程改革中，存在着忽视具体政府部门内部的改革指导与监督，使得监管机制只是流于形式。

2.4. 审批流程优化的技术支撑不完善

在行政审批流程改革的具体实践中，互联网+政务服务的功能应该被凸显出来，但是目前的互联网平台建设水平还不完善：其一是现有的“互联网+”发展模式没有摆脱传统将人作为每一个审批环节的审批思维[4]，所有的审批事项依然需要依靠人来完成，线上服务多数停留在办事指南、材料预审等方面，还未真正实现人工智能所带来的高效与便捷，使得行政审批的效率难以得到质的提升。

其二是当前的互联网建设缺乏统筹的规划设计，网上政务平台的页面功能还停留在建设阶段，各部门构建的行政审批流程和信息系统之间存在条块分割、信息数据无法即时共享的问题，大量的数据存储于各个“信息孤岛”之中。特别是民政方面，因其部门的审批系统没有接入政务服务网，有很多事项不支持预约办理，很多资料无法实现数据共享，需要公众线下完成，无法实现一网通办。

3. 兰考县“一网通办”行政审批流程改革的探索

兰考县是河南省直管县，有着明显的政治优势、政策优势、资源优势。其县域面积 1116 平方公里，总人口 87 万，区位优势，交通便利。2014 年习总书记首次在这里提出县域治理“三起来”的概念，兰考县就立足县情，不断激发内生动力，推进县域经济高质量发展。

而随着经济社会的快速发展以及公民权利意识的提高[5]，行政审批流程中存在的问题也逐步凸显，需要迫切通过行政审批流程改革来实现。兰考县就以社会需求为导向，对行政审批流程进行优化，探索通过“一网通办”来解决行政审批流程发展中的困境，助推营商环境整体优化。

3.1. 精简行政审批事项，优化审批环节

为调整政府与市场关系，优化营商环境，兰考县政府以审批标准化为基础，着力推进行政审批事项的精简以及清理工作。

首先是通过精简审批事项提升服务效能，2017 年取消行政审批事项 19 项和 4 个子项，2018 年取消行政审批事项 126 项，完全取消非行政审批事项，清理规范行政审批中介服务事项 7 项，31 个县级部门权责事项从 4898 项精简到 2991 项，精简率达 38.9% [6]，2019 年精简、下放行政审批事项 161 项，取消各类证明 208 项，最大程度地开展“减证便民”。

其次，优化审批环节，以工作人员填写申请表为突破口，减少办事群众提交的资料数量，以此倒逼各局委主动作为，精简材料。截止 2019 年底，申请材料减少 60%以上，185 个线下填写表格精简到 43

个表格。通过审批环节以及材料的精简，使得审批流程得到优化。

最后，积极推进改革向基层延伸，打通审批服务的最后一公里，梳理最多跑一次的服务事项，推进乡镇服务平台应纳尽纳。推进一网通办在乡镇、村居的运用，实现基层群众的就近办。

3.2. 压缩企业开办时间，提升审批效率

为了最大程度压缩企业业务办理时间，兰考县严格落实首席服务官制、容缺后补制、服务承诺制的要求。首先，为了加强行政效能建设，提高办事效率，兰考县推行首席服务官制，向服务对象告知办事程序，在窗口摆放办事指南，实现一枚印章管审批，最大限度方便群众办事。

其次，严格推行“容缺后补”机制，公开容缺受理的适用事项、缺项材料、办理条件。对符合容缺受理适用条件的，在前置要件暂时缺少的情况下，实行非主审要件缺项审批办理，推进审批工作提速增效，降低社会成本。“容缺后补”机制作为一种制度放权，不但提高了企业办事的容错率，也提高了办理效率，使得企业办理时限平均压缩了23个工作日。

最后，在政务服务大厅打造统一发证窗口，实行证照信息电子化录入及对外统一发放。同时，自2020年9月起，为了进一步优化营商环境，提高企业的开办效率，降低企业开办成本，兰考县免费为新开办企业提供刻章服务，企业根据自身需求选择现场领证或免费邮寄送达，变群众跑路为信息跑路，最大限度地压缩了企业开办时间。

3.3. 公开办理流程，推进审批公平

为了提升审批流程的透明度，减少自由裁量空间，一方面，兰考县出台制定了并行交叉审批方式和五联审批事项，在编制行政审批事项业务手册的基础上，公开法人事项办理流程，设定办事时限，倒逼流程优化。既方便了行政相对人办理行政审批，又在一定程度上简化了审批流程。

另一方面，加大监管力度，取消、调整审批职权，创新监管方式，对能够通过信用承诺、事中事后监管且风险可控的行政审批事项，采取告知承诺的方式实施行政审批。同时，通过多元化的协同，建立审批与监管联动的方式，达到规范审批行为的目的，减少权力审批的弹性空间。

3.4. 打破数据壁垒，推行网上办事

大数据技术作为政府流程再造的赋权者，从现代信息网络社会对组织架构的影响来看，使其逐步从金字塔式的复杂层级结构向扁平式的组织结构发展[7]。兰考县为了提升审批服务效能，不断运用互联网技术优化组织结构与管理模式，打破了跨部门的数据共享壁垒[8]。

首先是打造建设兰考县政务服务数据共享平台，充分发挥“互联网+”的增量效应与“大数据”的乘数效应，全面推进数据对接与共享，强化数据资源的安全管理，形成“数据超市”供全县各部门使用；同时，对多部门都需要的相同申报材料，则是通过行政服务中心数据库，有效实现了材料与数据复用与共享。

其次是在网上办事大厅设立企业法人办事专区，并按主题、部门和生命周期进行分类，梳理个人和企业开办“一件事”16件，优化线上+线下服务平台，推动行政审批流程一张网向基层延伸，实行一窗受理、一站式审批、一条龙服务、一个窗口收费的运行模式。

最后，针对我国大多数政务服务普遍存在的情况，即多数单位使用国家或省级专网系统，在数据互联互通上形成了较大的障碍的问题，兰考县建设了“e窗通”系统，通过与省级共享交换平台进行对接，打通各部门审批业务系统和政务网的通道，实现了数据的互联互通。

4. 兰考县行政审批流程优化的经验积累：技术与制度的双重变革

兰考县通过行政审批流程的优化，降低了制度性交易成本，进而带动政府组织理念的创新，激发了

市场主体活力和社会创造潜力，为群众办事带来便利，同时也为县域行政审批流程改革带来增益。

4.1. 流程优化的理念涵盖：治理与社会服务的结合

行政审批改革既是政府转变职能的必然要求，也是一场涉及政府与市场、国内治理与全球治理关系的调整。兰考县坚持问题导向，围绕提供优质公共服务精准发力，推进县域经济向高质量发展推进。通过简政放权，优化政府职能，加快构建了适应经济社会发展需要的行政审批服务新格局，为系统升级，流程优化提供了思路，也推进营商环境向纵深发展。

“一网通办”遵循一定的范式，建构了标准化的审批标准，对能够通过信用承诺、事中事后监管且风险可控的行政审批事项，采用告知承诺的方式办理，实行一枚印章管审批，最大限度地为企业开办提供便利，通过多元化的协同，建立了审批与监管联动的新局面；其借助互联网技术，改变了部门权力的碎片化现象，减少了制度性交易成本以及较好解决了信息不对称的问题；全面推行首席服务官制度，倾听企业关切，摸清企业需求，打通企业梗阻难点，打通了服务企业的“最后一公里”，建立了健全优化民营经济发展环境长效机制，用良好的营商环境提振企业发展信心。

通过回应市场关切，打破了过去行政审批流程中政府权力与公民权利的不平衡状态，有效地将该区行政审批串点成线、点片结合，用差异化布局推动行政审批全域化服务。经过逐步推进，推动治理模式从传统的管制型政府向服务型政府转变，也向多元共同治理的方向转变，极大促进了各级政府治理体系和治理能力的现代化，实现了治理与社会服务的统一。

4.2. 流程优化的制度蕴含：技术到制度的跨越

随着互联网的高速发展，人们已经逐步认识到信息技术带来的空前变革，但在行政审批领域，仍有部分人坚持认为信息化只是促进经济社会发展的工具，而忽视了信息化带来的制度层面的变革。与此同时，互联网时代对政府的管理理念、方式以及流程提供了前所未有的机遇以及重要的技术支撑与理念支持。

兰考县政府借助互联网的东风以加大行政审批流程改革，“一网通办”就是以人民群众和市场主体需求为切入点，在不精简行政机构及不打破原有部门格局的情况下，通过引入体制外的压力机制，突破政府体制改革的传统惯性，从而塑造出了一种具有内生动力的体制改革逻辑。

具体而言，就是运用大数据手段进行行政审批流程的优化，加之运用新方法与新手段改革政府管理与服务，目的是激发其发展潜能，实现传统的实体大厅与网上大厅的有机耦合，扩大市场主体的自由空间，最大程度地减少政府对微观经济的干预，进而整体上提升政府部门的办事效率与服务质量，以这种循序渐进的方式实现组织的管理进步，从而构建无缝隙政府，提升政府公共管理的绩效与服务品质。

4.3. 流程优化的路径推进：互联网+政务服务

我国政府向服务型政府转型，行政审批作为政府职能的重要载体也在内容与形式上发生转变。随着互联网的广泛应用，信息技术渗透了行政审批的各个领域，不但推动了行政审批部门之间的联动，也使得信息共享更为自由，公众信息获取能力以及整合利用能力也更为对称[9]；而依靠互联网作为支撑，通过对大数据信息的分析，为政府决策提供了客观依据和数据支撑，突破了传统的自上而下的政府决策过程，向多元化的决策转变的同时也推动了决策的科学化民主化过程；同时，利用大数据技术进行政务公开，拓宽了公众的参与渠道，提升了公众的政治参与能力，从而为实现善治提供了保障。

对于兰考县而言，互联网原本只是行政审批流程优化的“附加值”，但随着改革的纵深发展，互联网技术已经成为行政审批流程优化中的“主产品”，有力推动了政务服务的步伐，为政府提升治理能力提供了帮助。当然，在数据方面，也会面临信息安全、标准化建设不到位的情况，需要继续深化改革，

建立数据应用的标准化体系。而未来兰考县也将持续构建数“智”兰考，以更人性化的方式将改革成果为群众所用，为县域治理科学决策提供数据支持。

5. 结语

兰考县“一网通办”行政审批流程的改革，在不精简行政机构及不打破原有部门格局的基础上，运用互联网技术提升了行政效能，激发了更多市场活力与经济发展动力，为县域行政审批流程改革提供了一些可借鉴的经验。同时，通过改革，也提高了政务服务的便利度与透明度，有力助推了营商环境的整体优化。

参考文献

- [1] 娄成武, 张国勇. 治理视阈下的营商环境: 内在逻辑与构建思路[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 65-71.
- [2] 高亚楠. 营商环境视角下的地方行政审批改革研究[J]. 法制博览, 2020(8): 119-120.
- [3] 贾纯玮. 基于公众需求导向的网上行政审批流程优化研究——以杭州市商事登记“一网通”服务为例[J]. 中国市场监管研究, 2019(7): 70-75.
- [4] 倪楠. “互联网+”背景下行政审批制度改革的优化路径[J]. 探索, 2019(5): 177-185.
- [5] 熊光清, 刘高林. 互联网时代行政审批的流程再造——以广东省佛山市禅城区“一门式”政务服务改革为例[J]. 江苏行政学院学报, 2020(1): 106-112.
- [6] 兰考县人民政府[EB/OL]. <http://www.lankao.gov.cn>, 2020-10-21.
- [7] 陈文理, 柴颖. 地方政府行政审批流程优化研究[M]. 广州: 广东人民出版社, 2015.
- [8] 廖福崇. “放管服”改革、行政审批与营商环境——来自企业调查的经验证据[J]. 公共管理与政策评论, 2019(6): 82-98.
- [9] 万玲. 营造良好营商环境的关键节点: 深化行政审批制度改革[J]. 行政与法, 2018(10): 7-13.