

天津：行政审批进退之间

办一个营业执照到底有多难？

政府行政审批部门说：不难，只需5个工作日。

企业老板说：真难，各部门的各种材料让人跑断腿，没一两个月下不来。

“这两家为什么‘唱’不到一块儿去？”天津市和平区行政许可服务中心(以下简称中心)原主任谢玉华有着这样的理解：行政审批就好比结婚典礼，过程很短，但审批前的报件准备和一系列表格填写，就像是谈恋爱，“过程很艰苦”。近年来，中国的行政审批制度持续进行削减项目、简化流程、缩短时间的改革，许多审批项目的办结时限已大大缩短，但申报材料仍是“老大难”问题。

在天津市和平区，上述情况自2007年开始得到改善。由于当地政府在行政审批“前置服务”环节引入了税务师事务所、会计服务公司等中介机构，企业办照时不再需要自己填写项目繁多的专业表格，反复退件的情况大大减少，有效缩短了与行政审批部门“谈恋爱”的时间。而且，这种“全程领办”的中介服务还是“免费”的。

提供审批“前置服务”

刚刚从天津市和平区行政许可服务中心主任职位上退下来的谢玉华，对记者回想起2003年刚刚上任时的状况不胜感慨。当时，他碰到的最棘手问题就是中介对“中心”的围堵。“老百姓办照难，各类代办营业执照的中介机构就‘火’了起来。”

中介的干扰虽然给“中心”的管理带来了一些麻烦，但也让“中心”清楚地看到，中介确实具备专业化服务能力，70多页表格、271项内容的填写，中介与企业以问答形式仅半小时就能够完成，轻车熟路。“既然老百姓需要中介服务以缩短办照时间，政府需要规范行政审批程序，我们就应该将服务关口前移、提供审批的‘前置服务’”，谢玉华说，在市、区领导的财力物力和政策支持下，他们选择了行政审批“中介全程领办”的服务模式。

2007年，经过招标筛选，5家中介进驻“中心”开展服务。

2009年，和平区行政许可服务中心开始实行企业注册联合办理工作模式，“全程领办”再次整合提质。企业来到“中心”后，由“中心”工作人员收件，按电脑派位分发到5个中介机构构成材料报送，而后再由“中心”将材料报送至各审批部门。多个审批部门“并联”处理审批案卷，最后由中介机构通知企业一次性领取营业执照、组织机构代码证、公章、税务登记证等。

2010年，中介领办的报件一次通过率达到了98%，企业设立平均办理时限仅为2.5天，累计为企业节约资金约453.48万元。

“感觉就像进了烤箱”

中介全程领办服务给企业带来了立竿见影的好处。

吴春燕所在的天津市世纪龙科技服务有限公司，一年要为二三十家人驻企业代办照，其公司曾在一天之内为一家企业办理了撤资、增资、转股三项审批。而在中介全程领办实行前，这么多项目的审批材料报送，至少要分3天才能完成。

企业办照前，至少要提供注册资本验资证明和租房证明，也就是说一部分资金已经固定在银行账户和房租支出上，拉长办照时间直接影响到企业成本。麦购(天津)集团有限公司董事长胡时俊给记者算了一笔账：“一般来说，‘照前’成本占到总体投资的5%，企业就不满意。特别是对注册资本一千万以上的公司而言，财务成本将会非常高。如果是注册资本一个亿的企业，办照时间缩短为5天，就可以节约上百万元银行利息。”

天津市和平区工商联副主席刘广文说，以前工商联经常要为企业办照托人找关系。“现在这种事少了，中介全程领办花钱不多，解决的问题可不少”。自2007年6月“中心”实行中介全程领办以来，4年间共领办7558家(新办3509家，变更4049家)企业，按照每件200元的支付标准，财政年均投入37.8万元。

进驻“中心”的5家中介机构，更是别有一番滋味在心头。

万象税务师事务所总经理刘军说：“除了‘中心’的管理，企业、各行政审批部门多少双眼睛也在监督着我们，感觉就像进了烤箱。但我们还是非常愿意做这项业务。”她说，“如果单

独评估领办证照业务，我们只是不赚不赔，但它带来的隐性效益特别大。来‘中心’的企业都是源头客户，把他们稳固住了，就有可能拿下代理记账等附加值更高的延伸业务。因此，我们非常珍惜在‘中心’的服务机会，着力做好品牌、拓展延伸业务。”

“小改革”破除的利益网

引入中介参与行政审批“前置服务”，看似一项“小改革”，在实际操作层面也曾面临“大阻力”。

天津市行政管理学会副会长张霖星对记者说，这种服务方式对原有的审批理念和弊端形成了强烈冲击，它既包含着新旧审批理念和办理模式的冲突，也包含着明显的权利冲突和利益冲突。

“可以说，原有管理模式下的既得利益者，都是这项改革的反对者。”张霖星认为，“引入中介组织，等于在企业和政府部门之间筑起了一道隔离带、防火墙，封上了一些人的口袋，吃拿卡要肯定是没有了。有的审批部门觉得自己连表格都不用讲解了，感觉‘失权’‘失威’了，实际上失去的是‘寻租’机会。此外，围绕‘中心’的银行、印章、会计、验资等介绍费、咨询费、回扣这些灰色收入也受到了遏制，长期以来形成的一条‘看不见的利益链’被斩断了。”

观察和平区这一“小改革”，分析人士认为，政府退出该管的领域，既节约了管理成本又规避了腐败风险；通过购买服务将职能延伸进入审批的“前置服务”领域，给百姓投资创业提供了实实在在的方便。一进一退之间，彰显出政府职能转变的价值取向。

《瞭望》新闻周刊



“我妹妹是杭州市政协委员，但是我记得有时她反映问题还没有我反映问题得到的反馈快。”当了5年杭州市综合考评的企业代表，金成集团总裁助理舒红亚越干越“来劲”。

2006年第一次参加考评时，她可不这么认为。她当时想：“我倒要看看你们是不是真的这么在乎我的意见。”

于是她在考评最后的意见栏写了自己遭遇的去政府部门办事找不到停车位的事，而且留了自己的姓名和联系方式。

“差不多过了一个月，居然有人给我回电话！”这让舒红亚万分惊讶：“原来提意见这么管用的！”

从2000年起，每年年底杭州市都要请市民为政府机关打分、提意见，参与对政府机关的绩效考评。

公交在斑马线前让人、用公共自行车解决交通最后一公里问题、杭州市每个区都有了行政服务中心，这几年杭州市一点一滴的变化，综合考评的推动功不可没。

中央编译局比较政治与经济研究中心社会调查研究室主任陈雪莲从2007年起开始关注地方政府绩效评估的创新实践，杭州是她所看到的案例当中最有效、最为深入的案例之一，“其最大的亮点就是坚持‘公民导向’，坚持‘让人民评判，让人民满意’的核心价值观”。

11年来，浙江大学社会科学部副主任余逊达参与了杭州市综合考评几乎每一个制度的设计细节。他认为，杭州所探索的公民参与与政府绩效评估，建立了一种民主的工作机制，是社会管理方式的一种新的探索。

杭州：公民导向的综合考评

A 转变干部作风的“杀手锏”

2000年4月，王国平出任杭州市委书记。杭州在全国15个副省级城市中，GDP增长率位列倒数第4。王国平认为当时影响杭州发展的主要有两个问题：一是发展空间问题，二是市直机关作风转变问题。

王国平的几份讲话记录显示，当时浙江省对杭州市市直机关工作作风意见非常尖锐，省内一些需要向外扩展的大企业的经营中心本来是有可能引到杭州，但不少企业认为杭州投资环境差，转而去了上海。

发展空间问题是指当年浙江省正酝酿行政区划调整，准备将萧山、余杭两市并入杭州市，调整后的杭州市面积可以比原来扩大近3.5倍。萧山、余杭方面对杭州的办事效率和服务态度也颇为担心。

这样，杭州经济腾飞系机关作风转变，杭州市领导班子决心解决这个问题。

当时民间总结机关“四难”——“门难进、脸难看、话难听、事难办”，杭州市决定进行市级机关“满意单位不满意单位”评选，由市民评价对市级机关的工作满意不满意，根据结果排列名次，最后评出“满意单位”“不满意单位”。

为收到实际效果，当时规定了三条措施：一是结果公开；二是经济奖惩；三是连续两年被评为“不满意单位”的，对领导班子进行调整。

这一举措果然迅速扭转了杭州市机关的工作作风，以至于王国平在后来的讲话中评价其为转变干部作风的“杀手锏”。

2000年在杭州市下属一个县的机关工作的闻悦(化名)，甚至因此迎来了自己事业的春天。

此前，闻悦在这个机关工作已经有几个年头，刚到机关时他对工作充满了热忱，遇到有人来办事，他都非常热情地将政策讲解清楚并指引来者迅速办理相关手续。没想到，此举却招致同事不少“风凉话”，甚至有人当面指点他：“不要以为就你懂！你这样做，他们跑一次就行了，我们的信息不就价值了吗？”

2001年，评选活动延伸到杭州市各区县的直属机关。当年6月，闻悦被派到该机关位于县行政服务中心的服务窗口工作。没想到，闻悦的工作风格在这里得到了极大的鼓励。他所在的窗口不断受到群众表扬，群众满意度极高。中心大厅里竞赛的“流动红旗”，自从闻悦到了之后的下半年，也几乎被他所在的窗口包揽。闻悦“大会小会受表扬”，没过两年，被迅速提拔为中层干部，人生轨迹就此改变。

2001年、2002年两年，杭州市药品监督管理局都被评为“不满意单位”，市政府兑现承诺，对药监局领导班子进行了调整。很快，杭州市实现了药店、处方、医院、定点医疗机构“四放开”，有力地推动了药价下降。

为了切实起到监督作用，杭州还采用了暗访偷拍的方式监督机关工作人员的工作作风，时任市委副书记朱报春还为此接受了央视《新闻会客厅》的专访，全国其他省市纷纷来杭州取经。



B 综合考评的关键

但是问题接踵而至。

余逊达告诉记者，药监局领导班子的调整使得杭州市的部分干部表现出高度的焦虑，与此同时，评选办法的科学性也遭到质疑。

从老百姓的感觉来看，药价高确实是问题，但药价问题不是药监局一家的事情。

2003年，杭州市药监局领导班子被调整之后，当年“满意不满意单位”评选的奖惩办法立即作了相应修改，调整领导班子的标准由原来的“连续两年被评为不满意单位”改为“连续3年被评为不满意单位”。2004年，评选办法进一步修改，2003年之前，评不满意单位是采用“淘汰制”，即排名处于最后两位的单位是不满意单位，2004年起，“淘汰制”和“达标制”相结合，这样只要达到“达标线”，即使排名最后也不会成为“不满意单位”。

2005年以后，评选办法有了重要的转折。杭州市合并了“满意不满意单位”评选和1992年开始实施的目标考核，并增设领导考评，对市直单位实行“综合考核评价”，此即“综合考评”名称的由来。考评总分100分，满意不满意评选作为社会评价占50分，目标考核占45分，领导考评占5分。另外，如果各单位有创新创优的做法还可以加分。

受访专家指出，社会对政府的评价是一种外部评价，这种评价有一个不足之处，就是老百姓往往对政府的工作不是十分了解，只凭印象打分，其准确度要打折扣；其优点在于，老百姓没有什么压力，心里怎么想就怎么打分，比较真实。目标考核和领导考评是政府系统的内部评价，内部评价信息比较对称，但是公务人员迫于压力，

C 如何保持“适度的压力”

然而，“满意不满意单位”评选改成综合考评之后又出现了新的问题。

除2008年因为一起地铁塌陷事故，杭州市安全监管局被评为“不满意单位”之外，从2005年至今的其他年份都没有产生“不满意单位”。越过“达标线”，对杭州市机关来说已经不是难题。

目前的综合考评只能通过两种途径对政府机关施加压力：奖金和报纸上公开的排名。压力的减轻已经显而易见，这让参与综合考评制度设计的实践者和学者都不无担忧。

曹佺杭说：“考评没有压力不行，但压力过大也不行，它需要找到各方利益最大获得的平衡点，这考验着杭州的智慧。”

显然，“适度的压力”成为未来杭州综合考评需要解决的关键问题。

在伍彬的设想中，解决这个问题可以通过提高达标线或者强化绩效考核拉开差距来实现。

一些机关干部告诉记者，综合考评当中，社会评价和领导考核都能拉开差距，但是目标考核却无法拉开各单位的差距。因为每个单位的目标主要是这个单位自己定的，为了避免扣分，他们不会提出自己无法完成的目标。

伍彬告诉记者，关键问题就在于每个机关对自己的工作都是最熟悉的，目标管理也只有部门积极参与，才能有效提升工作绩效。但是

未必都敢于表达自己的真实意见，所以这类评价在信度上存在不足。二者相结合可以取长补短。

杭州市委副秘书长、市综合考评委员会办公室主任伍彬补充说，民意更多地关注现实需求，但是政府行为既要解决当前问题，又要兼顾长远和全局。所以对政府机关的绩效考评需要把外部评价与内部考核有机地结合起来，使之既有民主性，又有科学性，这样才能持续推行。

国家行政学院政治学教授褚松燕多年来一直关注公民参与，她认为民众参与评价政府并不是参与度越高越好，关键在于“适度”。对杭州综合考评进行深入调研的复旦大学国际关系与公共事务学院政治系副教授韩福国则认为，政府绩效考评是否公民导向不一定取决于民众打分占比多少，关键看民众的打分是否起决定性作用，比如民众的打分是否最能拉开差距。

记者查阅历年考评结果发现，杭州综合考评最能拉开差距的确是社会评价。

杭州市综合考评委员会办公室主任曹佺杭说：“杭州市综合考评从考评主体设计来看是科学的，既有上(领导)、中(机关内部)、下(群众)三个评价主体，又包含了内(机关内部)、外(外部群众)两方面的评价主体，形成了立体多维度考评。现在关键在于怎样设置好各方主体的权重大小，特别是怎样让内外考评都能发挥出评价作用，缺少一部分将会影响整个考评，从这个意义上讲，杭州市综合考评还须努力研究。”

如何制定出合理的目标，让其正好达到“跳一跳，够得着”的程度，确实还需要进一步实践探索。“这方面已经有了一些初步的设想，打算借全国绩效管理试点的东风，切实加强实施。”

在韩福国看来，这也是杭州综合考评目前没有完全回答的问题，就是政府绩效考评到底要考什么，实际上这是一个世界性难题。

杭州在回答这个问题的实践中，让陈雪莲印象深刻的是，杭州将各个政府机关根据市民意见提出的整改目标列入目标考核的一部分，形成了一个“评价——整改——反馈”的工作机制，这样可以优化政府工作流程，更有力地推进政府绩效管理。

褚松燕认为，杭州的成功之处在于它能解决老百姓面临的一些实际问题，它所建立的一套考评指标的考评结果与政府部门的实际感受吻合度比较高，这也是杭州综合考评能够持续多年的重要原因之一。

另外一个重要途径，杭州市综合考评委员会办公室和诸多关注考评的专家意见不谋而合——与干部考核、任用挂钩。如果这样，伍彬认为，即使都在达标线以上，排名靠后就已经是足够大的压力。但要实现这一点，需要在建立综合考评与干部任用联动机制上有新的突破。

从这个意义上讲，持续11年的杭州综合考评或许才刚刚开始。

《瞭望》新闻周刊

联通3G 引领全民3G时代

联通1599元 新年大礼包

免2年宽带费 送3G智能手机 最高879元话费

即日起预存1599元即可获得：**2年宽带使用费** ● **1部3G智能手机** ● **最高879元话费**

预存费用	包含宽带	包含3G智能手机1部	可选套餐档次	包含优惠购机款(元)	包含话费(元)			
					总话费	自由话费	每月分拆话费	分拆时长
1599元	2年2M宽带	中兴V880、联想A60、酷派W706、华为Sonic、夏新N79	66元	0	879	399	20	24个月
			96或126元	0	879	159	30	24个月
			66元	239	640	160	20	24个月
			96或126元	0	879	159	30	24个月
			66元	324	555	75	20	24个月
			96或126元	0	879	159	30	24个月

China Unicom 中国联通

*具体优惠详询当地联通营业厅

www.10010.com 10010