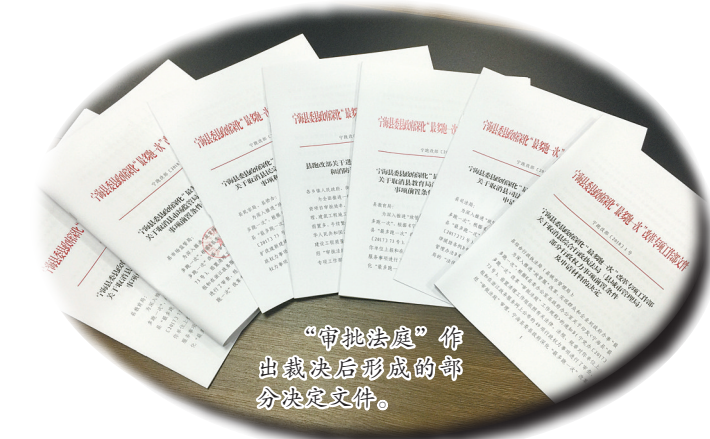




改革进入深水区，如何冲破已有的利益格局，进行一场“刀刀向内”的自我革命？如何改变重审批轻监管的惯性思维，真正提高群众的“获得感”？

“法无授权不可为，法无禁止皆可为”。在宁海，运行了一年多时间的“审批法庭”制度，用模拟司法庭审方式，扎扎实实推动了政府部门给权力“瘦身”，解决了一些群众反映强烈的“老大难”问题。



“审批法庭”的“庭审”现场。

深化改革，攥住法的准绳

——来自宁海“审批法庭”的报告

记者 黄合 通讯员 徐旦亚 石鹏捷

“砍”不下手的审批前置事项

农村村民住宅用地审批，去国土部门批地基，国土部门回复“先到公安局分户”；去公安局分户，得到回复“先去国土局批地基”。面对这“互为前置”的相关规定怎么办？2017年下半年，宁海“审批法庭”第一次“庭审”，聚焦的就是这个“老大难”问题。

“那次现场真是吵得面红耳赤，双方唇枪舌剑，互不相让。”宁海县府办(法制办)主任、“审批法庭”“庭长”葛仁元至今印象深刻。一边，作为“被告”的相关部门负责人，准备了厚厚的文件材料，在作为依据的“红头文件”上划了粗粗的横线：“我们一直以来都是这么执行的，上级红头文件就是这么规定的，我们也没办法……”另一边，“庭审”人员逐一反驳，在他们看来，部分行政审批事项中前置条件和申请材料过多、过杂、太随意，导致行政审批事项前置条件“理而不清、法理不足”，成了“最多跑一次”改革深入推进的“中梗阻”，直接影响了群众对于改革的获得感。

“虽说‘四张清单一张网’已对权力清单和权力运行流程进行了合法性审查，但对审批的前置条件和申请材料是否具有法律法规依

据，还需要细化审查。”浙江省人民政府咨询委员会委员、研究员蓝蔚青说。

情况也确实如此。宁海在之前前置材料清理的过程中发现，有些部门秉承权力惯性思维“不能砍”，遵循上级部门规定“不敢砍”，涉及部门自身利益“不想砍”，直接拿经验主义来应对改革，缺乏根据基层实际主动精简和优化流程的创新意识。

对此，蓝蔚青坦言，这些职能部门出于方便管理和避免被追责的考量，囿于习惯的思维模式和工作方式，甚至受庸政懒政不良风气的影响和部门利益的牵制，往往“宁滥毋缺”，难以下手去“砍”。

“‘审批法庭’要做的，就是以‘法治思维+顶层设计’的理念，向审批源头‘动刀’，做到应砍则砍，倒逼这场自我改革‘刀刀向内’。”葛仁元说。

也就在那一天，经过激烈的双方辩论，“审批法庭”当场作出裁决：农村村民达到法定结婚年龄具备分户条件的，即具有申请宅基地的主体资格。这一决定，随即在宁海县全面推广，这个困扰了村民十多年的问题得到了彻底解决。

以法治的名义为权力“瘦身”

一间普普通通的房间，两排相向而立的桌椅，几个黑色的话筒，看上去和一般会议室毫无差别。但仔细观察，你会发现这里的墙上挂着标语，上书14个大字：“法无授权不可为，法无禁止皆可为”。

这就是宁海“审批法庭”定期“开庭”的地方。在这里，法律是丈量一切的“准绳”——对已有的前置，凡无法无据的，一律给予清除；对新增的前置，凡未经“审批法庭”裁决通过的，一律不得实施。

有“开庭”，有“应诉”，有“被告”，有“辩论”，有“裁决”。西南政法大学毕业的葛仁元告诉记者，“审批法庭”借鉴了司法庭审“面对面”充分辩论的模式，提供了一种运用法治手段对审批权力进行监督和裁决的工作机制。

“开庭”议题，大多来自微博论坛、电话回访以及现场办事后留下意见的群众等。现场实行“庭长”负责制和二审终审制，参与“庭审”的人员则是从国家机关工作人员、“两代表一委员”、法律工作者中临时选择邀请。

“我们在‘审批法庭’中坚持一个原则，就是以法治化推进，开展前置清理，从而让老百姓更有获得感；第二个是营造更优的营商环境，让企业有更多的获得感。”宁海县政府办副主任、“跑改部”常务副部长陈伟军说。

去年3月，“审批法庭”再次开庭，议题聚焦简化建筑业项目开工前审批的相关前置条件，以便施工单位尽快拿到施工许可证。

“一些前置条件不取消的话，就得至少等上十五天时间，单单书面资料就已经这么厚了，要是图纸加上就要用麻袋来装了，我们就想着是不是可以简化方式，改成网上审核？”相关建设单位负责人赖剑峰说。最终，经过充分的讨论，五项取消事项中有四项因为相关单位找不到法律法规依据，被宣布予以取消，仅有一项予以保留。

“改革之初，确有困难和阻力，也有求情和对抗，很多人不理解也不看好，觉得‘审批法庭’只是一阵风。但后来的事实证明了一切。”“审批法庭”前置清理组成员

张吉颂说。

据统计，截至2018年年底，宁海“审批法庭”已开庭41次，对49个部门的988项行政权力和公共服务事项进行清理裁决，共取消前置427条，取消材料2100份，取消、兼并审批事项46个。

不仅如此，宁海县委、县政府

还对“审批法庭”进行充分授权：一切按法治原则和“审批法庭”工作规程办，审批部门不在规定时间自觉清除于法无据的事项，不在规定时间向“审批法庭”提供法律依据，不在规定时间执行“审批法庭”裁决决定的，将按行政不作为或乱作为追究责任。

以人民为中心厘清“一件事”

“凡没有法律法规依据的一律取消，能通过个人现有证照来证明的一律取消，能采取申请人书面承诺方式解决的一律取消，能通过网络核验的一律取消。”李克强总理在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上明确的“四个一律取消”原则，常常被葛仁元挂在嘴边。他说，“利民之事，丝发必兴。我们要从方便群众和企业办事的角度，一项一项为群众省事”。

2017年年底，一封题为《少些折腾老人》的来信由宁海县人大转交给“审批法庭”。滨溪社区的八旬退休老人陈承丰在信中提到，他领取高龄津贴要跑多次，希望政府能够改进服务。

接到来信后，“审批法庭”进行审查，取消了原有的高龄津贴申请、登记和审批的程序，改为全流程由政府内部操作运行，调查核实、征询由政府工作人员主动上门，并且改多头发放为统一委托乡镇(街道)按月发放，老人可以足不出户。

2018年1月，宁海县两会期间有代表委员提到亲人身后事办理流程繁杂，也提及了“死人领活钱”“死人被激活”“活人被死亡”等种种问题和弊端。

经过“审批法庭”的裁决，不仅依法取消了医疗卫生机构在签发《死亡证明》前要求提供村(居)委会出具死亡证明等4项前置条

件，并打破各“被告”部门条块分割、各自为政造成的“信息孤岛”，通过流程再造变死亡证明、注销户口、登记火化、停发待遇等多件事为一件事，群众只需拨打“12345”政务热线，即可实现家属“一次也不跑”。

先通过“庭审”对每一件行政权力和公共服务事项全面审查，再按照法治化、标准化、信息化的要求做出方案，交由相关部门执行，这是“审批法庭”的“串珠成链”工作法，形成改革的良性循环。

为了倒逼行政部门向“轻审批、重管理”转变，宁海还专门采取事前预警、双告知制度、双随机抽查、退出机制、部门联合检查机制等，要求所有执法、监管部门主动从“严进宽管”转向“宽进严管”，加强事中事后监管，由“审批法庭”逐个审核把关。

浙江大学公共管理学院教授、博士生导师蔡宁表示，宁海在全省首创了独立于改革各利益相关部门之上的“审批法庭”，在运用法治手段对审批权力进行监督裁决的工作机制上进行了有益的探索，从制度上避免各部门随意扩张行政许可、滥设前置的行为，具有重要的可复制和可推广价值。

去年10月，全省“最多跑一次”改革专项测评中，宁海的“最多跑一次”实现率和企业群众满意率，综合成绩位居全省第一。

新闻 1+1

从157个自然日到37个工作日

企业投资项目开工前审批，是影响项目落地效率的“老大难”问题。

过去一年间，宁海在省级目标“最多100天”改革基础上，充分发挥“审批法庭”机制作用，进一步完善机制、优化流程，将审批计时点从“赋码备案”环节提前至“土地出让”环节，并实现从“领取供地通知书”到“领取施工许可

证”的总用时缩减至37个工作日，其中行政审批时间仅为6天。

据统计，去年6月至9月，宁海备案的25个项目已100%实现“最多100天”，完成数量居全市第二，实现率居全市第一；37个工作日内完成项目9个，实现率100%；截至2018年，宁海固定资产投资增速有望连续6年位居全市前列。(黄合 整理)



▲“审批法庭”工作人员绘制的项目投资开工前审批作战图。

▶工作人员在依据法律法规对相关审批事项进行流程优化。

▲宁海“最多跑一次”群众办事现场。

本版图片由宁海“审批法庭”提供

评 说

自我改革需要好裁判

审批制度改革已经开展了多年，成效显著，老百姓办事方便了许多。特别是“四张清单一张网”对权力清单和权力运行流程审查以来，政府权力更是明显“瘦身”，行政服务效率明显提高，群众、企业办事实现了“最多跑一次”，进一步推动了供给侧结构性改革和经济转型发展，推进了政府治理体系和治理能力的现代化。像“证明我妈是我妈”这样的奇葩事，已不太会发生了。

但是，审批制度改革还需要进一步深化，审批的前置条件和申请材料是否具有法律法规依据还有待于进一步廓清，毕竟，“农村村民住宅用地审批，国土部门说‘先到公安局分户’，公安局说‘先去国土局批地基’”这样的事还在时不时地发生。

审批制度改革是政府带头的自我革命，要“刀刀向内”砍掉自身已有的利益，需要很大的勇

气，光靠部门自己是不行的；同时，当部门之间相关法律法规发生冲突，公说公有理、婆说婆有理的时候，老百姓则无辜遭殃。这时候，就需要一个裁判机构，看看你是不是真的把该取消的审批取消了，还有没有藏着掖着；看看冲突双方究竟是公有理还是婆有理。宁海的“审批法庭”就是在扮演这样的角色、干这样的事，而且这样的事干得出奇得好，2018年全省“最多跑一次”改革专项测评，宁海“最多跑一次”实现率、企业 and 群众满意率从当年全省第73名和第46名，一跃为综合成绩全省第1名，充分说明了“审批法庭”的效果和作用。

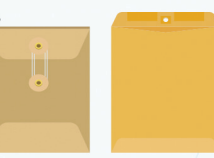
我国当前开展的审批制度改革是一场自上而下的改革。而宁海从群众碰到的诸多问题或“不方便”入手，倒逼部门审批制度改革，可谓是一个探索和创新。我认为，“宁海模式”值得借鉴。(李国民)

图 示

● 审批的前置条件、申请材料过多过严，而有些部门秉承权力惯性思维“不能砍”，遵循上级部门规定“不敢砍”，涉及部门自身利益“不想砍”。“审批法庭”就是向审批源头动刀，做到应砍则砍，倒逼这场自我改革“刀刀向内”。



● “审批法庭”有“开庭”、有“应诉”、有“被告”、有“辩论”、有“裁决”，它借鉴了司法庭审“面对面”充分辩论的模式，提供了一种运用法治手段对审批权力进行监督和裁决的工作机制。法律是丈量一切的“准绳”——对已有的前置，凡无法无据的，一律给予清除；对新增的前置，凡未经“审批法庭”裁决通过的，一律不得实施。



● “开庭”议题，大多来自于微博论坛、电话回访以及现场办事后留下意见的群众等。现场实行“庭长”负责制和二审终审制，参与“庭审”的人员则是在国家机关工作人员、“两代表一委员”、法律工作者。



● 截至2018年年底，宁海“审批法庭”已开庭**41次**，对**49个部门**的**988项**行政权力和公共服务事项进行清理裁决，共取消前置**427条**，取消材料**2100份**，取消、兼并审批事项**46项**。



● 全省“最多跑一次”改革专项测评：2018年6月，宁海“最多跑一次”实现率**85.0%**，全省第**73名**，企业和群众的满意率**94.7%**，全省第**46名**。2018年10月，宁海县“最多跑一次”实现率和满意率的综合成绩位居全省第一。



制图 张悦