

# 顺德：审批的“版图”缩了 社会的“疆域”广了

本报记者 宣金学

### 从“严进宽管”向“宽进严管”改良

陈珊自己想不到，她竟成为享受广东省佛山市顺德区“商事登记”改革红利的第一人。她以零资本注册成立了自己的公司，也拿到了全省首个商事登记营业执照。

去年5月2日，刚生完孩子不久的陈珊，委托自己的房东余仲文去顺德市场安全监管局办理公司注册手续。仅用半天时间，他就拿到了营业执照。回想起当时的情景，余仲文说了两个字：“顺畅！”

陈珊只是享受这一改革举措红利的众多市民之一。据统计，2012年5-12月，顺德区共办理“商事登记”公司1586户，和改革前相比，全区新设立公司均增长28.4%。

在市监局行政审批科科长梁伟强看来，启动“商事登记”改革，是顺德深化行政审批制度改革的一个重要突破口。



顺德行政服务中心

2009年顺德大部制改革之后，市监局承担了“八个大盖儿帽合成的一个大盖儿帽”。这个被戏称为“天下第一大局”的部门，梳理出行政审批能多达1327项，其中关于企业前置审批的事项，占了很大一部分。

这也意味着，大部制不是终点。2011年，顺德区委办公室印发文件，要求深化行政审批制度改革，并发布了具体实施方案。市监局抓住机遇，“及时推进了商事登记制度改革”。梁伟强说：“我们是用改革的方式来解决问题的。”

新的商事登记政策，允许企业零成本注册，也放宽了经营场所登记条件，营业执照被简化为商事主体的资格凭证。陈珊注册自己的公司时，分文未缴，以租来的一间不到10平方米的住宅用房作为办公场所，

这在改革前简直是难以想象的。

改革试水半年后，国家工商总局下达批复文件，“同意在深圳等市开展商事登记改革试点并调整营业执照部分内容”。梁伟强清楚记得那是在2012年11月23日，“这份文件对我们太重要了，我们已经盼望了很久”。

随后，广东省东莞市、深圳市、珠海市也启动了商事登记改革试点。“这项改革实施后，深圳一定会出现很多新奇的小公司。”长期关注商事登记制度问题的广东律师官金福表示。全国人大代表、金山软件公司董事长雷军则说，商事登记制度改革带来的变化“远远超出想象”。

## 顺德的社会经：党代表洗楼 法定机构缓冲

本报记者 张 渺

乐从镇小布村的村民锦叔，发现自家房屋墙上有一道20公分长的裂痕，有时候还会渗水，他忧心忡忡。这是由于小布村附近正在进行隧道爆破工作，虽然爆破地点和小布村有一河之隔，但离最近的民房直线距离仅有30米。

锦叔找到了村党代表工作室，向党支部书记反映情况：“如果不管，我们就上访啦。”没过几天，又有多位村民前来反映类似情况。

尽管爆破工程地点其实并不在乐从，权属也不归乐从管辖，但当顺德区委组织部党代表联络工作办公室接到了小布村党代表上报的情况之后，立即通过“党代表工作室0A系统”，联系到了相关政府部门。这是去年3月投入使用的工作系统，极大地提高了办事效率，成为一个党群互动的有效平台。

长梁秀红认真地说。最近，文秀社区成为整个顺德区唯一一个党代表任期轮换制的试点。

通过大部制改革，压缩了政府形态的顺德，仍在不断沿着改革的方向继续探索。

社会职能的转型就是顺德必须触及的改革核心之一。通过放权式改革，一部分公共权力被交付给社会，培养社会组织，由此形成“大社会、小政府”的协同共治局面。

去年8月底，顺德区政府召开新闻发布会，宣布成立社会创新中心、文化艺术发展中心、人才发展服务中心和产业服务中心。

这4家法定机构，是“顺势而为的产物”，被寄望成为“群众和政府之间的缓冲带”。

社会创新中心位于顺德标志景区顺峰山公园中，工会、团委、妇联等与其比邻。在顺德的改革中，它们被重新界定为“枢纽型组织”，从而焕发了活力。

前往社创中心的路上，会经过一家小小的咖啡馆，这是社创中心扶持的一家社会企业，雇员都是残障人士。咖啡馆对面的公益资源大厅二楼，是一间由社创中心建设的社会书吧，经常举办各种沙龙。

通过创新活动项目载体，鼓励青年以及青年社会组织积极参与社会管理和公共服务，不但是社创中心的工作重点，也是目前顺德共青团正在研究和制定构建枢纽型社会组织的核心任务之一。

今年1月，以研究综合改革为主旨的顺德区中道改革研究所揭牌。这是社创中心成功孵化的一个社会组织，致力于“为顺德的综合改革事业贡献民间的智慧和力量，研究改革、反思改革、记录改革，尽一点社会责任”。随即，顺德区社会工作委员会就委托中道改革研究所，进行了一项“顺德三大改革阶段性成效调查问卷”。

相较于社会创新中心，文化艺术发展中心的工作，更多是承接了旧有的文联、文化馆等的职能。“体制不同了。”中心副总干事姜旭强调，“过去，我们只需要指挥做事，现在，我们是管理者。”

作为法定机构，曾经的政府编制改为聘用制，以调动更多的社会资源。从个人的角度，“如果社会可以提供更多的机遇和发展空间，为什么不愿意改呢？”

“法定机构是承担政府职能的公共机构。我们希望通过这个平台和机制，让它兼具政府使命、企业效率和社会参与，整合各方资源，推动跨界合作，提升公共服务水平。”顺德区区委区政府副秘书长李允冠解释道。

作为一种“新得不能再新”的公共机构，法定机构最特别的一点就在于“法定”二字——依法依规而设，据法据规而为。

在实现小政府、大社会的过程中，法定机构就是为了解承接政府职能而生的。只有这些公共机构和社会组织活跃发展起来，各方资源调动起来，社会体制改革的活力，才能真正激发。

当然，顺德人很清楚，社会体制综合改革“不是一年半载就能看出成效的”。今后顺德将在更多成熟领域成立新的法定机构，创新社会管理和公共服务；而在未来三五年内的目标，是让这些法定机构逐步具备市场运营能力，实现服务收入，减少政府财政投入。

相关部门迅速联系了施工单位，通过沟通，暂停了爆破工作。两个月后，建设单位聘请了第三方机构，对小布村360间房屋进行受损评估，商讨赔偿方案、优化爆破方案。

“党代表工作室就是为了沟通协调党群关系。”组织部党联办主任陈伟成这样介绍。顺德遍布全区200多个村和社区的247个党代表工作室承担的最主要的任务，就是搭建一个让基层党支部密切联系群众的平台。

为此，党代表们展开“洗楼”行动，挨家挨户走访居民。容桂街道工作委员会书记赖雪晖，甚至计划在3年之内，把容桂所有居民家里都拜访一次。

自打顺德被列为省党代会常任制试点以来，全区各级别共3000多名党代表，仅半年就接待群众7000多人次，收集意见建议5000多条。其中，376名党代表，每人都有1到3个在基层“对口”的工作室，每年参加接待6到12次。

乐从镇新城区新修的一个路口没有安装红绿灯，事故多发。很快，就有群众找到了党代表工作室。

这并不是一个部门能解决的事情，党联办迅速发出邀请，让相关职能部门到工作室进行协商。最后，国资办下属的建设公司、乐从镇国土城建水利局、镇交警中队、村民代表坐到了了一起。村民代表提出了“加监控”、“设灯”、“加天桥”的要求，并要求政府部门随时通报工程进度，明确分管单位。

各个部门则当场解答了自身职能。这件本来不知道要拖多久才能解决的事儿，通过一场会议，痛痛快快地定了章程，做好了分工。没多久，问题解决了。

党代会常任制的推行，以及各个镇街党代表工作室的建设，是顺德围绕“大社会、小政府”的配套改革措施之一，也是社会体制改革综合改革的一部分。

春节假期刚过，大良街道办事处文秀社区行政服务站党代表工作室的工作人员就开始了忙碌，今年的正月十五恰好是月末最后一天，他们得赶在那之前，把本月群众前来反映的问题，都“月结”了。

文秀是旧城区，处理的大多是群众的民生问题，“从下水道堵塞到城区街道改造”。有位70多岁的老爷子，曾经专门来反映小区的卫生情况。

“一般都是在3天之内回复处理。”站

### 从“物理反应”向“化学反应”纵深

商事登记制度改革只是顺德深化行政审批制度改革的一部分。在顺德区行政服务中心主任闵乐萍看来，它却是“最耀眼的一个环节”。

2010年5月，行政服务中心的门口，挂起一块“行政审批制度改革领导小组办公室”的牌子。这个办公室由闵乐萍挂帅，开始研究如何在大部制改革带来的“物理反应”的基础上，向“化学反应”深化。

审改办联系了国家行政学院共同研究这一课题，在经过多半年的论证、设计之后，出台了《关于全面深化行政审批制度改革工作意见》，并附了一份改革实施方案。方案长达35页，对改革的对象和范围、清理的原则和步骤等都作了明确要求。

“方案做得很细，我们的目的是让大家看到方案的要求，就知道改革的路线是怎么走的。”闵乐萍说。

意见出台不到6个月，时任广东省委书记的汪洋在听取顺德改革情况汇报后表示，要明确减少哪些权力，拿出“干货”，真正为市场经济的发育创造更为宽松的环境。

顺德真的拿出了“干货”。区里总共梳理出行政审批事项1597项，其中向省政府提出建议取消和优化的事项达548项，约占三分之一。而在其他一些地级市上报的行政审批事项清单中，有的总共不过二三十项。

“当时顺德在省里引起的轰动，可想而知。”许多顺德官员现在想起来仍有些激动。

在这份清单中可以看到，像区文体旅游局的地方性体育赛事审批、区经促局的申领酒类零售许可证审批等190项，因为“审批的必要性已逐步灭失，没有实施意义”，而被建议直接取消。同时，像区国土城建和水利局的采矿权新立登记等，因为顺德没有矿藏，不存在审批对象和环境，也被建议清理。

此外，还有118项被建议取消审批加强监管，有37项被建议将职能转移给社会组织，有44项被建议压减审批环节，另有123项被建议放宽审批条件、创新审批方式。

然而现实的困境在于，优化调整方案里的这548项行政审批权限，多为国家或省这一级别。正如顺德人坦承的：“以我们的行政级别，改革的自主空间其实很有限。”

## 公众权利可以是政府权力的靠山

本报记者 陈 卓

和其他许多官员不同，让赖雪晖操心的是，不是自己手里的权力太多了，而是太多了。

在中国的政治序列里，他掌管的是一个极其微小的单元——佛山市顺德区容桂街道。这里没有人大和政协，除了警察以外的公务员只有90个左右。赖雪晖这个街道工作委员会书记，是这里的“一把手”。

这个微小得像粒原子的地方却蕴含着原子弹一样巨大的能量：80平方公里的土地上有60万的常住和流动人口，超千亿的工业总产值，和每年十几亿元的财政收入。

容桂的问题，也是整个顺德区的问题。据佛山市委常委、顺德区委书记梁维东介绍，1992年的时候，顺德有79.5亿元的GDP，和11000个公务员，而到了2012年，2236亿元的GDP，“基本上也是对同等数量的公务员”。“我们显得越来越疲于奔命！”

在容桂，原则上，街道的财政支出最后要报区人大批准。但在实际工作中，十几亿的财政如何花，主要由街道的17位党委班子成员说了算。

“权力不是越大越好，必须要有一定的约束。”为权大而苦恼的赖雪晖，相信“绝对的权力会导致失控”。

黄淼便是容桂的约束力量之一。在街道的推动下，这个本土商人和其他30多人一起，在2010年组成了一个叫做“决策咨询委员会”的机构。小到红绿灯的设置、道路维修、路边停车规范问题，大到财政预算、政府工作报告，容桂所有与市民相关的议题，都要提交党联席会作出最终决定之前，都要经过这个委员会的讨论。

2010年4月，在讨论当地一家医院异地重建问题时，委员们对医院布局的讨论，甚至“细到太平间的具体位置和朝向”。还有人提议，要取消玻璃幕墙，改为廉价的瓷砖外墙。依照这些意见，相关部门对建设方案作了相应修改。

2012年国庆，容桂街道准备与隔江的大良街道共同举办焰火晚会。但这一需要拨款30万元的提案在决策委遭到一致反对，最终不得不作罢。

“又不是十年一次的大庆，干嘛要花这个钱？”黄淼的反对理由相当简单。第二天，在另一场合，有干部半是玩笑半是埋怨地对他说，“都是你小子捣蛋，才让晚会没弄成。”

“搞简政强镇改革，设决策咨询委员会……容桂的一系列做法，很有可能把社会管理带到最理想的格局——强政府，强社会。”著名的中国改革问题专家郑永年在看到容桂的改革后如此评价道。

而容桂的未来，也预示着顺德的未来。2011年，原广东省委书记汪洋在顺德调研时要求，“实行大部制必须合理界定政府职能，建设‘小政府’，否则就不堪重负”，“成为‘小政府’，就必须建设‘大社会’”。

容桂决策委成立后不久，顺德区决策咨询委员会成立，随后，各镇街、各部门纷纷成立各自的咨询委员会。截至2012年年底，顺德共有各类决策咨询机构37家，委员

1087人。

不仅如此，2012年，顺德区政府还拿出两个财政预算项目作为“参与式财政预算”改革的试点，在社会公开召集代表进行评审。

区财税局一位官员介绍，虽然以前政府的预算要经过区人大的审批，但在中国的现实里，人大代表往往以政府的意见为准，很难对预算案作实质的修改，“现在至少在提交人大表决之前，政府部门提供了一个公众参与、发表意见的平台”。

在财税局绩效科科长吴巍看来，这次公众参与不同于以往的财税局邀请专家评审，“以前请专家评审还要给钱，意见是否采纳我们有话语权，现在和民众坐在一起，大家话语权都很平等的”。

据吴巍回忆，在召开第一届决策委运行中，大家热情很高，“嘴巴都在不停地说话”。公众的质疑让有的部门负责人“难以应付”，甚至有部门不得不在现场承认“预算编制有点闭门造车，还有很多漏洞”。

你都没准备好，叫我们来干什么

从评审现场的热烈气氛很难想象，在财税改革方案初向社会公布的时候，民众对这项改革并没有表现出太多的热情。

两个试点项目确定后，顺德区财税局通过网站公示和社会创新中心的微博，对外征集参与式预算项目座谈会的代表。但在7个工作日的征集日期内，仅有一名代表报名参加。为此，财税局不得不将公众代表征集时间延长，最终才征集到18名公众代表。

与财税局在改革开始遇到的尴尬情况相似，行政服务中心主任闵乐萍在筹备“行政审批改革决策咨询评审委员会”时，也不顺利。

这位曾在区政府办公室参与筹备区一级级决策委的官员，本来准备向社会公开征集委员，但当她将决策委筹建的消息在报纸上登出，并开放接受社会报名后，收到的报名表却“连10份都不到”，而且，其中大部分并不能令她满意。她甚至发现，有人是想“借此捞到一些与政府打交道的机会”。

因此，闵乐萍不得不转而开始自己寻觅合适的人选，才最终凑齐所需的20多位委员。

相比于民众的不适应，官员的不适应需要闵乐萍花费更多的精力。

为了各部门作出的审改方案能让委员们看得懂，闵乐萍对提交的方案内容，作了详细的规定，不仅要删去其中的空话、套话，还专门制定了一个规范的格式供各部门参考。在这个格式里，有详细的表格要求部门在其中填上改革了哪些内容，甚至留出空格要求明确填出自己的审改方案中削减的事项达到百分之几，是否达到区里要求的30%。

但即使如此，依然有部门提交的方案不合格，甚至有的部门把表格直接删去。面对这种情况，闵乐萍不得不再想办法与部门沟通，要求补充材料。

部门的方案达到要求以后，她还让工作人员用十来页A4纸制作了一个详细的表格，其中清晰地列出了政府审改工作的要求

他们现在还在等待省里的批复。

顺德并未止步于这样的困境。在自己的地级市权限内，行政审批改革继续悄然推进。刚迈入2013年不久，区政府就下发了第一批行政审批制度改革事项目录。目录中的198项行政审批事项中，宗教团体和寺观教堂接受境外捐赠审批、举办人才交流会审批等被直接取消。

除了削减和压缩政府权力，顺德区还将一些审批管理事项下放到镇街。如今，市民的机动车办证、年审和出境签证等，在镇街一级就可以办理。“不会再出现某些节假日大批市民涌到行政服务中心办理港澳通行证的情景了。”闵乐萍笑着说，“民众对这些很欢迎。”

“减”与“放”之外，政府职能向社会组织和中介机构的转移也在改革者的设计之中。中小企业促进会在顺德经济与科技促进局的倡导下成立的社会团体，并在发展过程中逐步承接了数项经促局的职能。

如今，在中小企业协会办公室的宣传栏里，明确写着所承接的政府职能，如企业家培养平台“顺商学院”的运作，区中小企业信用担保基金贷款项目的推荐及贷款贴息补助材料的初审等。

“中小企业促进会已经成长为沟通政府和企业之间的桥梁。”协会秘书长谢骏告诉记者，“在承接政府职能的过程中，我们感受到政府、企业、协会可以实现共赢。”

顺德星能实业有限公司总经理李培能是受益者之一。他在参加“顺商学院”的学习之后，很受启发，改进了公司经营理念，连公司门口的对联也换成“明理能生财，人才是根本”。另一家参加培训的企业老总，则改革了企业结构，去年营业额虽然没有达到预期目标，但是利润得到了提高。

### 从“大部制”向“后大部制”进化

在之前的大部制改革中，区教育局、公安局并没有进行调整，但这并不意味着它们是行政审批制度改革的“死角”。在教育局提供的一份行政审批事项清理目录中，记者看到，在教育局总共59项行政审批事项中，34项被取消，6项下放，局里仅保留19项行政审批权限。

确定试点之后，区人口和药品卫生监督局就开始从各方面补充材料，不仅包括检查项目的收费标准，甚至包括负责进行健康检查的计生服务站检查资质的。

一位在区政府办公室工作的官员则感到，在各部门设立决策委以后，“出台的改革方案数量少了”。她还记得刚到顺德时，国土部门的改革方案一年就有十来份，但现在“也就三四份”，但是“慎重程度要高很多”。

越来越多的实践表明，这个目标正在一步步实现。

有一次，顺德区政府要出台一份奖励企业创新的文件，每年投入960多万元资金引导扶持企业加强工业设计。但是，这个方案拿到决策委会议上进行讨论时，叶中平委员提出反对意见，“如果这样的政策执行一年后再来审视，我猜测，绝大多数资金都被大企业拿去了”，“应该规定中小企业在总量中的比例，同时，还要规定每个企业能拿到的上限”。

而所有这些意见，都反映在了政府最终出台的方案中。

对于由公众参与带来的变化感受最深的，或许还是赖雪晖。这位基层的书记开玩笑说，每当遇到上面介绍的不适合当地发展的项目时，他会拿出“决策委不同意”这条理由作为挡箭牌；若是政府推进的某一项项目遭到民众的反对，他也会对民众说，“这是决策委同意的”。

“决策委分担了政府很多的压力。”这是赖雪晖的切身感受。

据一位容桂官员介绍，有一次容桂投资6.5亿元建医院，而当地一年的建设投入也不过一两亿元，如此大的项目难免影响到其他行业的建设投入。“但决策委一讨论，各界代表都形成共识，推进自然就顺利了。”

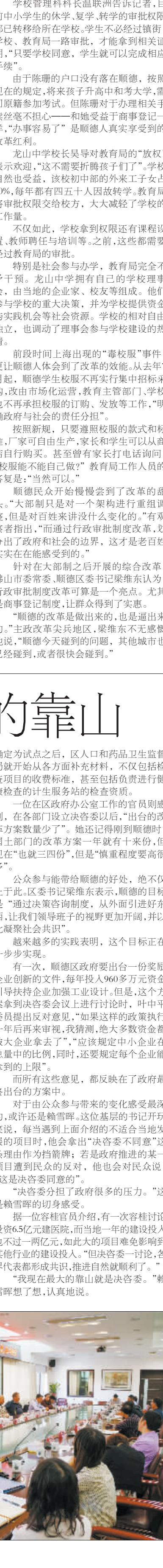
“我现在最大的靠山就是决策委。”赖雪晖想了想，认真地说。

## 我们最大的靠山就是决策委

实际上，准备好的顺德官员正在变得越来越多。

负责“参与式财政预算”试点工作的吴巍对此有深切感受。拿着手里两份厚厚的财政预算案，他感慨说：“至少比以前厚一倍”，“平时一个项目，单位绝对报不了这么多资料”。

这得益于“公众参与”带来的压力。在得知本部门的《孕前优生健康检查项目》被



顺德区容桂街道决策委员会