

建议在行政审批工作中引入第三方平台

房涛

2015年5月12日，李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上首次提出“当前和今后一个时期，深化行政体制改革、转变政府职能总的要求是：简政放权、放管结合、优化服务协同推进，即‘放、管、服’三管齐下”。3年来，随着“放管服”改革事业的推进，政府职能转变在加速，民众与政府的沟通成本在降低，办手续也越来越方便。社会各方对“放管服”改革取得的成效给予高度评价。但是，我们也看到随着改革进入攻坚期和深水区，一些深层次的问题逐步浮出水面，而这些问题又是政府单独无法解决的问题，是需要有效借助专业的第三方才能解决的问题。

一、以不动产登记为例的问题分析

以不动产登记工作为例，根据“放管服”工作的要求，各地都对不动产登记的办事指南进行了精简。以交易量最大的新建商品房转移登记和存量房转移登记两个业务为例。

（一）新建商品房转移登记

新建商品房转移登记的申请材料从原来的5项减少到3项，只留下了登记申请书、身份证明和商品房预售（出售）合同或预告登记证明及房屋交接书。减少的内容包含：

1. 不动产买卖合同或拆迁安置补偿协议（原件）。
2. 全额发票或收据。
3. 针对以下情况还需携带对应材料：经济适用房携带经济适用证；限价房携带限购房资格证明；集资建房携带集资建房证明；人才公寓携

带人才公寓凭证。

（二）存量房转移登记

存量房转移登记的申请材料从原来的 5 项减少到 4 项，只留下了登记申请书、身份证明、不动产权证书和房屋所有权转让协议。减少的内容包含：

1. 对房屋所有权转让协议的概括：买卖合同（网签合同）、赠与合同、互换合同、抵债协议、作价出资（入股）协议、财产转移批准文件、继承（受遗赠）公证（证明材料）、人民法院或者仲裁委员会的生效法律文书、委托拍卖合同和成交确认书等。

2. 依法需要补交土地出让价款、缴纳税费的，应当提交土地出让价款缴纳凭证、税费缴纳凭证（原件）。

（三）减少的部分

1. 对内容的细化。例如新建商品房转移登记减少的第 3 条和存量房转移登记减少的第 1 条。

2. 其他要件的提醒。例如新建商品房转移登记减少的第 2 条和存量房转移登记减少的第 2 条。

3. 办理事项的解释。例如什么是新建商品房转移登记，什么是存量房转移登记，什么是合格的预告登记证明及房屋交接书，哪些材料必须盖章，网签后几天才能来办理登记，等等。

（四）存在问题

房屋买卖对每个人来说都是低频事件，一生中不会有太多次。而不动产登记又是整个建设领域的最后一环，前面的问题堆积至此导致不动产登记类型复杂、流程繁琐、申请材料不一致。因此改革后的精简指南无法让办件人与自己的实际情况对应，了解真正需要提交的材料。导致在不动产登记中心现场，经常可以看到群众请假排队一上午，却因为一个申请材料的不合格造成业务无法办理，浪费窗口行政效率的同时，还造成自己时间和经济上的损失，有时更会激起中心和群众的矛盾。

二、相关建议

从上述分析中我们不难看出，问题的关键在于政府“放”了的部分职能，市场没有接起来。而政府也以“放”了为理由忽略了“管”和“服”。造成审批过程中“真空地带”的存在。为此，特提出以下建议：

（一）深化“简政放权”，搭建第三方专业平台

“放管服”改革在“简政放权”方面确实取得了很大的成效。各地都统一规范了区域内申请材料的标准、取消了兜底条款、减少了复印件等不必要材料的提供，为实现“一次办好”，优化营商环境奠定了基础。但是由于改革时间还短，群众在审批过程中遇到问题还是习惯性的找审批部门解释。

例如自然资源部《不动产登记暂行条例实施细则》中第十二条委托他人代为申请不动产登记事项，规定“境外申请人委托他人办理处分不动产登记的，其授权委托书应当按照国家有关规定办理认证或者公证。”由于各国情况不同，这条细则实施起来会有所不同，需要申请人和登记机构提前沟通。而境外申请人因为在外国的原因，造成提前沟通的不畅。一边是明确唯一条款的政府窗口，一边是具体情况不同的办事群众，改革过后需要工作人员事事承担解释责任，会导致行政效率比改革以前还低。此外，由于窗口工作人员大多是非法律专业，对国外证明的解释认定有可能存在瑕疵，这也为行政审批造成了隐患。而直接的对话往往又会造成误会和冲突的产生，破坏辛苦造就的营商环境。

因此，建议政府“放管服”工作牵头部门在统筹了解各审批事项的基础上，搭建诸如法律等第三方平台，推动解释、认定等权力向市场的下放，以第三方专业的角度做好政府标准化和群众案例多样化之间的服务工作，填补“放管服”工作带来的空白。

（二）加强“放管结合”，借鉴成熟的评价机制

目前，政府的监督都是针对政府行政审批事项的，由法律等第三方平台承担简政放权“放”过来的权力，理应统一纳入政府监管。在最初

选取单位时，就要根据审批业务的不同设定一定的准入门槛。在日常工作中，要保证选取人是有实际需求的办理群众，而不是存在权力寻租可能的审批人。监督人应当是脱离业务的监督部门，在第三方使用过后，设立针对性强的评分机制，真实反映本次服务质量。服务质量评分榜实时公开，定期淘汰服务质量差的单位。有问题的按规定消减资质，加入政府黑名单。

做好政府监管的同时，也要充分发挥社会监管的作用，毕竟群众才是平台的使用人。在淘宝上有过购物经验的人都知道，入驻淘宝的每一家商户有自己的信用评分，这些评分都是由购买过货物的用户评价的，信用评分会直接影响今后其他采购人的选择。事实证明这种方法是高效可行的，第三方平台的社会监管可以充分借鉴这种做法。

建议政府“放管服”工作牵头部门在搭建第三方平台时，就能充分参考监察等部门意见，从政府和社会两个方面，事前、事中和事后全流程开展监管工作，并将整个过程通过互联网这个渠道公开，做到公开、公正、透明。这样才能更好的保证第三方平台的服务质量，让老百姓用得放心、用得舒心。

（三）创新“服务能力”，利用新技术解决实际问题

创新驱动是“放管服”工作的一项重要内容。以前工作中的许多困难，在互联网时代就有了技术上解决的可能性。还是以《不动产登记暂行条例实施细则》中第十二条委托他人代为申请不动产登记事项为例，“自然人处分不动产，委托代理人申请登记的，应当与代理人共同到不动产登记机构现场签订授权委托书，但授权委托书经公证的除外。”按照传统的做法，委托人不能到现场登记，需要在异地的公正处对委托书进行公正，然后将公正邮寄给被委托人办理登记业务。但由于各公正处出具的公正并未实现全国联网查询，不动产登记部门只能再发函去异地公正处确认一次公正的真实性。两来一往，浪费了大量时间和行政成本。

在互联网时代，这个问题就可以得到解决。复杂一点的办法是在第

三方平台上架设区块链和视频会议系统，由登记机关负责将委托人、被委托人、公正人和登记办理人员聚到一个多方视频会议中，办理登记前验证各自身份和公正材料，办理过程中多方可在异地参加，办理结果采用区块链技术保存，整个过程全程录像，多方分别保存，互相印证。无需全国联网，即实现了对委托的公正，又对整个办理过程进行了公正。

更简单直接一点的办法是直接取消委托和公正，材料扫描上传预审无误后，直接由登记人预约时间与登记办理人员远程办理。相关费用网上缴纳，申请材料和办理结果邮寄送达。重点是采用区块链技术的特点代替了公正，整个过程全程录像，多方分别保存，互相印证。