

上海国信社会服务评估院

XX省“证照分离”和“多证合一”专项改革

进展与成效第三方评估方案

(讨论稿)

一、项目目标

为了进一步落实《XX省推进“证照分离”改革试点总体方案》和《关于加快“多证合一”改革的实施意见》，打造XX省“六最”营商环境，推进市场准入便利化，进一步降低制度性交易成本，解决企业面临的“办照容易办证难”、“准入不准营”等突出问题，通过采取改革审批方式和加强综合监管，进一步完善市场准入，使企业办证更加便捷高效。开展“证照分离”、“多证合一”改革试点进展与效果的专业化第三方评估，了解进展、诊断问题，理清思路，对加快政府职能转变、充分释放企业创新创业活力具有重要意义。同时开展证照改革的第三方评估也是推进改革的创新举措，据了解全国还没有地方开展此类工作，故开展证照改革的第三方评估工作不仅可以推进改革进展和取得较好的成效，还可以积累改革评估经验，创新改革方法。

二、评估对象

（一）确定评估对象（单位）建议名单的依据

根据《XX 省推进“证照分离”改革试点总体方案》和《关于加快“多证合一”改革的实施意见》的相关要求，列出 XX 省“证照分离”、“多证合一”专项改革第三方评估的建议单位名单。

表 1. 评估对象（单位）建议名单（参考）

“多证合一”评估单位建议清单（共 10 个）	
商事制度改革领导小组成员单位（5 个） 确定原则与方法：等比抽取或者改革办立意抽取	省农业厅
	省人力资源和社会保障厅
	省商务厅
	省住房和城乡建设厅
	省工商局
市、县人民政府（5 个） 确定原则和方法：按照就近原则立意抽取	XX 市政府
	XX 市 XX 县政府
	XX 市政府
	XX 市 XX 县政府
	XX 市政府
“证照分离”改革评估单位建议清单（共 15 个）	
省直部门（5 个） 确定原则与方法：根据重要性原则立意抽取	省审改办
	省工商局
	省政府法制办
	省食品药品监督管理局

	省公安厅
示范区、开发区 (5 个)	XX 转型综改示范区
	XX 经济技术开发区
	XX 高新技术开发区
	XX 经济技术开发区
	XX 转型综改示范区 XX 开发区
市人民政府 (5 个) 确定原则与方法：根据工作方便原则立意抽取	XX 市人民政府
	XX 市人民政府
	XX 市人民政府
	XX 市人民政府
	XX 市人民政府

(二) 评估（对象）单位的最终确定

根据评估的科学性和可行性，按照科学评估的要求和原则，由改革办最终确定评估单位。

三、评估内容

(一) 评估内容确定的依据

1、《关于加快“多证合一”改革的实施意见》（X 政办发[2017]103 号）

2、《XX 省推进“证照分离”改革试点总体方案》（X 办发[2017]58 号）（试点期从 2017 年 12 月 21 日至 2018 年 12 月 21 日）

（二）评估内容建议（由改革办最终确定）

- 1、科学了解两个专项改革的进展程度。
- 2、总体把握两个专项改革所取得的成效。
- 3、诊断分析两个专项改革存在问题以及原因。
- 4、研究提出深化两个专项改革的意见与建议。

（三）具体评估内容

第三方评估组将按照《关于加快“多证合一”改革的实施意见》、《XX省推进“证照分离”改革试点总体方案》的相关内容和改革办的要求，设计评估指标体系和评估标准，并以此进行专业化评估。

四、评估方式

（一）评估标准研制方法

1、Guo-Delphi method

经过长期的实践探索，设计团队完成了指标体系构建的“德尔菲法”的本土化，形成了“国信德尔菲法”。依据独创的“国信-德尔菲法”（GDM Guo-Delphi method），完成评估指标体系和评估标准研制。包括评估指标的确定、指标值的确定和指标间权数关系的确定。

2、Matrix SWOT

在指标体系构建过程中引进诊断学原则，设计团队独创了特有的方法。通常评估判断认定等级时大多使用 SWOT 评估分析方法，但是这种方法无以发现影响因素的程度和因素缺失的程度，所以我们改造了不适合项目评估尤其是影响要素程度分析的 SWOT 方法，把矩阵与 SWOT 方法结合起来形成了 Matrix SWOT。

3、MKN 指标体系构成法

将评估单位评估内容划分为 M 个类别，对每一类别评估指标赋值 K1；在每个类别中根据实施程度划分为 n 个等级，从而现场 m 个类别及对应的 n 个等级的评估指标体系和评估标准。

（二）访谈法

1、个案研究方法

调研评估组对受评对象中的个案走访、实地调研，选择不同领域相关人员开展个案走访调查了解编制改革成效认知和评价，具体个案数量和选择根据受评单位情况确定。

2、焦点访谈方法

根据调研需要，调研团队组织集体座谈，参与人员为不同领域相关人员开展焦点访谈。

（三）诊断性评估

评估类型包括比较性评估、进步性评估、诊断性评估。本次评估拟采用诊断性评估，即通过科学客观的专业第三方评估，总结提升改革的优势特色和做法、诊断改革中存在的问题、短板和不足，提出破解问题、强弱项、促发展的对策思路。

五、评估时间节点

（一）项目周期

2018 年 11 月（一个月周期）。

（二）研究设计阶段（11 月 6 日前）

1、时间安排（7-10 天）

2018 年 11 月 6 月前完成。

2、主要内容

（1）《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效调查测评问卷》

（2）《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估指标体系》

（3）《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估评估标准》

(4) 《XX省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估执行规程》

(5) 《XX省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估现场评估方案（集体访谈、个案走访、材料审核、现场查看、体验暗访、问卷测评等相关方案）》

（三）现场评估阶段（11-24）

具体见《现场评估方式与时间安排》部分。

（四）资料数据研究分析与报告撰写阶段（24-30）

1、资料整理与数据分析

依照各部门各类数据的统计结果，以及实地走访的情况和现场评估的数据，建立相关理论分析模型，进行交叉分析和关联分析。

2、研究讨论与撰写报告

根据自评报告、社会调查、实地评估等情况形成评估报告。评估报告主要包括以下内容：第一，评估的组织实施情况；第二，对评估内容的评价及发现的问题和薄弱环节；第三，评估意见及建议；第四，其他需要说明的情况。

六、现场评估方式与时间安排

主要方式包括材料审核、现场查验、问卷测评、集体访谈和行政相对人个案访谈等。

（一）材料审核（11 月 10 号前完成）

根据评估指标体系和评估标准，评估单位在 11 月 10 前网上提交所有评估材料，评估组非现场完成评估材料审核与评分工作。

（二）现场查验（11 月 10 日到 22 日）

在现场评估阶段通过参与观察法按照地点类型统一、考察主体统一、考察方式统一的原则进行典型查看和采集数据。

（三）问卷测评（11 月 10 日到 22 日）

采用线上调查测量问卷的方式调查测评群众（行政相对人）改革感受度与满意度。

（四）集体与个案访谈（11 月 10 日到 22 日）

召开评估单位座谈会（集体访谈）的方式以及相关行政相对人（电话访谈）等方式。

七、评估经验与团队

（一）项目经验

上海国评院近年来围绕全面深化改革第三方评估形成了独具特色的在全国有重大影响的专业领域，完成了相关研

究，形成了重大成果，积累了丰富的项目经验。

1、理论研究及成果

（1）编发了蓝皮书：《全面深化改革第三方评估蓝皮书》；

（2）编印了研究专著：《第三方评估：习近平改革方法论诠释》；

（3）发布了系列文章：《评价评估：习近平改革方法思想解读》（19篇）。

2、完成和进行项目（部分）

（1）甘肃省庆阳市改革办项目：全面深化改革综合评估（含事业编制改革效果评估）；

（2）湖北省荆州市审改办项目：放管服与权责清单落实情况与执行效果评估；

（3）XX省晋中市改革办项目：全面深化改革综合评估与重点领域改革评估；

（4）西藏自治区改革办项目：委办局权责清单与编制改革执行效果评估；

（5）上海浦东科经委项目：企业信用等级评价与行政事业单位服务“六个双”执行评估；

（6）上海浦东编办与审改办：不动产登记中心运营效果评估。

（二）评估团队

（1）项目负责人（项目经理或项目主任）兼任项目总督导，对整个项目进行规划、设计、监督和指导。

（2）专家，由项目组中的具有副教授以上（含副教授）职称或博士学位的具有实际工作经验的专业人员组成，主要负责项目设计规划、方案制定、数据分析、报告撰写等工作。

（3）督导，由项目组中有丰富项目经验的成员构成，非现场督导由本项目组中的专家顾问出任，现场督导由项目负责人和专职督导组成。

（4）现场作业人员，进行现场评估和实地调研等工作，有具有硕士学位的研究生担任，主要职能在于现场调研、现场测评等工作。

（5）管理，行政人员；负责项目的后勤保障、沟通外联、资料准备、整理、归档等；应急人员：项目执行过程中如遇紧急状况，启动应急预案，保证项目不因紧急而中断，保障项目顺利进行。

（三）团队特征

1、高学历背景

项目团队成员全部都是具有硕士以上学位的研究生学历，其中三分之一为博士研究生学历，受过严格的专业训练，有着扎实的理论基础。

2、多项目经验

项目团队及其成员合作或独立承担过各级各类项目，这些项目有的是理论研究项目，但更多的是直接应用的实践项目，有着丰富的项目研究经验。

3、团队开放性

封闭式团队已经不再适应当前协同创新的要求，本项目研究团队借助同济大学等高校的力量组合成为开放性团队，对项目咨询、项目督导以及项目管理等优势明显。

4、结构较合理

项目团队具有合理的构成结构和知识结构与经验结构，是一支精干的高层次调研评估团队。

（四）评估分组与现场评估日程计划

现场评估团队由三小组组成，每小组组长一名，副组长一名，评估师两名。评估时间拟定为十一月上旬。

第一组评估单位：省审改办、省工商局、省食品药品监督管理局、省人力资源和社会保障厅、省公安厅、省政府法制办、省农业厅、省商务厅、省住房和城乡建设厅。

第二组评估单位：XX 市人民政府、XX 市人民政府、XX 市人民政府、XX 市云州区人民政府、XX 转型综改示范区、XX 转型综改示范区晋中开发区、XX 经济技术开发区。

第三组评估单位：XX 市政府、XX 市人民政府、XX 市人

民政府、XX 市中阳县政府、XX 高新技术开发区、XX 经济技术开发区。

表 2. 现场评估日程计划表（供参考）

第一组日程安排		
日程	时间	内容
第一天	-	抵达太原
第二天	上午	省审改办（证照分离）
	下午	省工商局（证照分离）
		省工商局（多证合一）
第三天	上午	省食品药品监督管理局（证照分离）
	下午	省人力资源和社会保障厅（多证合一）
第四天	上午	省公安厅（证照分离）
		省政府法制办（证照分离）
	下午	省农业厅（多证合一）
		省商务厅（多证合一）
第五天	上午	省住房和城乡建设厅（多证合一）
	下午	行政相对人会议（商事制度改革领导小组+省直单位）
第六天	-	返回上海

第二组日程安排		
日程	时间	内容
第一天	-	抵达 XX
第二天	上午	XX 转型综改示范区（证照分离）
	下午	XX 市人民政府（证照分离）
		XX 市行政相对人座谈
第三天	上午	XX 转型综改示范区 XX 开发区（证照分离）

	下午	XX 市人民政府（证照分离）
		XX 市人民政府（多证合一）
第四天	上午	XX 市行政相对人座谈
	下午	抵达 XX 市 XX 区
		XX 市 XX 区人民政府（多证合一）
第五天	上午	XX 市人民政府（证照分离）
		XX 市人民政府（多证合一）
	下午	XX 市经济技术开发区（证照分离）
		XX 市行政相对人会议
第六天	-	返回上海

第三组日程安排		
日程	时间	内容
第一天	-	抵达 XX
第二天	上午	抵达 XX 市 XX 县
	下午	XX 市 XX 县政府（多证合一）
第三天	上午	XX 市政府（多证合一）
	下午	XX 市行政相对人会议
		抵达 XX 市
第四天	上午	XX 高新技术产业开发区（证照分离）
	下午	XX 市人民政府（证照分离）
		XX 市行政相对人会议
第五天	上午	抵达 XX 市
		XX 经济技术开发区（证照分离）
	下午	XX 市人民政府（证照分离）
		XX 市行政相对人会议
第六天	-	返回上海

八、项目成果

（一）标准成果

1、《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效调查测评问卷》

2、《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估指标体系》

3、《XX 省“证照分离”和“多证合一”专项改革进展与成效第三方评估评估标准》

（二）报告成果

1、总报告

《2018 年 XX 省“证照分离”、“多证合一”改革进展与成效第三方评估报告》

2、清单

《2018 年 XX 省“证照分离”、“多证合一”改革各相关单位问题清单》

九、经费预算

根据国家有关规定和评估实际费用支出情况，本项目预算大致在 60 万元左右。可以根据实际工作情况，调整经费使用情况。

表 3.XX 省“证照分离”、“多证合一”改革进展与成效
第三方评估项目经费预算（元）
 （仅供参考）

类别	子类别	分类	明细	金额
一、研究设计费 预算经费为 100,000 元	内容	评估指标体系	按照国家财政部《中央财政科研项目专家咨询费管理办法》（财科教〔2017〕128号）执行。 高级专业技术职称人员的专家咨询费标准为 1500-2400 元/人天（税后）；其他专业人员的专家咨询费标准为 900-1500 元/人天（税后）。 院士、全国知名专家，可按照高级专业技术职称人员的专家咨询费标准上浮 50% 执行。	
		评估标准		
		评估测评问卷		
		评估执行规程设计		
		现场评估方案设计（集体访谈、个案走访、材料审核、现场查看、体验暗访、问卷测评等相关方案）		
二、现场评估费 295460	保险费	临时保险费	120*15 人*9 天	16200
	交通费	来往交通费	飞机 2000*15 人*2 次	60000
		评估交通费（租车费）	3000*3 组*7 天	63000
	餐费	餐食补助费	90*7*15	9450
		住宿费	专家：500*6*7 评估师：350*9*7	21000 22050
	场地费	会议室租借费		/
	联络费	通讯费		8000
	劳务费	专家劳务费（含税）	2880*6 人*7 天	120960
		评估师劳务费（含税）	600*9 人*7 天	37800
三、分析报告费 预算 160200	资料整理与数据分析 65000	数据资料整理分析费	按照国家财政部《中央财政科研项目专家咨询费管理办法》（财科教〔2017〕128号）执行。	65000
	报告相关费用 95200	报告撰写劳务费		43200 45000
		评估报告研讨费		5000
		评估结论报告费		10000
		评估报告印制费		2000

四、其他费用 38500	文印费	评估材料印制费	根据市场价	8000
		文具用品		8000
	数据存储费	网络空间使用费	根据市场价	20000
		非现场联络通讯费	根据实际情况	2000
		物流费		500
	其他	前期联系调研等		20000
	税费	国家征收税金		36244
总计			630403.76	

同济大学社会发展研究所

上海国信社会服务评估院

2018. 09. 28