

深圳第三次行政审批制度改革

于光远书



目录//Contents

前言	4
序	6
第一章 第三次行政审批制度改革背景	
1.1 深圳第一、二次行政审批制度改革取得的成效	18
1.2 两次行政审批制度改革后存在的问题	22
1.3 推动第三次行政审批制度改革之动力	31
第二章 第三次行政审批制度改革	
2.1 第三次行政审批制度改革的经过和结果	38
2.2 第三次行政审批制度改革的建议	52
2.3 第三次行政审批制度改革贯彻中存在的问题	77
第三章 创新改革和后续监管	
3.1 后续监管是个大问题	88
3.2 电子监察——忠实的哨兵	91
3.3 与前两次审批制度改革不同,不停顿推进改革向深入发展	93
第四章 第三次审批改革参考个案研究	

4.1 养犬规定难以遵守	98
4.2 罚款比地租便宜	99
4.3 建筑审批改革思考	100
4.4 根据许可法改革工商注册	101
4.5 普通建筑项目审批中存在的问题	102
4.6 9个局审批一个小煤气点儿	105
4.7 燃气企业办27个证、员工办26个证	107

附件

附件1 深圳市行政审批事项清理结果	112
附件2 深圳市行政效能监察工作暂行规定	158
附件3 深圳市深化行政管理体制改革试点方案实施意见	165
附件4 关于推进行政管理创新加强政府自身建设的实施意见	176
附件5 关于市辖区深化行政管理体制改革的意见	180
附件6 深圳市2005年改革计划	187

参考文献	196
------	-----

后记	198
----	-----

Content

Foreword	4
-----------------	---

Preface	6
----------------	---

Chapter I Background of Third Reform of Administrative Examination and Approval System

1.1 Results of Shenzhen's First and Second Reform of Administrative Examination and Approval System	18
1.2 Problems after the Two Rounds of Reform of Administrative Examination and Approval System	22
1.3 Impetus for Shenzhen's Third Reform of Administrative Examination and Approval System	31

Chapter II Third Reform of Administrative Examination and Approval System

2.1 Process and Results of the Third Reform of Administrative Examination and Approval System	38
2.2 Proposals for the Third Reform	52
2.3 Problems Discovered after the Implementation of the Third Reform	77

Chapter III Innovative Reform and Follow-Up Supervision and Administration

3.1 Follow-Up Supervision and Administration Is A Big Issue	88
3.2 Electronic Supervision – Guard of Loyalty	91
3.3 What Is Different from the First Two Rounds of Reform Is to Push Forward the Reform to Develop in Depth	93

Chapter IV Case Study of Problems Existing

Before the Third Reform of Administrative Examination and Approval System

4.1 Difficult to Respect Regulation on Dog Raising	98
4.2 Fines Are Cheaper Than Land Rent	99
4.3 Consideration on Reform of Administrative Examination and Approval of Construction Projects	100
4.4 Conducting Registration of Industry and Commerce in Accordance with Administrative License Law	101
4.5 Problems in Administrative Examination and Approval of Ordinary Construction Projects	102
4.6 Nine Bureaus Needed in Examination and Approval of One Small Gas Station	105
4.7 Gas Enterprises Need 27 Certificates and Their Employees Need 26	107

Annexes

Annex 1 Results of Reviewing the Items Requiring Administrative Examination and Approval in Shenzhen	112
Annex 2 Temporary Rules on the Supervision of Administrative Efficiency of Shenzhen	158
Annex 3 Opinions on the Implementation of Deepening the Pilot Plan of the Reform of Administrative Framework	165
Annex 4 Opinions on the Implementation of Promoting the Innovation of Administration and Strengthening the Build-up of the Government	176
Annex 5 Opinions on Deepening the Reform of Administrative Framework within Shenzhen Territory	180
Annex 6 Shenzhen Reform Plan (2005)	187

Reference	196
------------------	-----

Postscript	198
-------------------	-----

深圳第三次行政审批制度改革

于光远书





本书由 德国技术合作公司中德经济改革综合项目 共同资助。
深 圳 市 发 展 经 济 研 究 会

前言//Foreword

行政审批曾是我国政府实施行政管理的一个重要手段，在我国政治、经济、文化和社会生活中扮演过重要角色。但是，随着改革开放和经济发展步伐的加快，传统体制下的审批制度日渐显露出其弊端，如审批事项过多过滥，审批程序繁杂，环节多、时限长、行政效率低下；一些审批机关重审批、轻管理，甚至以审代管；审批标准不公开、程序透明度低、自由裁量权大；个别机关工作人员利用审批权徇私舞弊，侵害了公平、公正的市场秩序，损害了政府的公信力，制约了市场经济的发展步伐。因此，国务院从2001年开始，对行政审批制度进行改革。深圳作为改革开放的试验田，早在1998年便已启动行政审批制度改革，并先后进行了三轮行政审批制度改革，使行政审批项目最终由改革前的1091项减少为239项。可以说，改革的成果令人瞩目。

德国技术合作公司(GTZ)创建于1975年，属联邦德国政府所有，按企业方式运作，实施发展合作，支持伙伴国的发展和改革进程。德国技术合作公司在中国开展工作已有20多年的历史，历来都非常重视和支持中国的经济体制改革。同时也认为行政审批制度改革是中国改革进程中非常重要的一项内容。因此，德国技术合作公司通过其经济改革综合项目支持本项目的实施和本书的出版。在此，项目组全体成员谨向德国技术合作公司及其

经济改革综合项目致以诚挚的感谢！

本书诸多案例均由参与深圳市历次行政审批制度改革的专家们提供，本书亦得到来自深圳市法制局、深圳市法制研究所、深圳市监察局、深圳市行政审批制度改革领导小组办公室、深圳市行政管理学院等多家单位的专家们的大力支持，并给予本书宝贵的意见和建议，在此一并致以诚挚谢意！

《中国履行入世承诺：加快行政审批制度改革建立高效服务型政府》

项目组

2006年8月30日

序//Preface

回顾深圳发展20多年，固然有着特殊的时代背景与政策优势，但落到实处，依然是凭着深圳人超前的效率意识与服务意识，才能在短短的20多年里，把一个南海之滨边陲重镇建成了一座金融之城、花园之城、科技之城，形成了自身独特的发展优势，如完善的城市建设、合理的经济结构、勤奋的工作氛围。但与此同时，就像一个企业快速成长到一定阶段会出现“大企业病”一样，深圳在经过20年的高速发展后，也渐渐出现了一些“大城市病”的征兆。主要标志之一就是行政效率的降低，这其中既有城市扩大后管理内容增加的缘故，也有政府工作人员在行政素质与能力上的不足，还有着更多利益主体的纠纷与平衡。曾几何时，这座喊着“时间就是金钱，效率就是生命”而名扬天下的城市在行政审批效率上却越来越“内地化”，甚至在某些方面还赶不上内地的服务效率。

行政审批效率的低下将严重影响深圳投资环境的建设，严重制约深圳的发展，一场政府的自我革命——行政审批制度改革势在必行。敏锐的深圳早在1998年就进行了第一次行政审批制度改革，2001年又进行了第二次行政审批制度改革，将改革前的1,091项审批与核准事项，减少为395项，取得了显著的成效。这两轮改革，对转变政府职能，健全社会主义市场经济体制，改善投资发展环境，促进依法行政，从源头上预防和治理腐败都有着重大的意义和深远的影响。

深圳将建设国际化城市作为今后的发展方向，就必须建立和完善与国际惯例接轨的市场机制和管理机制。换言之，要求市场运行符合WTO的公平和非歧视原则、市场准入原则、透明度原则，政府的职能定位由管理型向服务型转变，将依靠行政审批为主要手段管理社会经济模式转变为利用经济、法律手段规范市场行为和调节经济运行的模式，这对深圳的行政审批制度改革提出了更高的要求。为了应对入世的挑战，提高城市的核心竞争力，深圳于2003年开展了第三次行政审批制度改革。在前两轮改革的基础上，引入制衡机制，借助有关专家和广大市民的力量，使行政审批制度改革工作更彻底、更符合实际，同时研发出“深圳市行政审批电子监察系统”，利用信息技术手段，对全市所有行政审批事项的实施情况实行电子监控，逐步形成了规范高效的审批运行机制、科学合理的审批管理机制和严密完善的审批监督制约机制，推进与社会主义市场经济体制和世界贸易组织规则相适应的行政管理制度的建立，为深圳的发展积淀起实实在在的制度优势。

目录//Contents

前言	4
序	6
第一章 第三次行政审批制度改革背景	
1.1 深圳第一、二次行政审批制度改革取得的成效	18
1.2 两次行政审批制度改革后存在的问题	22
1.3 推动第三次行政审批制度改革之动力	31
第二章 第三次行政审批制度改革	
2.1 第三次行政审批制度改革的经过和结果	38
2.2 第三次行政审批制度改革的建议	52
2.3 第三次行政审批制度改革贯彻中存在的问题	77
第三章 创新改革和后续监管	
3.1 后续监管是个大问题	88
3.2 电子监察——忠实的哨兵	91
3.3 与前两次审批制度改革不同,不停顿推进改革向深入发展	93
第四章 第三次审批改革参考个案研究	

4.1 养犬规定难以遵守	98
4.2 罚款比地租便宜	99
4.3 建筑审批改革思考	100
4.4 根据许可法改革工商注册	101
4.5 普通建筑项目审批中存在的问题	102
4.6 9个局审批一个小煤气点儿	105
4.7 燃气企业办27个证、员工办26个证	107

附件

附件1 深圳市行政审批事项清理结果	112
附件2 深圳市行政效能监察工作暂行规定	158
附件3 深圳市深化行政管理体制改革试点方案实施意见	165
附件4 关于推进行政管理创新加强政府自身建设的实施意见	176
附件5 关于市辖区深化行政管理体制改革的意见	180
附件6 深圳市2005年改革计划	187

参考文献	196
------	-----

后记	198
----	-----

Content

Foreword	4
-----------------	---

Preface	6
----------------	---

Chapter I Background of Third Reform of Administrative Examination and Approval System

1.1 Results of Shenzhen's First and Second Reform of Administrative Examination and Approval System	18
1.2 Problems after the Two Rounds of Reform of Administrative Examination and Approval System	22
1.3 Impetus for Shenzhen's Third Reform of Administrative Examination and Approval System	31

Chapter II Third Reform of Administrative Examination and Approval System

2.1 Process and Results of the Third Reform of Administrative Examination and Approval System	38
2.2 Proposals for the Third Reform	52
2.3 Problems Discovered after the Implementation of the Third Reform	77

Chapter III Innovative Reform and Follow-Up Supervision and Administration

3.1 Follow-Up Supervision and Administration Is A Big Issue	88
3.2 Electronic Supervision – Guard of Loyalty	91
3.3 What Is Different from the First Two Rounds of Reform Is to Push Forward the Reform to Develop in Depth	93

Chapter IV Case Study of Problems Existing

Before the Third Reform of Administrative Examination and Approval System

4.1 Difficult to Respect Regulation on Dog Raising	98
4.2 Fines Are Cheaper Than Land Rent	99
4.3 Consideration on Reform of Administrative Examination and Approval of Construction Projects	100
4.4 Conducting Registration of Industry and Commerce in Accordance with Administrative License Law	101
4.5 Problems in Administrative Examination and Approval of Ordinary Construction Projects	102
4.6 Nine Bureaus Needed in Examination and Approval of One Small Gas Station	105
4.7 Gas Enterprises Need 27 Certificates and Their Employees Need 26	107

Annexes

Annex 1 Results of Reviewing the Items Requiring Administrative Examination and Approval in Shenzhen	112
Annex 2 Temporary Rules on the Supervision of Administrative Efficiency of Shenzhen	158
Annex 3 Opinions on the Implementation of Deepening the Pilot Plan of the Reform of Administrative Framework	165
Annex 4 Opinions on the Implementation of Promoting the Innovation of Administration and Strengthening the Build-up of the Government	176
Annex 5 Opinions on Deepening the Reform of Administrative Framework within Shenzhen Territory	180
Annex 6 Shenzhen Reform Plan (2005)	187

Reference	196
------------------	-----

Postscript	198
-------------------	-----



2004年5月5日谭国箱与市审改办部分专家合影

前排左起：臧申、林万泉、张伟雄、谭国箱、姚欣耀、沈毅、温颂明、江学院

二排：王肇文、朱舜华、萧霞、彭抗美、闫晓文、李红光、邓清辉、郑学定、郭小慧、沈永芳、
卞苏徽、王红珊、程一木

三排：傅小随、孙锡伦、肖劲夫、徐健、梁松、孔卫阳、许晓明