

满意与渐进

相对集中行政许可权制度
实施研究

洪学农◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

满意与渐进
相对集中行政许可权
制度实施研究

洪学农◎ 著

图书在版编目 (CIP) 数据

满意与渐进: 相对集中行政许可权制度实施研究/
洪学农著. —北京: 中国法制出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3162 - 0

I. ①满… II. ①洪… III. ①行政许可法 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 196387 号

策划编辑: 谢玲玉

封面设计: 杨泽江

满意与渐进: 相对集中行政许可权制度实施研究

MANYI YU JIANJIN: XIANGDUI JIZHONG XINGZHENG XUKEQUAN
ZHIDU SHISHI YANJIU

著者/洪学农

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 12 月第 1 版

印张/6.25 字数/109 千

2011 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3162 - 0

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

内 容 提 要

“相对集中行政许可权”制度是一个被赋予期望值很高的行政制度。2003年8月，随着《中华人民共和国行政许可法》的颁布而出现。以国家法律的形式确立这个制度，缘自我国1997年开始的，起于地方政府尔后由中央政府主导的全国范围内的行政审批制度改革，确立这个制度是作为推动行政审批制度改革发展的法律指引与制度预留。若干年过去了，这一制度却并未得到地方政府的呼应，罕有选择实施者。

一个原被认为“引导改革发展的”“会产生深远影响的”制度，为何境况如斯，其未来又是什么，应该值得关注与研究。

相对集中行政许可权制度的核心是“一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权”，程序是“经国务院批准，由省级人民政府决定”。实施这项制度，应该是行政审批改革的一个新的综合方法，性质上属于构建行政体制，将会使行政审批制度改革进入一个新阶段（或称之为高级阶段）。

研究和评价这个制度的实施，应该了解以往，知悉现状，再判断未来。鉴此，本文概述了全国行政审批制度改革的历史和基本状况，并选择了所在的马鞍山市作为样本，综合运用实地调查、文献研究、比较分析等研究方法。本书的基本

结论是，取得明显成效的我国行政审批制度改革呈现着林德布洛姆所言的“渐进决策”的特征。作为一项“预给新制度”，相对集中行政许可权制度现今的悬置，很大原因是现行行政审批的体制与机制——各地“行政服务中心”的模式已经满足了地方当政者决策时对方案选择的基本需要，符合西蒙的以“有限理性”为基础的“满意决策理论”。当然，这种满意，是“令人满意的最低限度”上的满意，满意限度上仍有空间，可以进步；而且，进行选择的标准本身也可以进步。进步的方式仍是渐进。但只要渐进，相对集中行政许可权制度就是选择的方案之一。据此，本文进而提出了相对集中行政许可权制度实施的原则，并根据《马鞍山市现行行政审批事项（全目录）》，结合行政审批事项实施的现体制，提出了“相对集中行政许可权”制度实施的一个建议方案，明晰了相关配套工作，以期推动这一制度的初步实现。

目 录

第1章 引 言	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 行政审批制度改革仍在继续	2
1.1.2 行政许可法的实施处在爬坡提质阶段	4
1.1.3 新一轮的政府机构改革正在进行中	5
1.2 问题的提出	6
1.3 研究意义	9
1.3.1 学术意义	9
1.3.2 实践意义	10
1.4 相关概念	10
1.4.1 行政许可 & 行政审批	10
1.4.2 行政审批制度	12
1.4.3 相对集中行政处罚权	13
1.4.4 相对集中行政许可权	13
1.4.5 行政服务中心	14
1.5 研究述评	15
1.5.1 探讨制度的价值	15

1.5.2	剖析制度的运用	16
1.5.3	揭示制度的实质	17
1.5.4	结合行政审批实施现状	19
1.5.5	制度实施的构建	20
1.5.6	与相对集中行政处罚权比较	21
1.6	本文的核心理论与主要研究方法	23
1.6.1	实证调查的方法	24
1.6.2	比较分析的方法	25
1.6.3	文献研究的方法	25
1.7	本文的结构安排	26
第2章	理论基础与分析框架	29
2.1	西蒙的有限理性与满意决策理论	29
2.2	林德布洛姆的渐进决策理论	32
2.3	政务流程再造理论	35
2.4	本文主要分析框架	39
第3章	马鞍山市行政审批改革实证分析	42
3.1	该市的基本环境和条件	42
3.2	行政审批项目清理情况	43
3.2.1	持续取消和调整行政审批项目	44
3.2.2	实行行政审批项目目录管制	46
3.2.3	清晰行政审批层级	47
3.2.4	小 结	48
3.3	依托行政服务中心进行的行政审批改革	48
3.3.1	“中心”机构概况	49
3.3.2	“中心”审批办理情况	49

3.3.3 改进行政审批实施程序	51
3.3.4 规范“中心”内部管理	52
3.3.5 审批平台运行	53
3.3.6 小结	53
3.4 两次行政审批流程再造情况	55
3.4.1 2006 年行政审批流程再造	55
3.4.2 2009 年行政审批流程再造	61
3.4.3 小结	66
第 4 章 国内外行政审批制度渐进改革实践	68
4.1 国外行政审批制度改革	68
4.1.1 美国	68
4.1.2 日本	71
4.1.3 欧盟各国	73
4.1.4 韩国	74
4.1.5 小结	77
4.2 国内其他城市行政审批制度改革	78
4.2.1 深圳市	78
4.2.2 杭州市	80
4.2.3 哈尔滨市	82
4.2.4 合肥市	84
4.2.5 成都市武侯区	85
4.2.6 小结	86
第 5 章 相对集中行政许可权制度实施策略	88
5.1 行政审批制度改革及行政服务中心模式检讨	88
5.2 相对集中行政许可权的搁置或渐进	94

5.3 相对集中行政许可权的基本原则	97
5.3.1 合法合理原则	97
5.3.2 效率效益原则	98
5.3.3 聚类归并原则	99
5.3.4 循序渐进原则	100
5.4 实施程序及一个建议方案	100
5.4.1 成立“行政审批局”	101
5.4.2 相对集中行政审批权	102
5.4.3 重塑行政审批局内部体制	103
5.4.4 增加受托实施主体	105
5.4.5 清理和集中邻接行政行为	106
5.5 相关配套工作	107
5.6 有关立法建议	108
第6章 结 论	110
参考文献	113
附 录	118
后 记	188

第 1 章

引 言

1.1 研究背景

20 世纪 70 年代末至今，随着生产力的发展和民主政治进程，人们要求政府由管理者向服务者转变，公共行政改革潮流席卷全球。西方发达国家均在不同程度上奉行了“新公共服务”理念，把服务型政府作为政府改革的目标。随着我国现代化建设不断推进，市场主体地位的确立，传统“管制型政府”的管理理念和管理方式在很大程度上限制了政府工作的改进，甚至成为社会发展的桎梏。2004 年 3 月，国务院总理温家宝指出：“我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务。”2007 年胡锦涛总书记在中共十七大报告中再次明确提出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。”这是我国在社会主义现代化建设的新阶段，为了解决新问题，适应新形势而提出的一项具有重大意义的战略决策。这一决策是我们党和政府为了更好地服务于人民、实现新的奋斗目标而提出的，对于维护社会

的稳定与发展具有重要的理论价值和现实意义。^①如何构建“善治”下的“服务政府”，已经成为我们这个国家的新追求、新挑战。

1.1.1 行政审批制度改革仍在继续

十余年来，由地方政府发动到中央政府推动的全国性的行政审批改革，以及“入世”的国际压迫，我国政府的行政审批制度有了很大的改进。2001年，国务院就加快推进行政审批制度改革工作进行了部署。^②行政审批制度改革工作领导小组及其办公室先后成立，依据改革的原则和标准，对国务院有行政审批职能的部门和单位的行政审批项目组织了清理。^③

从2001年到2004年，通过三次大规模的全面清理和严格审核，国务院三次决定共取消和调整68个具有行政审批职能的部门审批项目1806项，占总数的50.1%，实现了大幅度减少行政审批项目的目标^④。

2007年4月，国务院办公厅又发出《关于进一步清理取消和调整行政审批项目的通知》，要求国务院各部门对现有行

① 霍丽丽、周剑娜：“我国服务型政府建设中存在的问题及根源探析”，载《哈尔滨市委党校学报》2008年第2期。

② 参见“李岚清在国务院行政审批制度改革电视电话会上强调加快推进行政审批制度改革”，载《人民日报》2001年10月25日，第1版。

③ 《行政许可法》实施之前，有关行政审批的行政解释，最早出现在2001年国务院行政审批改革办公室发布的行政规范性文件中，该《实施意见》认为，行政审批是指行政审批机关（包括有行政审批权的其他组织）根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请，经依法审查，准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为。其中，婚姻登记和部分行政确认也被视为行政审批。

④ 曹康泰主编：《政府法治建设三十年的回顾与展望》，中国法制出版社2008年版，第101页。

政审批项目进行集中清理。国务院于同年 10 月决定取消 128 项行政审批项目，对 58 项行政审批项目以下放管理层级、改变实施部门或者合并同类事项三种形式进行调整。^①

表 1.1 2002—2007 年国务院取消和调整的行政审批项目

清 理 方 式 年 度	2002 年	2003 年	2004 年	2007 年
取 消	789 项	440 项	409 项	128 项
下放管理层级	—	—	47 项	29 项
合并同类事项	—	—	—	21 项
改变管理方式 或实施部门	—	82 项	39 项	8 项
合 计	789 项	522 项	495 项	186 项

国务院组织的四次大规模的全面清理，共取消和调整审批项目 1992 项，取消和调整的行政审批项目超过一半。各省、自治区、直辖市共取消和调整审批项目 22000 多项，均占各自审批项目总数的一半以上；废止和修订与行政审批相关的规范性文件 11073 件。^②

2008 年下半年，国务院按照党的十七大提出的要求，再次启动了行政审批项目集中清理工作。

2009 年 3 月 5 日，在十一届全国人大二次会议上，国务院总理温家宝在政府工作报告中重申：“深入贯彻行政许可

^① 曹康泰主编：《政府法制建设三十年的回顾与展望》，中国法制出版社 2008 年版，第 101 页。

^② 李玉赋：“行政审批制度改革是政府一场‘自我革命’”，载《纪检监察》2008 年第 3 期。

法，继续推进行政审批制度改革，减少行政许可和审批事项，特别要减少投资审批、项目核准，落实企业的投资主体地位。”

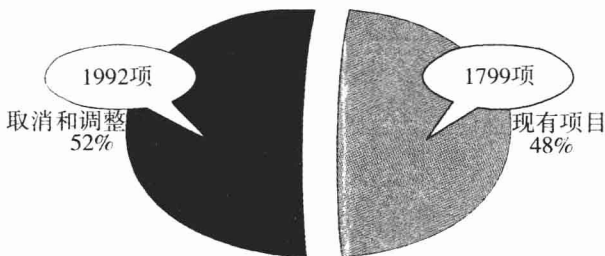


图 1.1 国家设定的行政审批项目取消前后数据对比表

1.1.2 行政许可法的实施处在爬坡提质阶段

从 2000 年开始，国务院法制办公室启动了行政许可法的研究起草工作。2003 年 8 月 27 日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国行政许可法》，自 2004 年 7 月 1 日起施行。行政许可法的颁布施行，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，深化行政审批制度改革，推进行政管理体制变革，从源头上预防和治理腐败，保障和监督行政机关有效实施行政管理，都有重要意义。行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后又一部规范政府共同行为的重要法律。其所确立的行政许可设定制度、相对集中行政许可权制度、行政许可的统一办理制度、行政许可实施程序制度、行政机关对被许可人的监督检查制度、实施行政许可的责任制度等等，都是对以往行政许可制度的规范和重大改革，对进一步转变政府职能、改革行政管理方式，推进依法行政，都

将产生深远影响。经国务院批准，2003年9月，国务院办公厅发出了《关于贯彻实施行政许可法工作安排的通知》，特别强调要保证行政许可法全面、正确地实施，以此促进各级人民政府和政府各部门严格依法行政，并明确此为各级行政机关的一项重要职责。《通知》对贯彻实施行政许可法工作作了具体安排。2004年1月，国务院召开全国贯彻实施行政许可法工作会议，温家宝总理发表了重要讲话。

目前，行政许可法已经实施五年多。各地方、各部门按照国务院的部署和要求积极行动，为行政许可法的贯彻实施做了大量的工作。但仍然有一些制度未执行到位，特别是在行政审批体制创新上需要上进。

1.1.3 新一轮的政府机构改革正在进行中

十七大在部署未来的行政管理体制改革中特别指出，要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制”。这是一种有别于以往改革的新思路。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》，进一步明确了加快行政管理体制改革、建设服务型政府，着眼于推动科学发展、保障和改善民生，在加大机构整合力度、探索职能有机统一的大部门体制等方面迈出重要步伐。该意见中指出，要深刻认识深化行政管理体制和政府机构改革的重要性和紧迫性，贯彻精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力，按照到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的总目标，

坚持统筹兼顾、突出重点、积极稳妥、分步实施，坚定不移地把行政管理体制改革推向前进，推动构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为改革开放和社会主义现代化建设提供重要制度保障。

2008年3月11日，国家公布了国务院机构改革方案，国务院新组建工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部。这次大部门体制改革，是我国30年来前五次体制改革的延续，是在已有体制改革基础之上的一次纵深发展。^①与前五次行政体制改革最大的不同是，“大部制”方案中加入了“决策、执行、监督”分立的意图。^②目前，省以下政府机构改革正在进行中。各级都在按中央要求进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制。

1.2 问题的提出

本文所讨论的“相对集中行政许可权”中的“行政许可”（也就是通常所说的“行政审批”），是行政机关依法对社会、经济事务实行事前监督管理的一种重要手段。^③一般是指行政机关根据自然人、法人或者其他组织提出的申请，经依法审

① 李院林、陈国权：“大部门体制改革的实质与突破”，载《中国行政管理》2009年第1期。

② 国家发展改革委经济体制与管理研究所：《我国经济体制改革若干历史经验研究》，人民出版社2008年版，第412页。

③ 见原国务院法制办公室主任杨景宇“关于《中华人民共和国行政许可法（草案）》的说明——2002年8月23日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上”。

查，准予其从事特定活动、认可其资格资质或者确立其特定主体资格、特定身份的行为。^①

行政审批作为政府的行政职能之一，几乎与政府的管理行为一同产生，成为当今各国政府干预市场、管理社会所共同使用的一种行政手段。我国的行政审批制度形成于20世纪50年代初的计划经济体制下，膨胀于计划经济体制向市场经济体制转轨时期，曾经发挥过很大作用。但在我国经济市场化和国际化的过程中，行政审批日益成为制约经济社会发展的“制度性瓶颈”。

行政审批作为政府干预的一种重要形式，对弥补市场失灵有存在的必要性。但正如米尔顿·弗里德曼所说：“每一项政府措施都背着一个大烟卤”。^②由于审批项目繁多，行政审批也成了政府失灵的主要表现形式。行政审批是实现社会公共利益的管理手段，必须根据经济社会发展的需要变革。从20世纪70年代起，发端于美、英、日等国，继而在全球范围内掀起了一场以“规制缓和”为核心的行政（规制）改革运动。行政审批是管制行政的制度典型，改革行政审批制度便成为西方发达国家行政管理改革的核心。^③

1997年始，处在发展经济和社会管理第一线的我国地方政府发动了行政审批制度地方改革，进而，引动了中央政府在全国范围内的改革。广泛深刻的改革实践、巩固改革成果

① 也有学者认为，行政审批是政府行政机关依法处理公民和企业的申请，以确定申请者的市场主体资格、限定申请者权利、明确申请者义务的行为。参见王健：“关于行政审批制度改革的若干思考”，载《广东行政学院学报》，2001年第6期。

② [美] 米尔顿·弗里德曼著：《自由选择》，商务印书馆1982年版，第36页。

③ 徐邦友：“行政审批制度透视”，载《浙江社会科学》2003年第2期。

的需要、推动行政审批改革深入的考量，促成了我国行政许可法的出台。该法公布之初，好评如潮。现今，行政许可法规定的一系列制度大多得到了有效的实施；但作为体现和实行行政机关精简、统一、效能原则的关键制度——相对集中行政许可权制度一直停留在法的倡导上，没有从书面规定进入实际运用。

《行政许可法》第二十五条规定：经国务院批准，省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则，可以决定一个行政机关行使有关机关的行政许可权。这就是《行政许可法》确定的“相对集中行政许可权”制度。确立这一制度，是在广泛听取各界意见基础上，为继续深化行政审批改革，解决行政审批主体多、行政审批环节多、行政审批低效问题预设的法律制度、改革措施。

“相对集中行政许可权制度”推出已有多年。目前，尚没有一个地方政府呼应和依法实践这项制度。那么，《行政许可法》出台时，受到热捧的“相对集中行政许可权制度”，为什么遭遇地方政府的“集体冷落”，问题在哪里，该如何把握“相对集中行政许可权制度”的未来？当前，中央提出了建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府的目标，行政管理体制改革也正在进一步推进。在我国经济社会发展的新形势下，在建设和谐社会的新要求下，如何进一步实施好《行政许可法》，深入推进行政审批制度改革，促进政府建设，也需要认真研究相对集中行政许可权制度实施的现状、原委以及未来。

本文着重通过对马鞍山市行政审批制度改革这一案例的描述和分析，兼及全国其他城市情况，结合“满意决策”、