



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

行政审批制度改革

国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室 编写

中国方正出版社



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

行政审批制度改革

国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室 编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政审批制度改革/ 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室编写. —北京: 中国方正出版社, 2004.9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-900-0

I. 行… II. 国… III. 行政管理-政治体制改革-中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093091 号

行政审批制度改革

国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室 编写

责任编辑: 王相国 朱丽莉

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: ZLL@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 4.625

字 数: 77 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-900-0

定价: 8.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革，严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招拍挂出让、产权交易进入市场、政府采购等制度，建立健全社会信用制度，深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出，反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下，随着反腐败各项部署和措施的落实，一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生，把消极腐败现象减少到最低限度。对此，我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长，撰写了这套丛书，有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知识和，也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作，是一件有意义的事情。

吴官正

二〇〇四年九月八日

目 录

第一章 行政审批制度改革的动因和背景	(1)
第一节 我国行政审批制度存在的 问题	(1)
第二节 我国行政审批制度改革的 发展阶段	(4)
第三节 行政审批制度改革的重大 意义	(6)
第四节 国外有关行政审批制度 改革的情况	(10)
第二章 行政审批制度改革的指导思想和 总体要求	(13)
第一节 行政审批制度改革的指导思想	(13)
第二节 行政审批制度改革的总体要求	(14)
第三节 行政审批制度改革的工作重点	(15)
第四节 行政审批制度改革的主要步骤	(15)
第三章 行政审批制度改革的原则	(20)
第一节 合法原则	(20)
第二节 合理原则	(25)
第三节 效能原则	(29)

第四节	责任原则	(32)
第五节	监督原则	(35)
第四章	行政审批制度改革的成效	(39)
第一节	审批项目审核处理工作	(39)
第二节	政策文件制订工作	(44)
第三节	后续监管工作	(47)
第四节	课题研究工作	(49)
第五章	行政审批制度改革的成功经验和 有效做法	(52)
第一节	行政审批制度改革的成功 经验	(52)
第二节	行政审批项目审核处理的 原则、方法和程序	(58)
第三节	行政审批制度改革中把握和 处理的几个关系	(64)
第六章	深化行政审批制度改革的基本 思路和主要任务	(69)
第一节	深化行政审批制度改革的基本 思路	(69)
第二节	深化行政审批制度改革的基本 要求	(73)
第三节	深化行政审批制度改革的主要 任务	(81)

附 录：.....	(85)
国务院批转《关于行政审批制度改革工作 实施意见》的通知.....	(85)
监察部 国务院法制办 国务院体改办 中央编办关于行政审批制度改革工作 的实施意见.....	(86)
国务院关于取消第一批行政审批 项目的决定.....	(94)
转变政府职能的重要举措 人民日报特约评论员	(96)
国务院关于取消第二批行政审批 项目和改变一批行政审批项目管理 方式的决定.....	(100)
国务院关于第三批取消和调整行政 审批项目的决定.....	(102)
全面推进依法行政的重要 步骤和成果 人民日报评论员	(104)
国务院对确需保留的行政审批项目 设定行政许可的决定.....	(108)
中华人民共和国行政许可法.....	(110)
后 记.....	(135)

第一章 行政审批制度改革的 动因和背景

第一节 我国行政审批制度 存在的问题

行政审批是行政机关依法对社会、经济事务实行事前管理的一种手段，多年来发挥了重要作用。但在社会主义市场经济不断发展，改革逐步深化，社会全面进步，以及我国加入世贸组织，在更大范围内和更深程度上参与经济全球化进程的背景下，现行行政审批制度的弊端日渐突出。这些问题损害了政府的形象和人民群众的利益，妨碍了经济社会的全面发展。

1. 审批事项过多过滥，政府管了许多不该管、管不了、也管不好的事，妨碍了市场机制作用的有效发挥。行政审批事项几乎涉及各个方面，尤其集中在计划、建设、交通、财政、公安等领域。各地方也都有上千、甚至几千项审批事项。这使得审批的社会成本很高，政府运行成本也很高。如，某地出台了一个规定，要求各个餐饮店统一使用新式菜谱，如果用别的菜谱样

式，必须经过审批，否则就要处罚。在当前利益多元化的情况下，一些部门和地方政府实施的审批往往从本部门、本地区的利益出发，一些行政审批事项对经济活动并不能起到宏观调控的作用。现实生活中重复投资和重复引进的现象，有些即是某些不合理的审批造成的。一些部门和地方还利用行政审批实行部门垄断和地方垄断。如，有的地方为了保护本地啤酒，规定未经批准，不准销售外地啤酒，而外地啤酒实际上不可能获得这种批准。

2. 审批程序繁琐，环节过多、时限长、效率低，不能为群众提供优质高效的服务。在实施行政审批过程中，多头审批、乱审批现象非常突出。同时，审批缺少程序的制约，审批的标准、期限，都没有明确的规定。如，办理一个外资项目落户，行政审批一般要涉及 28 个行政部门，且没有固定时限。某地一个学校为审批一个项目，连续跑了几个月，先后盖了 130 多个公章，事情仍然没有跑下来。某地企业的一个房地产项目，经历了 7 个审批阶段、101 个审批环节，盖了 81 个章，历时 1 年零 8 个月。一名外商打算在某地投资一个项目，一年多过去了项目仍在审批过程中，看好的投资收益也成了“黄花菜”，在当地召开的招商会上，外商当场失声痛哭。

3. 管理方式陈旧单一，重审批轻监管、重权力轻责任、重利益轻服务，甚至以审批代替管理。行政审批

是政府实施管理的一种方式，但不是唯一的，在有的情况下也不是最有效的手段。市场经济的运行主要靠的是法律制度和市场机制，审批只是对市场主体进入市场前所进行的事先把关，对于该主体在市场中能否正常活动，单纯的审批则不能完全控制。许多经过审批符合条件的主体进入市场后，很快就失去了活力，有的被淘汰出局。更有一些人利用经过审批所取得的合法身份，大搞诈骗活动，违规违法，严重扰乱了经济管理秩序。因此，加强审批后的日常监管非常重要。然而，事实上有的部门往往只批不管，一批了事，对审批之后的项目执行情况缺乏后续的监管，导致经过审批的项目质量不高、发展不利、效益不好。还有一些部门仅仅通过所谓年审制度监管许可证的使用，而不是通过平时的管理来实现。这样做一方面增加了行政成本，另一方面降低了行政相对人的生产经营效率，最终可能削弱它们在市场上的竞争力。

4. 责权脱节，审批权力与责任脱离、与权力主体利益挂钩的现象比较严重。审批机关只管发证、收费，对审批后产生的不良后果则不承担任何责任。一些部门受利益驱动，设立审批的动机或目的并非出于管理需要，而是为了设卡收费，增加本单位收入，不少审批与收费密切相关，许多审批项目本身，或者与之有关的审批前的鉴定、检验和年检以及办理手续都设立了收费环节。这种现象导致税外收费规模扩大，挤占了税收收

人,基金、收费占政府收入的比重过高,而税收收入占政府收入的比重过低,使政府的经济调控能力和财政资金的使用效益都受到了很大的影响。

5. 审批行为不规范,自由裁量权大,办事透明度低,缺乏有效的监督制约机制。审批权是行政权的一个重要方面,审批事项设置过多,就等于扩大了行政机关的权力。在当前行政权力呈膨胀态势,需要大力控制的情况下,审批权亦需加以控制。否则,多设置一道审批关卡,就可能多一些权钱交易的机会,这对于防止腐败是极为不利的。一些公务员利用审批权谋取私利,搞权钱交易,引发了许多腐败问题,教训非常深刻。据深圳市有关部门的一项统计,深圳建市以来,因腐败而被绳之以法的党员干部,90%以上都涉及行政审批。

第二节 我国行政审批制度改革的发展阶段

我国的行政审批制度改革实际上从改革开放之初即已开始,大体可分为三个发展阶段。

从改革开放开始到上世纪80年代末为第一阶段。政府审批权由集中变为分散,这是一种行政权力框架内部的调适,限于政府系统内部。中央和地方的关系主要通过人、财、物三个方面来体现。理顺中央与地方的关系,就要进行财政体系的改革。中央开始向地方放权让

利，赋予地方政府比较大的自主权，将政府对企业的管理权逐渐下放给地方，开始分权。以企业下放为龙头，同时也下放了一些其他权力，如投资、外汇、文教、卫生等方面的管理权和审批权，来调动地方政府的积极性。

上世纪 90 年代为第二阶段。1992 年党的十四大正式提出建立社会主义市场经济体制，随着这一目标的提出，在财政方面，分税制脱胎而出。这一时期的一个特点，就是从体制外来审视政府的审批权。在这种情况下，政府要明确在市场经济中的角色定位，要加强宏观调控功能，尽可能地减少微观管制手段，进一步理顺政企关系。但当时由于处于市场经济建立的初期，改革比较有限，所以，这一阶段主要是以项目负责制为导向，对投资审批制度进行改革。改革已经从政府向政府以外，向社会、向企业开放权利。但还是主要在经济领域向企业放权，在投资领域审批制度的变化多一些。

从 1998 年底到现在为第三阶段。这一阶段改革的背景是，国务院和省级行政体制改革在转变政府职能方面有了实质性的进展，行政审批制度改革要解决的问题远比前两次要深刻。这一阶段有三个显著特点：一是政府向社会放权在各个领域得到体现，加大了向社会、向市场放权的力度。在社会、文化各个领域也尝试分权、放权。二是政府全方位地向社会放权在地方得到积极响应。从 1997 年开始，一些地方就进行了行政审批制度

改革，特别是深圳率先进行的行政审批制度改革，对其他地方开展行政审批制度改革有较大影响，在一定程度上起到了示范作用。三是国务院部门和全国 31 个省、自治区、直辖市的改革全面铺开。2001 年 9 月，国务院成立由李岚清同志任组长的行政审批制度改革工作领导小组（以下简称国务院领导小组），并在监察部设立了承担日常工作的办公室（以下简称国务院审改办），时任监察部部长的何勇同志任办公室主任。10 月，国务院召开电视电话会议，对全面推行这项改革作了部署。2003 年，新一届政府成立后，国务院高度重视行政审批制度改革，国务委员兼国务院秘书长华建敏担任领导小组组长，监察部部长李至伦任副组长，监察部副部长李玉赋任办公室主任。

三个阶段各有不同的内容，特别是第三阶段，可以说触及了行政审批制度的各个方面，进入了一个实质性的阶段，而且在有些方面已经很深入。

第三节 行政审批制度改革的重大意义

党中央、国务院对行政审批制度改革工作一直非常重视。党的十六大提出，要“减少和规范行政审批”。党的十六届三中全会强调，要“深化行政审批制度改革，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务

和创造良好发展环境上来”。胡锦涛总书记在中央纪委第二次全会上强调：“要以行政审批制度改革为突破口，深化行政管理体制改革，转变政府职能，改善行政管理。”新一届政府成立以后，温家宝总理在几次讲话中都要求，加快推进行政审批制度改革，大幅度减少行政审批事项。不断推进行政审批制度改革，其重要性和必要性主要体现在以下几个方面：

一、改革行政审批制度是完善社会主义市场经济体制的必然要求

发展是硬道理，是我们党执政兴国的第一要务。实践“三个代表”重要思想，首要任务就是使生产关系和上层建筑的各个方面不断体现先进生产力的发展要求，不断推动社会生产力的解放和发展。我国已进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化进程的新的发展阶段。要保持经济持续快速健康的发展，就必须按照生产力发展的要求，对生产关系和上层建筑进行必要的调整 and 改革，把体制、机制、制度创新摆在突出位置。要敏锐把握我国社会生产力的发展趋势，坚持以经济建设为中心，制定和实施正确的路线方针政策，不断完善社会主义的生产关系和上层建筑，不断为生产力的解放和发展打开更广阔的通途，不断促进先进生产力的发展。行政审批作为政府实施行政管理的一个重要手段，属于上层建筑，对社会生产力的发展具有直接的影响。建立

并逐步完善社会主义市场经济体制，就是要充分发挥市场对资源配置的基础性作用，遵循经济规律，利用经济和法律手段，促进市场机制作用的有效发挥。而过多过滥的行政审批妨碍了市场机制的有效发挥，阻碍了社会生产力的发展。因此，必须对现行行政审批制度坚决进行改革，不改革就不可能建立完全意义上的社会主义市场经济体制。

二、改革行政审批制度是转变政府职能、深化行政管理体制改革的迫切需要

行政管理体制改革的核心是政府职能转变，目的是形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。事实上，政府机关角色缺位、越位、错位、不到位的现象大量存在，管了很多不该管，也管不好、管不了的事。政府职能的转变没有完全到位。改革行政审批制度，把不该由政府机关审批的事项坚决减下来，把生产经营权和投资决策权真正交给企业，把可以通过市场机制由社会自我调节和管理的职能交给社会中介组织，把群众自治范围内的事情交给群众自己依法办理，做到政府部门只当“裁判员”，不当“运动员”，对于加快政府职能转变，推进社会主义政治文明建设，广泛动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，把广大人民群众的积极性和主动性充分调动起来必然会起到积极的作用。