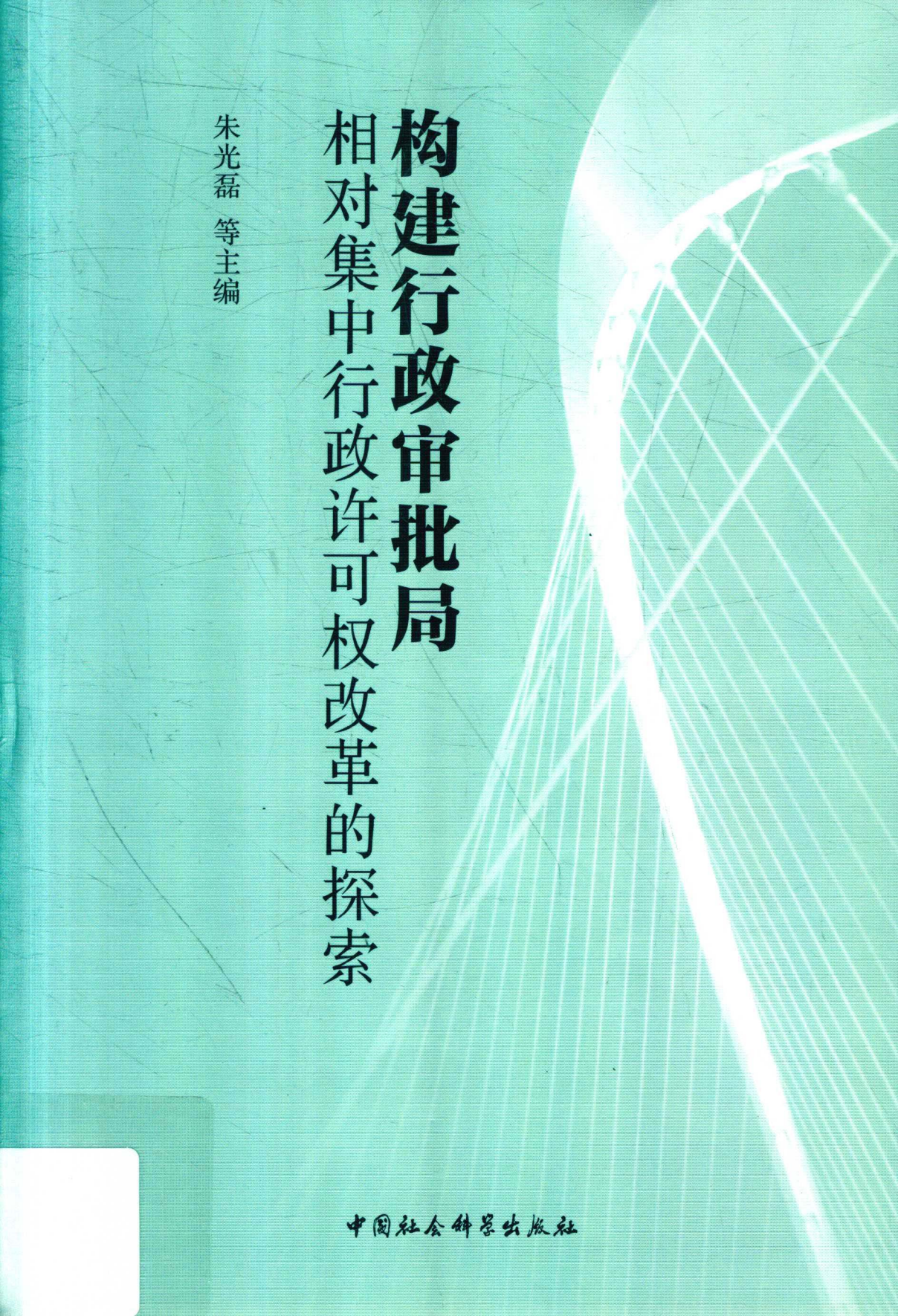


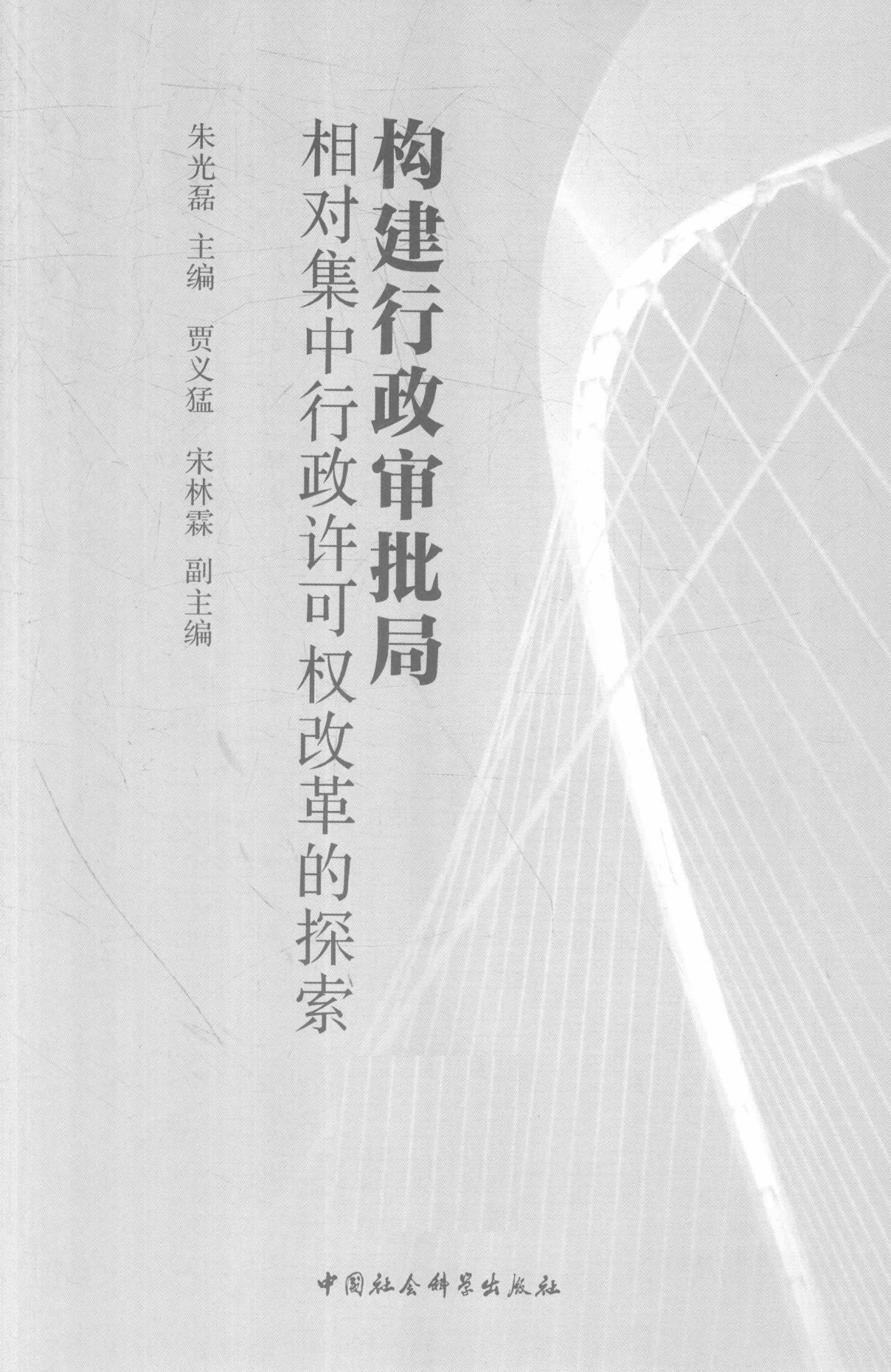


构建行政审批局

相对集中行政许可权改革的探索

朱光磊 等主编

中国社会科学出版社



构建行政审批局

相对集中行政许可权改革的探索

朱光磊 主编
贾义猛 宋林霖 副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建行政审批局：相对集中行政许可权改革的探索 /
朱光磊等主编. —北京：中国社会科学出版社，2017.9

ISBN 978-7-5203-0995-0

I. ①构… II. ①朱… III. ①行政管理—体制改革—
介绍—天津 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 224740 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25.5
插 页 2
字 数 418 千字
定 价 108.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

编写组成员名单

主 编 朱光磊
副主编 贾义猛 宋林霖

具体各章的编写分工为：

第一章	宋林霖	赵金荣	
第二章	贾义猛	郭晓光	
第三章	王雪丽	王静峰	
第四章	翟磊	伍贤兵	
第五章	何李	钟雨辰	
第六章	安园园	付国研	
第七章	杨智雄	朱彤	
第八章	何李	安园园	杨智雄 王静峰
附 录	天津市审批（审改）办提供		

序 言

长期以来，政府对微观经济活动干预过多、管得过死，存在重审批轻监管、重管制轻服务问题，不仅抑制市场和社会活力，制约经济社会发展，而且行政成本高，也容易滋生腐败。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出全面深化改革的战略决策，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，加快转变政府职能。按照党中央的统一决策部署，本届政府持续发力、不断加力，以上率下、以上督下，着力推进简政放权放管结合优化服务改革，改善了营商创业环境，进一步解放和发展了生产力，激发了市场活力和社会创造力，促进了稳增长、调结构、保就业、惠民生，也推动了政府治理。

贯彻落实党中央、国务院的部署和要求，天津市把深化行政审批制度改革作为“先手棋”和“当头炮”，着力推进政府职能转变，提出了减少行政权、规范决策权、弱化审批权、强化监管权、监督执法权，与国际规则相衔接、与市场规律相适应的改革思路，实行了以相对集中行政许可权，市级部门成立行政审批处，区县成立审批局，推行权责清单管理等为主要内容的行政体制改革，加强现代政府治理体系建设，不断提高政府治理能力，以政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”，为大众创业、万众创新营造良好的环境，创造了不少可复制可推广的改革经验，其中，成立行政审批局，持续深化相对集中行政许可权改革，就是一项对全国很多地方起到示范带动作用的改革之举。

天津市行政审批制度改革工作经历了四个阶段：审改 1.0 版本，即从 2004 年开始，将市和区县两级行政审批部门及其审批事项全部进驻同级行政许可服务中心，实行“一站式”集中审批；审改 2.0 版本，即从 2007 年开始，天津市在进驻市和区县“中心”各审批部门中全面实行

“一审一核、现场审批”，审批部门向审批事务代表和窗口工作人员进行现场审批授权，现场审批授权委托书全部上墙公示；审改 3.0 版本，即从 2008 年开始，在区县推行“三集中三到位”改革，将审批部门的行政审批事项、行政审批权限、行政审批人员向新成立的行政审批科集中，行政审批科建制进驻“中心”，实现全面进驻到位、现场审批落实到位、在统一审批系统上独立审批到位；审改 4.0 版本，即从 2014 年 5 月滨海新区成立行政审批局开始，全市各区县成立行政审批局，在“三集中三到位”改革基础上，进一步相对集中行政许可权，将行政审批处（科）划转到新成立的行政审批局。同时，天津市级部门全面完成“三集中三到位”改革，形成了“市级行政审批处 + 区县行政审批局”的新型行政审批体制机制。

成立行政审批局，既是对行政审批体制改革的创新尝试，又是对行政管理体制改革的有益探索。行政审批局承担了原来多个政府部门的审批职能，在实现“一颗印章管审批”的同时，也实现了审批与监管职能的分离，同时有利于优化政府对企业和群众的服务。通过成立行政审批局、深化相对集中行政许可权改革，可进一步厘清政府与市场、政府与社会的职能边界和关系，落实市场主体“法无禁止皆可为”，政府部门“法无授权不可为”、“法定职权必须为”，解决政府干预过多、效率不高、监管和服务不到位等问题，推动行政管理体制、行政许可实施、事中事后监管、统一综合执法等领域改革，从而有效破解制约经济社会发展的体制机制性障碍。

朱光磊等同志主编的《构建行政审批局——相对集中行政许可权改革的探索》，从实践到理论，再从理论到实践，对天津市各区县成立行政审批局这一改革实践进行了系统总结和概括提升，对改革发展历程、具体改革做法、行政审批局运行中所采取的创新措施、取得的效果和存在的问题，做了详实的描述，对下一步继续深化改革方向和工作思路做了探讨，可以作为深化行政审批制度改革工作的参考资料，为有意推行行政审批局改革的地区及有关实际工作者提供借鉴，也可作为高等院校、科研机构开展相关学术研究的阅读材料，为关注行政审批制度改革的学术研究人员提供实践依据。

适应我国经济社会发展的新要求，随着全面深化改革的不断推进，行

政审批制度改革必将进一步深化。在继续推进简政放权、加强监管创新、优化政府服务等方面，还有很多问题需要探索。期望行政审批局这一新的审批体制模式能够成为创新政府治理体系的成功探索，期望本书对天津构建行政审批局这一改革实践的介绍和总结能够有助于这些问题的探讨和解决，从而为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，实现中华民族伟大复兴作出贡献。

中国行政体制改革研究会 王满传

2017年3月19日

前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对深化行政体制改革提出了明确要求。本届中央政府成立伊始，开门办的第一件大事就是推进行政体制改革、转变政府职能，把简政放权、放管结合、优化服务作为行政体制改革的“先手棋”和“当头炮”。天津市紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，牢固树立“政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识”，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和对天津工作“三个着力”的重要要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，围绕深化行政体制改革，切实转变政府职能，建设服务型政府的战略部署，牢牢把握处理好政府与市场的关系，紧紧围绕供给侧结构性改革，以深化行政审批制度改革为突破口和切入点，持续发力，不断加大，推进简政放权、放管结合、优化服务，瞄着行政审批事项全国第一少，打造一流营商发展环境，不断提高行政审批服务效率和服务供给水平，营造依法、公开、高效、便民的政务服务环境，把政府职能转变引向新的深度和广度，推动审改工作不断推向深入，不断提高政府治理能力，为构建现代政府治理体系进行了有益探索，提出了减少行政权，弱化审批权，规范决策权，强化管理权，监督执法权的改革思路，并组织实施了一系列的行政体制改革措施，推进职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府建设，以政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”，着力下好简政放权“先手棋”，强化监管“当头炮”，营造大众创业、万众创新的发展新局面。开展相对集中行政许可权改革、成立行政审批处+行政审批局运行机制，就是一项改革的具体

内容。

近年来,天津市在建立市和区县两级行政审批制度改革管理机构的基础上,逐步建设了市和区县两级行政服务中心,构建了“三级中心、四级服务”体系,打造了“六位一体”行政审批服务平台。大幅减少行政审批事项,市级事项由1133项减少到274项,在全国率先废止非行政许可审批事项,制定了《天津市行政许可管理办法》,推出了行政许可权力清单,创新行政审批管理方式和运行机制,全面依法规范行政审批和中介服务行为,大力提升审批效率和服务水平,取得了显著成效。在推进深化行政审批制度改革工作中,仍存在重审批轻监管、审批职能分散、审批环节过多、审批流程繁琐的问题。2013年底,经国务院批准,天津市委市政府充分发挥国家赋予滨海新区综合配套改革和先行先试的政策优势,以深化相对集中行政许可权改革为抓手,在滨海新区18个区属部门实行行政审批处“三集中、三到位”的基础上,进一步整合成立行政审批局,实现了“一颗印章管审批”,从而积极推进行政管理体制、行政许可实施、事中事后监管、统一综合执法等重点领域改革,进一步提升政府行政效能,促进投资贸易便利化、生活服务便利化,充分释放“改革红利”,激发市场主体创造活力。

成立行政审批局以加快转变政府职能为核心,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照合法、合理、效能、责任、监督的原则,牢牢把握市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的总要求,进一步厘清政府与市场,政府与社会的边界与关系,坚持市场主体“法无禁止皆可为”,政府部门“法无授权不可为”、“法定职权必须为”,着力解决政府干预过多、监管不到位和效率不高等问题,通过相对集中行政许可权改革,破解制约发展的体制机制性障碍,提高行政审批、市场监管和公共服务水平,使政府的主要职能从审批限制转向强化事中事后监管。

行政审批局承担了原来多个政府部门的审批职能,在实现行政许可权相对集中的同时,也实现了行政审批与市场监管职能的分离。一方面,行政许可权相对集中由行政审批局一家实施,消除了审批互为前置和部门间推诿的矛盾,由一个专门机构的政府行政工作人员,来组织和实施审批,为简化审批、高效审批创造了条件;另一方面,推进了政府职能转变,其

他职能部门从“重审批、轻监管”向“轻审批、重监管”转变，把对市场主体的事中事后监管工作作为主要任务，并推上政府职能部门的重要议事内容，促使职能部门研究监管、实施监管，彻底改变“以批代管”的治理方式，维护市场的公平正义。

2014年5月，天津市滨海新区完成进一步相对集中行政许可权改革，成立了全国首家行政审批局，同年9月，李克强总理视察滨海新区时，对“一颗印章管审批”的改革模式给予了充分肯定。同一时期，天津在其他各区县推广这一做法，并在2015年4月，全市16个区县政府全部完成了由区级部门行政审批科向区政府行政审批局的过渡性改革，实现了实施《行政许可法》质的飞跃。同年3月，中央编办和国务院法制办印发了《相对集中行政许可权试点工作方案的通知》，天津、河北、山西、江苏、浙江、广东、四川、贵州8省（市）被列入此次改革试点，为构建行政审批局提供了相应的法律支持。2015年5月29日，国务院审改办在天津召开现场会向全国启动此项改革，2016年6月23日中央编、办国务院法制办印发《关于进一步做好相对集中行政许可权改革试点的通知》（中央编办〔2016〕20号）决定将各市、区、县和功能区相对集中行政许可权，成立行政审批局改革试点审批权，下放到了各省。2016年12月河北省等地在全省范围内启动构建省级部门行政审批处+市（区、县、功能区）行政审批局改革。至2016年底，全国11个省份相继完成了115个市、县、区进一步相对集中行政许可权改革，成立了行政审批局。

虽然行政审批局在全国各地普遍推广，但是系统而全面的行政审批局研究尚属空白，更勿论构筑完整的理论体系。本书以天津市构建行政审批局为课题样本，阐述了行政审批局在政府治理体系中的重要作用，天津行政审批局成立背景，改革发展历程，进行体制突破时的做法，行政审批局运行所采取的创新措施、取得效果、存在问题，以及结合当前发展趋势与科技创新，提出解决问题的思路和进一步完善行政审批局改革的工作展望。为使本书更具可读性、指导性、启示性，书中选取了天津市行政许可服务中心、滨海新区行政审批局、中国（天津）自贸实验区行政审批局和蓟州区行政审批局进行案例解剖，详细展示构建行政审批局的点点滴滴。行政审批局尚处于新生发展壮大阶段，本书通过对天津市构建行政审批局的介绍，旨在为全国各地开展相对集中行政许可权改革，做好组建行

政审批局各项工作提供参考，为行政审批局和行政体制改革提供研究支撑。

随着行政审批制度改革的深入推进，我们在行政审批局运行发展提供的探索与实践中，还将持续用力，按照与市场机制相适应、与国际规则相接轨的思路，在规范审批、简化审批、高效审批上实现新突破。同时，我们也期待着相对集中行政许可权改革能够在全国迈出更大步伐，实现更大发展，为推进政府治理体系和治理能力现代化建设、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

目 录

序 言	(1)
前 言	(1)
第一章 整体渐进与重点突破：全面推进行政审批制度改革 的实践	(1)
第一节 中国行政审批制度改革的历程回溯	(2)
一 行政审批制度改革在全国范围内的启动与探索	(2)
二 行政服务中心：相对集中行政许可权改革的经典 模式	(3)
三 行政审批制度改革成为全面深化行政体制改革的 重要抓手和突破口	(11)
第二节 天津市行政审批制度改革的积极探索	(18)
一 天津市行政审批制度改革的推进历程	(18)
二 行政许可服务中心建设的基本经验	(23)
三 行政许可服务中心运作中的难点与挑战	(31)
第三节 天津行政审批局改革的异军突起	(32)
一 行政审批局的渐进过程	(33)
二 行政审批局的“滨海经验”与区县普设行政审批局	(34)
三 天津行政审批局市级部门审批处 + 区县审批局改革 的示范效应	(38)
第二章 行政审批局改革在现代地方政府治理体系建设中的 重要价值	(49)
第一节 行政审批制度改革在现代地方政府治理体系建设 中的重要地位	(49)

一	政府治理体系现代化的基本内涵和行政审批改革的关联性	(49)
二	政府治理能力现代化的基本内涵和提高行政审批效能的关联性	(50)
三	行政审批局改革是全面深化改革和推进政府治理现代化的“一颗火种”	(51)
第二节 行政审批局改革模式的多元价值		(52)
一	职能重组：健全权责体系依靠“加、减、乘、除”四则运算	(52)
二	结构重构：行政审批领域的大部门制改革样本	(54)
三	过程再造：政府流程趋向标准化和便利化	(55)
四	体制完善：从行政审批单项改革向政府体制整体完善拓展	(56)
第三章 天津区级行政审批局的总体考察		(58)
第一节 从“点”到“面”的行政审批局改革模式		(58)
一	成都市武侯区行政审批局的设立与经验	(58)
二	其他地区行政审批机构改革的积极探索	(68)
三	行政审批局改革普遍推开	(73)
第二节 天津版“行政审批局”的主要特色		(77)
一	从“平台聚合”到“实体承办”	(77)
二	从“局部程序集中”提升到“全面权责集中”	(79)
三	从“增量微调”到“存量优化”	(79)
四	从“内部优化”到“内外联动”	(81)
五	从“体外循环”到“程序闭环”	(82)
六	从“审批集成”到“服务增值”	(83)
第四章 机制设计与技术路径：行政审批局改革模式的经验		(84)
第一节 顶层设计先行：战略与战术并重		(84)
一	高层领导高度重视 确定优先发展战略	(84)
二	明确实施时间表 层层部署战术路线图	(87)
第二节 以厘清权力边界为基础		(90)
一	立足“一份清单管边界”	(91)

二 “限权”与“确权”双向推进	(95)
第三节 全面集中与整体归并相结合	(98)
一 行政审批权力责任全面集中	(98)
二 机构编制整体归并	(100)
三 人员配置与培训强化	(104)
第四节 健全协调联动机制	(106)
一 完善纵向府际沟通机制：破解“条块分割”困局	(106)
二 健全内部联动整合机制：塑造“部门协同”合力	(109)
第五节 审批最少化与服务扩大化并举	(113)
一 以减少审批数量和提升审批质量为原则	(114)
二 超越“以审代管”，以寓管理于服务为导向	(117)
第五章 超越审批集中化：审管分离与强化监管	(121)
第一节 审批集中化与审管分离化兼顾	(121)
一 行政审批局模式实现最大限度的审批集中化	(121)
二 审管分离是审批集中化改革的必然要求	(124)
三 加强监管是审批集中化改革的外部保障	(125)
第二节 明晰审管权责关系	(128)
一 审管分离以权责对等为基础	(128)
二 谁审批谁负责，谁主管谁监管	(131)
第三节 弥合审管职责缝隙	(136)
一 审管互动信息交流制度	(137)
二 重点领域专项会商制度	(138)
三 审查员制度	(141)
四 观察员制度	(143)
第四节 行政审批局权力的监督与规范	(145)
一 完善随机抽检与绩效考核制度	(145)
二 推进审批工作标准化	(154)
三 推动多种监督形式的完善	(156)
第六章 构建“智慧政府”：“互联网+”和大数据的技术 活用	(161)
第一节 从科技创新到政府创新：发展电子政务的技术	

背景	(161)
一 “互联网+”背景下的政府创新	(161)
二 大数据时代的政务再造	(169)
第二节 走向“移动政府”与“数字政务”：开发审批	
服务 APP	(173)
一 APP 技术使“移动政府”成为可能	(173)
二 行政审批服务 APP 的开发使“数字政务”变成现实	(178)
第三节 网络集成与业务协同：构建行政许可“一张网”	(183)
一 建立统一的行政许可服务与行政效能监察网络	(183)
二 建立行政许可基础信息库	(190)
三 建立行政许可网上办事大厅	(194)
第七章 限度与选择：完善行政审批局改革模式的发展方向	(197)
第一节 相对集中行政审批权的可能性和现实性	(197)
一 相对集中：行政审批改革的当下任务与中期趋势	(199)
二 总量减少：行政审批改革的长期任务	(202)
第二节 横向集中与纵向协同并举	(210)
一 以“行政审批局”模式实现同一级政府层面的 集中审批	(212)
二 以“中心”平台完善纵向政府间的系统审批	(215)
第三节 权力集中与权力制衡并重	(216)
一 推动审批权集中和坚持权责一致同等重要	(216)
二 审批权力集中行使要以依法行政为原则	(219)
第八章 经典案例剖析	(224)
一 天津市行政许可服务中心的引领作用	(224)
二 滨海新区行政审批局的运作特色与创新探索	(230)
三 天津自由贸易试验区行政审批局的运作特色与创新 探索	(235)
四 蓟州区行政审批局的运作特色与创新探索	(241)
附录	(248)
中央编办 国务院法制办关于印发《相对集中行政许可权 试点工作方案》的通知	(248)

天津市人民政府关于印发天津市行政许可管理办法的通知	(251)
天津市人民政府办公厅转发市审批（审改）办关于深化区 县行政审批制度改革若干意见的通知	(260)
天津市行政许可现场踏勘实施办法（试行）	(267)
天津市行政许可专家评审管理办法（试行）	(278)
深入落实相对集中行政许可权改革实现“一颗印章管审批”	(287)
后 记	(391)

第一章 整体渐进与重点突破:全面推进 行政审批制度改革的实践

党的十八大以来,为全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,党中央、国务院根据世界经济变革的新常态,协调推进“四个全面”的布局战略,大力推进国家治理体系和治理能力现代化,建设服务型政府和法治型政府,把“简政放权”“放管结合”“优化服务”作为行政体制改革的“先手棋”和“组合拳”。按照中央的改革部署,2014年是开局之年,2015年是关键之年。简政放权是转变政府职能的关键,行政审批制度改革是简政放权的突破口。天津市成立行政审批局,是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念、新思想、新战略的重大实践,是全面深化改革、推进新一轮“政府自身革命”的战略举措。两年多来,天津市以国家战略为崇高使命,以可复制可推广为基本要求,以制度创新为核心主题,以简政倒逼放权为推进思路,以规范政府权力为主要任务,以防范系统风险为约束条件,“勇担责、大胆试、自主改”,通过一系列富有成效的实践,为推进政府职能做了成功探索,为行政体制改革提供了有益经验。在天津市滨海新区审批局成立一年后,中央编办和国务院法制办先后印发关于《相对集中行政许可权试点工作方案的通知》、《关于进一步做好相对集中行政许可权改革试点的通知》,并将此项改革试点的审批权下放到各省、自治区、直辖市。天津、河北、山西、江苏、浙江、广东、四川、贵州8省(市),被列入此次改革试点。南通市、盱眙县、大丰市和苏州工业园区被确定为国家级试点地区。行政审批局改革模式形成从北到南各具特色的发展新格局。行政审批局的生动实践,浓墨重彩地印证了中国特色社会主义理论与实践的持续生命力。