



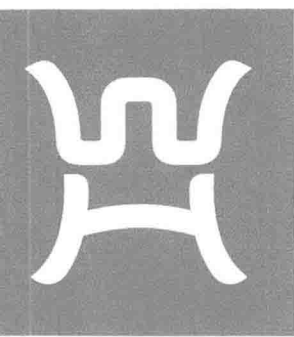
开局之局

中国第一个行政审批局的
探索与实践

顾平安 易丽丽 张 弦◎著



国家行政学院出版社



开局之局

中国第一个行政审批局的
探索与实践

顾平安 易丽丽 张 弦◎著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

开局之局:中国第一个行政审批局的探索与实践/顾平安,易丽丽,张弦著.
—北京:国家行政学院出版社,2016.7
ISBN 978-7-5150-1807-2

I. ①开… II. ①顾…②易…③张… III. ①行政管理—体制改革—研究—
中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 170975 号

书 名 开局之局:中国第一个行政审批局的探索与实践
作 者 顾平安 易丽丽 张 弦
责任编辑 沈桂晴
出 版 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68922648
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2016 年 7 月北京第 1 版
印 次 2016 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开
印 张 16.75
字 数 211 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1807-2
定 价 52.00 元

本书如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

序 言

改革开放 30 多年来,中国经济发展取得了举世瞩目的成就,这些成就的取得与政府在职能转变、结构优化等方面持续深化改革密不可分。而具体到各地经济环境优化、公共服务提供等职能的实现,则更多有赖于地方政府富有开拓性、创新性的改革探索实践。

“烦苛管制必然导致停滞与贫困,简约治理则带来繁荣与富裕”。长期以来,政府对微观经济运行干预过多、管得过死,重审批、轻监管,不仅抑制了经济发展活力,而且导致行政成本高,也容易滋生腐败。党的十八届三中、四中全会对全面深化改革、加快转变政府职能作出了全面部署。深化行政审批制度改革成为新一届政府推进简政放权的突破口和抓手,承担起重塑政府职能的历史重任。本届政府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、放管结合作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”,采取了一系列重大改革措施,有效释放了市场活力,激发了社会创造力,扩大了就业,促进了对外开放,推动了政府管理创新,取得了积极成效。

2008 年 12 月,成都市武侯区政府创设中国第一个行政审批局,开创了“一局一章管审批”的行政审批新模式,这是对“相对集中行政许可权”具有实质性意义的重要探索。在全国普遍推行行政审批事项“两集中、两到位”的物理集聚和表层整合阶段,武侯区政府坚持问题导向,发扬敢闯敢试的精神和向市场学习的政治智慧,按照“编随事转、人随编走”的原则,以相对集中行政许可权为核心,通过职能划转

的方式，建立全新的“审管分离”的行政审批体制和机制，实现审批流程的精简优化和审批效能的大幅提升。尤其是在没有追随者的情况下，将这一做法坚持五年未动摇，其创新价值和改革勇气都值得肯定。

从实践来看，武侯区开创的“行政审批局”模式通过行政许可权的相对集中，变行政审批行为的“割裂”为“协同”，实现行政审批资源配置集约化；通过审管分离的体制和机制设计，强化了职能部门的监管职责，为推进放管结合提供了制度保障；通过政务服务标准化建设，最大限度地限制行政权力的自由裁量权，将行政审批权力关进制度的笼子。这些探索为建设服务型政府、法治政府和廉洁政府，推进政府治理能力现代化创造了新的经验。

国家行政学院“中国行政审批制度改革课题组”长期关注和研究中国行政审批制度改革。现阶段，“行政审批局”的改革模式已成为中国新一轮政务服务供给侧结构性改革的重要尝试，越来越多的地方政府开始学习和借鉴“行政审批局”的改革模式，加快推进“相对集中审批权”的改革。课题组本着求真务实的精神，对“武侯样本”在中国审批制度改革和行政改革中的价值进行研究，从理论研究者的视角，还原、记录和分析我国第一个行政审批局的“成长故事”，并将研究成果汇集成《开局之局——中国第一个行政审批局的探索与实践》，这种典型样本研究具有重要的理论和实践意义。

翻阅全书，《开局之局——中国第一个行政审批局的探索与实践》有两个突出的特点。一是对武侯区行政审批局形成和发展的历史描述和深度挖掘，资料丰富详实。从投资办证中心到政务服务中心，再到后来的行政审批局，该书以历史的眼光和比较的视角，对全国第一个行政审批局成立的来龙去脉加以还原，对武侯区行政审批局的改革历程和具体做法进行了全面细致的梳理。从某种程度上来说，该书可作为设立行政审批局的“操作指南”，武侯区行政审批局“向企业学

习”、审管分离、标准化及政务学校建设等许多做法和经验均可资借鉴。二是个性与共性结合,理论与实践结合,当下与未来结合。本书虽然是样本研究,但并未止于就武侯谈武侯,而是站在中国行政审批制度改革的历史高度,分析武侯区政府开展“相对集中行政许可权”的宏观环境与现实需求,探讨“武侯样本”的理论与实践价值,进而探索下一阶段深化行政审批制度改革的“二次设计”路径,具有普遍的理论指导意义。

因此,无论是对于从事审批制度改革的决策者与实践者,还是对于关注审批制度改革和行政体制改革的研究者,这本研究我国第一个行政审批局改革实践和探索的书籍,都将提供有益的借鉴。

周志忍

二〇一六年七月于北京大学

注:周志忍,北京大学政府管理学院党委书记,教授,博士生导师。兼任教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任,国家自然科学基金委员会管理科学部专家评审组成员,中国行政管理学会学术委员会委员,国家行政学院兼职教授。

亲历者感言

群众的需求就是政务人持续改革创新的动力

从2005年6月至今，武侯政务走过了整整十一年，作为亲历者，我的感触三言两语是无法表达的。十一年来，有时候也感到疲惫，但是一旦明确知道群众有那么多需求、工作中还有那么多问题没有解决，就又像打了鸡血一样，精力充沛地投入工作，去研究解决一个又一个问题，去满足群众不断增长的需求。就是这样，日复一日，年复一年。

其实很多人在工作中都有很多想法和工作思路，但是要把想法变成规划，把规划变成设计图，再把设计图变成施工图，把施工图变成高楼大厦，并且带来社会效益和经济效益，这是一个需要努力再努力的过程。首先你的想法一定要和社会的需求结合起来，最终达成的产品一定要能够产生效益，这实际上就为想法的最终实现打下了基础。有了这个基础，就有了各方的支持。在获得支持以后更要紧的是执行，没有强有力的执行再好的想法也只能停留在纸面上。

不容忽视的是，不仅要了解政务服务“顾客”的需求，还需要向“顾客”学习，把从“顾客”那学来的东西再服务于他们，以此形成一种服务的生态链，达到一种良性互动的效果，让我们提供的服务更有针对性。比如，我们引进锦江宾馆的星级管理，导入国际质量管理体系，建设3D实景网上政务大厅和O2O线上到线下全程免费帮办服务等都是向企业学习的实例。我一直认为，政府的服务需要努力地向企业学习，而由于体制机制的原因，往往学不到家，办不到位。

相对集中行政许可权改革实际是为了解决问题探索出来的创新之举。当初，谁也没有想到去成立一个行政审批局，完全是我们

在工作中遇到了问题，而要解决这样的问题就必然要打破固有的机制甚至体制。政务中心成立之初为了解决窗口忙闲不均、不好管理、人力资源浪费的问题，我们设立了综合窗口；为了解决综合窗口体外循环的问题，我们实施了行政审批委托；通过行政审批委托达成了审批事项的现场办结，提高了效率，方便了群众，于是认为这是个方向，然后努力去推动。正好行政许可法有这样的立法思想，于是我们就去大胆探索。当初并没有想清楚，这种集中到底叫授权还是委托？后来想出了一个词觉得更贴切，就是现在大家都在用的“职能划转”。

一、综合窗口解决浪费和管理问题

作为中心城区审批职能远不及县级政府的审批职能强大，很多职能都在市、省，这样一来，有的审批窗口虽有事项但一年下来办不了多少件，造成人力资源和行政成本的极大浪费，工作人员无所事事难以管理。针对此问题，我们想到了通过设立综合窗口的办法来解决。所谓综合窗口就是涉及的几个部门轮流值守，这个做法比较理想化，表面上人少了事情多了，工作饱和了，实际上，没有轮值的部门的事项在大厅办不到位，群众还是要东奔西跑。

2008年7月，按照全省的统一部署，武侯区实施了“两集中、两到位”改革，把分散在部门各科室的行政审批事项集中到审批科，并整体进驻区政务中心集中办理。各部门在大厅分别设立窗口，接件办理行政审批事项，虽然能够在较大程度上实现物理空间上的集中，减少办事人员往返跑路的负担，但由部门主导审批为主的体制并没有实质上的改变，权力应用与监督制约、部门利益与全局利益之间进行着更深层次的博弈：职能部门变着花样将政务中心作为“接件窗口”，“前店后厂”，“只挂号不看病”，实际审批权仍紧握在原部门领导手中，政务中心的窗口成为摆设，审批办理仍在政务中心“体外循环”，甚至同一审批事项还存在“多头受理”问题。还有一些部门办件量小，一年办不了

几件审批业务,造成了部门行政资源和大厅资源的极大浪费,行政效能并未得到根本性改善。

二、审批委托制催生小行政审批局

为进一步解决这个问题,我们开始探索“行政审批委托制”,在政务中心成立审批科,行政审批科下设三个窗口,区政府出台了行政审批委托管理办法,办件量小、季节性强的10个部门的法人代表和我们签订《行政审批委托协议》,明确职权、委托事项和责任。常年办件量小或办件季节性强的10个区级部门的行政审批事项委托给政务中心办理,相当于这10个部门的审批权向政务服务中心集中。这是在综合窗口基础上实质性的改革突破。

最开始的时候,10个部门不愿交权,虽然这些权力没有多少“油水”,但是部门本位主义,守土有责,仍然感觉职权被削弱。区委区政府从方便群众办事,彻底解决多头审批、“体外循环”审批效率低下等现实问题出发,非常支持行政审批“委托制”。

“小行政审批局”推出后,很快受到了媒体和学术界的热议,通过整合原本分散在各职能部门的审批权与审批力量,有力改变了“公章四面围城,审批长途旅行”的局面,实现了审批大精简、流程大整合、效率大提高。

三、中国行政审批领域的“小岗村”横空出世

为深刻认识了解行政审批工作中存在的问题,武侯区组织专题调研组,对行政审批中存在的问题进行了认真调研,并归纳出五个亟待解决的症结性问题:一是职能部门既当“运动员”又当“裁判员”的体制性弊端;二是职能部门“重审批轻监管”“以审代管”带来的履职错位、监管缺失、服务不到位;三是审批办理中的“多头受理”“体外循环”“暗箱操作”;四是群众来回跑路、材料反复递交、抱怨审批难办;五是窗口授权不到位、办理不到位、办事效率低下。

但是，这五大问题已经触及传统行政审批的体制障碍和制度壁垒。武侯区清晰地认识到，除非对行政审批体制进行“伤筋动骨”的改革，否则一切整治措施都只能是暂管一时，过后依旧。然而，传统体制积重难返，利益阻碍盘根错节；政务中心想要推进系统性的行政审批改革，却苦于有心无力，重任难当。

在调研组深入调研之后，一个想法被提出：既然10个职能部门能将行政审批权委托给政务服务中心，全区所有职能部门的行政审批权能否集中，成立一个专门的行政审批局，从而实现真正意义上的集中审批。大家认为完全符合《行政许可法》“精简、统一、效能”的立法精神，既能够深入审批权力内部，优化流程，有效管理，又有利于建立起权力相互监督、相互制衡的体制机制，建设责任政府、法制政府和廉洁政府，对改革者而言，这无疑是一幅激动人心的图景。

但是，审批权是各部门的核心权力，推动改革谈何容易！长期以来，在我国的行政审批管理活动中，以审代管是一个体制性的问题，窗口的科长办了，分管领导、局长签字后才能发证。部门审批职能主要体现在审批权和处罚权。一旦改革，要将全区职能部门的审批权全部划转出去，阻力之大可想而知。

在区委区政府的强力推动下，终于在2个月的时间内，做出了改革方案。2008年12月24日，《成都市武侯区行政审批局职能配置内设机构和人员编制规定》（以下简称《规定》）通过区委常委会第46次会议同意，会议决定将全区22个区级职能部门的主要审批事项划转给区行政审批局集中、统一办理。2009年元旦节后上班的第一天，位于成都市置信北街3号的武侯区人民政府政务服务中心大楼即挂出了一面新招牌——“成都市武侯区行政审批局”。全国第一个专司行政审批职能的政府工作部门正式对外亮出“身份”，行政审批制度改革的“开局”之局在武侯启幕。

四、见子打子，推动改革艰难前行

我们的改革不是一步到位的，也不是一次设计的，而是见子打子、步步推进。对我们来说，不变的只有改革本身，而改革的目标，永远都指向我们所面对的问题。

改革之初，区本级尚有6个审批业务比较复杂的部门没有划转，也是考虑要摸着石头过河、稳步推进。半年后，区委召开专题会议，被划转部门一把手悉数到会，研究深化改革。会议最后决定剩下部门审批事项全部划转。这一决定，对改革亲历者而言既是对前期工作的肯定，也是对未来更大的考验，我们非常清楚前面的路会更加艰辛和孤独。

其实最担心的是在权力集中以后不规范造成更大的问题导致退回以前，那就是改革失败。审批局中层以上领导日日夜夜围绕这样的问题寻求解决方案。答案终于有了，那就是去市场找答案，学习企业质量管理的办法，那就是标准化。2010年开始，我们在以前ISO9001国际质量管理体系认证的基础上，申报国家服务业标准化试点，通过2年的努力，试点评估以高分通过验收，并于2014年成为全国行政服务标准化示范区。从那时起，标准化成为我们推进改革的重要保证，以“标准化推进规范化、以规范化促进便捷化”成为我们的工作思路。

信息化一直是我们推进改革的另一重要支撑，为了审管分离后不至于相互脱节，我们开发了审管信息共享系统、建设了3D实景网上政务大厅和呼叫中心，极大地提升了审批效率，也增强了“顾客”的体验和获得感。为了检验我们改革的成效，我们从2010年开始引入第三方机构进行动态综合测评，截至去年，连续6年获“很满意”评价。所有这一切的努力，才使改革能够顺利前行。

五、“五化”联动，打造政务升级版

党的十八大以后，特别是十八届三中全会以来，在全国上下推进

政府职能转变的大背景下，行政审批局模式为全国同行业所追捧，国务院审改办于2015年3月开始在全国8个省市近40个地区试点，到目前为止，全国已经成立行政审批局超过100个。武侯区作为这项改革的先行者，在新一届区委区政府班子的科学决策和推动下，更加快了改革的步伐。2014年9月，区委区政府决定在工业集中发展区武侯新城建设新政务中心，一年以后，也就是在2015年国庆节后，一个体量更大、集中度更高、信息化应用更好的现代化政务中心建成投入使用。升级版的武侯政务从集约化、标准化、智能化、便捷化、法治化五个方面努力，五化联动，打造政务升级版。

就这样，通过需求导向和问题管理，我们的不断改革创新受到了全国的关注，说偶然也偶然，说必然也有必然的道理，说到底是一种精神，我们武侯政务人一直坚持的敢想、敢干、敢为人先、打破常规、强化执行、瞄准一个终极目标锲而不舍地努力的精神。我相信，只要我们坚持“一切为了群众”的价值目标、进一步遵循“一切依靠群众”的基本原则，我们的工作就会无往而不胜。

谢存亮

2016年6月

前 言

深化政务服务供给侧结构性改革势在必行

2016年5月9日,国务院总理李克强在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上指出,必须在更大范围、更深层次推进“放管服”改革,降低制度性交易成本。10多年来,在推进简政放权和深化行政审批制度改革过程中,地方各级政府的政务服务供给的数量持续增加,政务服务供给的质量不断改善。但是,政务服务供给水平与我国经济社会发展,以及公民需求不相适应的状况没有根本性改变,特别是与我国现阶段着力推进政府职能转变,以及建立与中国特色社会主义市场经济相适应的行政管理体制的要求有很大差距。按照李克强总理提出的三个衡量简政放权的标准,以及国务院办公厅转发的国家发展改革委等部门《推进“互联网+”政务服务开展信息惠民试点实施方案》中“一号一窗一网”的目标,全面提升政务服务有效供给的能力,深化政务服务供给侧结构性改革势在必行。

2008年,成都市武侯区坚持问题导向,在江苏省镇江市推出的“两集中、两到位”改革的基础上,发扬敢闯敢试的创新精神,成立全国第一个行政审批局,创造性地以“职能划转”的方式,将区发改局等22个区级职能部门所承担的主要行政审批职能划转给区行政审批局统一、集中履行。行政审批职能划转之后,各职能部门主要承担日常监督、管理和公共服务职能,区行政审批局对审批行为的后果承担法律责任。这种“职能划转、集中审批、审管分离”大胆的体制设计,是我国政务服务供给侧结构性改革的第一次尝试,也是相对集中行政许可权“武侯模式”的主要内涵。

行政审批局的成立,改变了以部门独立审批为主的体制,建立了行政审批与行政监管既相互分离又相互制约的新模式,为行政审批流程再造、材料精简、效率提升、服务创新释放了巨大的创新空间。7年多来,武侯区行政审批局坚持发展导向,创造性地引入政务服务标准化建设、“互联网+”政务服务、政务服务第三方评估等新举措,全面提升政务服务品质,不断丰富相对集中行政许可权“武侯模式”的内涵,开创政务服务供给的新局面,吸引了各级政府和理论界的高度关注。在武侯区行政审批局改革成功经验的基础上,2014年5月,天津市滨海新区成立行政审批局;2014年10月,宁夏回族自治区人民政府批准银川市成立行政审批服务局。为深化行政审批制度改革,提高行政审批效率,进一步激发市场和社会活力,经国务院批准,2015年3月,武侯区成为国家在8个省份开展相对集中行政许可权改革的试点之一。

但是,由于政策资源的匮乏,加之行政体制改革的大环境的制约,武侯区行政审批局改革的初始设计不仅缺乏相关法律法规支持,也存在职能划转不彻底,与相关职能部门权责不清、协调难等重要的体制和机制性问题,没有最大限度释放政务服务供给侧结构性改革的潜能。未来,摆在武侯区政府面前的重要任务就是要按照中央编办、国务院法制办印发的《相对集中行政许可权试点工作方案》的要求,全面总结相对集中行政许可权改革的经验,着眼于政务服务供给侧结构性改革的规律,深入分析新常态下政务服务供给的新要求,坚持发展导向,提出相对集中行政许可权改革的新思路,通过相对集中行政许可权改革的“二次设计”,着力构建方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系,全面提升政务服务有效供给的能力,进一步丰富和完善行政审批改革“武侯模式”的内涵,建设人民满意的服务型政府。

深化武侯区相对集中行政许可权改革,首先,要坚持以改革促发展,以推进政务服务结构性改革为主线,完善“一颗印章管审批”,用改

革的办法从根子上解决相对集中行政许可权背后深层次的体制机制问题。为此,要以行政审批执行局建设为重点,按照建设“行政审批共同体”的要求,将行政审批权拆分为行政审批决策权、执行权和监督权,探索建立行政审批执行局。进一步完善行政审批执行局与其他政府部门的职能分工,重新设计“审管分离、权责一致”的集中审批体制,建立行政审批权的决策、执行和监督既相互分离、相互制约又相互协调的体制机制,形成建立新型的权责明确、分工合理、运转协调的政务服务供给的体系结构,切实降低制度性交易成本,降低企业综合成本,改善综合营商环境,持续提升简政放权、放管结合、优化服务的效能。

其次,要坚持问题导向,以深化政务服务集中、有效供给为主线,完善“一个大厅办审批”,将政务服务的“堵点”“痛点”“难点”作为改进工作、优化服务的着力点和突破口,提高政务服务的有效供给能力。为此,要按照国务院办公厅印发的《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》(国办发〔2015〕86号)的要求,加快政务大厅功能升级,将那些由行政相对人依申请提出的、政府职能部门和国有企事业单位依法提供的行政职权事项和公共服务事项,全部纳入大厅公开、集中、规范、协同办理。全面推进政务服务标准化,规范服务行为,协同部门服务,提高服务质量,加强权力监督。

再次,要坚持以人民满意为宗旨,以全面提升政务服务供给质量为主线,依托“互联网+”政务服务和政务服务标准化建设,全面推进政务服务“一号一窗一网”办理。为此,要按照“接办分离”的要求,进一步完善政务大厅“一次告知、综合受理、分类审批、统一出件”的服务模式,做强、做大、做优实体大厅的“一站式”服务,并将区级政务大厅的咨询、接件、取件窗口向下延伸至政务服务站,建立“一站多居”的政务服务新格局,实现“同城通办”,促进政务服务规范化、标准化、便捷化。要以公民身份号码作为唯一标识,加快建立电子证照库,实现涉及政

务服务事项的证件数据、相关证明信息等跨部门、跨区域、跨行业互认共享,进一步推动部门间政务服务相互衔接,协同联动,打破信息孤岛,变“群众跑腿”为“信息跑路”,变“群众来回跑”为“部门协同办”,变被动服务为主动服务,全面提高政务服务的质量。要整合资源,构建线上线下一体化政务服务体系。以建设群众办事统一身份认证体系为抓手,逐步构建多渠道多形式相结合、相统一的便民服务“一张网”,实现群众网上办事一次认证、多点互联、“一网”通办。运用“互联网+”思维和大数据手段,做好政务服务个性化精准推送,为公众提供多渠道、无差别、全业务、全过程的便捷服务。

政务服务供给侧结构性改革是一项长期的、艰巨的和复杂的历史任务,改革是否落实,是否达到预期效果,关键要看企业和群众的获得感。现阶段,深化政务服务供给侧结构性改革就是以转变政府职能为核心,以改善政务服务供给的结构为重点,以“互联网+”为依托,统筹推进“放管服”改革,进一步破除体制机制障碍,切实降低制度性交易成本。要把有利于群众和企业办事作为政务服务供给侧结构性改革基本出发点,把与企业生产经营活动关系紧密、审批权力集中的部门作为重点,把与群众生活密切相关的行政职权事项和公共服务事项放在优先位置,以“主动履职,勇于负责,敢于担当”的精神,发挥首创优势,形成改革合力,全面提高政务服务有效供给的能力,建设人民满意的政府。

序言	I
亲历者感言	V
前言	XI
第一章 从投资办证中心到政务中心	001
一、招商引资全国“大比拼”	002
二、投资办证中心的尴尬与蜕变	005
第二章 成为政务中心的标杆	008
一、高标准建大厅	008
二、向企业学习	013
三、强化质量管理,引入 ISO9001	033
第三章 “小行政审批局”诞生	041
一、并联审批创设绿色通道	041
二、“两集中、两到位”动真	045
三、创设综合窗口灵活应对新问题	047
四、探索行政审批“委托制”	049