

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编·李 伟

行政审批改革红利与绩效评价： 2013~2015

龙海波 王雄军 著

Dividend and Performance Appraisal
of Administrative Approval Reform: 2013-2015



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

行政审批改革红利与绩效评价： 2013~2015

龙海波 王雄军 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

行政审批改革红利与绩效评价: 2013 ~ 2015/龙海波, 王雄军著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 10

(国务院发展研究中心研究丛书, 2016 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0537 - 6

I. ①行… II. ①龙… ②王… 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 156450 号

书 名: 行政审批改革红利与绩效评价: 2013 ~ 2015

著作责任者: 龙海波 王雄军

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0537 - 6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 12.75

字 数: 153 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 47.00 元

联系电话: (010) 68990625 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: 121410231@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

“行政审批改革红利与绩效评价：2013~2015”

课题组

课题顾问

张军扩 国务院发展研究中心副主任 研究员

课题负责人（协调人）

龙海波 国务院发展研究中心办公厅 博士、副研究员

王雄军 国务院发展研究中心社会部 研究室主任、副研究员

课题组成员

贾 坤 国务院发展研究中心发展部 博士、副研究员

宫 剑 国务院发展研究中心人事局 博士、助理研究员

汤敏轩 中央编办审改协调司 博士、处长

黄振威 中共中央党校政法部 博士、讲师

滕白莹 外交学院外交学与外事管理系 博士、讲师

盛 瑜 教育部政策法规司 硕士

张鹏洲 南开大学周恩来政府管理学院 博士研究生

黄 军 兴义民族师范学院政治与历史学院 副教授

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016 年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到 2020 年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015 年 10 月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016 年 3 月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略性安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未有的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到，我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成，欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着，在当前和未来相当长的时期内，投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强，有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势，只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象，而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展，我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景，我们认为，中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期，如果不能在窗口期内完成发展的转型，我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎，现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点，并对转型发展进行了周密部署。概言之，未来五年，为了推动经济转型、释放发展潜力，我们将以新的发展理念为统领，依照“十三五”规划描绘的蓝图，通过持续不断地深化改革和扩大开放，建立新的发展方式，形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级，形成发展新格局，需要从供给和需求这两侧采取综合措施，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，转变发展方式，促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段，摆在面前的既有周期性、总量性问题，但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中，当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如，在传统的增长动力趋弱的同时，

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的中国特新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书 2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括 19 种（20 册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路上，走得更稳、更快、更好。

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

2016年8月



行政审批制度改革是政府治理研究的重大课题。它伴随着政府机构精简与职能调整不断改进，至今已经历了七次，共取消和调整的行政审批事项逾 2000 项，但实际效果并不十分明显。新一届政府组建以来，继续将加快转变政府职能、简政放权作为第一件大事，把取消下放行政审批事项作为推动政府职能转变的突破口，进一步释放改革红利，推动形成适应新常态的经济发展方式。截至 2015 年底，国务院共取消和下放行政审批事项 714 项（其中取消中央指定地方实施的行政审批事项 62 项）、职业资格许可和认定事项 207 项、评比达标表彰评估事项 118 项。以简政放权为核心的行政审批制度改革，有力促进了政府职能转变，极大激发了市场活力和社会创造力，同时也有助于加深对建设“法治政府、创新政府、廉洁政府”的理解，切实推进地方各级政府工作部门权力清单和责任清单制度。

本书根据行政审批制度改革特点和重点方向，构建了行政审批制度改革的总体框架，进一步分析了改革面临的突出问题及其内在原因。以投资类行政审批事项为例，综合运用深度访谈、问卷调查和案例比较的分析方法，对当前行政审批制度改革的总体成效进行评价。

在此基础上，提出了新时期深化行政审批制度改革的总体思路、主要经验及相关政策建议。与已有研究相比，本书最大的创新点，是从不同视角对改革的制度绩效内涵进行阐释，构建了行政审批改革制度绩效分析框架，还专门选取三类改革试点样本进行案例研究，突出顶层设计与地方经验的紧密结合。本书由一个总报告（第一至第五章）和四个专题报告构成。

总报告主要内容及研究结论如下。

第一，总结了行政审批事项的主要类型和调整特点。由于审批事项的权力属性、关联效应和办理程序不同，审批部门实施“许可审批”强度就会产生相应的差异，具体表现为对审批、审核、审查、批准、核准、登记、注册、备案、确认等不同审批方式的运用。按照事项内容划分，主要包括投资、生产经营、专业性业务等。目前，非行政许可审批事项已经调整为政府内部审批事项。从广义范围讲，审批事项除了行政许可事项外，还包括职业资格许可和认定、评比达标表彰评估。总体来看，新一轮行政审批事项调整坚持市场化改革取向，围绕“五个最大限度”精简审批事项，同时严格新设审批事项，切实防止行政审批事项边减边增、明减暗增，体现了以下四个特点：事项设立、调整遵循法定原则；事项调整方式更加复杂多元；事项调整程序反映部门利益变化；事项调整过程体现循序渐进。

第二，丰富了行政审批制度改革的绩效内涵。制度绩效是一个抽象、综合的结果性判断，需要从几个维度将制度绩效的内涵表征出来，并根据改革不同阶段的着力点明确相应的要素权重。在新的历史时期，行政审批制度改革绩效已逐渐从结果评价导向转为过程与结果兼顾，从“隐性制度黑箱”转为显性要素表征，从改革的着力点寻求结构要素的权重。

以行政审批事项内容为核心,依据权力传导的不同路径特点,大致可划分为“取消、转移、下放”三类,由此形成各自的改革目标,即激发市场主体活力、完善社会组织功能、优化政府权责配置。在改革红利释放过程中,对地方政府治理也提出了更高要求。其一,简政放权表面上是在做审批事项的“减法”,实质上是在做体制重构、规则重建的“加法”;其二,简政放权的目的是回归市场经济本质,通过调整政府与市场的关系,把更多精力用在指导服务和市场监管上,促进形成充分、公平、有效竞争的市场;其三,行政审批事项下放过程伴随着政府职能和审批权限的下放,科学配置不同层级的政府权责,是良好秩序重构的关键所在;其四,必须重视社会组织改革,规范和引导中介服务,不断完善提升社会组织功能,以满足承接转移的需求。

第三,强化了制度绩效分析的重点环节。深化行政审批制度改革,需要重点处理好六个方面的关系。一是监管责任与能力匹配。提升政府监管责任,不仅要转变长期以来“重事前审批、轻事中事后监管”的观念,还要逐步形成与监管责任相适应的监管制度和监管能力。二是行政行为与考核激励。要充分考虑新常态下传统行为模式的适应性,解决考核激励的有效性问题,特别是能够适应行为模式的转变要求,并与既有能力提升相结合统筹考虑。三是协同并行与责任划分。围绕同一审批链各个环节,加强跨部门统筹协调,坚持权力与责任同步下放、调控与监管同步强化,切实提高行政审批的整体效率。四是利益剥离与能力提升。实现社会中介组织与行政部门事前脱钩,是行政审批制度改革迈出的重要一步。剥离后社会中介组织需要不断完善自身建设,同时政府也要努力营造良好市场环境。五是服务转移与政府购买。政府在建立权力责任清单、转移原本属于市场和社会自主权

事项的同时，要加快培育和发展各类中介服务组织，为政府购买优质服务提供坚实保障。六是权力依附与平等竞争。只有在法律层面规范社会中介与政府的关系，逐步建立放权、限权、分权的权力运作与监管机制，才能彻底根除“红顶中介”，让其他具有同样能力的中介机构享有平等竞争的机会。

第四，明确了改革成效的评价要点分类。评价行政审批制度改革成效，也应从全局性和整体性角度，根据制度绩效的内涵和结构要素，做出分类识别、具体判断。本书将行政审批制度改革成效概括为“改革红利”，主要从制度成本削减和权力规范运行两个方面考察。按照行政审批制度改革的逻辑，以清理审批事项为起点，围绕规范权力运作的全过程，以人民群众和企业的满意度为改革最终落脚点。改革成效的评价要点可以分为行政审批事项质量、行政审批权力运转和不同行为主体感知三个维度。

其一，行政审批事项质量评价包括单一性审批事项和关联性审批事项。改革的难点在于关联性审批事项，由于涉及取消和下放的整体性与协同性，改革触及的利益比较复杂，会直接影响行为主体的直观感受。其二，行政审批权力运转评价依据取消、下放、转移三类划分，分别从各自关键点进行评价，其中最为核心的是审批监管理念和方式的创新，它贯穿于三类权力运转过程。其三，不同行为主体包括企业和个人，他们对办事便利、顺畅与否感受最为直接，也是对“改革是否真正落地”最有发言权的。通常来讲，只有前两个阶段改革都取得实际成效，企业和个人的满意度才能切实提高。但是，少数企业和个人不满意也不能全盘否认已有改革的成效，需要结合不同阶段的特征综合分析。

第五，对行政审批制度改革成效进行了评价。根据行政审批制度

改革成效评价要点，采用文献阅读、专家座谈与问卷调查相结合的形式，根据实地调研的真实感受，对新一轮行政审批制度改革成效进行评价，其中，重点考察了投资类审批事项的改革成效。主要评价结论如下：①从行政审批事项质量看：审批事项调整合法规范，取消下放仍有一定空间；新设许可事项严格控制，变相存在的门槛仍然存在；取消下放事项含金量较高，不同群体之间存在认知差异；部门事项调整不同步仍然存在，改革的协同性有待增强。②从审批权力运转效能看：审批服务流程不断优化，层级间联动与权责匹配略显不足；转移事项清理规范有序开展，中介服务质量有待进一步提升；监管理念和方式不断优化，事中事后监管还需大力推进。③从不同行为主体感知看：取消下放审批权落实总体较好，个别地方部门落实不到位；政府办事效率有所改善，部分地区仍有较大提升幅度；推诿、扯皮情况有所减少，基层政府综合服务能力有较大提升；企业和群众实际获得感仍然偏低，政策落实方式有待改进。

第六，提出了深化行政审批制度改革的总体思路与方向。当前和今后一个时期，深化行政审批制度改革的总体思路是：以群众需求为导向，紧紧围绕群众反映突出的问题，充分发挥中央和地方两个积极性，坚持简政放权、放管结合、优化服务协同推进。在深入推进简政放权的基础上，更加注重监管机制创新和服务质量提升，通过寓管理于服务、以监管促转型，不断提升政府治理能力，更好满足人民群众和经济社会发展需求，真正构建与现代国家治理体系相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

深化行政审批制度改革，要从取消下放审批事项逐渐转为规范审批行为和优化权责配置，在下放审批权的同时强化监管服务，努力在强化改革联动、减少行为冲突、提高有效激励上取得实效。今后改进

的重点方向：一是引领简政放权纵深发展，通过对已有成效的自我检视，促使审批事项调整规则逐步定型，审批权限设置更加科学合理；二是抓住放管结合关键环节，重点在政府职能体系优化、基层政府能力提升、政府干预行为创新三个方面统筹谋划；三是不断优化政府服务模式，更加注重社会中介服务和政府便民服务，真正做到认识上深化、行动中提升。

第一章

引 论

- 一、研究背景、目的和意义 / 1
- 二、有关研究述评 / 4
- 三、主要研究内容与方法 / 7
- 四、本书的特点与创新之处 / 9

第二章

新一轮行政审批事项调整与特点分析

- 一、历次行政体制改革与审批事项调整回顾 / 11
- 二、当前行政审批事项调整的思路与进展 / 19
- 三、不同类型行政审批事项的主要内容 / 28
- 四、行政审批事项调整的特点分析 / 33

第三章

行政审批制度改革绩效分析框架构建

- 一、制度绩效的内涵界定与结构要素 / 38
- 二、行政审批制度改革的逻辑框架 / 43
- 三、制度绩效分析的重点环节 / 52

四、行政审批制度改革的成效评估要点 / 60

第四章

行政审批制度改革成效评价：以投资类审批为例

一、成效评价的主要方式及实施情况 / 67

二、逻辑起点层面：行政审批事项质量评价 / 72

三、行为过程层面：审批权力运转效能评价 / 79

四、实施结果层面：不同行为主体感知评价 / 89

第五章

深化行政审批制度改革的总体思路与方向

一、深化行政审批制度改革的思路与突破口 / 98

二、迈向发展新台阶：引领简政放权纵深推进 / 104

三、实现治理新突破：抓住放管结合关键环节 / 110

四、满足群众新需求：不断优化政府服务模式 / 116

第六章

专题：推进行政审批制度改革的地方实践与探索

一、以“四单一网”为代表的清单管理制度 / 119

二、以“行政审批局”为代表的审批权相对集中改革 / 131

三、以事权整合协作共享为特点的监管服务模式 / 140

第七章

专题：推进行政审批制度改革的国际经验与启示

一、美国和日本行政审批制度的改革经验 / 145

二、启示与借鉴 / 151

第八章

专题：美国政府管制的发展历程及启示

一、政府管制的基本内涵 / 155

二、美国政府管制的发展历程 / 156

三、“管制”与“解除管制”的理论根源 / 159