

河北省社会科学基金项目 (HB15GL102)

河北省 行政审批制度改革联动性研究

■ 甄贞 著

河北人民出版社

河北省社会科学基金项目 (HB15GL102)

河北省行政审批制度改革联动性研究

HEBEISHENG XINGZHENG SHENPI ZHIDU
GAIGE LIANDONGXING YANJIU

甄贞 著

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

河北省行政审批制度改革联动性研究/甄贞著. —
石家庄: 河北人民出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-202-11639-5

I. ①河… II. ①甄… III. ①行政管理—体制改革—
研究—河北 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 311830 号

书 名	河北省行政审批制度改革联动性研究
著 者	甄 贞

责任编辑	王 琳
美术编辑	王艳红
封面设计	王 婧
责任校对	付敬华

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	河北新华第二印刷有限责任公司
开 本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张	18
字 数	220 000
版 次	2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-11639-5
定 价	38.00 元

版权所有 翻印必究

序

行政审批是政府实现管理职能的一种手段，是规范相关社会行为以达到政府管理目标的过程，它在一定程度上发挥着调节社会资源、维护社会秩序、证明身份信誉的作用。行政审批制度改革隶属于我国行政体制改革，是行政体制改革的子系统，是政府的一场“自我革命”。以李克强同志为总理的本届政府提出行政审批制度改革是充分释放改革红利、提升我国经济的重大举措，是当前和今后我国改革的“牛鼻子”。行政审批制度改革是市场经济体制建立健全的客观要求，是规范政府权力和行为、预防和治理腐败的重要举措。行政审批制度改革就是通过简政放权、放管结合、优化服务，创新政府管理方式，减少审批事项，优化审批流程，切实为企业松绑，降低行政相对人的办事成本和时间成本，充分激发市场活力和社会创造力。此项改革以政府职能转变为出发点和着力点，从而带动政府机构改革、服务型政府建设、法治政府建设和中介组织建设，使几项改革之间协调推进，形成改革整体向前的态势，这首“改革大合唱”才能唱好。

第一章“行政审批与行政审批制度改革”。作为本书研究的理论基础，该章对审批、行政审批、行政审批制度的含义及特性进行了简要介绍和述评；从理论和现实两方面详细剖析了行政审批制度改革的必要性和重要性，并从国际、国内两个方面总结了目前的研究现状。

第二章“我国行政审批制度改革历史流变与外国经验借鉴”。本章主要以时间为脉络总结了我国古代最早行政审批的渊源和发展历程，详细列举了2004年以后历次行政审批制度改革的情况；介绍了美国和日本两个发达国家行政审批制度改革情况和可借鉴的经验。

第三章“行政审批制度改革联动关系研究”。本章是本书的重点内容，详细阐释了行政审批制度改革与政府机构改革、服务型政府建设、法治政府建设和中介组织建设的联动关系，并用一张简图表明行政审批制度改革与上述四者之间的关系。行政审批制度改革居于中心地位，政府机构改革、服务型政府建设、法治政府建设是行政审批制度改革的内生动力，而行业协会、中介组织等社会团体的发展和行政相对人的意识提高是行政审批制度改革的外部推力。政府机构改革为行政审批制度改革提供组织保障和财政保障，行政审批制度改革反过来巩固政府机构改革取得的成效；行政审批制度改革是服务型政府建设的途径和必经之路，建设服务型政府又为行政审批制度改革提供政治生态环境保障；行政审批

制度改革是法治政府建设的重要内容，法治政府建设为行政审批制度改革提供法律保障；行政审批制度改革“倒逼”中介组织发展，中介组织建设促进行政审批制度改革向深远发展。行政审批制度改革与政府机构改革、服务型政府建设、法治政府建设和中介组织建设有一个“主旋律”即为人民服务，一种“节奏”即提高审批工作效率。

第四章“河北省行政审批制度改革现状及存在的问题”。本章主要介绍了河北省自2001年至今行政审批制度改革的具体情况，通过实地调研和近些年改革的现状分析，总结出河北省行政审批制度改革所存在的问题。

第五章“推进行政审批制度改革的对策建议——联动研究视角”。本章也是本书的重点章节，首先说明了行政审批制度改革的方向，其次从行政审批制度改革与其他四者之间的联动关系出发，解析推进行政审批制度改革的具体对策。

第六章“推进行政审批制度改革的其他对策建议”。本章是本书的最后一部分内容，经过文献分析、实地调研、从联动性角度分析行政审批制度改革后，发现推进行政审批制度改革还有其他几点想法，如以事业单位改革推进行政审批中介组织发展，推行政务公开，与国家战略和现实趋势相一致的实施“互联网+”举措，以及具体的加强事中事后监管的建议。

本书为2015年度河北省社会科学基金项目“河北省行

政审批制度改革联动性研究”结项成果（课题编号为HB15GL102），在这里感谢河北省社科规划办公室对本书写作的精心指导和大力支持。

虽然作者为本书的撰写付出了艰辛的劳动，然而书中错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

甄 贞

2016 年 11 月

目 录

第一章 行政审批与行政审批制度改革·····	1
第一节 行政审批相关概念·····	1
一、行政审批的含义·····	1
二、行政审批制度的含义·····	7
第二节 行政审批制度改革的理论依据、现实依 据与研究现状·····	9
一、行政审批制度改革的理论依据·····	9
二、行政审批制度改革的现实依据 ·····	16
三、行政审批制度改革的研究现状 ·····	18
第二章 我国行政审批制度改革历史流变与外国经 验借鉴 ·····	28
第一节 审批制度的产生与发展 ·····	28
一、制度、国家、权力的雏形 ·····	28
二、古代禁榷制度——古代行政审批制度雏形 ·····	30
三、古代禁榷制度的发展 ·····	32
四、两宋时期把禁榷制度演进为古代行政审批 制度 ·····	34
第二节 新中国成立后的行政审批制度 ·····	39

一、新中国成立后到改革开放前的行政审批	39
二、改革开放后的行政审批	39
三、《行政许可法》颁布前的行政审批	40
第三节 2004 年后的行政审批制度改革	45
第四节 新一届中央政府的行政审批制度改革	55
第五节 国外行政审批制度改革的经验借鉴	78
一、美国行政审批制度改革	78
二、日本行政审批制度改革	83
第三章 行政审批制度改革联动关系研究	89
第一节 联动关系	89
第二节 行政审批制度改革与政府机构改革的 联动关系	92
一、政府机构改革为行政审批制度改革提供 组织保障	92
二、政府机构改革为行政审批制度改革提供 财政保障	93
三、行政审批制度改革有利于巩固政府机构 改革的成效	94
第三节 行政审批制度改革与服务型政府建 设的联动关系	95
一、行政审批制度改革是服务型政府建设的 途径	95

二、建设服务型政府为行政审批制度改革提	
供政治生态环境保障	98
第四节 行政审批制度改革与法治政府建设的	
联动关系	98
一、行政审批制度改革是法治政府建设的重	
要内容	98
二、法治政府建设为行政审批制度改革提供	
法律保障	101
第五节 行政审批制度改革与中介组织建设的	
联动关系	102
一、行政审批制度改革“倒逼”中介组织发展	102
二、中介组织建设促进行政审批制度改革向	
深远发展	103
第六节 行政审批制度改革联动关系分析	104
第四章 河北省行政审批制度改革现状及存在的	
问题	108
第一节 2001 年—2012 年行政审批制度改革	
阶段	108
第二节 2013 年—2015 年 5 月行政审批制度	
改革阶段	110
一、顺利完成职能划转和工作交接	110
二、大幅削减各类别行政审批事项数量	111

三、严格规范行政审批事项·····	113
四、清理非行政许可审批事项·····	114
五、建立“三个公开、三个清单”制度·····	114
六、建设“三级平台”、推行“两个代办”制度·····	115
第三节 2015年5月后行政审批制度改革阶段·····	115
一、编制“五张”清单·····	116
二、加强事中事后监管·····	117
三、组建行政审批局·····	118
四、大幅削减行政审批事项数量·····	119
五、创新行政审批体制机制·····	120
六、健全行政审批制度体系·····	121
七、开展审批流程再造改革·····	121
第四节 河北省行政审批制度改革中存在的问题·····	122
一、法律法规的限制·····	122
二、相关联动改革的缺失·····	123
三、官员理念的滞后·····	123
四、管理过程信息不对称·····	124
五、配套政策不到位·····	124
六、对中介组织监管的失效·····	125
七、“僵尸事项”问题·····	125
八、审批监管权责不统一·····	126
九、事中事后监管问题·····	127

十、审批事项下放后的事与愿违问题·····	127
第五章 推进行政审批制度改革的对策建议	
——联动研究视角·····	128
第一节 行政审批制度改革的方向·····	128
一、审批事项全国统一编码·····	128
二、行政审批标准化·····	131
三、行政审批少收费·····	132
四、行政审批成本收益分析·····	135
第二节 行政审批制度改革与政府机构改革联动 ·····	137
一、转变行政观念·····	137
二、重新梳理政府职能·····	141
三、政府职能转变与机构改革·····	142
四、政府职能的输出·····	145
第三节 行政审批制度改革与服务型政府建设	
联动·····	147
一、服务型政府的内涵·····	147
二、建立服务型政府决策机制推动行政审批	
制度改革·····	148
三、改革和完善政府公共服务供给方式·····	150
第四节 行政审批制度改革与法治政府建设联动·····	158
一、法治政府建设内涵·····	158
二、法治政府的行政原则·····	163

三、法治政府的建设历程·····	166
四、政府机构组织的法制化·····	174
五、行政审批制度改革在法治政府建设框架 中进行·····	175
第五节 行政审批制度改革与中介组织建设联动·····	177
第六章 推进行政审批制度改革的其他对策建议·····	179
第一节 行政审批制度改革与事业单位改革·····	179
一、事业单位的历史沿革·····	179
二、事业单位改革的动因及必要性·····	181
三、事业单位分类改革·····	183
四、事业单位改革难点·····	185
五、事业单位改革的阶段及进程·····	187
六、结合事业单位改革充实行政审批的中介 组织·····	192
第二节 推行政务公开·····	198
一、政务公开的重要性·····	198
二、政务公开的基本内容·····	199
三、不予公开的内容范围·····	200
四、政务公开的形式·····	201
五、政务公开规范化、制度化·····	202
六、政务公开发展历程·····	204
七、实现政务公开的途径·····	206

第三节 实行“互联网+”战略·····	210
一、强大的互联网功能·····	210
二、电子政务·····	210
三、加快建立、完善电子政务系统·····	213
四、推进“互联网+政务服务”·····	215
第四节 加强事中事后的监管·····	221
一、建立完善的监管制度·····	222
二、监管方式·····	223
三、集中一线监管力量·····	225
主要参考文献·····	226
附录·····	231
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》·····	231
《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要	
把握的几个问题》·····	238
《中华人民共和国行政许可法》·····	249
后记·····	273

第一章 行政审批与 行政审批制度改革

第一节 行政审批相关概念

一、行政审批的含义

《新华大字典》中“审”是周密、仔细，如审慎、审视；或是仔细检查、反复分析，如审查、审阅；还有审问、审悉、审如其言等含义。^①“批”是对下级的文件写下意见，对别人的文章或作业写下评语，如审批、批改；或是对公文写下的意见或对文章作业等写下的评语，如眉批、朱批；还有对不正确、不恰当的思想、言行提出否定意见，如批驳、批判；还可以当量词使用等等。^②审批，《现代汉语辞海》中释义为审查批示（下级呈报上级的书面计划、报告等），当动词用；或是并列式，审+批，如审批报表，作谓语。^③

在政府行为中，审批是自上而下的一种管理、控制方式，是对请求批准者的权益赋予，或者是对某个领域限制的

① 《新华大字典》（最新修订版·大字本），商务印书馆国际有限公司，2011年8月，第778页。

② 《新华大字典》（最新修订版·大字本），商务印书馆国际有限公司，2011年8月，第656页。

③ 《现代汉语辞海》（全新版），中国书籍出版社，2003年8月，第977页。

解除，行为内容涉及管理相对人的主体资格、行为能力和特殊待遇等的确定。审批是对特定事项批准规则和办事程序的制度预设，是有权者运用其占有和掌握的有形或者无形资源的优势针对管理相对人所采取的强制行为，是对准许结果的需求者的请求进行审查并决定是否允许的批准行为。^① 行政审批是国家管理经济、社会的一种重要手段，对于其概念的界定，目前被广泛认可的有以下三种观点，他们分别是从公共管理学、社会学、行政法学三个学科的角度来阐述的。

第一，在公共管理学来看，“行政审批是国家行政机关实施行政管理活动的一种重要方式，是政府对各种资源分配的一种手段，并依据一定的法律、法规和有关政策，共同遵守相应的办事规程和行为准则”。^②

第二，在社会学角度来看，行政审批是限制权利和解除对某项权利禁止使用也即自由使用的手段。“审批是指政府机关或授权单位，根据法律、法规、规章制度及有关文件，对行政管理相对人从事某种行为、申请某种权利或资格等，进行具有限制性管理的行为。”^③

第三，在法学角度来看，法学界将行政审批称为行政许可。^④

① 艾琳、王刚：《行政审批制度改革》，人民出版社，2015年5月第1版，第3页。

② 徐晓林：《试论中国行政审批制度改革》，《中国行政管理》2002年第6期，第6—7页。

③ 《中华人民共和国行政许可法及其配套规定》，中国法制出版社，2003年5月，第21—22页。

④ 潘秀珍：《行政审批制度改革的多学科研究综述》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）第45卷第6期，2009年12月，第19页。

在 2001 年 12 月 11 日，国务院发布《关于贯彻行政审批制度改革五项原则需要把握的几个问题》（国审改发【2001】1 号）文件，其中对行政审批做了如下解释，“行政审批即指行政审批机关（包括其他有行政审批权的组织）依法审查法人、自然人或者其他组织依法提出的申请，准许其从事特定活动、承认其资格资质、明确其特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的一种行政行为。”这是国务院首次对行政审批进行界定，较全面地概括了行政审批的主体、行政相对人及行政审批项目的范围，但是还未将行政审批上升到国家法律这一层面。

随着社会主义市场经济体制的建立健全，为适应加入世贸组织新形势新要求，以及加快政府职能转变、从源头上遏制腐败等，客观上要求在法律层面严格界定行政审批的相关范畴。于是，根据宪法，在经历了 7 年的调研、起草、审议、修改等一系列立法程序后，在 2003 年 8 月 27 日，经过第九届全国人大常委会、第十届全国人大常委会 4 次审议后通过，由胡锦涛主席签署第七号主席令公布《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》），此法自 2004 年 7 月 1 日起施行。

那么在公共管理领域，行政审批等同于行政许可吗？

《关于贯彻行政审批制度改革五项原则需要把握的几个问题》中界定了行政审批的含义，同时指出：“只要自然人、法人或者其他组织等相对人实施某一行为、确认特定民