

文化行政审批规范化体系建设 理论与实践

WENHUA XINGZHENG SHENPI GUIFANHUA TIXI JIANSHE
LILUN YU SHIJIAN

《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》课题组 编

 宁波出版社
NINGBO PUBLISHING HOUSE

文化行政审批规范化体系建设 理论与实践

WENHUA XINGZHENG SHENPI GUIFANHUA TIXI JIANSHE
LILUN YU SHIJIAN

《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》课题组 编

图书在版编目(CIP)数据

文化行政审批规范化体系建设理论与实践 /《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》课题组编. — 宁波: 宁波出版社, 2018.9
ISBN 978-7-5526-3320-7

I. ①文… II. ①文… III. ①文化事业—行政管理—审批制度—规范化—研究—宁波 IV. ①G127.553-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 218073 号

文化行政审批规范化体系建设理论与实践

《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》课题组 编

出版发行 宁波出版社

(地址: 宁波市甬江大道1号宁波书城8号楼6-7楼 邮编: 315040)

责任编辑 俞静娴 胡佳栋

责任校对 叶呈圆 王 苏

装帧设计 金字斋

印 刷 宁波白云印刷有限公司

开 本 889 毫米 1194 毫米 1/32

印 张 13.25

字 数 320 千

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5526-3320-7

定 价 35.00 元

如发现倒装或缺页, 影响阅读, 请与承印厂联系调换

《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》课题组

组 长：王水维

成 员：文连台 姜青蓉 房泉岳 马俊杰 朱文军 余 军

总编与策划：文连台

序

在举国上下掀起一股深化行政审批制度改革的热潮之际,文化部率先在全国文化市场行政审批系统提出了“文化市场行政审批规范化建设”,并出台了相应的《文化市场行政审批规范化建设示范标准》。为此,从2013年9月开始,全国文化市场行政审批系统开展了“文化市场行政审批规范化建设大检查”,在各地进行自查自纠的基础上,还开展了异地交叉检查与学习交流活动,这项举措对全国文化市场行政审批系统的规范化建设起到了很大的促进作用。宁波市文化行政审批系统在前几年深入推进文化行政审批标准化体系建设的基础上,把文化行政审批标准化体系建设的做法及经验与《文化市场行政审批规范化建设示范标准》有机结合起来,制定出台了《宁波市文化行政审批规范化建设标准》和《宁波市文化行政审批规范化建设检查考核办法》(试行),并在全市文化行政审批系统大力开展自查自纠、异地交叉检查和上级行政部门的检查与量化考核。经过几年的实践与探索,它确实较好地规范了全市文化行政审批工作,使全市文化行政审批系统做到了“八个统一”,即主项名称统一、子项名称统一、适用依据统一、申请材料统一、办事流程统一、业务经办流程统一、办理时限统一、表单内容统一。为了对这些有效的做法与经验进行总结与提炼,针对其存在不足进一步改进与完善,提出建设性的建议,

并加强文化行政审批规范化建设的理论研究工作,使其上升到一定的理论高度,形成理论性的研究成果,以便更好地指导和促进全市文化行政审批规范化建设,我们与浙江大学光华法学院合作,组织了“文化行政审批规范化体系建设理论与实践”课题组,共同承担了该课题研究工作。一年来,我们与浙大光华法学院余军教授等几位学者一起,以“文化行政审批规范化体系建设理论与实践”为题,在进行了大量深入调研的基础上,开展了艰辛而卓有成效的探索与研究,形成了《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》一书,现将此丰硕的理论研究成果奉献于世,希望对文化市场行政审批系统的同仁们和读者们有所启示。作为课题的策划人,笔者对此感到非常欣慰,也对浙大光华法学院余军教授及相关人员表示衷心感谢!

《文化行政审批规范化体系建设理论与实践》一书,从理论探讨、实践总结、对策思考三个方面展开研究思路,对文化行政审批规范化建设的时代背景、主要特征与构建原则、体系构建与主要内容、推进途径与落实举措、实践做法与取得的成效、问题分析与对策举措、完善体系的建议等内容,进行了全面的总结和深入分析,提出了在建设服务型政府、法治政府与深化行政管理体制改革及行政审批制度改革的大背景下,进一步深化行政审批制度改革、完善文化行政审批规范化建设的思路 and 对策,尤其是从理论与实践的有机结合上,提出了进行顶层设计、规范重构,建设的根本之道等合理化的建议与深化改革的路径。这是一部系统研究文化行政审批规范化建设的力作,这一研究成果的问世,对于进一步完善和推进文化行政审批规范化建设,将会发挥积极的指导作用。

文化行政审批规范化建设是在具体法治政府的理念上,重视

形式法治理念的前提下,进一步对“实质法治”精神的彰显。同时,规范化的系统要求也回应了国家治理能力现代化的时代诉求。治理能力在本质上是国家或政府拥有的治理资源及对其进行合理配置和有效使用的能力,文化行政审批规范化建设无疑能够更好地增强文化行政部门的社会治理能力。文化行政审批规范化建设具有深厚的理论基础,具体大致包括五个方面,即依法行政理念、提升治理能力理念、公共权力控制理念、服务行政理念、建设法治政府理念。依法行政理念强调以现有法律法规为基准;提升治理能力理念强调文化行政审批规范化建设的改革导向,即对于“虽有法定依据,但符合全面深化改革要求和经济社会发展需要”的审批事项或机制,应探索新的取代机制;公共权力控制理念体现了现代行政法治对行政审批、许可这一“干预行政”类型的一贯立场;服务行政理念则是中国政府职能转型的内在要求;建设法治政府理念可以说是新法治建设时期对依法行政、服务行政理念的一种提升和超越。

文化行政审批规范化建设,应该说内容非常丰满,涵盖面十分宽广,有些认识尚未有定论。它作为文化行政审批制度改革的产物,诞生于近年来的文化行政审批规范化建设的探索实践过程中,既没有规范化的模式可以遵循,也没有现成的经验可以借鉴,只能通过加强这方面的理论与深入探讨,并认真总结和归纳近年来推进文化行政审批规范化建设的实际做法和典型经验,针对实践中存在的问题提出改进完善的举措与对策。由于编者的理论研究水平局限和时间仓促,可以肯定地说,本书中肯定会存在许多可以探讨商榷和改进完善的方面,恳请业内专家、学者及读者给予批评指正。唯有如此,才能为理论研究留下巨大的空间,为实践探索留出回旋的余地。同时,它作为一种制度或

机制的改革创新,也是与时俱进的产物,正所谓“法与时变,礼与俗化。衣服器械,各便其用。法度制令,各因其宜”。它是在文化行政审批规范化建设的实践中诞生的,也必定会在深化行政审批制度改革的实践中发展完善,而关于文化行政审批规范化建设的理论研究也会随之而更加丰富、深入。我们期待着本书问世以后,全国文化行政审批系统有更多更好的新作力作与理论研究成果问世,以指导文化行政审批规范化建设的实践。

文连台

2018年7月28日

目 录

第一章 推进文化行政审批规范化体系建设的时代背景与理论 基础.....	1
第一节 推进文化行政审批规范化体系建设的时代背景	3
第二节 文化行政审批规范化的涵义与理论基础	7
第二章 文化行政审批规范化体系建设的主要特征与构建原则	22
第一节 文化行政审批规范化体系建设的主要特征	23
第二节 文化行政审批规范化体系建设的构建原则	39
第三章 文化行政审批规范化体系建设的重大意义和现实 功能.....	47
第一节 文化行政审批规范化体系建设的重大意义	49
第二节 文化行政审批规范化体系建设的现实功能	67
第四章 文化行政审批规范化体系建设构建的主要内容.....	88
第一节 审批保障体系的标准化与规范化	89
第二节 审批标准的规范化	95

第三节	审批程序标准的规范化	109
第四节	案卷管理标准的规范化	127
第五节	行政审批服务行为与服务机制标准的规范化	136
第六节	信息公开标准的规范化	153
第七节	内部管理标准的规范化	165
第五章	推进文化行政审批规范化体系建设的实践.....	179
第一节	文化行政审批规范化体系建设的推进途径 ...	181
第二节	文化行政审批规范化体系建设的推进举措 ...	194
第六章	推进文化行政审批规范化体系建设取得的成效...	203
第一节	制度建设方面的发展	205
第二节	改革产生的积极效应	234
第七章	文化行政审批规范化体系建设推进中存在的主要 问题与对策.....	245
第一节	存在问题:行政审批规范化深度发展面临的体制 机制障碍	247
第二节	对策:深化行政审批标准化改革的理性思考	265
第八章	完善与优化文化行政审批规范化体系建设的几点 建议.....	295
第一节	顶层设计:行政审批制度的整体性重构	297
第二节	规范重构:修改法律或对改革进行合法授权	303
第三节	根本之道:设立统一的行政审批部门	311

附 录	319
宁波市文化行政审批规范化建设标准	321
宁波市文化行政审批规范化建设检查考核办法（试行）	335
宁波市文化行政审批程序标准	348
宁波市文化行政审批服务标准	357
宁波市文化行政审批机构内部管理标准	364
宁波市文化广电新闻出版局关于试行市区文化行政审批事项 “全城通办”服务模式的实施意见	372
宁波市文化广电新闻出版局行政审批处快速增效审批机制	390
宁波市文化广电新闻出版局行政审批处科学准确审批机制	393
宁波市文化广电新闻出版局行政审批处确保群众满意审批机制	398
宁波市文化广电新闻出版局行政审批处便民利民服务机制	401
关于推进市县同权同批审批模式实施方案	405
后 记	409

第一章

推进文化行政审批规范化体系 建设的时代背景与理论基础

第一节

推进文化行政审批规范化体系建设的时代背景

讲到推进文化行政审批规范化建设的时代背景,很有必要简要回顾一下我国行政审批制度改革的历程。我国行政审批制度改革从 1999 年开始,大约经历了五个阶段,这五个阶段的主要特点是亮权、减权、集权、联权、规权。

一、亮权

主要目标是解决“门难进,事难办”的问题,主要做法是设立“阳光大厅”,把分散在各行政部门办公室内部办理行政审批事项的做法,改为统一集中到“行政审批大厅”“阳光大厅”或“行政服务中心”各部门窗口办理,变行政审批权力在各行政部门办公室暗箱操作为在“阳光大厅”公开透明操作。然而,这一举措并未实现改革的初衷,各行政部门的窗口只是行政审批的“收发室”,审批事项受理后仍拿回各行政部门办公室进行审批,审批后制作的证照再送到“阳光大厅”的窗口发给行政审批相对人,所以没有从根本上解决“亮权”的问题。尽管如此,这一改革措施仍然体现出行政审批制度的进步!它相对提升了审批速度,也减轻了大部分行政审批相对人去各行政部门办公室办理行政审批

事项的负担。

二、减权

主要目标是解决“行政审批事项多,审批层级多且高”的问题,主要做法是削减行政审批事项,降低审批条件,下放审批权限。为此,从国务院到地方人民政府都做了很大努力,尤其是党的十八大后,国务院削减行政审批事项约三分之一,还下放了部分审批事项的审批权限,在减权方面为各地做出了表率。此外,各省和直辖市政府也下放了部分行政审批事项的审批权限,有的直接下放或委托到各县(市)区人民政府,对方便群众办理行政审批事项起了很大的作用。

三、集权

主要目标是解决“审批环节多、审批效率低”的问题,主要做法是把分散到各行政部门各内设机构的行政审批事项、职能、权力,全部集中归并到新设立的行政审批机构,行政审批机构整体进驻行政服务中心,做到“事项、权力、人员”全部“集中到位”,实现真正意义上的集中审批,使行政审批权力在阳光下运行,铲除了让申请人仍去行政部门办公室办理审批事项的土壤。宁波市人民政府是这场改革的领路人。

四、联权

主要目标是解决“各行政审批部门之间存在的审批障碍,行

业之间的审批界限”问题，使人民群众办理行政审批事项只找一个行政部门。其主要做法是推进行政审批服务标准化体系建设，实行行业联合审批、并联审批、会商会审、同城通办、同权同批、承诺审批、全程代办等改革举措，确保人民群众办理审批事项只找政府一个行政部门目标的实现。宁波市人民政府是这项改革的创新者，并获得了中国法治政府奖。

五、规权

主要目标是解决“审批权力乱用、审批行为不规范、审批监管不力”等问题。主要做法是依法梳理和公布行政审批权力清单，制定每一个审批权力清单的审批标准、提交资料、审批程序、审批时间、联系方式、投诉电话等要件，并加强对行政审批权力运行的监督，制定行政审批规范化建设的标准与考核办法。近几年从国务院到地方政府都在规范权力清单，尤其是浙江省进行了“四张清单一张网”的建设与改革。其中，宁波市文化广电新闻出版局一直是行政审批制度改革的弄潮儿，近十年来，该局率先在全市推进了“行政审批职能归并改革”“行政审批服务标准化体系建设”“简政放权改革”“同权同批与同城通办改革”“文化行政审批规范化体系建设”等改革举措，总结积累了许多改革的经验，得到了相关部门与人民群众的高度赞扬，新闻媒体也对此做了广泛宣传。

在简要回顾我国行政审批制度改革的历程后，不难得出一个结论：每一项行政审批制度改革都是行政审批现状的需要，都是时代的呼唤，是人民群众的迫切需求。而文化行政审批规范化体系建设也是在这样的时代背景下产生的。在行政审批制度改革

经历的“亮权”“减权”“集权”“联权”改革后,在全国各地都建设法治政府、服务型政府和依法行政的大背景下,要继续深化推进行政审批制度改革,必须要对行政审批机关自己的行政审批权力运行和行政审批服务行为进行有效的规范,这可以说是行政审批机构自我规范、自我约束的一场自我革命。由此,国家文化部率先提出了文化行政审批规范化体系建设这一命题,而宁波市文化广电新闻出版局率先对这一命题进行探索与实践,本书就是该局推进文化行政审批规范化体系建设的实践经验的总结与理论提炼的升华。