

行政审批制度改革 创新研究

XINGZHENG SHENPI ZHIDU GAIGE
CHUANGXIN YANJIU

李路◆著

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

作者简介



李路，陕西省委党校（行政学院）政治学教研部副主任，副教授，中外政治制度专业硕士生导师。主要从事政党政治、政府管理改革研究。主持国家课题一项，其他类课题十余项，撰写专著两本，在核心类期刊发表文章十余篇。近年来，十余篇咨政研究专报或成果被提交中央国家机关和陕西省委、省政府。曾获陕西省省直机关“十大杰出青年”称号。

行政审批制度改革创新研究

李路 著

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政审批制度改革创新研究 / 李路著. — 西安 :
陕西人民出版社, 2019
ISBN 978-7-224-13365-3

I. ①行… II. ①李… III. ①行政管理—政治体制改革—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 196413 号

责任编辑: 许晓光
封面设计: 佳伟设计

行政审批制度改革创新研究

作 者 李 路
出版发行 陕西新华出版传媒集团 陕西人民出版社
(西安北大街 147 号 邮编: 710003)
印 刷 西安盛业印务有限公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 15.5
字 数 269 千字
版 次 2019 年 9 月第 1 版
印 次 2019 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-224-13365-3
定 价 35.00 元

如有印装质量问题, 请与本社联系调换。电话: 029-87205094

本书获得中共陕西省委党校资助出版

序

行政审批制度改革处在我国行政体制改革中“先手棋”“当头炮”的特殊重要地位，对其体制、机制创新的研究成果具有极为重要的现实意义。本书以行政审批制度运行全链条中各个构成要素为基本研究对象，坚持问题导向，对当前各要素运行实践中存在的问题进行梳理，从理论上进行分析，进而从体制机制创新角度提出解决问题的对策性建议。

本书研究成果主要结构和基本观点如下：一是系统梳理了中国行政审批制度确立与改革的基本历程。特别是对行政审批制度改革取得的成就和存在的问题进行了系统的总结。对进入“放管服”改革新阶段后的任务特点进行了分析。在此基础上提出了应从体制机制创新入手确保改革持续发力的基本思路。二是较为系统地梳理了国外行政规制改革实践，对其理论支撑和取得成就做了概括和评价，对其启示意义做了分析和论证。三是提出要建立权威性的行政审批改革领导机构。在体制机制上分析了领导机构设置的必要性及基本原则；对中、省、市（地）、县（区）各级领导机构的职能定位、机构设置和人员的编制建设等提出了建议。四是提出要建立科学的行政审批事项设定、评价和日常管理机制，以确保行政审批项目“设、存、废、改”的科学化。五是提出要对集中行政审批实施权进行深入探索。特别是要持续完善政务中心建设与行政审批服务局试点中的体制机制建设。六是提出要完善行政审批标准化建设中的体制机制。要建立行政审批标准体系，加强对行政审批标准主要内容的研发，加快行政审批标准的推广使用。七是提出行政审批制度信息化建设中的体制机制建设。八是提出在创新事中事后监管体系中实现监管到位。此外，本书对行政审批制度改革中的法治建设问题也做了分析和论证。

本书的学术价值及社会效益主要体现在学科研究方向、研究方法、研究对象和研究中的创新观点等几个方面。从研究学科方向看，本书虽然属于政治学方向研究，但研究过程中我们将政治学理论及研究方法与宪法学、行政法学、行政管理学、政治经济学、社会学、统计学等学科理论相结合，通过以政治学为主的多

学科综合研究，起到了分析和解决问题精准务实，理论支撑充分的目的。

从研究方法上看，本书中强调系统性研究。作者认为行政审批制度改革中各要素之间相互衔接、互为影响，是一个完整的运行系统。要从整体上提升行政审批制度改革质量，实现体制机制创新，必须进行系统化整体研究。基于此，本书中首次提出要从行政审批制度运行链条中各个要素的全方位研究入手。在研究中逐一对各要素运行中涉及的问题及原因进行系统性分析，特别是找出各要素之间的关联性影响。在此基础上，经过充分的调研论证，拿出具有操作性的对策性建议。这种研究方法，克服了学术界在研究审批制度改革中对各要素“单一化”“碎片化”“分段静止”研究的传统做法，有效解决了传统研究中提出的体制机制创新对策性建议缺乏关联性、系统性和现实操作性不足的问题。

从研究对象看，本书中首次提出要加强行政审批改革领导管理机构自身建设科学化的研究。作者认为改革领导者就是改革政策制定者，其管理体制和运行机制是否科学化，直接影响到行政审批制度改革的实际效果。而过去在审批制度改革的理论研究中，这一问题空白点。而本书中以专章就完善审批改革领导机构的体制机制问题进行了深入研究，提出了“构建权威性的行政审批改革领导机构”的基本观点，这是具有独创性的。这对更好引领审批制度改革乃至“放管服”改革实践，有着非常重要的现实意义。

从研究中的创新观点看，本书在各章中均提出了创新性观点。例如：要建立科学的行政审批事项评价机制；行政审批服务局试点的进一步深入和建设重点；以“互联网+”“人工智能”和“大数据”等信息技术综合利用来促进审批效能提升；构建全方位的事中事后监管体系；加大司法检察机关和审判机关在事中事后监管中的功能作用及路径方法等。这些结论性意见具有较强的现实操作性，能够为下一步深化行政审批制度改革，提供体制机制方面的有益借鉴等。其他创新性观点详见正文，在内容提要中不一而足。

作者 李路

2019年7月10日

前 言

行政审批曾经是中国政府最主要的管理方式和手段。作为政府前置性控制经济、政治、文化、社会等事务的制度体系，自改革开放初期就开始在中国各级政府逐步建立以来。实践证明，其一度对维护经济社会事业发展秩序、推动经济体制转型和市场经济体制确立发挥过积极的作用。随着中国特色社会主义市场经济体制的逐渐完善和建设人民满意的服务型政府要求日益增强，以事前严控审查为主要特征的审批制度日益不能满足需要，更无法适应国家治理体系和治理能力现代化的新要求。自 21 世纪初至党的十八大召开之前，全国范围内先后进行了六轮行政审批制度改革，并取得了一定成效。党的十八大以来中央政府更是以深化审批制度改革为突破口，推动“简政放权、放管结合、优化服务”改革（以下简称“放管服”改革），实现政府职能转变。

2013 年 2 月召开的十八届二中全会指出，转变政府职能是深化行政体制改革的核心。2013 年 3 月由十二届人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》更明确提出要深化行政审批制度改革。同年 11 月召开的十八届三中全会指出：经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。2016 年 3 月，李克强总理在《政府工作报告》中提出要“建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府”^①。

创新型政府从政府自身建设角度来看，就是以创新驱动解决政府在运行中的制度体制机制存在的种种弊端，从而降低政府运行成本，提升政府运行效能。四十年来的改革开放过程中经济体制改革是重点，行政体制改革则贯穿其始终，而多年来行政审批改革在整个行政体制改革中始终承担了“当头炮”角色。实践证明，行政审批制度改革是政府简政放权的主要手段，是优化政府公共服务能力，促进政府职能转变最为直接最为有力的抓手。换言之，市场在资源配置中是否起

^① 李克强：《政府工作报告（2016）》，《人民日报》2016 年 3 月 18 日。

决定性作用，相当程度上取决于政府向市场简政放权的深度、广度和力度，也取决于政府职能和管理方式的科学高效。

简政放权就是要从清理精简行政审批事项入手，而行政审批制度改革首次“试水”源自1998年的深圳。此后的2001年至2012年，国务院在全国范围内主导并推动了自上而下的六轮行政审批制度改革。党的十八大之后不久，以李克强为总理的新一届中央政府开门办的第一件大事就是把“简政放权、放管结合”作为“先手棋”来推进政府职能转变，实现市场对资源配置起决定性作用。李克强总理在2013年初明确提出本届政府要减少三分之一的行政审批项目。李克强总理对此意味深长地谈道：“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，不仅抑制经济发展活力，而且行政成本高，也容易滋生腐败。推进简政放权、放管结合，就是解决这些突出矛盾和问题的关键一招，也紧紧抓住了行政体制改革和经济体制改革的核心，把握了完善社会主义市场经济体制、加强社会建设的要害。可以说，这项改革是‘牛鼻子’，具有牵一发动全身的重要作用。”^①

党的十八大以来，在党中央、国务院坚强有力的领导下，我国行政审批制度改革得到了进一步深化，取得了实实在在的历史性成就。改革本身就是一场革命，也是不断创新的过程。在改革中实现创新，来源于改革者对亟待改革的领域存在问题及原因的全面把握和准确分析，并在此基础上提出对策性建议，通过实践检验和完善，最终形成可以复制推广的有效体制机制。中国行政审批制度改革实践证明，改革目标必须在体制、机制不断创新中去实现。本书就是以当代中国行政审批制度的改革历程、主要内容和经验得失为研究对象，以深化行政审批制度改革中体制机制创新为研究客体，通过系统梳理体制、机制建设中的经验和问题并进行相关理论分析和探讨，提出体制机制创新的领域和对策性的建议。

要研究行政审批制度改革体制机制创新问题，首先就要定义行政审批的概念。关于行政审批的定义可以从文字学、政治学、行政法学、行政管理学多个学科领域进行探究。目前，国内学界和实务界根据研究角度不同，对行政审批的概念大致是从以下几个方面进行界定的：

^① 李克强：《简政放权 放管结合 优化服务 深化行政体制改革 切实转变政府职能——在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》，参见2015年5月12日《人民日报》。

其一，从字面上进行文意理解。如果对“行政审批”进行说文解字，可以理解为“行政”与“审批”两个概念的有机组合。“行政”在政治学概念里，是指“国家行政机关为实现政府目标，依法对国家事务、政府事务及社会公共事务进行有效管理的活动”^①。而“审批”一词字面上即可理解为审查和批准。《现代汉语词典》将其定义为“审查批示下级呈报给上级的书面计划、报告等”^②。如果两个概念简单叠加可将行政审批理解为：“国家行政机关为实现政府目标，依法对国家事务、政府事务及社会公共事务运用审查批准手段进行的有效管理活动。”

其二，从政治学原理角度来阐释。在政治学研究范畴内，通常是将行政审批作为国家权力机关（特别是政府）依职权界定公民、法人及其他社会组织是否享有某项权利或自由的一种方式 and 手段。从其特征看，行政审批体现国家权力，是作为行政机关之于行政相对人的行政约束手段，对公民和其他社会组织自由的相对限制。

其三，从行政管理学角度阐释。根据我国行政审批制度实施中反映出的共性特征，结合公共管理学、行政法学等方面教材对西方国家公共行政中“行政规制”的基本内涵和外延的界定，可将行政审批认定为政府行使经济社会管理职能的一种事前准入管理手段，以此对各种经济社会资源进行分配，对经济和社会秩序进行的维护。

其四，通过立法界定和阐释。《关于〈中华人民共和国行政许可法（草案）〉的说明》指出：“行政许可（也就是通常所说的‘行政审批’），是行政机关依法对社会、经济事务实行事前监督管理的一种重要手段……”在这里，为了通俗易懂地表达行政许可，有关部门又将行政许可等同于行政审批。^③从理论上讲，行政审批就是行政法规范上所谓的“行政许可”，但在实践中两者既有联系又有区别，行政审批的内涵外延均大于行政许可。《行政许可法》第2条规定：“本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。”同时，《行政许可法》第3条第2款规定：有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用本法。显然，这是从行政法研究具体行政行为的角度来

① 王邦佐等编：《政治学词典》，上海辞书出版社2008年版，第531页。

② 中国社科院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆1996年版。

③ 参见杨景宇：《关于〈中华人民共和国行政许可法（草案）〉的说明》，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10-30/content_5323224.htm

界定行政审批行为的，它将行政许可同行政处罚、行政征收、行政强制等一样，是作为政府对行政相对人的管理手段和方法，根据法律概念构成要素来定义的。如果严格按照依法行政的要求，行政许可法中的规定毫无疑问是准确的且必须在改革实践中完整使用的定义。但由于众所周知的原因，行政审批在我国行政管理和改革实践中，其内涵和外延要大于行政许可规定的范围。无论从改革需要还是从本课题研究立足点看，完全依据行政许可法来界定行政审批，都带有局限性。

其五，从官方在改革实践中给出的定义去理解。2001年12月11日，为顺利启动全国首轮行政审批制度改革，国务院审改工作领导小组发文《关于印发〈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〉的通知》（国审改发〔2001〕1号，以下简称《通知》）。该《通知》明确指出，行政审批是指“行政机关（包括有行政审批权的其他组织）根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请，经依法审查，准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为”^①。如将这一概念与后来施行的《行政许可法》第2条进行比较，其共同点为“从事特定活动”，不同点在于“认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为”（也就是我们通常所理解的行政确认行为，具体政府管理中往往冠以××资格资质认定、××认可、××评比达标表彰评估等）。该《通知》认为：行政审批的形式多样、名称不一，有审批、核准、批准、审核、同意、注册、许可、认证、登记、鉴证等，但只要自然人、法人或者其他组织等相对人实施某一行为、确认特定民事关系或者取得某种资格资质及特定民事权利能力和行为能力，必须经过行政机关同意的，都属于应该清理和处理的行政审批项目范围。在清理行政审批项目时，要特别把握“必须经过行政审批机关同意”这一实质，才能保证改革工作不重项、不漏项。^②此后在多轮行政审批制度改革中，国务院审改领导小组给出的概念成为权威解释，即使在许可法实施后，对于行政审批的定义和范围，各级政府都是执行的这一解释。但是值得关注的是，在许可法实施后，根据当时管理的实际需要，全国各级政府又以各种形式保留和新设了一批非行政许可审批事项。

^① 国务院行政审批制度改革工作领导小组：《关于行政审批制度改革工作的实施意见》，民政部网站，2001年12月11日，<http://zfs.mca.gov.cn/article/xzspzdg/200903/20090300027759.shtml>。

^② 参见《关于印发〈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〉的通知》（国审改发〔2001〕1号）。

这其中既有纯属政府内部管理事项，也出现了没有法律依据变相设定的面向公民、法人或其他组织的行政许可事项。^① 这样在行政管理和改革实践中的行政审批类型不仅超过了许可法规定，也突破了国审改发〔2001〕1号文件的界定范围。据此，在实践中行政审批一度出现三种形式类型，即许可法规定的行政许可、国审改发〔2001〕1号规定的行政审批、管理实践中存在的非行政许可审批，三者相互联系又各有区别。

鉴于以上五种对行政审批的概念表述都具有局限性，特别是如果只套用许可法概念去界定行政审批将无法有效推动行政审批制度理论研究和改革实践。为确保本课题研究客观全面，就要统一行政审批的概念标准。作者认为，鉴于本课题属于实证类研究，统一概念标准必须本着从改革发展实践需要出发的原则。

从行政审批制度改革发展实践看，尽管以上三类行政审批形式表现不尽相同，但却具有共性特征。一是申请人提出从事特定活动申请；二是申请必须经过行政机关同意；三是如事先未经过行政机关同意而从事特定活动，行政相对人行动无效并会受到行政机关处罚制裁，并承担由此可能产生的其他民事甚至刑事责任。同时具备这三个核心特征的行为就是行政审批行为，性质就是行政审批事项。^② 本书研究中，就是根据以上三个核心特征来界定行政审批的内涵和外延。在本书后续内容撰写中，除因援引《行政许可法》和相关法规条文、著作、教材中出现的“行政许可”字样外，其余情况下一律使用“行政审批”概念，以便于标准化地开展研究。

^① 2004年8月2日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》（国办发〔2004〕62号）。该通知指出：“根据现阶段政府全面履行职能和有效实施管理的需要，暂予保留了211项非行政许可审批项目。”之后不久各地政府也以管理需要为由，保留或新设了不少非许可行政审批事项。譬如园林部门有“绿化工程设计方案审批”、财政部门的“公路货运业自开票纳税人审批”。这些非行政许可审批，既是政府对于微观事务的“越位”，又让企业生产面临着诸多不便。

^② 这里当然不包括非行政许可审批事项中的子类项——“政府内部管理审批”。因为此类事项很好区分，不在本课题讨论之内。

第一章

中国行政审批制度及改革综述

一、中国行政审批制度的确立与改革兴起

研究行政审批制度改革相关问题，必须回顾行政审批制度发展历程。有观点认为，我国行政审批制度是伴随着计划经济的确立而大规模建立起来的。但经过作者对掌握的相关资料进行汇总分析认为，这样的结论缺乏事实依据。事实上，曾经作为中国政府最主要管理手段的行政审批制度是伴随着改革开放后中国经济转型和社会变迁而确立发展起来的。这一制度在 20 世纪 80—90 年代中国政府承担“经济促进”职能中发挥了重要作用。为了便于掌握行政审批制度发展规律，对于其发展的历史阶段可以从初步确立、快速发展、全面改革三个时期去把握。

（一）行政审批制度的初步确立

1. 计划经济时期行政审批的少量存在（1956—1978）

随着 1956 年社会主义改造完成，传统计划经济体制在中国全面建立起来。这一时期中国政府对经济、社会事务的管理方式以指令性计划为主，以行政命令为主要手段。通过计划调拨实现经济微观管理和对社会资源和自然资源的分配，管理特征单向性色彩浓厚。特别是在经济领域，占据核心地位的规模以上国营企业“党政群、内外贸、人财物、产供销”完全由政府主管部门的计划调配和掌控。国营企业没有经营自主权，实际地位和作用相当于生产车间。由于没有市场竞争，国营企业不必具备市场主体法人资格，不必通过申请许可方式由政府批准其从事生产和经营活动，甚至连工商营业执照都不需要申办，更不需要年检。诸

如工商营业执照核发和年检这样的行政许可的重要方式，都是在改革开放后由工商行政管理部门开始实行的。同时，计划经济体制下“政府万能”，社会自治功能极度萎缩，社会公众通过向政府申请而获得各类自然资源和从事特定活动的空间很小。因此，行政审批制度仅作为政府管理的辅助手段运用，主要适用于社会管理特别是政治和公共安全领域。^① 例如 20 世纪 50 年代中央人民政府制定的《城市旅栈业暂行管理规则》《印铸刻字业暂行管理规则》中规定，凡经营上述行业的，都必须持有公安机关颁发的特种行业经营许可证。这些少量存在的行政审批事项也曾对计划经济时期经济社会稳定运行起到过积极作用。

2. 改革开放初期行政审批制度初步确立（1978—1992）

以党的十一届三中全会召开为标志，中国传统计划经济体制被逐渐打破。从 1978 年到 1992 年，我国经济体制经历了“单纯计划经济”——“计划经济为主、市场调节为辅”——“有计划的商品经济”——“政府引导市场、市场引导企业”的发展过程。经济体制改革探索的过程也就是传统计划经济体制逐渐解体和政府管理方式渐进式变革的过程。随着国营企业开始通过竞争求生存并日益享有经营自主权，随着集体经济转型、乡镇企业异军突起和外资企业进入，中国政府通过计划调拨手段来管控经济和社会事务越来越困难。而经济的迅速发展带来了中国社会的急剧变迁，大量的农村劳动力摆脱了农村户籍管理而涌向城市打工就业。这打破了基层政府传统社会管制模式。以上这些剧烈变化客观推动了政府职能和管理手段的深刻变革，特别是为经济体制改革“保驾护航”成为这一时期政府的主要任务，这促使行政审批的地位和功能开始提升。为加强对日益活跃的经济活动和社会秩序的管理，以“事前控制、设立准入门槛”为主要方式的行政审批逐步代替指令性计划和农村户籍管理，成为各级政府从事经济调控、市场培育、劳动力从业、自然资源分配和社会管理分配的主要手段。发放各种各样的生产许可证照，资质认可证书，检测、检验证书，逐渐成为各级政府管理主要工作时习惯、擅长使用的行政手段。

（二）行政审批制度的快速发展

经过改革开放初期十余年的探索，1992 年 10 月党的十四大正式提出要建立有中国特色社会主义市场经济体制。这就要求各级政府必须彻底打破以指令性计

^① 参见周佑勇：《行政许可法理论与实务》，武汉大学出版社 2004 年版，第 14 页。

划对经济和社会资源直接管理和分配的局面，由企业和公民在市场中自由从事生产经营活动。各类企业打破所有制限制按照现代企业制度和法人治理结构运行。

中外实践反复证明，市场经济体制能够激发社会活力和创造力，在短时间内大幅度提高社会生产力，更多地创造社会财富。但是市场经济固有弊端不可避免，“市场失灵”现象难以避免。在市场经济条件下，政府是行使对市场反向运动和进行社会管制的主体，政府通过管制将国家意志转化为现实能力，平衡和调控“政府—市场—社会”关系。这就需要在市场经济体制建立的过程中一方面要凸显市场对资源配置的基础性作用，同时又要发挥政府在宏观调控、市场监管、社会管理等方面的职能，特别是要在维护市场公平交易秩序、反对不正当竞争、促进市场要素更好发育等方面发挥作用。

改革开放以来，我们基于社会主义制度、具体国情、外部环境等因素选择了赶超跨越式发展战略，在市场经济体制确立过程中短时间内就取得了举世瞩目的成就。但正由于这样快速发展难免泥沙俱下，这就迫切需要政府对产业规划、市场秩序、行业准入、公共安全、自然和公共资源分配、社会秩序、生态环境等方面加强调控，特别是对公民人身健康和生命财产安全给予重点保护。

正是在这样的大背景下，从 1992 年党的十四大宣布建立社会主义市场经济体制到 2002 年党的十六大宣布进入社会主义市场经济体制逐渐完善时期的十年间，中国行政审批制度从逐步确立走向快速发展，审批事项数量达到高峰，审批内容渗透到经济、社会生活各领域，审批程序日益流程化，审批方式日益复杂化，行政审批成为中国政府最为重要的行政管理手段。在 2002 年全国范围内启动审批制度改革之前，可以从以下几个方面说明行政审批在中国政府管理中的地位和作用。

一是行政审批涵盖范围广泛。行政审批事项主要集中在市场准入、投资建设、资源开发、公共安全及社会秩序维护、人民生命健康、国家安全、生态环境、资格资质认定等诸多领域。具体内容涉及市场和投资准入；土地、矿藏、海洋、森林、草原等自然资源开发利用；无线电频谱、公交线路、公交车辆（包括出租车）等有限公共资源配置；危险品生产、储运、销售；直接关系到人身健康和生命安全的设备设计、建设、安装、使用；从事可能污染环境、损害生态环境

的生产活动等等。这些行政审批事项几乎分布在每一个行政管理领域。^①如当时北京市行政审批项目分布在计委、经委、商业、教科文卫、公安、民政、财政、城建、交通、劳保、司法、民族事务、宗教等几乎所有的经济社会生活领域。^②

二是行政审批事项数量达到高峰。据不完全统计,2002年首轮改革前,国务院各部委的各种行政审批事项有4000余项。一些省级行政区域内实施的行政审批项目最少也在1300项左右。如北京市有1304项,辽宁省有1551项,陕西省有1908项,最多的省份山东竟有2200多项。^③个别省份如辽宁省市(地)级政府行政审批项目高达上万项之多。^④

三是类型多样,具体审批事项名称不胜枚举。从行政审批的性质、功能和使用条件来分析,大致可以分为普通许可、特许、认可、核准和登记五类。实际上由于行政审批事项量多面广,再加上法律规制不足和部分政府部门违规创设,具体行政审批事项名称可谓不胜枚举。包括审批、审核、认可、核准、登记、备案、注册、核定、审查、指定、确定、考核评定、资格资质认定、名称核定、认定命名、生产许可、验收、确认、核发、预审、评价设计的标准、指标配给、检验、证明、申报等等。凡此种种不仅反映出行政审批管理范围广泛和具体,也为行政机关利用称谓多样变相设置行政审批留下了空间。

必须实事求是地承认,行政审批制度在这一特定历史时期的快速发展和全面实施,对中国经济社会转型成功发挥了重要作用。作为经济社会转型期的一种制度安排,用事前严控管制的思维和方式去应对市场经济确立时期出现的各类问题具有积极的现实意义。必要的行政审批对市场经济确立初期弥补市场失灵、维护公民权益、有效配置资源、维护竞争秩序、防控各类风险、维护社会信誉发挥了无法替代的作用,在一定程度上保证了新世纪初中国经济社会发展再上一个新的台阶。

但值得注意的是,中国特色社会主义市场经济体制建立的过程实际上就是经

① 参见丁茂战主编:《我国政府行政审批治理制度改革研究》,中国经济出版社2006年版。

② 湛中乐:《中国加入WTO与行政审批治理制度改革》,载《中外法学》2003年第2期。

③ 参见丁茂战主编:《我国政府行政审批治理制度改革研究》,中国经济出版社2006年版。

④ 参见吴爱明、刘文杰:《政府改革:中国行政改革模式与经验》,新华出版社2010年版。

济体制改革不断深化的过程，与之相适应的是政府职能和行政管理体制的必然转变。这就必然使得全面建立不久的行政审批制度体系很快要同步改革。1992年党的十四大召开后至党的十六大召开之前，中国政府经历了1993和1998年两次机构改革。这两次改革都是围绕建立社会主义市场经济体制从而转变政府职能展开的。特别是1998年改革力度空前，此次机构改革的加强了政府宏观调控，强化了政府的社会管理职能，弱化甚至取消了政府对企业生产经营行为的直接控制。各级政府的对经济进行微观管理的部门大部分被精简裁撤，最终从组织设计上为政企分开、简政放权提供了良好的改革氛围和基础。

事实上，这一时期由于行政审批权力的过快膨胀，很快就造成了对市场准入过度干预和其他打压社会活力、抑制市场创造力的现象。20世纪90年代中后期甚至出现了地方报纸增加一个版面广告、企业裁减一名员工、宾馆多设一个餐厅统统都要政府审批的局面。由于这些事项很多属于多头审批，全跑下来得取得几十个许可证，这大大阻碍了公民和企业投资创业的热情，这在全国成为普遍现象。为改善投资环境和提高政府效率，克服投资领域审批事项多、环节多、流程复杂和带来的审批权力腐败等问题，一些发达地区政府率先启动以精简审批事项、简化审批流程、提升审批服务质量为目标的改革。在组织形态上借鉴了西方市政大厅经验，探索建立“一站式”服务的行政审批大厅（有的也叫政务审批中心、政府服务大厅、行政服务大厅）。1998年8月25日，深圳市政府常务会议通过了本级政府审批制度改革方案，在全国率先拉开地方政府全面审批制度改革的序幕。改革从精简行政审批事项入手，从对引进外资的审批松绑扩展到提升内资企业准入效率，深圳市将原有上千项审批事项“砍”去近43%。其中审批事项由737项减为310项，核准事项由371项减为321项。改革力度之大、速度之快，创国内先河。^①此后不少地方政府也结合本地特点进行了行政审批制度改革。虽然这种由地方政府主导推动的改革缺乏顶层设计和统筹协调，改革中方法手段五花八门，精简事项和压缩流程力度各不相同，但改革中积累的经验做法都为后来国务院统筹推动全国范围内改革奠定了基础。

2000年11月，国务院专门召开会议，就在全国范围内展开行政审批改革试点进行讨论，时任国务院总理朱镕基到会讲话，督促各地改革试水。会议结束后

^① 史成：《政府自我革命，让群众办事“零跑动”》，《南方杂志》总第294期。