行政审批局模式的运行维度分析

李建法¹, 郭丽英², 陈晓³

(1. 邯郸市机构编制委员会办公室, 河北 邯郸 056000; 2. 中共邯郸市委党校, 河北 邯郸 056000; 3. 邯郸市机构编制委员会办公室电子政务中心, 河北 邯郸 056000)

[摘要]相对集中行政审批权改革, 开始从全面建设政务服务中心向探索建立行政审批局方面发展, 这有利于促进行政审批行为从“割裂”向“协同”转变, 行政审批管理从“审管合一”向“审管分离”转变, 行政审批资源配置从“离散化”向“集约化”转变。各地具体实践模式也不尽相同, 行政审批局模式解决了以往审批制度的种种弊端, 起到了积极的作用, 但是也暴露出了一些问题。未来行政审批局模式的改革能否全面推进, 还有赖于进一步加强顶层设计, 以体制机制的创新推动政府职能的转变和优化。

[关键词]行政审批局; 相对集中; 运行模式

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2018.03.016

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2018)03-048-04

一、行政审批局模式的价值分析

行政审批局是相对集中行政许可权改革的创新产物, 是实施行政许可权的法定行政主体之一。现代政府理论的研究认为, 一个政府构成一种体制, 其内涵为一组职能, 外现为一套机构, 运作为一个过程, 行动起来则是一群官员。因此, 一项改革举措需要在职能、机构、运行等维度上对完善政府工作有所助益。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”, 变行政审批管理的“审管合一”为“审管分离”, 变行政审批资源配置的“离散化”为“集约化”, 倒逼了政府职能转变和优化, 提升了审批流程再造。这些探索为建设服务型政府、法治政府, 推进政府治理能力现代化创造了新的经验。正是顺应和符合了十八大以来全面深化改革的时代要求和历史进程, 尤其是十九大关于全面深化改革的重要论述。这一改革模式具有的多方面价值保障了其能够从一些地区试点探索发展逐渐发展为引领全国行政审批制度改革先锋潮流。

二、行政审批局运行的原则

(一) 精简原则

主要指行政审批局的设置应以职能转变为核心, 优化机构设置, 强化职责整合, 按照“撤一建一”的要求, 在本级政府机构限额内设立, 确保不突破机构限额。相应的人员和编制按照“编随事转、人随编走”的要求, 从原审批职能部门予以协调解决, 原则上不应增加编制和机构。

(二) 统一原则

主要指划转到行政审批局的事项应包括原审批职能的行政许可权或者与行政许可权办理关联度较高的事项, 这样审批权限的“全转移”, 才能实现闭合式、整体性“车间式流水线”审批。

(三) 高效原则

主要指行政许可权集中行使后, 应该能够比集中行使前更有效率, 获得更大效益。行政审批局的设置, 不是为了合并而合并, 行政许可权的行使既要考虑到有利于行政相对人、提高行政效率, 又要注重服务的提升。具体到行政审批局运行时, 应兼顾“审批集成”和“服务增值”。在提高审批效能的同时, 应谋求综合服务的增值, 防止异化为重审批轻服务的部门。

三、行政审批局运行的地方实践

我国行政审批局最早是由成都市武侯区政府成立于2008年12月24日, 当时其功能主要是处理全区行政审批事项, 开创了“一局一章管审批”的行政审批模式, 这也成为行政审批局模式最初实践样板。2014年5月20日, 天津市滨海新区行政审批局挂牌成立, “一枚印章管审批”的行政审批局模式在全国引起轰动。在政策上, 为推动此项改革试点, 中央编办、国务院法制办曾于2015年、2016年连续两年就组建行政审批局相关事宜联合印发了《关于印发〈相对集中行政许可权试点工作方案〉的通知》(中央编办发〔2015〕16号)《关于进一步做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》(中央编办发〔2016〕20号), 文件明确了试点省份、试点层级、

[投稿日期] 2018-04-30

[基金项目] 2017年河北省机构编制委员会办公室研究课题(编号: L2017110)

[作者简介] 李建法(1962-), 男, 河北邢台人, 研究方向: 机构编制管理、行政管理体制、行政审批制度改革。

试点报批主体和程序等。同时明确，没有确定为试点的其他省份如需开展试点或适当扩大试点范围，可参照执行。2018年6月份，《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于深入推进审批服务便民化的指导意见〉的通知》（厅字〔2018〕22号）明确提出：“深化和扩大相对集中行政许可权改革试点，整合优化审批服务机构和职责，有条件的市县和开发区可设立行政审批局，实行“一枚印章管审批”。至此，行政审批局模式，历经顶层设计、试点探索、推广实行，实现了从“一枝独秀”到“多地开花”的华丽转身。截止2018年6月份，全国共有21个省份（除中央编办和国务院法制办确定的两批共14个省份外，另有山东、江西、青海、云南、陕西、内蒙等7个省份）开展相对集中行政许可权改革试点，试点共有368个，其中：地市级65个（含天津市辖区16个）、县（市、区、旗）级257个，各类开发区（园区）49个。

（一）按照设置行政审批局层级和范围来划分

主要包括三种情形：一是市域范围全面覆盖型，如天津市所辖16个区、江苏省南通市市级及其所辖8个县（市、区）等全部组建了行政审批局。二是省域范围广泛推广型，如河北全省在所有市县全部组建了设置行政审批局，山东省已明确发文拟在今年9月底在市县全部组建行政审批局。三是积极试点稳步推进型，如贵州省“一县三区”（黔南州瓮安县、贵安新区、贵阳高新区、义安新区），浙江省“3县一区”（天台县、嘉兴市南湖区、绍兴市柯桥区、温州经济技术开发区）。

（二）按照行政审批局与政务服务中心（市民中心）的关系来划分

全国各地行政审批局运行机制主要包括四种情形：一是行政审批局+政务服务中心运行机制。行政审批局作为行政管理机构行使从原各部门划转过来的行政审批权，政务服务中心作为服务机构负责政务大厅的日常运行维护。如天津市南开区、嘉兴市南湖区等。二是行政审批局加挂政务服务中心牌子。如湖北省十堰市、宁夏回族自治区银川市等。三是行政审批局与政务服务中心合署办公。如广东省广州市天河区、青海省西宁市等。四是行政审批局与政务服务中心互不隶属，仅为业务指导关系。这种运行机制主要集中在各类开发区，如温州经开区、广州南沙区等。

（三）按照划转行政审批职能范围来划分

主要包括两种情形：一是“大审批”模式，比

如银川市行政审批服务局，除垂直管理部门和规划、国土、人社、公安的行政许可处室整建制入驻政务服务中心外，划转了其余的行政许可及关联管理事项。二是“精审批”模式，比如南通市行政审批局只划转了市场准入与投资建设的两大重点领域的行政许可及其关联事项。

四、行政审批局运行的问题

（一）碎片化的审批权力仍有待进一步集中整合

行政审批局设置的初衷是整合分散在各个部门的碎片化的审批权，解决审批“当关”、公章“旅行”、公文“长征”等问题。开展相对集中许可权改革设置行政审批局，关键在于事项如何划转。以投资建设项目审批为例，共包括立项审批、用地审批、规划许可、施工许可、竣工验收5个阶段约48个事项，其中，许可事项仅占到三分之一，而其他类事项占比达三分之二。如何处理这些与行政许可相关联的事项，将直接影响到行政审批局的后续运行。在调研中，有些地方重在“许可”，重点是将本级政府的所有许可审批事项除垂管事项外全部划转，实现许可事项“一枚印章管审批”，对一些在审批链条里的其他类事项，与审批流程业务关联较高的事项。比如一些备案事项，没有进行划转，导致该地在市场准入、项目建设审批领域暂时还没有形成完整的审批链。

（二）离散化的信息数据仍有待进一步集中整合

针对“审管分离”后，行政审批局和原职能部门工作如何实现无缝衔接、流程再造等问题，各地纷纷开展了依靠大数据、云计算等现代手段进行的互联网+平台整合建设，然而数据孤岛、数据壁垒依然存在。以某地行政审批局为例，划转的53项行政许可事项对应59个业务操作系统，按照建设层级分，国家部委2个、省厅10个、市级47个；按照应用网络环境分，电子政务内网37个、电子政务外网16个、专网6个。原因主要在于两方面，一是行政审批局没有得到原审批职能部门的专网授权，导致在办理业务时，“多套系统、多个流程、反复登录、重复录入”，制约了审批效能的提升。二是目前在建的政务服务平台，多数仍重视监督监管，重心在于对审批环节、办理时限等过程的监管，而缺乏数据库的建设管理。一些平台上传的只有办理事项的扫描件、没有申请材料所体现的内容。以施工许可证为例，一个建设项目包含多个施工证，平台上应该上传所有的关于这个项目的审批信息，以帮助审批人员能快速准确地掌握情况。

(三) 笼统化的事中事后监管仍有待进一步加强

“审管分离”后,事中事后监管就必须放在突出位置,要保证事项能够“一批就管”,前后紧密衔接。各地行政审批局“三定”规定都明确规定,审批事项划转后,原审批职能部门主要负责本行业发展战略、发展规划、有关政策、行业标准等的制定和实施,组织推动事业发展,加强市场活动监管,加强公共服务的有效提供等,印发了“审管分离”实施办法、联席会议制度、重点项目会商制度等。有些地方进一步将行政管理划分为审批-监督-执法三个环节,设置了行政审批局、市场监管局和综合执法局。但缺乏具体详细地无缝衔接的细则,比如,审批、监管介入的时间节点,具体责任的划分等。

另外,行政审批局作为改革的创制性事物,打破既有的行政管理体制,但在后续运行过程中,仍然需要通过修改或重新立法来确定其合法性。有些地方的行政审批局运行过程中,偶尔会出现有关部门不认可行政审批局的审批结果的情况,这就是行政审批局没有获得法律层面的确认造成的。

五、行政审批局运行的保障措施

(一) 科学划转事项

以优化营商环境、提高审批效能为根本,从政府层面对行政审批具有的职能定位进行顶层设计和制度明确,坚持“职能”划转而非简单“事项”划转。首先,与市场准入、项目建设领域的行政许可事项和与审批事项业务关联度较高的其他权力事项都应划转到位。其次,涉及多头审批、多层审批、联动审批的事项要全职能、全流程划转到位。而一些涉及公共安全、生产安全、生态环境保护等审批监管关联度高的事项可不划。这样,可以建立从企业设立、建设项目立项到验收的全流程审批模式,真正实现“一枚印章管审批”,让企业和群众办事更方便。

(二) 整合平台建设

以对行政许可事前审批和事中事后监管的制度机制进行数据化实时监控管理和联动服务为目标,实现集审批、管理、服务、监督和综合应用、流程再造、信息共享、数据分析于一体的“互联网+政务”的全新服务模式。一是在未打破信息孤傲、数据壁垒时,应首先赋予行政审批局专网的入网权和使用权,原因在于行政审批局作为行使许可权的法定机关,应拥有行政许可权的全部权利。作为行使行政许可权不可或缺的技术手段,管理平台,其本身应为行政许可权的附属权利,随行政许可权一并划转

至行政审批局。二是加快整合平台建设。2018年6月份,国务院办公厅印发了《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案的通知》(以下简称方案),方案明确了构建以国家政务服务平台为枢纽、以各地区各部门网上政务服务平台为基础的全流程一体化在线服务平台,推行“一网通办”。各地在做好数据资源共享、建设一体化政务平台时,还应注重监管与管理的并重,探索建立以项目建设、企业信息、个人信息为核心的“全景式”政务服务平台,使数据库管理由数据化、信息化向智能化转化,切实提高审批效能。

(三) 精确审管职责

天下难事必作于易,天下大事必作于细。组建行政审批局统一行使行政许可权,目的在于解决以往“重审批、轻监管”和“审批就是监管”的思想,将原审批职能部门的重点转移到事中事后监管上。审批与监管分离后部门责任的明确,除了建立常态化联席会议等方法、出台一系列审管分离政策文件外,还应注重精细化、细节化的管理。一是编制权责清单,实现政府部门权力清单和责任清单的两单合并,在权力清单上增加责任事项(细化到款)和追责情形,倒逼部门职能转变。二是探索建立审管衔接实施细则。在投资项目、市场准入领域、社会服务等领域分别建立审管衔接实施细则,明确审批、监管、执法的衔接点、介入点以及未履行、慢履行职责的追责情形和机制,加强行政审批与前期政策制定、事中事后监管、综合行政执法以及社会诚信体系建设部门的多方联动,实现政府公共服务和公共管理横向、纵向、多维的“有效组合”和“无缝对接”。

此外,相对集中行政许可权设置行政审批局改革的意义和作用,在于重新认识和调整政府的角色和职能,按照市场经济和法治政府的要求来调整和规范政府与市场、与企业关系,因此,还应积极推动立法、修法,确保相对集中行政许可权改革稳步推进和取得实效。

参考文献:

- [1]朱光磊等.《构建行政审批局:相对集中行政许可权改革的探索》[M]. 中国社会科学出版社, 2017.
- [2]朱光磊主编:《现代政府理论》[M]. 北京: 高等教育出版社, 2008年.
- [3]应松年.《行政许可法教程》[M]. 法律出版社, 2012.
- [4]王敬波. 相对集中行政许可权: 行政权力横向配置的试验场[J]. 政法论坛, 2013, (01).
- [5]彭穗宁. 行政审批局成都破“局”[J]. 决策, 2009, (06).

[责任编辑 王云江]

Operational dimension analysis of the administrative examination and approval bureau

LI Jian-fa¹, GUO Li-ying², Chen Xiao³

(1. Handan Commission Office of Public Sectors Reform, Handan 056000, China; 2. The Party School of Handan Municipal Committee of the CPC, Handan 056000, China; 3. Digital Administrative Center with Handan Commission Office of Public Sectors Reform, Handan 056000, China)

Abstract: Relatively centralized reform of administrative examination and approval power has begun to develop from building a comprehensive administrative service center to exploring the establishment of an administrative examination and approval bureau, which is conducive to promoting the transformation of administrative examination and approval behavior from "separation" to "coordination", the transformation of administrative examination and approval management from "integration of examination and management" to "separation of examination and management", and the allocation of administrative examination and approval resources from "separation" to "intensive". The specific practice mode is different in different places. The administrative examination and approval Bureau mode has solved all kinds of drawbacks of the previous examination and approval system, but also exposed some problems. Whether the reform of the future administrative examination and approval Bureau model can be carried out in an all-round way depends on Further Strengthening the top-level design and promoting the transformation and optimization of government functions with the innovation of system and mechanism.

Key words: the administrative examination and approval bureau; relative concentration; operational dimension

(上接第 29 页)

参考文献:

- [1] 曹静晖. 基本公共服务均等化的制度障碍及实现路径[J]. 华中科技大学学报, 2011 (1): 48-52.
- [2] 习近平. 中国农村市场化研究[J]. 清华大学博士论文, 2002: 181.
- [3] Kristin van Ogtrop. 新年的唯一希望: 更善良的文化[J]. 赵菲菲, 译, 英语文摘, 2018 (5): 45-51.
- [4] Angeliqe Richardson. “为书痴狂”: 托马斯哈代如何理解阅读的改造力[J]. 胡新航, 译, 英语文摘, 2018 (7): 50-53.
- [5] 人工智能: 最新问世的人工智能可“无师自通” [J]. 王宾, 译, 英语文摘, 2018 (6): 37-41.
- [6] 熊彼特. 资本主义、社会主义和民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1979: 102.

[责任编辑 陶爱新]

The strategy of equalization of basic education public services in Hebei Province under the background of coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei

LI Qi-ru¹, YIN Hui-lan², GAO Wen-yue²

(1. BEIJING DHH(HANDAN) LAW FIRM, Handan 056038, China; 2. College of Arts and Law, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The equalization of basic education public services in Hebei Province is a significant pursuit of values and a political arrangement following the strategy of coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei. This move contributes to fairness and equity in education and embodies the political concerns of the equalization development in Beijing-Tianjin-Hebei by the CPC Central Committee and the State Council. The equalization of basic education public services in Hebei Province will bridge the developmental gap and form a harmonious setup of regional cooperation and sharing in Beijing, Tianjin and Hebei Province.

Key words: equalizationism; the pursuit of values; reality codes