

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2017年4月 第4期 总第17期

行政审批制度改革应强化需求导向的地方改革 路径——基于浙江省审改经验的调研分析

林雪霏

(中国人民大学国家发展与战略研究院)



—— 中国人民大学 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

林雪霏，中国人民大学国家发展与战略研究院博士后，中外政治制度专业。主要研究领域是地方政府组织与行为、国家治理与地方创新，涉及的具体政策内容包括基层协商民主、行政审批制度改革、城镇化开发与城市管理等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵，李春鹤；手机号码 17801016092，15711358906

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院；主编：聂辉华教授；E-mail: nads03@ruc.edu.cn

摘要

基于浙江省审改经验的调研发现，地方以需求为导向进行了若干整合中央改革意图与地方发展实际的创新性实践，例如宁波市的行政审批标准化建设、台州市的“投资项目联合高效审批”以及嘉兴市的“行政审批市县一体化”。地方需求导向的改革路径与中央以部门为导向的审改路径不同，是以地方经济发展与公共服务的现实需求为起点，以流程再造为主要内容，并且在改革中呈现以审批放权实，清单目录虚而事前审批实，事中事后监管虚的特征。要推动审改工作从存量削减转向制度创新，建议审改推进要更加强调需求导向的地方审改路径；赋予地方政府适当的自主权限、部门整合能力以及改革者相应的免责条款，以扩大审改综合性试点的改革空间；发挥地方人民代表大会、上级主管机构、独立第三方以及公众参与等多方指导与监督作用。

十八大以来，行政审批制度改革（以下简称“审改”）自上而下、大规模、高密度地推开。中央层面的审改工作是以职能界分与部门导向展开的，由各部门上报本部门意欲清理的审批事项，经审改办汇总、甄别、修订并公布，而后沿国务院-省级-地市级-县级层层下推。而本轮审改以转变与厘定部门职能为前提，通过编制部门权力清单核定相应审批目录，因而更加强化其自上而下的部门导向。

正如习总书记强调的“一分部署，九分落实”。中央寄予审改诸多愿景，例如简政放权，放松国家对市场的管制；调整中央与地方的关系，激发地方改革的自主性；强化行政的公开性与透明度，推动廉政建设……但是这些愿景能否实现，审批事项清减能否落地，都有赖于地方政府的执行与实践中的再创新。其实地方审改的起步早于中央，并涌现出诸如顺德商事制度改革、海南省行政服务中心“三集中三到位”以及天津滨海新区行政审批局等有益的探索。本报告选择浙江省作为分析案例，首先因为浙江省一直是地方审改实践中较为积极和活跃的省份，它把各地有益的尝试进行学习、消化和重塑，因此浙江经验在一定程度上是透视地方审改的窗口。其次也是更重要的是，浙江各市县在实践中集中凸显出一种不同于中央“部门导向”的改革逻辑，即以需求为导向的地方逻辑。它追求明确的经济与社会效用，也催生了在整合中央改革意图与地方具体发展需求方面的尝试，可能是全国审改工作从量变向质变演化新的推动力。在总结这些经验做法的基础上，报告还将深入分析这些“积极分子”在目前实践乃至进一步深化改革过程中所遭遇到的体制、机制瓶颈，并提出相应的突破建

议。

一、浙江行政审批制度改革的若干模式

1. 宁波市的“行政审批标准化建设”

行政服务中心的建立部分缓解了民众与行政机关打交道时“门难进、脸难看、事难办”的困局，但是面对部门林立，职能交叉的条块格局，民众在申请审批事项时常有找不到“门”的尴尬。宁波市自2010年开始依托行政服务中心，将行政审批的全流程操作化为事项资格、资格条件、运作流程、联办机制、绩效评价、窗口建设、现场管理、信息公开和技术保障等九个标准建设，以此作为承接中央审改任务与打造本地审改品牌的主要抓手。

这九个标准化建设，旨在创新审批机制以满足市场运行与公共服务的现实需求。首先，编制各事项审批标准。质监局出台《行政审批事项办理指南编制规则》，42个有审批职能的部门据此编制并发布564个行政审批事项、1028个子项。在这些事项中都详细量化行政审批的资格条件和申报材料，明确从受理、现场勘查到审查每个环节的条件、所需材料与审查时限，尽可能压缩审批部门的自由裁量空间。同时借鉴了香港特区的经验，辅以细节与人性化的服务提示，让群众一看就知道要准备哪些材料，能否获得审批。

其次，推行行业联合审批。选择与民生相关、申请频率较高的热点行业，例如餐饮业、文化娱乐业、修理业、宾馆业和洗浴业等，编制联合审批的过程标准。在运行过程中，由行业主管部门牵头组织，实行一窗受理、一表申请、联合审图、联合踏勘、信息交流共享，最

终将多部门审核结果一次性告知申请人，变多部门、多环节、多表制为一部门、一环节、一表制。这极大地提升了项目审批的便捷性，审批时间总体缩短了 2/3，更重要的是它尝试将僵化、甚至互为前置的审批标准与现实需求相对接。例如在象山县，乡村旅游的需求客观催生了农家客栈的快速发展，这些客栈建于村庄内部，消防、公安和环保等设施很难满足现行行业门槛，反而处于无照经营、无人监管状态。为此审管办联合旅游、公安、卫生等相关部门对农家客栈进行联合审批，并通过村户关联审批制定因地制宜的审批标准。

再次，推行基础建设项目联合审批。针对基础建设项目类别多、审批前置条件多、不可预测障碍多的实际情况，在事前和事中分别推行“6+1”会商和“9+X”会审机制。“6+1”会商，即项目审批之初由审管办组织发改、节能、规划、国土资源、住建和环保六部门，从产业政策、规划建设条件、环境影响等方面对项目可行性进行评估。

“9+X”会审，即由六个会商部门加公安局、城管局和人防办共九个部门，以及行业主管部门与水、电、气等公用事业单位（X）进行项目会审并做好各项手续报批，确保大型项目快速落地。

2. 台州市的“投资项目联合高效审批”

想必大家都还记得海南省人大代表邢诒川在海南“两会”上晒出了他制作的“行政审批长征图”。其中详细记录着一个投资项目从获得土地到办完手续，需经过 30 多项审批，盖上百个章，全程最少需历经 272 个审批日。繁琐的审批事项已经成为地方政府吸引投资和发展经济的严重阻碍。台州市推行的投资项目联合高效审批，将企业从

取得土地到获得施工许可的审批时长缩短到不超过 25 个工作日，中介机构的服务承诺时限不超过 45 个工作日，加上 20 个工作日的公示期，全程审批时限由原先至少 280 个工作日压缩至 90 个工作日。

台州市的高效联合审批引入了现代企业优化业务流程的理念和方法，对现有审批事项实行“一门受理、抄告相关、同步办理、限时办结”的并联审批。具体来说，除国家限定核准项目外，一律实行备案制，分筹建及立项、建设工程规划许可、施工许可三个阶段并明确牵头单位，由其负责材料受理、联合会审并限时出具处理意见。筹建及立项阶段，基建项目、技改项目分别由发改部门、经信部门牵头，联系建设规划、环保、人防、消防等部门征求意见或现场踏勘，限时作出预审意见或予以备案；建设工程规划许可阶段，由建设规划部门牵头，同步开展环评、水保、人防、防雷审查等并限时出具审查意见；施工许可阶段，由建设规划部门牵头，业主申报材料并提交相关手续后，建设规划部门协调各部门同步办理后期手续并发放施工许可证。

为进一步加快投资项目落地投产，台州市各区县还探索出一些提速提效的审批制度创新。第一，虚拟业主制度。对于规划用途明确、产业布局相对集中的工业园区，由园区管理机构作为虚拟业主，统一办理地质灾害危险性评估、水土保持方案等七类共性审批，业主取得土地后无需重复上述审批。第二，模拟审批制度。对未供地但土地取得主体相对明确的项目，经该主体申请，各审批部门按规定对报送材料进行实质性审查并出具模拟审批文件，一旦土地出让手续完成，模拟审批文件即可转为正式文件。第三，业主承诺制。对非国家产业政

策限制类项目，试行“宽进、简批、加强事中事后监管”、审批部门风险揭示与业主违诺自负相结合的制度。各审批部门先行组织会审或现场踏勘，并出具对该项目审批要求的一次性告知。业主以书面形式做出达标承诺，并在工程竣工验收前完成全部审批手续。

此外，该市还创设了“竣工验收联合测量”“容缺受理”“桩基先行”“中介星级评定”和“代理代办服务”等制度，将项目开工建设周期、中介组织服务周期等过程变量都纳入审改视域，以项目投产经营为需求压缩审批全流程。

3. 嘉兴市的“行政审批市县一体化”

中央部委的行政审批权限下放在地方执行过程中面临着两个突出问题：第一，对没有明确下放层级的审批事项，在市、县级之间容易出现趋利避害地推攘现象。第二，因部门放权时不协同，项目在跨部门审批的横向流转时需要在市县两级上下来回跑批。为减少审批层级、缩短审批链条，嘉兴市试点行政审批层级“一体化改革”，将市级审批权全面下放到县（市、区），实现市、县两级审批扁平化、一体化。

嘉兴市按照“行政许可事项能放则放、非行政许可审批事项全部下放”原则，除跨区域审批、县级没有承接机构的、法律明确不能下放的 59 项审批事项外，余下 428 项分类采取三种方式全部下放区县层级。一是直接下放。对明确规定由县级以上政府实施或没有具体明确分级审批的，必须下放。二是委托下放。在法规允许的情况下，由区县以委托机关的名义行使市级许可权；省级政府委托设区市实施

的，提请上级部门同意后，直接委托给区县实施。三是延伸机构。法律法规明确不可授权和委托的，通过延伸机构、前移服务窗口在区县设立专门受理点。同时加强培训和指导，确保真正放得下、放到位。

为确保行政审批权限下放后能够规范运作，首先，对区县层级的行政审批进行目录化管理。“不合法的事项不进目录，不进目录的事项不得审批”，并设立事项准入动态调整机制，强化对实践发展的适应性；其次，加强放权后的业务指导和培训。市级部门制订放权细则，进一步完善审批标准、统一审批流程，并开展针对性业务培训以增强基层承接能力；其次，借鉴其他地方经验进行审批流程再造。在市级审批权限下放的基础上实行从政府审批、中介服务到法律公示的全流程优化，审批时限缩短为三个月左右，并全面推行“模拟制”“代办制”和“联审制”以求进一步提速；再次，加强对区县审批权限运行情况的监管问责。市级部门职能由审批变为监管，工作重心转向对区县层级审批的过程监管和结果备案。例如在规划、环保和公共安全领域建立“总量调控超量叫停”审批制度，对能耗、污染物排放等事项的审批，由实际部门根据全市约束性指标控制任务限定各区县的指标总量，在总量范围内适当放权，由区县自行审批和管理。

通过调查问卷发现，87%的企业领导和投资者、82%的企业申报人员认为改革后改善投资环境成效非常显著。

二、以需求导向的地方审改基本特征

1. 以地方在经济发展与公共服务方面的现实需求为起点

需求导向的地方审改与部门导向的中央审改在起点上有着根本

的不同。中央是以厘清职能部门的权责定位，重构政府、市场与社会的顶层设计作为改革起点，而这必然要从现有行政审批存量的清理开始，砍掉或下放政府管得太多、太乱的事项，将资源配置的权力归还市场。而地方政府的审改并没有明确的建构色彩，而是在与企业与民众打交道的过程中体会行政审批领域的种种不便与困境，简言之就是以地方在招商引资或公共服务的现实需求为出发点。

2. 地方审改主要是以流程再造为改革内容

审批制度改革包括三个方面内容：审批内容的清理、审批流程的改造和审批技术的革新。中央改革主要是从审批内容入手，但由于是以顶层设计为出发点和以部门改革为路径，使之与地方治理需求之间存在错位。地方政府在处理具体业务时仍旧面临着诸多自身权限之外、实质性的法律束缚。第一，不同部门规章本身相互冲突、审批项目互为前置。第二，为加快审批效率或者放权给社会，部分改革尝试与现行法律规定存在分歧。

由于这种透明的法律天花板，目前地方审改主要集中于技术层面和工作流程的优化重组，如压缩法定审批时限、“两集中两到位”、行政审批一表制、“一窗受理、内部流通”以及告知承诺制、虚拟审批。这些程序性改革并未在实际上突破法律内容的约束和条块部门的权力格局，而是通过审批环节的整合和程序上的调整打破这一僵局，从客观上对行政审批提速起到了积极作用，但这只是物理反应。改革越深入、问题越具体，上述两种情况的矛盾就越突出，既会捆住地方政府的改革手脚，也将造成地方官员对改革风险的担忧。

3. 地方审改以审批放权实，清单目录虚；事前审批实，事中事后监管虚

地方审改的内生动力源自辖区经济发展的现实需求，主要着力于推动重大项目的高效审批和快速落地。尽管其在客观上提升了行政审批的规范化、透明化和便捷性，惠及中小企业与公众生活，但是针对公共服务的改革、政务网站的建设，特别是用以正本清源、明确部门职能的权力清单并未切实地推进和落实。

虽然地方政府的事前审改力度较大，并探索出种种创新做法压缩审批层级和时限，但与此相配套的政府职能转变并未同步完成，事中事后监管无论从人员配置、机制安排还是考核监督都尚未有效落实，大多停留在建章立制的文件落实层面。

三、给予地方政府审改空间和方向引导的相关建议

行政审批制度改革能够给地方经济发展与社会和谐带来正向的推动力，所以地方政府的积极性高涨，也在审批存量消减之余探索出诸多颇具实效能够有效释放社会活动的创新做法，但是如上所述目前地方审改仍然面临着条块分割、法律束缚以及重审改轻监管等困境。而今全国的审改工作已经进入深水区，审改重心已从单纯减少项目数量转向创新审批方式，地方政府处于治理的第一线，有信息优势也有改革动力，前提是要给予地方政府更适宜的改革空间并予以方向上的引导。

1. 更加强调需求导向的地方审改路径

在中央审改与地方审改双向并行基础上，需要强化需求导向的地

方审改路径。一方面凸显中央审改原则性、方向性的指导，另一方面强化地方审改更加契合经济社会发展需求的具体机制探索。允许条件成熟、有改革积极性的地方政府申请审改综合性试点，以改革绩效和公众满意度为评价标准，强化地方政府对现实需求的关注和对“好制度”的学习借鉴。

2. 扩大审改综合性试点的改革空间

首先，要给予地方政府更大的自主权限与部门整合能力。在适当的改革空间内允许试点政府突破法律规章的红线束缚和既得利益集团、部门主义的阻碍，为其探索高效、公开、便民的行政审批体制提供较为宽松的改革环境。

其次，要对综合性试点提出兼具系统性与规范性的更高要求。如根据“三定”方案重新梳理地方部门的权力清单，以此作为本地审批目录编制的前置条件；同步推行事前审批改革与事中事后监管改革，甚至将事中事后监管作为前置条件，要求只有完善了监管环节的制度化运行与合理配置，才能下放或取消相应的行政审批权限。

再次，要为试点的创新性探索设置适当的免责条款以保护改革者。将试点的改革方案适当纳入当地依法行政中的“法”范畴，如若发生重要事件进行责任追究时，应适当区分改革风险与渎职怠政，由此保护改革者及地方的改革精神。

3. 加强多方力量对地方审改的指导与规制

首先，需要充分发挥地方人民代表大会的作用。无论是职能部门的权力清单、改革方案还是相关的配套规章，都通过人大代表工作站

广泛征求意见、并提交同级人民代表大会表决，加强审改方案的民主性和合法性，并由人大对其进行监督和指导。

其次，需要充分发挥上级主管机构的引导作用。中央或省级审改办除了要为地方审改试点进行方向性与合法律性把脉外，还要以其全局视野纠正地方审改可能的经济导向偏差，引导地方审改在公共服务和普惠性需求上下更多精力。

再次，需要充分发挥独立第三方特别是学者的指导作用。积极引导学者参与地方审改探索全过程，借由外脑提供审改思路、论证审改方案或进行绩效评估。

最后，需要充分公众的参与监督作用。通过将审批事项公之于众，接受公众的检阅和监督，在与公众的互动中了解更符合社会需求的审改方向和内容，提升公众对审改的体受感和满意度。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>。