

深化行政审批制度改革背景下推进并联审批模式的探讨

郭渐强，万明星

(湖南大学，湖南省长沙市，410082)

摘要：并联审批模式是在行政审批制度改革的背景下产生的和发展的，实践证明，该模式在提高审批效率、节约行政成本、建设透明廉洁政府等方面具有重要意义。但从目前实行并联审批的政务中心的实际运行情况来看，并联审批模式还存在着部门间沟通不畅、审批流程存在缝隙、审批范围有限等障碍。在深化行政审批制度改革的新背景下，进一步推进并联审批模式，是充分发挥并联审批模式优势的必然要求，也为深化行政审批制度改革提供了突破口和新思路。

关键词：深化；行政审批制度改革；并联审批模式；推进

中图分类号：C93

文献标识码：A

一、我国并联审批模式运行现状分析

(一) 我国并联审批模式的缘起及初步成效

并联审批是以服务型政府理念为指导，以跨部门审批流程再造为关键，突破以往部门壁垒的局限，转变传统以方便政府部门为中心的工作流程设计思路，实现由以部门为导向到以审批项目为导向的流程设计。并联模式是在行政审批制度改革的过程中出现的，1999年11月《上海市人民政府办公厅转发市工商局等部门分别制订的关于促进本市小企业发展的三个具体实施意见的通知》中，关于“改革前置审批办法，实行并联审批”首次提出并联审批模式的实施方法。我国首个并联审批模式出现在浙江省杭州市，2000年初，杭州市区首先试行企业登记前置的并联审批制度，把工商行政管理部门的“一门式办照”与省经贸委、公安厅、卫生厅、药品管理局、环保局、文化厅、建设厅、交通厅等部门联合起来实行同步审批。2001年9月随着中央国务院行政审批制度改革工作领导小组的成立以及《国务院转批关于行政审批制度改革工作的实施意见通知》的印发，北京、上海、江苏等经济发达地区开始积极探索审批模式的创新。2003年8月《行政许可法》颁布，《行政许可法》第二十六条规定：“由地方人民政府两个以上部门分别实施的行政许可，可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。”该法的颁布为并联审批模式的运行奠定了法理基础，此后，并联审批模式在全国范围内开始扩展。2006年6月，北京市东城区行政服务中心开始运行并联审批模式。随着政务中心在全国各地建立并逐步完善，以及我国电子政务建设水平的提高，我国的并联审批模式运行条件得到改善，并联审批模式得到了极大的发展和推广，并在全国范围内都产生了相互学习、积极创新的效应。首先是重视制度规范。确立了“一窗式”受理制度，“一表式”登记制度，“超时默许”制度，“缺席默认”验收制度等一系列旨在规范并联审批模式的制度建设。其次，各个地方都开始探索网上并联审批系统的建设，信息技术的应用极大的方便了部门之间的资源共享与信息交流。各地在政务中心开始增设并联审批综合窗口，以项目为中心建立并联审批模式，例如以广州市建设工程并联审批过程为例，2013年5月1日《广州市建设工程项目优化审批流程试行方案》实施，该方案整合了22个审批部门、50个审批事项和5个审批环节。申请人只需要到市建委在政务中心专门设置的并联审批窗口递交相关材料，然后市建委将材料送给相关部门分别审核，在规定的审核时间内各个部门作出是否符合审核条件的决定，若符合审批条件则开始并行审批，并在规定的时间内必须作出审批决定。

从目前我国并联审批模式发展状况和取得的实效来看, 并联审批模式在提高审批效率、节约行政成本、促进廉政建设、改善政府形象等方面发挥了积极作用。实践证明, 并联审批模式已初步显现出其特有的优势, 推进并联审批模式给审批工作带来了积极的效果。首先, 并联审批模式有利于提高审批效率。并联审批模式建立后, 不少地方的政务中心都建立了“超时默许”制度, 严格限制审批时间, 提高了审批效率。其次并联审批工作有利于节约行政成本。并联审批模式是在完善行政审批流程, 精简行政审批程序的基础上形成的, 各部门共享审批资料, 与传统的审批模式相比节省了不少人力、物力和财力, 有助于减少行政成本。再次, 并联审批模式有利于提高审批工作的透明度。并联审批模式中, 审批申请人可以通过审批流程图预先了解审批工作的运行情况, 甚至可以利用网上事务大厅来查询审批的进展情况, 审批工作的公开, 提高了审批工作的透明度, 压缩了权力寻租的空间, 有效遏制了腐败。四川德阳市政务大厅建设项目并联审批大厅建成以来, 截止到2014年2月27日, 建设工程投资项目审批进度较法定审批时限整体提速70%, 建设工程投资项目报建承诺时限从法定时限的669个工作日缩短至42-92个工作日。

但是由于各地方经济水平的差异, 不同地方之间并联审批模式的发展程度有所不同。总的来说, 我国并联审批模式的发展依旧处于审批项目试行阶段, 在各地方积极探索如何更好地推进并联审批模式的过程中遇到了不少障碍。

(二) 我国并联审批模式运行中存在的主要障碍

1、部门之间尚存的“柏林墙”阻碍了信息资料的共建共享

官僚制政府组织模式在当今世界各个国家都得到了普遍应用, 这种模式强调的专业分工迎合了工业社会时代社会大分工的要求, 极大的促进了工业社会经济的发展。然而, 随着社会不断发展, 信息技术的广泛应用, 当今社会已经开始朝着信息化社会的方向演进。官僚制中由于专业分工越来越细化, 所形成部门林立, 机构臃肿的缺陷也日益突出。在具体的审批过程中表现为各个部门打着专业化分工的旗帜, 强调部门的独立性和特殊性, 实际上为了各自部门的利益垄断部门的审批权, 有些学者称这种现象叫做“有意的碎片化”。部门管理的碎片化问题也是“信息孤岛”产生的最大的原因之一, 部门主义视本部门所掌握的信息为部门私有财产, 甚至把部门所拥有的信息与部门权力的多寡等同起来, 不愿意与其他部门分享信息资源。而并联审批模式运行的关键就在于涉及到审批权限的各个部门之间进行协调, 如果不进行有效协调就会造成部门之间的割裂, 部门之间割裂所形成的“柏林墙”就成为了并联审批模式中最大的拦路虎; 信息资源的共享也是并联审批模式良好运行的必要条件, 是节约行政成本, 避免行政资源重复建设, 最大程度方便公众办事的必然要求。具有审批权的部门之间如果不能实现信息资料的共建共享, 那么并联审批模式就很难发挥它节约行政成本, 提高审批效率方面的作用。

2、审批流程之间显现“缝隙”导致审批流程的中断

从全国范围来看, 我国缺乏一部完整的行政程序法, 审批流程缺乏统一的标准和程序。从目前我国行政审批实践来看, 仍然存在审批项目离散, 审批程序不清, 审批周期过长等问题。审批制度改革推行至今, 各地政府在审批数量上作出了很多努力, 注重取消不必要的审批项目, 但是在审批流程方面并未作出明显的改进。并联审批模式关键就在于部门内部之间以及部门与部门之间审批流程的完整性, 一旦某个审批环节出现缝隙, 就会影响下一个流程的进行, 从而导致整个审批流程的中断。另外, 并联审批面临的审批结果互为前置条件的困境, 通过一个部门的审批必须以另外一个部门的审批结果为必要条件, 这种互为前置的现象往往成为多个部门同时进行审批的障碍, 严重影响审批效率的提高。例如食品饮料企业在工

商部门进行企业注册的时候,必须先要取得卫生部门的卫生许可证,而卫生许可部门先要到企业勘察现场,认定企业符合成立的卫生条件才会给企业颁布许可证。对于很多外来企业来说,在取得营业执照之前是没有办法拿到征地许可,没有征地许可就没有办法建造厂房,没有厂房就根本不符合卫生部门的许可条件。

3、参加并联审批的部门有限性缩小了审批范围

虽然并联审批模式在全国部分地方政务服务中心实践多年,但是从目前发展情况来看,依旧还有很长的路要走。在设置了并联审批综合服务窗口的政务中心,实际参加并联审批的部门非常有限,主要集中在与工程建设、外资企业登记项目、餐饮服务 etc 少数几个审批项目相关的工商部门、规划部门、发改委、环保部门等,在实际审批中,远远不止涉及到这几个部门,仍然有很多拥有审批权限的部门没有参与到并联审批模式中来。有些并联审批项目成立后试行一段时间后,问题重重,不得不被迫中断的现象也是十分常见。

4、相应的配套制度的缺乏制约了并联审批模式发展的进程

首先是缺乏相应的审批监督体系。并联审批模式的应用,在很大程度上改变了原有的对审批过程的监督方式。传统的串联审批过程存在着“重审批,轻监管”的现象,该审批方式重视对审批事项的事前监管而忽略审批后监管。为了使部门间的审批并联起来,不少地方政府在改革中简化了繁杂冗长的审批前监管程序,省略了不少前置事项审批,逐渐形成了“宽进严管”的行政审批趋势。这种转变对原有的审批监督体系提出了挑战,迫切要求更为严格的审批监督体系。其次是缺乏相应的法律保障。例如,并联审批强调部门之间的有效协作,但是部门之间的信任机制在没有法律作保障的条件下是脆弱的、不牢靠的,目前我国并没有制定《电子签名法》、《个人数据保护法》、《电子公文法》等一系列保障部门间信任的法律法规。再次是缺乏相应的技术支持。并联审批模式对电子技术水平的依赖性比较高,特别是电子政务平台的完善程度直接影响着并联审批模式发展的进程。有学者指出,我国政务服务中心的并联审批模式的实现,必须进行审批流程再造和电子政务平台的搭建,两个方面的条件缺一不可。¹我国目前电子政务发展水平参差不齐,并联审批系统的安全性问题也没有得到很好地解决。

二、深化行政审批制度改革为推进并联审批模式提供了新契机和新要求

2013 年 11 月 9 日在党的十八届三中全会上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于全面正确履行政府职能中强调,“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率”。自 2001 年开始的行政审批制度改革以来,基于放松管制、让位市场的理念,中央政府在减少行政审批项目方面不断做出努力,截止到最新一次国务院宣布取消和下放 70 项行政审批,国务院已经先后多次取消和调整行政审批项目,从 2013 年 3 月至 2014 年 2 月底,国务院取消和下放的行政审批项目已达 362 项。仅用一年时间,新一轮行政审批制度改革在行政审批项目消减上已完成过半任务。单纯从审批项目减少的数量上看,行政审批制度改革似乎是非常成功的,但是在实际执行过程中,很多部门通过部门规则和立法,又在不断新增或变相新增行政审批项目,存在“批发式减少,零售式增加”的弊病,使得目前的行政审批状况与我国社会主义市场经济发展的要求相比,仍然存在效率太低、管得过宽等问题。

深化审批制度改革能否深化成为此次行政改革成败的关键。行政审批制度改革作为政府转变职能的突破口和抓手,如果想要达到预期的效果和目标,与当前社会经济发展的需求相适应,必须进一步深化行政审批制度改革,从审批模式、方法等方面寻找改革的创新点和突

破口。在新的改革背景下，深化行政审批制度改革为行政审批模式的创新提供了新的契机，同时也对并联审批模式提出了新的要求。

首先，深化行政审批制度改革为推进并联审批模式提供了新契机。深化行政审批制度改革在制度上、组织上以及思想上都为推进并联审批模式提供了新的契机。在制度上，自十八届三中全会以来，已有一些地方开始着手进行审批流程上的改进。在广州城市创新展的 26 个项目中，首先就是审批流程改革。海南省也特别重视审批流程的改革，2014 年 2 月海南省两会期间，海南省行政审批“长征图”也引发海南省政府对行政审批流程的改革。各地对行政审批流程的改进为推进并联审批模式提供了制度上的动力。在组织上，2013 年 12 月 30 日，中共中央政治局成立全面深化改革领导小组并由习近平总书记担任组长，负责对改革进行统一部署和规划，指导、推动、督促有关改革政策的落实。而此次负责推进深化行政审批制度改革的牵头部门也由监察部改为中央编办，由此可见，此次深化行政审批制度改革在组织上也为推进并联审批模式提供了新的契机。在思想上，党的十八届三中全会首次提出的全面深化改革的总目标中明确提出要推进国家治理体系和治理能力的现代化。这一重大理论的创新表明国家和政府在国家治理思想方面的转型。并联审批模式作为国家在治理手段上的创新，在国家治理思想及方式转型期间，有了进一步推进的思想准备。

其次，深化行政审批制度改革也为推进并联审批模式提供了新要求。第一，提高并联审批模式的效率。进一步简政放权是此次深化行政审批改革的核心内容，“对保留的行政审批事项规范管理，提高效率”，在深化行政审批制度改革对并联审批提出的新要求中，最为明确的便是要提高审批效率。完善并联审批模式，必须符合新形势下改革的目标，指出制约并联审批模式效率的障碍，并提出切实可行的解决措施。第二，加强并联审批模式的统一领导和规划。在深化行政审批改革的过程中，尤其强调权威部门的领导，并联审批模式作为政府管理方式的创新成果，需要进一步扩展其建设和应用的范围，在更大的范围内发挥并联审批的优势，也需要加强统一领导和规划，克服建设过程中所遇到的阻力，并解决并联审批模式发展不平衡的问题。第三，注重并联审批法治化建设。根据十八届三中全会的精神，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治型政府和服务型政府”，在并联审批模式建设过程中，注重法治化建设也是深化行政审批过程中建设法治政府的新要求，针对并联审批模式建设中出现的违法、不规范的情况，应及时采取相应的制度管理办法，避免并联审批模式沦为某些地方政府的政绩工程，并把并联模式建设中的成功经验以法律规章的形式确定下来。第四，强化并联审批的监管工作。此次深化行政审批改革，虽然国务院明确提出减少对微观事务的干预，简政放权，但是同时更加强调政府在宏观管理上的作用，更加注重事后监管工作，甚至提出“可以采用事后监管和间接管理方式的，不再进行前置审批”。因此，并联审批模式的完善，在“宽进严管”的建设理念下，也要更加强调对审批的全过程监管，特别是审批事后监管。

三、进一步推进并联审批模式的对策建议

（一）借鉴整体政府建设理念治理碎片化问题

英国等西方国家的实践证明，整体政府作为一种新型的政府治理改革理念，在解决政府部门主义、跨部门协调问题方面有着积极的效果。在并联审批领域，为了有效改善部门各自为政、信息孤岛等问题，强烈而迫切地要求整合各部门审批权力，破解部门管理碎片化现象。在我国，各地政务服务中心的建设就是整体政府思路的践行成果。政务中心变革了传统政府组织模式，有效集中部门审批权力，是破解政府管理碎片化问题的一个组织创新。其成立在跨部门横向沟通协作，为并联审批模式搭建良好的运行载体上发挥了关键性的作用。目前政

务服务中心并没有充分发挥整合机制的作用,部分政务中心的实际作用在于为进驻中心的各个单位进行日常行政管理,中心设置的窗口也只是被视为集中收取申请的“传达室”。因此还需要在政务中心机构地位、信息整合与机构文化认同方面还需要做出改善。

2011年《关于深化政务公开加强政务服务的意见》出台后,在中央层面上解决了中心人员编制问题,确定了政务服务中心的地位;大力发展政务中心的电子政务建设,一方面方便政务信息资源在部门之间进行共享,解决信息孤岛的难题,另一方面也促使政务中心真正成为政务公开的窗口,方便公民获得政务信息;加强中心工作人员的思想教育,转变“权力本位”的官僚主义思想,切实做到为民服务。

(二) 再造审批流程打造无缝隙审批流程

组织运行流程再造理念是美国学者汉默和钱培在20世纪90年代提出来的,最初是用于解决企业组织流程上的问题,希望通过对组织流程进行彻底的重新设计以达到降低组织成本、提高服务质量和效率的目的。完善并联审批模式也可以借鉴这一思路,在审批流程再造过程中,改变传统以“职能”为中心的部门导向型行政审批,转变成为以“顾客”为中心的服务型行政审批,为公众提供个性化的审批服务。在流程再造过程中更加规范审批事项公开内容,细化审批事项程序、填报说明和受理标准,每一个并联审批事项的确定都要与相关部门进行反复调研、论证,考虑到每一个环节的设置,每一个细节的处理,在此基础上才能制定初步的审批流程方案,然后再要经过不断地试行和修改,征求多方面的意见,特别是申请人的切身感受和建议。

为了有效解决审批中断现象,在优化审批流程的同时,也要解决好并联审批中出现的互为前置现象。在部分审批事项中,可以把前置事项改为后置事项,实现并联审批程序中多个部门同时进入审批状态,缩短整个审批过程所需要的时间,并改善相关部门在审批中相互制约的问题。2013年11月中山市颁布《中山市商事登记改革实施办法(试行)》办法中将包括食品在内的72项前置审批事项将改为后置事项,前置审批事项仅保留药品生产经营等21项,这项改革可以让企业先拿执照,再去各相关部门办理相关的审批手续,这种改前置为后置的办法,有效解决了以往并联审批中互为前置的问题,使整个审批流程更加顺畅。

(三) 加强并联审批模式的统一领导和规划

并联审批模式的建设涉及到具有审批权限的多个部门,必须加强统一领导和规划。2013年5月30日,在四川省召开的政府机构职能转变、深化行政审批制度改革电视电话会议上提出,“全面推进并联审批,凡是涉及两个部门以上的部门审批的事项全部在政务服务中心实行并联审批”。从会议决定上可以看出,四川省并联审批模式在省级领导统一规划之下,将所有具有审批权限的部门全部纳入,这项决定将大大增加并联审批范围,加快并联审批模式的建设步伐。该省阆中市为了加强并联审批工作,成立了由市长任组长,市政府常务副市长、分管工业和招商工作的副市长任副组长,市政府办公室、目标督查办、法制办、监察局、政府服务中心、招商局、经济局、工业集中区管理委员会办公室、各进驻政务服务中心单位负责人为成员的重大行政审批事项并联审批领导小组,专项领导小组的成立为并联审批工作强化了组织保障。

(四) 加强并联审批模式的配套制度改革

一是建立审批全过程监管机制,完善社会化监督网络体系。并联审批模式的确对审批的事前监管有所放松,但是对审批后监督提出了更加严格的要求。为了保证并联审批模式的有效性,必须创新监督方式,利用现代化科技手段,在明确监管主体和监管责任的前提下,对审批前、审批中、审批后三个阶段进行全过程监管。此外,推行并联审批模式,还必须构建

社会化监督网络体系,除了行政机关内部的监督机制外,还应该拓宽包括行业协会、第三方评估机构、申请人以及媒体等监督主体的监督渠道,确保审批过程置于多方位的监督之下。

二是完善相关法律法规,促使并联审批模式运行的规范化和制度化。加快相关法律法规的建设,《电子签名法》、《电子公文法》等法律规范的制定是保证并联审批模式长期发展的基础。另外,在并联审批建设过程中所进行的改进和创新都要以法律法规或者规章制度的形式确定下来,避免并联审批成为某些地方的政绩工程,其运行流于形式,不注重实际效果的情况,促使并联审批模式运行的规范化和制度化。

三是加快电子政务平台的建设,创造安全的并联审批运行平台。并联审批模式是电子政务发展的阶段性成果,电子政务的进一步发展必然会为并联审批模式的完善带来新的契机。网上并联审批系统就是利用电子政务平台发展并联审批的最新发展成果,系统的安全性是需要解决的首要问题,必须正确处理好和利用好现有的政务内网、互联网、行政权力网等电子政务平台,发展安全快捷的并联审批网络系统。

总之,十八届三中全会之后,在新一轮的审批制度改革的背景下,完善我国的并联审批模式,适应了社会经济发展和我国政府职能转型的需求。在审批部门协调、审批流程再造、统一领导和规划、配套设施改造上做出重大改造,真正实现并联审批模式所提供的“一窗式”服务,对目前审批制度的改革意义重大。顺应大部制改革建立服务型政府的要求,并联审批模式的完善必定会进一步促使政府职能的转变,早日建成人民满意的服务型政府。

参考文献

- [1] 王域西.德阳投资项目审批进度提速 70%[N].四川日报,2014 年 03 月 03 日(16 版)。
- [2] 徐海星.建设工程项目审批 30 个工作日内完成[N].广州日报,2013 年 03 月 28 日(A4 版)。
- [3] 郑石明,郑琛,刘哲明.我国行政服务中心网上联合审批研究——基于整体政府理论的分析[J].中国行政管理,2013(9):23-26。
- [4] 张定安.行政审批制度改革攻坚期的问题分析与突破策略[J].中国行政管理,2012(9) 14-18。
- [5] 段飞龙,论大部门体制建设中的本土化策略——来自我国行政服务中心的经验[J].经济体制改革,2008(6):130-134。
- [6] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报.2013 年 11 月 16 日。
- [7] 王姝,李丹丹.新一届政府简政放权,六成任务已完成[N].新京报.2014 年 02 月 28 日。
- [8] 骆梅英.行政审批制度改革:从碎片政府到整体政府[J].中国行政管理,2013(5):21-25。

Discussion of Making the Parallel Examination and Approval Mode to Further Improvement with the Background of the Administrative Examination and Approval System Reform

GUO Jian-qiang , WAN Ming-xing

(School of law, Hunan University, Changsha, Hunan 410082,)

Abstract: The parallel examination and approval mode was generated and developed with the background of the reform of administrative examination and approval system. It has been found that, this kind of mode has important significance on improving vetting efficiency, economizing administrative costs and setting up a transparent and honest government, etc. But, the truth is, from its operation in some administrative service centers, there are still some problems like the miscommunication among the departments, the leaks in vetting process and the limited vetting range. Making the parallel examination and approval mode to further improvement with a new background of administrative examination and approval system reform, is the inevitably demand when exerting the advantage of simultaneous vetting mode totally, and a breach for deepening the reform.

Keywords: deepening; administrative examination and approval system reform; parallel examination and approval mode; improvement

作者简介（可选）：

郭渐强（1962—），男，湖南大学法学院教授、公共管理系主任，主要从事行政程序以及公共政策方面的研究；万明星（1991—），女，湖南大学法学院行政管理专业在读研究生