

Research on the Reform of Administrative Examination and Approval System under the Background of “Distribution Service”

—Taking Jiangsu Province as an Example

Jing Fang

Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang Jiangxi
Email: 525864868@qq.com

Received: Jun. 7th, 2019; accepted: Jun. 21st, 2019; published: Jun. 28th, 2019

Abstract

The essence of the reform of the “distribution service” is the government’s self-revolution, which is achieved by decentralizing the government, innovating the government’s supervisory functions, and reducing the government’s intervention in the market. In the deepening of the “distribution service” reform, the reform of the administrative examination and approval system as an important part of it has created a good environment for the socialist market economy and provided an important guarantee for the construction of an efficient and clean government. Through the analysis of the status quo of the administrative examination and approval system under the background of “distribution service”, in view of the current lack of administrative authority in Jiangsu Province, the number of administrative examination and approval items is not matched, the quality is not matched, the legal effect is low, the supervision system is not implemented well, the supervision is backward, and the public service capacity of the government departments is insufficient, the paper puts forward some countermeasures and suggestions for deepening the reform of the administrative examination and approval system, and provides some lessons for the future reform of the government administrative examination and approval system.

Keywords

Delegate Power and Optimize Service, Administrative Examination and Approval System, Reform

“放管服”背景下的行政审批制度改革研究

——以江苏省为例

方 静

江西财经大学，江西 南昌

Email: 525864868@qq.com

收稿日期: 2019年6月7日; 录用日期: 2019年6月21日; 发布日期: 2019年6月28日

摘要

“放管服”改革实质就是政府的自我革命,通过下放政权,创新政府监管职能,减少政府对市场的干预来实现的。在深化“放管服”改革中,行政审批制度改革作为其中重要的一环,为社会主义市场经济创造了良好的环境,为建设高效廉洁的政府提供了重要保障。本文以江苏省为例,通过对“放管服”背景下的行政审批制度的现状分析,针对目前江苏省存在行政权限下放交接不到位、行政审批事项数目减少与质量不匹配、法律效力低下、监管制度贯彻落实不强、监管思想落后、政府部门公共服务能力不足等问题,提出了深化行政审批制度改革的对策建议,为今后政府行政审批制度改革实践提供了一些经验借鉴。

关键词

放管服, 行政审批制度, 改革

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

放管服,“放”——简政放权,是行政审批制度改革的核心,将行政审批权限下放到下一级,并且取消一些不必要的审批流程和事项,以期来调整政府与市场、公民和社会之间的关系[1]。“管”——放管结合,就是采用创新性的监管手段,将下放权力和加强监管相结合,二者相辅相成,共同推进。“服”——优化服务,建设人民满意的政府,通过转变从“以官为本、以官为贵、以官为尊”的官本位思想到“真正为人民服务”的民本位思想,不断提升政府的服务水平和服务能力。大力落实“放管服”改革,建立行政审批改革协同系统、推行“互联网+”政务服务;加强监管、明确责任,提高行政审批效能,促进社会公平公正[2]。

2. “放管服”背景下江苏省行政审批制度的现状分析

随着“放管服”改革的逐步推进,我国在行政审批方面进行了许多探索。比如14年通过了《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》以及17年印发《关于取消一批行政许可事项的决定》。关于国务院部门行政审批事项,放权给予市场自我调节的能力,加强事中事后监管,维护市场秩序;取消了对于同一文件进行重复审批的制度,从而减少审批环节,优化了审批流程,压缩了审批时间,大大提升了行政审批的效率[3]。将多道部门审批改为负有主要责任的部门进行审批,更加明确责任主体地位,从一定程度上减少了相关部门间推诿扯皮的现象,更有利于主体部门为百姓办实事。关于中央指定地方实施行政许可事项,取消一些关于企业生产经营、个人就业创业的行政审批事项;同时也取消了对同一文件内容的重复审批。行政审批制度改革作为全面深化改革的“先手棋”,要紧紧抓住“放管服”这个牛鼻子,不断向市场和社会放权,激发社会创造力和市场活力[4]。例如,江苏省的医药行业、卫生行业在改革中慢慢走向了规范化、制度化。机构内的人员编制发生重大调整,进一步影响了行政审批制度的改

革进程。十八大后江苏省大幅度压缩了关于卫生行业的行政审批事项；16年，省政府实施了《江苏省行政许可监督管理办法》，提出对行政许可事项清单实行动态管理，对于江苏省的卫生行业提出了政策文件和实质性的指导。其次，江苏省部分行业仍存在法律责任主体不明确的现象，例如，在建筑行业里，关于施工许可证的审批，《建筑法》与《行政许可法》的规定不一致。关于行政审批监管事中事后监管机制，早在2015年江苏省就以开始实施。江苏省通过加强日常督查，建立责任追根溯源机制、黑名单等制度，将各种方式结合——随机抽样、专项督查、绩效评价等，逐步提高自身的监管水平。

3. 深化行政审批制度改革存在的问题

3.1. 行政权限下放交接不到位

在强有力的“放管服”改革的推动下，各政府部门按照中央、各省的指示，积极推进行政审批制度的改革。有一些行政审批权限给予下放，有些重复的事项给予取消。但是，我们无法真正了解哪些权限是真真切切的下放了？是否存在“隐瞒性”下放？每个部门是否有效落实了？这些都是存在的一些问题。从经济学的逻辑来讲，每个人都是理性经济人，政府部门也不例外，各个部门为了达到自身利益最大化，下放在一定程度上失去了实际效力。由于这个改革是自上而下推进的，从中央—省—市—县—乡，逐步下放权力，难免会在层层部门落实的过程中“大打折扣”，前后交接工作时难免会存在断点。由于基层政府的工作人员与发达地区相比存在一定的差距，如人员素质、理念等，且基层工作人员数量比较稀少，在一定程度上无形地加大了对他们的工作压力，将工作压力与人员的缺失形成了一种矛盾。此外，导致交接不能够顺利进行的另外一个原因是各部门间存在行政壁垒，形成了“信息孤岛”，无法有效协同。例如，目前江苏省溧阳市、常州市武进区等都各自包括国家部委系统、省级系统以及市级系统，这些系统表现出层次高、结构不统一问题，数据难以实现共享，办理行政审批业务时存在“四多”问题，“信息孤岛”尚未打通，影响了行政审批的效率。行政审批制度改革中每个部门的通力合作不强，各参与主体合作意识弱，缺少对职责的承担。

3.2. 行政审批事项数目减少与质量不匹配，法律效力不足

有些地方政府把标准定义为审批数目的减少，不追求落实的“质”上，将深化行政审批制度改革“片面化”。取消并不等于消失，下放也不等于不管[5]。不能一味将审批数量的减少作为改革推进进行中的衡量指标，那会偏离原本行政审批制度改革要体现落实和执行的中心思想。有些数量并不是真正意义上的减少，只是将它合并在一些事项里，看上去是少了，但是没有从质上达到标准。在质量上，还存在公布事项与实际不符的现象，体现了审批部门与机构部门之间的沟通交流不充分。关于行政审批事项法律效力问题，在江苏省曾出现过由于企业使用行政审批局签发的营业执照出现在跨地区使用时，“全国不能通用”的情况，也就意味着行政审批局办理的行政许可缺乏法律效力。例如，南通某一建筑公司加盖了行政审批局的章去河南办理银行账户年检，银行不予以办理，出现全国不能通用的现象，在江苏省某些行业的行政许可的合法性还存在争议，没有得到必要的法律效力。

3.3. 监管制度贯彻落实不强，监管思想落后

在行政审批改革的运行中，最重要的是对它的事中事后监管。监管制度尚未与行政审批制度改革的配套落实到位，存在一定的“时差性”。监管部门的缺位严重影响了行政审批的效率。目前，我国行政审批专项法律只有一部《行政许可法》，这部法律没有做出很具体、明确的规定，相比之下，可操作性并不强，只是做出了大概的规定，为之构建一个合理的法律框架，取得的成效也十分有限。中央在这一方面颁布的大多数是指导性的意见和建议，没有直接可以按照规定进行执行的。此外，监管理念并没有

及时的转变，仍处于改革前的状态，难以适应改革所带来的变化及工作要求，惯性思维较严重。过度依赖过去的处理规则，在新一轮的改革中面临不知道该监管什么，如何监管，何时监管等问题。

3.4. 政府部门公共服务能力不足

在我国，政府公共服务能力是政府实现政府职能的条件和途径，它包含一下几个基本要素：公共服务意识、公共服务态度和公共服务技能[6]。在公共服务意识方面，江苏省有些政府相关部门仍存在“官本位”思想，政府官员对自身的定位出现偏差，将自己定位为“管理者”而不是“服务者”，“掌舵”而不是“服务”等，群众自然就成为了被管理者而不是被服务者，服务逐渐变得“有偿化”、“逐利化”；一些领导干部为了政绩，搞面子工程，形象工程，从自身部门利益出发，盲目追求政绩[7]。在公共服务态度方面，“门难进、脸难看、事难办、号难拨”的现象仍然存在，事不关己思想严重。在公共服务技能上，部门个别工作人员技能水平不高、操作上不熟练、业务素质不佳[8]。政府部门公共服务能力的不足，严重削弱政府的行政效能，在一定程度上影响行政审批制度改革推进的进程。

4. “放管服”背景下行政审批制度改革的对策建议

4.1. 建立行政审批改革协同系统，积极推行“互联网+”政务服务

由于各个部门是相互独立的个体，需要通过一个完整统一的规划将分散的各个部门联合起来，共同推进行政审批改革。建立行政审批改革协同系统，可以使信息沟通渠道畅通，内部信息发布接收变得及时、透明化，各部门间交流平台更广阔；如一些审批、签名、公示、盖章等繁琐流程，不需要在现实生活中每个部门流转，只需通过网上系统直接转接，更加方便高效，节约了时间成本。其次，在江苏政务服务网中，政府部门权责清单板块内包括了发改部门、教育部门等 47 个分部门责任清单，政府专项资金管理清单、公共服务事项清单、企业投资负面清单等。17 年，“不见面审批”逐渐成为江苏省的制度安排；18 年，在南京、苏州等市已经开始了“不见面审批”的试点，审议通过《“不见面审批”标准化指引》，这一指引使得行政审批的可操作性、可评估性、监管力度加强，为百姓提供了高效透明便捷的服务。通过全面贯彻“互联网+”政务服务来简政放权，充分实现“只进一扇门”、“最多跑一次”改革，持续地优化事项的办理流程，不断深化减政便民服务等环节，还可以通过各部门办事中介，将群众的办事需求直接通过平台转接另一个部门，期间不需要耗费排队等候时间，政府部门的服务更加高效、功能更加完善，真正做到为人民服务。

4.2. 加强事中事后监管，明确主体责任

首先，江苏省需要明确各部门间的权责划分，厘清关系和边界，按照“谁审批、谁主管、谁监督、谁负责”的原则，规范行政权力的行使，加强监督制约机制。其次，采取线上线下同时监管，事中事后都要监管，完善各种执法手段，如科技技术、市场手段等，统筹行政执法资源的合理配置，将监管中存在的问题第一时间进行反馈、上报、处理，持续推动改革有效进行[9]。其中不可忽视权力寻租所带来的问题，运用负面清单制度对权力进行制约。再次，明确上下级、同级之间的分工，各参与主体应积极履行职责，承担责任，建立起真正意义上的合作关系。最后，将权力责任履行不到位的相关部门相关人员进行公示，采取面对面谈话形式，给予他们提醒、警告等。

4.3. 建立高效合理的考评制度，提升政府相关部门人员的服务

首先，要落实行政审批制度改革的考核评估，在各部门之间建立起高效合理的考评制度，出台一系列的规章制度，所有行政审批事务依据一定的评分标准在此规范内公平公正开展，进而使得工作人员的

绩效不再以“GDP”论英雄，从“德、能、勤、绩、廉”全方位考核，提升工作人员的素质，从而培养全能型人才；在考评制度建立的基础上，要适量拓宽工作人员的晋升渠道。其次，要在根源上解决相关部门人员“为官不为”、“官本位”的思想，努力提升相关工作人员的服务意识；提升部门准入门槛，吸纳更多的优秀人才进入；进行阶段性的技能培训，完成各阶段档案记录；激发工作人员的创造力和积极性，为深化行政审批制度改革出谋划策。

参考文献

- [1] 敖四江, 郭国祥. 南昌市行政审批制度改革的实践与思考[J]. 中国行政管理, 2016(5): 156-157.
- [2] 翟云. 政府职能转变视角下“互联网+政务服务”优化路径探讨[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 131-135.
- [3] 胡税根, 卓越, 叶夏菁. 企业投资项目高效审批制度改革研究——基于绍兴市柯桥区的经验[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2015, 17(4): 1-7.
- [4] 刘雯科. 简政放权不再是加加减减的“数字游戏”——解读行政审批制度改革的济宁实践[J]. 机构与行政, 2015(2): 7-8.
- [5] 黄世瑾. “放管服”改革视角下深化行政审批制度改革研究[D]. [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2018.
- [6] 王琳, 漆国生. 提升地方政府公共服务能力思考[J]. 理论探索, 2008(4): 128-130.
- [7] 唐琦玉. 建设服务型政府的主要路径论析[J]. 中州学刊, 2015(4): 5-10.
- [8] 王应春, 董小龙. 公共服务均等化视域下的政府伦理责任[J]. 中国行政管理, 2014(1): 32-34.
- [9] 杨飞. “放管服”背景下地方政府行政审批改革研究[D]. [硕士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2017.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org