

## 第四章 國務院行政審批改革之內容

自中共加入世貿組織以來，加大了行政審批制度改革的速度，對國家 56 個行政審批部門的 4000 多項審批項目做了全面的清理。二〇〇一年十月九日，國務院發佈《關於行政審批制度改革工作的實施意見》，明確了行政審批制度改革工作的總體要求：1.不符合政企分開和政事分開原則、妨礙市場開放和公平競爭以及實施上難以發揮有效作用的行政審批，予以取消；2.可以用市場機制取代的行政審批，通過市場機制運作；3.對於確需保留的行政審批，要建立健全監督制約機制，做到審批程序嚴密、審批環節減少、審批效率明顯提高，行政審批責任追究制得以嚴格執行。<sup>1</sup>

在此基礎上，二〇〇二年十月公佈了第一批取消的 789 項審批項目；二〇〇三年二月，公佈了第二批取消的 406 項審批項目，另將 82 項行政審批項目作改變管理方式處理，移交行業組織或社會中介機構管理；<sup>2</sup>二〇〇四年六月二十四日，又取消和調整、下放第三批共 495 項行政審批項目。<sup>3</sup>在眾多取消或改變管理方式的審批項目中，哪些事項何以取消，哪些事項為何改變管理方式，其之間差異所遵守的原則規定為何；改變管理方式後的監督繼承情況與地方政府之推行情形，以本章作完整的探討。

### 第一節 取消之審批項目分類

<sup>1</sup> 國務院行政審批制度改革工作小組，**改革行政審批制度推進政府職能轉變**（北京：中國方正出版社，2003 年），頁 229。

<sup>2</sup> 楊志勇，「論行政審批制度改革中的政府角色轉換」，**黑龍江省政法管理幹部學院學報**（第 5 期，2003 年），頁 65。

<sup>3</sup> **國務院決定第三批取消和調整四百九十五項行政審批事項**（2004 年 5 月 24 日）；資料來源：時訊廣場。

〈[http://www.bjstb.gov.cn/IMAGES/jujiaozg/layw/dalu/new\\_page\\_586.htm](http://www.bjstb.gov.cn/IMAGES/jujiaozg/layw/dalu/new_page_586.htm)〉

國務院自二〇〇二年至今，進行三輪的審批制度改革，各部門取消審批事項之具體作法，主要按照以下條件為之：

(一) 不符合政企分離、政事分開原則的事項予以取消

如國家計委對不需政府投資、除國家明令限制之外的農業、林業、水利、氣象、交通、能源、原材料、機械電子、輕工、紡織、高科技等項目開工報告的審批，交通部對企業事業單位自籌資金（除重大項目和國家明令限制之外）的基本建設項目的審批，都涉及企業事業單位使用自籌資金投資的事業，應當按「誰投資、誰決策、誰受益、誰承擔責任」的原則，由企業事業單位自主決定。保監會對財產保險公司成立、變更、撤銷合資集團實施的審批，涉及作為獨立法人的保險公司之間自主的民事行為，應由各保險公司自行決定。勞動保障部對職業技能競賽活動，餐廳服務生、家政服務生、保育員就業准入等項目的審批，新聞出版總署對出版向港澳台地區及海外發行的繁體字版本圖書、報紙、期刊、音像製品的審批等，所涉及的均非必須設定的審批事項，應予取消。<sup>4</sup>

(二) 可以通過市場機制解決或用其他手段(如用招標、拍賣、轉讓)<sup>5</sup>替代的予以取消

如國家經貿委「(全國性)非涉外經濟貿易展覽會審批」項目，國家知識產權局「全國專利技術交易會審批」項目，科技部「全國科技成果展覽及技術交易會審批」項目，國家旅遊局「旅遊商品類展銷活動審批」項目，國家體育總局「跨地區和全國性、國際性體育用品展覽、產銷活動批准」項目等，都應予以取消，因為是否舉辦展銷活動應由主辦單位根據市場需求決定，對具體辦展活動的審批可用制訂辦展條件和標準並加強監督檢查來替代。國家外匯管理局「居民個人從境外匯入或攜入的經常項目外匯，一次解付外幣現鈔或兌換人民幣等值 5 萬美元

<sup>4</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**(北京：中國社會科學出版社，2002年)，頁 24。

<sup>5</sup> 管和平，**公共服務職能與公共財政體制—上海加快政府職能轉變**(上海：上海財經大學出版社，2003年)，頁 87。

以上的審批」項目，外匯管理部門可以透過銀行監督居民個人外匯收支行爲，不必設置審批。<sup>6</sup>又如國家計畫委取消「食糖定價」、「足金飾品定價」、「天然橡膠定價」、「發電用煤定價」等項目，是爲減少由政策直接制定價格，將競爭性商品和服務價格，改由市場決定。

### （三）不符合世貿組織規則和中共入世承諾的事項予以取消

如國家環保總局「化學品首次進口環境管理登記許可」項目，只適用於國外進口化學產品，因爲已經承諾在化學產品銷售方面給予國外企業完全的國民待遇，所以應當取消；<sup>7</sup>又如外經貿部「對自由進口技術合同的核准」、「對利用外資養殖項目的審批」等項目，信息產業部「機電產品進出配額證明的審核」項目，農業部「農業部直屬單位進口機電產品登記」項目，國家稅務總局「對指定企業經營高稅率、貴重產品出口退稅的審批」、「對列名企業銷售以出頂進國產棉退稅的審批」項目等，都不符合世貿組織規則，妨礙市場開放和公平競爭，應按加入世貿組織後的承諾予以取消。<sup>8</sup>

### （四）重複交叉審批的事項予以取消

此類事項主要有兩種情況：一種情況是能夠由低層及行政機關實施審批的，上級主管機關又進行審批，如不少部門和單位的「初審」、「備案」項目，都是對同一事項設置兩個以上層級的審批，但實際上多數項目由一個層級審查把關即可達到相同目的，對此類審批項目，應該改由一個層級負責，以貫徹效能原則和責任原則。另一種情況是多個部門重複審批，如國家安全生產監督管理局「建築企業安全資格認可」項目，與建設部實施的相關審批項目有交叉和重複；公安部「易燃易爆化學品准運證核發」項目，與交通部、鐵道部、國家民航總局實施的相關審批項目有交叉和重複；對這類審批項目，應確定一個部門主要負責，其

<sup>6</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**，頁 25。

<sup>7</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**（北京：中共中央黨校出版社，2003 年），頁 85。

<sup>8</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**，頁 26。

他相關部門可以提出意見，但不必設置審批。<sup>9</sup>

#### （五）審批對象和條件已發生變化的行政審批事項予以取消

此類審批項目，分為下列類三：第一屬計畫經濟時代的產物或計畫經濟向社會主義市場經濟轉型中的過渡性辦法。如中國人民銀行第一批取消的「白銀收購及供應審批」和「白銀製品加工、批發、零售業務許可証審批」項目為例，其審批依據是行政法規《金銀管理條例》，而隨著時代的發展和生活水準的提高，白銀已不再是屬於貴重金屬，反而成為日常生活用品，對白銀的生產經營活動按照一般商品進行管理即可。<sup>10</sup>第二是由於職能調整和管理體制變化，相關事項已不屬於原審批機關管理範圍。如國務院各部委對原屬高校實施的審批項目，對原所屬企業實施的審批項目，由於高校管理體制的改革和黨政機關與所辦經濟實體脫鉤，原來的審批對象已不復存在，再予審批實無必要。第三是屬於階段性工作，如國家民委「民族地區改革開放試驗區的審定」、「民族地區改革扶貧開發試驗區、聯絡點的審定」、「民族貿易和民族用品生產試點企業審批」項目等，有關工作已經結束，現在既無必要，也無條件繼續審批。

#### （六）審批事項實際上已經停止實施

有些審批項目的審批行為實際上已經停止，但因其設定依據尚未廢止或修改，審批項目在理論上仍然存在，應通過修改相關規範性文件明確宣布取消。如中國人民銀行「個體工商戶金飾品以舊換新及維修業務審批」、「單位三廢金回收業務審批」、「金飾品生產、經營單位跨省攜帶批量黃金批准」、「白銀收購及供應審批」、「白銀製品加工、批發零售業務許可証審批」項目，目前已不再審批，但其設定依據《中華人民共和國金銀管理條例》涉及的相應內容尚未修改，這些審批項目依然存在。又如國家文物局「石刻的‘珍貴拓片’的拓印和銷售審批」，

<sup>9</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，*中國公共政策分析*，頁 26。

<sup>10</sup> 歐桂英，*行政審批制度改革若干問題解說*，頁 75。

有關部門以不再開展相關工作，但設定依據尚未清理和廢止。<sup>11</sup>

### （七）實施審批合法依據不足的行政審批事項予以取消

此類審批項目或者沒有法律、法規及其他規範性文件依據，或者是法律、法規及其他規範性文件雖有原則但無具體條款明確規定審批，有的甚至與現行法律、法規相抵觸。如外經貿部「紡織出口證書背書的核准」；衛生部「京內部屬單位零星機建建設審批」；民航總局「對中國航空運輸企業公務包機飛行審批」、「航空公司接送飛機進廠翻修事項審批」、「民航建設工程領導小組人員組成的批復」、民航建設工程指揮部機構及人員組成的批復」；氣象局「氣象探測規範的制訂和修改審批」；煙草專賣局「煙草新型肥料、農藥使用審批」；安全生產監督局「煤礦職業危害防制體系審查」，以上所述之項目，均是屬於無設定依據而取消。

## 第二節 取消審批項目之權力承接情形

決定取消的審批事項，國務院部門和地方各級政府原則上都不得再行審批或變相審批。對每一項國務院取消或調整的審批事項，均會載明具體的上下銜接關係，而由下級各省、自治區、直轄市政府根據當地實際情形，對有關審批項目做出相應的處理，如對取消項目依個別情況特殊確需保留的，要根據《中華人民共和國行政許可法》的有關規定透過制訂地方性法規或地方政府規章，才能予以設定。而在國務院取消的三批眾多審批項目中，並非全如價格審批事項般應完全交由自由市場機制決定，大多數事項監督管理的工作仍需依賴著政府以外的社會組織來管理、調節的作用，如管理社會公共職能組織、中介組織來承接；或不適宜由中央集權的方式來管理，而是經由下放給下級政府、單位來承接的方式來調整政府職能。以下就主要承接監督國務院取消審批事項之組織說明如下：

---

<sup>11</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**，頁 27。

### 一、由管理社會公共職能組織承接

實施行政審批是一項行政權力，是依法對國家和社會公共事務進行管理，應當由行政機關實施。因此學理上，行政審批應由具有行政審批權的行政機關在法定職權範圍內實施。但由於社會管理性質的複雜，並不是所有的行政審批權都適合由行政機關來行使，而應該由一些管理社會公共職能的組織來行使行政審批權更為適合，就國務院而言，國務院有些直屬事業單位雖然不是行政機關，但仍透過法律授權行使行政職能，<sup>12</sup>如證券監督管理委員會對股票、債券發行的審核，保險監督管理委員會對保險公司、保險中介機構的審批等都是由管理社會公共事務職能的事業單位在行使行政審批權。<sup>13</sup>這些事業單位都是根據法律、法規的授權行使行政審批權，其地位相當於行政機關，能以自己的名義做出行政審批決定。

### 二、由下級政府、單位承接

對於國務院各部門所下放的行政審批事項，國務院應當指導省級政府對口部門及中央垂直管理系統所屬地方機構、派出機構制訂有關審批的依據和規定，加強對審批活動的監督和指導。

### 三、中介組織承接

中介組織是指專門為一般社會主體提供各種中介服務的組織機構的總稱，其服務範圍廣泛，涉及資訊、諮詢、仲裁、鑒證、業務代理、信託、行業管理等各個方面。<sup>14</sup>其在市場經濟中所起的重大作用在於：（一）協調市場的規則，保證企業與市場、企業與政府的溝通；（二）分擔一部份企業的功能，使企業能投入更多的資金和精力從事經營活動，從而減少經營成本；（三）弱化政府直接管理

---

<sup>12</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**，頁 2。

<sup>13</sup> 張世誠，「行政許可的實施、撤銷與收費有哪些規定」，**中國行政管理**（第 6 期，2004 年），頁 62。

<sup>14</sup> 管和平，**公共服務職能與公共財政體制—上海加快政府職能轉變**，頁 90。

經濟的職能，從而使政府能更有效地發揮其監督和管理社會的功能；(四)減少行政成本；(五)由於中介組織及時地吸納政府管理改革分離出來的一部份職能，在政治體制改革上具有一定程度的影響。<sup>15</sup>

中國大陸在改革開放後，積極培育和規範中介組織，主要措施包括：通過相關立法法規確立行業協會等中介組織的法律地位，建立自律性運行機制；順應市場經濟發展要求，逐漸褪去行業協會的行政色彩，包括：將協會視為安排原行政單位離職、退休幹部的管道等；整合、歸併現有行業協會，貫徹「一地一業一會」的原則，<sup>16</sup>如按照事業法人資格和地位，重新登記行業協會等措施。<sup>17</sup>

而現今中國大陸的中介組織，主要包括：仲裁機構、律師事務所、公證處、會計師事務所及審計師事務所、行業協會、資產評估事務所、各類資訊諮詢機構、專利、稅務、帳務代理事務所、職業介紹機構和人才交流中心等，都在一定程度上發揮了解政府職能、壓縮政府規模、取代審批事項的功能，<sup>18</sup>藉由社會中介組織的發展，逐步改變傳統的「全能政府」的角色定位，把政府和社會的關係納入協調、有序的軌道。以中國證券監督管理委員會為例，經過前後三批的改革，證監會共公佈取消 101 項行政審批專案，其中 7 項行政審批項目交由中國證券業協會、中國期貨業協會實施自律管理。<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> 楊志勇，「論行政審批制度改革中的政府角色轉換」，**黑龍江省政法管理幹部學院學報**（第 5 期，2003 年），頁 65。

<sup>16</sup> 「一地一業一會」的原則係指在同一行業同一地區只許成立一個行業協會。行業協會是一種自治性社團組織，它是具有同一、相似、或相近市場地位的特殊部門的經濟行為人組織起來的，界定和促進本部門利益的集體性組織。在經濟活動中的主要功能有加強行業自律、促進交流、調解糾紛、表達行業利益等。行業組織也有其負面的作用，主要表現在因為共謀和排他性的限制競爭行為引起的經濟低效率。

<sup>17</sup> 管和平，**公共服務職能與公共財政體制—上海加快政府職能轉變**，頁 93。

<sup>18</sup> 胡家勇，**一隻靈巧的手：論政府轉型**（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 138。

<sup>19</sup> 根據國務院決定 證監會行政審批項目已大半取消（2004 年 6 月 25 日）；資料來源：長城在線。  
(<http://www.hebei.com.cn/node2/node13/node1067/userobject1ai233879.html>)

### 第三節 保留與改變管理方式之審批事項

行政審批制度改革並非一味地強調削減審批項目，根據《行政許可法》第十二條所規定，如直接涉及國家安全、公共利益、有限資源的開發利用、生命安安全等重要事項，仍可設立行政審批；又依第十四條第二款規定，對於依法律、行政法規以外之規範性文件設定，但符合《行政許可法》第十二條規定，確定為需要保留的行政審批事項，必要時國務院也可以採用發佈決定的方式設定行政許可，但於實施之後，應即時提請全國人民代表大會及常務委員會制訂法律、或者自行制訂行政法規。以下就國務院以決定方式公布保留之行政審批項目與三次審批項目改革中，改變管理方式項目之情況作論述。

#### 一、保留之審批項目

二〇〇四年七月一日，國務院發佈〈國務院確需保留的行政審批項目設定行政許可的決定〉，決定保留的審批項目共 500 項。保留的項目中區分為行政許可項目和非行政許可審批項目。由法律、行政法規設定的行政許可項目，依法繼續實施；不符合行政許可法規定的設定許可權、需依《行政許可法》第十四條第二款的規定：「必要時，國務院可以採用發佈決定的方式設定行政許可。實施後，除臨時性行政許可事項外，國務院應當及時提請全國人民代表大會及其常務委員會制定法律，或者自行制定行政法規」。

保留的非行政許可審批專案，主要涉及財政資金管理、重要計劃和安排、國有資產處置、減免稅等政策優惠、意識形態管理、宗教統戰事務和外事管理等方面的事項。這些事項儘管不在行政許可法的調整範圍之內，但卻是政府實施管



理的必要措施和手段，其中有不少審批事項涉密程度高，政治性和政策性強，關係到國家安全和社會政治穩定，應當予以保留並加以規範。<sup>20</sup>

保留的行政許可審批項目，主要涉及國家安全、公共安全、經濟宏觀調控、生態環境保護、有限自然資源開發利用、公共資源配置、公共利益，以及關係人身健康、生命財產安全等方面的事項。這些事項屬於行政許可法規定的可以設定行政許可的範圍，且目前公民、法人或者其他組織不能自主決定，市場競爭機制難以有效調節，行業組織或者中介機構尚不具備自律管理條件，行政機關採用事後監督等其他行政管理方式難以達到管理目的。爲了維護公共利益和社會秩序，保障行政機關依法有效實施管理，需要繼續保留這些行政許可事項。<sup>21</sup>

表 4-1 決定保留的部分審批項目

單位	序號	項目名稱	單位	序號	項目名稱
國家發展改革委	1	境外資源開發類和大額用匯投資專案審批	財政部、證監會	81	國債承銷團成員資格審批
	2	企業境外投資用匯數額審批(不涉及用匯來源、是否購匯以及購匯多少的管理)		82	會計師事務所從事證券、期貨相關業務審批
	3	鉻化合物生產建設專案審批		83	資產評估機構從事證券業務資格審批
	4	道路機動車輛生產企業及產品公告	商務部	178	赴臺灣地區舉辦招商、辦展、參展活動審批
	5	京都議定書清潔發展機制合作專案審批		179	境內舉辦對外經濟技術展覽會辦展專案審批
	6	境內外資銀行外債借款規模審批		180	鎢、銻生產企業出口供貨資格審批
	7	電力建設基金投資專案審批		181	設立典當行及分支機構審批
	8	價格評估人員執業資格認定		182	設立舊機動車鑒定評估機構審批
	9	氰化鈉生產定點審批及進口許可		183	石油成品油批發、倉儲、零售經營資格審批
			184	全國繅絲絹紡企業生產經營資格核准	

<sup>20</sup> 行政審批制度改革不可能一蹴而就 違法設定實施行政許可要嚴肅查處—國務院審改辦主任、監察部副部長李玉賦答法制日報記者問(2004年7月7日);資料來源:中國普法網。  
([http://www.legalinfo.gov.cn/zt/2004-07/07/content\\_115492.htm](http://www.legalinfo.gov.cn/zt/2004-07/07/content_115492.htm))

<sup>21</sup> 人民日報,2004年7月1日,第一版。

				185	鮮繭收購資格認定
	10	工程諮詢單位元資格認定		186	對外勞務合作經營資格核准
	11	註冊諮詢工程師(投資)執業資格認定		187	援外專案實施企業資格認定
	12	跨省區或規模較大的中小企業信用擔保機構設立與變更審批		188	對外承包工程項目投標(議標)核准
	13	價格鑒證師註冊		189	外國非企業經濟組織在華設立常駐代表機構
	14	電力建設工程土建試驗室資質認定		190	外國、港澳臺地區企業承包經營中外合營企業、受託經營管理合營企業審批
	15	電力建設工程金屬試驗室資質認定		191	國內企業在境外開辦企業(金融企業除外)
	16	煤炭出口經營許可		192	臺灣非企業經濟組織在大陸設立常駐代表機構
	17	價格評估機構資質認定		212	銀行間債券市場債券上市審批
國防科工委	27	武器裝備科研究生產許可	人民銀行	213	銀行間債券市場結算代理人審批
	28	核產品轉運及過境運輸審批		214	銀行間債券市場雙邊報價商審批
	29	民用航太發射專案許可		215	保稅區內生產、加工的黃金製品內銷審批
	30	國防科技工業軍用核設施安全許可		216	黃金及其製品進出口審批
	31	核電站建設消防設計、變更、驗收審批		217	個人攜帶黃金及其製品進出境審批
				218	銀行票據、清算憑證印製企業資格審批
				219	銀行賬戶開戶許可證核發

資料來源：作者自繪

## 二、改變管理方式

改變管理方式的審批項目，共計有第二批審批改革 82 項，與第三批審批改革 39 項，共 121 項。以第二批 82 項改變管理方式的審批項目內容觀之，主要涉及一般性的資格、資質認可，專業技術類的評審、評獎，企業及其他社會組織資質等級評定，新產品、新技術類的認證及推廣等事項。<sup>22</sup>

<sup>22</sup> 國務院行政審批制度改革工作領導小組辦公室，*改革行政審批制度推進政府職能轉變*(北京：中國方正出版社，2003 年)，頁 184。

表 4-2 第二批審批制度改革之改變管理方式部分事項

單位	序號	事項名稱	法規名稱
教育部	3	中等職業教育國家規劃教材的立項與審定	《教育部關於印發〈中等職業教育國家規劃教材申報、立項及管理意見〉的通知》《國家教育委員會關於印發〈關於職業技術教育教材規劃工作的意見〉等文件的通知》
	4	高等教育規劃教材建設審批及優秀教材推薦	《國務院辦公廳關於印發教育部職能配置內設機構和人員編制規定的通知》
	5	對外漢語教師資格審查	《對外漢語教師資格審定辦法》；《國家教育委員會關於重新發佈〈對外漢語教師資格審定辦法實施細則〉的通知》
	6	國家級普通話水平測試員資格核准	《國家語言文字工作委員會、國家教育委員會、廣播電影電視部關於開展普通話水平測試工作的決定》
	7	語言文字規範標準的測查認證	《教育部國家語委關於印發〈國家語言文字工作委員會語言文字規範（標準）管理辦法〉等有關文件的通知》
水利部	33	水利工程建設監理總監理工程師資格審批	《水利部關於修改發佈〈水利工程建設監理規定〉、〈水利工程建設監理單位管理辦法〉和〈水利工程建設監理人員管理辦法〉的通知》
	34	水利工程建設監理監理工程師資格審批	水利部關於修改發佈〈水利工程建設監理規定〉、〈水利工程建設監理單位管理辦法〉和〈水利工程建設監理人員管理辦法〉的通知
	35	水利工程建設監理監理員資格審批	《水利部關於修改發佈〈水利工程建設監理規定〉、〈水利工程建設監理單位管理辦法〉和〈水利工程建設監理人員管理辦法〉的通知》
	36	水利工程造價工程師資格審批	《水利部關於印發〈水利工程造價工程師資格管理暫行辦法〉的通知》
	37	國家節水標誌使用審批	全國節約用水辦公室關於國家節水標誌使用有關問題的通知
衛生部	41	國家級繼續醫學教育專案、國家級繼續教育基地資格認定	《衛生部、人事部關於印發〈繼續醫學教育規定(試行)〉的通知》
	42	衛生部住院醫師規範化培訓基地資質認定	衛生部關於實施〈臨床住院醫師規範化培訓試行辦法〉的通知；《衛生部科技教育司關於下發〈住院醫師規範化培訓合格證書頒發管理辦法(試行)〉的通知》
	43	三級生物安全實驗室與艾滋病確認實驗室核准	《衛生部關於頒發〈全國艾滋病檢測工作規範〉的通知》

資料來源：作者自繪

具體的改變作法，主要包括四種情況：（一）對涉及兩個以上部門和單位的事項，執行聯合審批制度或定期會簽制度，實行多項合一、一次收文、聯合審查、一次審批的辦法；（二）在審批事項較多的部門內部，廣泛實行「窗口式辦文」制度。一項審批無論涉及部門內部幾個處室，都從單一窗口進出，部門內部按規定程序審批辦文；（三）是在審批內容基本不變的情況下，對相關連的審批部分事項適當進行合併，減少審批事項數目，簡化審批手續，縮短審批時間，提高審批效率；（四）對一個審批事項的不同類別和內容，實行分類管理的辦法，區別對待，又要提高效率；（五）在審批決策過程中，積極推行社會聽證制度和專家審查諮詢制度。<sup>23</sup>

#### 第四節 地方政府改革現狀

九〇年代中後期開始的新一輪行政審批制度改革，在部分經濟特區（一九九七年深圳市）率先起步，正因為改革的成功，深圳市政府成為中國大陸各地仿效的對象，進而影響國務院推動行政審批改革的處理模式。<sup>24</sup>二〇〇二年十一月，中國務院下發《關於取消第一批行政審批項目的決定》，宣布取消 789 項行政審批項目；十二月，安徽省訂定了《安徽省行政審批監督管理規定》，成為全中國大陸第一部監督行政審批的省政府規章。至此之後，行政審批制度改革為各省、市地方政府職能轉變的切入點和突破口，蓬勃的發展起來。<sup>25</sup>以下以深圳市與北京市為例，說明地方政府推行行政審批制度之情形。

<sup>23</sup> 管和平，*公共服務職能與公共財政體制—上海加快政府職能轉變*，頁 89。

<sup>24</sup> 林士傑，*中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉換的角度分析*（台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，民國 91 年），頁 68。

<sup>25</sup> 張錦華，「加入世貿後的行政審批制度改革」，*遼寧行政學院學報*（第 5 期，2003 年），頁 26。

## 一、深圳市政府的改革情形

深圳市政府於一九九七年二月率先進行行政審批制度改革。至今經過三輪的改革，其每次改革重點與所獲成果均不同，以下就深圳市三次改革的情況進行論述。

### (一) 一九九七年第一次行政審批制度改革

一九九七年深圳市第一次行政審批制度改革趕在全國機構改革之前開始實施。於一九九八年一月頒佈《深圳市政府審批制度改革實施方案》，提出審批制度改革的大原則與主要改革內容。<sup>26</sup>

據有關部門統計，深圳市政府在改革前，除了人民銀行深圳經濟特區分行和深圳市證券管理辦公室外，市政府40個部門和單位實行許可審批的事項有723項，實行核准的368項，實行備案的121項，<sup>27</sup>合計1212項，而其中有法律依據的僅48項，依據部委規章或者規範性文件規定的達323項，市政府部門內部各處室發文的有20多項，還有20多項審批沒有任何的依據，<sup>28</sup>項目涉及政府的絕大多數部門和幾乎所有的行業；而在少數部門和行業方面，政府部門甚至到了無事不審批的程度。

一九九九年二月深圳市政府公佈「深圳市審批制度改革若干規定」後，全市審批和核准事項大為減少。市政府各部門原有審批事項723項，保留305項，比原來減少418項，減幅為57.8%。原有核准事項368項，保留323項，比原來減少

---

<sup>26</sup> 《深圳市政府審批制度改革實施方案》揭示的改革原則：(1) 凡是能由市場調節的就堅決開放，切實減少審批；(2) 對關係到社會經濟發展和社會安定團結、確實需要審批的重大事項，要依法審批；(3) 加強審批的後續監督，將政府管理的重點從日常審批轉向依法監管；(4) 轉變機關工作作風，加強廉政建設；(5) 對重大審批事項的改革，要爭取中央和省有關部門的支持，與國家有關管理制度適當銜接。改革的主要內容：(1) 根據市場經濟條件下宏觀調控和行業管理的需要，加強對社會經濟發展中的一些重大事項的審批；(2) 根據「三個有利於」的原則，從深圳的實際出發，取消部分審批事項；(3) 對繼續需要審批的事項，要進一步估犯審批事項，改進審批方式，加強審批監督；(4) 加強對審批後實施情況的監管；(5) 加強對核准事項的規範和監督。  
<sup>27</sup> 全國人大法工委，「深圳市行政機關有關許可審批的情況」，**法制工作簡報**（第48期，1997年），頁12。

<sup>28</sup> 張世誠，「為什麼要制訂《行政許可法》？」，**中國行政管理**（第1期，2004年），頁55。

45項，減幅12.2%。原有審批、核准事項共計1091項，保留628項，減少463項，減幅42.4%。<sup>29</sup>

其中取消審批和核准事項的主要原因有：（1）法律法規依據不足；（2）因社會經濟形勢發生變化，原規定已不符合特區市場經濟發展的要求；（3）審批事項的設立和有關規定明顯有部門利益的傾向，甚至導致重複審批；（4）屬於企業、社會團體和個人自主權，不應當實施行政審批；（5）按照市區適當分工、分級管理的原則，有些事項由區政府管理比市政府管理更合適。

取消市政府部門審批和核准事項後，採取四種方式處理：（1）202項徹底開放，由市場調節，或由企業、社會團體、個人自主決定；（2）6項實施公開招標、拍賣制；（3）42項下放到各管理或劃歸市政府其他部門管理；（4）13項屬於禁止行爲，或數量已飽和，則停止審批。<sup>30</sup>

深圳市第一次改革主要是在現有法律、法規的基礎下作為改革的依據，主要是完成清理過時、不合法規的審批項目，保留下來的項目，基本上都有法律依據，在保留的628項審批和核准中，94.3%的事項是國家和省的法律、法規、規章明確規定，5.7%的事項依據深圳市頒佈的法規、規章和規範性文件。<sup>31</sup>深圳市自己規定的少數事項之所以要繼續保留，主要是因為這些事項屬於地方事務，國家法律、法規沒有規定或規定不明確。

## （二）二〇〇一年第二次的審批制度改革

二〇〇一年二月制訂了《進一步深化審批制度改革實施方案》，正式啓動了深圳市第二次的審批制度改革。十月，深圳市政府宣布105號令《深圳市政府

<sup>29</sup> 賈和亭、梁世林，**深圳市改革政府審批制度**（深圳：海天出版社，2000年），頁58。

<sup>30</sup> 管和平，**公共服務職能與公共財政體制——上海加快政府職能轉變**，頁98。

<sup>31</sup> 賈和亭、梁世林，**深圳市改革政府審批制度**，頁59。

審批登記若干規定》，宣布在第一次628項的基礎上，再減少審批、核准事項277項，減幅接近38%。其改革的主要措施是：削減有關企業登記註冊、市場准入、企業經營活動等方面的審批；取消政策鼓勵和允許項目的行業准入限制和許可證管制，取消有營利性指標和額度限制的審批事項等，特別強調依市政府及各部門規範性文件設定的審批項目一律取消，在審批方式改變上，嚴格規定每項審批的要件，改前置審批為後置審批，廣泛實行「窗口式辦文制度」。

第二次改革繼續精簡了審批項目，對原有審批事項的法規依據有了新的突破，破除一些不合時宜的法規。並利用深圳作為副省級城市擁有的立法權優勢，制訂一些合乎需要的新法律法規。<sup>32</sup>

### （三）第三次審批制度改革

二〇〇三年八月十二日，召開深圳市深化行政審批制度改革動員會，為適應中國加入WTO的情勢，正式開啓第三次行政審批改革。據二〇〇四年七月所發佈的清理結果，全市37個部門共有行政審批事項701項，其中作行政許可保留239項，取消265項（占37.8%），作其他審批保留197項。<sup>33</sup>（如表4-3）

---

<sup>32</sup> 俞可平，**地方政府創新與善治：案例研究**（北京：社會科學文獻出版社，2003年），頁110

<sup>33</sup> 關於發佈深圳市行政審批事項清理結果的決定（2004年7月5日）；資料來源：深圳市政府。  
〈<http://fzj.sz.gov.cn/g134.asp>〉

表 4-3 深圳市行政審批事項清理結果

序號	部 門	數量	行政許可	取 消	其他審批
1	發展和改革局	16	6	2	8
2	貿易工業局	46	10	28	8
3	教育局	14	4	8	2
4	科技和資訊局	27	2	16	9
5	民族宗教事務局	14			14
6	公安局	50	17	15	18
7	民政局	28	6	6	16
8	司法局	16	4	6	6
9	財政局	22	3	5	14
10	人事局（編辦）	8	2		6
11	勞動和社會保障局	18	6	5	7
12	規劃局	14	10	2	2
13	國土資源和房產管理局	25	10	5	10
14	建設局	23	1	13	9
15	交通局	52	25	26	1
16	水務局	14	8	6	
17	農林漁業局	41	30	9	2
18	文化局	35	11	14	10
19	衛生局	23	13	5	5
20	人口和計劃生育局	2	2		
21	環境保護局	18	11	5	2
22	統計局	3		1	2
23	地方稅務局	42	4	19	19
24	工商行政管理局	42	20	19	3
25	質量技術監督局	22	4	17	1
26	食品藥品監督管理局	7	7		
27	安全生產監督管理局	4	4		
28	城市管理局	18	6	11	1
29	旅遊局	7	1	6	
30	口岸辦公室	2			2
31	外事辦公室（僑務辦公室）	14		1	13
32	臺灣事務辦公室	6			6



33	高新技術產業園區領導小組辦公室	2	2		
34	體育局	5		4	1
35	民防委員會辦公室	7	3	4	
36	氣象局	3	2	1	
37	無線電管理辦公室	11	5	6	
合計		701	239	265	197

資料來源：關於發佈深圳市行政審批事項清理結果的決定(2004年7月5日)；資料來源：深圳市政府。

〈<http://fzj.sz.gov.cn/g134.asp>〉

新一輪的改革的重點放在與WTO規則不適應的方面，改善審批服務方式，提高審批服務質量，主要作法有：從分散審批向集中審批轉變，建立行政服務大廳—市民中心，實現聯合辦公，降低企業和市民審批申請成本；從分散監督管理向集中監督管理轉變，統一收費，銀行進駐辦公大廳，保證落實收支兩條線，現場設立集中監督管理機構；結合機構改革提高審批工作人員素質和進一步減少審批事項；加強中介組織管理，使中介組織從官辦的事業單位，轉變為企業化經營的民間組織，在職能、人事、財務方面與所掛靠的政府部門徹底脫勾，割斷其與政府部門的行政隸屬關係，實行企業自主經營、行業自律管理。清理「二政府」色彩較濃的中介組織、行業組織，重點清理三個資產經營公司：投資管理公司、建設控股公司、商貿控股公司。<sup>34</sup>

## 二、北京市政府的改革情形

二〇〇〇年，北京市審批制度改革結合市級機構改革，對市政府有關部門承擔的1304項行政審批事項進行清理，精簡454項，保留850項，其中審批與核准事項精簡比例為41.7%。二〇〇一年五月，北京市再次從減少審批事項、改變審批方式、規範審批程序等環節，進一步深化行政審批制度改革，促使各級政府部門逐步做到依法行政、規範運作。對現有的審批事項，尤其是經濟事務類審

<sup>34</sup> 俞可平，**地方政府創新與善治：案例研究**（北京：社會科學文獻出版社，2003年），頁111。

批事項，對照相關的法律、法規依據，按照WTO規則和對世界貿易組織的承諾逐項進行審查，再次精簡了 183 項審批事項。<sup>35</sup>二〇〇四年四月，又進行第三次改革。市政府對實施的行政許可事項進行清理後，其中地方性法規、政府規章和市政府文件共設定有行政許可事項 231 項，最終設定的行政許審批項保留 94 項，取消 137 項。<sup>36</sup>

據北京市政府法制辦課題組的調查，北京市在審批制度改革中，取得了以下一些成就：

第一、減少行政審批事項。配合二〇〇四年七月一日《中華人民共和國行政許可法》的實行，北京市政府對原 231 項行政許可，決定只保留 94 項，取消 137 項。即依《行政許可法》之規定，除保留的行政許可事項外，區、縣人民政府及其各工作部門、市政府各工作部門文件設定的行政許可事項都將一律取消。除地方性法規和政府規章外，北京市其他規範性文件一律不得設定行政許可。如需設定新的行政許可，應當按照《行政許可法》的規定，通過法定程式進行。<sup>37</sup>

第二、全市 18 個區縣全部連成「一站式」辦公大廳，為投資者和群眾提供訊息，成為政府為企業服務的重要窗口。二〇〇一年十二月，行政審批制度改革領導小組辦公室頒佈了《區縣「一站式」辦公大廳管理辦法》，提出「一門受理、轉告相關、併聯審批、一口收費」的運行機制，為提高大廳管理的重要依據。<sup>38</sup>

第三、簡化了固定資產投資項目審批程序，縮短了審批時限。涉及固定資產投資項目審批的 21 項審批事項被取消，審批由 80 多個環節減少為 30 個左右，

---

<sup>35</sup> 金國坤，*依法行政環境研究*（北京：北京大學出版社，2003 年），頁 195。

<sup>36</sup> 再砍 137 項 北京市行政審批僅存 94 項(2003 年 6 月 30 日)；資料來源：新華網。  
([http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/30/content\\_1555286.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/30/content_1555286.htm))

<sup>37</sup> 再砍 137 項 北京市行政審批僅存 94 項(2003 年 6 月 30 日)；資料來源：新華網。  
([http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/30/content\\_1555286.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/30/content_1555286.htm))

<sup>38</sup> 金國坤，*依法行政環境研究*，頁 195。

審批時間由最長的 480 多天減少為 60—180 天左右。投資項目審批實現了進「一個門」（北京市固定資產投資項目辦理中心），上一個網（北京市固定資產投資項目審批專網），用一張圖（北京市電子地理信息地圖）。透過這些改革，簡化了固定資產投資項目審批程序，北京市的投資環境得到了改善。

第四、網上行政審批試點工作穩步推行。二〇〇二年五月九日，透過首都之窗網站，北京市統一公布了全市有審批職能的 50 個委辦局作為試點，將試點項目的審批權限、條件、標準、程序、時限等內容全部上網公開，增加政府工作的透明度。如圖 4-1 為工商管理部門的網上審批流程圖。二〇〇三年三月，北京市進行第二批網上審批工程建設，實現了主要審批事項全部在網上辦理，審批服務專案也將達到 200 多項。<sup>39</sup>

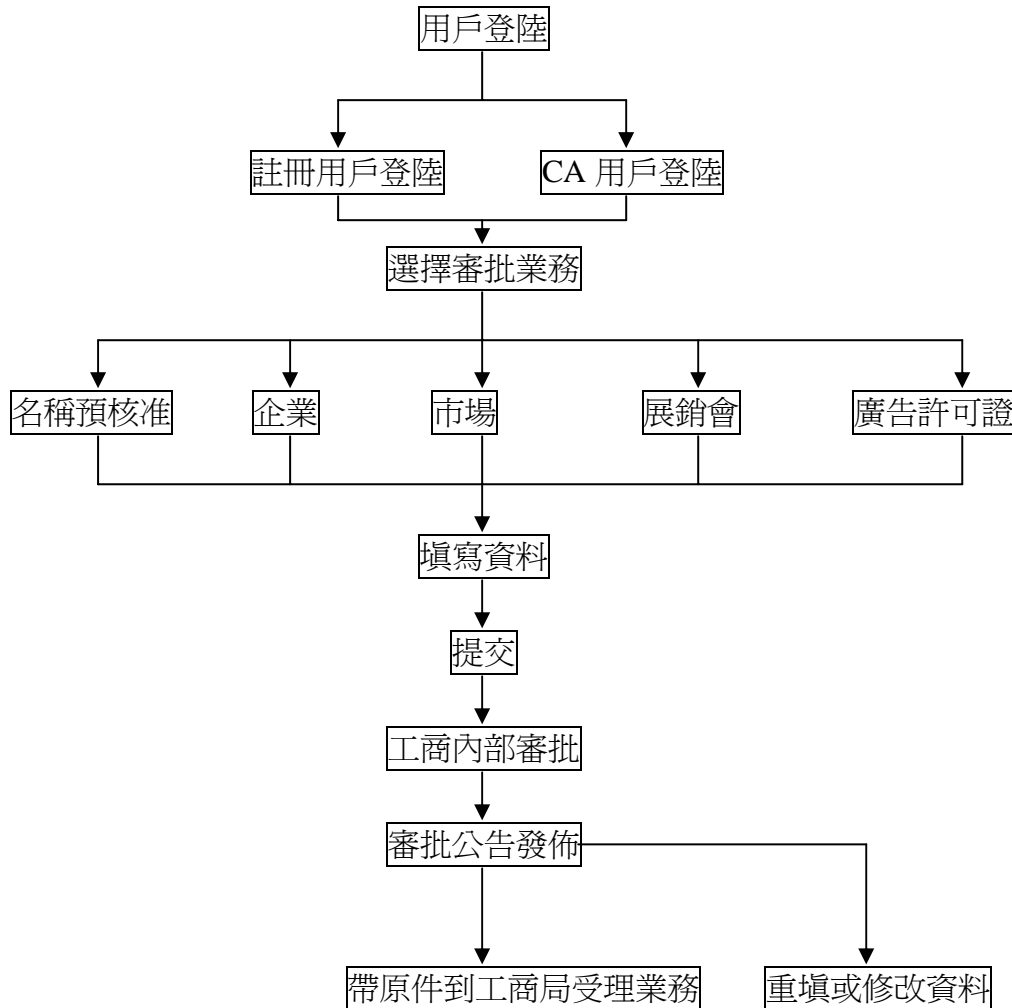
第五、企業登記實施互聯審批。自二〇〇一年九月企業登記互聯審批制度正式實施以來，全市已聯通 409 個政府部門，包括 21 個工商管理部門及 388 個有關行政主管部門，累計前置審批項目 1268 項，後置審批項目 11041 項。企業登記互聯審批的實施，促進了企業辦理營業執照及審批手續的速度，企業取得營業執照的時間比以前縮短 2/3 之外，前置審批事項也減少了 3/4。<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> 年底北京市政府審批事項將全部網上辦理(2003 年 8 月 21 日)；資料來源：哈爾濱開發區。  
(<http://www.kaifaqu.com.cn/cms/web/info/showinfo?mainInfoId=4940>)

<sup>40</sup> 北京市改革行政審批制度(2002 年 5 月 22 日)；資料來源：中國網。  
(<http://big5.china.com.cn/chinese/difang/148925.htm>)

圖 4-1 工商行政管理局的網上審批流程圖



資料來源：北京市工商行政管理局網上審批系統  
〈 <http://211.101.234.15/gongshasp/liucheng.htm> 〉

### 三、地方政府改革之成效

各省、自治區、直轄市行政審批制度改革成果與缺陷主要表現在以下幾個方面：

首先，表面上行政審批項目的大幅精簡，如深圳市前兩次的改革使得審批

事項由原來的1091項減少到395項，共減少了696項，減幅達63.8%，<sup>41</sup>但許多審批權通過各種途徑變相的保留下來。個別部門自查自報不全面、不徹底，(表4-4 行政審批自查處理意見表)，對擬取消的行政審批「化整為零」，把一項行政審批的幾個環節分為幾項審批，對想保留的若干項行政審批歸併成一項，人為地增大取消數目和縮小保留數目，這導致從數字上看精簡了很多項目，但實際上這些數字卻不能如實說明精簡的效果。<sup>42</sup>

以深圳市為例：經過前兩輪的改革後，保留下來的審批項目應該是385項，但經過仔細比對相關文件後，發現事實並非如此。如將《深圳市政府行政審批登記制度若干規定》及目錄、《深圳市行政事業性收費管理若干規定》及目錄、法規三部分的審批、發證、收費項目進行整理，並與國務院決定取消第一、第二批行政審批項目目錄、二〇〇一年全國性及中央部門行政實行性收費項目目錄對照，最後結論發現：目前深圳審批497項，其中市政府批准的審批(核准)事項395項，收費目錄中審批47項，法規中審批55項；這些審批中包括：前置審批97項，聯合審批28項，發各種證照239個，還存在國務院未列或已取消的審批、收費64項。也就是說，深圳實際審批比實際公布資料多了112項，多了近30%。<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> 俞可平，**地方政府創新與善治：案例研究**，頁 113。

<sup>42</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**，頁 28。

<sup>43</sup> **深圳改革行政審批審批制遭實權部門阻力**(2003年7月25日)；資料來源：新華網。  
([http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2003-07/25/content\\_994346.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2003-07/25/content_994346.htm))

表 4-4 行政審批自查處理意見表

行政審批自查處理意見表

行政審批單位（蓋章）： \_\_\_\_\_ 單位負責人簽字 \_\_\_\_\_ 編號： \_\_\_\_\_ 號

審批事項		
是否保留該項審批		<input type="checkbox"/> 擬保留； <input type="checkbox"/> 擬取消
保留處理意見	是否作行政許可保留	<input type="checkbox"/> 是； <input type="checkbox"/> 否(參見《行政許可法》第二條規定)
	是否需要改革或完善該項審批規範 <input type="checkbox"/> 不需(按現行規定) <input type="checkbox"/> 需完善(見右欄)	1、修改完善法律依據； 2、審批條件方面； 3、需要提交的申請文件資料方面； 4、受理申請材料辦法方面； 5、審批方式及程式方面； 6、審批時限及收費方面； 7、年檢及年審方面； 8、並聯審批方面； 9、有數量限制的專案審批方面； 10、表格方面及其它方面；
取消處理意見	取消理由(具有右列情形之一的應予取消)	<input type="checkbox"/> 1.無法律依據 <input type="checkbox"/> 2.不屬於《行政許可法》第十二條規定的可以設定的行政許可； <input type="checkbox"/> 3.有《行政許可法》第十三條規定的情形（方式之_____）； <input type="checkbox"/> 4.部門無法實施有效監督； <input type="checkbox"/> 5.不是法律、行政法規明確規定的年檢、年審； <input type="checkbox"/> 6.已制定的法律、行政法規沒有規定該行政許可； <input type="checkbox"/> 7.其他（具體注明）：
	取消後的處理意見	<input type="checkbox"/> 1.完全放開 <input type="checkbox"/> 2.事後備案 <input type="checkbox"/> 3.市場調節（另附具體操作辦法） <input type="checkbox"/> 4.改由行業組織或仲介機構管理（另附具體辦法）； <input type="checkbox"/> 5.以企業對社會貢獻大小來確定 <input type="checkbox"/> 6.通過後續監管解決

填報時間：2003年 月 日 聯繫人： \_\_\_\_\_ 聯繫電話： \_\_\_\_\_  
 資料來源：關於對審批項目及自我清理和填寫有關調查表的通知(2003年9月27日)；  
 資料來源：新華網。  
 〈<http://fzj.sz.gov.cn/ho76b.doc>〉

其次，保留下來的審批項目，基本上都有明確的法律、法規依據和明確的行政審批程序規定。以北京市為例，改革後依據國家法律、行政法規和國務院文件設立的審批事項，佔保留事項的40% 依據國務院部委規章、北京市地方性法規、市政府規章設立的審批事項，除少數明顯不適應當前形勢的以外，多數則予以保留，其佔保留事項的30.8% ；依據國務院部委文件、市政府文件設立的或者部門自行發文、自行設立的審批事項，原則上予以撤銷，對其中少數關係國家安全、社會安定、涉及國家重要資源的予以保留，佔保留事項的29.2% 。<sup>44</sup>

第三，政府提高審批的公開化和透明度、強化對審批過程的監督、降低審批主體濫用審批權的機會，都有助於減少腐敗現象的發生。如深圳市積極推行證物公開，接受社會的參與和監督，對關係國際民生和社會公眾利益的重大事項，實施聽證制度，對專業性技術性較強的審批事項，實行專家審查制度；完善辦事公開制度，將審批事項的有關規定和辦事流程向社會公示；設立行政效能監督信箱和檢舉投訴電話，並在市政府網站建立監督投訴系統，以方便企業和群眾監督。

第四、行政效率有所提升，以深圳市為例，平均辦事時間比原來縮短了 40 % 左右，如外商投資服務中心在 12 個工作天內即可完成外商投資的全部手續。但由於行政人員的觀念和工作習慣無法一時就徹底改變，對長期習慣了微觀審批、隨意審批的行政人員，一時難以完全達到所有要求，因此應提高行政機關人員素質與加強培訓工作。<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心，**中國公共政策分析**，頁 28。

<sup>45</sup> 俞可平，**地方政府創新與善治：案例研究**，頁 119。

## 第五節 審批制度改革階段性成果與困境

二〇〇二年十月、二〇〇三年二月、二〇〇四年五月，國務院部門分三批共取消和調整了 1795 項行政審批，佔總數的 48.9% ，基本上實現了大幅減少行政審批事項的目標。與此同時，31 個省、自治區、直轄市也陸續分批次削減了一批自行設定的行政審批項目，並將改革延伸到地、縣一級。但改革並非一蹴可及，行政審批制度改革涉及到部門職能定位和權力格局的調整、政策執行是否落實等重要環節，情況之複雜，非僅削減審批項目即可稱之為改革成功，仍應注意削減項目內容中所隱含之問題，本節就國務院審批制度改革至今的階段性成果與改革所面臨之困境，分列說明如下：

### 一、階段性成果

#### （一）清查行政審批項目的總數

國務院 65 個有行政審批職能的部門和單位按照統一要求，對審批項目作徹底清理，共上報審批項目 4147 項。國務院行政審批制度改革工作小組辦公室依據有關政策規定，最後確認共有 3948 項，其中涉及經濟管理事務的有 2042 項，佔總數的 51.72% ；涉及社會管理事務的有 1269 項，佔 32.15% ；涉及行政管理事務及其他方面事務的有 637 項，佔 16.13% 。<sup>46</sup>並在此基礎上，分三批共取消和調整了 1795 項行政審批，作改變管理方式處理，移交由行業組織或社會中介機構管理。

#### （二）改革推展到地方

地方的行政審批制度改革成果，可以分兩方面觀之，一方面是精減與市場經濟不適應的審批項目。全中國大陸 31 個省、自治區、直轄市都成立了行政審

---

<sup>46</sup> 鮑靜，「適應完善社會主義市場經濟體制的要求 進一步推進行政審批制度改革」，**中國行政管理**（第 1 期，2004 年），頁 11。



批制度改革工作領導小組及其辦公室，絕大多數省一級政府部門對審批項目進行了全面的清理和處理，很多地方的改革工作已進行了第二輪和第三輪的改革，並將改革延伸到地（市）、縣（市）一級。<sup>47</sup>二方面是紛紛成立行政審批中心（亦稱為政務超市）。據統計，全中國大陸至少有 14 個省市的上百個地市縣設立行政審批中心，<sup>48</sup>唯行政審批中心的設立，應得到充分授權，否則將適得其反，形成雙頭受理、雙重審批現象的出現，則反而成為改革的困境。

### （三）適應加入 WTO 的新形勢

按照世界貿易組織協定和中共對外的承諾，加入 WTO 即意味著中國大陸接受世界貿易組織規則，並受其約束。世貿組織有關協定明確要求，行政許可的實施應該以公正、透明和可預測的方式實施，不能對貿易構成構成不必要的限制，因此，審批制度改革所減少的審批環節、明確規範審批程序、審批主體、審批項目，將有利於符合國際經濟規則的需要。

### （四）有利於解放和發展生產力

審批制度改革後，強化了政府對經濟的宏觀調控職能、市場監督職能、社會管理職能和公共服務職能，為市場主體提供服務和創造良好發展的環境。在另一方面，改革弱化了政府對微觀經濟的直接干預、減少政府對資源的直接配置。把公民、法人、或其他組織能夠自主決定的事項交給其依法自主決定，把市場競爭機制能夠有效調節的事項交給市場，把行業組織或者中介機構能夠自律管理的事項交由行業組織或中介機構，把行政機關採用事後監督等其他行政管理方式能夠解決的事項改為其他管理方式。<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> 蔡林慧，「我國行政審批制度改革現狀及難點分析」，**南京師大學報**（第 6 期，2003 年），頁 32。

<sup>48</sup> 蔡林慧，「我國行政審批制度改革現狀及難點分析」，頁 34。

<sup>49</sup> 鮑靜，「適應完善社會主義市場經濟體制的要求 進一步推進行政審批制度改革」，頁 13。

## 二、改革之困境

### (一) 中央與地方之間政府的權限始終未能找到平衡點

目前對審批事項的清理是由各地方分別進行，而且取消、保留的項目都是由各審批機關自己提出意見，再由政府專門負責改革的機構進行審核。由於缺少統一的標準，加上各自為政，因而必然有其侷限性。有些部門往往不是根據市場經濟的要求去審查審批項目，而是仍然根據自身的利益需要去決定審批項目的去留，這樣部門與部門之間、地區與地區之間在審批項目的清理上不統一，造成在此地已經廢止的審批項目，在彼地可能仍須審批的情形。<sup>50</sup>

再者，由於中央與地方的行政審批制度改革工作不同步，在一定程度上影響了行政審批制度改革工作的進程。對地方政府而言，法律、行政法規、地方性法規以及上一級政府規章設定的不合理審批，地方政府是無權取消的，而這些法律規範在行政審批依據中的比例相當大。如某省的 1856 項審批項目中，71.6% 有規章以上依據，其中有些是計畫經濟時期所制訂的，有些已經不適應市場經濟發展的要求，對這些審批事項，有權機關在未取消之前，地方只好予以保留。<sup>51</sup>即所謂「下清上不清，工作難作；下改上不改，改革白改」，<sup>52</sup>這樣導致改革的力度大，但改革的成果並不很突出。

### (二) 循環怪圈出現

由於傳統中共的行政執行體制習慣於運用下達任務指標的方法和手段推行各種方針政策的落實，在行政執行上通常是透過上級制定工作任務，將任務分解後，分級層層向下及下達任務指標並限期完成的方式，<sup>53</sup>此種自上而下的行政手段清理方式，只會產生短期效應，並可能使改革最終流於形式。一位主管該向改

<sup>50</sup> 曾志柏，「我國行政審批制度的現狀及發展走勢分析」，**行政與法**（第 10 期，2003 年），頁 13。

<sup>51</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**，頁 21。

<sup>52</sup> 金國坤，**依法行政環境研究**，頁 195。

<sup>53</sup> 黃衛平、汪永成編，**當代中國政治研究報告**（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 174。

革的地方官員就明確的說：「爲了求得改革短期效果，政府按照事先確定的比例，採取自查自糾、自我斷臂的方法削減行政審批事項，其結果很可能是那些尋租效果不大的審批項目被砍掉，而一些收費多的審批項目許多部門以種種理由予以保留，甚至一些被取消的行政審批項目可能還會死灰復燃。有的採取‘抓大放小’、‘丟卒保車’的辦法只減年檢、備案事項，有的把需要取消的行政審批化整爲零，以提高取消項目的比例。」<sup>54</sup>

這種改革表面上成就很輝煌，但改革成果往往不易鞏固，因爲市場體系如果承受不了如此巨大的變化，積極效應就得不到很好的發揮，很容易走回頭路，鋒頭一過，各種行政審批制度又不得不重新恢復，甚至越來越多。20世紀90年代，清理行政審批制度的結果和幾十年政府機構改革的精簡—膨脹—再精簡—再膨脹的怪圈就說明了這個問題。

### （三）行政服務中心管理混亂，該模式有待商榷

現在許多地方都已建立或正在籌建行政服務中心（有的地方叫政府服務中心、行政審批服務中心等），有的地方甚至還建立了鎮級的行政服務中心。行政服務中心的建立在方便群眾洽公、促進政府職能轉變、減少腐敗現象等都有一定的作用。但是在目前的行政服務中心的建設過程中還存在許多問題，主要有：（1）行政服務中心的性質各地不一致，有的是行政性編制，有的是事業性編制，目前還缺乏其合法性存在的法律依據；（2）行政服務中心對其工作人員無人、財、物的管理權，進駐服務中心的各部門都是透過行政手段被動調進來的，各部門之間的工作關係難以協調，絕大多數部門並沒有把審批權下放給中心窗口的工作人員，窗口的工作人員在接件後，仍要回原單位去層層地疏通簽字，仍是原來的辦事程序，行政服務中心實際上只做到接件、中轉的作用，反而降低了工作效率，如包頭市的一站式服務的審批服務中心，由於沒有得到充分授權，使得服務中心

<sup>54</sup> 黃衛平、汪永成編，**當代中國政治研究報告**，頁171。

門可羅雀；<sup>55</sup>（3）對服務中心的窗口工作人員，行政服務中心要管，原單位也要管，管理機制還沒有改變條塊分割的模式；此外，服務中心為樹立其良好的服務形象，對窗口工作人員都有嚴格的規定，這使工作人員感到壓力很大，而又缺少了原部門可得到的其他收入，其付出與收益不成正比，所以人員的工作積極性不高。（4）目前的行政服務中心仍是傳統的統治型管理模式，它的建立增加了行政管理層次，很可能會演變為「二政府」；（5）貧困地區和審批事件少的地方政府是否有必要投入大量的人、財、物力來建立一個行政服務中心，仍有待商榷。<sup>56</sup>

#### （四）削減行政審批事項缺乏科學、統一的標準和程序，實際運行混亂

這方面問題主要表現在：（1）由於目前各地審批制度改革的原則、標準和程序不統一，因此造成地方政府雖已進行幾輪審批事項的削減，但由於無權改變上級政府和上位法律、法規規定的審批事項，於是進一步削減審批事項已無多大空間；（2）政府部門大多數公布的是被取消的審批項目，而不是保留下來的項目；如此，民眾就不知道到底還有哪些審批項目，在具體審批過程中就不明白哪些需要辦，哪些不需要辦；（3）對取消的審批事項未及時建立有效的監管制度，使有的行業出現管理失控、營運無秩序的混亂局面。<sup>57</sup>

#### （五）中介組織無法發揮預期功能

中國大陸的社會中介組織的發展雖處於初步階段，許多行業協會已經代替政府，協助政府制定行業發展規劃、經濟糾紛仲裁、諮詢服務，並承擔部分行政管理和行政審批的職能，如律師協會主持律師資格考試等。<sup>58</sup>但仍存在不少的問題，表現在：

##### 1. 中介組織具有較強的官辦性和對政府的依附性，目前全國性的行業協會基

<sup>55</sup> 人民日報，2004年4月14日，第三版。

<sup>56</sup> 陳偉，「當前行政審批制度改革亟待解決的主要問題及對策」，**中共四川省委黨校學報**（第3期，2003年），頁57。

<sup>57</sup> 陳偉，「當前行政審批制度改革亟待解決的主要問題及對策」，頁58。

<sup>58</sup> 李文良，**中國政府職能轉變問題報告**（北京：中國發展出版社，2003年），頁297。

本上是「體制內生成」，即透過分解和脫離政府行業主管部門，自上而下的培育行業協會。<sup>59</sup>此種體制內產生的行業協會大都延伸了部分政府的管理職能，而且協會領導又無例外的由政府主管部門「任命」，這就使絕大多數行業協會難以成為會員企業的利益代表。<sup>60</sup>如每次機構改革，都會有相當比例政府機關人員被分流，將分流出來的人員組建為本行業提供中介服務的中介組織，就成為安置分流人員的一個重要途徑。根據有關部門提供的資料，目前中國 2900 多家就業介紹機構中，有 2000 家是由勞動部門開辦的；<sup>61</sup>再如中國的資產評估事務所大多隸屬於政府部門（如財政部門、國有資產管理部門、企業主管部門），使其喪失應有的獨立性、公正性，其業務往往也受到政府官員的牽制。<sup>62</sup>

2. 缺乏競爭機制。「一地一業一會」的原則係指在同一行業同一地區只許成立一個行業協會，人為的造成壟斷格局，由於缺乏競爭，行業協會往往不思進取，喪失了持續改進管理、服務水準的動力。因此應該允許在同一地區同一行業部門同時成立多個行業協會，把入會的選擇權交給企業。<sup>63</sup>

3. 中介機構的組織制度不合理。在市場經濟國家，會計師事務所和審計師事務所都是負有無限責任、自負盈虧的合夥事務所，這種組織制度迫使他們對自己的會計報告和審計結論負責，從而保證會計資訊和審計資訊的準確性，也避免了政府對事務所務的干擾。在中國，會計師事務所和審計師事務所對自己的行為不用負責任，而導致虛假資訊氾濫成災的結果。<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**（北京：國防大學出版社，2002 年），頁 51。

<sup>60</sup> 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**，頁 58。

<sup>61</sup> 梁鷹，**WTO 與政府職能轉變幹部讀本**（北京：中共中央黨校出版社，2002 年），頁 181。

<sup>62</sup> 胡家勇，**一隻靈巧的手：論政府轉型**（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 138。

<sup>63</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**，頁 24。

<sup>64</sup> 胡家勇，**一隻靈巧的手：論政府轉型**，頁 139。

因此，要培育和發展社會中介組織，一是必須要清理整頓官辦的中介組織。限期與政府主管部門脫鉤、實現政府與中介組織的分立；二是規範社會中介組織的行爲。政府不宜採用行政命令推動社會中介組織的發展，而應當透過立法程序促使中介組織的發展，實現中介組織職能的法定化，才能發揮出中介組織應有的作用，從而縮小行政審批範圍。<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> 王和平，「行政審批的制度缺失與治理」，**社會主義研究**(第3期，2003年)，頁42。