

Analysis of the Evaluation of Administrative Licensing Standardization

Li Gang^{1,2,3,a}, Ding Xikai^{1,2,3,b,*}, and Qi Yuanhua^{1,2,3,c}

¹Qilu University of Technology (Shandong Academy of Sciences)

²Shandong Computer Science Center(National Supercomputer Center in Jinan)

³Shandong Provincial Key Laboratory of Computer Networks

^alig@sdas.org, ^bdingxk@sdas.org, ^cqiyh@sdas.org

* Ding Xikai

Keywords: Administrative licensing, Standardization, Normalization, Satisfaction, Evaluation.

Abstract. The evaluation mechanism of the administrative license is a system which is clearly formulated by the Administrative License Law. It comprehensively measures and evaluates the standardization and satisfaction of the administrative license to determine whether the administrative license should continue. Establish an effective evaluation system for administrative licensing standards is of great significance for the improvement of the effectiveness of administrative licensing. Promote the normalization of administrative licensing by standardization, and accelerate the construction of an administrative licensing system with complete systems, scientific standards and effective operation that are satisfactory to the people. This paper combines the theory and specific practice of China's administrative licensing evaluation system, and analyzes some problems in the evaluation system, such as the single evaluation subject, the evaluation index system is not specific, the evaluation time is too general, and the evaluation procedure is not perfect, and so on. Then, according to the existing problems, this paper puts forward some suggestions for the evaluation system. hoping to provide powerful and scientific basis for dynamic monitoring of administrative licensing efficacy.

略论行政许可标准化测评

李刚^{1,2,3,a}, 丁西凯^{1,2,3,b,*}, 戚元华^{1,2,3,c}

¹齐鲁工业大学(山东省科学院), 济南, 山东, 中国

²山东省计算中心(国家超级计算济南中心), 济南, 山东, 中国

³山东省计算机网络重点实验室, 济南, 山东, 中国

^alig@sdas.org, ^bdingxk@sdas.org, ^cqiyh@sdas.org

*丁西凯

关键词: 行政许可; 标准化; 规范化; 满意度; 测评

中文摘要. 行政许可评价制度是行政许可法明确规定的一项制度, 它通过对已实施的行政许可的规范化程度和满意度进行综合测定和评价, 以确定行政许可是否应当继续实施。建立有效的行政许可标准评价体系对于行政许可效能的提升具有重要意义, 以标准化促进行政许可规范化, 加快建设人民群众满意的系统完备、科学规范、运行有效的行政许可制度。论文结合我国行政许可评价制度的理论与具体实践情况, 分析了评价制度中存在的一些问题, 比如, 评价主体单一、评价指标体系不具体、评价时间过于笼统、评价程序不够完善等等。然后针对存在的问题, 提出了对健全行政许可评价制度的几点建议。

1. 引言

2003 年我国颁布了《中华人民共和国行政许可法》，同时于第二十条确定了行政许可评价制度，总结来说就是对行政许可的实施状况和绩效以及存在的必要性进行测评。经过十几年的立法与实践，我国中央和地方在行政许可的设定、实施和绩效评价方面成效显著，但还是需要进一步加快行政许可的标准化进程和完善评价机制。

2013 年 6 月，国务院行政审批制度改革牵头单位由监察部调整到中央编办，首次委托第三方评价机构对行政许可绩效进行测评^[1]，此后行政许可绩效评价的探索和实践逐渐展开，到现在还属于起步阶段^[2]。

2016 年 7 月，根据国务院“以标准化促进规范化”的指示，国务院审改办、国家标准委联合下发《关于推进行政许可标准化的通知》（审改办发〔2016〕4 号），吹响了行政许可标准化的号角，正式推出《行政许可标准化指引（2016 版）》，从行政许可的事项管理、行政许可流程、行政许可服务、行政许可受理场所的建设与管理以及监督检查等方面，提出了具体的和可操作的工作指引^[3]，系统规范行政许可行为，改善审批效率，提高服务满意度。这标志着我国的行政许可从此开始进入标准化阶段。

2017 年 9 月 5 日，党中央、国务院发布《关于开展质量提升行动的指导意见》，作为我国质量发展史上首次以党中央、国务院名义出台的质量工作的纲领性文件，明确提出要“提升社会治理和公共服务水平，推广‘互联网+政务服务’，加快推进行政审批标准化建设，优化服务流程，简化办事环节，提高行政效能”^[4]。

但是，一些现实存在的不足，例如法律依据不够充分、行政人员素质参差不齐、滥用许可权、监督机制未真正有效运行、部门间利益固化的藩篱等等，导致行政许可的标准化程度良莠不齐，行政相对人的满意度不够高，因此亟待增加对行政许可工作的评价机制和绩效考核，而行政许可标准化评价作为考核的重要一环具有不可替代的作用。

2. 行政许可标准化评价的意义

行政许可是行政机关行使的一项重要权力，它涉及政府与市场，政府与社会，行政权力与公民、法人或者其他组织的权利的关系，涉及行政权力的配置及运作方式等诸多问题^[5]。因为行政许可的阶段合理性以及政府认知能力的局限性，对已设定的行政许可需要定期进行绩效评价^[6]，以保持行政许可制度的动态适应性，加快建设服务型政府的进程，增进政府与社会公众之间的交流，推进政府决策的科学化和民主化。

标准作为国家治理体系的重要组成部分，是提升治理能力和加强宏观调控的制度工具，行政许可标准化工作正是在解决“审批多”问题取得阶段性成果、改革进入“深水区”之后，进一步解决“审批难”问题的对症下药。行政许可标准化指通过运用标准化的概念、措施以及手段，以共同认可的、科学合理的标准制定程序为基础，对行政许可的事项内容、管理行为、审批过程和评价手段等的一般规律和通用要素予以制度化、规范化，形成可供共同使用和重复使用的标准，最终实现政务服务的常态化、长效化和全面化，巩固和深化行政审批制度改革成果，提升便民服务水平。

行政许可标准化评价，是利用一系列的测评变量数据，运用恰当的测评方法或模型，对行政许可规范化程度和满意度进行综合测定和评价^[4]，以决定行政许可的延续、修改或终止的活动。行政许可标准化评价对于提升行政许可质量、提高政府机关行政绩效、加快企业和个人的办事效率、节约改革成本、平衡个人利益与公共利益、督促行政机关依法行政等方面具有重要意义。

行政许可规范化测评规定了测评模型、指标设置、分值计算、测评过程以及结果应用等内容，通过组织相关主体和专业人员对可信度强的测评结果进行评价和总结，以利于积累经验，查找不足，不断提升行政许可规范化测评能力。行政许可满意度测评反映了行政许可相

对人或社会大众对行政机关提供的行政许可的心理期望和切身体验之间的相符程度。社会满意度作为衡量政府改革、市场运行、社会发展状况的重要标准，越来越引起政府、市场与社会的重视。行政许可满意度测评应该以行政许可相对人以及社会大众的满意度为出发点和落脚点，极大地方便行政相对人，让企业和群众切身感受行政许可服务的快捷和便利，才是检验服务型政府建设的重要指标。

3. 现状及问题

3.1 评价主体过于单一

根据行政许可法第二十条的内容，可知在我国行政许可评价制度中，规定了三个方面享有对行政许可进行评价的权利：一是行政许可设定机关的立法评价；二是行政许可实施机关的实施评价；三是公民、法人或者其他组织的公众评价，可以向行政许可的设定机关和实施机关就行政许可的设定和实施提出意见和建议。

行政许可设定机关对已设定的行政许可，经过评价后认为参照行政许可法第十三条所列方式能够解决的、没有存在必要的，有权力对其及时予以修改或者废止，但是这属于对自己设定的行政许可的自我修正，评价结果的客观公正性存疑。行政许可实施机关向设定机关提交对本机关行政许可的开展情况及某些行政许可事项是否继续审批的书面评价意见报告，最终由设定机关做出对行政许可的处理决定，实际上，行政许可实施机关对行政许可的评价报告只是一个参考，真正起决定作用的是设定机关。社会公众对行政许可评价的效果则更是甚微，社会公众只能提出意见和建议，能否起到实质性的效果还是取决于设定机关^[7]。综上所述，行政许可评价主体中，最终能决定已设定行政许可存废的，只有行政许可设定机关，这种情况下有效评价主体比较单一，公正性也得不到保证，评价缺乏社会公众的有效参与，公众参与评价的范围十分有限，存在明显的局限性，测评过程和结果面向社会的透明度不够高，社会大众的重要地位没有完全确立起来，从而也会导致群众监督作用的弱化，不能充分贯彻以人为本的理念。此外，也缺乏第三方测评机构客观而专业的评价，容易造成评价制度的价值得不到体现，失去存在的意义。

3.2 评价内容不具体

《行政许可法》第十一条规定的行政许可的设定原则，同时也是行政许可评价最重要的参照准则。另外，第二十条规定，把第十三条的四种情形作为行政许可评价的内容。到现阶段为止，行政许可标准化测评还没有具体详尽的测评指标体系，《行政许可标准化指引（2016版）》中的规定都是原则性的、指导性的，而评价的具体内容笼统抽象，缺乏明确的评价标准，在实际操作中很难把握。另外，一些地方和单位根据《指引》制定的法规，规定了具体的量化标准，比如类似行政许可评价暂行办法等等，然而大部分地方关于评价内容尚未有具体的法律规定，或者评价指标体系绝对化和片面化，不够全面和具体，导致行政许可测评无法形成科学合理的指标体系。

3.3 评价时间过于笼统

通过《行政许可法》第二十条，可以看出，设定机关的“定期”评价以及实施机关的“适时”评价这些关于评价时间的要求都不够具体，过于笼统。会导致行政许可的评价存在被动性，有些地方采用一年一度的评价方式，这种评价方式类似于年终工作总结的一次“例行公事”，最终无法成为提高行政许可规范化和行政许可公众满意度的有效手段，测评结论和处置意见大都也被搁置一边。还存在有些情况，当某一行政许可导致行政相对人不满或者引发社会公众的强烈反响时，相关部门才着手开展行政许可评价程序，从而导致行政许可评价过于被动，最终使行政许可的测评过程仅仅成为一个短期行为，不能通过及时有效的评价不断的提高行政许可的绩效。

3.4 评价程序不够完善

目前, 行政许可评价制度的程序设置还存在很多问题。例如, 在行政许可法中, 只对测评结论的处置提出原则性要求, 缺少对评价的发起、受理、实施和处理的整个过程的详细安排, 甚至实施机关的反馈机制以及社会大众的参与程序也未具体明确, 因此, 整体来看, 我国的行政许可评价制度还处于不健全, 不充分的初步探索发展阶段。

(1) 设定机关缺乏详细的实施程序。自我评价通过什么具体部门开展, 尚未指定; 测评过程怎么筹划, 怎么进行, 尚未有详细的说明。设定机关的行政许可评价制度不够完善, 将会更加影响实施机关的实施评价和社会公众的反馈, 一方面, 作为评价主体对自身的评价过于浮于表面, 这种懒惰性很容易蔓延到实施机构, 形成连锁效应, 导致整个评价过程的各个环节无法有效的开展; 另一方面, 也会阻碍社会大众的意见和建议得不到有效的收集, 更不可能切实的做出改进。从而导致整个行政许可评价机制无法有效的运作。

(2) 实施机关作为连接立法和公众的桥梁和纽带, 是具体开展业务的部门, 通常也是权利的直接受益者, 因此从某种意义上来说其做出的评价本身就缺乏公正合理性, 容易造成部门利益和地方保护主义法律化。因此需要上级机构的有效监管和督促, 给出明确具体的评价准则, 同时也需要社会公众的有效监督, 对行政相对人的反馈要做到真正的透明, 并且能够实实在在的做出实质性的调整。

(3) 行政许可评价缺少公众参与和反馈。社会公众是最广泛的意见群, 对行政许可实施的具体情况有着最为切身的体验和自我感触, 因此关于行政许可改进或者废止最有发言权, 行政许可评价最主要的是需要吸收和接受各方的意见, 社会公众对行政许可的评价, 是以提意见和建议的方式进行的, 法律对此规定的很抽象, 没有规定切实可行的操作程序。为了保证公众的评价权能够得到有效的行使, 需要在程序上进行细致的规定, 使公众的评价行为受到法律的规范与保障。

3.5 评价结果的运用不够充分

评价的整体功能需要进一步加强, 切实正确地运用测评结果才是行政许可评价的终极目标。现阶段很多行政许可的评价结果与运用存在脱节现象, 结果的运用缺乏针对性、科学性, 作用发挥单一、导向性不够明显等问题仍然较为突出, 制约了行政许可评价作用的发挥。

4. 标准化测评开展建议

建立科学合理的行政许可评价体系, 促进行政许可评价制度的倒逼作用, 要充分认识到现有行政许可评价制度的问题和需要改进提升的方面, 借鉴先进单位以及其他取得明显成效的先进国家的实践经验, 以标准化为载体, 通过评价主体、评价指标体系、评价流程、评价结果的应用等各个方面的进一步提升, 建立起切实可行、规范合理的宏观测评模式, 避免以往由于评价主体不明确、评价内容和标准不具体、评价程序不明晰等许多不足导致的评价工作开展困难以及效果不理想的问题, 把文件指引要求的行政许可评价的原则性规定进行具体化, 明确操作规范, 从而让评价主体的测评行为能够真正做到有法可依、有章可循, 同时要注重社会大众的的评价权利, 切实体现民主行政^[7]。

4.1 构建多元化的评价主体

行政许可的评价应该包括行政许可设定单位、行政许可实施单位、行政相对人评价、市场第三方评价和官方第三方评价等多元化的评价方式, 能够非常公正合理的得到行政许可的测评结果, 进而有效的改进行政许可的绩效。

作为行政许可的设定单位, 设定机关必不可少的拥有进行评价的义务和责任。设定机关进行自我评价, 在标准化测评中至为重要, 这是由于各个方面的评价结果最终也会反馈给设定机关, 由设定机关研究决定对某项行政许可处理的决定。因为设定机关才是评价结果的最

终决定机关，行政许可实施机关和社会公众对行政许可的评价作用，远不及设定机关的评价效果明显。

实施机关，因为是行政许可的实施部门，可以站在实施者的角度重新审视和重新发现评价指标体系的设计以及具体实施过程中存在的问题，最终有没有实现计划中的行政管理目标，然后有针对性的就相关问题以及导致出现这些问题的原因提出有建设性的意见和建议，从而重新思考和重新探讨怎样优化行政许可审批程序，提高服务水平。

行政相对人作为行政许可的主要服务对象，评价组织应该对其开展行政许可服务流程的测评，了解其对行政机关提供的行政许可的心理期望和切身体验之间的相符程度，同时，行政相对人也可以主动对行政许可的事项和流程提出质疑和建议，直接向评价组织提起评价申请，评价组织应该及时的做出回应，对其开展评价活动。此外，也应该向一般的公民、法人和其他组织征求建议，拓宽行政许可评价的信息收集渠道。行政许可绩效如何，不能由政府本身自说自话甚至自我表扬，归根到底还是要由群众说了算，要给足群众的话语权，通过各种方式广泛征求社会大众的意见，不断提高行政许可的服务水平，增强行政相对人的满意度。

市场第三方评价机构由专家学者组成，具有独立、中立、专业、客观和量化的优点，委托第三方专业机构评估可谓大势所趋，可以提供科学合理的评价结果，根据行政机关的实际情况和具体要求，基于自身的专业知识和丰富的信息资料，结合相关法律法规和《指引》，对行政许可的标准化程度进行综合的评价，有效提高行政服务整体水平。

官方第三方，因为由官方机构授权，首先，行政机关更加重视评估，这可以间接促进行政许可工作的完善；其次，由于测评的标准是一致的，官方机构可以客观地进行行政许可的绩效考核；最后，可以针对行政许可实施的成本效益进行专业的分析，以及对是否有必要继续实施提出合理的建议。

构建科学合理的评价体系需要实现评价主体的多元化，最终形成一个内部机构与外部机构相互配合的规范化的评价机制，同时体现社会公众群众的作用。

4.2 建立科学的评价指标体系

现阶段行政许可标准化测评还没有具体的测评指标体系以及可操作指引，《行政许可标准化指引（2016版）》中的一些规定都是纲领性的、指引性的，过于笼统抽象，没有具体的、切实可行的详细规范，导致在实施过程中不易参考。因此在具体推进过程中，评价机构应该以《行政许可标准化指引（2016版）》及实施指南为标准 and 依托，结合待评价机关的相关实际以及自身工作积累的经验，选择符合实际情况的评价模型和评价方法，从评价指标体系、评价的组织人员、评价的实施过程、评价报告及要求等方面建立更为详细具体的评价标准，从而使测评活动能够定量、定性地准确评价行政许可服务的真实水平，进而能够通过全流程、不同角度查找实际问题。

评价机构必须明确的掌握《指引》的纲领性要求，保证整个评价工作不脱离指引，根据被评价机构和事项的具体情况，制定切合实际的评价指标体系，把《指引》中的要求进行展开，细化为详细具体、切实可行的评价标准。

评价指标标准应尽可能详细、具体、可操作，防止出现设置分值范围较大、评分标准概念模糊的条款，使测评人员“先理解、后评标”，减少测评人员评价标准的“自由理解权”，合法有效地制衡测评人员的“自由裁量权”空间。应根据测评主体、测评对象、测评目的等测评重点明确设定各模块占分权重，合理设定分值。例如，分别设定事项管理规范化、流程管理规范化、服务规范化、场所建设与管理规范化、监督检查规范化各模块所占的权重分。然后细化评标因素，细化评标因素的目的不仅仅是为了科学合理的设定评标标准，而且是为了制定刚性的评标标准，尽可能地减少测评人员的主观分，将测评风险降到最低。

4.3 确定评价时限

根据行政许可法第二十条的规定，以地方性法规为例，其行政许可评价的时限主要有三

个方面，一是设定机关主动自我评价的时限。根据地方国家权力机关五年换届和法规实施等实际情况，以行政许可法规实施达到一年为评价的时间起点，每2年启动一次评价为宜。二是实施机关提请评价的时限。可规定自收到实施机关提交的评价报告之日起，3个月内完成评价工作，然后向设定机关提交对本机关行政许可的开展情况及某些行政许可事项是否继续审批的书面评价意见报告。三是公民、法人和其他组织提出意见和建议的时限。可规定自收到行政许可相对人和社会公众的意见和建议之日起，30日内决定是否启动评价程序；决定启动的，在3个月内完成评价工作。

4.4 加强评审复核工作

做好评审复核工作，减少专家自由裁量。在测评人员测评结果汇总完成至形成最终的评价报告前，可通过测评人员之间的互相复核、互相监督，特别是对某一项评价分值偏高或者偏低的、不同测评人员打分分值之间差距较大的情况进行重点复核。测评人员互相复核以后，第三方评价机构工作人员可以在监督人员的现场监督之下，对测评结果进行复核。复核的侧重点包括各级评价指标得分是否汇总错误、一级指标下面的分级指标是否符合规定标准范围、评价人员主观的自由裁量评分是否出现较大差距等内容。在复核中，如果发现错误情形，应要求专家按照规定修正评审结果，并在复核报告中详细记录有关事项。

4.5 强化测评结果运用

测评结果的应用是实现测评目的最后一环，是整个标准化测评结果的终极目标，一些行政部门往往只重视测评的实施及结果，而容易忽略对评价结果的应用。结果能否应用，直接关系到测评目的能否达到。行政部门应该根据测评结果，进一步完善行政许可标准化体系，制定更加切合实际的行政许可相关政策，切实提升行政许可服务水平，完善审查工作细则等规范文件，改进相关文书，进一步优化行政许可流程。

4.6 强化绩效考核

以绩效考核结果为导向，进一步建立完善与推进行政许可改进相适应的绩效考核机制，充分体现绩效考核的指引以及激励约束作用，强化考核结果执行与运用，促进行政许可管理工作水平提升。针对考核结果不够理想的，测评机构应该联合行政机关，强化绩效沟通，认真开展绩效分析，有效的挖掘缺点与不足，根据分析结果对被评价机构有针对性地提出建议；被评价机构应该强化自我管理和自我提高的意识，对照差距，稳步提高行政许可服务水平。针对测评结果比较优秀的机构，应该总结先进经验，同时加以推广，从而可以供其他机构借鉴，另外，对优秀机构进行正向激励，进一步激发工作人员的主动性和创造性，从而进一步提高自身绩效，推动行政许可工作的进步。

4.7 公示评价结果

行政行为必须标准化，标准化必须信息化，行政许可在申请、受理、审查、决定等各个环节都已经通过网络和系统实现了信息化，从而为行政许可标准化评价工作的社会公开奠定了良好的基础^[8]。通过现场公示或是电子化平台系统自动推送通告的形式，将评价的标准、过程和结果进行公开，如果监督人员认为评审有误，可以及时反馈意见，以倒逼推动持续改进，一方面可以增强群众的主人翁意识，方便群众按照办事指南的要求提出意见和建议，另一方面可以实现社会大众对评价过程和结果的自动获取、实时监控和自主分析，能够有效地约束评价主体的自由裁量权、规范评价行为，同时对政务资源的有效整合打下了坚实的基础。

致谢

本文为国家重点研发计划《行政许可规范化与测评技术标准化研究》(2017YFF0207702)的阶段性成果之一。

References

- [1] Qiao Xiaoyang. Report of the National People's Congress Law Committee on the revision of the «Administrative Licensing Law of the People's Republic of China (Draft)» [Z]. *Bulletin of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic*, 2003.
- [2] Wang Futao, Huang Yiyin, Pan Zhensai. Study on the Relationship between Administrative Licensing and Service Satisfaction: Take City J of Guangdong Province for An Example [J]. *Chinese Public Administration*, no. 8, pp. 95-101, 2017.
- [3] Lei Changhua, Lin Shuangfeng, Yu Jie. Reform of Administrative Examination and Approval System: from Control to Service—An Empirical Study in Nanping City, Fujian Province [J]. *Journal of Anhui Administration Institute*, vol. 8, no. 4, pp. 53-59, 2017.
- [4] Xu Xiaowen. Analysis of the Evaluation of Administrative Licensing Standardization [J]. *Standard Science*, no. 3, pp. 11-13, 2018.
- [5] Ren Mingyue. Analysis of the the Setting of Administrative License [J]. *Economist*, no. 10, pp. 74-75, 2011.
- [6] Zhang Fengliang, Li Jiajia. Performance Evaluation of Administrative Licensing Based on Public Satisfaction—A Case Study of J City, Guangdong Province [J]. *Journal of South China University of Technology (Social Science Edition)*, vol. 19, no. 3, pp. 53-61, 2017.
- [7] Fu Yingzi. On the administrative licensing evaluation system [D]. *South-Central University for Nationalities*, 2012.
- [8] Xu Fenghua, Luo Xuelian, Han Xu, Xue Junjun. Research on the Standardization Evaluation of Administrative License with Implementation Organ as the Main Body [J]. *Standard Science*, no. 9, pp. 25-27, 2017.