

行政审批制度改革对公共服务获得感的影响分析

周泳欣

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年4月2日; 录用日期: 2023年6月23日; 发布日期: 2023年6月30日

摘 要

随着我国社会经济的高速发展以及人民对日益美好生活的追求,我国有关营商环境、公共服务等的行政审批制度不断改革并进行优化以满足当前发展需要。公共服务的获取是人民生活幸福感的来源之一,也是社会公平的体现。现有研究更多关注于行政审批制度改革对营商环境的变化,而仅有少量研究关注行政审批制度改革对人民公共服务获得感的影响。因此,本文通过问卷调查、变量分析等方法旨在探索行政审批制度改革是如何对人民公共服务获得感进行影响的。通过分析,本文发现当下的行政审批制度改革对于以前存在的问题还没有起到显著的改变,不能很好地提升群众在办理公共服务的获得感,基于上述结果,本文提出有关建议助力提高公民获得感。

关键词

行政审批制度改革, 公共服务, 获得感

Analysis of the Impact of Administrative Approval System Reform on the Sense of Access to Public Services

Yongxin Zhou

School of Management, Shanghai University of Engineering and Technology, Shanghai

Received: Apr. 2nd, 2023; accepted: Jun. 23rd, 2023; published: Jun. 30th, 2023

Abstract

With the rapid development of China's social economy and the people's pursuit of an increasingly better life, China's administrative approval system related to the business environment and public

services has been continuously reformed and optimized to meet current development needs. Access to public services is one of the sources of people's happiness in life and a manifestation of social equity. Existing research focuses more on the changes in the business environment caused by the reform of the administrative approval system, while only a small amount of research focuses on the impact of the reform of the administrative approval system on people's sense of access to public services. Therefore, this article aims to explore how the reform of the administrative approval system affects people's sense of access to public services through questionnaires, variable analysis, and other methods. Through analysis, this article finds that the current reform of the administrative approval system has not made significant changes to previously existing problems and cannot well enhance the sense of gain of the public in handling public services. Based on the above results, this article proposes relevant suggestions to help improve the sense of gain of citizens.

Keywords

Administrative Approval System Reform, Public Services, Sense of Gain

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

我国行政审批制度从党的十八大为起点至今已经历了多次改革，每一次的制度变革都体现了政府以人为本的服务理念以及优化政府结构、精简流程提高行政办事效率的目的。在过去，审批事项多、多跑部门、手续复杂、审批时间长等是困扰人民进行行政业务办理的几大问题，往往导致人们因审批资料不齐全、难以理解政策内容等而错失最佳办理时间和机会。为解决这一问题，我国中央及地方政府对行政审批制度进行了几次重大改革，首先大批量减少审批事项并且严格把控审批事项的新设，在清理非行政许可事项的基础上对审批制度进行改革；接着深化行政审批制度改革，优化审批服务机制流程，实施相对集中行政许可权改革试点，设立监管制度；最后推进证照分离制度，优化工程类建设项目流程，实行行政许可事项清单管理，并进一步加强监管机制[1]。其中，建立行政审批局及行政服务中心等行政审批集中处理机构是行政审批制度改革的重要标志，这些机构的建立在很大程度上缓解了多部门办证、跨区域办理、审批事项繁多等问题，给人民的生活带来了巨大便利。行政审批制度的设立最初是围绕着精简机构、优化营商环境、减少市场准入门槛而展开，随着经济社会的大好发展和时代变迁，人民开始对日益美好的生活展开追求，公共服务的需求量不断上升。公共服务的获得感对于群众而言，不仅是社会生活公平的体现，更是幸福感和安全感的支撑，因此我国逐渐将公共服务行政审批的内容引入到行政审批制度改革中，优化其审批内容及过程。由于行政审批的发展历程，较多的研究关注于行政审批制度改革与营商环境优化之间的关系以及行政审批制度改革的发展过程上，少有研究将行政审批制度改革与公共服务质量提升进行联系，基于当前的研究空缺，本文提出以下研究问题：行政审批制度改革是否会提升人民对公共服务的获得感？以及是如何影响的？

2. 文献综述

2.1. 文献梳理

行政审批制度改革历经多年变革，是我国制度改革的重要一环，因此，也引起了学界的广泛关注。

对于行政审批制度改革的本質，学者潘小娟通过对我国行政审批制度改革的梳理，提出行政制度审批的定义就是国家行政机关依据法律授权对行政相对人提出的某些事项的资格、权利或行为等进行审查，并决定是否给予批准和认可的行为。而其本质是政府通过简政放权，对政府权力进行有效规范和制约来划定政府职能边界的一场自我革命[2]；学者胡琴通过对上海市行政审批制度改革的研究，提出行政审批制度改革强调规则的服务化，其实质在于政府要打破权力垄断，严格限制权力的运用，放松规制，还权于市场和设会，把“舵”而不再是“划桨”，将重心转向服务和引导[3]。对于其改革的作用，党的十八大报告提出：“深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。”行政审批制度改革是我国建设服务型政府的关键一步。学者张定安、彭云、武俊伟通过对新时代行政审批制度改革发展历程的梳理，提出人民群众的满意度是改革成效的核心指标，要切实提高公共服务质量和审批效率、提供办事便利促使民众的获得感和幸福感的提升[1]。学者杜宝贵、杨雪敏通过对我国行政审批制度改革改革的内容以及改革成效的统计和分析，认为行政审批制度改革逐渐重视社会日益发展衍生出来的公共需求问题，改革的作用不仅减少了管制内容，减轻政府压力的同时提高政府的行政审批效率，并且让更多的主体参与到提供公共服务之中，进一步满足了公众和社会对公共服务多元化的需求，不断实现基本公共服务均等化和普遍性的要求[4]。行政服务中心和行政审批局作为行政审批制度改革的重要标志，带动着我国行政审批制度改革的全面深化。学者邵传林通过对行政审批制度改革对民企与国企的影响进行研究，提出行政审批中心的设立有助于降低申请人与政府交涉间的制度性交易成本，降低两者间信息不对称所造成的弊端，进一步防止行政审批职能部门设租抽租等不良行为的发生对申请人的权利造成侵蚀[5]；学者郑子君、周文彰认为，行政审批局的设立能极大改善多部门审批、多环节流转、多头跑路的状况，能提升群众的行政审批效率[6]。

在把行政审批制度与公共服务相联系前，有必要对公共服务的本质和要求进行梳理。根据我国《国家基本公共服务标准(2021 年版)》的内容，公共服务是指幼儿所育、学有所教、老有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及优军服务保障、文体服务保障九个方面。学者成协中结合行政审批制度和“放管服”的关系，提出优化公共服务必须要使其涵盖民生的所有主要领域，坚持多元化和高效便民的原则，使公共服务均有公平性、持续性、普遍性、可变动性，并通过平台化政府、集约型政府和透明性政府的建设提高群众公共服务的获得感[7]。

2.2. 整体政府理论

整体性政府理论由西方在 20 世纪 90 年代后引入，目的在于破解政府部门主义，各自为政，导致公共服务提供碎片化的困境。“整体政府”是由佩里·希克斯的《整体政府》所提出，整体政府的构造是整体性治理理念的体现，它旨在以公众需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合和责任为治理机制，跨越组织功能边界，更好的使用稀缺资源，对关系及信息等碎片化问题进行有机协调与整合，从散乱到集中，为公众提供无缝隙、非分离的整体性服务[8]。

“多部门审批、跨区域办理、环节重复”等问题是我国群众在办理行政业务审批时面临的普遍问题，也进一步反映出我国政府以及我国的行政审批制度存在着部门分立、信息不协调等的问题，其根源在于我国政府部门在资源整合、数据互通、部门责任分工上的不充分与不协调，所以在我国政府进行行政审批制度改革的过程中整体政府理论具有很强的现实需求，能给我国政府为公众提供优质公共服务的目标提供现实方案。

2.3. 变量的界定

基于对现有研究的梳理，本文将行政服务中心及行政审批局定义为行政审批集中处理机构，并将其

设为本文的变量。作为行政审批制度的产物，其在一定程度上表现着改革的成效和特点，因此，其建立的前后能代表行政审批制度改革的前存在的问题和改革之后优化的方面，并能通过群众对其建立前后办事过程的感知，分析出行政审批制度改革前后对人民公共服务获得感的影响。

2.4. 研究思路

为了得到群众对行政审批制度改革的感受和体会，本文采取问卷的形式进行调查，并按照时间对比的逻辑设计问卷。首先，本文先对答卷人的身份特点进行了调查，并设置“是否了解国家行政审批制度改革”的问题得出当下行政审批制度改革给群众留下的影响。其次，让群众为行政审批集中办理机构进行打分，并通过问答的形式得出群众在行政审批集中处理机构建立前因何种因素而导致获得感下降。再设立对比问题，得出前后的主要变化，以分析出行政审批制度改革在哪些方面影响群众公共服务的获得感。最后，通过开放性题目，探究群众对行政审批制度改革的期望以及群众从自身出发认为何种因素会增强公共服务获得感的提升。

在问卷选项的设计上，本文围绕行政负担的形成而设立选项。“资料过多，难以集全”、“资料盖章、审核等要多跑地方”、“办理条件、手续内容等过于复杂”、“政策相关内容晦涩难懂”、“办理相关资料证明需要较大的金钱成本”、“申请救助、低保等业务而带来的心理压力”、“服务人员的态度、办理水平而产生的不愉快”、“办理时间无法预计而产生的焦虑”等是行政负担形成的主要原因，也是当前学界和社会普遍认为审批制度过度的具体表象。将这些原因与行政审批机构的建立产生联系可以进一步分析出在行政审批制度改革发生之前哪些因素是降低群众获得感的主要因素、在改革之后哪些因素有所优化、行政审批制度改革的作用在哪些方面有所体现的问题。

3. 实证研究

本文采取了问卷调查的方式，通过在互联网平台上的发放，共收集了 315 份问卷，其中有效问卷数为 309 份。本文利用变量控制法对所收集的问卷进行分析，旨在发现行政审批制度改革对人们公共服务的获得感的影响。

3.1. 描述性统计

本次收集到的样本情况如下(见表 1)。并且通过此次调查，更多的答卷人表示对行政审批制度改革的了解情况处于一知半解的状态(67.64%)，仅有少量处于非常了解(15.53%)和完全不了解的状态(16.83%)。

Table 1. Descriptive analysis of the basic situation of effective questionnaires

表 1. 有效问卷基本情况的描述性分析

类别	分类	人数
性别	男	97
	女	212
年龄层面	18~35 岁	209
	36~55 岁	93
	56~75 岁及以上	7
教育经历	初中及以下	8
	高中及中专	42
	本科及大专	237
	研究生及以上	22

Continued

所在城市等级	一线城市	54
	新一线城市	84
	二线城市	82
	三线城市及以下	89

根据调查结果显示(见表 2),我国的大部分地区都开设了行政服务中心或行政审批局等机构为群众提供服务,其中行政服务中心的建立更为普遍,大部分答卷人认为其能为公众处理较多的问题(见表 3)。在一些较为偏远的地区却还不存在相应的行政审批机构,跨区域办理、找人代办,甚至放弃相应的申请是较为常见的应对方式。

Table 2. The establishment of centralized processing agencies for administrative approval in different urban categories
表 2. 不同城市类别行政审批集中处理机构的设立情况

	行政服务中心	行政审批局	其它办事机构	以上均没有
一线城市	39 (72.22%)	15 (27.78%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)
新一线城市	49 (58.33%)	35 (41.67%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)
二线城市	56 (68.29%)	26 (31.71%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)
三线城市及以下	56 (62.92%)	27 (30.34%)	0 (0.00%)	6 (6.74%)

Table 3. Comprehensive score of centralized administrative approval processing institutions in the location
表 3. 所在地行政审批集中办理机构的综合得分

1 分, 根本无法解决问题	8 (2.64%)
2 分, 仅能解决少部分问题	56 (18.48%)
3 分, 能解决较多问题	128 (42.24%)
4 分, 大部分问题可以解决	92 (30.36%)
5 分, 各方面都非常好	19 (6.27%)

不同年龄段的人有不同的公共服务需求。18~35 岁以及 36~55 岁的群体对于公共服务的需求都较为集中于教育、医疗就业创业等三方面,56~57 岁及以上的人群更多的关注于养老、医疗、住房等方面(如表 4)。相应地,也对应着相关业务办理经历的频数。

Table 4. The level of attention paid by respondents of different age groups to public services
表 4. 不同年龄阶段的答卷人对公共服务的关注程度

	生育	教育	就业创业	医疗	养老	住房	社会救助	优军服务	文体服务
18~35 岁	63 (30.14%)	161 (77.03%)	163 (77.99%)	155 (74.16%)	100 (47.85%)	122 (58.37%)	40 (19.14%)	19 (9.09%)	13 (6.22%)
36~55 岁	33 (35.48%)	68 (73.12%)	51 (54.84%)	69 (74.19%)	58 (62.37%)	51 (54.84%)	23 (24.73%)	14 (15.05%)	5 (5.38%)
56~75 及以上	2 (28.57%)	3 (42.86%)	1 (14.29%)	6 (85.71%)	7 (100%)	5 (71.43%)	3 (42.86%)	1 (14.29%)	0 (0.00%)

3.2. 变量分析

本文为分析行政制度改革前后的变化，以行政审批集中办理机构的设立作为行政审批制度改革的具体变量，对答卷人的前后办理感受进行分析，旨在发现在改革前后，何种影响因素得到了改善，何种因素是影响公共服务获得感提升的关键。因此，本文采取同项差额比较，分析改革前后群众的感受差异，规定改革前后占比差值为正数时，证明改革有显著效果；为负数时是没有显著效果，且数值占比越大其效果越不显著。通过统计结果显示，审批集中办理机构出现之前，共有 218 位答卷人参与过有关公共服务行政业务的办理，其感受如下(见表 5)。

Table 5. Perception of people’s access to public services before and after the establishment of centralized administrative approval institutions

表 5. 行政审批集中机构设立前后群众获取公共服务的感知

项目内容	改革前感知	改革后感知	前后差值
资料过多，难以集全	110 (50.46%)	94 (43.12%)	-16 (-7.34%)
资料盖章、审核等要多跑地方	161 (73.85%)	154 (70.64%)	-7 (-3.21%)
办理条件、手续内容等过于复杂	141 (64.68%)	136 (62.38%)	-5 (-2.3%)
政策相关内容晦涩难懂	99 (45.41%)	99 (45.41%)	0
办理相关资料证明需要较大金钱成本	62 (28.44%)	78 (35.78%)	16 (7.34%)
申请救助、低保等业务而带来的心理压力	70 (32.11%)	58 (26.61%)	-12 (-5.5%)
服务人员的态度、办理水平而产生的不愉快	75 (34.4%)	64 (29.36%)	-11 (-5.04%)
办理时间无法预计而产生的焦虑	64 (29.36%)	50 (22.94%)	-14 (-6.42%)

通过上述分析可知，行政审批集中处理机构的设立很大程度改善了群众在办理相关证明时所需要花费的金钱成本，而对于其他事项而言，行政审批集中机构的设立并没有带来更为显著的效果。其中，资料收集过多难以集全的问题并没有较大的改善。

为探究何种因素影响群众公共服务获得感的问题，本文设置量表题来形成相关分析，从表可知(见表 6)，办理时间缩短的平均分为 4.13 与获得感的关联性最高，其次为资料集中办理、提高办事机构专业性。

Table 6. Comprehensive rating of factors that the public believes can improve sense of achievement

表 6. 群众认为能提高获得感因素的综合评分

	1 分 没有帮助	2 分 仅有一点效果	3 分 效果不太显著	4 分 有效果	5 分 有极大效果	平均分
资料可以集中办理	6 (1.94%)	9 (2.91%)	45 (14.56%)	157 (50.81%)	92 (29.77%)	4.04
办事机构距离近	5 (1.62%)	18 (5.83%)	80 (25.89%)	122 (39.48%)	84 (27.18%)	3.85
办事机构服务类别多	5 (1.62%)	13 (4.21%)	59 (19.09%)	152 (49.19%)	80 (25.89%)	3.94
办事时间缩短	5 (1.62%)	8 (2.59%)	54 (17.48%)	118 (38.19%)	124 (40.13%)	4.13
办事人员专业性强	4 (1.29%)	12 (3.88%)	51 (16.5%)	147 (47.57%)	95 (30.74%)	4.03

4. 建议

通过对上述数据的整理和分析，本文认为当下的行政审批制度改革还不能很好地满足群众更好地办

理公共服务业务的需求，这也进一步体现了政府部门间仍存在着不协调和业务分割、专业性不足、信息壁垒的问题，导致群众办理公共服务业务时获得感的降低。新时代下，重整政府部门，整合政府治理形成整体治理是行政审批制度改革的关键。

本文提出以下建议来提高人们通过行政审批制度的公共服务获得感。首先，要增强政府部门间协调，使信息数据、办理权限等集中在一个部门一个窗口。“多跑部门、资料难以集全”、“资料盖章、审核等要多跑地方”等现象在一定程度上体现了政府部门间信息孤岛、互不协调的问题，这让群众在办理行政业务时出现频繁填表、多部门审核等现象。将信息资源的使用统一起来使一份信息多个部门共用，能为因资料缺失、章印不全的群众提供现场办理的机会，减少群众为一项业务而要多跑部门的时间成本，真正实现一个部门一个窗口受理。权责关系更要实现统一，使每个部门都有相同的审批权力，这不仅可以减少部门间相互推卸相互扯皮的现象更能使群众在任意行政审批机构办理的业务具有相同效应。因此，要加快政府内部改革，增强各部门工作的衔接度，将分散行政的现象转变为整体行政，从审批申请上减少群众的花费。

其次，增设网络渠道，拓展多项业务办理途径。运用网络的智能化可以简化流程的复杂性为群众提供流程引导和帮助，减少群众对流程、办理条件、政策内容的学习成本。并且网络渠道的增设使业务办理的透明度大大提升，每一步的流程都在群众的操作下进行，降低政府部门人员在此过程中的寻租机会。网络渠道在减少部门设立和人员工作负担的基础上可以拓展业务种类和提高信息的流转度，群众的信息是相对稳定的内容，通过数字技术的运用可以很好的将信息资源进行流转，形成信息共享的行政的模式。网络渠道的一体化将线下窗口整合到网络上，创造“一网通办”的办理模式，更能体现整体性治理的目标，提供无缝隙的服务。因此，要加快对大数据技术的运用和发展，对线下部门进行整合，从过程上为群众提供便利。

最后，提高审批人员的专业性，为群众提供高效高质的服务。线下审批窗口的开设更多的是服务于一些不会使用网络技术有特殊申请的群众，因此需要较为专业的人员为其进行政策及流程上的帮助，线下审批的专业性在一定程度上决定了审批的效率和时间，对于一些在社会救助、低保申领上有需求的群众来说，办理时间的长短影响着他们对公共服务的获得感。审批人员不仅要有专业性同时也要有为人民服务的态度，线下审批是一个面对面交流的过程，服务的态度能降低申请人的焦虑状态，促使高效办理。在追求效率的同时也要对品质进行追求，提高群众的办理体验感。

参考文献

- [1] 张定安, 彭云, 武俊伟. 深化行政审批制度改革推进政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2022, 445(7): 6-13.
- [2] 潘小娟. 政府的自我革命: 中国行政审批制度改革的逻辑起点与发展深化[J]. 行政管理改革, 2021(3): 43-49.
- [3] 胡琴. 公共服务理念下的治理变革——上海行政审批制度改革的实践及其引发的思考[J]. 行政与法, 2010, 143(7): 13-16.
- [4] 杜宝贵, 杨学敏. 中国行政审批制度改革的特点与推进思路[J]. 行政科学论坛, 2014, 1(3): 13-18.
- [5] 邵传林. 行政审批制度改革对企业成长的影响——基于民企与国企的比较[J]. 经济与管理, 2022, 36(5): 73-84.
- [6] 郑子君, 周文彰. 以行政审批制度改革为突破口优化营商环境[J]. 行政管理改革, 2022, 155(7): 59-66.
- [7] 成协中. “放管服”改革的行政法意义及其完善[J]. 行政管理改革, 2020, 1(1): 36-44.
- [8] 包国宪, 张蕊. 基于整体政府的中国行政审批制度改革研究[J]. 中国行政管理, 2018, 395(5): 28-32.