



中国期刊方阵双效期刊
中文社会科学引文索引CSCSI来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国中文核心期刊
RCCSE中国权威学术期刊

ISSN1000-8594

理论探讨

LILUN TANTAO

创刊三十周年纪念专号
(1984—2014)



2014

省级医疗改革存在的问题及对策建议	张亨明 104
利率市场化、企业行为调整与货币政策实施	张 兵, 陆桂琴 108
我国装备制造业竞合条件及策略研究	陈旭升, 张明琦 112

党建研究

中国共产党联系群众制度化的路径选择	王韶兴 116
国外政党联系群众的路径研究	刘昀献 119
科学治党与从严治党的当代契合与有机统一	刘红凇 125
改革和完善党内监督机制的若干思考	罗重一, 张 楠 131
论权力集中与权力制约	王凤鸣, 陈海英 136
新中国成立初期党和政府解决失业问题的对策及启示	董一冰, 刘 静 140

公共管理研究

增量改革与地方政府服务价值拓展	沈荣华, 鹿 斌 143
2001 年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验与优化路径	唐亚林, 朱 春 148
效率与公共性的平衡: 治理民主的视角	唐兴霖, 马亭亭 154
公共服务标准化创新研究	
——以杭州市上城区为例	胡税根, 陈雪梅 160
改革新阶段地方党政领导干部应有的工作思维	陈 辉 165
事业单位的功能定位与活力建设	
——兼谈分类推进事业单位改革的实践与对策	于志善, 徐建中 170

争鸣与探讨

德勒兹微观权力思想探析	李楠明, 石 岩 174
国家重点森林生态功能区生态移民后期扶持问题研究	闫喜凤, 纪晓宁 178
哲学视域下新生代农民工问题探究	许丽英, 王跃华 182

2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验与优化路径

唐亚林,朱 春

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘 要:作为一种国家干预社会经济事务的重要手段,行政审批制度在中国的计划经济时代曾发挥了重要作用,但随着社会主义市场经济体制和法治国家的逐步完善,这种具有明显管控色彩的行政管理方式,严重地桎梏了经济社会发展创造活力的迸发。有鉴于此,中央政府从2001年开始,多次取消或下放行政审批项目,大力推进行政审批制度改革,其发展历程展现了从取消或调整过多、过滥的行政审批事项,向推进行政审批制度的法制化建设深化,再向界定政府—市场—社会三方的权力边界、推进政府权力清单建设转型的逐步深化的特色。文章在此基础上,进一步总结了中央政府十余年来在行政审批制度改革方面取得的历史经验,分析其存在的主要问题,并结合中共十八届三中全会关于全面深化改革的总体要求,提出未来优化行政审批制度改革的路径选择思考。

关键词:行政审批制度改革;发展历程;基本经验;优化路径

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-8594(2014)05-0148-06

在计划经济体制下,行政审批制度作为政府管理社会经济事务的一种重要手段,曾经发挥过重要作用,但随着中国改革开放进程的加快以及社会主义市场经济体制的逐步确立,其弊端也日益显现。现行行政审批制度设置过多过滥的状况,不仅使得政府过多地介入社会资源的配置,阻碍了社会资源的自由流动,造成政府与市场的边界不清,而且极大地妨碍了市场经济主体的平等竞争和自主决策,限制了经济社会创造活力的迸发。

在建立市场经济体制与建设法治国家的战略目标下,加快政府职能转变,依法推进行政审批制度改革,已经成为当下社会各界的一致共识与迫切要求。自20世纪90年代以来,以广东省深圳市为代表的一些地方政府就开始进行行政审批制度的改革实践和探索,并取得了明显成效^[1]。而中央层级的行政审批制度改革则起步较晚,直到2001年才开始进入实质性推进阶段。

从2002年到目前为止,中央先后开展了七次行政审批制度改革。因此,在全面深化改革的总体要求下,系统总结2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验,深入分析存在的问题,在此基础上

提出相应的优化路径,对于进一步深化行政审批制度改革具有重大的理论和现实意义。

一、2001年以来中央政府行政审批制度改革的发展历程

行政审批是指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请,经依法审查,准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利、能力和行为能力的行为。行政审批主要有审核、审批、核准和备案等形式^[2]。行政审批制度就是与这些行为有关的各项规章制度的总称,具体可包括行政审批的设定权限、设定范围、实施机关、实施程序、监督和审批责任等方面。

事实上,产生于计划经济体制的行政审批制度,在改革开放之初就被纳入中央政府的改革范畴,但长期以来只是作为行政体制改革的组成部分来对待,并未被列为单独的改革议程而得到真正的重视。在2001年中国加入WTO之后,以2001年9月国务院办公厅下发《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》为起点,以2002年11月国务

收稿日期:2014-06-10

基金项目:国家社科基金重大招标课题“地方服务型政府建构路径与对策研究”(09&ZD063)阶段性成果

作者简介:唐亚林(1967—),男,安徽宿松人,教授,博士生导师,2012年国家社科基金重大项目首席专家,政治学博士,从事公共管理与比较政治研究;朱春(1987—),男,云南曲靖人,博士研究生,从事地方政府治理、公共政策执行、公共服务等研究。

院下发《关于取消第一批行政审批制度项目的决定》为标志,中央政府的行政审批制度改革才真正进入实质性的改革阶段。本文以中央政府的行政审批制度改革历程为分析对象,以具体改革实践为主线,根据行政审批制度改革特征和进程,将2001年以来的七轮行政审批制度改革历程划分为三个阶段:

第一阶段是从2001年到2004年。中央政府共开展了三轮行政审批制度改革,主要围绕取消或调整行政审批事项而展开,旨在改变行政审批事项过多、过滥、繁杂的问题。三轮行政审批制度改革共涉及1772项行政审批事项的取消或调整,其中2002年取消789项;2003年取消406项,改变管理方式82项;2004年取消409项,改变管理方式39项,下放47项。

第二阶段是从2004年到2012年底。中央共开展三轮行政审批制度改革,主要围绕行政审批制度的法制化进程而开展,并结合进一步深化行政审批制度改革的要求,相应地取消和调整了一批行政审批事项。具体而言,自2004年7月1日始,以中华人民共和国主席令第七号颁布并实施的《中华人民共和国行政许可法》为开端,行政审批制度改革正式步入法制化、规范化轨道。

此后,国务院办公厅分别于2007年下发了《关于进一步清理取消和调整行政审批项目的通知》、2008年转发了监察部等部门《关于深入推进行政审批制度改革意见的通知》,力促国务院各部门继续深化行政审批制度改革。在此阶段,行政审批制度改革共涉及684项审批事项,其中2007年取消行政审批事项128项,下放29项,改变管理方式8项,合并21项;2010年取消113项,下放71项;2012年取消184项,下放117项,合并13项。

第三阶段是从2013年开始至今。新一届中央政府履职后,即启动了中央政府第七轮行政审批制度改革,主要着眼于全面深化改革的根本任务,按照系统性、整体性和协同性的要求,围绕清晰界定政府—市场—社会三方的权力边界而进行,主要做了三件大事:一是增强负责行政审批制度改革牵头单位的独立性、整体性与协调性。把国务院行政审批制度改革工作牵头单位由监察部调整为中央机构编制委员会办公室,国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室(以下简称“审改办”)设在中央编办。二是下大力气取消和下放行政审批事项,同时启动清理非行政许可审批事项。2013年,中央政府就先后三次取消和下放416项行政审批事项;2014年拟再取消和下放行政审批事项200项以上。按照计划,在新一届政府五年任期到来时,拟将整个中央政府的行政审批事项精简到500项左右。三是推进中央政府行政审批制度方面的权力清单建设。2014年3月17日,国务院审改办按照《国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知》的要求,在前一阶段国务院各部门分别公开本部

门所保留的行政审批事项基础上,汇总了国务院涉及行政审批的60个部门、共1235项行政审批事项,制成清单,公之于众,接受社会与广大人民群众的监督。而且,按照国务院的部署,今后将继续在各级政府层面推动权力清单建设。

由是观之,2001年以来中央政府行政审批制度改革的发展历程,展现了从取消或调整过多、过滥的行政审批事项,向推进行政审批制度的法制化建设深化,再向界定政府—市场—社会三方的权力边界、推进政府权力清单建设转型的逐渐深化的特色。

二、2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验

纵观2001年以来中央政府的七轮行政审批制度改革,一些基本经验在不断探索中得到共同认可和遵从,更成为进一步深化改革的重要指导方针。概而言之,2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验,可以用以下四个“一”来概括。

(一)一个根本出发点:建设服务型政府

“服务型政府”是随着我国经济和社会发展的深入推进而逐渐确立起来的政府理念和目标之一。作为一个理论概念,它是指在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内,把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式或者说政府形态^[3]。作为一个操作性概念,它是指政府的本质工作是为社会大众分配包括教育、医疗卫生、社会保障与社会福利、安全、秩序、平等、正义、自由等在内的各种公共利益和价值。具体表现在组织社会经济活动,发展科学、教育、文化、卫生等事业,管理和发展社会公共事业等方面。用一句话来概括,政府职能的本质就是“服务”,“服务”是政府存在的唯一理由^[4]。因此,改革开放以来,全面构建服务型政府,一直是中央政府屡次进行机构改革的根本出发点。

计划经济体制下,行政审批制度作为国家全面干预社会经济事务的重要手段,更多体现出“管控”特色和“禁令色彩”,用以有效贯彻国家意志,保持社会秩序的稳定,保障指令性计划的顺利实施和保证有限资源的合理配置。但随着改革开放的深入推进与市场经济体制的不断深化,原有的行政审批制度已经难以适应经济社会的发展需要,并成为桎梏经济社会发展活力迸发的重要因素。当建设“服务型政府”越来越成为当代中国政府的改革目标和发展方向时,最具有“管控”色彩的行政审批制度自然成为改革的“标的物”。

2001年10月,由监察部、国务院法制办、国务院体改办以及中央编办联合制定的《关于行政审批制度改革的实施意见》(以下简称《实施意见》),经过国务院转发后成为启动中央政府行政审批制度改革的首个政府文件。该文件明确指出:“积极推行行政审批制度改革,对于深化行政管理体制改革,促进政

府职能转变,完善社会主义市场经济体制,加强和改进作风建设,从源头上预防和治理腐败,都具有重要意义。”

2001年12月,国务院行政审批制度改革工作领导小组在《关于印发〈关于贯彻行政审批制度改革五项原则需要把握的几个问题〉的通知》(以下简称《贯彻五项原则》)中强调,行政审批制度改革“既要减少不必要的审批项目,还应调整行政审批的权限、减少环节、规范程序、提高效率、强化服务、加强监管、明确责任”。至此,“服务”的理念在行政审批制度改革中首次确立,并在此后的各种相关文件中被逐步完善和不断丰富起来。

2007年1月,国务院行政审批制度改革工作领导小组在《关于印发〈关于进一步深化行政审批制度改革的意见〉的通知》中,把“加快建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”的目标作为深化改革的指导思想。自此,“建设服务型政府”作为改革根本出发点的基本经验在实践中不断得到落实和强化,并被固化下来。

(二)一项改革主题:简政放权

行政审批制度改革是政府的一场“自我革命”^[5],是对传统行政管理体制的扬弃和变革,是政府职能转变和行政体制改革的突破口。从历次行政审批制度改革的内容及其实质来看,每次改革都围绕这样一个主题推进——简政放权。一方面,通过梳理国务院各部门的职责职能,采取职能“收缩”的方式,把一些不再适合市场经济发展的行政审批事项予以取消,达到“简繁政”的目的;另一方面,通过权力层级下移的方式,把可以由地方政府来承担的权力和责任下放,使其充分结合本区域发展实际,发挥自身能动性来实现本区域经济社会的整体平衡,达到“放实权”的目的;再一方面,通过改变管理方式,把可以由市场、社会承担的责任转移出去,达到“培育责任主体”的目的。

归根结底,“行政审批改革与政府职能转变,其实就是一个问题的两种表述,二者的核心问题都是如何控制与规范行政权,实现简政放权”^[6]。因此,简政放权既是行政审批制度改革的前提,无此则改革不可能深入推进并获得成功,同时又是行政审批制度改革的核心内容,否则就可能导致改革“有名无实”。

(三)一条改革主线:厘定政府—市场—社会三方的权力边界

“行政审批制度改革,就其本质层面而言,就是对行政权力与市场或社会机制作用的重新界定。”^[7]与西方发达国家行政审批制度所不同的是,中国的行政审批制度并非是出于弥补市场失灵的需要;相反,它的最初产生与市场没有关系,它是建立在“政府万能”或曰“全能主义政府”的认识论基础上。在传统的计划经济体制下,政府以万能管理者的身份出现,成为指挥整个政治、经济以及社会生活的唯一

主体。政府既承担着办企业、兴市场的责任,也承担着办社会的职能,整个经济社会的决策以及人、财、物的支配权统归中央政府所有,包括行政审批制度在内的行政措施成为唯一调整经济社会关系的手段。

进入20世纪80年代后,随着中国经济中的市场化程度不断提高,整个社会进入利益结构分化和调整的转型时期,政府越来越发现自身能力的有限性,越来越感到对经济社会调控的力不从心。于是,重新界定政府—市场—社会三方的权力边界,让各自承担必要的责任,越来越成为各方面改革的共识和基础。

总结2001年以来的历次行政审批制度改革,可以清楚看到的是,在这个过程中一条改革主线正变得越来越清晰——厘定政府—市场—社会三方的权力边界。2001年出台的《实施意见》对行政审批制度改革的总体要求,明确提出了如下原则:“不符合政企分开和政事分开原则、妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥有效作用的行政审批,坚决予以取消;可以用市场机制代替的行政审批,通过市场机制运作。对于确需保留的行政审批,要建立健全监督制约机制,做到审批程序严密、审批环节减少、审批效率明显提高,行政审批责任追究制得到严格执行。”此后,在2002年国务院行政审批制度改革工作领导小组《关于印发〈关于搞好行政审批项目审核和处理工作的意见〉的通知》中也强调,在实施审核和处理时,要处理好“政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系”,“要按照政企分开、政事分开的原则,将政府部门从繁杂具体的审批事项中解脱出来,转到依法加强宏观调控、制定市场规则、实施有效监督、搞好社会管理和服务上来,把政府不该管的事项坚决减下来,把政府应当管的事切实抓好”。

到2013年,在新一届中央政府发布《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》中,继续强调“要按照深化行政体制改革、加快转变政府职能的要求,继续坚定不移推进行政审批制度改革,清理行政审批事项,加大简政放权力度。要健全监督制约机制,加强对行政审批权运行的监督,不断提高政府管理科学化、规范化水平”,其目的都是为了建立规范化、制度化、科学化的政府—市场—社会三者关系。

(四)一个基本方法:列举审批项目清单

“阳光是最好的防腐剂。”如果对权力没有根本的制约,而且在实际运作中也没有建立权力的目录清单,那么行使权力的主体就有可能随意增加或者减少权力,或者任意增设权力行使的程序甚至改变权力的用途。在“分母”上没有数据值的情况下,任何在“分子”上单纯取消或者下放若干数量行政审批事项的改革注定是徒劳的,尤其在下放一些没有“质量”的审批事项时更是如此。因为,在实际中人们不仅很难知道到底还有多少由少数人承担成本但却未

被关注的权力正在被行使,也不知道哪些权力是不合法但却正在被滥用。因此,通过列举行政审批项目清单的改革方式,不仅是巩固行政审批制度改革绩效的“杀手锏”,更是遏制行政审批权力扩张和滥用的“紧箍咒”。

从2001年成立国务院行政审批制度改革工作办公室,历经七轮行政审批制度改革,到2014年3月国务院在中国机构编制网上公开国务院各部门行政审批事项共1235项汇总清单,列举行政审批事项清单已经逐步成为深化行政审批制度改革的一个基本方法。回顾十余年的改革历程,通过列举权力清单的方式进行行政审批制度改革的方法论认识,是逐步明晰和日渐固化下来的。比如,较早的规定是以一种不确定的模糊方式提出,2001年国务院审改办在《实施意见》中要求“各部门可根据国务院的决定、命令和要求设定行政审批,并以部门文件形式予以公布”;到2003年国务院审改办在《关于搞好已调整行政审批项目后续工作的意见》中,就开始明确提要求了:“除个别按规定不宜公开的内容之外,行政审批机关应当逐项公开审批项目的名称、依据、申请条件、审批程序、审批期限、收费标准、审批结果。”实际上,推行行政审批制度改革的项目清单制建设真正进入实质性阶段是在2013年以后,尤其以中国(上海)自由贸易试验区推出的“负面清单”管理模式开始。2014年1月,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议时,明确要求公开国务院各部门全部推进行政审批事项清单建设。自此,按照国务院部署,国务院各部门相继向社会公开目前保留的行政审批事项清单,以锁定各部门行政审批项目“底数”,积极接受社会监督。

三、2001年中央政府行政审批制度改革存在的主要问题

十余年的行政审批制度改革成就不可谓不大。从数量来看,仅从2001年到2011年底,国务院各部门共取消调整审批项目2183项,占原有审批项目总数的60.6%,各省(区、市)级共取消调整审批项目3.6万余项,占原有审批项目总数的68.2%^[8],中央与省、市、自治区两级减幅均超过一半。同样,以往乱设审批事项的情况得到一定程度遏制,而且基本做到了让现存的每项行政审批事项都能有法可依、有据可查。但认真审视国务院各部门改革的实际落实情况,可以看出,以往改革主要还是停留在削减行政审批事项的层面,尚未触及更深层次的体制改革问题,因而又陷入了似曾相识的困境:行政审批制度改革陷入“消减—膨胀—再消减—再膨胀”的治乱循环之中。

(一)为减而减,热衷于表面性的指标要求,重数量不重质量

为了迎合社会公众对新一轮改革成效的直观期待,也为了凸显改革实效、展现改革力度,过往的行

政审批制度改革多采取由国务院设定一个改革指标,并把改革指标以近乎“武断”的方式(即砍掉百分之几的审批项目),自上而下地下达给各组成部门,要求其采取自查自纠、自我断臂的方式来削减行政审批事项。

于是在指标的单一目标激励下,有的部门往往把那些寻租效果不大的行政审批项目先砍掉,而那些收费多的行政审批项目,则以种种理由予以保留;有的则采取“抓大放小”、“丢卒保车”的办法,只减年检、备案等事项;有的把需要取消的行政审批化整为零,以提高取消项目的比例。最终,行政审批制度改革不仅沦落为一场重数量不重质量的“数字游戏”,而且直接扭曲了行政审批制度改革的实际意义,变成了一种形式化改革模式。

(二)边减边设,搞运动式改革,改革成效难以巩固

在传统的行政执行体制下,过往的行政审批制度改革往往都经历这样一个过程:即由国务院或者国务院的几个职能部门联合印发一个关于行政审批制度改革的原则性指导文件,再由国务院审改办召集一次部际联席会议,动员各部门梳理并提出可以取消或者下放的行政审批事项。然后不久就产生一份以国务院或国务院审改办的名义对外公布的取消或下放的行政审批事项清单的文件。至此,一轮行政审批制度改革宣告完成。

反思这种做法,会有一些独特的发现:一方面,由于忽视行政审批的制度化与法治化建设,造成行政审批的非制度化和非法化运行状态。于是,对于哪些事项可以设定许可,哪些事项不得设定许可,只能通过指导性文件做出非常概括性的原则规定,而具体判断则需要由占有信息优势地位的国务院各部门自行确定。这必然导致出现各部门在减少一部分审批事项的同时,因为部门利益又可能随意增设一些新的行政审批事项;另一方面,由于国务院对各部门的行政审批制度改革缺乏持续的跟踪和评价机制,更缺乏长效的制度建设,促使原被迫取消的行政审批事项以其他方式“死灰复燃”,进而影响改革的实际效果。

(三)单兵突进,满足于断层式推进,缺乏改革联动性

行政审批制度改革是一项系统工程,取消、下放、改变管理方式仅仅只是行政审批制度改革的开始。无论是取消还是下放,抑或是改变管理方式,都不应该成为政府卸责、转嫁责任的理由和借口,反而更要求国务院各部门担当起后续的监督和管理责任。自2001年国务院正式启动行政审批制度改革以来,呈现在社会公众面前的最大成果莫非一共取消了多少项审批事项,下放了多少项审批事项,以及有多少项审批事项改变了管理方式,似乎改革的全部内容就是“取消、下放、改变管理方式”。即便大幅度取消或下放了多少项行政审批事项,但社会的总

体观感仍然不佳。

究其原因,在于这种单兵突进的改革方式,回避了行政审批制度改革与行政审批程序制度、行政审批监督制度,甚至与行政管理体制改革的内在联动性问题,造成了改革的断层,出现“重审批、轻监管;重管制、轻服务;重下放,轻衔接”的改革后遗症。加之目前改革的运动式属性和单纯的指标性要求,导致改革既容易出现强力反弹,又难以深入推进。

(四)迂回闪躲,沉湎于微观型调整,难以触及权力本质

在现行行政管理体制下,行政审批直接意味着实际权力。因此,行政审批制度改革就需要对既有的各种利益关系进行整合,对既有的权力结构进行重组和规范,最大限度地排除个人权力的恣意武断和主观随意性,推动权力的行使走向公开化、规范化,走向真正为公众的利益服务之目的。

在国务院十余年的改革历程中,改革幅度上确实削减了过半行政审批事项,但“改革的效果如何,不仅要看减少了多少审批项目,更重要的是要看是否通过改革实现了政府职能转变和制度创新,是否建立了与社会主义市场经济体制相适应的行政审批制度”^[9]。回顾过往七轮行政审批制度改革,从其取消和下放的审批事项中可以看出,大多是一些无关宏旨的项目,仍然只是在利益关系的边缘进行微观调整,而对于真正触及部门核心利益的审批项目则往往迂回闪躲,没有触及到宏观层面上的行政审批结构性变革,因而这种改革就难以触及行政审批制度改革的实质。事实上,在“政府权力部门化、部门权力利益化、获利途径审批化、审批方式复杂化”的今天,在利益驱动制约权力结构再调整的背景下,改革若还只停留在微观层面展开,遇到障碍便绕道而行、迂回闪躲,改革的绩效将长期处于低水平徘徊的境地。

四、中央政府深化行政审批制度改革的优化路径思考

中共十八大报告提出,要“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”。2013年11月,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更详细地提出,既“要正确处理好政府与市场的关系,……让市场在资源配置中发挥决定性作用”,又“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,建设法治政府和服务型政府”,同时还需要“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策”。

中共十八届三中全会为中国未来的改革方向描述了一个美好的宏伟蓝图,那么,如何才能让市场的“决定性”作用得到有效发挥?如何切实转变政府职

能?如何让权力在阳光下运行?行政审批制度改革作为实现政府简政放权的突破口,如何才能发挥优势?结合以上对2001年以来中央政府行政审批制度改革存在问题的分析,以及十余年的改革基本经验,我们认为,在未来的改革路径上,行政审批制度改革的继续推进可以从以下方面进行优化。

(一)全面把握行政审批制度改革的全面性、系统性和协调性,整体推进行政审批制度改革

根据国际社会的经验,行政审批制度改革过程一般分为三个阶段:第一阶段是废止过滥的审批;第二阶段是为每项必要的具体审批设立一个科学的分析制度;第三阶段是建立宏观上的全面的审批管理制度,包括程序与监督制度^[10]。

行政审批制度是一个前后相续、上下衔接的过程,任何一方面的单边突进都是难以奏效的。因此,改革的实践既不能简单地以取消审批事项的数量为衡量依据,也不能把行政审批制度改革与其他领域的改革人为割裂开来。简言之,根据中国行政审批制度起源的计划经济体制背景,需要将中央政府的行政审批制度改革与投资体制、财税金融体制、社会体制和行政管理体制改革紧密结合起来,大大增强行政审批制度改革的全面性、系统性和协调性。

(二)以服务型政府建设为指引,通过行政审批流程的再造和创新,建设以行政相对人为中心的服务型行政审批制度

行政审批制度改革与服务型政府建设具有内在的连贯性,是“形”与“质”的关系。行政审批制度改革是见之于形的改革,服务型政府是在行政审批制度改革背后的质的改变。既然行政审批制度改革的重点是指向过往的行政审批程序烦琐复杂、周期过长、效率低下,以及由此给行政相对人带来的种种不愉快服务体验等问题,那么,以建设服务型政府作为根本出发点的行政审批制度改革就应该在行政审批程序上下足功夫。

从2001年开始至今的十余年改革实践中,在行政审批程序的改革方面,虽然如行政审批大厅(或行政服务大厅)这一创新载体的服务优势已经再明显不过,但在多年的实际运行中,并非起到了“药到病除”、“立竿见影”的功效。这是因为行政审批大厅(或行政服务大厅)虽然缩短了行政相对人在各部门之间来回奔波的时间,但窗口内部各部门之间的流转时间并没有因此而缩短或者缩短得相对有限,而且整个行政审批程序依然是以政府为中心。

因此,深层次的行政审批制度改革,其根本要义应该在于对行政审批流程进行创新性再造,对原有的权力与利益格局进行再调整,打破条块分割的局面,推进政府机构各个层面的改革。真正做到以行政相对人为中心,从行政相对人的真实需求出发,既要极力削减各行政部门之间不必要的审批流程,又要整合各行政部门之间功能相似的审批流程,甚至重新设定各项审批事项的审批程序,减少审批环节

以及文件在部门之间的流转次数,真正构建起以行政相对人为中心的审批服务型政府。

(三)实施分类管理,在“放权”的同时也要“拿起”监管的责任,建立责任型行政审批制度

产生于计划经济体制之下的行政审批制度,其审批事项虽无所不包,但大体分为三类,即为维护社会稳定,保持市场健康发展,确需由政府承担职能的审批事项;能够由市场主体自主决策和判断,但却因政府的“越位”行为,被越俎代庖的管理事项;可以交由社会自组织进行自我管理、自我行使,但也被政府惯性地大包大揽的管理事项。

因此,围绕厘定政府—市场—社会三者之间权力边界这一改革主线,结合“让市场在资源配置中起决定性作用”的改革战略,未来中央政府的行政审批制度改革需要对所需干预的社会经济事务严格采取分类管理办法,实行精细化管理。一方面要政府放权于市场,为市场松绑,“把错装在政府身上的手换成市场的手”,以市场为导向,放开大多数竞争性行业的经济性规制,让企业有更大的自由活动空间,使其能按照市场机制的作用组织生产,提高效率。另一方面政府也对社会中介组织如各类行业协会、社会团体等放权。在改革过程中,可以借鉴美国政府的做法,即充分发挥社会团体自治的作用,逐步将政府的某些规制职能,如资格审查、价格监督、质量控制等权力,向商业、行业等中介组织转移,实现政府规制规模的适度化。

此外,还有更为重要的一方面:给市场放权,让市场在资源配置中起决定性作用,绝不意味否定或弱化政府的作用,而要以真正解决政府职能定位不清,解决管理越位、监管缺位或不到位等问题为前提,改变传统上重审批轻监管的格局,确实让政府履行起对审批事项的后续监督和管理责任。并通过深化改革,真正构建起责任性行政审批制度体系。

(四)完善行政审批事项清单建设,加强对行政审批权力的制约和监督,建设廉洁高效型行政审批制度

行政审批制度是一项利益再分配机制,是一种对社会资源的再次权威性分配。有了行政审批,就有了权力寻租的空间;行政审批事项越多,权力寻租的空间就越大,腐败的可能性就会越大。如前文所言,当前中央政府所推动的行政审批制度改革面临的困境主要是政府自身的权力和利益障碍。那么,相应的改革方案就应该有针对性地对政府自身的权力进行实际限制和监督,降低权力设租、创租、寻租的可能性,减少权力腐败的概率。

实际上,行政审批制度改革就是通过制度重构的方式来调整政府权力结构和规范权力的运用,既让行政审批权力的边界清晰可见,又让行政审批权力受到有效制约和监督。因此,在列举政府权力清

单日趋成为政府行政审批制度改革的一种重要方法以来,尤其在2014年3月国务院全面公开国务院60个部门的共1235项行政审批事项汇总清单的基础上,构建一个环闭式的行政审批权力监督体系^[11]越来越具有可能性。

具体而言,一方面,要在行政审批制度改革的关键审批清单方面实行“穷追不舍”、“一竿子插到底”的做法,不仅要督促各部门完善已经公开的行政审批事项的名称、审批依据、审批对象,而且要督促其对每一项审批事项的审批程序、审批期限、收费标准、审批结果以及申请审批需要提交的全部材料和申请书示范文本进行完全的信息与程序公开。让已被“锁定”的行政审批事项无所遁形,真正曝晒在阳光下之下,真正被关进“制度的笼子”,真正接受广大社会公众的监督。必要时,还可以成立专门的行政审批事项甄别小组,将所有行政审批事项——“过堂”、审查和定案。另一方面,通过行政审批事项清单的列举和公布,要让每一项行政审批权力的行使都能找到相应的责任人,让每一件行政审批事项的后续监督都能落到直接的责任部门,从而搭建起行政问责制与行政审批制度彼此勾连的桥梁和通道,为建设廉洁高效的行政审批制度构筑起坚实的责任问责支撑体系。

参考文献:

- [1] 卞苏徽. 审批制度改革:深圳的经验与启示. 北京行政学院学报[J]. 2000, (6).
- [2] 国务院行政审批制度改革工作领导小组. 关于印发《关于贯彻行政审批制度改革五项原则需要把握的几个问题》的通知(国审改发[2001]1号)[Z].
- [3] 施雪华. “服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件[J]. 社会科学, 2010, (2).
- [4] 唐亚林. 推进长三角公共服务均等化的理论思考[J]. 学术界, 2008, (1).
- [5] 廖扬丽. 政府的自我革命:中国行政审批制度改革研究[M]. 北京:法律出版社, 2006.
- [6] 魏琼. 简政放权背景下的行政审批改革[J]. 政府与法律, 2012, (9).
- [7] 荣仕星. 论政府行政审批制度改革[J]. 中央民族大学学报:哲学社会科学版, 2004, (1).
- [8] 周英锋. 我国十年行政审批制度改革成效明显[EB/OL]. 新华网. <http://news.xinhuanet.com/politics/2012-01/06/c-111387108.htm>.
- [9] 赵惠芳. 对我国行政审批制度改革的理性思考[J]. 社会主义研究, 2004, (4).
- [10] 黄海霞. 哪些事情不需要审批——专家谈行政审批制度改革[N]. 瞭望新闻周刊, 2001-07-09.
- [11] 汪承亮, 高尚全. 环闭监督:行政审批制度改革研究[J]. 中国工业经济, 2004, (8).

[责任编辑:王华薇]