



## 杂志在线

[最新目录](#)

[本刊特稿](#)

[热点聚焦](#)

[公共管理](#)

[学术论坛](#)

[往期目录](#)

## 最新目录

### 行政审批制度改革的理性思考

本刊特稿  
艾琳 王刚

发布时间: 2014-8-6 发布人: 本站 源自: 本站

作者: 艾琳, 王刚, 深圳市政务服务管理办公室, 深圳518035

doi:10.3782/j.issn.1006-0863.2014.08.07

[摘要]行政审批制度的改革变迁进程,除了需要中央政府的全局统筹与指导,还需要通过各级行政部门的实践验证和学界的理论研究进行必要的补充和调整。要避免对当前行政审批制度改革的偏颇理解,就必须认清其内在的价值属性,了解其发展的关键要素,掌握管制和管理的权衡原则。冷静判断“取消与下放”的实际效果,保持对行政审批制度的理性认识,以制度改革和机制创新促进行政审批向纵深方向发展,实现从行政审批到政务服务的全面提升,促进政府改革取得实质性、突破性的成果。

[关键词]行政审批制度;政务服务;政府改革

[中图分类号]D035[文献标识码]A[文章编号]1006-0863(2014)08-0033-04

行政审批制度是国家行政机关或相关组织运用国家行政权力对公民、法人和其它社会组织行使某些权利的条件进行审查,决定准予或不准予其行使这些权利的一种制度。行政审批是现代国家管理社会政治、经济、文化等各方面事务的重要的事前控制手段。它是政府施政之基,也是行政权力的集中体现。行政审批制度改革是我国政治体制改革的重要环节,是观察我国市场制度变迁的窗口,它与市场准入和公平竞争息息相关。在我国,行政审批制度始于新中国成立初期,政府通过行政审批制度管理和控制经济社会生活。到了改革开放初期,改革的市场取向还没有形成,人们对政府职能的合理边界的认知比较模糊,社会利益结构的分化和调整也要求政府通过行政审批制度实现对社会的控制。这些因素导致行政审批的范围不断扩大,包含的事项也日渐增多。随着改革开放的不断深化,市场取向的改革目标逐渐确定,人们对政府职能的合理边界的认知逐渐清晰,行政审批制度的改革初露端倪。在经历了几年的改革试点以后,我国于2001年开始在全国范围内推进行政审批制度改革,主要内容为精简审批事项、规范审批过程。

时至今日,行政审批制度的改革已经进入新的发展阶段,主要内容为通过行政审批项目的取消和下放,达到搞活经济、拉动投资、减少管制、激活市场的目的。据不完全统计,本届中央政府先后于2013年5月29日、7月22日、12月11日,2014年2月15日、6月4日,一年时间里先后分5次,决定取消和下放管理层级的审批项目共计479项,已完成向社会承诺的任期内至少要取消和下放1/3现有审批项目(1700余项),即超过567项任务目标的80%。行政审批制度的改革变迁进程,除了需要中央政府的全局统筹与指导,还需要通过各级行政部门的实践验证和学界的理论研究进行必要的补充和调整。

现有的研究文献对行政审批制度的机制创新和制度改革缺乏广泛关注和理论支撑。而在施政者的角度,当前的主要问题集中反映在执政方式和施政理念两个层面,且至今仍未找到有效的解决路径和方法。本文尝试从行政审批及其制度改革的概念的内涵与外延出发,针对行政审批的机制创新与制度改革进行分析和比较,以期在理论上实现深入理解和把握,在实践中进行更为有效的执行和实施。

#### 一、对当前行政审批制度改革的三种误解

##### (一)以“原罪推断”曲解客观理性

首先,在我国的历史文化沿革过程中,长期的封建专制主义以及官本位的思想在人们的意识形态中留下了不可磨灭的印记,因而对“施政”一词的理解难以摆脱“中央集权”的偏见。其次,改革开放初期的现实条件

## 订阅投稿登陆

正在加载中...

[在线订阅](#)

[作者在线查稿](#)

[过刊查询](#)

## 理事会

[邀请函](#)

[服务内容](#)

[理事会章程](#)

[往届名单](#)

[更多 >>](#)

和限制，导致了行政审批不得不以事实上的“高度集权的计划经济”的形态存在。进一步说，现存的审批事项基本上是改革开放后才开始逐渐建立和丰富起来的，我国经济发展最快的时期，也恰恰是行政审批最多、最乱的阶段，制度革新的速度没有跟上社会前进的脚步，这是不可否认的事实。因此，一旦经济发展遭遇瓶颈，经济增长减速，人们就下意识地归咎于“计划经济的原罪”，即将计划经济作为行政审批当前弊端的根源，简单的用“行政审批的泛滥”作为对事实真相的解释。持有这种观点的人，忽略了对行政审批作为政府治理手段的理性认识和客观分析。

诚然，行政审批的负面制约的确存在，行政审批制度改革的目的就是要减小甚至消除这种制约，但是如果无限放大制约的作用，就会影响改革的公正性和完整性。行政审批制度是弥补市场机制缺陷的必不可少的有效手段。在市场经济条件下，市场规律对资源配置起基础作用，然而单纯依赖市场规律难以保障社会资源的有效配置，必须通过行政审批方式，实施宏观调控，加强经济规制，消除市场失灵。在当前政府职能转变、简政放权的总趋势下，行政审批制度改革所确定的方向是放松管制、减少审批，而不是将行政审批涂上计划经济的色彩而后“降魔除妖”。

## (二)以“运动式清理”代替常态化治理

当前我国行政审批制度改革主要是采取行政动员的方式，通过行政组织的层序性结构自上而下层层推动。从执行层面上看，这种波浪式的变革冲击了行政审批制度中的某些弊端。然而，许多部门在承接行政动员的时候将动员号召理解为任务导向，这就极有可能将行政审批简单化、数字化、标签化，使得改革的走向偏离既定的轨道，导致“雨过地皮湿”的空泛或者“横竖一刀切”的激进。比如，上级要求削减审批项目，不论条件成熟与否立即进行合并与精简，用事项“少”、门槛“低”、审批“快”这一套固定尺度来定义和衡量行政审批的改革绩效。

这种周期性的“运动式清理”，固化了思维和方法，减损了审批项目的边际效益，忽视了对行政审批属性和规律的尊重，抽离了行政审批存在的内核价值，对制度本质和管理实质疏于关心，并未谨慎考虑日后的常态化治理和系统配套的深层改革。另外，审批项目的多与少是相对的，经济和社会的发展对管制的要求也是动态发展变化的，因此，行政审批的改革需要有弹性、讲客观、重成效。

## (三)以“单兵突进”代替联动协同

无论是禁止的解除还是权利的赋予，行政审批就是行政相对人的市场“准入”或资格“取得”。行政审批的改革不是独立存在和发展的，我们必须正视行政管理体制改革这个大背景。诚然，行政审批的改革是行政管理体制改革的重要内容和手段，十几年来一直在发挥“突破口”的作用。但是，如果把庞大的政府改革工程单纯聚焦于行政审批，有可能挤压其他改革方面的生长空间，忽略一些更加紧迫的改革。进一步说，行政审批是行政管理的重要环节而非全部，长期“单兵突进”不仅会弱化“突破口”效应，甚至会陷入“孤立无援”的境地，使相对走在前面的行政审批制度缺乏配套的体制环境、制度背景和管理条件。

行政管理体制的改革是一个多方面、并行化的系统工程，各个方面的改革项目既协调联动又相互制约。如果各项配套改革不能协同联动，反过来又会制约行政审批及其制度改革向纵深拓展。举个例子，行政审批过程的公开，在狭义上讲可以对应“办事公开制度”，但是只有“办事公开制度”是不够的，必须要同步启动“首问责任制”、“一次性告知制度”、“服务承诺制度”和“考核评议制度”等相关配套制度，才能切实有效地制约机会主义和寻租行为。从长远角度来看，某些配套改革的难度可能比行政审批改革本身的难度还要大。

以上总结的几个典型误解如果不及及时纠正，行政审批制度就会只保留工具属性而丢失公共属性，只看重政绩属性而忽略价值属性，这将导致行政审批较多关注经济增长而较少关注社会关怀，重视改革的经济性和绩效性而轻视改革理应带给国民的公正性和安全性。

## 二、行政审批的属性、要求与原则

要避免对当前行政审批制度改革的偏颇理解，就必须厘清其内在的价值属性，了解其发展的关键要求，掌握管制和管理的权衡原则，防止改革进程中主观主义、机械主义、机会主义的滋生和泛滥。

### (一)行政审批存在的价值属性

行政审批制度是国家行政权力的运作制度，它以国家行政权力为基础，从本质上讲，它是国家根本利益为皈依。行政审批是公共治理的工具，不是实现权力意图的工具。作为一项重要的行政权力，它直接涉及公民、法人及其它社会组织权益，必须在法律框架内活动，超越法定权限、违反法定程序的行政审批是违法的、无效的。因此，如果行政审批改革的驱动力局限于促进经济增长的需要和对许可权制约的封闭监管，却忽视了对国家行政权力本质的关注，则仍难以走出既成的困境。

行政审批的内核价值，是在行政审批价值观念内在转向过程中行政审批程序自身对于人的价值和意义的探索，即行政审批程序的内核价值是人们对于行政审批程序合法性的最低限度社会共识，其本质是行政审批程序底线伦理的抽象化表述，体现的是在交涉性基础上对人的主体性的认知和尊重，其目标指向是人的主体性的张扬。体现内在价值的最低限度的程序标准包括透明性、稳定性、非强制性、可接受性、可辩驳性、可预期性。

我国行政审批改革发展的历程，可以概括为三个主题词：一是减量提速，二是规范监管，三是服务转型，三个关键词也体现了行政审批制度改革的核心价值轨迹。检验改革的最终标准，要看改革的结果能否实现政府职能转变，促进服务型政府的建立，实现以政务服务为核心的行政审批制度构建。除了体现市场对资源配置的决定性作用外，当代行政审批还应包含以下内核价值：一是具有民主、法治、自由、平等的内核，对审批制度要重新定位、重新构建，促进基于市场经济和社会自治的政府转型，实现行政现代化特别是行政法治化；二是促进社会的公平正义，形成完备的行政审批运作方法、管理机制和履行方式，提供无差异、均等化的公共产品，从而提高行政相对人的满意度，增强政府的公信力和执行力。

## (二)行政审批发展的关键要求

行政审批的实施行为具有表象、具体、感性和个体的特征，行政审批制度具有内在、抽象、系统和整体的特征。行政审批制度改革和机制创新的关键要求就是“求真”与“求实”：

一是制度改革要求真，行政审批的制度改革要做到“真”，其要求就是要客观、全面、准确，既要体现市场要求，也要反映社会需要，回应的是建设一个什么样的政府的问题。制度改革的结果在于基于市场经济发展规律来构建行政审批制度。

二是机制创新要求实，行政审批的机制创新要做到“实”，其要求就是要立足于行政审批的具体实施，做到有针对性、可操作、能改善，改进审批方式、改善审批运行、提升审批服务，既要做好与制度改革的承接，又要通过一系列的创新实践来进一步推进充实和丰富完善制度改革成果。

如果改革不求真，创新不求实，这样的改革比不改革产生的负面影响更大，性质更加恶劣。比如，有个别部门在审批事项精简中大玩“数字游戏”使得审批事项目录与实施不能对应，“货不对板”搞乱了事项管理、审批活动和办事指南；再如，许多地方的改革不能经受实践检验，历次改革取消的审批事项数重复累加，超出实际取消的总数。

## (三)行政审批中的权衡原则

行政审批首先是政府的管制行为。通过放宽管制、放松管制，体现对市场主体的尊重和行为的尊重保护和促进实现。放松管制是大趋势，政府还权于社会、交权于市场。行政审批要由管制手段演变成以人为本、服务发展的工具。为此，要更加重视与发挥市场决定性作用相适应的行政审批制度的整体构建。当然，真正的企业和市场的活力需要市场自律作为前提。行政审批还是政府的管理行为。市场对资源配置的决定作用并不否定行政审批的存在，只不过要合理调配彼此的关系和边界。市场经济尚处在健全完善阶段，与健全的市场要素同样稀缺的还有科学的规范、正确的引导、合理的约束，以及强有力的管理。行政审批是构筑在市场之上而非附着于市场，它关系并影响着市场秩序的合理有序构建。

综合来看，放松管制和强化管理是相辅相成、各有侧重的。放松管制主要是针对培育市场和促进社会自治两方面，通过减少干预加强监管或者重在培育来代替严格管理。而在行政审批的某些领域，当放松管制的原则难于适用时，强化管理就发挥出不可替代的重要作用。比如，对自然资源、生态环境、生命健康、人身安全等领域的行政审批，这些方面恰恰是我国经济社会发展最为薄弱的环节，绝不是需要放松管制而是需要强化管理。强化管理不一定是行政审批，但行政审批是各种管理方式中成本最可控、效果最直接的。

管制和管理的权衡需要一个提纲契领的原则，从而保证放松管制和强化管理朝着正确的改革方向前进。一是公平竞争性原则。管制放松的目的，是为了激发企业和市场的活力，这就要求改革过程中把促进市场竞争，充分发挥竞争机制作为有关制定管制制度与执行管制措施的核心思想。一方面，在可以全面引进公平竞争机制的产业，政府应坚决放松或取消管制制度和措施。另一方面，对于目前暂无必要或不可能全面引入竞争机制的产业，应该通过部分管制制度的改革，适时剥离竞争性业务。二是公共利益性原则。管理加强的目的，是对市场失灵造成的公共需求的必要回应。这就要求改革过程中剥离政企关系，保证管理的公平性和有效性。另外，由于公共产品具有非排他性和非竞争性的性质，决定了其生产和供给在市场运作中无法达到最优，因此必须由政府通过公共预算承担起公共产品的供给责任。

## 三、保持行政审批制度改革的理性发展

当前行政审批制度改革的主要内容是通过行政审批项目的取消和下放，达到搞活经济、拉动投资、减少管制、激活市场的目的。精简审批事项是“表”，精简审批职能是“里”。要判断“取消与下放”的实际效果，保持行政审批改革的理性发展，必须要认清三个核心要素：一是取消和下放的审批项目的权力指数，通俗地讲就是“含金量”；二是取消和下放的审批项目的覆盖范围；三是取消和下放的审批项目的实际业务发生量。

### (一)剔除非理性因素

行政审批的改革过程要保持客观和理性，最大程度上杜绝非理性因素。比如，针对行政审批存在问题所概括的“事项多、办事难、效率低、态度差”的问题，地方政府刻意标榜所谓“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最好”。在行政审批的诸多问题中，只有审批“事项多”是必须通过制度改革才能完成的，其他虽与制度改革有关，但却主要依赖于行政审批的机制创新才有可能解决。此外，职能转变、简政放权的实

现,同样有赖于机制创新的承接。前段时间“新闻联播”连续报道一些地方基本建设项目审批破解“万里长征图”,做到从立项审批到施工许可取得仅需30天的“神速”,将改革后的行政审批描绘成“世外桃源”。然而,行政审批作为一种发展中的法律行为,对过去进行“妖魔化”以及对未来进行“理想化”,都是缺乏科学理性认识的表现。

## (二)让审批权的转换“名副其实”

审批权的下放过程中,墨迹难表面转换实际分析的情况发生。以高速公路两侧设置广告牌设施的许可审批权为例,某省政府在2012年“第四轮行政审批项目调整目录”中,将“辖区范围内国道和高速公路两侧用地范畴设置各类广告牌设施的审批权委托至”G、S两个副省级城市,由此引发了省、市“审批权”与“规划权”之争。省交通主管部门在致该S政府的函件中指出,省政府规章虽然将此“审批权委托至”该市,但规划权并未委托。这种做法实际上是通过审批事权进行分析,达到保持既有权益的目的,其结果导致审批权的转换名不副实。

## (三)避免取消和下放中“不减反增”的现象

行政审批制度改革是“减”字当头,即取消审批事项。然而,如果取消和下放的力度逐级减弱,中心下沉不够到位,将会导致“不减反增”的现象出现,这是要努力避免的。以某省为例,2014年2月27日,省政府决定取消和下放47项行政审批项目(取消40项,下放7项),承接与取消、下放相抵,省政府净增加26项审批项目,这些新增的项目还做了“打包”处理,比如:国家发改委第一批下放的第72至83项“企业投资各类项目核准”,均纳入了省发改委“省管权限内企业投资项目核准”的一个项目。

总之,在行政审批改革的过程中,要关注审批职能的精简,而非审批事项的精简。只有从职能上取消审批,才能转变政府管制方式,推动政府部门加强事后监管。精简的着眼点要多放在原生审批事项上,而不是孳生事项。孳生事项是审批权力的分解,它的取消并不解决根本问题,更不能通过下放和转移得以解决。另外,还要关注审批事项之间的相关性。审批事项的精简不仅是着眼于一个政府部门,还要放在政府整体职能之中进行审视;要从审批事项之间的相关性出发,梳理不同审批事项之间的业务关系、法律关系和逻辑关系;要从申请人办事的角度,在整体流程中确定审批事项的必要性和存在方式。

## 四、深化行政审批改革中的制度改革与机制创新

### (一)制度改革与机制创新的差异分析

行政审批的制度改革与审批实施的机制创新都会不同程度地涉及到政府的机构设置、体制优化、制度安排等,且是以不同的方式发挥作用。制度改革的重点应是中央、省一级,机制创新则涉及每个行政层级;制度改革具有根本性,机制创新相对浅层和显性化;制度改革影响的是政府的职能边界,确定的是审批事项保留与否,即审批什么的问题,机制创新需要解决的是如何提高政府运行的效能,解决的是行政审批如何实施的问题;制度改革决定行政审批的运行规程,实际上是行政权力的分配,机制创新改善的是行政审批的实施程序;制度改革会涉及政府的运行形态,而机制创新则更加重视流程再造;制度改革是政府的政治自觉,需要顶层设计、整体安排、统筹推进,需要强有力的行政领导,机制创新的方式不受限制,体现的是行政审批责任单位的自觉,参与者更广泛,相对而言也有较高的积极性;制度改革较受舆论关注和赞扬,机制创新则申请人感受更真切,能够提高对政府的满意度;制度改革多是以运动的方式推进,机制创新则具有日常化和常态化的特征。

### (二)制度改革与机制创新的相互作用

行政审批的制度改革是解决“审什么”,审批实施的机制创新是针对“如何批”。两者既相互影响又相互促进,“如何批”的审批能力问题,同样会影响到“审什么”的范围,还与“如何管”紧密相关,制度改革涉及行政审批一系列机制安排的调整。行政审批制度改革要求制度安排的重构,机制创新则要求运行体制的重建。行政审批制度改革决定行政审批的实施,但制度会为实施预留相应的可选择空间;同时实施机制创新,也会促进制度的变革。制度改革需要机制创新来承接和体现,机制创新能更好地体现制度改革成果。

### (三)从行政审批到政务服务的全面提升

以行政审批为核心的政务服务是政府价值的根本体现,为社会公众提供他们认可和满意的政务服务是解决政府合法性问题的根本要求。审批许可如以行政审批相对人为中心,就会在行政审批的规程设置和审批许可中贯穿服务的原则。以服务为原则的行政审批运行机制的改进创新,需要在中央政府和地方政府的不断推进下,在审批部门相互之间、在审批部门与监管部门之间、在审批部门与申请人之间的持续互动中得到日趋改善。在以削减职权为核心的行政审批制度改革阶段,实现“由内到外改革”的审批许可机制创新;相对应的,在以规范职权为核心的行政审批制度改革阶段,实现“由外到内改革”的审批许可机制创新。在进入以政务服务为核心的行政审批制度改革阶段后,则实现“发于内”与“成于外”的有机融合,核心是对政府本质及定位的重新认识和发现,推进审批许可机制更加合理和完善。

## 五、结语

近些年来中国经济体制改革有所延缓,有关“国进民退”的讨论层出不穷,政府是否放权成为改革的风向

标，国务院机构职能转变备受舆论关注，其中行政审批权的下放和取消被认为是机构改革的标杆。党的十八大报告中强调深化行政体制改革，其具体策略就是要进一步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。

行政审批的制度改革和机制创新既自成系统，又是政府行政体制改革的重抓手和切入点。行政审批制度改革持续了十六七年，进行了五六轮，但仍要以它来作为突破口，至少说明：一是很重要，二是还不到位，三是各方对其还有期待。为了使这名“老运动员”不止瘦身还要健身，焕发出生机，承担起使命，我们必须避免对行政审批制度改革的偏颇理解，深刻领会在当前社会经济环境下行政审批的价值属性，顺应其内在要求，保持对行政审批制度的理性认识，以制度改革和机制创新促进行政审批向纵深方向发展，促进政府改革取得实质性、突破性的成果。

### Deepening Administrative Examination & Approval System Reform based on Mechanism Innovation

Ai Lin Wang Gang

[Abstract] The reform process of Administrative Examination & Approval (AEA) system is in need of global coordination and guidance from central government. Experimental validations from administration departments at all levels as well as theoretical studies from academic community are also required as supplement and adjustment. In order to avoid misunderstanding to AEA system reform, we have to recognize its internal value attributes, realize the key requirements for development, and obtain the principles of balancing control and management. Sober judgment is inevitable for evaluating the practical effect of "cancellation and decentralization". Rational cognition is crucial for maintaining the AEA system. The system reform and mechanism innovation is demanded to incorporate with each other to motivate the in-depth development of AEA. In this way, the comprehensive update from AEA to administrative service can be realized, and the governmental reform can be advanced to get substantial and revolutionary achievements.

[Key words] administrative examination & approval system, administrative service, government reform

[Authors] Ai Lin and Wang Gang are at General Office of Shenzhen Municipality. Shenzhen 518035

上一篇：[全面推进地方政府简政放权和行政审批制度改革的对策建议](#)

下一篇：[坚定不移地行进](#)

[在依法治国道路上](#)

[关于杂志](#) | [联系我们](#) | [网站地图](#)

版权所有：中国行政管理杂志社 京ICP备：06058857号 京公网安备：110102004816

本网站所有内容属中国行政管理杂志社所有，未经许可不得转载

(自2013年5月16日起计数)