

# 从“不破不立”到“以立促破”

## ——行政审批制度改革创新思考

蓝志勇 张腾 李廷

**【摘要】**如何突破制度瓶颈,继续深化改革,是中国行政改革者依然面对的严峻问题。文章回顾了从本世纪初就开始的行政审批改革历程,研究和总结了行政改革的经验;指出我国行政审批制度改革事实上已经开始进入新的阶段,应该突破传统上“不破不立,先破后立”的惯性思维,在行政改革领域开始“先立后破”,“以立促破”的思考和策略,加快以新除旧的现代治理体系和能力建设的步伐。

**【关键词】**行政审批;不破不立;先立后破;以立促破

**【中图分类号】**D63 **【文件标识码】**A **【文章编号】**1006-7426[2017]01-0104-09  
10.13553/j.cnki.llygg.2017.01.018

### 一、引言

深化行政审批制度改革、加快政府职能转变是党的十八大和十八届二中、三中全会部署、十二届全国人大一次会议审议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》确定的重要任务。行政审批制度改革的目的:促进政府职能转变;约束和规范行政行为;推动公开、公正、公平的社会主义市场经济的发展;履行我国加入世贸组织后所作的承诺,进一步扩大对外开放;从源头上预防和治理腐败,消除滋生腐败的土壤和条件。<sup>[1-3]</sup>

新一届国务院组成以来,以行政审批制度改革为抓手,根据中央的部署和行政许可法要求,整体谋划、分步推进,大刀阔斧取消、下放行政审批事项,简政放权,放管结合,加强事中事后监管,创新管理方法,取得了重要的阶段性成果,为市场松了绑,为企业添了力,社会投资和创业热情迸发,就业岗位持续增加,社会和人民群众给予较高评价。<sup>[4]</sup>

但是,与经济社会发展的需要相比,差距依然存在。政府职能越位、缺位、不到位问题依然突出,不该管的管得过多,该管的没有管好,管理服务能力较弱,行政效能不够高的现象依然存在。有调研显示,还有不少地方该放的权力没有放,或是放虚不放实,放轻不放重,放责不放权,放小不放大,明放暗不放,放一不放二,上面放下面不放,或上面放,下面没有人接盘,责任更加不明了,部门、责任人之间的衔接、配套、统筹不够,依据不明,集中反映在“事情还是办不成”。在办事方法方面,审批标准、条件、评估方法、工作流程、时限、环节复杂、裁量权、中介责任、透明度、随意性、效率性依然存在普遍性的问题,中梗阻现象严重。<sup>[5]</sup>

这些问题,有传统体制的遗留问题,政府与市场和社会关系制度老化的问题<sup>[6]</sup>;有工作人员的观念问题,也有工作惰性、惯性驱动、不放心、怕责任和不适应新市场思维的问题<sup>[7-8]</sup>;还有能力方法不足,法治知识跟不上,重前置审批、轻后续监管问题<sup>[9]</sup>;还有高高在上甚至权力寻租的问题<sup>[10]</sup>。这些都是非常传

作者简介:蓝志勇(1955-),男,清华大学公共管理学院教授,中国人民大学公共管理学院兼职教授、博士生导师,美国锡拉丘兹大学公共管理博士,主要研究方向为公共管理理论、组织学习与创新、信息技术政策、城市治理、政企关系研究;张腾,中国人民大学公共管理学院博士研究生;李廷,西南石油大学经济管理学院讲师,中国人民大学公共管理学院博士研究生。

统的官僚行为 在改革大潮中 依然有顽疾难去。

如何突破制度瓶颈 继续深化改革 是中国行政改革者依然面对的严峻问题。本文回顾了从本世纪初就开始的行政审批改革历程 研究和总结行政改革的经验 提炼改革过程中涌现的思路 提出我国行政审批制度改革事实上已经开始进入新的阶段 应该突破传统上“不破不立 先破后立”的惯性思维 在行政改革领域开始“先立后破”“以立促破”的思考和策略 加快以新除旧的现代治理体系和能力建设步伐。

## 二、行政审批制度改革的历程与经验

行政审批的官方定义为“行政审批机关(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”<sup>①</sup>。这个界定较为狭义 根据审批权实际操作及其遵循的惯例 行政审批事实上分为两类:第一 行政许可 即“行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请 经依法审查 准予其从事特定活动的行为”<sup>②</sup> 例如驾驶证照发放、烟草特许经营许可等<sup>③</sup>;第二 非行政许可审批 主要是政府的内部管理事项<sup>④</sup> 是行政机关对其他机关或对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批 例如政府出资的投资项目审批、非营利性科研机构认定等。中国的行政审批制度改革意在减少上述两方面审批过程中低效的行政程序 提高行政效率 减少政府对市场不必要的干预。<sup>[12]</sup>

按照中编办文献 以 2001 年 9 月国务院成立行政审批改革工作领导小组为标志性事件 中国的行政审批制度改革工作全面启动。2002 - 2012 年国务院已经分六批取消了 2456 项行政审批事项;2012 年后 行政审批制度改革进一步深化 在不到四年的时间里进行了十余批事项取消和下放。截至 2016 年 8 月 历经 15 年的发展 累计有 3087 项行政审批被取消、调整或下放 占原有审批数量的 85.6%。

图 1 更加形象直观地展示了这一过程。

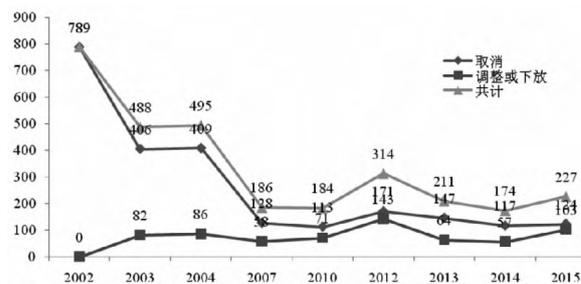


图 1 2002 - 2015 年国务院取消和调整行政审批事项的情况

这些改革的具体内容可以从更为详细的表 1 中看出。

改革以后 国务院各部门共保留各类行政许可 764 项(表 2) 这是历年改革和调整的结果 与过去相比 可以说有天壤之别。表 1 和表 2 也同时告诉我们 行政审批制度改革 是改革艰难百战多 内容繁杂 工作量巨大 成就不小 问题还有。其中有消减 有下放 有调整 有立法 还有新规定。总体来看 不同的时期行政审批制度改革关注的理念与核心内容、具体认知和实践是有所变化的。以代表性政策文件或法律法规的出台为时间节点 我国行政审批制度改革可以大体分为三个阶段:

1. 第一阶段(2001 - 2004 年):外力推动下的减少市场干预的改革

为了扩大市场化改革成果 走向国际 适应 WTO 规则 国务院于 2001 年成立了行政审批制度改革工作领导小组 在监察部设立“国务院审改办”负责日常工作 并于同年出台《关于行政审批治理制度改革的实施意见》 作为全国行政审批制度改革的指导文件。2002 年党的十六大首次将“减少和规范行政审批”写入报告中 改革在党和国家的合力推动下正式全面展开。这一阶段的改革以减少行政桎梏 解放市场、释放市场活力作用为核心理念 设立了改革的组织领导机构 并对其中失效和“含金量”低的行政审批事项进行取消和调整 共计 1277 项。

①参见《关于印发〈关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题〉的通知》(国审改发〔2001〕1号)。

②参见《中华人民共和国行政许可法》第二条。

③参见国务院办公厅《关于保留非行政许可审批项目的通知》(国办发〔2004〕62号)。

表1 2001年至2016年8月我国行政审批制度改革相关政策文件与法律法规

法律法规及政策名称	政策号/时间	相关内容
关于行政审批制度改革工作的实施意见	国发(2001)33号	提出了行政审批制度改革的指导思想、总体要求以及原则和实施步骤
关于取消第一批行政审批项目的决定	国发(2002)24号	决定取消行政审批项目789项
中共十六大报告	2002年	减少和规范行政审批
关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定	国发(2003)5号	决定取消406项行政审批项目,另将82项行政审批项目移交行业组织或社会中介机构管理
对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定	国务院第412号令(2004)	对法律、行政法规以外的规范性文件设定,但确需保留且行政许可的行政审批项目,依照法律规定予以保留并设定行政许可
中华人民共和国行政许可法	2004年	对行政许可的设立标准、实施原则、实施程序、费用收取与使用、监督检查机制和相关法律责任进行了明确规定
国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知	国办发(2004)62号	保留211项非行政许可审批项目
关于第三批取消和调整行政审批项目的决定	国发(2004)16号	取消和调整495项行政审批项目
关于第四批取消和调整行政审批项目的决定	国发(2007)33号	取消和调整186项行政审批项目。其中,取消行政审批项目128项,调整行政审批项目58项
中共十七大报告	2007年	加快行政管理体制改革,减少和规范行政审批,建设服务型政府
关于深入推进行政审批制度改革意见的通知	国办发(2008)115号	部署了两项重点工作:一是妥善调整国务院机构改革中涉及的行政审批事项,二是编制并公布保留的行政审批事项目录
关于第五批取消和下放管理层级行政审批项目的决定	国发(2010)21号	取消和下放管理层级行政审批项目184项。其中,取消行政审批项目113项,下放管理层级的行政审批项目71项
国务院深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议	2011年	继续清理行政审批事项,转变政府职能,依法行政审批,创新行政审批服务方式,强化对权力的监督制约
关于第六批取消和调整行政审批项目的决定	国发(2012)52号	取消和调整314项行政审批项目,其中取消171项,调整143项
中共十八大报告	2012年	深化行政审批制度改革,继续简政放权,转变政府职能
国务院机构改革和职能转变方案	2013年	减少和下放投资审批事项、生产经营活动审批事项,减少资质资格许可和认定,减少专项转移支付和收费,减少部门职责交叉和分散,改革工商登记制度,改革社会组织管理制度
关于2013年深化经济体制改革重点工作意见的通知	国发(2013)20号	简政放权,分批取消和下放投资项目审批、生产经营活动和资质资格许可等事项,简化审批程序,严格控制新增审批项目
关于实施《国务院机构改革和职能转变方案》任务分工的通知	国办发(2013)22号	严控新设审批,取消、减少和下放一批投资、生产经营和产品物品、机构及其活动、资质资格等许可及非许可审批事项,放宽工商登记条件,实行认缴登记制,清理工商登记前置审批项目,规范非许可审批项目的设定和实施,对行业协会商会类等四类社会组织实行民政部门直接登记制度
关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定	国发(2013)19号	取消和下放117项行政审批项目等事项
关于取消和下放50项行政审批项目等事项的决定	国发(2013)27号	取消和下放50项行政审批项目等事项
关于严格控制新设行政许可的通知	国发(2013)39号	严格行政许可设定标准,规范行政许可设定审查程序,加强对设定行政许可的监督
关于取消和下放一批行政审批项目的决定	国发(2013)44号	取消和下放68项行政审批项目,加快配套改革和相关制度建设,切实做到放、管结合
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	2013年	全面正确履行政府职能。进一步简政放权,深化行政审批制度改革,制定负面清单,实行统一的市场准入制度
2014年政府工作报告	2014年	深入推进行政体制改革。进一步简政放权,取消和下放200项以上行政审批事项,深化投资审批制度改革,取消或简化前置性审批,充分落实企业投资自主权,推进投资创业便利化。确需设置的行政审批事项,要建立权力清单制度。公开清单之外的事项一律不得实施审批。全面清理非行政审批事项。

关于取消和下放一批行政审批项目的决定	国发(2014)5号	取消和下放64项行政审批项目和18个子项
关于清理国务院部门非行政许可审批事项的通知	国发(2014)16号	将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可,将面向地方政府等方面的非行政许可审批事项取消或调整为政府内部审批事项,不再保留“非行政许可审批”这一审批类别
关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定	国发(2014)27号	取消和下放53项行政审批项目,取消11项职业资格许可和认定事项,将31项工商登记前置审批事项改为后置审批
关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知	国办发(2014)5号	各部门不得在公开的清单外再设审批或变相审批,改革管理方式,向“负面清单”管理方向迈进。
关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定	国发(2014)50号	取消和下放58项行政审批项目,取消86项职业资格许可、评比达标表彰,将82项工商登记前置审批事项调整为后置审批
关于精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度工作方案的通知	国办发(2014)59号	精简审批事项,规范中介服务,实行企业投资项目网上并联核准制度
中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定	2014年	深入推进依法行政,全面履行政府职能,深入推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推行政府权力清单制度,坚持法定职责必须为、法无授权不可为
2015年政府工作报告	2015年	加大简政放权、放管结合改革力度。全部取消非行政许可审批,建立规范行政审批的管理制度。深化商事制度改革,进一步简化注册资本登记,逐步实现“三证合一”,清理规范中介服务。制定市场准入负面清单,公布省级政府权力清单、责任清单,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为
关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见	2015年	地方各级政府工作部门、承担行政职能的事业单位、垂直管理部门设在地方的具有行政职权的机构等作为实施主体,全面梳理现有行政职权,大力清理调整行政职权,依法律法规审核确认,优化权力运行流程,公布权力清单,建立健全权力清单动态管理机制,积极推进责任清单工作,强化权力监督和问责。省级政府在2015年底前完成,市县两级政府在2016年底前完成
关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知	国发(2015)6号	全面实行“一个窗口”受理,推行受理单制度,实行办理时限承诺制,编制服务指南,制定审查工作细则,探索改进跨部门审批等工作
关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定	国发(2015)11号	取消和下放90项行政审批项目,取消67项职业资格许可和认定事项,取消10项评比达标表彰项目,将21项工商登记前置审批事项改为后置审批,保留34项工商登记前置审批事项
关于在广东省对香港、澳门服务提供者暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定	国发(2015)12号	改革香港、澳门服务提供者在广东省投资服务贸易领域的管理模式,扩大服务业开放,暂时调整有关行政审批以及有关资质要求、股比限制、经营范围限制等准入特别管理措施
关于取消非行政许可审批事项的决定	国发(2015)27号	取消49项非行政许可审批事项,将84项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项。不再保留“非行政许可审批”
关于印发2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知	国发(2015)29号	深入推进行政审批改革,深入推进投资审批改革,深入推进职业资格改革,深入推进收费清理改革,深入推进商事制度改革,深入推进教科文卫体领域相关改革,深入推进监管方式创新,着力优化政府服务,进一步强化改革保障机制
关于成立国务院推进职能转变协调小组的通知	国办发(2015)29号	成立包括行政审批改革组在内的国务院推进职能转变协调小组
关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知	国办发(2015)31号	清理中介服务事项,破除中介服务垄断,切断中介服务利益关联,规范中介服务收费,实行中介服务清单管理,加强中介服务监管
关于批转发展改革委等部门法人和其他组织统一社会信用代码制度建设总体方案的通知	国发(2015)33号	建立覆盖全面、稳定且唯一的以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码(以下简称统一社会信用代码)制度
关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定	国发(2015)41号	取消62项职业资格许可和认定事项
关于加快推进“三证合一”登记制度改革的意见	国办发(2015)50号	通过“一窗受理、互联互通、信息共享”,将由工商行政管理、质量技术监督、税务三个部门分别核发不同证照,改为由工商行政管理部门核发一个加载法人和其他组织统一社会信用代码的营业执照,即“一照一码”登记模式。

关于实行市场准入负面清单制度的意见	国发(2015)55号	做好市场准入负面清单与行政审批事项清单的衔接,完善与市场准入负面清单制度相适应的审批体制,精简前置审批,实现审批流程优化、程序规范、公开透明、权责清晰
关于第一批取消62项中央指定地方实施行政审批事项的决定	国发(2015)57号	取消62项中央指定地方实施行政审批事项
关于第一批清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项的决定	国发(2015)58号	清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项,同时,制定完善中介服务的规范和标准,指导监督本行业中介服务机构建立相关制度,规范中介服务机构及从业人员执业行为,加强事中事后监管,保障行政审批质量和效率
关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见	国发(2015)62号	严格行政审批事项管理,厘清市场监管职责,完善协同监管机制,构建社会共治格局
中央全面深化改革领导小组《关于实行市场准入负面清单制度的意见》	2015年	对实行市场准入负面清单制度作出了顶层设计,清单外事项以及清单内禁止事项无须审批,清单内限制事项需依法行政审批或设立相应的准入条件或准入方式
关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知	国办发(2015)86号	全面梳理和公开公共服务事项目录,坚决砍掉各类无谓的证明和繁琐的手续,大力推进办事流程简化优化和服务方式创新,加快推进部门间信息共享和业务协同,扎实推进网上办理和网上咨询,加强服务能力建设和作风建设
中央经济工作会议	2015年	降低制度性交易成本,转变政府职能、简政放权,进一步清理规范中介服务
关于印发国务院部门权力和责任清单编制试点方案的通知	国办发(2015)92号	全面梳理部门现有权责事项;清理规范权责事项;审核权责清单;优化权力运行流程
关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定	国发(2016)9号	取消152项中央指定地方实施的行政审批事项
关于取消13项国务院部门行政许可事项的决定	国发(2016)10号	取消13项行政许可事项
关于第二批清理规范192项国务院部门行政审批中介服务事项的决定	国发(2016)11号	清理规范192项国务院部门行政审批中介服务事项,不再作为行政审批的受理条件
十三五规划纲要	2016年	深化行政管理体制改革,加快政府职能转变,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高行政效能,激发市场活力和社会创造力;深化行政审批制度改革,最大限度减少政府对企业经营的干预,最大限度缩减政府审批范围;加快推进行政审批标准化建设,优化直接面向企业和群众服务项目的办事流程和服务标准
2016年政府工作报告	2016年	继续削减审批事项,注重解决放权不同步、不协调、不到位问题;对下放的审批事项,要让地方能接得住、管得好;深化商事制度改革,开展证照分离试点;全面公布地方政府权力和责任清单,在部分地区试行市场准入负面清单制度,行政事业性收费等实行目录清单管理;创新事中事后监管方式,全面推行“双随机、一公开”监管;大力推行“互联网+政务服务”,实现部门间数据共享
关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知	国发(2016)29号	将65项投资项目报建审批事项调整为42项
关于印发2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知	国发(2016)30号	深化行政审批改革,取消50项以上各类事项,并确保放权的协同关联性;在人才、技术等方面予以保障,确保基层接得住、管得好;简化审批手续,规范审批流程,保证审批事项零超时;继续相对集中行政许可权改革试点,推广地方综合审批经验。
关于在内地对香港、澳门服务提供者暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定	国发(2016)32号	为密切内地与港澳经贸关系,对香港、澳门服务提供者部分审批事项改为备案管理,调整部分准入特别管理措施,各地各部门建立相应的管理制度
关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定	国发(2016)35号	取消47项职业资格许可和认定事项
关于加快推进“五证合一、一照一码”登记制度改革的通知	国办发(2016)53号	2016年10月1日起正式实施“五证合一、一照一码”,完善一站式服务工作机制,推进部门间信息共享互认,做好登记模式转换衔接工作,推动“五证合一、一照一码”营业执照广泛应用,加强办事窗口能力建设

表2 国务院各部门行政许可事项清单  
(截至2016年8月3日)

国务院部门	行政许可事项数量	国务院部门	行政许可事项数量
民航局	50	铁路局	8
新闻出版广电总局	48	银监会	8
交通运输部	41	邮政局	8
证监会	40	税务总局	7
农业部	38	人社部	7
林业局	34	财政部	7
工业和信息化部	31	体育总局	6
环境保护部	28	司法部	6
食品药品监管总局	26	民政部	5
公安部	24	安全监管总局	5
质检总局	24	档案局	4
水利部	23	文化部	4
海洋局	19	人防办	3
商务部	19	知识产权局	3
保监会	18	工商总局	3
文物局	16	粮食局	3
外汇局	16	新闻办	3
国防科工局	16	地震局	3
卫生计生委	14	保密局	3
人民银行	13	科技部	2
海关总署	12	国管局	2
密码局	12	旅游局	2
烟草局	12	统计局	2
国土资源部	11	外专局	1
教育部	11	安全部	1
住房城乡建设部	11	侨办	1
气象局	11	港澳办	1
发展改革委	10	国家民委	0
宗教局	10	国资委	0
测绘地信局	10	台办	0
能源局	8		
总计		764	

数据来源: 国务院审改办, <http://spgk.scoprs.gov.cn/pages/sgvj/index1.jsp>

## 2. 第二阶段(2004 - 2012年): 转变政府职能、规范政府行为改革

2004年7月1日起实施的《行政许可法》,标志着行政审批制度改革步入法制化轨道,进入一个新阶段。此次行政审批制度改革以贯彻实施《行政许可法》为契机,进一步规范了行政审批权。《行政许

可法》对行政许可的设立标准、实施原则、实施程序、费用收取与使用、监督检查机制和相关法律责任进行了明确规定。同时,国务院将一些不属于行政许可但仍发挥作用的行政审批项目作为非行政许可审批进行保留。服务型政府理念在行政审批制度改革中得到显著体现,创新行政审批服务方式成为各级政府工作的重要内容。这一阶段,行政审批事项得到进一步削减,取消821项,调整358项,共计1179项。《行政许可法》的制定,对行政许可的设置提出明确规定,防止部门通过滥设许可进行寻租导致腐败的行为。并且,新的《行政许可法》否定传统重许可、轻监管甚至只许可、不监管的方法,提出建设服务型政府的新要求,为市场创造良好的政府环境。

## 3. 第三阶段(2012年至今): 深化转变政府职能改革,加大放权让利力度,设立负面权力清单

本阶段改革乘十八大发挥市场在资源配置中决定性作用理念的东风,加重放权给市场和社会,减少中央的微观管理,明确提出要严控新设审批;同时,全面清除非行政许可审批,将其依法取消或根据客体不同调整为行政许可或政府内部审批事项;另外,行政审批改革的牵头单位由监察部变为中央编办;改革还对国务院各部门行政审批事项进行了公开,并以此为抓手,改革政府管理方式,向清单化管理方向迈进。

随着改革进程的不断深入,“简政放权、放管结合、优化服务”已成为我国行政审批制度改革的主要原则。《“十三五”规划纲要》明确指出了相应的改革方向:在简政放权方面,逐渐建立健全权力清单、责任清单、负面清单管理模式,划定政府与市场、社会的权责边界,最大限度减少政府对企业经营的干预,最大限度缩减政府审批范围;增强简政放权的针对性、协同性;深化商事制度改革,提供便捷便利服务。在提高政府监管效能方面,转变监管理念,加强事中事后监管;创新监管机制和监管方式,推进综合监管、协同监管,全面实行“双随机、一公开”监管。在优化政府服务方面,创新政府服务方式,加快推进行政审批标准化建设,优化直接面向企业和群众服务项目的办事流程和服务标准,加强部门间业务协同,推广“互联网+政务服务”。

这几个阶段的改革,力图进一步开放市场,转变

政府职能,提高社会运行效率。改革的理念和方法由浅入深,逐步推进。从简单的简化,到职能转变和权力下放,再到寻求新突破。从这个过程和发生的许多案例以及依然存在的问题来看,行政审批制度改革已经进入了一个新的阶段,不再是简单削减行政审批事项,而要考虑系统性、协调性和创新性。不再是严控新设审批,而是要考虑在更系统的层次上树立简单、明确、易行、高效、合理和反映新理念 of 审批制度和监管方法,用新理念基础上的“立”,替代原有的盘根错节、剪不断,理还乱的旧规章体系。使原有制度和思维不破而除,不灭而去。

### 三、明确行政审批制度改革的新战略——“先立后破”和“以立促破”

传统智慧中有“不破不立”的概念,告诉我们,旧的制度不被破坏,不被砸碎,新的制度就不容易建立。历史上的农民革命、新民主主义革命、破四旧,以及国外的文艺复兴、资产阶级革命等等,都闪烁着破旧才能立新的智慧的光芒。但是,由于破除旧制度的猛烈性和激奋人心性,人民往往忽略了在革命过程中“立新”的巨大努力。在新民主主义革命全面胜利、夺得政权以前,苏维埃政权,特别是延安的人民政府就已经成立,开始有了自己核心的治国理念和基本的治国方法;英国革命反复多次,最后是因为有大宪章的基础和自由主义的国家理念和原则而建立新的政权;美国革命最终能够成功,除了华盛顿带领革命军浴血奋战和艰苦支持外,关键在于费城宪法的制定和新国家原则的建立。所以说,破和立从来都是事物的两个方面,并且,“立”是决定“破”是否最后成功的关键。中国传统上有许多多次的农民革命,而成功的是有能力顺利建立新政权的革命。同时,只有新的方法能够“立”住的改革,才能够产生新的时代。从辩证的角度来看,这就叫不“立”不破。不能立住,就不能真正达到破的目标;就算是“破”了,如果没有新的“立”,也最后会回归旧有的制度。从这个意义上来说,“立”与“破”是辩证思考的两个方面,互为定义。破了就要“立”,不能“立”,破了也不算“破”,还会带来更多的困扰。

在长期的国家建设和发展过程中,一种制度逐渐发展、成熟和趋于完善,它们中间所有的存在,都

有长期磨合后的道理,包括部门关系、管理原则、管理方法、官员利益及其腐败寻租行为。这些道理,有的是可以放在台面上根据制度原则讨论的,有的是隐性的,有的是互为制约的双刃剑。要对这些制度进行改革,需要的是有替代能力的新的理念、新的方法和新的制度。改革开放以来一个十分典型的例子就是工业园区的兴起。工业园区的建设不注重派领导人对原有企业或工业进行改造,而是另立新的环境,用新的制度(或园区方法屏蔽旧制度的经常性干扰)、新的人才、新的员工、新的资金方法和技术、新的工作流程进行发展,成功后,就在产业、技术、税收和市场上对原有产业全面替代,原有体系不攻自破。在我们庆祝新的园区的成功的时候,就是旧的产业被彻底替代和破除的时候。

同样的原理,在进行行政审批制度改革过程中,原有的一套在计划经济时代留下的体系是原有制度运行的基础,加上长期运行过程中官僚行为附加的条件,形成了一个缺一不可的程序。在大规模消减行政审批事项的时候,只要中间有几个关键环节没有新的方法来替代,这个办事的过程就难以完成。过去审批环节,环环相扣,努力通过了,审批就完成了,虽然辛苦,但知道问题在哪里,可以逐个解决。如果做减法,削减了八个或九个,还有一个没有明确说明怎么办,谁负责,那这个审批的过程依然难以完成。从这个意义上来说,确定简单高效地把事情办成的方法比削减审批事项更能有改革效果。

我国行政审批制度改革是先从理念上有所认识才开始的。市场改革让人们看到了市场的力量和好处,遂有减政放权的政策;现代政府的服务理念的普及,遂有改变政府职能的努力;改革阻力重重,问题众多,改革者才意识到要继续深化改革,全面协调,进行顶层的系统设计。但是,具体要怎么做,在各个政府的层级,认识上并不深,方法上也不熟。加上传统观念和传统力量的抵制,造成实施方面的困难。如果对旧的规章一条一条清理,工作量巨大。每个都似乎有存在的道理,除去一个牵涉全面,做起来步履艰难。如果根据新的理念,先确定用什么简单的方式可以做成一件事,可以用新方法完成审批,那么旧的方法会在使用中逐渐被替代。事实上,在后来的审批制度改革过程中,还是出现了不少以“立”促破的努力,凸显了对过去改革成功经验的借鉴和失

败教训的吸取。

比如说 2004 年 7 月 1 日,《中华人民共和国行政许可法》正式施行,就是一个以“立”促破的努力。在减政放权和减少行政审批事项后,不少地方和部门变相另外增加审批项目,或对改革取轻避重,只有以明文规定可为和不可为,才能保证改革成果。同时,有法可依,才能避免在运动式或人治基础上的改革。新设审批项目,必须于法有据,并严格按照法定程序进行合法性、必要性、合理性审查论证。没有法律法规依据,任何部门不得以规章、文件等形式设定或变相设定行政审批项目。

再比如,在消减了行政审批事项,出现了一些监管漏洞后,行政审批改革的提法从“消减审批事项”到“放管结合”,强调在减少和去除前期审批的基础上,加强后续监管和评估,以防患社会失控的风险。

还有,在按照应减必减、该放就放的原则,进一步取消和调整行政审批项目的同时,改革开始提倡推进行政审批的标准化建设。从流程、方法、责任、时限等许多方面提出正面要求,并以权力清单改革的方式,进一步规范政府权力。

除了政府规制和政策的变化,审批制度改革也开始关注被规制和服务对象。大量的减政放权会留下社会服务和管理的真空,在这样的条件下,如果放了没有承接者,改革还是没有成功。因而,在新的改革中,开始有提法要加快推进事业单位改革和社会组织管理改革,培育社会组织,推动行业组织规范、公开、高效、廉洁办事,把适合事业单位和社会组织承担的事务性工作和管理服务事项,通过委托、招标、合同外包等方式交给事业单位或社会组织承担。

行政审批制度改革还开始关注把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结合起来,也就是注意到行政审批改革不是单兵作战,而是系统公共政策;不是部门立法,

而是多部门协调攻关的共同努力。

同时,在呼吁加强一站式服务和支撑的条件下,继续推进政务中心建设,建设各级联动的政务服务体系,应用现代信息技术,推行网上审批、并联审批和服务质量公开承诺等方法,提高行政审批服务水平和效率。

#### 四、结论:创新行政审批制度改革思维,先立后破,以立促破

行政审批制度改革是我国深化改革、转变政府职能、放活市场和社会活力的重要抓手。回顾我国行政审批制度改革的艰苦历程和成千上万关于行政审批制度改革的文献,所有人都会感到这个改革的不易。从本质上来说,行政审批制度改革是一场政府与市场和政府与社会的关系的革命,是中央与地方关系的革命,也是中央从部门立法到综合立法的一场革命。十多年来的改革和显示的方向,包括许多前卫的地方政府确定权力清单的努力,已经显示改革开始从破进入了立的阶段。但是,改革的决策者和研究者还没有对这个过程有理论和策略上的共识。举例来说,最新的“国务院关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定(国发〔2016〕11 号)”,提出不再要求提供一些文件、证明和资质作为行政审批的受理条件,如表 3 示例。事实上,如果从立的角度来看,就应该具体提出要求什么证件作为审批的依据,没有要求的,一律不再需要。这样,规定清楚说明什么是可以的,只要把必要的可以用的证件收齐,不得加上单位附加条件,文件的效率就会大大加强,扯皮的事情也可以先大大减少。如果从“不再要求”什么手续出发,留下的问题还是“要求什么”,“还要哪些吗?”

表 3 国务院第二批清理规范 192 项行政审批中介服务事项(部分)

中介服务事项名称	涉及的审批事项项目名称	审批部门	中介服务设定依据	中介服务实施机构	处理决定
提交民用爆炸物品生产许可所需的项目环境影响评价报告	民用爆炸物品生产许可	工业和信息化部	《民用爆炸物品生产许可实施办法》(国防科工委令第 16 号)	具有环境监管部门授予环境影响评价资质的中介机构	不再要求申请人提供项目环境影响评价报告;环境影响评价审批依法由环保部门开展
基金会法定代表人离任审计	基金会变更登记	民政部	《基金会管理条例》(国务院令第 400 号)	会计师事务所	不再要求申请人提供法定代表人离任审计报告,改由审批部门委托有关机构开展基金会法定代表人离任审计

改革过程中许多地方政府制定工作人员接待条例及工作人员守则,《限时办结制》、《一次性告知制》、《服务承诺制》、《首问负责制》、《超时默认制》等工作制度,严格规定审批项目办结的工作日,并通过政务大厅办理流程上墙、触摸屏查询、发放便民服务手册、发改委网站等有效途径公开审批流程、办事指南,并用信息技术详细备案,是行政审批制度改革的有力措施,应该进行流程提炼和制度化推广<sup>①</sup>。

基层公务员的服务意识、技术能力和人文情怀,是需要通过培训来建立的。许多地方官员在审批过程要求的循环举证的文件,使得个人不能证明与家人的关系甚至自己的存在,是很荒唐的行为。这种现象,在中国确实大大多于发达的西方国家。西方国家在对常设患者的服务、驾驶证件的检查、企业营业执照的检查、个人身份的核实,只要系统有,有相关的证明,有很人性化的管理,是一线员工培训的重要内容。一线的审批和监管官员,代表政府进行许许多多的现场决策和人性化的服务,是提高政府形象,加强执法接受度的重要考量<sup>[13]</sup>。

行政审批改革中的“先立后破”策略,使用新的解决问题的路径,一方面体现了法治理念和法治思维,“立法先行、于法有据”,引领改革开展、防范改革风险、巩固改革成果,倒逼政府部门继续简政放权、增强监管意识、创新服务方式。另一方面,“先立后破”可以保证改革的延续性和有效性。不先打破旧的流程,但鼓励用新的简单合理的流程办成审批事项,这样,地方政府没有可能在政策真空的情况下运行,但新方法一旦成功,旧的自动被替代。指向明确的顶层设计可以减少“运动式治理”、政策变通执行等对改革的阻滞。当前的改革成效更多地是以“破”的形式展示和宣传,固有振奋人心、方便评估的作用,但不利于微观成效的提高。而从“立”的角

度出发,激励各级政府各部门不断创新理念、方式、流程、方法,扩散成功经验,“破”的问题迎刃而解,改革更容易落在实处。

#### (参考文献)

- [1] 徐晓林. 试论中国行政审批制度改革[J]. 中国行政管理, 2002, (6).
- [2] 鲍静. 适应完善社会主义市场经济体制的要求进一步推进行政审批制度改革——国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室主任李玉赋接受本刊专访[J]. 中国行政管理, 2004, (1).
- [3] 邢颖, 胡仙芝, 张零星. 中国加入 WTO 与行政审批制度改革研讨会综述[J]. 中国行政管理, 2002, (8).
- [4] 杨晶. 国务院关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况的报告[EB/OL]. 中国人大网: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-08/28/content\\_1875923.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-08/28/content_1875923.htm), 2014-08-28.
- [5] 彭波, 毛磊, 杨晶. 部门审批随意性和自由裁量权大, 监管没跟上[EB/OL]. 中国网: [http://www.china.com.cn/news/txt/2014-08/28/content\\_33361478.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2014-08/28/content_33361478.htm), 2014-08-28.
- [6] 肖铭心. 广东省行政审批改革研究[J]. 法制与社会, 2013, (8).
- [7] 傅思明. 行政审批制度改革与法制化[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2003.
- [8] 薛澜. 行政审批改革的最大难点[J]. 人民论坛, 2013, (25).
- [9] 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室. 行政审批制度改革[M]. 北京: 中国方正出版社, 2004.
- [10] 欧桂英等. 行政审批制度改革若干问题解说[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2003.
- [11] 姜明安. 行政法与行政诉讼法(第四版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [12] 朱旭峰, 张友浪. 新时期中国行政审批制度改革: 回顾、评析与建议[J]. 公共管理与政策评论, 2014, (1).
- [13] Lipsky M. Street - Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service[M]. Russell Sage Foundation, 2010.

责任编辑: 唯 识

<sup>①</sup>参见安徽休宁县司法局《关于印发〈首问负责制、限时办结制、服务承诺制、责任追究制等四项制度〉的通知》。