

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2022.02.010

改革开放以来 行政审批制度改革历史与发展逻辑

◎孙彩虹^{1,2} (1.中国社会科学院大学政府管理学院 2.中国社会科学院政治学研究所,北京 100732)

摘要:改革开放四十多年,行政审批制度改革经历了四个历史阶段,即下放经济领域自主权、地方探索创新、全面开启行政审批制度改革、放管服改革战略实施中深化行政审批制度改革阶段。在演进过程中行政审批制度改革呈现不同维度的逻辑特征,包括政治逻辑、动力逻辑、技术工具逻辑,既体现了已有行政审批制度改革的重要经验,也反映了存在的一些问题。为实现国家治理体系和治理能力现代化,促使国家治理效能新提升,行政审批制度改革要继续坚持党的领导的政治逻辑,同时全方位转向依法治国和法律驱动改革的法治化逻辑,从注重数量到注重权力结构质变的运行逻辑,从经济效率导向转向政府治理现代化目标导向逻辑。

关键词:行政改革;行政审批制度;简政放权;政府治理现代化;党的领导

中图分类号:D630.1 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2022)02-0054-08

行政审批制度改革是行政体制改革的重要组成部分。在行政体制改革领域,转变政府职能是重要抓手,尤其是党的十八大以后,行政审批制度改革和简政放权被当作先手棋和当头炮,足见其重要性。随着“放管服”改革全面实施,行政审批制度改革的深度和广度在不断拓展,既有取消和调整行政审批事项进行减权和限权的改革、权力清单制度的实施,又有重塑和优化行政审批流程、规范对审批权力监督的改革,以及加强监管和法治化改革的制度创新,为优化营商环境以及调整政府与社会、与公民关系等提供了制度保障,这也表明了其在国家治理体系和治理能力现代化中的重要性。当前,“行政审批制度改革取得了哪些进展、呈现出什么样的路径”“应该如何评价”值得研究和探讨。由此,本文将着眼于四十多年来行政审批制度改革事实和推进阶段,寻求其中的逻辑演进,并就国家治理体系和治理能力现代化目标下的改革逻辑调整作出思

考,为实现以行政审批制度改革带动政府治理现代化提供一定的参考与借鉴。

一、行政审批制度改革的发展脉络

改革开放以来,伴随着经济体制改革和行政管理体制改革,行政审批制度改革大致经历了四个发展阶段。行政审批制度改革面临的经济社会形势、任务在变化,不同阶段改革的事项和内容、侧重点也在不断调整,呈现逐步扩展与深入、层次递进和多元交织的特点。

(一)中央下放经济领域自主权为主的阶段(1978—1992年)

1978年12月,中共中央召开十一届三中全会,作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。全会指出,“把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”^[1]。为此,要求突破高度集中的计划经

收稿日期:2021-12-17

基金项目:国家社会科学基金重大项目“推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展研究”(21ZDA124)

作者简介:孙彩虹,中国社会科学院大学政府管理学院教授,中国社会科学院政治学研究所研究员,从事政府治理和行政体制改革等研究。

济体制,大力解放和发展生产力。经济基础决定上层建筑,对行政管理体制改革提出了新要求,要改变同生产力发展不相适应的管理权力和管理方式等,这是改革开放之后行政审批制度改革的重要背景。改革开放初期到20世纪80年代末,行政审批制度改革的主要举措:就政府外部而言,主要是政府向企业放权,减少对企业生产经营活动审批;就政府内部而言,主要在上下级政府之间进行纵向放权。

一是中央政府向国营企业下放自主权的改革。党的十一届三中全会指出,“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”^[1]。当时强调,要坚定地推进改革,当务之急是扩大企业的自主权,开启向国营企业“放权让利”的改革。1979年7月,国务院出台《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》《关于国营企业实行利润留成的规定》等文件^[2],推动了各地扩大企业自主权试点改革的深入。1984年,印发了《国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》,要求扩大企业在生产经营计划、产品销售、物资选购、资金使用、资产处置、机构设置、人事劳动管理等十个方面的自主权。可见,国家下放给企业的经营管理自主权不断扩大和具体化。

二是中央政府向一些地方政府下放投资审批和管理权的改革。中央政府通过简政、让利等改革措施扩大地方经济管理权限,向地方政府下放吸引外资的审批权力,大大调动了地方积极性。中央政府把一些进出口、外来投资、外汇管理方面的审批权下放给经济特区和沿海省份地方政府,主要包括固定资产投资审批权、投资决策权、市场管理权限、城乡建设权,对符合一定条件的轻工业和重工业项目,由特区政府自行审批。1984年,中共中央、国务院转发《沿海部分城市座谈会纪要》,为向广东、福建两省下放更多经济自主权提供了依据。比如,“提高建设项目审批限额,两省使用国内自筹资金建设规模在1亿元以下的项目、利用外资建设规模在1,000万美元以下的项目,凡生产建设条件能自行平衡的由两省自行审批”^[3]。为进一步发展经济,国家部委向地方下放投资审批权和管理权的力度也比较大,将基建计划的审批权、物价管理权、利用外资审批权等逐步下放给地方。

三是一些沿海省份进行下放审批权力的试点改革。在政府系统内部,除了中央给地方下放审批权力,一些沿海省份也进行试点改革,由省级政府向区县下放一些经济管理和审批权限。比如,上海市政府

当时强调要向区县下放权力尤其是外商直接投资,1,000万元以下规模的项目都由区县来审批,给他们自主性。“要大胆放权。现在我们的一些政府机构管了许多不该管的事,既牵制了自己的精力,又往往由于对情况不明而误事……不要盖那么多公章”^[4]。上海市委要求市计委、经委、外经贸委、建委、规划局、环保局都要下放相应权力,给区县和各工业局自主权和审批权。总之,这一阶段政府就是为了对外开放、对内搞活、吸引外资和发展经济,这也是权力下放和改革相关领域审批权力的重要目的。

(二)以重点领域和地方探索审批改革为主的阶段(1992—2000年)

1992年,党的十四大报告明确提出建立社会主义市场经济体制的目标,这也成为重点领域推进审批改革的方向指引。1994年,实行分税制,奠定了中央向地方放权的经济基础。

在国家层面,行政审批权力下放与政府职能转变紧密结合。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“转变政府职能,建立健全宏观经济调控体系”,迫切要求政府在更大范围上给企业下放权力并减少审批。1994年,中央政府在已经实施的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》基础上继续改革,把扩大企业生产经营决策权、投资决策权、劳动人事权等落到实处。国家还出台了制止乱收费、控制对企业的经济检查和评比等方面的相关政策,建立健全向企业的行政性收费、罚款、集资、基金项目的审批管理制度,转变政府经济管理职能。吸引外资的审批改革有新举措,1996年,《国务院关于扩大内地省、自治区、计划单列市和国务院有关部门等单位吸收外商直接投资项目审批权限的通知》要求,下放给更多主体在更大范围吸引投资的审批权限,大力促进了外向型经济发展。

在地方层面,采取不同方式探索行政审批制度改革。分税制改革之后各地竞争加大,为在发展经济中获得优势,地方政府尤其是广东、浙江等省份加大探索行政审批制度改革的力度。1999年,《深圳市审批制度改革若干规定》正式实施,是国内第一个关于审批制度改革的规定,开启深圳市力度最大的一次行政管理体制改革,“审批制度改革使政府审批项目由723项减到305项,减幅达58%,核准项目由368项减到323项,减幅为12.2%”^[5]。审批改革有力推动了政府职能转变和深化经济体制改革。设立行政审批服务中心是行政审批制度改革载体的一个明显标志。1999年9月,浙江省上虞市改革审批制度,建立了全省首家综合性便民服务中心,实施行政审批

新体制。江苏省连云港市、安徽省芜湖市等地市都陆续成立行政服务中心,更多地方设立了类似集中办理审批的机构,集中多个部门窗口和集中办理多个审批事项,通过一系列制度规范创新服务机制,审批效率不断提高。这类审批服务中心不断推广,为地方经济创造了良好环境。

(三)开启全国改革和取消审批事项为主的阶段(2001—2012年)

2001年,国务院作出部署,开启了全国推进行政审批制度改革的阶段。这一年,中国加入了世界贸易组织(WTO),对行政管理体制改革形成了外在驱动力和倒逼机制,构成了这一阶段行政审批制度改革国际背景。

1. 国务院的机构设置和顶层设计

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》,成立了国务院行政审批制度改革工作领导小组,国务院副总理担任领导小组组长,领导小组办公室设在监察部,积极稳妥推进行政审批制度改革,这是行政审批制度改革在全国启动的标志。2001年10月,国务院批转监察部、国务院法制办、国务院体改办、中央编办制定的《关于行政审批制度改革工作的实施意见》,首次提出按照审批事项分类改革的总要求,明确改革五项原则。党的十六大以后,国务院进一步充实加强了行政审批制度改革领导小组及其办公室建设,陆续制定了几十项推进行政审批制度改革的政策和相关文件,例如,2003年印发的《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》,要求把握行政审批本质特征推进改革。2008年,国务院批准建立了行政审批制度改革工作部际联席会议制度^[6],联席会议由监察部、中央编办、发展改革委、工业和信息化部、法制办等12个部门组成,监察部为牵头单位,整合与协调改革力量。同年,这12个部委联合印发的《关于深入推进行政审批制度改革的意见》,提出深入改革总体目标,为后续改革提供政策保障。

2. 大规模取消、下放或调整行政审批事项

这一阶段,国务院大规模取消、下放或调整行政审批项目,行政审批范围逐渐缩小(见表1)。

表1 2002—2012年国务院取消、下放或调整审批事项数量

年份	取消行政审批项目	下放管理层级的项目	改变管理方式或调整审批项目
2002	789		
2003	406		82
2004	385	46	39
2007	128	29	29
2010	113	71	
2012	171		143

注:根据历年国务院相关文件整理。

从表1可见,2002—2012年国务院经过6批改革,取消、下放或调整的审批项目达2,431项,占有审批项目的67.4%。中央与省(直辖市、自治区)两级减幅均超过2/3,体现出与时代形势的适应性。2012年,国家积极推进行政审批规范化建设,把行政审批制度改革与投资体制、财税金融体制、社会体制改革紧密结合起来。行政审批制度改革在取消、下放或调整审批事项的基础上,不断进行拓展性改革。

3.《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)实施与关联配套制度改革

2004年施行的《行政许可法》,成为行政审批制度改革的基础性单行法。其实施推动行政审批制度改革逐步走上法治化轨道,也带动关联配套制度改革,包括统一受理制度、许可程序制度、责任追究制度,以及地方人民政府探索建立相对集中行政许可权制度。行政审批制度改革带动行政体制其他层面改革,包括联合审批程序与投资体制改革、审批收费的收支两条线与财税体制改革,同时加强对审批权力的监督与制约。2006年7月,中央纪委、监察部、国务院信息办、国务院审改办联合印发了《关于开展行政审批电子监察工作的通知》,对深圳市、苏州市等地的经验予以推广,有力推动了行政审批电子监察系统的建立和完善,充分发挥了其在监督和规范审批行为方面的积极作用^[7]。不少地区和部门在改革中建立了行政审批受理、实施、监督等环节的规章制度,规范行政审批权力的行使。

(四)多维度联动改革和规范化制度化为主的阶段(2013年以来)

党的十八大之后,在行政体制领域推进简政放权、放管结合的两轮驱动改革,把行政审批制度改革作为转变政府职能和行政管理体制改革先手棋和当头炮,进而发展为“放管服”三位一体的立体化改革,推动行政审批制度改革向纵深拓展。2013年6月,国务院明确行政审批制度改革工作牵头单位由监察部调整为中央编办,国务院审改办设在中央编办,这是行政审批制度改革进入新阶段的重要标志。改革内容包括审批事项改革,权力清单制度实施、程序化和规范化改革,改革不断向制度化发展。

1. 改革审批权力事项,结束非行政许可

2013年以来,国务院取消、下放或调整行政审批权力事项有不同特点,如果说前一阶段是对行政审批事项的集中性调整为主,这一阶段更多是对权力事项的分散性调整。2002—2012年分6批次集中取消、下放或调整了2,431项;相比较而言,2013—2020年则有19个批次,取消、下放或调整的行政审批权力事项却只有1,338项(见表2)。可见,审批权

力取消、下放或调整难度越来越大,甚至被称为“挤牙膏”式改革,遇到了难啃的硬骨头。

表2 2013—2020年国务院取消、下放或调整审批事项数量

年份	项目总数	取消的行政审批项目	下放管理层级的项目	取消或下放的其他事项
2013	229	151	64	14
2014	271	136	57	78
2015	285	137	19	129
2016	387	165		222
2017	91	91		
2018	11	11		
2019	31	25	6	
2020	33	29	4	

注:根据国务院历年相关文件整理。

非行政许可事项在此阶段得到逐步清理,有些事项调整为政府内部管理事务,有些不适应经济社会发展要求的事项直接被取消。2015年,《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》规定,今后不再保留“非行政许可审批”这一审批类别,非行政许可事项彻底结束。

2. 实施权力清单制度并扩展到多项清单

2005年,一些地方开始探索和尝试权力清单做法,2013年则进入中央政策部署。一是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次提出推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度的要求。二是2015年中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《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》。从2014—2016年,97%的省级政府出台了实施权力清单制度的文件,进一步落实中央政府改革要求。从权力清单扩展到权责清单,并拓展出负面清单。“多数省份规定把权力清单与责任清单一起梳理、一起建立……这类省份占到了55%,其中有11个省份分别制定了权力清单与责任清单的文件”^[8]。负面清单主要是针对企业等主体市场准入,赋予市场主体更多自主权,为优化市场化、国际化、法治化营商环境提供更大空间。

3. 行政审批流程再造与服务标准化规范化

各地行政审批制度改革在流程再造和优化方面,经历了一个以互联网、大数据等技术推动改革的阶段,标准化改革成效显著。2015年9月,全国行政审批标准化工作组成立大会召开,会议指出标准化是促进行政审批工作规范化的基础和保障^[9]。2016年,印发的《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》推动了地方政府运用互联网推进放管服改革的实践。行政审批流程优化更多体现在多个部门并联审批、联合审批、多规合一等做法。比较突出的是浙江省“最多跑一次”改革,利用互联

网和大数据推进行政审批流程重塑和优化。“浙江建设全省统一的政务服务网……让数据跑路代替群众跑腿,已开放57个省级单位1.35万余项数据共享权限,打通省市县三级259套系统”^[10]。以技术条件为支撑,推进行政审批服务规范化改革。2018年,《国务院关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》实施,政务服务平台已成为提升政务服务水平的重要支撑,审批效能不断提高。

4. 以审批机构主体的改革来推动审批制度改革

这一阶段开始推行以审批机构改革带动行政审批制度改革的措施。在全面推进放管服改革阶段,2014年,天津市滨海新区成立了行政审批局。2015年,江苏省南通市成立了全国首家地级市行政审批局。之后,行政审批局呈现快速发展态势,有省份要求市县两级全部设立行政审批局,甚至有地方在乡镇政府设此类机构,如江苏省昆山市张浦镇、瑞昌市码头镇设立了行政审批局。行政审批局机构改革的主要目的是相对集中审批权、减少审批程序,把分散在不同部门的审批权力进行集成,让企业或社会公众由原来跑多个部门办事变为跑一个部门,但是这种改革在行政权力结构方面的实质变化仍值得探讨。其中,在依法设立和权责一致关系维度上,出现了审批权力与监管权力脱节或无法衔接的新问题,出现监管盲区。审批机构改革的长远运行效果有待进一步观察。

二、行政审批制度改革的历史演进逻辑

纵观整体行政审批制度改革历程,呈现出具有鲜明特点的发展逻辑,主要是坚持党的领导和体现宏观历史关怀的政治逻辑,为经济发展和建立完善社会主义市场经济体制服务的主线所表现的市场化动力逻辑,还有改革的技术工具逻辑。

(一)由党的领导战略部署行政审批制度改革的政治逻辑

行政审批制度改革本质上既是资源、权力和利益重新配置问题,也是一种政治秩序安排。行政审批制度改革的逻辑首先是政治逻辑,特别是党中央重要战略决策和部署为改革指明方向和提供理论基础。

在现实逻辑上,党对行政审批制度改革的领导体现为战略决策和顶层设计。一方面,20世纪70年代末到90年代,以权力下放为主的行政审批制度改革是重大政治决策,党的领导发挥了决定性作用。很多地方行政审批改革,特别是经济特区和沿海开放城市的行政审批制度改革试点和大力推动,也是党中央和地方党委的决策。另一方面,党对行政审批制度改革的领导体现在权威机构设置和顶层设计上。

进入 21 世纪,党中央设置领导小组推动行政审批制度改革。党的十八大以后,行政审批制度改革领导小组进一步调整完善。2015 年,国务院办公厅下发《关于成立国务院推进职能转变协调小组的通知》,国务院副总理担任协调小组组长,下设专题组包括行政审批改革组、投资审批改革组等与行政审批制度改革直接相关的组织。2018 年,按照《国务院办公厅关于成立国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组的通知》,新成立的协调小组组长由中央政治局常委、国务院副总理担任,两位国务委员担任副组长,其中一位兼任协调小组办公室主任。该协调小组规格与权威性提升,组织设置也更加体系化,包括 5 个专题组和 4 个保障组,专题组排在第一位的就是“精简行政审批组”,从顶层设计上进一步保障了行政审批制度改革高位推动。审批制度改革重大事项都与党的领导和重大决策紧密关联,体现了现实政治逻辑。

在理论逻辑上,党对政府和市场关系理论不断深化发展提供了理论基础。美国等西方国家在政府与市场关系上经历了古典自由主义、政府干预主义再到新自由主义,像钟摆一样非此即彼。而中国则一直强调政府与市场辩证统一的关系。邓小平指出:“我们要继续坚持计划经济与市场调节相结合,这个不能改。”^[11]江泽民强调:“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控,都是建立社会主义市场经济体制的基本要求,两者缺一不可,绝不能把它们割裂开来,甚至对立起来。”^[12]党的十八届三中全会决定:“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”在改革的多重关系中,要同时突破市场定位与政府职能的传统界定。习近平对政府和市场关系的论述,体现了两点论和重点论相结合的哲学思想方法,“既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用”^[13]。党关于政府与市场关系的理论发展逻辑成为行政审批制度改革的重要理论基础。

(二) 市场力量与行政主导双重驱动的动力逻辑

行政审批制度改革的具体动力逻辑主要是市场推动与行政主导的双重力量。市场驱动的逻辑与行政审批制度改革服务于建立和发展完善社会主义市场经济体制的主线相一致。其中,行政审批制度改革通过审批权力下放来改革政府与企业的权力关系,就是在经济管理体制改革过程中推进的。同时,市场力量也是在经济全球化背景下发挥作用。改革开放

初期到 20 世纪末,为实现大力发展经济的目标,更多更好吸引外资迫切要求通过行政审批制度改革来改善投资环境,体现了国际市场的外部推动力。进入 21 世纪,中国加入 WTO,其规则对成员国政府公共管理提出要求与标准。这些要求成为改革行政审批制度的一种外部动力,倒逼政府为市场及其主体创造更好的条件,增加市场主体自由度。2008 年,国际金融危机爆发,全球经济增长持续减弱。我国也面临经济下行巨大压力,由经济高速发展转向高质量发展。中国面临前所未有之大变局,加上新冠肺炎疫情带来的各种不确定性因素,经济战略调整到发展国内国际双循环格局,加大对外开放力度,创造更好的营商环境。这对作为优化营商环境重要抓手的行政审批制度改革,形成了巨大压力和市场驱动力。

行政主导力量突出表现在改革过程中政府发挥了宏观把控和制定规则的作用。纵观整个行政审批制度改革历程,取消、下放审批权力事项或调整管理方式,都由国家政策先行确定。而且,行政主导力量与市场力量相互影响和相互交织,由于存在市场推动力,一些地方为了发展经济和获得竞争优势,往往在没有国家统一改革政策时先行探索和创新。到了一定阶段,这种市场传导给政府的力量就发展为国务院推动全国改革的自上而下行政主导的驱动力,然而,行政主导驱动行政审批改革的逻辑使其制度化不足。比如,领导讲话、调研视察中肯定了一些地方的某些做法,有时就成为其他地方改革的样本,这反映了行政审批制度改革在法治化和制度化方面有所欠缺。结果也导致了行政审批制度在涉及权力改革问题上越来越难,因为会触动多个部门的核心利益。

(三) 程序性创新与技术运用的技术工具逻辑

行政审批制度改革通过简化环节与优化程序的流程再造推进标准化规范化改革,体现了一种程序性创新与运用技术的技术驱动逻辑。在党的十八大之前,行政审批制度改革侧重点是以取消、下放或调整审批事项为主要内容,设立行政服务中心或政务服务大厅,物理整合多个审批部门的办公窗口。党的十八大以来,互联网尤其是大数据等现代信息技术迅猛发展,促使行政审批制度改革在减少环节、减少提交材料、优化审批流程、缩短办理时限、统一审批标准等方面进入快车道。

“互联网+时代的到来使互联网技术能够广泛应用于行政审批领域,充分利用互联网的高效与便捷,不断提升行政审批效能,将分散的行政审批进行物理上的聚合,使得一站式服务成为可能”^[14]。与此同时,这些技术运用使得行政审批流程透明与可追溯,整合不同条块的审批信息资源,确保不同部门在

联合审批、联合踏勘与验收等审批链条与环节上的协同联动。具有代表性的地方改革是浙江省“最多跑一次”改革,充分体现了现代信息技术对行政审批制度改革推动作用。“现代信息技术对于行政行为转变的作用也是显著的,主要体现在经济性、精简化、效率化等三个方面。这些主要体现在减少递交审批材料的成本、裁剪与合并审批程序、提高便捷度、压缩办事时间”^[15]。还有江苏省的不见面审批、天津市的全面流程再造等地方改革在技术运用上也各具特色。

互联网+技术赋能的行政审批制度改革,运用程序性创新和技术性创新驱动各级政府为企业和社会公众提供更便捷的服务,减少了企业的制度性成本,使得公众获得感提升。运用互联网信息技术推动审批流程优化和重塑以及行政审批标准化,有利于实现不同审批部门之间以及与其他相关部门包括监管部门之间的信息共享,但是技术与制度作为现代政府治理的重要变量,技术只能承担一部分责任,“技术赋予了公共部门协同治理、整体治理和虚拟治理的能力。以技术优化审批途径、审批流程、审批信息和审批监察,实现审批方式的智能化和审批能力的现代化”^[16]。这也为技术驱动行政审批制度改革的逻辑调整提供了突破口。

三、国家治理现代化目标下行政审批制度改革逻辑的调整

要发展更加成熟、更高水平社会主义市场经济体制,建立统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系,对行政审批制度改革提出更高要求,要继续坚持党的领导,建设人民满意的服务型政府。实质性推进行政审批制度改革,政府要回应来自社会和公民的权益诉求,坚持改革的公共性和人民性;在逻辑上走向法治化逻辑、权力结构运行逻辑、政府治理现代化目标导向逻辑。

(一)以依法治国和法律驱动改革的法治化逻辑

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障。习近平多次强调,推进国家治理体系和治理能力现代化,要高度重视法治问题,法律是治国之重器。依法行政是依法治国的重要组成部分,行政审批制度改革也要依法深入推进限权、确权、减权改革,这也是加强法治政府建设的重要途径和抓手。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》在健全政府机构职能体系部分,强调了行政审批制度改革任务以及法律法规依据的重要性。

推进行政审批制度改革完全转向法治化逻辑,也是为了应对行政主导式改革的潜在风险或难以祛

除的弊端。行政主导改革模式以及上级政府出台政策文件的方式,容易使下级只注重上级检查而顾此失彼,或者是玩数字游戏导致行政审批事项调整的随意性和反复性,或者在触及核心利益时因缺乏法律强制性约束而阻止改革推进。为此,行政审批制度改革的逻辑必须调整到法治轨道上前进。在法治政府体系建设下,“审批制度改革的法治化是一个包含了立法、法律实施、程序设计和责任机制的系统工程”^[17]。加强对行政审批制度改革的立法保障,根据经济社会发展需要,在合适时机修订完善《行政许可法》,以此为基础完善相关法律,从源头上进一步界定行政审批权力并保障依法行使。以法律统一性与稳定性确保全国行政审批制度改革协同推进,有利于更高层次上解放生产力、发展生产力和实现“十四五”规划时期的高质量发展目标。特别是要建设高标准市场体系,更需要依法设立全国统一的市场准入负面清单,立法修法改革必不可少。

行政审批制度改革的法治化逻辑还要求进一步加强立法机关职能。行政审批权力事项类型,除了强制性比较明显的行政许可、行政强制,还有行政确认、认可、核准、奖励等类型。“对审批事项的认定标准不统一、界定不明确、分类不合理,以及在审批方式随意、要求不确定、对附加条件没有刚性约束的情况下,审批事项的人为归类和按需设定的操作空间很大”^[18]。所以,如何进一步依据法律法规明确这些不同类型的权力,必须发挥立法机关的重要职能。立法机构要严格控制新设行政许可,加强合法性、合理性审查论证,从源头上规范限定行政审批。同时,也要突出人大对行政审批权力行使过程的监督。法治化的行政审批制度改革逻辑路径,当然不是以减少地方政府在改革中的自主权为代价,而是依法赋予地方更多的自主改革空间,这也是充分考量我国不同地方和区域之间存在不平衡之事实,给予地方在法治轨道上进行改革创新的主动权。

(二)注重权力结构质变和改革的运行逻辑

行政审批制度改革已经从侧重取消或调整审批事项的数量性改革,不断拓展到更注重多维度的制度改革,成效不可否认。不过这些权力事项变化比较多的是政府体系内的量变,“基本不触动既有审批体制的权力和利益结构,主要将改革目标和重点聚焦于审批事项的数量增减或审批流程的简化调整,而不是审批制度本身是否依然是一种有效的公共管理模式”^[19]。而且,技术驱动逻辑的关注焦点在于运用互联网和大数据重塑审批流程、精简环节、缩短时限等,不具有“放权”的根本性质。因此,要转向以权力结构改革为导向的逻辑,实现政府与社会之间的权

力重构。一个关键前提是界定现代政府应该干什么、不该干什么,实现企业和社会的自主权与主体性。在保持政府分配重要公共资源和维护重大公共安全的权力前提下,推动权力向市场和社会的结构性下放。从社会评判角度,行政审批制度改革要从经济压力倒逼和政府内部需求为主的导向,转向群众和社会需求导向,改变政府与社会的权力关系。

当然,政府与外部主体的权力结构改革,要以政府内部权力关系调整为基础和保障。一方面,政府纵向层级行政审批权力划分要严格依法并发挥立法主体功能;另一方面,政府横向部门之间权力划分,特别是审批权力与监管权力的关系,不论审管分离还是审管结合,都必须遵循权责一致的根本原则。坚持国务院多次强调的“放管结合”“放管衔接”要求,避免取消和下放审批权力之后出现的监管真空问题,构建完善的大监管、全链条监管格局,是进一步维护市场公平竞争秩序、优化营商环境、建设高标准市场体系的必然要求和根本保证。作为管制者,监管主体的权力与行为也需外部约束和监督。对管制者的立法要受到特定审查,严格遵循程序行使管制权力以及自由裁量权,建立对管制者的责任约束机制。以法治化、常态化监管来促进前端权力下放,是行政审批制度改革转向权力结构改革逻辑的重要保障。

(三)从经济效率导向转为政府治理现代化目标导向逻辑

由主管行政审批制度改革的中央领导小组机构设置可见,行政审批制度改革起初以提高政府效能和经济效率为主要目标。2001年,国务院成立行政审批制度改革工作领导小组,办公室设在监察部,办公室承担着提高行政审批效率、制约审批腐败行为等任务。党的十八大以后,把行政审批制度改革放在实现社会主义现代化目标的战略全局中,其目标追求应该从偏重促进经济发展转向全面实现政府治理现代化。国家“十四五”规划也进一步强调,“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合”^[20]。这是国家治理体系和治理能力现代化的必然指向,不再侧重强调市场作用和追求经济效率,而是同时突出了有为政府的功能。“各级政府一定要严格依法行政,切实履行职责,该管的事一定要管好、管到位,该放的权一定要放足、放到位,坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象”^[21]。为此,行政审批制度改革逻辑更加强调必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用。

行政审批制度改革转向政府治理现代化目标导向的逻辑,要求实现从追求经济效率向推动制度创

新的飞跃,尤其是要解决行政审批改革的部门化以及改革的技术推动而导致的制度创新不配套的问题。运用互联网和大数据技术等数字技术的确提高了行政审批效能,但行政审批不能只是追求速度,还要追求“温度”和“准度”。简化和取消行政审批事项不仅要考虑经济效率,还要权衡社会风险,“应当破除对于市场效率与经济价值的单一信奉,需要通过事中事后监管体系与事前许可之间的妥当衔接,来实现市场效率与社会安全、环境安全等‘非经济目标’之间的恰当平衡”^[22]。这些都是在行政审批制度改革以及完善监管链条上需要实现的价值目标,在宏观经济调控、微观市场监管和履行政府职能过程中的制度创新,才是促进政府治理现代化的关键。

四、结语

纵观四十多年行政审批制度改革历史脉络,在特定历史发展阶段和内外行政环境下,遵循着宏观政治逻辑、市场力量与行政主导合力的逻辑、技术工具导向的逻辑,行政审批制度改革取得了显著成效,但是进入新发展阶段,在新的历史时期和综合行政环境发生诸多变化的情境下,以往的逻辑路径依赖将会在某些层面和领域成为行政审批制度改革更深入推进的阻力。“十四五”规划第一篇就指出“当今世界正经历百年未有之大变局”,这构成了中国全面深化政府改革的坐标系。在这个历史坐标中推进行政审批制度改革的逻辑,一方面必须坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,这是政治的逻辑;另一方面,完全走上法治化逻辑和治理的逻辑。实现国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,特别是“十四五”规划要求“国家行政体系更加完善,政府作用更好发挥,行政效率和公信力显著提升”的目标,都要求在依法治国方略下依法推动行政审批制度改革。优化政府职责体系内在包含着政府的行政审批等权力改革与调整,对应的是从效率至上转向政府治理现代化的逻辑。行政审批制度改革越是实质性推进,越能体现出制度创新的重要性,切实通过政府治理现代化促进实现建设社会主义现代化国家的战略目标。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报[N]. 人民日报,1978-12-24(001).
- [2] 《中华人民共和国简史》编写组. 中华人民共和国简史[M]. 北京:人民出版社,当代中国出版社,2021:150.
- [3] 谷牧. 谷牧回忆录[M]. 北京:中央文献出版社,2009:239.
- [4] 《朱镕基上海讲话实录》编辑组. 朱镕基上海讲话实录[M].

- 北京:人民出版社,2013:16-17.
- [5]唐杰.深圳政府审批制度改革理论与实践意义[J].开放导报,2000,(5):5-8.
- [6]姜洁.行政审批制度改革工作部际联席会议第一次全体会议召开[N].人民日报,2008-08-06(009).
- [7]张宿堂,等.全国行政审批制度改革取得重要进展和明显的成效[EB/OL].(2007-06-20)[2021-12-03].
http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/20/content_654347.htm.
- [8]孙彩虹.权力清单制定与实施的逻辑分析与发展路径[J].中国行政管理,2020,(4):88-94.
- [9]全国行政审批标准化工作组成立[EB/OL].(2015-10-08)[2021-12-01].
http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/08/content_2943470.htm.
- [10]国务院办公厅关于部分地方优化营商环境典型做法的通报[EB/OL].(2018-08-30)[2021-05-18].
http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/03/content_5311523.htm.
- [11]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:306.
- [12]江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006:467.
- [13]习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:117.
- [14]倪楠.“互联网+”背景下行政审批制度改革的优化路径[J].探索,2019,(5):175-183.
- [15]丁沙沙,皇甫鑫.现代信息技术驱动下的行政审批改革——基于浙江省“最多跑一次”改革的案例[J].湖南行政学院学报,2019,(5):13-20.
- [16]刘晓洋.制度约束、技术优化与行政审批制度改革[J].中国行政管理,2016,(6):29-34.
- [17]朱新力.困境与出路:行政审批制度改革的法治进阶[J].中共浙江省委党校学报,2016,(3):5-13,1.
- [18]艾琳,王刚.行政审批制度改革探究[M].北京:人民出版社,2015:188.
- [19]何显明,张鸣.重塑政府改革的逻辑:以“最多跑一次”改革为中心的讨论[J].治理研究,2018,(1):92-99.
- [20]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[M].北京:人民出版社,2021:56.
- [21]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:115.
- [22]卢超.事中事后监管改革:理论、实践及反思[J].中外法学,2020,(3):783-800.

(责任编辑:于健慧 刘安然)

Reform History and Development Logic of Administrative Examination and Approval System since Reform and Opening-up

SUN Caihong^{1,2}

(1. School of Government, University of Chinese Academy of Social Sciences; 2. Institute of Political Sciences, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: Since the reform and opening up, the reform of administrative examination and approval system has experienced four historical stages, namely decentralizing autonomy in the economic field, local government exploration and innovation, comprehensive reform of administrative examination and approval system, and reform under delegation-regulation-service strategy. It has shown different logics such as political logic, dynamic logic and technical tool logic during the reform process, which reflects not only the important experience of the reform of the administrative examination and approval system, but also some existing problems. In order to realize the modernization of national governance system and capacity and improve governance effectiveness, the administrative examination and approval system needs to adhere to the political logic under the Party's overall leadership, and turn to the legalization logic characterized by rule of law and law-driven reform, the running logic from focusing on quantity to qualitative change of power structure, and the goal-oriented logic from efficiency orientation to the modernization of government governance.

Keywords: administrative reform, administrative examination and approval system, streamline administration and delegate power, modernization of government governance, Party's leadership