

我国行政审批制度改革的评估与展望

栗燕杰*

摘要:行政审批制度改革作为我国行政体制改革与政府职能转变的重要组成部分,经过多轮改革,制度及其运行已明显改良优化。行政审批事项大幅精简,流程再造优化,活动标准化、结果透明化,监督机制成效初见。但我国行政审批制度改革仍未到位。缺乏统一主管机构、政府自身阻力、审批流程繁琐复杂、配套支撑较为缺失、法律瓶颈障碍都构成严重阻碍因素。为此,有必要在服务政府与法治理念的引领下,启动《行政许可法》的修订,通过加强顶层设计理顺改革体制,严格实施目录管理,规范相关中介机构及其服务,审批流程标准化,避免溢出审批等举措,推动行政审批制度以适应治理体系现代化需求,并充分释放经济社会活力。

关键词:行政审批 制度改革 流程优化 立法

行政审批制度改革是落实简政放权和政府职能转变的关键,对于打造服务型政府具有重要意义。近年来,中央和地方在行政审批制度改革方面形成合力,成效显著。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理”,并作为全面正确履行政府职能的组成部分。笔者参与的中国社科院法学研究所的法治国情项目组自2012年到2017年间对广东、浙江、四川、安徽、陕西、重庆、上海等地的调研发现,各地区对行政审批制度改革进行了持续探索创新,取得了有益的经验。但也应注意到,在经济新常态背景下,行政审批制度与经济社会发展需求仍存在一定距离,其深层次的问题值得发掘梳理,并积极应对,以进一步释放市场社会活

力,完善现代治理体系。

一、行政审批制度改革的成效

较高级别政府、部门的自上而下部署落实与较低层级地方政府的自发改革相呼应,是我国行政审批制度改革的重要特征。一方面,中央有原则理念、部署安排,各级地方政府有类似的改革时间表、任务书,提出“压缩行政审批事项1/3以上”等刚性要求,表现出运动式改革的高效率。另一方面,一些较低层级的政府基于当地经济社会发展需要,在提升营商环境竞争力的考虑下,着力实施行政审批的流程再造、绿色通道等机制创新,并有意识地与其他地方展开竞争。如浙江省针对以往行政审批制度改革上下级之间缺乏对接协调、上改下不改

* 作者简介:栗燕杰,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

等问题,省市县三级联动整体推进行政审批制度改革,由省政府及其部门身先示范,市县跟进并严格按照省政府安排的时间表、路线图推进。^①综观近年行政审批改革取得的巨大成效,突出表现在以下方面。

(一)行政审批事项大幅精简

行政审批事项过多曾经是各地政府的普遍性问题,这与政府管得过多、手伸得过长有着内在关联。过多过滥的行政审批事项,势必抑制经济活力,不利于社会发展。经过多轮清理,各级政府的行政审批事项均已大幅削减。2013年,国务院分批取消和下放了416项行政审批等事项;2014年国务院取消和下放行政审批事项247项;2015年国务院取消和下放行政审批事项311项;2016年则取消165项行政审批事项。^②除直接数字的表现外,“非许可审批”的终结也可谓典型。“非许可审批”,系“非行政许可审批”的简称,来自于《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)。非许可行政审批事项由于不受《行政许可法》规范,在实施中较为混乱。2014年,国务院下文要求在通知印发之日起一年内国务院部门取消非行政许可审批事项。^③2015年明确不再保留“非行政许可审批”这一审批类别。^④2016年3月国务院正式宣布“彻底终结了非行政许可审批”。^⑤一些地方政府也相继宣布取消了非行政许可审批。至此,非行政许可审批彻底成为历史。

各地也纷纷加大行政审批事项的清理力度,

进行多轮清理。2012年湖北省宣称成为全国行政审批事项最少的省份。^⑥昆明市通过取消、下放,现有市级行政审批事项从一千多项缩减至75项,内部审批事项59项,宣布成为全国省会城市中行政审批事项最少的城市。^⑦青海也将“打造成全国行政审批事项最少”省份之一作为改革重要目标,并宣布已成为全国保留行政审批事项较少的省份,西北地区最少的省份。^⑧2013年,郑州市已完成了第十轮的行政审批事项清理,郑州市的行政审批事项从2001年的2308项缩减至2013年的141项。^⑨在各级清理行政审批事项的基础上,许多地方及时修订完善《市直部门行政许可项目目录》和《县(区)行政许可项目目录》。这些都表明,清理行政审批事项,已不再是个别地区、领域的零散做法,“应减尽减、能减则减”已成为各级政府的普遍共识。由此,行政审批事项清理的自上而下与自下而上交互展开,地方之间形成良性竞争态势,成为改善营商环境、提升软实力的重要考虑因素。

(二)行政审批流程明显简化

许多政府机关推进审批流程的整合再造。在《行政许可法》等法律规定的空间内,从分别受理变为统一受理,变实地现场受理为网上受理网上审查,变“串联审批”为“并联审批”,变拖拖拉拉为限时办结并不断缩短审批时间。^⑩不少地方大量取消前置审批。对于互为前置的情况更是着力理顺,大幅提高了审批效能。为彻底克服部门扯皮、权责不清等问题,浦东新区通过整合行政审批事

① 参见蔡延东、王法硕:《行政审批制度碎片化与其治理——浙江省级政府行政审批制度的整体化改革》,载《中共浙江省委党校学报》2017年第1期。

② 参见2014年、2015年、2016年的《国务院政府工作报告》。

③ 参见《国务院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)。

④ 参见《关于取消非行政许可审批事项的决定》(国发[2015]27号)。

⑤ 参见2016年《国务院政府工作报告》。

⑥ 参见《我省成为全国行政审批事项最少省份 摘掉“之一”彰显优化营商环境决心》,载《湖北日报》2012年5月10日。

⑦ 参见《行政审批事项由1016项缩减至75项 昆明市在深化改革中紧扣民生热点和社会焦点问题除顽瘴痼疾》,载《云南日报》2015年1月11日第2版。

⑧ 《青海成为全国保留行政审批事项较少省份西北地区最少省份》,载青海党建网, <http://www.qhsdj.gov.cn/html/97/n-7197.html>, 2017年3月15日访问。

⑨ 参见《郑州市第十轮行政审批制度改革白皮书》。

⑩ 这方面地方的经验做法很多。典型如《广州市建设工程项目优化审批流程试行方案》穗府[2013]8号,载广州市政府官网, <http://www.gz.gov.cn/gzgov/s2811/201303/2132140.shtml>, 2016年12月2日访问。

项,构建“大窗口”服务模式,推进市场转入的“单一窗口”建设,将所有相关行政审批事项集中办理。在四川省宜宾市,改变以往政务服务中心按部门分项目的传统工作模式,对进驻中心的各部门办理事项和窗口进行归并整合,行政审批对外统一接受咨询、接件取件串口,实施“跨部门、一窗式”审批服务模式,做到行政审批固定前台窗口工作人员、统一要件标准、流程标准。辽宁省沈阳市也出台了《沈阳市行政审批标准化规范》《沈阳市行政审批事中事后监督管理办法》等一系列文件。

提升审批效率与便利当事人,是审批流程简化创新的重要指向。在压缩办理时限的审批提速“基本动作”的基础上,许多地方积极探索新机制,如容缺预审、超期默认等等。泰州市住房和城乡建设规划局出台《关于推行行政审批项目容缺受理的通知》,将容缺受理予以制度化,对于基本条件具备、主要申报材料齐全且符合法定条件,但次要条件或手续存在欠缺的行政审批申请,予以受理并启动实质审查。海南省三亚市于2013年出台《三亚市行政审批超时默许和缺席默认实施办法》,行政审批部门受理申请人的申请后,在公开承诺的时限内,既不决定又无法定事由准许延长时限的,即视为该审批单位批准该事项;行政审批单位如不按要求在规定的时限、地点参加联合审批工作的,视为该缺席单位批准申请人的申请事项,适用于联合审批中市本级具有决定权并已建立联合审批工作机制的审批事项。同时,超时或缺席审批的单位要承担相应的法律责任。从全国范围看,四川省泸州市、江西省宜春市、内蒙古通辽市等许多地方,也先后复制该制度。

(三) 行政审批走向全程公开

行政审批的依据、流程和结果的阳光透明,既是便民原则的体现,有利于方便企业、公众前来办

理行政审批事项,也有利于倒逼依法规范行使审批权力。行政审批的公开化,成为从中央到地方的普遍共识和通行做法。2014年,国务院审改办在中国机构编制网集中公开了各部门行政审批事项汇总清单。^①同年,广东省政府也公布了《广东省政府各部门行政审批事项目录》,并汇总统一上网公开。^②其他地方将行政审批事项目录并进一步将权力清单公开上网的,也逐步普及。如山东省向社会公开了《山东省省级行政许可事项目录》,并要求“未列入目录管理的行政许可事项一律不得实施”。^③

(四) 政务服务中心直达基层

成立政务服务中心(或行政服务中心、行政审批中心、市民大厅等),搭建实体或网上办事大厅,这是近年来许多地方优化审批服务的普遍做法。如四川省推进省市县三级联审机制,建构“审批部门—政务服务中心—政府”之间的协调机制。在网上政务大厅方面,浙江省在已有省、市、县政务大厅基础上,进行网上平台整合构建统一的“浙江政务服务网”(http://www.zjzfwf.gov.cn/),汇集四千多家政务服务机构新型电子政务网络平台,并专门设置“行政审批”的专栏。该电子政府平台全省统一架构并实现了五级联动,其中省、市、县(市、区)设置服务窗口,乡镇(街道)、村居(社区)设置服务站点,被誉为“政务淘宝”,从一个侧面表现出“客户需求为导向”的改革思路。在原理上,行政审批作为“依申请的行政行为”,一般需要许可申请人先行到行政机关提出申请,许可机关再启动审查程序。为更好服务经济发展,四川省一些市州进行了进一步改革。变坐等申请为上门提供服务办理审批事项。成都市还探索建立以企业和公众为中心的政务服务流程。根据企业注册登记、投资建设、生产经营和申请破产等不同阶段,梳理涉及相应的审批事项、监管事项和服务事项、支持政策

① 网址为: <http://spgk.scopsr.gov.cn/>, 2016年11月12日访问。

② 《广东省政府各部门行政审批事项目录》,载广东省人民政府官网, http://www.gd.gov.cn/wsbs/bmspml/201405/t20140526_198580.htm, 2017年2月27日访问。

③ 网址为: <http://www.sdbb.gov.cn:8003/gsp/eps/spml/xzspindex.jsp>, 2017年3月24日访问。但也需注意到,此类行政审批事项目录、行政许可事项清单,也存在一定问题。笔者曾以2016年出台的《慈善法》中所设置的慈善组织登记、公开募捐资格,在许多地方的审批事项目录乃至权力清单中均未提及。这从一个侧面表明,权力清单的内容不够完整,是值得关注的问题。

等,不断提高服务企业的便利化水平;根据公民出生、成长、死亡等不同阶段,梳理相应审批事项、服务事项和惠民政策,为公众提供更加贴心和高效的服务。^⑭

(五)规范监督机制成效初现

不少地方政府在积极推进行政审批改革的基础上,探索通过规范监督行政审批权,来固化改革成果。比如,广东省政府于2012年以地方政府规章形式出台《广东省行政审批事项目录管理办法》(粤府令第176号),于2014年以地方性法规形式出台《广东省行政许可监督管理条例》。

二、行政审批制度改革面临的挑战

行政审批制度改革取得的成效不可谓不显著,但新形势下面临的瓶颈障碍与新挑战也不容忽视。事实上,一些地方、部门的改革体制尚未理顺,动力缺乏持续,做法存在表面化、形式化嫌疑,且变相审批侵蚀改革成果等,这些现象,值得警惕。

(一)改革推进缺乏统一机构

各地区、各部门的行政审批改革主管机构并不统一,且经常发生变动。比如,2001年《国务院办公厅关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》(国办发[2001]71号)决定成立国务院行政审批制度改革工作领导小组,其办事机构设在监察部,承担日常工作。^⑮在地方,由于缺乏统一权威的改革机构,行政审批改革主导权或者在政务中心,或设在发展改革委,或设在编制委员会办公室,缺乏统一机构却经常变动。不少地方的行政审批制度改革小组为临时性议事协调机构,往往由政府主要领导、各相关监督部门、行政机关的主要领导组成。^⑯其必然结果是,一则,被改革者对改革具有强烈的主导作用,改革势必缺乏彻底性。二则,在特定地区特定领域,行政审批制度改革

缺乏持续推进。三则,地方之间的不统一和领域之间的不协调日渐突出,有的事项在这个地方削减了,在其他地方还保留着,直接损害到改革成效,并不利于社会主义法制的统一性。

(二)政府自身阻力不容忽视

行政审批制度改革作为政府的一场自我革命,一些部门改革的自主性和主动性自然不高,甚至在改革中采取或明或暗的措施加以阻挠。其表现包括:

一是改革空转玩弄文字游戏。行政审批的事项清理,各级政府采取了很多措施,取得的成效非常明显。但仍存在一些问题,本文的总体判断是,我国行政审批的事项清理、精简,依然任重道远。调研发现,一些地方的行政审批事项精简存在着以文对文的现象,或者被取消的所谓审批项目并非均为实质意义上的行政审批,或者简单归并表面上审批事项总量减少。一些审批事项被中央政府强力扫除后,下级政府却以“事前备案”“登记”“注册”“核准”等形态死灰复燃,变相审批暗藏巨大空间。此类变相审批需要特别警惕,可谓换汤不换药,严重侵蚀改革成果。

二是审批事项的清理回避重点。政府主导的行政审批制度改革,在“自我革命”方面虽然勇气可嘉,但也存在不同程度的心慈手软。从外在看,企业呼声较大的审批事项,改革进度较为迟缓。一些无足轻重的审批事项,由于政府部门利益较少,容易清理下放。而行政机关寻租空间较大的审批事项,则想方设法不放缓放。放小不放大、放虚不放实、放轻不放重的问题,并未得到彻底解决。

三是个别领域不无反弹。政府部门的阻力不仅体现在对行政审批事项本身的清理不到位,而且体现在既有改革成果的缺乏保障。行政审批制度改革的可能反弹,是中央政府关注的事项,曾专门下文要求严格控制新设行政许可和新设其他行政审批。^⑰

^⑭ 参见《成都市人民政府关于深化行政审批制度改革的意见》(成府发[2014]22号)。

^⑮ 需说明的是,该文件已被《国务院关于宣布失效一批国务院文件的决定》(国发[2015]68号)宣布失效。

^⑯ 参见张杰:《解困行政审批改革的新路径》,载《河南财经政法大学学报》2015年第5期。

^⑰ 参见《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》(国发[2013]39号)。《国务院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)也明确:“今后,任何部门或单位不得在法律、行政法规和国务院决定之外,设定面向公民、法人或其他组织的审批事项。”

(三) 流程优化依然任重道远

行政审批制度改革成效如何,当事人和普通民众的“用户体验”至关重要。但实施中,不少企业、个人仍未享受足够“改革红利”,而有程序繁琐、办理拖延之感。投资项目类行政审批,在各地都以周期长、效率低而饱受诟病。在一些地方,审批流程甚至有复杂化的趋势。河北有企业反映在20世纪90年代盖5个章能办起加油站,现在却需要60多个公章,这导致很多加油站甚至无证经营,严重影响到市场秩序。¹⁸另外,网上办理现场重复的现象值得关注。网上审批已经是许多地方改革的重要内容。网上申报本可以突破上下班时间和地域限制,提高效率方便群众并全程留痕便于监督。但调查发现,不少地方的网上审批走向反面,一面强制要求申请人网上提交申请,一面大量申报文件又要求现场原件审核。其结果是原先只需到主管部门或政务大厅跑一趟即可完成的申请,变成网上申报加上现场办理的双重环节,改革的良情美意落到冰冷现实让企业民众多承担了一道负担。

(四) 配套保障机制不够健全

行政审批制度改革的顺利推进,需要一系列的保障机制。但是,现在的行政审批改革,其配套保障机制,人财物的结构调整,并未到位。随着政府职能转移与行政审批制度改革的推进,机构设置与人员编制分配的不均衡、不合理问题凸显。其表现包括“上肥下瘦”,以及官僚机构多、执行机构少;管理人员多、服务人员少;后台人员多,一线人员少等。行政审批权下放、转移后,原来机构、人员并未及时削减,势必导致人浮于事;而承接上级政府职能的下级机关,机构、人员、经费缺乏必要转移,难免捉襟见肘,导致转移承接效果不尽如人意。行政审批制度改革过程中,放松管制、降低门槛是重要举措。但审批取消下放的同时,理应加强监管。但主观上一些政府机关在传统的重审批、轻监管的管制思维下未能做到守土尽责,客观上监管任务强化而监管力量相对不足,监管机构焦头烂额,监管效果低下,违法行为得不到追究,甚至导致社会

公众质疑降低准入门槛、放松管制的正当性。

(五) 继续改革面临法律障碍

《行政许可法》对于法律、行政法规创设的行政许可,地方要在本区域内停止实施的规范,适用范围过窄:仅限于通过行政法规设定关于经济事务的许可,能够停止实施的也只有省、自治区、直辖市人民政府。¹⁹因此,无论是法律设定的许可,还是经济事务以外的许可,在地方均无法停止实施;除省级政府以外的其他层级的地方政府,也无权通过报批程序停止实施;地方人大及其常委会,也无法介入到行政许可的停止实施机制中。围绕某一审批制度的削减、调整,必须先行修改相关的法律制度,否则就会造成虽然一些行政审批事项被宣布取消或者下放了,但配套的法律制度跟不上,导致改革难以落地,也不利于保障行政审批制度改革在法治轨道上进行。另外,容缺办理、超时默认等创新,或于《行政许可法》条文无据,甚至不无抵触嫌疑,其推广实施的法律障碍有待消除。

(六) 公众获得感有待增强

改革的根本宗旨与最终目标,是通过更完善的治理体系提供更好的公共服务,让公众共享改革成果。衡量改革成效的关键标尺,是看投资创业创新的成本下降还是上升,是企业、民众的感受度和认可度,是消费者、劳动者的切身权益保障水平。但观诸不少地方、领域的行政审批制度改革,面上看轰轰烈烈,但民众感知并不尽如人意。

三、行政审批制度改革的应有理念

行政审批制度改革的今后发展效果如何,与改革所秉持理念具有密切关联。

(一) 兼顾制度完善与民众得益

行政审批制度改革,既要“改制度体制机制”,提升制度及其运行的科学性合理性,又要产生实际效能,让企业从改革中受益,增进获得感。

就制度完善而言,消除制度瓶颈障碍,是改革的关键所在。改革行政审批,是要通过调整制度、

¹⁸ 参见河北省工商联:《我省行政审批改革中存在问题与建议》,载《河北省社会主义学院学报》2016年第3期。

¹⁹ 参见《行政许可法》第21条。

形塑制度,固化改革成果,并提炼出可复制可推广的制度模板,而非朝令夕改,并且要杜绝反弹倒退。

就民众得益而言,衡量行政审批改革成败得失的关键标尺,是看投资创业创新的成本下降还是上升,是企业、民众的感受度和认可度,是消费者、劳动者的切身权益保障水平。行政审批改革的最终目标,是完善政府治理体系以提供更好的公共服务,让公众享受到改革成果。正如英国自2014年启动的整体政府文化变革“挑战文牍运动”(RTC)的目标,通过清理、审查、废除、挑战已经过时、负担沉重或过于复杂的监管规定,以营造宽松、和谐、高效、经济的市场环境,继而激发企业的创造力,提升市场竞争力。

(二) 兼顾国际趋势与本土需求

国际视野、国际趋势是我国行政审批制度改革的重要背景因素。以行政审批制度改革为契机,构筑与国际通行规则相衔接的制度体系,行政审批乃至整个行政管理制度应充分体现国家治理面向现代化、面向全球化的趋势。也因此,行政审批制度的改造完善不应固步自封,而应秉持充分的国际视野,有必要将当代各国政府治理的发展趋势考虑在内,系统梳理总结先发国家、地区的经验做法,本着“洋为中用”的理念广泛学习借鉴。比如,美国联邦政府在2010年评估执照监管政策,将原来分属于商务部、国务院和财政部的执照审批业务合并至集中控制机构(SCA),并统一出口执照申请表格,更新执照申请名单,对出口执照审批提供“一站式服务”。^②这对我国行政审批改革不无镜鉴意义。

本土需求导向是我国行政审批制度改革的另一核心驱动力与方向指引。我们需要何种行政审批制度?行政审批制度改革应向何处去?首先应当考虑的是所在区域、所属行业的自身规律与监管需求,是给市场主体、社会组织“松绑”进而释放市场社会活力的目标。必须明确,行政审批改革并非单向度的削减政府权力,简单减少行政审批事项的数量,简化审批程序,而是通过改革让制度安排

及其运行与经济社会发展相适应,进而为解放生产力、促进科学技术发展提供动能。否则,即便看上去再领先、再光鲜的制度机制,如果水土不服也不可能发挥预期效果,甚至还发生“橘生淮北则为枳”的后果。

(三) 兼顾自我改革与外部驱动

我国行政审批制度改革长期表现出政府自身主导的特征,也由此被称为“政府自身的一场革命”。必须承认,政府自我改革不无优势。“如鱼饮水、冷暖自知”,行政审批制度在规范层面和运行层面存在哪些问题,哪些行政审批事项已陷入“僵尸”状态多年未曾办理,哪些材料提交毫无必要,政府自身有较强的发言权。但与此同时也需认识到,行政审批的政府自我改革模式,也存在其瓶颈弊病。突出表现在:第一,自我改革模式的动力缺乏持续性与稳定性。依靠政府自我改革,表层弊病尚可克服,但一方面向纵深迈进必然面对下级政府、部门的博弈对抗,另一方面难免出现强力推进改革的个别官员干部“人一走茶就凉”的倒退反复。第二,自我改革存在严重的“天花板”效应,难以触及更不可能消除法律层面的过时滞后的制度安排。无论是行政许可事项清理,还是流程再造,还是需提交材料的精简,抑或一些地方推行的容缺办理等创新,一旦面对强制性法律规范,则不仅风险重重而且存在“违法改革”的嫌疑。

有必要强调,外部驱动力具有日渐重要的作用。在此,无论是企业、民众对行政审批的需求驱动,还是立法机关对行政审批改革的法律制度安排调整完善,司法机关在相关行政诉讼中的判决等,都构成必须充分考虑的外部因素,也构成改革的重要驱动力,自外而内、自上而下、自权力机关导向行政机关,推动行政审批制度规范及其运行的科学化、规范化和服务效能。

四、行政审批制度改革的建议对策

从世界各国看,行政审批都是非常重要的政

^② 参见中国行政管理学会课题组:《部分发达国家行政审批改革的制度设计和工具选择》,载《中国行政管理》2015年第1期。

府规制手段。相应的,我国政府必然在相当长时期依然将行政审批作为政治社会经济的治理方式之一。行政审批制度的改革、优化与完善,仍是值得关注的重要问题。而我国行政审批制度改革的包袱重,路径依赖性强,冰冻三尺非一日之寒。特别是随着已有改革的进行,“按下葫芦浮起瓢”,一些弊病变异继续存在。为此,许多地方政府将行政审批制度改革作为行政体制改革乃至治理能力现代化的重要组成部分,加以部署安排。^②从全国范围看,今后的改革应特别注重以下方面。

(一)健全行政审批制度改革的体制机制

在行政审批制度改革的体制层面,鉴于行政审批制度改革与政府职能转变、释放市场社会活力都有着密切关联,为推进纵深改革并避免反弹,克服既得利益集团的阻力,应从以往的政府自我改革转变为权力机关主导改革。从行政审批改革的长期性、复杂性和重要性出发,本着依法改革的思路,建议考虑由全国人大常委会牵头,设置统一的行政审批改革机构。由该机构集中相关权力和人力资源,主导、统筹、推进、监督行政审批制度改革。从外部驱动导向出发,行政审批制度改革应本着群众路线,给民意表达以充分的空间平台。以往行政审批事项的清理,以审批事项清理为例,有必要从行政机关传统的内部清理模式走向各方参与的开放清理模式。进而,将公众的意见建议体现在行政

审批的事项清理、流程优化、效果评估的过程与结果中来。^③

(二)强化立法对行政审批制度改革的引领与保障作用

权力机关立法对行政审批制度改革的引领与保障作用并非空中楼阁,而是有着实实在在的内容指向。首先,行政审批制度改革的已有成果,应通过法律法规的制定、修改、废止加以巩固,避免遭到侵蚀乃至反弹。其次,行政审批制度改革的先行先试,同样需要立法保障。在我国已有对自贸区改革先行试点提供保障的基础上,^④应将其经验予以全面推广。第三,行政审批制度改革纵深推进,需要法律修订、废止等活动予以支持配套。比如,依据法律、行政法规设定的行政许可事项,其废止并非政府自身推动的行政审批事项清理所可实现。^⑤只有通过法律修订、废止等活动,才能将行政审批事项的削减、调整,在法治框架内不断向纵深推进。最后,行政审批的后续监督检查的强化落实,也需要法律规范为支撑。

在具体做法上,要把行政审批改革与立法活动相同步。在此,应将《行政许可法》的修订提上议事日程。《行政许可法》自2013年通过以来对中国行政审批制度改革起到积极效果,但经过十多年时间后也不可否认其中部分内容存在部分滞后和缺漏,不能适应经济社会的新常态。有必要在行

^② 比如,湖北省政府办公厅出台《省人民政府关于湖北省“十三五”期间深化行政审批制度改革的意见》(鄂政发[2016]15号),谋划十三五时期行政审批制度改革的主要任务和部署安排。成都市政府则出台《成都市人民政府关于深化行政审批制度改革的意见》(成府发[2014]22号)。

^③ 在此需要提及,笔者在四川、广东一些地方调研,当地政府均表示行政审批的按时办结率为百分之百,提前办结率也超过百分之九十以上,但在企业访谈时对审批效率却往往不无微词。这表明,行政审批改革的成效评估,不能仅看一面之词,而应秉持开门开放原则,特别是应用充分搜集听取行政审批办理者的意见。

^④ 典型如《国务院关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》(国发[2013]51号)、《全国人大常委会关于授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》等。

^⑤ 由此,以行政审批的主要内容行政许可为例,鉴于依据《行政许可法》,有权设定行政许可的法律文件不过有法律、行政法规、国务院决定、地方性法规、省级政府规章寥寥数种。(而且,由于省级政府规章设定许可的实施期限仅为1年,现实中依据省级政府规章设定行政许可的情形也由此极为罕见。)有两点值得关注。第一,地方(包括地方政府、也包括地方人大)在行政许可事项清理、削减中的作为空间极小。无论是法律、行政法规、国务院的决定设定的行政许可,地方均无权予以取消、废止。事实上,地方能够削减的不过是地方性法规、省级政府规章创设的行政许可。第二,政府主导的行政许可事项削减,存在天花板。即便是地方性法规设定的行政许可,政府也无权自行削减清理。在实践中导致的结果是,地方政府主导的行政许可事项清理或纵深推进空间极为有限,仅能将自身或其部门、下级擅自设定、缺乏《行政许可法》依据的行政许可事项予以清理;或冒着一定的合法性风险纵深推进,一旦遭遇质疑或诉讼则后果不堪设想。

政审批制度改革的已有成效基础上,将一系列行之有效、可复制可推广的新理念、新制度、新机制纳入《行政许可法》中来。比如,各地广泛实施的超时默许、缺席默认、容缺办理、网上审批乃至电子批件等,都需要在《行政许可法》的修改中予以体现。

其次,依法鼓励各地依法开展先行先试。为消除法律障碍,考虑对《行政许可法》第21条省级政府停止实施行政许可的规定予以调整完善。具体内容包
括:一是扩大可以停止实施的许可事项范围,法律、行政法规、上级地方性法规设定的许可,均应属于可被暂停实施的范围;二是丰富能够启动该程序的主体,至少应考虑与修改后的《立法法》相对接,赋予设区的市政府、市人大及其常委会在当地停止实施许可的启动权;三是在已有广东等地试点基础上,将全国人大常委会授权调整、暂停行政审批的做法上升到法律规范,使得地方改革试点有法可依。

(三) 建立完善行政审批事项的目录管理与清理机制

不断清理并精简行政审批事项,是行政审批制度改革的源头活水。必须清醒意识到,一些本来就没有存在依据或存在必要的行政审批,如果不能连根拔除,而是优化审批流程,或者向社会转移,或者予以规范化、标准化改革,或者进行网上审批,这些做法都无法彻底杜绝其负面影响,至多治标而绝不可能起到治本效果。在内容上,行政审批事项应当涵盖对象全面广泛,既包括传统的行政许可,也应将定位相对含混、事实上带有准入门槛色彩的各类行政登记、事先备案、核准、批准、同意、注册、认可、检验、年检等,统统纳入在内,进行全面性的审查清理。否则,将大量事实上存在、给民众生产生活带来巨大影响的形式上不冠以审批之名而客观上具有审批之实的管理事项纳入在内,势必导致一方面改革中许多行政审批事项采取“遁入”备案、核准、检验等机制的方式规避行政审批改革;另一方面现有行政审批改革也无法向纵深迈进。最终导致行政审批改革看起来轰轰烈烈“雷声很大”,而民众受益“雨点极小”。在机制上,行政审批事项清理应当以定期清理与动态清理相结合,清理与法律法规修订相同步。传统的审批事项清理带有运动式色彩,往往是一阵风,死灰复燃以“事

前备案”“登记”为名的变相审批并非罕见,极大侵蚀了改革成果。为此,应当通过法律制定、修改工作,实施全面的目录管理,使得被取消的审批事项彻底退出历史舞台;在《行政许可法》第20条确立的行政许可后评价机制上,建立完善审批事项的定期清理机制。

(四) 依托信息技术推进行政审批流程优化

行政审批流程是否合理顺畅,对于企业、个人的申请获取具有重要意义。而信息技术的发展与网上政务的普及,给行政审批的流程优化提供空前契机。从世界范围看,以用户为中心的实体与虚拟相结合的政府办事大厅,已成为许多国家政府的共识与改革方向。为此,有必要在地方已有探索实践基础上,充分吸收淘宝、京东等商业网站的经验做法,依托“互联网+政务服务”,将网上预约、手机APP掌上办理、电子印鉴与电子批件、评价机制等纳入行政审批流程再造中去。在信息化背景下,还应考虑建立完善行政审批大数据平台,以大数据的整合运用推进行政审批阳光化、规范化、标准化,并将行政审批与事中事后监管无缝衔接。

(五) 完善行政审批改革的第三方评价机制

行政审批制度改革效果如何?亟待建立完善改革成效的评价机制。虽然《行政许可法》中已明确建立了行政许可的评价机制,但实践中无论是制度运行还是制度改革,其评价数量稀少、质量不高。突出表现在,评价机制并未按照法律要求定期实施,且以行政系统内部自我评价为主,评价的指标主要限于保留、下放的行政审批项目数量、办理时限提速率、按时办结率、现场办结率等数据,虽然近年来许多地方实现了数据的平台生成提取,但由于录入的准确性不够,导致整个评价的客观性、准确性、全面性均远远不够。为此,建议建立由中立第三方实施的行政审批运行及改革的评价机制。评价主体应当与行政机关脱钩且无利害关系,充分吸收专家学者、企业单位、社会组织参与;在指标设计上,应突出依法,兼顾定性与定量,目标与行为,标准与效果;进而形成相对中立、客观的评价报告,客观总结改革成败得失,为进一步推动改革提供指引。

(六) 加强配套机构与编制改革

其内容包括,一是对于下放到下级机关部门、转移给社会组织、中介机构行使的相关职能,原机

关并不能“一放了之”，而应给予必要的监督控制。对于转移给中介机构、行业协会的职能服务，也应当规定其标准、程序。二是人员、经费的结构性调整，加强对重点领域环节的监管。在一些前置审批被取消调整、不少行政审批门槛降低的背景下，对

于获得批件的企业、组织，应注重加强后续运行过程中的监管。为此，行政机关的机构设置与编制资源应当进行结构性调整，推动编制资源向接受转移下放行政审批职权的下级政府、部门倾斜，向负责审批监管的职能部门倾斜。