

# 新时期中国行政审批制度改革： 回顾、评析与建议

朱旭峰 张友浪\*

**【摘要】**十八届三中全会提出市场在资源配置中起决定性作用，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。中国的行政审批制度改革已历经十余年，它作为政府职能转变的突破口，是决定政府改革总目标顺利实现的关键环节。在中国行政审批制度改革过程中，中央政府改革力度不断加大，地方政府积极探索创新，外部力量也产生了显著影响。我国已经积累了在试点探索、研究论证、沟通协调和组织建设等方面的成功经验。然而改革也有许多不足之处，包括政府与市场界限认识仍然不够清晰，改革成果没有完全巩固，忽视对审批流程的改造，以及配套改革措施不够完善等。在接下来的改革中，应科学划定政府职能，严格控制新设行政审批，简化行政程序，处理好各个政府部门之间的关系。

**【关键词】**行政审批；政府与市场；国家治理体系；中央与地方政府

在国际与国内新形势的严峻考验下，积极处理好政府与市场之间的关系，转变政府职能，建设廉洁政府、法治政府和服务型政府已成为保持经济社会稳定和发展的必由之路。十八届三中全会提出市场在资源配置中起决定性作用，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在十八届三中全会前后，国务院已在一年之内连续三次取消和调整行政审批项目。这表明了中央加快转变政府职能，改革创新政府管理方式的决心。那么，政府应如何进一步向市场分权，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用呢？与此同时，又如何通过转变政府职能来弥补市场的不足呢？这些都是本文将要论述的问题。

行政审批制度改革作为中国实现政府职能转变的突破口，对于释放市场活力，推动经济更有效率、更公平、更可持续的发展具有重要作用，是决定改革目标顺利实现的关键环节。中国的行

政审批制度改革有三个显著特征：中央改革力度不断加大，方式日益多样；地方政府率先行动；外力推动作用明显。中国行政审批制度改革并非简单的由外部或内部因素促成，而是上下互动和自外而内的压力使然。这些特征（中央推广、地方探索、外部推动）形塑了中国十多年的行政审批制度改革历程。当然，已有的改革既有成功的经验，也有不足之处。

在接下来的部分，本文将从行政审批制度改革历程、特征、经验与不足等方面作出论述，并在最后提出相应的改革建议。

## 一、行政审批制度改革的历程

本文所称行政审批可以分为两类：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，例如为符合资质的企业法人颁发营业执

\* 朱旭峰：清华大学公共管理学院教授、博士生导师，zhuxufeng@tsinghua.edu.cn。张友浪：南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生，zhangyoulang@gmail.com。基金项目：本文得到国家优秀青年科学基金项目资助（71322302）。

照,或在检验、检测、检疫合格的设备、设施、产品、物品上加贴标签或者加盖印章等;第二,非行政许可审批,主要是指行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批,例如财政补贴资金转拨审核,中央医药储备资金损失审核,行政机关内部评比、达标、表彰项目等。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,真正实现社会主义市场经济的建立与完善。

中国的行政审批制度产生于改革开放之后(张康之,2003)<sup>①</sup>,这套制度之所以被创造出来,是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护市场和社会的秩序,并提供平等、有效与优质的公共服务。然而,在改革开放的过程中,原来低效的行政审批制度逐渐蜕变成市场经济发展的障碍而非助推器。一方面,行政审批事项环节过多,时间过长,抑制了社会主体的发展活力。企业如果严格走完所有行政审批程序,就很容易错失宝贵的市场机遇。另一方面,审批行为不规范,自由裁量权过大,办事不透明,甚至把国家权力部门化,部门权力个人化,并以此谋取私利。

对于地方政府来说,行政审批制度改革动力还来源于对招商引资促进地方经济发展水平的追求。在20世纪90年代初邓小平同志南行以后,中国踏上了市场化改革道路的新征程,各地政府都希望通过招商引资来提高本地经济水平。为了成功地吸引到外部资金和项目,许多东南沿海的地方政府试图改变原来的行政审批方式,提高行政审批效率,营造良好的商业环境。例如,海南省海口市自1992年就开始实行行政审批改革的“三制”,之后深圳又在海口市“三制”的基础上吸收了新的审批方法与理念。到了2000年时,这股大潮已经蔓延到中西部省份,为了达到招商引资的目的,许多地方政府都相继到东部发达城市考察、学习。

到了90年代中后期,随着加入世界贸易组织(WTO)的步伐逐渐加快,中央政府也开始考虑全面深化行政审批制度改革,并于2001年成立国务院行政审批制度改革工作领导小组。该领导小组的职责主要包括四个方面:指导和协调全国行政审批制度改革工作;研究提出国务院各部门需要取消和保留的行政审批项目并拟定有关规定;督促国务院各部门做好行政审批项目的清理和处理工作;研究处理与行政审批制度改革有关的其他重要问题。自此以后,国务院采取推动法制建设和行政命令相结合的方式改革行政审批制度。一方面,自2004年开始实施经全国人大通过的《行政许可法》规范对公民、法人和其他组织的审批事项的设定和实施,并在当改革涉及由有关法律设立的拟取消或者调整的行政审批项目时,国务院一般依照法定程序提请全国人大常委会审议修订相关法律规定;另一方面,国务院多次发文对行政审批事务进行了取消和调整,并通过召开推进行政审批制度改革工作电视、电话会议,总结改革进展情况,部署改革工作。

从重要文件的表述来看,党和政府对行政审批制度改革的认识也随着形势的变化逐渐深入。中共十六大报告仅仅在提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”之后一笔带过地提到了“减少和规范行政审批”。在中共十七大报告中,则进一步指出“减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预”。而中共十八大报告首先强调“深化行政审批制度改革,继续简政放权”,再进一步阐述“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”。在2013年中共十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,党中央详细描述了行政审批制度改革的路线: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,市场机制能有效调节的经济活

<sup>①</sup> 张康之教授曾在其文章中指出“在改革开放前,政府经营经济和管理社会的基本手段,只有在极少数的领域、部门和事务上,才运用行政审批的手段,而且随意性也很大,很难说计划经济条件下有着一整套行政审批制度……在从计划经济向市场经济转型的过程中,直接的行政命令、行政指导等手段开始弱化,代之而起的是行政审批行为的大量出现”。本文部分采纳其观点,认为现在所称的“行政审批制度”产生于改革开放之后,但其中大部分审批事项属于计划经济体制的残留或变相存在。

动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。这也说明当前中央对行政审批制度改革的侧重点主要在三个方面：政府进一步向市场放权；在政府责任范围内提高效能；处理好纵向政府间关系。这既表明了中央推进行政审批改革的决心，也说明了中央的改革思路已经非常明确。

## 二、行政审批制度改革的总体特征

纵观中国行政审批制度改革历程，我们可以发现，该项改革具有非常强烈的“中央鼓励”、“由点到面”、“自下而上”的特征，同时又受到来自外部的明显推动作用。正如十八届三中全会精神所强调的，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。中国的行政审批制度改革源于20世纪90年代新一轮改革大潮中地方政府的尝试与探索，之后在WTO规则的约束下，中央政府才开始全面启动行政审批制度改革并得到快速普及。行政审批制度改革过程既具有强烈的中国式的改革特征，又反映了中国共产党与中国政府具有非常强的学习与适应能力（王绍光，2008）。

### （一）中央改革力度不断加大，方式日益多样

在改革力度上，中央政府自2001年以来已经按照较快的节奏分批取消了大量的审批项目。具体来看，2002年10月，取消了789项行政审批项目；2003年2月，取消和调整488项行政审批项目；2004年5月，取消和调整行政审批项目520项；2007年10月，取消和调整行政审批项目186项，另有7项提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定；2010年7月，取消和调整行政审批项目184项；2012年9月，取消和调整行政审批项目314项。在以上六批行政审批制度改革的基础上，为了适应新形势的需要，2013年以来国务院进一步加快了改革的节奏。5月，取消和调整行政审批项目117项，另有16项提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定；7月，取消和调整行政审批项目

46项，另有4项提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定；9月，国务院决定取消76项评比达标表彰评估项目；11月，国务院决定再取消和下放68项行政审批项目，另有7项提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法律规定。

在改革方式上，对行政审批项目的改革日益多样化。在中央启动全面改革的初期，改革行政审批制度的主要方式是取消行政审批项目，随后增加了“调整”行政审批项目。随着改革的推进，“调整”的内涵不断丰富，主要包括：改变管理方式，不再作为行政审批，由行业组织或中介机构自律管理；下放管理层级；对于取消或下放管理层级的机关内部事项和涉密事项，另行通知；改变实施部门；合并同类事项；取消评比达标表彰项目；取消行政事业性收费项目；部分取消和下放管理层级。在2007年以后，改革逐渐涉及由有关法律设立的拟取消或者调整的行政审批项目，对于它们，国务院一般依照法定程序提请全国人大常委会审议修订相关法律规定。这也反映了中央“由易到难”的改革思路：在改革初期，阻力较小，因而可以大幅度地取消行政审批项目。但随着改革不断推进，这些较少触及既得利益的行政审批项目越来越少，因而改革更需变为较为成熟的处理方式。

### （二）地方政府率先行动

行政审批制度改革领域的一个重要特征是，在中央正式启动行政审批制度改革之前，许多地方政府在20世纪90年代已经自发从制度、组织等方面克服原来制度的阻碍。在制度方面，海南省海口市自1992年就开始实行行政审批制度改革的“三制”，它是指直接办理制、窗口服务制、社会服务承诺制，即能够直接登记或办理的项目则实行直接办理制；须保留的审批项目实行一个窗口对外办公和内部一条龙服务；同时实行社会服务承诺制规定审批或便民服务时限和自罚措施。1997年，深圳市在借鉴海口市“三制”的基础上，又有所创新和发展，如强调专家决策、分类管理、同类事项合并等，同时高度重视由前置审批向后续监管的政府职能转变问题。在组织方面，自20世纪90年代末开始，东南沿海的发达地区，例如广东的江门市、深圳市，浙江的宁

波市、金华市等地都开始建设行政服务中心。<sup>①</sup>地方政府的主要动力是招商引资,促进当地经济发展。值得注意的是,这些制度和组织建设都得到了相当程度的成功和认可。<sup>②</sup>

即使是在全面启动行政审批制度改革以后,中央还是会通过鼓励地方政府试点,为进一步改革作准备。例如,在最近几年,广东正处于新旧发展模式交替的“十字路口”。然而,要实现企业的转型升级,必须首先要做到政府服务的转型升级。2012年,国务院批准广东省在行政审批制度改革方面先行先试,为全国行政审批制度改革积累经验。同年,广东省委、省政府公布了《关于加快转变政府职能深化行政审批制度改革的意见》和《广东省人民政府2012年行政审批制度改革项目目录(第一批)》,第一批取消和调整审批事项354项。这对于深化行政审批制度改革,推进行政管理体制,完善社会主义市场经济体制,具有重要的示范意义。

### (三) 外力推动作用明显

外力对于中国行政审批制度改革一直发挥着重要的推动作用。在21世纪初,甚至可以说加入WTO这个外力作用是中国正式全面启动行政审批制度改革的直接原因。尽管在该年份中国终于结束漫长而艰辛的“入世”谈判过程,成功加入WTO,但中国政府管理市场的方式与WTO对市场准入、减少补贴、行政透明的要求相距甚远。为了满足WTO的要求,中国政府必须从各方面改革原来的制度。因而,加入WTO发挥了推动中国政府变革的杠杆作用(Cross, 2004)。中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于我国加入世界贸易组织有关情况的通报》中就曾强调,我国加入世界贸易组织需要履行的主要义务之一就是“清除和停止实施与世界贸易组织规则相抵触的法律、法规和规章”。因此,“我国要加快推进行政审批制度改革,减少审批事项,简化审批

程序,规范审批行为,增强透明度和公开性,健全监督制约机制。坚持精简、统一、效能的原则,一件事由一个部门负责,杜绝交叉管理、推诿扯皮,改进工作作风,提高工作效率。改变多层执法、多头执法的混乱状况,提高行政执法的统一性和公平性。要打破地方保护和部门、行业垄断,废除阻碍统一市场形成的各种规定”。中国行政审批制度改革的全面启动就是为了尽快适应WTO的规则,使与市场经济不相符的审批制度得到全面清理(薛澜, 2013)。

2008年以后,国际金融危机使中国发展遭遇严重困难,面对近几年日益严峻的国际形势,为了保持经济持续增长,政府的工作效率、服务质量必须不断提升,以应对诸多的挑战。该年8月,行政审批制度改革工作部际联席会议第一次全体会议在京召开。会议审议通过了《行政审批制度改革工作部际联席会议工作规则》、《关于深入推进行政审批制度改革工作的意见》和《全国行政审批制度改革工作电视电话会议方案》三个文件,明确了此后一个时期行政审批制度改革的工作思路和主要任务。联席会议的主要职能是:协助国务院指导和协调全国行政审批制度改革工作;研究提出国务院各部门需要取消、调整和保留的行政审批事项建议;督促国务院各部门做好行政审批事项的清理和处理工作;研究与行政审批制度改革有关的其他重要问题,向国务院提出建议。此后,该联席会议召开了多次,为新形势下开展行政审批项目集中清理做了诸多准备。

以上三方面的特征(中央推广、地方探索、外部推动)形塑了中国十多年来的行政审批制度改革历程。只有指出这些改革过程中不断显现的总体特征,我们才能透过现象更为清楚地了解行政审批制度改革工作的大背景。此外,从上述特征着手,也为下文总结行政审批制度改革工作的经验与不足奠定了基础。

<sup>①</sup> 全国各省、市、县、乡建立了各种形式的行政服务中心,它们的名称还包括“政务中心”、“政务服务中心”、“行政许可中心”、“行政服务中心”、“政务大厅”、“市政大厅”、“便民服务中心”等,由于功能一致,在这里都称为行政服务中心。

<sup>②</sup> 2000—2013年间,由中共中央编译局等机构联合组织的“地方政府创新奖”的评选活动共举办了6次,在60项获奖创新中,有6项与行政审批制度改革或行政服务中心建设有关,它们包括:广东省深圳市行政审批制度改革、海南省海口市实行行政审批改革的“三制”、江苏省南京市下关区首创“政务超市”、天津市南开区“超时默许”新机制、四川省成都市人民政府深化行政审批制度改革、海南省人民政府政务服务中心的行政审批“三集中”。

### 三、行政审批制度改革的成功经验

行政审批制度改革的一些成功经验值得中国其他领域的改革借鉴。十多年的行政审批制度改革使行政审批项目数量大大减少，行政审批效率总体上得到提高，对行政审批权力的监督也有所加强。与此同时，作为诱发机制，行政审批制度改革也间接地推动了其他机构、人事和财政方面的改革。

#### （一）鼓励先行先试，善于总结和吸收经验

“试点”一直是中国政府保持体制学习与适应能力的一大法宝，这在行政审批制度改革方面表现得非常鲜明。近年来，一方面，国务院为在新形势下积累行政审批制度改革的经验，相继批准广东、上海等省、市在行政审批制度改革方面先行先试。行政法规、国务院及部门文件设定的部分行政审批项目在这些省、市内停止实施或进行调整。另一方面，中央出台新的改革文件时都会有效吸收地方在行政服务中心建设、行政审批制度改革探索等方面的经验，对其中具有典型意义的改革方法还会给予正面的鼓励。例如，在2008年《国务院办公厅转发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》中所提到的“完善相对集中行政许可权制度、重大行政许可决定备案制度、行政许可决定公示制度、行政许可听证制度，以及行政许可的统一办理、联合办理、集中办理制度”在20世纪90年代就已被东南沿海城市所探索使用。2004年实施的《行政许可法》第二十六条规定，“行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定。行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理”。这就把对设立行政服务中心的支持提高到了法律层面。

在地方层面，通常每一个省或市在进行改革前都会积极考察和学习国内其他省、市的改革措施。例如，2004年，成都市成立政府服务中心

不久，省、市两级政务服务中心开始同址办公。在四川省政府的支持下，成都市按照“对各审批环节之间存在法定因果关系的，实行串联；对各审批环节之间无法确定因果关系的，实行并联”的原则对审批流程进行再造，对全市所有的行政审批事项进行了全面清理，对依法保留的行政审批事项的办理程序进行了优化，努力提高办事效率。在取得巨大成功后，这些创新方法被四川省政府向全省市县大力推广。2008年，黑龙江省为建立行政审批服务中心，专门建立调研小组，采取实地考察、听取情况介绍、开座谈会、访谈工作人员及服务对象等形式，分别赴本省5市的服务中心和吉林省、四川省、安徽省等地的服务中心调研。

#### （二）重视研究论证

从改革过程上看，行政审批改革的审核论证日渐科学、谨慎。2002年4月，国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室下发了《关于对建立与社会主义市场经济体制相适应的审批制度进行课题研究的实施方案》，确定了15个大中城市率先开展行政审批制度改革课题研究，此后又组织了国务院各部门开展这项工作。一些地方和部门还聘请专家学者参与研究，多方协作，集思广益，提高研究质量。之后，由中国经济体制改革研究会、中国行政管理学会、中国社会科学院等部门开展了多次行政审批制度改革研讨会，对政府部门改革起到了极大的推动作用。在行政审批制度改革工作部际联席会议中，为确保工作质量，实行了审核责任制和集体审核办法。参加审核的工作人员查阅了大量法律、行政法规和文件，多次召开专题会议，对每一个审批项目都从部门职责、设立背景、实施效能、管理需要、国外实践等方面进行多层次、多角度研究论证，并吸收相关地方、部门、管理相对人和专家学者的建议，提出了理据充分的处理意见。

#### （三）重视沟通协调

在2008年新成立的行政审批制度改革工作部际联席会议由监察部、中央编办、发展改革委、工业和信息化部、民政部、财政部、农业部、商务部、中国人民银行、工商总局、质检总局、国务院法制办12个部门组成，该会议定期

开会讨论行政审批制度改革计划。一般而言，联席会议办公室会组织国务院各部门对现有行政审批项目从设定依据、实施机关、收费情况等进行集中清理，摸清各部门现有行政审批项目的底数，为审核论证工作奠定基础。为确保对审批项目的处理稳妥、恰当，联席会议办公室会向拟取消和下放行政审批项目所涉及的每个部门都征求意见。对涉及多个部门的审批项目，联席会议办公室主动征求相关部门的意见，进行必要的协调。经过反复沟通协商，联席会议办公室与涉及的部门达成一致意见，并逐个签署《行政审批项目处理意见确认书》。这就保证了改革的稳妥，避免出现意外的阻力和障碍。在地方上，经常可以看到跨区域、跨层级的行政审批服务中心联席会议，例如苏浙皖沪三省一市行政审批服务中心主任联席会、江苏省县级行政审批服务中心主任联席会、威海市行政审批（服务）中心主任联席会议等。尽管这些会议都明确标识了主要参与方，但往往还会邀请其他省市的相关负责人参与。总的来说，这些联席会议有效地促进了各地方政府在集中行政审批权、清理审批服务项目、再造联合审批流程、规范化和标准化建设中心、拓展电子政务中心工作内容、体系化建设市县乡立体政务服务等方面交流成功经验和典型做法。

#### （四）重视组织建设

在中央政府方面，正式改革初期就成立了国务院行政审批制度改革工作领导小组，组长为时任国务院副总理李岚清。当时的主要成员包括（原名称）：监察部、国务院法制办公室、国家经济体制改革委员会、国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、财政部、对外贸易经济合作部、国家工商行政管理总局、中央机构编制委员会办公室等，其中牵头单位为监察部。在随后的年份里，成员又增加了民政部、银监会等部门。而到2013年，国务院明确行政审批制度改革工作由中央编办牵头。这反映了中央政府与时俱进的组织建设思路。在地方政府方面，首先，继中央成立改革工作领导小组之后，不少省、市政府也相继成立了相应的改革领导小组，统筹安排地方行政审批制度改革。四川省人民政府还在2013年首设行政审批制度改革处，专门统筹该省行政审批改

革。其次，根据笔者统计，在短短的十几年间，全国已有约270个地级以上城市自发建设行政服务中心。这些中心的功能在于把审批职能向审批处室集中、审批处室向中心窗口集中，优化流程，提高工作效率。而且，为了方便企业和市民办事，各市行政服务中心一般都设计了网上预约、短信叫号、政府信息咨询点等措施。同时还协调银行、快递、印章刻制、数字证书等配套服务单位入驻中心，为企业和市民提供一站式、人性化的服务。

#### 四、推进行政审批制度改革过程中的不足

尽管中央与地方政府在推进行政审批制度改革的工作上有许多可取之处，但现实是改革工作并非一帆风顺。当前的改革工作在以下四个方面仍旧做得不足。

##### （一）政府与市场界限认识仍然不够清晰

紧紧围绕使市场在资源配置中所起的决定性作用，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，与加快形成科学、有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐、有序，这是十八届三中全会以后新一轮改革的指导思想。历经十多年，中央与地方政府已经改革了大部分原有的行政审批制度。其中很大一部分审批事项属于计划经济体制的残留，理应被革除，但也有部分社会领域亟须政府的行政审批职能严格发挥相应的监管作用。例如近年来在环境污染评估和食品、药品安全等领域，由于政府部门审批不严格，出现了多起公共安全事件，给我们带来了惨重的教训。因此，行政审批制度的改革者不应一味地追求向市场放权，而应当明确在哪些领域的审批事项需要改革，在哪些领域的审批事项需要保留甚至加强。

##### （二）改革成果没有完全巩固

首先，《行政许可法》规定的主要是政府部门与社会主体之间的关系，而政府部门之间的项目审批则没有得到相应的规定与监督。这就导致一方面各部门审批程序过于烦琐，另一方面由于缺乏监督，“跑部钱进”的现象严重。其次，在当前的改革中，对行政审批改革进程的监管不够，许多地区和部门并没有认真做好取消和调整行政审批项目的落实和衔接工作，因而改革过程

非常容易出现反复（周汉华，2013）。例如，许多取消、下放的行政审批事项往往以其他形式被“改回来”，结果对于社会中的企业和个体来说，政府并没有提高办事效率。

### （三）忽视对审批流程的改造

当前的改革主要集中在减少审批事项，而往往忽视了对具体每项行政审批流程的改造。但是，由于很多审批部门的工作量比较大，加之有些项目专业性强，审批工作有时并不那么严谨。相关部门的司长或局长开个会，讨论一下地方政府或企业报上来的材料，基本上就会定下来，而很少会在审批某个项目前做非常细致的调研。如此就造成，许多审批不通过的项目，反倒是市场条件下的好项目，能给社会带来非常大的价值；而许多审批通过的项目，却是重复建设，浪费资源。因此，在当今的审批制度下很容易出现的情况是，一个项目审批成功与否往往与项目本身的社会价值没有直接关系，而更多地取决于跑项目的人所占有的社会资源。

### （四）配套改革措施不够完善

在取消和下放了行政审批事项后，也应对相关机构进行撤销、合并，对相关办事人员进行分流，并通过培训、教育等办法提高政府办事人员的工作能力，加强服务理念，以适应新的制度环境。但是，中央与地方政府当前在该领域做得还远远不够。这一方面是由于牵涉的部门太多，改革阻力太多；另一方面是由于提高行政审批制度的服务能力也需要安排大量相应的设备与人员投入。

## 五、对行政审批制度改革的建议

针对当前行政审批制度改革工作的不足之处，本文提出，行政审批制度改革不仅是大量的“取消”行政审批项目，也应同样强调“调整”改革方式，这主要包括：调整政府职能范围、调整对审批权力的监督、调整政府审批流程、调整政府内部组织关系等。因此，下一步改革可从以下几个方面做出改进。

### （一）科学划定政府职能

政府对市场放权和加强事中与事后监管应并行不悖。一方面，政府的职能不是代替市场在资

源配置上的决定性作用，而应是努力营造公平竞争、打破分割、优胜劣汰的市场环境。行政审批作为事前控制的一种手段，关系到社会主体的发展活力，理应受到严格控制。因此，正如十八届三中全会报告所强调的，凡是市场机制能有效调节的经济活动，应一律取消审批。另一方面，总结以往改革经验，在放开行政审批权力、简化行政审批程序之后，还需要加强事中与事后监管，否则无法真正发挥政府对社会秩序的维护作用（张纪南，2013）。例如，一家普通生产企业为备齐工商注册资料，通常要准备许多材料以保证审批顺利通过，之后和卫生、质检、公安、税务等多个部门打交道，手续烦琐且过程漫长。但在审批之后各个部门往往做不到定期检查和监督，从而大大提高了生产风险和社会安全风险。根据新形势的要求，可以考虑实行统一的市场准入制度，对于必要的管理限制措施，均以负面清单方式列明，对于清单之外的领域，各类市场主体均可依法平等进入。

### （二）严格控制新设行政审批

无论是社会中的企业或公民，还是政府内部的下级部门，都应该切实防止行政审批事项边减边增、明减暗增的现象。这就要做到：首先，严格规定行政审批设定标准，不得借实施行政审批变相收费。其次，规范行政审批设定审查程序。对确实需要设定行政审批的，相关部门应深入调研，加强合法性、必要性与合理性审查论证。例如，对于当前在钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等产能严重过剩行业的项目，国务院有关部门和地方政府就需要按照化解产能严重过剩矛盾的要求，严格控制新增产能。具体地说，可以尝试编制地区行政审批指数，定期考评各地的行政审批水平。最后，要健全监督制约机制，加强对行政审批权运行的监督，依法及时公开项目核准和行政审批信息。

### （三）简化行政程序，提高政府服务能力

对于确需保留的行政审批项目，提高审批效率与审批质量就显得尤为重要。当前要真正提高政府部门办事效能，仅仅靠减少审批项目是远远不够的，还应该简化程序、限时办结相关手续。与此同时，政府部门应该同样重视对工作人员办

事能力和服务观念的培养,使他们兼具专业视角和全球视野,同时又矢志不渝地奉行“为人民服务”的宗旨。此外,政府部门也应紧跟全球化和信息化的潮流,积极更新电子办公设备,提升公共服务信息化水平,善于利用新媒体和群众多沟通,加强企业和公民的信息联网,建立全社会房产、信用等基础数据统一平台,推进部门信息共享,最终实现智能化、人性化的公共服务。

#### (四) 处理好各政府部门之间的关系

从横向上看,要加强部门之间的沟通联系,统筹党政群机构改革,理顺部门职责关系,积极稳妥实施大部门制,划分清楚各部门之间的行政审批职能,能够合并的应该合并到一起,需要撤销的应该撤销,从而做到科学、合理的行政审批,为下级政府和社会主体提供有效率的行政审批服务。从纵向上看,应该强调中央政府的宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。具体来看,根据行政审批项目的专业性、重要性,对于可以下放管理层级的项目应积极下放给下级政府;对

于具有外部性的环境、食品、药品安全等领域,地方政府监管的积极性可能不高,因而可以根据具体情况设置垂直管理部门。当然,同时也要优化行政区划设置,有条件的地方可探索推进省直管县(市)体制改革。

#### 参考文献

Cross, K. (2004). China's WTO accession: economic, legal, and political implications. *Boston College International and Comparative Law Review*, 27 (2).

王绍光.(2008). 学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学, 6.

薛澜.(2013). 行政审批改革的最大难点. 人民论坛, 25.

张纪南.(2013). 扎实推进行政审批制度改革 增强经济社会发展内生动力, [http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Practice/201311/t20131128\\_181668.htm](http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Practice/201311/t20131128_181668.htm).

张康之.(2003). 行政审批制度改革:政府从管制走向服务. 理论与改革, 6.

周汉华.(2013). 对行政审批制度改革的进一步思考. 中国青年报, 6月6日.

## China's Governmental Licensing System Reform: Retrospects and Prospects

Zhu Xufeng, Zhang Youlang

**【Abstract】** The third plenary session of the eighteenth central committee of Communist Party of China recognizes that market plays a decisive role in resource allocation, and the general objective for deepening reform is to build a capable national governance system with Chinese characteristics. The governmental licensing system (alternatively known as the Administrative Approval System) has been undergoing reform in China for over a decade. Many experiences and lessons have been accumulated. This paper examines the trajectory of these reform efforts and tries to come up with suggestions for the new round of reform. The authors suggest, the government should properly define the scope of the governmental function, strictly control new licensing items, simplify licensing procedures, and adequately handle the relationship within the governmental agencies themselves.

**【Key words】** governmental licensing; government and market; national governance system; central and local governments