

● ● ● ● ● ● ● ● 姜晓萍 著

走向有限政府

——行政审批制度改革研究

ZOUXIANG YOUXIAN ZHENGFU

XINGZHENG SHENPI ZHIDU GAIGE YANJIU

014 ▶ 89 四川出版集团 · 四川科学技术出版社

国家社会科学基金“十五”规划项目

走向有限政府

——行政体制转型研究

藏书章

姜晓萍 著

图书在版编目(CIP)数据

走向有限政府:行政审批制度改革研究/姜晓萍著.
成都:四川科学技术出版社,2006.1

ISBN 7-5364-5828-2

I. 走... II. 姜... III. 行政管理-政治体制改革
-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 104246 号

走向有限政府 ——行政审批制度改革研究

著 者 姜晓萍
责任编辑 钱丹凝 杜 宇
封面设计 韩建勇
责任校对 易 卫
责任出版 周红君
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社
成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031
成品尺寸 210mm × 146mm
印张 14.375 字数 373 千 插页 2
印 刷 成都科刊印务有限公司
版 次 2006 年 1 月成都第一版
印 次 2006 年 1 月成都第一次印刷
定 价 39.00 元
ISBN 7-5364-5828-2/Z·310

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028)87734081
邮政编码/610031

理论、实践、方法的互动

——读《走向有限政府——行政审批制度改革研究》后

王乐夫

行政审批是政府实施行政管理的重要手段,在经济和社会运行中发挥着重要的调控作用,直接涉及政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系,是一个国家政府职能定位的具体体现,也是检测国家或地区政府管制程度、市场发育水平、公民自由空间的晴雨表或风向标。因此,研究行政审批制度改革不仅是行政法学理论研究的重要命题之一,也是政府管理理论与实践迫切需要解决的现实难题。姜晓萍的专著《走向有限政府——行政审批制度改革研究》以行政审批制度改革为研究对象,从一个独特的视角探讨如何以行政审批制度改革为突破口,推动政府职能转变。这对于建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制,促进依法行政,建设和谐社会,无疑具有重要的理论学术价值与实际指导作用。

本书是姜晓萍教授在承担的国家社科基金项目“WTO与西部地方政府行政审批制度改革研究”课题成果基础上的拓展和提升。纵观全书,我认为有如下特色:

1. 视角新颖

全书以行政审批制度改革为切入点,紧紧围绕“行政审批制度改革与政府职能转变”这一主题展开研讨。作者从阐释行政审批的基础理论入手,对行政审批的基本特征、功能、分类、范围、设定权、程序、监管与责任等进行分析。在此基础上又论述了行政审批制度改

革的重大现实意义,从而建构了一个行政审批制度改革理论框架。

2. 结构合理

全书分四篇,基础理论篇重在基本概念、基本原理的阐释,为整个研究作基础理论铺垫;专题研究篇从国务院各部门行政审批制度改革综述,东部发达地区行政审批制度改革的特色,西部欠发达地区行政审批制度改革的比较,港台地区行政审批制度改革的借鉴等四个不同的空间切面进行比较研究;案例分析篇以四川省行政审批制度改革为研究对象,从宏观、中观、微观三个层面对该省行政审批制度改革的现状进行了深入细致的调研、比较,并分析其存在的问题与原因;对策研讨篇在借鉴国外行政许可制度的基础上,从十个方面提出了深化行政审批制度改革,实现政府职能转变,走向有限政府的对策、建议。以上几个部分使全书成为一个有机统一的整体。

3. 方法得当

在整个研究中,作者非常重视调查研究、案例分析,采用了问卷调查、深度访谈、统计分析等方法,并力求做到了理论分析与实证分析的有机结合;定量分析与定性分析的有机结合;宏观总体分析与微观个案分析的有机结合。

4. 可操作性强

本书特别单列对策研讨篇,从十个方面提出了深化行政审批制度改革,实现政府职能转变,走向有限政府的对策、建议。其中部分对策得到了地方政府的采用和充分肯定,从而表明这些对策建议既有创新性,又有可行性和操作性。

姜晓萍女士是四川大学公共管理学院教授,她既有扎实的学术功底,又有关注社会现实的高度社会责任感、使命感。我们注意到:近年来姜教授积极为地方政府管理体制改革创新献计献策,产生了广泛的社会效应。因此,我认为该书不仅是一项理论研究成果,而且也是她将行政管理的理论研究应用于地方政府管理实践的尝试与

总结。

当然,本书在某些理论问题与现实问题分析时仍有欲言又止的遗憾,有待于在今后的研究中进一步深化。但是,对于一个活跃在地方政府管理改革与创新领域的女性学者来说,其勇于开拓创新、勤奋踏实的敬业精神是难能可贵的。我衷心希望并深信作者在今后的学术探索中能不断努力,取得更大的成绩。

[王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教学指导委员会副主任委员]

前 言

有太多的理由期盼这场改革,用太长的时间等待这场改革。随着《中华人民共和国行政许可法》的颁布和实施,中国行政审批制度改革进入新的里程,这标志着市场经济条件下无所不为的“全能型政府”正在走向有所为、有所不为的“有限型政府”。

有限政府是指在权力、职能和规模上受到宪法和法律约束、限制的政府。其本质内涵应包括:

依法行政。即政府由法律产生、受法律控制、依法律办事、对法律负责。要准确定位政府在市场经济中的职能,控制行政权力的任意扩张,根本上依靠法治。麦迪逊曾说“人类若是天使,则政府无存在之理由,天使若统治人类,则政府无制衡之必要”。但人类不是天使,政府也不是天使,故政府有存在之理由,政府有制衡之必要。从某种意义上讲,“宪政”就是“限政”,即政府的权力受到宪法和法律的严格限制,宪法和法律对政府的职权范围划上明确的分界限,对政府的权力进行纵向的和横向的分立,使其相互制衡。这表明法治之下的政府权力是一种有限权力,政府行为必须在法定职权范围内,政府应该提供哪些服务?怎样服务?这取决于法律、法规的授权,实际上这是政府服务的合法性要件。

职能有限。在计划经济条件下,政府职能无限扩张,表现为政府越来越多地承担本来完全可以由社会或市场自己去履行和完成的事情,或是把政府权力深入到纯粹属于个人生活的私人领域。它带来

的后果一是政企不分,政府直接干预企业的生产经营活动,导致企业难于认识到自己的主体地位,成为政府的附属,使得科学决策的投资体系很难形成,造成责职不分和决策失误,无法发挥市场对资源配置的作用;二是国家依靠行政手段来管理经济事务和社会事务,使得本来应该运用法律手段、经济手段或通过第三部门来解决的问题也通过政府行为解决,使政府管了许多不该管、管不了、管不好的事,造成政府不堪过多社会责任与矛盾的重压,从而陷入低效率的泥潭。三是政府权力过大,社会权力过小,造成权力垄断、权力混淆,权力制衡机制不足,致使某些官员腐败程度的日益加深加大。故市场经济条件下政府的职能不应是无所不为的全能型管理,而是有所为、有所不为的有限型管理与服务。

公共管理提倡“核心导向的策略”,经济发达国家和地区正在进行的“政府再造”运动,莫不以反省政府在治理过程中应扮演的角色,重新定位政府职能为首要。所谓“核心导向的策略”,就是“重新界定政府职能的合理适当范围,要政府投注所有心力、资源于核心职能的发挥上,解除不必要的政务负担。”^①在全球经济一体化的今天,“小政府,大社会”无疑是政府职能模式的必然选择。因此,只有通过合理区隔政府职能,厘清政府与市场、政府与社会、政府与公民之间权利、义务的界限,才能实现由“全能政府”向“有限政府”的转变。

以人为本。“以人为本,协调发展”是政府转型的基本原则,有限政府强调公民利益至上,最大限度满足人民的需求,保护人民的合法权利,也就是说政府要以公众的期望决定政策设计的蓝图;以公众的需求决定服务的内涵与方式;以公众的满意度衡量政策执行的成

^① 戴维·奥斯本:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,中国人民大学出版社,2002年,第217页。

效；以公众的评价决定政策变迁的方向。

公共服务。有限政府强调政府的公共服务职能,主张通过政府对公共事务的管理、经济的导向与调控,从而为经济和社会的发展提供良好的体制环境和市场条件,以实现“全面、协调、可持续发展”的目标。由此可以看出,有限政府不是只讲服务,不要管理,而是把服务作为管理的出发点和归宿,管理是为着更好的服务,是将现代政府为全社会和全体人民服务的核心理念贯穿渗透到政府管理的完整系统之中。实际上是由政府本位、官本位体制向社会本位、民本位体制转变。

高效公平。有限的政府与有效的政府并不对立,相反,有限的政府是有效政府的前提。随着社会经济的发展和现代资讯技术的发达,民众对政府服务品质的要求越来越高,他们不仅需要政府提供高效、快捷的服务,而且需要公平、透明的服务。故政府的转型不仅要实现由管制向服务的转变,而且要实现服务程序的规范化、服务水平的标准化,服务过程的人性化、服务手段的现代化,以创建高绩效的政府,为公民提供公平、公正的无差别服务。

行政审批是现代国家利用行政手段配置公共资源的重要手段,在经济和社会运行中发挥着不可或缺的调控作用,我国现行的行政审批制度仍然保留着很浓的全能型政府的色彩,大量的行政审批都涉及经济领域,存在于市场可以有效调节的领域,政府过多地依赖审批实现对社会资源的配置,导致政府对市场干预过多,政府职能的错位。同时也使政府疲于应对烦琐的审批业务以及由此而带来的审批责任,难以集中精力生产社会需要的公共产品,保障公共服务的品质,导致政府职能的缺位。并且也使企业无法摆脱政府的束缚走向市场,使政企分离难以实现,从而限制了市场主体的多元化,抑制了市场竞争机制作用的发挥,违反了公平竞争的原则,严重阻碍了社会

主义市场经济体制的进一步完善,远远不能适应社会发展的需要。因而,行政审批制度改革的根本宗旨,就是要突破政府职能转变的瓶颈,在变革中探索由全能型政府走向有限型政府的途径、方法。具体体现为:

其一,以《行政许可法》推动行政审批制度改革的法制化进程。

在现代法治国家,行政管理体制的改革必须要有一个完备的法律、法规体系来支撑。随着行政审批制度改革向纵深发展,及时总结改革的经验,解决改革过程中发现的问题,巩固改革的成果,迫切需要加强行政审批制度的法制化建设。《行政许可法》在总结全国行政审批制度改革经验的基础上,对行政审批设定权、行政审批的实施主体、行政审批的范围、行政审批的程序以及法律责任等做出了全方位的规范。将政府的行政审批权和审批行为纳入法制化、规范化的轨道,从而构建了行政审批制度改革的法律支持保障系统,推动了行政审批制度改革的法制化进程,这无疑是走向法治政府的重要里程。

其二,通过削减行政审批项目,规范行政许可范围,推进政府职能的转变。

削减行政审批项目,规范行政审批范围是我国行政审批制度改革的工作。其目的就是要改变政府对经济事务和社会事务统包统揽的传统管理方式,把公民、法人或者其他组织能够自主决定的;市场竞争机制能够有效调节的;行业组织或者中介机构能够自律管理的事项归还给市场、归还给社会、归还给公民,这不仅为公民个人、法人和社会组织留下了足够发展的空间,为公民个人自由、社会自治、市场经济竞争提供了充分的基础,同时也为政府的行政许可行为设定了权力的边界,促使政府改正错位,防止越位,弥补缺位,走向归位。最终实现政府职能由全能向有限的转变。

其三,通过优化行政审批程序,提供高效、公平的公共服务。

自由得到保障的历史必然是程序得到维护的历史。行政审批制度的改革步骤应当以审批项目的清理与整改为前提,以优化审批程序,提供高效、公平的公共服务为发展目标。行政审批从形式上看是政府管制的手段,但设置行政审批的目的却是维护公共利益和公共秩序,当然也是公共服务。而行政审批程序的规范与否,直接影响到管理与服务能否有机协调、统一的问题。因此只有通过规范行政审批的前置条件,优化审批流程,创新办理方式、手段,完善告知制度、听证制度、回避制度、说明理由制度、时效制度、监管制度、责任追究制度等,才能保障行政审批程序的合法化、科学化、效能化。为公众提供高效、透明、公平、公正的服务。这也是由管制型政府走向有限政府有效途径之一。

行政审批制度改革的不深入,给我们提出了加快进行行政审批制度改革理论探讨和现状调研的必要性。一方面,贯彻落实《行政许可法》需要及时总结改革中出现的各种问题,分析这些问题存在的原因,提出解决问题的对策,并对政策的可行性进行论证,为各级政府调整政策提供决策参考;另一方面,由于各地区在改革进程中存在的差异,需要总结先进地区的经验,以便其它地区学习,避免走不必要的弯路,减少改革的成本。同时,也需要将各级政府改革的实践上升为理论,用理论指导下一步的改革,避免走过场、追求形式,推动改革向纵深发展。

本书是在我们承担的国家社科基金项目《WTO与西部地方政府行政审批制度改革研究》课题成果基础上的提升和拓展。考虑到课题研究的地域局限性,在撰写本书时我们把视野拓展到全国,从宏观、中观、微观多个层面对行政审批制度改革进行深入细致的比较研究,形成以理论阐释为基础,专题研究为切面,案例分析为核心,对策探讨为重点的布局。在大量检阅文献资料,充分了解研究动态的前

提下,通过问卷调查、深度访谈、统计分析、比较研究等方法展开研讨,力争做到理论分析与实证分析的有机结合;定量分析与定性分析的有机结合;宏观的总体分析与微观的个案分析的有机结合,实现以发现问题为出发点,以解决问题为归着点的目标。

本书中的部分调研成果和对策、建议,得到地方政府的充分肯定,也推广应用于地方政府贯彻《行政许可法》、深化行政审批制度改革的具体举措之中,产生了积极的社会效应,受到了社会媒介的广泛关注,基本实现了“为地方政府管理改革提供高质量的决策参考”之研究初衷。衷心希望我们在这里提供的素材,进行的思考,能有助于在公共管理领域引发政策制定者、执行者和研究者更加热情地关注、更加激烈的讨论。

姜晓萍

2005年8月

目 录

基础理论篇

一、制度变革中的行政审批	2
(一)行政审批的概念和内涵	2
(二)行政审批的基本特征	4
(三)行政审批的功能	6
(四)行政审批的范围	8
(五)行政审批的分类	11
(六)行政审批的设定	14
(七)行政审批的实施机关	20
(八)行政审批的实施程序	23
(九)行政审批的收费	30
(十)行政审批的监督监管	31
(十一)行政审批的法律责任	35
二、突破政府职能转变的瓶颈	40
(一)政府职能及政府职能转变	40
(二)治道变革:政府职能转变的内在逻辑	48
(三)市场经济发展:政府职能的新定位	53
(四)WTO:政府职能转变的外压力	62
(五)行政审批制度改革:政府职能转变的突破口	74
三、走向有限政府的路径选择	83
(一)有限政府的概念与内涵	83
(二)有限政府的内在要求	89

(三)行政审批制度改革:走向有限政府的重要路径	96
-------------------------------	----

专题研究篇

四、国务院各部委行政审批改革综述	102
(一)中央对行政审批制度改革的政策指导与战略部署	102
(二)国务院各部门行政审批制度改革现状分析	106
(三)国务院各部门行政审批制度改革的特点	116
五、东部发达地区行政审批制度改革特色	119
(一)东部部分省市行政审批制度改革特色措施	119
(二)东部发达地区行政审批制度改革经验与借鉴	125
六、西部欠发达地区行政审批制度改革的比较	128
(一)西部各地方政府行政审批制度改革决策比较	128
(二)西部地方政府行政审批制度改革战略阶段比较	136
(三)西部地方政府审批范围规范状况比较	146
(四)西部地方政府行政审批程序改革比较	162
(五)西部各地方政府行政服务中心建设情况比较	180
(六)西部地方政府审批监督制约的现状与问题比较	194
(七)西部地方政府行政审批制度改革存在的问题及原因分析	207
(八)西部地方政府行政审批制度改革特色	219
七、港台地区行政审批制度改革特色与借鉴	225
(一)香港特别行政区行政许可制度的特色与借鉴	226
(二)台湾地区行政许可制度的特色与借鉴	239
(三)港台地区网上申报与审批的经验及启示	249

案例分析篇

八、四川省省级部门行政审批制度改革报告	254
(一)决策与阶段部署	254
(二)清理行政审批项目,规范审批范围	255
(三)清理行政事业性收费,剥离审批的权与利	263
(四)规范行政审批程序,推进改革深入	265
(五)建设政务服务中心,转变审批方式	269
(六)加强审批监督及责任追究	271
九、四川省地级市行政审批制度改革比较研究报告	274
(一)行政审批制度改革的组织建设与战略决策	274
(二)清理行政审批事项比较	277
(三)规范行政审批程序比较	281
(四)眉山、自贡、成都、内江规范审批程序存在的地区差异	296
(五)存在的问题及原因分析	311
十、成都市行政审批制度改革前后比较与成果评估报告	322
(一)必要性与基本方法	322
(二)成都市行政审批制度改革前的状况与存在的问题	325
(三)成都市行政审批制度改革的主要措施	334
(四)成都市行政审批制度改革的特色	342
(五)成都市行政审批制度改革的成果评估	347
(六)成都市行政审批制度改革的展望	366

对策研讨篇

十一、经济发达国家行政许可制度的特色与借鉴	372
(一)国外行政许可制度的产生与发展	372

(二)国外行政许可制度的特色与借鉴	375
十二、地方政府深化行政审批制度改革的路径与对策	385
(一)指导思想与基本原则	386
(二)贯彻落实《行政许可法》，健全行政审批改革的法制保障系统	387
(三)构建与行政管理体制改革配套的联动机制	398
(四)加强对审批实施机关及其权限的制约，建立廉洁政府	409
(五)彻底清理行政审批项目，进一步缩小行政审批范围，促进政府职能的转变	415
(六)优化行政审批流程，规范行政审批程序，提供公开、公平、公正的政府服务	420
(七)大力推广网上申报、网上审批，加快电子政府建设	428
(八)进一步完善各级政府的行政审批服务中心	430
(九)加强对准入企业的后续监管	435
(十)完善对行政审批权的监督制约机制，建立健全行政审批责任制	436
参考文献	440
后记	444

基础理论篇