

行政法治与政府自身改革的 耦合性发展

从法治政府建设的地方实践展开

唐明良◎著



中国政法大学出版社

行政法治与政府自身改革的 耦合性发展

从法治政府建设的地方实践展开

唐明良◎著



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

行政法治与政府自身改革的耦合性发展：从法治政府建设的地方实践展开/唐明良著. —北京：中国政法大学出版社，2017. 10
ISBN 978-7-5620-7832-6

I. ①行… II. ①唐… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 263992 号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908433 (编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	6.375
字 数	150 千字
版 次	2017 年 10 月第 1 版
印 次	2017 年 10 月第 1 次印刷
定 价	22.00 元

前 言

“耦合结构”及新行政法的一种“耦合剂”

PREFACE

从 2013 年以来，以“放管服”为核心的政府自身改革如火如荼，决心之坚、声势之宏、措施之多、力度之大，可谓前所罕见。与此同时，权力清单、行政审批制度改革、综合行政执法等政府自身改革中的概念，也陆续成为法治政府建设中愈显重要的制度和抓手，并在行政法学的话语体系中占据相当分量的席位。于是，我们可以看到：其一，以强力推动的政府自身改革为契机（或者“借壳上市”），法治政府建设在“治理改革”面向获得了新的动力，呈现出转型期行政法治动力结构的鲜明特征。其二，行政法治的理念、思维和技术也在局部影响甚至形塑着改革的方向，“法治化”成为推进政府自身改革的呼声，也成为其需要践行的原则。其三，法治和改革的固有属性及其辩证关系，在行政法治和政府自身改革之间同样存在，呈现出一种“张力下的前行”。这三个方面的现象，综合起来，类似于一种“耦合性”的发展结构。所谓“耦合”者，原本属于物理学的一个名词术语，大概意指两个或两个以上的体系或运动形式之间通过相互作用而彼此影响以至联合起来的现象；又由于其经常被用于通信工程和软件工程领域，故经常特指两个或两个以上的电路元件或电网络等的输入与输出之间存在紧密

配合与相互影响，并通过相互作用从一侧向另一侧传输能量的现象。^{〔1〕}在这样的“文义射程”中，用“耦合性发展”来解释转型期中国行政法治与政府自身改革之间的关系，虽然未必完全精准，却也颇有几分传神之处。

本书采用“总分结构”解释和描述行政法治与政府自身改革的耦合现象。第一章是总论，通过“观念-目的”的框架，论证了行政法治与政府自身改革之间的精神契合，以及这种契合之下的法治政府建设双重动力结构（“控权监督”+“治理改革”）和存在的隐患，进而提出两者进一步互动之必要性。第二章以后的各章，则分别以权力清单、行政审批制度改革、综合行政执法、第三方评估等“放管服”改革中的重镇为案例，以地方的实践为基础，具体而深入地探讨了这些制度实践中，“合法性”与“最佳性”，“控权监督”与“治理改革”的理念和技术如何交织在一起，并影响着法治政府建设和改革的方向。

之所以寻找转型期中国行政法治与政府自身改革之间的耦合结构，还缘起于笔者在理论上的一点追求（或者说是奢求）。自从追随浙江大学朱新力教授于2010年前后提出“合法性”与“最佳性”互动的新行政法进路^{〔2〕}后，一直在我脑海中挥之不去的一个困惑是：“合法性”与“最佳性”作为现代行政法治的双重价值在理论上应该不成问题，但这两者之间（包括一些学者提出的“监控者”和“管理者”之间^{〔3〕}，“传统行政法

〔1〕 参见百度百科“耦合”（本词条由“科普中国”百科科学词条编写与应用工作项目审核），<https://baike.baidu.com/item/%E8%80%A6%E5%90%88/2821124?fr=aladdin>。并参见徐孟洲：《耦合经济论》，中国人民大学出版社2010年版，第16页。

〔2〕 集中见于朱新力、唐明良等：《行政法基础理论改革的基本图谱：“合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径》，法律出版社2013年版。

〔3〕 参见沈岷：《监控者与管理者可否合一：行政法学体系转型的基础问题》，载《中国法学》2016年第1期。

治”与“政府规制”之间^{〔1〕}，其理一也），其连接点究竟在哪里？似乎是“各管一摊”？如果是“各管一摊”，在“最佳性”问题上，行政法学者何以能“战胜”经济学、公共管理学等领域的学者？尽管我们可以用“以跨学科研究方法解决‘最佳性’问题（治理面向的问题）”这样的解释来敷衍类似的困惑，但是，作为法学研究工作者，往往并不具备一种“帝国主义”式的方法论，也不是百科全书，去探讨“最佳性”问题始终面临知识正当性的拷问。为了解答自己的上述困惑，笔者的第一次努力是试图让“行政程序”成为新行政法中连接“合法”和“最佳”的工具，于是有了我的博士论文《环评行政程序的法理与技术》^{〔2〕}，其基本要义是：行政程序在消极层面具有权力控制和权利保障的功能，可以实现传统行政法的“合法性”控制功能；在积极层面，良好的程序设计又能促进决策理性、调整多元价值，为此，它又可以局部实现新行政法在“合法性”之外同时所追求的“最佳性”功能。这次努力算不上成功，其原因除了本人功力不足外，客观上在于，现代政府治理中的诸多问题，并不是简单的“程序”所能化解，“最佳性”的探讨一定离不开“实体”。近些年，由于工作的关系，我陆续接触了地方政府“放管服”改革的丰富实践，有一种体会越来越深：作为“治理”领域的政府自身改革，其大部分理念性元素，同现代行政法治所追求的有限政府、权力控制、严格执法、相对人中心主义等价值具有高度的契合性。这种高度契合的现象，或可带来另一种进路，那就是以治理改革中的理念、措施及其行

〔1〕 参见朱新力、宋华琳：“现代行政法学的建构与政府规制研究的兴起”，载《法律科学》2005年第5期。

〔2〕 唐明良：《环评行政程序的法理与技术》，社会科学文献出版社2012年版。

政法治意蕴，作为连接“合法”与“最佳”的耦合剂。正是在这样的冲动之下，有了这第二次尝试。通过本书的目录，可以发现，在第一章之后的各章，笔者分别使用了“政府瘦身与职权法定”“效能提升与程序理性”“顾客导向与裁量控制”“整体政府与严格执法”等双重语词结构，前一词是“公共治理”导向的，而后一词则是“法治行政”意义上的，试图通过这样一种“结构宣示”和具体的内容承载，成其为新行政法中“合法性”与“最佳性”两端的一种“耦合剂”。由于作者才疏学浅，加之成书于仓促之间，这一次的努力也可能同样不那么成功，但古人说“功不唐捐”，近人又说“屡败屡战”，权以此勉励自己吧。

目 录 | CONTENTS

前言：“耦合结构”及新行政法的一种“耦合剂”	001
第一章 行政法治与政府自身改革的耦合	001
一、以“放管服”为核心的中国政府自身改革	001
二、行政法治与政府自身改革的耦合：观念-目的	008
三、耦合共生结构下法治政府建设的基本特征及其理论 意义	014
四、“治理改革”驱动模式可能存在的问题	020
五、重寻法治政府建设的二维结构：本章小结	024
第二章 权力清单制度：政府瘦身与职权法定	027
一、权力清单的发生简史及双重制度逻辑	028
二、“职权法定”理念的具象化表达：对权力清单改革双重 逻辑的统合	031
三、清权：行政权的全面扫描和行政行为类型化	037
四、减权：政府职能转变和“瘦身”的法治化	042
五、制权：权力运行流程图和程序法制	050

第三章 行政审批程序改革：效能提升与程序理性	053
一、问题的提出	054
二、改革背景：建设项目审批程序法制中的主要问题	056
三、改革实践：地方样本及其程序法理维度的类型化	066
四、实践样本的缺陷：正当性和程序理性之间	077
五、以“法治化”促改革的可能出路	084
第四章 行政审批标准化：顾客导向与裁量控制	089
一、行政审批标准化建设的基本内容及其意义	090
二、问题：行政审批标准化深度发展面临的体制机制障碍	094
三、对策：深化行政审批标准化改革的理性思考	099
四、标准化与“最多跑一次”改革	104
第五章 综合执法改革：整体政府与严格执法（上）	108
一、问题意识：两种叙事体系下的“一综各表”	108
二、制度文本的解读	110
三、实践的多重展开	117
四、变迁背后的政经背景	123
五、余论：综合行政执法体制改革成长的基础性条件	127
第六章 综合执法改革：整体政府与严格执法（下）	132
一、综合行政执法改革的基本情况：以浙江省嘉兴市为例	132
二、综合执法改革实践中存在的突出问题	136
三、综合执法改革纵深发展的学理建议	140

第七章 法治政府建设第三方评估：耦合之下的绩效

评价	148
一、理论之维：法治政府指标体系构建中的五对关系及其 呈现	149
二、实践之维：以浙江省的法治政府建设第三方评估为例 ...	162
三、操作之维：以制度质量的测评技术为例	172
致 谢	187

第一章

行政法治与政府自身改革的耦合

在近几年的中国法治政府建设^{〔1〕}实践中，除了行政诉讼法修改（行政诉讼制度改革）、地方行政程序立法、行政案例指导、行政裁量基准等传统领域所带来的行政法治诸多变革之外，冲击我们眼球的，还有权力清单、行政审批制度改革、综合行政执法（执法体制改革）、互联网+政务服务、“双随机、一公开”监管、法治政府建设绩效评估等新兴的制度和话题。将这些事件串联起来，我们可以发现，近年来中国行政法治实践贯穿着两条或明或暗的逻辑主线：一条是传统的依法行政，即以职权、行为、程序和责任法定化为核心建构起来的依法行政制度体系；另一条是以“放管服”为切入点，以良好治理为导向，旨在厘清政府与市场、政府与社会关系的政府自身改革之路。这两条逻辑主线自成体系，却又水乳交融，出现了前所未有的耦合，其共生结构构成了近年中国法治政府建设的重要图景。

一、以“放管服”为核心的中国政府自身改革

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定了总共 60 项改革任务。如果要在这些 60 项改革任务中，评选影响力较大的改革举措，以“放管服”

〔1〕 本书一般在同一意义上使用“法治政府”和“行政法治”，不作特别的区分。

改革（“简政放权、放管结合、优化服务”的简称）为核心的政府职能转变（对应《决定》的第15项改革任务）当能入选。如果要为本届政府推动的改革措施找一个代表性的案例，“放管服”几乎可以“不作第二人想”。从十八大以来，简政放权、放管结合、优化服务和权力清单、审批制度改革、“双随机一公开”监管、综合执法、互联网+政务服务、减证便民（消除“奇葩证明”）、打破信息孤岛等语词，既属于“庙堂之高”的话语体系，也是社会、市场和民间的高频热词。在地方的实践中，“四张清单一张网”^{〔1〕}“一枚印章管审批”^{〔2〕}“人在干云在算天在看”^{〔3〕}“最多跑一次”^{〔4〕}“一网通办”^{〔5〕}等琅琅上口的用语，更彰显了“放管服”改革的地方热情和制度竞争。

作为年度的施政纲领，政府工作报告最能反映政府工作的注意力所在。翻阅2014年以来的政府工作报告，我们可以看

〔1〕“四张清单一张网”是指：政府权力清单、企业投资负面清单、政府责任清单、专项资金管理清单。“一张网”则指的是政务服务网。这项改革由浙江率先提出并陆续在全国实施。

〔2〕“一枚印章管审批”一般是指，政府成立行政审批局，并以一枚行政审批专用章替代部门的印章，变行政服务中心的空间聚合为行政审批局的实体承办，真正实现“一枚公章管审批”。这一模式以天津、宁夏等地为代表。

〔3〕“人在干云在算天在看”是指，依托大数据产业优势和云平台系统，强化权力运行监督，实现权力运行全程电子化、处处留“痕迹”，切实做到“人在干、云在算、天在看”。这一改革行动来自贵州。

〔4〕“最多跑一次”是指，通过优化办理流程、整合政务资源、融合线上线下、借助新兴手段等方式，群众和企业（自然人、法人和其他组织）到政府办理“一件事情”在申请材料齐全、符合法定受理条件时，从受理申请到作出办理决定、形成办理结果的全过程一次上门或零上门。这项改革由浙江提出并推进。

〔5〕“一网通办”一般是指，与企业注册登记、年度报告、变更注销、项目投资、生产经营、商标专利、资质认定、税费办理、安全生产等密切相关的政务服务事项，以及与居民公共教育、户籍户政、社会保障、医疗卫生、劳动就业、住房保障、文化体育等密切相关的政务服务事项，统一推行网上受理、网上办理、网上反馈，做到政务服务事项“一网通办”。这项改革以北京等地为代表，陆续在全国实施。

到，每年的政府工作报告都在显要位置提及简政放权、政府职能转变和放管服改革，将其作为一项极为重要的改革措施，并在力度上呈逐年加强的态势。

年度	重要性阐述	主要工作部署和制度建设
2014 年政府工作报告	进一步简政放权，这是政府的自我革命。	(1) 取消和下放行政审批事项 200 项以上；(2) 深化投资审批制度改革；(3) 建立审批事项的权力清单制度；(4) 全面清理非行政审批事项；(5) 实施工商登记制度改革，由先证后照改为先照后证；(6) 放管并重，建立纵横联动协同管理机制；(7) 加快社会信用体系建设，建立黑名单制度。
2015 年政府工作报告	加大简政放权、放管结合改革力度。……用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。	(1) 再取消和下放一批行政审批事项，全部取消非行政许可审批，建立规范行政审批的管理制度；(2) 所有行政审批事项都要简化程序，明确时限；(3) 深化商事制度改革，逐步实现“三证合一”；(4) 制定市场准入负面清单，公布省级政府权力清单、责任清单；(5) 加强事中事后监管，建立全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台。
2016 年政府工作报告	推动简政放权、放管结合、优化服务改革向纵深发展。以敬民之心，行简政之道，切实转变政府职能、提高效能。……简除烦	(1) 继续大力削减行政审批事项，对下放的审批事项，要让地方能接得住、管得好；(2) 深化商事制度改革，开展证照分离试点；(3) 全面公布地方政府权力清单和责任清单，在部分地区试行市场准入负面清单制度；(4) 对行政事业性收费、政府定价或指导价经营服务性收费、政府性基金、国家职业资格，实行目录清单管理；(5) 修改和废止有碍发展的行政法规和规范

续表

年度	重要性阐述	主要工作部署和制度建设
	苛，禁察非法，使人民群众有更平等的机会和更大的创造空间。	性文件；（6）全面推行“双随机、一公开”监管，及时公布查处结果；（7）推进综合行政执法改革，实施企业信用信息统一归集、依法公示、联合惩戒、社会监督；（8）大力推行“互联网+政务服务”，实现部门间数据共享。
2017 年政府工作报告	使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须深化简政放权、放管结合、优化服务改革。这是政府自身的一场深刻革命，要继续以壮士断腕的勇气，坚决披荆斩棘向前推进。……我们一定要让企业和群众更多感受到“放管服”改革成效，着力打通“最后一公里”，坚决除烦苛之弊、施公平之策、开便利之门。	（1）全面实行清单管理制度，制定国务院部门权力和责任清单，加快扩大市场准入负面清单试点；（2）清理取消一批生产和服务许可证；（3）深化商事制度改革，实行多证合一，扩大“证照分离”改革试点；（4）实现“双随机、一公开”监管全覆盖；（5）推进综合行政执法；（6）加快国务院部门和地方政府信息系统互联互通，形成全国统一政务服务平台。

从“政府的自我革命”到“政府自身的一场深刻革命”，从“加大改革力度”到“壮士断腕”“披荆斩棘”地推进，从“用政府权力的减法，换取市场活力的乘法”到“简除烦苛，禁

察非法”“坚决除烦苛之弊、施公平之策”，从审批制度改革到全面的清单式管理，从先照后证到多证合一，从黑名单制度到“双随机、一公开”监管全覆盖，从纵横联动协同管理到推进综合行政执法，从“互联网+政务服务”到网络平台互联互通……政府自身改革的决心越来越大，措施也越来越深入。在决心和具体举措之下，“放管服”改革的成就也有目共睹。李克强总理在2017年6月召开的全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上，从“行政审批事项大幅减少，企业税费负担显著降低，事中事后监管得到加强，政府服务不断优化”四个方面，用一系列数据总结了改革取得的阶段性成效，并且，根据有关部门大数据分析中心对网上一百多万条信息的分析显示，群众对“放管服”改革的满意度持续上升，网民满意度已上升到89.9%。^{〔1〕}尽管改革还存在许多缺陷和问题，但社会和群众对“放管服”改革所带来的增强企业活力和社会创造力、方便就业创业、取消繁琐证明、优化营商环境等方面的成果具有显著的体验感和获得感。

就制度层面而言，笔者总结，近年来以“放管服”为核心的中国政府自身改革，主要聚焦在以下几项制度建设：

1. 以审批事项削减下放、全面取消非行政许可审批、实施商事登记制度改革为主要内容的行政审批制度改革。加入世贸组织以后，国务院便于2001年启动了行政审批制度改革，到2012年，共分六批取消了2000多项审批事项。但由于受计划经济影响及其长期以来形成的政府管理“审批依赖症”（对审批迷恋，对监管迷茫），审批事项边减边增、明减暗增的现象仍较常

〔1〕 参见《李克强在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话》，载中国政府网 http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-06/29/content_5206812.htm，最后访问日期：2017年7月10日。

见，如同“割韭菜一样，割了一茬又一茬”。因此，本届政府的“放管服”改革，仍是以行政审批制度改革启幕，党的十八大报告指出：“深化行政审批制度改革，继续简政放权，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。”2013年以来的审批制度改革，较之以往，体现出削减力度更大、更加注重制度建设的特点。特别是，按照《行政许可法》的理念和具体规定，重申“两个凡”精神，“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定，市场竞争机制能够有效调节，行业组织或者中介机构能够自律管理的事项”“凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项”一律取消审批设定；全面取消非行政许可审批，让其成为一个历史名词，等等。另外，作为行政审批制度改革的重要内容和延伸，本届政府推动的商事登记制度改革也是一个亮点，工商登记由先证后照改为先照后证，进而实现“三证合一”，优化了营商环境。

2. 以权力清单和负面清单为主要内容的清单管理制度。权力清单和负面清单分别对应公权力主体的“法无授权不可为”和私权利主体的“法无禁止则自由”。权力清单是将地方各级政府工作部门行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等，以清单形式明确列示出来，向社会公布，接受社会监督。^{〔1〕}其理想目标是用清单形式将法定行政权力“一网打尽”，进而做到“清单之外无权力”。负面清单则是指以清单方式明确列出在中华人民共和国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，各级政府依法采取相应管理措施的一系列制度安排。市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主

〔1〕 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》。

体皆可依法平等进入。^{〔1〕}权力清单、负面清单、责任清单等构成的清单管理体系，其理想目标是厘清政府发挥作用的职责边界。

3. 以“双随机、一公开”监管和综合行政执法为主要内容的事中事后监管制度。“双随机、一公开”是指行政主体在实施事中事后监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。^{〔2〕}其旨在解决执法扰企、执法扰民和执法成本高的问题，同时加大监管震慑度，让企业感受到监管的无形压力而自觉守法。与此相关的综合行政执法，则要求大幅减少执法队伍种类，旨在破解“大盖帽漫天飞”的执法扰民和“七八顶大盖帽管不了一顶破草帽”的多头执法问题，推行跨部门综合执法和跨部门联合检查，逐步实现“多帽合一”，同时及时公开企业违法违规信息和检查执法结果，接受群众监督。

4. 以“减证便民”和“互联网+政务服务”为主要内容的服务优化制度。“减证便民”是指，清理烦扰群众的各种“奇葩”证明、循环证明、重复证明，凡没有法律法规依据的一律取消，能通过个人现有证照来证明的一律取消，能采取申请人书面承诺方式解决的一律取消，能通过网络核验的一律取消。对于必要的证明，有关部门和单位加强互认共享，减少不必要的重复举证。^{〔3〕}为实现上述目标，并进一步优化政府服务，就需要加强部门间信息互联互通，推动政府部门在协同联动、流程再造、系统整合等方面进行改革，打破“信息孤岛”。在这方

〔1〕《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》（国发〔2015〕55号）

〔2〕详见《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发〔2015〕58号）。

〔3〕参见《李克强在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话》，载中国政府网 http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-06/29/content_5206812.htm，最后访问日期：2017年7月10日。