

廖扬丽◎著

政府的 自我革命：中国行政审批制度 改革研究

Self-revolution of Government

Research on the Reform of Administrative Examination
and Approval System in China

 法律出版社
LAW PRESS CHINA

政府的自我革命

中国行政审批制度改革研究

Self-revolution of Government

A Research on the Reform of Administrative Examination
and Approval System in China

D63
L12



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府的自我革命:中国行政审批制度改革研究/廖扬丽著.

—北京:法律出版社,2006.11

ISBN 7-5036-6676-5

I. 政… II. 廖… 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(2006)第 129088 号

© 法律出版社·中国

政府的自我革命
——中国行政审批制度改革研究

廖扬丽 著

责任编辑 孙东育
装帧设计 李 瞻

开本 A5

版本 2006 年 11 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 11 字数 269 千

印次 2006 年 11 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-6676-5/D·6393

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

廖扬丽，女，壮族，1975年生。2004年毕业于中央党校研究生院科学社会主义与共产主义运动专业，师从于康绍邦教授，获博士学位，主要从事公共管理、公共政策、科学社会主义等方面的研究。现于中共海淀区委党校任副教授。迄今为止，作者已在《中共中央党校学报》等重要学术期刊上发表学术论文十余篇，出版编著1部，参与或主持并完成国家级、省部级研究课题多项。

《政府的自我革命——中国行政审批制度改革研究》一书是作者承担北京市优秀人才培养资助项目的最终研究成果（项目编号：20051D0900510）。

政府的

自我革命：中国行政审批制度
改革研究

Self-revolution of Government

A Research on the Reform of Administrative Examination
and Approval System in China

目 录

导 论/1

一、问题的提出及选题的意义/2

(一)行政审批制度改革的必要性和紧迫性分析/3

(二)《行政许可法》实施前行政审批制度改革取得的成效/6

(三)行政审批制度改革实践和理论研究存在的不足/7

二、不同视角下的行政审批概念/15

(一)政府管制经济学中的行政审批/15

(二)行政学中的行政审批/16

(三)行政法学中的行政审批/17

三、国内外关于行政审批制度改革研究的现状/19

(一)国外关于行政审批制度改革研究的现状/19

(二)国内关于行政审批制度改革研究的

2 政府的自我革命——中国行政审批制度改革研究

现状/26

四、本书试图回答的问题及主要创新之处/30

五、本书采用的研究方法/31

六、本书的基本框架/32

第一章 政府管制理论——中国行政审批制度的理论基础/36

一、政府管制的概念及分类/36

(一) 政府管制的概念/36

(二) 政府管制的分类/41

二、实施政府管制的合理性与改革政府管制的必要性分析/44

(一) 竞争性市场经济的前提条件/45

(二) 市场经济自身的五大缺陷/45

(三) 政府管制的合理性/47

(四) 政府管制的缺陷/48

(五) 政府管制的改革——激励性政府管制/50

三、政府管制的公共利益与部门利益之争/51

(一) 政府管制的公共利益论/51

(二) 政府管制的部门利益理论/53

(三) 政府管制俘虏理论/55

(四) 政府管制政策的成本与效益分析/59

四、政府管制的政策过程/63

(一) 政府管制立法/64

(二) 政府管制执法/66

(三) 政府管制的放松或解除/68

(四) 政府管制的监督与救济/70

第二章 国外行政审批制度改革的经验启示/71

一、美国行政审批制度改革的经验启示/72

- (一)改革的背景——政府管制的过滥和无效/72
- (二)改革的目标——放松管制,促进竞争/75
- (三)改革的方式——立法在先,引入激励性政府管制/75
- (四)改革的成效与不足/78
- (五)管制改革的经验启示/79

二、日本行政审批制度改革的经验启示/81

- (一)改革的背景和目的——过剩管制与引进竞争/82
- (二)改革的过程与特征——持续缓慢地推进改革/84
- (三)改革的成果——促进竞争/86
- (四)改革的问题——生产者优先和行政指导依然存在/88
- (五)改革的启示——改革与市场发育程度、法律制度的完善
相关/89

三、韩国行政审批制度改革的经验启示/90

- (一)韩国推进管制改革的进程和措施/90
- (二)韩国管制改革的经验启示/94

第三章 中国行政审批制度改革的动因/97

一、中国行政审批制度的历史沿革/98

- (一)计划经济体制下的中国行政审批制度/98
- (二)中国行政审批制度的弊端及其原因分析/101
- (三)改革开放以来中国行政审批制度改革的过程/106

二、中国行政审批制度改革的经济体制限制/109

- (一)计划经济的体制特征/109
- (二)计划经济体制与行政审批制度的促进性互动/111
- (三)转型经济体制的特征/114
- (四)转型经济体制与深化行政审批制度改革的障碍因素/116

三、中国行政审批制度改革的行政管理体制制约/119

- (一)政府职能转变不到位/119

4 政府的自我革命——中国行政审批制度改革研究

(二) 政府机构运行规则缺失/121

(三) 行政权的规范和制约不足/123

(四) 传统行政执行体制的制约/126

四、中国行政审批制度改革的行政法限制/129

(一) 中国现行行政法对行政审批的制约分析/129

(二) 中国依法行政的不足对行政审批制度改革的影响/131

五、中国加入 WTO 的承诺及其对现行行政审批制度的挑战/134

(一) 中国政府关于加入 WTO 的郑重承诺/135

(二) WTO 规则对中国现行行政审批制度提出的挑战/137

(三) 中国行政审批制度应对加入 WTO 的新理念/139

第四章 《行政许可法》的实施与中国行政审批制度改革/142

一、《行政许可法》制定的背景、意义及主要原则/143

(一) 《行政许可法》制定的背景及简要过程/143

(二) 颁布和实施《行政许可法》的重要意义/145

(三) 《行政许可法》的理念创新及主要原则/148

二、从行政审批到行政许可的过渡——行政审批制度的法制化/154

(一) 行政许可的设定制度/154

(二) 行政许可的实施制度/158

(三) 行政许可的收费制度/162

(四) 行政许可的监督检查及法律责任制度/165

三、《行政许可法》的实施效果、问题、原因及改进对策/167

(一) 《行政许可法》实施后行政审批制度改革取得的成效/167

(二) 《行政许可法》实施中存在的问题/171

(三) 制约《行政许可法》实施的深层原因/179

(四) 增强《行政许可法》实施效果的对策/181

四、行政服务机构的发展现状、面临的困境及改革对策/188

(一) 行政服务机构的功能定位/189

(二) 行政服务机构建设取得的成效/191

(三) 行政服务机构面临的困境/192

(四) 加强行政服务机构建设的对策/195

第五章 中国行政审批制度改革的基本构想/199

一、中国行政审批制度改革的理念与发展趋势/200

(一) 放松政府管制与强化政府管制并重/200

(二) 提升政府管制能力/203

(三) 构建服务型政府/205

二、中国行政审批制度改革的目标模式/207

(一) 审批有据/208

(二) 审批有度/208

(三) 执行有力/209

(四) 规范有方/210

三、中国行政审批制度改革的原则、路径及机制/212

(一) 行政审批制度改革的原则/212

(二) 行政审批制度改革的路径选择/214

(三) 行政审批制度改革的动力机制/217

(四) 改革的评估机制和监控机制/224

四、中国行政审批制度改革战略工具选择/229

(一) 核心战略: 转变政府职能/230

(二) 结果战略: 以结果为本、注重绩效管理/231

(三) 顾客战略: 顾客为本、顾客主权/231

(四) 控制战略: 权力下放、重心下移/232

(五) 文化战略: 塑造新型服务文化/233

第六章 中国行政审批制度的创新/234

一、建立科学化、民主化的行政审批决策机制/234

6 政府的自我革命——中国行政审批制度改革研究

(一) 建立科学化、民主化行政审批决策机制的重要意义/235

(二) 中国行政审批决策存在的主要问题/236

(三) 确立行政审批决策机制的新制度形式/238

二、建立科学合理的行政审批管理机制/241

(一) 行政审批的范围/241

(二) 行政审批权的设定/243

(三) 行政审批权的执行/245

三、建立规范高效的行政审批运行机制/249

(一) 正当的行政审批程序机制/249

(二) 行政审批方式的改革/253

(三) 电子政务与行政审批手段的现代化/255

四、建立严密完善的行政审批监督制约机制/258

(一) 建立健全行政审批内部制约机制/258

(二) 进一步完善和落实外部监督机制/261

五、建立健全有效的行政审批救济机制/264

(一) 关于行政审批的行政救济制度/265

(二) 行政救济制度实施中存在的问题/267

(三) 完善行政救济制度的设想/268

第七章 中国行政审批制度改革的配套改革/271

一、加快政府职能转变/271

(一) 政府职能转变与行政审批制度改革的互动关系/271

(二) 社会主义市场经济体制下的政府职能定位/273

(三) 政府职能转变中的关键因素/275

二、推进政府机构改革/284

(一) 政府职能转变与政府机构改革的互动关系/284

(二) 当前中国政府机构存在的问题/287

(三) 推进中国政府机构改革的构想/288

三、建立健全保障行政审批制度改革成果的法律法规/292

(一)适应改革,清理现有的法律法规/292

(二)提高行政立法的质量,保证行政主体与行政相对人的平衡/296

(三)完善有关法律法规,从根本上保障行政审批制度改革成果/297

四、加强公务员队伍建设/299

(一)提高公务员队伍素质是行政审批制度改革的关键/299

(二)中国公务员制度建设存在的问题/300

(三)健全和完善公务员制度,提高公务员队伍的素质/303

五、重塑行政文化,推进政府改革/308

(一)行政文化的内涵及功能/308

(二)中国当前行政文化对行政审批制度改革的影响/309

(三)政府改革中的行政文化创新/311

结 语/315

主要参考文献/319

后 记/332

导 论

在党的十六届三中全会上,我党做出了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。在《“十一五”规划纲要》中,中央再次提出“进一步推进行政审批制度改革,减少和规范行政审批”。“行政审批制度改革”一词近年来频繁出现在党中央和中央政府的重要文件中,足以说明中央对此问题的重视程度。近年来,行政审批制度改革取得了重要进展,对政府机关管理理念和管理方式的转变起到了促进作用。本书从政府管制经济学、行政学和行政法学的角度对行政审批进行了多方位探讨,以期能够在理论上对行政审批制度的理论研究和改革实践提供一些有益的指导。

一、问题的提出及选题的意义

在资源配置方式的选择上,有市场和政府两种基本的方式。两者有各自的优劣势,如市场失灵和政府失败。因此在实际的资源配置过程中,我们通常会选择两者的不同组合来实现资源的最佳配置。美国经济学家查尔斯·沃尔夫指出:“它(指在市场和政府间的选择——笔者注)既不是要在完善的市场与不完善的政府间的选择;也不是在不完善的市场和完善的政府间的选择;相反,它是在不完善的市场和不完善的政府以及二者之间不尽完善的组合间的选择。”^{〔1〕}

行政审批是政府配置资源,进行经济和社会管理的一种方式 and 手段。行政审批几乎涉及所有的行业,大到国计民生、小到生活琐事。现行的行政审批制度是计划经济体制下的产物,通过行政审批,政府实现对资源的计划配置。政府主要依靠行政审批这种行政手段来履行职能,毫无疑问,这一制度曾在发展经济、管理社会事务中起过积极的作用。即使在市场经济体制下,市场失灵也随处可见。在诸如自然垄断、外部性、内部性、信息不对称等情况下,市场的自发作用将难以保证社会资源的有效配置,因而政府必须通过一定的政策手段对市场主体的行为进行管制。市场的缺陷和不完善是政府干预的必要条件,政府干预应在市场失灵处发挥作用,因此,行政审批存在的合理性就在于此。但随着中国社会主义市场经济体制的建立和完善,市场化程度的不断提高,对外开放的深度和广度日益扩大,现行行政审批制度的弊端不断暴露出来。例如,审批范围过广、审批事项过多、审批环节过多、审批时限过长、审批自

〔1〕 [美]查尔斯·沃尔夫:《市场或政府——权衡两种不完善的选择》,谢旭译,中国发展出版社1994年版,前言。

由裁量权过大、重审批轻监管等,严重阻碍了市场机制对资源配置基础作用的发挥,限制了竞争,扼杀了活力,导致各种设租和寻租腐败现象的滋长和蔓延。这不仅增加了企业和社会的成本,也增加了政府管理的成本,降低了政府管理的效率,影响了政府的形象。人们在对行政审批制度的历史作用进行肯定的同时,不禁对其未来的发展趋势提出了质疑。这就引出了本书关注的焦点——存在种种弊端的行政审批制度如何进行改革以适应现代经济社会的发展?

(一) 行政审批制度改革的必要性和紧迫性分析

中国现行行政审批制度实际上脱胎于计划经济体制时期。在这一体制下,整个社会经济体制是按照列宁的“国际辛迪加”模式组织起来的。宏观经济和微观经济的决策权以及人力、物力、财力的支配权均集中于中央,就业由政府统一分配,财政实行统收统支,物资实行统一调拨。在这种情况下,企业完全成了政府的附属物,几乎没有自主权可言;政府的行政审批成了一切经济活动所必需的环节,几乎覆盖了全社会的方方面面。这种覆盖全社会的行政审批制度,排斥而不是保护了市场机制,其与市场失灵是完全没有关系的,它的主要功能是保证计划的顺利实施。可以说,当时的行政审批几乎涉及所有的行业,大到国计民生、小到生活琐事。行政审批制度是计划经济体制下的产物,通过行政审批,政府实现对资源的计划配置。政府主要依靠行政审批这种行政手段来履行职能。毫无疑问,现行行政审批制度曾在发展经济、管理社会事务中起过非常积极的作用。但是现行行政审批制度已不能适应形势发展的需要,它已经变成经济发展和社会进步的桎梏,对这一制度进行大刀阔斧的改革成为现阶段最主要、最迫切的任务之一。

1. 行政审批制度改革是建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要

现行行政审批制度因为审批事项过多、过滥,审批时间过长,审批的成本较高,审批的效率过低,不能适应社会主义市场经济发展的需要,必

须加以改革。社会主义市场经济体制的主要特征表现在企业的自主经营、资源配置的市场化、经济活动的开放性、完善的市场体系、市场管理的法制化、宏观调控的间接性和市场竞争的平等性。要满足以上特征,政府必须从原来对微观经济特别是企业的大量干预中退出,否则,就不能建立真正意义上的市场经济体制。只有政府“归位”了,市场经济才能充分发挥其自身的活力。因此,我们要通过行政审批制度改革,逐步缩小原有行政审批范围,即除对于国家、社会和他人的合法权益可能发生重大影响的事项外,将那些要素分配和资源配置的职能移交给市场调节。资源的合理配置、企业以及其他组织的兴衰很大程度上依靠竞争机制发挥作用,只有这样市场经济体制才能真正得以确立、市场经济的活力才能充分得以体现。

2. 行政审批制度改革是从源头上预防和治理腐败的重要措施

传统计划经济的基本特征是权力经济、审批经济、人治经济。在转计划经济模式向市场经济模式转换时期,消极腐败现象的出现是与权力惯性、权力不愿轻易退出市场分不开的。从近年来查处的领导干部甚至是高级领导干部的违法违纪案件来看,其也多与滥用行政审批权力有关。审批作为一种行政手段,有很强的主观性。审批内容、程序、标准不透明,又缺乏有效的制约机制,在实施中往往容易形成国家权力部门化、部门权力个人化、个人权力商品化的现象;在一定程度上也成了某些官员以权谋私、腐败堕落的温床。因此,行政审批制度改革要着重对行政审批权力进行严格地规范与有力地监督,把权力滥用降到最低限度,体现公共权力的本质目的。因此,进行行政审批制度改革,从源头上规范权力的行使,依法对权力进行有效制约,简化和公开审批程序,是预防和治理腐败的一项十分重要的治本之策。

3. 行政审批制度改革是适应加入 WTO 新形势的迫切要求

中国于 2001 年 12 月 11 日已正式成为 WTO 成员。入世,首先是政府入世。入世对中国政府管理体制提出严峻挑战。WTO 要求各成员在

国际经济、技术交往中,政府要依法行政。依法行政就是要改革完善行政审批制度,建立法治、公正、公开、高效的行政审批运行机制,清除不规范和暗箱操作的审批行为;并运用这种机制的力量,整顿和规范市场秩序,创造公平、公正、公开竞争的市场环境;同时,通过行政审批制度改革,真正建立政企分开、权责明确、产权清晰、管理科学的现代化企业制度,使企业成为真正的市场主体。入世四年多来,无论是履行入世承诺、开放市场,还是应对外来压力、接受规则,中国的对外开放还是处于浅层次上的,尚未真正触摸到入世带来的实质性挑战。根据入世承诺,随着中国某些产业(尤其是服务业)入世“过渡期”的提前结束,中国必然将在更高层次、更大范围、更宽领域走向全方位的对外开放之路,可想而知,在入世“后过渡期”内,中国所面临外来风险的压力会更大、更多、更重。WTO 要求中国的市场与国际接轨、中国的企业制度与世界同步,而这一切的前提,是中国的行政管理体制特别是行政审批制度要完全摒弃计划经济体制的负面影响,建立与 WTO 保持良性互动的新型行政审批制度。要适应 WTO 要求,消除中国目前行政审批制度的种种弊端,唯有加快改革步伐,别无他途。

4. 行政审批制度改革是转变政府职能、提高行政效率和管理水平的突破口

长期以来,行政审批“越位”和不规范,直接导致了政企不分、政府办事效率低、行政成本高。行政审批项目过多过滥,审批手续繁杂,多头、重复、层层审批等,不仅让审批相对人叫苦不迭,也使政府背上了沉重的包袱。改革行政审批制度,就是要把不符合政企分开和政事分开原则、妨碍市场开放和公开竞争以及实际上难以发挥有效作用的行政审批,坚决予以取消;可以用市场机制代替的行政审批,通过市场机制运作。实现这一目标,是对政府职能转变的一个极大促进。这种转变是对原有的、严重错位的政府经济职能的重构和再造,是新的市场取向型政府经济职能的定位和建构;它要求政府由社会资源指令性计划配置者和直接

生产经营者,转变为市场经济中的服务者和宏观调控者,因为“政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨,可政府并不擅长划桨”。〔1〕因此,进一步转变政府职能,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高政府工作效率,改进工作作风,就必须改革行政审批制度。

(二)《行政许可法》实施前行政审批制度改革取得的成效

入世后,行政审批制度改革的进程有所加快,地方行政审批减幅比例很大。例如,河南省焦作市通过五次精简,将原有的 2049 项审批项目缩减至 622 项,减幅最高达到 70%。在 2004 年 7 月 1 日《行政许可法》实施前夕,从中央政府到地方各级政府纷纷下发文件,取消了一大批的行政审批事项,为这部法律的实施做了很好的准备工作。从《行政许可法》实施前的情况来看,中国行政审批制度改革迈出了实质性的一步,取得了阶段性重要成果,并为增强这部法律的实施效果、加快改革进程打下了坚实的基础。

1. 大幅度取消和调整了行政审批项目

国务院经过严格规范的审核论证,于 2002 年 10 月、2003 年 2 月和 2004 年 5 月,先后三批共决定取消和调整审批项目 1795 项,占国务院部门原有审批项目数的近一半。其中,取消的审批项目 1627 项;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的 121 项;下放层级管理的 47 项。目前,待作处理的行政审批项目近 1900 项。〔2〕各省、自治区、直辖市也陆续取消和调整了半数以上的行政审批项目。这些项目,有的可以通过市场机制有效解决;有的涉及的事项应由公民、法人或其他组织自主决定或交由行业组织、中介机构实施自律管理;有

〔1〕 [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府》,上海市政协编译组、东方编译所编译,上海译文出版社 1996 年版,第 1 页。

〔2〕 黄海霞、韩冰洁:“1900 项剩余行政审批项目如何处理”,载《瞭望》2004 年第 24 期。