

行政环境演变视角下对中国地方政府行政审批制度改革的探究

伍亦斌

武汉大学政治与公共管理学院, 湖北武汉, 430072;

摘要: 地方政府履行职能的一个重要手段就是行政审批, 中国地方政府的行政审批制度改革一直在进行中, 而地方政府行政审批制度的改革和行政环境的演变密切相关。行政环境会影响到地方政府的行政审批制度改革实践, 文章从行政环境的各个组成要素出发, 探究行政环境对各个时期的地方政府改革的实践所产生的影响。

关键词: 行政环境; 地方政府; 行政审批

DOI: 10.69979/3029-2700.26.02.069

引言

中国地方政府的主要职能包括经济调节职能、市场监管职能、社会管理职能和公共服务职能以及环境保护职能^[1]。而地方政府履行上述这些职能的一个重要途径和手段就是行政审批。我国的行政审批制度自诞生之日起就一直随着环境的改变而进行着相应地改变。对于我国的地方政府来说, 行政审批制度的改革一直是一项重大的任务, 这对于加快政府职能转变、建设人民满意的服务型政府无疑非常重要, 而行政审批制度的改革又是随着政府行政环境的变化而不断地进行, 所以从行政环境不断变化的视角下来考察我国地方政府行政审批制度改革的过程就显得非常重要, 有利于对现在的行政审批制度改革提出较为合理的基于行政环境演变视角的建议。

1 文献综述

从2012年开始, 国务院每年出台各项政策措施, 取消和下放多项行政审批事项, 加快行政审批制度改革的步伐。研究我国行政审批制度改革的学者主要针对当前我国进入全面深化改革的攻坚期, 研究党的十八大以来新一届中央政府提出以及地方政府执行的“放管服”改革和行政审批制度改革的现状以及存在的问题, 他们大多是结合某地具体的实际情况, 从具体案例出发来分析行政审批制度改革存在的问题。

孙哲结合某市实际情况, 结合“放管服”改革的背景, 总结出当前该市地方政府的行政审批制度改革取得的成效, 并提出了存在的问题以及原因^[2]。王克稳从行政审批制度改革的法律层面出发, 思考如何从法律层面来规范行政审批制度改革出现的问题, 让法律发挥在行

政审批制度改革方面的规范和规制作用, 并总结出我国现行的在行政审批制度方面的法律存在的问题^[3]。马长俊对比银川“一枚印章管审批”与浙江“最多跑一次”的行政审批制度改革的不同, 从两地不同的改革环境出发, 总结出新时代背景下行政审批制度改革的不同逻辑和路径^[4]。

虽然上述学者在研究行政审批制度改革的过程中都注意到了某一方面的环境对行政审批制度改革会产生影响, 但是他们都未能系统地梳理出宏观视角下行政环境的演变对于行政审批制度改革所产生的重大影响, 未将行政环境的演变与地方政府的行政审批制度改革结合起来。

2 行政环境与行政审批制度

2.1 行政环境

行政环境这一概念来源于行政生态学, 行政环境, 即行政系统的外部环境, 是指处于行政系统外部的、能够直接或间接作用和影响行政系统生存于发展的一切因素或条件的总称。行政环境是一个非常复杂的概念, 根据行政环境中不同条件的差异, 可将行政环境分为自然环境和社会环境。行政环境的自然环境是指在行政系统外未经人工影响而自然存在的事物, 比如地形地势、气候土壤、自然资源等因素。而社会环境则指在行政系统外直接影响行政系统活动并决定其兴衰存亡的各种社会因素的综合, 行政环境的社会环境又可细分为国际社会环境和国内社会环境。国际社会环境包括国际政治格局、国际组织、国际重大事件的发生及其影响等因素, 而国内社会环境则包括政治环境、经济环境、文化环境、法律环境等^[5]。

行政环境具有如下几个特点：第一是广泛性。行政环境所包含的要素非常广泛，能够影响到行政系统的性质、结构、功能等方面的条件或因素，都可作为行政环境的一部分；第二是复杂性，行政环境的构成要素之间不能完全分裂开来，各个要素与各个要素之间的联系非常密切，并且互相产生影响；第三是变化性，行政环境会随着比行政环境范围更大的外部环境的变化而变化，而行政环境的变化又会引起行政系统内部的要素发生相应的变化^[6]；第四是互动性，行政环境通过给行政系统提供各种物质与信息来对行政系统施加影响，而行政系统也可以通过自身发挥能动性，对行政环境输出具体的行政措施与行政行为，从而对行政环境施加反作用，所以行政环境与行政系统是双向互动的关系。

2.2 行政审批制度

我国官方给出的行政审批的概念是指指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织依法提出的申请，经依法审查，准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利、能力和行为能力的行为^[7]。而行政审批制度则包括行政审批的设定权限、设定范围、实施机关、实施程序、监督和审批责任等内容，从制度层面来规定行政审批各方面的事项。

3 从行政环境的演变探究我国地方政府行政审批制度改革的历程

3.1 建国初期至改革开放前

我国的行政审批制度诞生于建国初期的计划经济体制时期，从行政环境中的政治和经济环境来看，新中国采用了人民民主专政的社会主义政体，并通过完成“三大改造”建立起了社会主义经济体制，社会主义公有制经济成为了国民经济的主体。从国际环境来看，当时由于新中国成立初期我们党在一定程度上缺乏经济建设的经验，尤其是工业化建设方面的经验，而且受到当时国际局势的影响，我国急需建立起自己的国防工业体系，我国采取照搬社会主义阵营老大哥苏联的经济体制模式，选择了计划经济体制。

由于实行计划经济体制，我国将国有经济作为全民所有制的实现方式，国家对关乎国民经济命脉的生产资源和生产经营领域实现全面控制和管理，并且由国家出头成立了各种各样的涵盖各领域的国有企业。计划经济体制的具体实现形式就是在分配上实行平均主义，在价格上实行剪刀叉，在流通领域实行统购统销，在企业利

润上实行统收统支，用指令性计划调节经济^[8]。这样的高度集中的经济管理体制就需要相应配套的审批管理体制。于是我国中央政府和地方政府的行政审批制度应运而生。此时地方政府的行政审批制度完全和中央政府的行政审批制度保持一致，地方政府对于地方各种事物的控制几乎是全面覆盖，由于此阶段我国的法治建设还较为落后，地方政府的行政审批制度的审批权在某些方面也起到了类似于法律性质的作用。

3.2 改革开放后至 2001 年

改革开放后，我国从计划经济体制逐渐转向市场经济体制，当时现行的行政审批制度与新的经济形势已经格格不入。市场经济需要要素进行自由流动，而计划经济则是人为地对要素之间的配置进行干预与控制。脱胎于计划经济的行政审批制度中，复杂漫长的申请与审批流程会让要素间的流动降低效率，浪费资源。这是当时中国地方政府行政审批制度改革的经济环境。

从政治环境来看，党的十一届三中全会召开，这次会议确立了解放思想、实事求是的思想路线，冲破了“左”倾思想的严重束缚，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线^[9]。将党和国家的工作重心从阶级斗争转移到经济建设上来。国家政治环境的变化也为我国地方政府行政审批制度的改革奠定了基础。

从文化环境来看，解放思想实事求是的浪潮随着改革开放的逐步推进也席卷全国，人们包括行政系统内部的人员的观念也逐渐破除之前的封闭固守心态与价值观念。

这个时期的我国一些地方政府的行政审批制度改革明显快于中央政府，一些处在改革开放前沿阵地的省市率先开启行政审批制度改革的实践和探索。如1997年，深圳市开启了行政审批制度改革的试点工作，行政审批机关减事项、减流程、减材料并开始规范行政审批，1999年浙江的地方政府开始相继设立集中式办理的行政审批机构，开启了“一站式”服务的先河^[10]。

3.3 2001 年至 2012 年

从国际环境来看，2001年中国加入了世界贸易组织(WTO)，这对我国的市场经济体制建设提出了更高的要求，同时也让我国的行政审批制度的改革加快了步伐。

从政治环境来看，2001年开始，中央政府开始重视行政审批制度改革这一重要的改革议程，并随之开启了中央层面的行政审批制度改革，以2001年9月国务院办公厅下发《关于成立国务院行政审批制度改革工作领

导小组的通知》为起点,2002年11月国务院下发《关于取消第一批行政审批制度项目的决定》为标志,从2001年到2012年,中央政府共开展6轮行政审批制度改革^[1],这为这个时期地方政府的行政审批制度改革确定了大的方向。

从法律环境来看,2004年《行政许可法》的颁布与实施,让政府的行政审批制度逐渐走上法制化与规范化的正轨。

这个阶段的地方政府行政审批制度改革走向了规范的阶段,在中央政府的统一安排下,各个地方的行政审批制度改革有条不紊继续推进;而且随着《行政许可法》的出台,地方政府的行政审批制度改革也有了新的方向,即将行政审批转向法制化轨道。

3.4 2012年至今

从政治环境来看,新一届中央政府的上台继续推动着改革开放不断迈向新高度,党的十八届三中全会提出“全面深化改革”和“推进国家治理体系和治理能力现代化”,对行政审批制度的改革提出了新的要求。中央政府简政放权、放管结合、优化服务的改革目标对地方政府的行政审批制度改革指出了新方向。

从科技环境来看,20世纪以来,科学技术在不断进步,特别是从2012年开始,互联网在中国的全面兴起,这不仅深刻改变了中国人民的生活,也让政府的治理方式和治理内容发生了巨变,互联网信息技术也成为了地方政府的行政审批制度改革的一个着力点。

从经济环境来看,各种新兴经济业态层出不穷,经济的发展模式也发生了巨大的变化,我国经济从以前的粗放式发展逐渐转向高质量发展,这也倒逼地方政府的行政审批制度与其相适应。

从2012年开始,地方政府的行政审批制度改革进入了“创新性”与“服务性”并重的新阶段,利用各种互联网技术,各地打造网上审批平台,“让群众少跑腿,让数据多跑路”。不同地区的地方政府还结合各自实际情况,独创性地提出新模式与新方法,比如银川市经过多年的行政审批制度改革实践,开创了“一枚印章管审批”的模式;浙江省则率先推进“最多跑一次”改革,让群众或企业到政府办一件事情最多只需要一次上门

^[12]。

4 结语

深化地方政府的行政审批制度改革,需要不断地观

察并适应行政环境中各种要素发生的变化,并且地方政府需要积极做出与行政环境相匹配的变革与举措,这样行政审批制度的改革才能顺利进行下去。

我国地方政府的行政审批制度改革实践与行政环境的不断变化密切相关。把握好行政环境的变化,对于我们理解地方政府行政制度审批的改革具有重要意义

参考文献

- [1]陈瑞莲,张紧跟.地方政府管理[M].北京:中国人民大学出版社,2016.62-65.
- [2]孙哲.地方政府行政审批制度改革的实践与思考[J].延安职业技术学院学报,2021(01):5-7.
- [3]王克稳.我国行政审批制度的改革及其法律规制[J].法学研究,2014(02):3-19.
- [4][12]马长俊.新时代行政审批制度改革的逻辑与路径—基于银川与浙江的改革模式比较[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(03):105-111.
- [5]夏书章.行政管理学[M].广州:中山大学出版社,2018.22-42.
- [6]陈延庆.行政环境与行政职能变迁论析—行政生态学视角的考察[J].青岛科技大学学报(社会科学版),2009(04):67-69.
- [7]国务院行政审批制度改革工作领导小组.关于印发《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》的通知(国审改发(2001)1号)[Z].
- [8]李娣,何少华,王莹.建国初期我国建立计划经济体制的必然性分析[J].法制与社会,2019(02):248-250.
- [9]十一届三中全会实现的伟大转折及其深远意义.[EB/OL].http://www.qstheory.cn/zhuanqu/bk/jx/2019-01/04/c_1123948133.htm.
- [10]何花.中华人民共和国成立70年地方政府角色的变迁—以行政审批制度变迁为背景[J].党政干部学刊,2019(12):68-75.
- [11]唐亚林,朱春.2001年以来中央政府行政审批制度改革的基本经验与优化路径[J].理论探讨,2014(05):148-153.

作者简介:伍亦斌(2001.11—),男,汉族,湖北阳新人,硕士研究生,研究方向:中国政府与政治。