

# 以整体性行政审批制度改革推进国家治理现代化:地方经验与作用机制

陈永杰 皇甫鑫

**【摘要】**党的十八大以来,行政审批制度改革出现了新的变化,主要体现在改革逻辑从精简转向整合。地方典型案例表明,地方政府开始更加注重组织目标、组织结构、组织运行、组织服务、信息技术等多位一体的系统性改革和整体性治理。从长远看,这一改革内含的社会分权机制和基础性权力增长机制有助于推动国家治理的现代化。行政审批制度改革的纵深推进需要进一步实现四个转变:从碎片化改革向整体性设计转变,从权力本位向责任和服务本位转变,从过程导向向效果导向转变,从制度改革向制度与技术的融合创新转变。

**【关键词】**整体性治理;“最多跑一次”;行政审批;国家治理现代化

**【作者简介】**陈永杰(1988-),男,河北保定人,杭州师范大学公共管理学院助理教授、博士,浙江省城市治理研究中心兼职研究员,浙江大学中国地方政府创新研究中心助理研究员(浙江 杭州 311121);皇甫鑫(1994-),男,河南焦作人,浙江大学公共管理学院博士生(浙江 杭州 310058)。

**【原文出处】**《天津行政学院学报》,2019.3.30~38

**【基金项目】**国家社会科学基金专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”(18VSJ052);杭州市社科规划人才培育计划专项课题“开发区政企综合治理模式研究”(2018RCZX02)。

行政审批制度是国家治理的重要工具,它嵌入在国家与社会(此处的“社会”是广义上的,包含市场,下文同。)关系之中,表征着国家与社会的互动逻辑,其改革方向关系着国家治理体系和治理能力的现代化。党的十八大以来,以“放管服”为主题的行政审批制度改革,与以往的改革相比出现了新的变化。这一变化具体体现为,中央在改革设计上,开始从精简逻辑向整合逻辑转变,地方在改革实践上注重通过整体性治理框架解决行政审批体制要素的碎片化问题。已有研究从中央层面关注到了上述中的部分变化<sup>[1][2][3]</sup>,在他们看来这一变化过程是由表及里、由碎片化向系统化改革的转变。不过这些研究主要关注的是国家层面,而忽视了对地方行政审批制度改革最新经验的关注和剖析。事实上,自下而上的地方经验或创新,很可能先于自上而下的制度设计而为国家的顶层设计提供方向和地方方案。近两年来,发源于浙江的“最多跑一次”改革,以其改革的整体性和有效性而上升为国家行

政审批制度改革的地方“样本”。那么,这次改革的核心特征是什么?如何作用于国家治理的现代化进程?这次改革为下一步的行政审批制度改革能够提供哪些启示?本文尝试基于理论导向的案例来分析来回答这些问题。

## 一、行政审批制度的碎片化问题与整体性治理方案

制度本身及改革方法论的碎片化问题是我国当前行政审批制度改革面临的关键问题。从行政审批制度本身看,碎片化问题主要体现在以下几方面。(1)组织目标的碎片化。部门目标多元,缺乏整体上的一致性,甚至出现互相冲突。(2)组织结构的碎片化。审批职责或环节紧密联系的部门分散、割裂,缺乏有效协调、整合。(3)组织运行的碎片化。审批标准杂乱,程序迷障,各自为政,缺乏整体性协作,导致“依法打架”,互为前置,循环往复。(4)组织服务的碎片化。以政绩为中心,服务和责任理念缺位,社会公众获取服务的成本高昂,办事群众“重复申请”“无所

适从”“投诉无门”等现象频发。(5)对现代信息技术缺乏有效整合和利用,无法改善传统线下治理模式的弊端<sup>[4]</sup>。从改革的方法论看,碎片化问题主要体现在地方政府在行政审批制度改革过程中往往“头痛医头,脚痛医脚”,即为解决某一问题提出具体方案,而缺乏全局的、系统的、长远的整体性改革方案。

针对这些碎片化问题,整体性治理理论认为需要通过整合组织目标、组织结构、组织流程和组织服务,强化信息技术的整合运用,进而构建一个整体性政府。在组织目标上,强调不同组织部门的目标应当明确、相互增强,而且服从于一个整体性目标,以便于不同组织部门之间的合作。在组织结构上,强调逆碎片化和大部门治理,同时建立一个集权高效的“政治掌舵单元”<sup>[5]</sup>。通过实施逆碎片化和大部门治理,把一些功能相近和雷同的机构重新组合成部门化的组织,以降低政策执行成本;建立跨部门的协调组织,增强部门之间的协作,建立组织部门之间的伙伴关系(Partnership)。通过建立一个政治性的掌舵单元,以集权来解决分权和碎片化问题,以使得整合与协作更加有效<sup>[6]</sup>。在组织运行上,强调公民需求导向的流程再造,通过横向一站式服务和纵向层级整合策略实现精准化、个性化和全方位的无缝隙公共服务。在组织服务上,整体性治理理论认为要改变新公共管理所强调的企业过程管理,进而转向以公民为基础、以服务为基础、以需求为基础的服务理念,强化结果导向<sup>[7]</sup>。在技术支持上,整体性治理理论认为信息技术已成为当代系统理性和现代化变革的中心,政府服务中的有效行动整合很大程度上依赖于信息系统的整合<sup>[8]</sup>。因此,为了提高工作的协同性,需要将信息管理人员和信息管理系统整合起来<sup>[9]</sup>,实现纵向不同层级政府之间,横向不同功能

和职责的部门与机构之间,以及门类繁多的政府网站之间的整合,从而构建一个整合性的线上政府,实现线上治理。总体而言,整体性治理理论强调通过协调、整合、统一、需求和结果导向以及信息技术的应用,来解决组织目标、结构、运行、服务中的碎片化问题,实现治理从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合,为公民提供无缝隙的整体性服务。

## 二、行政审批制度改革的地方经验及其整体性治理意蕴

党的十八大以来,浙江省的“最多跑一次”改革作为全国行政审批制度改革的典型案例得到了党政部门和理论界的高度关注。“最多跑一次”是指在申请材料齐全、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。从核心特征看,无论是改革的设计思路还是改革内容都体现了整体性治理意蕴,对其进行分析和提炼,有助于为我国未来的行政审批制度改革提供地方经验。

### (一)构建公众需求导向、可感知、可监测的整体性目标

组织是“目标驱动、目的性的实体”<sup>[10](p.170)</sup>,组织目标的科学设定直接关系到组织过程能否按照预定轨道有效实现组织目标。“最多跑一次”改革的目标设置具有三个显著特征。第一,目标中心是公众需求。“最多跑一次”是一个数据标准,但其背后所体现的是以人民为中心,以公众需求为导向的改革理念。“最多跑一次”的主体是社会公众,目标是让社会公众在符合条件的情况下,办理行政事项时最多跑一次,“少跑路,办成事”的目标恰恰切中了社会公众办事需求中的“要害”。第二,改革目标可被社会公众直接感知和监测。“最多跑一次”是一个非常清晰、

表1 组织治理中的碎片化问题及整体性治理方案

	碎片化问题	整体性治理
组织目标	缺乏整体一致性;相互冲突	目标明确且相互增强;服从整体性目标
组织结构	分散、功能裂解;缺乏协调、整合	逆碎片化和大部门治理;建立集权的“政治性掌舵单元”
组织运行	各自为政,缺乏整体协作	横向一站式服务;纵向层级整合策略
组织服务	无法得到服务;服务与需求不匹配;获取服务成本高	公民需求导向;强调结果而非过程检验
信息技术	缺乏有效利用和整合	构建整合性的线上政府,实现线上治理

明确的目标和标准,在调研中发现,各个地方的办事大厅或行政服务中心都在醒目位置,明确列出了纳入“最多跑一次”的行政事项并设置了监督和投诉渠道。社会公众能够在办事过程中直接感知和监测是否实现了“最多跑一次”,并提出反馈意见和建议。第三,改革目标具有整合性。对于所有行政审批部门而言,无论改革过程或者手段如何,改革目标是统一、一致的,即“确保实现跑一次是底线,力争实现一次不用跑成为常态,跑多次是例外”<sup>[14]</sup>。目标整合的结果是各个审批部门拧结成一条相互嵌入、责任共担的链条。在这个链条中,任何一个部门都必须采取有利于实现改革目标的措施,否则任何一环的缺失将导致整个链条的断裂。

“最多跑一次”改革目标的这三个特征有助于抑制行政审批制度改革的错位和虚置。以取消、下放、调整行政审批事项为核心的行政审批制度改革为例。由于改革过程具有明显的封闭性,取消、下放、调整行政审批事项的实质是政府间权力关系的调整,整个改革过程发生在政府内部,在政府间进行协调和控制;改革目标缺乏整合性,各级政府及部门的改革目标分散、不统一。在此情景中,社会公众的需求虽然被考虑,但社会公众本身难以介入这一过程,也无法进行直接有效的感知和监测,因此,放轻不放重,放责不放权,明放暗不放,上面放下面不放,或上面放下面没有人接盘的现象时有发生。与此相对应,以公众需求导向、可直接感知、监测的整合性改革目标则有助于评估目标实现的程度,降低监督成本,强化组织间协调,倒逼改革提高效率和质量,进而避免行政审批制度改革的错位和虚置。

### (二)构建行政审批制度改革的整体性治理组织

如何解决行政审批部门的碎片化问题是行政审批制度改革的重要议题。在实践中,行政服务中心被认为是解决这一问题的重要平台。行政服务中心是指以集中、组织和协调政府不同部门间审批权为核心功能的一站式便民服务平台<sup>[15]</sup>。行政服务中心大致有三种功能:一是空间供给,即为各个行政审批部门提供物理空间,使其在空间上实现集中;二是组织协调,即协调各个部门的审批标准、流程,提高行

政审批效率;三是推动改革,即作为行政审批改革的组织工具,通过建章立制、协调管理、监督考核等一系列措施推动行政审批制度改革。然而,实践中的行政服务中心通常只具有行政协调权而缺乏完整的行政管理权,导致行政服务中心既无法真正地协调、管理、监督各行政审批部门,也无法肩负行政审批制度改革的重任<sup>[16]</sup>。如果把行政审批制度改革看作是政府创新的过程,那么构建一个整合性的政府创新管理组织是提高改革创新效率和质量的关键<sup>[14]</sup>。“最多跑一次”改革实践表明,通过组织赋权,构建一个整合关键性行政权力的组织工具,对于提高行政审批制度改革的效率和质量,破解行政审批碎片化问题具有重要意义。在“最多跑一次”改革过程中,地方政府通过制度化的方式,赋予了行政服务中心四项关键性的行政权力:目标设定权、组织协调权、检查检验权和激励分配权。行政服务中心在行政审批制度改革小组的授意下,有权设立行政审批制度改革中的事项标准化和规范化目标、服务效率和服务质量水平、群众满意度等。围绕改革目标,行政服务中心可协调各个审批部门就数据共享、政务服务标准化、审批流程等达成一致。目标设定权和组织协调权得以有效实现的关键就在于行政服务中心掌握着检查检验权和激励考核权。行政服务中心的考核结果直接影响派驻部门的绩效和派驻人员的人事安排。以浙江省衢州市行政服务中心为例,行政服务中心对入驻部门具有10%的考核权重,这一考核权重对各个单位争创一流单位具有实质性和关键性的影响(资料来源于笔者调研记录:20171014)。行政服务中心有权向组织人事部门和派驻部门推荐优秀派驻人员作为后备干部人选,有权强制退回考核不称职、多次违反平台管理规定的工作人员,而被强制退回的人员回原位后不得安排重要岗位,并在两年内不得提拔<sup>[15]</sup>。通过整合这四项关键性行政权力,衢州市行政服务中心成为名副其实的改革主体,在克服改革阻力、降低改革成本、提高行政审批效率方面发挥着关键性作用。

### (三)构建“一窗受理,集成服务”的整体性审批模式

针对碎片化的组织运行流程,整体性治理理论

认为需要通过横向一站式服务和纵向层级整合策略,通过数据共享、集成服务,减少组织运行的碎片化,降低服务供给成本。在“最多跑一次”改革的实践中,地方政府逐渐形成了“一窗受理,集成服务”的整体性审批模式。该模式具体体现为三个环节。第一,前台综合受理,即在行政服务中心设立一个综合窗口,受理业务涵盖进驻行政服务中心的主要业务板块,申请材料统一交由综合窗口受理。第二,后台分类审批,即在前台受理和初步审核(主要查验材料的完整性)完成后,由后台相关职能部门人员进行分类、转交和审批。第三,统一窗口出件,在审批完成后,审批结果统一交由一个窗口告知。这一运行模式有两个显著特征。一是实现了受理权和审批权的分离。办事者只需要将相关材料递交给受理窗口即可,办事者无法与审批者建立直接联系,这样一方面降低了办事者的办事成本,另一方面隔断了权力寻租的链条。二是行政审批从串联式向并联式转变。串联式行政审批是指虽然某一事项需要由多个部门来共同审批完成,但审批过程并不是同时进行的而是呈现线性的、一环接一环的特征。在这一过程中,前一环节是后一环节的前置条件,只要某一环节缺失,这个过程就无法进行,因此这种审批模式会增强行政审批成本,降低行政审批效率。“一窗受理,集成服务”模式实现了行政审批的串联模式向并联模式转变。前台综合窗口在受理和检验申请材料之后,将申请材料同时发送给相关部门,各个部门根据自己的审批职能同时进行审批并出具审批意见,在规定时间内完成审批后,及时将审批结果材料发送到综合窗口出件。当然,并联审批的实现需要一些前置条件,如审批标准化和数据共享等。

#### (四)构建责任和服务本位的整体性服务供给机制

以责任和服务为本位体现的是“以人民为中心”的治理理念,其相对概念是权力本位。在权力本位的政治逻辑下,政府官员对利益的追逐会转变为对权力的追求<sup>[9]</sup>,而相应的制度改革也是围绕巩固权力或者提高权力的运行效率来展开的。因此,在权力本位下,制度改革的服务对象是权力主体。与此相反,责任和服务本位的政治逻辑体现为政府首先

是一个责任政府和服务型政府,其权力获取的依据是责任,而责任则体现为更好地服务于市场和社会主体。因此,责任和服务本位下的制度改革是为了解决市场和社会主体的实际需求,其服务对象是市场和社会主体。“最多跑一次”改革体现了以责任和服务为本位,通过提供整体性服务满足社会公众显性需求,挖掘隐性需求,构建预防问题、发现问题、解决问题的整合性服务机制。第一,通过组织结构整合和流程优化,降低制度性交易成本,提高行政效率,从根本上解决群众办事“门难进、脸难看、事难办”的问题,满足社会公众的显性需求;第二,通过大数据分析,主动挖掘社会公众的隐性需求,提前预测、发现和解决社会公众的需求和问题,实现公共服务供给从被动到主动的转变;第三,通过建立“容缺受理”“兜底服务”等工作机制,专责处理急、难、杂的公众需求和问题,解决行政审批中的痛点和难点。

#### (五)构建制度与技术融合的整体性线上政府

整体性治理理论认为,信息技术和网络经济下的政府治理需要重视技术的作用,信息技术的发展是政府治理创新的重要推动力,是当代公共服务体系日益走向理性化、现代化的重要前提。“互联网+”时代下,通过制度与技术的有机融合,构建整合性的线上政府,实现线上和线下的协同治理是提高行政审批效率和质量的重要基础。行政审批运转低效的症结之一是各部门各自为政,缺乏有效协同,而这一现象的原因除了目标和利益碎片化所带来的冲突和博弈之外,在技术上,各部门数据标准不统一、信息割裂也是主要原因。“最多跑一次”改革的实践表明,制度与技术的融合是解决这一问题的重要手段。针对数据标准不统一的问题,浙江省政府于2017年颁布了《服务大厅现场管理》《法人库数据规范》《浙江政务服务网电子文件归档数据规范》三项数据标准。在地方上,如浙江省衢州市“最多跑一次”改革通过整合行政服务中心的6大板块业务和35个市级部门进驻中心的事项,形成了《“一窗受理”事项标准化办事指南》和《“一窗受理”事项受理材料标准化手册》。针对信息割裂所造成的“信息孤岛”问题,“最

“最多跑一次”改革通过将地方政务网与省级政务服务网无缝对接,地方数据库与国家相应部门数据库无缝对接,构建地方内部审批服务数据共享库和电子证照(批文)库等技术手段,实现了纵向和横向各级政府、各级部门政务数据的实时共享,有效地解决了“信息孤岛”问题。“最多跑一次”改革表明,行政审批制度改革不单单是制度改革,而且是信息技术的深度应用,实现了制度与技术的有机融合,线上与线下的协同治理,切实提高了行政审批的效率和质量。

除了在改革内容上体现整体性治理特征之外,“最多跑一次”改革在改革思路同样体现了整体性特征,即并非是对某一项内容的具体性改革,而是对组织目标、组织结构、组织运行流程、组织服务、信息技术运用的系统性改革。

### 三、以社会分权和基础性权力增长推动国家治理的现代化

行政审批制度是国家治理的重要工具,表征着国家与社会的互动逻辑,其改革方向关系着国家治理体系和治理能力的现代化。作为地方典型经验的“最多跑一次”改革,短期来看是为了提高行政效率,降低制度性交易成本;但从长远来看,其内含的社会分权机制和基础性权力增长机制有助于实现国家治理体系和治理能力的现代化。

(一)以社会分权增强社会自主治理,为国家治理体系的现代化奠定基础

习近平指出,国家治理体系是在党领导下治理国家的制度体系。因此,国家治理体系的现代化亦即党领导下治理国家的制度体系的现代化。从国家层面的改革实践和学术界的理解看,制度体系现代化的构建方向是不断向社会分权,构建有限政府和服务型政府,提高社会主体的自主性和自治性,进而实现多元主体的协同共治。

从国家层面的改革实践看,党的十九大明确指出要转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。事实上,党的十八大以来以简政放权为核心的行政审批制度改革,就是转变政府职能、建设

服务型政府、推进国家治理体系现代化的重要抓手和突破口。党的十八大明确指出,深化行政体制改革……深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开……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。党的十八届二中全会强调,要深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,健全部门职责体系,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。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》提出要进一步简政放权,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。当前,以“放管服”为核心的行政审批制度改革本质上就是向社会分权,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分激发社会组织活力,提高社会自主治理的能力。改革目的就是实现从全能政府向有限政府转变,从管治型政府向服务型政府转变,进而逐渐改变大政府、小社会的治理格局。

从学术界的理解看,治理体系现代化包含“治理”和“现代化”两个学术概念。所谓治理,按照1995年全球治理委员会的定义是指各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。治理的现代化是一种理想状态,就是实现国家和社会的善治<sup>[7]</sup>。而所谓善治,其本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。衡量善治或治理现代化的具体指标包括法治、自由与市场经济、民主、自治、政府责任、社会公正<sup>[8]</sup>。因此,国家治理体系是围绕着运行权力、建构秩序和创造治理展开的,体现为各治理主体合作与共治<sup>[9]</sup>。然而,无论是政府与公民的合作与共治,还是自由与市场经济、民主以及自治目标的实现,其共同的前提条件都是社会不被国家权力所束缚,而应具有充分的自主权和自治权。这就要求政府必须通过向社会分权,改变大政府、小社会,强政府、弱社会的治理格局。由此,我们可以发现虽然国家话语体系中的治

理体系现代化与学术界所理解的治理体系现代化可能有所差异,但其共同的建构方向都是实现政府从全能型向有限型转变,从管治型向服务型转变,通过向社会分权提高社会和市场的自主性和自治性,进而实现国家与社会主体的合作共治。

“最多跑一次”改革的核心逻辑是以简政放权倒逼行政体制改革,其过程内含向社会分权的深刻意蕴。“最多跑一次”改革的过程是政府减权、放权的过程,其基础是浙江省在2014年启动的权力清单制度改革。通过这项改革,浙江省依法全面清理了不必要的行政权力事项。以省级部门权力清理为例,浙江省将57个省级部门的1.23万个职权事项缩减至4236项,缩减了近66%,其中省级部门直接行使的权力1973项,全部委托下放和实行市县属地管理的权力2255项,省级有关部门共性权力8项<sup>[20]</sup>。“权力瘦身”不仅有助于提高行政效率,而且为“最多跑一次”改革的顺利实施奠定了基础。而按照浙江省“最多跑一次”改革的总体目标,100%的行政权力事项需要纳入“最多跑一次”的改革中来,这就倒逼政府进一步优化权力结构和运行机制,通过减权、放权和优化行政流程,为“最多跑一次”创造可能。因此,“最多跑一次”改革的实施过程本质上是政府权力自我瘦身、优化的过程,从长远来看,有助于重构政府与社会关系,激发社会主体的自主性和自治性,实现政府与社会多元主体的协同共治。

(二)以基础性权力增长提高治理效率,为国家治理能力现代化提供动力支撑

国家治理能力是国家运用制度体系管理国家和社会各方面事务的能力。国家治理能力相当于国家能力<sup>[21]</sup>,国家能力一般是指国家贯彻、实现自己的目标、意志的能力<sup>[22](p.3)</sup>。按照迈克尔·曼(Michael Mann)的观点,国家贯彻、实现自己的目标、意志的能力可分为两种:专断性权力(Despotic Power)和基础性权力(Infrastructural Power)<sup>[23]</sup>。专断性权力体现为国家公共决策时的单向性和强制性,即国家在公共决策时无须与社会协商,而是通过强制力自上而下地把国家意志转变为现实政策。基础性权力依赖于各种基础设施和后勤技术的支持通过穿透市民社会来实现

国家的目标,即从社会获取权力。与专断性权力相比,基础性权力具有多边性和互动性的特征,体现为国家公共决策时注重市民社会的支持,通过与市民社会的协商和合作实现其治理意志。曼进一步认为建设一个现代化的官僚制国家需要不断增强其基础性权力。因此,从曼的国家理论看,国家治理能力的现代化过程必然是国家基础性权力不断增长的过程。基础性权力的增长依赖于两个条件:一是基础性权力“硬件”,即曼指出的道路、统一货币、通讯技术、官僚体系和队伍等;二是基础性权力“软件”,即国家的合法性水平以及受此影响的市民社会与国家合作的意愿水平<sup>[24]</sup>。就中国当前的现代化进程看,基础权力“硬件”的增长应着重优化行政体制,建立一支高效、创新、廉洁的行政队伍;而基础性权力“软件”的增长应注重通过经济增长、改善民生等提高市民社会对国家权力的认同,增强国家治理的合法性基础<sup>[24]</sup>。从基础性权力增长的条件看,“最多跑一次”改革有助于从两个方面推进治理能力的现代化。

第一,从基础性权力“硬件”看,“最多跑一次”改革有助于倒逼政府转变治理理念,改革和创新行政体制和机制,提高政府的创新能力、行政效率和治理质量。“最多跑一次”不是一个绝对性的标准,而是一种改革理念,体现的是“以人民为中心”的责任和服务本位,其本质是以方便群众办事来倒逼政府自身改革。从衢州市的改革实践看,伴随着“最多跑一次”改革不断推进的是衢州市各级政府部门行政理念、组织体制、权力结构和运行流程的创新过程,是行政效率显著提升的过程。第二,从基础性权力软件看,“最多跑一次”改革有助于增强社会和市场主体的获得感和满意度,激发社会和市场活力。浙江省统计局和浙江省社科院组织的一次全省抽样调查显示,90.6%的受访者认为到政府办事比以前更加便利,对“最多跑一次”改革满意和比较满意的比例达到了86.9%<sup>[25]</sup>。同时,“最多跑一次”改革通过“权力瘦身”和流程再造,极大地激发了社会和市场活力。以“最多跑一次”改革中的“证照联办”制度为例,通过实施外贸企业“证照联办”制度,办事人从原来要

跑7个部门变为跑1个部门,注册全流程时间从原来的14个工作日缩减到不超过7个工作日,提交的材料从原来的41份减少到25份,压缩了近40%。据统计,“最多跑一次”改革实施以来,2017年1月~8月,浙江投资项目平均审批时间与去年同期相比,从221天缩短到104天,提速一倍以上,剔除企业投资意愿增强等因素影响,改革对企业投资项目审批提速的贡献率占一半左右<sup>[26]</sup>。

#### 四、深化行政审批制度改革的四个转变

基于上述分析,本文认为,我国行政审批制度改革的纵深推进需要进一步实现四个转变,即从碎片化改革向整体性设计转变,从权力本位向责任和服务本位转变,从过程导向向效果导向转变,从制度改革向制度与技术的融合创新转变。

##### (一)从碎片化改革向整体性设计转变

作为行政管理体制的重要组成部分,行政审批制度改革并非是简单的“权力瘦身”,而是涉及政府职能转变、组织机构设置、人员配备和能力建设、权力运行流程、制度保障等一系列问题,整体解决这些配套问题,是行政审批改革最大的难点。例如,权力下放必须考虑到下层政府能否以及是否愿意承接的问题,这直接关系到权力精简的效果;权力下放如果缺乏有效的监管和问责则可能会出现“放责不放权,明放暗不放”等问题。再如,如果缺乏数据标准化建设和信息共享,优化行政审批流程、提高行政审批效率也将无从谈起。行政审批体制各个要素的嵌入性和互赖性决定了深化行政审批制度改革必须以整体性思维统筹设计和改革行政审批制度中的改革理念、改革目标、组织结构、职能转变、运行流程、监管机制等配套问题。

##### (二)从权力本位向责任和服务本位转变

权力本位和责任本位是两种不同的治理逻辑。在权力本位下,制度改革的服务对象是权力主体,主要目标是为了巩固或扩大权力和利益。例如,在权力下放过程中,一些政府和部门为了各自利益“放虚不放实,放责不放权,明放暗不放”;在协同审批过程中,部门之间“扯皮打架”,数据不公开,信息不共享,造成“信息孤岛”等。与此相反,责任和服务本位体

现的是“以人民为中心”的治理理念,责任和服务本位的治理逻辑体现为政府首先是一个责任政府和服务型政府,其权力获取的依据是责任,而责任体现为更好地服务于市场和社会主体。因此,责任和服务本位下的制度改革是为了解决市场和社会主体的实际需求,其服务对象是市场和社会主体。深化行政审批制度改革需要坚持责任和服务本位,坚持“以人民为中心”,实现改革为了人民,改革依靠人民,改革成效由人民评价,改革成果由人民共享。

##### (三)从改革评价的过程导向向效果导向转变

绩效评估包含过程和效果两种导向,前者关注组织行为、努力程度和工作态度,后者关注实际产出、贡献,实现目标的程度。在过程导向下如果缺乏有效的监督和问责,组织行为往往“名实分离”,通过变通维护自身利益,而偏离组织目标。在地方行政审批改革实践中,一些政府部门为了各自利益经常运用各种策略使得行政审批改革成为“表面文章”而流于形式。例如,一些部门通过“藏匿式增减”,申报审批项目时少报,取消审批项目时多报,通过数字游戏,维护自身利益,彰显政绩;还有一些部门把含金量高、能带来寻租空间的审批事项保留在自己部门内,把一些“无关轻重”的审批事项放在一站式服务中心,导致“站外式审批”,不仅没有降低反而增加了办事群众的办事成本。从过程看,这些部门通过“数字”“报告”“媒体”等形式似乎展现出了政府部门在行政审批改革中的“付出”和“成绩”,但办事群众的获得感和满意感未必能够增强。坚持改革评价的效果导向,意味着行政审批制度改革不是为了追求数字、政绩,而是注重人民群众的获得感和满意度。这就要求建立开放、畅通和有效回应的参与渠道,实现改革过程的多元参与和协同合作;建立政府内部考评与社会考评相结合,但侧重于社会考评的改革绩效评价体系。

##### (四)从制度改革向制度与技术的融合创新转变

信息技术时代和网络经济下的政府治理需要重视技术的作用,信息技术的发展是政府治理创新的重要推动力,是当代公共服务体系日益走向理性化、现代化的重要前提。实践表明,信息技术的发展和

运用对行政审批制度改革的作用主要体现在三个方面。第一,信息技术的运用能够直接提高行政审批的效率。通过在线公开、申请、审批、回复有效降低了办事群众的办事成本,也减少了行政审批过程中的人力、物力和财力。第二,信息技术的运用有助于降低改革成本。行政审批流程再造的前提是各部门之间的整合和协调,而“信息孤岛”是最大障碍,通过电子数据库的共建共享和标准化建设有助于打破“信息孤岛”,降低各部门之间整合和协调的难度。第三,信息技术的运用有助于社会公众直接参与到改革过程中来,强化对改革的监督,提高改革质量。信息的互联互通可以便捷高效地将不同群体对改革的意见和建议汇聚到一起,跨越科层直接反馈到决策中心,为决策中心提供改革依据。“互联网+”时代下的行政审批制度改革,应该注重互联网技术对制度改革的补充,注重线上治理对线下治理的补充,通过制度与技术的有机融合,构建线上政府,进而实现线上和线下的协同治理。

#### 参考文献:

- [1]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,(5).
- [2]竺乾威.行政审批制度改革:回顾与展望[J].理论探讨,2015,(6).
- [3]蓝志勇,等.从“不破不立”到“以立促破”——行政审批制度改革的创新思考[J].理论与改革,2017,(1).
- [4]骆梅英.行政审批制度改革:从碎片政府到整体政府[J].中国行政管理,2013,(5).
- [5]C. Pollitt. Joined-up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2003,(1).
- [6][挪威]Tom Christensen,Per Ilgreid.后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J].张丽娜,袁何俊.中国行政管理,2006,(9).
- [7]彭锦鹏.全观型治理:理论与制度化策略[J].政治科学论丛(台湾),2005,(23).
- [8]P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital—Era Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006,(3).
- [9]陈国权,皇甫鑫.在线协作、数据共享与整体性政府——

基于浙江省“最多跑一次改革”的分析[J].国家行政学院学报,2018,(3).

[10]H. G. Rainey. Understanding and Managing Public Organizations[M]. San Francisco: John Wiley & Sons, 2009.

[11]省委书记:力争实现一次不用跑成常态[DB/OL].http://www.chinanews.com/gn/2018/03-08/8463-301.shtml, 2018-03-08.

[12]宋林霖.“行政审批局”模式:基于行政组织与环境互动的理论分析框架[J].中国行政管理,2016,(6).

[13]施雪华,汤静容.当前中国行政服务中心的主要问题与解决对策[J].理论与改革,2013,(5).

[14]陈永杰,曹伟.从政府创新到政府创新管理:一个分析框架[J].中国行政管理,2016,(2).

[15]衢州市委办公室.衢州市行政服务中心改造升级实施方案[Z].2016-08-24.

[16]陈国权.论责任政府及其实现过程中的监督作用[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2001,(2).

[17]杨光斌.世界政治视野下的中国国家治理现代化[J].行政论坛,2015,(5).

[18]俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001,(9).

[19]赵宇峰,林尚立.国家制度与国家治理:中国的逻辑[J].中国行政管理,2015,(5).

[20]黄平.“权力清单”的浙江样本[N].经济日报,2014-09-21.

[21]杨光斌.关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式[J].教学与研究,2017,(1).

[22]Theda Skocpol. Bring the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research//Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer, Bringing the State Back in[M]. New York: Cambridge University Press, 1985.

[23]Michael Mann. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results[J]. European Journal of Sociology, 1984,(2).

[24]赵鼎新.国家合法性和国家社会关系[J].学术月刊,2016,(8).

[25]方堃.浙江“最多跑一次”改革:服务对象满意比例达86.9% [DB/OL].http://politics.people.com.cn/n1/2017/0808/c1001-29455505.html, 2017-08-08.

[26]徐冰.“最多跑一次”的关键是改革政府权力[DB/OL].http://zqb.cyol.com/html/2017-11/29/nw.D110000zqgnb\_20171129\_4-02.htm, 2017-11-29.