深化行政审批制度改革的关键点

行政审批制度改革取得了很大成效，同时也出现了一些事先没有想到的问题。进一步深化行政审批制度改革，需要思考和处理好行政审批事项的取消与保留、政府职能中的审批与监管、有限政府和无限政府、权力清单和责任清单等四个关键问题。

□ 周文彰

行政审批事项的取消和保留

取消或下放审批事项，这既是政治问题、管理问题，也是科学问题。该取消下放的不取消下放，不该取消下放的却取消下放了，都不具备科学性。

因此，取消什么、下放什么，首先要有科学依据，要有去留标准。依据和标准就是党的十八届三中全会提出的三条：第一，从落实企业自主权角度看，企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批；第二，从发挥市场决定性作用角度看，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批；第三，从管理效果角度看，直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。

有了依据和标准，是否就能自然保证取消下放审批事项的科学性呢？当然不能，因为究竟哪些事项属于企业的自主权，哪些事项是市场机制能够调节的，哪些事项由地方管理更方便有效，需要科学认定。不应由审批主体去认定，那样容易出现“挤牙膏”“边角料”“含金量低”等问题；也不能由被审批者去认定，因为对被审批者来说，什么都不审批最好。

因此，尽管行政审批制度改革紧锣密鼓地进行到今天，各方都有不满意的情况：领导同志不满意，认为取消下放工作还不到位；审批主体不满意，认为再取消下放，我们这个机构就没有存在的必要了；被审批者不满意，仍然感到办事难。要达到科学性要求，下一步就要根据权力法定原则和权力设定科学性要求，以深入细致的调查研究为基础，提出进一步取消下放事项的清单，广泛征求意见，反复推敲完善，通过一定的法律秩序后付诸实施。

政府职能中的审批与监管

在政府职能中，审批与监管是两个重要方面。长期以来，一些部门重视审批，忽视监管，或者用审批代替监管，致使监管工作十分薄弱，产生了严重后果。为了纠正这种偏向，“谁审批，谁监管”的要求就出台了。没有想到的是，这么一个非常实在的要求居然被推导出“不审批就不监管”。在行政审批制度改革中，一些同志提出，既然不要我们审批，我们也就不再监管。这个观点能成立吗？不能成立。

从总体上看，审批与监管的关系向来存在这样三种情况：第一，谁审批谁监管。环评、水评等，经审批通过后，有没有落到实处，就需要跟踪监管。这些审批部门同时也是主管部门，因此，对这些部门来说，审批与监管，一身二任。审批之后要认真监管，以保障审批过的措施落实到位。第二，只审批不监管。例如，民政部门颁发结婚证就是如此，结婚人是给人打工还是自己创业，是经商还是炒股，民政部门没有监管职责。随着改革的深入，为了克服某些弊端，我们有可能探索审批和监管的适当分离，只审批不监管的情况将会更多。第三，不审批也监管。例如，居民购买水果刀，无需任何部门审批。但若他携带水果刀登机，机场安检人员管；用水果刀行凶，警察管……尽管机场安检人员、警察没有批准他购买水果刀。

通过行政审批制度改革，大量审批事项被取消，但行政辖区范围内的监管责任没有取消，“谁主管，谁监管”成为行政管理的重要原则，而且监管成了行政机关最重要的职责。行政审批制度改革的目的，一方面是为社会和市场注入活力，把自主权还给企业和个人，另一方面是为了让政府腾出手来管自己该管的事情。政府该管什么事呢？十八届三中全会讲得很清楚，就是宏观调控、市场监管、公共服务、社会建设和环境保护。恰恰在这些方面，工作还不到位，致使环境污染、食品安全、假冒伪劣、坑蒙拐骗等问题严重。所以，中央三番五次强调要转换职能，就是要从专注于审批转到加强监管上来。

当然，有些审批就是为了监管，即通过审批把住入口实行监管。排放、消防、防雷、卫生以及一些特定行业的资质条件，任何时候都是行政紧盯不放的保留项目。以往之所以设定为前置审批，就是为了防止环境污染、雷灾火灾、卫生事故。然而，这些前置审批，往往都是“纸上谈兵”，极易流于形式，申报材料是一回事，实际运行效果往往又是一回事。

有鉴于此，这类难以保证效果的前置审批可以大胆取消，一律改为日常监管。政府要做的事情是：公布标准、严格验收、跟踪监测。比如，对排放、消防、防雷、卫生等不合标准的建成项目，一律要求整改，直到达标为止，而且项目投产之后长期跟踪监测。这样，不仅能确保原先前置审批的目的百分之百地实现，提高政府管理绩效，使企业和个人更有活力，而且使一大批“红顶中介”失去不正常的“二政府”的地位。

有限政府和无限政府

既然“谁审批谁监管”“不审批也监管”，政府岂不成了什么都要监管的无限政府？回答是肯定的。

政府传统运行方式被称为“无限政府”或“万能政府”。因此，不少声音呼吁要变“无限政府”为“有限政府”，变“万能政府”为“有所为有所不为”的政府。这个观点是值得深入讨论的。

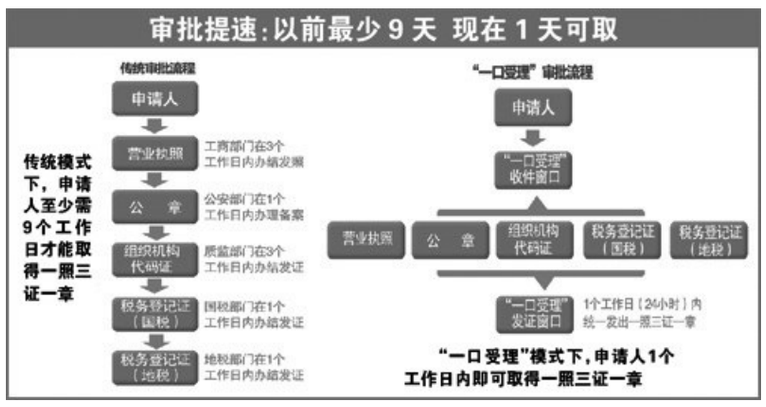
仔细分析传统的政府运行，不难发现，所谓“无限政府”，只是在权力行使上政府什么都想抓在手里审批，这就是人们所说的政府“什么都要管”，本应是“有限政府”在这方面却成了“无限政府”；而在环境治理、资源保护、市场秩序、社会和谐等方面，很多都没有管，即使管，有些地方也没有管好，在这方面，本应成为“无限政府”的，却成了“有限政府”。

因此，在谈论行政体制改革的目标和任务时，我们不能泛泛地讨论是要“有限政府”和还是“无限政府”，而应该具体分析。大致上可以说：在供给方面，政府是有限政府，比如，在现阶段对困难家庭只能提供最低生活保障，对大众只能提供基本公共服务；在监管方面，政府是无限政府，大凡涉及环境资源、市场秩序、社会和谐、公平正义等方面的问题，政府什么时候、什么场合都要监管，担负着无限责任。如果环保部门说，他们只管他们参与审批的项目，没有参与审批的项目所造成的环境污染他们不管；如果卫生部门说，只管他们批准的医院，没批准却擅自成立的医疗机构不管，那将是多么可怕的事情。

权力清单和责任清单

行政审批制度改革的过程是权力清单制定和推行的过程。制定和推行权力清单的目的，是要限制和规范政府权力，落实“法无授权不可为”的法治精神。凡是行使的权力，都应当是清单上开列的；凡是没有开列在清单上的权力，都是不可行使的。行政审批权就是受权力清单管理的权力，权力清单上没有列明的事项，都是不需要审批的。

有权力就有责任，权力和责任是对等的。因此，有权力清单必然就有责任清单。于是，无论是学术界还是领导层，都有从权力清单推论责任清单的情况。这里，我提出一个问题：责任清单是权力清单派生的吗？



答案是，一部分是，一部分不是。别的不说，仅就审批权限与监管责任来说，它们就不是对等的。如前所说，有只审批不监管的，也有不审批也监管的；兼有审批权限与监管责任于一身的，只有部分政府部门；相当一部分政府部门，或者只有审批权限而没有监管责任，或者只有监管责任而没有审批权限。至少在这一方面，“监管责任清单”不等于“审批权力清单”，监管责任无论从范围还是从事项上说，都要比审批权限大得多。

鉴于这种情况，我非常担心一种“履责清单思维”，就是按照“审批权力清单”去承担监管责任或服务责任：权力清单上有的，就承担监管责任；权力清单上没有的，就没有监管责任。

因此，不应当从权力清单去推导责任清单，而是应当从部门职责去推导责任清单。部门职责一部分表现为权力，更多的则表现为服务，表现为创造环境、提供条件、排忧解难等等。因此，部门的职责范围就是这个部门的责任范围，这里所遵循的法治精神就是“法定职责必须为 ”。对老百姓的很多事项，政府部门没有权力，却负有责任，如保障生命财产安全的责任、提供就业岗位的责任、路遇突发事件参与组织应对的责任，等等。

“清单思维”是必要的，但要厘清它的适用边界。第一，在动用权力减损群众利益、增加群众负担方面，运用清单思维，切实做到“法无授权不可为”；第二，在维护群众合法行为和合法利益方面，运用清单思维，保证群众“法无禁止即可为”；第三，在保障企业自主权和合法权益方面，运用清单思维，凡“负面清单”上没有的项目，企业都可以投资经营。

专家视点

建设生态文明应注重要素之间良性互动

实现市场经济、公共权力和民生诉求的良性互动，是生态文明建设的必要条件。实现这三者的良性互动，需要建立一套能够节制资本、限制权力和普惠民生的健全制度，既能够把权力关进笼子里，又能够把资本关进笼子里，还能够让民生问题得到妥善解决。

□ 李彬彬

党的十八大以来，生态文明建设上升为国家战略，成为刻不容缓的重要任务。建设生态文明，必须认识到它是中国整体文明建设这个大系统中的一部分。当下，市场经济、公共权力和民生诉求是影响中国发展的三个要素。建设生态文明，要在中国发展的框架内，实现市场经济、公共权力和民生诉求的良性互动。

市场经济是一种建立在资本逻辑之上的资源配置方式。马克思对资本的本性做了迄今为止最为清晰、深刻的说明。按照马克思的观念，资本的本性是最大限度地实现自我增殖。在这一本性的驱动之下，资本创造了辉煌灿烂的物质文明和精神文明。在物质文明上，资本的力量在它不到一百年的时间里所创造的财富比过去一切世代的总和还多；在精神文明上，资本把一切都纳入其增殖的链条，“按照自己的面貌为自己创造出一个世界”，并在那里推行“所谓的文明”。只有在资本的力量获得充分发展的地方，人类才摆脱了“地方性发展和对自然的崇拜”，获得了普遍的世界交往并把自身确立为自然的目的。正是在这个意义上，资本的力量将人类的文明提升到一个新的层次上，使人类走出自然的襁褓，壮大为自然的主人。“只有在资本主义制度下，自然界才真正是人的对象、真正是有用物。”但是，资本的本性如果不受到节制，其结果必然是，它灾难式的扩张要带来深重的环境破坏和生态危机。

社会中每个人让渡出自身的一部分权利形成了公共权力。韦伯曾经指出，公共权力最大的特点就是科层制。科层制上行下达的通道保证了公共权力能够成为最为便捷、高效的社会管理手段。但是，其社会管理的效果取决于科层制系统本身的合法性是否能够获得管理对象的认同。公共权力在维持整个社会生产生活的正常运转的同时，也吸纳了大量的社会资源，如果无法有效地制约它，绝对的权力必然导致绝对的腐败。腐败不仅是社会资源的浪费，这将蚕食公共权力的合法性，而且意味着生态资源的浪费，这将引发环境破坏。

民生诉求是人民群众需求的正常反应，是人民群众对美好生活的向往。马斯洛的需求层次理论告诉我们，人的需求分为不同的层次，也是无限膨胀的，但是当人的最基本的需要，即生命安全的需要，受到威胁的时候，一切高级的需要都要让位于最基本的需要。在现实生活中，由于人的需要无度膨胀，自然界不堪重负，反过头来报复人类，严重威胁着人的生命安全。人基于自我保护的需要，把生态保护问题提上日程。

实现资本、权力和民生的良性互动，既是生态文明建设的必要条件，也是中国文明建设的必要条件。实现这三者的良性互动，需要一套能够节制资本、限制权力和普惠民生的健全制度，这套制度既要能够把权力关进笼子里，又要能够把资本关进笼子里，还要能让民生问题得到妥善的解决。只有依赖健全的制度，我们才能从根本上解决生态危机。我们要想建设好中国的生态文明，就需要在制度建设上持续努力。因为制度建设具有根本性、全局性、长期性、稳定性。

制度建设是我们建设生态文明要坚持的方向，这个理想的目标完全可以达到，因为在资本、权力和民生构成的系统中，每一个要素的追求要想得到可持续的实现，都需要良好的生态环境作为支撑。竭泽而渔的发展，终将因其不可持续而毁掉资本的增殖、权力的合法性和民生的改善。同时，每一个要素都既需要另外两者的支撑，又要对另外两者做出必要的限制。资本增殖需要权力提供必要的社会环境，并要满足民生诉求，又要遏制权力的扩张和民生的膨胀；权力的运行需要资本增殖和民生改善提供合法性的保障，又要防止资本的绑架，并引导民生诉求做出合理的表达；民生的改善需要资本和权力的有效运行，又要限制它们对自己可能造成的伤害。资本、权力和民生的内在关系以及它们与生态之间的外在关系，是我们能够建设一套完善制度的前提。当下，建设生态文明可以从以下三个具体工作入手。



在对待资本的态度上，我们既要积极利用资本，又不能放任它。生态文明是五位一体的社会主义建设战略布局的一个要素，它服务于建设一个富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的根本目的。正如十八大报告指出的，以经济建设为中心是兴国之要，发展仍是解决我国所有问题的关键。为了推动中国的现代化，我们就必须利用资本，发展市场经济。现在的生态危机又提醒我们不能放任资本。在利用资本的过程中，一方面可以引进资本参与污染治理，消化环境污染的存量。另一方面，需要加大环境执法力度，严格控制资本扩张所造成的污染增量。

对于公共权力，根本的是要持续推进国家治理体系和治理能力的现代化，以增强党的执政能力并树立党在人民心中的威信，同时政府要跳出思维定势，向社会放权，鼓励个人和非政府组织参与到环境工作中来。继续加强反腐败斗争，减少腐败问题所带来的资源环境浪费，增强执政党在环境问题上的话语权。

对于民生问题，我们要认识到东部和西部、城市和乡村的差别，以系统思维化解改善民生对环境的挑战。中国的东部地区属于先发地区，在满足基本的生活需要之后，开始考虑更高的需要；而此时西部有些地区还在为吃饱穿暖发愁。当东部开始鼓励产业转移的时候，西部正在大规模招商引资。在这种背景之下，如果没有全国一盘棋的观念，没有整体协同发展的理念，我国从东到西都将经历一遍“先污染，后治理”的发展模式。为了避免重走这一老路，必须坚决贯彻落实党和政府推行的主体功能区划工作，但是其间一定要做好生态补偿工作，协调解决东西部的民生诉求。

发展与现代化

推进治理现代化须重视非正式制度

□ 黄建军

制度作为社会的游戏规则，一般由法规等正式制度和道德、禁忌、习惯、传统、行为准则等非正式制度两个部分组成，目的是对人们的相互关系做出系列约束。非正式制度是人们在长期的社会交往中逐步形成并且是无意识接受的行为规范，一般没有强制约束力，而是通过社会认同形成的自觉约束，具体体现在中国传统的习俗约束和道德规范上。

当前，关于非正式制度的研究，学者多集中在政治学、制度经济学、公共管理学等领域，探讨的重点在于其如何在社会发展进程中的作用机制，如何与正式制度在社会资源分配过程中进行博弈以及最终达到何种程度的平衡等。而对非正式制度与国家治理现代化的关联研究，探索如何将其置于国家治理现代化的动态环境中，考察非正式制度自身变迁及与国家治理现代化互动的过程，并观察其在国家治理创新中扮演的角色，则是新兴的话题。

中国五千多年传统文化中形成了各式各样的非正式制度，在国家治理现代化过程中，需要深入探索如何汲取传统习俗中的有益成分，并摒弃不利要素。正如习近平总书记所指出的，我们要从五千多年的中华文明中，牢记历史经验、牢记历史教训、牢记历史警示，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有益借鉴。这是因为，作为具有正面意义的非正式制度，可以最大程度消除科学、法治与人性关怀之间的断裂，有利于营造国家治理现代化的和谐环境。非正式制度的价值和意义主要体现在以下三个方面。

首先，非正式制度起着规范人们行为的作用。正如诺斯所指出，制度提供给人类的是相互影响的框架，并建立了构成一个社会的合作与竞争关系。在这种条件下，个体行为在一定程度上就会受到来自文化价值规范等元素的影响，人们的心理状态决定其行为表现。因此，非正式制度虽然是隐性的，但其作用是外显的，是人们社会行为中不可或缺的规范，并形成对国家治理现代化进程中正式制度的有益补充。

其次，非正式制度是一种无形的公共物品，促进与正式制度的融合。非正式制度作为一种行为规则，作为实际意义上无形的公共物品，它是人观念的体现以及在既定利益格局下的公共选择，虽然人们日常生活和经济运作中多数是按正规制度和产权来安排的，但正规制度只能决定人们选择的一小部分约束；非正式制度作用体现在节约交易成本，推动正式制度正常运行，甚至能构成正式制度运行的理论基础和最高准则，并在社会的发展中逐步转化为正式制度准则，从而促进民众政治认同感的提升。从这个角度而言，国家治理现代化的理念是为解决复杂的社会结构、多元的公共服务对象及多样化的社会需求寻求建设性的构思，治理现代化过程与非正式制度变迁在理念上具有异曲同工之妙。两者能相互融合、互为支撑。

最后，非正式制度促进共享价值观的形成，凝聚社会信任，达成社会共识。推进国家治理现代化，不仅需要完善各种正式制度，而且需要通过非正式制度有效整合社会意识、引领社会思潮。当前，随着社会经济结构和人们生活方式的巨大改变，这种剧烈分化给传统意义上政治社会信任带来很大挑战。信任的缺失使得社会共同体中人们之间的交往与合作处于低效率状态，无形中增加了社会交易成本。国家治理现代化要求有效协调与整合各方意见，增进社会治理主体间的互动与合作。实践表明，非正式制度可以发挥价值整合功能，促进人与人之间的社会信任感，进而达成社会共识，推动社会共同体和群体思维的形成。一个社会基本遵循的价值体系形成于人们的意识，通过实践的不断强化内化为人们的精神追求，并外化为人们的自觉行动，为实现国家治理现代化提供理念共识。

国家治理现代化进程中，影响国家政治运行状况的因素很多，既要实现社会发展进步和经济转型升级的目标，又要增进社会合作与政府信任，因此，治理现代化进程中必须重视非正式制度因素，发挥非正式制度作用。这就需要客观认识和区分中国传统习俗中非正式制度的不同类型，实现取其精华去其糟粕。深入探索国家治理现代化与非正式制度二者的契合点，注重吸纳传统文化中的非正式制度，进而促进整个社会行为有序，社会关系和谐。