

地级市行政审批制度改革的问题与对策

◇何水,黄静 [四川大学公共管理学院,四川成都 610065]

摘要:地级市政府是我国政府序列中的中层政府,其行政审批制度改革进展如何直接影响到我国行政审批制度改革的成败。而现实中,西部地区地级市在行政审批改革的过程中已经暴露出一些问题。因此必须科学地分析和解决这些问题,才有助于下一步改革乃至全国改革的顺利进行。

关键词:地级市;行政审批;改革;问题;对策

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1009-1289(2004)02-0076-03

地级市(以下简称为市)作为我国政府序列中的中层政府,具有承上启下的功能,其行政审批制度改革进展如何将直接关系到我国政府行政审批制度改革的成败。因此,对市一级政府行政审批制度改革进行专门研究是十分必要的。笔者在此着重分析西部地区市一级政府在行政审批制度改革中暴露出来的问题及其成因,并提出解决这些问题的对策和建议。

一、西部地区市政府行政审批制度改革中的问题

西部地区市一级政府的行政审批制度改革相对东部地区而言虽然起步较晚,并且进展不一,但到目前为止,都专门成立了行政审批制度改革领导小组,清理了审批事项,减少了审批环节,优化了审批程序,调整了审批收费,相当一部分市还成立了综合性行政服务中心(政务中心),集中办理审批事项。总体来说,西部地区市一级政府的行政审批制度改革取得了较好的成绩。但是,在改革过程中也暴露出一些问题,存在一些困难。

(一) 审批事项清理不彻底

目前,西部各市都已完成了至少两次清理审批事项的工作,保留的审批事项较清理前已大为减少。但是,在清理审批事项上也存在一些问题。首先,部分市一方面为迎合行政审批制度改革中的数量与比例的要求,显示其在清理工作上的成就,将一些不是审批事项的项目当作审批事项予以清理,以凑数字,做表面文章;另一方面,对国家和省已经取消的一些审批事项却尚未完全清理。其次,一些市目前保留的审批事项中,仍然存有已经明显不适应社会主义市场经济发展要求和与WTO规则相矛盾的,属于不应审批的事项。

(二) 部分项目审批程序烦琐,效率低下

有一些项目审批涉及的部门多,审批环节多,程序

烦琐,时限较长。如办理一个房产开发项目涉及国土、建设、房管、消防、环保、人防、城管等10多个部门,审批环节多,手续烦琐。又如办理“竣工验收(备案)”项目,就需要找建委、规划、城档、设计、监理、质检站、环保、消防等诸多部门,且每个部门到现场验收后都要回原单位出具报告,每个报告需2~3人签字,最快的也要2~3天,企业一共要找20多人,才能将竣工验收办妥,耗时费力。而对于办理需要上报、省(市、区)审批的国土证,则至少要30个工作日甚至更长。此外,一次性告知不清楚,也导致效率低下。在行政服务中心,各窗口单位为方便群众、企业办事,都有相关的告知单,但个别部门的告知单对本部门的审批事项涉及的前置环节和后续环节告知不具体、不详细,导致群众、企业反复跑、反复补材料。

(三) 审批收费不合理,变相收费屡禁不止

各市都采取了一定的措施调整、规范了审批收费,但仍有一些审批收费不合法、不合理。个别市保留的一些审批收费项目,其依据竟是市政府办公室的文件。

(四) 交叉、重复执法加重企业负担

因机构职能交叉各市尚存在多部门重复执法的现象。如工商和质检两部门之间的职能交叉问题。一方面《中华人民共和国产品质量法》规定,“在中华人民共和国境内从事产品生产、销售活动,必须遵守本法”,“县级以上地方产品质量监督部门主管本行政区域内的产品质量监督工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责产品质量监督问题”。另一方面,法律又规定,“工商行政管理机关是经营者市场交易活动的监督管理机关”。也就是说,法律法规对工商和技术监督两部门在生产领域和流通领域内的职能划分并不是非常明确,因而造成了现实中的交叉、重复执法。卫生执法部门和质检部门之间的职能也有交叉。

* 收稿日期:2003-06-03

作者简介:何水(1980-),男,安徽宣城人,四川大学公共管理学院2001级行政管理硕士研究生,主要从事行政改革研究。

基金项目:本文为四川大学公共管理学院姜晓萍教授主持的国家社科基金项目(项目编号:02BZZ010)——“WTO与西部地区政府行政审批制度改革”课题系列成果之一。文中具体数据均来自该课题调研资料。

(五) 服务意识淡薄,办事拖拉

虽然现在政府工作人员服务态度明显较改革前有很大改善,但仍有个别部门服务意识跟不上,办事拖拉。

(六) 行政服务中心地位不明,难以与职能部门协调工作

不少市为简化办事程序,提高办事效率,规范行政行为,都先后建立了综合性行政服务中心。但各市设置的行政服务中心编制不一,或为行政编制,或为事业编制,无明确的法律地位,权威性普遍不足,难以开展有效工作,甚至有些中心实际上成了一个“收发室”。此外,一些市在创建行政服务中心时,缺乏科学论证,结果服务中心窗口单位很多,但受理办件的很少,甚至出现有些窗口常年无事办的奇怪现象。

(七) 财政压力大,人员安置难

削减审批项目,改革行政审批制度必然会使政府丧失原有的一些职能,减少一部分收入,也必然会造成一部分冗员。西部地区除了一些极少的市外(如四川绵阳),绝大多数市的财政状况本来就不好,收费减少就给他们带来较大的财政压力,甚至出现因收费减少,财政压力加大而影响到当地相关事业发展的问題。而在人员安置方面,各市目前尚未出现因审批制度改革而大量减人的情况,但政府职能减少后不可能仍需要原来那么多人,否则就不是“增效”,而是“减效”了,因此,如何安排相关人员将是摆在政府面前的又一大难题。

二、存在上述问题的原因分析

西部地区地级市一级政府行政审批制度改革过程之中之所以出现上述种种问题,原因是多方面的,概括起来,主要有以下几个方面。

(一) 认识不到位

首先,对行政审批概念界定不清。各地都在进行行政审批制度改革,但究竟什么是行政审批?市与市、部门与部门之间认识并不一致。这势必导致缺乏明确统一的操作性标准,进而造成审批事项统计上的巨大差异和实际中的审批事项设定不合法。其次,对审批制度改革的认识错位。行政审批制度改革是党和国家的一项重大决策,是转变政府职能,推进机构改革,深化行政管理体制改革的重要环节。但是,在领导干部和工作人员中,并没有对此形成一致的认识,甚至一些人对这次改革采取观望态度,致使改革进程缓慢,效果欠理想。

(二) 法制不健全

这个问题主要表现在两个方面。一方面,一些过去制定的法律法规所适用的对象、条件和环境已经发生了相当大的变化,早就过时、落伍了,但一直没有修订或废除,致使这部分法律法规规定的审批事项难以被清理。此外,由于很多法律法规是由部门起草的,这些部门往往把自身的利益隐藏其中,而地方政府对此类法规又不能擅自取消或暂停执行。另一方面,一些法律

法规缺失也是造成问题的原因之一。

(三) 体制和制度障碍

首先,体制原因主要反映在“条块矛盾”和“条条矛盾”上。“条块矛盾”表现在行政审批上就是一些审批事项虽然已经明显不符合社会主义市场经济发展的要求和WTO的相关规则,地方政府也有心清理,但由于其是由国务院部委设定的却又“动”不了,有的部门甚至直接以部门规章、上级部门文件为由拒绝对其所管的审批事项进行精简和调整。“条条矛盾”则是指我国现行行政审批和执法体制仍沿袭过去的“条条为主,各自为政”的模式,机构设置不合理、不科学,造成既有多头管理、重复执法的问题,又有政府管理缺位的现象。其次是机制和制度方面的问题。突出表现在我国行政机关行政自由裁量权过大。如工商年检逾期处罚1~10万元,税务偷漏税处罚为50%以上5倍以下,国土基准地价从每平方米几十元到上千元不等……这就可能使一些部门和个人会因部门或个人利益而在执法上滥用行政自由裁量权,损害行政相对人的利益。

(四) 部门利益驱动

行政审批常常是与权力和收费连在一起的。在这种情况下,行政审批项目的削减和程序的规范等必然会导致部门利益的缩水。因此,一些部门一方面会因利益驱动而抵制行政审批制度改革,千方百计地保留享有收费权的项目,希望本部门的行政审批项目削减得越少越好,并在立法工作和行政执法活动中力争那些给本部门、本系统带来实惠的审批发证权、收费罚款权,致使部门利益法规化。另一方面,现实中委托银行收取的费用统一纳入财政,统筹小部分(约20%),将大部分(约80%)返还给单位。这样收的越多,返还的也就越多,返还的多,公务员福利待遇就越好。这就会给一些部门在执法中滥用行政自由裁量权、“执法创收”等提供了可乘之机。此外,创建行政服务中心,将过去“群众围着政府转、政府围着部门转、部门围着权利转”变成“部门围着窗口转、窗口围着群众转”、从而带来权力和利益的再分配,对多年来形成的政府权力部门化、部门权力个人化、个人权力利益化现象以极大的冲击,压缩了个别单位和个人利用政府权力为自己谋取私利的空间,从而导致对抗的加剧,致使行政服务中心难以高效运行。

(五) 中介组织与部门未完全脱钩

改革行政审批制度,转变政府职能,建立“小政府、大社会”,必然要求中介组织承担一部分政府原来具有的职能,否则就会形成制度真空,改革也难以顺利进行。但现实中,中介组织发展状况严重滞后于社会和时代的要求。其中一个突出问题就是中介机构与部门未完全脱钩,具有官办性。正因为政府与中介组织之间的这种特殊关系,政府机关往往通过行政权力强行中介,指定代理,指定代办,导致行政部门对某些中介服务的垄断。甚至这些中介组织根本不具备资质能力,或只收

费不审查。一些政府机关甚至将原来无偿服务的职能转让给自办的中介组织,收取中介费,谋取部门利益。

三、对策建议

西部地级市行政审批制度改革中出现的诸多问题以及相关的成因表明,行政审批制度改革还有待加大力度。笔者认为,今后应当从以下几个方面着手,去推进西部地级市乃至全国的行政审批制度改革。

(一) 多渠道宣传,提高认识

思想是行动的先导,没有思想上的统一认可,就不可能有行动上的步调一致。因此,各市要通过多渠道宣传行政审批制度改革的重要性和意义。行政审批制度改革是政府革自己的命,只有取得广大公务员的理解和支持,这项改革才能顺利进行下去。为此必须以各种方式组织主要领导和部门骨干人员的培训教育工作,强化他们对于行政审批制度改革重要性、紧迫性及相关背景知识的深入认识。在此基础上,努力使全体公务员首先在思想上正确认识这项改革,进而在行动上支持、配合这项改革。

(二) 健全法制

人大和政府应尽快解决我国行政审批方面法制不健全的问题。首先应加大力度清查现行法律法规,对那些与社会主义市场经济发展不相适应的、违背 WTO 规则的法律法规迅速予以清理,该废除的废除,该修订的修订。

(三) 加大行政审批制度改革力度

中央和地方,特别是中央要加大行政审批制度改革的力度,因为现实中的地方政府行政审批制度改革常常受制于中央,需要以中央相关改革为前提。事实上,现有审批事项 95% 以上都是中央或省级政府确定的,地方无权精简。中央和省级政府清减审批项目的进度和深度,在一定程度上决定着地方政府行政审批制度改革的进度和深度。因此,中央和省级政府及其各部门应加大行政审批事项的清减力度,并做好对市一级政府行政审批制度改革的指导和监督工作。此外,要明确各级政府各部门在改革中的相关职责,增强其责任感,对于未能达到要求的单位,应严格追究相关单位和人员的责任。

(四) 协调推进行政审批制度改革、机构改革、人事改革

实践表明,审批制度改革的单向进行是不可能取得良好成效的,也难以有效地进行下去。因此,应将审批制度改革和机构改革、人事制度改革结合起来,协调推进。首先,撤并职能相关、重叠的部门,着力从体制上解决审批部门多、程序烦琐的问题。其次,从审批事项、机构、人员三方面切实做到“应减必减”,提高行政审批制度改革的含金量。对于现保留的审批事项要进行再清理,坚决砍减制约经济发展的审批事项,特别是对问题中涉及的重点部门、重点行业的审批环节进行清理整顿,规范操作程序,使行政审批更加方便快捷。

(五) 清理整顿中介组织,加强监督管理

首先,对市辖区内的中介组织进行全面清理整顿。按照脱钩改制要求进行自查,确保与原挂靠单位在人员、业务、财务、名称、办公地点等方面彻底脱钩,将各类中介性事业单位改制为中介组织,并规范其内部运作机制,通过建立执业质量审核制度以加强执业风险防范。其次,引导和支持中介组织采用联合、兼并等方式进行优胜劣汰,优化资源配置,壮大规模,提高水平,做大做强;逐步引导竞争能力强、业务水平高、发展前景好的中介组织联合组建中介集团公司,进行扩张发展;大力发展技术创新中介服务体系,支持企业发展。再次,成立中介组织发展局,将市各机构有关中介管理的职能全部纳入到中介组织发展局,实行由市中介组织发展局统一实施监督管理、中介行业协会自律管理的运行机制,并由市中介组织发展局加强对中介机构行业协会的监管。

(六) 监管上实行综合执法

应加快综合执法改革的实施步伐。可从以下三方面着手。首先,进行综合执法试点,把中央、省管部门的执法检查权利归并进去,避免交叉、重复执法。其次,各级地方政府成立综合执法局,由其领导和协调一切执法活动。在此基础上建立收费检查登记管理制,由市政府授权综合执法局统一协调管理对企业收费项目的检查,并出据现场检查通知,否则企业有权拒绝检查。对于行政事业性收费,应由综合执法局统一发放行政事业性收费收据,并加强这方面的监督管理。同时,认真落实收费明白卡制度,增加收费的透明度。

(七) 提高公务员素质

首先,要通过各种教育手段和措施,提升公务员思想认识,摒弃其原有的“官本位”意识,确立服务意识、依法行政意识,并促使其养成主动学习的良好习惯。其次,针对一些公务员专业素质较低的问题,各单位应把好公务员入口关,严格选拔;对于拟任用的人员和在岗公务员,可借助岗前培训、在职培训、转岗培训、专项培训等途径提高公务员业务素质。此外,应定期或不定期地采取多种方式加强对公务员思想、业务能力等方面的考核,严格奖惩,并加强公务员的“出口”工作。

参考文献:

- [1] 李珊. 加快行政审批制度改革研讨会综述[J]. 中国行政管理, 2001, (7).
- [2] 李汉生, 徐劲. 现行行政审批制度存在的主要问题及其改革[J]. 湖北社会科学, 2001, (5).
- [3] 张耀东. 行政审批改革中存在的问题及对策研究[J]. 中国行政管理, 2001, (9).
- [4] 姜晓萍, 李文星. 地方政府行政审批程序中存在的问题及对策[J]. 河北学刊, 2002, (4).
- [5] 何水, 朱宏寨. 我国行政审批后续监管的现状、存在的问题与对策[J]. 理论月刊, 2002, (6).