

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.02.012

湖南省相对集中行政许可权改革实证研究

蔡高强, 邱伯静

(湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要: 相对集中行政许可权改革是推进政府职能转变的一个重要突破口。湖南省抓住相对集中行政许可权改革的契机, 探索成立了芙蓉区行政审批局和湘潭经济技术开发区行政审批局两个试点, 积累了丰富的改革经验。但改革中也遇到了一些障碍, 如改革的法律依据不充分、行政审批局与上级主管部门存在对接障碍、行政许可权与行政处罚权存在衔接障碍、信息公开不全面、信息资源不能共融共通等。从长远来看, 有必要制定、修改、完善相关法律制度, 建立健全协调运行机制, 加强政府信息公开建设, 加快推进“互联网+政务服务”建设, 以推动改革向纵深发展。

关键词: 相对集中行政许可权; 行政审批局; 行政许可

中图分类号: D922.1

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2019)02-0074-09

引用格式: 蔡高强, 邱伯静. 湖南省相对集中行政许可权改革实证研究[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(2): 74-82.

Empirical Study on the Reform of Relatively Centralized Administrative Permission in Hunan Province

CAI Gaoqiang, QIU Bojing

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411105, China)

Abstract: The relatively centralized administrative licensing reform is an important breakthrough to promote the transformation of government functions. Hunan Province seized the opportunity of the relatively centralized administrative licensing reform, and explored the establishment of the Furong District Administrative Examination and Approval Bureau and the Xiangtan Economic Development Zone Administrative Examination and Approval Bureau, and accumulated rich experience in reform. However, some obstacles have also been encountered in the reform process, including inadequate legal basis for reform, obstacles to the docking of the administrative examination and approval bureau and the higher authorities, barriers to the connection between administrative and administrative penalties, inadequate information disclosure and information island dilemmas. In the long run, it is necessary to formulate, revise and improve relevant legal systems, establish and improve a coordinated operation mechanism, strengthen the construction of government information disclosure, accelerate the construction of “Internet + government services” to promote the development of reforms in depth.

Keywords: relatively centralized administrative permission; administrative examination and approval bureau; administrative permission

收稿日期: 2018-12-02

作者简介: 蔡高强(1967—), 男, 湖南益阳人, 湘潭大学教授, 法学博士, 博士生导师, 研究方向为国际法。

邱伯静(1996—), 女, 福建泉州人, 湘潭大学硕士研究生, 研究方向为地方立法与政府法务。

相对集中行政许可权改革的主要内容是将分散在多个部门的行政许可权进行整合, 集中归并到一个或多个部门行使。开展相对集中行政许可权改革, 实质上是对行政权力的重新设定和配置, 以“实现‘花园中杂草无处可生’的体制再造”^[1]。2015年12月, 中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》指出, 要加快推进相对集中行政许可权工作, 支持地方开展相对集中许可权试点。^[2]成立行政审批局, 是改革试点中的一项重要创新实践。它将原先分散在不同部门的行政审批职能划转到行政审批局统一行使。全国各地积极响应中央的号召, 截至2017年3月底, 全国共有23个省份成立了各级行政审批局445个。^[3]湖南省也开启了相对集中行政许可权改革试点探索, 并相继成立了芙蓉区行政审批局与湘潭经济技术开发区(以下简称湘潭经开区)行政审批局两个试点单位。

相对集中行政许可权改革如何运行, 改革试点的运行情况如何, 改革过程中存在哪些问题, 这些都是学界与实务界共同关心的重要问题。基于这些问题, 笔者以芙蓉区行政审批局和湘潭经济技术开发区行政审批局两个试点单位为调研对象, 实地调研考察和比较分析湖南省相对集中行政许可权改革试点的运行情况, 以期对湖南省进一步深化相对集中行政许可权改革提供决策参考。

一 湖南省相对集中行政许可权改革试点运行情况

(一) 成立程序

芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局都是经过湖南省政府决定, 并报国务院备案成立的, 二者的成立程序符合《行政许可法》的规定。

芙蓉区行政审批局是湖南省成立的首家行政审批局。2016年9月, 湖南省机构编制委员会办公室、湖南省人民政府法制办公室联合发文《关于做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》(湘编办发〔2016〕15号), 同意长沙市芙蓉区作为湖南省第一批相对集中行政许可权改革试点地区。2017年5月, 湖南省人民政府作出批复, 同意芙蓉区开展相对集中行政许可权改革试点工作。经过湖南省人民政府的决定, 并报国务院备案, 2017年6月24日, 芙蓉区行政审批局正式挂牌运

行, 这标志着湖南省相对集中行政许可权改革进入正式实施阶段。

湘潭经开区行政审批局是湖南省首家园区行政审批局。2017年6月, 湖南省机构编制委员会办公室、湖南省人民政府法制办公室联合发文《关于做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》(湘编办发〔2017〕13号), 同意湘潭市经开区作为湖南省首家相对集中行政许可权改革园区试点单位。2018年2月, 湖南省人民政府作出批复, 同意湘潭经开区开展相对集中行政许可权改革试点工作。

(二) 改革依据

如表1和表2所示, 我国《行政许可法》第25条的规定为芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局进行改革提供了直接的法律依据支撑, 除此之外, 两个行政审批局主要依据政府内部下发的各通知和批复来开展改革工作。

(三) 法律地位

芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局具有独立的法律地位。

芙蓉区行政审批局作为一个独立的政府工作部门, 具有独立的人、财、物管理权。因此, 如果相对人对行政审批局作出的行政许可决定、行政备案不服而提出行政复议申请的, 芙蓉区行政审批局可以作为行政复议的被申请人, 由芙蓉区人民政府或者所涉行政许可、行政备案等事项的上一级主管部门依法受理行政复议。若相对人提起行政诉讼, 芙蓉区行政审批局可以作为行政诉讼的被告应诉。

湘潭经开区行政审批局作为经开区管委会的下设机构, 具体承办管委会职责范围内的相对集中许可事项, 它以湘潭经开区管委会的名义实施规定的行政许可权和行政备案权, 实施相对集中行政许可权的相关行政决定文书使用“湘潭经济技术开发区管理委员会”红头文件, 加盖湘潭经济技术开发区管理委员会行政审批专用章。因此, 行政相对人如果对湘潭经开区行政审批局作出的行政许可决定、行政备案不服而提出行政复议申请的, 由湘潭市人民政府或者所涉行政许可、行政备案等事项的上一级主管部门依法受理; 若行政相对人提起行政诉讼, 由湘潭经济技术开发区管委会作为行政诉讼的被告应诉。

表1 芙蓉区行政审批局改革依据文件

序号	依据文件	颁布单位
1	《行政许可法》第25条	全国人大常委会
2	《关于进一步做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》	中央机构编制委员会办公室、国务院法制办公室
3	《关于做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》	湖南省机构编制委员会办公室、湖南省人民政府法制办公室
4	《湖南省人民政府关于长沙市芙蓉区推进相对集中行政许可权改革试点工作的批复》	湖南省人民政府
5	《关于设立长沙市芙蓉区行政审批局的通知》	长沙市机构编制委员会办公室
6	《长沙市芙蓉区人民政府关于芙蓉区行政审批局与原涉改职能部门职责划分的通知》	芙蓉区人民政府

表2 湘潭经开区行政审批局改革依据文件

序号	依据文件	颁布单位
1	《行政许可法》第25条	全国人大常委会
2	《关于进一步做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》	中央机构编制委员会办公室、国务院法制办公室
3	《关于做好相对集中行政许可权改革试点工作的通知》	湖南省机构编制委员会办公室、湖南省人民政府法制办公室
4	《湖南省人民政府关于湘潭经济技术开发区推进相对集中行政许可权改革试点工作的批复》	湖南省人民政府
5	《关于印发湘潭经济技术开发区实施相对集中行政许可权的规定的通知》	湘潭市人民政府办公室
6	《关于调整下放一批经济社会管理权限的通知》	湘潭市人民政府

(四) 机构设置和人员构成

芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局内部均设置了多个科室,改革后,两个行政审批局都有效地精简了机构人员,达到了“简政”的目的。

芙蓉区行政审批局主要由6个内设机构(见表3)和行政审批政务中心、区现场勘查中心2个所属事业单位构成。审批一科、审批二科和审批三科3个审批科室代替了原来分散在21个部门的行政审批科室行使审批职能,从源头上破除了多头行政许可的困局。此外,芙蓉区行政审批局严格按照“综合素质高、服务意识强、审批业务熟”的高标准来选配工作人员,将原先涉及21个部门的近200余名行政审批工作人员精简至43名业务骨干,实现了行政审批权的集约化、扁平化和专业化运作。

表3 芙蓉区行政审批局机构设置表

内设机构	职 能
办公室	负责文秘、财务、宣传等行政事务工作
审批一科	主要负责全区涉及社会事务领域的行政审批事项的办理
审批二科	主要负责全区涉及经济事务领域的行政审批事项的办理
审批三科	主要负责全区涉及建设事务领域的行政审批事项的办理
协调管理科	负责组织开展联合、并联审批工作;负责对区行政审批局服务大厅窗口进行管理;负责行政许可和行政备案的资料受理、业务咨询、文书送达工作
法制科	负责行政诉讼应诉等工作;负责政策法规的宣传、推动和实施工作;负责行政审批业务的指导和监督工作;负责接受上级部门涉行政审批事项依法行政考核工作;负责重大行政许可事项的法制审查工作

如表4所示,湘潭经开区行政审批局由5个内设机构组成。行政审批局的审批人员也都是从原涉改部门抽调过来的,这些人员的工资绩效也随之一并转移由经开区行政审批局管理。

表4 湘潭经开区行政审批局机构设置表

内设机构	职 能
审批科	负责审批工作
综合科	负责内勤保障
窗口管理科	负责受理相对人的申请材料
协调管理科	负责与申请人进行对接并提供定制服务
审改科	负责对相对集中行政许可改革过程中上层发布的政策进行研究

(五) 集中事项

芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局的集中事项并不完全相同。

芙蓉区根据实际情况,将原来分散在21个部门行使的57项行政许可事项和71项行政备案事项划转至芙蓉区行政审批局,编制了《芙蓉区行政审批局相对集中行使行政职权目录》。芙蓉区行政审批局集中事项类型见图1。如图1所示,集中行使的57项行政许可事项中,30项属于市场准入类,20项属于民生服务类,3项属于投资建设类,4项属于其他类别。集中行使的项目大多是一些审批依据和标准较明确的、关联性较强的、与企业 and 群众关系较密切的审批事项,主要集中在市场准入和民生服务两大领域,没有对海关、国税、

地税等垂直管理部门的审批业务进行集中行使。对专业技术要求很高的审批项目，也划转由行政审批局进行审批；某些特殊事项，将借助社会第三方机构完成审批，第三方机构出具意见后，行政审批局召开专家评审会，在听取各专家意见后，再综合决定是否赋予该行政相对人行政许可资格。

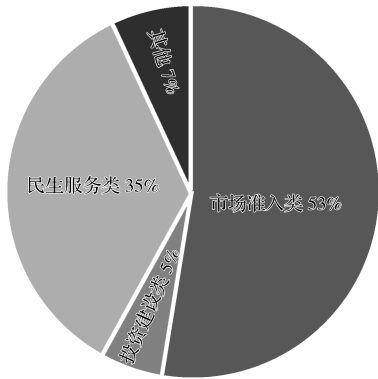


图1 芙蓉区行政审批局集中事项类型

湘潭市根据湖南省人民政府的批复，将原来由15个市直部门行使的53项行政许可权和行政备案权赋予湘潭经开区管委会统一集中行使，承接权限下放“一步到位”，剔除了“权限下放到职能部门再由职能部门转到行政审批局”的权力再分配的中间过程。湘潭经开区依托园区特色，主要在工业项目建设、企业投资项目建设领域进行审批权集中行使，并将集中行使的项目细分为项目审批事项、企业证照办理事项、经济类单项审批事项、民生服务类事项和非行政性服务事项五大类别。海关、国税、地税等垂直管理部门的审批业务不属于集中行使的范围。

（六）审批流程和工作模式

芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局将“便民原则”作为工作宗旨，创新了审批流程和工作模式，极大方便了行政相对人。

芙蓉区行政审批局根据“程序最简、资料最少、时限最短、跑腿最少”的要求，构建了“一窗式受理、一次性告知、一站式审批”的工作模式。一窗式受理即一个窗口受理审批事项，按照“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”的要求运行；一次性告知即对审批事项所需资料清单和技术文本规范性要求列出“服务指南”和“一次性告知清单”，当场受理申请材料或一次性书面告知补正内容；一站式审批即除省垂直部门和涉及国家

秘密的项目以外，其他审批事项全部纳入“互联网+政务服务”系统，实现行政审批事项从受理到办结的一站式审批。芙蓉区行政审批局通过实行如上工作模式，达到了较好的工作成效（见表5）。

表5 芙蓉区行政审批局创新工作模式成效

工作模式	成效
一窗式受理	减少重复提交材料 60% 以上
一次性告知	压缩审批时限 70% 以上
一站式审批	区级行政审批事项精简率达 77%

湘潭经开区行政审批局成立前，投资项目的审批要经过多个部门的流转审批，行政相对人办证耗时长；其成立后，原需加盖的15个市直部门的印章，全部统一到行政审批局加盖1枚印章即可。相对人只要将符合受理要求的申请材料交到受理窗口，即可进入办理程序。审核完毕后，加盖湘潭经济技术开发区行政审批专用章，再报市相关职能部门以“见章盖章”的方式盖章。据统计，这种由行政审批局见章盖章的审批事项有44项，涵盖了企业日常工作的众多领域。相对人只要在承诺的服务期限内，到受理窗口领取批件即可。新型的审批模式减少了大量的审批前置程序和中间程序，为湘潭经开区的发展注入了新动能。

（七）与原行政主管部门的分工

改革后，芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局改变了以往“审监一体化”的模式，明确了与原行政主管部门各自的分工和职责。

芙蓉区行政审批局成立后，由行政审批局负责办理行政许可事项的审批和行政备案，而原涉改部门负责对行政审批局的审批工作以及行政相对人获得行政许可后从事的活动进行监督，配合行政审批局开展特殊事项现场查勘、技术论证等工作。若行政审批局作出行政许可决定后，相关监管部门在监督过程中发现需要撤销对行政相对人的行政许可，由行政审批局进行撤销；若发现需要对行政相对人采取处罚行为，由原行政主管部门对行政相对人进行处罚。

与芙蓉区行政审批局的审监分离模式相同，湘潭经开区行政审批局成立后，也是由行政审批局统一行使行政审批权和行政备案权，而原涉改部门负责后续的日常监管工作，如果原涉改部门仍然继续行使行政许可权和行政备案权，所实施的行政许可和行政备案一律无效。如果原行政管

理部门发现需要对行政相对人作出行政处罚决定,会在作出决定次日起3个工作日内将行政处罚决定结果通过信息平台送达或函告经开区管委会,发生依法需撤销、撤回、变更行政许可情形时,原行政管理部门会及时书面告知管委会,由经开区管委会依法作出撤销、撤回、变更的行政许可决定,并及时通报相关行政管理部门。

(八) 信息交流机制

由于目前行政审批局没有直接对应的上级主管部门,当芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局在开展相对集中行政许可权改革试点工作中遇到重要情况和问题时,向市政府及时报告后,市机构编制和法制部门会对行政审批局的工作进行指导和协调。

芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局一样,其审批系统无法连接到其他部门的审批专网,系统之间相互独立、难以兼容。为此,芙蓉区行政审批局每天会将审批信息同步传送给原审批部门,由原审批部门对行政审批局作出的行政许可决定是否符合法定条件进行监督。

湘潭经开区行政审批局也与原行政主管部门之间建立了“信息互推”机制。原行政主管部门制定的涉批文件会在文件印发时同步推送至行政审批局,对非本部门制定的涉批文件会在文件收到之日起3个工作日内进行推送,对涉批文件在具体审批中有实施意见的,实施意见出台后会即时推送。行政审批局会在作出行政许可决定次日起3个工作日内,将行政许可决定的有关信息通过信息交换平台推送到原行政主管部门,行政审批局每季度末会书面报送办理行政许可决定的相关情况。在实施相对集中行政许可时,对列入省、市、园区的重点项目及涉及生态安全、公共安全,以及重大生产力布局、重大公共利益且具有直接关联性的重大项目,行政审批局会以专题会议的形式,与原行政主管部门进行会商,充分听取原行政主管部门的意见,共同研究确定审批意见,协商解决重大项目审批中遇到的困难。

二 湖南省相对集中行政许可权改革存在的问题

(一) 改革的法律依据不充分

如表1和表2所示,湖南省相对集中行政许可

权改革的主要依据是政策文件,其法律依据只有《行政许可法》一项,其他文件都是政府下发的“通知”“批复”,没有行政法规和地方性法规依据。其中,《行政许可法》83条法律规定中只有第25条这一条规定与相对集中行政许可权改革有关,即“经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权”。虽然这条规定可以证明芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局的成立程序符合法律规定,由芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局集中行使行政许可权确实得到了法律的授权,但这条规定过于简单,没有对行政审批局的法律地位、权限范围、法律责任等进行界定,导致改革“于法有据”却“运行无据”,在实践中无法为改革的后续推进提供强有力的法律支撑,面对改革中出现的问题,工作人员也往往无从着手,实务操作也不尽一致,这使得改革饱受质疑。

政策的灵活性特点使其在推进改革的过程中发挥着不可替代的关键作用,但是,改革如果完全依靠政策调整,将会使改革充满各种不确定因素,无法保证改革方案的科学性和相对稳定性。^[4]目前,湖南省相对集中行政许可权改革进入深水区,改革中出现的问题层出不穷,改革所涉及的问题也日益复杂。事实证明,只有把改革工作纳入法律轨道,而不仅仅依赖政策调整,这样才能有效克服改革中的各种阻力,保证改革目标的实现与改革措施的落实。

(二) 行政审批局与上级主管部门存在对接障碍

行政审批局与上级主管部门的对接存在障碍是湖南省在推进相对集中行政许可权改革过程中遇到的最棘手的问题。目前,湖南省只在区级层面和开发区内设立了行政审批局,而未在省级层面试行,因此,行政审批局在纵向设置上没有与之直接对应的上级主管机关,需要沟通工作或接受业务指导时,行政审批局与上级主管部门存在沟通障碍,相对人的行政救济权利无法得到充分保障。

首先,由于在省、市级层面没有对口部门,在缺乏上级主管部门的情况下,上级部门对行政审批局的指导间接且不充分。需要进行沟通工作时,行政审批局仍需与原职能部门进行沟通,再衔接原职能部门的上级主管部门,这势必会增加行政

人员的工作量和行政成本。其次, 对于上级主管部门下发给原职能部门的相关文件, 湘潭市人民政府制定文件规定: “原职能部门应当在文件收到之日起3个工作日内推送至经开区行政审批局, 若下发的文件中涉及实施意见的, 原职能部门应当立即推送”; 而目前芙蓉区还没有对文件的内部流转时限作出具体规定。这就可能导致原职能部门在收到上级主管部门的文件后, 未及时将文件推送给行政审批局, 使得行政审批局无法及时、准确地了解最新的改革政策, 这将极大地影响行政审批局的工作效率。再次, 对应上级主管部门的缺位也不利于相对人行使其行政救济权利。《行政复议法》第12条规定: “对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的, 由申请人选择, 可以向该部门的本级人民政府申请行政复议, 也可以向上一级主管部门申请行政复议。”由于行政审批局没有对口的上级主管部门, 若行政相对人对芙蓉区行政审批局或湘潭经开区行政审批局的行政行为不服的, 除了可以向本级人民政府申请复议, 还可以向所涉行政许可、行政备案等事项的上一级主管部门申请复议。但是, 所涉行政许可、行政备案等事项的上一级主管部门作出的行政复议决定毕竟公信力不足, 难以让相对人信服; 同时也可能存在所涉行政许可、行政备案等事项的上一级主管部门互相推诿, 否认自己是行政审批局的上级机关, 不受理相对人的行政复议申请的情形, 从而不利于相对人救济权利的全面保障。

（三）行政许可权与行政处罚权存在衔接障碍

《行政许可法》第69条规定: “有下列情形之一的, 作出行政许可决定的行政机关……可以撤销行政许可。”也就是说, 作出撤销行政许可决定的行政机关的主体必须是作出行政许可决定的行政机关。芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局作出行政许可决定后, 若发现存在需要撤销许可决定的情形的, 由芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局自行撤销, 这一做法符合《行政许可法》的规定; 而如果发现需要对相对人采取吊销营业执照等处罚行为的, 由原行政许可机关实施行政处罚。但是, 实践中由行政审批局行使的行政许可权与由原行政许可机关行使的行政处罚权, 二者在运行过程中存在着难以破解的

衔接难题。笔者在调研中发现, 芙蓉区将原先由区文化体育新闻出版局实施的歌舞娱乐场所、游艺娱乐场所的设立许可集中划转至芙蓉区行政审批局实施。根据国务院《娱乐场所管理条例》第45条的规定: “娱乐场所指使、纵容从业人员侵害消费者人身权利, 造成严重后果的, 由原发证机关吊销娱乐经营许可证。”依照该条规定, 应当由“原发证机关”也就是芙蓉区行政审批局吊销娱乐场所的娱乐经营许可证, 但行政审批局并不具备行政处罚权, 实际上还得由原行政许可机关即芙蓉区文化体育新闻出版局作出吊销娱乐经营许可证的行政处罚决定, 这就与《娱乐场所管理条例》的规定产生了不可调和的冲突。为了让行政审批局的行为“有法可依”, 符合法律逻辑, 必须出台相关政策, 使这一问题得到妥善解决。

（四）信息公开不全面

第一, 除了依据《行政许可法》进行改革以外, 芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局还依据政府下发的“通知”“批复”等行政机关内部文件推进改革; 但行政机关要么将这些文件作为“内部信息”或“过程性信息”不予公开, 要么公开的信息不全面、不完整。虽然公众通过网络渠道可以检索到相关新闻报道里的通知和批复名称, 却无法查阅通知和批复的具体内容。政府信息公开不全面, 在一定程度上影响了公众对改革的理解与支持。笔者认为, 不能因行政机关的文件具有内部性就一概不予公开, 而应分阶段看待文件是否应予公开的问题。行政机关在作出决策前, 可以暂时不予公开相关信息, 过早公开将会妨害决策过程的完整性, 妨害行政事务的有效处理; 但在行政机关作出行政决策之后, 这些文件就转化成了行政决策的一部分, 不再属于过程性信息, 在进行利益衡量后发现公开的需要大于不公开的需要, 就应该将这些信息纳入信息公开的范围。作为行政审批局推进改革依据的通知和批复, 在行政审批局成立后, 就不再具有过程性信息的特征, 并且这些文件还会对当事人的权利和义务产生实质性的影响, 因此, 行政审批局应该将作为改革依据的各种通知和批复主动公之于众。

第二, 中央将行政许可权的划转范围与集中标准问题交由各试点单位在实践中探索解决。芙蓉区与湘潭经开区都编制了相对集中行使行政职权

的目录,行政审批局只能行使清单所列明的行政许可权力,超出清单的范围行使职权的一律无效。但是,芙蓉区与湘潭经开区在编制相对集中行使行政职权目录时,并没有向公众释明将这些事项从原行政许可机关剥离出来、集中交由行政审批局行使许可权的原因是什么,为何环保、消防等部门的审批业务不属于集中事项,在选择将哪些事项纳入集中范围时是否存在一个确定的标准。根据我国《政府信息公开条例》第9条第3款的规定,“对反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的政府信息,行政机关应当主动公开”。因此,行政许可事项的集中范围与标准问题是行政审批局成立之前就需要明确的根本性问题,行政机关应当向社会公众释明行政许可权相对集中的标准以及将这些事项纳入集中范围的原因,以打消公众的疑虑。

(五) 信息资源不能共融共通

行政学中的“信息孤岛”指的是各政府部门的信息来源彼此独立、信息平台相互排斥、信息处理难以关联互助、信息运用不能互换共享的信息壁垒和信息堵塞现象。^[5]芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局在推进相对集中行政许可权改革的过程中也存在着“信息孤岛”的问题:芙蓉区行政审批局与湘潭经开区行政审批局的审批系统端口并没有接入其他原行政主管部门或其他审批部门的内网,各部门之间的系统是相互独立的,各部门之间的信息资源难以实现共融共通。

行政审批局与其他部门的信息共享程度低,这加大了部门之间的协调难度。行政审批局难以对行政审批信息进行集中管理,行政相对人难以对行政审批信息进行集中查询,其他部门和社会公众也难以对行政审批过程进行有效监督。行政审批局在办理业务时存在“多套系统、多次录入”的问题,严重影响了审批效率。行政审批局实际上又被其他部门的审批专网分割成各个部门,造成行政审批局本身所具有的相对集中审批权的优势无法充分发挥出来。^[6]

三 湖南省相对集中行政许可权改革的发展方向

(一) 制定、修改、完善相关法律制度

习近平总书记在中国共产党第十九次全国代

表大会上提出:要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^[7]。法律制度作为法治建设的逻辑起点,它可以实现维护和拓展公民自由等法治目标。^[8]与此同时,健全的法律制度也有助于保证改革方案的公正性与合理性,更易得到社会的认同。因此,我们必需从中央和地方两个层面入手,制定、修改和完善相关法律制度,以有效解决相对集中行政许可权改革过程中的问题和矛盾,促进改革持续、稳定地发展。

中央层面。第一,建议国务院出台《相对集中行政许可权改革实施办法》,在实施办法中明确相对集中行政许可权改革应遵循的基本原则、实施和监督办法、相关部门的职责、协调配合办法、法律救济等内容,让改革有法可依、于法有据。第二,针对上文提到的行政许可权与行政处罚权的衔接障碍问题,建议将法律、法规中吊销许可证的作出主体由“原发证机关”修改为“监督管理部门”,这样就解决了实践中由监督管理部门也就是原行政许可机关作出吊销许可证的处罚决定的合法性问题,有利于保证法律体系的内在和谐统一。第三,建议及时修改已经滞后的法律法规。诚如梅因所言:“社会的需求和社会的意见常常是或多或少地走在法律的前面。”^[9]立法具有面向过去的特征,它是在全面总结以往经验的基础上制定出来的,故法律不可避免地会落后于社会发展,在推进社会变革方面先天不足,容易与改革实践相脱节。因此,建议国家对各试点单位进行调研,了解各试点单位在改革过程中分别存在哪些由于法律脱离改革实践而导致改革工作难以顺利开展的情况,并对相应的法律法规进行修改,以增强法律法规的可操作性。

地方层面。建议湖南省人民代表大会针对湖南省相对集中行政许可权改革的具体情况和改革需求,制定《湖南省相对集中行政许可权改革促进条例》。明确“如何推动相对集中行政许可权改革”这一关键问题,对改革的基本原则、集中行政许可的范围、作为实施主体的行政审批局的法律地位、行政复议和行政诉讼主体、行政审批局与原行政许可机关的法律责任、行政审批局与相关部门的职责衔接、监督程序等内容进行规定,以地方立法的形式引领改革、推动改革、巩固改革成果。

（二）建立健全协调运行机制

第一, 组建协调领导小组。由于目前行政审批局没有直接对应的上级主管部门, 导致其在开展工作中存在诸多不便, 直接影响了行政审批局的履职能力。目前要在省级层面建立行政审批局仍缺乏成熟的基础条件, 因此建议由省政府建立相对集中行政许可权改革试点工作协调领导小组, 作为全省相对集中行政许可权改革工作的组织协调机构, 其成员单位可由省人民政府、省编办、省法制办以及与改革工作有关的单位和部门组成。协调小组的工作职责主要包括: 统筹协调、指导全省的相对集中行政许可权改革工作, 协调跨部门、跨地区的改革工作; 协调解决全省相对集中行政许可权改革中的重大问题, 并提出决策性意见和建议, 研究制定全省相对集中行政许可权改革战略; 建立全省相对集中行政许可权改革工作信息沟通和情况通报制度, 定期发布全省相对集中行政许可权改革工作状况; 建立各成员单位信息交换和情况通报制度。

第二, 建立联席会议制度。相对集中行政许可权改革并不是行政审批局一个部门的“独角戏”, 需要其他部门的密切配合, 而联席会议制度在协调沟通行政审批局与其他部门的关系上可以发挥积极的作用。因此, 建议以市人民政府为牵头部门、行政审批局和原涉改部门为组成单位, 至少每季度召开一次联席会议。联席会议的内容主要是各部门相互交流改革运行情况和工作经验、讨论改革中遇到的各种问题, 并共同研究破解难题的具体途径。通过联席会议的方式, 提高各部门的协同配合程度, 凝聚改革合力。

（三）加强政府信息公开建设

加强政府信息公开建设, 营造公开透明的信息环境, 是公众有效参与改革的基本前提, 也是保障公众知情权与监督权的必然要求。加强政府信息公开建设, 首先需要保障信息公开的全面性。政府信息公开不全面将会影响公众参与改革和实施监督的效果。因此, 行政审批局必须积极履行政府信息公开的职责, 扩大政府信息公开的范围, 主动公开行政审批局成立依据的相关文件内容, 释明行政许可权相对集中的标准等, 全面、及时、准确地向公众公开改革的相关信息, 以增强公众对改革的信心与支持。其次, 要保障信息的可得

性。行政审批局在公开信息时, 需要选择恰当的、多样化的信息公开方式。除通过电视、网络、报纸等方式进行公开以外, 还可以通过发放宣传手册的方式公开改革信息, 保证不同年龄阶层的社会群体在不同地方都能方便地了解到相关改革信息并参与到改革中来, 为改革建言献策。

（四）加快推进“互联网+政务服务”建设

“互联网+政务服务”就是通过利用现代互联网科技对传统的政务服务模式进行优化改造, 打通政府部门之间的信息壁垒和信息孤岛而生成全新政务服务模式的动态过程。推进“互联网+政务服务”建设, 可以有效整合行政资源, 提升行政效能, 倒逼行政行为的规范化和制度化。^[10] 湖南省在推进相对集中行政许可权改革过程中, “互联网+政务服务”体系构建可以从以下三个方面展开: (1) 建立统一的行政审批信息交换平台。建议由省人民政府统筹行政审批信息平台建设工作, 以政府文件的形式要求各级政府及其职能部门配合工作, 将原本分散储存在不同级别、不同部门的公共数据统一汇集到政务服务中心平台, 推进省级、市级部门和区县级审批业务平台的互联互通, 打破部门专网对行政审批局的工作束缚。

(2) 建立行政审批电子监察系统。通过电子监察系统, 监管部门可以全程同步监督行政审批局办理审批的情况。如果发现行政审批局存在违反审批条件、程序或超过审批时限等情况, 可以提醒、警告行政审批局, 督促其及时整改违规行为。监管部门如果在监管过程中发现行政相对人存在违法行为, 也可以通过监察系统及时告知行政审批局, 并通过系统将处罚结果推送给行政审批局。行政审批局如果要撤销、注销相对人的行政许可也可以在系统中进行操作。(3) 建立以公民为导向的电子政务。便民是我国法律制度的重要价值取向, 也是行政机关履行职责、行使行政权力应当恪守的基本准则。^[11] 因此, “互联网+政务服务”的建设也应该以便利行政相对人为目标。建议在政务服务平台设置服务事项、办事指南、资料下载、网上咨询、办件跟踪、结果公开、评议投诉等栏目, 这样, 行政相对人只需登录政务服务中心网站, 按相关要求注册登录操作, 即可办理网上申请、进度查询、咨询投诉等事项, 这样可让群众和企业办事“零跑腿”。

相对集中行政许可权改革是解决行政许可权力碎片化问题的有效方式,它调整和重塑了政府与市场、政府与社会公众之间的关系。湖南省于2016年启动了相对集中行政许可权改革工作,将芙蓉区行政审批局和湘潭经开区行政审批局列为行政审批局模式的试点单位,积极探索具有湖南特色的相对集中行政许可权改革路径,取得了丰硕的改革成果。但是,改革过程中也存在改革法律依据不充分、行政审批局与上级主管部门存在对接障碍、行政许可权与行政处罚权存在衔接障碍、信息公开不全面、信息资源不能共融共通等问题。改革本来就是一个通过试点试错积累经验的过程,我们在相对集中行政许可权改革过程中,既要大胆创新,又要循序渐进,在不断摸索中,把改革推向成功。

参考文献:

- [1] 戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.政府改革手册:战略与工具[M].谭功荣,译.北京:中国人民大学出版社,2004:3.
- [2] 新华社.中共中央 国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》[EB/OL]. [2018-10-13]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/28/content_5028323.htm.
- [3] 中国人民政治协商会议湖南省委员会.关于在我省谋划试点成立市级行政审批和公共服务局的建议[EB/OL]. [2018-10-13]. http://www.hunanzx.gov.cn/rdzt/csz115_20181201/mtbdzt115/201801/t20180125_4933022.html.
- [4] 李洪雷.深化改革与依法行政关系之再认识[J].法商研究,2014,31(2):51-57.
- [5] 陈文.政务服务“信息孤岛”现象的成因与消解[J].中国行政管理,2016(7):10.
- [6] 郭晓光.成立相对集中审批权的行政审批局之思考[J].中国行政管理,2014(8):31-32.
- [7] 人民网.习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2019-01-18]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-5.html>.
- [8] 罗豪才,宋功德.科学发展的公法回应:通过公法均衡化推动中国社会科学发展[J].中国法学,2007(6):3-21.
- [9] 亨利·萨姆奈·梅因.古代法[M].沈景一,译.北京:商务印书馆,1959:15.
- [10] 王鹏,刘彦辰.“互联网+”时代我国电子政务发展特点及趋势[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2017,22(3):63-66.
- [11] 汪永清.中华人民共和国行政许可法释义[M].北京:中国法制出版社,2003:20.

责任编辑:徐海燕