

政府审批制度存在的问题及其对策

陈婉丽

(西昌学院, 四川 西昌 615013)

【摘要】 目前行政审批制度在当前市场经济运行中显现出了越来越严重的问题,经济要发展,必须要有一个与之相适应的行政审批制度,本文结合我国行政改革的实践,针对目前政府行政审批制度存在的问题,提出了相应的改革对策。

【关键词】 行政审批; 问题; 对策

【中图分类号】D63 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-6307(2004)03-0065-02

在现代市场经济中,完全自发的市场有许多缺陷(外部不经济性),从而导致“市场失灵”。这是因为市场是人们的一种契约关系,只是通过市场机制来调整供求关系,本身不具有强制力,这就需要国家或政府这种有组织的权利系统,来执行这种公共职能,为市场的正常运行创造必要条件或外部的环境,于是行政审批制度便应运而生。

行政审批是政府行使行政权力进行公共管理的重要方式,是政府对企业 and 私人机构微观活动的行政干预,是克服现代市场经济缺陷(外部不经济性)的必要工具。合法有效的行政审批行为在客观上有利于政府加强宏观管理,保障公共安全和维护公共利益。20世纪以来特别是二次世界大战以后,人们在经受了“市场失灵”及其导致的大灾难后,转而过分地相信政府、相信行政权力,认为政府及其行政权力是万能的,能够医治“市场失灵”和解决人们在社会生活中出现的种种问题,这造成了政府行政权力的扩张,再加上我国的行政审批制度根植于计划经济体制之上,对行政权力的过分信赖导致了行政审批事项泛滥成灾,混乱无序,还严重阻碍了市场的形成和竞争的展开。据国务院法制办调查统计,目前我国仅中央政府部门控制的审批事项就多达2000项,地方审批事项更多。

目前行政审批制度存在的问题

1、行政审批制度容易产生政府垄断,政府垄断必然导致行政工作的低效率。

垄断不仅出现在企业和行业之间,政府也同样会因为行政审批而产生垄断,当政府公务人员拥有审批许可证,那么他就拥有了获得垄断利润的机会。竞争带来高效,而垄断则导致低效率,这是市场经济的基本原理,而政府垄断较之与企业、行业垄断具有更大的负效应,因为对于企业、行业垄断,人们还能够借助市场或政府的力量将其打破,但对于政府垄断,人们却无可奈何。

在我国的经济生活中,由于政府垄断导致的低效率屡见不鲜:一方面,审批制度复杂而不规范,已成为制约投资环境改善的“瓶颈”。据中新社报道,90年代初,某市曾爆出一个新闻:某企业为一危房改扩建项目,花了二年多时间跑了市区70多个单位,先后盖了800多个印章,引起社会各界的强烈震动。另一方面,政府职能部门管得过多过滥,无端增加了经济成本,成了经济快速发展的“抵门杠”。据工商部门反映,现在企业登记注册前审批事项仍超过300项,一些部门还暗箱操作,成了花钱的“无底洞”。

2、行政审批制度容易产生形成各样的“租金”,是寻租行为盛行之根源。行政审批已成为腐败现象滋生的温床。

现代租金理论提出所有生产要素都将产生“租金”,所有借助政府权力所获得的组织和个人利益,均称为“租”或“租金”。在市场经济中,各组织机构和个人为了自己利益的最大化往往搜寻政府政策的缝隙,寻找政权的薄弱环节,物色见钱眼开的官员与政治家,以金钱开道,换取有利于自己的政策条款、生产经营授权、政府工程、相关稀缺的经济技术资源等

收稿日期:2004-09-03

作者简介:陈婉丽,女,教师。

致谢:本文的撰写得到了陈建西副教授的指导,在此表示诚挚的谢意!

等,这种活动就是所谓的“寻租”。因此行政审批过多会增加寻租行为,增加行政部门的审批权力就增加了寻租的机会,而行政部门越庞大,行政审批“关卡”越多,寻租机会就越多,只要这种寻租活动的收益大于寻租活动的成本,那么寻租活动就难以遏制。

政府职能改革已搞了多年,为何行政审批事项依然居高不下?其根源是:第一,我国目前的社会分工和利益分配机制还不够健全,造成很多低收入政府的官员有极强的不平衡心理和利益取向;第二,主管部门的权力天然大于企业或个人,且其随意性难以鉴别和控制,因此不可避免地出现某些官员利用手中职权营私舞弊的情况。

那些掌握行政审批大权的部门和个人,出于部门和小团体利益,利用政府赋予的行政权力,力图保持其垄断性而人为地制造租金,诱使寻租者向他们进贡,甚至有意提出某些会使企业受损的政策,迫使企业拿出一部分既得利益与他们分享,这实质上就是典型的权钱交易,因而腐败现象也就应运而生。

朱镕基认为,现在政府管了很多不该管又管不好的事情,有些该管的事情又没有管好。行政审批制度正是这样,如果不进行改革的话,无疑将给社会带来灾难。

行政审批制度改革对策

行政审批制度改革是上层建筑领域的一次革命,是转变政府职能的重要突破口,是从源头上预防和解决腐败问题的重要举措。根据现行行政审批制度存在的缺陷,改革行政审批制度的关键在于落实,重在制度的创新:

1. 立足于市场的需要,履行好服务的职责。

行政审批作为一种政府管理经济的方式,在市场经济条件下确有存在的必要,但只能是一种辅助的方式,并要限制在一定的范围内,要有明确的针对性,不能过多过滥。这样在审批事项减少后,政府可以腾出更多精力在宏观调控、提供公共产品、建立和

维护良好的市场秩序上,更好贯彻党中央提出的“三个代表”思想。

2. 变事前审批为事后监督

从实际操作过程来看,事前的层层审批对企业来讲,无疑是增加了企业成本,降低了企业效率,如果在严格规范的立法下,政府对企业多进行事后检查,比较起事前纷繁复杂的审批来说,有助于提高企业效率,从而可以提高整个社会的财富运转速度。

3. 在投资融资领域要用登记备案制替代行政审批制。

国务院发展研究中心李泊溪撰文指出:用登记备案替代行政审批制,会大大提高中国经济发展的速度和效益。改革开放20多年以来,我国已初步形成投资主体的多元化,民间及社会资金正逐步成为投资主体的重要方面。市场的变化要求投资决策的迅速和果断,而投资融资领域的行政审批制度,不仅难以适应市场多变的需要,而且容易导致许多机会失之交臂,从而导致垄断低效,政府行政审批的目的在于防止重复建设,而绝大多数重复建设和盲目投资的项目都是经过审批的,所以为了避免这样的垄断低效,在投融资领域应该用登记备案制替代行政审批制。

4. 公开行政审批的市场操作,建立租金消散制度

要防止和抑制因行政审批制度而带来的寻租活动,可以借助于市场手段来解决:一是引进拍卖机制。以拍卖的形式将寻租过程公开化。例如公开拍卖出租车牌照、汽车进口许可证、生产经营许可证、土地使用权等。二是引进招投标机制。凡政府公共工程,房地产开发,基本建设大型设备采购等项目必须公开招标,以杜绝贿赂等寻租行为的发生。三是引进监督制约机制。对不能进行市场操作的项目为防止以权谋私,权钱交易等腐败行为的产生,必须进行合理的分解,并加强相互之间的监督制约。四是积极推行社会听证制和专家审查咨询制度,以规范审批行为,推进依法行政。

注释及参考文献:

- [1] 杨仕园. 试论行政审批责任制度创新的原则. 《行政论坛》2003\2
- [2] 贾耀斌. 关于政审制度的经济学思考. 《统计与决策》2003\2
- [3] 姚乐. 职能转变的目标倾向与路径选择. 《统计与决策》2003\1
- [4] 石平. 体制改革与行政自治的趋向. 《理论与改革》2003\2
- [5] 《连邻的启示——日本怎样调整加入WTO后政策法律》. 《经贸世界》2003\1