

行政审批制度碎片化与其治理

—浙江省级政府行政审批制度的整体化改革

蔡延东

王法硕

【摘要】当前我国行政审批制度处于碎片化状态，表现在审批事项“减”、“放”落实不到位，审批权力纵横交错，审批标准重复冲突，政务中心整合力不足等方面。借鉴整体性治理理论关于“整合”的思想，浙江省以“四单一网”建设为抓手，从权责整合、层级整合与平台整合三个维度实施行政审批制度整体化改革。落实中央精神和地方领导推动是改革的主要动因，改革通过自上而下的集中动员方式推进。浙江的改革借助审批机制创新实现审批效能改进，但要彻底改变行政审批制度碎片化状态必须突破利益障碍，对审批权力自身进行调整，同时探索有效的监管方式。

【关键词】行政审批制度；整体性治理；审批权力；审批批准；四单一网；浙江

【中图分类号】 C916 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1007 — 9092(2017) 01 — 0093 — 006

党的十八届三中全会提出“要让市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用”，“全面正确履行政府职能，进一步简政放权”。新一届中央政府成立以来将职能转变与简政放权有机结合，以行政审批制度改革为“突破口”，到2015年初已经提前实现1700多项审批权减少1/3的目标。事实上以精简审批事项、规范审批流程为主要内容的行政审批制度改革从2001年就已经全面展开，国务院先后七次取消和调整行政审批项目。虽然十余年的改革取得了显著成效，但改革距离公众期待和简政放权的目标仍有较大距离。如果说1.0版本的改革是围绕审批事项的削减和下放，那2.0版本的改革应该着力突破体制层面的诸多瓶颈，特别是改变当前行政审批制度离散割据的碎片化状态，实现审批模式整体化转型。纵观十余年的改革实践，地方政府充当了改革的先锋，出现了顺德模式、东莞模式、杭州模式、宁波模式等创新典型。在省级政府层面，以“四单一网”为主要内容，通过对审批职能和流程的统一整合与再造实现三级政府联动的浙江模式为行政审批制度整体化改革提供了一种新思路。

一、当前我国行政审批制度碎片化的主要表现

（一）审批事项“减”、“放”落实不到位

削减审批项目一直是行政审批制度改革的主要内容。应该说几轮改革下来围绕取消和下放审批项目政府下了很大力气，当前各级政府保留的审批项目数量相比改革前的确大幅度减少，但改革步伐在中央到地方主要以运动式的单兵突进为主，缺乏整体设计和有效落实机制。有些精简行动往往由于触动部门利益遭遇精简不彻底、执行走样的困境，职能部门与政府步调不一致造成审批事项数字减少与实际审批职能释放不对称的乱象。例如一些部门为了满足削减审批项目目标，变审批为“备案”或“核准”，成为一种“换汤不换药”的变相审批，还有一些部门一边精简一边又将原有审批事项改头换面以红头文件的形式新设，或

收稿日期：2016 — 04 — 28

作者简介：蔡延东，华东师范大学公共管理学院博士研究生，研究方向为公共管理与公共政策；王法硕，华东师范大学公共管理学院讲师，博士，研究方向为政府创新研究。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“完善竞争性选拔干部方式研究”（编号：13AZZ012）；上海市哲学社会科学规划青年课题项目“大数据时代地方政府社会治理创新的生成与运行机制研究”（编号：2015EGL001）。

是玩弄数字游戏将若干小项合并打包成大项目，造成审批项目“边减边增、越减越增”。

（二）审批权力纵横交错

虽然经过历次削减，但当前保留的行政审批数量依旧不少，涉及经济管理、社会管理、行政管理三个方面。这些审批事项又分布于纵横几十个政府职能部门，“九龙治水”的现象普遍存在。如投资项目审批权就涉及发展改革、国土、环保、规划、城建、园林、交通、地震、消防、民防等十余个政府部门。由于享有审批权的职能部门自身权力归属不同，有的部门是属地管理单位即“块块”部门，有的部门是垂直管理单位即“条条”部门，条块分割的既有权力体系使审批权纵横交错，实践中经常出现权力的交叉与冲突。每个部门都有独立的审批权，以不同的法律、法规和规章等规范性文件甚至行政命令为依据，每个系统（部门）都按科层规则独立行事，包括审批权限的纵向划分、标准体系、流程体系和信息处理技术等^①。加之各部门建立了独立的信息系统，部门往往以内部规定、信息安全与保密等为由拒绝信息共享，造成部门权力分割下的“信息孤岛”问题，成为阻碍整合审批资源，提高效率和电子政务发展的又一障碍。近年来表现尤为突出的是行政审批涉及的一些中介服务机构凭借手中掌握的“隐形审批权”，处处设卡，步步收钱，服务差、效率低，垄断经营，充当“二政府”角色，严重影响简政放权的成效，蚕食改革红利^②。

（三）审批标准重复冲突

行政审批的实施依赖于自上而下的法律规范体系，下位规范通过不断解释和细化上位规范所设定的审批条件和标准，从而为审批官员提供执法依据和指引，同时形成了不同机关在实施许可和审批的过程中各自独立的规范体系。当前在缺乏对各类规范统一整合、梳理的基础上，这些出于不同目的而制定的审批标准之间互相矛盾、彼此冲突的情形比比皆是。审批机关之间“依法打架”的现象，不仅表现在实体审查标准之间的冲突，而且也表现为环节、程序之间的互为前置、循环往复^③。零散琐碎的信息在审批部门与相对人之间分布高度不对称，这使得相对人在面对纷繁复杂的审批程序和条件时无所适从，一筹莫展。实证调研中发现在无权修改制度规定的前提下，为了解决不同部门审批标准的冲突，一些重点项目的审批只能由审改部门牵头，由政府领导出面协调解决，而更多的企业被迫只能采取弄虚作假（如制造“阴阳图纸”）的手段勉强应对。

（四）政务中心整合力不足

目前各地普遍建立的行政服务中心将原属于各职能部门的权力归总集中至一个物理场所，实现一站式审批、一窗口收费、一条龙服务。政务中心这一制度创新在集中审批事项、优化审批流程、为行政相对人提供便利等方面确实发挥了积极作用。但政务中心的实质是不同部门的人集中在一起办事，形成独具一所、各占一席的“蜂巢”结构^④。一些职能部门采取“去瘦留肥”、明进暗不进等手段尽可能将重要审批事项予以保留，或者授权不到位，窗口仅有收件功能，办理仍需后台流转，以至于政务中心被长期戏谑为“收发室”、“传达室”。这些现象背后反映的是政务中心在审批权整合归并方面的无力，这与其在整个行政体系中相对弱势的职权地位直接相关。由于入驻中心的公务员职务晋升、薪酬福利等人事关系仍居原单位，大多数属于事业单位的政务中心对入驻部门及工作人员缺乏足够权威，组织激励失效，地位十分尴尬。因此，政务中心只是地方政府在既有体制内对审批服务形式、载体和机制的某种有限度的创新，没有从整体上改变各职能部门既有的行政管理模式和规则，从实质性的人权、财权、事权等方面带来重构性的变革，充其量只是在承认现存各自为政的碎片化审批体制基础上的一种弥补与优化，难以突破行政审批制度最为核心的权力利益之网，进而难以实现整体式、网络化、无缝隙服务的组织目标^⑤。

①陈天祥、张华、吴月：《地方政府行政审批制度创新行为及其限度》，《中国人民大学学报》，2012年第5期。

②张晓、岳盈盈：《简政放权重在落实——基于山东省某市行政审批效能的实证研究》，《中国行政管理》，2014年第10期。

③骆梅英：《行政审批制度改革：从碎片政府到整体政府》，《中国行政管理》，2013年第5期。

④王胜君、丁云龙：《行政服务中心的缺陷、扩张及其演化——一个行政流程再造视角的经验研究》，《公共管理学报》，2010年第4期。

⑤谭海波：《地方行政服务机构的运作机制及其逻辑——广东省J市行政服务中心的个案考察（1997—2011）》，《公共管理学报》，2012年第10期。

二、整体性治理：矫正行政审批制度碎片化的理论工具

当前行政审批制度改革的重点是在坚持取消、下放审批权的基础上对政府部门职能进一步整合与优化，改变当前植根于部门权力的碎片化审批模式。作为后新公共管理理论代表的整体性治理理论为行政审批整体化改革提供了可供借鉴的思路。在信息技术不断发展的数字化时代，公共管理的整体性治理范式日益凸显。有人认为整体性治理有望成为 21 世纪有关政府治理的大理论^①。所谓整体性治理就是以公民需求为导向，以协调、整合和责任为机制，运用信息技术对碎片化的治理层级、治理功能、公私部门关系及信息系统等进行有机整合，为公民提供无缝隙而非分离的整体型服务的政府治理模式^②。整体性治理理论使权力协调、资源依赖、责任共享得到高度统一，围绕公共组织协调与整合的问题形成了一套跨界、跨部门协同的理论体系。整体性治理理论代表人物希克斯(Perri6)将协调、整合与信任视为整体性治理的三大机制。“协调”就是指政府机构间为发展联合性和整体性工作，联合信息系统、机构间对话、共同规划和决策过程^③。协调阶段指向于政策议题纳入考虑、政策对话、联合性政策规划及政策制定。“整合”是指治理活动实施过程中的协调，通过发展共同的组织结构、合并专业实践和干预活动来实现执行或贯彻协调的理念。整合包含三个维度：第一个维度是对治理层级的整合，如全球层级与国家层级的整合，中央与地方政府的整合或者全球层次内贸易组织、环保组织内部的整合；第二个维度是治理功能的整合，如政府各个职能部门之间、陆海空三军之间治理的整合；第三个维度是政府部门与非营利组织、私人组织的整合，着眼于建立新型合作伙伴关系(见图 1)^④。

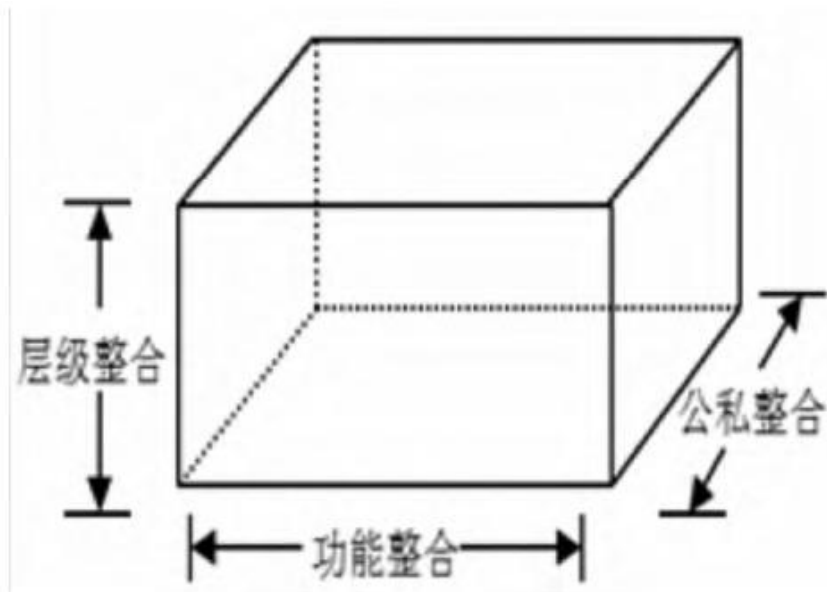


图 1 整体性治理中整合的维度

整合阶段则着重采取实际行动，将政策规划中目标与手段冲突缓和的结果加以实践，并建构无缝隙规划。可见，协调是整合的前提和基础，协调过程中通过有效的对话和协商为进一步的整合创造条件。而在多元行动者和组织之间建立信任是确保整体性治理成功实现的关键性要素。希克斯认为信任机制的建立首先要与其他机构对话以及考虑其他机构的运作，其次要产生既具有合法性而且还能接触组织信息资源和沟通渠道的新领导人和英雄，同时对于跨界组织运行的高不确定性管理者要具有高度的容忍度，要给予人员更多的自主行动的机会并建立承诺与激励机制，产生认同与归属感，最后要通过培训使各级人员对新的

①彭锦鹏：《全观型治理：理论与制度化策略》，《政治科学论丛》（台湾），2005 年第 23 期。

②曾凡军：《论整体性治理的深层内核与碎片化问题的解决之道》，《学术论坛》，2010 年第 10 期。

③Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. *Journal of public administration research and theory*, 2004(14): pp. 103-138.

④D. K. Seltzer, and G. Stoker, "Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda". Basingstoke: Palgrave, 2002, pp. 29-30.

运作方式充分了解以提高效能^①。

希克斯进一步以治理的目标和手段为变量对政府治理模式做了类型学划分(见图 2)^②。渐进式政府与贵族式政府在治理目标上相互冲突,治理方式和效果都是无法接受的。碎片化政府是与新公共管理改革相适应的政府结构形态,治理目标虽然一致,但是由于在治理手段上缺乏共识,造成部门之间权力、利益的争夺,步调难以统一,造成部门割据状态下的治理破碎。协同政府在目标和手段方面消除了彼此冲突与掣肘,实现了议程、政策的组织安排的一致性和连贯性及组织间的协同工作,是一种比较中性的政府组织形态。而整体政府则是协同政府发展的一个更高阶段,它意味着一种更加苛刻的业务,该业务由一些基于结果的术语构成明晰的、相互加强的目标,以及实现这些结果的一系列工具来完成,是基于整体性治理的理想政府形态^③。在实践中,澳大利亚政府管理咨询委员会对各国应用整体性治理的改革经验进行提炼,总结形成了一种包括文化与哲学、新的工作方式、新的责任与激励机制和新的制定政策与提供服务方式等四个维度的整体政府最佳实践模式(见图 3)^④。



图 2 政府治理模式

① D. K. Seltzer, and G. Stoker, “Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda”. Basingstoke: Palgrave, 2002, p. 128.

② D. K. Seltzer, and G. Stoker, “Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda”. Basingstoke: Palgrave, 2002, pp. 31 – 35.

③ 曾维和:《后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理论》,《社会科学》,2012 年第 5 期。

④ 曾维和:《西方“整体政府”改革:理论、实践及启示》,《公共管理学报》,2008 年第 10 期。

新的工作方式共同领导、集中专家、灵活的团队、合作与资源联合	文化与哲学：整体价值观融入政府文化、信息共享、有效处理自上而下和自下而上的问题
新的政策制定与服务提供方式：协商、注重整体成果、与用户磋商并做出承诺	新的责任与激励机制：共享成果与荣誉、实行表彰与奖励

图3 整体政府最佳实践模式

三、省级政府行政审批制度整体化改革：浙江“四单一网”模式

（一）改革的基本框架

党的十八大以来，浙江省委、省政府围绕“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最优”的改革目标，启动了新一轮审批制度改革。浙江改革由省委、省政府主要领导牵头，注重顶层设计与分步推进相结合，除了进一步减少审批部门、事项、环节，压缩审批时间外，以“四张清单一张网”建设为主要抓手，对省市县三级行政审批权限与流程进行统一整合，在全省范围内三级联动整体推进行政审批制度改革。浙江的改革与整体性治理理论所强调的协调与整合有较强的内在一致性，借鉴希克斯整体性治理多维整合模型，浙江行政审批制度整体化改革包括权责整合、层级整合与平台整合等维度（见图4）。

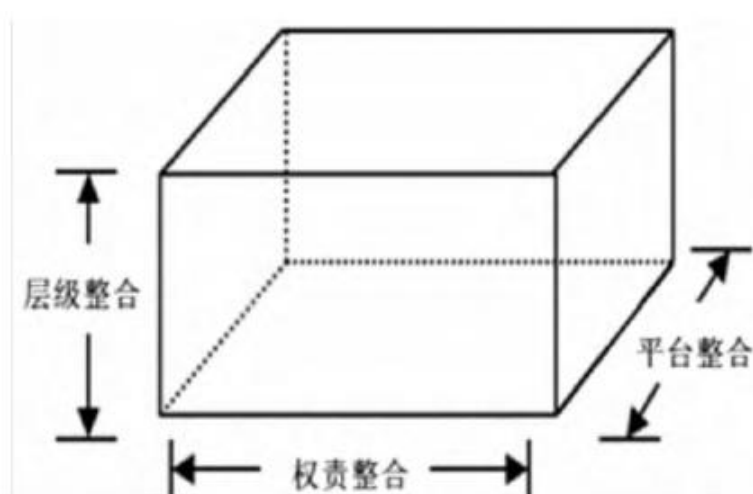


图4 浙江行政审批制度改革中整合的维度

1. 权责整合：亮出“四张清单”。权责整合主要指浙江省从横向上对政府各部门的行政权力与政府责任进行统一梳理，严格界定权力边界和行使规范，从清权、减权、制权三个环节公开“四张清单”。第一张清单是行政权力清单，共审计省级政府42个部门的行政职权1.23万项，最终保留4236项；第二张清单是政府责任清单，建立健全了事中事后监管制度555项，公共服务事项405项；第三张清单是企业投资项目负面清单，列出禁止和限制企业进入的投资领域项目目录清单，而对于清单之外的企业投资，政府一律不再审批，目前已经有79个项目进入不再审批的试点流程；第四张清单是财政专项资金管理清单，

公布了省级政府部门专项资金管理清单，将转移支付的 235 个专项减至 54 个。截至 2014 年 10 月浙江省省市县三级政府部门的“四张清单”全部在浙江政务服务网公布，其中包括三级政府 3300 多个部门的所有审批事项。浙江成为全国首个完整地公布权力清单和责任清单进行公布的省份^①。

2. 层级整合：省市县三级联动。回顾前七次的行政审批改革，上下级政府之间步调不一、对接不上，“上改下不改”、改革“落地难”等问题成为制约改革向纵深推进的瓶颈。浙江的此次改革从最初就以全局思维注重顶层设计，严格落实改革步骤，避免以往基层政府在改革中孤掌难鸣的困境，以省市县三级联动的方式整体推进。首先，省级政府身先示范。早在 2013 年浙江省就开始对省级政府部门权力进行摸底，2014 年 6 月 25 日省级部门权力清单、企业投资项目负面清单、财政专项资金管理清单率先在浙江政务服务网公布。其次，市县及时跟进。改革在省政府主要领导的亲自推动下迅速从省级向市县各级政府延伸。各级政府主要负责人将“四单一网”建设作为核心工作来抓，严格按照省政府的时间节点推进。在省级政府公布清单之后不到三个月的时间，市县级政府部门也将四张清单在网上公布。第三，多重试点，以点带面。改革推进过程中浙江省将若干创新举措在多地同时试点（见表 1），及时发现与解决改革中遇到的新困难、新问题，以点带面，为改革的全面铺开打下坚实的基础。

表 1 浙江政务服务网建设试点单位及任务

类别	试点单位	试点任务
省级单位试点	省财政厅、省人社保厅、省建设厅、省农业厅、省卫生计生委、省质监局、省海洋与渔业局	行政审批“一站式”网上申报试点
	省公安厅、省工商局、省质监局	省级电子证照库建设暨政务信息资源共享试点
	省公安厅	非税收入网上统一支付试点
市县(市区)试点	宁波市	全流程网上审批试点
	温州市	政务服务网上网下多级联动试点
	绍兴市	政务信息资源共享与电子证照库应用试点
	衢州市、杭州市萧山区	网上政务服务平台全省一体化建设试点
	台州市	行政审批网上中介(技术)服务试点
	丽水市	跨部门网上并联审批试点

资料来源：《浙江省人民政府办公厅关于开展浙江政务服务网建设试点工作的通知》，浙江省人民政府网站 http://www.zj.gov.cn/art/2014/5/16/art_12461_160101.html。

3. 平台整合：建设“一张网”。整体性治理在相当程度上取决于信息技术的发展。政府的电子化改革要进行三种类型的整合，即不同政府层级的整合、不同机构单位的整合和不同政府网站的整合。这三种类型的整合最后整合为一个单一的政府入口网站^②。通过平台整合，有效地解决行政审批或者政务服务中比较突出的碎片化问题。浙江改革的平台整合是指通过构建覆盖省市县三级政府统一的网上政务大厅——“浙江政务服务网”优化审批流程。2014 年 6 月 25 日集行政审批、政务公开与便民服务为一体，汇集省市县三级四千多个政府机构政务服务资源的浙江政务服务网正式上线运行，成为为公众提供标准化服务的虚拟型“政务超市”。浙江政务服务网与现存的各级政府部门网络办事平台实现无缝对接，将省市县三级政府 3300 多个部门的所有审批事项全部纳入，链接全省 9000 多项网上审批服务，经省级单位试点推出网上统一申报、统一受理、统一反馈的多层次全流程网上审批，应用最前沿的互联网云技术、智能化等手段实现通过支付宝直接在线缴款，服务对象可以像在淘宝购物一样，对每一个审批办件的服务质量、服务效率和服务态度进行星级评定，并作为政府效能考核的重要依据。

（二）改革的动因与推进机制

1. 改革动因：落实中央精神与地方领导推动。首先，落实中央精神成为改革的根本推动力。党的十八大报告指出要“深化行政审批制度改革，继续简政放权”。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“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”。2013 年十二届全国人大第一次会议审议通过的《国务院

① 王京军：《“四张清单一张网”深化浙江行政审批制度改革》，中国改革论坛网，http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Practice/201412/t20141217_214523.htm。

② 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008 年第 10 期。

机构改革和职能转变方案》提出要“深化行政审批制度改革，减少微观事务管理，该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合”。2015年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》明确要求地方各级政府建立权力清单和相应责任清单制度。2015年5月国务院在《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》中明确提出与审批制度改革相关的8个方面65项任务。可见，党的十八大后简政放权、深化行政审批制度改革、推进权力清单制度等成为新一届中央政府的工作重点，同时为地方政府改革指明了方向，提供了动力与合法性基础。其次，浙江省主要领导的个人意志成为改革的直接动因。研究表明“地方政府内部工作人员是创新的主要发起者，这其中领导干部的精英驱动作用尤为突出”^①。浙江改革得到了省政府主要领导的高度重视与直接推动。省政府主要领导亲自提出改革的总体构想，并列入当年《政府工作报告》，先后四次听取专题汇报，还亲自看望工作组全体同志。在改革过程中，省政府主要领导扮演着创新倡导者、决策者与推动者的角色。应该说，领导人个人权威的发挥对浙江能在比较短的时间内省市县三级政府全方位推进改革起到了重要的引领作用。

2. 推进机制：自上而下、集中动员与配套保障。近年来，地方政府层面上的行政审批制度改革数量不少，但成效并不明显，甚至被人戏谑为“雷声大、雨点小”，其中一个重要的原因在于以基层政府为主体的改革往往陷入权限不足的窘境。根据《行政许可法》，行政许可的设定权在中央和省级政府，省级政府以下除个别有立法权的市以外，其他政府没有行政许可的设定权。没有设定权也就没有精简权，导致基层政府在精简行政审批事项上难有作为。浙江模式以省级政府作为创新启动主体，在法理上拥有足够的权限撬动既有权力格局，利于清理和规范。改革通过整体化顶层设计与制度安排通过自上而下的集中动员机制在各级政府间层层发包，层层控制，逐级落实，确保按照时间表实现目标。例如浙江政务服务网的建设由省政府办公厅牵头成立由省政府副秘书长为组长的工作组，通过多次下发文件、召开（视频）会议等方式不断强调改革的重要意义，广泛动员、深入发动，并对改革的阶段性工作进行统一部署，向县市级政府加压，严格控制工作的步骤与时间节点，目的是统一各级政府部门思想认识，确保任务按照既定要求完成。此外，浙江改革的另一大特色就是通过建立协调、考核与培训等配套保障机制，确保改革成效，避免形式化。浙江省成立深化“四张清单一张网”改革推进职能转变协调小组，成员包括省长、常务副省长、8位省政府秘书长和副秘书长及6位职能部门领导。协调小组旨在切实加强跨领域、跨部门、跨层级重大问题的协调统筹，推动解决改革中遇到的困难和重点难点问题，确保改革不断取得实效。与此同时，浙江省将浙江政务服务网建设列入省政府目标责任制考核，浙江省政府办公厅、省监察厅通过建立绩效考评体系对各地落实情况定期进行专项督查，对进展明显迟缓的市县予以约谈与通报批评。浙江政务服务网上线后一个月，浙江省又专门举办工作培训班，解决实践中遇到的问题，同时对工作进行再动员、再部署。

（三）改革的成就与建议

浙江改革符合整体性治理针对治理碎片化所提出的加强政府权威与逆部门化思想。改革在省政府主要领导的亲自推动下自上而下统一步骤、整体推进，通过梳理并公开政府四项清单，实现一网式、一站式审批和全天候审批，确保审批权以公开透明、统一规范的方式运行，减少审批过程中的主观性、随意性和差异性，实现审批效能改进。以信息化建设为突破口，绕开部门权力与利益这一敏感地带，看似没有直接接触部门利益，实质上通过权力的统一、规范与公开使利用行使审批权固化部门利益甚至寻租的空间和可能性已经大为降低，这既避免改革遭遇过大阻力，又为突破既有利益格局进一步清理冗余审批事项奠定良好基础。

在对“四单一网”模式进一步完善的基础上，浙江省未来可从以下几方面着手进一步深化改革：第一，加强政府与非政府组织的整合。按照希克斯关于“整合”的论述，整体性治理需要政府组织与非政府组织进行整合。目前纳入一网审批的事项还主要归属政府部门主管，应该把近年来问题突出的由中介组织承接的审批事项一并纳入，规范办理、接受监督。第二，做强网络审批平台。当前浙江政务服务网已经逐步实现覆盖三级政府的审批事项，下一步的目标应该是在做大的基础上做强，以实现电子审批全事项覆盖、全数据流转、全过程监督为目标，将线上与线下审批同步推进，通过全方位实行联合审批实现以“公众为中心”的协同审批流程代替“以职能为中心”的碎片化审批流程，逐步建成规范、精简、高效、透明、公开的现代审批制度。

^①陈雪莲、杨雪冬：《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》，《公共管理学报》，2009年第7期。

第三，建立跨部门协同的长效机制。浙江改革的突出特点是依靠主要领导的权威，凭借集中动员的手段迅速推进。但是，在不彻底改变原有利益格局和价值观前提下，依靠行政命令强力推行即便能产生立竿见影的效果，也会面临人走政息，持续性不足的风险。因此，建议充分依托已经成立的改革协调小组，加强跨部门协同与联动的经验总结与制度建设，逐步打破部门隔阂与壁垒，降低由于部门利益和标准不一造成的交易成本，确保改革持久深入推进。第四，培育共享合作的组织文化。整体性治理倡导塑造以服务公众为核心的价值观，建立政府间激励与信任机制改变各自为政的既有格局，使公务员习惯性地从整体政府而不是部门利益出发，通过共享与协商推进彼此合作。浙江改革在强化行政命令与规章制度等硬性约束的基础上，还需要从心理、文化、观念等层面通过柔性手段全面渗透。借助理论宣讲、经验分享、素质拓展等方式更新旧有观点，建立不同层级、不同职能部门间的合作与信任机制，逐步培育以公众为中心的协同、共享、无缝隙的组织文化。

四、结语

我国当前的行政审批制度改革涉及职能转变与机制创新两个层面。职能转变解决“审什么”的问题，机制创新解决“怎么审”的问题。浙江改革本质上属于审批机制的创新，通过明确规定政府“四张清单”，依托省、市、县三级联动的一网式行政审批平台最大程度地限制政府手中公权力，最大程度地方便公众办事。这种改革模式并没有从根本上改变部门分治的整体格局，权力归属不变，只是通过权力行使手段的革新提升审批效果。这无疑是在不对当前行政体制做大手术的前提下获得改革红利的捷径。然而这种通过审批机制创新所带来的效率空间未来会越发不足，对分属在不同部门的审批权力自身的调整才是彻底解决我国行政审批制度碎片化的根本出路，这其中冲破固化的部门利益障碍是重中之重。面对“政府权力部门化、部门权力利益化、获利途径审批化、审批方式复杂化”的现实，改革要推向纵深必须触动某些部门的“蛋糕”。若还只停留在微观层面展开，遇到障碍便绕道而行、迂回闪躲，改革的绩效将长期处于低水平徘徊的境地^①。

2001年以来的行政审批改革已经进入了瓶颈期，当前的改革必须紧紧围绕简政放权的主题，关键是要进一步明确需要政府消减、下放的审批事项，特别是“高含金量”事项的消减。这项工作的决定权不能完全由政府，特别是不能由职能部门说了算，还要广泛听取行政相对人的意见。此外，放权不等于政府丢包袱，放权不能放责，更不能放任。行政审批制度改革的根本目的在于政府职能转变，实现政府管理从管制导向向服务导向的转变，从重视事前审批向强化事中事后监管的转变。简政放权之后如何建立健全一套行之有效的监管机制，切实履行政府监管责任是后审批时代政府职能转变的核心问题，这同样需要有整体化的制度设计从理论与实践两方面进一步探索与完善。

^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》，《理论探讨》，2014年第5期。