

# Reflection on the Dilemma of Administrative Supervision and the Way to Improve the Index of “Building Permit Handling” in Optimizing the Business Environment

Baogang Sun

Comprehensive Administrative Law Enforcement Deachment, Natural Resources and Planning Bureau of Bijie city, Guizhou Province, Bijie, Guizhou, 551700, China

## Abstract

Deepening the reform of “delegating power, delegating power and serving power” and creating an international business environment based on marketization and the rule of law is an important starting point for doing well the work of “six stability” and implementing the task of “six guarantees”. In recent years, the reform of “delegating power, delegating power and improving services” has effectively stimulated the vitality of market entities and social creativity. The reform of the administrative system of local governments should be managed with “large and flat departments” and a comprehensive law enforcement mechanism should be established and improved. Deepen the implementation of credit registration and storage, and build a cross-regional data sharing mechanism; Innovate regulatory methods and build a “big data + government regulation” platform; We will strengthen social co-governance and promote the development of the Internet Plus government services model. However, local governments still face various implementation difficulties and restrictive conditions. The relative failure of licensing evaluation procedures makes the lack of a regular linkage mechanism between prior licensing and in-process and after-regulation. There are some outstanding problems that have attracted high attention from enterprises and the public and which are strongly reflected urgently to be solved. Based on this, this paper mainly reflects on the regulatory dilemma and path of improving the index of “applying for building permits” to optimize the business environment. The details are as follows.

## Keywords

business environment; apply for building permits; regulation dilemma

## 优化营商环境“办理建筑许可”指标提升的行政监管困境及路径思考

孙宝刚

贵州省毕节市自然资源和规划综合行政执法支队, 中国·贵州 毕节 551700

## 摘要

深化“放管服”改革, 打造市场化法治化国际化营商环境, 是做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要抓手。近年来, “放管服”改革有效激发了市场主体活力和社会创造力, 地方政府行政体制改革应推行“大部门、扁平化”管理, 建立健全综合执法机制; 深入落实信用登记存储, 搭建跨地域数据共享机制; 创新监管方式, 构建“大数据+政府监管”平台; 加强社会共治, 推进“互联网+政务服务”建设。但地方政府的事中事后监管改革还面临不同程度的执行困境和制约条件, 许可评价程序的相对失效, 使得事前许可与事中事后监管之间缺乏常规化衔接机制, 存在一些企业和群众关注度高、反映强烈的突出问题亟待解决。基于此, 论文主要对优化营商环境“办理建筑许可”指标提升的监管困境及路径进行思考, 详情如下。

## 关键词

营商环境; 办理建筑许可; 监管困境

## 1 引言

认真落实中国共产党党中央、中华人民共和国国务院决策部署, 立足新发展阶段, 贯彻新发展理念, 构建新发展格局,

【作者简介】孙宝刚(1985-), 男, 中国贵州安顺人, 本科, 中级工程师, 从事工程建设项目审批制度改革的经验与启示研究。

围绕“六稳”“六保”, 加快转变政府职能, 深化“放管服”改革, 促进要素资源高效配置, 切实维护公平竞争, 建设国际一流营商环境, 推进政府治理体系和治理能力现代化, 推动经济社会持续健康发展。

## 2 事中事后监管面临的困境

近两年来, 当代中国围绕深化工程建设项目审批制度改革

革助推营商环境“办理建筑许可”指标优化提升,呈现出一波改革热潮。“区域评估”“清单制+告知承诺”“并联审批”等各类以放松规制为导向、带有弹性许可色彩的审批工具创新,以“15+1”试点经验持续推广运用。这种不严格拘于法定规范并带有“适应性管理”特征的行政法模式,理论上与《行政许可法》的既有框架不相适应。尤其值得注意的是,工程建设项目审批制度改革背景下“办理建筑许可”十分重视事中事后监管机制的体系构建,坚持放管结合,把有效监管作为简政放权的必要保障,推动政府管理从事前审批更多转向事中事后监管,力图打破以前改革“放得下,管不住”的恶性循环,通过“双随机、一公开”监管、信用监管、大数据监管等新型监管方式,以放松规制与量化考核为重心的行政审批改革。但是“双随机、一公开”监管手段,信用风险分类监管制度、事前许可与事中事后监管之间联动机制均存在健全、完善、落地等问题。加之,各级行政主管部门的“信息孤岛”,执行传统审批模式,执法规范不统一,制约了事中事后监管的实际效能,影响了审批制度改革背景下“办理建筑许可”指标提升的行政监管工作的推进<sup>[1]</sup>。

### 3 可行性路径

#### 3.1 完善行政审批与监管的联动机制

行政审批改革作为中共中央主导的“强制性制度变迁”,带有较为明显的“运动式治理”特征,近年来在“放管服”改革的牵引下,中国中央政府以疾风骤雨方式强制下放或者取消了数量繁多的许可事项,海量的事前许可被强制归入《行政许可法》13条的涵盖范围,审批改革旨在通过各类事中事后监管机制来取代事前许可的规制功效。规制改革议程的重心更多放在了前端亦即行政许可事项的清理,而事中事后监管作为规制改革的后端事项,尽管得到了中央政策的不断加强,但并未获得有效的地方行政资源支撑,事前许可改革与事中事后监管之间缺乏常规且必要的衔接联动装置,许可评价程序在《行政许可法》中几乎被架空失效,种种客观因素制约下,政府规制改革所被迫采取运动式治理模式,尽管见效迅速并能有效摆脱各类利益束缚,但也附带了诸多潜在弊端。因此,要积极完善完善行政审批与监管的联动机制,避免“两张皮”运作模式,带来行政审批风险。

#### 3.2 加强取消和下放事项监管

坚持放管结合、并重,把有效监管作为简政放权的必要

保障,推动政府管理从事前审批更多转向事中事后监管,对取消和下放的行政许可事项,由主管部门会同相关部门逐项制定事中事后监管措施,明确监管层级、监管部门、监管方式,完善监管规则和标准。进一步梳理监管部门监管职责,强化与地方监管执法的衔接,建立相互协作、齐抓共管的高效监管机制,确保责任清晰、监管到位。

#### 3.3 提升事中事后监管效能

“双随机、一公开”监管被视为事中事后监管方式的重要探索和本土创新,监管方式与信用监管有效衔接,将“双随机、一公开”抽检结果作为企业信用风险分类的重要考量因素,并根据企业风险信用确定抽检比例与频次,由此形成“双随机、一公开”执法与信用风险分类监管相互嵌套的规制逻辑。实践中,各地虽然按照信息化要求设置了“双随机、一公开”电子工作平台与名录库,但是受困于地方编制资源的束缚,大量基层执法人员缺少正式编制,无法进入“双随机”的执法人员名录,导致“双随机”监管方式取代日常监管巡查制的设想在现实中很难完全实现,甚至可能沦为一种空转的程序装置。“双随机、一公开”监管通过行政执法程序与公开机制的缚权再造,的确有助于规范行政裁量权、提升基层监管执法的法治水平,是一种较为典型的“控权论”改革思路。在政策设计中,要充分考虑城乡体系、地区经济以及监管领域的影响,根据不同地区、不同监管领域执法资源的差异,针对性地对“双随机、一公开”的监管程序设计进行细化,防止其脱离本土国情而被悬置空转。各级各行政主管部门要完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”等方式,实施更加精准更加有效的监管。梳理职责范围内的重点监管事项,聚焦管好“一件事”实施综合监管。加强对日常监管事项的风险评估,实施分级分类监管,强化高风险环节监管。对涉及人民群众生命健康和公共安全的重要严格监管,坚决守住安全底线。对新产业新业态实行包容审慎监管,引导和规范其健康发展。完善全国一体化在线监管平台,推动监管信息共享,加快形成统一的监管大数据,强化监管信息综合运用,提升监管质量和效率。

#### 3.4 严格规范行政执法

制定出台进一步规范行政裁量权基准制度的指导意见,推动各地区各部门明确行政裁量种类、幅度,规范适用程序,纠正处罚畸轻畸重等不规范行政执法行为。鼓励各地区依法

依规建立柔性执法清单管理制度,对轻微违法行为,慎用少用行政强制措施,防止一关了之,以罚代管。

### 3.5 提升大数据监管的规制效能

大数据监管与信用风险分类监管存在着千丝万缕的政策勾连,大数据监管在事中事后监管体系中扮演的重要角色毋庸置疑。数字信息时代下,信息技术手段在行政法中发挥着重要作用,行政监管机构逐步适应借助各类信息平台与数据来取代传统的法律规则与技术手段,实现对市场主体的立体化监管,从而降低传统规制模式下较高的行政成本,并舒缓其过度正式化的弊端,从而提高政府科学决策和风险预判能力,加强对市场主体的事中事后监管。对企业的商业轨迹进行整理和分析,全面、客观地评估企业经营状况和信用等级,实现有效监管。但在中国行政监管的实践中,从“国家—社会”的二元视角来看,大数据监管体系对于企业主体和个人信息的汇集统合,始终面临国家治理需求与商业秘密、个人信息隐私之间的冲突张力,也给网络信息安全带来极大的挑战。从中国科层体系的内部视角来看,跨部门、跨区域的大数据监管体系在实践中亟待处理官僚体系内部的部门协调难题。行政监管部门倾向于将数据视为权力、利益和资源的来源,往往缺乏与其他部门进行数据共享的组织意愿,因为“经纬交错、四通八达的信息交流矩阵将彻底打破职能部门的信息垄断,而信息是构成垄断性权力的基础。大数据体系的部门协调与信息共享始终缺乏主观动机,这就导致实践中政府诸多部门对数据资源分割垄断、数据标准格式不统一、不同系统之间的数据无法兼容的数据孤岛现象较为普遍。在中国的本土背景之下,更需要通过监管机构改革、组织协调互惠与数据信息共享等行政组织的革新机制,来破解大数据监管建构所面临的“内部行政法”难题,防止现代行政国家下的碎片化治理格局,借助中共中央或较高级别监管机构的统一协调,来舒缓传统条块分割、地方与部门利益化格局给事中事后监管带来的组织掣肘<sup>[23]</sup>。

### 3.6 推进全流程在线审批

推进工程建设项目审批全程网上办理,严格执行项目代码制度,推动审批管理系统互联互通,推动工程建设项目审批阶段、事项、流程全部在线办理,加强工程审批系统运行管理,不断提升工程建设项目审批全流程网上办理水平,加强审批全过程信息共享,加强对审批全过程线上监管,有针对性地优化办事流程,提高审批服务效能,消除“体外循环”。

### 3.7 完善“一套机制”支撑

完善工程建设项目审批配套制度,规范协调机制、督查通报制度、上下联动的沟通反馈机制、管理系统运行规则、事中事后监管制度等。大力推进商事登记制度改革,积极探索“先照后证”登记制、年度报告公示制、经营异常名录制度,创新外商企业管理方式。建立综合执法体系,增加监管力量,优化监管资源配置,深化完善“分类监管”制度,强化信用监管。建立联合监管与协同服务制度、综合执法制度、社会组织参与市场监管制度、社会信用体系、安全审查和反垄断审查制度、综合评估制度。持续开展地方性法规、地方政府规章、规范性文件 and 标准规范的“立改废释”工作,完善依法推进审批制度改革工作的长效机制。

## 4 结语

工程建设项目审批制度改革是中国公共管理领域度建设的重要内容之一。长期以来,中国行政监管一直是“审批、轻监”“高门槛低要求”的管理模式,严苛的准入制度束缚了市场与者的积极性,抑制了制度改革进程。在带有本土特色的“国家—市场”“国家—社会”结构下,监管执法资源匮乏、条块与部门利益分割、非标准化市场机构等诸多外部拘束因素也制约了事中事后监管机制的规制效能。因此,在当代中国行政规制的改革进程中,不能简单地将事中事后监管视为能够与事前许可紧密衔接、运行顺畅且毫无争议的替代机制,需要解读制约事中事后监管机制有效运行的本土拘束因素并探寻其疏解路径,应当防止市场效率最大化的单一逻辑对于规制型国家中诸多“非经济目标”的裹挟侵蚀,防止新增市场主体带来的过量风险超出事中事后监管的承载能力,利用互联网技术提高监管科学性,用解放的思想、创新的思维深化和推进监管工作,切实减轻检查者、被检查者、群众的负担,提高监管效能。

### 参考文献

- [1] 段宇波,刘佳敏.地方政府事中事后监管的困境与路径[J].经济问题,2018,466(6):110-115.
- [2] 张康之.限制政府规模的理念[J].人文杂志,2001(3):55-60.
- [3] 陈强.对工程建设项目审批制度改革中存在问题的思考和建议[J].中国房地产业,2018(20):130-131.