

试论行政审批制度的政治功能

黄 泰 岩

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黄泰岩(1963-), 男, 河北正定人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系博士生, 主要从事政治学理论研究。

[摘 要] 行政审批不仅具有制度的一般功能, 而且具备作为一种政治制度的特殊功能, 即政治功能。根据广义政治论的相关原理, 行政审批制度具有三个主要政治功能: 权力配置功能、经济政治功能和文化政治功能。

[关键词] 行政审批; 政治功能; 权力配置; 经济政治; 文化政治

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0786-05

一、行政审批的政治学内涵

行政审批制度是当前理论界研究的热点, 不同学科背景的学者从不同角度对行政审批开展研究。由于研究视野不同, 对行政审批的界定不同, 行政审批的内涵有很大的差异。

法学通常把行政审批等同于行政许可。行政许可是国家行政机关和法律授权组织根据相对人申请, 依照法律、法规和规章规定, 通过颁发证照和批准、认可、登记等方式, 允许相对人从事某种活动、行使某种权利、获得某种资格和能力^[1] (第 187 页)。行政许可是行政机关依法对公民、法人或其它组织进行法律控制的行政法律手段^[2] (第 72 页)。法学意义上的行政审批包含两方面的属性: 一是强调法律在审批过程中的准绳作用, 强调依法行政; 一是强调法律上权利和义务的实现。

经济学认为, 行政审批是政府机关依法处理公民和企业的申请, 以确定申请者的市场主体资格、限定申请者权利、明确申请者义务的行为^[3] (第 5 页)。经济学将行政审批作为政府干预经济的手段, 强调行政审批的经济功能。行政审批的对象主要限定为市场主体, 审批的内容限定为市场主体进入市场并对市场主体的行为进行监管, 审批实质是政府对市场资源进行配置, 对社会利益进行分配与再分配。

从行政学的角度来看, 行政审批是指行政机关通过颁发证照的形式, 依法赋予行政相对方某种行为的资格, 是政策执行行为之一。它是政府对社会经济生活实施微观管理的重要手段, 目的是通过行政审批的设置和实施达到有效控制市场经济中的生产、经营规模, 进而维护市场经济秩序, 维护社会公共利益和保障公共安全^[4] (第 22-23 页)。在这里, 行政审批强调其作为政府行政管理的手段, 目的是保障经济和社会的良性运行以及维护社会公共利益和公共安全。

以上种种有关行政审批的概念分别从不同的角度对其内涵进行了概括。本文基于广义政治论的视角对行政审批进行界定。广义政治论认为, 政治是具有多层次机构的功能体系, 任何政治制度都具有权力控制、经济政治和文化政治三种功能。政治功能是政治事物满足政治主体需要而产生的一种作用过程及其表现形式^[5] (第 214 页)。从这个角度来理解作为一种政治制度的行政审批, 应该包含以下几个方

面的涵义:其一,行政审批是国家行政机关依法运用行政权力对经济社会进行干预的重要形式和手段;其二,行政审批以权力控制为基础,以此实现其权力配置、经济干预和文化调节的功能;其三,行政审批通过具体的审批、核准、批准、审核、统一、注册、许可、认证、登记、签证等行为对国家经济社会生活进行控制,对社会利益关系进行调节。这种界定在一定程度上体现了行政审批的政治学内涵。

二、行政审批的制度属性

从广义政治学的角度来看,我国行政审批制度应该具有如下的属性:

1. 行政审批是行使国家权力的一种重要方式。行政审批的一个重要职能就是行政权力的运用和控制。行政审批权的行使是国家的一种职能,它以行政权力为基础,具有较强的约束力。行政审批制度以国家行政权力为基础,是国家行政权力的具体运作。从根本上说,行政审批是以统治阶级的根本利益为前提,为一定的阶级的政治目的服务的。

2. 行政审批是调节市场缺陷和资源配置的重要手段^[6](第19页)。行政审批具有经济政治的重要功能。市场经济不是万能的,它不可能解决所有的经济问题。由于自然垄断、信息不灵等原因,市场的自发作用难以保证社会资源的有效配置,这时就需要政府介入市场,通过行政审批的方式,实施宏观调控,加强经济规制,消除市场失灵。当某一领域的资源有限或紧张时,政府规范许可,严格市场准入条件;当某一领域资源富余或供大于求时,政府放松管制,削减审批,解除市场准入禁止。这种干预和限制在一定时期和一定条件下对促进经济生活市场化进程是必不可少的。

3. 行政审批是传统政治文化的具体体现。我国经历了2000多年的封建社会,人民长期浸润在小农经济的生产生活方式中。长期以来,我国逐步形成了“官本位”、“权力本位”、“人治”思想等传统政治文化,这对我国经济、政治的发展有着深远的影响。在传统政治文化影响下,行政审批应运而生,社会体制不承认市场经济与商品经济,行政审批替代了市场在资源配置中的作用,审批过程中出现的以权谋私、官僚作风、权高于法等现象也十分严重。在国外,行政审批是对市场配置资源的有力补充。但是在我国,行政审批在资源配置中起主导作用,政府扮演着“全能政府”的角色,强调依靠行政权力配置资源,强调官本位的思想,缺少以人为本的行政理念,从而使得行政审批被赋予了集权政治的内涵。虽然行政审批制度进行了不断的改革,但是行政审批依然体现了浓厚的传统政治文化的特征。

三、行政审批的政治功能

政治功能是政治事物满足政治主体需要而产生的一种作用过程及其表现形式。政治功能的多层次结构,总是由政治本质所决定的^[5](第213-214页)。通过政治功能结构体系的分析,可以从多方面对政治的具体功能形式及其关联性进行具体考察。从广义政治论的角度出发,我们可以把行政审批的政治功能分为以下三个主要方面:

1. 权力配置的功能。权力配置包含两个方面的意义:其一,对国家权力的控制。政府通过政治制度来控制国家权力,实现其阶级统治和社会管理的职能。其二,对公共权力的配置。社会公共权力是政治利益转化的普遍形式,政府通过对公共权力的配置,进行社会调控。从这个意义上说,政治制度的直接作用或首要功能就是通过规范各种追逐权力的政治力量,形成一种强制性的公共权力。政治制度是形成、维护和实施强制性公共权力的规则体系。行政审批制度主要通过如下方式来实现权力配置的功能。

第一,确立共同的集体价值目标。一旦一种政治制度确立,那就意味着它也为社会确立了一个基本价值的目标框架,社会集团的合法政治活动要在这个框架内进行,掌握权力者制定的政策要以这个框架为依据。行政审批制度的确立提供了一种集体的价值目标,在经济、社会领域确立了一种价值取向,即从事某种活动的合法性和合伦理性。什么样的活动被许可,什么样的活动被限制或禁止,行政审批制度

皆为其提供了明确的界定。

第二,对社会政治力量的整合。政治制度是最重要的整合机制之一。它通过对政治参与渠道的安排,通过对调节冲突的政治程序的制定,把互相冲突的各种社会政治力量整合在一个统一的体制和秩序之中。没有这种合作和整合,社会就不可能对公共利益达成较高程度的一致认识,社会的价值生产也不可能得到有效的维护。行政审批制度的这种调节作用是通过一些程序性规范来实现的。行政审批制度的程序性规范规定了各种利益的表达方式和程序,也规定了利益综合的一系列机制。通过这些规范,互相分歧和冲突的利益被整合在了一起,局部或集团利益转化成能够互相兼容的利益,或者能够与公共利益相容的利益。

第三,对社会中的价值进行权威性分配。政治制度调节冲突的功能本身就有分配价值的作用。无论什么样的分配,只要通过政治制度来进行,它就一定具有权威性,也即它是由强制性公共权力来实施和保障的。行政审批制度的价值分配功能,主要体现在其对政治利益的分配性规定,这些规定所形成的政治格局对其他利益分配的权威性影响,以及为解决冲突所制定的程序性政治规则对利益分配结果的决定性影响等方面^[7](第 11 页)。

2. 经济政治的功能。马克思主义经典作家以唯物史观为指导,从经济与政治的辩证统一关系上,科学地揭示了两者的关系:经济是政治的基础,政治根源于经济;政治是经济的集中表现,政治反作用于经济。因此,没有脱离经济的政治,也没有脱离政治的经济。虽然政治问题有着自身的特殊规律,但是,随着我国市场经济的发展,经济越来越多地向政治提出改革要求,越来越多地向政治领域渗透^[8](第 124 页)。可见,经济与政治之间具有内在的密切关系。因此,政治的功能,可以通过“经济”的手段、方式来实现。经济政治功能的核心,就是对社会全局利益关系的调控。经济形式的政治是“经济政治”的存在形态。因此,在形式上表现为“经济”的社会现象和活动,也可能就是“政治”,即经济的政治。研究经济政治的目的,是谋求“经济的社会解放”,并最终实现“人自身的解放”。研究经济政治的现实意义,是为我国社会主义初级阶段的以经济建设为中心的政治提供一种马克思主义的理论基础。

通过对经济政治的界定可以发现,经济政治具有以下四个方面的特征:在形式上,表现为一种“经济性”现象或活动;在功能上,具有调控社会全局利益关系的功能;在性质上,是一种政治性质的经济;在目的上,谋求人的“经济的社会解放”。

从上述分析中可以看到,行政审批具有经济政治的特性。行政审批的经济政治特性及其经济政治功能表现为:

首先,行政审批是国家管理经济和社会事务的一种重要手段和职能。行政审批是政府管理经济、社会的必要手段。实际上,一切管理型政府都必然会借助于行政审批制度这一管制手段实施社会管理。行政审批是现代政府干预市场经济和管理社会的普遍形式,只要存在着政府对市场的干预和对社会的管理,就会有行政审批制度。也就是说,政府谋求对经济干预和对社会管理规范化的愿望必然会在程序上固定化为行政审批制度。

其次,行政审批是国家对社会资源进行配置的重要方式。这种社会资源的配置方式与市场对资源的自由配置并不相同,行政审批在对社会资源进行配置的过程中主要以宏观调节作为主要方向。成熟的市场经济需要行政审批制度与之相伴。因为,市场经济条件下,行政审批制度本身就是政府与市场、与社会沟通的桥梁,是政府干预市场经济和管理社会的必要手段。现代市场经济在客观上要求政府通过行政审批去承担调节市场和管理社会的责任。

再次,行政审批是国家对社会全局利益关系进行调节的经济形式的政治活动。行政审批要遵从社会发展综合平衡的原则,它的主要功能是在宏观的层面上调整社会利益矛盾和预防利益冲突,不仅在历史的横断层面上而且在纵向的层面上,都要尽可能地去维护利益均衡。

最后,行政审批是国家谋求人们之间利益分配和经济解放的一种重要手段。行政审批制度的出现是由于社会利益结构不平衡而提出的要求。社会利益结构的不平衡表现为利益分化造成的利益分配不

合理,这种利益分配的不合理已经成为一个社会问题,而政府直接的行政命令和行政指导在解决这些问题时又无法发挥主导作用的时候,就不得不谋求行政审批的手段来加以调整。只要存在着利益分配不均衡的问题,行政审批就有着存在的基础^[9](第42页)。

3.文化政治的功能。文化是人类社会活动的全部成果。从个人层面上看,文化起着塑造个人人格、实现社会化的功能;从团体层面上看,文化起着目标、规范、意见和行动整合的作用;从社会层面上看,文化起着社会整合和社会导进的作用。当文化上升为体现社会全局利益关系时,就成为文化形态的政治^[5](第209页)。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中就指出过,阶级社会中占统治地位的意识形态,都是统治阶级的意识形态。毛泽东也曾经指出,政治通过文化与社会相衔接,运用文化工具,发挥政治的社会作用,促进政治关系社会化。邓小平则提出了建设有中国特色社会主义的文化政治的思想,把社会主义精神文明建设提高到社会发展战略的高度,认识到思想文化的政治功能。

总的来看,文化与政治的关系体现出三个方面的特征:其一,文化是政治统治体系的支撑。任何社会政治统治体系都具有一定的政治文化意蕴或底蕴,文化通过对这一社会政治统治体系提供合理性、合法性的解释与说明,为其构筑起政治文化精神与政治智慧的动力支持。政治文化对社会政治统治体系的支持功能还表现为稳定政治秩序。政治秩序的稳定受诸多因素影响,如政治制度的合理安排、社会经济生活的有序性、社会生活风气的正常化以及对人们社会物质文化生活水平的不断满足等,但政治文化方面的支持与适应是最重要的基础性因素。因为稳定的政治秩序的前提是全体社会成员对整个社会价值取向及执政党、政府及其公务人员的普遍政治认同。其二,文化具有政治稳定功能。在任何社会制度下,社会的发展和进步都必须以社会稳定为前提和基础,社会稳定则以政治稳定为基本前提。而真正切实的政治稳定需要政治文化这一精神条件。政治文化通过正确的舆论导向,对人们进行系统、深入和切实的理论知识教育和思想政治教育,使人民大众对国家政治统治体系、政治过程和公共政策的理想、信念、目标、意识、观念、原则、准则和规则等等广泛采取社会政治认同态度,从而保证国家大政方针和政策、政令贯彻的畅通,以实现政治和社会的稳定。其三,文化具有政治发展功能。政治发展按其内容来说,包括政治制度完善、政治体制改革和政治文化变迁、政治文化建设两方面内容。在实践上,政治文化发展往往是“理论先导”,承担着其特有的以政治体制改革为主要内容的转变政治观念、转换基本政治价值取向、改变政治行为方式等方面的政治发展功能。政治文化的政治发展功能具体表现为对政治统治体系的完善进行理论论证、引导政治参与和规范政治行为等三个主要方面。

政治文化的内在功能表明,政治文化总是与一定的社会制度,特别是与一定的社会政治制度内在地联系在一起。而从和谐社会的基本要求,民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处等几方面基本要素来看,政治文化承担着主导、指引和谐社会的发展方向,塑造全体公民政治文化素质,推动政治社会化进程,持续提高整个民族整体性的以民主、自由、法治和人权为主要思想观念内涵的政治素质的功能。简而言之,政治文化以其自身所蕴涵的政治意识指向、政治心理倾向以及政治价值取向影响并制约着各个国家、民族、政党、人民团体以及公民个人的政治行为方式、方向、方法和社会政治生活的发展过程、状态、性质、方向。从上述对文化政治的分析可以发现,行政审批制度也具有文化政治的特性和功能。具体来看,行政审批文化政治的功能主要表现在以下几个方面:

第一,行政审批制度为政府行政行为提供合法性和合理性的解释。合法性是指行政权力的设定、行使必须依据法律,符合法律,不能与法律相抵触。具体内容包括:行政职权基于法律的授予而存在,行政职权依法行使,行政授权、行政委托有法律依据,符合法律要旨等。行政合理性是指政府的行为应当符合法律的意图或精神,符合公平正义等法律理性。行政审批制度不仅为行政行为提供了合法的依据,而且其体现的公平、公正等行政价值观为政府行政行为提供了合理性的解释。

第二,行政审批理念为政府行政行为提供价值导向。行政审批理念作为一种共同的价值观,直接影响着行政目标的确立;同时,行政审批理念还能使行政人员、行政组织内部的各种力量在共同价值观的指导下,引导到一个共同的目标。此外,行政审批的理念将共同价值观向行政人员个人价值观内化,使

行政组织在理念上确定一种内在的、自我控制的行为标准,借助其微妙的作用,以看不见形式操纵着行政组织的活动,规范、指导、约束着行政人员的行为。

简言之,行政审批的文化政治功能就是行政审批制度通过文化与社会相衔接,运用文化工具,发挥政治的社会作用,促进政治关系社会化。在我国,行政审批制度主要是运用文化的工具,发挥其价值导向和价值约束的功能。

总之,从广义政治学的角度来看,行政审批具有重要的政治功能,它不仅是行使国家权力的一种重要方式,也是调节市场缺陷和资源配置的重要手段,还是传统政治文化的具体体现。行政审批制度具有权力配置、经济政治和文化政治等重要政治功能,是政府管理经济、社会的重要手段,在推动我国经济社会的发展过程中发挥了重要的作用。目前我国行政审批制度存在着一些问题,改革还处于初级阶段,还有相当长的路程要走。我们应该在党的十六大精神和“三个代表”重要思想的指导下,解放思想,实事求是,坚持执政为民,全面推进依法行政,坚定不移地走服务行政的道路,进一步推进行政审批制度改革,逐步建立有中国特色的行政审批制度。

[参 考 文 献]

- [1] 张尚族. 走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1991.
- [2] 张步洪. 行政许可范围[J]. 行政法学研究, 1997, (2).
- [3] 王 健. 关于行政审批制度改革的若干思考[J]. 广东行政学院学报, 2001, (6).
- [4] 徐湘林. 行政审批制度改革的体制制约与制度创新[J]. 国家行政学院学报, 2002, (6).
- [5] 刘德厚. 广义政治论——政治关系社会化分析原理[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.
- [6] 寇炳灿. 关于行政审批制度改革的动因和目标[J]. 中国行政管理, 2002, (8).
- [7] 马德普. 论政治制度及其功能[J]. 郑州大学学报, 2000, (5).
- [8] 吴 云. 经济政治问题研究概述[J]. 云南行政学院学报, 2003, (4).
- [9] 张康之. 行政审批制度改革: 政府从管制走向服务[J]. 理论与改革, 2003, (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Administrative Examination and Approval System: Political Function

HUANG Taiyan

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HUANG Taiyan (1963-), male, Doctoral Candidate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in political science.

Abstract: Administrative examination and approval system consists of different characteristic functions. Administrative examination and approval system has not only normal function of system, but also special political function of system. The paper mainly studies three political functions of power distributing, economic politics and cultural politics by extensive political science.

Key words: administrative examination and approval; political function; power distributing; economic politics; cultural politics