

“一业一证”改革的许可创新与法治回应

卢 超*

内容提要 “一业一证”作为我国优化营商环境改革的制度创新样本,当前在各地呈现出差异化的改革试验状态。“一业一证”改革设立的行业综合许可将市场主体进入特定行业涉及的多项许可整合为一,改变了现行法律框架下的单项许可模式。相较于传统行政许可模式,“一业一证”改革带有鲜明的效能价值取向,不仅降低了市场主体的行业准入门槛与成本,还通过行业综合监管的衔接匹配机制保障了行业综合许可的效能优势。但与此同时,“一业一证”这一制度创新在实践中也面临诸多制约因素,可以考虑以《行政许可法》修法为契机,通过增设专门的“一业一证”条款、履行《行政许可法》第18条确立的制度要素确定性义务,以及有效激活第20条许可评价条款等方式,围绕形式合法性与实质合法性对改革实践难题予以有效回应,从而充分发挥行政许可创新转型在我国经济高质量发展中的引领和保障作用。

关键词 一业一证 行业综合许可 行业综合监管 行政许可法

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2025.04.007

目 次

- 一、问题的提出
- 二、“一业一证”改革的试验形态及其差异化分析
- 三、“一业一证”改革的效能价值与监管适配机制创新
- 四、“一业一证”改革的实践难题与合法性回应
- 五、结语

* 中国社会科学院法学研究所研究员,中国社会科学院大学法学院教授。本文系2024年度司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“优化营商环境改革的行政法治原理研究”(项目批准号:24SFB3013)的阶段性成果。

一、问题的提出

现代行政国家背景下,行政许可已经演化成为高度灵活、极度精细且不断演化创新的制度机制。^① 行政许可始终与我国市场经济的发展紧密关联。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中明确指出“高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障”,并在高质量发展的首要任务目标下,就如何健全推动经济高质量发展体制机制作出了重要战略部署。经济高质量发展的目标给优化营商环境改革提出新要求,也促使我国传统的行政许可机制必须推陈革新,进一步统筹好有效市场与有为政府之间的平衡关系,主动适应经济高质量发展体制机制的变革需求。

“一业一证”这一许可创新模式作为行政审批改革领域崭新的制度形态,在经过近年来地方试验的试错检验后,逐步得到国家层面的高度认可与推广。中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》中明确要求积极推进“一业一证”改革,探索实现“一证准营”、跨地互认通用。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)也提出探索“一业一证”等照后减证和简化审批新途径,推进涉企审批减环节、减材料、减时限、减费用。但是,明显不同于“告知承诺”“容缺受理”等许可程序简化机制,在实质层面,“一业一证”改革意图在“一业”基础上创设一项全新的行业综合许可证,并附带建立以特定行业作为全景领域的跨部门行业综合监管体系。这不仅将冲击《行政许可法》与相关法律法规下既有的单项许可法定模式,而且给基于特定行政部门的传统监管执法机制带来极大挑战。因此,需要进一步讨论的是,如何在《行政许可法》框架下评价“一业一证”的法律属性及其差异化的试验形态;从营商环境优化的维度,如何评价“一业一证”模式的效能价值及其制度创新;从行为科学视角来看,如何解读行业综合许可对于准入框架的简化建构及其对市场主体的助推效能;为适应与衔接行业综合许可的创新模式,如何构建与之相适配的行业综合监管体系;如何从形式合法性与实质合法性两个维度去有效回应“一业一证”改革面临的实践难题。本文将围绕以上核心议题依序展开论证。

二、“一业一证”改革的试验形态及其差异化分析

在我国现行《行政许可法》的制度框架下,行政许可均以特定部门颁发的单项许可作为法定样态,^② 这意味特定行业的市场准入需要先后申请获得不同部门的多个单项许

^① See Eric Biber & J.B.Ruhl, *The Permit Power Revisited: The Theory and Practice of Regulatory Permits in the Administrative State*, *Duke Law Journal*, Vol.64:133, p.138 (2014).

^② 参见《行政许可法》第39条第1款。

可,这种传统单项许可的叠加模式逐步难以适应经济高质量发展的实践需求,“一业一证”改革的制度创新应运而生。从制度定义与功能目标来看,“一业一证”改革是选取特定行业作为改革试点的应用领域范围,从市场主体感受出发,通过对行政许可流程的优化设计与简化再造,将行业准入所涉及的诸多单项许可整合为一项行业综合许可的创新举措,其目的在于进一步优化营商环境并降低市场准入成本,带有极为鲜明的效能价值取向。但在法律属性上,“一业一证”改革及其创设的行业综合许可尚未完全定型化,在全国范围内依然处于差异化的试验状态。“一业一证”的创新试验率先在上海市浦东新区部署开展,并通过浦东新区法规的全新立法方式,从先行先试的角度对行业综合许可进行了相对正式化的制度框定,行业综合许可在一定程度上似乎要逐步取代单项许可的传统模式。相较于浦东新区较为成熟的政策试验,全国其他地区的“一业一证”改革由于缺乏正式授权,行业综合许可的法律性质与效力更为晦涩不清,呈现出行业综合许可与单项许可双轨并行的模糊形态。行业综合许可在全国不同地区的成熟度迥异,映射出“一业一证”改革的试验主义特征。

(一) 上海市浦东新区的单轨制改革

《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》(国函〔2020〕155号)正式授权浦东新区先行先试,同意在上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点,以特定行业为中心开展行业综合许可的试验创新,“推动审批管理服务从‘以政府部门供给为中心’向‘以市场主体需求为中心’转变,走出一条照后减证和简化审批新路径”。《中共中央 国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》(2021年4月23日)专门提出要深化“一业一证”改革,率先建立行业综合许可和行业综合监管制度。

在获得中央支持与法定授权基础上,2021年10月,上海市以浦东新区法规的立法形式颁布《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》,并于2024年对少量条款予以修正,其中第2条将“一业一证”改革明确定义为“通过优化审批流程和集中审批程序,将市场主体进入特定行业涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证的改革举措”。根据《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》第7、8条的相关规定,行业综合许可证是“一业一证”改革行业经营活动涉及的多项行政许可的效力集成,是确认市场主体取得相关行政许可、获得行业准营资格的证明。行业综合许可证的法律效力对外具有普适性,对于纳入“一业一证”改革的特定行业,确立行业综合许可证统一有效期制度,有关行业准入涉及的单项行政许可不再单独受理、发证,市场主体也不再被要求提供单项行政许可证件。这意味着,“一业一证”改革创设的行业综合许可证未来在特定行业领域内或将逐步取代单项行政许可模式。但这一创新范式在带来制度红利的同时,对《行政许可法》构建的传统许可体制也将产生重大影响并带来法治挑战。

需要指出的是,上海市浦东新区的“一业一证”改革存在自身特殊性。浦东新区法规是《立法法》第84条新增的法规类型,根据全国人大常委会的立法授权,浦东新区法

规有权对法律、行政法规、部门规章作出变通规定。^③浦东新区法规带有极为强烈的立法变通与试验特征,^④其对于“一业一证”的改革试验并非局限于地方场景,而是站在国家整体立场上进行的制度设计,旨在为国家层面的宏观体制改革提供可复制推广的实践经验。^⑤上海市浦东新区实施的是行业综合许可的单轨制改革,行业综合许可证在法律层面将统合吸纳相关行业准入所涉的诸多单项许可,实质上是在特定行业范畴内初步创设了一项全新的行政许可类型,^⑥改变了现行《行政许可法》以及相关法律、行政法规的既有规定。尽管其法律性质依然存在争议,且当前仍处于试验探索的过渡阶段,但这种较为超前的改革形态与全国其他地区相对较为保守的“一业一证”模式存在显著区别。

(二) 全国其他地区的双轨制改革

伴随上海市浦东新区“一业一证”改革的试验深入与中央推广,该项改革措施逐步辐射扩散至全国,试验机制在“一业一证”政策扩散过程中扮演了极为重要角色。^⑦各地“一业一证”既有集中于特定行业领域的政策试点,譬如,辽宁省本溪市颁布的《本溪市药品零售行业“一业一证”实施办法(试行)》(本市监发〔2021〕18号),限定在药品零售行业内试点行业综合许可证模式;亦有地方综合性的“一业一证”方案,通过清单方式在多个行业领域有序试验全面铺陈行业综合许可证。^⑧各地“一业一证”改革固然是基于地方营商环境优化的现实需求展开,但从国家治理角度看,全国各地通过差异化的试验方案与反复的学习试错,客观上也为行政许可的创新转型提供了实证经验素材。与上海市浦东新区的授权改革试验相比,其他地区开展的“一业一证”改革依托的规范位阶较低,受到更为严格的上位法制约,试验创新无法突破法律法规的既有规定,行业综合许可难以从法规范层面吸纳取代传统的单项许可,因此在地方实践中,行业综合许可与单项许可之间呈现出双轨并行逻辑,行业综合许可证更多仅是诸多单项许可在物理层面的集合汇聚,并未吸纳或取消既有的法定单项许可,也未曾改变之前的许可法律关系,似乎仅属于带有“内部行政法”^⑨色彩的调整变动,若严格按照行政行为的属性归类,难以将其归入增设的全新许可类型之中^⑩。

③ 参见秦小建:《作为宪法实践创新的授权改革试点》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2024年第10期,第31-44页。

④ 关于立法变通机制及其国家治理功能的解读,参见王建军:《国家纵向治理现代化中的立法变通授权》,载《地方立法研究》2023年第2期,第1-17页。

⑤ 参见姚魏:《论浦东新区法规的性质、位阶与权限》,载《政治与法律》2022年第9期,第31-32页。

⑥ 结合浦东新区法规对行业综合许可证的法律属性解读,参见俞四海:《相对集中行政许可权模式革新与立法进路——以浦东新区“一业一证”改革为例》,载《东方法学》2022年第5期,第182-183页。

⑦ 参见汪仲启、杨洋:《试点推广:风险型政策创新的扩散机制研究——以“一业一证”改革的扩散过程为例》,载《江苏行政学院学报》2024年第4期,第100-107页。

⑧ 譬如,《北京市推广“一业一证”改革实施方案》(京政办发〔2023〕5号);《山东省全面实施“一业一证”改革大幅降低行业准入成本实施方案》(鲁政办字〔2020〕185号);《山西省“一业一证”改革实施方案》(晋政办发〔2022〕90号)。

⑨ 参见章剑生:《作为担保行政行为合法性的内部行政法》,载《法学家》2018年第6期,第66-80页。

⑩ 关于行政许可上的增设的判断,参见俞祺、程万里:《论行政许可法上的增设》,载《法治现代化研究》2023年第2期,第75-93页。

行业综合许可虽然带有内部行政属性的简化整合策略,但在行政活动实践中,依然会对诸多单项许可的法律关系产生外部化影响。譬如,“一业一证”要对同一行业所有涉企许可的审批要件进行标准化集成,在精简统合各类单项许可的审查程序与内部标准的过程中,专业化的审查标准与程序装置更容易被行业准入的效率价值侵蚀。诸多地区的“一业一证”改革方案中对现场鉴定评审、技术审查、听证论证的程序事项进行精简合并,但是实地核查、调查考核等程序装置在公共卫生、环保、消防等单项许可类型中对于保障许可判断的科学性、安全性具有重要意义。^⑪ 据此,行业综合许可模式以削减程序要素、压缩许可时限或统合审查标准的方式来简化行业准入门槛,有可能给风险预防性质的单项许可及其判断权限带来实质影响。当然,在全国其他地区“一业一证”双轨制模式下,行业综合许可的这种外部化影响与上海市浦东新区的单轨制改革相比依然存在显著区别。单轨制模式意图将行业准入涉及的诸多单项许可吸收,就此进一步创设行业综合许可这一全新且独立的许可类型。与之相比,双轨制模式下行业综合许可与诸多单项许可之间在法律关系上并行共存,“一业一证”只是对特定行业内诸多单项许可予以汇总打包,并对单项许可之间的内部审批流程进行简化重构,并未在实质层面改变既有的许可法律关系。^⑫ 许可申请人领取行业综合许可证时一并申领相关单项许可证,但由于两种许可类型同时并存,单项许可的撤销、吊销、失效等情形也会引发行业综合许可的效力联动难题。

大致而言,基于现代行政国家的试验主义特征,^⑬ “一业一证”改革依然处于反复学习与不断试错的不确定性阶段。行业综合许可作为一类制度创新形态,在各地的试验改革文本中尽管采取了同一概念名称,但由于合法性来源的不同,其制度成熟度在单轨制与双轨制改革下存在一定的差异,在法律关系、适用边界与效力属性上也并不足够清晰。不仅如此,“一业一证”改革需要信息基础设施与公共财政的巨大投入,以保障行业综合许可与行业综合监管制度的顺畅运行。相关学者用“监管型国家的生产函数”(Production function of the regulatory state)这一概念来描述资源投入与监管效能之间的正相关逻辑,^⑭ 依此原理,“一业一证”的改革创新与制度效能较为依赖公共财政资源供给与信息基础设施的配套,行业综合许可证的审核发放与行业综合监管均建立在跨部门之间的信息共享与衔接互动基础之上,极为需要地方政府的政务数据平台与公共财政资

⑪ 参见乔晓阳、张世诚主编:《中华人民共和国行政许可法释义》,中国长安出版社、中国言实出版社 2003 年版,第 120-121 页。

⑫ 譬如,《山西省“一业一证”改革实施方案》(晋政办发〔2022〕90 号)明确提出:“‘一业一证’不取消现有行政许可事项,不改变行政许可的实施主体、法律效力和法律关系,只对一个行业现有的多个许可证实施物理打包,通过重塑行业管理架构、优化审批流程、改进审批导引方式、精简行业审批条件,实现行业内办事‘一次告知、一表申请、一网通办、一窗受理、一同核查、一证准营’”。

⑬ See Colleen V. Chien, *Rigorous Policy Pilots: Experimentation in the Administration of the Law*, Iowa Law Review, Vol.104:2313, p.2338 (2019).

⑭ See Jonathan Remy Nash, J.B.Ruhl & James Salzman, *The Production Function of the Regulatory State: How Much Do Agency Budgets Matter?*, Minnesota Law Review, Vol.102:695, p.695 (2017).

金予以支撑,这在一定程度上解释了缘何上海市浦东新区的“一业一证”试验在改革深度与制度效能表现上远超全国其他地区。这主要是因为上海市浦东新区的改革方案更具合法性基础,也部分源于地方经济发展与平台型政府等信息基础设施的比较优势,^⑮这可视为全国范围内“一业一证”改革存在差异化的重要原因。

简言之,“一业一证”这种差异化的改革试验及其制度效果还有待后续的细微观察。尽管如此,无论行业综合许可与单项许可之间在法律关系上是并行关系还是吸收关系,各地“一业一证”改革均以行业综合许可作为制度杠杆,藉此重构特定行业领域诸多单项许可的程序流程,旨在有效降低和简化相关行业的准入成本及门槛,并在效能价值的指引下,进一步助力推动实现营商环境优化的制度目标。这可视为全国范围内“一业一证”差异化改革的“最大公约数”与共通主旨,本文后续内容也将在“一业一证”改革的“最大公约数”基础上展开讨论。

三、“一业一证”改革的效能价值与监管适配机制创新

从行政法学维度看,“一业一证”改革通过对许可机关、许可程序乃至行业监管的简化再造,重新整合了特定行业的形式准入要件与监管执法体系,极大提升了传统行政许可与监管模式的制度效能,是效能原则在行政许可创新实践中的典型反映。不仅如此,基于行为科学的跨学科观察,从市场主体的微观心理视角出发,“一业一证”改革的框架简化思路与激励市场主体的助推设计,同样有望以低成本且高效率的政策方式实现效能价值。为保障“一业一证”改革及其行业综合许可的效能优势,需要行业综合监管的创新机制与之衔接适配。

(一)效能原则指引下的“一业一证”制度设计

关于行政效能与国家治理绩效的讨论始终是公共行政学的关注重心,^⑯与之相比,效能原则在传统行政法学体系下如何定位的问题却始终存在一定争议与质疑。^⑰近年来,伴随“新行政法”的视野扩展,行政法学不再完全拘泥于行政行为合法性/违法性的单一思维框架,甚至尝试将行政法重新塑造成为一门更加实用的规制科学。^⑱在此趋势

^⑮ 按照政治学上的“资源松弛”理论(Resource Slack Theory),地区经济发展水平是影响地方政府是否进行试验创新并采纳创新政策的关键因素,因此创新政策的试验探索通常发生在经济发展水平较高地区。See Caroline J. Tolbert, Karen Mossberger & Ramona McNeal, *Institutions, Policy Innovation and E-government in the American States*, Public Administration Review, Vol.68:549, p.549-563 (2008)。

^⑯ 参见尚虎平、陈婧:《公共行政实践与理论互构的历史与未来——从“关于效率的科学”到“关于国家治理绩效最大化的科学”》,载《政治学研究》2024年第1期,第80-95页。

^⑰ 效能原则在我国行政法学体系下的学理定位及其历史梳理,参见沈岗:《论行政法上的效能原则》,载《清华法学》2019年第4期,第5-25页。

^⑱ 比较法层面尤其是德国“新行政法”的讨论,参见 Andreas Voßkuhle/Thomas Wischmeyer, The ‘Neue Verwaltungswissenschaft’ Against the Backdrop of Traditional Administrative Law Scholarship in Germany, in Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth & Blake Emerson, *Comparative Administrative Law*, 2nd ed., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p.85-101。

下,效能原则有可能逾越行政学与行政法学的学科藩篱,在现代行政法体系下重现光明并占据一席之地。^{①9} 置于我国优化营商环境改革背景下,“一业一证”改革及其创设的行业综合许可模式,可被视为行政效能原则支配下极为典型的制度创新样本。

从“国家—市场”二元关系角度,涉企类行政许可的效能表现将直接影响市场主体的利益,因此强调行政许可的效能原则自始便具有极为实际的经济意义。^{②0} 《行政许可法》诸多条款也体现出效能主义的价值判断,譬如,《行政许可法》第6条规定,“实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务”;《行政许可法》第25条也再次强调了“精简、统一、效能”的原则。长久以来,我国的行政审批体制叠床架屋且程序繁琐,高昂的许可运行成本极大制约了市场活力,行政许可领域最需要在效能原则的指引下主动推广改革试验与创新策略。效能原则的核心宗旨在于要求行政机关以尽可能低的行政成本最大程度地实现行政目标,虽然公法学界对于行政效能原则的具体内涵存在不同观点,但基本是从组织优化、程序简化以及科技赋能等角度对效能原则及其实践逻辑予以论证。^{②1} 全国范围内“一业一证”的制度设计,无论是上海市浦东新区的单轨制改革,还是全国其他地区的双轨制改革,均鲜明呈现出效能原则对于实践创新的价值影响。

首先,在组织优化层面,“一业一证”改革借助行业综合许可的制度创新,重新捋顺了行政许可机关之间相对碎片化的组织关系,强化了行业准入所涉及的诸多行政许可机关之间的协同配合效应,确立了行业主管部门在后续监管执法中作为牵头机关的组织定位,进一步呈现出“整体政府”的组织法理念。^{②2} 行政机构间的优化整合构成了效能原则的组织前提,亦即通过行政组织的架构重组,以更低的成本推动行政任务的高效履行。^{②3}

其次,在程序简化层面,“一业一证”改革通过简化审查程序、压缩审批时限等诸多创新机制,对行业准入的许可方式、步骤与时限进行了简化再造,降低了市场主体进入特定行业所需的程序性义务。这种用户友好型的许可程序建构带有极为明确的效能价值导向。值得注意的是,诸多地区的“一业一证”改革在程序层面的试验创新,还不断嵌入告知承诺、容缺受理等程序简化装置,^{②4} 通过各类创新政策之间的嵌套叠加效应来进一步提升“一业一证”改革的程序简化效果。

^{①9} 参见周佑勇:《中国行政法学术体系的构造》,载《中国社会科学》2022年第5期,第118页。

^{②0} 参见马怀德:《行政许可》,中国政法大学出版社1994年版,第95页。

^{②1} 参见李洪雷:《行政法释义学:行政法学的更新》,中国人民大学出版社2014年版,第108页。

^{②2} 参见王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,载《中国社会科学》2020年第7期,第103-122页。

^{②3} 参见沈岍:《行政任务、效能原则与行政组织法治》,载《行政法学研究》2023年第6期,第3-18页。

^{②4} 譬如,《上海市浦东新区深化“一业一证”改革规定》第9条规定:“对纳入‘一业一证’改革的行业涉及的场所、设备、人员、资金、管理制度等审批条件,可以实行告知承诺制……支持浦东新区探索实行基于‘一业一证’改革的市场准入承诺即入制”;《安徽省“一业一证一码”改革试点工作实施方案》(皖政办秘〔2022〕9号)亦提出对纳入“一业一证一码”改革试点的事项原则上实行告知承诺制。

最后,在科技赋能层面,“一业一证”改革大多吸纳了智能科技因素,借助科技创新手段提升行政效能。譬如,通过一体化线上审批系统等数据平台实现“一网通办”,^{②5}将“一业一证”涉及的相关许可部门以流程化作业方式高效联系在一起,有助于实现行业准入涉及各类许可的线上集成^{②6}。又如,“一业一证”改革还吸纳了电子政务的科技创新,行业综合许可证往往以电子证照(电子码)的方式呈现(这也是全国诸多地区的“一业一证”改革又以“一业一证一码”命名的原因)。电子证照的载体模式不仅将显著降低行政成本,而且可为将来行业综合许可的跨区域、跨部门协同与数据共享奠定信息基础。^{②7}除此之外,最具科技效能色彩的智能审批等自动化手段也被尝试应用于“一业一证”改革实践之中。^{②8}此类智能审批技术将进一步降低市场主体的行业准入负担,助力实现“一业一证”改革对于效能价值的极致化追求。

(二)“一业一证”改革的行为科学要素及其效能价值

上文关于效能原则指引下“一业一证”改革的讨论,更多是基于政府供给侧的维度去探讨组织、程序与科技要素的政策设计变化以及可能带来的治理效能提升。但是,既然“一业一证”改革的核心宗旨在于提升市场主体获得感,那么效能价值指引下的制度设计也需要从市场需求侧出发,适当融入市场主体的微观心理视角,借助行为科学的角度来讨论“一业一证”改革是否实现了市场助推效果并达成了预期的效能目标。近年来,伴随行为公共政策(Behavioral Public Policy)的研究及实践热潮,^{②9}行为科学视角也逐步被引入行政法学研究领域。凯斯·桑斯坦(Cass R.Sunstein)敏锐地观察到现代行政国家的这一发展趋势,即政府治理领域开始倾向利用行为科学工具来削减各类行政负担,亦即借助“简化”(Simplification)导向的“选择框架”(Choice Architecture)及其助推(Nudge)措施,^{③0}触发市场主体的主观意愿去主动作出符合公共利益的行为决策,通过政策设计与心理效果的结合,更为高效地实现国家治理目标。^{③1}在创新实践中,简化导向色彩的助推政策设计通常能够以高效率、低成本且情境化的方式带来更为显著的制度绩效,^{③2}譬如,精简繁文缛节等各类简化导向的助推机制,往往能够考虑到市场主

^{②5} 譬如,《上海市人民代表大会常务委员会关于进一步促进和保障“一网通办”改革的决定》第6条规定:“本市支持‘一业一证’改革,将一个行业准入涉及的多张许可证整合为一张行业综合许可证,通过‘一网通办’平台集成办理”。

^{②6} 参见余凌云:《数字时代行政审批变革及法律回应》,载《比较法研究》2023年第5期,第88页。

^{②7} 参见宋华琳:《电子政务背景下行政许可程序的革新》,载《当代法学》2020年第1期,第86页。

^{②8} 譬如,《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》(国函〔2020〕155号)中明确提出“打造无需人工参与的智能审批模式……实现许可‘秒办’和‘无差别办理’”。

^{②9} 参见景怀斌:《行为公共政策研究的知识构建:三个层面及范式选择》,载《中国行政管理》2021年第9期,第56-63页。

^{③0} 按照桑斯坦的相关解释,所谓“选择框架”就是公众做出个体选择时的制度背景,“选择框架”的设计将会对个体的行为决策产生显著的潜在影响。See Cass R. Sunstein, *Why Nudge?: The Politics of Libertarian Paternalism*, Yale University Press, 2014, p.13-19.

^{③1} See Cass R. Sunstein, *Behavioral Science in the Administrative State*, *Administrative Law Review*, Vol.75:213, p.219 (2023).

^{③2} 参见任兵、陈志霞、蒋林秀:《政策情境与工具选择:行为助推何以促进政策创新》,载《公共行政评论》2024年第4期,第157页。

体的心理活动变化,并在细微处对外传递更为积极明确的信号,^{③③}削减清除市场主体日常面临的各类阻力障碍,进而大幅提升行政效能与经济收益。

“一业一证”改革的制度设计在外观上呈现出从“以政府部门供给为中心”向“以市场主体需求为中心”的理念转变,这种设计转型在一定程度上融入了行为科学视角的助推要素。

从框架设计来看,“一业一证”改革通过对传统单项许可流程的简化集中与重塑再造,以及融入告知承诺、智能审批等诸多许可创新机制,极大削减了以往行业准入流程附带的行政负担与繁文缛节,有助于改变特定行业市场主体的外部环境,亦即行为科学所谓的“选择框架”。行业环境的这种变化也将在心理维度上潜移默化地激发市场活力、提升市场主体的主观意愿,进而促使市场主体趋向作出更加符合国家政策预期的个体行为决策。当然,必须指出的是,相较传统的法释义学视角,行为科学视角下的“一业一证”改革设计更为注重实证依据支撑,“一业一证”改革的框架结构及其助推效能需要从市场主体一侧获取更多的经验数据予以佐证。在各地试验探索中,少数地区的“一业一证”改革依然习惯性地从政府部门角度来设计流程,容易忽略市场主体的认知习惯与心理态度,从而出现部分企业不愿申请行业综合许可的消极状况,^{③④}因此,“一业一证”改革的框架设计必须真正融入行为科学的思维模式,更多关注市场主体的心理因素,尽可能从行业经营主体的行为逻辑出发,并通过反复的试验调整与实证评估来测定助推效能。“一业一证”改革的这种助推要素及其行为科学依据,也相应扩展了传统行政法释义学的固有视野,亦可被视为“作为调控科学的行政法学”的典型例证。^{③⑤}

总而言之,从效能价值的视角观察,“一业一证”改革的制度设计如能进一步充分融入行为科学要素,通过细微层面的简化助推机制往往能够以小博大,以“四两拨千斤”的低成本、高效率方式撬动实现更为丰硕的制度红利,^{③⑥}亦即以“小人物”身份在经济高质量发展的宏观转型中扮演“大角色”。从各地实践中观察,“一业一证”条款在地方层面的营商环境条例中频繁出现,^{③⑦}并与其他改革机制相协调配合,“一业一证”模式逐步成为重塑行业经营环境、提振市场信心的重要助推手段之一。融入行为科学视角的“一业一证”改革设计,将会更好地捕获市场主体的微观心理,恰当平衡好“无形的手”与“有形的手”之间的顺位关系,在理想状态下更为高效地达成市场激励效果与营商环境优化的国家治理目标。

^{③③} See Cass R. Sunstein, *Nudges.gov: Behaviorally Informed Regulation*, in Eyal Zamir & Doron Teichman, *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, Oxford University Press, 2014, p.742.

^{③④} 参见高红卫、曾文婷:《市场监管领域“一业一证”改革探索——以厦门“一业一证”改革为例》,载《中国市场监管研究》2022年第4期,第57页。

^{③⑤} 参见宋华琳:《中国行政法学总论的体系化及其改革》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期,第46页。

^{③⑥} 参见满小欧、张雨:《行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应:基于类型学的分析》,载《公共行政评论》2024年第5期,第180页。

^{③⑦} 参见《厦门经济特区优化营商环境条例》第32条;《青岛市优化营商环境条例》第25条等。

（三）与行业综合许可相协同的行业综合监管创新

从制度创新角度观察,“一业一证”改革创设的一项独特的行业综合许可,还需要行业综合监管的创新体系与之相适配,以解决事前许可与事后监管执法的衔接议题,进一步保障行业综合许可的效能优势得以充分发挥。当然“一业一证”改革的特殊性在于,行业综合许可模式在事实上重塑了以往分散化的单项许可条件,对于审查标准、程序要件以及时限要求进行了跨部门整合,这导致相应的行业综合监管中的跨部门协调议题也更为复杂。据此带来的第一项监管适配议题便是后续分散化的监管执法如何与前端的行业综合许可模式相衔接,亦即通过何种组织协同机制来实现不同监管机构之间的执法协作,并确保差异化的监管系统内的执法尺度能够与行业综合许可标准尽可能保持一致。另外,行业综合许可模式充分吸纳了告知承诺、智能审批等程序简化装置,在实践中呈现出鲜明的效能主义价值导向。这种带有放松规制色彩的改革策略在降低行业准入门槛、激发市场活力的同时,对后续的执法能力与监管效能也提出较大挑战。由此,行业综合监管需要借助何种创新手段来提升监管执法效能,以匹配不断涌入的市场风险压力,成为“一业一证”改革引发的第二项监管适配难题。为助力行业综合许可的效能实现,需解决许可创新所引发的这两项监管议题。行业综合监管在组织法与行为法两个维度均作出了制度创新回应,在组织法层面通过监管协同机制来推动机构之间的执法协作,而在行为法层面则借助分级分类监管手段,来聚焦执法资源并提升监管效能。简言之,“一业一证”模式下行业综合监管的创新实践蕴含着极为丰富的规制法原理,监管协同与分级分类监管同样体现了行政效能原则。

1. 行业综合监管的监管协同机制

基于公共事务治理的复杂性趋势,多部门分享监管权成为诸多监管领域的重要特征之一,^{③⑧} 监管协同成为现代行政国家为适应行政任务变迁的组织回应手段^{③⑨}。从政府规制的一般原理来看,市场创新频率与政府治理复杂度的攀升引发了“共享规制空间”(Shared Regulatory Space)的组织法现象,围绕重合监管目标的机构协调议题无从规避,立足于单一机构的传统行政法思路早已无法适应现代行政国家的监管需求。^{④⑩} 现代行政法的重点应当是合作、协调和学习的过程,强调内部行政法的组织设计与制度建构尤为重要。^{④⑪} 在“一业一证”改革领域,为了回应行政许可的行业综合化转型,需要监管协同的制度设计与组织创新来实现行业综合监管的整体治理目标。“一业一证”改革在制度前端整合了特定行业领域内分散化、部门化的诸多单项许可,就此创设的行业综合许可

^{③⑧} 参见马英娟:《走出多部门监管的困境——论中国食品安全监管部门间的协调合作》,载《清华法学》2015年第3期,第55页。

^{③⑨} 参见宋华琳:《建构政府部门协调的行政法理》,载《中国法律评论》2015年第2期,第45-49页。

^{④⑩} See Jody Freeman & Jim Rossi, *Agency Coordination in Shared Regulatory Space*, Harvard Law Review, Vol.125:1131, p.1131-1211 (2012).

^{④⑪} 参见高秦伟:《规制结构与行政法设计型理念的提出》,载《浙江学刊》2024年第2期,第85页。

尽管在法律属性与行政行为成熟度上存在区域差异,但在事实层面均重塑了行业准入的许可形态、审查强度与法律效果。因此,从改革协同性与监管效能角度看,“一业一证”在制度后端也需要适配与行业综合许可相对应的综合监管模式,以整合后的行业准入标准作为执法统一标尺,就此改变以往监管部门各自林立、自主判断的监管执法图景,重新构建以特定行业主管部门为主、其他监管执法部门协作配合的监管协同模式。各地的“一业一证”改革政策文本中,均强调了监管协同是行业综合监管有效运转的核心要素。譬如,《北京市推广“一业一证”改革实施方案》(京政办发〔2023〕5号)中提出:“对纳入全市‘一业一证’改革范围的行业,具备条件的,探索建立由行业主管部门牵头、相关部门共同监管的工作机制,按照职责分工,根据不同领域和场景特点,合理调整优化监管方式,逐步推行‘6+4’一体化综合监管”。又如,《厦门市市场监督管理局关于印发在市场监管领域深化“一件事”集成套餐服务推行“一业一证”改革工作方案的通知》(厦市监营商〔2021〕3号)中提出:“对纳入‘一业一证’改革试点的行业,加强监管协作,推行行业综合监管。推动与审批流程再造相衔接的监管流程再造,逐步实现监管协同化、智能化、精准化”。需要指出的是,当前的行业综合监管实践中,信息科技的高速发展为监管协同提供了技术支撑,监管执法部门彼此之间有望依托数据共享平台,进一步实现审管信息及执法数据的互动反馈,藉此协调不同监管部门之间的执法标准、监管重心与监管流程。可以说,现代信息科技手段重塑了内部行政法的组织架构,^{④②}“一业一证”改革借助数据共享等信息手段的赋能效应,将显著提升行业领域内监管协同实践的效能表现。

2. 行业综合监管下的分级分类监管模式

“一业一证”改革创新模式在实践中引导市场主体大量涌入,在激发市场活力的同时,也加重了行业领域内事中事后监管的执法任务体量。因此,在有限监管资源的客观制约因素下,“一业一证”改革融入了分级分类监管的革新理念来实现执法资源的优化配置,从而有效匹配行政综合许可等放松规制策略带来的挑战。

近年来,分级分类监管逐渐成为我国回应市场规制需求的规制创新手段。^{④③}从规制理论观察,分级分类监管的精髓在于按照风险程度与类别属性采取分类施策式的监管策略,将监管执法资源优先配置给风险程度较高的被规制对象,而对于低风险的被规制对象则施以干预程度相对较低的规制措施,从而实现监管资源的有的放矢与靶向分配。^{④④}分级分类监管作为一种以风险为基础分析工具的监管手段,^{④⑤}带有鲜明的回应性规制

^{④②} See Amit Haim, *The Administrative State and Artificial Intelligence: Toward and Internal Law of Administrative Algorithms*, UC Irvine Law Review, Vol.14:103, p.103-162 (2024).

^{④③} 参见石肖雪:《分级分类原则下监管标准的建构与运用》,载《法学研究》2025年第2期,第38-54页。

^{④④} 参见宋华琳、邹志:《可接受风险理念下行政规制的法律改革》,载《社会科学》2024年第6期,第189页。

^{④⑤} 参见刘鹏、张崑楠、王力:《基于风险的政府监管:理论发展与实践应用》,载《中国行政管理》2024年第3期,第111-124页。

(Responsive Regulation) 特色,^{④⑥} 其主旨在于缓解日益膨胀的行政任务与有限的监管资源之间的潜在矛盾。因此,在某种意义上,分级分类监管机制对于监管执法效能的极度重视,这本身也是效能原则的体现。在“一业一证”的改革实践中,分级分类监管理念贯穿于行业综合监管的整体制度设计之中,成为“一业一证”模式下的监管执法创新亮点。《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》(国函〔2020〕155号)中专门强调行业综合监管需要践行分级分类监管理念,要求“根据不同的风险等级和信用状况,采取差异化的监管措施和激励惩戒手段,把有限的监管资源用在刀刃上”。其他地区的“一业一证”改革方案中,也特别强调借助信用分级分类监管等创新机制进一步提升行业综合监管的治理效果。可以说,“一业一证”模式下的行业综合监管充分吸纳了分级分类的监管创新理念,并将信用风险作为分级分类监管的基础分析工具,通过信用评价体系实现对市场主体的风险测定与分类评级,进而采取差异化的监管执法措施,并最终极大提升监管效能,^{④⑦} 最大程度上实现与行业综合许可的前后衔接与保障功能。

概言之,在行政效能原则的价值牵引下,“一业一证”改革在许可前端创设的行业综合许可,通过组织优化、程序简化、科技赋能等多重创新机制,有助于实现对传统许可模式的整合再造。从行为科学视角观察,“一业一证”的简化设计从市场主体的心理维度出发,也将有望进一步助推市场主体的主观能动性,以更具有效能价值的方式撬动实现优化营商环境的国家治理目标。不仅如此,为与“一业一证”改革及其行业综合许可相衔接适配,行业综合监管模式下通过监管协同与分级分类监管的制度创新,进一步聚焦监管执法资源并提升了监管执法效能,同样成为“一业一证”改革进程下的创新亮点。

四、“一业一证”改革的实践难题与合法性回应

在优化营商环境改革的背景下,“一业一证”构建的行业综合许可及与之相适应的行业综合监管体系均呈现出鲜明的效能价值取向,对于推进我国经济高质量发展日益彰显出助推激励的正向效果。但是,由于“一业一证”改革目前依然处于试验状态,这一极富中国本土特色的实践探索也面临诸多困境难题,尤其从法治主义角度观察,行业综合许可的合法性来源不足成为一个重要的掣肘因素。事实上,我国近年来在许可领域的诸多改革创新与法治主义之间的潜在张力尤为突出,《行政许可法》的规范滞后性日

^{④⑥} 朱莉亚·布莱克与罗伯特·鲍德温在传统的回应性规制框架基础上引入风险评估因素,提炼出“基于风险的回应性规制”(Responsive Risk-based Regulation)模式,强调根据风险高低来合理分配监管注意力与执法资源,实现基于风险要素的监管回应性。See Julia Black & Robert Baldwin, *Really Responsive Risk-based Regulation*, Law and Policy, Vol.32:181, p.181-213 (2010).

^{④⑦} 参见王瑞雪:《行政相对人数字画像与差别化规制决策》,载《政治与法律》2025年第4期,第161-176页。

渐凸显,“一业一证”改革便是典型的例证。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》中明确提出需要修改行政许可法。笔者认为,未来或可考虑在《行政许可法》的既定规范框架下,通过修法增设专项条款或者激活既有条款等方式,为行业综合许可提供更更为充沛的形式合法性支撑,并围绕改革创新的核心宗旨进一步增强行业综合许可的实质合法性。

(一)“一业一证”改革的实践难题

首先,“一业一证”改革面临的重大难题在于行业综合许可证的法律效力与跨地区认可度困境。目前《行政许可法》与相关法律法规均只规定了单项许可的法律效力,缺乏对行业综合许可证的效力界定。上海市浦东新区由于拥有中央授权的先行先试权,并以浦东新区法规的特殊立法形式,明确了上海市浦东新区颁发的行业综合许可证在全国范围内具有普遍拘束效力。但是,全国其他地区的“一业一证”改革仅有地方规范性文件作为改革依据,特定地区的行业综合许可证通常难以获得跨行政区域的普适性效力认可,这意味着这些地区的许可机关在颁发行业综合许可证的同时,依然要向市场主体同时再发放传统的单项许可证。^④这种叠床架屋的程序设置导致部分地区的“一业一证”改革较难实现效能提升价值,市场激励与营商环境优化的制度预期功能也被大打折扣,因此,可以考虑及时总结全国层面的试验教训,通过修法方式改变当前各地的过度差异化形态,在全国范围内对行业综合许可证予以统一化的合法性证明。

其次,当前“一业一证”改革试验中,行业综合许可的制度化要素依然较为欠缺。行政综合许可的有效运转建立在许可机关、许可程序与许可审查要件的法定化基础之上。尤其是行政许可要件需要借助高度细化且复杂的裁量基准作为桥梁媒介,^⑤单项许可的法定要件与审查标准在实践中由海量的执法指南、手册等内部规则构成,^⑥背后体现出特定行政领域的技术专业特征。“一业一证”模式意味着每一项行业综合许可都需要重新打乱统合特定行业准入所涉及的所有单项许可证,以及单项许可背后所涉及的海量内部规则,并在不损害行政专业化判断的前提下,平衡好不同性质的单项许可背后的价值逻辑与规则冲突。然而,在当前试验主义的改革状态下,行业综合许可及其要件标准呈现出较为浓郁的非正式化、非制度化与便宜主义色彩。未来如何进一步削弱行业综合许可模式的不确定性,有效贯彻《行政许可法》第18条提出的制度要素确定性义务,亦是“一业一证”需要处理的合法性难题之一。

再次,“一业一证”的适用场景面临行业边界拓展的判断难题。学界与实务领域对于“一业一证”改革的关注更多侧重于“一证”议题,但何为“一业”这一问题同样至关重要,“一业”的科学框定是行业综合许可及其配套监管体系合理运转的前提。“一

^④ 譬如,《湖北省“一业一证”改革实施方案》(鄂政办发〔2021〕49号)提出:“行业综合许可证在全省范围互认、通用。发放行业综合许可证的同时,一并发放相关许可事项的法定许可证,方便市场主体跨区域开展经营活动”。

^⑤ 参见骆梅英:《行政许可标准的冲突及解决》,载《法学研究》2014年第2期,第46-60页。

^⑥ 参见余凌云:《现代行政法上的指南、手册和裁量基准》,载《中国法学》2012年第4期,第125-135页。

业一证”改革以特定行业领域作为应用场景开展政策试验,各地的改革试验基本均是从药店、餐饮店、超市、书店等规模小型且更多涉及简易许可的服务类行业作为探索起点,^{⑤①}这些行业领域涉及的单项许可数量偏少、单项许可性质趋于同质化,实践中将其归入“一业”并适用行业综合许可证,单项许可的合并难度与改革争议相对较低。但是,伴随“一业一证”改革中行业目录与“一业”应用领域的不断延伸拓展,^{⑤②}将需要处理应对哪些行业领域更为适宜采用行业综合许可这种“一证”模式的风险判断议题。尤其对于那些单项许可数量繁多、风险预防类与市场准入类许可性质交错、许可审查的技术门槛更高、行业监管环境更为微妙复杂的行业领域,^{⑤③}诸多单项许可之间的审查标准与价值取向更难趋同统一,“一业一证”改革的边际收益逐次递减,行业综合许可与行业综合监管反而将面临较高的部门协调与信息沟通成本,尤其是与之适配的行业综合监管未必能够承载过量的风险压力,分级分类监管与监管协同的实际效能也需要进一步的评测。因此,“一业一证”改革亟待借助许可评估等动态调整机制去科学审慎推进“一业”的适用推广边界,尽可能实现放松规制与风险防范之间的价值平衡。

最后,“一业一证”改革的正当性依然较为倚重形式化的数量削减思维,相对缺乏更为严谨科学的许可评估机制来证成其实质合法性。尽管不同于旨在削减许可数量的传统“减量式”审批改革,^{⑤④}“一业一证”改革的背后依然以化繁为简、合众为一的量化削减偏好作为改革的重要理由依据。如果单纯从量化统计角度,行业综合许可的整合创设的确将极大削减市场主体进入特定行业所需的单项许可数量,但是这种国家中心主义视角的数量统计指标导向,未必完全契合行政规制改革的科学评价标准。早有学者对这类数量统计的改革模式提出质疑,“纸面上的数量多寡并不能准确衡量监管政策的成本以及其对市场主体所施加的负担限制,监管计数(Regulation Counting)并非是一种理性且可靠的方法,其无法准确衡量规制成本及负担,而且也难以精准锚定监管政策与经济绩效之间的因果关系”。^{⑤⑤}因此,行业综合许可不仅需要评测各个单项许可被“综合”统一后的行政成本以及市场负担的变化情况,考察评估营商环境与经济绩效是否达到预期变化,更需要考虑哪些单项许可的功能属性不应被“综合”为一,尤其是不能侵蚀损

⑤① 譬如,《信阳市政务服务条例》第22条规定:“推进一业一证改革。市、县、区人民政府可以从药品店、餐饮店、旅馆、超市(便利店)、烘焙店、书店、健身房等行业先行试点,将一个行业准入涉及的多张许可证整合为一张综合许可证,实现一证准营”。

⑤② 譬如,《湖北省“一业一证”改革实施方案》(鄂政办发〔2021〕49号)提出,建立“一业一证”改革行业目录,规范行业名称和涉及的涉企经营许可事项。首批选择19个行业开展改革,动态调整“一业一证”改革行业目录,成熟一批推广一批,使改革惠及更多行业的市场主体。

⑤③ 最典型的例证便是新经济业态领域是否适宜采用行业综合许可这一模式。新经济业态的行业边界更为模糊不清,极端情形下甚至无法精准确定行政主管部门,“一业一证”的应用探索将面临较大风险。对于新经济业态带来的监管罅隙与职能重叠等难题,参见 Lital Helman, “Curated Innovation”, *Akron Law Review*, Vol.49:695, p.695-714 (2016)。

⑤④ 参见李明超:《行政审批事项改革的基本类型与法理阐释》,载《广东社会科学》2021年第2期,第242-247页。

⑤⑤ See Jodi L. Short, *The Trouble with Counting: Cutting Through the Rhetoric of Red Tape Cutting*, *Minnesota Law Review*, Vol.103:93, p.93-149 (2018)。

害某些特定单项许可的专业判断功能。^{⑤6}换言之,行业综合行政许可与营商环境的提振优化之间需要更为可信的科学评估机制来确定两者关联度,单纯的许可数量削减思维并不足以维系“一业一证”改革的正当性。因此,在实践中,行业综合许可的模式转型需要详实可靠的数据支撑与科学依据,^{⑤7}来为其实质合法性提供更为充沛的证明。

(二)“一业一证”改革的合法性回应

正如前文所述,与我国行政审批改革的整体图景相似,当前“一业一证”的本土实践同样展现出法治主义与许可创新之间的内嵌张力。^{⑤8}结合我国《行政许可法》现行条款来看,行业综合许可的创新模式缺少明确的法定规范依据,导致其在全国范围内缺乏协调统一的合法性来源,并且在改革试验议程下,行政综合许可的制度化要素也明显匮乏法定性与确定性,“一业一证”的运转实践存在形式合法性瑕疵,或可考虑在《行政许可法》的框架体系下,通过增设相关具体条款等修法方式予以补正。不仅如此,对于行业综合许可这一创新模式的探讨,更多是从数量削减与放松规制的维度予以直观化肯定,但也需要结合《行政许可法》既有的许可评价条款去生成提供更为可靠的实证数据,来对“一业一证”的效能优势与预期效果进行实质合法性证成,并防范这一许可创新模式适用边界的渐次扩张所附带的潜在风险。

1. “一业一证”改革的形式合法性补正

从形式合法性的视角观察,“一业一证”改革在全国范围内呈现出单轨制与双轨制并存特征,上海市浦东新区的改革试验获得明确授权且拥有浦东新区法规的规范依据,这为行业综合许可的单轨模式提供了相对充沛的合法性背书。与之相比,全国其他地区的“一业一证”改革试验由于缺乏试点授权与上位法支撑,行政综合许可更多仅具有物理层面的汇聚效应,其法律效力受到较大限制,暂且无法归类为一项全新的行政许可形式。当然严格来看,即便是上海市浦东地区的授权改革试验,在一定程度上也存在形式合法性的瑕疵。根据《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》(国函〔2020〕155号),国务院授权在上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点的法定依据是《行政许可法》第25条“相对集中行使许可权条款”。从《行政许可法》第25条的规范内涵与立法宗旨来看,这一条款旨在通过行政许可权的横向调整与相对集中,解决同一层级政府层面部门职责交叉、多头管理、权责模糊等组织法问题,^{⑤9}但是“一业一证”改革涉及的许可事项通常分属不同层级政府

^{⑤6} See Sidney A. Shapiro, *The Failure to Understand Expertise in Administrative Law: The Problem and the Consequences*, Wake Forest Law Review, Vol.50:1097, p.1105-1116 (2015).

^{⑤7} See Barry Sullivan & Christine Kexel Chabot, *The Science of Administrative Change*, Connecticut Law Review, Vol.52:1, p.81-84 (2020).

^{⑤8} 参见范柏乃、林哲杨:《政府治理的“法治一效能”张力及其化解》,载《中国社会科学》2022年第2期,第162-184页;郑春燕:《转型政府与行政法治》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第1期,第51-68页;朱新力、唐明良等:《行政法基础理论改革的基本图谱:“合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径》,法律出版社2013年版。

^{⑤9} 参见张春生、李飞主编:《中华人民共和国行政许可法释义》,法律出版社2003年版,第105-108页。

与差异化的行政监管部门,通常也并不存在职能交叉与权责不清等难题。行业综合行政许可的市场激励目标与效能价值追求远远超出了“相对集中行使许可权条款”的涵摄范畴。简言之,《行政许可法》第25条并不能为“一业一证”改革提供充分的规范依据。^⑩因此,在形式合法性层面,面对不断涌现的规制创新形态,《行政许可法》的规范滞后性已日渐突出,这在“一业一证”改革领域体现得尤为明显。

从形式合法性补正的角度出发,《行政许可法》未来修法需要考虑在既有框架体系下如何定位行业综合行政许可制度。是将其彻底定义为一项完全崭新且独立的许可形态,还是更为审慎地为“一业一证”提供进一步试验探索的法定空间,需要立法机关审慎决断。笔者认为,或可考虑在《行政许可法》第25、26条之外,单独设立相关条款为行业综合行政许可这一制度创新提供规范支撑,譬如,可专门增加一项“一业一证”条款,具体规定如下:“国务院授权省、自治区、直辖市人民政府在市场规模较小、审查标准简单、潜在风险较低的特定行业领域内试点开展行业综合许可,并推行与之相适配的行业综合监管。行业综合许可证是原有单项许可的效力集成,有关行业准入涉及的单项许可不再单独受理与发证,行业综合许可证在全国范围互认通用。行业综合许可的适用领域需要通过许可评估程序予以变动调整。”就此,可通过《行政许可法》未来增设“一业一证”专项条款,来为以往各地差异化的行业综合许可证提供全国范围内的合法性来源,从而摆脱跨行政区域效力认可的实践困境。并且,基于“一业一证”适用领域相对灵活开放式的立法构造,能够确保在法定化前提下借助评估程序实现对“一业”涵盖领域的动态化调整,确保“市场规模较小”“审查标准简单”“潜在风险较低”等不确定法律概念能够进一步具象化且形成拘束效力。

除了在《行政许可法》中增加一项“一业一证”专门条款以外,未来还需要进一步贯彻履行《行政许可法》第18条所设定的“行政许可制度要素的确定性义务”。^⑪《行政许可法》第18条规定:“设定行政许可,应当规定行政许可的实施机关、条件、程序、期限。”按照该条的要求,对于需要设定为行政许可的管制事项,应同时详细规定行政许可的实施机关、条件、程序、期限。如果严格按照《行政许可法》第18条的衡量判断标准,当前“一业一证”的差异化改革试验中,行业综合许可的实施机关、许可程序、审查要件标准等诸多许可制度要素尚处于非正式化、不确定性状态,均无法满足确定性义务的法定要求。因此,从形式合法性维度出发,《行政许可法》的未来修订在新增“一业一证”专项条款的基础之上,对那些已经过试验检验且相对成熟的“一业”适用领域,还应当重组构建法定化的行业综合许可要件、审查程序与准入标准,并进一步整合形成基于特定行业准入场景的综合许可制度化要素。

2. “一业一证”改革的实质合法性证成

行业综合许可除了上述形式合法性瑕疵之外,由于“一业一证”改革末端缺乏有效

^⑩ 参见俞四海:《相对集中行政许可权模式革新与立法进路——以浦东新区“一业一证”改革为例》,载《东方法学》2022年第5期,第185页。

^⑪ 参见林华:《行政许可条件设定模式及其反思》,载《中国法学》2022年第4期,第178页。

的许可评价机制,导致改革试验本身的效能优化效果、实施成本与潜在风险无法得到量化呈现,从而使得“一业一证”改革的实质合法性也难以获得有力支撑。因此,相较于形式合法性的规范补正,对于行业综合许可这一崭新的许可模式更应进行实质合法性的证成判断。从实质合法性证成角度出发,需要对“一业一证”模式的整体制度设计及其运行效果予以效能评估,^{⑥2}尤其是与传统的部门分散式许可相比较,量化分析行业综合许可及与其适配的行业综合监管的改革试验,这一制度在实践中究竟能在多大程度上简化行政流程、降低准入成本、提升监管效能并助推营商环境的优化改善。

“一业一证”改革的当下实践中,各地更多强调借助市场主体的意见反馈实现对行业综合许可的事后评价,譬如,《国务院关于上海市浦东新区开展“一业一证”改革试点大幅降低行业准入成本总体方案的批复》(国函〔2020〕155号)提出“对行业综合许可的审批服务全面开展‘好差评’。让市场主体对行业指引、条件告知、审核程序、服务质量等各方面进行‘找茬’,形成评价、反馈、整改、监督全流程衔接,倒逼政府部门持续提升政务服务质量和效率”。但是,这种评价模式依然存在明显不足。从参与主体角度而言,对于行业综合许可这一规制创新的事后评价,政企互动机制在其中扮演了重要角色,^{⑥3}但许可评价不应只考虑市场主体的主观感受,还应从行政许可实施机关以及普通公众等多维视角予以衡量。更重要的是,从制度属性角度而言,“好差评”机制是一种政策导向的许可评价方式,^{⑥4}便宜主义色彩浓郁导致法定化水准不足,且未与《行政许可法》第20条等相关条款充分结合。

从法规范层面来看,《行政许可法》对行政许可的设立与事后评价进行了规范设定。《行政许可法》第19条要求拟新设行政许可应当阐明该许可对经济和社会可能产生的潜在影响。《行政许可法》第20条规定了行政许可的事后评价制度,但遗憾的是,由于缺少明确的评价方法和具有可操作性的程序规范及期限要求,许可评价条款处于沉寂状态,始终未能发挥其预设的制度拘束功能。^{⑥5}未来修法或可考虑重新设置定期化的评估期限,以进一步激活许可评价制度,^{⑥6}使其成为行政审批改革进程中衔接许可创新与实质法治之间的枢纽桥梁。尤其对于“一业一证”改革的事后评价,应对行业综合许

^{⑥2} See Cary Coglianese, *Evaluating Regulatory Performance*, University of Pennsylvania Journal of Law & Public Affairs, Vol.8:47, p.47 (2023).

^{⑥3} 参见李娉、杨宏山:《政企互动与规制重建:企业家如何推进政策创新?——基于深圳改革经验的实证分析》,载《公共管理学报》2020年第3期,第49-61页。

^{⑥4} 参见宋锴业、徐雅倩:《好评的“计算”方式:中国地方政府实行好差评制度的多重逻辑》,载《中国行政管理》2025年第1期,第49-57页。

^{⑥5} 参见王克稳等:《行政审批制度改革中的法律问题》,法律出版社2018年版,第148-194页。

^{⑥6} 《行政许可法(草案)》第30条曾规定“行政许可的设定机关应当每隔两年对其设定的有关经济事务的行政许可进行评价;对不需要继续保留的,应当及时予以废止。”但是“有的委员、地方和专家认为这一规定非常必要,但如何启动、操作,不明确,并且两年进行一次,难以做到……”,因而正式通过的《行政许可法》对这一规定进行了修改。参见乔晓阳:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国行政许可法(草案)〉修改情况的汇报——2002年12月23日在第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2003年第5号,第455页。

可是否实现了预期的制度目标进行有效性评估,^{⑥7} 对其带有行为科学要素的框架设计及其助推效果予以客观分析,量化比较与客观衡量行业综合许可相较于部门化单项许可在效能价值与实施成本等诸多维度的实际表现。尤其是鉴于“一业一证”改革的试验属性,还需要谨慎测定“一业”范围亦即行业适用边界逐步扩展的附带风险,评估解析是否所有行业领域均适合采用“一业一证”的集成化模式,并重点评估与行业综合许可相匹配的行业综合监管中分级分类监管的效果以及附带的部门协同成本等特殊议题,进而保障许可创新与规制改革的科学性。另外值得关注的是,人工智能等信息技术为规制负担 (Regulatory Burden) 与效能收益的评估界定提供了广阔前景。^{⑥8} 今后或可将其应用于“一业一证”等较为复杂的规制改革事后评估之中,通过实证数据的有效供给为其实质合法性予以证成。

五、结 语

如何通过对传统许可模式的整合简化与改革创新,来塑造更加公平、更具活力的营商环境,进而有效助推我国经济高质量发展,是当前我国经济高质量发展阶段所面临的新时代命题。面对这一时代命题,“一业一证”改革的本土实践,从政府供给侧与市场需求侧的两端予以考量,对行政综合许可这一许可创新模式进行颇为精细化的制度设计,为经济高质量发展的中国式现代化叙事提供了一个极为鲜活的改革试验样本。“一业一证”改革的背后铺陈出“政府—市场”二元关系的宏大转型图景,可视为中国特色的有效市场+有为政府的典型例证。本文借助法释义学与法政策学的多种研究方法,通过对“一业一证”改革的细微观察,从中能归纳出我国行政许可的制度设计愈发强调效能原则导向、更为关注市场主体的心理感知、更加侧重监管配套体系建设的时代转型逻辑。特别指出的是,“一业一证”改革通过行政综合许可激发市场活力的同时,也进一步匹配了行业综合监管予以制度保障,从而协调好简化许可与高效监管之间的衔接逻辑,这可视为系统观念对于“一业一证”改革的影响。

党的二十届三中全会再次深化论证了改革与法治之间的辩证统一关系,^{⑥9} “一业一证”改革的中国实践也为两者间关系提供了一个行政法学领域的注脚。当前“一业一证”呈现出单轨制与双轨制并存的改革试验状态,在不同的改革试验状态下,法治供给的充沛与否将直接影响制度改革效果。从全国范围来看,行业综合许可的合法性差异带来一定的潜在负面效应,据此,“一业一证”的改革创新与经验教训也应及时予以归纳总结,并以《行政许可法》的修法为契机,及时提炼上升为《行政许可法》的具体规范条款。笔者认为,未来修法过程中或可考虑增设“一业一证”专项条款,为全国范围内行业综

^{⑥7} 参见王克稳:《论涉企经营许可的立法后评估》,载《苏州大学学报(法学版)》2023年第1期,第92-95页。

^{⑥8} See Catherine M. Sharkey, AI for Retrospective Review, Belmont Law Review, Vol.8:374, p.374 (2021).

^{⑥9} 参见黄文艺:《改革、变法与中国式现代化——党的二十届三中全会精神的法学解读》,载《法学家》2024年第5期。

合许可的创新模式提供更为充分的形式合法性支撑,并在该专项条款的规范设计中预留适度的试验空间;进一步调整激活《行政许可法》第 20 条的许可评价条款,确保“一业一证”的制度设计与效能目标之间能够确立实质联系,从而为行业综合许可的实质合法性提供规范保障。简言之,未来应从形式合法性与实质合法性的双重维度对改革实践难题予以回应,进一步弥合“一业一证”改革与行政法治之间的内嵌张力。

Abstract: As an innovative model in the reform of optimizing business environment, the experimentation of ‘one industry, one license’ currently presents a differentiated institutional form across the country. The comprehensive industry licensing created by ‘one industry, one license’ reform integrates multiple licenses involved in the market entry of specific industries into the single license, which changes the traditional license mode under the current legal framework. Compared with the traditional administrative licensing mode, the ‘one industry, one license’ reform reflects a distinct efficiency value orientation. It not only lowers the entry threshold for market entities, but also ensures the efficiency of comprehensive industry licensing through the coordination of industry comprehensive regulation. At the same time, the institutional innovation of ‘one industry, one license’ also faces many difficulties. It is necessary to revise *China’s Administrative Licensing Law*, effectively addressing the challenges by focusing on formal and substantive legitimacy. This can be achieved by adding provisions for ‘one industry, one license’, fulfilling the obligation established in article 18 of the *Administrative Licensing Law*, and effectively activating the licensing evaluation provision in article 20. In this way, the leading and guaranteeing role of the innovation and transformation of administrative licensing in China’s high-quality economic development can be fully exerted.

(责任编辑:唐月洁)