

行政备案程序的反思与完善

张 红 邹 鑫

摘 要：行政备案作为行政审批制度改革的产物，与行政许可告知承诺制并行，保有其独立的制度建构价值。从合法性、合目的性以及系统性等方面对我国行政备案程序进行检视，发现存在报送时点不清、实质审查存废不明、数据共享不足、自动化技术引入减损相对人程序性权利、电子备案证明出具混乱、注销备案程序未统一等问题。究其原因，应是行政备案的法律属性不清、行为边界模糊、效能导向不突出所致。行政备案作为一种信息规制工具，直接目标是缓和信息不对称，其与信用监管、“双随机、一公开”检查等事中事后监管措施配套适用，可实现规范行政相对人行为的最终目标。基于行政备案的事实行为属性以及效率价值导向，应引入效能原则进行程序建构。建议清理重复备案事项，明确原则上行政备案应在相对人从事特定活动后进行，禁止行政机关对备案材料进行实质审查，在自动审查环节引入“人在环路”机制，备案的完成遵循到达主义原则，规范备案证明文件的出具，厘清注销备案情形。

关键词：行政备案；事实行为；信息规制；实质审查；效能原则

〔中图分类号〕D922.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180(2026)01-0140-19

一、问题的提出

自2002年《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》（国发〔2002〕24号）发布以来，我国取消和下放审批项目共二十余批次。在行政审批项目持续精简的同时，行政备案项目却逐渐增多。据统计，截至2024年9月，国务院各部门公布的行政备案事项已达657项。^{〔1〕}此外，实践中还不乏报告、报备、报送及年报等实质发挥备案功能的事项。行政备案的数量规模逐渐趋近于行政许可。^{〔2〕}

〔作者简介〕张红，北京师范大学法学院教授，法学博士；邹鑫，北京师范大学2024级博士研究生。

〔基金项目〕中央高校基本科研业务费专项资金项目“人工智能在数字法治政府建设中的运用与规制”（项目批准号：1243300006）。

〔1〕数据来源于笔者在北大法宝数据库和国务院各部门官网检索统计。

〔2〕根据《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》（国办发〔2022〕2号）中所公布的《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单（2022年版）》，行政许可事项共计996项。

与行政备案事项增长趋势形成鲜明对比的是其立法的缺失与混乱。在北大法宝法律法规数据库中,以“备案”作为标题关键词在“中央法规”栏目进行检索,发现含有行政备案相关条款的法律1部、行政法规5部、部门规章93部,其中,专门针对特定备案事项进行管理规范的部门规章有29部;又以“行政备案”作为标题关键词在“地方法规”栏目进行检索,发现已有河北省、江苏省、江西省、广西壮族自治区,以及成都、广州、天津、潍坊、长春五个地级市颁布统一的行政备案管理办法。⁽³⁾我国国家层面没有统一的行政备案立法,现行备案程序规范零散、不完备,多以设定相对人备案义务的方式,明确具体事项的备案条件与报送时点;在29部国务院部门规章中,仅部分有首次备案、变更备案、注销备案的全流程规定。对于规范缺漏之处,实践中通常选择照搬行政许可程序予以解决。在地方层面,各地出台的行政备案管理办法效力层级普遍较低,备案事项的程序规定不一致,尤其是备案材料的报送时点与审查方式、备案完成的凭证出具、市场主体因特定原因退出市场的处理以及备案平台系统的应用等规则混乱,给行政相对人尤其是跨区域经营主体增加了负担。鉴于此,有必要统一规范行政备案实施程序,在明确其法律属性、制度建构价值取向的基础上优化程序安排,以期为行政备案的规范管理提供有益尝试。

二、行政备案程序运行的实践偏差

为了解行政备案程序的实施现状,笔者实地调研了河北省、北京市朝阳区、宁波市、青岛市等地,邀请各地政务数据部门、市场监管部门、文化旅游部门、交通部门、卫生健康部门、住房和城乡建设部门等多个部门以及各类企业代表,召开了十余场座谈会。通过调研,发现各地各领域行政备案程序主要存在以下几方面的问题。

(一) 合法性面向: 行政备案与行政许可程序混同

“事前备案,根据运用方法的不同,具有实质审与许可制同样功能的可能性。”⁽⁴⁾若备案事项同时满足行政许可的核心特征,包括事前审查、实质审查和严格的法律责任⁽⁵⁾,实际产生了行政许可的市场禁入效果,即属“以备案之名行许可之实”。当前,行政备案与行政许可的程序混同问题具体表现如下。

1. 报送时点不清

行政备案作为事前审批的替代性制度,原则上应实行事后备案。其中,“事后”一词恰好彰显其破除隐性市场准入门槛、降低制度性交易成本的效能优势。然而,国家层面近半数的行政备案事项仍属于事前报送模式⁽⁶⁾,因袭行政审批的思维惯性,延缓市场主体的入市时点,降低其对市

(3) 行政备案事项的数据整理截至2025年9月30日(含公开尚未施行的),并排除行政主体间的内部行政备案。其中,“标题关键词”中的“标题”指的是规范性文件的名称及其内部章节名称。

(4) [日]南博方:《行政法》,杨建顺译,商务印书馆2020年版,第108页。

(5) 张兴祥:《中国行政许可法的理论和实务》,北京大学出版社2003年版,第13-18页。

(6) 截至2024年9月,我国国务院部委管理的备案事项共657项,采用事前报送模式的事项共321项,占比约为48.86%。其中,事前报送是指直接规定或间接推断得出相对人从事特定活动之前报送备案材料的情形。

场变化的反应能力,不仅对市场主体的经营自主权形成实质减损,还易导致资源配置的低效或无效。⁽⁷⁾

国务院文件虽提出行政备案“原则上实行事后备案”⁽⁸⁾,但这一原则性规定很难提供具体、可操作的指引。其中,“事后备案”属于政策性表述,对“事后”一词无法精准定义,且例外情况也存在规制缺位。例如,《医疗器械监督管理条例》(国务院令 第797号)第31条第1款规定,“从事第一类医疗器械生产的,应当向所在地设区的市级人民政府负责药品监督管理的部门备案”,该备案事项的“事后”可理解为相对人从事该类生产活动后。根据《中华人民共和国海洋环境保护法》(2023年修订)第70条的规定,“勘探开发海洋油气资源,应当按照有关规定编制油气污染应急预案,报国务院生态环境主管部门海域派出机构备案”,该项备案中的“事后”应如何理解?是应急预案拟定后?或是应急预案所针对的突发环境事件爆发后?还是从更广义的角度讲,企业、事业单位经登记、依法从事相关经营或业务活动后?实务部门对此看法不一。

2. 实质审查泛化

关于备案材料的审查方式,各地颁布的行政备案管理办法基本达成了“审慎适用实质审查”的共识。一部分地区直接将审查方式明确为形式审查⁽⁹⁾;另一部分地区虽保留了实质审查,但严格限定其适用范围,要求以法律、法规或者规章的明确授权为依据。⁽¹⁰⁾但在实践中,我国大量行政备案事项仍采用实质审查模式。⁽¹¹⁾此外,调研还发现存在一种“线上形式化,线下真许可”的现象,即部分事项已明确形式审查,某些行政机关仍要求相对人预先提交材料进行实质审查,审查完毕后再通过线上系统完成形式上的备案流程,以满足备案办理时限要求。

同时,学理层面关于行政备案的审查方式,仍存在“形式审查说”与“形式+实质审查并存说”的争议。持“形式+实质审查并存说”的学者一般从行政备案的实践类型入手,以“存在即合理”的逻辑验证实质审查的必要性。⁽¹²⁾其中,有学者认为,实质审查是公务需要和国家、社会与私人三者间利益衡平的产物,为维护社会公共利益,保障交易安全、社会秩序与安全,行政备

(7) 王克稳:《我国行政审批制度的改革及其法律规制》,载《法学研究》2014年第2期,第5页。

(8) 《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》(国发〔2021〕7号)规定:“审批改为备案后,原则上实行事后备案,企业取得营业执照即可开展经营;确需事前备案的,企业完成备案手续即可开展经营”;《国务院办公厅关于推广行政备案规范管理改革试点经验的通知》(国办函〔2022〕110号)附件1《河北省坚持问题导向 强化分类管理 大力推动行政备案规范运行》规定:“行政备案原则上实行事后备案,除特殊规定外,行政备案实施机关在备案前不得限制申请人从事特定活动。”

(9) 例如,《成都市行政备案管理办法》(成都市人民政府令第223号)第17条、《广州市行政备案管理办法》(2020年修正,广州市人民政府令第176号)第12条、《天津市行政备案管理办法(试行)》(津政办规〔2024〕5号)第14条、《江西省行政备案管理办法》(赣府厅发〔2023〕20号)第17条、《广西壮族自治区行政备案管理暂行办法》(桂政数办发〔2025〕10号)第20条。

(10) 例如,《江苏省行政备案管理办法(试行)》(苏农便〔2024〕3号)第15条、《潍坊市行政备案管理办法(试行)》(潍政办字〔2023〕102号)第13条、《河北省行政备案管理办法》(冀政办字〔2022〕89号)第13条、《长春市行政备案管理办法(试行)》(长府规〔2021〕1号)第8条。

(11) 截至2024年9月,我国国务院部委管理的备案事项共657项,采用实质审查方式的事项共310项,占比高达47.18%。

(12) 王由海:《行政备案的实践类型与法治化路径》,载《法商研究》2023年第1期,第79-80页。

案也可实行实质审查。^{〔13〕}反之,持“形式审查说”的学者大多基于“审批改备案”的制度演变路径,强调备案的规制缓和特性,主张将审查方式限于形式审查,认定备案机关不享有否决权^{〔14〕},以确保行政备案的事实行为属性。^{〔15〕}

(二) 合目的性面向: 数字技术应用产生的问题

以形式法治为核心的传统行政法已无力应对日益复杂多样的行政管理任务,需要突破原有行政“合法律性”的单一框架,回归行政的正当化问题。^{〔16〕}各地各领域纷纷建设统一的备案平台系统,推行备案业务全程网办,并引入自动化、人工智能等技术开展政务服务。这些做法原本旨在高效采集、有效归集并充分运用市场主体信息,以“数据网上行”助力相对人“少跑路”,高效完成行政管理任务。但目前数字技术在行政备案中的应用却面临双重困境:一是未能发挥其提升政务服务水平、减轻相对人负担的预期功效;二是技术赋能伴生全新的备案程序规制挑战。

1. 报送阶段: 数据共享不足导致重复备案

2025年施行的《政务数据共享条例》(国务院令 第809号)第19条第1款明确规定,“通过共享获取政务数据能够满足履行职责需要的,政府部门不得向公民、法人和其他组织重复收集”。然而,当前我国备案系统林立,不同行政机关甚至同一机关的不同业务部门均建有专门系统,加之跨部门、跨地域政务数据共享不畅,导致相对人须多次重复提交相同材料。

首先,各行政机关自建的备案系统与全国统一的政务服务平台之间衔接不畅。目前,政务服务平台建立统一的相对人用户入口,通过设置链接跳转,与各地区各部门自建备案业务系统相衔接。以农业农村部为例,其下属十余个业务司局均建有独立的备案系统,但由于全国政务服务平台的建设晚于自建备案系统,相对人已在原有路径中形成备案业务办理习惯,甚至政务服务平台的整合效用都稍显式微。

其次,行政备案数据部门间共享机制不足。目前,企业反映最强烈的是市场监管部门与行业主管部门双向数据共享不足的问题。许多行业主管部门的备案事项需要与市场主体登记相衔接,常见情形是相对人先办理市场主体登记,后向行业主管部门备案。例如,《机动车维修管理规定》(交通运输部令2023年第14号)第7条第1款规定:“从事机动车维修经营业务的,应当在依法向市场监督管理机构办理有关登记手续后,向所在地县级交通运输主管部门进行备案。”相反,另一种情况下,相对人需要先向行业主管部门备案,再向市场监管部门变更登记信息,这种情况在银行、证券等金融监管领域较为常见。例如,会计师事务所、律师事务所首次从事证券服务业务,

〔13〕 刘云甫、朱最新:《行政备案类型化与法治化初探——一种基于实在法视角的探讨》,载《湖北行政学院学报》2010年第2期,第46页。

〔14〕 陈惠珍:《许可抑或备案:我国碳排放准入监管的法制进路》,载《法学评论》2016年第5期,第158—159页。

〔15〕 张春莉:《“证照分离”改革背景下行政备案制度优化的法治化路径》,载《南京社会科学》2022年第11期,第114页。

〔16〕 王锡锌:《行政正当性需求的回归——中国新行政法概念的提出、逻辑与制度框架》,载《清华法学》2009年第2期,第100—102页。

须在签订服务协议后向证监会备案，因业务范围变更须调整营业执照记载事项的，应向市场监管部门办理变更登记。除此之外，各业务主管部门之间数据共享不畅的问题也很突出。以药品监管为例，宁波市多家零售药店反映，其既需要向医保局、市场监管部门报送每日经销数据，以落实药品全生命周期监管要求，针对麻醉（精神）药品等特殊管制品还须另行向药监局、卫健委备案，由此导致零售药店须并行操作多套备案系统，在人手资源本就紧张的情况下，重复填报内容高度重叠的信息，显著增加了其合规成本与运营负担。

最后，跨地域数据共享不足。实践中，相对人跨行政区域从事部分特定活动的，需要向活动所在地（即另一行政区域）的主管部门履行信息报送义务。例如，《放射性同位素与射线装置安全许可管理办法》（生态环境部令第20号）第35条第1款规定，“使用放射性同位素的单位需要将放射性同位素转移到外省、自治区、直辖市使用的，应当于活动实施前10日内向使用地省级生态环境主管部门备案”。同时据调研反映，由于各省市要求的备案流程不统一，甚至有部分地区设置了欠缺合理性的认证要求，比如强制进行法人人脸识别等验证方式，增加了跨行政区域活动相对人的负担。

2. 审查阶段：自动化技术压缩相对人程序性权利

在行政备案审查阶段推广自动化技术的应用，可有效降低市场主体的合规成本。例如，深圳市委改革委于2018年11月推出的企业投资项目备案“秒批服务”，依托大数据、人工智能等信息技术手段，实现从事项申报至备案证明自动生成的最快6秒办结，全程无人工干预。⁽¹⁷⁾然而，部分地区政务服务官网公开的办理流程显示，若申请材料不符合形式要求，系统将直接生成不予受理决定。该做法实质规避了行政机关一次性告知的法定义务，同时凸显出传统高权行政思维。

3. 备案完成：电子备案证明出具混乱

早期线下办理阶段，首当其冲的是出具行政备案证明的必要性问题。行政机关在备案完成后通常采取三种处理方式：一是不出具备案证明；二是主动向相对人出具书面备案证明；三是依相对人申请出具备案证明。数字技术的引入，本意是依托政务数据共享免除相对人提交备案证明的需要，或者通过电子证照系统实现备案证明的自动生成与签发，缓解上述问题的同时也能有效减轻相对人的程序负担。但目前电子备案证明形式多样，如生成备案回执号或备案编号、公示已备案企业名单等，且跨部门证明效力的互信互认机制尚未健全，反映出政务数据标准化治理存在明显短板。

（三）系统性面向：备案程序的全流程规制缺漏

“相对人的信息提供义务具有连续性，包括初次备案、备案变更以及后续备案注销等方面。”⁽¹⁸⁾其中，基于备案信息时效性的保障或相对人备案程序义务的履行，备案变更的必要性得以证成，

(17) 《企业投资延期秒批一体化服务》，载广东政务服务网，<https://wsbs.sz.gov.cn/shenzhen/icity/characterService/projectRecord>。

(18) 王青斌、王由海：《作为规制工具的行政备案：规制机理与效果优化》，载《浙江学刊》2022年第5期，第46页。

但对注销备案的设定与适用未置可否。

第一，备案主体退出市场的，其履行信息报送义务的必要性规定不一。关于备案主体退出市场告知与否，国务院各部门规章存在“应当告知说”和“自动失效说”两种观点。持“应当告知说”的认为，市场主体终止备案活动的，属于广义上的信息变更，相对人应当及时向备案机关履行信息告知义务^{〔19〕}；持“自动失效说”的则主张，相对人市场主体资格消灭的，该市场主体相关的备案办理凭证或备案证明自动失效。^{〔20〕}第二，各部门规章中存在“注销备案”“撤销备案”“取消备案”等不同表述，且适用情形混乱。有的备案事项参照许可，对其注销与撤销情形进行划分，如专利实施许可合同备案^{〔21〕}，有的备案事项不区分情形统一适用注销、撤销或者取消备案，如商业特许经营备案^{〔22〕}、化妆品注册备案^{〔23〕}、中医诊所备案^{〔24〕}等。第三，注销程序适用流程不明。注销备案是否需要推行压减时限、精简材料、简化流程等优化措施，以缓解实务部门普遍反映的“退出难”问题。

综上，因行政备案程序的制度性供给不足，加之已有程序规范尚未统一，无法为实践提供确定的指引，监管过程中存在机械套用许可程序的路径依赖问题。

三、行政备案：作为相对独立的信息规制工具

从制度演进视角看，行政备案作为行政审批制度改革的产物，由行政审批的子类别演变为不直接产生法律效果的程序性事实行为；从规制谱系定位看，行政备案作为与行政许可告知承诺制并行的审批改革进路，其制度建构的价值取向各有侧重。

（一）制度演进历程：行政备案与行政许可的分野

1. 行政备案的制度演进历程

2001年，国务院启动行政审批制度改革，发布《关于清理行政审批项目的通知》（国审改办〔2001〕2号），明确将行政审批分为审批、审核、核准、备案四类。其中，行政备案作为行政审批中管制程度最轻的子概念，要求“行政审批机关在规定时间内未有异议的，申请人即获批准”。^{〔25〕}2003年，国务院决定取消的第二批行政审批项目中，首次出现告知性备案事项。^{〔26〕}告知性备案侧

〔19〕例如，《企业投资项目核准和备案管理办法》（国家发展和改革委员会令2023年第1号）第43条规定：“项目备案后，项目法人发生变化……或者放弃项目建设的，项目单位应当通过在线平台及时告知项目备案机关，并修改相关信息。”

〔20〕例如，《对外贸易经营者备案登记办法》（商务部令2021年第2号）第10条第1款规定：“对外贸易经营者已在工商部门办理注销手续或被吊销营业执照的，自营业执照注销或被吊销之日起，《登记表》自动失效。”

〔21〕《专利实施许可合同备案办法》（国家知识产权局令62号）第13、17、18、21条。

〔22〕《商业特许经营备案管理办法》（商务部令2023年第3号）第12条。

〔23〕《化妆品注册备案管理办法》（国家市场监督管理总局令35号）第25、26、37、50、59条。

〔24〕《中医诊所备案管理暂行办法》（国家卫生和计划生育委员会令14号）第16、21、22、23、24条。

〔25〕王克稳：《我国行政审批制度的改革及其法律规制》，载《法学研究》2014年第2期，第6页。

〔26〕《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》（国发〔2003〕5号）附件1《国务院决定取消的第二批行政审批项目目录（406项）》。

重监管信息收集,省略核查环节,相对人提交符合要求的材料即视为完成备案⁽²⁷⁾,标志着行政备案开始功能转向,即由通过审查排除不适格主体、发挥事前风险预防作用的市场“守门员”角色转变为服务于事后监管的信息规制工具。2013年,国务院再次取消13类原投资审批项目,改为备案管理,并将备案运作机制具体化为“信息收集—信息核查—信息共享”,构建行政备案与事后监管的衔接机制,避免出现管理脱节问题。⁽²⁸⁾此后,2017年至2020年连续4年取消行政许可事项、实行事后备案管理。⁽²⁹⁾当前,行政备案已在多地行政权力清单中作为独立的职权类型单独列示,与行政许可、行政确认、行政登记等行为相并列。

2. 行政备案与行政许可的区分

学界对行政备案法律属性的界定存在“事实行为说”“法律行为说”“行政许可说”“行政登记说”“行政确认说”等观点。伴随行政备案概念的基本确立,早期备案与其他行政行为混同的属性争议大大削弱,但实际运行中仍存在确认类备案、许可类备案、登记类备案等事项,有待进一步清理规范。目前,理论争议聚焦“事实行为说”与“法律行为说”,关键在于判断行政备案是否直接产生法律效果。其中,“直接性”要求法律效果与行政机关之意思表示(法效意思)存在因果关系。⁽³⁰⁾所谓行政法上意思表示,应指表意人将其企图发生一定法律效果的意思,表示于外部的行为,而其法律效果由行政法予以确认,换言之,法律效果的产生必须是基于行政主体的对外表意行为,而非仅是由法律直接规范或确认。⁽³¹⁾据此,法律行为与事实行为的区分标准可衍生为以下三要件:一是行政主体的对外表意行为,即表意人将其企图发生一定法律效果的意思,表示于外部的行为;二是法律效果,既要求该行为产生设立、变更或消灭法律关系的实体性法律效果,又要求行政法律制度对其予以承认⁽³²⁾;三是对外表意行为与法律效果之间存在因果关系。

以是否产生法律效果为标准,行政备案可分为存档备案型备案与前置条件型备案两类。

其一,存档备案型备案,是指相对人依法报送材料,行政机关对其备案材料予以接收、存档备查并作为后续监管的参考依据。例如,《广州市行政备案管理办法》(广州市人民政府令第176

(27) 张红:《行政备案存在的问题与立法构想》,载《广东社会科学》2021年第4期,第245-247页。

(28) 国务院决定取消国家发展改革委主管的企业投资扩建民用机场项目核准、企业投资城市轨道交通车辆、信号系统和牵引传动控制系统制造项目核准等13项行政审批项目,要求相对人统一向投资主管部门备案,投资主管部门通过信息收集发现不符合法定条件的,将相关信息共享至国土资源、环保、安全生产等有关部门予以处理。详见《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2013〕19号)附件1《国务院决定取消和下放管理层级的行政审批项目目录(共计91项,其中取消71项、下放20项)》。

(29) 《国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》(国发〔2017〕7号)附件《国务院决定第三批取消中央指定地方实施的行政许可事项目录(共计39项)》、《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》(国发〔2017〕46号)附件1《国务院决定取消的国务院部门行政许可事项目录(共计40项)》、《国务院关于取消一批行政许可等事项的决定》(国发〔2018〕28号)附件《国务院决定取消的行政许可等事项目录(共计11项)》、《国务院关于取消和下放一批行政许可事项的决定》(国发〔2019〕6号)附件1《国务院决定取消的行政许可事项目录(共25项)》、《国务院关于取消和下放一批行政许可事项的决定》(国发〔2020〕13号)附件1《国务院决定取消的行政许可事项目录(共29项)》。

(30) 程明修:《行政法之行为与法律关系理论》,新学林出版股份有限公司2005年版,第112-117页。

(31) 李建良:《论行政法上之意思表示》,载《台北大学法学论丛》第50卷,第33-34页。

(32) 王贵松:《事实行为的行政诉讼》,载《中外法学》2025年第1期,第106页。

号)第15条、《成都市行政备案管理办法》(成都市人民政府令第223号)第22条均已明确常见备案类型的功能定位,要求行政机关依法及时对行政备案材料进行统计、存档和核查,并根据备案情况开展后续监督检查。在此类备案中,备案机关接收材料、准予备案的行为仅涉及对备案材料审核的观念判断,只是一种观念上的表示行为。⁽³³⁾换言之,备案机关信息收集的意思表示没有对相对人权利义务的“处分性”,属于事实行为。

其二,前置条件型备案,是指法律、法规、规章为行政备案、行政登记、给付行为等设定前置备案要求,反射备案机关的证明职权与职责。⁽³⁴⁾例如,《中华人民共和国海关报关单位备案管理规定》(海关总署令第253号)第4条第1款规定:“进出口货物收发货人、报关企业申请备案的,应当取得市场主体资格;其中进出口货物收发货人申请备案的,还应当取得对外贸易经营者备案。”又如《农药登记试验管理办法》(农业农村部令2025年第3号)第2条规定,未按要求完成农药登记试验备案的,不予受理农药登记申请。当行政备案作为下一行政行为的必要条件时,备案证明的作出与否对相对人或者利害关系人的权利义务产生实际影响。⁽³⁵⁾以农业农村部主管的畜禽养殖场、养殖小区备案为例,该备案事项作为财政补贴等优惠福利措施的必备条件,意味着国家对一个竞争者给予优惠措施必然影响另一个竞争者的竞争地位。⁽³⁶⁾在此情形之下,准予备案决定的作出对利害关系人合法权益产生实质影响,以虚假备案等欺骗方式获得的备案证明将会引致显著不公平。

前置条件型备案虽产生一定法律效果,但其法律关系的改变只是由法律法规直接规定,即法律后果的产生独立于备案机关的认识表达或意思表示,也属于事实行为。备案机关经形式审查接收备案材料,其行为意思限于对材料数量齐全性与形式合法性的确认,既欠缺意思表示成立的“效果意思”要素,也与前置条件型备案实际所产生的证明效果不存在因果关系。值得注意的是,部分备案事项产生证明效果并不代表该类行政备案属于行政证明。发生证明作用的是行政备案行为的结果和载体,并非行政行为本身,证明只是其附带功能,这与行政证明行为的“证明性”行为目的相悖。⁽³⁷⁾

由此以观,行政备案性质上属于行政事实行为,与行政许可在法律性质上存在根本差异。

(二) 谱系定位:行政备案与行政许可告知承诺制的分野

1. 行政备案的谱系定位

《优化营商环境条例》(国务院令第722号)第19条第2款规定,国家依法采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺等方式推进“证照分离”改革,对所有涉企经营许可事项进行分类管理,其分类管理标准可通过上述监管工具的谱系定位予以明确。

根据监管对象的受限程度,监管工具可分为命令控制型工具、经济激励型工具与信息规制工

(33) 章剑生:《现代行政法总论》(第2版),法律出版社2019年版,第144页。

(34) 胡建淼、崔美晨:《行政证明:作为一种行政行为的考察》,载《行政法学研究》2023年第4期,第91-92页。

(35) 翁岳生:《行政法》(上册),中国法制出版社2009年版,第621页。

(36) [德]乌茨·施利斯基:《经济法》,喻文光译,法律出版社2006年版,第165页。

(37) 胡建淼、崔美晨:《行政证明:作为一种行政行为的考察》,载《行政法学研究》2023年第4期,第95-96页。

具三类（见图1）^{〔38〕}，以此标准又可将命令控制型工具细分为绝对禁令（unconditional）与附条件禁令（conditional）两类。其中，“通知”（with obligation to notify/notification）是附条件禁令中对相对人干预程度最小的监管措施，其强制力弱于以行政许可为代表的赋权式监管工具。传统命令控制型工具的典型特征表现为，由政府设定相关行为标准，并依靠国家强制力保障实施，行政许可即属于传统命令控制型工具范畴。行政许可告知承诺制与“通知”的行为构成类似，同属命令控制型工具范畴。具言之，行政许可告知承诺制虽已简化许可实施流程，以备案信用承诺代替事前对主体资质条件进行的实质审查，加速市场进入，但其仍保留相对人从事相关活动前的申请与材料报送环节，要求相对人向行政机关履行事前通知义务，即可解除对某行为的普遍禁止。

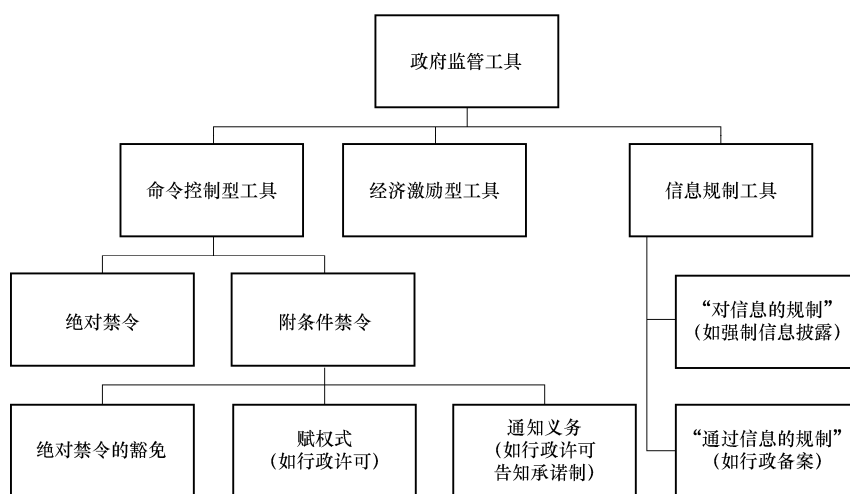


图1 政府监管工具类型

信息规制工具本身是作为传统命令控制型工具的替代方案出现的，被视为放松监管的一种方法。^{〔39〕}其放松监管的特性具体表现为以下三点：第一，监管对象的低风险性。这里的“风险”包括两层含义：一是监管对象本身的风险，即其行为负外部性的发生概率、影响范围及其危害程度；二是监管机关的风险容忍度与政治风险承受能力。^{〔40〕}第二，标准设定的合作性。在人工智能、互联网信息服务等新兴领域，行政机关尚未积累足够的信息以明确主体行为标准或要求，但为落实包容审慎监管理念，兼顾创新与安全，行政机关可要求相关行为主体在其设定的监管框架内进行

〔38〕 Marie-Louise, Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1998, p. 29–43.

〔39〕 为寻求有效且成本效益高的替代方案，美国污染控制政策演进经历了三个阶段，分别是传统命令控制型、经济激励型（如可交易许可证）、信息规制型（如强制信息披露）。David W. Case, *Corporate Environmental Reporting as Informational Regulation: A Law and Economics Perspective*, 76 University of Colorado Law Review 379, 379–384 (2005).

〔40〕 Julia Black, Robert Baldwin, *When Risk-Based Regulation Aims Low: A Strategic Framework*, 6 Regulation & Governance 131, 132–134 (2012).

自我规制。第三，执行机制的多元化。制度的实施保障不再依赖于单一的国家强制力，而是转由自我规制、社会监督与市场信用等机制共同作用。

信息规制包括“对信息的规制”与“通过信息的规制”两种形态。^{〔41〕}前者是指行政机关向特定相对人科以信息披露义务来缓解信息不对称问题，此种模式下信息只在平等市场主体间进行横向流动；后者是指行政机关基于监管需求主动实施信息收集、发布等行为，信息开始在行政机关与相对人这组不平等关系中进行纵向流动。行政备案属于“通过信息的规制”，即行政机关为保障相对人权益、优化政府决策、服务事后监管，要求相对人承担信息报送义务，并辅之以信息共享与信息披露实现监管目标。其中，信息收集是行政备案的核心功能，更有学者将行政备案直接界定为归集型信息工具。^{〔42〕}

2. 行政备案与行政许可告知承诺制的区分

同为行政许可放松监管的替代进路，部分备案事项的流程构造却与行政许可告知承诺制基本一致，进一步加剧了行政备案与行政许可的混淆。行政许可告知承诺制本身是对传统行政许可程序的简化再造，要求相对人事前提交行政许可申请的同时附上告知承诺书，作出其已符合许可条件的合规承诺，行政机关不需要通过实质审查即可作出行政许可决定。近年来，取消审批、改为备案管理的事项集中于食药安全、交通运输安全、治安管理等涉及重大公共利益的监管领域，大多调整为“事前报送+形式审查+事中事后监管”模式。^{〔43〕}其遵循“事前报送—形式审查—备案完成—事后固定时间内核查备案条件—发现不符合条件的，对其施以市场禁入”的实施流程，与行政许可告知承诺制混同现象严重。

然而，行政备案与行政许可告知承诺制的价值取向各有侧重。相较于行政许可告知承诺制，行政备案的制度建构更强调效率而非安全，主要体现在报送时点、备案条件核查与市场禁入责任设置三方面。行政法上的效率是行政效率与行政相对人行为效率的统一^{〔44〕}，而行政备案的报送时点与条件核查分别对应相对人行为效率与行政效率的提升，具体表现如下。

〔41〕 朱新力、高春燕：《行政立法中的最好行政》，载《行政法学研究》2006年第3期，第54页。

〔42〕 施立栋：《行政法视野中的信息规制工具研究》，法律出版社2024年版，第84—87页。

〔43〕 整理 2019 年至今国务院“取消许可、改为备案”的事项清单，备案事项按照所属领域可分为四大类：一是食药（含农药）安全领域，包括新农药登记试验备案（事前+形式审）、部分肥料产品备案（事前+形式审）、出口食品生产企业备案（事前+形式审）、饲料添加剂预混混合饲料与混合型饲料添加剂产品配方备案（事前+形式审）、新兽药临床实验备案（事前+形式审）；二是交通运输安全领域，包括非经营性通用航空备案（事后+形式审）、国际普通货船运输业务备案（事后+形式审）、出海船舶信息备案（事前+形式审）、设立与调整海洋观测站（点）备案（事后+形式审）、从事内地与港澳间集装箱船与普通货船运输业务备案（事前+形式审）、无船承运业务备案（事后+形式审）、国际道路货物运输备案（事后+形式审）、长江驳运船舶转运海关监管的进出口货物备案（事前+形式审）、承运境内海关监管货物的运输企业与车辆备案（事前+实质审）；三是治安领域，包括出海渔民与船员信息备案（事前+形式审）、合资船舶船员登轮备案（事前+形式审）、对台劳务人员登轮作业备案（事前+形式审）；四是其他公共安全领域，包括乡村兽医备案（事后+形式审）、石油天然气（含煤层气）对外合作项目总体开发方案备案（事前+形式审）、境内举办四种涉外经济技术展览会备案（事前/事后+形式审）。

〔44〕 王成栋：《论行政法的效率原则》，载《行政法学研究》2006年第2期，第24—25页。

第一,报送时点方面,行政备案的事后报送模式不对市场主体的经营自由构成任何事前限制,可加快相关主体的市场进入速度,激励更多新企业入市。然而在实践中,直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域的行政备案通常要求事前报送。有学者将其解释为“预防型备案”,强调健康与安全风险的防范和全过程监管。⁽⁴⁵⁾但在配套信用监管的前提下,行政备案事前报送的设置对于推行全过程监管、实现风险预防是不合比例的。一方面,信用监管本质是贯穿市场主体全生命周期的动态监管,通过事前的信用承诺、事中基于信用评级的监督检查以及事后的信用激励与约束⁽⁴⁶⁾,引导相关主体积极自我规范、避免实施侵害法益的行为,推动事后应对型法治向事前预防型法治的转变⁽⁴⁷⁾;另一方面,实行事前报送意味着相对人自从事特定活动之日起进入监管视野,形成时间维度的“全方位环形敞视”治理模式,倒逼相关主体规范行为,也能达至风险预防的功效。据此,事前报送的设计与信用监管不仅存在功能重叠,且根据监管工具的谱系定位可知,其明显带有传统管制色彩,理论上应当将其修正为事后报送。

第二,备案条件核查方面,行政备案采用抽查模式,遵循“双随机、一公开”原则,综合考量备案活动风险程度、市场主体信用水平等因素,科学确定抽查对象与频次,实施分级分类、精准高效的差异化监管,有助于达成合理配置执法资源、提高行政效率的目标。然而,实践中部分备案事项要求在备案完成后的规定期限内,开展现场检查、专家评审等实质性审查工作,本质上是对相对人所报送材料的真实性持怀疑态度,这又与行政备案制度所构建的行政机关与相对人双向互信机制不符。因此,建议进一步明确,行政备案完成后,相关后续监管应统一转入事中“双随机”抽查环节。

此外,行政备案关于市场禁入责任的设置与行政机关对不适格市场主体的风险容忍度挂钩,只是参酌安全要素对备案事项所作的一种分类管控。在行政许可告知承诺制中,行政机关仍保留市场准入的决定权,可通过撤销许可实现纠错;而在行政备案中,除法律、行政法规明确授权外,行政机关不得通过撤销备案责令备案相对人退出市场。

(三) 行政备案的监管目标

行政备案相对于行政许可具有独立的工具属性,应当明确其监管目标,建构适配的程序规范以发挥其信息规制效能。行政备案的直接监管目标是缓和信息不对称,通过配套事中事后监管措施、贯彻备案公开原则,实现规范主体行为的最终目标。

1. 直接目标: 缓和信息不对称

信息收集是行政备案的基础功能,按照以下运行机制,可缓解三类主体的信息不对称问题。

其一,相对人与行政机关之间的信息报送。立法和实践中最常见的有以下几种情况:一是备案信息作为相对人权益保障的基础。以跨省异地就医备案为例,参保人员在异地就医前向参保地

(45) 王由海:《行政备案的实践类型与法治化路径》,载《法商研究》2023年第1期,第78-79页。

(46) 胡仙芝、马长俊:《市场信用监管的政府责任及其实现机制》,载《中国行政管理》2020年第3期,第41-43页。

(47) 黄文艺:《论预防型法治》,载《法学研究》2024年第2期,第20-21页。

报备就医去向、原因等必要信息,可以帮助医保部门了解参保人员就医需求,提供更准确的服务和保障。二是备案信息作为政府决策的基础。典型的例子如劳动合同的登记备案,是劳动与社会保障机关掌握就业总体情况并科学制定政策的重要依据。^[48]三是备案信息作为后续监管的基础,行政机关以此明确监管对象,将其纳入日常监管视野,并掌握监管对象的基本情况。简言之,实行备案的主要目的在于“掌握哪些人在哪里从事什么特定活动”。^[49]例如,《执业兽医和乡村兽医管理办法》(农业农村部令2022年第6号)第12条规定:“取得执业兽医资格证书并在动物诊疗机构从事动物诊疗活动的,应当向动物诊疗机构所在地备案机关备案。”

其二,行政机关之间的信息共享,旨在强化服务导向的治理理念。一方面,行政审批部门将备案信息共享至行业主管部门,为其事后监管提供数据支持。在数字政府建设背景下,依托全国一体化政务服务平台,统筹网上办事入口,可以有效避免相对人因系统分散而重复注册、多次验证的问题。另一方面,对于接受多部门监管的同一市场主体,各部门之间共享备案信息,重复的备案申报信息可由系统自动填充,节约市场主体申报时间、减轻其行政负担。

其三,行政机关向社会公众的信息公开,弥合相对人之间的信息差,对外发挥信息披露和公示价值。以北京市供热单位备案为例,公开披露已备案供热单位的基本信息,能够使与该备案行为相关的当事人及第三方明确有关法律关系中的权利义务主体,保障居民冬季采暖的民生权益。再以经营性停车场备案为例,物业公司通常会选择在办公场所悬挂备案证,向业主公开以证明其可依法对停车进行收费。

2. 最终目标:优化行为

根据行为主体的不同,行政备案的最终目标可分为两类:一类是优化行政机关的行为,即备案信息收集旨在为行政机关履行职能提供充足的信息或数据支持;另一类是优化相对人的行为,即行政备案与信用监管、“双随机、一公开”检查等事中事后监管措施配套实施,并落实备案公开原则,激活市场机制与社会舆论等非政府力量,可引导相关主体作出更为理性的行为选择,推动监管目标的实现。一方面,行政备案与事后监管的联动,备案信息可纳入信用档案以实施差异化监管,同时还为事后监管提供依据,例如,在现场检查中,行政机关通过对比备案信息与实际状况,核实相对人备案承诺义务的履行情况。另一方面,行政备案是政府信息公开的重要内容。行政机关依法公开备案信息,旨在保障公众知情权与监督权,形成政府、行业、社会协同的监管合力。也可以说,从制度演进视角看,行政许可改为行政备案,并不意味着其行为监管功能已然消解,而是实现该制度功能的手段发生改变。^[50]

[48] 张红:《论行政备案的边界》,载《国家行政学院学报》2016年第3期,第28页。

[49] Colin Scott, 石肖雪:《作为规制与治理工具的行政许可》,载《法学研究》2014年第2期,第40-41页。

[50] Julia Black, *Proceduralizing Regulation: Part I*, 20 Oxford Journal of Legal Studies 597, 598 (2000).

四、效能原则下行政备案程序的完善

传统型式论视野下，行政备案的事实行为属性易致其脱逸程序规制，加之传统控权式程序观片面强调行政行为合法性与行政问责保障，为行政活动施加了过多非必要的程序性要求。正如 Jerry Mashaw 所言：“法律上的技术细节最终会成为有效治理的敌人。”⁽⁵¹⁾ 同时，单纯强调效率、追求程序经济而忽略相对人程序权利之保障，以及程序作为规制手段对于达成规制目标的有效性，任何提升效率的努力都是无意义的。在此背景下，有必要引入效能原则以完善行政备案程序建构。

（一）效能原则的内涵

“效能”这一概念兴起于 20 世纪 70 年代的新公共管理活动时期，与政府绩效评估挂钩，用以衡量社会制度框架运转的有效性。⁽⁵²⁾ 效能不同于效率，效率仅关注规制手段（成本）与所实现的目的（效益）之间的数值比例关系，要求行政机关“正确地做事”（do the thing right）而非“做正确的事”（do the right thing）⁽⁵³⁾，忽视了规制手段的合目的性，所提升的行政效率也难以转化为真正的监管实效。而“效能”这一概念恰好弥补上述缺陷，其既包含效率，关注经济意义上投入与产出的数值比率，又有超越效率片面工具理性的价值判断与权衡⁽⁵⁴⁾，指向行政行为对目标达成的有效性。⁽⁵⁵⁾ 公法学界引入“效能”概念后，并非将其限于单纯法政策上的要求，而是开始上升为法律原则，用以拘束所有国家行为。⁽⁵⁶⁾

行政法学上的效能原则作为合法性基础上追求“最佳性”的规范保障⁽⁵⁷⁾，通常包括两层含义：一是手段有效性，确保行政手段能够实现行政目的；二是效益最大化，要求在诸多合目的性手段中选择效益最大化的。⁽⁵⁸⁾ 在此意义上，效能原则与比例原则中的适当性、必要性两大子原则存在逻辑重合之处。对此，有学者否认将效能原则简单等同于比例原则，并对效益最大化原则进行补充说明。其认为两者的假设前提不同，即比例原则要求在假定目标恒定（即行政效益总量不变）情况下选择手段侵害最小的，而效能原则是在“目标—手段”所对应的“行政效益—行政成本”均处于动态变化的前提下提出，因此在规制手段的选择中增加了效益最大化与相对人侵害最小化的价值权衡要素。⁽⁵⁹⁾ 换言之，“行政效能之提升……并非只是单纯的经济节约或加速程序进行，

(51) Jerry L. Mashaw, *Reinventing Government and Regulatory Reform: Studies in the Neglect and Abuse of Administrative Law*, 57 University of Pittsburgh Law Review 405, 420 (1996).

(52) 蔡立辉：《西方国家政府绩效评估的理念及其启示》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》2003 年第 1 期，第 76—77、81 页。

(53) [美] 彼得·德鲁克：《卓有成效的管理者》，刘澜译，机械工业出版社 2023 年版，第 16—20 页。

(54) 沈岍：《论行政法上的效能原则》，载《清华法学》2019 年第 4 期，第 16—17 页。

(55) 黄锦堂：《政府再造的宪法原则》，载《法学讲座》2002 年第 7 期，第 2—3 页。

(56) 然而，效能原则能否成为行政法上的基本原则，国内学界仍存争议，比如有学者将效能原则的适用范围限定于行政改革、纲要性立法、内部法等领域。参见王贵松：《论行政法上的法律优位》，载《法学评论》2019 年第 1 期，第 43—44 页。

(57) 章剑生：《中国行政基本法典编纂的理论共识》，载《学术月刊》2023 年第 12 期，第 91 页。

(58) 马怀德：《法典化时代行政法总则的规范功能与构建》，载《政法论丛》2025 年第 3 期，第 57 页。

(59) 沈岍：《论行政法上的效能原则》，载《清华法学》2019 年第 4 期，第 19—20 页。

仍须考量到整体国家目的之实现，以及公益与私益间最大之平衡”。⁽⁶⁰⁾ 另外，有学者从完善组织架构、优化行政程序、应用数字技术、评估监管效果四方面丰富效能原则的内涵。⁽⁶¹⁾

（二）效能原则在行政备案程序中的引入

传统正当程序原则在行政备案制度中的单一适用明显不足以回应监管需求。该原则旨在规范行政职权行使、保障相对人权益，既无法实现行政备案信息有效收集的直接目标，且其严格的程序要求对于事实行为而言是非经济的。因此，引入效能原则建构行政备案程序，可通过目标导向、技术逻辑、组织建构以及动态调整四方面实现行政备案监管效能的进阶提升。

1. 简化备案程序助推监管目标实现

行政备案的首要目标是缓和监管信息不对称，由此衍生出对信息报送完整性、真实性与及时性等要求。其中，为确保信息收集内容的完整与真实，应以最小成本敦促相对人履行备案义务以及备案承诺义务。

一方面，简化备案程序，助推相对人备案义务的履行，完成信息收集的监管目标。目前行政备案规范尚未体系化，现有备案程序混乱、繁琐，基于行为经济学所揭示的“社会人”有限理性特征，相对人可能因程序步骤复杂而规避备案义务，再加上法律责任缺位，仅少数备案事项针对应备未备行为配备罚则，所设定的备案义务性规范相应丧失其强制力，导致相对人报送备案材料的行为动机不足。“规制的复杂性往往会产生高成本、不遵从以及减少公共项目参与等负向效应，相反规制简化往往有助于推动监管目标的实现”⁽⁶²⁾，为此，行政机关可通过精简文书填报、清理非必要备案事项、推广电子备案系统等举措，改善相对人的行为结果，并实现监管信息的高效、及时、完整收集。

另一方面，以备案公开代替实质审查，助推相对人备案承诺义务的履行，实现行为规范的最终目标。相对人报送的信息或与后续监管频次挂钩，抑或作为行政许可、行政登记等行为的前置条件，可能引致虚假备案等投机行为。对此，可参考美国环境行政领域“有害物质排放目录”（TRI）制度。该制度设计初衷在于收集并公开有害物质排放数据，虽未设定强制性减排要求及配套处罚机制，却在实践中达成与命令控制型减排规制同等的环境治理成效。⁽⁶³⁾ 同样地，行政备案制度也可依托相对人承诺机制、备案信息公开与信用分级监管的有机协同，引导市场主体主动、自愿采取持续性合规策略。

2. 应用数字技术减轻相对人行政负担

“行政负担”这一概念最早出现在公共管理学界，旨在从被管理者角度考察行政组织在公共服

(60) 洪家殷：《权利保障与效能提升之抉择——兼论行政程序法未来修正之考量》，载台湾行政法学会编：《行政程序法之检讨、传播行政之争论》，台湾行政法学会学术研讨会论文集 2003 年版，第 161 页。

(61) 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—109 页。

(62) Sunstein, Cass R, *Empirically Informed Regulation*, 4 University of Chicago Law Review 1349, 1411(2011).

(63) 金自宁：《风险中的行政法》，法律出版社 2014 年版，第 117—121 页。

务、福利给付领域的相关行为效能⁽⁶⁴⁾，包括公民与行政机关互动过程中所产生的学习成本(learning costs)、合规成本(compliance costs)与心理成本(psychological costs)。其中，学习成本是了解公共服务事项内容、确认资格状态、核实申请条件、掌握申请方式所耗费的时间与精力；合规成本包括相对人提供的证明资料，获取服务所需的手续费、差旅费、代理费等经济成本，以及回应行政官员基于裁量权提出的额外要求；心理成本则包含因不必要程序而产生的挫败感，面对合规成本的不确定性而引发的压力，对国家高权的恐惧等。⁽⁶⁵⁾

行政备案制度默认监管对象通过自主合规推定其具备从事特定活动的资格，在行政机关与相对人之间建立的互信机制能有效抑制市场主体的负面情绪等心理成本。在此基础上，行政备案与数字技术的深度融合，通过标准化建设与流程自动化，又可降低行政相对人的学习成本与合规成本。以青岛市行政审批局为例，其通过引入 AI 技术辅助审查，实现了由传统人工审核向系统自动预审、规则校验与标准化指导的转变，显著提升了审查效率与规范性；同时，依托自然语言处理等关键技术，增强了智能客服、引导、填报、预警及复审等多元化服务能力。

3. 组织体制变革激活政务数据共享

整体性政府治理所驱动的组织体制变革，是激活政务数据共享、打破“数据孤岛”的前提基础。这一变革的核心在于，推动政府组织从传统封闭、自上而下的科层结构，向开放协同、扁平化与网格化的结构转变。具体而言，“政府即平台”的协同治理理念意味着政府需要构建一个统一、集成的数字平台，以取代过去由各部门基于自身职能与规范建立的、相互隔离的“部门平台”。统一平台通过重塑业务流程与协同规则，从技术上与制度上迫使各部门从各自为政走向整合合作，从而激活了沉淀在各部门的政务数据，使其得以在跨部门、跨层级的闭环中安全、高效地流动与共享。例如，青岛市首次融合关联行政许可与备案事项的数字化服务场景，构建一站式智慧平台，打破碎片化条块化的改革模式，实现许可与备案数据在闭环内的循环共享、高效利用。

4. 评估实施效果有助程序动态调整

评估行政备案的实施效果，要求行政机关对监管对象的行为或态度、监管制度环境以及监管绩效等变化因素保持敏感性，克服“基于风险”(risk-based)监管模式仅根据静态风险评估结果分配执法资源的弊端⁽⁶⁶⁾，可以实现“真正回应型”(really responsive)监管。行政备案本质上是政府为保障经济自由、放松市场准入门槛的过渡性措施，其事项设定实行动态调整与评估机制，例如，举办国际教育展览事项的管理经历了由“确需保留为行政许可”到“实行告知性备案”的

(64) Carolyn J. Heinrich, *The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation*, 3 Journal of Public Research and Theory 403, 403–405 (2016).

(65) Pamela Herd, Hilary Hoynes, Jamila Michener & Donald Moynihan, *Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation*, 4 RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences 1, 3–6 (2023).

(66) Julia Black, Robert Baldwin, *Really Responsive Risked-Based Regulation*, 32 Law & Policy 181, 181–183 (2010).

转变。⁽⁶⁷⁾ 同样地,实践中行政备案报送时点与审查方式的选择也体现出过渡性特征,即在信用监管尚未健全、法律父爱主义影响下,行政机关不信任事中事后监管足以覆盖放松事前准入而溢出的风险,设置的事前报送与实质审查明显带有命令—控制型工具色彩,需要结合评估机制适时调整。

(三) 效能原则下行政备案程序的完善

1. 相对人报送备案材料阶段

第一,清理行政备案事项,免除重复备案义务。与市场主体登记相衔接的备案事项、同一市场主体向多个行业主管部门履行备案义务的事项应当通过政务数据共享予以清理。跨行政区域从事特定活动的事项可转化为原备案事项下的变更备案环节,由相对人向最初受理机关提交变更申请及必要材料,材料送达即视为办理完成。同时,最初受理机构须通过内部信息系统将变更信息自动推送至相应行政区域的监管部门,实现跨地域协同监管。

第二,明确备案报送时点。行政备案“原则上实行事后备案”的规定针对的是全行政管理领域的备案事项,而如今行政任务已经由最初的秩序行政阶段、继起的给付行政阶段逐渐步入风险预防行政阶段,需要对不同阶段衍生的备案事项报送时点进行类型化分析。总体上,行政备案报送时点的限定旨在保障市场主体经营自主权,多集中于传统秩序行政领域,应定位于事后,即相对人在从事相关活动后依法向行政机关提交备案资料。但是,公民、法人或者其他组织主动要求事前报送的,也可进行事前报送。相对人选择事前报送相关材料,可获得备案机关的规范指引,有效规避后续市场活动过程中的合规风险。故相对人有事前申报需求的,应当尊重其行为自主性,行政机关不得以事后申报为由拒绝接收。此外,其他备案事项的报送时点可根据具体情况予以设定。

2. 行政机关处理备案材料阶段

第一,审查方式。行政机关收到相对人报送的备案材料后,其处理方式有二:一是不需要审查直接予以接收,即告知性备案;二是形式审查,即对报送材料的完整性、有效性进行审查,符合形式要件的应予以备案。按照是否运用自动化技术赋能审查环节,审查可分为两种方式:其一,线上平台自动核验,不需要人工介入,并实时生成备案回执或者证明,如商品房房屋交易合同网签备案。对此,建议在自动审查环节引入“人在环路”机制,备案系统经自动审核比对发现材料不符合形式审查要求的,应当切换至人工审核流程,由审核人员一次性告知须补正的全部材料,系统不得直接输出不予受理决定。其二,线上平台或者线下窗口人工审核。线上平台打破传统备案办理模式的时空限制,相对人可随时在线提交备案材料,材料进入指定的系统或者网站,处于能够知晓的状态即完成提交,行政机关一般应当在5个工作日内完成形式审查;线下窗口办理的,行政机关认为备案事项属于本机关职责范围,报送材料齐全、符合法定形式的,应当场予以接收、

(67) 《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》(国务院令 第 412 号) 附件《国务院决定对确需保留的行政审批项目设定行政许可的目录》、《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发〔2012〕52 号) 附件 1《国务院决定取消的行政审批项目目录(171 项)》。

出具书面备案回执。

值得注意的是，行政备案禁止实质审查，即接收备案材料的行政机关不能对材料的真实性进行核查。行政许可区别于行政备案最显著的特征在于，行政机关对市场主体的准入享有决定权。也就是说，实质审查位于相对人从事特定活动之前，行政机关所做的审查决定可产生市场解禁效果。因此，在行政备案制度中，实质审查只能位于相对人从事特定活动之后，但事后的实质审查却存在责任错配、功能重复、歪曲制度本意的问题。其一，实质审查是指通过书面核查、专家审核、实地考察等方式对相对人提交的备案材料逐项进行真实性、合法性的审查，要求行政机关对事实的真实性与合法性负完全的证明义务⁽⁶⁸⁾，这明显与事实行为所衍生的一般注意义务相矛盾。其二，行政备案作为“强制手段金字塔”底部干预程度较低的柔性工具⁽⁶⁹⁾，其事后的实质审查旨在监督、核实备案条件的执行情况，以便沿执法金字塔向上拾级适用威慑性更高的监管手段，实现金字塔式回应⁽⁷⁰⁾，其功能可被行政检查所替代，缺乏独立的制度价值。其三，实质审查的适用前提是就市场新进入者对竞争秩序所造成的影响持怀疑态度，要求申请者证明其进入市场的主体适格性和必要性⁽⁷¹⁾，与行政备案所构建的行政机关与相对人之间的双向互信机制不符。

第二，行政备案的完成应当遵循国际通行的到达主义原则，适用于首次信息备案、变更备案以及注销备案的全流程。到达主义原则是指相对人履行备案义务，向行政机关报送具备形式要件的备案材料视为备案完成，行政机关的答复不具有授予或者拒绝的意思表示。例如，日本《行政程序法》第37条明确规定，在备案书所记载事项中不存在欠缺，已附加备案书所必需的文件以及具备其他法令所规定的备案的形式要件的情况下，备案在到达法令规定该备案的提交机关的办公场所时，即已完成应履行的程序上的义务。

第三，规范备案证明出具。备案证明是指市场主体报送材料齐全、符合法定形式的，行政机关准予接收其备案材料并出具的证明备案完成的凭证。备案证明仅作为市场主体履行备案义务的程序性证明文件，并不对备案信息的真实性或者备案申报主体的资质条件构成任何形式的担保。部分备案证明与餐厅卫生评级功能类似，可克服“对信息的规制”中强制信息披露（*mandated disclosure*）的规制失灵问题⁽⁷²⁾，简化披露，形成“有针对性的透明”（*targeted transparency*）效应。⁽⁷³⁾行政备案制度由信息输入端的大量资料，到程序终结所输出的备案编码或者备案清单等证

(68) 叶必丰：《行政行为原理》，商务印书馆2019年版，第223-229页。

(69) Ian Ayers & John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992, p. 40.

(70) [英] 罗伯特·鲍德温主编：《牛津规制手册》，宋华琳等译，上海三联书店2017年版，第142页。

(71) [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙主编：《政府工具新治理指南》，肖娜等译，北京大学出版社2016年版，第111页。

(72) “对信息的规制”中的强制信息披露作为一种被广泛推行的监管工具，在实践中却经常出现规制失灵问题。过度的信息披露可能造成信息过载效应（*the overload effect*）与信息堆积问题（*the accumulation problem*），面对冗长、专业且复杂的信息内容，信息接受者既缺乏阅读意愿，也因专业门槛而存在客观的理解与运用障碍，致使信息披露的实际效果不彰。See Omri Ben-Shahar, Carl E. Schneider, *The Failure of Mandated Disclosure*, 159 University of Pennsylvania Law Review 647, 679-702 (2010).

(73) Margaret Kwoka, Bridget DuPey, *Targeted Transparency as Regulation*, 48 Florida State University Law Review 385, 403-418 (2021).

明,信息量骤减。虽然行政备案证明并不对备案申报主体的资质构成任何形式的担保,但经备案后至少可以保证市场进入者理解相关法律,在同一类别产品中,相较于未备案产品更能获得消费者信任,如婴幼儿配方奶粉原料备案、第一类医疗器械产品备案等。

可以出具备案证明的情形如下:其一,法律、法规、规章将备案事项设定为某类行政行为前置条件的,备案机关理论上负有出具备案证明的义务,但可通过政府间信息共享、数据共享核验等免于提交;其二,相对人有备案证明需求的,可自行在系统平台生成、下载或打印备案证明文书,同时应深化电子证照数据共享应用,推动电子备案证明跨地区跨部门互通互认。

3. 行政备案的变更与注销

行政备案的变更,是指公民、法人或者其他组织在完成首次备案后,因备案的相关信息发生变化而向原备案机关报送变更内容。鉴于相对人的信息提供义务具有连续性,备案事项发生变化的,一般应主动履行变更备案手续。

行政备案的注销,是指公民、法人或者其他组织出于特定的客观事实不再从事特定活动或者丧失市场主体资格的,向原备案机关注销备案信息。注销备案的适用情形包括:其一,一般情况下,对行政机关履行监管职责影响小、对社会公共利益或他人合法权益影响小的备案事项,可不予备案注销。通过日常监督检查发现市场主体实际不存在且无法取得联系的,行政机关应依职权启动注销程序,附具查证材料报请审核;经原备案机关核准的,完成备案注销,如剧本娱乐活动备案。此类备案未予注销并不构成对备案信息真实性的违背,而是满足行政管理需求与减轻相对人负担相权衡的产物。其二,前置条件型备案应当注销,旨在防止行政相对人利用已经取消的备案事项谋取非法利益。其三,与许可配套适用的备案事项,作为前置条件的许可有效期满、许可证件被依法吊销或注销的,应当同时注销备案。例如,《中华人民共和国海关关于境内公路承运海关监管货物的运输企业及其车辆的管理办法》(海关总署令第262号)第24条规定:“运输企业被工商行政管理部门吊销营业执照或被交通运输管理部门取消道路货物运输资格的,海关注销其备案。”其四,不符合法定备案条件的相对人作出虚假备案等违反备案承诺义务行为的,应当注销备案,旨在提示第三人或者其他不特定的人不因误解等原因,对违法且已公开的备案事项产生信赖。以第一类医疗器械产品备案为例,根据《医疗器械监督管理条例》第66、78条的规定,药品监管部门应当通过在线政务服务平台依法及时公开备案等日常监管信息,并向社会及时公布取消备案情况。

五、结语

《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》将研究制定行政备案条例提上日程。但在实践中,行政备案程序普遍存在重复提交备案材料、报送时点模糊、审查方式不明、备案证明出具混乱、注销备案缺位等问题,其根源在于行政备案的法律属性不清,尤其是与行政许可告知承诺制的混同现象严重,直接影响行政审批改革成效,下放的审批事项很可能形成先放权、再以备案为由变

相收权的情形。同时，优化营商环境应体现简约治理精神^{〔74〕}，为行政备案程序的建构赋予新的面向。基于此，需要厘清行政备案的法律属性，引入效能原则优化行政备案的实施程序。需要指出的是，行政备案并不是一备了之。目前，在大数据赋能事中事后监管的背景下，行政备案只是数据收集的重要途径之一，后续相关主体应如何处理、存储和传输数据，如何实现行政备案与事中事后监管、信用监管的有效衔接，同样是提升监管效能的关键所在。

Reflection and Improvement of Administrative Filing Procedures

ZHANG Hong ZOU Xin

Abstract: As a product of the reform of the administrative approval system, administrative filing maintains its independent institutional value. In practice, however, China's administrative filing procedures face issues such as unclear filing timelines, ambiguous scope of substantive review, insufficient data sharing, and inadequate procedural safeguards in automated processes. These problems stem from the undefined legal nature and blurred boundaries of administrative filing. As an information-based regulatory tool, its direct goal is to mitigate information asymmetry and, when integrated with credit-based supervision and other ex-post regulatory measures, to regulate entities' behavior effectively. Grounded in its nature as a factual act and efficiency-oriented purpose, administrative filing procedures should be constructed following the principle of effectiveness. Recommendations include streamlining redundant filing requirements, mandating that filing occur after the concerned party's engagement in specific activities, prohibiting substantive review of filing materials, incorporating human oversight in automated reviews, and standardizing the issuance and deregistration of filing certificates.

Keywords: Administrative Filing; Factual Act; Information Regulation; Substantive Review; Principle of Effectiveness

（责任编辑：孔祥稳 汪友年）

〔74〕 宋华琳：《行政程序的简化与营商环境的法治保障》，载《理论探索》2024年第1期，第5页。