

# 关于非行政许可审批项目 规范管理的思考

● 中央编办行政审批制度改革审改一组

## 一、目前非行政许可审批项目的基本情况

原审改办提供的非行政许可审批项目共599项（指在中央层面实施的项目数，下同）。经最近两批取消下放34项后，现有非行政许可审批事项共565项，可归纳为如下6种情况：

1. 行政许可法第三条第二款规定的政府对自身系统内部事务的审批。如行政事业单位账户设立审批（财政部）、在京中央国家机关公务员医疗补助实施范围审批（人社部）等，共92项，占全部事项的16.3%。

2. 政府作为出资人、产权人对国有资产事项的审批。如股份公司国有股权管理审批（国资委）、重点国有林区的国有森林资源资产产权变动审批（林业局）等，共34项，占总数的6%。

3. 上级对下级、主管部门对相关部门就业务管理事项的审批。共136项，占总数的24.1%。这些项目，从业务类型可进一步细分为四小类，见表1。

4. 具有行政许可属性的事项。行政许可的实质是“设禁—申请—批准—解禁”，即政府对某类行为设置禁止，依申请对特定行政相对人解禁，对未许可者处罚。共有210项，占37.2%，如设立烟叶收购站（点）审批（烟草专卖局）、大型人民防空工程项目改造、拆除、报废审批（人防办）。按不同领域大

致可分为两类，一是涉外、涉军、民族宗教、政治类事项94项，占16.6%；二是经济、社会等其他领域事项116项，占20.5%。

表1 主管部门对相关部门就业务管理事项的审批分类

小类	事例	项数	比重
政府投资规划计划审批	中央安排前期投资的水利规划及专题研究项目立项审批（水利部）	23	4.1%
政府规划计划审批	高等学校面向全国招生和跨省招生生源计划审批（教育部）	70	12.4%
政府设立园区审批	风景名胜区设立审批（住建部）	28	5.0%
政府定价审批	中央管理的政府定价、政府指导价制定（发展改革委）	15	2.7%

5. 政府财政优惠待遇审批。主要是政府基金使用、税费减免等审批，其特征是政府依申请批准后，行政相对人直接获益，如出口货物退（免）税审批（税务总局）、中央外贸发展基金项目审批（商务部）等，共有64项，占总数的11.3%。

6. 其他有审批环节的行政行为。主要有行政确认、行政给付、行政征收、行政强制、登记备案、行政奖励等，其特征是政府依申请批准后，行政相对人的法律关系得到确认，权益得到保护，得到荣誉奖励等。如驰名商标认定（工商总局）、植物新品种权强制许可审批（林业局）、享受政府特殊津贴审

批（人社部）等，共有29项，占总数的5.1%。

从非行政许可审批项目的整体看，分类情况见图1。

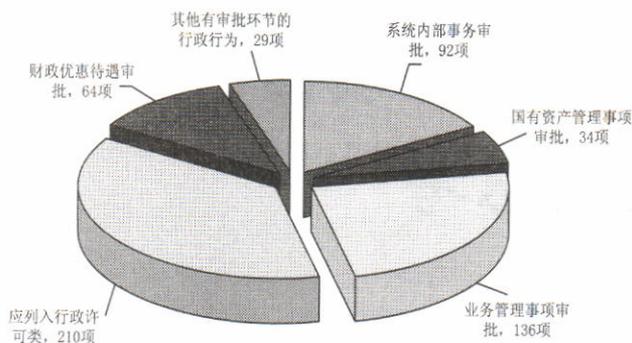


图1 非行政许可审批项目的分类情况

## 二、非行政许可审批存在的主要问题

一是非行政许可审批没有明确的概念界定。从现有审批目录可以看出，非行政许可审批是掺杂了行政许可、行政确认、行政保护等多种行政行为的混合体。行政审批被简单地理解为“行政机关所作的审核批准”，无论是行政机关对其工作人员、上级机关对下级机关、行政机关对行政相对人、行政机关对企业，也无论是何种事项、何种领域、何种管理行为，只要有行政机关的审核批准环节，就都列入目录。

二是部门报送随意、审批目录不准确。同类事项有的列入目录，有的没有列入。比如，“森林火灾应急预案备案”（林业局）列入目录，其他预案备案“公路突发事件应急预案备案”、“民航管理应急预案备案”却不在目录中。卫生部（现为卫生和计划生育委员会）将“卫生部主管的民办非企业单位成立审查”列入目录，其他各部门都没有列入。同一法律规定的同一项目，有的部门列入目录，有的部门不列入。依据《中华人民共和国标准化法实施条例》第十四条：“行业标准由国务院有关行政主管部门编制计划，组织草拟，统一审批、编号、发布，并报国务院标准化行政主管部门备案”。工业和信息化部、质检总局将行业标准审批列入，而其他各部

门都没有列入。依据《出版管理条例》第十条：“设立出版单位，应当具备下列条件：……（二）有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其必要的上级主管机关。”卫生部（现为卫生和计划生育委员会）将“主管报刊的前期审核”列入，其他部门没有列入。

三是非行政许可审批成为行政许可的“避风港”、“防空洞”。大量行政许可事项列入了非行政许可审批事项中，初步统计有210项，接近总数的40%，由行政许可法调整规范的范围受到挤压。

四是非行政许可只有“运动式”改革，缺乏日常规范化管理。目前对于非行政许可审批，法律上没有建立管理规定和制度，文件中没有明确概念和范围，工作中没有相应部门对其进行常态化监督管理。审批制度改革机构在每次推进改革时，以“部门自报事项”的形式编制目录，力求达到一定取消下放的数量比例。对部门报送的非行政许可审批事项，没有依据统一标准认真核查，对部门履职中涉及审批的事项没有建立台账，底数不清、心中无数，对审批目录外的审批事项缺乏日常监督，不在审批目录上的审批事项，实际工作中部门仍在审批。

## 三、合理界定非行政许可审批项目的概念

造成上述乱象的主要原因是非行政许可审批的概念和范围认识不一致，界定不清晰。目前，非行政许可审批尚无法律界定。实际上，非行政许可审批是相对于行政许可审批而言的，主要依据是行政许可法第三条第二款的规定：“有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用本法。”国办发[2004]62号文件第一次以规范性文件的形式提出了“非行政许可审批”的范围，明确非行政许可审批主要是政府的内部管理事项，不是行政许可。但从该文件中保留的211项非行政许可审批项目看，一些资质资格认定、政府财政优惠待遇（含政府基金使用、税费减免）、规划计划审批、各类园区审批等也列为了非行政许可审批

项目，部分是对政府外部事项的管理，这实际上扩大了非行政许可审批的范围。

给非行政许可审批明确一个科学合理的定义很难。其难点在于：如果只将非行政许可审批限定在政府内部管理事项上，范围过窄，还有一些事项一时无法纳入进来，导致审批制度改革出现新的“真空”和“盲区”。在当前情况下，界定非行政许可审批项目的概念和范围，需考虑如下因素：一是范围应主要限定在政府内部管理事务上。二是考虑到目前监督管理的现实，也可适当开点“口子”，将一些特殊事项纳入进来，但“口子”不宜开得过大、范围不能过宽。三是目前无法回避、暂时不能取消的内容先纳入进来，待将来条件成熟时再逐步调整、予以取消或下放。

鉴此，我们认为，非行政许可审批项目，是指没有列入行政许可，政府不批准则行政机关以及公民、法人或者其他社会组织客观上就不具备某种资质资格、获得相关权益或不能从事某项活动的行政审批事项。日常审批工作中，机关内部日常管理事务、垂直管理系统中上级机关对下属单位的管理事项，以及有关行政机关对公民、法人或者其他组织相关事实状态的确认以及行政给付、行政征收、行政强制、登记备案、行政奖励等，不属于非行政许可审批事项。

#### 四、改革建议

一是统一概念、统一口径、统一思想。认真分析现有行政许可目录和非行政许可审批目录，重点研究对其的分类。在此基础上，着眼于机构编制工作实际，对行政审批、行政许可、非行政许可审批、行政给付、行政保护、行政确认等概念一揽子进行明确，进一步编制《政府职能类别目录》，统一

对政府职责体系的认识。利用此次审批制度改革的契机，对非行政许可审批项目进行彻底清理规范。

二是分领域、分体制推进改革。推进行政审批制度改革，取消和下放非行政许可审批事项是一个总要求和大方向，具体到不同领域还要做具体分析。比如，外交、军事、民族宗教等领域，加强管理在一定历史阶段有其合理性，现有非行政许可审批项目中的涉外、涉军、民族宗教事项不作为此次精简下放的首要重点。更进一步，一个非行政许可审批事项是为政府履行某一职能服务的，是保留还是取消，要从管理体制入手分析才能做出合理判断。只有着眼于体制，才能变被动为主动，变“部门上事项”为“点事项”，甚至“做事项”。同样，着眼于体制也容易看到改革成效，比如政府对固定资产投资项目的管理共精简多少项许可、多少项审批、多少项登记确认，是否“真金白银”，企业可以一目了然。

三是实行全覆盖、常态化管理。只有通过有效的管理，才能让审批目录发挥出真实效用。在设立环节上，要统一入口，严格把关，针对不同事项，有针对性地提高设立标准和门槛，加强合法性审查和备案审查，规范设定程序，必要时可采取公示、听证、专家评估等措施，从源头上加强管理。在实施环节，要规范行政行为，保留的非行政许可审批项目，要按照规定的程序实施，包括信息公开、程序规范和权利救济，最大限度地保障行政相对人的权益。在监督环节上，参照行政许可法，定期检查清理，及时予以修改或废止。在基础制度上，要将非行政许可审批事项的管理与“三定”管理、部门组织立法等机构编制部门职能管理的现有制度结合，建立部门非行政许可审批事项的台帐，为开展日常管理奠定基础。