

深化行政审批制度改革建议

徐翠翠

国务院推进行政审批制度改革以来，河北省行政审批制度改革工作成效明显。截至2014年6月，河北省政府部门保留实施的行政审批事项共计701项（不含16项涉密审批事项），其中，行政许可488项，非行政许可审批213项。2015年在河北机构编制网和省政府部门门户网站公布了《河北省省政府部门行政审批事项汇总清单（2014年版）》，未纳入清单的事项一律不得审批，清单向社会公布后，广泛听取社会各方面的意见建议，进一步有针对性地加大取消下放力度，并对清单进行动态调整。

不容忽视的是，河北省行政审批制度改革中仍然面临以下主要问题：

（一）部门与部门之间、地区与地区之间清理下放不统一。如相同行政级别市（县）保留的行政审批数量参差不齐，各市（县）行政审批事项目录编制标准不统一，对行政审批事项进行打捆合并，只减数字不减项目，明减暗不减的现象仍然存在。相同行政级别市（县）同一职能部门的权限存在差别。

（二）各个部门之间的审批权限不清晰，行政审批门槛较高、流程复杂，还存在职能交叉、多头审批和多头监管现象。目前，行政审批职能的设置散见于各方面的法律、法规中，有的部门之间职责交叉，互为前置；有的部门之间职能界限模糊，互不认同；有的同一事项涉及多个部门、多个层级审批，由于缺乏统一规范的工作衔接，造成有的审批机关先后程序倒置；有些行政审批

事后监管存在多头管理、重复执法的问题。还有企业反映，审批事项是减少了，可罚款次数和数额却有所增加。审批前置条件门槛较高，有的审批流程依然较复杂。

（三）环境影响评价成为行政审批制度改革的“硬骨头”。第一，环评审批程序繁琐、周期漫长。不同的环评项目需要论证的数据之间有很大一部分是相同的，本可以相互借鉴这些数据，实践中却在重复论证。所有工业企业都需要做环评，商贸企业、养殖企业也不例外。环评需要提供的材料很多，很多时候一张图需要向同一单位的多个部门提交审批，耗时较长。第二，环评机构数量有限、水平参差不齐。目前河北省环评机构总体数量有限，环评机构有若干等级，高等级的环评机构无法满足市场需求，而低等级的环评机构却无力承担复杂的环评。第三，环评机构的监督制约机制缺失。实践中，环评机构与企业合谋，篡改数据、弄虚作假、收费不规范现象仍然存在，尽管新《环境保护法》规定了环评机构对环境事故的连带责任，但事前的政府监督、公众监督机制仍然缺失。

因此，行政审批制度改革还需从数量和效能两个维度进行深化：就数量而言，通过取消或下放的方式精简已有的行政审批事项，严格控制新设行政许可事项；就效能而言，借助信息技术，缩短审批期限、简化审批流程，优化行政审批效能。

（一）法治先行：依法设立和依法取消。一是依法设立。长期以来，行政审批包括两个种类，即行政许可和非行政许可审批。根据《行政许可法》的规定，只有法律、行政法规、国务院决定、地方性法规和省政府规章才具有行政许可设定权，其他的任何文件均不具有行政许可设定权。2013年《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》规定，今后起草法律草案、行政法规草案一般不新设行政许可，并且采用列举的方式明确规定14类事项不得设定行政许可，严格控制新设行政许可事项，这是对《行政许可法》的具体细化，操作性更强。而非行政许可审批一直处于“无法可依”的状态。可喜的是，2014年4月国务院发出通知，明确在通知发出一年之内彻底废止非行政许可审批事项，具体的要求是：第一，取消，该取消的一律取消。第二，不能取消的，调整。调整后，审批事项包括内部审批事项和外部审批事项两类。外部审批事项叫行政许可。也就是说，凡是对外的，面向公民、法人或其他组织的，不管叫什么名字，只要老百姓提出申请，经过行政机关同意，都认定为行政许可。内部审批事项，即面向地方政府等方面的人事、财务、外事等事项。因此，在以后的行政审批事项目录清单里只保留法律、行政法规、国务院决定、地方性法规和省政府规章设定的行政许可，对于政府红头文件等设定的行政许可一律取消，目录清单里不再出现“非行政许可审批”这一类别。至此，非行政许可审批

事项也实现了“有法可依”，巩固了行政审批改革成果，从源头上防止行政许可事项边减边增、明减暗增。二是依法取消。一些依法设定的行政许可事项，由于不再适应市场经济发展需要而予以取消时，要“法规清理先行”。改革中相关法律法规的“立、改、废”工作要及时跟进；对于经验成熟的改革，要及时出台新的法律规定，用法制固化改革成果；对于经验不足、需要突破现有法律规定、先行先试的，要严格依照法定程序进行授权，为改革提供法律支撑；对于已经不再适应市场经济现状的法律法规，要及时废止，为改革扫清法律障碍。在取消和下放行政审批事项时，要遵循“改革与立法并重”的思路，妥善处理改革与依法行政的关系。涉及修改法律、行政法规、国务院决定的行政审批项目，全国人民代表大会常务委员会、国务院按照法定程序进行修改完善；涉及地方性法规、省政府规章修订完善的行政审批项目，地方各级法制办要依法做好调整工作。综上，建议由省编办统一行政审批清单的编制标准，并编制各市的行政审批清单，而不再由各地市分别编制本市的行政审批清单。

(二)以三单管理模式为支点撬动行政审批制度改革，以标准化建设量化行政审批制度改革。一是结合政府职能转变和机构改革，对各部门行政权力进行清理并对部门“三定”规定重新进行修订，在各级政府工作部门推行权力

清单制度，对行政审批、行政处罚、行政征收、行政强制、行政给付、行政裁决、行政确认等进行规范，实现“法无授权不可为”。通过权力清单明晰各级政府部门的权力界限，有效解决职能交叉、审批重叠等问题。要将《行政许可法》规定的定期评价制度和动态清理制度落实到位，根据市场经济发展的实际需要，适时调整权力清单中的行政许可事项。二是根据国务院部门实施“负面清单”管理的进程，进一步精简和规范市场主体准入行政审批事项，适时探索实行审批事项的“负面清单”管理制度，对企业和市场主体实现“法无禁止即可为”。三是必须把集中清理、精简行政审批事项与提升规范、加强监管结合起来，各级政府制定监管清单，实现从重审批轻监管向轻审批重监管转变。对于诸如食品药品安全、生产作业安全、产品质量安全、生态环境保护等方面的事项，更为重要的是事后的日常监管工作。四是结合ISO9001政府标准化管理，推进行政审批标准化建设，选择部分部门开展行政审批标准化管理示范试点，组织协调试点部门编制规范的行政审批业务手册和办事指南，明确审批依据、条件、期限、流程、裁量准则和申请办法、申请书格式文本等事项，最大限度精简办事程序。

(三)建立完善电子政务系统和信息化建设，为行政审批制度改革提供技术支撑。一是充分发挥信息技术的优

势，尽早实现窗口单位之间、省市县三级审批机关之间联网。通过电子政务系统，实现在线咨询、在线受理、网上申报、网上审批、网上监察。通过政府部门间共享数据、时时互通审批进度，实现联合审查、并联审批，最大程度提高审批效率。二是通过技术手段，解决行政监管执法中人员不足的难题。如针对环保部门人手少问题，增加在线监测污染的企业数量，有效解决个别企业有环保设施但不开、少开，同时逐步实行排污IC卡制度，企业一旦超出排污总量，技术系统将自动将其停产。三是推动建立统一的信用信息平台，整合税收缴纳、银行的征信记录、交通违章等信用信息，并细化信用评价标准体系，不同信用等级的市场主体，在银行贷款、工商登记、从业领域等方面享受的待遇不同，形成“一处违法，处处受限”的局面，运用信息公示、信息共享、信用约束、信用监管等手段促进市场主体自律。四是建议各行政审批单位的纪检监察部门，对本单位的行政审批事项进行“在线回访”，当事人可以在线点评或反映问题，点评情况在网上公开，而且将“回访”的情况纳入考评体系。□

【本文系国家社会科学基金重点项目“区域法治资本、法治动力与地方法治政府建设绩效关系研究(批准号:14AZZ008)”的阶段性研究成果】

(作者单位:中共河北省委党校)

责任编辑 李艳芝



根据新闻出版广电总局《关于进一步加强新闻记者证申领核发工作检查的紧急通知》(新广出发〔2014〕111号)、《新闻记者证管理办法》、《关于2014年换发新闻记者证的通知》要求，我单位已对申领记者证人员的资格进行严格审核，现将拟领取新闻记者证人员名单公示如下：

李艳芝、张敏

欢迎大家监督，举报电话010-83138953 010-88227027