

# 行政审批制度改革存在的问题及对策

□余佳奇

行政审批是现代国家管理政治、经济、文化等各方面事务的一种重要事前控制手段，也是行政权力运行的一个重要方式。行政审批制度改革是行政管理体制改革、政府自身改革的重要组成部分，同时也是经济、政治和社会体制改革的重要环节。财政部门作为国家管理宏观经济的职能部门，在管理社会公共资金、调控宏观经济的过程中，具有一定的审批权。财政部历来高度重视行政审批制度改革工作，自2002年以来，根据国务院的统一部署，财政部分别于2002、2003、2004、2007、2010、2012年开展了六轮行政审批项目的清理工作。经国务院批准公布取消和调整65项行政审批项目，其中，取消55项、改变管理方式2项、下放管理权限2项、划归其他部门2项、合并4项。财政行政审批项目逐步减少，管理日趋规范，监督进一步加强。但行政审批制度改革是一个全局性、系统性的工程，任重而道远。

(一) 对非行政许可审批事项缺乏权威的定义。2004年实施的《行政许可法》对行政许可的定义、范围和设定权限作了明确的规定。但是，对于非行政许可审批事项的概念和设定等内容，目前尚没有统一的法律法规予以规范，这造成各部门、各地区对非行政许可审批事项的理解存在一定差异。就财政工作而言，由于缺乏一个权威、统一的划分标准，使得财政业务管理工作和财政行政审批工作难以严格区分，一些财政管理职能被当作非行政许可审批事项对待，出于保障财政管理工作顺利实施的

考虑，财政部门不便对该类审批事项进行清理，不利于财政行政审批制度改革工作的顺利开展。建议由权威部门早日对非行政许可审批事项的定义做一个权威、统一的认知标准，更好地划清财政日常工作和财政行政审批的界限。

(二) 设定非行政许可审批项目的依据不够清晰。《行政许可法》对哪些层级的法律法规可以设立行政许可事项做出了明确规定，但对于哪些层级的法律法规可以设立非行政许可审批事项，目前尚没有统一规定予以确认。在工作实践中，财政部门非行政许可审批事项的设立依据多为财政规章和规范性文件，法律级次相对较低，这对财政部设定非行政许可审批项目的权威性带来了一定的影响。在财政行政管理工作中，合法、合理地运用行政手段进行审批，对财政资金的科学化精细化管理具有十分重要的作用。建议有关部门尽快制定统一的《非行政许可审批项目管理条例》，就非行政许可审批事项的设定和管理程序等问题明确予以规范，保障财政管理工作的顺利开展，预防腐败风险。

(三) 审批改革存在形式化、简单化的问题。在行政审批制度改革工作过程中，存在过分注重“数字效应”的现象。一直以来，行政审批制度改革工作都是在数量上做努力，即通过一次次的削减项目而实现审批的精简化。各部门在原有审批数量的基础上减少一定比例，然后由行政审批制度改革工作部际联席会议办公室对各部门自行裁减的项目进行审核后公布。这种以削减审批事项的多少为标准来衡量改革的成效，把削减审批事项的数量指标当作改革

的最终目标的做法，客观上将行政审批制度改革工作简单化、形式化。另外，采取自查自纠、自我断臂的方法削减行政审批项目，只能减少行政审批项目的数量，无法对行政审批项目的质量起到太大的保障作用，也违背了审批制度改革的本意。

党的十八大报告明确提出“深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。这凸显了行政审批改革的核心目的：行政审批要从原属于市场、社会自治的领域全面退身，政府要从前置管理逐步转变为中间、事后管理，以此进一步转变政府职能。换言之，行政审批不是该有多少的问题，而是如何退守至行政与市场、社会的边界线以内，如何妥善处理好政府与市场、政府与社会、地方与中央三大关系的问题。衡量一项行政审批事项的价值，应该以合法性和合理性为标准，这就要求对审批事项进行科学的评估，从审批事项在促进经济社会发展中的作用和审批项目的成本收益比等方面进行评价。因此，新形势下的深化行政审批改革要以理顺政府和市场的关系、厘清审批管理权限、规范对审批事项的管理、加大对审批权力的监督和制衡等为主线，以加强行政审批公共服务体系建设、网上审批和电子监察系统建设、行政审批服务制度建设为重点，力争在优化经济社会发展环境，在转变政府职能、提升服务效能，加强自身建设和管理创新方面取得新突破。

(作者单位：财政部条法司)

责任编辑 张蕊