

## 第三章 審批制度探討

### 第一節 行政審批之定義與特徵

#### 一、定義

依據中共國務院行政審批制度改革工作領導小組在《關於貫徹行政審批制度改革的五項原則需要把握的幾個問題通知》中，對行政審批作以下的定義：「行政審批，是指行政機關(包括有行政審批權的其他組織)根據自然人、法人或者其他組織依法提出的申請，經依法審查，准予其從事特定活動、認可其資格條件資質、確認特定民事關係或者特定民事權力能力和行為能力的行為；其形式多樣、名稱不一，有審批、批准、審核、同意、註冊、許可、認證、登記、鑒證等。只要自然人、法人或者其他組織等相對人實施某一行為、確認特定民事關係或者取得某種資格資質即特定民事權利能力和行為能力，必須經過行政機關同意的，都屬於行政審批項目範圍」。<sup>1</sup>其意義一般包含以下各種行為：<sup>2</sup>

- (一) 批准行為 亦稱許可行為。國家行政機關在受理某一特定行政法律關係相對一方提出的申請以後，決定予以同意的行政活動，如工商行政管理部門對團體或個人申請營業執照，經審核後予以同意的行為。
- (二) 否定行為 國家行政機關在受理某一特定行政法律關係相對一方提出的申請以後，經過審核，決定不予同意的行政活動。
- (三) 備案行為 國家行政機關為了掌握有關情況，統計有關數據，由下級機關或企事業單位向主管機關報告有關事項存案以備查考。

<sup>1</sup> 關於貫徹行政審批制度改革的五項原則需要把握的幾個問題(2001年12月11日);資料來源:政策法規。

(<http://www.njj.gov.cn/index.asp>)

<sup>2</sup> 顏廷銳，中國行政體制改革問題報告書(北京：中國發展出版社，2004年)，頁227。

有關於行政審批與行政許可兩個概念，中共學界對於這兩個概念都沒有統一的定論，使得探討起來產生困擾。一般說來，目前的爭論大致可以分為以下四類：<sup>3</sup>

- (一) 行政許可等同於行政審批，認為都是行政機關根據行政相對人的申請，依法准予其從事一般法律所禁止的某項活動而做出的具體行政行為。之所以有審批與許可之分，是用詞混亂或學科即法學、行政法學與政治學、行政學各自側重點不一所致。這是一種比較大眾化的理解。
- (二) 行政許可不同於行政審批，前者是後者的一部份。廣義的行政審批包括了審批、審核、核准和備案等多種形式。
- (三) 行政許可不同於行政審批，後者是前者的一部份。廣義的行政許可包括行政機關的各項批准；核准等行為。
- (四) 行政審批不僅不同於行政許可，更應該對二者進行嚴格區分。凡是行政機關對外部程序的行政行為，一律用許可一詞，凡行政機關內部程序的行政許可行為一律用批准或審批一詞。

以上各說均有其相對正確性，但根據二〇〇四年七月一日實施的《行政許可法》第三條第二款規定：「有關行政機關對其它機關或者對其直接管理的事企業單位的人事、財務、外事等事項的審批，不適用本法」，<sup>4</sup>即說明下列兩類行政行為不屬於行政許可的範疇：

一類是有關行政機關對其它機關人事、財務、外事等事項的審批。這裡的

---

<sup>3</sup> 朱晞顏、包亞軍，「行政許可法與行政審批制度關係研究」，**中國行政管理**（第5期，2004年），頁39。

<sup>4</sup> **中華人民共和國行政許可法**（2004年7月1日）；資料來源：濟南市行政審批服務中心。  
〈<http://www.jnsp.gov.cn/law/law1.asp>〉

「有關行政機關」，主要是指人事行政機關、財政機關、外事機關。「其它機關」，包括立法機關、行政機關、司法機關以及工會、共青團、婦聯等機關。這種審批，不是行使社會管理職能，所以不屬於行政許可的範疇。

其次是有關行政機關對其直接管理的事業單位內部人事、財務、外事等事項的審批。這種審批是基於行政機關對這些單位的直接隸屬關係，屬於行政機關的內部行爲、事實行爲，對外不直接發生法律關係，不同於行政機關對一般性社會事務的管理，如預算內投資的審批，爲由政府直接投資和注入資本方式投入的審批，故也不屬於行政許可的範圍。

從上述可以看出，行政審批不同於行政許可，行政許可只是行政審批的一部份，行政審批是較廣泛的概念。本文將採取此概念，區分行政審批與行政許可爲兩個不同的概念。

## 二、特徵

由於目前行政審批的概念使用混亂，名稱不一，審批、核准、批准、審核、同意、註冊、認可、認證、登記等均與審批具有相同效力，故單純從名稱無法確定是否屬於行政審批。以備案行爲爲例：通常情況下，備案是向主管機關作事後報告，以存案備查，爲形式審查，不屬於行政審批的範疇；但目前一些行政機關要求申請人事前「備案」，進行審查並做出同意或不同意的決定，則屬於爲實質之審查。兩種「備案」雖然名稱相同，但性質卻不同，如藥品生產企業許可證備案、進口藥品國內銷售代理商備案、藥品經營許可證省級檢查員備案等，均屬於行政機關要進行實質審查的範疇。<sup>5</sup>又如登記行爲爲例：企業法人的設立登記，因實質是取得民事權利、民事行爲能力，故亦屬於行政審批的範圍。

因此，在進行行政審批項目精簡時，只注意其名稱和形式，是無法確實達到

---

<sup>5</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**（北京：中共中央黨校出版社，2003年），頁8。

改革的目的；應注意是否符合下列幾項行政審批的特徵，才能不遺漏的削減重複審批事項，和防止行政機關規避法律的調整：<sup>6</sup>

第一，行政審批是行政機關對特定行政相對人做出的具體行政行爲。具體行政行爲是指行政機關就特定的管理事項，對具體的相對人行使職權，使相對人的權利、義務產生影響的行政行爲。而此行政相對人與行政審批機關必需沒有隸屬關係、其身份與行政機關無關、不享有行政職權。

第二，行政審批是依申請的行政行爲。相對人提出申請，是行政機關實施行政審批的前提條件。行政主體根據相對人的申請，透過頒發許可證或執照等形式，依法賦予特定相對人從事某種活動或行動的權利、資格的行政行爲。<sup>7</sup>儘管行政審批是單方行政行爲，行政機關也不能依職權主動實施行政審批。

第三，行政審批是經依法審查的行爲。行政審批並非一經申請即可取得，而要經過行政機關的依法審查，由被申請機關決定是否受理申請、是否准予申請。

第四，行政審批是一種受益性行政行爲。行政審批通過准予申請人從事某種活動，而賦予其某種權利和資格，即行政主體一旦批准了相對人的申請，相對人便獲得從事批准領域活動的資格和權利。故行政審批具有解除法律禁止的效果，<sup>8</sup>不同於剝奪、限制行政相對人權益的行政處罰、行政徵收等行政行爲。

第五，行政審批是要式行政行爲。行政審批要遵循一定的法定程序，要符

---

<sup>6</sup> 審理行政許可案件需注意的問題(2004年8月17日)；資料來源：法律教育網。

〈[http://www.chinalawedu.com/news/2004\\_8/17/1349446013.htm](http://www.chinalawedu.com/news/2004_8/17/1349446013.htm)〉

<sup>7</sup> 行政許可立法：市場經濟和依法行政的呼喚－浙江省政府法治局行政許可制度研討會紀實(2004年8月27日)；資料來源：法律教育網。

〈[http://www.chinalawedu.com/news/2004\\_8/27/1002431888.htm](http://www.chinalawedu.com/news/2004_8/27/1002431888.htm)〉

<sup>8</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題」，*學術研究*（第9期，2003年），頁86。

合法律要求的書面形式，而不可以用口頭或其他非正式文件形式實施。

## 第二節 審批制度之問題與影響

行政審批制，是行政機關在管理經濟事務和社會事務中的一種事先控制手段，它是當今世界各國普遍採取的一種行政管理方式。但是，在不同國家、不同時期，行政審批的特點、作用亦不盡相同。在市場經濟國家中，由於法制化程度較高，審批行為在實施上具有三個特色：一、符合程序法定主義。審批要有法律和政策依據，審批是依法審批、依法行事。政府的審批權受到法律的限制和制約，審批人員的自由裁量權比較小。二、是審批範圍受到法律的嚴格限制，審批事務較少。三、是審批在行政管理中的作用比較小，僅僅是一種輔助性的管理方式。政府主要運用經濟手段和法律手段進行社會管理。<sup>9</sup>

而中國大陸的審批制度，在計畫經濟體制時期，審批行為是中共調節經濟運行，配置資源的主要手段，被廣泛的運用於：控制投資的輕重緩急，確保具優先地位的投資項目順利實現；控制經營規模，限制某些行業進入；控制經濟壟斷，由於市場發育不健全，為防止資本過份集中於少數企業，運用審批手段擴大某些行業經營活動的數量；實現區域間投資平衡，透過行政手段限制在城市的投資數量，鼓勵向貧困、偏遠地區投資；防止外國市場對國內市場造成衝擊，常採取進出口許可、外匯許可等手段，以保護本國市場等，<sup>10</sup>但為了掌控經濟活動和社會事務，就不得不設立許許多多的審批環節，每一種行業從生產、運輸、銷售一直到消費等各個環節，均佈滿審批環節，行政審批成了無所不能的政府管理方式。

隨著中國大陸社會主義經濟體制的逐步建立，從舊體制延續下來的行政審

---

<sup>9</sup> 管和平，*公共服務職能與公共財政體制—上海加快政府職能轉變*（上海：上海財經大學出版社，2003年），頁86。

<sup>10</sup> 高帆，*行政權力與市場經濟—政府對市場運行的法律調控*（北京：中國法制出版社，1995年），頁202。

批制度的弊端日益暴露出來。中國大陸目前規定行政審批的文件之多、審批範圍之廣、審批事項之細、審批權力之大、審批程序之繁、審批效率之低、審批成本之高，已成為行政審批制度中相當突出的問題，並由這些問題中衍生出企業喪失自主性、封閉市場，阻礙市場經濟發展、成為行政腐敗產生的源頭，而且也與WTO所要求的國際慣例極不適應。<sup>11</sup>

### 一、審批制度之問題

行政審批作為一項重要的行政權力，同時也是政府管理社會政治、經濟、文化等各方面事務的一種事前控制手段，在中共的行政管理中被廣泛地應用。但是，由於缺乏必要的法律約束和規範，存在著以下幾個問題：

#### （一）行政審批不受規範。

規範化的審批一般應符合三個要求：<sup>12</sup>第一是要有政策、法規依據。現行不少行政審批是由部門文件或者司局文件設定的，有的甚至沒有任何依據，不符合依法行政的基本要求，如各級政府部門為方便行政管理，或提高行政實業性收費等而隨意設置審批項目。<sup>13</sup>第二是要有審批條件和審批程序保障。現行行政審批缺乏明確的條件、步驟、時間限制等程序規定，只規定一般性條件，這種審批條件的模糊性使得行政人員自我裁量空間過大，有的審批人員僅根據習慣、經驗、關係或者個人獲得好處的多少決定批准與否，容易形成不正當、不公正的審批。<sup>14</sup>第三是審批要公開化，受到法律和公眾的監督和制約。審批缺乏公開性，申請人難以瞭解審批機關的辦事程序、審批過程和審批結果，因為許多審批事項和程序缺乏如聽證制度、說明理由等制度設計，故導致審批權限濫用，容易滋生腐敗。

---

<sup>11</sup> 王和平，「行政審批的制度缺失與治理」，**社會主義研究**(第3期，2003年)，頁40。

<sup>12</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式」，**學術研究**(第9期，2003年)，頁87。

<sup>13</sup> 王雁紅，「芻議行政審批制度及其改革」，**廈門特區黨校學報**(第2期，2003年)，頁46。

<sup>14</sup> 中國社會科學院公共政策研究中心編，**中國公共政策分析**(北京：中國社會科學出版社，2003年)，頁18。

(二) 行政審批事項過多，範圍太廣。

中國大陸現行行政審批項目之多，已經到了無事不審批的地步，幾乎涉及了所有行業和主要社會經濟活動。據不完全統計，現行法律法規中有近百部法律、400 多項行政法規涉及行政審批，而近年來國務院 65 個部門共清理出各類行政審批項目 4159 項，另外，還有大量的地方性法規和一大批部委規章、政府規章也設定了行政審批。過多過濫的行政審批許可，造成政務工作繁瑣、審批工作量大，行政審批相對人不堪重負，<sup>15</sup>審批成爲政府行政管理的主要方式，不少審批的事項是政府不該管，管了實際上也管不好的事。

行政審批的形式，主要有三種情況：<sup>16</sup>第一對市場主體登記的前置性行政審批。除了少數涉及高度信用或者對公眾利益可能造成重大損害的行業（如金融、保險、證券、環保、醫藥、易燃易爆等）以及涉及自然壟斷的行業（如電力、通信、公用事業等）以外，從市場經濟的要求和國際通行作法來看，對從事生產經營活動的市場主體一般都實施登記制，重在事後監管，這有利於增強市場競爭的活力。

第二是產品質量和安全性能的行政審批。除了直接關係人身健康、生命財產安全或者國家安全、公共利益的產品以外，大多數產品的質量主要應透過市場競爭或者透過實施強制性標準並加強事後監督來保證。例如：對自行車生產的行政審批、對眼鏡生產的行政審批、對冷藏櫃生產的行政審批等事項，應當透過監督檢查確保企業執行國家強制性的安全標準、銷售環節確保消費者選購符合標準的產品。從實際的實踐證明，這些產品靠事前行政審批，並不能解決質量的問題。

第三是對資格的行政審批。對需要特殊信譽或者特殊技能的職業，如醫師、

---

<sup>15</sup> 高尚省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護－行政許可法解讀」，**中國工商管理研究**（第 4 期，2004 年），頁 56。

<sup>16</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**，頁 14。

律師、會計師等、對其執業資格進行審查是必要的。但對從事一些低技術性要求或根據約定從事不損害第三者利益、公共利益的職業，完全不需要也不必對從業人員的資格進行行政審批，如對擔任保姆的人、擔任秘書者進行資格的行政審批等。這些職業的從業資格、能力，雖然需要確認或者批准，但可以透過中介組織、行業自律來辦理即可。

### （三）審批部門重審批、輕監管的現象。

目前，中共對市場主體資格的前置性行政審批太多、太泛濫，同時對審批後的執行情況也缺少後續監察，因此達不到管理的目的，導致重審批、輕監管的情況相當普遍。輕監管主要表現在兩個方面：

第一是重審批權力，輕監督責任和審批義務。對於審批行為缺乏嚴格的監督和有效的約束，一旦出現違法、違紀審批、該作為而不作為等情況，不易或無法追究審批部門和審批人員的責任。一些審批部門過度強調審批的權力，而缺少相對的有效監督、制約機制、無法追究相關人員的責任；依現行有關行政審批的法律、法規、規章以及規章以下的規範性文件只規定行政法律責任，而沒有規定政治責任或刑事、民事責任，造成行政審批責任制度的不完善，以致形成行政審批責任上的真空。<sup>17</sup>第二是重審批環節，輕市場監管。由於現行適用行政審批的條件不明確、手續繁瑣、對審批之後的執行情況缺乏必要的後續公開、有效的監督制約制度，往往一批了事，甚至把審批當作謀取部門利益的手段，只管在審批中收費，而不管實際經營活動是否合法，<sup>18</sup>以致於企業、個人為了通過行政審批，就靠走後門的方式，以方便審批或縮短通過時效，助長了官僚的腐敗。上述情形，特別是在商業區土地使用權出讓、建設工程承包、政府採購和產權交易等方面的行政審批過程中特別明顯。

<sup>17</sup> 楊仕國，「現行行政審批責任制度弊端探析」，**重慶廣播大學學報**（第2期，2003年），頁20。

<sup>18</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式」，頁87。



綜觀中國大陸相關法律和法規，在絕大多數有關行政審批制度的法律、法規，在賦予行政主體行政審批權的同時，卻沒有明確的行政主體應當承擔的責任。比如《中華人民共和國商標法》就沒有規定相關的行政審批責任。與此相反，對行政相對人的義務卻規定的比較具體，造成行政審批運用過程中存在許多權責不一的狀況。<sup>19</sup>為改善「重權力、無責任」的現象，應該加強國家公務人員的考核制度、確實執行《中華人民共和國行政處罰法》與《中華人民共和國行政許可法》。

#### （四）職能交叉、重複，造成重複審批問題。

目前各部門的職能劃分還不是十分科學合理，對於有利益的審批事項，相關部門基本上都是極力爭取，遇有問題則互相推諉、扯後腿，客觀上造成行政審批程序繁瑣、管理成本升高。<sup>20</sup>例如：對個體飲食業的管理，根據有關行政管理法規的要求，應先由食品衛生監督機關核發證明，由工商機關頒發營業執照，稅務部門根據營業執照辦理稅務登記，城管和交通部門畫線定點，物價部門管理物價。然而經常出現以下不合理的情況，例如：衛生部門吊銷了衛生許可證，經營者照樣執照經營；工商部門辦理了營業執照，稅務部門卻一無所知；城管部門指定了攤點，交通部門卻以侵佔道路而予以取締；物價部門查處違法經營，提請工商部門吊銷營業執照，卻不被理睬。而此種種，不僅使行政組織的整體效能無法發揮，而且由於各職能部門有各自的管理和執法標準，對同一問題的定性處理不一，造成行政執法的不嚴肅，也極易引起行政爭議。<sup>21</sup>

## 二、審批制度之影響

諾貝爾經濟學獎得主諾斯曾說：「國家的存在是經濟增長的關鍵，然而國家

<sup>19</sup> 楊仕國，「現行行政審批責任制度弊端探析」，*重慶廣播大學學報*（第2期，2003年），頁19。

<sup>20</sup> 歐桂英，*行政審批制度改革若干問題解說*，頁15。

<sup>21</sup> 金國坤，*依法行政環境研究*（北京：北京大學出版社，2003年），頁123。

又是人爲衰退的根源」。<sup>22</sup>不可否認的，行政審批制度對於初期社會主義國家內部的改造工作，在集中有限的財力、物力來發展國民經濟以及鞏固新建立的政權上，的確起過積極的作用；<sup>23</sup>但是隨著社會經濟關係的發展，爲了充分發揮市場資源的作用下，政府既不應該也沒必要審批這麼多事項。審批不應該成爲政府主要管理方式，政府應該從繁多的不該管也管不好的事項中解脫出來。<sup>24</sup>由於上述審批制度的問題存在，對中共行政體制、經濟運行，產生一系列影響。這裡概括說明如下：

### （一）行政效率低落

審批程序的繁瑣、手續的複雜，在很大程度上影響、制約行政的效率，本文挑選幾則具有典型意義的事例或案例，包括一些有代表性的意見以說明問題的嚴重性。以下幾則近年資料，似可藉窺一斑：

第一、據統計深圳市政府各部門的 1211 個審批項目中，有 120 多個需要有兩個以上的部門審批。許多事項在工商局辦理登記或領去執照之前都要經過幾個部門的前置審批，如一般先要經過計畫、公安、消防、環保、衛生國土等行政部門的審批，而且大部分審批部門沒有規定審批時限，審批時間長短無法估計。例如：一高科技企業從提出可行性報告到竣工投資，中間要經過 13 個部門審批，遞交 15 個報告，收取 30 多項費用，蓋 54 個公章，時間至少需要 6 個月，其中有 4 個部門要前後進行 2 次以上審批。高科技工業項目審批程序是：經濟貿易發展局－科技局－計畫局－國土局－建設局－公安消防局－自來水公司－供電局－園林局－環保局－城市管理監察大隊－人防工程辦公室。重複審批、多頭審批、層層審批導致政府效率的低落。<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 趙肖筠、孫劍綱，「論行政審批制度改革－兼論政府管制的法制化」，**山西大學學報**（第 26 卷，第 1 期，2003 年），頁 106。

<sup>23</sup> 吳志偉，**八〇年代以來中共中央政府組織與職能之轉變**（台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國 87 年），頁 37。

<sup>24</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式」，頁 87。

<sup>25</sup> 卞蘇徽，「審批制度改革：深圳的經驗與啓示」，**北京行政學院學報**（第 3 期，2003 年），頁

第二、北京市針對為慶典和大型活動施放汽球的活動進行審批。這種活動往往只進行半天，但跑審批卻要三四天，包括消防、城管、空中管理等多個部門。最近又多了個審批機構－氣象部門，氣象部門不僅管天氣預報，連施放氣球亦加入審批行列。實際上，類似事件不在少數，如：生產骨灰盒，需要民政部門審批；賣饅頭需要專門的「饅頭辦」審批；當保姆的，需要勞動部門審批；辦一個小商品批發市場，要跑 80 多個部門，蓋 100 多個章，行政審批幾乎到了「上管天，下管地，中間管空氣」的地步。<sup>26</sup>

## （二）尋租貪污

「尋租」即「尋求租金」。現代意義的「租金」不是一般經濟中所指的「地租」，而是指政府干預及管制經濟所造成的「差價收入」，諸如現代經濟活動中的進口配額、生產許可證、物價管制、乃至於行業從業人員的人數限制等，均會產生這類「租金」。簡言之，在現代「尋租理論」中，一切利用行政權力干預市場經濟活動，造成不平等競爭而產生收入的行為即被稱為「尋租」。<sup>27</sup>

只要政府部門有權利干預經濟，就有尋租的機會。經濟學家、諾貝爾獎得主布坎南將尋租的發生劃分為三個層次：一是在行政權力層次，二是在公共資金層次，三是在公共職位層次。行政機關行缺乏明確的審批內容和條件，使得審批機關和審批人員的自由裁量權過大；或只規定一些原則條件，既無具體內容，又無詳細標準，審批人員僅根據習慣、經驗、關係或者個人獲得好處的多少決定批准與否的暗箱操作方式，是尋租引起的腐敗的第一個層次。<sup>28</sup>

---

18。

<sup>26</sup> 信息日報（2004年7月1日）。

<sup>27</sup> 王良能，**中國大陸腐敗政治學**（台北：唐山出版社，民國91年），頁119。

<sup>28</sup> 趙肖筠、孫劍鋼，「論行政審批制度改革－間論政府管制的法定化」，**山西大學學報**（第26卷第1期，2003年），頁106。

中共在計劃經濟體制下無事不審批的狀況，各級政府部門都具備權錢交易的機制，如土地批租，靠政府領導批准；要貸款也得靠行政批件，人員流動要政府指標，進出口要許可證，企業要發展機會，要先從政府那取得試點企業、重點企業、先進企業、優秀企業，上層政府可批准大型建設項目，提出支柱產業和重點產品，一個事業單位(如出租車管理、市容管理)都可訂出一些許可證、合格證等權錢交易載體，這些各式各樣的政府產品，給尋租腐敗提供了大量的機會。<sup>29</sup>

### (三) 亂收費現象嚴重

審批費是審批機關接受申請、審查核發、換發許可證時收取的必要費用。按各國行政法的主張，審批費用應僅限於許可證的工本費、手續費及必要的鑑定檢查費用，不應成為行政機關斂財集資的手段。<sup>30</sup>由於中共法律對於對審批過程中的收費問題沒有做出明確的限制，再加上對審批的行為監督機制不健全，許多行政機關為了部門利益和地方局部利益，利用手中掌握的行政審批權力，非法以一定費用的繳納作為主要的審批標準，侵犯了公民、法人或其他組織的合法權益，<sup>31</sup>例如：鄭州市設立市、區兩級饅頭辦，對饅頭的生產經營企業頒發許可證，原來由區饅頭辦收取辦證費 1600 元（上交市饅頭辦 500 元），後直接由市饅頭辦收取辦證費 1100 元，引起市、區兩級饅頭辦的衝突。<sup>32</sup>從設立饅頭辦實行審批的理由上說是為了加強對饅頭市場的管理，但這其中也不乏創收的因素。對食品生產經營已有工商、衛生行政執法部門監管和管理，設立饅頭辦實行審批幾乎無必要性，其創設審批項目的原因與收費不無關係。

尤有甚者，一些政府部門為增加行政收費，或多設收費項目，提高收費標準；或將審批項目進行拆分，由本部門內部相同的處、科室等分別審批，多次收

<sup>29</sup> 王良能，**中國大陸腐敗政治學**(台北：唐山出版社，民國 91 年)，頁 21。

<sup>30</sup> 王和平，「行政審批的制度缺失與治理」，**社會主義研究**(第 3 期，2003 年)，頁 41。

<sup>31</sup> 曾志柏，「我國行政審批制度的現狀及發展走勢分析」，**行政與法**(第 10 期，2003 年)，頁 12。

<sup>32</sup> 金國坤，**依法行政環境研究**(北京：北京大學出版社，2003 年)，頁 191。

費，重複收費。以上都是變相亂收費的現象，嚴重損害了申請人的利益，不當的擴大行政審批的範圍，助長了行政機關的歪風，嚴重影響政府的形象和行政效率。<sup>33</sup>

#### （四）地方保護主義

審批權是地方政府掌握的一項重要的資源，是控制地方經濟運行和社會發展的重要手段。<sup>34</sup>地方政府因為地區利益的驅動而對中央政府的政策進行各種形式的抵制或「變通」，除採用一些正常手段外，還利用行政權力，豎立名目繁多的非關稅壁壘，對區域資源、技術、人才和商品的進出實行壟斷和封鎖，結果導致區域間貿易封鎖或資源爭奪的諸侯經濟割據現象。例如：地方政府透過行政命令以干預市場進入與公平競爭；對政府採購、公共工程項目的招標、投標強行干預；以「公共利益」為由對外來投資者的營利項目強行徵收、關閉；對外來企業的強行攤派和不合理的收費等。<sup>35</sup>

#### （五）使政企分離難以實現

目前廣泛存在的行政審批，絕大部分都是對企業正常經營活動的干擾，猶如一道道不可逾越的屏障將企業與市場分隔開來。政府如果在企業生產經營活動中的每一個環節都實施管制，那麼企業就無法擺脫政府的束縛而走向市場。複雜的審批過程和過高的審批門檻嚴重影響著社會的投資積極性和企業與市場的良性互動，既增加經濟活動的「政治成本」，又使市場經營主體無法對市場信號作出自主、及時的反應。<sup>36</sup>如社會主義市場經濟體制下，為了防止投資失誤和重複建設，應該下放給企業的投資自主權一直沒有真正落實，投資項目一般都要經過政府有關部門的審批。但政府審批制度並沒能有效消除投資失誤、重複建設和生

<sup>33</sup> 王雁紅，「芻議行政審批制度及其改革」，**廈門特區黨校學報**（第2期，2003年），頁46。

<sup>34</sup> 金國坤，**依法行政環境研究**，頁183。

<sup>35</sup> 金國坤，**依法行政環境研究**，頁121。

<sup>36</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式」，頁87。

產能力過剩等問題。表3-1是在行政審批制度下部分行業生產能力過剩的狀況：<sup>37</sup>

表 3-1 行政審批下的生產能力過剩情形

單位：%

行業	生產能力利用率
鋼鐵	<b>56.2</b>
汽車	<b>44.0</b>
摩托車	<b>55.4</b>
洗衣機	<b>43.4</b>
電冰箱	<b>50.4</b>
空調	<b>33.0</b>

資料來源：《經濟日報》，1997年6月5日

#### （六）阻礙市場經濟之發展

市場之所以充滿生機與活力就是因為有競爭，而競爭的本質就是由消費者來選擇和決定經營者。<sup>38</sup>在自由的市場裡，產品的價格應該由市場的機制來做決定，但現行中共政用行政審批取代市場調節，對於如電力、地方鐵路等多種行業，由政府利用法律、法規或規章，自訂價格，而非依市場機制的供需法則來反應經營成本，下以表3-2說明中國大陸重大行業的價格收費方式、進入市場的規則與價格壟斷所依據之法規：

<sup>37</sup> 胡家勇，**一隻靈巧的手：論政府轉型**（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁26。

<sup>38</sup> 彭向剛，「我國行政審批制度的突出問題與改革的目標模式」，頁86。

表 3-2 中國大陸行業規制簡表

產業	進入規則	價格收費規制	法律、法規、規章
1.電力	供電營業許可證、營業執照	標準 (規定)	電力法(1995)及相關法規
2.城市供水	壟斷	規定(地方政府定價)	城市供水條例(1994)及地方法規
3.城市天然氣	壟斷	規定(地方政府定價)	有關全國性及地方性法規
4.地鐵	地方政府壟斷	地方政府定價	有關全國性及地方性法規
5.城市出租車	營業執照	地方政府定價	城市出租車管理暫行辦法(1988)
6.郵政	法定壟斷	法定價格	郵政部、國家工商局關於加強
7.國際長途	法定壟斷	法定價格	郵電通訊企業的審批登記和管理的通知(1989)
8.國際長途	法定壟斷	法定價格	國務院批轉郵電部關於進一步加強電信業務市場管理意見的通知(1993)
9.地方通訊	法定壟斷	地方政府定價	從事開放經營電信業務審批管理暫行辦法(1993)
10.無線移動電話	雙頭壟斷	法定價格	國務院關於同意組建中國聯合通訊有限公司的批復(1993)
11.無線尋呼	許可證	地方政府定價	電信終端設備進網審批管理規定(1995)
12.有線電視	壟斷	地方政府定價	有線電視管理暫行辦法(1990)
13.鐵路	法定壟斷	法定價格	鐵道法(1990)
14.地方鐵路	審批	地方政府定價	
15.航空	許可、營業執照	法定價格	航空法(1995)
16.公路運輸	營業執照	行業指導	交通法及相關法規

資料來源：葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理手段**（北京：國家行政學院出版社，2002年），頁142

### 第三節 審批改革之歷史沿革

行政審批制度改革，是隨著經濟體制改革和行政管理體制改革的深化而漸進發展的，大體經歷以下幾個階段：<sup>39</sup>

第一階段是從二十世紀七〇年代末到八〇年代初。一九七八年十二月中共十一屆三中全會後，中共開始進行經濟—政治體制改革，其改革重點主要圍繞在中央政府與地方政府之間的權力分配，表現為政府行政系統內部的放權或收權。當需要「發揮地方積極性」時就放權，如擴大地方政府固定資產投資項目審批權、利用外資審批權、地方政府外貿及外匯管理權、物價管理權和增加地方政府統配物資的種類和數量等<sup>40</sup>；當經濟和社會發展出現某種不規範或秩序混亂時，便又收權，重新回復原先的體制和權力格局。在傳統計畫經濟下的審批制度改革，就在膨脹—精簡—再膨脹的循環圈裡反覆。

第二階段是從一九八三年到一九八八年，行政審批制度改革著重是下放權力，減少行政層級。這次改革，提出了：1.轉變職能 同時把直接管理企業的職能轉移出去，把直接管錢、管物的職能下放，使政府對企業由直接管理轉向間接管理。2.下放權力 從中央政府向地方政府、從上級政府向下級政府進行行政性分權，將過度集中的中央政府經濟管理職權適當的下放到地方政府手中，主要目的之一是希望改變調動地方政府的積極性，推動國家經濟發展。<sup>41</sup>如國務院從一九八八年七月，下放外資企業審批權、省、自治區、直轄市、經濟特區、計畫單列市均可審批；同月，經貿部決定將經營外貿企業審批權等九個方面下放權利，放寬政策。<sup>42</sup>3.調整結構 國家部委內部設司、處兩級，省及廳局內部只設處，以減少內部的行政層次；4.精簡人員 到一九八九年底，國務院各部門編制人員

<sup>39</sup> 顏廷銳，**中國行政體制改革問題報告書**（北京：中國發展出版社，2004年），頁242。

<sup>40</sup> 張成福，**大變革—中國行政改革的目標與行為選擇**（北京：改革出版社，1993年），頁102。

<sup>41</sup> 傅小隨，**中國行政體制改革的制度分析**（北京：國家行政學院出版社，1999年），頁291。

<sup>42</sup> 張國慶，**當代中國行政管理體制改革論**（長春市：吉林大學出版社，1994年），頁99。



四萬多人，比改革前減少了七千人<sup>43</sup>。

第三階段是從一九九三年到一九九七年，行政審批制度改革側重於經濟領域。一九九三年三月，八屆全國人大一次會議在北京召開。國務院秘書長羅幹在關於國務院機構改革的說明中提出，要按照建立社會主義市場經濟體制的要求，加強宏觀調控和監督部門，強化社會管理職能部門，減少具體審批事物和對企業的直接管理。把屬於企業的權力還給企業，把應該由企業解決的問題，交由企業自己去解決，這一階段的行政審批制度改革主要集中經濟領域，許多投資項目雖由審批制度逐步改爲登記備案制，但政府部門仍熱衷於掌握「批錢、批物、批項目」等審批權限，透過行政手段管理經濟和社會事務<sup>44</sup>。

第四階段是從一九九八年至今，爲行政審批制度改革廣泛而深入開展階段。在中央及地方的行政管理體制和機構改革中，要轉變政府職能，實現政企、政事、政社分開，建立協調、規範的行政管理體制，必須在精簡機構和人員的同時，大力改革行政審批制度。這一階段的改革與以前的改革有著重要的區別：

首先，爲加強領導和組織協調，統一國務院各部門審批事項的改革工作，於二〇〇一年九月始成立行政審批制度改革工作領導小組，由國務院副總理李嵐擔任組長，副組長由國務委員兼國務院秘書長王忠禹等擔任；十月二十四日，國務院召開了電視電話會議，隨後行政審批制度改革工作在全中國大陸依序展開<sup>45</sup>，各省、自治區、直轄市和國務院各部門都紛紛成立行政審批制度改革工作領導小組及其辦公室。各省、自治區、直轄市行政審批制度改革工作領導小組負責人由省（區、市）政府領導擔任，國務院各部門行政審批制度改革工作由部門行

<sup>43</sup> 張國慶，*當代中國行政管理體制改革論*（長春市：吉林大學出版社，1994年），頁101。

<sup>44</sup> 汪玉凱，*中國行政體制改革二十年*（鄭州市：中洲古籍出版社，1998年），頁137。

<sup>45</sup> *行政許可法實施：靜悄悄的一次自我革命*（2004年6月28日）；資料來源：中華人民共和國監察部。

〈<http://www.mos.gov.cn/Template/article/display0.jsp?mid=20040616003826>〉

政領導負責。<sup>46</sup>領導小組的功能職責是：(1)指導和協調全國行政審批制度改革工作。(2)研究提出國務院各部門需要取消和保留的行政審批項目並擬定有關規定。(3)監督國務院各部門做好行政審批項目的清理和處理工作。(4)研究處理與行政審批制度改革有關的其他重要問題。<sup>47</sup>故國務院行政審批制度改革工作領導小組的成立，為行政審批制度改革提供了組織保障。

其次，頒佈《關於行政審批制度改革工作的實施意見》作為指導性文件。二〇〇一年十月十八日，國務院轉批了監察部、國務院法治辦、國務院體改辦和中央編辦《關於行政審批制度改革工作的實施意見》。在這部文件中明確提出了當前行政審批制度改革的指導思想和總體要求，以及改革應遵循的合法、合理、效能責任、監督五項原則，制訂了詳細的實施步驟，提出了需要注意加強組織領導、工作銜接、積極穩妥地推進、加強監督檢查幾個問題。二〇〇一年十一月七日，國家計委宣布取消第一批五大類投資項目審批，這是第一個宣布取消部分行政審批的國家部委。<sup>48</sup>

此一深化階段，根據《關於行政審批制度改革工作的實施意見》、《關於行政審批制度改革工作的實施意見》等指導文件的要求，進行了三批行政審批的改革。二〇〇二年十月，國務院取消第一批 789 項行政審批項目，涉及國務院 56 部門和單位。其中涉及經濟管理事務的 560 項，涉及社會管理事務的 167 項，涉及行政管理事務及其他方面事務的 62 項；依據行政法規設定的 81 項，依據國務院文件設定的 88 項，依據部門規章設定的 279 項，依據部門文件設定的 303 項，

---

<sup>46</sup> 關於報送行政審批制度改革工作領導小組及其辦公室等情況的通知(2001年11月2日)；資料來源：天津政務網。

〈[http://www.tj.gov.cn/szf/zfwg.nsf/\\$\\$search?openform&Count=25](http://www.tj.gov.cn/szf/zfwg.nsf/$$search?openform&Count=25)〉

<sup>47</sup> 國務院辦公廳關於成立國務院行政審批制度改革工作領導小組的通知(2001年月日)；資料來源：昆明市政務信息公眾服務網。

〈[http://www.kmpg.gov.cn/km\\_fzb/news\\_content.asp?F\\_News\\_ID=138](http://www.kmpg.gov.cn/km_fzb/news_content.asp?F_News_ID=138)〉

<sup>48</sup> 蔡林慧，「我國行政審批制度改革現狀及難點分析」，*南京師大學報*（第6期，2003年），頁33。

依據部門內設機構文件設定的 38 項。<sup>49</sup>第一批取消的 789 項行政審批項目，只要不符合政企分開、政事分開原則；可以透過市場機制解決或用其他手段替代；不符合世貿組織規則；或審批對象和條件已發生變化或實際上已停止實施，一律取消或改變管理方式。二〇〇三年二月，國務院第二批取消 406 項行政審批項目，另將 82 項行政審批項目作改變管理方式處理，移交行業組織或社會中介機構管理。<sup>50</sup>其目標是將行政審批制度改革與政府機構改革、財政管理體制改革、電子政務建設、相對集中行政處罰權和綜合行政執法試點等工作結合在一起，以其深化行政管理體制改革。

繼二〇〇二年十月和二〇〇三年二月國務院分兩批取消和調整 1300 項行政審批項目後，國務院於二〇〇二年六月二十四日再次取消和調整第三批 495 項行政審批項目。累計三次的改革，國務院取消和調整的行政審批項目已將近達到國務院部門審批項目總數的一半。<sup>51</sup>第三批取消和調整的審批項目，涉及經濟管理、社會管理以及行政管理三方面的事務。予以取消的項目中，大部分屬於公民、法人或者其他組織能夠自主決定；市場競爭機制能夠有效解決；以及重複交叉審批或審批對象和條件已經發生變化的事項。予以調整的審批項目有 86 項，分改變管理方式的 39 項和下放管理層級的 47 項兩種方式處理。改變管理方式的項目，不在作為行政審批，由行業組織或中介機構自律管理；下放管理層級者，按照改革的原則和中央政府與地方政府的事權劃分，這些事項下放置地方政府有關部門實施有利於提高行政效能。在上述取消和調整的行政審批項目中，有 25 項屬於涉及機密事項，按規定另行通報。<sup>52</sup>

<sup>49</sup> 國務院取消 769 項行政審批項目(2002 年 11 月 4 日)；資料來源：新華網。  
(<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sn.xinhua.org/200211040/30041.htm>)

<sup>50</sup> 國務院關於取消第二批行政審批項目和改變一批行政審批項目管理方式的決定(2003 年 2 月 27 日)；資料來源：中國會展服務。  
([http://fair.mofcom.gov.cn/article/200307/20030700105906\\_1.xml](http://fair.mofcom.gov.cn/article/200307/20030700105906_1.xml))

<sup>51</sup> 國務院決定第三批取消和調整四百九十五項行政審批事項(2004 年 5 月 24 日)；資料來源：時訊廣場。  
([http://www.bjstb.gov.cn/IMAGES/jujiaozg/layw/dalu/new\\_page\\_586.htm](http://www.bjstb.gov.cn/IMAGES/jujiaozg/layw/dalu/new_page_586.htm))

<sup>52</sup> 國務院決定第三批取消和調整四百九十五項行政審批事項(2004 年 7 月 22 日)；資料來源：溫

表 3-3 第三批審批制度改革之改變管理方式部分事項

單位	序號	事項名稱	法規依據
交通部	9	在中國沿海水域從事沉船沉物打撈作業的專業打撈機構資質審定	《關於外商參與打撈中國沿海水域沉船沉物管理辦法》
	10	營業性道路運輸駕駛員從業資格認定	《危險化學品安全管理條例》(國務院令 344 號)、《營業性道路運輸駕駛員職業培訓管理規定》
	11	機動車駕駛員培訓教練員資格認定	《中華人民共和國機動車駕駛員培訓管理規定》
	12	潛水員從業資格認定	《中華人民共和國潛水員管理辦法》
商務部	21	出國(境)舉辦經濟貿易展覽會組辦單位資格審批	《國務院辦公廳關於出國舉辦經濟貿易展覽會審批管理工作有關問題的函》、《對外貿易經濟合作部關於審核出國(境)舉辦經濟貿易展覽會組辦單位資格的通知》
	22	進出口企業(外貿流通企業、生產企業、邊境小額貿易企業)經營資格核准	《商務部關於調整進出口經營資格標準和核准程式的通知》
	23	機電產品出口招標專案核准	《機電產品出口招標辦法》

資料來源：作者自繪

表 3-4 第三批審批改革之下放管理層級部分事項

單位	序號	事項名稱	法規依據	下放管理實施機關
發改委	1	不需中央政府投資、限額（規模以下或不涉及國家有特殊規定的高技術產業發展項目	《國家計委、財政部印發關於組織國家高技術產業發展專案計劃實施意見的通知》	中央有關部門和省、自治區、直轄市及計劃單列市、副省級省會城市、新疆生產建設兵團發展改革委
	2	中央直屬熱電廠供熱出廠價格定價	《國家物價局關於頒佈〈國家物價局及國家有關部門分工管理價格的重工商品和交通運輸目錄（1992年本）〉的通知》	省、自治區、直轄市及計劃單列市、副省級省會城市、新疆生產建設兵團發展改革委（價格主管部門）
	3	經濟適用房建設投資計劃審批	《國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知》（國發[1998]23 號）	省、自治區、直轄市及計劃單列市、副省級省會城市、新疆生產建設兵團發展改革委
	4	甘草、麻黃草收購許可證核發	《國務院關於禁止採集和銷售髮菜制止濫挖甘草和麻黃草有關問題的通知》	省、自治區、直轄市及計劃單列市、副省級省會城市、新疆生產建設兵團發展改革委（經貿委、工交辦）
財政部	5	資產評估機構設立審批	《國有資產評估管理辦法》	省、自治區、直轄市財政行政主管部門
	6	國務院部委審批設立 3000 萬美元以下外商投資企業（包括合同、章程）備案	《國務院關於修改〈中華人民共和國外資企業法實施細則〉的決定》	省、自治區、直轄市商務行政主管部門
商務部	7	國務院部委審批設立 3000 萬美元以下外商投資企業（包括合同、章程）備案	《國務院關於修改〈中華人民共和國外資企業法實施細則〉的決定》	省、自治區、直轄市商務行政主管部門
	8	中小企業國際市場開拓資金專案（地方使用部分）資金計劃備案	《對外貿易經濟合作部、財政部關於印發〈中小企業國際市場開拓資金管理辦法實施細則〉的通知》	省、自治區、直轄市商務行政主管部門
	9	設立對台小額貿易公司審批	《對外貿易經濟合作部、海關總署關於發佈〈對臺灣地區小額貿易的管理辦法〉的通知》	省、自治區、直轄市商務行政主管部門

	10	加工貿易食糖、凍雞、氧化鋁進口合同審批	《國務院關於對加工貿易進口料件試行銀行保證金台帳制度的批復》	省、自治區、直轄市商務行政主管部門
證 監 會	33	期貨經紀公司營業部的設立、變更和終止核准	《期貨交易管理暫行條例》	證監會派出機構
	34	證券公司分支機構遷址核准	《證券公司管理辦法》	證監會派出機構
	35	證券公司轉讓、互換營業部審批	《證券公司管理辦法》	證監會派出機構
	36	證券公司分支機構負責人任職資格核准	《中國證券監督管理委員會關於發佈〈證券經營機構高級管理人員任職資格管理暫行辦法〉的通知》	證監會派出機構
	37	外國證券類機構駐華代表處地址變更核准	《中國證券監督管理委員會關於發佈〈外國證券類機構駐華代表機構管理辦法〉的通知》	證監會派出機構

資料來源：作者自繪

最後，制訂並實施《中華人民共和國行政許可法》作為規範行政審批改革的法律文件。此法律按照合法與合理、效能與便民、監督與責任的原則，對行政許可的設定和行政許可的實施做出嚴格的規範；強化了對行政審批行為的監督措施和責任機制；排除了許多體制上的障礙，<sup>53</sup>無疑地深化了行政審批制度的改革。

<sup>53</sup> 李貴鮮，「學習貫徹行政許可法 促進政府職能轉變和行政管理創新」，*中國行政管理*（第7期，2004年），頁4。

## 第四節 審批改革之原則與推行步驟

### 一、改革原則

改革初期，國務院轉發了監察部、國務院法制辦、國務院體改辦和中央編辦起草的《關於行政審批制度改革工作的實施意見》（以下簡稱《實施意見》），明確指出行政審批制度改革應當遵循合法、合理、效能、責任和監督五項原則：

（一）合法原則 設定行政審批應當遵循立法體制和依法行政的要求，符合法定權限和法定程序。法律、行政法規、地方性法規和依照法定職權、程序制定的規章可以設定行政審批。沒有規範性文件依據，僅僅根據領導的講話、批示、指示等設立的行政審批事項，應當取消；如果是必要、不可缺少的事項，應當通過法定程序，制訂相應的規範性文件。依部門內司局文件設立的審批項目一律取消。

（二）合理原則 設定行政審批，要符合社會主義市場經濟發展的要求，有利於政府實施有效管理。凡是透過市場機制能夠解決的應當由市場機制去解決；透過市場機制雖難以解決，但透過公正、規範的中介組織、行業自律能夠解決的，應當透過中介組織、行業自律去解決。有關經營土地使用權出讓、建設工程招標投標、政府採購和產權交易等事項，必須透過市場機制來運作。對於雖符合合法原則，但不符合上述要求的行政審批，也應當取消。

（三）效能原則 要求合理劃分和調整部門之間的行政審批職能，簡化程序、減少環節、加強並改善管理、強化服務、縮短時限、避免重複審批。一個部門應當實施單一「窗口」審批；涉及多個部門的行政審批，應當由國務院規定的主要負責部門為主，會同其他有關部門共同會商後辦理；實施行政審批要規定合

理的期間限制，以提高工作效率。推動電子化政府，運用網路等現代管理技術，以較少的行政資源投入，實現最佳的政府工作目標。

（四）責任原則 按照「誰審批、誰負責」的原則，在賦予行政機關行政審批權時，要規定其相對應的責任。行政機關實行行政審批，應當依法對審批對象實施有效監督，並承擔相應的責任。行政機關不按規定、條件、程序實行行政審批，甚至越權審批、濫用權限、徇私舞弊，以及對被許可人不依法履行監督責任或者監督不力、對違法行為不予察處者，要追究責任，即依照有關規定，給予審批機關主管、有關工作的領導和直接責任人員相應的法律責任和紀律處分。

（五）監督原則 即對行政審批機關行使行政審批權進行監督制約，保證合法、合理、公正的行使行政審批權，維護相對人的合法權益。應按法律、法規規定，公布行政審批的內容、對象、條件、程序、時限、審批結果；未經公開的，不得作為行政審批的依據。行使行政審批權的行政機關亦應當建立健全審批程序的相關制度，如受處分相對人對審批提出異議，要做出書面答覆，並告知有申請復議和提請行政訴訟的權利；審批機關要即時處理舉發、投訴，並將處理結果通過適當方式回復舉發人和投訴人。<sup>54</sup>

## 二、推行步驟

到目前為止，中共的行政審批制度改革主要是通過自上而下的行政手段進行，由國務院行政審批制度改革工作領導小組<sup>55</sup>的統一規定，責成各級地方政府根據國務院的要求，自行按照合法、合理、效能、責任和監督五項原則，清理管轄權內現有的行政審批事項，並將清理結果上報上級主管政府，透過一定程序，按照一定比例逐步終止、廢止和修改一些被認為已經不適應市場經濟發展的、繁

<sup>54</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**（北京：中共中央黨校出版社，2003年），頁27。

<sup>55</sup> 領導小組辦公室設在監察部，辦公室主任由領導小組副組長何勇兼任，辦公室副主任猷國務院法制辦公室副主任李適時、監察部辦公廳主任李玉賦擔任。



瑣的和不必要的審批事項。<sup>56</sup>依據二〇〇一年《實施意見》規定，國務院各部門的行政審批制度改革按照以下步驟和要求進行：

### （一）清理行政審批項目並提出處理意見

首先，國務院各部門按照統一要求，對涉及本部的行政審批項目進行徹底清理，填寫《行政審批項目情況登記表》（如表 3-5）、《行政審批項目情況匯總表》（如表 3-6），並依據改革原則逐項研究提出取消、保留、下放或轉為市場機制運作的初步處理意見。其中，各部門根據國務院以往的決定、命令和要求設定的行政審批，該取消的就取消，確需保留的，必須報國務院備案；各部門內設機構設定的行政審批，原則上一律取消，個別確需保留的，要以部門文件形式予以確認並報國務院備案。

### （二）確定行政審批項目處理意見

其次，對國務院各部門清理上報的行政審批項目及其初步處理意見，由國務院行政審批制度改革工作領導小組辦公室進行逐項審核和評估，對填寫報表不實的單位，逐項提出意見並要求相關部門補充、修改。並組織專家學者、相關部門、單位和管理相對人進行充分討論，確保對併項目的處理公正客觀、科學合理。在協商不一致的行政審批項目後，由領導小組辦公室提出意見呈報國務院領導小組確定之。<sup>57</sup>

### （三）公布審批項目處理決定

在審批項目處理意見確定之後，領導小組辦公室將編製各部門需要取消和保留的行政審批項目目錄並擬定有關規定，報經領導小組討論通過後，提交國務院總理辦公會議審議批准，以國務院決定的形式予以公佈。各部門要嚴格執行國

<sup>56</sup> 黃衛平、汪永成編，**當代中國政治研究報告**（北京：社會科學文獻出版社，2003年），頁170。

<sup>57</sup> 國務院行政審批制度改革工作領導小組辦公室，**改革行政審批制度推進政府職能轉變**（北京：中國方正出版社，2003年），頁268。

務院的決定，以此規範行政審批行爲。

#### （四）制定監督制約措施

各部門對保留的行政審批，制訂監督制約的措施，防止管理脫節，建立結構合理、配置科學、程序嚴密、制約有效的權力運行機制，保證權力在制度化和法制化的制約下運行。各部門根據實際狀況，針對存在問題和環節，對保留的審批項目制定、公布監督制約措施，約束行政審批行爲。各部門制定的監督制約措施需報經領導小組辦公室。<sup>58</sup>

每個審批項目，都至少要經過上列四個步驟才能決定取消、保留、改變管理方式或下放，而每一個環節都在各部會之間反覆溝通協商。爲了讓審批項目的處理更佳科學合理，從指導部門清理開始，到提出審核和處理意見，到題交領導小組會議審核，除不斷與相關部門協商外，還會邀請有關專家學者、企業、管理人員、普通百姓參加座談，反覆協商、聽取各方意見後，才能最終決定一個項目的去留。但行政審批制度改革的目的，絕不是僅僅爲了減少行政審批項目，而是要建立與社會主義市場經濟體制相適應的行政審批制度、促進政府職能轉變、深化行政管理體制改革、有利於中共履行加入世貿組織後所作的承諾、從源頭上預防和治理腐敗。

---

<sup>58</sup> 歐桂英，**行政審批制度改革若干問題解說**（北京：中共中央黨校出版社，2003年），頁158。

表 3-5 行政審批項目情況登記表

行政審批項目情況登記表（ 號）

填表部門

年 月 日

審批項目											
審批部門						審批時限					
審批對象	企業		事業		其他組織		個人				
審批方式	單獨審批					聯合審批					
審批類型	審批		審核		核准		備案		其他		
收費情況							有無審檢				
設 定 依 據	法	律	具 體 規 定								
	黨中央文件										
	行政法規										
	國務院文件										
	部門規章										
	內部司局文件										
	其他										
處 理 意 見 及 理 由	取	消									
	保 留	不 變									
		合 併									
		下 放									
		其 他									
改 變 管 理 方 式											

負責人簽名

單位蓋章

資料來源：關於清理行政審批項目的通知

表 3-6 行政審批項目情況登記表

行政審批項目情況匯總表

填表部門  
月 日

年

審 批 類 型			審批	審核	核准	備案	其他	合計	
			1	2	3	4	5	6	
現 有 項 目 情 況	依 據 法 律								A
	依 據 黨 中 央 文 件								B
	依 據 行 政 法 規								C
	依 據 國 務 院 文 件								D
	依 據 部 門 規 章								E
	依 據 部 門 文 件								
	依 據 內 設 司 局 文 件								
	其 他								
合 計									
處 理 意 見 及 收 費 情 況	取 消	總數							
		收費數							
	不 變	總數							
		收費數							
	保 留	合併	總數						
		收費數							
	下 放	總數							
		收費數							
	其 他	總數							
		收費數							
	改 變 管 理 方 式	總數							
		收費數							

負責人簽名

單位蓋章

資料來源：關於清理行政審批項目的通知