

# 《行政许可审查与决定规范》 国家标准（征求意见稿）编制说明

## 一、工作简况

### （一）任务来源

《行政许可审查与决定规范》是根据国家标准化管理委员会 2017 年第 4 批推荐性国家标准计划制定的，项目计划编号为：“20173542-T-469”，计划完成时间为 2019 年。该计划项目由全国行政审批标准化工作组（SAC/SWG 14）提出并归口。

### （二）标准制定的目的和意义

作为规范行政许可权力，提供无差别和高品质政府服务的途径，标准化已成为行政许可规范化重要制度工具和基本技术手段。从管理视角看，行政许可过程类似于规律性生产流水线，具有重复性、循环性特征，为追求行政许可行为的规范化、行政许可服务的高品质和稳定性，将标准化理念引入行政许可势在必行。

关于标准化的权威定义来自于 GB/T20000.1-2014《标准化工作指南第 1 部分：标准化和相关活动的通用术语》。标准化是指为了在既定范围内获得最佳秩序，促进共同效益，对现实问题或潜在问题确立共同使用和重复使用的条款以及编制、发布和应用文件的活动。行政许可标准化正是将标准化的思维、理念和技术植入行政许可的管理和运作过程，以期提升行政许可的效能，重塑行政许可的非人格化特征并借此堵塞审批的寻租空间。换言之，行政许可标准化，主要是通过标准化管理的刚性效应，约束行政许可自由裁量权，解决制度在执行环节变形走样的弊端；特别是针对审批环节标准不统一、运作不透明等容易导致腐败现象发生的情况，运用标准化的理念，对行政许可的办理和监管过程进行科学分解和合理配置，对流程进行改造和优化，用信息技术固化流程，减少人为因素干扰。

本标准是行政许可流程管理的通用基础标准之一，是为规范全国各级行政许可实施机构行政许可工作审查与决定环节的开展，是规范权力行使，保证行政能力，提高政务服务效率和人民满意度的重要规范。

#### 1. 开展本标准研制是巩固和深化行政许可成果的技术手段

自 2001 年推进行政许可制度改革以来，我国行政许可制度改革取得了重要的阶段性成果，有力地促进了政府职能转变，增强了市场在资源配置中的决定性作用，激发了市场主体活力。在推进行政许可制度改革过程中，很多部门和地方都在探索如何将行政制度改革的成果以文件的形式固化、规范下来。一方面，避免已经清理的事项反弹，另一方面，确保保留下来的行政许可事项运行更加规范、高效。在这一背景下，标准作为国家治理体系建设的重要组成部分和助推国家治理能力提升的有效工具，成为巩固和深化行政许可成果的必然选择。推进行政许可标准化，就是运用“统一、简化、协调、优化”的原则和方法，通过制定和实施标准，固化、传播和推广应用行政许可工作已有的最佳实践经验，从而推动更多的行政机关在实践中践行这些行政许可工作已有的经验做法。行政许可审查与决定规范的制定是行政许可标准化中的一项重要内容，对于推进行政许可标准化工作具有不可替代的作用，通过行政许可审查与决定规范的制定、实施和反馈，有利于深化和完善行政许可成果。

## 2. 开展本标准研制是优化和提升新形势下行政许可服务的实现路径

目前，在行政许可实施中还存在不少突出问题：行政许可流程设计不尽科学合理，环节多、手续繁琐；一些部门互为前置，甚至多头审批、重复审批；一项行政许可在一个部门内部也层层分解、层层把关，涉及多个处室，流程复杂等，导致企业和群众对审批服务的满意度低、意见大。行政许可审查与决定规范的制定是解决这些问题的一个重要选择路径，在行政许可审查和决定过程中引入标准化，对每个行政许可事项统一制定审查标准，通过一般审查和特殊审查等方式，做出准予许可或者不予许可的决定，明确行政许可审查评判依据、审查程序、审查时限、各级审查人责任、审查意见（结论）、收费等内容，推进行政许可审查与决定流程的标准化控制，保证各项行政许可审查与决定职能统一明确地履行，提高按期办结率，提高行政许可审查与决定服务的质量和水平。

## 3. 开展本标准研制是预防和杜绝行政许可环节腐败的制度工具

当前，我国行政许可过程中仍然存在审批条件不明确，审批标准不透明、审批机关自由裁量权太大等问题。在审批条件中提出“提交其他需要的材料”、“征求相关部门意见”等具有很大随意性和可变性的审批条件，不利于深入推进依法行政，为滋生腐败提供了条件。目前已查明的很多腐败案件都表明，凡是行

政许可项目多的地方，腐败就越多。开展行政许可标准化工作可明确行政许可各环节中的具体要求，纠正和控制随意性和无规则性动作，有效缩小权力寻租空间，让审批权力、审批行为、审批标准等更透明，全方位接受社会各界的监督，以标准化促进规范化，完善制度体系，预防和杜绝行政许可环节腐败。

#### 4. 开展本标准研制是实现审批环节无缝衔接的有效手段

标准化通过有序的、有机的、无缝链接的作业流程，将输入、加工和输出的整个过程置于可控、可预测的状态，不仅确保稳定的质量标准，而且极大地提升了产品价值。行政审批过程也是一个输入、加工和输出的过程，由于缺乏标准化，各流程之间障碍重重，相互衔接不足，互为前置，审批流程不畅，甚至出现相互拆台的现象。这不仅表现在单一部门内部审批流程中，更突出表现在涉及部门审批的流程中，非常需要通过标准化，打通各流程环节之间的障碍，实现各节点之间的无缝衔接，提升行政审批服务的价值。

#### 5. 开展本标准研究有利于完善制度体系提升行政效能

《深化标准化工作改革方案》重点任务分工（2017-2018年）明确了12项具体分工，其中就要求要基本建立统一的强制性国家标准体系以及增强中国标准国际影响力等，行政许可审查与决定规范是国家标准体系中的一项重要内容，要按照相关要求，完善强制性标准管理制度。同时，也是贯彻和落实《国家标准化体系建设发展规划》（2016-2020年）的具体实践。

综上所述，本标准研制对于服务型政府建设、优化标准体系、建立标准实施的监督和评估制度、提升标准化服务能力等具有极其重大的意义，是提高便民服务的重要途径。在此背景下，及时启动国家标准研制工作，从国家高度对行政许可中的审查与决定环节行为提出通用性规范，是贯彻落实党的十九大精神中关于转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府的必然选择。

### （三）主要工作过程

按照国家标准制修订程序的要求，《行政许可审查与决定规范》国家标准的研制，完成了以下工作：

#### 1. 资料的收集

在标准编制过程中，起草工作组收集了以下现行的资料：

——GB/T 1.1《标准化工作导则 第1部分：标准的结构和编写》

——GB/T 20000.1《标准化工作指南 第1部分：标准化和相关活动的通用术语》

——审改办发〔2016〕4号 行政许可标准化指引（2016版）

## 2. 标准的起草

（1）2015年10月—2016年11月，工作组完成标准的前期预研和论证工作，主要对行政许可实施机构审查与决定的现状和问题进行调研和分析。

（2）2016年12月，工作组召开会议，正式启动了《行政许可审查与决定规范》（制定）国家标准的编制工作。会议明确了标准编制的基本思路和计划进度安排，组建标准起草工作组。

（3）2017年1月—2017年3月，起草组完成资料收集及分析研究工作。经过内部讨论，确立了标准的基本技术内容，形成标准草案稿。

（4）2017年11月—2018年5月，工作组分别召开了3次内部讨论会，对标准草案稿进行了3次修改，形成了工作组讨论稿。

（5）2018年6月—2018年7月，起草工作组对标准中的关键性问题进行了充分讨论，根据研讨会上专家提出的建议及修改方案，对工作组讨论稿逐条进行了梳理和修改，形成了征求意见稿。

## 二、国家标准编制原则、标准的主要内容和依据来源

### （一）国家标准编制原则

本标准编制主要原则如下：

#### 1. 落实法律政策相关要求

作为法律法规、政策文件的技术支撑和落实手段，一方面，国家标准中的要求不能与法律法规、政策文件相冲突；另一方面，国家标准应细化、量化、具体化法律法规、政策文件中的相关要求，为落实法律法规、政策文件要求提供抓手。当前，我国对于行政许可审查与决定的要求主要在《行政许可法》《国务院办公厅关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知（国办函〔2016〕108号）》《行政许可标准化指引（2016版）》等文件中体现。因此，在起草本标准时，标准起草工作组对相关法律法规和政策性文件进行了深入学习，在此基础上对行政许可实施机构审查与决定工作提出要求，确保标准与政策文件的连贯性和一致

性，真正发挥标准的技术支撑作用，为落实法律法规、政策文件的相关要求建立了可实施路径。

## 2. 坚持系统研究理念

标准起草组立足于系统建设高度，对行政许可审查与决定阶段所涉及各环节都进行了规定、提出了规范性要求，包括提出不同审查情形下的具体细化规定、不同审查方式、行政许可收费等的基本要求；办理期限、决定作出、许可结果内容等环节进行系统化设计，形成行政许可审查与决定阶段的闭环管理。

## 3. 广泛吸纳优秀实践经验

经过多年发展，国务院部门及地方行政许可标准化工作不断提升，积累了大量的优秀实践成果，标准是“最佳实践的总结”，优秀的实践经验是国家标准技术内容的宝贵技术源泉。因此，制定本标准时，标准起草工作组以座谈、研讨、调研、材料收集与分析等多种形式，广泛获取相关资料。在确保全国普适性的前提下，以国家标准的形式将优秀实践吸收、固化、复制和推广，确保标准的针对性和有效性。

### （二）标准的主要内容和依据来源

#### 1. 依据来源

该标准编制过程中，主要参考了《行政许可标准化指引（2016版）》文件。

#### 2. 主要内容

本标准规定了行政许可审查与决定阶段的基本要求，并规定了审查要求、审查情形、审查方式、办理期限、许可结果内容和结果送达等内容，包括：

##### （一）范围

给出标准规定的主要技术内容，并给出标准的适用范围。

##### （二）规范性引用文件

列出了标准中规范性引用的标准和文件清单。

##### （三）术语和定义

为了不引起混淆、便于标准使用者使用，给出“审查”“决定”“共同审批流程”等3个在标准条文中出现的术语及其定义。

##### （四）基本原则

规定了行政许可审查、决定的过程和结果，应遵循公开、公平、公正、便民、效率原则。

#### （五）审查

给出行政许可基本审查要求、不同审查情形下审查工作要求及不同的审查方式。

#### （六）收费

给出行政许可事项收费需要明确的内容及管理要求。

#### （七）决定

给出行政许可办理期限、准予行政许可或不予行政许可决定、决定公开、复议和诉讼、许可结果内容、决定送达的管理要求。

#### （八）附录

给出《准予许可决定书》《不予许可决定书》的推荐样式。

### 三、本标准与法律法规的关系

开展行政许可审查与决定工作的依据主要为《行政许可法》等法律法规。本标准通过对审查方式、审查环节、时限节点、审查要点、决定出具形式及送达要求等进行规范和量化，实现行政许可法律法规在行政许可审查与决定环节中的具体落实。法律法规具有强制力，本标准作为推荐性国家标准，是在各级行政许可法律法规的框架下，对行政许可审查与决定环节的各项流程进行规范，对每一环节的工作内容和管理要求等进行具体规定，以实现行政许可审查与决定程序的规范化。因此，本标准是在遵守法律法规的前提下，对法律法规体系的具体支撑和操作层面的拓展。

### 四、本标准与《行政许可标准化指引（2016版）》的关系

标准起草过程中，标准起草组对《行政许可标准化指引（2016版）》进行了系统研究。《行政许可标准化指引（2016版）》以“全面规范行政许可行为、提高审批效率、改进服务水平”为目标，从“行政许可事项管理、流程、服务、受理场所、监督检查”等方面提出原则性规定和基本性要求。针对行政许可审查与决定环节，《行政许可标准化指引（2016版）》规定了“审查方式、共同审批、逐级审核等情况下的审查要求、决定环节及要求”的基本原则和总体性规定。本标准在遵循《行政许可标准化指引（2016版）》提出的审查与决定的基本原则和总体性规定的基础上，细化了审查情形、决定环节的具体途径和要求，给出不同审查情形（独立审批、跨部门审批、跨层级审批、跨地域审批）下的具体要求，给出行政许可收费具体细化规定、办理期限、决定作出、许可结果内容等规定，

是对《行政许可标准化指引（2016版）》中审查与决定相关内容的细化和拓展，更利于行政许可实施机构执行。

#### **五、重大分歧意见的处理经过和依据**

本标准编制过程中，无重大分歧意见。

#### **六、作为推荐性国家标准的建议**

根据《标准化法》《标准化法实施条例》，以及本标准定位，建议作为推荐性国家标准。

#### **七、废止现行有关标准的建议**

无。