



关于改善关键领域中国行政许可制度的建议

2016年5月

摘要

- 美中贸易全国委员会（USCBC）年度中国商业环境调查报告中显示行政许可制度依然是我会员公司在华运营中最关注的十大问题之一，行政许可问题在美中贸易全国委员会近十年的商业环境调查报告中一直是前十大关注问题之一。
- 为进一步应对行政许可制度为企业带来的挑战，我委员会建议中国政府致力于确保所有在华的外商投资企业和国内企业在行政许可过程中能得到平等的对待。这样的平等对待能确保美国企业充分地参与到中国经济发展中，改善中国的商业环境并提高国际竞争力。
- 有大量的政府审批和许可程序可被称为“行政许可”，其中很大一部分针对某些特定领域。此份建议书是在我委员会2016年4月发布的关于“许可证问题面临的挑战和最佳做法”的报告基础上做出的。
 - 我委员会建议中国的政策制定者能考虑改善行政许可程序中的四个具体环节：信息公开、专家小组审查、审批时限以及第三方推荐。企业办理行政许可时，对企业的文件和信息披露的要求可能使企业的自主知识产权，特别是商业秘密面临暴露的风险。为此，我委员会建议政府与企业协商，共同制定适用于各级政府的信息披露要求的标准化文件。这些要求应包括对企业在办理行政许可过程中已提交的、认定为专利的机密和敏感信息的予以销毁的程序。
 - 专家小组审查，例如环境影响评估审查专家小组，为在中国审批产品或投资许可的企业造成了一定的知识产权损失的风险。为使企业在专家小组审查过程中得到更多的安全保障，我委员会建议让申请企业对专家小组提名的成员提供更多的意见，并且制定一个正式的程序使得申请者可以就竞争企业提名的专家小组成员提出抗辩。
 - 明确统一的审批时限有助于确保审批过程的透明度。我会员公司表示，某些许可过程往往没有执行审批时限，这显著拖延了他们在中国的投资进程。为了提高政府审批的透明度和可预见性，我委员会建议政府应制定明确的指导方针要求各机构向申请者提供更多和更及时的信息更新。假如某政府机构的审批错过了截止日期，应向申请方解释行政审批推迟的原因。
 - 中国应该确保各级政府在许可程序中不强制企业使用指定的第三方服务提供机构。在某些情况下，如需使用第三方服务，企业应有权自主选择服务机构，被授权承办相关工作的外国公司亦应在备选范围内。
- 实施全国统一的市场准入负面清单将有助于阐述哪些领域对外国投资开放，同时也确保了地方政府和省级政府执法的连贯性。

绪言

中国政府通过精简、简化和下放许可和审批流程，将行政许可制度改革作为重点工作。美中贸易全国委员会（USCBC）及其会员公司赞赏中国近来在改善行政许可制度上做出的努力，并支持政府加强许可制度的目标。为了更好的支持和帮助政府决策者实现这些目标，我委员会就中央和地方政府如何进一步改善中国的审批程序以创建良好的商业环境，推进地方经济，及节约政府宝贵资源提供建设性意见。

自国务院在 2013 年颁布关于行政许可制度改革后，政府部门发布了一系列旨在下放审批权限、减少行政许可、减少行政审批费用和限制地方政府发布新的行政许可事项的新政策。2015 年 11 月中央政府公布了行政许可制度改革在多个领域取得的进展，其中就包括减少行政许可项目、非行政性审批事项和行政费用。同时，2016 年刚出台的进一步减政放权的计划表明了中央政府继续坚持这项改革的决心。

这些措施显示了政府正在继续努力改善营商环境。我委员会赞赏这些举措并鼓励中国政府进一步开放与外资相关的行业。为了支持中国政府的举措，美中贸易全国委员会就如何进一步减少中国的行政许可程序的挑战提出了以下建议。这些建议大致可分为四类：信息公开、专家小组审查、审批程序和时限的透明度和一致性、以及第三方的建议。

这些建议来自于我们与会员公司代表们的交流，这些会员公司来自多个领域，包括制造业、健康医疗、信息技术、零售业、金融服务等，同时这些代表们都曾深入参与过中国行政审批过程，并根据他们自己的经验提供了宝贵的意见。这些建议是基于 USCBC 2016 年 4 月的报告“许可证问题的挑战和最佳方案”的基础上提出的。

为了进一步阐述这些挑战，美中贸易全国委员会鼓励中国承诺确保外商投资企业和国内企业在所有许可过程中得到公平对待。确保平等对待这些企业将使美国企业能够充分参与促进中国的经济发展，并将有助于加强中国的商业环境和国际竞争力的提升。

信息公开

背景

美中贸易全国委员会及其会员公司赞赏中国政府认识到在行政许可过程中透明度的重要性。中国政府最近宣布的措施体现了对这个问题的认识。例如中国环境保护部颁布的《建设项目环境影响评价政府信息公开指南》和国家发展和改革委员会颁布的《国家发展和改革委员会政府信息公开实施办法》要求政府机构告知申请企业审批如何评估以及作出决定的。这些规定也允许公众对没有明确规定披露的许可信息提出披露申请。

尽管有以上这些积极的举措，企业仍然容易在审批过程中遭受到知识产权特别是商业秘密泄露的潜在风险。虽然政府允许企业在某些审批程序中明确哪些信息属于商业秘密，商业秘密暴露的风险依然存在。例如，有些商业秘密若被政府认定为“公共利益”，其信息可能会被披露。¹此外，在某些情况下，尽管中国法律禁止审批机关要求此类信息，²政府机构仍要求企业提供与审批程序并不直接相关的信息。这种敏感信息被公开披露的风险使得企业非常不情愿向中国引进和使

¹ 《中华人民共和国政府信息公开条例》第 10 条，2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》第 23 条

² 《中华人民共和国行政许可法》第 31 条，2004 年

用尖端技术。因此，中国可能失去进一步刺激经济增长和产业升级发展的宝贵投资和创新机会。
案例

一般来说，企业担心在申请许可的过程中，提供国际标准要求范围以外的信息，因为这将给其商业秘密带来被曝光或被盗的风险。对此，企业可能会停止目前的项目或抑制将来的投资。我们举出几个例子说明在行政许可过程中信息披露如何造成知识产权损失的风险。一家企业在将安全评估提交给审批机构时，被要求提供其加工设备特定的温度和压力信息，而不是在大多数其他国家的审批程序中通常所要求的温度和压力范围。这些信息会使竞争对手更容易获得被该企业认为是商业秘密的生产过程的细节。在这种情况下，关于温度和压力范围的一般信息而非具体的数据，应足以满足安全性评估所需的信息量。

在另一个例子中，一家企业的概念设计程序包在提交过程中被要求出示所有前置审批，包括符合职业卫生标准的证明和一个能源供应方案。这些前置审批与政府的分析和批准并无直接关系，同时包含专有信息。要求再次提交这些文件增加了这些信息在行政许可制度的多个环节中被曝光的机会。

建议

为了完善中国的许可和审批制度，减少商业秘密的披露，我委员会提出以下建议：

- 允许申请许可证及批文的企业在向政府机构披露信息的过程中判断被要求提供的信息是否属于商业秘密和敏感的知识产权，并要求相关政府机构在完成许可审查后在规定时间内摧毁这些信息。相反地，如果这些信息需要被保留，政府机构应该禁止在公共场合或政府机构间的调查中传播这些敏感的知识产权。政府也应制定具体的措施以惩罚违反规定的政府工作人员。
- 确保在所有行政许可过程中平等对待国内外企业，尤其是那些需要披露商业秘密的企业。例如，《中央企业商业秘密保护暂行规定》为国有企业提供了保护措施，以防止具有经济 and 实际利益的商业秘密的公开泄露。我们建议制定相关政策，给所有在中国的企业，包括外资和国内企业，都提供类似的保护并强制执行这些保护措施，这将有助于吸引外国企业到中国并促进对市场的投资。
- 标准化各级政府许可和审批程序中对文件披露的要求。这些要求应力求客观，并且指定哪些信息应予以披露，以避免不必要的信息披露和拖延。明确信息披露的要求，也可防止地方政府要求获取审核许可申请范围以外的信息。
- 取消对申请者在新的申请中再次提供前置批准中已提交过的信息的要求。只要求申请人提供该审批的证明即可。取消企业重复提交信息的要求将缓解企业对信息披露的担忧，减少文书工作，并减轻政府机构工作人员的负担。
- 征求企业对“必要信息”的理解和界定的意见。此类交流可以帮助审批部门增进对知识产权的了解，确定审批所需的必要信息，以做出有关许可的明智决定。这些信息可以用来制定关键性许可程序的标准模板。总之，这些措施将有助于监管机构在达到监管需求的同时，建立起更有效的审批许可制度。
- 采用国际最佳实践来评估新的和现有的法规，如英国、新西兰、俄罗斯和墨西哥所使用的监管影响评估（RIA）。使用 RIA 或类似的评估，将使监管机构能够更好地理解现有的或制定中的法规对行业和政府的影响。尤其是针对那些含有向企业收集信息要求的中国法规，这类评估将使当局充分考虑信息对实现监管目标是否必要，以及收集这些信息可能会对企业产生何种影响。³鼓励各级政府机关与许可申请者签订互不披露协议。这将加强双方对投资和许可审批程序的保密承诺。

³ 经济合作与发展组织：“监管影响分析”。2012。

- 建立地方和市政当局的最佳实践，以确保符合现有的限制披露的法律法规。
- 对参与许可和审批程序的各级政府人员进行定期的专业培训，以更好地保护商业秘密和确保相关人员对泄露知识产权的行为及其后果有充分的理解。

专家组评审

背景

目前的法规要求专家小组就直接关系公共安全、健康和生命财产安全的设备、设施、产品和条款的检验、测试和检疫召开专家评审会议。⁴我委员会的一些会员公司担心他们的技术可能会在这些专家组的许可审查过程中泄漏。

企业对专家小组评审有三大担忧。首先，政府有权限且有倾向提名与申请人有竞争关系的中国企业工作的人员担任小组成员。其次，提交给评审小组的报告通常包括有关项目的成本和收益、容量和设备、原材料和能源需求的具体信息，以及其他机密的操作细节信息。许多企业将这种类型的信息认定为商业机密。因此，将此类信息提供给企业以外的任何人员，包括竞争对手和政府官员，都会对企业造成种种严重问题。一旦这些信息曝光，企业可能承受失去竞争优势、利润和敏感技术的风险。最后，企业表示评审小组的专家被赋予了无限的向企业要求信息的权利，即使这些信息与评审决定有很少的或者没有关系。虽然企业愿意与监管机构合作，提交直接关系到许可过程的必要信息，但是与同时是竞争者的小组成员分享这些信息会给他们带来巨大且不必要的不利商业风险。

政府试图避免这种利益冲突的一个例子是实施《中华人民共和国招标投标法实施条例》，以管理与中国公共利益相关的采购。该法规规定，那些与项目存在利益关系的个人将没有资格成为该项目的评标委员会成员，如果他们已经加入了则应该被替换。⁵政府应继续严格执行此规定，并为专家小组审查建立类似的规定。确保在全国范围贯彻这样的规定，这将有助于消除企业对商业秘密暴露的担忧，并在中国创造一个更适宜投资的环境。

案例

一家企业提交了环境影响评估（EIA）报告书后，当地政府任命了一位与申请企业在同一行业处于竞争地位的某国内企业副总裁担任评审小组的成员。这位竞争企业的高管表示，他希望能参与到申请许可企业的这个新项目中。为了说服该企业，他以自己的角度在小组中质疑了项目的部分内容。因此，该项目被推迟，这个结果不仅增加了该项目的风险，同时减缓了其能带给当地社区和政府的就业和税收收入的机会。

另一家企业表示，某位审查小组的专家在审查并通过了该企业的环境影响评估报告的一年后，要求该企业披露某一特定技术系统的操作细节。审批机构告诉该企业，该披露可能影响到其项目在该地区未来的计划。专家小组质疑企业的技术性能，并表示该技术将无法如该企业所表述的那样正常运行，即使该技术已经达到了美国环境保护局的使用标准。专家小组要求企业安装一个更复杂的、未经验证且昂贵的系统。为了解除专家的疑惑并证明其技术的价值，该企业曾被要求向专家小组提供技术的设计细节，而上述设计细节属于公司认定的商业秘密范畴。

⁴ 《中华人民共和国行政许可法》第 28 条，2004 年

⁵ 《中华人民共和国招标投标法实施条例》第 27 条，2000 年 1 月。

建议

中国政府应考虑采取额外的措施以确保商业秘密信息在专家小组审查的过程中得到保护，且竞争对手不能成为专家组的成员。我委员会就此提出以下意见：

- 继续实施现有的防止在给定项目中有利益冲突的个人加入专家小组的法律。在不存在此类法规的领域，应规定禁止提名与申请人的专家小组有明确利益冲突的专家，并要求将那些有利益冲突的专家移出名单。
- 为申请人建立一个对与项目有利益冲突的专家担任评审小组成员的提名提出异议的正式流程。这个过程应对审议、审查和解决争议提供一个固定的时间表，以尽量减少在投资过程中的干扰。
- 允许申请人在提名小组专家方面有更多的意见。向企业提供评审专家的最新完整明细，并允许企业对专家小组的若干成员有提名权。
- 针对索要企业敏感信息建立明确的指导意见。政策应要求专家在要求获得信息的时候提供相关实质性的事实，商业经验和合理的科学依据。建立明确和正式的流程来管理专家组对信息的要求，包括建立一个清晰的时间表，对何时提出要求，以及企业在何时作出回应的明确规定。
- 起草并执行政府官员以及从事上述工作的其他人员，例如专家小组成员，对专家组在监管审查和产品认证期间和之后收集的所有数据做好保密工作的相关法规要求。专家小组成员应退回或销毁他们在专家小组工作期间收集的所有数据。法规应列出当违反该规定时具体的处罚措施。
- 通过法规，公开研讨会或其他与省级和地方政府合作的方式，为官员、行业和公众提供有关专家小组的选拔、任用以及工作行为规定的明确信息。这些信息应包括专家有义务回避有利益冲突的特定情况。与各级官员合作，对可以在专家小组任职的成员的资格和行为设定明确的规定。

审批程序和期限的透明度和一致性

背景

美中贸易全国委员会的公司非常感谢中央和地方政府网站清楚地列出在不同审批程序所需的申请材料。能够容易获取这些审批要求和期限，是许多发达经济体的一个显著标志和监管透明度的一个重要指标，可以帮助企业有效地推进投资进程。

中国政府提出了简化审批程序以促进在经济领域的投资。为了响应中央政府的要求，监管机构应考虑在机构网站上一致并准确地列出在批准程序中需要的所有文件清单。目前，中国中央政府的法律包括的某些条例，对某些不可预见的行政许可的未来发展规定留有灵活性。⁶这种灵活性可能会使条文或文件的要求存在不明确性，由此增加企业和政府机构的成本，并最终加重整体经济的负担。

许多市政府在明确规定的申请材料之外要求“由政府部门规定的其他文件”。地方政府的附加要求会延长审批时间，在企业和政府在澄清何为“其他文件”并确保申请企业满足附加要求这个过程中，增加了额外的工作成本。此外，文件要求的不明确性可能会导致企业提供过多或过少的信息，延长申请过程并加重企业和政府利益相关者的负担。通常在这种情况下，企业觉得他们为了申请程序被批准而不得不提供敏感信息。

模糊或不明确的要求也能导致跨司法管辖区的不一致性。如果没有明确的指导意见，政府部

⁶ 《中华人民共和国行政许可法》第十五条，2004年

门有时会曲解许可申请要求的信息、表格和材料，这意味着同一许可的申请程序在不同的司法管辖区可能是完全不同的。这会不必要地将审批程序复杂化，使在中国寻求投资的企业产生困惑。若对于申请要求或者授予许可本身的权力的解释权都集中在一个人时，文件要求的不明确性也会助长地方权力滥用。

清晰的审批期限是透明和高效审批制度的重要组成部分。来自不同行业的美中贸易全国委员会的会员公司都对“任何行政审批自收到申请至批准最迟时间不可超过 60 天”的这条规定表示赞同。如果一个批准被延迟，政府应该就延迟原因向申请人做出解释。⁷然而，众多的审批程序免受在 60 天的时间限制，包括公开听证会、招标邀请、拍卖、检验、检测、检疫和专家鉴定。⁸例如，最近的《证券投资基金募集申请行政许可受理及审核情况公示》明确指出，专家小组审查免受审核期限限制。诸如此类的法规大大延长了许可审查过程，并且减少了许可审批部门应承担的责任。

案例

以下为缺乏透明度如何影响企业在不同区域审批程序的例子。一家企业指出，当地税务局要求他们提供相关的文件来完成他们的税务申报，但没有得到完成备案所需的一份完整的材料清单。正因为这样的疏忽，一名政府代表被迫在三周内与企业代表会面五次以上。每一次该官员检查他们的文书工作时都新发现了缺少的材料。清晰程序的缺失需要花费企业大量的时间，同时也浪费了政府很多时间。

在另一个例子中，一家寻求在华扩大生产的企业通知国家质量监督检验检疫总局的地方分支机构该企业需要从美国进口一台特定的机器。该机构要求企业提供一张驻美中国大使馆审查和核实过的机器生产发票。虽然该企业在中国其他地区已经历过这类申请过程，这是第一次要被要求提供此种文件。

还有几家企业提供了表明清晰时限重要性的例子。一家美中贸易全国委员会的会员公司在寻求将其中国子公司由一家合资企业转变成为外商独资企业时，遇到了国家一级批准时限的问题。在这个过程中，该企业向中央级机构提交了文件供其审查和批准。然而，该企业等待了半年多时间才被通知申请的状态；机构官员并未提供延迟的原因，尽管该企业每周都联系该机构。为了能在此问题上取得进展，企业寻求与该机构直接会面。该机构同意了企业的请求。在会议上，该机构将延迟归因于人事变动。会议结束后，该机构很快批准了申请。

建议

为了确保申请要求便于公众查询，使得企业在申请批准时符合地方政府要求，提高行政许可制度的可预见性，我委员会提出以下建议：

- 与地方政府部门合作，建立全国标准化的许可审批程序，以确保申请程序在跨司法管辖区一致性。所有的申请要求，应在当地政府网站全文发布并且在这些机构对外办公地为企业提供纸质的文件。
- 在行政许可过程中增强政府机构间的交流。这样在某一行政许可过程中不同的部门和机构能够了解并且彼此对强制性文件、时间安排以及其他要求方面遇到的问题相互协调。
- 确保法律法规在中央、省级和地方政府及其相关机构的一致性。
- 鼓励地方政府机构在政府网站上和出版物中消除对“其他文件”的要求；以具体和详细的申请要求取而代之，以确保审批部门能在第一次提交时收到所有评估和批准申请所需的信息。

⁷ 《中华人民共和国行政许可法》第四十二条，2004 年

⁸ 《中华人民共和国行政许可法》第四十五条，2004 年

- 确保各级政府恪守法律, 要求政府部门在考虑企业的申请时, 对企业要求的任何附加材料进行一次性沟通。
- 确保在项目的开始就对每个阶段的时间限制有明确的描述, 各个阶段包括公开听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、和专家鉴定。
- 审批被推迟时应给出推迟的原因。审批机关也应根据政府延迟的原因, 给出新的审批时间要求。
- 要求各机构提供更加频繁和及时更新的申请状态来促进许可审批制度的透明度。这将允许申请人更好地根据需要计划并更新投资时间表。
- 对地方审批部门在管理审批时限的最佳实践方面提供定期培训, 并将申请状态的定期更新发送给企业。通过开展审查监测透明度和时限来加强责任制, 如通过省市间的年度审查来跟踪申请审批的平均时限。
- 通过一站式在线平台申报来继续简化行政许可程序。

第三方建议

背景

各个行业的企业在整个许可审批过程中都需要与税务、环保、法律以及其他第三方顾问合作。根据审批类型的不同, 很多美中贸易全国委员会的会员表示, 当地政府监管部门经常推荐, 甚至有时要求使用特定的第三方顾问。

目前中国的法律对政府应如何管理第三方建议有不同的规定要求。例如, 《行政许可法》规定, 行政机关在考虑许可申请时不得通过向申请人提出购买服务、商品或者其他不合理的要求, 来作为得到许可的条件。⁹此外, 《招标投标法》禁止任何审批部门强加某些产品或服务的供应商给招标人。¹⁰尽管如此, 许多美中贸易全国委员会的企业面临了来自当地政府官员要求使用政府推荐的服务供应商的巨大压力。有几家企业指出, 如果他们不使用由政府推荐的机构, 他们将面临许可延误和与政府关系紧张的风险。最终, 使用政府推荐的服务供应商的压力会成为制造腐败的机会。

案例

一家企业在其产品获得批准的过程中, 被要求雇用由政府官员推荐的代理来协助文书工作的准备。虽然该企业已经在中国几十年, 并且熟悉文件的准备过程, 但该企业认为自己别无选择, 只能遵守。不过, 该企业发现推荐的代理人主要从事的是一项快递工作: 即一旦企业准备好文书, 代理只需将它递交给政府, 这种工作为企业提供的价值非常小。无论如何, 当地政府一直拒绝接受企业的直接提交, 为此增加了企业的额外成本。

建议

为了确保企业可以选择合格并且值得信赖的第三方供应商, 我委员会提出以下建议:

- 确保各级政府不强制在许可审批过程中使用指定的第三方实体。
- 在要求使用第三方服务供应商的情况下, 让企业选择自己的服务供应商, 包括已被授权进行该项工作的国际服务供应商。

⁹ 《中华人民共和国行政许可法》第十五条, 2004 年

¹⁰ 《中华人民共和国招标投标法》第十二条, 1999 年

- 若企业向地方部门索要一份当地服务供应商的清单，政府可提供一份包括三个或三个以上有资格的第三方供应商的清单供企业参考。

结论

行政许可是政府有效治理，以确保管理事项符合法律规范以及公众的健康和安全的重要组成部分。与此同时，行政许可制度的效率和透明度会显著影响企业在一个经济体投资的意愿。正在进行的简化行政许可过程的改革表明，中国政府理解提高透明度和效率对促进新业务的发展将产生积极的商业利益。

除了确保在地方全面采用这些措施，美中贸易全国委员会建议通过采取额外措施，建立一个更具预测性和效率的许可制度，以保护企业敏感信息，确保企业受到公平公正的待遇，并简化投资者在许可制度中需要经历的所有流程。采取这些措施将有助于在中国建立一个更可靠的许可制度，从而促进更多新业务的建立，为经济增长和发展做出贡献，并帮助中国实现其政策和投资目标。同时，USCBC 建议实施全国统一的市场准入负面清单来进一步阐释哪些领域对外资开放并确保地方政府和省级政府执法的一致性。