

# 开封市行政审批制度改革领导小组办公室文件

汴审改办〔2022〕7号

## 关于梳理市级现行地方性法规设定的行政许可事项的通知

市直各单位：

按照《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》（国办发〔2022〕2号）、《河南省数字政府建设工作领导小组办公室关于开展全省行政许可事项清单编制工作的通知》（豫数政办〔2022〕4号）文件要求，为做好全省行政许可事项清单编制工作，现将有关工作通知如下：

市直各单位依据我市现行地方性法规，全面梳理市级层面设定、市县乡三级实施的行政许可事项，填写《市级层面设定行政许可事项清单》（附件1），没有市本级设定的许可事项的单位请填写无，于6月28日前将电子版（加盖公章）发送至邮箱 kfxzzxywk@163.com。

联系人：李想 宋涛

联系电话：0371-23859638

附件：1. 市级层面设定行政许可事项清单

2. 编制地方行政许可事项清单具体要求和常见问题政策口径

2022年6月21日



附件1

## 市级层面设定行政许可事项清单

部门（盖章）：

填表人：

联系方式：

序号	主管部门	事项名称	设定和实施依据	实施机关	实施层级	备注

### 填表说明：

- 一、主管部门。填写市级主管部门的规范简称。
- 二、事项名称。按照市级地方性法规相关条款的具体表述，参考《中央层面设定行政许可事项清单》中的事项命名方式，填写行政许可事项的具体名称
- 三、设定和实施依据。填写最新的现行市级地方性法规名称、发布机关、发布文号，以及设定和实施该事项的具体条款内容。
- 四、“实施层级”。请根据实际情况选择B（设区的市级）、C（县级）、D（乡级），可以是一个层级，也可以是多个层级。对于初审、受理和委托的事项，实施层级应当体现初审、受理和被委托机关所在层级。

## 附件 2

### （国务院办公厅培训资料）

前期，经工作层面征求意见，有关地区和部门对编制清单和实施规范，共提出了 150 条问题和意见建议。关于编制地方许可清单，主要集中在地方清单体系和内容、行政许可认定、初审等特殊事项处理、行政审批局和直辖市的审批权限等 7 个方面。

#### 一、关于地方行政许可事项清单体系和内容

##### （一）关于行政许可事项清单体例和事项范围。

地方行政许可事项清单的体例和要素，可参照《中央层面设定许可清单》，包括事项名称、主管部门、实施机关、设定和实施依据等基本要素，各地区也可以根据工作需要，适当增加清单要素。为了贯彻落实国办发〔2022〕2 号文件关于“各地区行政许可事项清单中上级设定、本地区实施的事项及其基本要素，不得超出上级清单的范围”的要求，省、市、县三级行政许可事项清单应当是层层向下覆盖的关系。每一级行政许可事项清单的范围是本行政区域内各级行政机关实施的行政许可，

不能只编列本级实施的行政许可。清单的编制应当采取自上而下的过程，下级行政许可事项清单中事项及其基本要素，不得违反上级清单，特殊事项的处理参见本材料第三部分。乡镇一级实施的行政许可事项数量较少，不单独编制行政许可事项清单，编入上级清单即可。

需要说明的是，设区的市级地方性法规设定的行政许可事项，也要编入各省（自治区、直辖市）行政许可事项清单。主要考虑，一是为了保障清单的完整性，确保同一行政区域内一张清单管许可；二是按照立法法规定，设区的市级地方性法规要经过省级人大批准。

## **（二）编制地方行政许可事项清单时需要重点明确的内容。**

行政许可事项名称、设定依据、编码应当全国统一，下级清单不得变更，主管部门、实施机关原则上要与上级清单一致。在具体编制过程中，要注意以下四个问题：

一是依法确认行政许可事项是否在本地实施。地方在梳理《中央层面设定许可清单》中的事项时，要区分两种情形：第一种情形，因为地理区位、自然禀赋等因素当地没有实施的事项，例如，内陆地区不涉及海洋管理的事项，部分省市不涉及治沙的事项，可以充分考虑当地实际确认是否编入清单。第二种情形，在当地常年未实施，但法律、行政法规未明确停止实施的事项，仍应纳入地方清单，避免成为“禁止性事项”，影响

企业和群众办事。

**二是结合实际明确主管部门。**省、市、县三级行政许可事项清单应当根据相应的层级，逐项明确该层级的主管部门。例如，某省行政许可事项清单，主管部门应当明确为省级主管该事项的行业部门。下级主管部门原则上应当与上级部门一致，但上下机构设置不对应、职责不一致的情形除外。实施相对集中行政许可权改革的地方，主管部门应当是行业主管部门。

**三是结合实际明确审批层级。**对《中央层面设定许可清单》中的事项，地方在编制清单时，在不与法律、行政法规、国务院决定的明确规定相抵触的情况下，结合当地实际实施情况确定实施机关。例如，高危险性体育项目经营许可，根据《全民健身条例》规定，《中央层面设定许可清单》中实施机关为“省级、设区的市级、县级体育部门”，各地审批层级不完全一致，请结合实际情况在上述范围内确定。

**四是结合实际明确具体实施机关。**下级清单中的事项从上级清单中梳理确认，要根据本地区机构设置情况明确、具体地填报有关实施机关名称。例如，省级清单中某一事项的实施机关为“设区的市级节能审查机关”，市级清单中应当明确为市发展改革委或者负责节能审查的其他机关。又如，“外国人来华工作许可”，因职责分工，中央主管部门为科技部、人力资源社会保障部，两部门对不同的人员类型分别具有部分审批权限，但

实施机关都为“省级、设区的市级政府指定部门”。在编制地方清单时，地方根据实际情况，由政府指定实施这项许可的部门作为实施机关。再如，《中央层面设定许可清单》中的部分事项实施机关为“城市人民政府指定部门”，在省级清单中也可以将实施机关表述为“城市人民政府指定部门”，但是市、县编制清单时应当结合实际情况明确指定的具体部门。

### **（三）关于垂直管理等机构实施的行政许可事项。**

国办发〔2022〕2号文件要求，地方审改牵头机构负责组织梳理上级设定、本地区实施的行政许可事项和本地区设定的行政许可事项，编制本地区行政许可事项清单。采取双重领导管理体制的部门、垂直管理机构、国务院部门驻地方派出机构实施的行政许可事项，应当纳入地方行政许可事项清单，可以在清单中单列。跨行政区域设置的垂直管理机构、派出机构实施的行政许可事项，确实难以编入某一行政区域许可清单的可以不纳入。例如，民航华东地区管理局、长江水利委员会等。国务院有关部门要予以支持，国办职能转变办也将对此加大协调力度。

## **二、关于行政许可的认定**

行政许可事项按照事项设定依据的法律位阶不同，可划分为中央层面设定的行政许可和地方层面设定的行政许可。中央层面设定的行政许可事项（法律、行政法规、国务院决定设定

的行政许可事项),已经在《中央层面设定许可清单》全部列出,地方在编制行政许可事项清单时,不需要再对法律、行政法规、国务院决定进行专门梳理,只需要严格按照《中央层面设定许可清单》确定的事项范围,从中确认本地区实施的事项。同时,梳理本地区地方性法规、省级政府规章设立的行政许可事项。在梳理地方层面设定的行政许可事项时,要依据《行政许可法》第2条、第3条、第15条、第17条等规定,主要从四个要素进行判断:

**一是事前同意。**行政许可是行政机关对公民、法人或者其他组织的申请经审查后决定其可以从事有关活动的行为,因此,行政机关抽查、检查等日常监管行为不是行政许可。

**二是设定依据为地方性法规、省级政府规章。**其他规范性文件不得设定行政许可,如果梳理中发现其他规范性文件非法设定了行政许可,不应当编入行政许可事项清单,应当及时清理纠正。

**三是根据公民、法人或者其他组织的申请而为。**行政许可是行政机关的外部行政管理行为。外交部门对地方政府外事办、有外事审批权的国务院部门实施颁发因公护照权、护照签证自办权等的审批,不是外部行政管理行为,不属于行政许可;而公安机关(出入境管理机构)对公民申请普通护照的审批,是外部行政管理行为,属于行政许可。

四是申请人通过批准获得从事特定活动的权利。要注意与行政确认等事项的区别，例如高新技术企业认定、授予专利权、不动产登记、婚姻登记等，这些事项申请人并不因为具体行政行为获得从事特定活动的权利。而《道路交通安全法》规定，机动车经公安机关交通管理部门登记后，方可上道路行驶，因此机动车登记属于行政许可。

地方层面设定的行政许可主要包括两类情形：一是法律、行政法规、国务院决定尚未规定，但因行政管理需要，确需实施行政许可，由地方性法规、省级政府规章自主设定的行政许可事项，应当编入地方层面设定的许可事项清单。二是法律、行政法规授权各地区自行确定管理模式，本地区确定实施行政许可管理的事项，例如，食品安全法规定，食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法由省、自治区、直辖市制定。如果本地区决定对食品生产加工小作坊和食品摊贩等实施行政许可管理，也应列为地方层面设定的行政许可事项。

梳理地方层面设定的行政许可事项，可由有关主管部门提出建议，审改牵头机构组织征求人大、司法行政、机构编制等部门意见，经深入研究论证后共同确定。确定地方层面设定的行政许可事项应当注意以下5个方面：一是已列入《中央层面设定许可清单》，但地方性法规、省级政府规章也作了相关规定的，不得再重复列为地方层面设定的行政许可。二是依据《行

政许可法》，有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。未履行立法程序，或正在履行立法程序尚未经政府审定和人大审议通过，且未向社会公布实施的事项，不得列为地方层面设定的行政许可。三是行政许可的实施机关除了行政机关外，还可以是法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。例如：《注册会计师法》明确规定“注册会计师注册”由省级注册会计师协会组织实施和准予许可。因此，行政许可事项实施机关应结合法律法规授权的具体规定予以明确。四是地方性法规、省级政府规章明确规定为备案管理的事项，不得确定为行政许可事项，严防违法增设行政许可。五是政府规章设定的临时性行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规，在此之前不得列为地方层面设定的行政许可。

### **三、关于特殊事项如何处理**

#### **（一）关于地方自行取消、下放的行政许可事项。**

在行政审批制度改革过程中，一些地方自行取消或下放了一些法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项，此类事项在编制行政许可事项清单过程中，应当注意以下四点：

一是对地方自行取消的事项，考虑到地方层面无权取消中央层面设定的行政许可事项，因此，《中央层面设定许可清单》中的事项，如各地区前期已自行取消审批或审批改为备案，此

次应当重新调整，编入本地区行政许可事项清单。

二是国家层面下放省级实施的行政许可事项，除法律、行政法规和国务院决定作出调整的外，地方不得自行再直接下放。例如，“开办外籍人员子女学校审批”事项，《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2012〕52号）将审批权限下放至省级教育部门，地方不得再将审批权限直接下放设区的市级或县级教育部门实施。

三是地方直接下放的，如果下放后的审批层级与法律、行政法规、国务院决定的明确规定不冲突，可以按下放后的实际情况编制清单，如实填报审批层级、实施机关等要素。例如，法律规定某项行政许可的实施机关为“县级以上地方农业农村部门”，地方直接下放到县级实施，编制清单时可将实施机关明确为“县级农业农村部门”。

四是地方直接下放的，如果下放后的审批层级与法律、行政法规、国务院决定的明确规定相冲突，应当按照法律、行政法规、国务院决定规定的权限范围和审批层级编制清单，或者按照依法委托实施的方式调整审批层级。例如，法律规定某项行政许可的实施机关为“设区的市级农业农村部门”，地方直接下放到县级实施，编制清单时仍应当按照法律规定将实施机关明确为“设区的市级农业农村部门”，或者依法按照委托实施的方式处理，明确为“设区的市级农业农村部门（委托县级农业

农村部门实施)”。

## (二) 关于委托实施的行政许可事项。

实践中，一些国务院部门、地方政府通过委托方式将行政许可转由其他机关实施，在编制行政许可事项清单过程中，依法委托实施的行政许可事项，应分别编入委托机关和被委托机关所在层级的行政许可事项清单。同时，应当注意区分以下三种情形：

一是应当严格依据《行政许可法》的规定实施委托，委托要有法律、法规、规章作为依据，被委托的行政机关以委托机关名义实施许可，委托行政机关对许可行为承担法律责任。不得委托企事业单位实施行政许可受理、初审或审批工作。这种情形下，委托机关和被委托机关所在层级的行政许可事项清单中都要编列该事项，在实施机关栏目加括号注明委托情况，并在实施规范、办事指南中进行说明。例如，按照《旅行社条例》有关规定，文化和旅游部主管的“旅行社设立许可”，实施机关为“省级文化和旅游部门（可委托设区的市级文化和旅游部门实施）”。在实施了委托的省份，在省级行政许可事项清单中，应当编列为省文化和旅游厅主管的“旅行社设立许可”，实施机关为“省文化和旅游厅（已委托设区的市级文化和旅游部门实施）”。在设区的市级行政许可事项清单中，应当编列为市文化和旅游局主管的“旅行社设立许可”，实施机关为“市文化和旅

游局（受省文化和旅游厅委托实施）”。若同一行政许可事项，仅有部分权限委托实施，此类事项在编入委托机关与被委托机关相应层级许可清单的同时，还应简要对委托实施的部分审批权限和委托实施主体予以说明。

**二是**应认真甄别究竟是“委托事项”还是“下放事项”。在委托实施行政许可的过程中，以被委托行政机关（一般为下级行政机关）名义实施许可，被委托行政机关对许可行为承担法律责任。这一做法不符合《行政许可法》相关规定，不属于委托，实质是下放，应当参照地方自行直接下放行政许可事项的方式处理。

**三是**依照《行政许可法》有关规定，受委托行政机关不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。

需要特别强调的是，事项下放后的实施情况应及时跟踪问效和研判论证，如基层承接能力或者监管能力不足，要适时作出调整，确保事项审批规范，严守监管底线。

### **（三）关于行政许可初审事项。**

行政许可初审事项，在初审、终审的行政机关所在层级的清单中均应编列，但同一张清单中不得将初审、终审编为两项。在编制行政许可事项清单过程中，应当注意以下三点：

**一是**名称的表述应保持一致。有的地方把初审事项列入其他行政权力事项，也有的地方列入行政许可事项。为了符合工

作实际，方便企业和群众办事，编制地方行政许可事项清单时，对法律、行政法规、国务院决定明确规定的初审事项，应当予以编列。而下级行政机关根据法律、行政法规规定，对由上级审批的事项开展的初审行为，只是办理行政许可的必要环节，并不是独立的行政许可事项，因此编列初审事项时，名称要采用该行政许可事项的名称，只在实施机关栏目体现初审，避免重复，实现事项统一管理。

例如，《中央层面设定许可清单》中司法部主管的“外国律师事务所驻华代表机构设立、变更、注销许可”，实施机关为“司法部（由省级司法行政部门初审）”。在省级行政许可事项清单中，应当编列该事项，主管部门为“省司法厅”，事项名称为“外国律师事务所驻华代表机构设立、变更、注销许可”，实施机关为“省司法厅（初审）”。

又如，《中央层面设定许可清单》中公安部主管的“保安服务公司设立及法定代表人变更许可”，实施机关为“省级公安机关（由设区的市级公安机关初审）”。在省级行政许可事项清单中编列该事项，主管部门为“省公安厅”，事项名称为“保安服务公司设立及法定代表人变更许可”，实施机关为“省公安厅（由设区的市级公安机关初审）”。在设区的市级行政许可事项清单中，应当编列该事项，主管部门为“市公安局”，事项名称为“保安服务公司设立及法定代表人变更许可”，实施机关为“市公安局”。

局（初审）”。

对一个行政许可事项，部分情形由本级实施，部分情形由本级初审、上级审批的，实施机关填写“部门名称（部分为初审）”。例如，“互联网新闻信息服务许可”在《中央层面设定许可清单》中的实施机关为“国家网信办（部分由省级网信部门初审）；省级网信部门”，各省（自治区、直辖市）行政许可清单里的实施机关可表述为“省网信办（部分为初审）”。

**二是**原则上初审事项的设定依据必须是法律、法规或国务院决定明确规定“初审”或“经其签署意见后，报上级部门批准”等。法律、法规或国务院决定没有规定初审环节的事项，而部门规章或规范性文件自行规定初审环节的，不应当编入初审事项。

**三是**由本级某部门受理并逐级上报的事项不属于初审事项。

#### **（四）关于由下级受理的行政许可事项。**

此类事项在受理、审批的行政机关所在层级的清单中均应编列，但同一张清单中不得分开编列。例如，《中央层面设定许可清单》中商务部主管的“从事拍卖业务许可”，实施机关为“省级商务部门（由设区的市级商务部门受理）”，在设区的市级行政许可事项清单中编列该事项，实施机关为“设区的市级商务部门（受理）”。

编制初审、受理事项，要与《中央层面设定许可清单》保持一致，《中央层面设定许可清单》中在实施机关栏目明确有初审、受理环节的事项可以编列，《中央层面设定许可清单》中没有明确初审、受理的事项不得编列。

#### **（五）关于法律、法规规定的其他事项。**

国办职能转变办在组织清单编制过程中，组织各部门对现行法律、行政法规中涉及的行政许可进行全面梳理论证，多次征求主管部门和地方政府意见，专门征求了全国人大常委会法工委、司法部意见，对争议事项请专家组进行深入研究论证，确保法定许可事项全部纳入清单，清单中的事项全部都有法律依据。在《中央层面设定许可清单》之外，一些法律、行政法规的规定容易被误认为行政许可事项。例如，《草原法》第13条规定，集体所有的草原或者依法确定给集体经济组织使用的国家所有的草原由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经本集体经济组织成员的村（牧）民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村（牧）民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。经研究，该事项的申请主体是村集体，不是《行政许可法》规定的公民、法人、其他组织，因此《草原法》第13条规定的事项不属于行政许可。又如，《水法》第45条规定，在不同行政区域之间的边界河流上建设水资源开发、利用项目，应当符合该流域经批准的水量分配方案，由有关县级以上地方

人民政府报共同的上一级人民政府水行政主管部门或者有关流域管理机构批准。这条规定设定的“不同行政区域边界水工程批准”属于政府内部审批。类似的事项，可以请地方行业主管部门就事项性质咨询有关部委，不得自行决定编入地方行政许可事项清单。后续因法律、行政法规、国务院决定新设行政许可事项，应按照动态调整程序，由国家层面审核确认后在全国范围内作出调整。

#### **四、关于实行相对集中行政许可权改革的地区**

目前，全国共有7个省市（天津、河北、山西、江苏、山东、海南、陕西）在本行政区域内所有市县区全面推开相对集中行政许可权改革，部分省（区、市）不同程度开展了试点工作。在行政许可清单编制工作中，必须考虑改革对实施机关的调整。实行相对集中行政许可权改革的地区，省、市、县级行政许可事项清单中“主管部门”参照《中央层面设定许可清单》，按行业主管部门编列，“实施机关”按实际办理审批的机关编列。例如，某省“食品经营许可”均由行政审批局实施，则主管部门明确为“市场监管局”，实施机关明确为“行政审批局”。某省部分市县“食品经营许可”由行政审批局实施，部分市县由市场监管部门实施，则主管部门明确为“市场监管局”，实施机关明确为“行政审批局或者市场监管局”。初审事项也按照这种方式编列。

## 五、关于直辖市实施的行政许可事项

直辖市的情况比较特殊，在行政级别上属于省级，在一些事项的管理上又和地级市相像。我们在深入调研基础上了解到，在行政许可实践中，直辖市政府及其部门，行使省级事权或者设区的市级事权；直辖市辖区政府及其部门，行使设区的市级事权或者县级事权。在编制地方行政许可事项清单时，直辖市可以根据实践中的具体情况逐事项研究确定实施机关。

## 六、关于清单出台后需要调整的行政许可事项

按照国办发〔2022〕2号文件的要求，我们正在研究起草行政许可事项清单动态管理办法。在办法出台前，《中央层面设定许可清单》中的行政许可事项，因法律、行政法规修改需要调整的，请国务院主管部门按照国办发〔2022〕2号文件的要求，抓紧向国办职能转变办提出行政许可事项清单的调整建议，国办职能转变办审核后先在行政许可管理系统上作出调整，地方及时衔接调整后的事项清单。例如，今年3月1日起，全国人大常委会修订《种子法》的决定正式生效施行，取消了《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单（2022年版）》中4项林草部门实施的行政许可（其中1项为取消省级初审事项）。国办职能转变办将根据国家林草局的意见，在全国行政许可管理系统作出相应调整，地方不再编入地方行政许可事项清单。今后，请国务院主管部门履行主体责任，及时根据法律、

行政法规立改废释或者专项改革情况，向国办职能转变办正式来函提出行政许可调整意见，国办职能转变办审核后在行政许可管理系统上作出调整，并通知地方审改牵头机构，每年通过适当方式印发新版《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单》。

### **七、关于行政许可事项清单与地方权责清单的衔接**

有的地区权责事项由机构编制管理部门负责调整，需要协调机构编制管理部门开展有关工作。对国务院部门实施的行政许可事项，中央编办正在会同国办组织编制国务院部门权责清单，国办职能转变办在国务院部门权责清单审查中严格保持两张清单中的行政许可事项衔接一致。请地方审改牵头机构与机构编制管理部门做好沟通衔接，对权责清单中的行政许可事项做出相应调整。