

新闻出版行政审批制度改革特征

——基于2002—2015年国务院行政审批制度改革决定的分析

祝子民 抗万生

四川大学文学与新闻学院, 610064, 成都

摘要 文章采用定量和定性分析相结合的方法,梳理了2002年以来新闻出版业取消、下放和保留的行政审批项目。由此可见,其改革的两大特征:国家新闻出版行政审批制度改革涉及出版生产经营单位、出版从业人员、出版活动和出版物的行政审批,但以出版物生产经营单位的行政审批为主;国家新闻出版领域的行政审批和监督管理正在逐步从生产、复制和发行等领域退出,但对于关乎国家文化和意识形态安全的出版、进出口和著作权等相关项目仍然进行审批。文章认为:鉴于目前相关研究较少,而其行政指导性极大,梳理2002年以来新闻出版业取消、下放和保留的行政审批项目,并分析我国新闻出版行政审批制度改革实践的规律和特征十分必要。

关键词 新闻出版;行政审批制度;改革;特征

DOI:10.16510/j.cnki.kjycb.2016.12.026

2001年9月24日,国务院办公厅发布了《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》,成立了行政审批改革工作领导小组,积极、稳妥地推进行政审批制度改革,这标志着我国行政审批制度改革工作全面启动。10月9日下发的《关于行政审批制度改革工作的实施意见》(国发〔2001〕33号),提出了行政审批制度改革的指导思想、总体要求、所遵循的五项原则和实施步骤。2002年7月15日,国务院领导小组印发《关于印发〈关于搞好行政审批项目审核和处理工作的意见〉的通知》,对行政审批项目审核工作的主要目标、工作重点、具体步骤和保证措施提出具体要求^[1]。2002年11月1日国务院首次发布《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》(国发〔2002〕24

建设专业知识库,是专业出版机构开展知识服务的积极探索,将为行业用户提供更加精准、高效、专业的服务,必将推动专业出版机构转型升级,提高专业出版机构在数字时代的生产力、传播力和影响力。

参考文献

- [1] 于艳波. 图书馆知识服务需求与发展现状[J]. 科技情报开发与经济, 2011(19): 133-135.
- [2] 曾蕾. 网络环境下的知识组织系统——编者的话[J]. 现代图书情报技术, 2004(1): 2-3.
- [3] 曾蕾. 网络世界与知识组织系统/结构(KOS) [EB/OL]. (2013-05-27) [2016-07-20]. http://xueshu.baidu.com/s?wd=paperuri%3A%28e7b5f1c0f5609de47e7c6ea14d49ec8e%29&filter=sc_long_sign&tn=SE_

xueshsource_2kduw22v&sc_vurl=http%3A%2F%2Fwww.irgrid.ac.cn%2Fhandle%2F1471x%2F647498&ie=utf-8&sc_us=7923822613354431949.

- [4] 曾新红. 中文叙词表本体——叙词表与本体的融合[J]. 现代图书情报技术, 2009(1): 34-43.
- [5] 姜永常. 知识构建的基本原理研究(下)——知识构建的技术支撑[J]. 图书情报工作, 2009(6): 100-104.
- [6] 傅柱. 语义标注研究综述[J]. 图书馆学研究, 2016(4): 10-17.
- [7] 王晓光. 专业知识库是专业出版商向服务提供商转型的发力点[EB/OL]. (2013-12-31) [2016-07-21]. <http://www.bookdao.com/article/72123>.

(责任编辑:韩婧)

号)。此后,国务院又发布了一系列行政审批制度改革决定,表明我国正式开启了长达十多年的行政审批制度改革实践。而其中所涉及的新闻出版行政审批制度改革是本文关注的焦点。

1 文献综述

根据相关学术专著排查和对CNKI上高引用量和下载量的相关文献进行分析,2002年以来关于新闻出版行政审批制度改革代表性的研究成果主要有以下几方面。

第一方面是以新闻出版行政管理者的身份从宏观角度回顾与总结我国新闻出版行政审批制度改革的成效和不足,并对后阶段的新闻出版行政审批具体工作提出建议。耿长有认为,新闻出版行政审批制度改革是在新形式和新变化基础上的适应性发展,应重点建立科学合理的审批管理机制、规范高效的审批运行机制、严密完善的审批监督制约机制^[2]。孙寿山认为,我国新闻出版业行政审批制度改革取得了阶段性进展,而后阶段应注重管理创新行政审批运行机制^[3]。柳斌杰则在肯定“集中受理、集中办理、统一回复”的工作模式和“规范流程、限时办结、一次告知”的便民服务模式基础上,指明以后工作的方向是加强领导、依法行政、严格把关和坚持服务^[4]。

第二方面是新闻出版行政审批改革实践中具有代表性的实例。王允红等对成都市新闻出版局行政审批制度的改革进行了探索,重点介绍了其转向服务型政府后所取得的成效^[5]。陈明森则将科学发展观“以人为本”理论运用到福建省新闻出版业行政审批制度改革的研究之中^[6]。

第三是其他方面,如陈莹以《中华人民共和国行政许可法》为切入角度,揭示了其颁布和施行有利于厘清政府权力和独立的市场主体权力之间的关系,推进新闻出版行政审批制度的改革^[7]。

目前,尚无学者对2002—2015年我国新闻出版行政审批制度改革进行系统研究,也没有学者以国务院历次下发行行政审批制度改革决定为文本来分析我国新闻出版行政审批制度改革实践的规律和特征。为此,本研究即通过梳理2002年以来新闻出版业取消、下放和保留的行政审批项目,采

用定量研究和定性研究相结合的方法进行研究,以期掌握新闻出版行政审批制度改革的特征。

2 研究方法

2.1 数据采集

从中国机构编制网的行政审批制度改革专题栏收集2002年以来国务院历次改革下发关于取消、下放和调整行政审批项目的决定,共14个。其中,涉及新闻出版行政审批制度改革的决定共9个,分别为2002年1个、2003年1个、2004年1个、2010年1个、2012年1个、2013年2个、2014年2个(见表1)。从“国家新闻出版广电总局—行政审批”发布的《新闻出版行政审批事项公开目录》收集保留的行政审批项目。需要特别指出的是,首先,国务院关于调整的行政审批项目主要包括改变管理方式、不再作为行政审批、实行自律管理的行政审批项目,下放管理层级的行政审批项目,以及减少审批部门的行政审批项目等,并没有涉及国家新闻出版广电总局的新闻出版行政审批项目,因而本文不考虑调整的行政审批项目。其次,在国务院审改办发布的说明性文件中,《国务院审改办关于调整〈国务院各部门行政审批事项汇总清单〉的说明》中删除了“电子出版物出版单位与境外机构合作出版电子出版物审批(编码27014)”,这已经包含在表1的决定之中。但是《国务院审改办关于删除新闻出版广电总局“著作权质押登记”(编码:27048)的说明》并没有包含在其中,为了保证数据的统一性,如无特别说明,在本文以下分析中并不包括此项。(为了便于分类统计和分析,本文对包含子项的行政审批项目按子项计数统计。)

表1 2002年以来国务院历次改革下发的取消、下放和调整行政审批项目的决定一览表

序号	2002年以来国务院历次改革下发的取消、下放和调整行政审批项目的决定	是否涉及新闻出版
1	《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》(国发〔2002〕24号)	是
2	《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》(国发〔2003〕5号)	是
3	《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》(国发〔2004〕16号)	是

续表

序号	2002年以来国务院历次改革下发的取消、下放和调整行政审批项目的决定	是否涉及新闻出版
4	《国务院关于第四批取消和调整行政审批项目的决定》(国发〔2007〕33号)	否
5	《国务院关于第五批取消和下放管理层级行政审批项目的决定》(国发〔2010〕21号)	是
6	《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)	是
7	《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2013〕19号)	是
8	《国务院关于取消和下放50项行政审批项目等事项的决定》(国发〔2013〕27号)	是
9	《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》(国发〔2013〕44号)	否
10	《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》(国发〔2014〕5号)	是
11	《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2014〕27号)	是
12	《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2014〕50号)	否
13	《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2015〕11号)	否
14	《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》(国发〔2015〕27号)	否

来源:中国机构编制网;截止时间:2015年12月4日。

2.2 行政审批制度改革进程简介

学者曾婧婧等认为,我国行政审批制度改革经历了4个阶段,与新闻出版行政审批制度改革相关的是三、四阶段(共6轮)。其中,2002、2003年分别是第1、2轮,强调全面履行政府职能,进一步撤销机构、精减人员;2004—2006年为第3轮,2007—2009年为第4轮,2010—2011年为第5轮,2012年为第6轮,均强调强化政府社会管理和公共服务职能;2013年以来为第7轮,强调转变政府职能,依法行政^[8]。

2.3 关键概念

第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2003年8月27日通过了《中华人民共和国行政许可法》,并于2004年7月1日起施行。这给新闻出版行政审批改革带来了较大影响,且国内学者往往把行政审批与行政许可视作同一概念^[9],因而有必要对行政审批和行政许可作区分。本文采用傅思明的定义,认为行政审批是行政机关依法对

申请人进行授益的行为^[10]。国务院办公厅则将行政审批项目分为行政许可和非行政许可项目。行政许可项目是根据现行法律、行政法规依法设定,并在行政许可法中予以确认的行政审批项目;非行政许可项目则是出于政府职能履行、实施管理的需要,经国务院同意后保留的行政审批项目^[11]。

2.4 分析框架和指标

本文将行政审批项目按照对象划分为4类,分别为关于生产经营单位、出版从业人员、出版物活动以及出版物的项目(由于新闻类的行政审批项目极少,故将其统计在以上四类出版项目中)。在此基础上,分别统计各个类别取消、下放和保留项目的数量或比例,同时归纳出新闻出版行政审批制度改革在各环节的变数(包括范围、种类和程度)。

3 新闻出版行政审批制度改革特征

3.1 新闻出版行业

首先,就整个新闻出版行业而言,行政审批制度改革涉及的范围广、种类多且程度深。表2显示,新闻出版行政审批制度改革涉及出版生产经营单位、出版从业人员、出版活动和出版物4个领域,且除出版从业人员无下放行政审批项目外,其余均囊括了取消和下放行政审批制度改革两个类别。其中,取消的项目数所占比重几乎达到下放数的5倍;关于出版物生产经营单位取消和下放项目数所占比重最大,达47.62%,而关于出版从业人员取消和下放项目数所占比重最小,仅1.59%。这从一定程度上反映出改革相对主要的着力点在关于出版物生产经营单位的行政审批。此外,关于出版物生产经营单位保留项目数为21项,表明关于出版物生产经营单位的行政审批仍然是新闻出版行政审批的重点。

表2 新闻出版行政审批制度改革取消、下放和保留的项目分类情况(n)

组别	关于出版物生产经营单位	关于出版从业人员	关于出版物活动	关于出版物	总计/%
取消	23	1	15	13	52 (82.54)
下放	7	0	2	2	11 (17.46)
保留	21	1	12	6	—
取消和下放总计/%	30(47.62)	1(1.59)	17(26.98)	15(23.81)	63(100.00)

从纵向的时间维度来看,2002年11月1日国务院发布《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》(国发[2002]24号)前,国家新闻出版广电总局行政审批事项(新闻出版部分)共有103项,而到2015年12月只有40项,下降了61.17%,这显示出新闻出版行政审批制度改革的程度很深。此外,图1还表明,新闻出版行政审批制度与7轮行政审批制度改革并不完全同步;2004年第3轮改革过程中,取消的行政审批项目最多,共19项。这在很大程度上与2003年通过、并于2004年施行了《中华人民共和国行政许可法》,以及国务院审改办下发《关于认真贯彻〈行政许可法〉进一步做好行政审批项目清理和处理工作的通知》相关。

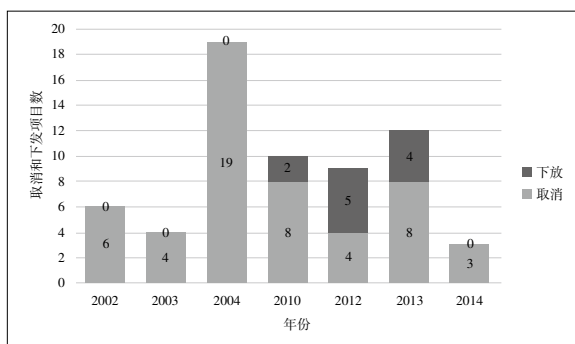


图1 国务院历次下发新闻出版行政审批制度改革取消和下放项目情况

3.2 出版物生产经营单位

由表3可知,关于出版物生产经营单位的行政审批改革涉及出版单位、印刷单位、复制单位和发行单位,且改革以取消行政审批项目为主(取消23项,下放7项)。就改革程度而言,取消和下放共30项,占全部出版物生产经营单位行政审批项目的58.82%。具体而言,以印刷和复制单位改革最为彻底,它们已不再需要或不需要通过国家新闻出版广电总局进行审批;以发行单位取消的项目数最多,为14项,如“取消出版物总发行单位设立审批”“取消从事出版物总发行业务的单位变更《出版物经营许可证》登记事项,或者兼并、合并、分立审批”“取消全国性音像制品连锁经营单位设立审批”等,而对“中学小学教科书发行资质审批”“设立出版物进口经营单位审批”“出版物进口经营单位变更名称、业务范围、资本结构、主办

单位或者其主管机关,合并或者分立,设立分支机构审批”等行政审批项目还需进行审批;以出版单位行政审批改革程度较小,对其审批的项目达18项,包括出版单位、著作权机构和涉外机构设立等审批项目。这表明,国家新闻出版广电总局对印刷、复制和发行单位的行政审批和监督管理逐渐退出,但对出版单位以及涉及教科书和进出口的发行单位仍然进行行政审批。

表3 出版物生产经营单位取消、下放和保留行政审批项目分类情况

组别	出版单位审批项目	印刷单位审批项目	复制单位审批项目	发行单位审批项目
取消	4	3	2	14
下放	2	1	4	0
保留	18	0	0	3

3.3 出版从业人员

关于出版从业人员的行政审批项目共2项,分别为“新闻记者证核发”和“出版物发行员职业资格证书核发”。在《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2004]16号)中取消了“出版物发行员职业资格证书核发”。1996年,为提高图书发行员队伍整体素质,建立稳定和良的图书市场秩序,以及在“扫黄”“打非”的背景下,国务院等部门决定对图书发行从业人员进行职业技能鉴定,实行就业准入控制和职业资格证书制度。而随着入世后市场经济的进一步深入,法制环境和社会环境的进一步完善,便取消了这个行政审批项目,但到目前为止,图书发行人员仍然要参加出版物发行员职业资格考试。可以看出,这一方面是为了适应市场化需求,另一方面是对出版领域社会效益的重视。

3.4 出版活动

由表4可知,出版活动的行政审批改革涉及新闻出版类和对外交流合作类,但并没有涉及著作权类,且改革仍以取消行政审批项目为主(取消15项,下放2项)。就改革程度而言,取消和下放17项,占全部出版活动行政审批项目的58.62%。具体而言,取消和下放的行政审批中,以新闻出版为最多,其中新闻类2项,分别为“举办体育新闻发布会审批”和“在京举办新闻发布会登记”;出版类10项,涉及印刷、复制和发行活动,如“下放印刷业经营者兼营

包装装潢和其他印刷品印刷经营活动审批”“取消音像非卖品复制审批”“取消举办全国性出版物订货、展销活动审批”等；对外交流合作类5项，如“取消出国参加国际书展审批”“取消在境外展示、展销国内出版物审批”等。而保留的项目以对外交流合作类为主，包括“进口用于出版的音像制品及音像制品成品审批”“出版物进口单位进口电子出版物制成品审批”“进口出版物目录备案核准”“新闻出版中外合作项目审批”等9项（见表4）。从这里同样可以看出，国家新闻出版广电总局对印刷、复制和发行的出版活动行政审批和监督管理逐渐退出了，但仍着重对进出口出版活动执行行政审批。

表4 出版活动取消、下放和保留行政审批项目分类情况

组别	新闻出版类	对外交流合作类	著作权类
取消	10	5	0
下放	2	0	0
保留	2	9	1

注：由于取消的“举办体育新闻发布会审批”和“在京举办新闻发布会登记”，以及保留的“新闻出版中外合作项目审批”3项涉及新闻类，故此处将新闻和出版归为一类。

需要注意的是，国务院审改办2015年1月12日发布的《国务院审改办关于调整国家新闻出版广电总局和外专局4个项目审批对象的说明》中，将“新闻出版中外合作项目审批”的审批对象由“开展中外期刊版权合作的期刊社的主管单位”更正为“开展新闻出版中外合作项目的出版单位的主管单位”。这是唯一一个增加审批对象的项目，可见国家新闻出版广电总局对进出口出版活动极为重视。

此外，非行政许可的行政审批有2项，分别为“订户订购境外出版物审批”和“出版国产网络游戏作品审批”。其中，“订户订购境外出版物审批”在国务院审改办2015年5月14日发布的《关于直接转为行政许可的非行政许可审批事项的调整说明》中被转为了行政许可，而“出版国产网络游戏作品审批”正在履行新设行政许可程序。可以预见，不久以后，新闻出版类非行政许可均会转变为行政许可。

3.5 出版物

出版物的行政审批改革涉及图书、报纸、期刊、音像制品和电子出版物等，但没有涉及互联网出版物，且改革仍以取消行政审批项目为主（取消

13项，下放2项）。就改革程度而言，取消和下放15项，占全部出版物行政审批项目的71.43%。具体而言，取消和下放的行政审批项目中，对其中有利于港澳台地区及海外交流和传播出版物的行政审批，国家则放开了一定权限，比如取消了多项向港澳台地区及海外发行繁体字版本图书、报纸、期刊和音像制品的行政审批。另外，为促进出版市场的发展和适应社会发展的形势，部分项目的行政审批工作也逐步被取消，比如取消“超额品种挂历审批”“部分古旧小说出版审批”“性知识、性科学图书出版审批”“鲁迅著作出版审批”等，而“期刊出版增刊审批”继在2010年21号文件中下放后又于2012年在52号文件中被彻底取消。在保留的行政审批项目中，只剩下了对出版基本工作的行政审批项目，如“出版新的报纸、期刊、连续型电子出版物或者报纸、期刊、连续型电子出版物变更名称”等。值得注意的是，并没有关于互联网出版物的行政审批项目，而随着“互联网+”时代的进一步发展，出版物的超文本特性和多媒体属性以及出版行业的融合发展可能会对现有新闻出版行政审批制度提出挑战，因而我们期待后续的行政审批制度改革在这方面有所关注。

4 结语

总体而言，国家新闻出版行政审批制度改革涉及出版生产经营单位、出版从业人员、出版活动和出版物的行政审批，但以出版物生产经营单位的行政审批为主；国家新闻出版领域的行政审批和监督管理正在逐步从生产、复制和发行等领域退出，但对于关乎国家文化和意识形态安全的出版、进出口和著作权等相关项目仍然进行审批。如何理解这种改革特征？

第一，这是国家新闻出版广电总局本身自上而下式，以简政放权、发挥市场作用、转向服务型政府为特点的改革。由于新闻出版行政审批制度改革是国务院行政审批制度改革的一部分，因而其必然具有和行政审批制度改革相同的特点。行政审批制度是国家行政机关对社会资源分配的一种行政手段，是有行政审批权的行政机关依据法律法规和相关政策，以书面证照等方式允许相对

人从事某种行为,确认某种权利,授予某种资格的行为,包括审批、许可、核准、审定、认证、资质评定等行为^[12]。行政审批制度改革表现出了“从管制走向服务”^[13]趋向,其核心内容有削减审批项目、转变政府职能、还权于市场^[14-15]。新闻出版行政审批制度改革正是遵循着这种逻辑,取消和下放生产、复制和发行等领域行政审批项目的。

第二,这是国家新闻出版广电总局对双效益进一步平衡的尝试。尽管新闻出版行政审批制度改革具有行政审批制度改革的特点,但也同时具有自身的特征。这主要是因为新闻出版事业不仅属于文化事业,也是一种经济事业。据《出版管理条例》规定,从事新闻出版活动,社会效益优先,但也应该考虑经济效益,确保两个效益的统一。其中,这里的经济效益指新闻出版经济活动中投入与产出的比例状况;而社会效益相对于经济效益,指在全社会宏观角度下对效果和利益的考察,包含新闻出版事业所释放的文化效益、思想效益、政治效益等内容^[16]。实际上,新闻出版业的社会效益大多是主观的、间接的、潜在的和长期的,其主要作用是:缓解出版物供需矛盾、普及科技知识、传递市场信息、陶冶思想情操、净化社会风气、营造文化氛围、丰富业余生活、培养阅读习惯等^[17]。因而新闻出版行政审批制度改革对和出版物内容直接相关的出版领域以及关乎国家文化和意识形态安全的进出口领域的行政审批项目进行了保留。

第三,随着“互联网+”时代数字化出版趋势的进一步发展,传统出版和新媒体出版的进一步融合,新闻出版行政审批项目还应考虑对新格局下的新兴出版业态有所约束。本文只是对新闻出版行政审批制度改革特征进行了分析,而并没有从实证的角度研究改革的效果,是为不足之处。这些都是值得进一步思考和研究。

参考文献

- [1] 王佳宁,罗重谱.行政审批制度改革背景的地方操作:京津沪渝证据[J].改革,2013(5):5-14.
[2] 耿长有.关于对新闻出版行政审批制度改革的几

点思考[J].中国出版,2005(3):27-28.

- [3] 孙寿山.推动新闻出版业行政审批制度改革[J].行政管理改革,2009(1):36-40.
[4] 柳斌杰.深化改革 强化服务 做好新闻出版行政审批工作[J].行政管理改革,2010(1):33-35.
[5] 王允红,张红霞,夏应添.强力推进行政审批制度改革全面优质高效服务于民——成都市新闻出版局改革行政审批制度的探索与实践[J].成都行政学院学报,2009(1):33-35.
[6] 陈明森.福建省新闻出版行政审批制度改革研究[D].福州:福建农林大学,2014.
[7] 陈莹.中国新闻出版业行政许可制度分析[D].北京:中国政法大学,2006.
[8] 曾婧婧,胡锦涛.行政审批制度改革:演进状况、动阻力及监管再造[J].荆楚学刊,2015(4):64-67,73.
[9] 陈天祥,李倩婷.从行政审批制度改革变迁透视中国政府职能转变——基于1999—2014年的数据分析[J].中山大学学报(社会科学版),2015(2):132-151.
[10] 傅思明.行政审批制度改革与法制化[M].北京:中共中央党校出版社,2003:2.
[11] 国务院.国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知(国办发[2004]62号)[EB/OL].(2004-08-02)[2015-12-04].http://www.xczwzx.gov.cn/board/viewInfoTcontent.action?infoId=1170058167184&infoPid=12.
[12] 王克稳.我国行政审批制度的改革及其法律规制[J].法学研究,2014(2):3-19.
[13] 张康之.行政审批制度改革:从政府管制走向服务[J].改革与发展,2013(6):42-45.
[14] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:82.
[15] 刘琼莲.中国行政审批制度改革的关键:放权与监管[J].领导科学,2014(8):15-18.
[16] 陈勇.试论新闻传媒的经济效益和社会效益[J].四川师范大学学报(哲学社会科学版),2000(4):59-61.
[17] 蒋祖烜,刘灿姣,王宁,等.论新闻出版公共服务评价指标体系的构建[J].出版科学,2013,21(3):52-56.

(责任编辑:付国乐)