

行政许可与政府治道变革 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_AE_B8_E5_c122_484269.htm

一、我国政府的治道变革 所谓“治道”，是指关于治理公共事务的道理、方法、逻辑。自上世纪末以来，随着东方国家市场经济改革的进行和西方国家新自由主义的兴起，一场政府治道变革方兴未艾。所谓的“治道变革”，主要是指政府职能的转变。在西方国家，政府职能转变主要是指限制政府的作用范围，改变福利国家的一些做法；对我国而言，政府治道变革应该包括更多的理念和内涵：一是有限政府的理念。凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项，政府就不要去管；凡是市场竞争能够有效调节的事项，政府就不要去管；凡是通过社会自律能够解决的问题，政府就不要去干预。切实解决政府管理的越位、缺位和错位问题。二是法治政府的理念。政府必须依法行政，按照法律的规定办事，违反法律的政府就要承担相应的法律责任。三是服务政府的理念。政府不仅是管理的政府，更应该是服务的政府、便民的政府。政府机关及其工作人员应当按照立党为公、执政为民的要求，切实把管理寓于服务之中。四是透明政府的理念。行政权力运行的依据、程序及过程对社会应当开放，应当保障公民对行政管理事务的知情权、参与权和监督权，促进政府严格依法行政，防止腐败和滥用权力，建设廉洁政府。五是诚信政府的理念。政府应当言而有信。行政机关所发布的信息必须真实可靠，行政机关所作的决定、政策要相对保持稳定，不能朝令夕改、出尔反尔；确需改变的，行政机关要依法予以补偿由

此造成的损害。以上这些理念可以粗略地用广义上的“法治政府”来概括，本文所称的法治政府正是一个包含上述各种理念的总括性概念。二、《行政许可法》的立法背景和过程从上世纪80年代以来，我国即开始了建设法治政府的进程。

《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政处罚法》等法律的制定和实施，乃是这一进程开始的序幕。这次全国人大常委会制定和通过的《行政许可法》和即将启动的《行政程序法》起草，则是这一进程向纵深发展的重要标志。九届全国人大常委会第二十九次会议于2002年8月23日首次对《行政许可法（草案）》进行了审议；随后，九届全国人大常委会第三十一次会议、十届全国人大常委会第三次会议、第四次会议又进行了三次审议。2003年8月27日，《行政许可法》由十届全国人大常委会第四次会议审议通过，共8章83条，自2004年7月1日开始实施。《行政许可法》的制定历时七年，全国人大常委会先后四次审议，其时间之长，讨论次数之多，改动幅度之大，参与面之广，在我国近年来的行政法立法中是非常少见的。从内容上看，我国的《行政许可法》，对行政许可的基本原则、行政许可的设定、实施行政许可的机关、实施行政许可的程序、行政许可的费用、对行政许可事项的监督检查和法律责任等作了明确的规定。这些规定势必将对我国社会实践产生重要的影响。本文将通过对《行政许可法》各项规定的分析，谈一谈《行政许可法》对我国建设法治政府的重要意义。三、《行政许可法》对于我国建设法治政府的重要意义《行政许可法》对于我国建设法治政府的重要意义主要在于以下这几个方面：（一）《行政许可法》限制了政府规制的范围，有助于政府的职能转

换和转移，有助于建设“有限政府”法治政府的第一要义是保障人民的自由，而要保证人民的自由，就必须限制政府的权力，限制政府规制的范围，建设“有限政府”。过去，我们政府的重要失误之一就是管事太多，对市场秩序介入太多，从而严重限制了市场主体和公民的自由，阻碍了市场经济的发展，抑制了公民的积极性和创造性。《行政许可法》确立了行政许可的立法政策，严格限制设定行政许可的事项范围，详细规定了什么事项可以设定行政许可，什么事项不可以设定行政许可。从而在政府管理与公民、法人或者其他组织自主决定的关系上，确立了公民、法人或者其他组织自主决定优先的原则；在政府管理与市场竞争的关系上，确立了市场优先的原则；在政府管理与社会自律的关系上，确立了社会自律优先的原则。《行政许可法》另一方面也取消了政府过去实施的大量的不必要的规制，还市场主体和公民个人以自由。这些制度和原则对防止公权力对社会经济生活和公民个人生活的过度干预，培育社会自律机制，发挥行业组织、中介机构在社会生活中的作用，促使政府从“全能政府”向“有限政府”转化，都具有重要作用。（二）《行政许可法》限制了部门和地方的许可设定权力，有助于促进依法行政 依法行政是政府运作的基本准则，也是建立法治政府的核心要求。行政机关行使权力的同时也是履行职责，所以行政机关在行使权力的过程中要受到法律的约束，而违反法律侵犯相对人权利时要承担相应的赔偿责任，这是依法行政的基本要求。首先，《行政许可法》取消了中央政府部门的许可设定权，对于地方政府的许可设定权亦加以严格的限制。如，省、自治区、直辖市政府只能因行政管理急需设定不超过

一年期限的临时性行政许可。《行政许可法》的这种规定，无疑有助于消除法制和市场的部门分割与地方封锁，建设法制统一的政府。其次，《行政许可法》对行政机关违法设定行政许可、对行政许可申请应受理的不受理、应予以行政许可的不予行政许可、不应予以行政许可的乱予行政许可、只许可不监督以及监督不力等行为，都规定了严格的法律责任。这对确保权力与责任的统一，强化政府责任，提高政府责任意识，促使政府尽心尽职履行职责，具有重要作用。再次，《行政许可法》规定了设定和实施行政许可的公开原则、设定行政许可听取意见制度、实施行政许可的听取利害关系人意见的制度、不予行政许可的说明理由制度以及听证制度、监督检查中的举报投诉制度等，有利于保障公民对行政管理事务的知情权、参与权和监督权，有利于公民、法人或者其他组织积极参与国家管理，促进政府严格依法行政。综上，《行政许可法》的贯彻实施，必将有力地推进政府的依法行政。

（三）《行政许可法》规定了许多简便、快捷和方便申请人的许可方式和制度，有助于建设服务型政府和高效政府。法治政府应是服务型政府、高效政府。但是，过去我们的一些政府机关在实施行政许可行为时，由于观念、体制和具体工作制度等各方面的原因，不是尽可能为相对人提供方便、快捷的服务，而是设置种种烦琐的程序、手续，致使相对人为获得一个许可往往要花费大量的时间和精力。针对这种情况，这次《行政许可法》将便民、高效规定为行政许可行为的基本原则，并为此确立了一系列相应规则和制度，其中最重要者有：1、省、自治区、直辖市人民政府经国务院批准，根据精简、统一、效能的原则，可以决定一个行政机关行

使有关行政机关的行政许可权；2、相对集中行政许可权和办理行政许可的一个窗口对外、统一办理、联合办理或者集中办理制度；3、申请人申请行政许可，其提供的申请材料存在可以当场更正的文字错误、计算错误等一类错误的，行政机关应要求申请人当场更正，不得以申请材料存在此种错误为由拒绝受理；申请材料不齐全或不符法定形式的，行政机关应当一次性告知申请人补正；4、如果申请人提交的申请材料齐全，符合法定形式，行政机关能够当场做出决定的，应当当场做出决定；如不能当场做出决定，则应在法定期限内做出决定。《行政许可法》的这些规定，对于消除行政机关办事效率低下，建设服务、高效政府，无疑将起重要作用。（四）《行政许可法》确立了实施许可的公开原则，有利于防止腐败，建设透明、廉洁政府 法治政府必然要求消除腐败和滥用权力，至少要求确立一套消除腐败和滥用权力的机制，尽可能减少腐败和滥用权力。过去，我国在行政许可领域，正是缺乏这样一套机制，从而使得腐败滋生。针对这种情况，《行政许可法》确立了实施许可的公开原则和一套相应的制约机制：首先，法律要求行政机关事前公布行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料目录和申请书示范文本；其次，行政机关实施行政许可，根据其性质，设定了公开招标、拍卖、统一考试等程序，凡未经过这些法定公开程序的，所实施的行政许可行为将被有权机关撤销或确认无效；再次，行政许可原则上不收费，实施行政许可不得索取、收受他人财物或者其他利益；最后，行政许可的结果应当公开，接受相对人和社会公众的普遍监督。显然，这种公开、透明的原则及其制约机制，对于防止

行政机关及其工作人员腐败和滥用权力，建设廉洁政府具有重要意义。（五）《行政许可法》确立了实施许可的公正、公平程序，有利于建立诚信政府 普遍、公平、稳定和可预期是法的基本特征，法治政府必然要求公正、公平、诚信和信赖保护。在行政许可领域，保障公正、公平、诚信和信赖保护的最重要的机制是程序。过去，许多行政相对人对政府行政许可行为不满，主要原因就是因为许可程序不公平，导致政府失信。《行政许可法》把规范许可程序作为立法的重要目标，确立了一系列保障公正、公平、诚信和信赖保护的规则和制度，其中最主要的有：1、将公平、公正、信赖保护确定为行政许可的基本原则，凡符合法定条件和标准的行政相对人，均应平等给予获得行政许可的机会；2、行政机关审查行政许可申请，发现许可事项直接关系第三人重大利益的，应当告知第三人，申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩，行政机关应当充分听取申请人、利害关系人的意见；3、对于有数量限制的行政许可，如有两个或两个以上的申请人均符合法定条件和标准，法律要求行政机关根据受理申请的先后顺序予以许可，或者通过招标、拍卖、统一考试等公平竞争的方式确定被许可人；4、行政相对人依法取得行政许可后，行政机关不得擅自撤销、变更或注销其许可；当行政许可决定所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者颁发行政许可所依据的客观情况发生重大变化时，为了公共利益需要，行政机关虽可依法变更或者终止已经生效的行政许可，但对由此给行政相对人造成的财产损失应依法给予补偿。这些原则和程序的规定将对树立政府信誉产生积极的作用。

四、《行政许可法》实施中可能出现的问题 《行政许可法》

的许多规定都是针对现实中存在的突出问题而设，其体现的很多理念对于法治政府的建设具有革命性的意义。但是，有法可依并不能当然实现有法必依。这次的《行政许可法》中有一些规定并不理想，导致《行政许可法》在实施中可能出现以下问题：（一）可操作性的问题 在立法上，有些规定有着很好的初衷，条文表述也没有问题，但却由于缺少对现实情况的考虑，使得这些条文缺乏可操作性，从而流于无效。

《行政许可法》也有这样的问题，如第26条第2款规定：“行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。”这一规定在有一些领域适用是可以的，但也在有的领域并不容易进行操作。以拆迁许可证为例，目前的拆迁许可证是由地方人民政府的计划部门、规划部门、政府本身、建设部门分别实施许可行为，它们都有自己特定的许可程序、审查内容以及救济途径，如果改为一个部门受理申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理的话，这些有关部门仅仅以向某一个部门发表意见的方式行事，难以划分责任，从而影响对当事人的权利救济。（二）裁量空间过大的问题 《行政许可法》的有些规定过于笼统，从而赋予了行政机关在行政许可的设定和实施中过多的裁量权，不利于对行政相对人的保护。这一点主要体现在对行政许可设定条件的规定上。《行政许可法》第12条对行政许可设定条件的规定，使用了很多比较笼统的词汇，例如，国家安全、公共安全、公共利益等等，这些法律用语是出于概括的需要，但在概括的同时也很可能就给了行政机关不合理的裁量空间，“所以

，免不了会出现本来不应该设定的许可将来通过法律升级的途径创造出来”。（三）配套制度的改革问题《行政许可法》的实施对中国政府的运作将产生非常大的影响，涉及到诸多行政部门的切身利益，如果对这些问题不予考虑，那么《行政许可法》的实施必将受到极大的阻碍。要实施《行政许可法》，至少要解决国家政府职能转变的问题、人事制度改革的问题、机构职能削减的问题、人员编制缩减的问题等等，这就意味着《行政许可法》的实施必然要求有配套的制度改革跟进。（四）过渡期的问题《行政许可法》的变革直接针对我国许可泛滥的情况制定，但从该法7月1日至今的实施状况来看，一些涉及公共安全、人身健康、生命财产安全等方面的行政许可项目被依法取消后，出现了一些遗留问题缺乏后续措施的情况。所以，从该法的开始实施到该法的顺利实施还有一个过渡期的问题，在这个过程中，有两个问题需要特别注意，一是对相关的行政许可法律法规进行修改、清理；二是针对《行政许可法》变革所带来的空白地带采取弥补措施。总之，在《行政许可法》颁布之后，我们面临的艰巨任务是认真贯彻实施《行政许可法》，这不仅需要政府机关牢固树立依法行政的理念、认真开展对行政许可各类规定的清理工作、理顺行政执法体制、严格规范行政执法行为、抓紧建立行政许可配套制度，还需要立法机关进一步制定《行政许可法》的实施细则，更需要全民的监督和参与，共同推进我国政府的治道变革，最终建成一个“有限政府、法治政府、服务政府、透明政府和诚信政府”。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com