

规范政府行为 保障公民权利

——从《行政许可法》说起

莫纪宏

《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)已于2003年8月27日经十届全国人大常委会第四次会议通过,将于2004年7月1日起施行。这是一部规范政府审批和许可行为、依法保障公民行政法上的权利的重要法律,出台意义非常重大。一方面,该法明确了公民、法人和其他组织通过行政许可制度可以享有行政法上的权利;另一方面,该法又为规范政府审批和许可行为提供了一个基本法律依据,为贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略提供了法律制度上的有效保障。

可以说,《行政许可法》是规范政府与公民之间的行政关系的一个基本行政法律。政府与公民之间的基本关系是由宪法和法律来加以规定的。具体说,政府必须依据宪法和法律来行使行政权力,而公民也必须依据宪法和法律来行使权利。依据法治原则的基本要求,对于政府来说,凡是宪法和法律没有明确授予的权力,就不能行使;对于公民来说,凡是宪法上规定的基本权利,如果在法律上没有设定明文限制的,都是可以自由行使的。但是,凡是必须依据法律规定的条件才能享有的公民权利,不经过法律规定的程序随意行使,也是不符合法律规定的。

在政府的日常管理工作中,贯彻法治原则最根本的要求就是“依法行政”。由于社会资源的总量和存量是有限的,政府不可能向公民承

诺保证满足所有的需求。所以,就需要在正确处理公共利益与个人利益的关系基础上,通过法律设定一定的条件来允许符合条件的公民享有由政府赋予的某些行政法上的权利。这些权利往往涉及到公共利益和稀缺的自然资源,需要政府在权衡公共利益和个人利益关系基础之上作出有效的分配,这就构成了政府通过行政审批和许可行为来加以实现的公民的行政法上的权利。这些权利不同于公民基于宪法所享有的基本权利。这些权利的享有虽然是平等的,但是,权利平等并不意味着每一个公民可以当然地获得这些权利,政府在决定这些行政法上的权利的分配上,可以起到主要的决定性作用。从公共利益的角度来看,开办企业、建设公路等都因为涉及到公共利益,不可能让每一个人都自由地从事这些行为,只有符合条件的,才能由政府根据法定的条件和具体的情形来许可相关的申请人获准行使从事上述行为的权利;从资源的稀缺性角度来看,开采矿藏,利用滩涂和海洋资源等,也必须加以适当控制,因为这些资源具有不可再生的特点,政府必须在综合各种因素的基础上,允许那些最符合条件 and 能够最有效地利用这些资源的申请人获得从事开采上述自然资源的权利。由于行政法上的权利的获得需要政府审批,需要经过行政许可的程序来获得,因此,就存在着一个政府能否按照一个公正和科学的标准向符合条件的申请人分配相关的行政法上的权利的

问题。

在传统的计划经济体制下,社会公共资源和各种稀缺性的自然资源基本上是掌握在政府手中的。因此,公民、法人和其他组织能否获得从事上述活动的资格,决定权在政府、特别是掌握了审批和许可权限的政府机关手上。这样,就给掌握了审批和许可权限的部门,利用行政审批和许可的权力来谋取部门利益和局部利益,提供了制度上的便利条件。公民获得社会公共资源和稀缺资源不是以行政法上的权利为基础的,而是政府无偿给予的“赏赐”或“待遇”,公共资源和稀缺资源分配不公的问题根本无法从体制上加以根除。

随着社会主义市场经济的发展,市场经济要求市场主体的平等性。这一点在我国加入世贸组织之后表现得更加明显。世贸组织是按照市场经济规律和法治原则建立起来的国际性贸易经济组织,其基本要求就是政府应当通过法律设定行政法上权利的方式来分配公共资源和稀缺的自然资源,减少政府对市场活动的人为和主观的干预。在加入世贸组织之前,我国行政管理的许多领域,由于政府行为的介入,都出现了比较严重的资源垄断和市场不公正的现象,其中最主要的问题就是缺少一个规范政府审批和许可行为的法律,公民、法人和其他组织面对政府随意配置市场资源的行为束手无策。为了打破政府通过审批和许可垄断市场资源的行政保护壁垒,在加入世贸组织的时候,我国政府向世贸组织承诺:在行政许可方面进行九项重大制度的改革,通过制定《行政许可法》来规范政府行政审批和许可行为,保证公民平等地享有行政法上的各项权利。以加入世贸组织为契机,国务院连续分两批公布取消审批项目 1195 项,加上作改变管理方式处理的 82 项,共 1277 项,最大限度地简化了政府行政审批权限和机制。

正是在上述背景下,《行政许可法》出台了。《行政许可法》制定的目的和宗旨就是“为了规范行政许可的设定和实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序,保障和监督行政机关有效实施行政管理”。根据该法第 2 条规定,行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。《行政许可法》合并了传统行政管

理体制下的行政审批和行政许可制度,从保护公民、法人和其他组织等行政管理相对人的行政法上的权利的角度出发,统一规定了行政许可制度,并且确立了行政许可制度的基本法律原则。例如,该法第 4 条规定:设定和实施行政许可,应当依照法定的权限、范围、条件和程序;第 5 条又规定:设定和实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正的原则。

此外,为了正确区分公民宪法上的权利和行政法上的权利,以区分政府在保障这些不同性质的法律权利方面所应当承担的不同的法律责任,《行政许可法》明确规定了行政许可的范围,同时也规定了不得通过行政许可方式来限制的公民的宪法上的权利或者是民事法律权利。《行政许可法》第 12 条规定,下列事项可以设定行政许可:直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项;有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项;提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项;直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品,需要按照技术标准、技术规范,通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项;企业或者其他组织的设立等,需要确定主体资格的事项;法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。《行政许可法》第 13 条又规定,本法第 12 条所列事项,通过下列方式能够予以规范的,可以不设行政许可:公民、法人或者其他组织能够自主决定的;市场竞争机制能够有效调节的;行业组织或者中介机构能够自律管理的;行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

由此可见,《行政许可法》不仅仅是在公共资源和稀缺性资源的分配上建立了以行政许可制度为基础的资源分配机制,更重要的是通过明确政府在保障公民宪法和行政法上的权利中的不同法律责任,强化了对政府行为的法律约束。□

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:邢久强