

中国政府对行政执法行为的法律规范

王红

我国的行政法治一开始就具有双重任务:一方面要保证政府积极、有效的实施行政管理,因为我们是后发展国家,不可能按部就班靠市场自发来完成现代化,落后国家通过政府主导作用可以跨越某些中间环节,通过政府职能培育市场、配置资源、(克服社会转型期带来的混乱无序;另一方面,长期以来,我们传统价值观片面强调公共利益,轻视和压制个人利益,在行政权和公民权关系之间,天平明显偏向行政权,以致于行政权无限庞大,无所不在、无所不包、无所不为。因此基于中国国情,对公民的自由保障和限制政府权力显得尤为重要。

市场经济体制是一种有效的资源配置方式,通过合理的市场竞争来促进社会生产力的高速发展,但是市场机制也会产生其无法克服的缺陷。事实证明,市场缺陷的客观存在要求政府发挥作用,政府通过行使其经济职能和社会职能,对经济运行进行宏观调控和有效协调,以维护竞争秩序,保障社会公共利益阳府职刷发挥不意味着政府就一定协补充市场缺陷,更不意味着政府是万能的。政府对社会经济生活的参与、协调,实质上就是国家权力的行使,它是把"双刃剑",既有可能是促进经济发展的强大动力,又有可能是阻碍经济发展的重大因素。

政府作用的局限性,需要行政法在赋予政府对经济生活参与、协调的职能时,必须对政府的参与、协调行为进行规范界定,严格规范行政执法行为,主要是规范在市场经济条件下被广泛运用的,对公民权利、义务产生重大影响的执法行为:如行政处罚行为、行政审批许可行为、行政收费行为、政府采购行为、政府制定价格的行为等等。

一、规范行政处罚行为

行政处罚是具有法定行政处罚权的行政主体对违反行政法律规范的行为给予的行政法律制裁。1996年我国颁布了《中华人民共和国行政处罚法》对行政处罚行为进行了全面的规范,确立了行政处罚的几个基本原则,规范了行政处罚的设定权从立法上解决了行政处罚的实施主体问题,为行政处罚的设定和实施提供了基本法律依据,并且统一和明确了基本的行政处罚程序,相当全面地规定了违法处罚及相关行为的行政法律责任,对今后行政程序和其他行政行为方式的立法产生了深刻影响。

《行政处罚法》确立了处罚法定原则、公正公开处罚原则、处罚与教育相结合原则、保障当事人合法权益原则、过罚相当原则。处罚法定原则的基本内容包括:一是法无明文规定的不得处罚。二是依法设立行政处罚权。限制人身自由的行政处罚只能法律设定:行政处罚只能由法律、行政法规、地方性法规行政规章才能设定;行政规章只能设定警告和一定数额的罚款。四是行政处罚的程序必须合法。行政处罚程序有简易程序和一般程序,简易程序也称当场处罚程序,只要违法事实确凿,有法定依据,而且只适用较小数额罚款或者警告的行政处罚;一般程序较简易程序严格、复杂,要经过立案、调查取证、请当事人说明理由、听取当事人申辩等有关步骤。我国首次将听证程序引入行政处罚的一般程序之中,并将其作为法定程序,即行政机关在作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额等行政处罚决定之前,必须给处罚的相对方听证的权利。我国在行政处罚的执行程序中还规定了罚款决定机关与收缴罚款决定机构相分离的制度。

我国《行政处罚法》以公民权利的维护为立法的核心价值,它对行政处罚程序的规定比较科学、合理,符合现代行政程序的要求。

二、规范行政许可行为

行政许可行为是指行政主体应行政相对人申请,通过颁布许可证、执照等形式,依法赋予行政相对人从事某种活动的法律资格或实施某种行为的法律权利的行政行为。我国在工商、公安、民政、商检、经贸、海关、卫生、交通、环保、民航、铁路、运输等几十个领域内实行了程度不同的行政许可管理,具体的许可事项达3000多种,行政许可几乎被运用我国所有行政管理领域和方面。行政许可领域现存的主要问题:①行政许可权限缺乏统一规范,行政许可的设定权与实施权、行使权混乱;②行政许可的标准混乱,许可的范围过宽,过多过滥的行政审批加大了市场交易和企业经济的成本,导致垄断和财富的"合法转移",阻碍了市场公平竞争;③利用许可乱收费,利用审批权寻租,搞钱权交易和趋利行政,并造成官员腐败制度化;④行政许可程序不完备,行政许可没有设定程序制度和规则,缺乏应有的公正机制;⑤对行政许可行为和许可证缺乏监督,疏于管理。

我国行政许可制度体系尚未完全建立,我国还未制定统一的《行政审批许可法》。我们认为入世后,摆在政府面前的一项急迫任务是加快推进行政审批制度改革。首先要制定一部专门规范行政许可审批行为的新法律,解决好行政许可审批的设定权问题。其次,行政许可审批立法思路是坚持许可法定原则,依照法律确定许可;按照必要原则和有限干预原则,尽量减少行政许可;确立市场竞争原则,控制政府自由裁量性许可。第三,进一步明确行政许可审批的标准和范围,其总的原则是市场可解决的项目,不设立行政许可审批项目;社会中介机构、行业自律可解决控制的项目,不设立行政许可审批;通过制定标准,加强审批后的监督,改变过去重审批、轻监管;通过民事责任可解决的、国家行政部

门就不介入;属于公民私生活和个人自由领域的权利和自由无需行政权干预。第四,建立和完善行政许可的程序制度,如听证制度、回避制度、说明理由制度、公开制度、时限制度、公开招标、拍卖程序制度、统一资格考试程序制度等等。第五,要建立健全许可行为的责任制度,明确规定行政机关行使许可权相应的法律责任,如承办人负责制、过错追究制等,确立谁审批谁负责的原则。

我国中央各部门现有2000多项行政审批事项中,有1000多项应被废止。根据入世的要求,我们应尽快制定行政许可审批法,规范许可审批行为,将行政色彩浓厚而公开性差的行政审批改为法治色彩浓厚、透明度高的行政注册制,行政核准制等。我国1999年颁布的《证券法》首次以法律的形式规定股票发行的许可实行核准制,避免了股票包装上市,弄虚作假,权钱交易,提高了上市公司质量。

三、规范政府行政收费行为

我国行政性收费存在着收费项目设定混乱、费用征收乱、对收取的费用管理使用混乱等问题,乱收费行为是扰民侵害相对方最为严重的行政行为,乱收费现象也是我国同WTO接轨的主要"瓶颈"问题。规范政府行政收费行为,改革现行的行政收费制度也势在必行。我国国务院正在着手起草行政性收费管理的法规《行政性收费管理条例》,其立法总的指导思想是:强化税收、弱化收费,大幅度减少国家机关收费,压缩收费总量,控制收费规模;规范行政收费的设定权,适当集中收费审批权限,明确审批程序,规范收费行为;切实加强对行政收费的管理,完善收费监督体系。为了从根本上克服"乱收费",需要从立法上对行政收费的设定权、收费对象、收费标准、收费方式和程序以及费用管理进行规范。要明确行政收费的基本原则:一是行政收费法定原则;二是尊重相对人财产权原则;三是行政收费公开、公正原则;四是"特别支出由特

别收入满足"原则;五是"取之有度,用之得当"原则:六是行政收费实施"收支分离"原则。对现行的行政收费体制进行必要的改革;一是取消一批行政管理费,即越权审批的行政事部门收费和基金以及弥补行政机关经费不足而收取的管理费等"养人"性收费;二是分离一批公益性收费、公用事业性收费、中介性收费与政府收费,将这批收费从行政性费中分离出去转为经营性或中介性价格;三是费改税一批,将一些具有税收性质的收费改为税,这里主要包括那些没有明显利益补偿性、覆盖面广、征收范围大、规模大而不宜取消的收费改为收税。收费制度的改革是我国财政体制乃至全面

改革的一个组成部分,涉及多方利益,要稳步推进。我们要正确把握税费理论,不断建立一整套的行政收费法律制度并建立起解决行政收费争议的监督制度。

四、规范政府采购行为和政府制定价格的行为

尽管我国在WTO协定和协议书中还没有正式承诺接受《政府采购协议》,但是中国庞大的政府采购市场对缔约方无疑是富有吸引力的。我国政府在亚太经合组织提交的单边行政计划中承诺最迟于2020年与亚太组织成员对等开放政府采购市场。我国必将遵守公开开放的政府采购这一国际贸易的游戏规则。我国政府自1999年已开始着手制定《政府采购条例》,预计不久的将来,政府公开采购将成为中国政府公共支出的重向政府是国家叫采购商叫们通常由财政层层拨款,各单位自行分散购买,采购资金脱离了财政监督,而盲目采购,重复采购导致财政资金大量浪费,透明度低又导致行政腐败,分散采购中的地区封锁和行业垄断导致资金流失,效率、质量低下。我国将吸取国际经验,实行政府公开采购制度,变财政资金分散使用为集中管理,以竞争性招标采购为主要方式,并通过建立招标代理机构和采购代理机构等社会中

介企业来完成政府向市场购买货物、工程和服务的任务。我国将会尽快出台《政府采购条例》，并在此规定中明确中国政府采购的有关政策性和技术性问题，包括适用范围、采购应遵循的原则、采购方式及其适用条件，各种采购方法的具体程序及要求、采购申诉和仲裁的条件及程序、合同履行要求、验收要求、违约处罚等。在条件成熟之后，中国还要制定政府采购法以及相应的配套法规来规范政府采购行为，健全政府采购运行机制。

入世后，中国对价格的控制只能限于入世《协定书》附件4规定的范围，即食用盐的国家定价，稻谷、棉花等政府指导价，民用气、水、电等政府定价等，并要求将政府定价列一清单在《价格月报》上公布。根据WTO协定书要求，中国政府应允许每一部分交易的货物和服务的价格由市场力量决定，不得对附件4所列货物或服务以外的货物或服务实行价格控制。我国政府应尽最大努力减少和取消对政府价格的控制，并即时在官方刊物上公布实行国家定价的货物和服务的清单及其变更情况。

政府在行政执法中，行政权力的法治化、非经济化运行是行政权力纯洁的社会前提，要在现实生活中，杜绝非法行政、不据法行政的行为，必须要改革和完善政府对市场的执法行为，使其规范化、法治化。