

日本行政审批制度改革简述

李 荣

(蚌埠学院 人文社科部, 安徽 蚌埠 233030)

摘 要:行政审批是政府针对社会公共事务规范管理与服务的一种手段。日本自20世纪60年代初进行规制缓和的行政改革,经过多年的发展,行政审批项目大幅度减少,改革的社会成效显著。

关键词:日本;行政审批制度;改革

中图分类号:D523

文献标识码:A

文章编号:1672-447X(2008)02-00071-02

行政审批制度是政府行政机关依法处理公民和企业的申请,以确定申请者的市场主体资格、限定申请者权利、明确其义务的制度。行政审批主要是从市场准入方面规范市场主体行为,它的作用是从源头上控制市场主体进入市场,限定了准予进入市场的市场主体的行为,它是当今世界各国普遍采用的一种行政管理手段。日本政府自20世纪60年代以来,先后进行了7次行政审批制度改革,行政审批项目大幅度减少。日本行政审批制度改革取得了巨大的成就,日本作为亚洲国家,和我国有着相似的文化渊源,同时它又是发达的资本主义国家,因此,借鉴日本行政审批制度改革的成功经验,对我国进行行政审批制度改革有着重要启示。

日本对经济的管制大约是20世纪初开始的,先是在海运领域,后来建立了各种各样的天皇特别机构,这些机构依照国家法律建立,对各方面的经济活动,尤其是对外海运和捕捞事务进行审批和监控。二战后日本成为战败国,更加加强了对经济的管制,这样拥有行政审批权的机构就越来越多,行政审批的范围也越来越广。20世纪60年代以后,日本政府开始了大规模的行政审批制度改革。进入1993年,为了应对经济社会形势的新变化,特别是面对日本经济日渐低迷的困境,日本政府开始了新一轮行政审批制度改革。

1. 充分发挥市场机制在资源配置中的基础作

用,遵守市场规律,循序渐进,步步推进

日本的改革是严格依照市场规则进行的,走的是渐进的道路,关注的是长远的利益。日本有较完善的市场体系,市场发育比较成熟。日本的改革注重市场规则的运用,充分发挥市场对资源的配置作用。

日本在行政审批制度改革上,采取了渐进式改革路径,不设统一步骤,也无统一要求,改革往往着眼于个量,很少考虑总量问题,成熟一件做一件,做一件是一件,扎扎实实,态度积极审慎,非常务实。

日本进行政府规制和行政审批制度改革是在市场经济体制环境中进行的,因此,非常重视市场机制的基础配置作用。虽然日本有着“规制大国”的称号,但众多的规制和行政审批集中在市场机制的“市场失灵”方面。具体采取的公共政策是对价格机制能够基本有效发挥作用的领域,政府主要实施维护竞争的政策,即使在行政审批领域中,也积极运用市场机制的手段,诸如采取拍卖、招标、PFI、排放权交易制度等对审批事项进行市场化的运作。这样降低了监督成本,并且还可以尽可能避免因审批不当而造成的资源分配的较大扭曲。

2. 严格依照法律进行行政审批制度改革,尤其重视程序法制建设

日本行政审批制度改革得以顺利进行是与法律强有力的保障分不开的。首先,日本的行政审批制度具有严格的法律基础。对没有法律依据的审批

收稿日期:2007-11-27

作者简介:李 荣(1964-),安徽天长人,蚌埠学院副教授。

制度,法律明确规定是无效的。其次,改革的过程受到法律保障,不仅对改革措施的实施法律予以规定,而且对改革方案审议的程序和推进改革的组织体系,法律也予以明确规定。再次,引入了司法审查和司法救济机制,对行政审批进行严格的事后法律监督。为了避免和减少错误的行政审批的发生,日本行政审批引进司法审查机制和司法救济机制,行政审批要接受严格的司法审查。行政管理相对人对行政审批不服的可以提起行政复议或行政诉讼,并且可以通过司法救济途径,获得一定的行政赔偿。

日本的行政程序立法经历了漫长的阶段,最后在国民的强烈要求和国际社会的压力下,1993年制定了《行政程序法》、《关于伴随〈行政程序法〉的施行而清理有关法律的法》,两法于1994年10月1日开始实施。日本学者认为,《行政程序法》标志着日本行政程序法制化进入了一个新阶段。《行政程序法》立法的目的是通过规定与处分(行政决定)、行政指导及登记有关的行政程序方面的共同事项,确保其透明度,从而有助于保障国民的公益。该法的主要内容包括对许可的处理、组织听证,对申请的处分、关于不利处分、关于行政指导及适用除外事项等。

3. 严格规范行政审批制度改革原则和范围

日本进行的行政审批制度改革始终遵循这样的原则:根据社会经济条件的变化,对经济性规制的改革要坚持自由的原则,对社会性规制的改革,要依据政策目标的要求,将其控制在最小限度。

同时日本行政审批制度改革还严格规范行政审批制度的范围。日本的行政审批制度改革也没有把原来的审批事项全部都砍掉,而是将不符合市场

经济机制的行政审批撤销。“仅1965年内日本中央政府就取消了不合法、不正当的行政审批事项1000多项”。^[1]尽量简化审批程序,有些重要的行政审批事项坚决保留。做到依法而行,合理有效地改革行政审批制度,提高了行政效率。

4. 逐步放宽对经济活动的限制,行政审批项目大幅度减少

二战以后,日本经济长期保持“政府主导型”模式,其主要特点是高度组织化和有效的行政介入、官民结合。近年来日本政府逐步放宽了对经济活动的限制,如1996年日本政府出台的放宽限制的具体计划有1797项之多。日本经验表明,过多的经济管制,复杂的审批手续造成了资源浪费,制约了经济的发展。因而日本在审批改革中始终贯穿的一条主线就是强调市场的作用。从日本管制和审批设置的过程可以看出日本的行政审批权几乎完全给了市场和社会,政府留下的审批权是微不足道的。

5. 大力发展中介机构,减少政府行政审批行为

1997年,日本行政改革会议的《最终报告》中专门提出:让实施规制的部门从政府部门中独立出来,在明确各自责任的同时,发挥处理规制事务民间部门的作用,追求效率化。其目的是使一部分行政审批制度从政府行为中剥离出来,防止因道德风险和不对称导致政府对资源的较大扭曲。

参考文献:

- [1]朱慧涛.日本行政审批制度改革的启示[J].地方政府管理,2001,(5).

责任编辑:张德学

Comparative Study on Different Reforms of the Administrative Examination and Approval System in China and Japan

Li Rong

(Humanities and Social Sciences Department, Bengbu College, Bengbu233030, China)

Abstract: The administrative examination and approval is one of the Government's means aimed at providing social management and service. Since the early 1960s, Japanese government has carried out the administrative reform to ease rules and regulations. After several years of development, administrative examination and approval projects have been significantly reduced and the reform has made remarkable social achievements.

Key words: Japan; the administrative examination and approval system; reform comparison