



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

行政审批制度改革与公证事业发展

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-05

[作者] 种若静

[单位] 中华人民共和国司法部研究室

[摘要] 公证作为一种预防、保障和非诉讼法律制度,其提供的法律中介服务在调节市场主体之间的经济关系,保障经济生活主体的合法权益,维护市场公正交易,维护国家法律实施,预防和平息纠纷,维护社会秩序等方面,发挥了重要作用。行政审批制度的改革为公证事业的发展提供了难得的机遇。充分发挥公证在维护市场经济秩序保护公民和组织合法权益的作用,必须进一步加强公证制度建设。

[关键词] 行政审批制度;行政许可法;公证;公证制度;公证法

公证作为一种预防、保障和非诉讼法律制度,其提供的法律中介服务在调节市场主体之间的经济关系,保障经济生活主体的合法权益,维护市场公正交易,维护国家法律实施,预防和平息纠纷,维护社会秩序等方面,发挥了重要作用。行政审批制度的改革为公证事业的发展提供了难得的机遇。充分发挥公证在维护市场经济秩序保护公民和组织合法权益的作用,必须进一步加强公证制度建设。《行政许可法》于2004年7月1日起施行,该法按照合法与合理、效能与便民、监督与责任的原则,通过规范行政许可设定权,设定行政许可的事项及实施行政许可的程序、监督、责任的规定,妥善处理了政府与市场、政府与社会、公权与私权的关系,将行政审批工作纳入了法制化、规范化的轨道。行政审批改革为发展法治经济提供空间的同时也给公证事业的发展带来了难得的机遇。一、新的形势要求必须进行行政审批制度改革行政许可调整经济是国家行政机关行使行政权力的重要途径,在计划经济体制下,它几乎成了惟一手段。在社会主义市场经济条件下,特别是在我国加入WTO以后,过多地依赖行政手段已经不能适应市场经济和改革发展的新形势,行政审批作为调整经济的主要手段已经体现了一些弊端。1.不符合建立和完善社会主义市场经济体制、解放和发展生产力的客观要求。市场经济与计划经济一个显著的区别,在于政府在经济活动中的作用不同。建立有中国特色的社会主义市场经济体制,要求弱化行政管理,充分发挥市场对资源配置的基础性作用,促进市场机制作用的有效发挥。但是长期以来由于我国行政审批项目过多过滥,市场解决许多问题的作用被行政管理抵消,妨碍了建立公平竞争的市场环境,窒息了市场竞争带来的活力。行政审批的结果最终导致限制竞争。面对市场主体的多元化和经济利益关系的多元化,应该尽量发挥市场竞争的作用,减少行政许可在整个社会生活中的分量,从制度上防止公权力对公民和组织个人生活的干预。2.行政手段过多的干预经济不符合转变政府管理职能、实现依法行政的需要。传统的行政审批制度下政府的机构设置和职能控制了经济活动的各个方面,国家经济行政权的职能主要是由政府,特别是经济行政机关承担。这种管理体制的直接后果是行政耗费成本过大。此外,滥设审批造成大事小事都要经政府审批、许可。行政部门忙于繁杂琐碎的具体审批事项,既无法保证行政管理的科学性、权威性和有效性,也严重限制了市场主体和公民个人的自由,阻碍了市场经济的发展和公民个人积极性和创造性的发挥。3.依靠行政手段调节经济,不符合扩大改革开放和提高国际竞争力的现实需要。市场经济体制的建立和完善,特别是我国加入WTO,迫切要求经济环境、法律体系实现与国外规则接轨。世贸组织的基本原则和规则旨在促进各成员国的贸易、投资自由化,减少贸易与投资中造成竞争扭曲的政策措施,防止违反市场规律的资源配置现象的存在。我国依靠行政手段调控市场的做法阻碍了经济参与国际竞争,与经济全球化的发展趋势不相适应。入世既是经济的入世也是政府的入世。我国经济与世界接轨要求减少直接的行政干预,加强经济、法律手段管理,实现以行政手段为主转向经济、法律、行政手段并重。4.行政手段管理经济、调控市场,不利于从源头上预防和治理腐败。在计划经济模式向市场经济模式转换时期,行政权介入市场经济的范围仍然十分广泛,在缺乏法律制约的情况下,它最大的危险是导致行政权力的滥用和侵害公民的合法权益。我国目前程序繁琐的行政审批设置,已成为经济体制改革转轨时期发生腐败的根源之一。之所以出现较广泛的腐败现象,是由于传统计划经济体制的影响,权力的惯性运行使行政权力不肯轻易退出市场,行政机关仍然滥设和滥用行政权,集规则制定权、规则执行权和规则监督权于一身。党的十二届三中全会确立了对政府经济管理职能进行改革的方针,党的十三大、十四大、十四届三中全会、十五大、十五届三中全会、十六大进一步强调要转变政府职能,实现政企分开,减少对经济性事务的行政性审批。十六届三中全会提出要“深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。”《行政许可法》的

颁布,进一步推进了行政机关依法行政和依法管理。深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能和严格依法行政,并不意味着国家不再行使对经济活动进行调控的职能,而是减少对市场经济干预,国家以管理者的身份进行宏观调控和指导。二、行政审批制度改革凸现了公证在间接调控社会、经济秩序方面的作用 自2001年10月国务院部署行政审批制度改革工作以来,行政审批制度改革取得了重要的阶段性成果,国务院连续两批公布取消行政审批项目1195项,涉及经济管理事务、社会管理事务、行政管理及其他方面事务。按照行政审批制度改革的要求,这些事项应该通过行业自律和社会组织来解决,政府部门主要负责监管。政府要按照世贸组织规则和市场经济对政府职能的要求,尽量减少对微观经济、特别是具体民商事行为的干预,尽快将目前所承担的技术性、服务性、协调性工作交给各类社会组织,把政府的职能调整到主要实施经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。公证是一种间接的、非参与型的经济、社会管理方式,通过行使国家赋予的公证证明权和向特定对象提供法律服务,在国家公权不宜进入的私权领域发挥国家间接管理的职能。转变政府职能和管理方式,进一步发挥社会组织的作用,客观上必将要求更加注重发挥公证的作用。

1.公证作为市场主体及要素间的桥梁纽带有助于促进市场经济健康发展和维护社会稳定。在市场经济条件下,公证这种法律手段与行政管理手段相比较,可以减少行政许可对经济社会生活的干预,从制度上防止公权力对公民、法人和其他组织私权活动的过度介入。公证通过其特殊的证明行为对市场主体及其行为进行法律上的指导、监督、服务。公证处作为诉前服务机构,依法规范市场主体,其自身超脱的中间人地位确保了公证内容的公平性和市场主体平等性,可以保障当事人的民事权利和合意目标有效实现。由于公证的公信力比之鉴证等其他方式的公信力都高,利用公证制度调整经济活动,不仅有助于促进经济活动的有序进行,同时也有利于将经济活动置于法律的监督和保护之下。公证文书的法律效力又使公证对经济活动不仅起到事先预防也可以起到事后救济的作用,这对于促进市场经济健康发展和维护社会稳定有着重要意义。

2.公证对于加速建立社会主义诚信体系,发展社会主义信用经济具有重要的促进作用。多年来我国依赖行政手段管理经济造成了“政府权力部门化,部门权力利益化”,从某种程度上助长了腐败现象的滋生,导致了经济活动中诚信体系的缺损。市场经济的进一步规范化要求切实加强诚信体系建设,充分发挥公证机构的作用是加强社会信用建设的一个重要环节,尤其是在信用缺失较严重的行业中,强化公证职能,才能以法律手段保证信用的实现。公证制度是一项重要的信用法律保障机制。公证机构通过对公证业务涉及所有因素的正当性进行审查,发挥其国家证明权的作用,这不仅是建立诚信体系的必然要求,也是发展信用经济,加速经济流转的重要措施,进而将促进建立符合诚实信用原则的民商法律规范。

3.作为国际经济交往的重要媒介,公证将有利于促进国际和区域间的经济合作与往来。市场经济的本质就是法治经济,法律手段是调整国际间经济交往的根本手段。规范的市场经济必须建立在通行国际惯例的基础之上。随着我国加入WTO,规范市场主体行为的各项法律及司法制度将最终适用国际贸易规则。作为一项国际惯例,公证文书效力在世界范围内被认可。开展国际公证业务,增强公证文书的国际证明力,逐步实现与国际公证制度的接轨将极大地便利国内外的服务对象,促进国际间经济合作与交流。最近签订的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》,将进一步增强公证业务在促进双方民事交往与经济合作中的作用,实现内地与香港共同繁荣。

4.公证业发展有助于预防纠纷和减少争讼,降低国家司法成本。行政机关利用行政许可管理经济,必须要有公开、有效的包括司法程序在内的监督制约机制,才能防止行政机关违法实施行政许可、损害申请人和利害关系人的合法权益,减少行政争议。而公证仅凭其特有的预防功能,就能够引导、规范法律行为,预防纠纷,减少诉讼,降低国家司法成本。同时,公证可以通过发挥其优先证据效力和强制执行效力,加快人民法院个案结案速度,提高司法效率。

三、加强公证制度建设,进一步发挥公证的职能作用随着我国政治体制改革的不断深入和政府职能的根本性转变,各级政府管理部门,都在探索适应社会主义市场经济发展和我国加入世界贸易组织新形势的管理经济的新模式和新办法,研究制定与行政审批改革相适应的衔接配套措施和办法。公证在新形势下为政府经济管理部门提供了有效的监管替代手段。政府部门可以借助公证手段规范运作程序,加强市场监管,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。新的形势同时也为公证建设提出了更高要求。充分发挥公证的服务、监督、沟通和证明功能,必须进一步加强公证制度建设。

1.加强公证立法进程,提供法律保障。我国公证制度虽然发展较快,但还没有一部专门的《公证法》明确界定公证处的地位、责任、权利、服务对象、收费标准、赔偿制度、与政府之间的关系以及公证程序和内容等。有关公证的最高效力的法律文件仍然是实行20余年的《公证暂行条例》,无法适应二十年来社会发展和改革开放的新形势。要健全司法证明制度,必须重视公证立法,提高公证法律法规的层次。公证立法工作不仅包括制定明确业务范围,规定执业规则和执业纪律的公证法,而且要在民商法、部门实体法以及程序法规中规定公证内容和公证程序,强化公证地位。

2.逐步减少对公证业的排斥。经过公证的法律文书具有强制执行效力,这是公证的准司法功能之一。强制执行效力的公证是民事诉讼法赋予公证文书的特殊效力,是其他任何证书所不具备的效力。实践中,一些法院裁定公证债权文书不予执行的做法,严重破坏了公证声誉以及国家法律实施的统一性,制约了公证的活力。要为公证行业提供充分发挥职能作用的空间,就必须相应地进行司法制度改革,特别是审判方

式、民事证据制度的改革，实现公正执法，切实保障公证在司法活动中的证据效力和公证文书强制执行效力。行政权力的干预和排斥是制约公证业发展的另外一个因素，基于长久以来形成的“官本位”思想以及“寻租”的目的，许多负责经济管理的行政机关不愿放权于市场，将本应由公证承担的微观监控职能视为本部门的权力，妨碍了公平竞争市场秩序的形成。 3.加强公证队伍建设。公证具有专业性、对法律素质要求较高的特点，目前我国部分公证从业人员是从行政部门中分流出来的，年龄结构、知识结构很不合理，公证员队伍整体业务素质偏低。此外加入WTO要求更多懂专业、有技术的高素质复合型人才从事公证法律服务，严格按照WTO规则和各种法律法规的要求独立、客观、公正地开展公证业务。因此必须全面重视公证法律人才的培养，建立全国统一的公证员考试录用制度；同时注重实施行业道德规范，健全员工培训机制，不断提高业务水平。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

