



## 克服行政立法部门化弊端的建议 ——省部级领导干部加强法治政府建设专题研讨班专题报告之二

时间: 2012-11-05 09:37 作者: 决策咨询部 点击: 次

由中央组织部、国务院法制办公室、国家行政学院共同举办的省部级领导干部加强法治政府建设专题研讨班,围绕克服行政立法部门化弊端进行了深入研讨,提出了对策建议。一、行政立法部门化倾向带来的问题及产生原因在行政立法中,行政主管部门发挥着重要作用。

目前,绝大多数行政法规及政府规章都由行政主管部门先行起草,然后报国务院或同级政府审议通过。行政主管部门具有行政管理经验丰富、了解行政管理领域存在的问题和急需立法规范的事项等优势,起草的法规、规章草案比较具有针对性和可操作性,且起草效率较高。但是,这种立法模式使得行政法规、规章不可避免地带有部门化的倾向,甚至有的行政主管部门通过行政立法追求部门利益最大化,在一定程度上损害了公共利益,成为行政立法中最突出的问题。一是法条之间相互冲突。行政立法权比较分散,导致法条之间相互矛盾的现象时有发生,部门规章之间、部门规章与政府规章之间,甚至于行政法规与行政法规、地方性法规之间对同一问题规定不同,使管理对象无所适从。二是借法扩权,部门间相互博弈,与民争利。一些主管部门将行政立法视为占有权力资源的方式和固化既得利益的手段,一方面,借立法为本部门增设审批权、许可权、处罚权、收费权;对上位法的一些规定作扩大解释或将一些不明确的、职责交叉的管理领域从有利于本部门的角度加以规定;涉及多部门的立法项目,各部门为维护 and 争取本部门利益,不断展开博弈,致使协调难度加大、立法效率降低。另一方面,则对法条中规范本部门行政行为的内容重视不够,甚至刻意规避自身应承担的责任和义务,忽视对被管理人合法权益的保护。有人将部门的这种行为总结为“有利则争,无利则推,不利则阻,他利则拖,分利则顶”。三是立法质量不高,难以实现立法目的。一些行政主管部门把立法工作的重点放在涉及部门权力、利益的“核心”条款、“干货”条款上,不重视总体研究、把握制度设计的必要性、可行性、可操作性等问题,不仅没有解决立法原本想解决的问题,甚至形成负面的规范引导,损害了法律权威。行政立法出现部门化倾向,主要有以下原因:一是体制原因,部门先行起草的行政立法体制使部门在立法过程中占据事实上的主导地位,有利用立法扩大本部门利益的机会。行政管理体制尚未理顺,一些主管部门职能交叉,职责不清,使立法争权成为可能。二是公众参与行政立法的渠道有限,参与程度不够,其意见不受重视,利益不能得到充分反映。三是一些行政主管部门缺乏大局意识,规划立法项目选题时往往看重部门利益,个别部门领导把通过立法为本部门争权扩权作为个人重要政绩,重立法数量轻立法质量,也为部门化倾向的出现提供了基础。

### 二、克服行政立法部门化弊端的对策

(一)加强顶层设计,建立政府协调审查机制。成立政府主导的立法审查委员会,负责立法协调,加强政府部门内部磋商,协调解决立法中的争议和难点,并负责审查提请政府常务会议审议的立法项目文稿,提出修改意见。(二)拓宽公众参与渠道,提高立法透明度。除保密事项外,在拟定立法计划、制定立法项目中,要通过人民团体、中介组织、社区等多种渠道倾听基层群众尤其是弱势群体的意见,完善立法听证制度并探索建立听取和采纳意见情况的说明制度。发挥舆论监督作用,限制部门利益的膨胀和立法权的滥用。(三)定期清理行政法规、规章,建立健全废、改制度。定期对行政法规、规章进行评估,对已不符合当前经济社会发展实际、与上位法相抵触、与同位阶法相冲突、具有部门化倾向、不被人民群众认可的行政法规、规章,要及时废止或修改,以此规范行政机关的立法行为,推进行政法律体系的完善。(四)进一步完善行政立法体制。应与行政管理体制改革相适应,逐步改变“部门起草”的单一模式,突出政府法制机构在行政立法中的主导作用,增加其职能,充实其队伍,使其承担起行政立法的组织起草工作。对专业性较强的立法项目,可采取委托、招标的方式,聘请专家学者立法。(五)以权力机关立法为主,逐步减少行政部门立法。当前,中国特色社会主义法律体系已基本形成,社会经济生活各个方面已基本有法可依。随着《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政强制法》的出台,部门规章设置行政处罚、行政许可、行政强制的权限已经被控制在极其有限的范围内,立法空间已非常狭小。

今后,应运用好权力机关的立法资源,充分发挥权力机关的立法主体作用,逐步减少行政部门立法,以杜绝条块分散立法带来的法规冲突,克服行政立法部门化倾向加剧和行政权力膨胀等弊端。

国家行政学院省部级领导干部加强法治政府建设专题研讨班学员、江西省副省长朱虹国家行政学院进修部王燕

版权所有: 国家行政学院 通讯地址: 北京市海淀区长春桥路6号 邮编: 100089 E-mail: nsaadmin@nsa.gov.cn

审核日期: 2005-07-14 09:48:59 备案序号: 京ICP备05050640号