

第五章 相關法制對「審批制度」之影響

市場經濟是一種法制經濟，需要法律來確定政府與市場之間的法律關係，以法限制政府干預企業的權力。¹改革審批制度除了以行政手段削減不合時宜之審批項目以符合WTO規則與對外承諾之外，為求改革成果之鞏固，避免陷入精簡－膨脹－再精簡－再膨脹的循環怪圈裡，更應該制訂完善的法規，來規範行政行為，以規範政府對於市場的干預行為。本章將介紹影響行政審批制度改革最重要的兩部法律－《世界貿易組織規則》、《行政許可法》，並說明此兩部法律對審批制度改革之影響。

第一節 世界貿易組織規則對行政審批之影響

一、加入世貿組織對審批制度的影響

世界貿易組織是世界上唯一處理國與國之間貿易關係的國際組織，其核心是WTO協議。該協議是一部具約束力、權威性，規範成員國間經濟貿易關係的國際法。其拘束力表現在：如果成員國本身的法律規範與WTO規則相抵觸時，禁止任何成員國以自己的法規定來排斥WTO法律規則，不允許任何成員以尊重自己的法律為藉口來免除其在WTO體系框架內所承擔的國際法律義務。²所以當二〇〇一年十二月十一日中國大陸正式成為世界貿易組織成員時，中央政府和地方政府管制國內貿易行為及政府管理模式均要受到世貿組織規則的約束，包括：審批制度中與WTO規則和對外承諾不相符合的法律、法規和規章，均需對應地作修改和廢除。

¹ 金國坤，*依法行政的現實基礎－影響和制約政府依法行政的因素分析*（北京：中國政法大學出版社，2001年），頁213。

² 盧泓宇，「WTO規則與我國政府的角色轉換」，*行政論壇*（第50期，2002年），頁3。

以中國大陸進出口貿易制度為例，在《中國加入WTO議定書》中，有很大篇幅對進出口許可制度提出要求。這些要求包括：（1）中國應當定期在官方刊物上公佈主管進出口許可的所有組織的名稱（2）公佈頒發許可的標準、程式和條件（3）公佈進出口管制中需要申請許可的產品、服務項目和技術的目錄（4）應當將需要許可的進出口貿易事項通知WTO，並對維持這些許可和限制的理由進行說明（5）將進出口許可程式提交給WTO進口許可委員會（6）進出口許可證的有效期限至少不少於6個月。³雖然WTO協議以及《中國加入WTO議定書》對許可制度的要求主要集中在進出口許可制度，但這些要求無疑地對整個行政審批制度產生很大影響。

現有的審批制度沿襲了計劃經濟體制下政府管理經濟、社會的方式，側重於政府在社會資源的配置中發揮主導作用，審批機關直接支配社會資源的權力過大、自由裁量空間太廣、審批標準不公開、審批程式不規範，隨意性大，透明度低等問題；與WTO的依法行政、依法管理、平等競爭、開放市場、非歧視性、公開透明等基本原則的要求並不相符。⁴故為適應加入世貿組織之後的有關規則，行政審批制度的改革已成為當務之急。

改革審批制度必需涉及法律層面，才能使改革的成果得以鞏固。加入WTO之後，審批制度的法制化，主要可分下列兩部分：第一部分是針對尚未規範化的行政方式納入法律調整的範圍，以避免其隨意性。此方面主要透過制訂《行政處罰法》、《行政許可法》來規範審批行為；第二部分是審批行為應符合WTO規則之規範，一些與WTO規則不相符合或矛盾的經濟調控手段，應逐步失效或發生轉變。⁵以下先就WTO之運作規則作介紹，《行政許可法》將於下一小節中說

³ 金國坤，**依法行政環境研究**，頁326。

⁴ 曾志柏，「我國行政審批制度的現狀及發展走勢分析」，**行政與法**（第10期，2003年），頁12。

⁵ 葉勁松，**轉型期的地方政府職能與管理方式**（北京：國防大學出版社，2002年），頁3。

明之。

二、世貿組織的運作規則

由於長期實施計畫經濟的因素，中國大陸長期依靠行政手段管理經濟，在對外貿易各個方面大量存在內部行政管理規定，這已成為中國大陸行政管理體制的一個重要部分。但加入世貿組織之後，這些行政管理規定很多都必須依照世界貿易組織規則的要求進行修改。

一般而言，WTO法律體系框架中規範各成員國政府行政行為的主要原則，包括：非歧視原則、自由貿易原則、透明原則和公平競爭原則。按照世界貿易組織規定和中共的對外承諾：原本用以干預經濟的審批行為應當以透明和規範的方式實施，行政審批條件和形式對貿易的限制不能超過必要的限度，對於不符合世貿規則的法律、法規需予以清理，而使成為符合世界貿易組織規則的經濟、法律手段。⁶以下就世貿組織運作的四項原則作介紹，並將審批制度法規中，不符合世貿運作規則之規定予以說明。

（一）非歧視原則

非歧視原則又稱為「無差別待遇原則」，是WTO最重要基本原則，其透過最惠國待遇和國民待遇原則加以體現。⁷所謂「最惠國原則」是指當WTO的某一成員給予另一成員國「最惠國」待遇時，其他WTO的所有成員都可以無條件、永久性、全面性的一體適用。⁸而「國民待遇」則是指成員體對進入市場承擔義務的服務部門中，給予本國服務或服務提供者的待遇，有應當在同等條件下給予其他成員體的服務或服務提供者，不能維持差別待遇。

⁶ 李文良，**中國政府職能轉變問題報告**（北京：中國發展出版社，2003年），頁88。

⁷ 盧泓宇，「WTO規則與我國政府的角色轉換」，**行政論壇**（第59期，2002年），頁3。

⁸ 孔祥利，**焦點問題中的政府經濟行為**（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁152。

中國大陸在非歧視原則－政府部門應平等地對待所有服務對象的遵守方面，由於在現今審批事項較多的情況下，政府部門往往將行政許可發給國有企業，而排斥其他外資企業。這樣就會發生不能公正對待外資企業和非公企業的問題，進而引起訴訟，甚至引起國際性的法律糾紛。舉例而言，為保護幼稚工業，中國大陸限制外資流向，外貿行政審批中的差別待遇、違反國民待遇的規定較多。自一九九四年《對外貿易法》公佈之後，對外貿易經營權實行審批制度，雖然擁有外資經營權的企業越來越多，但對大多數中小企業而言，享有外貿經營權仍然遙不可及，外資的外資經營權也被嚴格限制。⁹而根據一九九九年十一月十五日達成的中美雙邊WTO協議，外貿權將被分階段放寬或取消。因此，中國大陸必須放寬進出口權的審批，最終達到完全開放外貿經營權的目標，以進一步貫徹國民待遇和市場准入原則。二〇〇一年四月十二日修訂的《中外合資經營企業法》即取消了大部分與WTO規則不符的規定。¹⁰

（二）維持不設障礙的自由貿易原則

WTO 規定關稅是貨物貿易中唯一合法的保護方式，因此各會員國政府具體實踐措施除了開放各國的國內貿易市場、進一步降低關稅的同時，還必須取消非關稅壁壘，及取消配額和許可證等限制手段，不允許用行政手段干預和阻止各國之間貿易的開展。

有關審批制度改革的適用方面，目前中國大陸在配額和許可證等非關稅壁壘已由 1200 多種減為 300 多種。但在一些行業准入的許多規定仍與WTO規則相距甚遠，如在有關外資投資項目過程中對有些領域的外資進入限制比較多。根據《外資企業法實施細則》及一九九五年國家計委的《指導外商投資方向暫行規定》和其他一些相關規定，投資於對外貿易、設立投資公司、從事商業零售業、設立

⁹ 金國坤，*依法行政環境研究*，頁 327。

¹⁰ 李文良，*中國政府職能轉變問題報告*，頁 292。

律師事務所和會計師事務所、房地產、租賃、交通運輸、設立銀行和保險等金融業務、設立旅行社等行業，審批條件較嚴格，規定也較多，¹¹因此，對於這些行政審批事項，都應該根據WTO的自由貿易原則進行相應地修改。

（三）政策透明原則

世貿組織對其成員方的政府資訊公開制度要求很高，中國工作組報告書中對中國大陸的服務貿易的行政審批制度即提出了 9 項明確的要求。¹²可以說幾乎所有的WTO法律文件都規定了政府透明度的原則，如要求政府有關貿易方面的法律制度貫徹透明度與公開性原則，政府盡量公佈與貿易有關的政府資訊，以及建立貿易政策審查機制等。

從內容而言，透明度原則包括兩層意義¹³：一是目前政策的透明度，即要求成員國公正、即時地公開其經濟政策、有關對外貿易的各項法令、條例、行政決定、司法判決等法規文件。如此一來，計畫經濟體制下形成的封鎖資訊和妨礙資訊傳播的許多觀念和作法將面臨改革或淘汰，長期以來被認為屬於「內部文件」、「內部材料」的所謂「內部情報」應當向公眾公開，向WTO諸成員公開。¹⁴據估計，目前中國大陸 80% 的經濟、社會資訊掌握在各級各類政府手裡，其中絕大

¹¹ 李文良，**中國政府職能轉變問題報告**，頁 293。

¹² 依照中國在《WTO協定》、議定書（草案）及其具體承諾減讓表項下的承諾，中國代表確認，對於中國具體承諾減讓表所包含的服務，中國將保證：（a）中國的許可程式和條件在生效前公佈；（b）在公佈的內容中，中國將列明中國的許可程式和條件中所有相關主管機關進行審議和作出決定的合理時限；（c）申請人不經單獨邀請即可申請許可；（d）收取的任何費用（不應被理解為包括通過拍賣或投標過程所確定的費用）將與處理申請所需行政費用相當；（e）中國的主管機關在收到申請後，將通知申請者根據中國國內法律和法規其申請是否被視為完備，如申請不完備，則應明確使申請完備所需的額外資訊，並給予改正不足的機會；（f）對所有申請將迅速作出決定；（g）如申請被終止或被拒絕，則將立即以書面形式通知申請人被終止或被拒絕的原因。申請人將有可能自行決定重新提交已解決被終止或被拒絕原因的新的申請；（h）如申請獲得批准，則將立即以書面形式通知申請人。許可或批准將可使申請人在為財政和其他類似行政管理目的而向國家工商行政管理局進行公司註冊後即可開始其商業經營。按照國家工商行政管理局公佈的法規要求，並依照中國的具體承諾減讓表，註冊將在遞交完備文件後的 2 個月內完成；（i）如中國要求向專業人員發放許可須進行考試，則此類考試將確定在合理的時間間隔進行。工作組注意到這些承諾。

¹³ 盧泓宇，「WTO規則與我國政府的角色轉換」，頁 3。

¹⁴ 李惠郭，**中國政企治理問題報告**（北京：中國發展出版社，2003 年），頁 60。

部分尚未向民間開放，所以企業在貿易經濟活動中，所面臨的政府資訊欠缺和資訊歧視的問題十分嚴重。¹⁵二是指未來政策的可預測性，即應設法使商界對未來的貿易政策有可預見性，即凡涉及貨物貿易、服務貿易、與貿易有關的智慧財產權保護的法律、法規、規章和政策措施實施行前，只要世貿組織成員提出要求，就有向其提供的義務。¹⁶

為遵守WTO透明度原則的規定，中共在行政審批制度就必須有所調整，其調整方法有下列幾項：（1）對在行政審批制度改革過程中取消或保留的審批項目，透過新聞媒體公佈，印發審批手冊和網上發佈等多種形式向社會公開，主動接受社會各界的監督；（2）行政審批要做到審批內容、審批依據、審批條件、審批程度、審批時限務必公開，以增加透明度；（3）為切實保證行政審批的公開、透明，可透過設立或者指定諮詢點作為窗口，為民間或外資企業提供有關的法律政策資訊服務，並對WTO成員提出的有關諮詢問題提供權威性答覆。¹⁷

（四）公平競爭的原則

世貿組織認為各國發展對外貿易時，不應該採取不公正的貿易手段進行競爭，尤其是不能以傾銷和補貼的方式銷售本國商品。因此，凡事透過制訂法律、法規或貿易政策而在不同的產品、服務或供應商之間造成法律或事實上不平等待遇的政府行為（包括行政審批），都是違反WTO的公平競爭原則。¹⁸

以中國大陸法規為例，一九九三年九月六日頒佈的外經貿部第 3 號令在各種進口產品提供售後服務方面，設立了強制性許可程序；中國大陸曾經實施的對指定企業、列名企業經營特定產品或者特定業務給予退稅，從而在指定企業與非

¹⁵ 李凱，「論WTO與政府職能」，*綿陽師範學院學報*（第4期，2003年），頁87。

¹⁶ 葉勁松，*轉型期的地方政府職能與管理方式*，頁15。

¹⁷ 張錦華，「加入世貿後的行政審批制度改革」，*遼寧行政學院學報*（第5期，2003年），頁29。

¹⁸ 龍永圖，*世界貿易組織知識讀本*（北京：中國對外經濟貿易出版社，2001年），頁38。

指定企業之間，形成了不平等的競爭。¹⁹對於諸如此類的行政行爲，應按照WTO公平競爭原則、最惠國待遇原則、國民待遇原則進行修改和廢除。

綜上可見，目前中國大陸審批制度已經成爲阻礙市場經濟發展的障礙。行政管理太多，行政效率低落的管理方式與之帶來投資環境，與WTO的要求以及中國大陸入世的承諾極不相稱。審批範圍太廣、缺乏公開性和透明性、對不同的所有制企業在經營範圍、經營許可、產品與服務價格、資金融通、進出口貿易等許多方面的審批存歧視，²⁰這些都明顯地違背了WTO公平競爭和非歧視性原則。因此改革行政審批制度勢在必行，否則將無法與國際接軌。但由於審批制度改革涉及到權力與利益格局的調整，涉及到社會經濟、政治、文化生活等各個方面，更應該還有其他配套措施，如司法制度的變革和觀念的更新，包括：責任觀念、人的價值、精神損失、懲罰性賠償以及鑑定機制等等，才能從根本上解決行政審批過濫所帶來的種種問題，以適應加入世界貿易組織的要求。²¹故在相關的配套法制方面，中共制訂了《中華人民共和國行政許可法》，以進一步規範行政審批此一行政行爲。

第二節 行政許可法對行政審批之影響

一、行政許可法的主要內容

《中華人民共和國行政許可法》於二〇〇三年八月二十七日，第十屆全國人大常委會第四次會議通過，並於二〇〇四年七月一日起正式實施。整部法律共83條，分爲總則、行政許可的設定、行政許可的實施機關、行政許可的實施程式、行政許可的費用、監督檢查、法律責任和附則等八章；對於規範行政許可的

¹⁹ 歐桂英，*行政審批制度改革若干問題解說*，頁88。

²⁰ 顏廷銳，*中國行政體制改革問題報告書*（北京：中國發展出版社，2004年），頁230。

²¹ 張錦華，「加入世貿後的行政審批制度改革」，頁29。

設定和實施，保護公民、法人和其他組織的合法權益，維護公共利益和社會秩序，保障、監督行政機關有效實施行政管理，具有重大意義。²²其主要內容歸納如下：

（一）明確規定行政許可設定權

行政許可的設定權，是指哪一級國家機關有權設定行政許可、以何種形式設定行政許可、設定行政許可有哪些限制，以及設定行政許可需要遵循哪些規則。²³《行政許可法》規定，有權制訂行政許可的主體主要有四個：全國人大及其常委會；國務院；省、自治區、直轄市人大及其常委會；省、自治區、直轄市人民政府。而可以設定行政許可的規範性文件為：法律；行政法規；國務院的決定；地方性法規；省、自治區、直轄市人民政府規章，共有五種。取消了國務院部委規章的許可設定權，從而消滅濫設許可的主要源頭。規章以下的任何規範性文件，如國務院部門的規定等，都不能設定任何形式的行政許可。行政許可法通過對行政許可設定權的從嚴規定，杜絕了由於設定權主體不明確所造成鄉政府都可以隨意設定許可的混亂局面。²⁴

（二）具體規定設定行政許可之範圍

根據《行政許可法》第 12 條，明確規範行政許可的設定範圍，規定只有下列六項事項可以設定行政許可：²⁵

²² 童衛東，「我國行政許可制度創新的里程碑」－《行政許可法》的立法背景及主要內容，**法制建設**（第 4 期，2003 年），頁 43。

²³ 淺談《行政許可法》的原則與制度(2004 年 9 月 9 日)；資料來源：法律教育網。
(http://www.chinalawedu.com/news/2004_9/9/1520455514.htm)

²⁴ 高尚省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護－行政許可法解讀」，**中國工商管理研究**（第 4 期，2004 年），頁 57。

²⁵ 顏廷銳，**中國行政體制改革問題報告書**（北京：中國發展出版社，2004 年），頁 241。

- 1、直接涉及國家安全、公共安全、經濟宏觀調控、生態環境保護以及直接關係人身健康、生命財產等特定活動，需要按照法定條件予以批准事項。
- 2、有限自然資源開發利用自然資源開發利用；公共資源配置以及直接關係公共利益特定行業的市場准入等，需要賦予特定權利的事項。
- 3、提供公眾服務並且直接關係公共利益的職業、行業，需要確定具備特殊信譽、特殊條件或者特殊技能等資格、資質的事項。
- 4、直接關係公共安全、人身健康、生命財產安全的重要設備、設施、產品、物品，需要按照技術標準、技術規範，通過檢驗、檢測、檢疫等方式進行審定事項。
- 5、企業或者其他組織的設立等，需要確定主體資格的事項。
- 6、法律、行政法規規定可以設定行政許可的其他事項。

第 13 條還規定：對於「公民、法人或者其他組織能夠自主決定的；凡是市場競爭機制能夠有效調節的；行業組織或者仲介機構能夠自律管理的；以及行政機關採用事後監督等行政管理方式能夠解決的法定許可事項，可以不設行政許可」。這樣規定縮小了行政許可的範圍，將那些市場主體作得了而且作得好的事項完全交給市場主體，例如：家庭聘請保姆、企業雇用秘書，這類事項政府沒有必要去管理。從制度上防止公權力對公民、法人和其他組織的經濟生活和個人生活的干預，防止了公權力對私權利的侵犯；從法律上確立了有限政府的觀念。²⁶

（三）規定對行政許可實施的監督檢查

²⁶ 從行政許可法看私人權益保護原則（上）（2004 年 8 月 25 日）；資料來源：法律教育網。
〈http://www.chinalawedu.com/news/2004_8/25/1719074135.htm〉

《行政許可法》第 60 條規定：「上級行政機關應當加強對下級行政機關實施行政許可的監督檢查，即時糾正行政許可實施程式中的違法行為」。第 61 條規定：「行政機關應當建立健全監督制度，通過核查反應被許可人從事行政許可事項活動情況的有關材料，履行監督責任。行政機關依法對被許可人從事行政許可事項的活動進行監督檢查時，應當將監督檢查的情況和處理結果予以記錄，由監督檢查人員簽字歸檔。公眾有權查閱行政機關監督檢查紀錄」。

（四）規定違法實施行政許可所應當承擔的法律責任

《行政許可法》既規定了行政機關違法實施行政許可的法律責任，也規定行政相對人的法律責任。行政機關違法實施行政許可，使當事人合法權益受到損害時，應當依照國家賠償法的規定給予賠償。行政機關不依法履行監督職責或者監督不力而造成嚴重後果時，由其上級行政機關或者監察機關責令改正，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分；構成犯罪者，依法追究刑事責任。行政許可申請人隱瞞有關情況或者提供虛假資料申請行政許可者，行政機關不予受理或者不予許可，並給予警告；被許可人以欺騙、賄賂等不正當手段取得行政許可者，行政機關應當依法給予行政處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。²⁷

（五）時限制度、告知義務提高行政效率

時限制度是行政程式的一個重要內容。按中共現行法律觀之，在法律中有規定審批期限的事項只佔很小一部份，如《外資企業法》規定對於外資企業的申請國務院對外經貿主管部門或國務院授權機關應在接到申請之日起 90 天內決定是否批准；《公民出入境管理法》規定公安機關在 30 日內審批公民申請等。

²⁷ 孔金平，「東北振興中的地方政府行為調整－以學習貫徹《行政許可法》為契機」，**行政論壇**（第 62 期，2004 年），頁 38。

²⁸本次《行政許可法》統一規定了行政許可的時限，一個部門的許可事項，一般情形是二十天，但經行政機關負責人批准，可以延長到三十天；涉及多個許可部門的事項，一般期限是四十五天，最長為六十天。

尤有甚者，《行政許可法》更規範了行政機關有告知義務，即行政機關在接受許可申請時，只要申請條件具備，必須無條件受理。如果申請資料不齊全或者不合法定形式，許可機關應當場告知或者在五日内一次告知申請人需要補正的全部內容，逾期不告知者，自收到申請資料之日起視為受理。²⁹上述兩類規定將大大簡化行政程序，提高行政效率，方便相對人申請和獲得行政許可，限制和規範行政許可權力，實現效率行政的目標。

二、制訂《行政許可法》對審批改革之影響

（一）促進個人權利保護

人民在行政程序上獲得救濟的機會。《行政許可法》中有關陳述權、申辯權、覆議權、聽證權、求償權、評價權等規定，主要為保障公民、法人和其他組織的權利提供救濟方式，亦即個人享有救濟的權利，針對上述權利，分述如下：

1.陳述權、申辯、覆議權以及提起訴訟的權利

《行政許可法》中規定在行政許可中，承認公民在受到行政處分前，用以保護自己權益的機會有陳述意見，提供證據，享有陳述權、申辯權。行政機關依法做出不予許可的書面決定，應當說明理由，並告知申請人享有依法申請行政覆議或者提請行政訴訟的權利。

²⁸ 馬懷德，**行政許可**（北京：中國人民大學出版社，1999年），頁117。

²⁹ 高尚省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護—行政許可法解讀」，**中國工商管理研究**（第4期，2004年），頁59。

2.求償權

公民、法人或者其他組織的合法權益受損可獲得賠償，以及相對人的合法權益因行政機關違法實施行政許可受到損害，或因公共利益需要等變更或撤回已經生效的行政許可，均有權要求國家賠償。

3.聽證權

《行政許可法》規定，許可的實施如果涉及他人的利益、重大的公共利益，也應當舉行聽證程式。這一規定賦予了行政相對人對有期待可能性利益尚未受到侵犯時的聽證權利，超越了實際權利受到侵犯時才能享有聽證權的規定。³⁰這一規定意義重大，比如行政機關在做出拆遷的行政許可決定時，被拆遷人依法享有要求聽證的權利，能夠依法介入拆遷許可的審批過程。使得拆遷職能部門、拆遷方、被拆遷方處於同等的法律地位，這提供被拆遷一方權利重要的保護。

4.評價權

法律規定，許可設定機關應當建立許可設定的評價制度，即立法機關設定許可之後，必須適時的對許可事項進行評價，如果該許可事項可以透過市場化的方式、自主方式或事後監督的方式解決，就可以取消許可、停止許可。公民、法人和其他組織有權參與評價，對行政許可的設定和實施提出意見和建議。

(二) 防止地方保護主義

《行政許可法》第十五條規定：「地方性法規和省、自治區、直轄市人民政府規章，不得設定應當由國家統一定的公民、法人或者其他組織的資格、資質的行政許可；不得設定企業或者其他組織的設立登記及其前置性行政許可。其設定的行政許可，不得限制其他地區的個人或者企業到本地區從事生產經營和提供服務，不得限制其他地區的商品進入本地市場」。個別因情況特殊者，

³⁰ 從行政許可法看私人權益保障原則（下）（2004年8月25日）；資料來源：法律教育網。
(http://www.chinalawedu.com/news/2004_8/25/1720562676.htm)

地方政府規章可以設定時效為 1 年的臨時性行政許可，1 年以後如果繼續實施，需提升為地方性法規，否則予以廢止。³¹

（三）杜絕審批牟利

《行政許可法》第 58 條規定：「行政機關實施行政許可和對行政許可事項進行監督檢查，不得收取任何費用。行政機關提供行政許可申請書格式文本，不得收費。」，並且即使按照法律、行政法規規定要收取費用，也必需按照公佈的法定專案和標準執行。³²此意味原本行政機關向申請行政許可民眾收取「工本費」的行爲，人民可以拒絕，可有效遏止有些部門利用行政許可亂收費的問題。

（四）簡便審批程序

僅從行政許可的申請和受理規定，就可知道審批環節的精簡。首先，行政許可的申請形式不再限定，除當面申請以外，申請人可以透過信函、電報、電傳、傳真、電子資料交換和電子郵件等任何一種方式提出；其次，申請環節大爲簡化，審批應當由多個機關或者同一機關的多個部門辦理時，可以由其中一機關統一受理並統一送達，或者集中起來聯合辦理；再次，受理決定當場作出，若申請資料不合格，必須當場或在五日內一次性告知需補正的內容。可見，申請人與審批機關直接接觸的範圍減小、次數減少，申請人不必再看辦事人員的臉色行事，不給好處不辦事的狀況也會有所改觀。³³

三、行政許可法的之適用困境

（一）範圍問題

³¹ 高尚省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護－行政許可法解讀」，頁 57。

³² 審批環節減少省事 行政許可法給百姓更多實惠(2004 年 6 月 29 日)；資料來源：法律教育網。
(http://www.chinalawedu.com/news/2004_6/29/1035408906.htm)

³³ 《行政許可法》與反腐敗(2004 年 2 月 1 日)；資料來源：法律教育網。
(http://www.chinalawedu.com/news/2004_2/5/1051529793.htm)

《行政許可法》的適用範圍是難以處理的問題，這也許就是世界上沒有一個國家有行政許可法的原因之一。其他國家都是通過單行法確定哪些事項應當設定行政許可，而不是由一部法律來確定行政許可的範圍。《行政許可法》試圖透過對行政許可概念的規定和排除性的規定，解決行政許可法的適用範圍問題，但這個規定也只能對設定行政許可的範圍作大致的概括，因為行政許可這一措施在行政管理中廣泛應用於經濟、社會生活等各個方面，如對於「提供公共服務並且直接關係公共利益的職業」，可以設定資格、資質許可，那麼保姆職業是否需要取得資格證呢？還是通過市場調節或仲介組織來規範？³⁴所以力圖用比較困難抽象的語言，做出準確的概括是非常困難的，很有可能使法律的原則性規定流於形式。³⁵

（二）許可條件太過空泛

《行政許可法》在程序上規定得非常詳細、具體，但是對許可條件卻規定卻很寬鬆。《行政許可法》規定所有的許可條件都必須公開，都必需要辦公場所公告，但是並沒有規定許可可以設定哪些條件？舉例而言，像戶口的許可，它的條件可以是十項，也可以是三項，在條件上並沒有限制，沒有法律規定所有的條件都必須法定，它只是說許可的條件必須公開化、條件要明示，沒有說許可的條件要法定化。³⁶故所衍生出的問題是實施一項許可的時候，卻可以創造出多項甚至無數項許可的條件，與當初立法精神背道而馳。

（三）既得利益者的抵制

由於行政許可涉及到權力與利益的分配與再分配，必然會引起既得利益集團的抵制，並設法規避法律的制約，如推動立法升級，將地方政府規章升級為地

³⁴ 高尚省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護－行政許可法解讀」，頁 59。

³⁵ 張世誠，「如何理解《行政許可法》的調整範圍」，**中國行政管理**（第 2 期，2004 年），頁 55。

³⁶ 我國行政許可法的回顧與前瞻（2004 年 11 月 17 日）；資料來源：法律教育網。
<http://www.chinalawedu.com/news/2003_11/5/0836135608.htm>

方性法規等。從行政審批制度改革中某些審批事項被「綑綁」、「分拆」的情形來看，不可低估行政機關的抵制，否則行政許可法的立法精神在實踐中必然會發生扭曲。³⁷

（四）沒有規定臨時性行政許可的實施期限

《行政許可法》規定的臨時性行政許可有兩項：其一是國務院決定設定的行政許可。《行政許可法》第 14 條規定：「必要時，國務院可以採用發佈決定的方式設定行政許可。實施後，除臨時性行政許可事項外，國務院應當及時提請全國人大及其常委會制定法律，或者自行制定行政法規」。其二是省級政府規章設定的行政許可。《行政許可法》第 15 條規定：「可以設定行政許可的事項，尚未制定法律、行政法規和地方性法規的，因行政管理的需要，確需立即實施行政許可的，省、自治區、直轄市人民政府規章可以設定臨時性的行政許可。臨時性的行政許可實施滿一年需要繼續實施的，應當提請本級人大及其常委會制定地方性法規」。

從上述法律條文本身可以看出：無論是國務院決定設定的行政許可還是省級政府規章設定的行政許可，都是因行政管理需要而採取的臨時性措施，都是臨時性的行政許可。既然是臨時性的行政許可，就應當有一個明確的並且是短時間的實施期限。否則，在客觀上就存在著雖是臨時性措施，事實上卻是長期有效的可能性。如果出現這種情況，則不僅不符合《行政許可法》的精神，恐怕也違背了立法者的初衷。³⁸

³⁷ 高尙省，「加速政府職能轉變 促進個人權利保護－行政許可法解讀」，頁 59。

³⁸ 《行政許可法》的缺憾與建議(2004年2月1日)；資料來源：法律教育網。
(http://www.chinalawedu.com/news/2004_2/5/1051531727.htm)