

“毒跑道”中行政许可的实施及法律对策的研究

朱雅婷

摘要 行政许可的实施问题是校园“毒跑道”事件频发的重要因素,面对行政机关工作人员未能贯彻法律精神、听证制度的施行不力、监管职权界定不清、行政效率低下、行政腐败等严峻的形势,制定相应的法律对策显得尤为重要。

关键词 毒跑道 行政许可 实施 法律对策

作者简介 朱雅婷,西北民族大学。

中图分类号 D920.4

文献标识码 A

DOI:10.19387/j.cnki.1009-0592.2017.01.376

近年来,各大媒体上类似“深圳校园再现‘毒跑道’学生流鼻血,甲苯二甲苯超标五六倍”、“轮胎摇身一变成学校‘毒跑道’”、“上海松江一新办小学跑道被指有毒”,数十名学生有过敏反应”这样触目惊心的标题频频出现,引发社会各界的热议。

从2014年开始,成都、北京、沈阳等地不约而同地出现“异味跑道”、“异味操场”的现象,有的造成学生出现恶心、头晕、过敏、流鼻血等症状,甚至有一部分的孩子凝血功能出现异常,严重的危害了学生们的身体健康。根据有关的不完全统计,仅仅在2015年,“毒跑道”事件就至少波及广东、上海、河南等6个中东部省市,并且实际波及的城市有15个之多。2015年问题集中爆发之后,在2016年,“毒跑道”问题又在别的地方发生了,重新将校园“毒跑道”事件推向风口浪尖。2016年11月14日国家标准委官网发布了《中小学合成材料面层运动场地》标准的立项公示,并公开征求意见。此次公示的“新国标”增多了多种有害物质,并增加跑道设计、施工、环保和验收等内容。这意味着,近年来不断引起校园风波的塑胶跑道的标准滞后问题,有望从制度上得到改善。但是,“毒跑道”问题并不仅仅只存在没有一个明确并合理的国标上,还存在于行政许可的实施程序上。所以,要想更好地解决“毒跑道”问题,对行政许可的实施进行规范以及提出相应的法律对策就显得尤为重要。

一、“毒跑道”反映的行政许可的实施现状

(一)明确了行政许可的设定范围

根据《中华人民共和国行政许可法》的第十二条规定可以表明对于这些直接关系到社会的公共安全建设、民众的生命健康以及财产安全的类似于学校跑道等重要的公共领域的设备、设施等的修建,必须要按照国家对此类设施的相关规定如技术标准等,并且需要通过检查、测定、检疫等方式进行审查核准的事项必须设定行政许可,这点表明了跑道问题的源头其实是有法律规定、法律监控的,并不是在源头上就处在荒芜之地,并且说明了行政许可的设定范围已经是明确了。将这类事项纳入行政许可的设定范围能够有效地从源头抓起,严抓直接关系公共安全或是人身健康等设施、产品的质量,从而保证人们的各项权益。

(二)明确了行政许可的实施机构

根据《中华人民共和国行政许可法》第十八条的规定以及《中华人民共和国行政许可法》的第二十二条和第二十八条规定,我们可以明确具有行政许可权的有关机关,它们可以去进行许可的范围,以及有关实施的机关以及许可需要的条件、程序、时间等要

件,专业技术组织实施检验、检测、检疫的责任。

依据《行政许可法》的有的规定,我们国家的各个省、各个城市建立并且健全了有关的各个级别的审批机构,明确了它们每个部门的职能职责。分配专门人员成立专门机构负责各项行政审批工作;设置监察机构负责监督政风行风,设置法规机构负责指导各项业务。通过采取各项措施提高行政机关的行政许可效能。

对于跑道的建设,是由各地各级审批机构经过审核之后依据法定依据或标准作出批准决定的,并且需要接受负责机关的监管、指导、协调、监督等各项工作,提高我们国家行政许可的实施效能。

(三)明确了行政许可的实施程序

我们国家的行政许可制度的发展一直存在的一个瓶颈就是行政许可程序不清晰的问题。通过对多年的实践工作经验的总结,我们发现行政许可制度中的许可程序的缺失已经成为了建设该项制度的一个突出问题。在与行政许可相关的法律中,已经对各种的规章制度有了明确的规定,比如说听证、说明理由等制度。这在一定程度上充分的体现了行政许可法中与公平、公开等有关的程序性要求,并且每个级别的行政许可实施的部门都得以行政许可法中规定的规章制度作为依据,以及对行政许可程序的有关规则还要进行相应的完善补充。

在校园跑道的建设中,为了保障公平、公开的程序性要求,要充分利用法律所规定的听证制度、说明理由制度等,及时地召开听证会、座谈会,以保证公民及社会各界对跑道的建设能够起到充分的监督作用,以促进跑道建设的规范化、安全化。

二、“毒跑道”折射出目前行政许可的实施所存在的漏洞

(一)未能贯彻法律精神

自从《行政许可法》实施后,虽然与此有关的各个级别的行政许可的实施部门都曾分别通过组织不同的形式的活动以及其他的途径对《行政许可法》进行过学习贯彻。但是从近年的实际工作经验中看来,依然存在着很多地方、领导和各级工作人员做不到去正确地认识和处理审批和管理二者之间的关系,不能按照《行政许可法》的规定及原则和精神去实施相关的行政许可。从而产生只重视审批而忽视管理这样的情况,甚至有个别地方上领导的天真的以为如果将审批事项等拉入大厅,那么与此有关的其他行政机构和里面的人员就无事可做。项目进行公示,还找寻一系列的理由让行政审批的有关事项进入或退出那些所谓的“大

厅”却对某些审批事项进入“大厅”是否真的会高效便民,是否真的具有任何意义不予考虑,以及某些地方领导对此表现出的畏难、抵制等情绪相当的明显等等都是目前行政许可的实施所存在的问题。尤其是行政机关工作人员在行动上不自觉、不规范、在思想上忽略,以致于出现了“权钱交易”、“行受贿”这样的行政审批程序中的各项“潜规则”,对于行政许可项目的监督和管理中存在着缺陷。审批权力的配置不合理,容易导致权力的滥用,并且监督和制约不合理,不能达到预期的效果,运行不公开等都给“毒跑道”事件的发生埋下了隐患。

与行政许可相关的法律法规一般都只会对行政许可内容、原则以及对它的范围做出规定。在此基础上行政机关一般会自主制定它们本机关的具体的行政标准和适用条件。除此之外,行政机关还对审查、发放、终止、吊销许可证等享有一定的自由裁量权。这种在行政许可上拥有的广泛裁量权,使得行政机关必须要避免在程序上出现偏私,还要公平、公正地对待申请人,以及对合理裁量原则进行遵循等。但是,有关行政部门或行政人员却无视这种原则,在程序上偏私,封个红包就放宽某些标准,导致不合格的跑道投入使用之后造成无法挽回的严重后果。

“毒跑道”事件发生后,中国青年报的一位记者在采访有关厂家负责人的时候,有关生产商还透露,线画的是否够直,是否够厚,就是对塑胶跑道的验收程序,如果想放宽些标准,给有关审核专家封个红包就可以了。

要保证实体的公正首先要保证程序的公正。验收程序是产品最终产生,跑道最终建成应用中最为关键的一步,是守住学生及其他跑道使用者的生命健康权等合法权益的最后一步。然而行政机关却在这最关键的环节中降低其应有的标准,丧失公正原则,因为行政机关有关工作人员从在思想上对此不重视,在行动上也没有缺乏自觉性,最后就导致了“权钱交易”、“徇私枉法”、“行受贿”等类似的坏风气,从而没有守住底线致使“毒跑道”事件频频发生。

(二)对听证制度的施行力度不够

《行政许可法》第四十六条、第四十七条以及第四十八条都对实施行政许可的有关听证事项和程序做出了规定。

但是,这些规定形同虚设。因为大多数的行政机关从不会主动更谈不上积极的去召开听证会,并且在决定举行听证会的行政许可的有关事项方面,都是让监督当局来拍桌子说话,完全不依据法律的规定行事。使听证制度的监督方式成为一纸空文,民意无从体现。同时,听证程序、听证的记录以及在听证人的选择等方面都还有较多不合理的地方。这是“毒跑道”事件发生的又一重要因素。

在许多采访的过程中,我们发现许多地方的跑道建设环节中是没有听证会或是座谈会等公开的方式的,行政机关也并没有向社会公告,从而导致行政许可实施中存在不透明、不公开、缺乏民意监督的现象,这也为相关厂家和行政机关工作人员的“权钱交易”提供了可乘之机。

(三)监管的职权界定不清

自从《行政许可法》生效以来,对可以让被许可人得到许可的行政许可事项的监督和检查,各个级别行政许可部门都有所加强。虽然这在某种层面上改变了“重许可轻监管”或者“只有允许却缺乏监控”的局面。但是,由于受缺乏财政支持等因素的影响,

行政部门自始至终建立完整的监督检测系统,从而使得监督权滥用的情况时有发生。

在一篇题为《新华社5问毒跑道》的报道中谈到,各部门的监管职责不明也是造成在验收操场跑道时,验收不力的主因之一。一位生产厂家表示:“塑胶跑道的监管确实有点三不管,教育部门说我不懂,属于体育部门;体育部门说学校的事情怎么会跟我有关;质监那边说你们这属于基建,走的是基建招标,不是货物采购,不归我管;住建部门又说,你这又不是房子,跟我们没什么关系。”

“毒跑道”事件发生后,相关部门检测发现存在废轮胎、废电缆等工业废料制成“塑胶跑道”的情况,但是从黑作坊堂而皇之地铺进校园,整个过程都无人监管。监管部门形同虚设,所以对于“毒跑道”灾祸的酿成,其也难辞其咎。正是因为教育、质监、工商、环保、体育等相关部门存在没有切实厘清监管职责的现象,即便部分地方存在部门监管职责明确,但也存在监管不力现象,才酿成了这接二连三的惨剧。

(四)行政效率低下

行政机关应当提供优质服务,遵守时限。因为,行政许可不仅会关系到有关申请人的享有的合法的权益,而且还会对国家行政管理的顺利进行以及高效率的实施、有着非常强烈的期限性。所以,在行政许可中必须严格遵守有关法律规定的期限,并且还要贯彻效率原则。在厂家等待检测结果的环节中,行政机关应当考虑到施工工期的限制而提高其效率,从而在这个环节上就减少了“致毒因素”。

某塑胶跑道施工单位的负责人向媒体透露:“按照国家的有关标准,在大面积铺设塑胶跑道之前,施工方需要等所有的材料全部到齐以后,先行试铺小面积的塑胶跑道,等到所有的材料都固化形成成品后,再把它切割下来送去第三方进行检测。第三方的检测报告显示合格后,才能在原来的场地上对此进行大面积铺设。按照《合成材料跑道面层》的国家标准,要把每项工程跑道面层中所使用的到的合成材料各自作为一批,国家有关单位应该要对每批材料都进行技术性能检验。该负责人还透露说,由于塑胶跑道在施工时对温度、湿度、材料配方等方面都具有很高的要求,即使是同一个施工方,在不同的地方铺设塑胶跑道,其合成材料的制作配比都不一样。根据国家标准的相关要求,样品在现场条件下停放时间为14天。但是,某些厂家对这一要求却并没有严格的执行。”施工方的负责人坦言,需要大概一个月的时间来走完这一系列的流程,但由于施工工期的一般较短,很多厂家也就因此在检测报告结果还没有出来之前就进行施工了。

之所以要先等有关部门进行检测,是为了更好的保障产品的质量,跑道的安全性,但是厂家在施工的时候并没有按照程序性的要求执行。一味地追求效率,追求在工期要求的时间范围内把跑道建成,却置学生、跑道使用者的生命健康权于不顾。而行政机关在这方面也没有尽到其应有的义务,对于行政机关来说,其对某些事项是否达到国家特别要求的技术标准、经济技术规范的判定,以及那些直接关系到社会的公共安全、公民的身体健康和生命财产安全的重要设施的设计、建造、安装和使用,并且在与此有关的特定产品、物品等检验、检疫事项进行核准之时,并从而依据核准的结果做出行政许可的时候,效率低下。没有提高办事的效率,导致厂家等待检测报告下来的时间与施工工期之间产生

社会观察

矛盾,而厂家基于获利的基础上,才没有等检测报告下来之后再施工。

三、对行政许可制度实施不到位的原因分析

(一)我国现行法律制度本身存在的弊端

虽然说《行政许可法》是我国在行政法制建设中的重要里程碑,但是由于我国在制定《行政许可法》时,缺乏实际的相关经验作指导。再加上我们国家立法技术其本身的局限性,以及法律条文其本身应该要具有稳定性,从而使得我们国家现行的行政许可法只笼统的做了一些原则性规定,这也就决定了它不可能为各种具体实践情况做出详尽的指导,行政许可机关在做出具体的判断和决定时需要基于自身的自由裁量权而做出。此处,自由裁量权的范围也较大,所以很难防止行政机关工作人员滥用权力。因此,不可能对所有的具体问题作出详细的规定就是《行政许可法》的最大的局限,它只能提供指导思想、基本原则和基本的制度框架。也无法从根本上杜绝滥用职权或权钱交易的现象。

(二)相应配套制度不完善

与行政许可制度相应配套的法律制度和体制机制并没有跟上,比如说行政许可收费受理及流转登记制度、行政许可听证制度等等的配套制度并没有建立得很完善,未能行之有效。尤其是缺乏相对明确、具体的规定,在行政许可具体的执法程序中。好比听证制度,虽然该法对听证的覆盖范围以及相应的类型都做出了明确的规定,但对于听证的具体组织方式,听证主题的选定等实际操作过程中可能会涉及到的问题并没有做出相应的规定。所以就听证制度而言,很难真正地应用起来并得到推广,也就不能达到在建立制度时所对其寄予的实行效果。

(三)行政机关工作人员专业素质不高

行政机关工作人员只有真正理解了《行政许可法》的内容、原则和所传达的精神,并且还具有优秀的专业知识,才能使他们在实际操作中更好的贯彻“许可证执法”的信念。但现在的实际情况是,大多数的行政工作人员都具有法律素质低下、业务能力不强、道德水平低下的问题,在蝇头小利面前枉顾职业道德和法律法规的约束,从而出现了“行贿受贿”的行为。这为行政许可制度的有效实施制造了一定的阻碍。

四、完善行政许可实施的法律对策

(一)遵循合法裁量标准,强化行政责任意识

行政机关必须遵循合理合法裁量的标准,对每个申请人都做到公平公正,还要在程序上避免出现偏私。并且要求行政许可机关实施许可行为时听取对方意见,允许利益相对人提出异议,同时严格坚持回避制度。法律或是内部的管理条例必须对此做出明确的规定,严格规范行政机关工作人员的行为,从而使暗箱操作行为无机可乘,保持相对的公平正义。

行政机关及其工作人员必须要树立起依法办事的理念,切实维护宪法的尊严和法律的权威;始终遵循法律的精神,真正理解并打心眼里承认行政权力源于人民的道理,将随意实施并单纯管理行政许可的理念转化为服务型许可的理念。做到切实履行自己的职责并严格依法实施许可。行政机关要严格遵守诚实信用原则,增加工作的透明度,保障行政相对人的各项权益。行政机关应当树立责任为首的工作观,强化“责任行政”的法治理念。

对于那些法治观念淡薄,责任意识较弱,使得行政相对人的合法权益遭受损失或给社会公共利益造成负面影响的,因违反法律和法定程序而导致决策不利,造成重大经济损失或不良影响

的,制定相应的惩罚措施,实行负责人问责制。

(二)建立交互式程序,减少行政腐败现象

行政机关和公众之间应当构建起交互式的行政程序,吸纳公众有效参与行政许可的实施过程。行政许可机关在进行与行政相对人的权利义务直接相关的行政许可行为时,要通过一定制度或者方式,让当事人或者其他利害关系人了解有关情况。这种有效参与有利于公民有效地监督行政机关依法办事,从而提高公民对行政机关的信任度,有利于促进公务员的反腐倡廉和清正廉洁,切实保障行政相对人的各项合法权益,提高行政相对人的积极性。“毒跑道”事件中,如果建立起完善的交互式的行政程序,促进各大厂商之间的良性竞争,从而使他们提高各自商品的质量,那么“毒跑道”事件也不会像这样频繁的发生了。

(三)增加行政透明度,减少行政腐败等现象的发生

行政公开制度不仅可以在一定程度上提高行政的效率,而且还便于行政相对人更加有效的参与行政程序,还能增强民众对行政行为的可接受性,也有利于对行政主体进行监督,减少贪腐现象的发生。

为了方便行政相对人即当事人了解掌握有关规定,避免秘密许可,暗箱操作的发生,行政机关应当向所有民众公开办事的程序和制度上的要求。除了法律规定不得公开的事项外,诸如许可事项的名称、内容、地点、期限、审核机关、审核程序、资格条件等,有关许可的所有信息都应该公开,并允许所有符合条件者申请。许可决定作出之后,一般都应该向社会公众公开,并说明作出许可决定所依据的事实和法律依据以及其他理由,特别是做出不予许可的决定时更应该说明理由,以征求意见。

(四)更新监管的理念,向多元化监管转变

传统行政理念下,政府监管部门与塑胶跑道的市场主体是基于管理与被管理的关系,自然形成了强制性监管习惯。随着柔性监管理念的兴起,对于校园塑胶跑道的监管,政府应该引入行政合同、行政奖励、政府推荐等非强制性手段,采取强制监管与柔性监管并用的理念,在提供服务和导向的过程中实现监管。

由政府主导监管向政府——社会多元监管转变。一直以来,政府承担着校园塑胶跑道监管的主体责任,在当今简政放权的大趋势下,应当发挥行业组织、社会团队及公民的重要力量,弥补政府主导监管的短板。

(五)贯彻效率的原则,提供优质便民服务

行政主体在实施行政行为时必须考虑到资源配置的效率以及目标实现的效率问题。这里的效率,是指在充分保障公民合法权益,确保正义实现的基础上,探求效率价值的最大化。行政机关必须要在充分考虑各个行政行为的当事人或者利害关系人的程序权利的基础上审慎的作出裁断。并且加快建立考评制度以助于排除行政机关互相推诿,办事效率比较低下情况的发生。

行政机关还应当为大家提供高质量的服务,遵守时限。并且由于行政许可除了会直接关系到申请人的合法权益之外,还会关系到国家正常的行政管理是否能够顺利进行、高效实施,并且还会对此表现出较强的期限性。因而,在进行行政许可时一定要遵守法律规定的期限,还得贯彻高效便民的原则。

参考文献:

- [1]徐艳霞.我国质量技术监督行政的实施现状与完善对策.经济师.2013.
- [2]丁国民、高炳巡.校园“毒跑道”的症结及法律对策研究.武汉体育学院学报.2016.