

为什么要全面实行 行政许可事项清单管理

□ 赵 鹏

全面实行行政许可事项清单管理，就是按照权责法定的要求，将政府实施的行政许可事项依法梳理确认后纳入清单，清单之外一律不得违法实施行政许可，清单内的行政许可事项要逐项制定实施规范，同时以清单为基础强化监管效能。《优化营商环境条例》第40条明确：“国家实行行政许可清单管理制度，适时调整行政许可清单并向社会公布，清单之外不得违法实施行政许可。”今年1月4日召开的国务院常务会议对于全面实行行政许可事项清单管理作出了明确部署。近期，国务院办公厅印发了《关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》（以下简称《通知》）和《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单（2022年版）》（以下简称《清单》），这是深化“放管服”改革、优化营商环境的重要举措，对于构建职责明确、依法行政的政府治理体系意义重大。

《通知》和《清单》紧密结合当下行政审批制度改革的新形势、新特点，充分吸收近年来“放管服”改革积累的经验，同时着眼于长期制度发展的需要，确立了行政许可事项清单管理的基本制度框架。这一制度以依法编制权威全面的行政许可事项清单为载体，以形成精细化管理为目标，并在创新实践中推进全链条全流程行政监管改革，对于规范行政权力、激发市场活力具有重要意义。

建立权威系统的行政许可事项清单管理制度。《通知》首次以国务院文件形式明确了行政许可事项清单管理的基本制度框架，形成了“依法编制

行政许可事项清单—严格依照清单实施行政许可—加强事前事中事后全链条全领域监管—做好清单实施保障”的制度逻辑。由此，在过去工作基础上，行政许可事项清单管理进一步向两个方面深化拓展：一方面，加强清单内行政许可实施的标准化、规范化、便利化建设，规范行政许可实施中的裁量权，使行政许可权力的运行更加透明、可预期；另一方面，以清单为基础，明确许可事项的监管职责、厘清监管重点，矫正过去重审批、轻监管的问题，提升监管效能。凭借这一系统全面的制度架构，行政许可事项清单管理领域致力于形成立体、全面、有机的体系，覆盖以前关注不够的盲区，统合相对分散的任务，从而更大程度地释放行政许可事项清单的功能。

构建严肃精细的行政许可事项实施方案。实施行政许可清单管理制度，核心是确保各级行政机关严格依照清单实施行政许可。一方面，《通知》强化了清单管理的严肃性，首次对变相许可作出明确界定，即在行政许可事项清单之外，有行政主体以备案、证明、目录、计划、规划、指定、认证、年检等名义，要求行政相对人经申请获批后方可从事特定活动的，应当认定为变相许可，并要求严肃清查整治，从源头上防范行政许可权力延伸到清单范围之外。另一方面，针对实践中存在的行政许可实施标准模糊、随意性强、各地区差异大等现实问题，《通知》要求以“事项”为单元逐项制定实施规范，对许可名称、许可条件、申请材料、审批时限、中介服务等进行规定，

最终实现同一行政许可事项在不同地区和层级同要素管理、同标准办理。这是推进行政许可实施法治化，降低制度性交易成本的重大举措，将引导市场主体形成合理稳定的预期。

规范行政许可活动，进一步优化营商环境。一方面，行政许可事项清单管理是严谨规范的制度形式，具有刚性约束。按照政府“法无授权不可为”和市场主体“法无禁止即可为”的要求，清单以外一律不得违规限制市场主体进入特定行业或领域开展经营，既有利于明晰行政许可权力边界、规范行政许可运行，管好“看得见的手”；又有利于堵截变相许可、违法用权，斩断“寻租的手”，进而为最大限度发挥好市场在资源配置中的决定性作用提供制度支撑，为营造良好营商环境提供制度保障。全面翔实、清晰化、类型化、公开化的行政许可事项清单固化了近年来行政审批权力清理的结果，剑指行政许可设定不规范、行政许可名称泛化等顽疾，避免变相设置行政许可权，推动形成制度化的改革成果。另一方面，推动实现同一行政许可事项在受理条件、办理流程、所需材料、办结时限、办理结果等若干要素的全国范围统一，有利于实质推动许可权力运行的标准化、规范化、便利化，既可以严格时限约束，消除隐性门槛，规范行政许可实施中的裁量权，使权力行使更加透明、更可预期；又可以通过审批服务的标准化，推动相关审批系统互联互通、数据共享、流程再造，加快实施集成办理、一网通办、跨省通办，为企业和群众办事提供更多便利。

提升政府监管效能，促进经济社会高质量发展。依法需要申请行政许可的活动往往是具备外部影响、有一定风险的活动，因此，行政许可是行政监管全链条中的重要节点。就此而言，充分发挥行政许可事项清单的作用，可以夯实事前事中事后全链条全领域监管的基础。一方面，行政许可事项清单制度不仅停留于“依法设权”的最低限度要求，也是“宽进严管”的制度前提。明晰许可权力的过程也是明确监管责任的过程。在清单的基础上，通过进一步明确监管主体、监管范围，强化监管规则，落实责任追究，可以促使政府部门更加严格地行使监管职权，杜绝“一放了之、只批不管”的懒政思维，防范市场活动的负面影响、最大限度减少风险损害发生。另一方面，对于清单内的许可事项，进一步通过公共利益和风险程度衡量，科学划分风险等级，明确监管重点环节，实施有针对性、差异化的监管政策，提升监管的精准性和有效性，在筑牢质量和安全底线的同时，全面平衡政府的监管成本、市场主体的合规成本和守法激励，充分调动政府和市场两个方面的积极性，在提高监管效能的同时，进一步促进经济社会高质量发展。



与托幼设施临近建设、资源共享，实现阅览室、餐厅、文化娱乐、医疗保健、残疾人康复等场所和资源的综合利用。四是提升农村敬老院服务能力。提升农村敬老院医养结合、集中供养和失能照护能力。鼓励因地制宜将乡镇敬老院改造、提升为区域性、综合型养老服务中心。

（作者系国家卫生健康委党组成员、全国老龄办常务副主任、中国老龄协会会长）

促进社区矫正法落地须发挥合力

□ 侯选光

对判处管制、宣告缓刑、假释和暂予监外执行的罪犯依法实行社区矫正，是我国的一项重要法律制度。今年2月，最高人民法院发布了一批社区矫正法律监督指导性案例，对社区矫正实践中存在的诸多问题进行了指导说明。自2020年7月1日《中华人民共和国社区矫正法》正式施行以来，社区矫正制度进一步发展，在矫正罪犯、促使其顺利回归社会、缓和社会矛盾等方面发挥了重要作用。但在法律实施的过程中也暴露出了一些问题，需要多方发挥合力，推动社区矫正有序有效发展。

相关配套制度要加紧跟上。从性质和任务来看，社区矫正法是刑事执行制度的有机组成部分。因此，社区矫正法在立法之初，就非常注重处理与刑法、刑事诉讼法、监狱法、治安管理处罚法等法律之间的关系。例如，刑法和刑事诉讼法对于社区矫正的范围、性质、适用条件、各类社区矫正对象应当遵守的规定等内容作出了较明确的规定，社区矫正法对此便仅作了衔接性的规定，避免了重复立法的问题；对于违反监督管理规定的治安管理处罚问题，社区矫正法也只是作了引导性的规定，具体内容适用治安管理处罚法，这符合立法的科学性要求。但是在实施过程中，社区矫正机构的运行规则不足、评估体系不够完整、相应的救济措施缺乏、分类管理不到位等问题较为突出，有待立法进一步完善和细化。鉴于社区矫正法实施的时间还不长，可以先出台相关的司法解释，对法律规定中原则性较强的内容进行明确，提高法律的可操作性。

加强对社区矫正的法律监督。根据社区矫正法的规定，由人民检察院依法对社区矫正工作实行法律监督。对社区矫正进行监督，一方面是为了推动社区矫正各项工作依法依规进行，从源头上解决矫正对象失管失控问题；另一方面是为了更好规范基层执法人员的活动，维护矫正对象的合法权益。此次最高人民法院发布的指导性案例，针对的正是这一问题，尤其是整治违法违规“减假暂”方面的问题。“减假暂”是对监狱服刑人员实行减刑、假释、暂予监外执行的统称，也是司法实践中易滋生腐败、产生执法不公的重点环节，而社区矫正的主要对象正来自于此，因而也是社区矫正法律监督的重点。在社区矫正对象适用“减假暂”的实体条件和程序要求方面，检察机关要按照刑法、刑事诉讼法、社区矫正法和《人民检察院办理减刑、假释案件规定》等有关规定逐案审查，严格防止违法“减假暂”情形出现。同时，要强化责任担当，依法维护社区矫正对象合法权益。发现社区矫正对象符合减刑条件但社区矫正机构未提请减刑的，应当依法监督社区矫正机构及时履职。此外，为了进一步提升监督效果，检察机关要善于运用检察建议等手段，发现社区矫正正机构存在的普遍性问题和

有的还承担着人民调解、法律援助、普法宣传等工作，开展有针对性的帮扶工作确实存在客观困难；另一方面，“重监管、轻帮扶”的思想依然比较普遍，部分社区矫正机构更倾向于以行政手段采取硬性的监管措施，带有一定的惩罚性质，而教育性矫正措施如职业技能培训、职业规划指导、后续就业指导等工作则显弱化。在遵循法律原则和立法内在精神的前提下，可以在社区矫正法的框架内制定出明确、细化且实际可行的社区矫正具体措施，通过立法规范社区监督管理工作细节，在此基础上，成立专职矫正帮扶小组，针对社区矫正对象犯罪的原因设计个性化的矫正方案并落实。此外，社区矫正机构还应当关注矫正对象的社会适应、家庭融入以及人际交往等方面的问题，通过心理教育、就业创业教育等方式提升其社会适应能力。

处理好专门机关和社会力量的关系。充分利用社会各方面力量，是社区矫正的重要特征之一。参与社区矫正的主体包括司法行政机关、社区矫正机构、司法所、社工、志愿者和其他的社会力量。从实际情况看，我国的社会力量参与社区矫正的程度还不高。究其原因，一是目前我国社会力量的整体发育水平在结构和功能上存在不足，未能形成社会力量与政府力量相结合的社区矫正环境。二是社会力量的准入制度不够清晰以及针对帮扶措施的具体规定不够细致，导致其参与社区矫正过程中出现了权责不清、标准不一等问题。应当尽快完善相关立法，促进司法行政部门、教育部门、社会组织做到同向同行，推进社区矫正的协同和有序进行。与此同时，还需要从长远角度出发，创新社会力量参与机制，如设置以提供志愿服务为基础，以人力资源合作、服务捐赠和项目竞标为辅的长效协同发展机制，以此提升社会力量参与社区矫正的效能等。



（上接1版头条）四是切实维护老年人合法权益。提高对侵害老年人权益事件的预警和处置能力，完善涉老案件和矛盾纠纷调处、解决机制。

大力丰富老年人精神文化生活。“十四五”时期，要加快补齐老年人精神文化服务供给的短板。

一是加大老年教育供给。加快发展城乡社区老年教育，鼓励养教结合，加快筹建国家老年大学，支持各类院校和机构举办老年大学（学校）、参与老年

教育，加快培养老年教育教学和管理队伍。二是丰富老年人文化娱乐生活。进一步完善公共文化设施网络，增加面向老年人的文化、教育、体育服务内容和资源。三是加强老年人精神关爱。健全老年人精神关爱、心理疏导、危机干预服务网络，开展老年人心理健康服务，为老年人提供心理关怀和精神关爱。

以改革创新精神破解农村老龄事业发展难题。解决农村老龄事业发展难题，要因地制宜、精准施策。一是多渠

道提高农村养老保障水平。优化养老保险政策，提高制度性收入。实施有效措施，增加农民财产性收入。创新激励子女赡养父母，发挥慈善事业的补充作用。重视农民工养老问题。二是发展切合实际的互助养老服务。支持开展“政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续”的农村幸福院等互助性养老服务。组织农村可用人力资源，解决农村留守、空巢老年人照料问题。三是盘活农村社区养老资源。推动农村养老

想作为坚持正确实事求是路径的根本遵循。习近平总书记指出，我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在坚持实事求是的前提下突出问题导向，坚持把问题作为创新理论和研究制定政策的起点，把理论创新和实践创新的着力点放在解决最突出的矛盾和问题上，既突出真研究，又盯住真问题，体现了鲜明的问题导向意识，也为习近平新时代中国特色社会主义思想奠定了坚实的实事求是基础。

坚持真研究问题与研究真问题的统一，必须自觉树立国之大者的自觉，坚持在实践中为党分忧、为国尽责、为民奉献。习近平总书记指出，领导干部想问题、作决策，一定要对国之大者心中有数。这既是对全党提出的明确政治要求，也是对如何坚持正确的实事求是路径提出的重要指南。从问题导向的角度看，所谓国之大者，既包含事关人民幸福安康、事关中华民族伟大复兴、事关党和国家前途命运的大事要事，也包含事关全局、关乎长远、关乎根本的问题大问题。而在改革发展稳定中呈现出来的多种多样问题中，具有国之大者特征的问题无疑居于核心而关键的位置，也必然产生重大而深远的影响。因此，通过坚持问题导向走向实事求是，很重要的一点，就是要坚持国之大者导向、树立国之大者意识。这是落实真研究的本质规定，也是找准真问题的本质要求。

坚持真研究问题与研究真问题的统一，必须切实树立担当作为的自觉，努力在实践中把勇于担当与善于作为贯通起来。习近平总书记指出，干部是不是

主义和历史唯物主义的 worldview，坚持的是权为民所赋、权为民所用的权力观，坚持的是为人民利益不懈奋斗、为中国特色社会主义事业不懈奋斗的政绩观，一切与之相悖的 worldview、权力观、政绩观，都不仅不符合共产党人的党性要求，而且必然会扭曲实事求是的本质要求和根本指向，并最终从客观上消解实事求是的成效与成色。因此，在坚持从实际出发、实事求是的过程中，必须把身入实际与心到实际统一起来，自觉抵制错误世界观、权力观、政绩观的侵蚀，始终敬畏党、敬畏人民、敬畏法纪，并在实际工作中切实杜绝为党性所不容、为群众所诟病的作秀式调研、盆景式调研、蜻蜓点水式调研。

在真研究问题与研究真问题的统一中把握践行实事求是的根本路径

坚持从实际出发、实事求是，目的在于研究问题、解决问题、推动工作。坚持从实际出发、实事求是，必须真研究问题、研究真问题。这表明，研究问题、解决问题，也有一个把行为与态度、方法和立场统一起来的问题，就是既要在找准找实问题上下功夫，也要在愿否敢否直面问题上动真格。究其根本，就是要在真研究问题与研究真问题的统一中，自觉走在坚持从实际出发、实事求是的正确路径上。

坚持真研究问题与研究真问题的统一，必须牢固树立问题导向的自觉，始终把习近平新时代中国特色社会主义思想

坚持身入与心到的统一，还要力戒错误世界观、权力观、政绩观。领导干部坚持从实际出发、实事求是是一种在深入实际、深入基层、深入群众的同时不断树立正确世界观、权力观、政绩观的改造主观世界的自觉过程。中国共产党人坚持的是辩证唯物