

2005 年上海市公务员录用考试《申论》试卷

满分:100 分 时限:150 分钟

一、注意事项

1. 申论考试，与传统作文考试不同，是对分析驾驭材料的能力与对表达能力并重的考试。
2. 作答参考时限：阅读资料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定的资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

二、资料

材料 1

全国人大常委会法工委从 1996 年着手行政许可法的调研、起草工作，并形成了行政许可法征求意见稿。九届全国人大常委会将行政许可法列入立法规划，确定由国务院提出法律草案。由此，国务院法制办以征求意见稿为基础，结合清理国务院部门行政审批事项，从 2000 年初开始行政许可法的起草、调研、论证，就起草这部法律涉及的主要问题，征求了地方人民政府、国务院部门、专家学者的意见。

材料 2

在此基础上，国务院法制办起草了行政许可法初稿，于 2001 年 7 月印发国务院各部门、省级人民政府及较大的市人民政府的法制工作机构和全国人大常委会法工委等单位以及专家学者征求意见；召开 3 个座谈会，听取国务院部分部门、一些地方人民政府和专家学者的意见；几次召开国内外专家参加的论证会，研究了美国、德国、日本等国的行政许可制度。经反复研究、修改，形成了行政许可法草案。

材料 3

草案经 2002 年 6 月 19 日国务院第 60 次常务会议讨论通过，并于 2002 年 7 月 5 日提请全国人大常委会审议。2002 年 8 月 23 日，九届全国人大常委会第二十九次会议开始对草案进行审议。九届全国人大常委会第三十一次会议对草案进行了第二次审议。新一届全国人大常委会十分关注行政许可立法，并再次将行政许可法列入 2003 年的立法规划。十届全国人大常委会第三次、第四次会议连续对这部法律草案进行审议。在审议过程中，常委会组成人员认真负责，踊跃发表意见。仅在第四次常委会会议上，根据常委会委员的意见，草案就作了 8 个方面、40 多处修改。2003 年 8 月 27 日，十届全国人大常委会第四次会议以 151 票赞成，0 票反对，1 票弃权通过了这部法律，这么高的通过率在我国的立法史上也是少见的。

材料 4

这一法律规定了行政许可的范围，也规定了对行政许可的事项：规定行政许可除非由法律规定，不得收取任何费用；行政许可必须有时间限制，不得无限期拖延；只有法律和法规才能设置行政许可，部门规章和一般性文件不得设置行政许可；行政许可一旦批准不得随意变更，确需变更必须有充分的公共利益，并且给公民和组织带来的损失进行补偿；禁止行政许可转让；严禁资格考试强制培训和购买指定教材等等。

材料 5

《行政许可法》第一次将那些市场主体做得了而且做得好的事项完全交给了市场主体，大大缩小了政府审批的范围，从根本上实现了还权于民。因此《行政许可法》颁布，是公民和其他市场主体权利的一次大解放。《行政许可法》从限制政府的许可权力，保护公民和法人的基本权利两方面体现了执政为民的思想。在《行政许可法》总共 8 章 83 条的法律中，有 29 条是关于行政许可实施程序的规定，占条文总数的三分之一强，其涉及申请、受理、审查、决定、期限、听证、变更、延续、特别程序等行政许可实施的方方面面。有关程序的每一个条款中，无不体现了便民原则：省级政府经国务院批准，可将几个行政机关行使的行政许可权相对集中；一个行政机关实施行政许可涉及机关内部几道环节的，应当“一个窗口”对外；依法需要几个部门几道许可的，可以由一个部

门牵头征求其他部门意见后统一办理，或者实行联合办理、集中办理，尽量减少“多头审批”；行政机关应当将有关行政许可的事项、条件、数量、程序、期限及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本在办公场所公示，以防止“暗箱操作”；行政许可申请可以通过信函、传真、电子邮件等书面方式提出，也可委托代理人提出，不必都亲自到行政机关办理；行政许可决定尽量做到当场受理、当场决定，不能当场决定的，要出具受理凭证，并最迟在 30 日内作出决定。行政许可法在程序方面的规定不仅严格，而且细致，极具可操作性。如规定行政机关的受理决定要加盖公章并注明日期，以便有据可查；申请材料不齐全的应当一次性告知，以免当事人多跑路；不予受理的行政许可要书面答复等等。

材料 6

从行政审批制度改革的启动，到《行政许可法》的出台，我国政府的管理理念、工作思路、施政方式发生了深刻变化。随着《行政许可法》的出台，“跑”审批将一去不复返。曾经高高在上的政府将在一个相对平等的平台上与公民对话。从“行政审批”到“行政许可”，一词之差，却反映了政府在管理理念上的变化和突破。

材料 7

《行政许可法》将行政许可的设定权严格限制在法律、法规和地方政府规章以上。剥夺了部门规章和其他行政规范性文件的设定权，有力地遏制行政权力扩张的趋势。这一规定意味着，今后只有法律、法规有权设定行政许可，其他任何形式的红头文件都不得染指许可，否则均属无效。

材料 8

为了从根本上减少和控制行政许可的种类和数量，《行政许可法》还通过划定许可范围，列出许可项目等方式规范立法机关的设定行为，强调凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的；市场竞争机制能够有效调节的；行业组织或者中介机构能够自律管理的；行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的事项，均不得设定许可。即使已经设定的行政许可，也不宜长期存在，行政许可的设定和实施机关必须适时进行许可评估，及时修改和废止已经设定的行政许可。当然，尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规，否则应停止实施。这些规定对于保障各级行政机关依法实施必要的行政管理，遏制各级行政机关滥设行政许可具有重要意义。

材料 9

《行政许可法》明确要求，设定和实施行政许可应当遵循公开原则。行政许可的实施机关、条件、程序、期限等必须公开，未经公布的，不得作为行政许可的依据，而且申请人有权要求行政机关提供相关的资料。起草法律草案、法规草案和省、自治区、直辖市人民政府规章草案，拟设定行政许可的，起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见，并向制定机关说明设定该行政许可的必要性、对经济和社会可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。行政机关作出的准予行政许可决定，要将有关决定和申请人的资料予以公开，允许公众查阅。

材料 10

《行政许可法》对行政机关的监管责任作了多项具体的规定。如上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查，及时纠正行政许可实施中的违法行为。行政机关应当建立健全监督制度，通过核查反映被许可人从事行政许可事项活动情况的有关材料，履行监督责任。行政机关应当创造条件，实现与被许可人、其他有关行政机关的计算机档案系统互联，核查被许可人行政许可事项活动情况。行政机关以对被许可人生产经营的产品依法进行抽样检查、检验、检测，对其生产经营场所依法进行实地检查。行政机关根据法律、行政法规的规定，对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施进行定期检验等等《行政许可法》还明确规定，把行政许可权、行政许可的实施权，延伸到对被许可人活动的监督的环节，即“谁审批谁监督”。同时，对监督行为本身也做了非常明确的规范。第一，实施行政许可的行政机关或者其他有权的机关对被许可人必须进行监督，但是这种监督原则上以书面监督为主。即我们的监督检查一方面要督促它，另一方面又不能扰

民。第二，对一些需要实地检查的，行政机关在行使权的过程中要尽量减少与老百姓发生冲突。第三，允许老百姓举报和被许可人举报，这是非常重要的一个方面。允许公民、法人和其他组织对被许可人的活动投诉举报，这是充分利用当事人之间的利害关系来强化行政许可监督的重要方式，无论哪种方式，行政机关都不得干扰影响被许可人，都不允许吃、拿、卡、要。

材料 11

《行政许可法》对行政机关该许可的不许可、不该许可的乱许可等行为，规定了严格的法律责任。同时，规定了实施行政许可原则上不准收费，实施行政许可不得索取或者收受他人财物，从而确保了权力与责任挂钩、权力与利益脱钩，从制度上防止利用行政许可“寻租”。

材料 12

在充分肯定《行政许可法》的意义的同时，也有专家对《行政许可法》是否能顺利实施表示担心：因为这是从法律高度对政府行政审批权力的一次限定，是对行政许可权力的一种约束，而我国计划经济时代遗留下来的审批制度还有相当的惯性，要在短期之内对此进行改革，尤其是从法律上彻底自我革命，这本身就不容易。而且，从程序上来看行政许可法的制定过程，基本上还是属于行政立法，在立法过程中缺乏辩论程序，带有较强的执政领导意志的色彩，虽然领导人有意推进行政许可法，但在行政系统内部阻力比较大的情况下，领导人的力量也比较有限，这样行政许可法出台就遇到了一些阻力。推动行政许可法出台的核心动力是行政审批领域的腐败问题。随着行政审批制度改革的日益深化，行政许可法也就自然而然地推上了前台。当然，反腐败意味着利益结构的调整，行政许可法的出台，往往意味着不同利益的较量，自然也会遇到不小的阻力。

材料 13

还有专家对《行政许可法》的某些内容提出了批评意见：行政许可法本应明确分权，肯定最近 20 多年来的分权化改革成果，但从条文上看，比较集权，行政许可的设定权过于集中于中央，集中于上级，这似乎更为现实或实用，如有利于反腐败，但从长远来看，很难说是超前。有些概念较为模糊，比如设定行政许可的 12~13 条中，看似强调了自律自主机制，实际上有些模棱两可，很容易被行政机关随意解释，在实践中会有很大的争议，这很难说是有效的法律原则。另外，该法没有明确规定行政许可与其他种种变相的行政许可权力之间的关系，很容易使得法律规范了行政许可，却使得很多行政许可以非行政许可的形式出现。强调上级机关责令改正等的规定，使该法的法律性弱化，规章性强化。又比如说“构成犯罪的移交司法机关”，仍属于“有罪推定”的法理逻辑，因为有罪无罪是司法机关确定的事情，而不是有罪了才移交司法机关。司法机关不是惩罚机关，而是审判机关。再说，因为反腐而立法的初衷，也不符合该法的本位用意，显得有些大材小用，没有立足长远。

三、申论要求

1. 请概括给定材料所反映的主要内容，字数不超过 200 字。(15 分)

2. 以下是对上述材料中反映的问题的一些看法，其中有一些可能与材料的内容不一致，请你指出哪几个不一致，并在各自的下面说明你的理由和原因。对观点一致的说法请勿作答，否则扣分。每条说明字数在 200 字以内。(20 分)

甲：《行政许可法》的出台，从 1996 年开始着手起草，其间进行了大量的调查研究。征求各方意见，并借鉴了外国的立法经验，历时七年之久，最终以少见的高票通过，这说明《行政许可法》是一部顺应时代发展需要的法律。

乙：《行政许可法》严格限定了设定行政许可的范围，也明确了不许设定行政许可的事项，这些规定都是对政府公权力的制约，对公民私权利的一种确认和保护。

丙：《行政许可法》是根据市场能否良好地进行自我调节为标准来划分是否需要设定行政许可，这是对市场经济制度的进一步确认和推动，实施《行政许可法》将大大有利于市场在更广阔的空间中发挥调节作用，优化资源配置。

丁：《行政许可法》的出台和实施标志着我国政府从管理型政府向服务型政府的一次重大历史性变革，彻底

改变了过去办理审批的方式和程序，极大地方便了公民私权利的行使，有力地遏制了行政权力的扩张。

戊：我国出台的《行政许可法》本质上仍属于行政法规的范畴，主要反映的还是政府单方面改变的一些意愿，对于公民私权利一方的愿望则表达得很少，加之过往的旧制度的惯性，对《行政许可法》的实施效果仍不能报以过高的期望。

己：《行政许可法》制定并出台的背景是我国之前的行政审批制度易于滋生腐败，因而其立法的目的在于遏制腐败，而并非是从根本上改变政府与公民之间的不平等对话模式。这使得《行政许可法》的诞生充满了先天缺陷。

3. 假定你是某机关的工作人员，请你就我国《行政许可法》出台后面临的问题和挑战，提出对策或建议。可以全面谈，也可以就某个方面谈。要求：(1) 意见合理，具体可行；(2) 条理清楚，语言简明；(3) 字数不超过 400 字。(15 分)

4. 根据上述材料，自选某一角度，自拟题目，写一篇 1000 字左右的文章。要求：联系实际，观点明确，条理清楚，语言流畅。(50 分)

2005 年上海市公务员录用考试《申论》试卷参考答案

1. 答案提示

《行政许可法》历经近七年的调研、专家多次论证与人大的多次讨论、修改，终于颁布实施了《行政许可法》。规范了设定行政许可的范围、程序、设定的主体、监管责任和法律责任等。其条款体现了便民原则，程序细致，极具可操作性。反映了我国政府的管理理念、工作思路、施政方式发生了深刻变化。我们在肯定《行政许可法》的重大意义的同时，也要看到它的不完善之处：部分条文模糊，比较集权等。因为它是对政府行政审批权力的限定，在实施中将面临重重阻力。

2. 答案提示

戊项与材料内容不一致《行政许可法》是法律，不是行政法规。它是全国人大征求了地方人民政府、专家学者的意见，召开了数次座谈会、论证会而制定的。充分表达了广大人民的意愿，不是政府单方面的意愿。它的意义不可忽略，实施效果值得期待。

己项与材料内容不一致《行政许可法》的立法初衷是遏制腐败。但其目的不仅仅在于此，更重要的是限制公权利，保护私权利，还权于民、执政为民。

3. 答案提示

《行政许可法》是从法律的高度对政府行政审批权力的一次限定，是对行政许可的一种限定。它面临的问题是：行政许可是建立在有限政府之上的，当政府权力收缩时，将会出现大量空白领域，导致社会混乱；地方政府构成的利益集团不能舍弃既得利益，变相规避法律，行政许可变相收费现象较为普遍；许可监管与责任追究不到位、监督机制不健全等。

对此，我认为：

首先，应该改变思路，走出立法的不足，通过解释法学，尽量对立法中不合理之处作出合理可用的解释。

其次，建立健全行政管理机制的激励与制约机制，推动《行政许可法》配套制度的建设。

第三，加强对公务员的培训教育，树立其为人民服务的理念。从管理型政府向服务性政府转变，打造高效服务型政府。

第四，加强执法监督，提高执法水平。将司法监督、行政监督、社会监督与舆论监督相结合，构建立体监督体系。

4. 答案提示

推进依法行政，转变政府职能

行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后又一部规范政府行为的重要法律，集中体现了政府执政为民的宗旨，适应了依法行政的要求。行政许可法的出台，推动政府向服务型的转变，体现了政府还权于民、执政为民的理念。

长期以来，我国的行政审批制度存在许多亟待解决的问题，行政审批可以称为社会管理方式的一个主要角色。例如，一些许可事项设立了多年，却由于缺乏可操作性，成为“纸上谈兵”难以施行；还有一些名义上由行政管理部门实施，但事实上却早已由行业协会组织运作等等，诸多现象都与管理者把审批当作管理方式的“主角”，动不动就设“许可”有着直接的关系。而现在，依照《行政许可法》，只有直接关系公共利益、公共安全等的六大类事项才能设立行政许可。就算属于这几类的事项，也并非必须设立行政许可，而要遵循“四个优先”——公民、法人和其他组织自我管理优先；市场自我调节优先；行业组织或者中介机构自律优先；事后监督等其他行政管理方式优先。行政审批的这一转变，充分显示了政府还权于民的决心。

贯彻实施好行政许可法，各级政府及其工作人员应该尽快转变不适应行政许可法要求的思想观念，树立新

的行政理念。首先，树立服务政府的理念。传统的行政理念只是简单地将管理方与被管理方对立起来，以为双方只是管制与服从的关系，习惯于“管”字当头。事实上，我国宪法明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”因此，政府应该是人民的政府，政府工作的根本任务是保障人民幸福和社会安宁以及促进经济社会的协调发展。行政许可法把便民、高效作为立法的重要原则之一，要求政府不仅是管理的政府，更是服务的政府、便民的政府。

其次，树立有限政府的理念。在计划经济体制下，政府的作用是全方位的，不仅要发挥维护公共秩序和社会利益的作用，还要发挥分配资源、安排生产等作用。就是现在，这种全能政府的观念和做法依然存在，结果反而是政府管了许多不该管又管不好的事情，而该管的事情却没有管好，最终使政府的行政能力大打折扣，同时还损害了个人和其他非政府组织的自主性、独立性和创新能力。行政许可法严格限制了设定行政许可的事项范围，规定了什么事项可以设定行政许可，什么事项不可以设定行政许可。这些都充分地表明：在社会主义市场经济条件下，政府的作用和权力的行使应当是有限的，政府应当有所为、有所不为。政府应发挥自身的作用为市场竞争创造公平宽松的制度环境，从根本上解决市场机制不能解决的问题。

第三，透明政府的理念。信息公开、透明正逐渐成为现代政府的行为准则和目标。公开、透明就是要求行政权力运作的主体、依据、程序是公开的，行政权力运作的过程是开放的，公众可以依法参与。行政许可法的实施，则将公开、透明问题由道德自律转变为法律强制，这更有利于保障公民对行政管理事务的知情权、参与权和监督权，从而促进政府严格依法行政。

政府行使的是公共权力，是人民给予的。行政许可法的实施，积极推进政府依法行政，促进政府职能更快地向服务型转变，使得政府真正做到以人为本，切实为人民服务。