



山东省行政管理学会

东方行政论坛·2012

DONG FANG XING ZHENG LUN TAN 2012

东方行政论坛

(第二辑)

主编 蒿峰 张俊



全国百佳图书出版单位

山东人民出版社



山东省行政管理学会

东方行政论坛·2012

DONG FANG XING ZHENG LUN TAN 2012

行政程序与依法行政专辑

东方行政论坛

(第二辑)

主编 蒿峰 张俊



全国百佳图书出版单位

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

东方行政论坛. 第2辑/蒿峰,张俊主编. —济南: 山东人民出版社, 2012. 10

ISBN 978-7-209-06908-3

I. ①东… II. ①蒿…②张… III. ①区域经济发展—山东省—文集 IV. ①F127.52

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第251342号

责任编辑:马 洁

封面设计:彭 路

东方行政论坛(第二辑)

蒿峰 张俊 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街39号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16开(210mm×285mm)

印 张 33.75

字 数 960千字

版 次 2012年10月第1版

印 次 2012年10月第1次

ISBN 978-7-209-06908-3

定 价 120.00元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0532)88194567

本书编委会

论坛顾问：韩寓群 全国人大常委、财经委员会副主任，山东省原省长
省行政管理学会名誉会长

王澜明 中国行政管理学会会长，中央编办原副主任

尹慧敏 省人大常委会副主任，省行政管理学会名誉会长

学术顾问：应松年 全国人大法工委行政立法研究组副组长，中国政法大学
终身教授，中国行政法学会会长

高小平 中国行政管理学会执行副会长兼秘书长

高存山 山东省法制办主任，省政府法制学会会长

鲍 静 《中国行政管理》杂志社社长兼主编，山东省法制办
副主任（挂职）

朱春奎 复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博导

主 编：蒿 峰 山东省政府秘书长，省政府办公厅主任

张 俊 山东省行政管理学会副会长兼秘书长
省政府原副秘书长、巡视员

副 主 编：刘险峰 山东省政府研究室副主任，省行政管理学会常务理事

编 辑：冯进京 葛长会 高学栋 王佃利 刘文俭 王 琪 娄树旺 郝 丽
刘秀华 宋 敏 张舒平 李仲元 李婉渝 冯 岩 江聪聪

依法行政呼唤行政程序立法(代序)

——第二届东方行政论坛·行政程序与依法行政研讨会观点综述

张 俊

核心提示:规范政府行为迫切呼唤行政程序法规出台,正确处理行政程序与行政效率的关系、认真清理和科学设定行政程序是规范政府行为的关键,强化监督制约机制、防止行政程序腐败决定行政程序建设的成败。

行政程序建设是依法行政的重要内容,依法行政呼唤行政程序立法。为了进一步规范政府行为,推进依法行政,山东省行政管理学会会同中国行政管理学会、中国行政法学研究会和山东省政府法制学会于2012年9月上旬在聊城市联合举办了第二届东方行政论坛·行政程序与依法行政研讨会。山东省副省长张超超、中国行政管理学会会长王澜明以及国务院法制办的有关领导出席会议并讲话,全国人大法工委行政立法研究组副组长、中国政法大学终身教授、中国行政法学研究会会长应松年等知名专家学者到会作学术报告,山东、湖南两省政府法制办和聊城市政府介绍了行政程序建设方面的情况和经验。会议由省政府秘书长蒿峰主持。来自中国政法大学、北京大学、复旦大学、山东大学、华东政法大学等27所高校以及社科院、社科联、党校等10多家社会科研单位的行政法学专家和有关省份政府部门的实际工作者共150多人与会。这是东方行政论坛继2011年11月在日照成功举办首届论坛“沿海蓝色经济区建设与合作发展机制创新研讨会”,得到国务院领导、省委省政府领导肯定和批示后,组织的又一次政府部门出题目,专家学者和实际工作者合作互动共同做文章的盛会。

为了找准行政程序建设和依法行政中存在的突出问题,增强论坛和研讨会的针对性,山东省行政管理学会于2012年6月下旬和7月上旬先后到湖南进行了学习考察,到聊城、德州、青岛等市和有关县区进行了调研,并书面调查了部分市和省直部门的有关情况。在此基础上,针对亟须研究解决的新情况、需要破解的新矛盾,整理出研讨会论文题目14个,为组织专家学者和实际工作者围绕论坛主题集中开展研讨作了必要准备。研

讨会集中在树立正确的行政程序意识,用法律的形式规范和制约行政行为;科学合理设定行政程序,依法规范程序、精简程序、优化程序;正确处理行政程序与行政效率的关系;严格程序执法问责追究制度,建立健全监督制约机制,防止行政程序腐败等方面,从行政法学和行政管理学层面,结合依法行政实践进行了深入研讨,产生了一批参考价值较高的理论成果。这对加强理论研究的深度和广度,促进全国统一的行政程序法的尽快出台,将会产生积极的影响。同时,对山东省开展的行政程序年活动也是一次再促进、再推动。现将研讨会主要观点综述如下:

一、规范政府行为强烈呼唤行政程序法规的出台

行政程序是指政府机关行使行政权力,作出行政行为为所应遵循的方式、步骤、顺序和时限的总和。科学的行政程序既保证政府机关合法、公正、高效地行使职权,又保障公民、法人和其他组织对政府行政过程的了解、监督和参与,是依法行政、民主行政、科学行政、高效行政的重要内容,是实施依法治国基本方略,建设法治国家的必然要求。建设法治国家最直接的目的就是规范和限制政府权力,它要求,政府行政机关必须依法行政,必须严格依照宪法、法律规定的权限从事行政行为,“无法律即无行政”,严禁超越法律行使职权;政府行政行为必须有法可依,行政机关在行使法定职权、从事行政活动时,必须于法有据,有法可依,以确保政府行政行为既不越权、滥权也不失权,并且受到法律的监督,违法行政行为承担相应的法律责任。这里的“依法”,既包括依实体法,也包括依程序法,二者同等重要,不可偏废。行政程序法是依法行政的重要之“法”,没有完善的行政程序法,就谈不上行政实体法的有效实施,甚至还可能带来干扰和消极作用;就不可能实现完整意义上的依法行政,现代行政过程所要求的公开、公平、公正和高效也就很难实现。目前在一些地方和领域个别领导干部和行政执法人员存在的程序意识淡薄,重实体法、轻程序法,以及有法不依、执法不严、选择性执法、行政不作为、行政裁量权随意、滥用执法权力,甚至个别地方存在的野蛮执法、暴力执法、执法违规、多头执法等情况,都与行政权力缺乏行政程序规范有直接关系。依法约束、规范政府行为,建设廉洁政府、高效政府、法制政府、服务政府,强烈呼唤着行政程序法规的出台。湖南、山东两省在全国率先出台《行政程序规定》,开了地方政府以法规的形式“规范行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督行政机关依法行政,建设法治政府”的先河。但从全国来看,行政程序建设发展并不平衡。代表们认为,当前加强行政程序建设的主要着力点应是在已有分散性、地方性行政程序立法探索的基础上,尽快启动国家层面的统一的《行政程序

法》立法程序,通过建立、完善全国统一的行政程序法,填补我国行政程序制度的缺失,消除已有程序规则之间的抵触和矛盾,使行政程序法定化、科学化。这是规范和制约行政行为,保障行政权力合法合理行使的关键,也是加强程序建设的核心内容。

二、树立正确的程序观念是加强行政程序建设的前提

由于历史传统、现行体制等原因,漠视程序、违反程序的现象仍然不同程度的存在。有的行政部门和执法人员程序意识淡漠,重权限轻程序、视程序为摆设、把程序当累赘;有的认为违反法定职权才是违法,违反法定程序不算违法;有的认为只要结果公正即可,至于采用何种手段,是领导艺术问题,是否遵循程序,可以不必顾及;有的认为行政程序束缚执法人员的手脚,没有必要;有的甚至认为搞行政程序完全是政治作秀。行政程序观念的淡漠致使有的地方绕过行政程序、选择性执法;跳过程序,规避听证等现象仍不同程度的存在。对此,与会代表结合依法行政工作实践,从不同视角进行了认真探讨,达成了广泛共识:行政程序法作为行政法律制度的有机组成部分,是实行依法行政的重要手段、方法和步骤,如果程序法不健全,政府行政的过程将陷入混乱和无序,将严重影响行政行为的效力、效率、效益。实体法和程序法缺其一,都不是真正意义上的依法行政,也不可能建设完整意义上的法治政府。推动依法行政,建设法治政府首先要强化程序意识,克服长期以来“重实体、轻程序”、“重结果、轻过程”观念的影响,树立“程序违法也是违法”、“不按程序进行的执法行为是无效执法”的意识;营造行政执法讲程序、用程序、守程序,以程序意识影响和指导执法实践的浓厚氛围,使行政必有程序和执法必按程序,成为政府执法部门和执法人员的自觉行动;以程序法保证实体法的有效实施,提高依法行政的法律质量和社会效益。

三、科学合理设定行政程序是加强程序建设的关键

科学设定行政程序的原则是:合法、合理、必要,精简、统一、效能。首先应对以往和现有的行政程序进行认真的梳理,逐一进行科学设定、修订完善。已有的行政程序规范,都是散见于各个层级的行政行为单行法律文件和各地区、各部门、各行业的行政程序规定中,互不相属且时有抵触,缺乏统一性、配套性。有的已出台、运行多年,已落后于经济社会的发展;有的是地区利益、部门利益的产物,本身就不合理甚至不合法,比如,企业年检工作中的第一道程序,就是到质监部门进行代码年审。此道程序是企业到工商税务等部门进行年检的前置审批必备条件,每个企业每年为此要花费几百元到上千元不等,还

要浪费不少时间。至于监管企业的有关信息,大家一致认为,工商部门已登记齐全,可联网共享。企业代码犹如人的身份证,只要企业名称不变,没有必要每年进行审查,这道行政程序完全可以废除。再如,不少地方在每年一度的企业年检中,又增加了环评这一程序,这对于与环境保护有关的企业完全必要,但对所有企业年检都要求增加环评的内容,就犯了行政执法简单化和一刀切的毛病。对这些不合理的程序设定,有必要进行认真梳理,重新设定,使之合法合理,科学规范,为制定全国统一的行政程序法铺平道路。

四、坚持行政程序与行政效率的辩证统一是依法行政的内在要求

由于行政程序的规范滞后于行政体制的改革,使得我国目前行政程序繁琐,行政方式复杂,行政环节多、过程长、步骤慢、效率低。有的代表提出,前些年政府工作“提速”,压缩行政审批事项,精简行政审批程序,优化发展环境,注重提高行政效率,对推动经济社会发展发挥了重要的作用。现在又强调按程序办事,如果事事循规蹈矩、一味严格履行程序,就有可能助长教条主义和官僚主义,最终导致效率低下。以申办建设项目为例,政府工作提速前,申办一个建设项目,从规划设计立项到领取行政许可证,需盖 84 个公章。政府提速后的今天,虽然优化了行政审批程序,仍需加盖 54 个公章,也就是说,至少还要经过约 54 道程序。如果机械地、不折不扣地按程序办,许多项目可能丧失机遇。因此,对于看准了的重大项目,过去特事特办,先开工、后办证,或者先办证、后走程序的做法在一些地方仍被奉为先进经验。以上现象说明,如何正确处理行政程序与行政效率问题,是全面贯彻落实现行行政程序规定,规范政府行为、实行依法行政中迫切需要研究解决的重大现实问题,也是一个亟须研究探讨的理论问题。专家学者认为,行政程序与行政效率是依法行政实践中一对对立统一的矛盾。必须严格按照依法行政的要求,实事求是地辩证看待、正确处理两者的关系。在科学公正合理的行政程序法规面前,效率必须服从程序,不按程序法规进行的执法行为,效率再高,实际上是无效的,因为它是非法的。同样,如果因为行政环节太多,行政过程太繁琐,行政程序不公正、不规范、不合理甚至不合法,而阻碍了行政流程的运行,导致行政效率低下,就应当对有关的行政程序进行修改、规范或废止,代之以合法合理、简便高效的行政程序。前些年山东省开展的“政府提速工程”,压缩行政审批事项,精简行政审批程序,打破常规,特事特办,行政效率明显提高,说明有些程序是可以瘦身、可以简化的;在一定的条件下,程序和效率是可以统一的。在这个问题上,应坚持程序第一、兼顾效率的原则。一是根据行政行为繁简程度的不同,规定不同的行政程序。如,2011 年 5 月制定出台的《山东省行政程序规定》就对政府的 6 种

行政行为分别规定了不同的行政程序:重大行政决策程序、规范性文件制定程序、行政执法程序、特别行为程序等,在遵守行政程序的前提下提高行政效率。二是通过对不符合市场经济要求、可通过市场机制实现调节及实际上难以有效发挥作用的环节和前置条件予以核减,对与管理事项没有关联或关联度不大的程序予以取消;把多个部门就同一具体内容或事项进行的多次审批改为由一个部门或由政务服务中心联合办理等措施,规范行政程序、精简行政程序、优化行政程序,达到既严格按照法定程序从事执法行为,又能有很高的行政效率那样一种理想的依法行政状态。

五、加大程序执法监督问责力度,防止行政程序腐败决定行政程序建设的成败

所谓程序腐败是指利用人们对于程序公正的认识误区,把程序作为挡箭牌,以按行政程序执法为名,行部门利益之实,在看似合法公正的程序下,从事暗箱操作、滥用权力的非法行径;或使规定的程序形同虚设,执行程序走过场,搞政治作秀。有了好的程序规定,关键是贯彻执行,各个机关和部门都要毫无例外地按程序办,不折不扣逐条落实,千万不能使规定的程序形同虚设。绝对不能让执行程序法规走过场。防止程序腐败,关键在制度机制。要通过强化政府内部纪律监察制度和人大政协监督、社会舆论监督等行政程序执法监督机制,加强行政程序的合法性、合理性、公开性和公正性。要定期检查和考核政府部门的行政执法行为,特别是重大行政决策是否严格按程序进行。对行政程序执法中出现和发现的问题,切实加大追究查处和监督问责力度,从制度层面防止弄虚作假,杜绝有令不行、有禁不止、违背承诺、失职渎职和以程序谋私等程序腐败行为。积极开展政务公开,让权力在阳光下运行,让程序与相对人见面,不仅要公开程序的具体内容,还要公开程序的制定依据,切实保障相对人对行政程序的知情权、对行政效率的评判权、对依法行政的鉴定权。切实运用好检查考核、监察监督和评议的结果,奖优惩劣,促进程序建设健康发展,推动政府作风不断转变,确保依法行政不断深入。

2012 年 9 月

依法行政呼唤行政程序立法(代序)

——第二届东方行政论坛·行政程序与依法行政研讨会观点综述 / 张俊 1

理论篇

加快行政程序的法定化,促进政府行政过程的规范和高效

——在第二届东方行政论坛·行政程序与依法行政研讨会上的讲话 / 王澜明	3
解决执法不规范重在程序制度建设 / 马怀德	6
我国行政程序统一立法必要性之管见 / 高存山	8
树立正确行政程序观念 完善程序责任机制 / 王万华	12
行政程序立法进程的多源流分析 / 朱春奎	16
关于行政程序法治的几个问题 / 肖金明	21
树立行政程序意识 促进政府依法行政 / 高学栋 陈玉忠	31
行政审批制度改革中的程序正义 / 刘险峰 赵泓任	36
严格执行行政程序 积极推进法治政府建设 / 王贞军 刘中国 王立军 解洪涛 刘加良	41
程序正义的错位及回归 / 赵迎辉	47
政府诚信与行政程序法 / 赵泉	49
当前行政决策程序建设中存在的问题与对策 / 赵建明	53
论行政程序中公众参与权的保障 / 赵学强	58
我国集体土地征收程序存在的问题及正当征收程序的构建 / 何翠凤	63
浅议行政执法程序制度之规范 / 张晓兰 许可	77
规范行政处罚自由裁量权研究 / 任敬陶	81
行政程序制度建设:缘由、价值追求及其实现 / 鲍芳修	93
行政程序的评估体系研究 / 于秀琴	99
依法行政与宗教事务管理创新 / 冯典江	106
试论行政程序法中的正当法律程序原则 / 燕丕颖	111

推进行政执法程序规范化建设浅议 / 柏建亮	114
论行政自由裁量权的自我程序规制 / 张晓静 刘莹	117
论行政程序和行政效率的平衡兼顾 / 张瑞雪	123
论行政规划程序的裁量意义 / 马驰骋	125
法治视野下的行政决策程序问题研究 / 范冠峰	132
地方政府管理创新视角下的依法行政问题研究 / 王艳 邱安民	140
科层制核式结构与廉政建设 / 刘筱勤 庄国波	146
关于政府执行力的思考 / 毛伟	154
政府职能转变中的不规范行政问题研究 / 魏美华	160
行政程序法治与民主政治建设——山东省“行政程序年”活动引发的思考 / 苗红培	163
行政执法检察监督过程分析——兼议违法行政预防与纠正机制的构建 / 胡明	168
行政执法政策制定程序初探 / 冯威	175
我国非政府组织的行政监管立法问题探讨 / 纪光欣 岳琳琳	181
加快实现行政程序建设民主化进程的建议 / 李婉渝	185
政府管理创新有赖深入推进依法行政 / 孙永	187
公共危机下的政府与媒体关系 / 栗军雄	190
法治视野下重大行政决策程序的完善 / 王珂瑾	194
社会转型论域下法治政府的构建 / 化涛	201
论行政立法的程序控制 / 窦衍瑞	206
中国公共决策模式的制度化缺陷及其改革路径 / 张红凤 韩琨	210
行政程序的一般原理、现状及其改革 / 吕少华 张禹	218
论正确行使行政自由裁量权 / 冯锋	221
论财产权对行政权的规制 / 杨杰	225
行政程序规范化存在的主要问题及对策 / 李新刚	231
协商民主视角下的公共政策制定:意义、问题与路径选择 / 刘秀华	236
行政行为职权撤销的法律控制及其立法思考 / 闵凡群	242
浅谈新时期推进依法行政存在的问题及解决路径 / 张西勇	248
论依法行政下的政府社会管理创新 / 朱晓晨	253
浅论依法行政存在的问题及对策 / 马晓波	258
关于完善行政决策程序问题的思考 / 张树勇	262
构建公民导向型的政府服务模式研究	
——以烟台市“网络化行政”探索为例 / 钟方新 王仁宁 姜书彬	265
试论我国行政立法监督 / 胡兰文 许洪军	274
完善我国行政决策体制之探析 / 冯尚宗	283
关于完善行政程序制度建设的几个问题 / 苏爱萍	289
加强行政程序建设 推进社会管理创新 / 江聪聪	294
行政奖励的法律规制研究 / 孙守相	298

新时期社会组织创新发展研究——以政府购买公共服务为视角 / 高海虹	302
---	-----

实践篇

行政决策中的专家、大众与政府——以价格听证会程序为个案的分析 / 王锡锌	309
坚持依法行政,践行以人为本,加快建设法治政府和人民满意的服务型政府 / 卞建平	327
防止当前行政程序腐败的思考 / 范 义	330
关于对开展“行政程序年”活动、加强行政程序建设的粗浅认识与思考 / 程远瑞	334
贯彻实施行政程序规定的几点思考 / 褚国良	338
程序建设任重而道远 / 黄圣祥	341
规范转化:行政程序权利实现的基本路径 / 李卫华	344
《湖南省行政程序规定》对推进地方政府决策创新的有益启示 / 罗依平	349
制度变革中的地方先行先试模式分析——从《湖南省行政程序规定》说开去 / 陈一远	354
试论行政程序中非法证据的认定与排除 / 杨曙光	361
深入贯彻行政程序规定 全面加强法治政府建设 / 高继山	367
行政立法与行政决策程序——以《济宁市重大行政决策程序规定》为视角 / 满人源	370
深入贯彻行政程序规定 全面推进法治政府建设 / 雷 霞	373
试论重大行政决策听证制度 / 郭延安	375
规范行政执法程序 提升依法治税效能 / 田宏霞	382
以行政程序制度建设为抓手规范行政行为 / 张顺昌	385
构建水行政决策制衡机制的实践与认识 / 侯成波	389
论我国行政程序的完善 / 郑 敏	392
台湾地区行政程序法典化研究 / 陈铭聪	397
完善行政听证提升政府公信力的对策探讨 / 潘信林 于 彪	409
从一起房屋拆迁案看我国行政程序存在的问题及解决对策 / 韦 冉 姚亚雪	415
正当行政程序与政府责任个人化 / 苗 雨	419
行政决策咨询的不可行性研究——以转基因作物商业化的不可行性论证为例 / 丁 进	424
社会转型期政府角色的定位 / 才玉璞	432
重大事项社会风险评估机制实证分析 ——以贵州省铜仁地区社会稳定风险评估为例 / 董 韦	435

“开放式决策”的行政管理创新模式研究——基于杭州市民的满意度调查分析 / 范帅邦	442
浅谈公安行政执法中的告知制度 / 王精忠 元伟伟	449
认真对待公益举报——兼论其对行政程序立法的启示 / 相焕伟	455
国有企业领导干部遵守行政程序规定、廉洁从业(政)的几点思考 / 牟少英	462
我国行政决策程序中的悖论及其对策——基于“公地悲剧”的视角 / 姚中杰	465
环境行政公益诉讼的若干法律问题探讨 / 张书玉	471
关于行政服务标准化体系的内容阐述——基于国家和山东省标准体系的比较 / 王 伟	475
论作为行政责任承担方式的行政处理行为 / 王仰文	480
进一步规范与完善公开遴选公务员工作 / 刘兰军	486
我国公众参与行政立法制度的现实考量 / 麻素光	488
检察视野下的行政自由裁量权规制 / 高学栋 魏 震 李 宁	493
试谈如何完善县级政府行政程序 / 胡崇水	498
全面推进商务系统依法行政建设的几点思考 / 田国庆	502
行政执法现状分析与研究 / 于 健	504
关于莱芜市推进行政监察工作科学化的实践与思考 / 元 华 吕延涛	509
精干的队伍是提高政府执行力的基础和关键 / 孙孟来	513
加强行政程序建设 推进依法行政 / 陈艳利	517
规范性文件管理程序制度解读及创新 / 伦绪卿	521
关于预防化解税务行政争议能力的探索和实践 / 刘 勇	524

理论篇



加快行政程序的法定化,促进政府行政过程的规范和高效

——在第二届东方行政论坛·行政程序与依法行政研讨会上的讲话

王澜明

来自全国各地的行政管理和政府法制方面的专家学者与实际工作者齐聚历史文化名都聊城,探讨行政程序和依法行政问题,这是对2011年9月在日照举办的首届东方行政论坛研讨问题的继续和深化。作为主办方之一,我代表中国行政管理学会,向山东省委、省政府领导同志和有关部门的同志们,向承办这次研讨会的聊城市委、市政府,表示衷心的感谢!向与会的各位专家学者和实际工作者表示热烈的欢迎!

上次东方行政论坛和这次研讨会紧紧围绕政府中心工作和行政体制改革、政府管理创新中的重大理论和现实问题开展讨论,走出了一条政府部门出题目、专家学者和实际工作者合作互动做文章的新路子,形成了理论问题面对面、实际问题深探讨的新模式。在上次论坛的基础上这次研讨会把主题定为行政程序与依法行政,抓住了建设法治政府在当前遇到的主要问题,对于推动依法行政,为经济社会发展提供更加有力的法制保障都具有重要意义。围绕这次研讨会的主题,我就行政程序问题谈点意见,与大家共商。

一、重视行政程序,把它作为推进依法行政、建设法治政府的重要内容

行政程序是行政机关实施行政活动的过程,包括行政方式、行政步骤、行政环节、行政层次、行政顺序和行政时限等。科学的行政程序既保证行政机关合法、公正、高效地行使职权,又保障公民、法人和其他组织对政府行政过程的了解、监督和参与,是依法行政、民主行政、科学行政、高效行政的重要内容。依法治国要求政府把管理活动置于宪法、法律的控制和约束之下,切实实行以政府守法及承担法律责任为核心内容的依法行政,使行政权力的配置和行使都依据法律的规定并依照法定的程序进行,既不越权、滥权也不失权,并且受到法律的监督,违法行为承担相应的法律责任。依法行政中的“法”,既包括实体法,也包括程序法,因为行政程序是依法行政的重要内容、方法和步骤。没有完善的行政程序法,就谈不上行政实体法的有效实施,甚至还可能带来干扰和消极作用。目前政府行政中存在的行政裁量权随意、法律授予的权力在行使中背离立法目的等情况,都与行政权力缺乏行政程序规范有直接关系。随着依法行政的不断推进,行政过程中的一切活动不仅要求实体上合法,而且要求程序上也合法,因为违反程序法则与违反实体法则一样都会影响行政行为的效力。行政程序法是依法行政的重要之“法”,没有行政程序法就不可能实现完整意义上的依法行政,现代行政过程所要求的公平、公开、公正和高效也就很难实现。山东省2011年出台的《行政程序规定》就把立法宗旨和意义确定为“规范行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督行政机关依法行政,建设法治政府”。

二、规范行政程序,进一步促进行政行为法定化、科学化

政府行使管理国家和社会事务的公共权力,必须有科学的程序予以配套,并规范和约束权力行使的全过程,否则公共权力就很容易被政府部门及其工作人员滥用,从而损害行政相对人的权益和公共利益。因此,有必要用法律的形式即制定行政程序法来规范和制约行政行为,以保障行政权力的合法合理行使。具体地说,就是对行政主体在进行行政过程中的步骤、方式、顺序、时限作出明确规定,让政府按照这个程序行使公共权力。目前,我国已经有一些行政程序规范,但多散见于各个层级的行政行为单行法律文件和各地区、各领域的行政程序规定中,缺乏统一性、配套性,一些程序规则之间还相互抵触。由于不够统一,行政机关在执行行政程序时标准不同、宽严不一,甚至导致了各自为政、政出多门、相互扯皮和行政成本昂贵、行政效率低下的情况;由于不够配套,行政机关在行使行政权力时源自程序上的制约力度不强,或出现过多的自由裁量权,或导致有的程序性规定根本无法切实执行。鉴此,迫切需要健全和完善行政程序法律制度,填补行政程序制度的缺失,消除已有程序规则之间的抵触和矛盾,使行政程序法定化、科学化。

三、精简行政程序,进一步提高行政效率

谈到健全行政程序法律,首先要精简程序。这就如同政府机构改革一样,不先在“简”字上做文章,行政机构优化和行政效率提高就无从谈起。行政程序的规范滞后于行政体制的改革,使得我国目前行政程序繁琐复杂,行政方式繁文缛节,行政环节太多,行政过程太长,行政步骤太慢,行政顺序太乱,行政速度太低。解决这些问题,首先要精简行政程序。我们正在建设的中国特色社会主义行政管理体制,必须使行政程序的设定充分体现对人民的有益性,对社会的公益性,对工作的增效性。经济和社会生活中的事务,大多带有很强的时间性,要求及时处理,快速办理,不容拖延。行政环节多,政府部门办事职责就不清,办事流程就繁琐,办事速度就缓慢,办事效率就低下,不仅败坏行政作风和政府形象,而且妨碍经济社会的发展。因此,改革行政程序,精简行政环节是根本途径。精简,一是减少。对不符合市场经济要求、可通过市场机制实现调节及实际上难以有效发挥作用的环节和前置条件予以核减,对与管理事项没有关联或关联度不大的程序予以取消。二是合并。合并内容相近、重复设置的环节,把多个部门就同一具体内容或事项进行的多次审批改为由一个部门或由政务服务中心联合办理。三是简化。简化环节,简化手续,需要提供申请报告或申请文件的尽量简化为表格,无法简化的应对要求提供的内容作出明确规定。四是转型。必须履行的行政环节,要本着寓管理于服务中的原则,以亲民的态度、便民的方式来施行。

四、优化行政程序,进一步促进政府工作和作风的改进

精简的目的在于优化行政程序,良好的行政行为需要科学的行政程序作保障,行政程序立法重在设定最佳化的行政程序。行政流程再造是优化行政程序的基本选择,它是在厘清各种权责关系的基础上对行政管理过程和办事程序进行的重新设计和安排,目的在于缩短行政时间,规范运行过程,提高工作效率。行政流程再造通过组织机构整合提升组织绩效,通过业务流程重组界定权责隶属,通过步骤设计寻找最佳路径。行政流程再造,要认真研究和把握行政管理和行政权力运行的规律,按照发展社会主义市场经济、转变政府职能的要求整合与优化行政职权配置,创新行政管理方式;科学划分和合理配置上下级政府和政府部门之间的职责权限,根据权限确定工作内容和顺序,增强政府的整体功能;改进行政决策程序,建立科学民