

行政程序法立法研究丛书

全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目

“外国行政程序法研究、中国行政程序法立法设想与论证”课题成果之五

丛书主编：王万华

中国行政程序法典试拟稿 及立法理由

ZHONGGUO XINGZHENG CHENGXU FADIAN SHINIGAO JI LIFALIYOU

王万华 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政程序法立法研究丛书

D922.114/26

全国优秀博士学位论文作者专项:

2010

“外国行政程序法研究、中国行政

果之五

丛书主编: 王万华

中国行政程序法典试拟稿 及立法理由

ZHONGGUO XINGZHENG CHENGXU FADIAN SHINIGAO JI LIFALIYOU

王万华 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政程序法典试拟稿及立法理由/王万华著.

—北京: 中国法制出版社, 2010. 4

(行政程序法立法研究丛书/王万华主编)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1823 - 2

I. ①中… II. ①王… III. ①行政程序 - 程序法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 050389 号

策划编辑 张 岩

责任编辑 陈 晟

封面设计 周黎明

中国行政程序法典试拟稿及立法理由

ZHONGGUO XINGZHENG CHENGXU FADIAN SHINIGAO JI LIFA LIYOU

著者/王万华

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/13.75 字数/295 千

版次/2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1823 - 2

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066620

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

丛书主编简介:

王万华

女，生于1973年4月，侗族，贵州省锦屏县人，中国政法大学诉讼法学研究院教授、博士生导师。1989年至1999年在中国政法大学相继获得法学学士、行政法学硕士、行政诉讼法学博士学位。1999年至2001年在中国社会科学院法学研究所博士后流动站从事行政法研究。2000年10月至2001年9月在英国Warwick大学法学院作访问学者。迄今，出版独著《行政程序法研究》与《中国行政程序法立法研究》2部，发表《论我国尽早制定行政程序法典的必要性与可行性》、《行政程序法的立法架构与中国立法的选择》、《行政程序法的内容分析及中国立法的选择》等论文40余篇。博士论文《行政程序法研究》获2001年度“百篇全国优秀博士学位论文”。



前 言

本书是作者主持的全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目“外国行政程序法研究、中国行政程序法立法设想与论证”课题成果之五。本书的完成，宣告历时七年的课题研究工作结束。

行政法以保护公民权利，规范行政权公正、理性运行为目的，在行政法的各个组成部分之中，行政程序法与公民权利保护最为直接，因为它以行政权为直接规范对象，内容涉及基本原则、主体、各种类型行为程序、行政决定的效力等方方面面，承担了部分实现行政法法典化的功能，从而成为衡量一个国家行政法治建设程度的标志性法典。放眼当今世界，美国、德国、意大利、瑞士、奥地利、荷兰、西班牙、葡萄牙、丹麦、希腊、瑞典、挪威，还有我们的近邻日本、韩国，以及我国台湾地区、澳门特别行政区都已完成行政程序法典的制定。中国在完成《行政复议法》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》等事后救济立法之后，转入对行政权过程规范的行政程序法典的制定无疑应当成为行政立法中新的聚焦点。

行政行为种类繁多、性质差异很大，在正当程序原则之下各种行为的程序规则差异较大。因此，本书拟定的意见稿以行为种类为主线安排各章，其中又以第四章和第五章为本书的核心内容。因为行政决定是最典型的行政作用的体现，数量最大，也是各国行政程序法典的核心内容。具体到各章，本书在课题前期研究取得的成果基础之上，对统一行政程序法典的条文展开立法设

想与论证，内容包括每一条条文的题旨、条文、说明、理由、外国和我国台湾地区立法参考例，力图全面、完整地揭示条文及作出如此规定的理由及其参照系。读者在了解本书的同时，还可以按图索骥，找到相关立法资料。

在本书写作之前，作者参加导师应松年教授主持的行政立法研究小组起草的《中华人民共和国行政程序法专家试拟稿》的部分条款的研究工作，同时承担全稿的统稿工作。在我国首部统一行政程序立法《湖南省行政程序规定》起草过程中，笔者也有幸得到参与的机会，承担了大部分条文的起草和全稿的统稿工作。这些工作为本书的写作打下很好的基础，但随着研究的深入和实践的发展，本书很多条文的规定与前期的研究成果相比，发生了很大的变化，特别体现在第五章“行政决定的效力”中。

本书包括本课题的成果得以历经七年陆续出版，要感谢中国法制出版社祝立明社长的大力支持，还有为本课题成果出版付出辛勤劳动的张岩、陈晟编辑。

王万华

二零零九年十二月于北京蓟门桥

目 录

前 言	(1)
中华人民共和国行政程序法（试拟稿）	(1)

中华人民共和国行政程序法 （试拟稿）及立法理由

第一章 总 则	(44)
第 一 条 【立法目的】	(44)
第 二 条 【本法与其他法律的关系】	(51)
第 三 条 【适用事项】	(56)
第 四 条 【适用主体】	(63)
第 五 条 【适用范围的排除规定】	(65)
第 六 条 【依法行政原则】	(68)
第 七 条 【平等原则】	(71)
第 八 条 【比例原则】	(74)
第 九 条 【诚实信用原则】	(76)
第 十 条 【公开原则】	(79)
第 十 一 条 【参与原则】	(83)
第 十 二 条 【及时原则】	(87)
第 十 三 条 【便民原则】	(89)
第 十 四 条 【电子政务】	(90)

第二章 主 体	(91)
第一节 行政机关	(91)
第十五条 【职权法定原则和合作原则】	(91)
第十六条 【区域合作】	(93)
第十七条 【议事协调制度】	(94)
第十八条 【行政协助的情形】	(95)
第十九条 【协助义务】	(97)
第二十条 【请求机关与协助机关的关系】	(99)
第二十一条 【地域管辖的补充规定】	(101)
第二十二条 【紧急情形下的管辖权】	(103)
第二十三条 【管辖权竞合】	(104)
第二十四条 【移送管辖】	(105)
第二十五条 【管辖权发生事由变更】	(107)
第二十六条 【管辖权争议的解决】	(108)
第二十七条 【回避情形】	(112)
第二十八条 【回避的提出和决定】	(114)
第二节 其他行使行政权力的主体	(116)
第二十九条 【其他行使行政权力主体的范围】	(116)
第三十条 【行政授权范围】	(119)
第三十一条 【授权组织的条件和法律地位】	(123)
第三十二条 【内设机构与派出机构的法律地位】	(125)
第三十三条 【行政委托事项和受委托主体的条件】	(126)
第三十四条 【受委托主体的法律地位】	(128)
第三十五条 【委托协议】	(129)
第三十六条 【禁止再委托】	(129)

第三节 公众、当事人、其他参加人	(130)
第三十七条 【公众】	(130)
第三十八条 【当事人的范围】	(131)
第三十九条 【行政程序的行为能力】	(133)
第四十条 【当事人在行政决定程序中的 权利】	(134)
第四十一条 【利害关系人】	(136)
第四十二条 【代表人制度】	(139)
第四十三条 【其他参加人】	(141)
第三章 重大行政决策和行政规范性文件	(143)
第一节 重大行政决策	(143)
第四十四条 【适用范围】	(143)
第四十五条 【重大行政决策运行机制】	(145)
第四十六条 【决策主体】	(150)
第四十七条 【调研】	(151)
第四十八条 【起草方案】	(152)
第四十九条 【决策实施效果分析】	(153)
第五十条 【公布方案草案】	(155)
第五十一条 【公众评论的方式】	(157)
第五十二条 【开放式听取意见程序规则】	(160)
第五十三条 【对公众意见的处理】	(162)
第五十四条 【专家论证的形式和专家人选】	(164)
第五十五条 【专家意见】	(168)
第五十六条 【合法性审查】	(170)
第五十七条 【审议】	(171)
第五十八条 【利益平衡】	(172)
第五十九条 【重大行政决策的作出】	(174)
第六十条 【重大行政决策的公布】	(175)

第六十一条	【重大行政决策的跟踪反馈和评估】	(177)
第二节	行政规范性文件	(179)
第六十二条	【适用范围】	(179)
第六十三条	【制定权限】	(184)
第六十四条	【公众的建议权】	(186)
第六十五条	【公众参与】	(189)
第六十六条	【公布】	(190)
第六十七条	【公众对行政规范性文件的监督】	(191)
第六十八条	【自动失效】	(195)
第三节	听证会	(196)
第六十九条	【适用范围】	(196)
第七十条	【公告】	(198)
第七十一条	【听证会主持人】	(200)
第七十二条	【听证会参加人】	(205)
第七十三条	【主持人宣布相关事项】	(212)
第七十四条	【听证会参加人陈述意见】	(213)
第七十五条	【辩论】	(214)
第七十六条	【对公众意见的处理】	(216)
第四章	行政决定	(220)
第一节	一般规定	(220)
第七十七条	【行政决定的定义】	(220)
第七十八条	【行政决定的依据】	(223)
第七十九条	【职权启动原则】	(228)
第二节	应申请的行政决定	(230)
第八十条	【本节适用范围】	(230)
第八十一条	【公开审查基准】	(231)
第八十二条	【申请的方式】	(232)

第八十三条	【对申请的处理】	(234)
第八十四条	【对申请材料的审查】	(237)
第八十五条	【驳回申请听取申请人的意见】	(239)
第八十六条	【决定的期限】	(240)
第八十七条	【决定和说明理由】	(245)
第三节	调查与证据	(246)
第八十八条	【职权调查原则和全面调查原则】	(246)
第八十九条	【调查人员人数和表明身份】	(251)
第九十条	【调查措施的确定和选择】	(252)
第九十一条	【实施调查尽到合理注意的义务】	(255)
第九十二条	【证据的种类】	(256)
第九十三条	【证据的审核认定】	(259)
第九十四条	【对单一证据的审查】	(262)
第九十五条	【对全部证据的综合审查】	(267)
第九十六条	【举证责任】	(269)
第九十七条	【定案证据】	(273)
第九十八条	【证明标准】	(277)
第四节	陈述意见	(283)
第九十九条	【陈述意见的权利】	(283)
第一百条	【当事人申请阅览卷宗】	(288)
第一百零一条	【陈述意见的方式】	(292)
第一百零二条	【对当事人意见的复核和采纳】	(295)
第五节	听 证	(296)
第一百零三条	【适用情形】	(296)
第一百零四条	【听证主持人的人选】	(300)

第一百零五条	【利害关系人参加听证】	(305)
第一百零六条	【通知】	(306)
第一百零七条	【公开原则】	(309)
第一百零八条	【听证会开始】	(311)
第一百零九条	【调查】	(312)
第一百一十条	【辩论】	(318)
第一百一十一条	【处置措施】	(319)
第一百一十二条	【听证笔录】	(320)
第一百一十三条	【确认及声明异议】	(322)
第一百一十四条	【听证终结】	(324)
第一百一十五条	【案卷排他原则】	(326)
第一百一十六条	【重新听证】	(330)
第六节 简易程序		(331)
第一百一十七条	【适用情形】	(331)
第一百一十八条	【独任制和听取意见】	(334)
第一百一十九条	【当场作出决定的情形】	(335)
第一百二十条	【作出决定的期间和说明理由】	(336)
第七节 行政决定书		(337)
第一百二十一条	【行政决定的方式】	(337)
第一百二十二条	【行政决定书应当载明的事项】	(340)
第一百二十三条	【说明理由】	(342)
第一百二十四条	【未告知或错误告知受理机关、错误告知救济期间的处理】	(347)
第一百二十五条	【更正】	(349)

第八节 送 达	(350)
第一百二十六条 【送达方式的一般规定】	(350)
第一百二十七条 【受送达人】	(355)
第一百二十八条 【直接送达】	(356)
第一百二十九条 【补充送达和留置送达】	(359)
第一百三十条 【公告送达】	(361)
第五章 行政决定的效力	(364)
第一百三十一条 【生效】	(364)
第一百三十二条 【行政决定对决定机关和当 事人的约束效果】	(368)
第一百三十三条 【无效行政决定】	(370)
第一百三十四条 【部分无效的情形】	(376)
第一百三十五条 【无效行政决定的确认】	(377)
第一百三十六条 【补正】	(378)
第一百三十七条 【违法行政决定的撤销 与限制】	(382)
第一百三十八条 【撤销的后果】	(384)
第一百三十九条 【信赖不值得保护的情形】	(385)
第一百四十条 【授益行政决定被撤销后的 信赖补偿】	(386)
第一百四十一条 【不利行政决定的废止】	(388)
第一百四十二条 【授益行政决定的废止】	(390)
第一百四十三条 【废止合法行政决定的后果】 ...	(391)
第一百四十四条 【行政决定废止后的信赖 补偿】	(392)
第一百四十五条 【申请行政程序重新进行】	(393)
第一百四十六条 【对申请的处理】	(395)

第六章 行政指导		(397)
第一百四十七条	【行政指导的内涵】	(397)
第一百四十八条	【不得超越职能范围原则、 合目的性原则、平等对待 原则】	(400)
第一百四十九条	【自愿原则】	(402)
第一百五十条	【行政指导的表现形式】	(403)
第一百五十一条	【行政指导的启动与实施 方式】	(405)
第一百五十二条	【当事人有权陈述意见】	(407)
第一百五十三条	【不得收费】	(408)
第一百五十四条	【强制服从指导的赔偿】	(409)
第七章 行政合同		(410)
第一百五十五条	【行政合同的定义与容许性】 ...	(410)
第一百五十六条	【合同订立人的确定】	(416)
第一百五十七条	【合同签订方式】	(418)
第一百五十八条	【行政合同生效的特别要求】 ...	(418)
第一百五十九条	【行政机关对合同履行的指导 与监督】	(419)
第一百六十条	【行政合同的变更、终止】	(421)
第一百六十一条	【法律适用】	(422)
第八章 附 则		(424)
第一百六十二条	【期间的种类和计算】	(424)
第一百六十三条	【邮寄期间扣除】	(426)
第一百六十四条	【期间顺延】	(427)

中华人民共和国 行政程序法（试拟稿）

第一章 总 则

第一条 【立法目的】

为使行政行为遵循公正、公开、理性的程序，以保障公民、法人或者其他组织的合法权益，保证行政机关正确行使职权，实现行政管理目标和提高行政管理的效率，制定本法。

第二条 【本法与其他法律的关系】

本法是关于行政程序的基本法律，其他法律关于行政程序的规定不得与本法规定的基本原则和基本制度相抵触，但是可以根据需要作具体或补充规定。

第三条 【适用事项】

本法适用于行政机关实施下列行为的程序：

- （一）重大行政决策；
- （二）行政规范性文件；
- （三）行政决定；
- （四）行政指导；
- （五）行政合同。

第四条 【适用主体】

本法适用于下列主体：

- （一）行政机关；

- (二) 法律、法规授权的组织；
- (三) 受行政机关委托行使行政职权的组织、个人。

第五条 【适用范围的排除规定】

监察机关实施的行为不适用本法的规定。

下列事项，不适用本法的规定：

- (一) 有关外交、国防和国家安全保障事项的行为；
- (二) 刑事案件的侦查程序；
- (三) 外国人出、入境与国籍变更的行为；
- (四) 对公务员作出的人事行政决定；
- (五) 国家考试中关于考选命题及评分的行为；
- (六) 法律规定的其他事项。

第六条 【依法行政原则】

行政行为应当依据法律和行政法的一般法律原则作出。

第七条 【平等原则】

行政机关应当以不偏不倚的方式对待所有与其建立法律关系的公民、法人或者其他组织，不得偏私和歧视。不得因性别、身体条件、民族、宗教、社会地位等非法定因素使其享有更多利益或承担更多不利后果。

第八条 【比例原则】

行政行为采取的措施和手段应当有助于行政目的的实现。

行政机关可以采用多种方式处理行政事务的，应当选择采用对公民、法人或者其他组织最有利的方式。

行政行为对公民、法人或其他组织造成的损害与要达成的目的的利益之间不应显失均衡。

第九条 【诚实信用原则】

行政行为应当遵循诚实信用的原则。

非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更、废止已经生效的行政行为，并应对公民、法人或其他组织信赖行政

行为遭受的损失进行合理财产补偿。

第十条 【公开原则】

行政机关应当将行使行政权的依据、过程和结果向公民、法人或其他组织公开。

公民、法人或其他组织有权知道、获得行政机关在行政管理过程中制作或者获取的信息，依法应当不公开的除外。

第十一条 【参与原则】

公民、法人或者其他组织有权参与行政管理，有权向行政机关陈述意见，提出意见和建议。

行政机关应当为公民、法人或者其他组织参与行政管理提供必要的条件，充分考虑并采纳其提出的合理意见。

第十二条 【及时原则】

行政机关应当积极履行职责，在法定期限内作出行政行为，提高行政效率。实施行政管理应当尽量降低行政成本，在多种可以采取的方案中选择效益成本比率最大的方案。

第十三条 【便民原则】

行政机关应当积极采取措施，为公民、法人或者其他组织办理与行政管理相关的事务提供便利，提供优质服务。

第十四条 【电子政务】

行政机关应当采取措施，加快电子政务建设，推进政府上网工程，扩大行政机关网上办公范围。

第二章 主 体

第一节 行 政 机 关

第十五条 【职权法定原则和合作原则】

行政机关的职权由组织法和其他法律、法规、规章规定。