

依法行政指南

孙如林 马太建 著

中国人事出版社

依法行政指南

孙如林 马太建 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政指南/孙如林,马太建著. —北京:中国人事出版社,
2005.1

ISBN 7 - 80189 - 289 - 5

I. 依...

II. ①孙...②马...

III. 行政执法—研究—中国

IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 004887 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

南京碧峰印务有限公司

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:13

字数:335 千字 定价:38.5 元

印数:5000 册

目 录

绪论 ——《全面推进依法行政实施纲要》透视	1
一、《纲要》出台的背景、经过和意义	1
二、《纲要》的总体思路、框架体系和主要特点	4
三、《纲要》的基本内容	8
四、《纲要》的贯彻落实	14
第一章 依法行政概述	16
第一节 什么是依法行政	16
一、依法行政的科学内涵	16
二、依法行政的基本特征	18
第二节 依法行政的由来和发展	21
一、依法行政的由来	21
二、西方国家依法行政的演变	22
三、我国依法行政的提出和发展	27
四、我国依法行政的现实状况	30
第三节 依法行政的制度框架	31
一、行政组织法律制度	32
二、行政行为法律制度	33
三、行政监督法律制度	37
四、行政救济法律制度	38
第四节 依法行政的地位和作用	41
一、依法行政与依法治国	42
二、依法行政与依法执政	43
三、依法行政与法治政府	47

第二章 全面推进依法行政的指导思想、目标和重点工作	49
第一节 全面推进依法行政的指导思想	49
一、以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导	49
二、坚持党的领导,坚持执政为民	50
三、忠实履行宪法法律赋予的职责,保护公民、法人和其他组织的合法权益	51
四、提高行政管理效能,降低管理成本,创新管理方式,增强管理透明度	52
五、推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展,全面建设小康社会	53
第二节 全面推进依法行政的目标	54
一、政府职能和行政管理体制目标	55
二、制度建设目标	58
三、行政执法目标	59
四、行政决策和行政管理目标	61
五、风险防范和矛盾化解目标	63
六、行政监督目标	64
七、思想观念和能力目标	65
第三节 全面推进依法行政的重点工作	66
第三章 依法行政的基本原则和基本要求	76
第一节 依法行政的基本原则	76
一、党的领导、人民当家作主和依法治国相统一	77
二、维护最广大人民的根本利益	78
三、维护宪法权威和法制统一	80
四、以人为本,促进全面、协调、可持续发展	81
五、依法治国和以德治国相结合	84
六、推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能相结合	86

七、坚持依法行政与提高行政效率相统一	88
第二节 依法行政的基本要求	89
一、合法行政	89
二、合理行政	94
三、程序正当	97
四、高效便民	102
五、诚实守信	104
六、权责统一	105
第四章 转变政府职能,深化行政管理体制改革	107
第一节 行政管理体制改革概述	107
一、行政管理体制改革的必要性	107
二、行政管理体制改革的目标	109
三、行政管理体制改革的内容和途径	111
第二节 政府职能的定位与转变	114
一、政府的主要职能	114
二、转变政府职能的基本规则	117
三、行政机关的职责、机构和编制	120
第三节 公共预警和应急机制	121
一、公共突发事件与风险	122
二、公共预警和应急的基本制度	123
第四节 依法行政的财政保障机制	126
一、公共财政体制	126
二、行政机关工作人员的待遇	127
三、行政经费的统一拨付	127
第五节 行政管理方式改革	128
一、行政管理方式的演进	128
二、电子政务建设	137
第六节 政府信息公开	138

一、政府信息公开的基本原则	138
二、政府信息的公开范围	139
三、政府信息公开的形式	141
四、政府依申请公开信息的程序	142
五、政府信息公开的费用承担	144
六、政府信息公开的管理、监督和救济	145
第五章 建立健全科学民主决策机制	148
第一节 健全行政决策机制	148
一、行政决策的概念	148
二、行政决策系统的基本构成要素	149
三、行政决策的基本原则	152
四、行政决策体制的改革和发展趋势	154
第二节 行政决策程序	155
一、行政决策程序的主要阶段	155
二、主要行政决策程序制度	156
第三节 行政决策跟踪反馈和责任追究制度	157
一、行政决策跟踪反馈制度	157
二、对行政决策的监督	158
三、行政决策责任追究制度	158
第六章 提高制度建设质量	160
第一节 制度建设概述	160
一、制度的概念和表现形式	160
二、制度建设的基本活动形态	165
三、制度建设的基本要求	168
第二节 政府立法和规范性文件制定的规划与计划	173
一、政府立法项目、规范性文件制定项目的确立	173
二、规划与计划的编制	174
三、规划与计划的组织实施	175

第三节 政府立法方法和规范性文件制定方法改革	176
一、扩大公众参与程度	176
二、建立专家咨询论证制度	179
三、探索听取和采纳意见情况的说明制度	179
第四节 政府立法项目的成本效益分析制度	181
一、建立政府立法成本效益分析制度的意义	181
二、政府立法成本效益分析制度的基本内容	184
第五节 法规、规章、规范性文件清理和评估制度	187
一、制定、修改、废止相结合的必要性	187
二、规章、规范性文件的定期清理制度	188
三、规章、规范性文件的定期评估制度	191
第七章 理顺行政执法体制,加快行政程序建设,规范行政 执法行为	193
第一节 行政执法概述	193
一、行政执法的主要特征	193
二、行政执法的依据和原则	194
三、行政执法的分类	200
四、行政执法的内容和效力	217
五、行政执法责任	220
第二节 行政执法体制改革	226
一、行政执法体制改革概述	226
二、相对集中行政处罚权	227
三、综合执法	229
四、相对集中行政许可权	231
五、行政执法层次与重心的改革	233
六、行政执法机关内部监督制约机制	235
第三节 行政执法程序	235
一、行政执法程序的种类	235

二、行政执法程序制度框架	239
第四节 行政执法案卷评查制度	241
一、行政执法案卷评查概述	241
二、行政执法案卷评查的基本方法	243
三、行政执法案卷评查结果的处理	254
第五节 行政执法主体资格制度	254
一、行政执法主体的界定	254
二、行政执法的实施机关	257
三、行政执法主体资格	260
四、行政执法人员	261
第六节 行政执法责任制	264
一、行政执法职责的界定和细化	266
二、行政执法评议考核制	268
三、行政执法责任的落实和追究	271
四、行政执法绩效评估与奖惩	272
第八章 防范和化解社会矛盾纠纷的机制	275
第一节 社会矛盾纠纷及其防治	275
一、社会矛盾纠纷的基本特点	275
二、对社会矛盾纠纷的综合治理	277
三、解决社会矛盾纠纷的主要渠道	280
四、探索预防和解决社会矛盾纠纷的新路子	297
第二节 行政机关对社会矛盾纠纷的解决	300
一、行政机关解决社会矛盾纠纷的性质和特点	300
二、行政机关解决社会矛盾纠纷的基本原则	301
三、行政机关解决社会矛盾纠纷的主要制度	302
第三节 信访举报制度	311
一、信访举报制度概述	311
二、信访举报的事项范围	313

三、信访举报工作的基本程序	315
四、信访责任	316
第九章 完善行政监督制度和机制,强化对行政行为的监督	
.....	318
第一节 行政监督概述	318
一、行政监督的主要特点	318
二、行政监督体系	319
三、强化行政监督的重要意义	321
第二节 人大监督和政协的民主监督	322
一、人大监督	322
二、政协的民主监督	325
第三节 司法监督	326
一、行政诉讼的受案范围	326
二、行政诉讼的被告	327
三、行政应诉	328
第四节 对规章和规范性文件的监督	330
一、规章和规范性文件备案审查制度	330
二、规章和规范性文件异议处理机制	333
第五节 行政复议制度	334
一、行政复议的主要特征	334
二、行政复议的基本原则	335
三、行政复议中的各方主体	336
四、行政复议范围	338
五、行政复议的程序	344
六、行政复议法律责任	358
第六节 行政赔偿和行政补偿制度	359
一、行政赔偿制度	359
二、行政补偿制度	365

第七节 专门监督.....	372
一、专门监督的基本要求	372
二、行政监察	373
三、审计监督	378
第八节 社会监督.....	381
一、社会团体的监督	381
二、舆论监督	382
三、群众监督	383
第十章 依法行政的素养和社会氛围.....	385
第一节 依法行政的观念、能力和水平	385
一、依法行政的观念	385
二、依法行政的能力	386
三、依法行政的水平	388
第二节 提高依法行政素养的基本途径.....	388
一、公务员学法制度	389
二、领导干部任职前法律知识考试制度	392
三、依法行政考核制度	392
第三节 依法行政的社会氛围.....	396
一、依法行政社会氛围的基本要求	396
二、普法和法制宣传	397
后 记.....	403

绪 论

——《全面推进依法行政实施纲要》透视

为适应全面建设小康社会的新形势和依法治国、建设法治政府的进程,2004年3月22日,国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),国务院办公厅同时印发了《国务院办公厅关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要的实施意见》。2004年4月20日,新华社受权全文播发了《纲要》*。

一、《纲要》出台的背景、经过和意义

1.《纲要》出台的背景。《纲要》的出台,是社会发展和时代呼唤的产物。自20世纪80年代以来,我们党根据改革开放和现代化建设不同时期不同阶段所面临的形势和任务,适时作出了发展社会主义民主法制的重大决定。其中最突出的有三项:一是党的十一届三中全会总结建国以来的历史经验特别是“文化大革命”的惨痛教训,作出把党和国家的工作重点转移到经济建设上来的重大决策,并同时提出健全社会主义民主、加强社会主义法制的战略任务和有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的社会主义法制建设方针。二是党的十五大明确提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,提出要建设社会主义法治国家,同时要求“一切行政机关都必须依法行政”。三是党的十六大进一步提出发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标,强调发展社会主义民主政治最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,党要依法执政,

* 国务院《纲要》出台后,各地各部门纷纷研究制定有关具体贯彻落实措施。如2004年7月中共江苏省委印发《法治江苏建设纲要》,2004年12月江苏省政府印发《省政府关于贯彻落实国务院〈全面推进依法行政实施纲要〉的意见》等。

不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,同时明确提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”。

改革开放 20 多年来,在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下,我国社会主义民主法制建设取得了巨大成就,国家的领导制度、立法制度、行政管理体制、决策制度、司法制度、干部人事制度、基层民主制度和监督制约制度等方面发生了深刻变化,政治、经济、文化和社会生活的主要方面基本上做到了有法可依、有章可循。民主法制建设的发展为改革开放和社会主义现代化建设提供了重要保障,为实现全面建设小康社会的宏伟目标奠定了坚实的法制基础。

伴随着我国社会主义民主法制建设的发展进程,作为民主政治和依法治国的重要组成部分,依法行政也取得了重大进展。1999 年 11 月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》。各级政府和政府各部门不断加强制度建设,转变政府职能,严格行政执法,强化法制监督,依法办事的意识、能力和水平有了很大的提高。但是,从总体上讲,我国的依法行政与新世纪新阶段全面建设小康社会的新形势新任务还不相适应,与社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会四位一体的现代化建设总体布局要求相比也还存在不少差距。

与此同时,还应当看到,和平与发展仍是当今时代的主题,但天下并不太平,各种势力的矛盾和较量日趋错综复杂。我国仍然面临发达国家在经济科技等方面占优势的压力。冷战结束后,我国与西方敌对势力在民主、人权、民族、宗教等问题上的斗争,实质上是在不同政治制度和意识形态上渗透与反渗透、对抗与反对抗的斗争。因此,为了适应进入新世纪新阶段国内外形势的发展变化,全面贯彻落实党的十六大精神,更加扎实、更有成效地为深化改革、扩大开放、加快发展、保持稳定营造良好的法制环境,提供有力的法制保障,由国务院发布《纲要》,对作为民主政治和依法治

国重要组成部分的依法行政工作,进行统筹规划、全面部署和原则安排,是十分必要的。

2.《纲要》出台的经过。《纲要》是由国务院法制办公室具体组织起草的。其酝酿和出台,前后花了一年多时间。2003年1月,国务院法制办公室开始研究《纲要》的起草工作。2003年2月,国务院法制办公室委托中国法学会行政法学研究会和上海市人民政府法制办公室分别起草全面推进依法行政实施方案。2003年8月,国务院法制办公室将这两个单位完成的方案建议稿中涉及的主要问题,提交全国依法行政理论研讨会进行研究、论证,并在此基础上形成了《纲要》征求意见稿。2003年12月,国务院法制办公室通过召开征求意见会、印发征求意见稿等形式,广泛听取国务院各有关部门,各省、自治区、直辖市政府和部分较大的市政府,以及国家行政学院、中国行政管理学会和有关专家学者的意见。2004年2月,国务院法制办公室召开了由全国人大常委会法工委、最高人民法院以及北京大学、中国人民大学等有关领导和专家学者参加的论证会。经反复研究、修改,形成了《纲要》草案。2004年3月16日,温家宝总理主持召开国务院第43次常务会议,讨论并原则通过了《纲要》草案。2004年3月22日,国务院正式印发了《纲要》。2004年4月20日,新华社授权向社会公布了《纲要》。

3.《纲要》的重大意义。《纲要》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,立足于我国经济转轨和社会转型的客观实际,总结改革开放以来我国推进依法行政的规律性认识和基本经验,适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程,顺应加强执政能力建设、政府职能转变和行政管理体制改革的现实需要,正确把握当前依法行政的状况和面临的形势,确立了建设法治政府的目标,明确规定了今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施,集中体现了人民政府应有的施政目标、施政理念和施政规则,是认真贯彻落实宪法精神的重

要政策文件,是进一步全面推进依法行政的强大武器,是建设法治政府的宏伟蓝图和重要行动纲领。

《纲要》的出台和实施,是我国社会主义民主法制建设的一件大事,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。制定实施《纲要》是立党为公、执政为民,切实保障人民当家作主权利的本质体现;是适应加入世贸组织和经济全球化进程,抓住和用好重要战略机遇期,进一步完善我国社会主义市场经济体制,实现经济社会全面协调可持续发展的必然要求;是发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明的重要内容;是依法治国,建设社会主义法治国家的关键环节;是加强党的执政能力建设和政府自身建设,促进政府职能转变和管理创新,构建社会主义和谐社会,推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的有效手段;也是社会文明进步和人的全面发展的重要标志。制定实施《纲要》,充分表明了党和国家坚持科学执政、民主执政、依法执政,努力建设法治国家、法治社会、法治政府的坚定信心和决心。

二、《纲要》的总体思路、框架体系和主要特点

1. 《纲要》的总体思路。《纲要》主题鲜明、立意高远,内容丰富、重点突出,结构严谨、措施有力。《纲要》的总体思路是:把全面推进依法行政放在改革开放和社会主义现代化建设事业的全局来考虑,当作建设社会主义政治文明既具有紧迫性又具有长期性、艰巨性的重要任务来规划、部署和安排;既规范、约束和控制行政权力,保护公民、法人和其他组织的合法权益,又保障、激励和督促行政机关依法行使行政职权,有效实施行政管理,维护社会公共利益和公共秩序;既对依法行政本身的要素和环节(如立法、执法、执法监督等)加以具体规定,又对依法行政的外部条件和环境(如行政管理体制、行政决策机制、风险矛盾纠纷防范机制等)提出明确要求;既立足当前,反映时代的强烈呼声,解决现实生活中的突出问题,又着眼于长远,引导未来的发展方向。

2.《纲要》的框架体系。《纲要》除了一个简短的序言外,共分11个部分、42个段落。序言主要是阐明制定《纲要》的目的和依据。《纲要》的第一部分是关于全面推进依法行政重要性和紧迫性的论述,从中可以看出制定实施《纲要》的必要性和紧迫性。第二部分是关于全面推进依法行政的指导思想和奋斗目标的规定。第三部分是关于依法行政的基本原则和基本要求的规定。第二、第三部分是从宏观上、战略上、方向上对依法行政提出的总体要求。序言和第一至第三部分实际上是《纲要》的总论,其核心是第二、第三部分。第四至第十部分是关于全面推进依法行政的主要任务和具体措施的规定。这六个部分是以依法行政涉及的内外具体部具体题展开的,可以说是《纲要》的分论。第十一部分是关于落实依法行政工作、贯彻实施《纲要》的保障措施的规定。

总的来看,《纲要》的框架设计是科学的,体系严谨、结构合理、层次分明、逻辑性强。在制度安排上,《纲要》紧紧围绕建设法治政府这一宏伟目标,抓住行政权运作的逻辑起点和关键环节,力求全面、客观、准确地反映和体现依法行政的规律性要求,是各级行政机关坚持和推进依法行政的一部好指南。

3.《纲要》的主要特点。1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》。这是国务院第一次以综合性政策文件的形式全面系统而又比较集中地规划和部署依法行政工作。《纲要》是国务院第二次以综合性政策文件的形式全面规划和部署依法行政工作,它是对《国务院关于全面推进依法行政的决定》的继承、创新和进一步发展*。《纲要》的主要特点是:

(1)纲领性。依法行政是一项长期的任务。《纲要》既立足于当前我国经济转轨和社会转型时期的客观实际,又着眼于我国依

* 决定和纲要是比较常见的重要公文体裁。同一机关发布的决定和纲要,在效力上是相同的。两者的区别主要是:决定的现时性比纲要强,纲要的长远性、系统性比决定强。

法行政的全局和长远,在此基础上对今后十年推进依法行政、建设法治政府的目标、原则、任务和要求进行科学的预见性把握,提出宏观性、方向性要求。《纲要》是规范和指导依法行政工作的总章程,很多问题不可能规定得太具体。比如《纲要》规定,依法行政必须坚持以人为本和全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展;行政机关实施行政管理,要依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权;非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定,确因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿;要充分发挥行政规划、行政指导、行政合同等方式的作用,政府部门之间应当尽快做到信息互通和资源共享,行政机关应当为公众查阅政府信息提供便利条件;建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制;减少行政执法层次,适当下移执法重心,对与人民群众日常生活、生产直接相关的行政执法活动主要由市、县两级行政执法机关实施;把依法行政列入各级人民政府经济社会发展的考核内容;实行领导干部的学法制度,积极探索对领导干部任职前实行法律知识考试的制度,建立行政机关工作人员学法制度,建立和完善行政机关工作人员依法行政情况考核制度,等等。这些规定都比较原则,这就需要在《纲要》的指导下,制定依法行政的规划和年度工作计划,把《纲要》的原则性规定具体化、细化,使依法行政工作从“软任务”变成“硬任务”。

(2) 针对性。依法行政涉及政府工作的方方面面,需要解决的问题比较多也比较复杂。《纲要》既全面系统,坚持整体推进;又抓住关键,突出重点,有计划、有步骤地分类指导,循序渐进。《纲要》规定的制度和措施具有很强的针对性、可操作性,比较切实可行,是依法行政的基本行动指南。比如,为解决政府管理职能“越位”、“缺位”、“错位”,管理方式单一、职权交叉,以罚没收入