

公共服务政府 与 行政程序构建

杨寅 主编



Public Government
and Administrative Procedures

本书的出发点和特色在于：第一，侧重于对具体行政业务领域程序问题的研究，尤其是城市规划、建设与管理中的一些突出和新兴问题；第二，不单纯从法律，而且还从公共管理的视角考量行政程序问题，这种背景下的行政程序，比惯常的行政法视野下的认识和理解要宽；第三，重在对行政程序的框架研究和宏观设计而不是形成微观性的具体立法建议稿。



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Public Government

and Administrative Procedures



公共服务政府与 行政程序构建

| 杨寅 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公共服务政府与行政程序构建/杨寅主编. —北京:
法律出版社, 2006. 8
ISBN 7-5036-6507-6

I. 公… II. 杨… III. 国家行政机关—行政执法—
研究—上海市 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第081763号

© 法律出版社·中国

公共服务政府与行政程序构建

杨寅主编

责任编辑 王旭坤

龚瑜

装帧设计 于佳

开本 787×960毫米 1/16

版本 2006年9月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 29.5 字数 440千

印次 2006年9月第1次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-6507-6/D·6224

定价:52.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

杨寅 澳大利亚墨尔本大学法学博士，02-03美国Fulbright高级访问学者，第三届全国社科学报优秀主编，上海市教委第五届“曙光学者”，第十三届上海市十大杰出青年候选人；现任上海政法学院学报（《法治论丛》）主编、法律与公共行政研究中心主任、校学术委员会委员、教授；兼任中国行政法学研究会理事、中国法学期刊研究会理事、上海市高校文科学报研究会常务理事、上海市信访学会常务理事、上海市政治文明建设委员会办公室顾问专家、上海法院系统专家咨询员、上海市法制宣传高级讲师团成员、华侨大学法学院兼职教授、湖北省地方立法研究中心研究员等；曾执教于华东政法学院，任副教授、教授，兼任行政法研究所所长、上海《法学》月刊社常务副总编。

主要教学、研究领域为中外公法制度、公共行政管理、法理学与法律文化。先后参与全国人大常委会和上海市人大常委会组织的20余部法律与地方性法规的立法咨询活动；其中，于2004-2005年直接参与了上海市科教兴市主战略立法框架系列课题的评审与研讨工作。在《读书》、《中国法学》、《中国行政管理》、Bond Law Review（澳大利亚）、《政法论坛》、《法学》、《现代法学》、《比较法研究》、《法商研究》、《法学评论》、《政治与法律》、《法学杂志》、《行政法学研究》等学术刊物上发表中英文论文60余篇；著有《中国行政程序法治化——法理学与法文化的分析》（中国政法大学出版社2001年版）、《中国行政诉讼制度研究》（人民法院出版社2003年版）；主编《公共行政学》（北京大学出版社2005年版）、《公共行政与社区发展》（浙江人民出版社2005年版）。



- 上海政治文明发展战略研究 林尚立 主编
- 政治文明与和谐社会 王奕蓉 主编
- 党的社会工作导论 施 凯 主编
- 党的社会工作探索 肖堃涛 主编
- 公共服务政府与行政程序构建 杨 寅 主编
- 信访制度改革研究 (即将推出) 金国华 主编

前 言

当前,塑造公共服务型政府,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的行政权力运行机制是我国政府制度建设的重要目标与任务。多年以来,我个人一直关注并致力于行政程序领域的资料收集和研究工作,研究偏好也从初始对行政程序基本理论的思考转移至近年对行政程序具体制度的关注。2004年年初,为了在上海地区开展一次有关行政程序问题的系统研究,经过同上海市政治文明建设委员会办公室施凯(专职)副主任以及该办有关处室负责人严惠民同志、包志勤同志的协商和斟酌,确定了以“公共服务政府与行政程序规划”为名称的课题。该课题的研究重心是公共服务政府建设中的行政程序问题。同国内已经进行过的许多有关行政程序问题的研究相比,本课题的出发点和特色在于:第一,侧重于对具体行政业务领域程序问题的研究,主要是当前上海城市规划、建设与管理中的一些突出问题和新型问题;第二,不单纯从法律,而且还从公共管理的视角考量行政程序问题,这种背景下的行政程序,在概念上比惯常的行政法视野下的认识和理解要宽,比如,政府的内部运作程序;第三,重在行政程序的框架研究和中、宏观设计而不是形成微观性的具体立法建议稿;第四,结合课题研究的实际需要,对西方国家,主要是美国联邦行政程序制度近年一些最新发展进行了翻译和介绍,其中多数翻译当属国内行政法学界的首次。

课题组由来自上海政法学院、华东政法学院、同济大学、华东理工大学从事行政法、公共行政、信息管理等领域教学与研究的教师和研究生组成,课题组成员虽然都很年轻,但却富有朝气,思路开阔,团结合作,专业性强。2004年4月,课题研究正式开始,经过收集和翻译资料,定期举办小型报告会,实地调研,召开座谈会,定期提交研究简报和撰写研究报告等研究过程。历时1年半后,《公共服务政府与行政程序规划研究报告》得以完成。该报告由1份《总报告》和7份分报告组成,它是“公共服务政府与行政程

序规划”课题组全体成员共同努力的集合性成果。7份分报告的撰写人员是：苏东波——《上海市农村土地征收和城市房屋拆迁程序制度研究》；曹金岗——《上海市城市规划法律程序研究》；杨丽娟、韩磊——《选择性行政争议解决机制及其在上海的应用》；黄萍——《政府绩效评估制度在上海的构建研究》、《政府信息资源管理理论及其在上海的应用研究》；刘义理、陈震——《上海政府公共网络管理与完善研究》；杨卓敏——《公务合同在上海城市管理中的应用》。《总报告》由我本人撰写，其意义和功能主要是介绍研究背景、研究意义和方法以及研究体系。同时，《总报告》还对7份分报告的内容进行了概括性的梳理，这样做的目的有三：一是突出每一份分报告的重点与要点，给读者以阅读提示；二是对不同分报告中有所关联的问题予以串联说明，如信息资源管理与政府公共网络管理；三是从课题总思路的角度，对分报告中有所忽略或弱化的内容进行一定的拾遗补阙。

2005年11月于上海政法学院召开了“课题终期评审会公共政府与依法行政研讨会”，来自上海市有关政府部门、政法机关和高等院校30余名专家、学者，围绕“公共政府和行政程序”这一话题，对课题报告进行了点评。上海社会科学院李宗兴研究员、上海师范大学法政学院院长商红日教授提出了较为详细的建设性意见。此后，课题组对研究内容进行了修改。鉴于信息公开制度在上海地区的实践已经开始，中央立法也已经启动，故又增加了由马丽娜撰写的名为《政府信息公开程序制度及其在上海的实践》的研究报告，在本书中作为分报告七排列。这样，本书共计就由总报告和8份分报告组成。考虑到正式出版和表达习惯的需要，将书名改为《公共服务政府与行政程序构建》；同时，为简化出版编排的需要，书中的《总报告》在内容上删去了其原来对分报告内容的概括。

最后说明的是，美国美利坚大学华盛顿法学院J. Lubbers教授对本课题寄予了一定的关心，并提供了由其代表“全美律师协会（ABA）行政法与执法实践部”主编的有关美国联邦行政程序制度的最新资料；德国国家行政学院公法首席Rainer Pitschas教授、中国城市规划协会王燕秘书长的一些观点对本书有关分报告的撰写大有裨益；华东政法学院行政法研究生袁明华、罗文廷为本书书稿的校对付出了细致入微的劳动；法律出版社学术

出版分社对本书出版鼎力支持;借此一并表示感谢!

愿此书的面世能为中国行政法学界对行政程序制度的研究提供一种新的、别样的思考路径和知识系统,恭请同仁、方家赐正!

杨寅

2006年7月于沪上

目 录 / CATALOGUE

总报告	1
一、行政程序制度的研究背景	3
二、行政程序制度规划研究对上海的必要性	8
三、研究目标	10
四、研究方法与特色	12
分报告一	
上海市农村土地征收和城市房屋拆迁程序制度研究	
引言	19
一、程序指标体系设置说明	21
二、农村土地征收部分	24
(一)土地征收基本理论	24
(二)上海市土地征收的背景与历史沿革	25
(三)征地程序	26
(四)上海市土地征收存在的主要问题	28
(五)国外土地征收制度的比较及借鉴	34
(六)完善建议	36
三、城市房屋拆迁部分	43
(一)城市房屋拆迁基本理论	43
(二)上海市近十年来的城市房屋拆迁情况	46

(三)上海市城市房屋拆迁存在的问题	47
(四)完善上海市城市房屋拆迁程序制度的建议	51
附件	
附件一:我国有关农村土地征收和城市房屋拆迁的 法律规范性文件对相关程序指标的具体规定一览表	57
附件二:上海市有关农村土地征收和城市房屋拆迁的法律规范 性文件对相关程序指标的具体规定一览表	74
分报告二	
上海市城市规划法律程序研究	
引言	83
一、城市规划行为的基本类型与法律属性	84
(一)城市规划行为分类	84
(二)城市规划行为的法律属性	85
二、城市规划法律程序的功能及国外相关程序制度介绍	87
(一)城市规划法律程序的功能	87
(二)国外相关程序制度介绍	89
三、上海城市规划法律程序制度现状	91
(一)上海城市规划法律程序制度现状描述	91
(二)上海城市规划法律程序制度存在的问题	97
四、上海城市规划法律程序制度的完善	99
(一)规划观念的转变	99
(二)规划决策程序的优化	100
(三)法律制度的完善与整合	101
结束语	106
附件	
附件一:城市规划程序制度法律规范与政策性规范概览表(中央级)	106
附件二:城市规划程序制度法律规范与政策性规范概览表(上海市)	118

附件三:城市规划程序制度法律规范与政策性规范概览表 (其他省市)	131
-------------------------------------	-----

分报告三

选择性行政争议解决机制及其在上海的应用

引言	153
一、选择性纠纷解决方式	154
(一)ADR 简介	154
(二)当代世界 ADR 的发展趋势	156
二、选择性行政争议解决机制(ADR)在行政过程中的运用意义	157
(一)美国的《行政争议解决法》简介	157
(二)运用 ADR 方法解决行政争议的意义	160
(三)我国现有行政争议的正规解决方法及其不足	161
三、选择性行政争议解决机制(ADR)在我国的运用	163
(一)我国现有的 ADR 状况	163
(二)现有行政性 ADR 方法针对不同类型争议的适用	166
四、探索和完善上海市选择性行政争议解决机制	173
(一)多级防控,重点解决基层纠纷	173
(二)完善行政调解和行政裁决工作	184
(三)扩大仲裁服务领域	187
(四)行政复议中引入 ADR 方法	189
(五)行政诉讼的调解、和解与简易程序	191
(六)继续改革和完善信访制度	192
(七)做好与诉讼程序的衔接工作	196
附件:美国联邦《行政争议解决法》立法简介(翻译资料)	199

分报告四

政府绩效评估制度在上海的构建研究

一、政府绩效评估的含义	211
-------------	-----

二、绩效评估提出的背景及在国外的的发展	211
三、对上海现有政府考评制度的分析	215
(一)虽然评估主体有所扩大,但评估主体的多元化有待提升	215
(二)虽然考评过程开始公开,但考评的公开性有待加强	216
(三)考评标准逐步细化和全面,但是考评标准的量化、体系化有待规范	217
四、绩效评估在上海政府部门推行的构想	218
(一)绩效评估在上海推行的必要性	218
(二)绩效评估在上海推行的可行性	220
(三)推行政府绩效评估制度的若干建议	223
结语	249
附件:美国《绩效与结果法》(翻译稿)	250

分报告五

政府信息资源管理理论及其在上海的应用研究

引言	263
一、政府信息资源管理的内涵及其意义	263
(一)政府信息资源管理的内涵	263
(二)信息资源管理的意义	266
二、美国政府的信息资源管理概况	267
(一)美国信息资源管理的发展	267
(二)信息资源管理的出发点	268
(三)信息资源管理的主要特点	268
三、我国政府信息资源管理的不足	273
(一)全国范围内政府信息资源管理的不足	273
(二)上海信息资源管理的不足	277
四、对上海信息资源管理的建议	285
(一)树立正确的观念	286
(二)关于建立及完善信息资源管理的相应制度	290
结语	304

附件:美国《文书节减法》立法简介及内容(翻译资料)	305
---------------------------	-----

分报告六

上海政府公共网络管理与完善研究

引言	331
(一) 电子政府	331
(二) 政府公共网络与政府公共网络管理	332
一、当前上海政府公共网络建设的待完善之处	333
(一) 政务信息质量缺乏明确的评价与管理制度	334
(二) 公共网络技术基础设施建设缺少质量监督和控制	339
(三) 采用网络办公后政府业务流程整合进展不大	341
(四) 政府公共网络的管理缺乏合理的治理机制	343
二、美国经验借鉴	344
(一) 目标:使公民能够相信政府网络提供的信息是及时有效的	344
(二) 目标:政府网络的内容组织和安排方式应当面向公民	345
(三) 目标:各部门必须测量联邦公共网站的顾客满意度和可用性	349
(四) 目标:联邦公共网站的内容和结构设计必须确保网站易于进入和使用	350
(五) 目标:为了促进无缝治理(Seamless Government),联邦机构必须在政府范围内简化、统一信息	350
(六) 联邦机构必须确立其公共网站上公布信息的日程表及优先目录	353
三、完善上海政府公共网络管理的建议	355
(一) 加强政务信息质量管理	355
(二) 完善公共网络技术设施质量控制	358
(三) 网络办公后的流程重组	359
(四) 公共网络管理的治理机制	361
(五) 政府公共网络管理的行政法治建设	363
结语	364

附件:美国联邦公共网络调整政策及指导建议	365
----------------------	-----

分报告七

政府信息公开程序制度及其在上海的实践

引言	373
一、政府信息公开法律制度概述	375
(一) 政府信息公开程序制度简介	375
(二) 政府信息公开程序制度的功能	376
二、英国的信息公开程序制度	378
(一) 英国信息公开制度的发展	378
(二) 英国 2000 年《信息自由法》涉及的信息公开程序制度	379
三、我国政府信息公开程序制度的现状和问题	380
(一) 我国政府信息公开程序制度的现状	380
(二) 我国政府信息公开程序制度存在的问题	383
四、上海市政府信息公开程序制度的现状描述和存在问题	386
(一) 上海市政府信息公开程序制度的现状描述	386
(二) 上海市政府信息公开程序制度存在的问题	396
(三) 上海市政府信息公开程序制度的完善	399
附件	
附件一:我国政府信息公开程序制度相关法律法规、规章 与政策性规范概览表	401
附件二:我国政府信息公开程序制度相关法律法规、规章与 政策性规范概览表	407
附件三:我国政府信息公开程序制度相关法律法规、规章与 政策性规范概览表	413
附件四:英国 2000 年《信息自由法》节选内容(翻译资料)	420

分报告八

公务合同在上海城市管理中的应用

一、合同方式在上海城市管理中的实例	427
(一)研究的对象	427
(二)应用的意义及产生的问题	430
(三)研究的思路与方法	431
二、公务合同理论阐述	431
(一)公务的含义	431
(二)公务合同的含义	432
(三)公务合同的类型	433
三、公务合同应用实施要点分析	435
(一)公务合同内容界定——公务合同应用实施的前提	435
(二)理顺权利义务关系——公务合同应用实施的关键	439
(三)程序设计——公务合同应用实施的保障	444
四、公务合同应用实施建议 ¹	455
(一)加快规范制定,使公务合同有法可依	455
(二)加强执法落实,使公务合同有法必依	457
(三)加紧程序构架,使公务合同走上法治化道路	458
(四)几种貌似公务合同模式的规范——政府责任书的启示	459

▶ 总报告

- 一、行政程序制度的研究背景
- 二、行政程序制度规划研究对上海的必要性
- 三、研究目标
- 四、研究方法与特色

