

政府法制

于爱荣 / 主编

900问

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



政府法制 900问

于爱荣 / 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府法制900问 / 于爱荣主编. —北京: 中国法制出版社, 2015.7

ISBN 978-7-5093-6575-5

I. ①政… II. ①于… III. ①国家行政机关—社会主义法制—中国—问题
解答 IV. ①D920.0-44

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第153077号

策划编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 王佩琳 (wangpeilin@zgfs.com)

封面设计: 蒋怡

政府法制900问

ZHENG FU FA ZHI 900 WEN

主编 / 于爱荣

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 × 1000毫米 16

版次 / 2015年7月第1版

印张 / 26.5 字数 / 448千

2015年7月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-6575-5

定价: 68.00元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-66038139

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

编审委员会

主 编： 于爱荣

副主编： 高建新 周福莲 徐 卫 马太建

高 华 顾爱平

成 员： 黄永忠 丁淑渊 陆广文 乔中龙

周学风 韩震龙 邢 丽 苏建清

钱 森 卞水平 周 敏 鲍 陈

焦 克 刘红梅 周智夏 胡伟华

王筱融 秦国臣 王长根 戴红春

刘 柏 薛国荣 杨 歆 周建平

序

Preface

党的十八届四中全会是中国法治史上的一座里程碑。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，是建设法治中国的行动纲领。党的十八大以来，习近平总书记就法治建设提出一系列新思想新观点新论断，为全面推进依法治国指明了方向。建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，这是时代的使命，是历史的担当。今天，我们在以习近平同志为总书记的党中央的坚强领导下，坚定不移地走在中国特色社会主义法治道路上，充满激情，充满自信。

习近平总书记指出，全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，必须全面推进依法治国，为改革和发展提供可靠的法治保障。要按照十八届四中全会作出的战略部署，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，努力促进国家治理体系和治理能力现代化，着力提升国家机关运用法治思维和法治方式治理国家的能力，用法治建设的成果谱写好中国梦的法治篇章。

依法行政是依法治国的关键和核心。法律的实施水平，检验着一个国家的法治成色。我国 80% 以上的法律法规由行政机关实施，行政机关工作人员特别是领导干部能否自觉尊法守法学法用法，是否具备运用法治思维和法治方式的能力，对于协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依

法治国、全面从严治党，具有重要而直接的影响。党的十一届三中全会以来，特别是国务院《全面推进依法行政实施纲要》颁布以来，经过坚持不懈地探索实践，传统的计划经济下的行政管理方式、权力运行模式已经发生了深刻的改变，依法行政的要求已逐步渗透于政府工作的各个领域、各个方面、各个环节。但是，法治政府建设中的问题仍然比较突出，譬如：政府立法中的部门化倾向问题，重大行政决策法定程序不落实问题，有法不依、执法不严、违法不究问题，行政执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法问题，等等，还必须下大力气加以解决。要按照十八届四中全会决定的要求，在依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开等方面探索实践，重点突破，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

法治信仰引领法治建设。以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进社会和谐，不仅要解决实际问题，还在于推动形成对法治的信仰。法国思想家卢梭曾说，一切法律中最重要法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。法治信仰，是发自内心地认同法律、信赖法律和捍卫法律。法律只有被信仰，成为坚定的信念，才能内化为行为准则。但法治信仰不是天生的、自然形成的，需要在法治建设的实践中养成，用法治建设的成果来培育。这就要求每一个行政决策者、行政管理者、行政执法者，带头学习法律、厉行法治，在行政决策、行政执法、行政管理的具体实践中养成依法办事、依法行政的习惯，提升运用法治思维、法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

推进依法行政、建设法治政府涉及面广、难度大、要求高，需要一支政治强、作风硬、业务精的政府法制工作队伍，协助各级人民政府和政府各部门领导做好全面推进依法行政的各项工作。特别是党的十八大之后，随着改革和法治建设全面、深入推进，政府法制机构的作用变得更加突出，承担的任务也更加繁重。如何适应新形势、新任务、新要求，切实承担起政府及其部门推进依法行政的参谋、助手和法律顾问的职责，是各级政府法制机构亟待研究解决的新的课题。江苏省人民政府法制办公室从实际需要出发，编写了《政府法制 900 问》，很有意义，很有价值，也很有创意。

《政府法制 900 问》特色鲜明，针对性、应用性都很强。一是以问题为导向，



坚持理论与实践相结合，充分满足政府法制工作需求；二是注重知识理论的体系性和内容的完整性，生动展现政府法制的理论框架与实践图景；三是尤重知识诠释的对策性与可操作性，有针对性地回答和解决政府法制领域中的日常性问题。可以说，《政府法制 900 问》是对政府法制工作实践经验总结与理论提升的一个成果。

法治建设任重道远。让我们共同努力，为实现法治政府建设目标和改革发展的美好愿景，作出应有的贡献。

是为序。

国家行政学院法学部主任 胡建森

目录

Contents

第一章 政府立法

1. 政府立法应当遵循哪些基本原则?	2
2. 法律优先原则对政府立法有哪些要求?	2
3. 我国的政府立法体制是如何规定的?	2
4. 我国的政府立法有哪些类型?	2
5. 什么是职权立法?	2
6. 什么是授权立法?	3
7. 什么是执行性立法?	3
8. 什么是创制性立法?	3
9. 政府立法应符合哪些基本程序?	3
10. 政府立法如何做到依法立法?	3
11. 政府立法如何做到民主立法?	3
12. 政府立法如何做到科学立法?	3
13. 哪些事项属于全国人民代表大会及其常务委员会专属立法权范围?	4
14. 何种情形下全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定, 将只能制定法律的事项授权给国务院制定行政法规?	4
15. 全国人民代表大会及其常务委员会如何授权国务院制定行政法规?	4
16. 全国人民代表大会及其常委会如何管理国务院授权立法?	4
17. 行政法规可以使用哪些名称?	5
18. 行政法规文本如何标号?	5
19. 行政法规可以对哪些事项进行立法?	5

20. 如何编制行政法规立法计划?	5
21. 行政法规起草工作如何进行?	6
22. 起草行政法规应当符合哪些要求?	6
23. 行政法规起草工作完成后, 起草部门如何报送国务院法制机构进行审查?	6
24. 起草部门向国务院报送行政法规草案送审稿时, 如何履行签署程序?	6
25. 国务院法制机构如何审查行政法规草案送审稿?	7
26. 国务院法制机构在哪些情形下可以缓办行政法规草案送审稿或者退回起草部门?	7
27. 何种情况下审查行政法规草案送审稿可以举行听证会?	7
28. 国务院有关部门对行政法规草案送审稿有不同意见时如何处理?	7
29. 行政法规需要经由何种程序决定?	7
30. 行政法规如何签署公布?	8
31. 行政法规如何公告?	8
32. 行政法规何时施行?	8
33. 行政法规如何备案?	8
34. 行政法规如何解释?	8
35. 规章可以用哪些名称?	8
36. 哪些政府部门可以制定部门规章?	9
37. 部门规章可以规定哪些事项?	9
38. 涉及两个以上国务院部门职权范围的事项如何立法?	9
39. 需要制定部门规章的如何报请立项?	9
40. 部门规章如何起草?	9
41. 部门规章能否设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范?	9
42. 部门规章能否增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责?	10
43. 部门规章如何签署、公布和公告?	10
44. 可以制定地方政府规章的主体有哪些?	10
45. 地方政府规章的制定依据是什么?	10
46. 地方政府规章可以规定哪些事项?	10
47. 除省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市以外, 其他设区的市、自治州的人民政府何时获得规章制定权?	10
48. 需要制定地方政府规章的如何报请立项?	11



49. 在制定地方性法规条件尚不成熟的情况下制定的地方政府规章, 在实施满两年后如何处理?	11
50. 地方政府规章如何起草?	11
51. 制定规章如何组织听证?	11
52. 政府法制机构对规章草案送审稿主要从哪些方面进行审查?	12
53. 政府法制机构如何组织召开立法协调会?	12
54. 政府法制机构在什么情形下可以缓办规章草案送审稿或者将规章草案送审稿退回?	12
55. 规章草案说明应当包括哪些内容?	13
56. 规章需要经过何种程序决定?	13
57. 规章如何签署公布?	13
58. 地方政府规章如何公告?	13
59. 规章何时施行?	13
60. 规章备案工作由哪个部门负责?	13
61. 规章备案工作如何进行?	14
62. 国务院法制机构如何对报送备案的法规、规章进行审查?	14
63. 对超越权限, 违反法律、行政法规规定, 或者规定不适当的规章如何处理?	14
64. 对不依法报送规章备案的如何处理?	14
65. 哪些情形下制定的规章无效?	14
66. 如何对规章进行解释?	15
67. 如何对规章进行清理?	15
68. 如何比较行政法规与规章之间的效力?	15
69. 如何比较地方性法规与地方政府规章之间的效力?	15
70. 如何比较省、自治区的人民政府制定的规章与本行政区域内的设区的市、自治州的人民政府制定的规章之间的效力?	15
71. 如何比较部门规章与地方政府规章之间的效力?	15
72. 同一机关制定的行政法规、规章, 特别规定与一般规定不一致时如何适用?	16
73. 同一机关制定的行政法规、规章, 新的规定与旧的规定不一致时如何适用?	16
74. 在何种情况下行政法规、规章可以溯及既往?	16

75. 行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致, 不能确定如何适用时如何处理?	16
76. 地方性法规与部门规章不一致时如何处理?	16
77. 地方政府规章与部门规章不一致时如何处理?	16
78. 部门规章之间对同一事项规定不一致时如何处理?	16
79. 行政法规、规章在何种情形下应当予以改变或者撤销?	17
80. 权力机关如何撤销政府立法?	17
81. 行政机关如何改变或者撤销政府立法?	17
82. 如何对政府立法进行后评估?	17
83. 行政法规可以设定哪些种类的行政处罚?	17
84. 部门规章可以设定哪些种类的行政处罚?	17
85. 地方政府规章可以设定哪些种类的行政处罚?	18
86. 行政法规、规章设定行政处罚应当遵循哪些规定?	18
87. 地方政府规章对公民设定罚款的限额是多少?	18
88. 地方政府规章对法人或者其他组织设定罚款的限额是多少?	18
89. 行政法规如何设定行政许可?	19
90. 地方政府规章是否可以设定行政许可?	19
91. 部门规章是否可以设定行政许可?	19
92. 行政法规、规章设定行政许可应当遵循哪些规定?	19
93. 行政法规、规章规定行政许可应当遵循哪些规定?	20
94. 如何对设定的行政许可进行后评估?	20
95. 行政法规可以设定哪些种类的行政强制措施?	20
96. 规章是否可以设定行政强制措施?	20
97. 法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施时, 行政法规是否可以设定行政强制措施?	20
98. 起草行政法规草案如何设定行政强制?	21
99. 行政法规是否可以设定行政强制执行?	21
100. 如何对设定的行政强制进行后评估?	21

第二章 规范性文件制定和管理

101. 什么是规范性文件?	24
----------------------	----



102. 规范性文件可以使用哪些名称?	25
103. 哪些主体可以制定规范性文件?	25
104. 规范性文件调整何种类型的权利和义务关系?	26
105. 制定规范性文件应当遵循哪些原则?	26
106. 行政机关制定的规范性文件可以设定行政许可、行政处罚、行政强制等 事项吗?	26
107. 法律、法规、规章已经明确规定的内容, 规范性文件可以重复规定吗?	26
108. 规范性文件可以分章、节吗?	26
109. 制定规范性文件, 是否需要编制年度计划?	27
110. 制定规范性文件一般应当经过哪些程序?	27
111. 行政机关起草规范性文件, 需要公众参与吗?	27
112. 制定机关的法制机构如何审核规范性文件草案送审稿?	27
113. 制定机关的法制机构审核规范性文件草案送审稿应当遵循哪些程序?	27
114. 规范性文件“三统一”是指哪三个统一?	28
115. 规范性文件的施行日期应当如何规定?	28
116. 规范性文件应当如何发布?	29
117. 对规范性文件进行备案审查的法律依据和最新要求有哪些?	29
118. 规范性文件备案审查的总体要求是什么?	29
119. 地方各级人民政府制定的规范性文件向哪个机关报送备案?	30
120. 县级以上地方人民政府向同级人大常委会报备规范性文件有哪些基本 要求?	30
121. 县级以上地方人民政府的工作部门制定的规范性文件向哪个机关报送 备案?	30
122. 县级以上地方人民政府的派出机关制定的规范性文件向哪个机关报送 备案?	30
123. 作为部门管理机构法律法规授权组织制定的规范性文件向哪个机关报 送备案?	30
124. 垂直管理部门制定的规范性文件向哪个机关报送备案?	30
125. 联合制定的规范性文件, 备案责任主体如何确定?	31
126. 规范性文件备案监督关系, 具体由谁确定?	31
127. 报送规范性文件备案, 有何时间要求?	31
128. 备案监督机关的哪个部门具体承担规范性文件备案审查工作?	31

129. 报送规范性文件备案, 需要提交哪些材料? 31
130. 提交备案的规范性文件制定说明应当包括哪些内容? 有哪些规范要求? 31
131. 规范性文件备案登记有哪几种方式? 32
132. 年度规范性文件目录是否应当报送备案监督机关? 32
133. 对报送备案的规范性文件, 应当审查哪些事项? 32
134. 规范性文件备案审查工作中, 是否需要有关部门出具意见? 33
135. 违法或者不当的规范性文件如何处理? 33
136. 备案审查中发现规范性文件之间存在冲突如何处理? 33
137. 公民、法人和其他组织对规范性文件提出审查建议, 应当如何处理? 33
138. 制定机关不按规定要求报备规范性文件, 应当如何处理? 34
139. 制定机关拒不纠正、拖延纠正规范性文件存在问题, 应当承担哪些责任? ... 34
140. 什么是规范性文件定期清理制度? 34
141. 规范性文件应当多长时间清理一次? 34
142. 规范性文件实施后, 何种情形下应当即时清理? 34
143. 清理规范性文件应当遵循哪些原则? 35
144. 清理规范性文件应当符合哪些标准? 35
145. 何种情形下规范性文件应予废止? 35
146. 何种情形下规范性文件应当宣布失效? 36
147. 何种情形下规范性文件应予修改? 36
148. 规范性文件清理结果应当向社会公布吗? 36
149. 哪些情形下需要对规范性文件进行后评估? 36
150. 可以针对规范性文件设定的某一项具体制度, 开展规范性文件后评估吗? .. 37
151. 规范性文件后评估应当遵循哪些原则? 37
152. 规范性文件后评估应当把握哪些标准? 37
153. 规范性文件后评估可以采取哪些方法? 37
154. 规范性文件后评估的实施方式有哪些? 37
155. 规范性文件后评估完成后, 是否应当形成后评估报告? 包括哪些内容? 38
156. 规范性文件制定卷宗是什么? 38
157. 规范性文件制定卷宗应当包含哪些材料? 38
158. 规范性文件制定卷宗立卷归档有哪些基本要求? 39
159. 规范性文件制定卷宗由谁制作? 39
160. 规范性文件制定卷宗应当如何保管? 39



第三章 重大行政决策

161. 什么是重大行政决策？	42
162. 规范重大行政决策程序的依据有哪些？	42
163. 重大行政决策事项范围包括哪些？	42
164. 如何确定重大行政决策事项？	42
165. 重大行政决策包括哪些法定程序？	43
166. 重大行政决策程序如何启动？	43
167. 什么是重大行政决策公众参与制度？	43
168. 如何处理重大行政决策程序中公开征求的意见？	44
169. 什么是重大行政决策专家论证制度？	44
170. 什么是重大行政决策风险评估制度？	45
171. 什么是重大行政决策合法性审查制度？	45
172. 什么是重大行政决策集体讨论决定制度？	45
173. 重大行政决策程序是否都要听证？	46
174. 什么是重大行政决策后评估？	46
175. 什么是重大行政决策过错责任追究机制？	47
176. 重大行政决策监督工作如何开展？	47
177. 党的十八届四中全会决定对建立重大行政决策问责制度有哪些要求？	48
178. 规范重大行政决策的创新性工作制度机制主要有哪些？	48

第四章 政府法律顾问制度

179. 为什么要建立政府法律顾问制度？	50
180. 政府法律顾问工作的目标是什么？	50
181. 如何实施政府法律顾问制度？	50
182. 政府法律顾问如何聘任？	51
183. 政府法律顾问应当具备什么基本条件？	51
184. 政府法律顾问的工作职责范围是什么？	51
185. 政府法律顾问在聘任期间享有哪些权利？	52
186. 政府法律顾问在聘任期间应当履行哪些义务？	52

187. 政府法律顾问如何提供法律服务?	52
188. 政府法律顾问工作经费如何保障?	52
189. 政府法律顾问在哪些情形下应当予以解聘?	52
190. 如何加强对政府法律顾问工作的组织领导?	53

第五章 行政审批制度改革

191. 什么是行政审批、行政许可? 两者是否同一概念?	56
192. 行政审批制度改革推进的总体情况如何?	57
193. 党的十八大决定对深化行政审批制度改革提出了哪些要求?	57
194. 党的十八届三中全会决定对行政审批制度改革有哪些总体部署?	58
195. 推进简政放权、深化行政审批制度改革的总体要求是什么?	58
196. 推进简政放权、深化行政审批制度改革的基本原则是什么?	58
197. 新一轮行政审批制度改革的主要任务是什么?	59
198. 新一轮行政审批制度改革以来国务院取消和下放行政审批事项情况如何? ...	59
199. 国务院对严格控制新设行政许可提出了哪些新要求?	61
200. 国务院对规范行政审批行为有哪些总体要求?	62
201. 对保留的行政审批事项如何规范审批行为?	62
202. 如何优化投资建设领域行政审批流程?	63
203. 如何强化事中事后监管?	64
204. 如何规范行政审批中介服务?	65
205. 商事制度改革主要内容有哪些?	67
206. 如何完善政务服务平台建设?	67
207. 如何开展非行政许可审批清理?	68
208. 地方政府在新一轮行政审批制度改革中采取的主要措施有哪些?	68
209. 地方政府在取消下放行政审批权方面有哪些特色做法?	69
210. 什么是行政权力清单制度?	70
211. 什么是行政权力事项?	70
212. 行政权力如何分类?	70
213. 推行权力清单制度要遵循哪些原则?	71
214. 推行行政权力清单制度的主要任务有哪些?	71
215. 如何建立行政权力清单制度?	73



216. 采取哪些处理方式对行政权力进行全面清理?	73
217. 如何实现省、市、县三级行政权力事项的统一规范?	74
218. 行政权力的行使主体应如何界定?	74
219. 什么是行政权力行使状态?	75
220. 如何划分权力行使层级?	75
221. 纳入清单编制范围的行政权力事项是如何确定的?	75
222. 不列入清单的行政权力事项的情形有哪些?	75
223. 行政权力事项具体内容的编制应遵循哪些基本规范?	76
224. 各类行政权力事项的编制有什么具体要求?	77
225. 行政权力事项编码是如何规范统一的?	79
226. 行政权力事项编码是如何进行管理的?	79
227. 行政权力事项的运行流程有哪些要求?	80
228. 如何对行政权力清单进行动态管理?	81
229. 责任清单与权力清单有何联系和区别?	81
230. 编制责任清单应遵循哪些原则?	82
231. 哪些部门纳入编制责任清单的范围?	82
232. 责任清单包括哪些内容?	82

第六章 行政执法

233. 什么是行政执法?	86
234. 什么是行政执法主体?	86
235. 行政执法主体应当具备哪些条件?	87
236. 什么是授权行政执法?	88
237. 什么是委托行政执法?	89
238. 授权行政执法与委托行政执法有哪些区别?	89
239. 行政机关内设机构和派出机构是否具有处罚主体资格?	90
240. 什么是行政执法依据?	91
241. 行政执法依据的适用规则有哪些?	91
242. 什么是行政执法管辖?	92
243. 什么是行政执法程序?	92
244. 什么是行政执法裁量权基准制度?	93

245. 规范行政执法裁量权有哪些基本要求?	93
246. 行政执法文书主要有哪些类型?	94
247. 什么是重大行政执法决定?	95
248. 什么是重大行政执法决定法制审核制度?	96
249. 什么是重大行政执法决定备案制度?	96
250. 什么是柔性执法方式?	96
251. 什么是全程说理式执法?	97
252. 什么是行政执法争议协调制度?	97
253. 什么是行政执法公示制度?	98
254. 什么是行政执法全程记录制度?	98
255. 什么是行政执法档案管理制度?	98
256. 什么是行政执法人员资格管理制度?	99
257. 行政执法人员申领行政执法证件应当具备哪些条件?	99
258. 什么是行政执法人员培训制度?	100
259. 行政执法风纪主要有哪些规定?	100
260. 行政执法人员职业道德主要包括哪些内容?	101
261. 什么是行政许可?	101
262. 如何认定行政许可?	101
263. 哪些事项可以设定行政许可?	102
264. 哪些事项可以不设定行政许可?	103
265. 法律可以设定哪些行政许可?	103
266. 行政法规可以设定哪些行政许可?	104
267. 国务院决定可以设定哪些行政许可?	104
268. 地方性法规可以设定哪些行政许可?	104
269. 省级政府规章可以设定哪些行政许可?	104
270. 规范性文件是否可以设定行政许可?	105
271. 设定行政许可应当遵循哪些实体性规则?	105
272. 设定行政许可应当遵循哪些程序性规则?	106
273. 如何理解行政许可的规定权?	106
274. 行政许可的实施机关有哪些?	107
275. 行政许可的一般程序有哪些基本规定?	107
276. 行政许可的听证程序有哪些基本规定?	108