

法律法规释义系列

行政法规制定程序条例

释 义

主 编/曹康泰
副主编/杜佐东
李明征

中国法制出版社

法律法规释义系列

- * 中华人民共和国行政复议法释义
- * 中华人民共和国产品质量法释义
- * 中华人民共和国土地管理法释义
- * 娱乐场所管理条例释义
- * 中华人民共和国执业医师法释义
- * 中华人民共和国会计法释义
- * 中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
- * 中华人民共和国立法法释义
- * 中华人民共和国电信条例释义
- * 中华人民共和国专利法释义
- * 中华人民共和国药品管理法学习辅导
- * 中华人民共和国婚姻法释义与实证研究
- * 中华人民共和国税收征收管理法释义
- * 中华人民共和国信托法条文诠释
- * 印刷业管理条例释义
- * 城市房屋拆迁管理条例问答
- * 中华人民共和国防沙治沙法实用问答
- * 中华人民共和国工会法问答
- * 中华人民共和国著作权法新释
- * 中华人民共和国商标法释义
- * 计算机软件保护条例释义
- * 行政法规制定程序条例释义

ISBN 7-80083-931-1



9 787800 839313 >

ISBN 7-80083-931-1/D · 897 定价：11.00元

134

7/2/85
C-1/10

行政法规制定程序条例释义

主 编 曹康泰

副主编 杜佐东 李明征

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法规制定程序条例释义/曹康泰编. - 北京:
中国法制出版社, 2002.4
ISBN 7-80083-931-1

I. 行… II. 曹… III. 行政法-制定-程序-
解释-中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 010487 号

行政法规制定程序条例释义

XINGZHENG FAGUI ZHIDING CHENGXU TIAOLI SHIYI

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/5.625 字数/125 千

版次/2002 年 4 月第 1 版

2002 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-931-1/D·897

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 11.00 元

(发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系

电话: 66062738)

国务院法制办公室负责人 就《行政法规制定程序条例》、 《规章制定程序条例》的有关 问题答记者问

(代序言)

第 321 号、第 322 号国务院令分别公布了新制定的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》，两个条例将于 2002 年 1 月 1 日起施行。日前，新华社记者就两个条例的有关情况采访了国务院法制办公室负责人。

问：为什么要制定《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》？

答：九届全国人大三次会议于 2000 年 3 月 15 日通过立法法，并已于同年 7 月 1 日起施行。立法法对行政法规、规章的制定程序提出了新的更高的要求。现行《行政法规制定程序暂行条例》（以下简称暂行条例）是国务院于 1987 年 4 月 21 日制定的，对规范行政法规的制定起了积极作用。但是，随着形势的发展，暂行条例的许多规定，与立法法的精神不完全一致，也不符合 WTO 规则关于透明度的要求。同时，立法法规定，规章制定程序由国务院规定。改革开放以来，国务院各部门和有关地方政府根据本部门和本地方的具体情况和实际需要，制定了约 3 万件规

章，摸索了一些规范规章制定程序、保证规章质量的做法。但是，在制定规章的实践中至今还存在不少问题，主要是：有些部门、地方考虑国家和人民的整体利益不够，通过制定规章片面扩大、强化本部门、本地方的权力，有些规章甚至与法律、法规相抵触；有些部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间存在相互“打架”现象；各部门、各有关地方规章制定程序不统一，透明度不高，不符合 WTO 规则关于透明度的要求。

问：两个条例对于行政法规、规章的起草、制定确定了什么指导原则？

答：为了保证行政法规、规章全面、准确地体现党的路线和有关方针、政策，确保行政法规、规章的质量，两个条例结合政府立法工作的特点，分别规定行政法规的起草、规章的制定，除应遵循立法法所确定的立法原则外，还应遵循以下原则：

（一）体现改革精神，科学规范行政行为，促进政府职能向经济调节、社会管理和公共服务转变。

（二）符合精简、统一、效能的原则，相同或者相近的职能应当规定由一个行政机关承担，简化行政管理手续。

（三）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径。

（四）体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任。

问：两个条例对贯彻落实立法法规定的立法民主原则有什么具体措施？

答：过去，在一些行政法规、规章起草、审查过程中，广泛听取意见不够，特别是听取基层群众、相关部门和有关专家、学者的意见不够，因此影响到这些行政法规、规章的质量。针对这

个问题，《行政法规制定程序条例》规定了“起草行政法规，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式”，“国务院法制机构应当将行政法规送审稿或者行政法规送审稿涉及的主要问题发送国务院有关部门、地方人民政府、有关组织和专家征求意见”，“重要的行政法规送审稿，经报国务院同意，向社会公布，征求意见”等内容。《规章制定程序条例》也对规章的起草作了相似的规定。

问：针对目前群众反映突出的规章“打架”问题，《规章制定程序条例》规定了哪些措施？

答：为了解决规章相互“打架”问题，保证规章质量，《规章制定程序条例》规定：（一）涉及国务院两个以上部门职权范围的事项，制定行政法规条件尚不成熟，需要制定规章的，国务院有关部门应当联合制定规章；有这种情形的，国务院有关部门单独制定的规章无效。（二）规章由国务院部门和省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府组织起草，可以确定由一个或者几个单位具体负责起草工作，也可以确定由其法制机构起草或者组织起草。（三）起草部门规章，涉及国务院其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，应当充分征求这些部门的意见。起草地方政府规章，涉及本级人民政府其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，起草单位应当充分征求其他部门的意见；起草单位与其他部门有不同意见的，应当充分协商，经过充分协商不能取得一致意见的，起草单位应当在上报规章送审稿时予以说明。（四）有关机构或者部门对规章送审稿涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的，法制机构应当进行协调，力争达成一致意见；不能达成一致意见的，应当将主要问题、有关机构或者部门的意见和法制机构的意见上报本部门或者本级人民政府决定。

问：两个条例对今后行政法规、规章的公布与施行日期有什么规定？

答：根据我国加入 WTO 议定书的要求，法律、法规、规章和其他政策措施不能一公布就施行，一般要留一段时间供公众评论，并做好有关实施准备。据此，《行政法规制定程序条例》规定：“签署公布行政法规的国务院令载明该行政法规的施行日期”，“行政法规应当自公布之日起 30 日后施行；但是，涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍行政法规施行的，可以自公布之日起施行。”《规章制定程序条例》对此也作了相同内容的规定。

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 立 项	(25)
第三章 起 草	(41)
第四章 审 查	(69)
第五章 决定与公布	(92)
第六章 行政法规解释	(102)
第七章 附 则	(116)

附录:

中华人民共和国立法法	(124)
行政法规制定程序条例	(144)
国务院贯彻实施《中华人民共和国立法法》 的通知	(151)
国务院办公厅关于行政法规解释权限和程序问题 的通知	(157)
国务院令的二种格式	(159)
行政法规起草部门向国务院报送行政法规草案 送审稿的格式	(161)
考察报告范例	
美、加教育法制及其启示	(163)
后 记	(169)

第一章 总 则

本章是关于《行政法规制定程序条例》一般性的具有普遍意义问题的规定，包括立法宗旨、适用范围、制定行政法规应当遵循的原则以及行政法规的名称、体例结构等要求，对本条例的立项、起草、审查、决定与公布和行政法规解释等章的内容起统领、指导作用，这些章中有关内容的规定都是按照本章所确定的立法宗旨、遵循原则和要求作出的。因此，本章各条的规定对制定本条例以及制定行政法规都具有重要的指导意义，依照本条例规定的程序制定行政法规，必须深刻理解本章各条规定的基本精神和意义。

第一条 为了规范行政法规制定程序，保证行政法规质量，根据宪法、立法法和国务院组织法的有关规定，制定本条例。

【释义】 本条是关于制定《行政法规制定程序条例》的立法宗旨和立法依据的规定。

一、制定《行政法规制定程序条例》的必要性

(一) 制定行政法规的特点

制定行政法规属于立法活动范畴，是国务院为行使国家最高行政权力，管理经济文化和社会发展各项事业，或者为实施法律，制定具有普遍性、规范性并由国家强制力保证实施的行为规范的活动。制定行政法规同其他立法活动相比较具有以下三个特点：

1. 国务院是制定行政法规的特定国家机关，其他具有立法权的机关所进行的立法活动都不是制定行政法规的活动，也不能代替国务院制定行政法规。我国的宪法和法律对此有明确规定。宪法规定：全国人民代表大会有权“修改宪法”、“制定和修改刑事、民事、国家机构和其他基本法律”；全国人大常委会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”、“在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改”，“撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”。国务院“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规”。国务院“各部、委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章”。民族自治地方人大可以制定自治条例和单行条例。宪法和地方各级人大和政府组织法规定：省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市以及国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规，省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市以及国务院批准的较大的市的人民政府可以制定规章。立法法进一步具体化了上述规定。另外，我国法律还规定了对经济特区的授权立法，经济特区所在省、市可以根据授权制定法规和规章。

2. 国务院制定行政法规活动在程序上带有明显的行政活动的特征。主要表现在通过行政法规的决定由行政机关的最高首长作出，即由国务院总理作出，而不是采取委员会制的表决式。尽管国务院通过行政法规基本上都要在国务院常务会议讨论，但在决定时不采用表决方式，不采用少数服从多数的方式，当然国务院总理在决定行政法规时一定要发扬民主、充分听取国务院组成人员的意见。这是由国务院是国家最高行政机关，实行总理负责制的特点决定的，宪法、国务院组织法以及国务院工作规则对此都有明确的规定。

3. 制定行政法规的范围是特定的，而且十分广泛，涉及全国经济文化和社会发展各个方面，包括职权立法和授权立法。立法法第五十六条对行政法规可以规定的事项的规定，明确了国务院制定行政法规的范围。

（二）行政法规在我国法律体系中的地位要求必须依照法定程序制定行政法规

行政法规在我国法律体系中处于十分重要的地位，其效力仅次于宪法和法律，具有法所特有的普遍性、规范性和强制力，对社会经济文化生活乃至公民的权利义务有很大的影响。关于行政法规的地位，立法法的程序规定包括了如下三层含义：

1. 宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触；

2. 法律的效力高于行政法规、地方性法规和规章；

3. 行政法规的效力高于地方性法规、规章。这样的地位决定，制定行政法规必然对社会政治、经济、文化生活产生重大影响，必然影响公民、法人及其他组织的权利和义务。因此，如何实现行政法规的价值，保证行政法规充分体现最大多数人的最大利益，就显得十分重要，而建立科学而严格的行政法规制定程序，依照法定程序制定行政法规，则有利于实现行政法规的价值。

（三）制定《行政法规制定程序条例》是我国法制建设的需要

我国十分重视行政法规制定程序制度的建设，通过程序和制度来保证行政法规的质量。1987年4月21日国务院批准、国务院办公厅发布了《行政法规制定程序暂行条例》。暂行条例规定“行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并且按照本条例制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称”，并规定了行政法规的规划和起草、

审定和发布等内容。这是我国第一部较为系统的行政法规制定程序的法规，对规范行政法规的制定起了积极作用。但是，制定这个暂行条例时，我们制定行政法规的实践时间还不够长，经验也还不够丰富，因而其内容相对简单，各项制度也显得粗糙。

此后，我国的政治、经济形势和社会环境发生了很大变化，确立了建立社会主义市场经济的目标，经过 15 年的艰苦谈判终于加入了世界贸易组织；立法工作取得了举世瞩目的成就，1979 年以来，全国人大及其常委会制定了四百多部法律和有关法律问题的决定，国务院制定了八百多件行政法规，积累了丰富的立法工作经验。2000 年 3 月 15 日九届全国人民代表大会第三次会议审议通过了立法法，规范了我国的各个层次的立法活动，对我国的法制建设具有重大和深远意义。

立法法和 WTO 规则对行政法规制定工作提出了新的更高的要求。现行《行政法规制定程序暂行条例》的许多规定，一方面与立法法的精神不完全一致，另一方面也不符合 WTO 规则关于透明度的要求，尤其在目前制定行政法规中存在部门职权交叉、争权力、推责任以及转变政府职能不够等突出问题，迫切需要加以修改、补充，制定新的《行政法规制定程序条例》，从实体和程序上提出新的明确要求。

二、《行政法规制定程序条例》的立法宗旨

本条例规定的立法宗旨十分简洁、明了，其要求是通过规范行政法规制定程序，进而实现保证行政法规质量的目的。这些是本条例的直接立法宗旨。但是，制定行政法规还有更进一步的含义：健全国家行政法规的立法制度，提高行政管理效率，全面推进依法行政，建立公正、廉洁、高效、务实的行政管理体系等。虽然本条例未对这些进一步的含义明确规定，但只要实现了本条例规定的直接立法宗旨，就能实现健全国家行政法规的立法制度，提高行政管理效率，全面推进依法行政，建立公正、廉洁、高

效、务实的行政管理体系等目的。现对本条例的直接立法宗旨分述如下：

（一）规范行政法规制定程序

规范行政法规制定程序，就明确地将本条例的调整对象的主要方面放在了程序上。

“程”字的字意是：法式；规章；章程。“序”字的字意是：次序；顺序。“程序”的词意是：事情进行的先后次序；按时间先后或依次安排的工作步骤，工作步骤包括工作的基本要求。程序在制定行政法规时具有十分重要的作用，程序科学、合理、公正，步骤明确，要求具体，制定行政法规的工作就有章法，就有有条不紊，就能提高制定行政法规的工作效率，保证制定的行政法规的公正、公平、合法，保证行政法规价值的实现，保证行政法规体现最大多数人的最大利益，也便于行政法规的执行。反之，如果制定行政法规的程序不科学、合理、公正，步骤不确定，要求不具体，制定行政法规的工作就没有了章法，工作中难免打乱仗，很难完成行政法规的制定工作。即使制定出来，行政法规也很难反映客观实际，反映行政法规制定工作规律，体现人民群众的愿望和根本利益，也就谈不上行政法规的公正、公平了。这样制定出来的行政法规，也不容易执行。

行政法规制定程序需要规范，主要由于以下三个原因的决定：

1. 参加制定行政法规活动的成员较多，这是由国务院统一领导和管理的社会经济文化发展事务范围的广泛性决定的。国务院包括其组成部门的各部、委、人民银行、审计署，包括国务院的直属机构、办事机构和直属事业单位（其中证监会、保监会等是行使专门社会管理职能的），还包括国务院部委管理的国家局（如国家文物局、国家海洋局等）。国务院各部门可以提出行政法规的立项建议、可以被确定负责具体组织起草或者起草工作等。

(部委管理的国家局通过部委提出)。制定行政法规这种分别由多成员参与的工作，就需要有协调，就要有成员之间分工协作的章法，更何况制定行政法规还是一件十分严肃的工作。

2. 制定行政法规工作的多环节性及其复杂性。制定行政法规活动包括多个环节，立项、起草、审查、决定、公布、解释等每一环节又包括若干个子环节，一环连一环，环环相扣；一步接一步，步步紧随。这表明制定行政法规工作是十分复杂的。完成如此复杂的工作，必须制定具体的工作步骤，提出明确的工作要求。

3. 我国制定行政法规工作的现实存在的一些问题。主要是：一些部门不大了解制定行政法规的具体要求，一些部门争具体负责行政法规起草的权力，还有一些部门在制定行政法规中拼命为本部门争“职权”，尤其是争那些能为本部门、本系统干部、职工带来实际利益的审批权、发证权、罚款权，推卸责任、淡化约束，等等。这些问题的存在，原因是多方面的，解决问题的方法也是多途径的。但是，通过规范行政法规制定程序，无疑是一种较好的方法。

规范行政法规制定程序，是制定本条例的立法宗旨。这一宗旨，通过本条例的各个具体条文来体现。在实施过程中，只要在制定行政法规时严格按照本条例的规定办事，就会达到规范行政法规制定程序的目的。

(二) 保证行政法规质量

保证行政法规质量，是制定本条例的基本宗旨，是制定本条例所要达到的最直接的目的。保证行政法规质量，是提高立法质量的重要内容，也是我们在立法实践中最深刻的体会。立法质量不高还不如不立法。改革开放以后，我国的社会主义立法工作进入了一个前所未有的空前的大发展时期。但是，在改革开放的初期，由于我们面临无法可依的局面，主要想解决有法可依问题，

对立法质量强调不够，再加上我们的立法技术不高，经验不足，造成一些立法质量不高，出现某些有法难依的情况。1997年召开的党的十五大根据社会主义市场经济的要求和我国立法工作的实际情况，提出要“加强立法工作，提高立法质量”的要求。立法法的制定，对保证立法质量将起到十分重要的作用。制定本条例，就是为了实现这一目的，为了保证行政法规的立法质量的。

为了保证行政法规质量，本条例提出了一些明确的要求，规定了一些经过实践检验的好的制度。加深理解本条例各项制度的规定，并在实践中认真贯彻执行，是保证行政法规质量的一个很好的途径。

三、《行政法规制定程序条例》的立法依据

本条规定，本条例的立法依据有三个：宪法、立法法和国务院组织法。宪法是我们国家的根本大法，宪法的精神及其规定的基本原则，是我们制定一切法律、法规的依据。制定行政法规，必须符合宪法。本条例所依据的主要是宪法关于国务院的性质、地位、组织机构和职权的规定。立法法是规范立法活动的基本法律，除了关于立法活动的一般规定是制定本条例的依据外，第四章关于行政法规的专章规定是制定本条例的最直接依据。国务院组织法是国务院组织活动的重要法律依据，规定了国务院的性质和法律地位、内部和外部关系、国务院及各部委机构的组成和关系、职权、管理体制、活动原则、工作方式、工作程序等等，行政法规制定程序要以这些规定为依据。

除本条规定的上述三个依据外，本条例的制定还有一个重要依据，那就是行政法规的立法实践。虽然本条例对此没有明确的文字规定，但是本条例的制定，我们自始至终都坚持把制定行政法规实践证明好的经验吸收到条例中，如第八条对列入国务院年度立法工作计划的行政法规项目的规定和第十一条对起草行政法规的要求，就是我们对多年来制定行政法规工作经验的总结。

第二条 行政法规的立项、起草、审查、决定、公布、解释，适用本条例。

【释义】 本条是关于《行政法规制定程序条例》适用范围的规定。

适用范围，也即调整对象，是本条例在多大范围适用的具体界定，解决本条例管什么、规范什么对象的问题。

本条例在起草时，在如何界定条例的适用范围问题上，曾经遇到过三种意见：

第一种意见是，确定本条例的适用范围应当通过给行政法规下定义的方式解决。其依据是，原《行政法规制定程序暂行条例》曾给行政法规下过定义，即规定：“行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并且按照本条例的规定制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称”。因此，制定本条例也应当有一个这样的定义。持这种意见的人还提出：本条例对行政法规的定义作出规定，适用范围就一目了然了；反之，如果条例不能给行政法规的定义作出规定，总会感到不太圆满。但是，这种意见也面临着三个问题：一是，虽然讲到行政法规人们都明白其所指，但是要给行政法规下一个各方都能满意的定义并不容易。在本条例中对其定义作出规定，尤其应当慎重。暂行条例对行政法规定义所作的规定，就有一些人认为不够准确，声称该定义模糊了法律与行政法规在对象上的差别，没有区分对象的层次，除立法主体的差别外不能把法律和行政法规区别开来。如在政治方面，关于国家基本制度方面的规定就不能通过行政法规来规定，而只能由法律来规定，暂行条例的定义却解决不了。二是，行政法规只是制定行政法规中各个参与主体所面对的客体，不应是《行政法规制定程序条例》的直接适用范围。虽然客体和适用范围有着十分密切的联系，但毕