

中华人民共和国法律释义丛书

湖南省行政程序规定 释义

湖南省人民政府法制办公室 编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

湖南省行政程序规定释义

湖南省人民政府法制办公室 编

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖南省行政程序规定释义/湖南省人民政府法制办公室编. —北京:法律出版社,2008.7

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8634 - 4

I. 湖… II. 湖… III. 行政执法—程序—法律解释—湖南省 IV. D927.642.115

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第096437号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐晶

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168毫米 1/32

印张/10 字数/249千

版本/2008年7月第1版

印次/2008年7月第1次印刷

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8634 - 4

定价:20.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《湖南省行政程序规定释义》 编委会

主任：周 强

副主任：于来山

顾问：应松年 江必新 石亚军
马怀德 许安标 青 锋
李岳德 于 安 毛寿龙
莫于川 薛刚凌 杨小军
刘 莘 王锡铤 章剑生
王万华

编委：贺安杰 许显辉 曾国兴
罗伯钧 金安荣

主编：许显辉

编写：张建华 张维杰 李莲贤
谢生达 张金波 朱元杰
舒美华 彭 茗 甘 乐
杨志华 郑礼华

加强行政程序建设 推进政府管理创新 (代序)

湖南省人民政府省长 周 强

当前,我省经济社会发展正处在关键时期,面临着十分难得的发展机遇。抓住机遇,推进科学发展,加快富民强省,对政府工作提出了新的更高的要求。新一届省政府要不负全省人民重托,必须切实加强政府自身建设。加强行政程序建设,推进政府管理创新,是加强政府自身建设的重要内容,也是各级政府面临的一项重大任务。

一、加强行政程序建设是推动依法行政的重要措施

行政程序是行政机关履行职责的方式、步骤、顺序和时限,是行政机关合法、公正、高效行使行政职权的重要保障,是保障公民、法人和其他组织合法权益的重要措施。随着民主法制建设的不断进步,人民群众对政府依法行政的要求越来越高,加强行政程序建设、规范行政权力的运行,显得越来越重要,意义十分重大。

首先,是贯彻落实党的十七大精神,推进依法行政,建设法治政府的重大举措。党的十七大提出了“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”的任务,并提出了“法治政府建设取得新成效”和推进依法行政,加快行政管理体制改革以及健全程序规

府在行政管理活动中发扬民主,充分反映民意,倾听民声,集中民智,更好地维护和实现最广大人民群众的根本利益,消除和化解各种社会矛盾,维护社会稳定,构建和谐湖南。

第四,是有效防止腐败,加强廉政建设的需要。对权力如果不加以约束,不加强监督,必然会产生腐败。通过行政程序建设,一方面,对行政权力的运行进行规范和约束,有利于从制度上、源头上克服和防止行政机关及其工作人员失职、越权和滥用职权。另一方面,通过健全行政公开、公众参与等行政程序制度,使行政权力在阳光下运行,并通过人民群众对政府工作的广泛参与,加强对权力运行的有效监督,能更有效地防止腐败,加强政府的廉政建设。世界各国的实践证明,行政程序立法是建设廉洁、高效政府机关的有效手段和重要保障。

第五,是加强公务员队伍建设,提升公务员素质,努力建设一支清正廉洁、务实高效的公务员队伍的需要。公务员是政策的执行者,公务员队伍素质的高低,直接影响政府的执行力,影响经济社会的发展。现代政府管理已日趋专门化、技术化、信息化,这对公务员队伍的素质提出了更高的要求。只有建设一支高素质的公务员队伍,才能建设高绩效的政府。因此,必须把加强公务员队伍培训,提高公务员队伍的综合素质和能力作为政府适应整个社会变革挑战的重要途径。行政程序是规范公务员履行行政职责的方式、步骤、顺序和时限的重要制度。公务员素质不高,责任心不强,工作意识淡薄,导致不作为、缓作为甚至是乱作为的,将会被追究责任。加强行政程序建设,认真总结行政管理的经验,探索行政管理的规律,加强对公务员的培训和管理工作,对于规范公务员的行政行为,确保各级公务员严格依照法定权限和法定程序行使职权,提高依法行政的能力和水平,增强服务人民群众的本领,具有十分重要的意义。

二、正确把握行政程序建设的指导思想和基本原则

加强行政程序建设,制定统一、专门的行政程序规定,这是一项

创新性、探索性的工作,还没有先例可循。做好我省行政程序建设工作,一定要坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十七大精神为指导,全面落实科学发展观,深入贯彻依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,弘扬法治精神,认真落实中央关于建设服务政府、责任政府、法治政府和深化行政体制改革的要求,大力推进政府管理改革和创新。要从我省的实际出发,针对当前行政权力运行中存在的突出问题,通过科学、合理的行政程序规范和制度设计,全面提高政府的工作水平,促进各级政府依法行政,提高各级政府的执行力和公信力,为实现富民强省、构建和谐湖南提供制度和法治保障。在具体工作中,尤其是在制定行政程序规定过程中,要注意把握好以下几点原则:

一是依法原则。我国《宪法》关于公民基本权利和国家机关工作原则的许多规定,为制定统一的行政程序规定提供了法律依据。《立法法》、《行政处罚法》、《行政许可法》等许多法律法规,已经建立了许多行政程序方面的单项法律制度,为制定统一的行政程序规定提供了制度方面的基础。加强行政程序建设,制定《湖南省行政程序规定》,要以《宪法》和有关法律、法规为依据,确保法制统一。同时,将《宪法》、法律、法规关于行政程序的立法精神、原则规定和单项规定,结合实际进行系统化、具体化,做到依法与创新相结合。对相关法律法规包括司法解释,要认真研究,搞好衔接,不能与上位法相抵触。在保证合法的前提下,要根据建设法治政府、服务政府和深化行政体制改革的要求,结合实际,大力推进政府管理体制、管理制度和管理方式的创新。

二是科学原则。行政管理是一门科学,行政权力的运行是有规律可循的。加强行政程序建设,要认真研究和把握行政管理和行政权力运行的规律。要按照发展社会主义市场经济、转变政府职能的要求,准确把握政府的职能定位,科学划分职责,合理配置行政权力,整合与优化配置地方行政资源,创新政府工作流程,使职责划分、权

力配置更好地体现社会主义市场经济条件下政府职能的定位,更有利于政府职能的履行,有利于更好地维护和实现人民群众的利益,有利于建设为民、务实、清廉的政府。在具体的行政程序设计中,无论行政决策、行政执法还是行政监督,都要体现科学的原则,反映行政权力运行的规律和要求,正确处理好控权与维权、公正与效率、原则性与可操作性、繁与简之间的关系,使它们之间保持一种科学的平衡,提高行政程序的合理性和正当化水平。

三是效能原则。行政工作需要讲求效率,行政程序应当有利于提高行政效率。但行政效率是要靠法定的行政运行程序来保障的。制定行政程序规定,通过健全法制、完善机制,有效规范行政权力的运行,保障行政管理的正常进行,维护稳定、正常的管理秩序和社会秩序,提高各级政府的行政效能。特别要通过规范行政权力的运行,理顺关系,优化政府工作流程,切实提高行政机关的整体效能,更好地为人民服务,更好地加强社会管理,推动经济社会的健康发展。行政工作千头万绪,对效率的要求很高。行政程序的设置不能太繁琐,不能抵销效率。该简的要尽量简化,必须繁的也要尽量做到高效便民,特别是行政机关应当积极履行职责,提高办事效率,并采取措施方便人民群众办事。

四是求实原则。加强行政程序建设,目的在于推进政府自身建设和改革,提高政府的工作水平。因此,制定行政程序规定,一定要求真务实,增强针对性,立足于解决实际问题,做到切实可行。要坚持前瞻性与可行性相结合,制度建设要遵循行政程序建设的一般规律,发挥法律的教育和指导功能,同时又要考虑到湖南经济社会的实际发展状况,考虑到行政机关和公务员队伍的实际,增强现实可行性。要大胆借鉴吸收国内外行政程序建设的经验和好的做法,认真吸收我国行政程序研究的理论成果,同时要立足湖南的实际,认真总结我省各级行政机关以往在行政程序建设方面的成功实践。要注意从宏观上,总体上对行政程序进行把握,正面的程序规定要到位,但约束要适度、得

当。成熟的经验和做法,能具体的要具体规定,难以具体规定的,可作一般的、原则性的规定,为今后的探索指明方向,留下余地。

三、突出重点,着力解决行政管理中的突出问题

行政程序建设是一项系统工程,涉及政府工作的方方面面。制定湖南省行政程序规定,在制度安排上一定要突出重点,着力推进政府管理的创新,力求在深化行政体制改革,解决当前行政管理和依法行政中的突出问题上有所突破。

(一)要规范行政行为特别是行政决策行为,创新政府工作流程和行政决策机制。无论是行政执法、行政决策还是特别行政行为,都要通过科学合理的程序规范和制度设计,规范权力运行,防止权力滥用。特别要重点加强对行政决策行为的规范。行政决策是行政权的核心,行政决策水平直接关系到政府的工作水平。要创新行政决策机制,大力推进依法决策、科学决策和民主决策,健全完善重大行政决策的规则和程序,提高行政决策的科学化、民主化、法制化水平。重大行政决策都应当经过调查研究、专家论证、公众参与、合法性审查、集体研究等必经程序,防止决策的随意性。特别是要突出听证会、专家咨询等决策机制的建立。郑筱萸案件就是一个教训。权力过大,过于集中,又缺乏程序制约,规则不完善,就很容易出问题。重大决策,尤其是与人民群众利益密切相关的决策,都要通过听证会、论证会等形式,公开听取意见,并由专家进行评审或论证。通过科学的程序设计,减少决策的失误和决策腐败。

(二)要扩大公众对政府工作的参与,创新政府行政方式。党的十七大报告指出:“要从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务,管理经济和文化事业。”行政程序建设要认真落实党的十七大的要求,创新政府的行政方式,实行参与式行政和合作式行政。公众参与意义重大,既是坚持以人为本,发挥群众主人翁作用的要求,又是政府工作走群众路线,实行科学行政的要求。健全完善公众参与制度,有利于

加强政府同人民群众的血肉联系,有利于促进公众与政府的沟通,有利于统一思想,增进公众对政府决策的认同,确保重大决策的顺利实施。行政程序规定要认真贯彻公众参与的原则,把公众参与上升为一种制度。要扩大公众对政府工作的参与度,拓宽参与渠道,健全公民的有序参与,有效参与。重大事项在进行决策前,必须广泛听取公众意见,要让群众有公正、规范的诉求表达渠道。行政执法是为了群众的利益,必须不断听取群众的意见,特别是要保障群众的知情权、陈述权、申辩权。对公众合理的意见,应予采纳,不能采纳的,也要说明理由。特别是要通过制度和程序设计,使公众能对政府决策的形成和管理过程发挥有效的影响和作用。要大力推进听证制度,凡涉及重大公共利益和群众切身利益的决策事项,都要进行听证,广泛听取民声、反映民意,使政府的决策更加科学、民主、有效。

(三)要推进行政公开,创新政务公开方式。行政公开是《宪法》规定的公民知情权在行政领域的重要体现,是扩大公众参与、加强对行政机关的监督和防止腐败的重要措施。“阳光是最好的防腐剂。”只有把权力的运行置于阳光之下,才能够从根本上、制度上防止腐败的产生。要认真贯彻落实国务院《政府信息公开条例》,把行政公开作为一项重要的程序制度来建设。政府工作要以公开为原则,不公开为例外。行政权力运行的依据、过程和结果都应当向公众和当事人公开。实行政务公开是广大群众的愿望,也是广大干部的愿望。办事越公开,越透明,工作就会越规范,群众就会越放心,也是对干部的保护。要整合信息资源,创新政务公开方式,建立统一的政府信息发布平台,重要的政府信息必须在统一的政府平台上进行公布。要借鉴美国联邦登记制度和外省市一些好的做法,结合我省实际,建立我省的行政登记制度,对重大决策、规章和规范性文件,实行统一登记、统一编号、统一公布。重大决策草案和规章、规范性文件草案,也应当通过报纸,政府公报和网站向社会公布,群众随时可以提出意见和建议。

(四)要提高行政效能,创新行政运行机制。目前,一些行政机

关存在的办事拖拉,扯皮推诿,甚至失职渎职问题,严重影响行政效能,人民群众反映强烈。对拖着不办,不作为、缓作为问题,要认真研究,采取有效措施,建立制度和机制约束。机关办事要有时限,法律法规有明确期限规定的,行政机关必须在法定期限内办结,并尽可能使实际办结的期限少于法定期限;法律法规对行政机关办理的事项没有明确规定办理期限的,要研究确定一个合理的期限,实行限时办结制度。超过法定和规定期限的,要承担法律后果,追究违法责任,切实解决行政机关的不作为、缓作为问题。要调整和规范部门之间的关系,加强部门之间的协助与配合,健全部门之间协调配合机制,提高行政效率。要建立行政权争议的协调处理机制,及时化解行政系统内部职责与管辖的争议和矛盾,减少推诿扯皮。各级政府和政府各部门都要积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便群众办事。

(五)要整合与优化配置行政职权,创新行政管理方式方法。要按照职权法定的原则,正确界定政府的职权和管辖,科学划分和合理配置上下级政府和政府部门之间的职责权限,增强政府的整体功能。要改革行政执法体制,相对集中行政执法权,切实解决多头执法、争权和推诿现象。要适当下移执法重心,减少执法层次,下级行政机关能够自行决定和处理的行政事务,应当由下级行政机关自行决定和处理,切实增强县市政府统筹本地经济社会发展的能力。要改革管理方式,充分运用间接管理、动态管理和事后监管等手段对经济社会事务进行管理。规范行政合同、行政指导、行政裁决、行政调解等行为,充分发挥其在政府管理中的重要作用。要创新行政管理方法,大力推进一个窗口对外和网上并联审批,加快电子政务建设,推进政府上网工程,扩大政府网上办公范围,实现政府部门间信息互通和资源共享。加强政府绩效管理,推行绩效评估,提高行政效能。强化行政监督,创新监督机制和方式。建立行政问责制度,强化责任行政,建设责任政府。对违反法定程序实施行政管理,以及有令不行、有禁不止、失职渎职等行为,要严肃追究有关单位和个人的责任。

目 录

加强行政程序建设 推进政府管理创新(代序)	(1)
-----------------------------	-------

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第二章 行政程序中的主体	(16)
第一节 行政机关	(16)
第二节 其他行使行政职权的组织	(32)
第三节 当事人和其他参与人	(37)
第三章 行政决策程序	(45)
第一节 重大行政决策	(45)
第二节 制定规范性文件	(77)
第四章 行政执法程序	(91)
第一节 一般规定	(91)
第二节 程序启动	(101)
第三节 调查和证据	(104)
第四节 决定	(116)
第五节 期限	(122)
第六节 简易程序	(129)
第七节 裁量权基准	(131)

第五章 特别行为程序和应急程序	(135)
第一节 行政合同	(135)
第二节 行政指导	(142)
第三节 行政裁决	(150)
第四节 行政调解	(158)
第五节 行政应急	(165)
第六章 行政听证	(179)
第一节 一般规定	(179)
第二节 行政决策听证会	(187)
第三节 行政执法听证会	(194)
第七章 行政公开	(204)
第八章 行政监督	(220)
第九章 责任追究	(248)
第十章 附则	(263)

第二部分 附 录

湖南省行政程序规定	(269)
关于《湖南省行政程序规定(草案)》的说明	(300)
后 记	(306)

第一部分 释 义

第一章 总 则

【内容提要】 本章是关于行政程序的原则性规定,共9条。主要对《湖南省行政程序规定》(以下简称《程序规定》)的立法目的、立法依据、适用范围、基本原则以及组织实施等方面作了相应规定。

第一条 为了规范行政行为,促进行政机关合法、公正、高效行使行政职权,保障公民、法人或者其他组织的合法权益,推进依法行政,建设法治政府,根据宪法和有关法律法规,结合本省实际,制定本规定。

【释义】 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

(一)从程序的角度规范行政行为。俗话说,无规矩不成方圆。行政机关作出行政行为也必须遵守一定的“规矩”,这种“规矩”应当包括两个方面:一是遵守实体法的规定,以事实为依据,以法律为准绳;二是遵守程序法的规定,即行政机关履行法定职权应当遵循法定的方式、步骤、顺序和时限。其中,方式是实施行为的方法和形式。步骤是实现某一程序的若干必经阶段。完成某一程序过程需要一定的时间,为提高效率,必须要有时限。完成这一程序步骤,还必须遵循先后顺序。行政程序就是由上述方式、步骤、时限和顺序为要素构

成的行政行为的过程。

随着法治建设的加强,我们在克服法律虚无主义之后,行政机关按照实体法办事的意识普遍增强,但重实体、轻程序的问题也逐渐显现出来,行政程序违法现象比较严重,增强程序法治意识已成为非常重要的问题。制定《程序规定》就是要从程序的角度规范行政行为,要求行政机关及其工作人员严格依照法定程序实施行政管理。程序合法作为行政行为合法的一个重要因素,必须得到重视,程序违法,同样可能导致行政行为的违法。

(二)促进行政机关合法、公正、高效行使行政职权。与传统法治着眼于控制行政机关权力的范围不同,现代法治更注重规范行政机关权力的行使。为了保障行政机关有效实施行政管理和提供服务,国家不得不赋予行政机关广泛的行政管理职权,而且许多属于行政裁量权,因此,利用程序对行政权力的运行进行全程控制,从而促使行政权力合法运行就显得非常重要。制定《程序规定》就是要让行政行为在程序上有法可依,使行政机关能够合法行使职权。公正与高效是制定行政程序时必须兼顾的两个方面,公正中包含着效率的因素,效率中包含着公正的因素。对于行政程序而言,二者都有其独立的价值。要公正,就离不开必要的程序;要高效,就不能有繁琐的程序。因此,必须通过科学合理的程序设计,使公正与高效达到平衡。比如同样是针对行政执法行为,《程序规定》就根据需要分别设计了普通程序和简易程序,一般情况下的行政执法行为适用普通程序,而对于实施简单、当场可以查实、有法定依据且对当事人合法权益影响较小的行政执法行为,则可以适用简易程序作出决定。这就既保障了公正,又体现了对高效的追求。

(三)保障公民、法人或者其他组织的合法权益。随着政治民主和政治文明的发展,公民的权利意识逐步从实体方面向程序方面扩展,公民不仅要求行政行为的结果保护他们的合法利益,而且要求行政行为的过程也符合他们的合理期望。而行政程序除了保障实体法

的实施,实现实体正义外,还承载着实现个人程序权利、落实宪法理念的重要作用。实际上,对公民程序性权利的保障也是对其实体性权利更深层次的保障,《程序规定》顺应了这种要求。

(四)推进依法行政,建设法治政府。《程序规定》是湖南省行政管理经验的总结,是改革开放以来,特别是近年来依法治省、依法行政和建设法治政府等方面经验的系统化、制度化,同时对行政管理中存在的一些亟待解决的问题,也要从制度上加以规范。因此,制定和实施《程序规定》,对于进一步推进依法行政,深化行政管理体制改革,推进政府管理创新,加快建设法治政府、责任政府、服务政府,将发挥重要的作用。

二、立法依据

(一)宪法。宪法是国家的根本大法,具有最高法律效力。宪法关于公民基本权利、国家行政机关职权以及行政机关组织工作原则等方面的规定,是本《程序规定》重要的立法依据。

(二)单行法律法规。我国已经制定出台了多部涉及行政程序的单行法律法规,如《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》等,还有很多行政管理单行法律中或多或少的涉及某些相应的行政程序,如《行政监察法》、《治安管理处罚法》等,以及湖南省已有的一些地方性法规,如《湖南省行政执法条例》、《湖南省行政处罚听证程序规定》等,这些都是制定《程序规定》的重要依据。

第二条 本省行政机关,法律、法规授权的组织和依法受委托的组织行使行政职权,应当遵守本规定。

法律、法规对行政程序另有规定的,从其规定。

【释义】 本条是关于适用范围的规定。

一、关于适用范围

根据本条第一款的规定,《程序规定》调整和规范的是本省行政