

国务院法制办公室科研课题

行政执法责任制 理论与实践及对策研究

**XINGZHENG ZHIFA ZERENZHI
LILUN YU SHIJIAN JI DUICE YANJIU**

郑传坤 青维富 著

114

中国法制出版社

国务院法制办公室科研课题

行政执法责任制理论与 实践及对策研究

郑传坤 青维富 著

中国法制出版社

责任编辑：王淑敏

图书在版编目(CIP)数据

行政执法责任制理论与实践及对策研究/郑传坤，
青维富著. —北京：中国法制出版社，2003.4

ISBN 7-80182-075-4

I. 行… II. ①郑… ②青… III. 行政执法 -
责任制 - 研究 - 中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017626 号

国务院法制办公室科研课题

行政执法责任制理论与实践及对策研究

XINGZHENG ZHIFA ZEREN ZHI LILUN YU SHIJIAN JI DUICE YANJIU

著者/郑传坤 青维富

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/9.75 字数/236 千

版次/2003 年 4 月北京第 1 版

2003 年 4 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-075-4/D·1041

定价：18.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66062741

发行部电话：66062752

编辑部电话：66062738

邮购部电话：66033288

读者俱乐部电话：66026596

序

在世纪之交的 2001 年初,为了进一步实施党的十五大提出的“执法责任制和评议考核制”,加强行政执法监督,提高依法行政水平,国务院法制办拟决定加强对行政执法责任制的理论研究,以便为行政执法责任制提供经验借鉴和理论指导。为此,特致函并委托西南政法大学组织课题组,承担该项工作。两年来,西南政法大学的几位专家学者在郑传坤教授主持下,以《行政执法责任制理论与实践》为题,在进行了深入的、大量的调研活动基础上,开展了艰辛的和卓有成效的探索研究,形成了《行政执法责任制理论与实践及对策研究》一书,将其丰硕的理论研究成果奉献于世。作为委托方我们对此感到非常高兴,也对郑传坤教授等作者表示衷心地感谢!

《行政执法责任制理论与实践及对策研究》一书从理论探讨——实务分析——对策思考三个方面展开其研究思路,对行政执法责任制的基本理论、体系构建、发展概况、产生动因、立法状况、基本作法、现行模式,以及近几年来全国各地实施行政执法责任制取得的成效、经验与存在的问题,进行了全面的总结和深入的分析;提出了在加入 WTO 和全面实施依法治国方略的背景下,进一步发展完善中国特色行政执法责任制的思路和对策。这是一本堪称系统深入研究行政执法责任制问题的力作。相信本书的出版,对于进一步推进和完善行政执法责任制,将发挥出积极的指导作用。

关于行政执法责任制,党的十五大报告已有明确论述。党的十五大报告指出:“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制。”同时还强调:“我们的权利是人们赋予的,一切干部都是人民的公仆,必须受到人民和法律的监督。要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制。”党的十六大报告又进一步提出:要“加强对执法活动的监督,推进依法行政,维护司法公正,提高执法水平,确保法律的严格实施。维护法制的统一和尊严,防止和克服地方和部门保护主义”。“加强对权力的制约和监督。建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。这些年来,随着党的十五大报告的深入贯彻落实,依法行政的进程得以加速推进,依法行政的举措得以不断推出,行政执法领域也因此发生了较大的变化。同时,国务院在《关于全面推进依法行政的决定》中,也进一步提出“要积极推进行政执法责任制和评议考核制,不断总结经验,充分发挥这两项相互联系的制度在行政执法监督中的作用”。在这个大的背景下,从理论上深入研究行政执法责任制的的需求也就越来越迫切。《行政执法责任制理论与实践及对策研究》一书的出版,实际上也是我国行政机关依法行政的客观需要使然。

关于行政执法责任制的产生动因,我没有去探寻个中缘由。但我想,它与我国加入WTO和实行市场经济、发展社会主义民主、实施依法治国方略等历史背景有着内在的联系。正是在这样的历史背景下,在行政执法的实践中,人们创设了行政执法责任制度。因此可以说,是市场经济、民主政治和法治理念造就了这种制度的神经。当然,行政执法责任制在人们直观的视野中更多的是在约束执法者。如果说过去主要是执行上级领导人的“意志”而现在则是执行“法律”的话,那么执法者就不能想怎么干就怎么干。人们

所期望的与其说是约束执法者还不如说是在规范行政权。权力的规范运作问题已成为全社会关注的热点,与此紧密相联系的行政执法责任制受到更多人的重视,似乎也是很自然的了。

关于行政执法责任制的内容,应当说是非常丰富的,其涵盖面也是十分宽广的,有些认识还尚无定论。惟其如此,才为理论研究留下了巨大的空间,为工作实践给出了回旋的余地。诚如郑传坤教授在书中所说:“行政执法责任制作为一种制度创新,在近几年来来的探索实践过程中,既没有规范化的模式供人遵循,也没有现成的经验可资借鉴,只能通过加强这方面的理论研究和深入探讨,认真总结和归纳各地近年来推行行政执法责任制的实际做法和典型案例,才能找到健全和完善行政执法责任制的有效良策。”

行政执法责任制是一种制度创新,也是与时俱进的产物,正所谓“法与时变,礼与俗化。衣服器械,各便其用。法度制令,各因其宜”。(《淮南鸿烈》)行政执法责任制是在实践中产生,也必定会在实践中发展完善,而关于行政执法责任制的理论研究也会随之而更加丰富、深入。继郑传坤教授的这本《行政执法责任制理论与实践及对策研究》问世之后,我们期待着更多更好的理论问世,以指导行政执法责任制的实践。

是为序。

青 锋

2003年3月5日

目 录

绪 论

行政执法责任制:来源于行政执法实践的一项制度创新…… (1)

理 论 篇

- 第一章 行政执法责任制的基本理论 …………… (7)
 - 第一节 行政执法责任制的理论基础 …………… (7)
 - 第二节 行政执法责任制的概念与性质 …………… (22)
 - 第三节 行政执法责任制的要素构成与运行机制 …………… (31)
 - 第四节 行政执法责任制的基本原则 …………… (36)
 - 第五节 行政执法责任制的价值和功能 …………… (43)
- 第二章 行政执法责任制体系构建 …………… (47)
 - 第一节 行政执法责任制度体系 …………… (47)
 - 第二节 行政执法责任体系的构建 …………… (79)
 - 第三节 行政执法责任制的原理及程序 …………… (88)

实 务 篇

- 第三章 行政执法责任制探源 …………… (93)
 - 第一节 行政执法责任制的发展和特点 …………… (94)

2 行政执法责任制理论与实践及对策研究

第二节 行政执法责任制的立法状况·····	(105)
第三节 行政执法责任制产生的动因·····	(120)
第四章 行政执法责任制的实证分析·····	(132)
第一节 实施行政执法责任制的基本做法·····	(133)
第二节 推行行政执法责任制的成效与经验·····	(150)
第三节 实施行政执法责任制的问题·····	(156)
第五章 行政执法责任制的模式分析·····	(161)
第一节 行政执法责任制的模式和内容·····	(162)
第二节 行政执法责任制现行模式的问题·····	(168)
第三节 行政执法责任制模式的转换·····	(178)

对 策 篇

第六章 行政执法责任制的中国特色与本土化问题·····	(186)
第一节 中国特色的法治与本土资源·····	(186)
第二节 西方法治行政:行政执法责任制的借鉴意义·····	(201)
第三节 WTO 框架下的中国行政执法责任制研究·····	(215)
第七章 完善中国特色的行政执法责任制·····	(242)
第一节 完善中国特色行政执法责任制的对策·····	(242)
第二节 完善中国特色行政执法责任制的途径·····	(247)
第三节 电子化政府工程与中国行政执法责任制的发展·····	(263)
结 语·····	(295)
主要参考文献·····	(297)

绪 论

行政执法责任制:来源于行政 执法实践的一项制度创新

行政执法责任制作为一项制度创新,是20世纪90年代的中国在实施依法治国方略、向社会主义法治国家迈进过程中的必然产物,是推进政府机关依法行政的一条重要路径。

依法行政不仅是现代法治国家的政府所普遍遵循的一项法治原则,而且是现代法治国家依此原则所建立的一整套行政法律制度。在中国,令人可喜的是,随着社会主义法治建设工程的推进,依法行政的意识已经开始在国家行政机关和政府工作人员中得到逐步的树立,社会主义法治国家的曙光在祖国960万平方公里土地上也已经开始初露。

然而,我们也应当看到,现阶段的中国,封建人治影响下的传统法制理念和权力本位的思想仍然根深蒂固地存在于我们的政府机关和行政机关工作人员之中,致使其依法行政意识的树立与实现政府的依法行政,还有相当大的距离。由此可见,推进政府依法行政,将是一个长期的历史过程,它的最终实现,必然需要逐步通过建立一整套法律制度来加以明确规范并经过长时期的有效运行的机制保障才能达到。这就对现行行政管理的体制、方式提出了严峻挑战,它将变革我国几十年来计划经济条件下依权行政的管理模式,要求从行政机关的管理观念、组织制度、职能设定、职权划

分、人员构成和行为方式等方面实现向依法行政的全面转变,这必将是我国政府管理模式的一场深刻的革命性变革。而推行行政执法责任制,就是实现这种管理模式变革的一条重要路径。实践证明,近年来在各地行政执法中出现的行政执法责任制的做法,体现出了主动进取,追求卓越,创新发展和与时俱进的现代行政精神,符合二十一世纪初期我国政府管理模式正在发生的这场深刻的革命性变革的发展方向。

任何制度创新都源于丰富而又生动的实践过程。行政执法责任制作为一种制度创新,最初起源于20世纪90年代初的一些地方的法制工作实践,是一些地方政府机关为实现法律的目的进行有效管理对行政执法行为进行监督的一种方式。据考证,早在1988年,河北省辛集市针对当时行政执法中有法不依、执法不严的现象,而这种现象的一个非常重要的原因就是行政执法责任制度不明确,行政执法监督机制不健全,没有健全法律、法规正确实施的机制,而率先推行行政执法责任制。1990年,河北省平山县和赞皇县推行的行政执法责任制开始得到河北省人民政府法制办公室的肯定,并作为经验在全省广泛推开。当时行政执法责任制只是作为行政执法内部监督制度和内部管理制度,与岗位责任制和目标管理责任作用具有异曲同工之效,而且其称谓也是五花八门,多种多样,有的叫做“目标责任制”,有的名为“百分制”,有的则称“执法责任制”。1990年,北京市针对当时政府立法工作已基本到位,但行政执法工作却相对滞后,有法不依、执法不严、监督不力的情况较突出,为抓执法到位,加强执法力度和执法监督力度,开始对行政执法进行监督检查,并从制度上采取措施,开始称为行政执法“百分考核制”,后来逐渐演变为“行政执法责任制”。

到20世纪90年代初,随着依法行政的进一步推进,全国各地都相继在行政执法机关实行定期或不定期的监督检查、目标考核和责任追究等项制度,尽管各地的做法形式多样、各具特色,但由

此可见,推行行政执法责任制的做法已开始在全国普遍开花。有鉴于此,1993年国务院法制办召开了“行政执法监督工作会议”,专门总结各地行政执法工作经验,其中浙江湖州市和辽阳市实行行政执法责任制的经验得到了充分肯定。

1996年3月,《中华人民共和国行政处罚法》颁布并开始施行之后,各地为了切实贯彻执行《中华人民共和国行政处罚法》,纷纷制定有关防止滥用行政处罚权方面的具体办法,并采用“行政执法责任制”作为落实行政处罚法律责任的配套措施,从而为行政执法责任制注入了新的内容。至此,行政执法责任制由注重监督检查发展为集检查监督和注重行政程序为一体的行政法律制度。

由于各地行政执法责任制的不断发展和逐渐完善,在总结各地实行行政执法责任制经验的基础上,1997年9月13日,江泽民同志在党的十五大所作的报告中,明确提出了“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制”的要求。^①1999年,国务院在《关于全面推进依法行政的决定》中进一步明确提出“要积极推进行政执法责任制和评议考核制,不断总结实践经验,充分发挥这两项相互联系的制度在行政执法监督中的作用”。2000年,全国各省、市(区)已将推行行政执法责任制和评议考核制的工作全面展开,并开始建立比较规范和成型的制度体系,在全国31个省、市(区)中,已经有16个省、市(区)在本区域内各行政机关全面推进行政执法责任制和评议考核制,有21个省、市(区)先后召开了省、地(市)两级推进行政执法责任制和评议考核制的专门会议,有26个省级政府制定了有关推进行政执法责任制的法规、规章或规范性文件。到2001年,全国除少数地区外,

^① 参见江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色的社会主义事业全面推向21世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月13日《人民日报》。

绝大多数的省、市(区)都将推行行政执法责任制和评议考核制工作作为政府加强行政执法工作的重要内容。随着形势的进一步发展,为了统一认识,及时总结实践经验,国务院法制办公室于2001年11月在四川省都江堰市召开了全国推行“两制”即行政执法责任制和评议考核制的工作座谈会,会议在总结交流各地近年来推行的行政执法责任制和评议考核制这两制工作做法经验,研究推行“两制”过程中各地提出的主要问题,提出了下一步推行行政执法责任制和评议考核制工作的思路和意见。党的十六大报告则进一步提出,要适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强对执法活动的监督,推进依法行政,提高执法水平,确保法律的严格实施。^①

综上所述,可以看出,行政执法责任制作为一种制度创新,经历了一个从地方法制工作的实践产生到受到国务院的热情支持,此后再得到党的十五大的明确肯定;经历了一个由局部的监督制度发展到集监督制度、程序制度和责任制度为一体的综合制度体系的发展演进过程。行政执法责任制度作为一种规范和促进行政执法行为的全新制度,对于改革中国现行行政管理模式和完善现阶段行政执法机制,推动和实现各级政府机关依法行政,都具有十分普遍的和非常重要的意义。

首先,推行行政执法责任制,对于强化行政执法监督,保证依法行政,促进依法治国、建设社会主义法治国家战略目标的实现,具有重要意义。党的十五大提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略,依法行政是依法治国的重要组成部分和关键环节。所谓依法行政,从根本上讲就是行政机关依法履行行政职责。而行政执法责任制缘由责任不明而起,该制度要求行政机关在行

^① 参见江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社2002年11月出版,第33页。

政执法过程中应遵循合法性原则,严格和全面执法,执法权限合法,执法程序合法,既不能失职,又不能越权,即既不能不作为,又不能乱作为。也就是说,行政机关应权责统一,既行使权力,又要承担责任;既履行职责,又要受到监督。

其次,推行行政执法责任制,对于促进行政机关有效地实施行政管理职能,实现行政管理的民主化、法制化、高效化,具有重要意义。行政执法是行政管理的直接体现形式,它关系到社会的稳定和发展,关系到人民的利益和福祉,国家的兴旺与发达。而行政执法,不仅需要不断制定和完善行政法律、法规和规章制度,切实使之有法可依,而且还需要有强有力的执法监督,及时发现、制止和弥补行政执法过程中的违法现象或失误,切实做到有法可依、执法必严、违法必究,使行政执法严格依法进行。与此同时,现代行政管理要求民主管理和高效管理,但其前提必须是行政执法制度的健全,这就是要通过建立行政执法责任制来实现。因为再好的法制也要通过执法人员去操作实施。国家行政机关及其执法人员能否按照人民的意志依法办事,能否始终为人民谋利益,实行民主行政和高效行政,完善行政执法监督和健全行政执法责任制至关重要。在我国,行政机关与行政人员及其执法活动在接受国家权力机关和人民的监督的同时,还必须加强内部自我监督,并通过行政执法责任制来实现这种监督,由此来防止行政权力的滥用,以克服行政专横和低效行政,保证法律法规和规章的正确实施,从而逐步实现国家行政管理的民主化、高效化和法制化。

最后,推行行政执法责任制,对于改革和完善我国现有的行政管理方式,创新和发展我国的行政执法体制,从制度上保证行政执法的价值性和功效性的实现,具有重要的意义。我国目前的法律、法规和规章,80%以上是由行政机关及其行政执法人员具体实施的,而行政执法体制设计得是否科学和完善,直接关系到政府机关依法行政的水平,关系到行政管理是否科学和高效。因此,建立和

完善行政执法责任制,是从制度上健全与完善行政执法的重要举措。邓小平生前曾多次强调指出,恢复和健全规章制度,关键是建立责任制;制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。^①建立和推行行政执法责任制,它不仅将宪法和法律、法规规定的行政机关的有关责任与行政执法活动紧密联系在一起,而且寻求到了实现这些责任的法律化和制度化的途径、措施和方法,使行政执法的法制化得以具体地、真正地落到实处,从制度上保证了行政执法的价值性和功效性。

行政执法责任制作为一种制度创新,在近年来的探索实践过程中,既没有规范化的模式供人遵循,也没有现成的经验可资借鉴,只能通过加强这方面的理论研究和深入探讨,认真总结和归纳各地近年来推行行政执法责任制的实际做法和典型个案,才能寻找到健全和完善行政执法责任制的有效良策。本此目的,我们在本书的结构安排上,除一个简短的绪论之外,共设置了理论——实务——对策三篇,其用心在于,企望通过理论探讨、实务总结和对策分析,致力于开启和发掘出一条通向健全和完善行政执法责任制的有效路径,从而为行政执法机制的改革与创新所需要的制度供给贡献一份绵薄之力。

^① 参见《邓小平文选》第二卷,第33页、第333页。

理 论 篇

行政执法责任制作为一种新型的行政法律制度,是中国 20 世纪 90 年代社会处于转型时期民主和法治发展的必然产物。不容否认,行政执法责任制的出台和推行,对于推进政府机关依法行政具有非常重要的意义。但由于行政执法责任制产生于地方法制工作实践,因而在理论上缺乏深入而全面的总结,理论研究相对滞后。因此,基于党和国家实施依法治国、建设社会主义法治国家的战略需要,从理论上深入系统地研究和探讨,有其时代的必要性和紧迫感。本篇主要从理论上分析行政执法责任制的理论基础,行政执法责任制的概念、性质及其基本原理,行政执法责任制的制度体系,从而为推行行政执法责任制提供理论的支持和指导。

第一章 行政执法责任制的基本理论

第一节 行政执法责任制的理论基础

我们欣赏并赞同西南政法大学宪法与行政法学教授文正邦在探讨行政法理论基础时,所提出的行政法理论基础应当是行政职责本位论的观点,同时我们还认为,行政职责本位论也是构建行政

执法责任制的理论基础。^① 我们考察各地行政执法责任制的产生和发展,发现行政执法责任制的共性之处,或者说其主要目的就在于分解法律、法规和规章规定的工作责任、法律责任,从而使这种责任得到切实的落实。因此,行政执法责任制度作为一种源于行政执法实践的制度创新,其理论基础是行政职责本位论。

一、关于行政职责本位的涵义

作为行政执法责任制的一种理论基础或理论基点,它应反映和回答行政执法责任制的性质是什么?行政执法责任制的本质要求是什么?行政执法责任制的主要目的是什么?以及行政执法责任制的主要任务是什么?等等问题。因此,阐明行政执法责任制的理论基础,既具有拓展和深化行政执法责任制研究的理论价值,也具有推进和完善行政执法责任制的实践意义。

所谓行政职责本位论,是指在行政执法过程中,行政执法主体首先必须从履行行政职责出发,行政执法主要体现为履行行政职责,即在行使行政权力和履行行政职责的互动与制约关系中,应以履行行政职责为第一位,行使行政权力为第二位;以履行行政职责为本,以行使行政权力为末,行使行政权力即是履行行政职责,二位一体而以履行行政职责为核心和要旨。

我们从行政执法责任制的内在要求和行政职责本位的内涵来看,行政职责本位论似应包含以下内容。

第一,行政职责本位论强调比职权更本质的东西是职责,即行政执法应以与职权相对应的责任和义务为中心。职权与职责、权利与义务是不能分离的,与行政权力的产生相伴而来的是行政职责,这就是通常所说的权责一致。从现代行政学原理来讲,即是权

^① 参见文正邦:《论行政职责本位论》,载于《中南财经政法大学学报》2001年第3期。本章正是在受到此文启发的基础上而构思写成的,在此谨向文正邦教授表示衷心的感谢。

责相当或权责对等。而行政执法责任制主要体现为细化、分解与落实法律、法规和规章所规定的职责,因此体现了履行行政职责的至上性。这里的“至上性”应从行政执法责任制本身来理解,即指比行政职权更本质和更重要的东西是行政职责,它要求行政执法主体不仅要从理念上树立行政职责本位观念,而且更要求行政执法主体行使行政职权时,应切实做到行使行政职权就是履行行政职责。行政权力来自于全体公民及国家权力机关的授予。因而行政执法主体要对授权主体负责,行政权力所要担负的责任是一种综合性的责任,既包括政治层面的政治责任,又包括管理层面的工作责任,而更重要的是行政法律责任。

第二,行政职权本位论内含行政职权和行政职责的制约性和互动性,体现了行政职权与行政职责的一致性。行政执法责任制的核心是责任及责任承担的制度化,其特征在于强调行使行政职权的权利与遵守行使行政权力所承担的义务的对称性和一致性。根据权力责任相一致的基本原理,有权无责和有责无权的权责分离现象与不对称现象,都是在行政权力分配设计和具体行使过程中所应当防止和必须杜绝的。不仅如此,行政权力的大小必须同行政责任的大小相一致和相对等。权力大于责任就会导致权力的被滥用,责任大于权力则会导致工作的无法开展。因此,权责的一致性和对等性是权力分配过程中的基本要求,也是行政法上公正原则(或称分配的正义)的具体体现。但是,权责的一致性,并不能否认在行政执法责任制中以行政职责为第一位,行政职权为第二位的行政职责本位论,恰恰相反,这正是权责一致性原理在行政执法责任制的具体运行过程中的实际运用和生动体现。

第三,行政职责本位论隐含着行政权力的所有者和行政权力的行使者的关系,强调现代行政是服务行政的基本诉求。在这里,权力来源于哪里?是我们所面临的和所要回答的核心问题。行政权力作为国家的公权力之一,它究竟来源于哪里?按照启蒙思想