



DIFANG YIFA XINGZHENG
SHIYONG SHOUC

地方依法行政 实用手册

张渝田 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

DIFANG YIFA XINGZHENG
SHIYONG SHOUCHE

地方依法行政 实用手册

张渝田 主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方依法行政实用手册 / 张渝田主编. —北京:
法律出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3831 - 5

I. ①地… II. ①张… III. ①地方政府—行政执法—
中国—学习参考资料 IV. ①D927. 002. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 177438 号

地方依法行政实用手册

张渝田 主编

策划编辑 郑 导 孙东育
责任编辑 郑 导 孙东育
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16

版本 2012 年 11 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 廊坊市精彩印刷有限公司

印张 38.5 字数 802 千

印次 2012 年 11 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

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/010-63939659

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

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3831 - 5

定价:70.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《地方依法行政实用手册》编写委员会

主 编:张渝田(四川省人民政府法制办公室主任)

编 委:王 彬 孙顺民 李向兵 熊 英 胡科建

撰稿人:文 军 张显峰 郑天柱 伍成旗 陈 楣

张 蒲 张 轲 李大芳 马峻峰

前 言

与我国传统的行政方式相比,依法行政是一个革命性的行政理念和行政方式的系统性的塑造工程。依法行政从明确提出到全面推进的时间还不长,任重而道远,需要研究和总结的东西很多。更重要的是,我们不是在行政体制、行政理念、行政立法、行政方式或行政人员等都已经具备应有素质和条件的情况下提出和推进的。如同早期经济改革一样,推进依法行政是在缺少成熟理论、缺少参照模式、缺少配套制度、缺少实践基础、缺少方法策略等情况下的思想革命和探索创新。当我们把经济“硬实力”当做更加突出的价值来追求时,法治“软实力”的时滞感已经较为明显,尤其是法治的形成机制就显得弱小和不足。因此,有必要在现行依法治国基本方略和政治体制之下,结合地方实际理性认真地探索有效推进依法行政,加快建设法治政府的具体路径、运行方式和推进策略等问题。目的在于使依法行政的推进,不仅能够提出和瞄准目标,更能够早日带来实质性的发展变化。

推进法治已成为当今中国社会的共同心声。实际生活中,广大人民群众的法治意识,特别是依法维权意识已有很大的提高,对依法治国和依法行政十分期盼;社会各阶层,广大公务员,特别是领导干部,也是衷心拥护并积极践行法治的。这表明,经过较长时间的努力,社会主义法治理念、制度和要求等,得到更加广泛的认同,有了更加坚实的基础。

中国特色社会主义法律体系的建立,为依法行政提供了有力的制度保障。有法可依是依法行政的前提。党的十五大提出的建立社会主义法律体系目标如期实现,为依法行政提供了重要的前提条件和基本的制度保障,是依法行政的运行轨道和全部内容,成为回应人民呼声、建设法治政府的依据。

党中央、国务院加强领导,依法行政有序推进。良法尚需善治,党的领导决定社会主义法治建设的目标、要求,是整个法治建设的政治引航,确立了依法行政的本质属性和价值取向。党的十一届三中全会以来,党在历次代表大会、多次全会中,对依法治国、依法执政和依法行政都提出了许多重要思想,作出了相关决定,顶层要求已十分清晰。近十余年来,国务院加大力度,加快速度全面推进依法行政,建设法治政府,出台重要文件的密度不断加大,各项目标要求十分明确,各项工作部署安排到位。可以认为,只要按照党中央、国务院的要求全面加以落实,依法行政建设法治政府的目标任务必将实现。

全面推进依法行政,重点在于规范行政机关及其工作人员的行为。现实工作中,我们经常看到一些现象:一是依法行政的要求被支解,零碎化、边缘化的情况比较突出;二

是依法行政被当做理念和口号,还仅仅停留在意识形态的层面,没有在机制建构和操作上下工夫,流于形式的情况还常有所见,还没有完全摆脱用“人”的作用来实现推动的局限;三是行政行为的随意性、差别化、不规范等现象较为普遍,等等。因此,为了帮助行政机关工作人员,尤其是在行政执法一线的人员在大量行政执法工作中能够方便查找常用有关依据,正确履行法定职责,我们结合自身工作的经历和经验,参考了目前有效的法律、法规、政策性文件和部分省市行政工作的做法,组织编写了这本《地方依法行政实用手册》。我们力图通过本书的编写进一步梳理行政机关及其工作人员经常需要使用的各种规定,提炼一些常用内容,使其体现实用性、针对性、便捷性的特点和价值。全书由四川省人民政府法制办公室部分长期从事政府法制工作的同志撰写。

由于水平所限,本书缺点、错误在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者
2012 年 6 月

目 录

前言	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 概述	(1)
一、依法行政基本内涵	(1)
二、依法行政的内容	(2)
三、依法行政的基本要素	(3)
(一)行政主体	(3)
(二)依法行政的法	(3)
(三)行政权的取得和行使	(3)
(四)行政行为	(3)
(五)行政责任	(4)
四、依法行政的意义	(4)
(一)保证行政管理为人民服务的目标	(4)
(二)保证行政管理的统一性、连续性和稳定性	(4)
(三)保证提高行政效率	(4)
(四)保证对行政管理的监督有统一的标准和程序	(4)
第二节 依法行政主要依据	(5)
一、法律依据	(5)
(一)宪法的基本原则和精神	(5)
(二)地方组织法	(5)
(三)国家其他法律	(5)
(四)国务院制定的行政法规和各部委制定的部门规章	(6)
(五)地方性法规、地方政府规章、自治条例与单行条例	(6)
(六)在与我国特别行政区或国外组织的交往中,依法行政还要尊重我国特别行政 区的法律或国际条约	(6)
二、文件依据	(7)
第三节 依法行政推进路径	(10)
一、政府职能转变和管理创新	(10)
(一)进一步明确政府的职责	(11)
(二)深化行政审批制度改革	(11)

2 地方依法行政实用手册

(三)实现职能转型	(11)
(四)推进行政管理方式改革	(11)
二、培育和 ^{提高} 依法行政观念和能力	(11)
(一)不断培育和树立正确的法治观,提高依法行政意识	(11)
(二)建立健全领导干部学法制度	(11)
(三)加强对行政执法人员的培训	(12)
三、提高制度建设的质量	(12)
(一)健全科学民主决策机制	(12)
(二)加强规范性文件监督管理	(12)
(三)改进政府立法	(13)
(四)推进信息公开	(14)
(五)妥善处理 ^{争议} 纠纷	(15)
四、理顺执法体制,重视执法程序,规范执法行为	(17)
(一)加强行政执法队伍建设	(17)
(二)严格依照法定权限执法	(17)
(三)依法规范行政执法行为	(18)
(四)改进执法方式方法	(18)
(五)强化行政执法责任追究	(18)
(六)改革行政执法体制	(18)
五、强化行政行为监督,完善监督机制	(19)
(一)自觉接受人大监督、政协民主监督和司法机关依法实施的监督	(19)
(二)自觉接受社会各方面的监督	(19)
(三)做好内部行政层级监督	(19)
(四)做好行政复议工作	(19)
(五)做好行政应诉工作	(19)
第四节 依法行政基本策略	(20)
一、搭建三个平台,为依法行政构筑坚实的基石	(20)
(一)宣传教育平台	(20)
(二)组织领导平台	(20)
(三)工作保障平台	(21)
二、把握四个环节,为依法行政营造良好的环境	(22)
(一)权力在细节上规制	(22)
(二)决策在合法中进行	(23)
(三)执法在规范中开展	(23)
(四)纠纷在秩序中化解	(24)
三、突出五大重点,为依法行政提供强大的动力	(25)
(一)领导推动	(25)

(二)制度推动	(25)
(三)典型推动	(26)
(四)压力推动	(26)
(五)文化推动	(26)
第五节 依法行政基本要求	(27)
一、合法行政	(27)
(一)合法行政的内涵	(27)
(二)合法行政的要求	(27)
二、合理行政	(27)
(一)合理行政的内涵	(27)
(二)合理行政的要求	(27)
三、程序正当	(28)
(一)程序正当的内涵	(28)
(二)程序正当的要求	(28)
四、高效便民	(28)
(一)高效便民的内涵	(28)
(二)制约高效便民的因素	(28)
(三)实现高效便民的具体措施	(28)
五、诚实守信	(28)
(一)诚实守信的内涵	(28)
(二)诚实守信对行政机关的要求	(29)
六、权责一致	(29)
(一)权责一致的内涵	(29)
(二)实现权责一致的具体要求	(29)
第二章 行政决策	(30)
第一节 行政决策概述	(30)
一、行政决策含义	(30)
二、行政决策特点	(30)
(一)特定性	(30)
(二)权威性	(30)
(三)广泛性	(31)
(四)约束性	(31)
(五)法律性	(31)
(六)非营利性	(31)
(七)不易衡量性	(31)
三、行政决策要素	(31)
(一)决策主体	(31)

4 地方依法行政实用手册

(二)决策客体	(31)
(三)决策信息	(32)
(四)决策理论与方法	(32)
(五)决策效果	(32)
四、行政决策类型	(32)
五、行政决策依据	(34)
(一)法律和法规	(34)
(二)决议和命令	(34)
(三)方针和政策	(34)
(四)公众意愿和需要	(35)
六、行政决策主要表现形式	(35)
(一)行政法规	(35)
(二)国家行政措施、决定和命令	(35)
(三)部门规章	(35)
(四)地方性法规	(35)
(五)地方政府规章	(36)
(六)地方规范性文件	(36)
(七)地方性行政措施、决议和命令	(36)
第二节 行政决策要求	(36)
一、行政决策指导思想的要求	(37)
二、行政决策科学化的要求	(37)
三、行政决策民主化的要求	(38)
四、行政决策法治化的要求	(39)
第三节 行政决策原则	(40)
一、系统原则	(40)
二、科学原则	(40)
三、民主原则	(41)
四、法治原则	(41)
五、信息原则	(41)
六、预测原则	(41)
七、可行原则	(41)
八、择优原则	(41)
九、动态原则	(42)
十、创新原则	(42)
十一、程序原则	(42)
第四节 行政决策方法	(42)
一、信息采集与获取方法	(42)

(一) 视察	(42)
(二) 汇报	(42)
(三) 统计	(42)
(四) 检查	(43)
(五) 社会调查与研究	(43)
(六) 民意测验法	(43)
(七) 网络信息采集法	(43)
二、预测的方法	(43)
(一) 定量预测方法	(43)
(二) 定性预测方法	(44)
三、方案设计与抉择方法	(44)
(一) 头脑风暴法	(44)
(二) 名义群体法	(44)
(三) 德尔斐法	(45)
(四) 特性列举法	(45)
四、决策实施与完善方法	(45)
第五节 行政决策制度建设	(46)
一、信息公开制度	(46)
二、公众参与制度	(47)
三、听证制度	(47)
四、专家咨询论证制度	(47)
五、风险评估制度	(48)
六、合法性审查制度	(49)
七、集体决策制度	(50)
八、监督制度	(50)
九、责任追究制度	(51)
第六节 行政决策体系	(52)
一、行政决策中枢系统	(52)
二、行政决策信息系统	(52)
三、行政决策咨询系统	(53)
四、行政决策执行系统	(53)
五、行政决策监督系统	(53)
第七节 行政决策程序	(54)
一、信息收集阶段	(54)
二、拟订方案阶段	(55)
三、抉择方案阶段	(55)
四、实施反馈阶段	(56)

五、评估决策阶段	(56)
第三章 行政许可	(63)
第一节 概 述	(63)
一、行政许可的概念	(63)
二、行政许可的特征	(64)
(一)依申请的行为	(64)
(二)管理型的行为	(64)
(三)外部性的行为	(64)
(四)准许特定的行为	(64)
(五)要式行政行为	(64)
三、行政许可的原则	(64)
(一)合法原则	(64)
(二)公平、公正、公开原则	(64)
(三)便民原则	(65)
(四)救济原则	(65)
(五)信赖保护原则	(65)
(六)不得转让原则	(65)
(七)监督原则	(65)
四、行政许可的种类	(66)
(一)普通许可	(66)
(二)特许	(66)
(三)认可	(66)
(四)核准	(66)
(五)登记	(67)
五、行政许可的设定	(67)
(一)设定原则	(67)
(二)设定事项	(68)
(三)设定权分配	(68)
六、概念辨析	(69)
(一)非行政许可审批	(69)
(二)备案	(69)
(三)确认	(70)
(四)登记	(70)
第二节 实施主体	(71)
一、概述	(71)
(一)法定的行政机关	(71)
(二)被授权的具有管理公共事务职能的组织	(71)

(三)被委托的行政机关·····	(71)
二、相对集中许可·····	(72)
三、集中(统一)办理行政许可·····	(73)
(一)一个窗口对外·····	(73)
(二)集中办理·····	(73)
第三节 实施程序·····	(74)
一、申请与受理·····	(74)
(一)申请·····	(74)
(二)受理·····	(74)
二、审查与决定·····	(75)
(一)审查·····	(75)
(二)决定·····	(75)
三、时限与听证·····	(76)
(一)时限·····	(76)
(二)听证·····	(76)
四、变更与延续·····	(77)
(一)变更·····	(77)
(二)延续·····	(77)
五、特别规定·····	(78)
六、费用·····	(78)
七、撤销与注销·····	(78)
(一)撤销·····	(78)
(二)注销·····	(79)
第四节 行政许可法律责任·····	(80)
一、行政许可机关及工作人员法律责任·····	(80)
(一)行政法律责任·····	(80)
(二)刑事法律责任·····	(80)
二、行政许可申请人及被许可人法律责任·····	(80)
(一)行政处罚·····	(80)
(二)限制申请人申请资格·····	(80)
(三)刑事法律责任·····	(81)
第四章 行政处罚·····	(85)
第一节 概述·····	(85)
一、行政处罚概念·····	(85)
二、行政处罚特征·····	(85)
(一)目的的惩戒性·····	(85)
(二)实施主体的行政性·····	(85)

(三) 法律关系的外部性	(86)
(四) 违法行为的确定性	(86)
(五) 结果的损益性	(86)
三、行政处罚原则	(86)
(一) 处罚法定原则	(86)
(二) 公正、公开原则	(86)
(三) 处罚与教育相结合原则	(86)
(四) 无救济即无处罚原则	(87)
(五) 适应性违法原则	(87)
(六) 一事不再罚原则	(87)
(七) 民事、刑事责任适用原则	(87)
四、行政处罚种类	(87)
(一) 警告	(88)
(二) 罚款	(88)
(三) 没收违法所得、没收非法财物	(88)
(四) 责令停产停业	(88)
(五) 暂扣或者吊销许可证、执照及有关证照	(88)
(六) 行政拘留	(88)
(七) 其他行政处罚	(89)
五、行政处罚设定	(89)
(一) 设定原则	(89)
(二) 设定权	(89)
六、概念辨析	(90)
(一) 刑罚	(90)
(二) 行政强制执行	(90)
(三) 行政处分	(90)
第二节 行政处罚实施主体	(90)
一、行政机关实施行政处罚	(90)
二、相对集中处罚权	(91)
三、授权实施行政处罚	(91)
四、委托实施行政处罚	(91)
第三节 管辖和适用	(92)
一、管辖	(92)
(一) 地域管辖	(92)
(二) 职权管辖	(92)
(三) 级别管辖	(92)
(四) 转移管辖	(93)

(五)移送管辖	(93)
(六)指定管辖	(93)
(七)共同管辖	(93)
(八)集中管辖	(93)
二、适用	(93)
(一)普通情形	(94)
(二)从轻、减轻处罚情形	(94)
(三)不予、免予处罚情形	(94)
(四)从重、加重处罚情形	(94)
(五)单处、并处情形	(95)
三、追究时效	(95)
第四节 行政处罚程序	(95)
一、简易程序	(95)
二、一般程序	(96)
(一)立案	(96)
(二)调查取证	(96)
(三)决定	(97)
(四)送达	(97)
三、听证	(97)
四、执行	(98)
第五节 法律责任:行政机关及其工作人员法律责任	(98)
一、行政机关法律责任	(98)
二、行政机关工作人员法律责任	(98)
第五章 行政强制	(102)
第一节 行政强制概念	(102)
一、行政强制的界定	(102)
(一)行政强制措施内涵	(102)
(二)行政强制执行内涵	(102)
二、行政强制的特征	(103)
(一)行政强制措施特征	(103)
(二)行政强制执行特征	(103)
(三)行政强制措施与行政强制执行的共性和区别	(103)
三、行政强制原则	(104)
(一)合法性原则	(104)
(二)适当原则(比例原则)	(104)
(三)教育与强制相结合原则	(104)
(四)不得利用行政强制权牟取私利原则	(104)

四、公民、法人或者其他组织在行政强制中的程序权力和权利救济	(104)
五、行政强制与行政处罚的区别和联系	(104)
(一)行政强制措施与行政处罚的区别和联系	(104)
(二)行政强制执行与行政处罚的区别和联系	(105)
六、行政强制主要种类	(105)
(一)行政强制措施的主要种类	(105)
(二)行政强制执行的主要种类	(105)
第二节 行政强制依据	(106)
一、法律依据	(106)
(一)行政强制基本法	(106)
(二)相关法律	(106)
二、行政法规	(106)
三、地方性法规	(106)
第三节 行政强制设定与实施要求	(107)
一、行政强制设定要求	(107)
(一)行政强制措施设定要求	(107)
(二)行政强制执行设定要求	(107)
(三)行政强制地方立法	(107)
二、行政强制实施要求	(108)
(一)行政强制措施实施主体要求	(108)
(二)行政强制执行实施主体要求	(108)
三、行政强制程序要求	(108)
(一)行政强制措施程序要求	(108)
(二)行政机关行政强制执行程序要求	(111)
(三)申请人民法院强制执行程序	(113)
第四节 行政强制实施过程中应注意的问题	(115)
一、行政强制措施实施过程中应注意的问题	(115)
(一)主体问题	(115)
(二)程序问题	(115)
(三)相对集中行政强制权问题	(116)
(四)行刑衔接问题	(116)
二、行政强制执行实施过程中应注意的问题	(116)
(一)执行主体的问题	(116)
(二)执行程序中的问题	(116)

第六章 行政征收	(121)
第一节 行政征收概论	(121)
一、行政征收概念	(121)
(一)行政征收内涵	(121)
(二)行政征收特征	(121)
二、行政征收原则	(122)
(一)公平、公正原则	(122)
(二)效率原则	(122)
(三)费用抵偿原则	(123)
(四)对等给付原则	(123)
三、行政征收内容	(123)
(一)行政征税	(123)
(二)行政收费	(125)
(三)滞纳金	(125)
四、行政征收分类	(126)
(一)因使用权而引起的征收	(126)
(二)因行政法上的义务而引起的征收	(126)
(三)因违反行政法的规定而引起的征收	(126)
五、行政征收方式	(126)
(一)行政征收的行为方式	(126)
(二)行政征收的计算方式	(127)
六、行政征收程序	(127)
七、行政征收与相似概念的区别	(128)
(一)行政征收与行政征用	(128)
(二)行政征收与行政征购	(128)
(三)行政征收与行政没收	(128)
第二节 现阶段行政征收存在的问题	(129)
一、行政征收主体不规范	(129)
二、行政征收的行为方式、程序不完善	(129)
三、减征、免征的条件、范围和程序不明确	(129)
四、缺少行政相对人不服行政征收决定的法律救济	(130)
第七章 行政复议	(134)
第一节 行政复议概论	(134)
一、行政复议概念	(134)
二、行政复议特征	(134)
三、行政复议与其他救济方式的区别	(135)
(一)行政复议与行政诉讼的区别	(135)