

XINGZHENG
JIGUAN
GUIFANXING
WENJIAN
DE
ZHIDING

行政
机关
规范性
文件的
制定

郑先海 著

中国税务出版社

行政机关规范性文件制定

郑先海 著

图书在版编目 (CIP) 数据

行政机关规范性文件的制定/郑先海著. —北京: 中国
税务出版社, 2002. 4
ISBN 7-80117-500-X

I. 行… II. 郑… III. 国家行政机关-文件-制定
IV. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 018242 号

版权所有·侵权必究

书 名: 行政机关规范性文件的制定

作 者: 郑先海

责任编辑: 王迎新

责任校对: 朱晓雪

技术设计: 张玉芳

出版发行: 中国税务出版社

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

http: //www. taxph. com

E-mail: fxc@taxph. com

电话: (010) 63182980 (发行处)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

规 格: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 10. 625

字 数: 229 千字

版 次: 2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-500-X/F · 426

定 价: 20. 00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

序

国家税务总局政策法规司司长 胡金木

党的十五大提出将依法治国作为治理国家的基本方略，一切政府机关都必须依法行政。政府机关依法行政，首先必须解决有法可依的问题。多年来，虽然我国法律体系在不断完善，但由于我国历史形成的粗线条立法方式的惯性作用和适应改革开放不断变化的行政管理活动的现实需要，使很多需要制度化、规范化的事项没有在法律或行政法规、规章中体现出来。行政机关制定的规范性文件成为法律和行政法规、规章的重要补充，也是行政机关执行法律、行政法规、规章的重要手段。

税务机关是国家重要的行政执法部门。实践证明，税收规范性文件在税收执法实践中起着十分重要的作用。众所周知，由全国人大及其常务委员会或者国务院制定的法律、行政法规数量十分有限、内容非常笼统。为适应税收工作的实际需要，国家税务总局发布了大量的规范性文件，各地税务机关在权限范围内亦发布了为数不少的规范性文件，这些文件的制定有效地解决了税务机关“无法可依”的问题，为税收收入的连续、稳定、高速增长提供了有力保障。然而，税收规范性文件的制定也还存在着不少的问题。既存在“依法打架”的问题，也存在文件起草质量不高、制定程序不规范等方面的问题，更存在超越权限的问题。从国家税务总局组

织的执法检查情况看，每年都查出为数不少的违规文件，这些违规文件的制定极大地损害了国家税法的统一性和严肃性。

2000年3月，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国立法法》，对立法活动的基本原则、权限、程序、效力、适用等予以了明确，对包括法律、法规、规章在内的所有立法活动进行了规范。立法法虽然不直接规范规范性文件的制定，但其立法精神与原则对规范性文件的制定亦有着十分重要的指导意义。为贯彻立法法，国务院正在制定《规章制定程序条例》，国家税务总局即将发布《税务部门规章制定暂行办法》，同时还在制定《省级税收规范性文件制定暂行办法》。我相信，随着这些规定的相继出台和落实，税收规范性文件的制定工作将会上一个新台阶。

郑先海同志编写的《行政机关规范性文件的制定》一书，以现行法律法规为依据，以税收规范性文件的制定实践为基础，对规范性文件的制定主体、行文规则、公布形式以及写作方法、写作要求、写作技巧等进行了认真探讨，既是对规范性文件制定实务操作的全面介绍，也是探索规范性文件理论问题的有益尝试。我相信，本书的出版问世，将有益于行政机关规范性文件问题的理论研究和实践。

书稿付印前，编者请我作序，我很乐意向广大读者推荐本书。

目 录

第一章 规范性文件的概述	(1)
第一节 规范性文件的含义和特征.....	(1)
一、规范性文件的含义.....	(1)
二、规范性文件的特征.....	(1)
第二节 规范性文件的表现形式.....	(4)
一、法律、法规性文件.....	(4)
二、一般规范性文件.....	(5)
三、规范性文件分类的意义.....	(5)
第三节 行政机关规范性文件的概念和特征.....	(6)
一、行政机关规范性文件的概念.....	(7)
二、行政机关规范性文件的特征.....	(8)
第二章 规范性文件与行政机关公文的比较	(10)
第一节 规范性文件与机关公文的关系.....	(10)
一、规范性文件与机关公文的联系.....	(11)
二、规范性文件不属于机关公文文种之列.....	(11)
第二节 机关公文文种与规范性文件种类的 比较.....	(12)
一、机关公文的定义、分类和文种.....	(12)
二、规范性文件的种类.....	(15)
第三节 机关公文结构与规范性文件结构的 比较.....	(30)

一、机关公文的结构·····	(30)
二、规范性文件的结构·····	(32)
第四节 机关公文制定程序与规范性文件制定	
程序的比较·····	(37)
一、机关公文的制定程序·····	(37)
二、规范性文件的制定程序·····	(39)
第五节 机关公文行文规则与规范性文件行文	
的比较·····	(50)
一、机关公文行文规则·····	(50)
二、规范性文件的行文·····	(53)
第三章 法律、法规性文件与行政机关一般规范	
性文件的比较·····	(54)
第一节 两者制定的主体不同·····	(54)
一、法律、法规性文件的制定主体·····	(54)
二、行政机关一般规范性文件的制定主体·····	(57)
第二节 两者产生的法定效力不同·····	(59)
一、法律、法规性文件的效力·····	(59)
二、行政机关一般规范性文件的效力·····	(63)
第三节 两者的名称、结构不同·····	(66)
一、法律、法规性文件的名称与结构·····	(66)
二、行政机关一般规范性文件的名称与结构·····	(69)
第四节 两者公布的形式不同·····	(71)
一、法律、法规性文件的公布形式·····	(71)
二、行政机关一般规范性文件的公布形式·····	(72)
第四章 规范性文件结构的应用·····	(74)
第一节 规范性文件实质结构的应用·····	(74)

一、规范性文件的实质结构·····	(75)
二、规范性文件实质结构的应用·····	(76)
第二节 规范性文件形式结构的应用·····	(85)
一、规范性文件的形式结构·····	(85)
二、总则的应用·····	(87)
三、分则的应用·····	(99)
四、附则的应用·····	(109)
第五章 规范性文件的结构单位·····	(120)
第一节 规范性文件结构单位的概述·····	(120)
一、规范性文件结构单位·····	(120)
二、规范性文件结构单位的分类·····	(123)
三、规范性文件结构单位的布局·····	(125)
第二节 规范性文件独立结构单位的应用·····	(126)
一、卷的应用·····	(126)
二、编的应用·····	(127)
三、章的应用·····	(129)
四、条的应用·····	(133)
第三节 规范性文件附属结构单位的应用·····	(138)
一、节的应用·····	(138)
二、款的应用·····	(141)
三、项的应用·····	(144)
四、目的应用·····	(148)
第四节 规范性文件的附属部分及应用·····	(149)
一、规范性文件附属部分的概述·····	(149)
二、名称的应用·····	(150)
三、目录的应用·····	(155)

四、序言的应用·····	(159)
五、题注的应用·····	(161)
六、附件的应用·····	(163)
第六章 规范性文件的解释·····	(166)
第一节 规范性文件解释的意义与分类·····	(166)
一、规范性文件解释的意义·····	(166)
二、规范性文件解释的分类·····	(168)
第二节 规范性文件解释权的归属·····	(171)
一、法律解释权的归属·····	(171)
二、行政法规解释权的归属·····	(175)
三、司法解释权的归属·····	(177)
四、地方性法规、规章解释权的归属·····	(178)
五、行政机关一般规范性文件解释权的归属·····	(178)
第三节 规范性文件解释的种类与原则·····	(179)
一、规范性文件解释的种类·····	(179)
二、规范性文件解释的原则·····	(183)
第七章 规范性文件的语言文字·····	(192)
第一节 规范性文件语言文字的要求·····	(192)
一、规范性文件语言文字概述·····	(192)
二、规范性文件语言文字的要求·····	(195)
第二节 常用句式的应用·····	(215)
一、列举规定·····	(216)
二、但书结构·····	(224)
三、“的”字结构·····	(231)
四、除外规定·····	(235)
第三节 条文中词语的应用·····	(238)

一、条文用词的词义·····	(238)
二、词义间的差别与应用·····	(243)
第八章 规范性文件的适用与备案·····	(251)
第一节 规范性文件适用的概述·····	(251)
第二节 规范性文件适用的规则·····	(252)
一、宪法具有最高的法律效力·····	(252)
二、法律的效力高于行政法规·····	(253)
三、行政法规的效力高于地方性法规、规章·····	(254)
四、地方性法规的效力高于地方政府规章·····	(254)
五、省政府规章的效力高于较大市政府规章·····	(255)
六、自治条例、单行条例、特区法规在本辖区 内适用·····	(257)
七、规章具有同等效力·····	(259)
八、特别规定优于一般规定，新的规定优于旧 的规定·····	(260)
九、除法律另有规定，一般不溯及既往·····	(262)
十、对同一事项规定不一致时，由上级机关 裁定·····	(264)
十一、违反立法规定的应予改变或撤销·····	(266)
第三节 规范性文件的备案·····	(270)
一、备案工作的概述·····	(270)
二、备案工作的发展·····	(271)
第九章 规范性文件的清理与汇编·····	(276)
第一节 规范性文件的清理·····	(276)
一、规范性文件清理的意义·····	(276)
二、规范性文件清理的方法·····	(278)

第二节 规范性文件的汇编.....	(281)
一、规范性文件汇编的概述.....	(281)
二、规范性文件汇编的方法.....	(283)
附录一、中华人民共和国立法法.....	(286)
附录二、行政法规制定程序条例.....	(309)
附录三、规章制定程序条例.....	(318)
主要参考书目.....	(328)
后记.....	(329)

第一章 规范性文件的概述

第一节 规范性文件的 含义和特征

一、规范性文件的含义

起草和制定规范性文件,首先要知道什么是规范性文件。

规范性文件,是指与国家机关公文、各种应用文相区别,专指法律、法规、规章、规定、决定、制度、办法,能为人们的行为提供标准、指明方向,以书面形式或成文形式所表现的,以一定社会主体的强制力保证实行的,一定行为规范的结合体。

二、规范性文件的特征

从上述规范性文件的含义中,已经表明了规范性文件具有四个基本特征:

(一) 为人们的行为提供标准、指明方向的社会规范

在我们面前,无论是在国家生活、社会生活、公民生活中,还是在政治生活、经济生活、文化生活中,或者是在日常工作、生活、交往中,都有许多规范存在着。这些规范都是为人们的行为提供标准和指明方向的,都在一定的范围内

发生效力。对于我们每一个人来说，都有许多规范需要遵守：如作为公民，需要遵守宪法、法律、法规、规章；作为国家机关工作人员，除需要遵守宪法、法律、法规、规章外，还需要遵守机关内部的各项管理制度、规定；作为企事业单位的职工和负责人员，除需要遵守法律、法规、规章之外，还需要遵守企事业单位内部的规章制度、规定、办法。正是由于这些规范的产生、存在和发挥作用；正是由于这些规范得以遵守，我们才可以处于有秩序的状态中。而规范性文件就是这些规范的一种载体，一定的规范性文件将一定范围内的行为规范集合起来，使其结合成为一个整体，以使人们了解、遵循。

（二）以书面形式表现出来的具有明确性、肯定性的社会规范

行为规范具有种种表现形式：有的是以观念形态表现出来的，如社会道德规范；有的是以习惯形式表现出来的，如地方风俗、乡村习俗；有的是以书面形式表现出来的，如国家法律、行政机关内部的管理制度等。规范性文件就是这种种行为规范中以书面形式表现出来的一定的行为规范的结合体。作为以书面形式表现出来的行为规范的结合体——规范性文件，它是公开发布的，以宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、地方政府规章等形式，或是以行政机关、企事业单位、社会组织内部的规章制度、规定、办法等形式表现出来；并以具体的条文明确地、肯定地规定人们可以做什么、应当做什么、不能做什么。而其他社会规范有的并不是公开发布的，如党的、国家的、军队的文件就既有公开发布，使群众都知道的公开的政策性文件，又有秘密传达只

让少数人知道的秘密性文件，有的甚至是绝密性的文件，其文件内容让什么人知道有严格的限制。再如，社会道德规范中的尊老爱幼规则尽管人所共知，但究竟达到何种程度才算尊老爱幼，并无明确、肯定的规定和标准，只能由人们酌情掌握。

（三）以一定时空作为调整对象的具有普遍性的社会规范

在我们日常工作中，有许多文件存在。如制定一项法律便有法律这种文件存在；印发一个通知便有通知这种文件存在；颁发一项任命书便有任命书这种文件存在；办理一份税务登记证便有税务登记证这种文件存在。但是，并不是所有这些文件都是规范性文件。在这些文件中，有的是具有普遍性的社会规范，如法律；有的是不具有普遍性的社会规范，如任命书、税务登记证。只有具有普遍性的社会规范的文件才算规范性文件。这里所谓具有“普遍性”包括两方面：一方面是指适用对象和适用范围具有普遍性。而作为法律、法规、规章、规定、办法的规范性文件的适用对象和适用范围就具有普遍性，它对一国或一定区域、一定范围内的所有公民、法人和其他组织都有效，或是对某一类别的公民或组织都有效，这些组织和公民都应当遵守，而不是仅对某一个具体的人有效。而其他文件如任命书、税务登记证之类，只是针对具体的个人或组织有效，不具有普遍性，因而不是规范性文件。另一方面是指适用时间具有普遍性。规范性文件一旦产生，在它有效期限内，是反复适用的而不是仅适用一次。而任命书、通知之类的文件，往往只适用一次。

（四）以一定社会主体的强制力保证实行的社会规范

规范性文件作为为人们的行为提供标准和指明方向的一

定范围内的行为规范的结合体，它的贯彻实施是以一定社会主体的强制力为后盾的。凡是规范性文件都具有强制性，违反了规范性文件中所规定的规范，一般都要受到应有的强制。这里所指的强制，也就是责任追究。当然，不同的规范性文件，其强制力总是与制定它的主体的强制力相适应的。如违反了国家法律、法规方面的规范性文件，就要受到国家政权机关的强制，严重的要受到刑事制裁；违反了企事业单位的规范性文件，也要受到企事业单位的强制，如警告、行政处分等，严重的将要受到解雇、开除之类的处分。

第二节 规范性文件的表现形式

了解了什么是规范性文件，还要了解规范性文件的表现形式。规范性文件的表现形式，即规范性文件所采取的具体、外部的表现形态。任何规范性文件都要采取一定的表现形态，如国家法律以宪法和各单行法的形式表现；行政机关的管理制度则以规定、办法等形式表现。规范性文件制定者的重要职责之一，就是使所制定的规范性文件获得适当的、科学的表现形式。

规范性文件的表现形式，从大的方面看，可以分为两种类别：

一、法律、法规性文件

法律、法规性文件，就是人们通常所说的“法”。它在不同时代、国情之下，其包含的范围往往有很大的差别。在我国目前现时期，属于“法”的范畴的规范性法文件主要包括：

- (一) 宪法；
- (二) 法律；
- (三) 行政法规；
- (四) 地方性法规；
- (五) 自治条例；
- (六) 单行条例；
- (七) 国务院部门规章；
- (八) 地方政府规章。

二、一般规范性文件

这类规范性文件比较复杂，它是法律、法规性文件之外的所有规范性文件的总称。在这类规范性文件内部，又有种种具体类别的区分。在我国目前现时期，主要包括四种：

- (一) 没有立法权的国家行政机关所制定的规范性文件；
- (二) 企事业单位所制定的规范性文件；
- (三) 党团组织和其他社会组织所制定的规范性文件；
- (四) 有立法权的国家机关所制定的不属于法的范畴但也具有规范性的文件，如立法机关不是通过立法程序所制定的仅在本机关内部适用的某些制度、规定、办法等。

三、规范性文件分类的意义

掌握和了解规范性文件的分类和表现形式，对正确制定规范性文件具有重要意义：

- (一) 避免与其他文件的混淆

规范性文件的表现形式，是区分规范性文件与行政机关其他各种文件的一个重要标志。不是所有的机关文件都是规

范性文件，只有那些通过一定制定程序、经过一定主体制定、具有规范性文件表现形式的社会规范，才属规范性文件。

（二）明确界定规范性文件的制定主体

不同的规范性文件表现形式，由不同的规范性文件制定主体产生。规范性文件制定者，不能选择自己无权选择的规范性文件表现形式来制定规范性文件；掌握规范性文件表现形式，有助于解决什么样的主体有权制定什么形式的规范性文件。

（三）明确不同形式规范性文件的效力等级

不同的规范性文件表现形式，可以体现规范性文件的不同的效力等级。掌握规范性文件表现形式，有助于采取适当的形式来体现不同规范性文件的效力等级，有助于明确哪些规范性文件效力高些，哪些规范性文件效力低些，以及什么样的规范性文件具有更高的效力。

（四）便于按不同技术特点制定各类规范性文件

不同的规范性文件表现形式，适合于调整不同的社会关系。不同的规范性文件表现形式，亦有不同的技术特点；掌握规范性文件的表现形式，有助于采取适当的规范性文件表现形式来调整一定的社会关系，运用特定的规范性文件调整技术来制定特定形式的规范性文件。

第三节 行政机关规范性文件的概念和特征

上述一至二节，总体介绍了规范性文件的含义、特征的