

XINGZHENG FALU
JICHU LILUN YU SHIWU

行政法律

基础理论与实务

戴永志 / 著

本书适应行政法学理论与实务的新变化，将**基础理论**讲解
与**典型案例**分析相结合，提供相关**法律文书模板**，
增强学习的针对性和应用性

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政法律基础理论与实务

作 者：戴永志

工作单位：潍坊学院

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法律基础理论与实务 / 戴永志著. —北京:
中国法制出版社, 2022. 9
ISBN 978-7-5216-2899-9

I. ①行… II. ①戴… III. ①行政法-中国 IV.
①D923. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 174282 号

法律资料分享, docsriver.com

策划编辑: 赵宏

责任编辑: 王悦

封面设计: 杨泽江

行政法律基础理论与实务

XINGZHENG FALÜ JICHU LILUN YU SHIWU

著者/戴永志

经销/新华书店

印刷/

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2022 年 9 月第 1 版

印张/ 15.75 字数/ 218 千

2022 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-2899-9

定价: 59.00 元

北京市西城区西便门西里甲 16 号西便门办公区

邮政编码: 100053

传真: 010-63141600

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-63141831

市场营销部电话: 010-63141612

印务部电话: 010-63141606

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系。)

序 言

本书是2016年度山东省本科高校教学改革研究重点项目《高校协同、多元、开放的法学实践教学模式构建与实验》（Z2016Z042）的后期研究成果之一。本书重在介绍常见行政法律实务的理论基础与现实案例，通过理论与实务的结合普及行政法律实务的基础知识，以期使读者了解行政法律实务应用的情况。本书适合法学专业学生、政府部门行政执法与行政司法人员和其他行政法律工作实践者学习之用。

本书具有以下特色：

一是行政法学理论与实务案例并存。理论以通说为标准，实务案例则精选最高人民法院公布的典型案例或全国各地的典型性案例，便于读者结合案例学习理论，在研读理论的同时钻研实务案例，二者相辅相成，成为行政法学习的“一体两翼”。

二是将行政行为类型与行政救济程序相结合，较为系统地介绍了行政立法、行政许可、行政处罚、行政强制、政府信息公开、行政协议和行政裁决等行政行为类型，尤其是结合行政协议与行政裁决两类行政行为在立法与实务中的新变化作了针对性论述与体现，以适应行政法学理论与实务的新变化。

三是将除行政立法与行政协议之外的其他各类行政行为均分为“理论基础”“实务训练”和“相关法律文书”三个模块，实务训练中的案例又统一分为“基本案情”“焦点问题评析”“案件启示”三个层次，以展示实务案例的基本内涵，增加行政法案例学习的针对性和应用性。

在所有法学核心课程中，行政法学理论相对于其他课程而言更难理解，带来的直接影响是法律职业共同体中从事行政法律实务的专业人才相对较少。本书的写作旨在更多地普及行政法理论与实务知识，期望对本学科的建设发展以及实务应用略尽一份心力。因笔者能力所限，书中疏漏在所难免，不当之处，敬请读者指正。

目 录

第一章 行政法律实务概述	001
一、行政法律基础理论与实务的基本认知	002
(一) 行政法律基础理论的内容	002
(二) 行政法律实务的内涵与外延	002
二、行政法律实务在行政法领域中的功能与定位	003
三、行政法律实务的目标和追求	004
第二章 行政立法实务	005
一、行政立法的内涵	005
(一) 行政立法的概念和特征	005
(二) 行政立法的分类	006
(三) 行政立法的主体及其权限	007
二、行政立法程序	008
(一) 法理基础	008
(二) 实务案例	013
(三) 知识拓展	015
三、行政立法的社会参与	017
(一) 法理基础	017
(二) 实务案例	024
四、行政立法听证	031
(一) 法理基础	031
(二) 实务案例	033
(三) 知识拓展——关于立法听证笔录效力的争议	035

五、行政立法的效力	036
(一) 法理基础	036
(二) 实务案例	040
第三章 行政许可实务	043
一、法理基础	043
(一) 行政许可概述	043
(二) 行政许可行为的界定	045
(三) 行政许可的原则	045
(四) 行政许可的设定	048
(五) 行政许可的设定主体	050
(六) 行政许可的实施主体	051
(七) 行政许可的实施程序	051
二、实务案例	053
(一) 对行政许可适用条件的违反	053
(二) 行政许可的基础行为	057
(三) 行政许可的变更、撤回和撤销	061
(四) 行政许可有效期的延续	066
三、相关法律文书	069
第四章 行政处罚实务	071
一、法理基础	071
(一) 行政处罚的基本原则	071
(二) 行政处罚的法定种类	078
(三) 行政处罚的设定	082
(四) 行政处罚实施主体、管辖与适用	085
(五) 行政处罚的程序	087
二、实务案例	094
(一) 行政处罚原则的运用	095
(二) 行政处罚行为必须有上位法的依据	101
(三) 关于行政处罚程序的几个问题	103

(四) 当事人非法取得的行政许可应依行政许可程序撤销 而非适用行政处罚程序予以吊销	115
三、知识拓展	120
(一) 违法应予撤销的几种情形	120
(二) 不宜通过撤销的方式直接纠错的几种情形	124
(三) 行政行为违法或出错时的处理方式	124
四、相关法律文书	125
第五章 行政强制实务	126
一、法理基础	126
(一) 《行政强制法》规范的主要对象	126
(二) 《行政强制法》的立法意义与适用范围	127
(三) 《行政强制法》的立法原则	128
(四) 行政强制的种类与设定	132
(五) 行政强制措施实施程序	134
(六) 行政强制执行程序	136
(七) 申请法院强制执行	139
(八) 行政强制行为责任制度	140
二、实务案例	141
(一) 行政强制措施应由法律、法规规定的行政机关在法 定职权范围内实施	141
(二) 查封、扣押应严格遵循法定程序	143
(三) 行政强制执行主体的确定及责任承担	145
(四) “危房”拆除行为在房屋征收与补偿中的认定	148
(五) 关于行政强制执行决定的作出	151
(六) 行政强制行为中有关举证责任的认识	153
(七) 行政机关强制执行中的执行罚	156
三、知识拓展——强拆案件适格被告的认定	158
四、相关法律文书	161
(一) 内部审批程序文书	161
(二) 案件移送程序文书	161

(三) 实施行政强制措施程序文书	161
(四) 行政机关强制执行程序文书	162
第六章 行政协议实务	163
一、法理基础	163
(一) 行政协议的概念与特征	164
(二) 行政协议的原则	166
(三) 行政协议的类型	168
(四) 行政协议的权利与义务	172
(五) 行政协议订立的方式与程序	174
(六) 行政协议的权利救济	176
二、实务案例	178
(一) 行政协议性质的认定及其当事人的救济途径	178
(二) 行政诉讼实务中的受案范围关于行政协议的规定	182
(三) 行政、司法机关对行政协议争议在行政复议受案范 围认定上的变化	188
(四) 违背相对方真实意愿签订的行政协议可依法判决撤销	191
(五) 行政协议中行政机关的优益权不得滥用	193
(六) 行政机关为公共利益需要行使单方解除权的, 应依 法定程序并依法补偿相对方损失	197
(七) 行政协议的签订具有重大、明显违法情形的, 应确 认无效	200
第七章 政府信息公开实务	204
一、法理基础	205
(一) 政府信息公开的内涵	205
(二) 政府信息公开的范围与方式	205
(三) 政府信息公开的原则	208
(四) 政府信息公开制度	210
二、实务案例	211
(一) 政府信息公开要平衡好公共利益与个人利益的关系	211

(二) 信息公开义务主体的认定	215
(三) 我国现行法律规范下政府信息公开的范围	217
(四) 涉及国家秘密、商业秘密信息公开的认知问题	223
(五) “信息不存在”案件的举证责任分配与审查标准	230
三、知识拓展——政府信息公开案件办理中应注意的几个问题	234
(一) 申请受理阶段	234
(二) 针对信息公开申请的答复	235
(三) 行政机关对信息公开申请的答复程序	238
(四) 滥用政府信息公开权的规制问题	240
四、相关法律文书	241
(一) 信息公开申请表 (参考)	241
(二) 信息公开申请答复书 (参考)	242

第一章 行政法律实务概述

行政法律实务，顾名思义，就是行政法律领域中行政法理论与我国现有行政立法及其应用的法律实践。我国行政法发展的历史相对于其他的部门法而言时日尚短，但在我国全面依法治国的大环境下，具有积极的实践与发展意义。2014年，十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，指出“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。2020年11月中央全面依法治国工作会议提出，“要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，“要坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。2021年8月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，为在新发展阶段持续深入推进依法行政，全面建设法治政府提出了新的规范和要求。这些纲领性文件蕴含着行政法律理论与实务的具体规范，是进行行政法律实务研究的根本前提和基础。

建设社会主义法治政府要做到立法、守法、执法的统一，关键是法律的实施。根据国家法律数据库的数据显示，我国现有法律法规中绝大部分属于行政法律规范的范畴。^①行政法律规范的制定和实施是我国法律制定实施的重要组成部分，是我国法律体系建设的重要内容，是法治国家、法治政府和法治社会建设的重要保障。由此，对于行政法律基础理论与实务的认知也成为法治政府建

^① 我国现行有效或即将生效的法律共416项（其中属于行政法的有131项）；行政法规689项；地方性法规17084项，其中大部分涉及行政管理事项，如北京市现有地方性法规242项，除涉及人大及其常委会自身工作、综合治理、地方组织建设等方面的立法33项外，剩余的全是涉及行政管理的行政法规；山东省共有地方性法规950项，其中90%属于行政管理方面；其他省份的地方性法规也都是涉及行政管理内容的占据绝大多数。参见 <https://flk.npc.gov.cn/index.html>，最后访问时间：2022年8月24日。

设语境下的重要内容，值得深入学习和研究。

一、行政法律基础理论与实务的基本认知

（一）行政法律基础理论的内容

行政法律理论按照我国行政法学理论的通说，可以分为五个部分：

①行政法的基础理论，包括行政法的概念、特征、渊源、历史发展、行政法律关系和行政法的基本原则等。

②行政组织法，包括行政组织法的界定、分类、历史沿革等基础知识、行政组织法律制度、行政主体和公务员法等内容。

③行政行为法，包括行政行为的基础理论（行政行为的概念、分类、合法要件、效力等）、行政立法行为、授益行政行为（行政给付、行政许可等）、负担行政行为（行政处罚、行政征收与征用、行政强制等）、行政信息公开、其他行政行为（行政规划、行政指导、行政协议、行政确认、行政裁决、行政仲裁、行政调解、行政应急等）以及监督行政等。

④行政程序法，包括行政程序的基本内涵、基本原则、根本制度和行政程序的法典化等内容。

⑤行政救济法，包括行政复议、行政诉讼和国家赔偿三大部分，是行政法律实务应用的重点内容。

（二）行政法律实务的内涵与外延

行政法律实务最直接的解释就是行政法学理论在实践中的应用，是行政实体法和行政程序法二者在法律实践中结合的体现。与其他的部门法相比，行政法领域实体法与程序法的区分不够明显，相反，行政法实体与程序存在相互交织、相互结合的特征。如《行政处罚法》这一现行典型的行政立法中就存在明显的实体与程序相互交织的现象，其既有行政处罚的设定、适用和执行等实体性的规范，又有行政处罚的简易程序、一般程序和听证程序等程序性的规范。这种实体与程序两类法律规范融合共生的特征在《行政许可法》《行政强制法》等行政立法中均有较为明显的体现。所以说，行政法是典型的实体法和程序法

相结合的部门法，除行政诉讼法之外的大多数的行政法律规范都是实体与程序的结合。

行政法中实体法与程序法的交织与融合并非为了标新立异，而是由部门法本身的专业特性决定的，其主要目的在于通过较为严格的程序性的法律规范来约束和规范实体性的行政权力的行使。一方面，行政立法设定行政权力行使的前提条件和具体的权力运行程序来实现对行政权力行使的事前和事中的规范与控制。另一方面，行政救济法通过对行政行为的事后法律监督来规范和纠正行政行为，从而实现对行政权力的约束，保障行政相对人的合法权利。“必须要把权力关进制度的笼子里”，行政法中实体与程序的结合就是为了更好地规范和约束行政权力的行使，保障相对人的利益。行政行为是行政法的支点，行政法律实务从根本上说就是围绕行政行为展开的各种实体和程序性的行政法律实践活动，包括行政立法、行政处罚、行政许可、行政强制等行政行为，以及行政裁决、行政复议、行政诉讼等行政救济行为。

二、行政法律实务在行政法领域中的功能与定位

对行政法律实务的学习有助于法律职业工作者获取更加直观的专业能力。本书的出发点在于帮助在校法学专业学生、行政法律实务工作者以及其他相关从业人员更进一步地了解和获取行政法律实务知识，促进行政法理论与实务的结合，推动政府依法行政工作的深入开展，更好地保护相对人的合法权益，实现权力与权利的平衡。学习行政法律实务，要在学习行政法律理论知识及相关实体法律规范的基础上，逐渐形成解决行政法律案件的方式方法和专业技巧，形成解决行政实务的法律思维，最终具备认识、分析和解决行政法律案件的专业能力，成为行政法律职业的专门人才。

行政法律实务是围绕行政行为展开的行政法律理论在实践中的应用。行政法领域涉及社会生活的方方面面，“从摇篮到坟墓”，其内容繁多，尤其行政执法领域更是千头万绪。因此，对行政法律实务知识的总结难以面面俱到，只能突出重点，凝练涉及行政行为的基本内容。鉴于此，本书从常见的行政行为出发，侧重行政法律实务重点，突出对典型性行政行为规律的归纳与认知，并从行政复议、行政诉讼等行政救济途径认识、分析和解决问题。从本书的具体内

容看，机动地设置四个板块：一是法理基础，即相关行政法律基本理论，以实现理论与实务的前后衔接，体现知识体系的完整性；二是实务案例，选取典型案例进行解析，突出认识问题、分析问题和解决问题的过程；三是知识拓展，包括拓展性问题的提出、案例解决规律与技巧等；四是相关法律文书，主要介绍具体行政法律实务操作过程中涉及的法律文书的模板介绍、写作重点等内容，增加具体案例解决的既视感。

三、行政法律实务的目标和追求

行政法律实务涉及人群众多，本书可以作为教材使用，也可以作为专业参考资料使用。对在校学生来讲，本书期望有利于提高学生理论与实践结合的能力，更理性地认识问题、分析问题和解决问题，培养他们形成切合实际的行政法律思维、不同角色意识和宏观社会认知。通过对行政法律案例的学习和分析，不断提升其行政法律实践综合能力。对行政法律实务工作者来讲，本书期望可以提供行政法律理论与实务两方面的综合知识，使他们能够通过阅读案例及其解析更好地认识、分析、解决实务问题，更直观地认识行政法律理论在实务案例中的应用和体现，拓展其在法条之外运用理论解决实际问题的思维和能力。

第二章 行政立法实务

立法是一个国家法制体系建设的基础，立法的质量对整个国家法治建设的整体水平影响巨大。现代社会政府管理在国家治理体系中的地位日益提高，政府行政管理的广度与深度不断扩展，其直接影响到了立法领域的职能分工。国家立法权掌握在国家立法机关手中，国家立法机关承担着国家主要法律的制定并监督法律的实施。但现代国家行政事务内涵与外延的不断扩大与延伸导致行政管理工作日益庞杂，而行政领域的法律规范不断趋于专业化，仅凭立法机关难以胜任日益艰巨的立法任务，遂有了立法机关对行政机关的授权立法与委托立法。行政立法工作随之成为国家立法体系中的重要一环，对国家法制体系建设与国家治理的法治化发挥了重要的作用。在我国，行政立法工作已成为政府法治建设的一项基础性工作，对政府行政执法与管理产生了深远的影响。尤其是2015年《立法法》修订，授予了设区的市地方立法权，使得设区的市的各级政府均有了行政立法权，行政立法工作在设区的市政府行政管理工作中的地位日益突出。同时，如何适应地方经济社会发展的需要选择合适的立法项目、提高地方行政立法质量以影响和推动地方社会的发展成为地方政府工作的重点之一。对行政立法实务的学习和把握也就成了更多法律理论研究者 and 法律实务工作者的必然需要。

一、行政立法的内涵

（一）行政立法的概念和特征

行政立法，是指国家行政机关依据法定权限、法定程序制定行政法规和规章的活动。行政立法一般有动态和静态两种含义：动态意义的行政立法指国家行政机关制定行政法规和规章的活动，是动词意义上的行政法领域的立法；静

态意义的行政立法指国家行政机关依据法定程序所制定的行政法规和规章^①，是名词意义上的行政立法。本书采用动态意义的行政立法含义，具体就是指行政机关的立法活动。

动态意义上行政立法的含义有以下几种：

①行政立法是行政机关以国家名义进行的立法活动，是行政机关代表国家从事的立法行为。

②行政立法是行政机关依法定立法程序进行的抽象行政行为，行政机关应按照国务院《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》规定的立法程序从事行政立法活动。

③行政立法中的“法”属于法的范畴，是国家法律体系的一部分，同样具有法的普遍性、规范性和强制性等基本特征。

（二）行政立法的分类

依据不同的标准，行政立法可做以下分类^②：

1. 依据其权力来源不同，分为职权立法和授权立法

职权立法是行政机关依据宪法和立法法的授权，为执行相应法律、法规或根据行政管理活动的需要，在职权范围内制定行政法规和规章的行政立法活动。如《宪法》第89条第1项规定了国务院具有“根据宪法和法律”“制定行政法规”的职权；第90条规定了国务院各部委可以根据法律和国务院行政法规、决定、命令发布规章。国家行政机关依据《立法法》第65条、第80条、第82条规定针对应由行政法规、规章规定的事项而进行的行政立法等即属于职权立法。

授权立法是行政机关根据单行法律或国家权力机关的特别授权而进行的行政立法活动。行政授权立法是针对本应由国家权力机关制定法律或地方性法规的事项而进行的行政立法。根据《立法法》第9条的规定，全国人大及其常委会可通过决定授权国务院根据实际需要，对《立法法》第8条规定的法律保留事项中的部分事项先制定行政法规。其中“授权”国务院“先制定行政法规”就是国家权力机关对国家行政机关的特别授权立法。如国务院根据全国人大常

① 胡锦涛主编：《行政法专题研究（第二版）》，中国人民大学出版社2006年版，第57页。

② 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社2019年版，第160—161页。

委会 1985 年作出的《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》所进行的行政立法，即属于授权立法。

2. 依据行政立法权行使主体不同，分为中央行政立法和地方行政立法

国务院制定行政法规和国务院各部门制定部门规章的活动称为中央行政立法，主要调整全国范围内的普遍性的行政管理问题，包括全国性的治安、环境保护、国有资源和资产管理、市场监管、教育科技文化卫生等各行政管理领域的问题等。各省、自治区、直辖市和设区的市、自治州人民政府制定地方政府规章的活动称为地方行政立法。按《立法法》的规定，地方行政立法的调整范围仅限于执行性事务、地方性事务，其中设区的市政府的行政立法范围仅涉及城乡建设和管理、环境保护和历史文化保护等方面的行政管理事项。

3. 依据其内容不同，分为行政执行性立法和行政创制性立法

行政执行性立法，是指国务院及其各部门、省级政府以及设区的市人民政府为了执行法律或地方性法规以及上级行政机关发布的规范性文件而做出的更加具体、更具可操作性的行政立法活动。行政执行性立法的依据是特定法律、行政法规或上级行政规章，行政机关可以依职权立法，也可以依授权立法，如无此具体规定，行政机关不得任意进行执行性立法活动。行政执行性立法是对上位法的执行，故其因上位法而产生，亦因上位法的废止而废止，名称一般为“××实施条例”“××实施办法”或“××实施细则”等。如国务院根据《道路交通安全法》制定的《道路交通安全法实施条例》。从其内容上看，行政执行性立法只是上位法规定的权限和范围的具体化，而不可突破上位法的范围创设新的权利和义务。

行政创制性立法，是指国务院及其各部门、省级政府以及设区的市人民政府根据法律规定或权力机关的授权制定行政法规或规章，为公民、法人或其他组织创制新的权利义务的行政立法活动。行政创制性立法是行政机关为更好地履行行政管理职责，在缺乏相应法律、法规规定的前提下，根据自己的法定立法权限进行的自主性或补充性的立法活动。在行政立法活动中，如缺少特定法律、法规或权力机关决议的授权，则行政机关不得任意进行创制性立法。

（三）行政立法的主体及其权限

根据我国宪法和相关法律法规的规定，我国行政立法的主体及其权限为：

①国务院，其为我国最高的行政立法主体，“根据宪法和法律，制定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”，其既可依职权立法，又可依最高国家权力机关和法律授权立法；

②国务院各部门、委员会、中国人民银行、审计署，其在法定权限内可依法律授权立法，具有部门规章制定权；

③具有行政管理职能的国务院直属机构，其立法权可由单项法律、法规授权，但需经国务院批准后才能发布施行，被称作不完整的规章制定权；

④省、自治区、直辖市人民政府，其可在自身权限内依法律、法规的授权进行立法，具有地方政府规章制定权；

⑤设区的市、自治州的人民政府，其可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面制定地方政府规章。

二、行政立法程序

（一）法理基础

行政立法要适应经济社会发展和民主法治建设的需要，必须有计划地进行。立法行为要适应社会、经济、文化发展的需要，服从和服务于社会改革与发展；行政立法服务社会发展的任务艰巨，要突出重点，分步骤进行；行政立法种类繁多，立法主体多样，要防止不同立法主体重复立法行为，既要查漏补缺，又要避免重复和资源浪费。严格按照法定立法程序进行行政立法是科学有序立法的重要保障和基本要求。

行政立法的程序主要体现在《立法法》和国务院发布的《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等相关法律规范中。根据以上法律、行政法规并结合现行立法实践，行政立法程序可总结为如下五个步骤：立项（编制立法计划）、起草、审查、决定、公布与备案。

1. 立项（编制立法计划）

（1）行政法规的立法计划

根据《立法法》第66条的规定，国务院法制机构负责拟订国务院年度立法

计划，报国务院审批；国务院有关部门也应就制定行政法规向国务院报请立项，并由国务院法制机构负责相关立法计划的落实；国务院立法计划中的法律项目应与全国人大常委会的立法规划与立法计划有机衔接。《行政法规制定程序条例》第7条、第8条也就上述国务院年度立法计划及国务院有关部门报请立项事宜作了规定。由此，国务院制定行政法规立法计划的程序是：①国务院部门申请立项。国务院有关部门认为有必要制定行政法规的，应当向国务院报请立项。该立项申请应说明立法项目要解决的主要问题、依据的党的路线方针政策和决策部署，以及拟确立的主要制度。国务院同意立项的，编入国务院立法工作计划。②国务院法制机构拟订国务院年度立法计划。根据《行政法规制定程序条例》第9条的规定，国务院法制机构对行政法规立项申请和公开征集的行政法规制定项目建议进行评估论证，拟订国务院年度立法工作计划。③报党中央、国务院审批。法制机构拟订的上述年度立法计划报党中央、国务院批准后对社会公开发布。

（2）规章的立法计划

根据《规章制定程序条例》，规章制定的立法计划编制程序是：①报请立项。国务院部门内设机构或者其他机构应就部门规章的制定向该部门报请立项；省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府所属工作部门或者下级人民政府应就地方政府规章的制定向上述省、自治区、直辖市或者设区的市、自治州的人民政府报请立项。②拟定立法计划。国务院部门，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，应当加强年度立法计划实施的领导；督促相关规章起草单位按照立法程序及时推动工作。③报本部门或本级人民政府批准。年度立法工作计划可根据实际情况适时予以调整。

编制立法工作计划或立项，是立法的一项重要准备工作，是立法工作展开的前提和基础，行政立法也不例外。行政立法因为涉及范围广、内容多，其立项来源渠道也相应很多：如政府及其职能部门申报、本级人大常委会及人大专门委员会和人大常委会工作机构建议、人大代表或社会公众提出建议意见、国家根据经济社会发展趋势立项以及行政领导批示等方式。行政立法来源只是立项的起源，是行政立法的选择范围，并不代表都可以正式立项。这些立项的方式与来源只有正式列入行政立法工作计划，才意味着立项成功，真正进入了立法程序。实践中，因为立法任务繁重，立项之后并非意味着行政立法行为正式



更多法律电子书尽在 docsriver.com 商家巨力书店

开始，具体立法工作的展开还要根据立法工作计划的先后顺序依次进行。立项关乎行政立法的方向和质量，意义重大。

2. 起草

根据《立法法》第67条、第80条至第86条与《行政法规制定程序条例》第11条至第17条以及《规章制定程序条例》第14条至第18条的规定，行政法规和规章起草的形式和要求有以下几个方面。

(1) 起草主体

①行政法规：国务院的一个部门单独起草；国务院的几个部门联合起草；由国务院法制机构起草或者组织起草。②部门规章：部门规章由国务院部门组织起草；涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应由该相关部门联合起草。地方政府规章由省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府组织起草，其可确定规章由其一个部门或者几个部门具体负责起草工作，也可以确定由其法制机构起草或者组织起草。③专业性较强的行政法规和规章的起草，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，也可以委托具有专业能力的第三方个人或社会组织起草。

(2) 征求意见

①行政法规和规章的起草，应通过座谈会、听证会、网络、各种媒体等形式广泛听取社会各界的意见。②起草行政法规，起草部门应当与存在关联的部门充分协商，尤其关系部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、财政、税务等相关部门同意。起草部门规章，起草单位应当充分征求与之密切相关的国务院有关部门的意见。③起草地方政府规章，起草单位应当充分征求与之密切相关的其他部门的意见。经充分协商不能取得一致意见的，起草单位应在上报规章草案送审稿时说明情况和理由。④行政法规草案除国务院决定不予公布、起草规章除依法需要保密的以外，二者均应向社会公布，征求意见。行政法规和规章向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

(3) 听证程序

行政法规送审稿涉及社会普遍关注的热点难点问题和社会突出矛盾，减损个人或组织的权利或者增加其义务，对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的，可以组织听证会征求社会各界的意见。起草的规章涉及重大利益调整或