
完善法规范，扎实推进法治政府建设

——《广州市依法行政条例》宣传解读

自国务院《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《依法行政实施纲要》）提出要“经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”以来，依法行政，推进法治政府建设，逐渐成为各级政府的实践与追求。在全面推进依法行政和法治政府建设的过程中，广州市不仅在某些创新领域承担了全国“试验田”和“排头兵”的角色，而且也注重制定依法行政和法治政府建设的法规范，在政府信息公开、规章制定、规范性文件管理、重大行政决策程序、规范行政执法裁量权、依法行政考核、行政备案等方面制定了地方政府规章，为该市依法行政和法治政府建设的总体水平处于较高层次提供了规章支持。

众所周知，《依法行政实施纲要》对法律保留原则采取了侵益保留说，并赋予规章以相应的地位，明确规定：“行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。”这样规定，不仅有利于规范权力和保障权利，而且也有助于追求和实现能动行政。但是，不必引证《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政强制法》以及《立法法》等法律对规章进行严格限权的规定条款，仅从规章在法规范体系中的地位便可以清楚，其不适于对依法行政推进过程中的一些制度设计作出全面系统的规定，如人大的监督、政协的参与、司法的监督、依法行政推动不力的问责机制等，均需要由上位法来提供法规范依据。可是，在国家层面和省级层面，对依法行政整体工作的规范都只有相关文件，却没有同主题的法律、行政法规、省级地方性法规或者规章。

党的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》（以下简称《全面依法治国决定》），将“深入推进依法行政，加快建设法治政府”确定为全面推进依法治国重大任务之一，要求“依法全面履行政府职能”，并特别强调指出要“完善行政组织和行政程序法律制度”，“行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。”这里对法律保留原则同样采用了侵益保留说，但是，与《依

法行政实施纲要》确立的“法律法规规章授权说”不同，这里确立了“法律法规授权说”，这就意味着行政机关要依法全面履行政府职能，仅有规章依据是不够的，起码应当有相关法规依据。换言之，行政活动是否有法律法规依据，不仅是衡量相关依据是否合法的基准，而且也是衡量是否达到党的十八大提出的“法治政府基本建成”这一目标的最低也是最基本的判断基准。

依法行政和建设法治政府的最基本要求，就是要完善行政组织法、行政作用（行为）法、行政程序法和行政监督救济法，为一切行政活动提供合法合理的依据。

2016年9月28日，广州市第十四届人大常委会第56次会议表决通过了《广州市依法行政条例》（以下简称《依法行政条例》），对包括上述各类问题在内的依法行政和建设法治政府问题予以全面系统规范，提供制度保障。该条例立足于广州市的实际情况，对上位法进行拾遗补缺，涉及依法行政和法治政府建设的方方面面，既有实体性规定，也有程序性规定，既有组织法规范，亦有作用法或曰行为法的规范，还有监督救济法规范。该条例对实施行政行为的原则和建设法治政府的基本要求、一般行政决策程序和重大行政决策的范围及程序、保障严格规范公正文明执法的制度措施、对行政行为的监督机制、推进依法行政的保障、违法行政的法律责任等，以地方性法规的形式进行了全面而系统的规定，对于广州市推进依法行政和法治政府建设，具有重要的规范支撑和实践助推的意义。

《依法行政条例》的意义很深远也很广泛。其深远意义不仅在于为广州市依法行政和建设法治政府提供全面、系统而具有实效性的地方性法规依据和制度基础，标志着广州市依法行政和建设法治政府工作进入了新的阶段，而且，作为贯彻落实《依法行政实施纲要》和《全面依法治国决定》的地方性法规，对依法行政、建设法治政府作出全面系统规定，其在全国其他地方推进依法行政工作，完善依法行政的地方性法规或者地方政府规章，亦具有重要的参考和借鉴作用；其深远意义不仅在于为实务界提供样本或者示范，将各地的依法行政和法治政府建设推向依法规范、厉行实践的重要阶段，而且，对于学术理论界进行依法行政乃至法治政府建设的研究来说，也具有重要的视角启示和素材提供等意义，也必将有助于推动行政法相关问题研究向纵深发展。

正如《全面依法治国决定》所指出：要“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据”。《依法行政条例》将权责清单、执法全过程记录、行政规范性文件有效期等经广州实践检验的行之有效的做法予以制度化、法定化，并

确立了行政规范性文件合法性前置审查制和统一编号制度等，为该项权力运行提供了地方性法规依据，具有鲜明的时代特色和广州特色。

《依法行政条例》首次以地方性法规的形式将所有行政决策行为纳入了规范范围，特别是将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的法定程序，并进一步规定重大行政决策应当进行实施后评估。这既是对《全面依法治国决定》关于“健全依法决策机制”要求的落实，又有根据广州市实际进行拓展，对相关规则予以进一步明确和细化，使依法行政有了机制和制度的保障，将有助于做到确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。

尤其值得确认和特别强调的是，《依法行政条例》在明确规定依法行政工作实行行政首长负责制的基础上，首次明确规定行政决策不得因行政首长的更换而停止执行或者暂缓执行。这种强制性法规范的确立，将有助于规范相关权力，以制度刚性与制度资源的整合来确保依法合理行使权力，避免或者减少权力滥用，提升行政活动的连续性和可信度，既是信赖保护原则的重要体现，也是政府执政能力提升、依法行政和法治政府建设迈入新阶段的体现。

《依法行政条例》在明确重大行政决策事项的基础上，确立了重大行政决策事项的确定程序，导入编制年度重大行政决策目录和目录外事项认定的备案制，对重大行政决策调研报告、多方案比较、决策方案的公布和征求意见、专家论证以及相应的反馈机制等作了制度安排，进而，该条例确立了重大行政决策由政府全体会议或者常务会议集体讨论决定的制度，并为决策机构赋课了建立和完善重大行政决策实施后动态评估制度的义务，为重大行政决策的监督机关设置了通过跟踪调查、考核等措施来建立和完善行政决策执行的督查机制的义务。全过程的制度安排，为重大行政决策的必要性、合法性、合理性、可行性、有效性等提供了较高信度的保障。

《依法行政条例》进一步规范行政执法行为，要求行政执法主体明确行政执法的职权、程序和依据，建立执法全过程记录制度，严格遵守法定的及明确承诺的办理期限，并对行政执法裁量权基准制度、重大专项行政执法活动的法律风险和社会风险评估制度、执法权限和标准等争议协调制度、相关部门间的分工协作和协助机制、执法情况分析报告和公布制度等作了明确规定。尤其是该条例对行政执法重心下移予以制度保障，要求执法权和执法资源同步下移，以保障基层执法主体具有承接相应执法权的能力，确保执法权的有效行使。这样规定，有助于减少甚至避免下级机关在只有任务却没有手段资源支持的情况下，为了完成任务而不得不违法或者法外筹措资源的尴尬，将有助于正确处理上下级行政机关之间

的关系,而且也将为央地事权的正确划分和各级政府职能的准确定位提供方法论层面的借鉴。

《依法行政条例》强化对行政行为的监督,确立了依法行政工作情况年度报告制度、地方性法规实施准备情况和实施情况的报告制度、预算和政府投资重大项目单项表决机制、行政执法全过程监督的信息化、全面审计与切实整改的制度,并细化了司法建议和检察建议的应对机制,夯实了投诉、举报统一受理、统一反馈机制,为确保行政执法监督的实效性提供了较好的制度保障。

《依法行政条例》还专章规定了“依法行政的保障”,为市、区政府赋课了完善工作人员定期学法制度、法律知识考查和依法行政能力测试及考核制度、建立健全政府法律顾问制度等制度建设义务,并要求镇政府和街道办事处明确专门工作机构和人员,负责依法行政的协调、指导和监督等工作。此外,该条例重视市政府法制机构在推进依法行政和法治政府建设中的作用,要求其加强法治政府建设理论和依法行政的全局性、前瞻性、战略性问题的研究。毋庸置疑,相关规定的落实,将为切实推进依法行政和建设法治政府提供重要的制度机制支撑。

《依法行政条例》还以专章设置了“法律责任”,与前述各项制度机制相呼应,将有助于保障行政决策、行政执法和行政监督都有法可依,防止、减少和惩处“滥作为”、“不作为”、“懒政”等不良现象,切实推进依法行政和法治政府建设。

《依法行政条例》体现了广州市在推进依法行政和法治政府建设方面所作的努力,其意义深远而广泛。该条例共7章,71条,约1万字,内容丰富,亮点纷呈。我反复研读该条例,写下上述心得,仍有言犹未尽之感。祝愿广州市在该条例的框架下,进一步推进依法行政和法治政府建设,不断取得新的业绩!祝愿广州市的经验为更多地方性法规的制定乃至全国性的立法所借鉴,助推我国全面推进依法行政和法治政府建设迈入新的阶段!

杨建顺

中国人民大学法学院教授、博士生导师、《法学家》副主编
比较行政法研究所、日本法研究所、海关与外汇法律研究所 所长
日本国一桥大学法学博士

2016年10月19日-12月10日