

第三章 中国行政法律制度

第一节 行政法律制度概述

一、行政法的范围和形式

我们生活在“行政国家”之中,无时无刻不与政府打交道。从一个人出生(准生证、户籍登记),到上学(学龄、择校、高考、毕业)、结婚(婚姻登记),工作(公务员招考、户口、营业)、旅行(住宿登记)、驾车(驾照、行车、停车),直到死亡(殡葬),都受政府的管制。同时,我们也直接和间接地受惠于政府的服务。政府的管理提供了食品、住房、行路的基本安全,提供了教育和各种信息,提供了各种补助或者救助。与政府的管理和服务有关的法律,我们称为“行政法”。

行政法的范围极其广泛,包括公安、教育、民政、劳动管理、社会保障、土地管理、城乡规划、计划生育、工商、税务、海关、边防、金融、证券交易等,足有几十个部门。可以说,行政法覆盖了我们日常行为规则的重要内容,也在很大程度上决定了我们的命运。

与刑法、民法、诉讼法等部门不同,行政法规范数量庞大,但没有统一法典。我们所称的行政法,其规范散落在上百部法律、上千部行政法规、数以万计的地方性法规和行政规章之中。此外,还有各级行政机关发布的数量更大、难以尽数的法律规范性文件。翻开任何一本法规汇编,占据最多篇幅的必然是行政法;相比之下,其他部门法律在数量上可能只占一个零头。

行政法规范散乱而庞大,给学习行政法带来了困难。由于征税、教育、土地管理之类的具体规则实在繁复,这些内容将不专门介绍。这门课主要讲授行政法的一些基本原理和原则,或者叫“行政法总论”。例如,行政机关的组织体系和职权来源,行政立法、行政处罚、行政许可等主要的行政行为,行政诉讼、行政复议等行政争议的解决办法,行政违法行为侵害公民权利时的国家赔偿,等等。

在过去的 30 多年中,除了大量的部门管理法律、法规、规章,我国还制定了《公务员法》《立法法》《行政处罚法》《行政许可法》《行政诉讼法》《行政复议法》《国家赔偿法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》《政府信息公开条例》等行政法领域的通用法律。这些法律、法规构筑起我国的行政法律体系。以上述法律的颁行为标志,我国的行政管理正在逐步完善,开始走上法治主义的轨道。但是,行政活动中仍然存在诸多问题,法治的充分实现还需时日。目前,作为行政法领域具有法典性质的《行政程序法》,尚在制定过

程中。

二、行政法的功能和原则

行政法的功能不但在于促进政府更有效地管理,同时也在于控制政府权力的行使,以防其滥用权力、损害公民权利。事实上,行政法应当在保护公民权利和提高行政效率之间取得平衡。

现代法治国家的普遍经验证明,在组织一个人管理人的社会时,最好的办法是要求管理者依照事先设定的规则治理。这一要求可以简单地称为“依法行政”,或者“法治行政”。具体地说,它包括三方面的要求,即行政权力来自法律,行政行为遵守法律,行政违法承担责任。

(一) 行政权力来自法律

依照民主和法治的理念,政府的权力并非天然拥有,而是来自人民的授权;而人民的意志又集中体现为法律。因此,政府的权力必须来自法律的授权,“无法律即无行政”;至少在涉及人民权利的领域,没有法律的相应授权,行政机关不能作出任何可能损害公民权利的行为。这也可以叫作“职权法定原则”。可见,政府的权力与公民的权利是不同的,对后者而言,“法无明文禁止即自由”。现实中,一些行政官员缺乏“职权法定”的意识,以为自己“上管天,下管地,中间还要管空气”,只要是“为公家的”,就什么都可以干。当前一些恣意妄为、触目惊心的事件往往与此相关。

(二) 行政行为遵守法律

政府掌握广泛而巨大的行政权力,与公民在实力上是不平等的。但政府同样应当遵守法律,政府的一切行为应当服从法律。换句话说,依法行政就是“法律高于政府”。一个合法的行政行为必须符合下列全部要件。

1. 具有职权

国家设官封职,各司其守。不在行政机关法定职权范围以内的行政行为,就是“超越职权”,构成违法。超越职权既可能是平级部门之间的职能跨越,也可能是下级对上级的僭越。例如,路政检查人员对“超载车辆”予以处罚,就是代行了公安交通管理部门的职权;公安局对违法经营的企业吊销营业执照,代行了工商局的职权。又如,按照《土地管理法》(1998年修正)的规定,征用土地的,应当分别情况由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准,某市政府擅自“批准”征用土地,即属超越职权。

2. 程序合法

行政行为不但要求内容合法,还要求实施行政行为的过程符合法律规定的方式方法、步骤顺序和时限,即程序合法。对行政权力的控制从注重内容转移到强调程序,是现代行政法的一个重要趋势。我国长期以来“重实体轻程序”,认为只要结果合理,程序无

关紧要。正如违反操作规程的产品常常是废品,实践证明,对程序的违背往往导致结果的错误。不但如此,任何不顾公认的程序准则、独断专横的行为,例如先作处理再调查取证、该回避而未回避,即使其所作的处理在结果上“正确”,也难服人心。

我国近年制定的法律越来越多地对行政行为应当遵循的程序准则作出规定。综合现有的规定,行政程序制度主要包括如下内容:①告知制度,包括执法者表明身份,说明来由,行政处罚前告知行政处罚的事实、理由,告知当事人依法享有的权利;②听取陈述和申辩制度,包括正式的听证制度;③回避制度,不单方私下接触制度;④记录制度;⑤说明理由制度;⑥时效制度。

《行政诉讼法》(2014年修正)第70条明确规定,“违反法定程序”是一种独立的违法情形,应当予以撤销。据此,一个行政行为只要违反了法律规定的程序,不问行为者动机是否善良,不论其是否可能影响结果的公正,也不管其结果是否“正确”,都属于违法,应当予以撤销。例如,某街道监察队发现某人违章建筑,遂作出强制拆除的决定。但街道监察队在作出处罚决定前,没有告知其作出行政处罚决定的事实、理由、依据,以及告知当事人依法享有的权利,也没有听取他的陈述和申辩,违反了法定程序。法院依法撤销了该处罚决定。

3. 证据充分

行政机关作出对他人不利的决定,应当建立在证据基础上。没有充分的证据,或者主要事实不清,其所做的决定就构成违法。

最后,还要说明的是在法律没有明确规定的情形。由于法条有尽,事理无穷,法律不明确是难以避免的。其中有些是由于立法者没能预见而留下的“漏洞”,有些是由于立法者考虑现实的复杂而故意留下的“模糊地带”。不管属于哪一种情况,都为执法者留下了根据情况斟酌决定的余地,法理上称之为“行政自由裁量”。

自由裁量并不等于任意裁量,执法者享有自由裁量权并不意味着可以恣意行事。对于行政机关的自由裁量,法律有一个原则要求,就是做到“合理行政”。何谓合理,在不同的情形下有不同的具体要求,难有一个绝对统一的标准。但是,如果行政机关的行为明显不当,公道的人都看得出不合理,将构成对其自由裁量权的滥用。滥用裁量也是违法的,可以撤销。

大体而言,合理行政有如下原则性标准:①行政行为需出于正当的行政目的,不能考虑法律上无关因素。②讲求诚实信用,保护信赖利益。即使行政行为违反法律,或者行政行为作出后由于时势变迁而需要变更,如果当事人本着对政府的真诚信赖已经实施相应行为,那么,对当事人的正当利益应当予以保护。至于具体的保护方式和范围,应当权衡公共利益与私人利益而定。这一点也称为“信赖保护原则”。③平等对待。同类情形同样处理。涉及双方争执或者多方竞争的,应当公平对待。④行为适度。所采取的行政措施、处理决定应当与想要达到的行政目的相称,不允许“杀鸡用牛刀”。这一条被称为“适当原则”或者“比例原则”。

(三) 行政违法承担责任

行政机关对于自己的违法行为应当承担责任。如果行政机关拒不纠正违法,当事人可以通过行政复议、行政诉讼等法定途径解决。保障公民上法院打官司的权利,依法解决行政纠纷,是法治国家的重要原则。

行政机关承担责任的方式有:撤销违法的行政行为,必要时可以重新作出或者责令重新作出行政行为;对于行政机关拒不履行法定义务的违法(法理上称“不作为违法”),可以限期履行;如果行政机关的违法行为给公民、法人或者其他组织造成损害,行政机关应当根据《国家赔偿法》予以赔偿。对有故意或者重大过失的责任人员,有关机关应当给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

对于经过行政复议或者行政诉讼,确定行政机关应当向公民、法人或者其他组织承担侵权责任,而行政机关不履行的,当事人可以向法院申请强制执行。法院可以通知银行从该行政机关的账户内划拨,对该行政机关负责人处以罚款,将行政机关拒绝履行的情况向社会公告或者向有关机关提出司法建议,直至对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留。

第二节 行政组织法律制度

行政活动主要由依法设立的行政机关进行。在特定情况下,一些社会组织经法律、法规授权也从事行政管理。行政组织的活动最终通过具体的个人即公务员进行。下面分别介绍这三种行政法上的主体。

一、行政机关

(一) 行政机构的设置

国务院即中央人民政府,是最高国家行政机关。2013年国务院机构改革后,国务院下设25个部委,16个直属机构,4个办事机构,13个直属事业单位。

地方行政系统一般分为四级:省或自治区,市(地级市)或者自治州,县、市(县级市)或者自治县,乡、镇或者民族乡;在直辖市和地级市,通常设区、县,下为乡镇或者街道办事处(区级政府的派出机构)。县级以上地方人民政府所属的部门,多数与国务院的部门在机构和职能上对应,上下一条线,例如公安、卫生、工商行政管理等。但也有一些机构,从地方实际出发,有一些变动。例如,国务院设建设部,省、自治区政府设建设厅,到了市一级,可能分设规划、建设、房地产、市政管理等多个部门。有的地方政府所设的部门(例如国土规划局、建设和交通委员会),还同时对应国务院其他部门的职能。

除了各级政府的组成部门,政府机关还有部委管理的局,以及各种派出机构、咨询机构和议事协调机构,如各种“领导小组”“联席会议”和“指挥部”。原则上,这些机构不能

以自己的名义对外行使职权。但法律、法规可能授权一些专门行政机构(例如国家工商行政管理总局的商标评审委员会),或者行政机关的内设机构(例如一些地方的出租汽车管理局、消防局、交警大队),独立对外行使职权。

(二) 行政系统上下级关系

依照宪法的规定,国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,有权改变或者撤销地方各级国家行政机关不适当的决定和命令;县级以上地方人民政府领导下级人民政府的工作,有权改变或者撤销下级人民政府不适当的决定。

政府部门上下级之间的职能分工,根据法律、法规而定。大体而言,县级政府的工作部门承担主要的行政执法职能。例如,《行政处罚法》规定,行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖,法律、行政法规另有规定的除外。

依照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第66条的规定,县级以上地方各级政府的工作部门依照法律、行政法规的规定受上级政府主管部门的业务指导或者领导。海关、边防检查、国税、银行、外汇等机关,实行垂直管理。为了减少地方政府的干预,近几年来,我国在工商行政管理、国土资源管理、质量技术监督、食品药品监督等部门尝试实行省以下垂直管理体制。目前,上下级政府以及上下级政府部门之间的关系仍处在探索和调整的过程中。

(三) 行政机关内部的领导体制

首长负责制与委员会制是两种基本的行政组织方式。

1. 首长负责制

首长负责制是指行政决定由行政机关首长最终拍板,并承担最终责任。中国目前的大多数行政机关,包括作为政府组成部门的委员会,都实行首长负责制。但在民主集中制下,重大问题通常由行政首长与副职领导等行政机关负责人共同讨论决定。个别法律明确要求重大事项应当经过行政机关负责人集体讨论。例如,《行政处罚法》第38条:“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚,行政机关的负责人应当集体讨论决定。”一些法律规定,行政机关内部机构的负责人甚至一般行政执法人员可以行使一定的决定权。例如,《行政处罚法》第33条规定,对公民处以50元以下、对法人或者其他组织处以1000元以下罚款或者警告的行政处罚的,行政执法人员可以当场作出决定。这两种情况并不违反首长负责制原则。

2. 委员会制

我国仍有少数行政性的机构实行真正的委员会制。例如,学位评定委员会、专利复审委员会、证券发行审核委员会等,其决定由全体委员按照少数服从多数的原则作出。《学位条例》第10条规定,学位评定委员会的“决定以不记名投票方式,经全体成员过半数通过”。《证券法》第14条规定,国务院证券监督管理机构下设的发行审核委员会“以

投票方式对股票发行申请进行表决”,提出审核意见。这类机构多半不能以自己名义直接对外作出行政决定。

二、其他行使行政职权的组织

除了行政机关,在我国还有一些社会组织经法律、法规授权行使一定的行政职能。例如,公立高等学校在学生招录、学籍管理、纪律处分和学位证书的授予上,被认为行使的是行政职权。此外,还有一些行政性公司,如盐务局、烟草专卖局、邮电局、供电局,既是企业又是行政机构;当它们行使行政职能时,也受行政法的调整。某邮电局拒绝为当地的中医院开通 120 急救电话,被起诉到法院。法院认为,邮电局在开通 120 急救电话的事项上行使的是行政职能。一些社团组织,如残疾人联合会、足球协会,也被认为具有一定的行政职能。但这方面的法律关系还有待澄清。

行政机关以外的组织经法律、法规授权,可以自己名义对外行使职权。这些组织在行使职权时,应当遵循行政法的相关规定。近年来发生了多起针对高等学校的行政诉讼案件,法院受理了并把行政法的规则和原则适用于这些案件。《行政诉讼法》(2014 年修正)第 2 条规定,法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为也适用该法。这些组织还应当对其实施的行为自行承担法律后果。《国家赔偿法》第 7 条规定,法律、法规授权的组织在行使授予的行政权力时侵犯当事人的合法权益造成损害的,该组织应当承担赔偿责任。

上述非政府组织的存在有助于行政机构的精简,也有助于政府与社会的良性互动。它们与政府一道履行公共职能,构成了一道政府与社会组织合作治理社会的现代景观。

三、公务员

(一) 公务员的性质和范围

中国古代有发达的文官制度,中国当代公务员制度却是从干部制度演变而来,其中借鉴了西方国家公务员管理的一些经验。但与西方文官制度奉行择优录用、政治中立、终身任职的原则不完全相同,我国的公务员制度强调贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。

《公务员法》第 2 条规定,凡是“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”,均属公务员。据此,司法机关、立法机关,乃至共产党、民主党派各级组织和其他社会团体中符合上述定义的人员,也属于公务员。截至 2003 年年底,我国公务员的总数是 636.9 万人,其中中央机关 47.5 万人(包括中央机关在地方的派出机构),省级机关 53.5 万人,地市一级 144.6 万人,县市级 285.2 万人,乡镇一级 106.1 万人。2013 年年底,全国公务员总数增长到 717.1 万人。他们中大多数在各级行政机关任职。

我国公务员按职务分为领导职务与非领导职务,按职位分为综合管理类、专业技术类和行政执法类。领导成员职务按照国家规定实行任期制。领导职务的序列依次为国家级、省部级、厅局级、县处级、乡科级,每一级又设正副职。综合管理类的非领导职务分为:巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员。

(二) 公务员的录用和交流

《公务员法》规定,录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员,采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法。报考公务员的,应当具有中国国籍,年满18周岁,拥护宪法,品行良好,具有正常履行职责的身体条件,具有符合职位要求的文化程度和工作能力,符合其他法律规定的条件,以及省级以上公务员主管部门规定的拟任职位所要求的资格条件。曾因犯罪受过刑事处罚,曾被开除公职,以及有其他法律规定情形的,不得录用为公务员。

国家实行公务员交流制度。公务员可以在公务员队伍内部交流,也可以与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员交流。交流的方式包括调任、转任和挂职锻炼。

(三) 公务员的义务与权利

《公务员法》规定了公务员的义务与权利。其义务可以概括为以下几个方面。

1. 维护公共利益和社会公德的义务

《公务员法》第53条规定,公务员必须遵守纪律,不得散布有损国家声誉的言论,组织或者参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动;不得组织或者参加非法组织,组织或者参加罢工;不得泄露国家秘密或者工作秘密。公务员也不得参与或者支持色情、吸毒、赌博、迷信等活动;不得违反职业道德和社会公德。

2. 廉洁义务

《公务员法》第53条规定,公务员不得从事或者参与营利性活动,或者在企业或者其他营利性组织中兼任职务。《娱乐场所管理条例》(2006)第4条还要求,国家机关工作人员不得开办娱乐场所,不得参与或者变相参与娱乐场所的经营活动。

各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关的县(处)级以上(含县、处级,下同)领导干部须依照规定申报收入。社会团体、事业单位的县(处)级以上领导干部,以及国有大、中型企业的负责人,适用本规定。目前,该规定还未扩大到申报财产,不适用于公务员的家属;所申报的收入状况也未供公众查阅。

公务员还有回避义务。《公务员法》规定,公务员之间有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系以及近姻亲关系的,不得在同一机关担任双方直接隶属于同一领导人员的职务或者有直接上下级领导关系的职务,也不得在其中一方担任领导职务的机关从事组织、人事、纪检、监察、审计和财务工作。公务员担任乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务的,应当实行地域回避,法律另有规定的除外。公务员执行公务时,涉

及本人或者近亲属的利害关系或者其他可能影响公正执行公务的,也应当回避。

3. 遵守法律的义务

服从命令是公务员的一般义务;但对于违法命令,公务员是否仍应执行是个微妙的问题。《公务员法》规定,公务员应当“服从和执行上级依法作出的决定和命令”,不得拒绝执行。第54条又规定:“公务员执行公务时,认为上级的决定或者命令有错误的,可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见。上级不改变该决定或者命令,或者要求立即执行的,公务员应当执行该决定或者命令,执行的后果由上级负责,公务员不承担责任;但是,公务员执行明显违法的决定或者命令的,应当依法承担相应的责任。”

4. 勤勉义务

公务员应当按照规定的权限和程序认真履行职责,努力提高工作效率;全心全意为人民服务,接受人民监督;忠于职守,勤勉尽责。

《公务员法》规定了公务员的如下权利:获得履行职责应当具有的工作条件;非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分;获得工资报酬,享受福利、保险待遇;参加培训;对机关工作和领导人员提出批评和建议;提出申诉和控告;申请辞职;等等。公务员对纪律处分和其他管理行为不服的,可以提出申诉,但目前法律还没有赋予公务员向法院起诉的权利。

(四) 公务员行为的法律意义

公务员行为的法律意义,可分为两种情况讨论:一是公务员的私人行为;二是公务行为。公务员与行使职权无关的私人行为,后果由公务员本人承担。公务员行使行政职权的行为属于公务行为,其后果归于该公务员所属的行政机关。当事人对公务员行使行政职权的行为不服的,可以申请行政复议或者提起行政诉讼,请求复议机关或者法院撤销该行为,或者确认其违法。因为公务行为违法给人造成损害的,当事人可以要求该公务员所属的行政机关承担国家赔偿责任。行政机关在承担赔偿责任后,可以向有故意或者重大过失的公务员追偿部分或者全部赔偿费用;对有故意或者重大过失的责任人员,有关机关给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。当事人不能就公务行为对公务员本人提起诉讼,或者要求其赔偿。

第三节 行政行为法律制度

行政组织的活动复杂多样。他们可以制定行政法规、规章或者其他规范性文件,编制城市规划和产业规划,征收土地、赋税,征用兵役和劳务,颁发许可,施加处罚;在特定领域,经法律授权,还可以裁决私人之间的纠纷(例如土地使用权争议);对不履行行政决定的单位和个人,还可以依法强制执行。近几年,行政机关的服务功能得到强化,行政机关大量兴建各种公共设施,提供社会保障和资助,提供和发布各种信息。行政执法手段

文明化、多样化,强调激励和合作,出现了行政奖励、行政合同和行政指导等“软行政”。

下面着重介绍行政立法、行政处罚、行政许可和政府信息公开这四种行政行为。

一、行政立法

(一) 行政立法概述

随着政府职能的扩张,完全由立法机关(各级人大)制定法律已经很难应付当今纷繁复杂的事务。较高级别的行政机关获得授权,制定一些具体规则。行政机关在行使这些职权的时候,扮演类似立法机关的规则制定者角色。行政立法的概念由此诞生。

依照《宪法》《立法法》等的规定,有权从事行政立法的机关包括国务院、国务院各部门、省级政府和一些较大市的政府。从数量上看,行政立法已呈汪洋大海,而人大立法只是大海中的孤岛。在国家行政管理中,行政立法扮演举足轻重的角色,对公民、企业常常利害攸关。

除了行政法规和规章,各级行政机关还制定种类庞杂、数量浩瀚的法律规范性文件。从形式上看,这些规范性文件常常名为决定、命令、指示、“通知”“通告”等,多以红头文件的形式出现。从制定主体上,可分为两类:一是具有行政法规和规章制定权的行政机关制定的行政法规和规章以外的规范性文件;二是没有行政法规和规章制定权的行政机关制定的规范性文件。从内容上,包括两种:一种是仅仅规定行政机关内部分工、程序、责任等内容的内部文件,与相对人没有直接利害关系;另一种则为相对人设定权利义务。这些规范性文件在行政管理活动中不可或缺,但通常不认为它们属于法的范畴。法治并不一概否定这些规范性文件的效力,但其法律效力层次较低,其合法性有待审查。

(二) 行政立法权限

行政立法除了行政立法机关遵循各自的管辖事务范围,还要遵循法律保留和法律优先两大原则。

1. 法律保留

法律保留是指,有些事项的立法权只属于法律,其它法律规范性文件无权规定。那些涉及公民基本权利,或者对公民、法人或者其他组织有重大影响的事项,通常属于法律保留范围。法律保留意味着对全国人大及其常委会至高地位的肯定,构成对国务院、地方人大和地方政府立法权的限制。

法律保留原则在宪法中有所体现,《立法法》对法律保留作了更为全面的规定。依照《立法法》第8条的规定,以下事项为国家专属立法权,只能由法律规定:①国家主权的事项;②各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;③民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;④犯罪和刑罚;⑤对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;⑥税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度;⑦对非国有财产的征收;⑧民事基本制度;⑨基本经济制度以及财政、

海关、金融和外贸的基本制度；⑩诉讼和仲裁制度；⑪必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

根据《立法法》规定,对上述专属立法事项尚未制定法律的,全国人大及其常委会可以授权国务院根据实际需要,在授权决定规定的目的、范围内,对其中的部分事项先制定行政法规。但无论如何,有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项的立法权不能转授。这些称为法律绝对保留。

国务院 1982 年制定的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,在没有法律依据的情况下,规定了强制性的收容遣送制度,不符合法律保留原则。2003 年,在“孙志刚事件”发生后,国务院主动废止了该条例。

2. 法律优先

法律优先,也称法律优先适用原则。这一原则要求:在法律已经对某个事项作出规定时,法规、规章都不能与之相抵触;法律和法规(或者规章)对同一事项都有规定的,应当优先适用法律;法规、规章抵触法律的,执法机关应当适用法律,而不能适用法规、规章。确立法律优先原则是为了维护法律规范的统一。如果允许“法出多门、各不相同”,势必造成“依法打架”的局面。

从法律优先原则推而广之,在不同层级的法律规范之间发生冲突时,层级高的法律规范优先适用,层级低的法律规范服从层级高的法律规范,也称“下位法服从上位法”。例如,依照原《公路管理条例》规定,不按照国家规定缴纳养路费、通行费的,公路主管部门可以分别情况,责令其补交并处以罚款。该条例没有规定扣押汽车的措施。某省政府规章却规定,对拖缴、逃缴公路规费的单位和个人,除了责令补交、罚款外,还可以扣押其汽车行驶证、驾驶证或者汽车。这个规章是抵触行政法规的,所以,执法机关只能适用行政法规,不能适用该规章。如果公路主管部门依据该规章作出扣押汽车或者汽车行驶证的决定,就是适用法律错误。在行政执法实践中,有些行政人员由于对法律规范不了解或者出于枉法故意,不适用法律而适用层级低的法律文件,这是导致适用法律错误的常见原因之一。

(三) 行政立法程序

行政立法要遵循一定的程序。除了《立法法》的规定,国务院的《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》也是行政立法程序的主要依据。依法不具有规章制定权的县级以上地方政府制定、发布具有普遍约束力的决定、命令,参照规章制定程序执行。此外,国务院部门、地方政府也规定了相应的规章和其他规范性文件的制定程序。

通常,行政立法可以分为立项、起草、审查、决定和公布几个环节。立项一般由行政立法机关的组成部门或者内设机构提出。立项申请应当说明制定行政法规、规章的必要性,所要解决的主要问题,拟确立的主要制度。行政法规、规章可以由行政立法机关所属的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