

# 依法行政研究

王连昌 文正邦 郑传坤 主编

重庆出版社



# 依 法 行 政 研 究

王连昌 文正邦 郑传坤 主编

重 庆 出 版 社

责任编辑 郑 玲  
封面设计 王 多  
技术设计 费晓瑜

王连昌 文正邦 郑传坤 主编

依法行政研究

---

重庆出版社出版、发行(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销 四川外语学院印刷厂印刷

\*

开本 787×1092 1/32 印张 11.75 插页 4 字数 253 千

1998 年 11 月第一版 1998 年 11 月第一版第一次印刷

\*

印数:1-1,500

ISBN 7-5366-4078-1/D·168

定价:17.00 元

# 序

依法行政、实现法制化的行政管理，是实施依法治国方略、建设社会主义法治国家的关键，这不仅是由现代国家管理和政府行政执法在整个国家与社会生活中的地位决定的，而且也是目前举国上下形成的共识。与古代封建国家基础上形成的人治化的行政管理相区别的是，现代民主政治条件下法治国家的政府行政管理内在地要求法制化的行政管理。正是从这个意义上，人们通常才把现代行政管理又称为行政执法。因此，依法行政，既是现代法治国家的一个根本特征，也是我们社会主义国家的人民政府行使行政权力的一项基本准则。

勿庸讳言，我国是一个有着数千年行政专制历史的国家，在国家管理中素有以君主的个人意志和官吏的为官经验行政的传统；在目前的现实生活中，也还比较严重地存在着有法不依、执法不严、违法不究甚至少数执法者徇私枉法的情况。诚然，要在具有这样历史传统的国度里厉行法治，实施依法治国方略，推动国家管理严格依法行政，实现行政管理法制化目标，无疑将是一项十分艰巨的任务，将有非常漫长的道路要

走,将有大量的工作要做,除了需要大力加强行政立法、行政执法、行政救济、行政监督、行政的司法审查和行政执法队伍建设等工作之外,还要努力开展依法行政的理论研究。作为全国知名的政法大学,应当义不容辞地为这项意义深远的系统工程做出自己的贡献。

基于此,我校法律二系、地方法制研究中心的一批长期从事行政法、政治学、行政管理等领域研究的专家、学者、集多年研究之心得,从理论与实践相结合的角度,勇于探索、深入钻研,经过多方努力终于推出了这本《依法行政研究》,并由重庆出版社出版。应当说,这是值得称道的一大善举。尽管本书尚有许多不够确切、不够完善和不尽人意之处,但相信它终将对于促进国家行政机关依法行政、推动国家行政管理法制化的进程发挥出一定的积极作用。

是为序。

重庆市人民政府法律顾问  
西南政法大学校长

田平安 教授

1998年8月

# 目 录

## 邓小平机构改革与依法行政思想及其对于我们

的启示 ..... 文正邦 钱建华 刘群英(1)

简论依法行政的含义、实质、依据和要求 ..... 王连昌(21)

现代行政管理法制化论纲 ..... 郑传坤(35)

实现依法行政的问题与对策研究 ..... 唐 尧(63)

法治时代与地方立法研究 \* ..... 王学辉 王鉴辉(77)

论行政决策法制化的实现途径 ..... 邹东升(100)

论行政管理体制的制度化目标 ..... 李 川(123)

行政程序论 ..... 王学辉(150)

行政程序法与法治行政 ..... 贺善征(182)

## 我国现阶段行政执法的问题及其对策探讨

..... 屈 健(209)

## 美国行政法规与改革我国行政立法制度研究

..... 杨明成(227)

国家公务员法治化问题研究 ..... 刘俊祥(259)

## 西方公务员权利义务规范及其借鉴价值

..... 郑传坤 谢子传(285)

## 论我国公职人员财产申报制度完善问题

..... 罗 军(298)

试论国家行政机关公文必须依法制文..... 李化德(314)

依法行政与加强工商行政执法..... 周正春(328)

行政效率问题探讨..... 周连辉(345)

浅谈行政程序不合法对行政执法的影响..... 周文茂(365)

# 邓小平机构改革与依法行政 思想及其对于我们的启示

文正邦 钱建华 刘群英

随着党的十五大以及九届全国人大一次会议的胜利召开,我国以机构改革为重要突破口的政治体制改革正在积极进行,与此相联系,依法治国也必然地推进到了依法行政的攻坚阶段。这些都离不开邓小平理论的正确指导。事实上,邓小平同志不仅对经济体制改革的理论与实践作出了举世公认的伟大贡献,而且对包括政府机构改革在内的政治体制改革也作出了一系列精辟论述;不仅深刻地阐明了社会主义民主和法制建设的总体思想,而且阐述了有关依法行政的许多精当见解。这些对我们当前正在进行的机构改革和依法行政都有着非常重要的作用和意义,使我们倍感亲切,令人警醒、发人深思,给我们以很多重要启迪,值得深入领会并认真贯彻实行。



## 一、机构改革是一场革命,其成败取决于能否将改革成果制度化、法律化

邓小平同志关于机构改革的思想非常丰富,他很早就认识到了机构改革的必要性、重要性和紧迫性,并积极倡导、身体力行,尤其是在 1982 年关于机构改革的一系列讲话中,进行了深刻论述,规定了机构改革的范围、主要任务、基本原则和方针方法等。在此我们集中从以下两个方面来深入领会。

### (一)机构改革是一场革命,是整个体制改革中的关键性环节

进行机构改革必然要精简机构、精兵简政,精简机构是机构改革的当然含义和组成,但是机构改革不仅仅是指量上的裁冗简繁,更是质上的对旧的权力结构和体制的变革更新。邓小平同志不仅把精简机构、克服官僚主义、提高国家机关办事效率作为政治体制改革的重要内容之一,而且把精简机构提高到机构改革以及整个体制改革的高度来认识它的重要意义。他在一些重要文章和讲话中精辟地分析并指出了应通过改革克服“权力过分集中”这一建立在计划经济基础上的旧的政治、经济体制的根本弊端;因此,应该把过分集中于党政领导机关的权力进行合理分权或权力下放,实行党政分开以及政企分开,建立科学的权力结构体系和运行机制,以改善党的领导从而加强党的领导。这既是机构改革也是政治体制改革的主要任务、目标和症结所在。

正是由于邓小平同志这样从机构改革和体制改革的高度

来看待精减机构,所以他深刻地指出并论述了“精减机构是一场革命”,“是对体制的革命”,旧体制下的“机构臃肿重叠、职责不清,许多人员不称职、不负责,工作缺乏精力、知识和效率的状况……确实到了不能容忍的地步,人民不能容忍,我们党也不能容忍。”所以,“这场革命不搞……甚至于要涉及到亡党亡国的问题,可能要亡党亡国。”<sup>①</sup>他进而把体制改革和机构改革提高到坚持社会主义制度、搞好现代化建设的首要保证的重要地位来看待:“体制改革的问题……我不想多讲了。只讲一点,就是体制改革要提到怎样一个高度来看。最近我有两次讲话,讲到对坚持社会主义制度,搞好现代化建设的四个保证。第一是体制改革,目前进行机构改革。”<sup>②</sup>

邓小平同志的这些重要思想和论述,给我们以深深的启迪。因为精简机构、进行机构改革,既是政治体制改革的重要内容和题中应有之义,又是深化经济体制改革,改革和完善经济管理体制必然提出的重要课题,是经济体制改革和政治体制改革的结合部和联结点,是整个体制改革中的关键环节。必然要深深触及到旧体制、旧的习惯势力和既得利益者,所以“每项改革涉及的人和事都很广泛,很深刻,触及许多人的利益,会遇到很多的障碍”<sup>③</sup>,比经济体制改革“更复杂”<sup>④</sup>。然而无论多么艰难复杂,机构改革这场体制革命非搞不可,而且非彻底搞不可。它不仅是解决机构臃肿重叠,提高国家机关办事效率,反对官僚主义和腐败的需要,而且是实行党政分开、政企分开,克服权力过分集中这一旧的政治经济体制的固有弊端,改善党的领导,转变政府职能,建立科学合理的权力结构和运行机制所必须。正如江泽民同志在党的十五大报告中所指出:要“根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建

立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务的水平。”特别是在市场经济体制情况下,精简机构,进行政府机构改革和行政体制改革,就更显出其重要性和紧迫性,是深化改革的重要标志和关键举措,是我们当前发展社会主义市场经济和民主政治以及实行法治的当务之急和不可回避的重要课题。它实际上是国有企业改革和建立现代企业制度必不可少的配套改革,既有利于培育企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束,权、责、利相统一的经济实体,又有利于完善国家宏观调控,政府职能从管理型转变为服务型、监督型。而且从政府机构改革分流出来的具有一定业务专长和政策水平的行政人员充实到经济工作和其他工作的第一线,还有利于加强和改善企事业单位的依法经营管理,冲击官本位习惯势力,减轻政府的财政负担等等。现在党中央、国务院下决心进行机构改革,不仅受到广大人民群众以及多数党政干部的拥护和欢迎,而且得到国外舆论的普遍好评,称之为中国改革进入了新阶段。之所以如此,就因为这是坚决贯彻邓小平理论的一个光辉实践,既有利于建设中国特色的社会主义,又符合人类政治文明和制度文明发展的客观规律和共同经验,符合党心、人心和时代精神。

## (二)机构改革及其成果也必须制度化、法律化,才能保证其顺利进行和成功

回顾建国以来包括改革开放以来,我们进行的多次精简机构,之所以走不出精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈,乃至形成了恶性循环,固然有诸多原因(包括计划经济体制及其影响的原因),但一个关键性因素就在于忽略并缺少

其法制保障,从而就不能巩固其成果,并保证其顺利进行和最终成功。使之风头一过,原有的一切又死而复苏,甚至在原有基础上增多加大,机构恶性膨胀,从而使旧机构、旧体制得以不断地延续、膨胀、“保值、增值”。这实质上就表明仅靠人治,仅凭领导人的喜厌好恶来取舍、设革机构,是走不出怪圈、摆不脱恶性循环的,也违背了机构建设的客观规律。

邓小平关于机构改革思想的深刻之处就在于,他很注意机构改革的法制保障,强调机构改革及其成果必须制度化、法律化,才能保证其顺利进行和成功。他强调指出,机构改革除了精简机构外,还要随着机构改革的进行和不断深入建立各种责任制以及“完善的规章制度、工作方法、领导方法”<sup>⑤</sup>,并明确把“党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制”,看作是“官僚主义的另一病根”;因此,必须把机构改革纳入制度化、法律化的轨道,才能“从根本上”解决问题,“制度问题不解决,思想作风问题也解决不了。”<sup>⑥</sup>

这是很值得我们深入总结和认真反思的。可以说,邓小平民主、法制思想的一个精髓就是强调国家及社会生活的各个方面都必须制度化、法律化,必须以制度和法律约束个人的恣意,限制领导者滥用权力,克服旧体制下权力过分集中的根本弊端,清除封建主义的各种影响和残余,才能从根本上杜绝人治、实行法治,保障社会主义民主以及各项改革和现代化事业的顺利进行和成功。他明确指出包括机构改革在内的政治体制改革的主要目标之一就是要以法治代替人治,“要通过改革,处理好法治与人治的关系”<sup>⑦</sup>,反复强调不仅“必须使民主制度化、法制化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改

变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>⑧</sup>而且必须使国家政治生活、经济生活及社会生活各方面都制度化、法律化。认为发扬社会主义民主、肃清封建主义残余影响,“重点是切实改革并完善党和国家的制度,从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化,促进现代化建设事业的顺利发展”<sup>⑨</sup>。因此他深刻地指出:“制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党高度重视。”<sup>⑩</sup>

由此可见,如何实现机构改革的制度及法律保障,使之紧密结合其建章建制并建立相应的立法和执法机制,的确是关系到机构改革之成败的重大问题,具有事关机构改革的根本和全局的战略意义,有利于保持符合生产力发展以及社会主义民主政治发展要求的新机构、新体制的稳定性、长期性,从而不仅保障机构改革的顺利进行,而且巩固其成果,避免走回头路或半途而废。因为只有制度化才能规范化;制度化的更高要求就是法律化,法律同制度有着天然的联系,法律就意味着制度,法律化就意味着制度化,任何制度要普遍有效地发挥作用,也必须要通过法律化,即用法律手段武装起来,以保证其效力并得以巩固。从而才能做到不仅有章可循、有制可行,奖惩分明;而且有法可依、有法必依、执法必严、违法必究、赏罚严明。同时,有利于坚持公开、公正的原则,并使行为主体权、责、利相统一,既有动力又有压力,以充分调动和发挥其积极性、主动性和创造性,使机构改革成为广大干部和人民群众都积极、主动参与的事业。

因此如何运用法律手段推进、规范和保障政府机构改革,

并巩固其成果,就成了当前我们顺利进行机构改革以及实行依法行政的一个关键和重心。

## 二、加强和完善行政组织法,建立和健全 各类行政责任制,是依法行政的迫切需要

依法行政是依法治国、建设社会主义法治国家以及搞好廉政建设的关键和核心,是厉行法治、杜绝人治的要义和真谛之所在,它体现了现代法治的重心由传统法制的“制民”模式转为“制权”模式、“制官”模式,以限制政府权力的滥用和腐败,规范行政行为,维护和保障公民的正当权利和合法权益这一精髓(这也是民主宪政和法治行政所要解决的一个中心问题)。尤其是在社会主义市场经济条件下,依法行政更是政府运用法律手段来对经济实行宏观调控和管理,以建立和维护正常的市场经济秩序所必须,它对于保证行政管理和为人民服务的宗旨和目标的实现,保证提高行政效率以及行政管理的统一性、连续性和稳定性,保证对行政管理的监督有统一的标准和程序等,都有着十分重要的意义。

江泽民同志在党的十五大报告中着重指出:“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制。”这就不仅把依法行政提高到非常重要的地位,而且把依法行政和机构改革作为政治体制改革和加强民主法制建设的重要内容有机联系起来考虑。并指出了在机构改革中加强和完善行政组织法等行政法律制度的必要性和重要性:“深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化”。

随着九届全国人大一次会议的胜利举行,国务院以及各级政府机构改革的积极推行,加强和完善行政组织法,建立和健全各类行政责任制,不仅是依法行政的迫切需要和我国行政法制建设中的一个重点,而且是实现机构改革的制度化、法律化,以保证其顺利进行和取得成功的首当其冲的任务。

邓小平的法制思想中,包含着有关依法行政的若干精当见解,对诸如关于加强和完善行政组织法及行政监督,建立和健全各类行政责任制,加强行政干部队伍的思想建设和组织建设等都有许多具体的论述,是我们加强行政法制建设、搞好依法行政的宝贵思想财富,很需要我们进行深入、系统的学习和领会,本文将分别予以阐述。

### (一)加强行政组织立法,健全行政组织法律体系,是依法行政的前提

依法行政首先要解决好行政主体的依法设置和制度约束问题,使行政机关的性质、任务、职权、组成、活动方式以及成立、变更和撤销的程序等,都由法律来明确规定,从而作到职权法定、坚持越权无效和职权与职责相统一的原则,才好进一步使行政机关在行政活动中严格依法办事、规范其行政行为。因此行政组织法是依法行政的重要前提和组织保证。如前所述,邓小平同志在论述机构改革的法制保障时一针见血地指出了“官僚主义的另一病根是,我们党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定,以至事无大小,往往无章可循,绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请示

报告,批转文件。有些本位主义严重的人,甚至遇到责任互相推诿,遇到权利互相争夺,扯不完的皮。”<sup>①</sup>因此“要制定一系列的法律、法令和条例”以发展社会主义民主、健全社会主义法制<sup>②</sup>。邓小平同志还在许多文章中谈到了加强行政组织立法的若干具体内容,包括对各机构的职责权限、机关工作程序,乃至人员的编制等都要有明确规定。他还特别重视必须用法律手段来控制机构设置和人员编制,“要不然不得了”<sup>③</sup>。

我们应遵照小平同志的这些教导,主动适应和紧紧抓住当前机构改革提出的挑战和赋予的机遇,努力健全和完善行政组织法律体系,这既是依法行政的迫切要求,也是当前行政法制建设的一个紧迫课题。应当看到,我国现有的行政组织法律体系既不完善,也不系统,量和质都很不适应新形势下依法治国和依法行政的要求,未免带有计划经济基础上的政治、经济体制的影响和痕迹,因此必须抓紧这次政府机构改革和行政体制改革的机会,按照依法行政的要求大力进行调整、充实、修订和完善,不仅使各级政府而且使各部门行政机关和机构的设置、职能、体制和工作程序等都走向法制化,以推进社会主义民主建设以及政治体制改革的制度化、法律化进程。健全行政组织法律体系对于我国法律工作者既紧迫又任重而道远!

当然,依法行政的前提和依据,不仅仅是行政组织立法,还包括需要健全和完善整个行政法律体系,从而为依法行政提供良好而完备的可依之法。这就需要权力机关加强立法和完善授权立法,为此就需要把好法律的制定和设定权这个关,既要发展行政机关立法和地方立法,又要从严掌握授权立法和委托立法,防止部门利益以及地方保护主义左右立法以及



执法,并贯彻好法律保留原则和法律优先原则,严格按照法律规范的效力位阶准确、完整、充分地发挥各级各类法律规范的作用和效力;同时坚持改革决策、发展决策和立法决策相结合,在努力提高立法质量的基础上加快立法步伐,并尽快出台行政许可法、行政强制法、行政程序法、立法法、监督法、还有诸如行政规费征收法等急需的法律、法规,为完善我国行政法律体系迈出重要步伐。

## **(二)建立和健全各类行政责任制,加强和改善行政执法,是依法行政的重点和关键**

“徒法不足以自行。”行政执法是行政机关实施法律、法规的活动,它直接关系到人民利益和意志的实现和体现,涉及到国计民生的方方面面,决定着行政管理的水平、效率、公正性以及市场经济体制下政府职能的转换和充分发挥,直接体现着一个国家、一个城市依法治国、依法治市的程度和水平。因此加强和改善行政执法,对于依法行政具有根本性、全局性和关键性意义,依法行政的重点、难点和关键就在于行政执法中必须依法行政,即行政机关在行使法定职权、从事行政活动时必须严格依法办事,必须严格依据法律的规定和依照法定的程序,违反法律的规定和程序的行政行为均属无效,均应承担相应的法律责任。大量事实表明,行政执法中依法行政存在的问题最多、也最复杂。包括行政执法人员素质不高、执法效率低下,行政执法主体混乱、不合法,行政执法体制不顺、不健全、职责不清、行政执法制度不完善,执法程序不规范。而且对行政执法的非法干预过多,以权压法、以权代法乃至枉法的现象严重,执法中“三乱”现象突出,争权争利或推诿扯皮等颇