

LONGZHONGJINIANWOGUOGAIGEKAIFANGSANSHIZHOUNIAN

隆重纪念我国改革开放三十周年

政府法制建设 三十年的回顾与展望

主编 曹康泰

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

LONGZHONGJINIANWOGUOGAIGEKAIFANGSANSISHIZHOUNIAN

隆重纪念我国改革开放三十周年

政府法制建设 三十年的回顾与展望

主编 曹康泰

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府法制建设三十年的回顾与展望/曹康泰主编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0828 - 8

I. 政… II. 曹… III. 国家行政机关 - 社会主义法制 - 建设 - 研究 - 中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 158562 号

政府法制建设三十年的回顾与展望

ZHENG FU FA ZHI JIAN SHE SAN SHI NIAN DE HUI GU YU ZHAN WANG

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/14.25 字数/299 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0828 - 8

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010406

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

1978年12月召开的党的十一届三中全会提出了健全社会主义民主、加强社会主义法制的任务，从而使我国的民主法制建设在经历艰难曲折的长期探索后，进入了蓬勃发展的新时期。三十年来，国家的民主法制建设取得了举世瞩目的巨大成就，作为民主法制建设重要组成部分的政府法制建设也取得了突破性进展。值此改革开放三十周年之际，认真系统地回顾政府法制建设走过的辉煌历程，总结取得的成就和经验，分析存在的问题，思考未来努力的方向，对于进一步做好新时期的政府法制工作，深入贯彻落实科学发展观，全面推进依法行政、加快建设法治政府具有十分重要的意义。

为了落实中央关于隆重纪念改革开放三十周年的部署，国务院法制办公室自2008年年初开始进行相关准备，组织开展了“政府法制三十年”课题研究工作。为了做好这项工作，增强研究成果的针对性、科学性，还先后委托国家行政学院法学部应松年教授、中国人民大学宪法与行政法治研

究中心莫于川教授、中国政法大学马怀德教授和上海市行政法制研究所、深圳市法制研究所分别组织分课题组，进行了专题研究。2008年7月初，各分课题组都提交了研究报告。我们以自身的研究成果为主，对各分课题的研究报告作了汇总研究，提出了最终研究报告。本书就是在对该研究报告作进一步修改、完善的基础上形成的，书中参考借鉴了各分课题报告的有关内容。在此，我们对各分课题主持人和分课题组成员表示诚挚的谢意。本书由国务院法制办公室主任曹康泰同志担任主编，胡可明、陈富智、胡振杰、陈黎君、叶慰、明俊、谢艺、齐倩倩、黄长杰同志共同撰写，全书由胡振杰同志协助主编统稿。

本书中提出的意见和建议，纯属作者个人观点，不代表其所在单位意见。囿于作者水平，书中如有不正确、不全面之处，敬请广大读者批评指正。

作 者

二〇〇八年十一月一日

目 录

前言	1
----------	---

第一章 概 述

一、政府法制建设的发展历程	1
(一) 政府法制建设起步阶段	
(1978 年至 1989 年)	2
(二) 政府法制建设稳步发展阶段	
(1989 年至 1999 年)	4
(三) 政府法制建设全面推进阶段	
(1999 年至今)	7
二、政府法制建设的主要成就和基本经验	20
(一) 政府法制建设的主要成就	21
(二) 政府法制建设的基本经验	29
三、进一步加强政府法制建设的思考	32
(一) 政府法制建设中存在的主要问题	32
(二) 进一步加强政府法制建设的思考	34

第二章 政府法制理论研究成果丰硕

一、政府法制理论的发展历程	39
(一) 政府法制理论初步形成阶段	
(1978 年至 1989 年)	39
(二) 政府法制理论逐步深化阶段	
(1990 年至 1999 年)	42
(三) 政府法制理论全面发展阶段	
(1999 年至今)	45
二、政府法制理论研究的主要成果和基本经验	49
(一) 政府法制理论研究的主要成果	49
(二) 政府法制理论研究的基本经验	57
三、进一步加强政府法制理论研究的思考	60
(一) 坚持正确的研究方向, 以更加开放的态度、	
更加开阔的视野开展理论研究	60
(二) 进一步深化对政府法制基本理论的研究	61
(三) 切实加强行政组织法有关问题的研究	61
(四) 加强对行政行为尤其是行政程序	
理论的研究	62
(五) 不断深化对部门依法行政理论的研究	63
(六) 加强贯彻落实科学发展观对建设法治政府	
提出的有关具体问题的理论研究	63

第三章 政府立法工作取得巨大成就

一、概述	65
(一) 政府立法的特点	65
(二) 政府立法权的发展历程	70
二、政府立法工作取得的主要成就	74
(一) 政府立法为基本形成以宪法为核心的中国 特色社会主义法律体系作出了重要贡献	74
(二) 政府立法工作理念不断创新, 政府立法 工作重点随着改革开放进程适时调整	75
(三) 政府立法程序日趋规范	77
(四) 政府立法工作机制不断创新, 科学性和 民主性不断增强	78
(五) 政府立法由以立新法为主转变为立、改、 废并举	80
三、进一步加强和改进政府立法工作的思考	85
(一) 政府立法工作中存在的主要问题	85
(二) 进一步加强和改进政府立法工作的思考	88

第四章 改革行政审批制度 促进政府 职能转变和行政管理方式创新

一、行政审批制度改革的发展历程	96
(一) 逐步推进行政审批制度改革	96
(二) 研究制定行政许可法, 为行政审批制度 改革提供法律依据	104
二、改革行政审批制度、贯彻实施行政许可法取得 的主要成效	107
(一) 政府职能有退有进, 渐趋合理	107
(二) 行政管理方式更加规范	108
(三) 行政管理方式更加高效、便民	110
(四) 行政管理手段实现了多样化	112
(五) 行政行为更加公开透明	113
三、进一步改革行政审批制度、深入贯彻实施行政 许可法的思考	115
(一) 当前存在的主要问题	115
(二) 进一步改革行政审批制度、深入贯彻实施 行政许可法的思考	117

第五章 不断改革行政执法体制 严格规范行政执法行为

一、规范行政执法的发展历程	124
(一) 起步阶段 (1979 年至 1990 年)	124
(二) 探索试点阶段 (1990 年至 2002 年)	126
(三) 全面规范阶段 (2002 年至今)	130
二、改革行政执法体制、规范行政执法行为取得 的主要成效	134
(一) 行政执法体制逐步理顺, 城市管理领域 多头执法、重复处罚和执法扰民的问题 得到初步解决, 行政执法效率明显提高	134
(二) 行政执法水平明显提高, 配套制度建设 不断加强	136
(三) 行政执法方式不断创新	137
(四) 行政执法责任制的推行取得显著成效	138
三、进一步改革行政执法体制、规范行政执法 行为的思考	140
(一) 行政执法方面存在的主要问题	140
(二) 进一步改革行政执法体制、规范行政执法 行为的思考	143

第六章 建立健全行政复议制度 强化 对具体行政行为的监督

一、我国行政复议的发展历程和主要特点	149
(一) 发展历程	149
(二) 我国行政复议工作的主要特点	155
二、行政复议工作取得的主要成就	158
(一) 行政复议制度逐渐完善	158
(二) 行政复议体制、机制不断创新, 行政复议 工作质量和透明度明显提高	159
(三) 行政复议审查范围逐渐扩大, 及时化解了 大量社会矛盾, 促进了行政机关合法、 合理行政	161
(四) 行政复议督促指导工作成效明显, 行政 复议机构不断健全、人员素质逐步提高	163
(五) 通过行政复议实践, 获得了许多宝贵经验	164
三、进一步加强行政复议工作的思考	166
(一) 行政复议工作中存在的主要问题	166
(二) 进一步加强行政复议工作的思考	170

第七章 建立健全法规规章和规范性文件备案制度 强化对抽象行政行为的监督

一、我国法规规章和规范性文件备案审查制度的	
发展历程	177
(一) 法规规章和规范性文件备案审查制度	
的作用	177
(二) 法规规章备案审查制度的发展历程	179
(三) 规范性文件备案审查制度的发展历程	185
二、我国法规规章和规范性文件备案审查制度的	
主要内容	188
(一) 法规规章备案审查制度的主要内容	188
(二) 规范性文件备案审查制度的主要内容	189
(三) 法规规章和规范性文件备案审查	
制度的特点	191
三、法规规章和规范性文件备案审查工作取得的	
主要成效	192
(一) 法规规章备案审查制度逐步建立健全，	
备案审查工作迈入了法制化、规范化轨道	192
(二) 法规规章报备工作质量不断提高，备案审	
查力度不断加强	194

(三) 规范性文件备案审查制度日趋完善, 备案审查工作水平逐步提高	195
四、进一步加强法规规章和规范性文件备案审查 工作的思考	197
(一) 法规规章和规范性文件备案审查工作中 存在的主要问题	197
(二) 进一步加强法规规章和规范性文件备案 审查工作的思考	199

第八章 政府法制机构建设逐步加强

一、政府法制机构的历史沿革	203
(一) 新中国成立后、改革开放前的政府 法制机构	203
(二) 改革开放后政府法制机构的发展历程	205
二、政府法制机构职能演进和机构发展的特点	211
(一) 恢复阶段政府法制机构的职责、编制和 内设机构情况	212
(二) 发展阶段政府法制机构的职责、编制和 内设机构情况	214
(三) 加强阶段政府法制机构的职责、编制和 内设机构情况	217
三、进一步加强政府法制机构和队伍建设的思考	220

(一) 政府法制机构和队伍建设中存在的 主要问题	220
(二) 进一步加强政府法制机构和队伍建 设的思考	221

附录

一、有关推进依法行政的重要文件

国务院关于加强政府法制工作的决定	223
(1993 年 10 月 9 日)	
国务院关于全面推进依法行政的决定	228
(1999 年 11 月 8 日)	
国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知	233
(2004 年 3 月 22 日)	
国务院办公厅关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要 的实施意见	247
(2004 年 3 月 22 日)	
全面推进依法行政 努力建设法治政府 ——温家宝总理在全国依法行政工作电视电话会议上的讲话	254
(2004 年 6 月 28 日)	
国务院关于加强市县依法行政的决定	267
(2008 年 5 月 12 日)	

二、有关立法工作的法律、行政法规和重要文件

全国人民代表大会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	277
(1985 年 4 月 10 日)	
行政法规制定程序暂行条例	278
(1987 年 4 月 21 日)	
国务院办公厅关于改进行政法规公布的通知	281
(1988 年 5 月 31 日)	
国务院关于废止 1993 年底以前发布的部分行政 法规的决定	282
(1994 年 5 月 16 日)	
国务院关于废止 2000 年底以前发布的部分行政 法规的决定	283
(2001 年 10 月 6 日)	
行政法规制定程序条例	284
(2001 年 11 月 16 日)	
规章制定程序条例	291
(2001 年 11 月 16 日)	
中华人民共和国立法法	299
(2000 年 3 月 15 日)	
国务院关于废止部分行政法规的决定	318
(2008 年 1 月 15 日)	
三、有关行政审批制度和行政管理体制改革的法律、 行政法规和重要文件	
国务院批转关于行政审批制度改革工作的	

实施意见的通知	319
(2001 年 10 月 18 日)	
中华人民共和国行政许可法	325
(2003 年 8 月 27 日)	
国务院办公厅关于贯彻实施行政许可法工作安排的通知	344
(2003 年 12 月 10 日)	
国务院办公厅关于继续做好相对集中行政处罚权 试点工作的通知	350
(2000 年 9 月 8 日)	
中华人民共和国政府信息公开条例	354
(2007 年 4 月 5 日)	
四、有关行政执法的法律和重要文件	
中华人民共和国行政处罚法	364
(1996 年 3 月 17 日)	
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》 的通知	377
(1996 年 4 月 15 日)	
国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定	381
(2002 年 8 月 22 日)	
国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍 实行综合行政执法试点工作意见的通知	389
(2002 年 10 月 11 日)	

国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见	394
(2005 年 7 月 9 日)	
五、有关行政复议的法律、行政法规和重要文件	
中华人民共和国行政复议法	401
(1999 年 4 月 29 日)	
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》	
的通知	412
(1999 年 5 月 6 日)	
中华人民共和国行政复议法实施条例	417
(2007 年 5 月 29 日)	
六、有关法规规章和规范性文件备案审查的行政法规	
和重要文件	
国务院办公厅关于地方政府和国务院各部门规章	
备案工作的通知	432
(1987 年 3 月 7 日)	
全国人大常委会办公厅、国务院办公厅关于地方性	
法规备案工作的通知	433
(1987 年 5 月 25 日)	
法规规章备案规定	434
(1990 年 2 月 18 日)	
法规规章备案条例	437
(2001 年 12 月 14 日)	