



改革开放

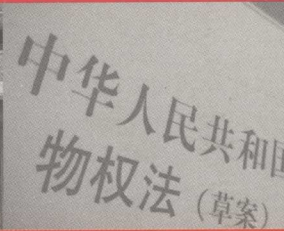
30年

丛书

丛书主编 || 王 锋

规制与良序：中国法治政府建设 30 年

GUIZHI YU LIANGXU: ZHONGGUO FAZHI ZHENGFU JIANSHE 30 NIAN



沈传亮

主 编

《淮南子·泰族训》中说：“无法不可以为治也。”中国法治政府的建设进程始于改革开放。16年前的一部电影《秋菊打官司》，至今仍然让人津津乐道，不仅是因为演员的高超演技，更是因为导演的独特视角，它在一定程度上反映了中国法治政府的建设进程，展现了中国特色的法治元素。



郑州大学出版社

规划与良序：中国城市政府建设 30 年

中国城市史话



中国城市史话

「十一五」重点图书出版规划项目
河南省新闻出版局2008年重点图书

规制与良序： 中国法治政府建设30年

沈传亮

主编

改革开放

30

年丛书

丛书主编 || 王 锋



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

规制与良序:中国法治政府建设 30 年/沈传亮主编.
郑州:郑州大学出版社,2008. 11
(改革开放 30 年丛书/王锋主编)
ISBN 978 - 7 - 81106 - 980 - 8

I. 规… II. 沈… III. 国家机构 - 行政管理 - 概况 - 中国
IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166299 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:16.25

字数:286 千字

版次:2008 年 11 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2008 年 11 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 980 - 8 定价:46.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

书中所用部分图片在出版时未能联系上作者,请作者尽快与出版社联系

序

2008年,中国改革开放迎来了波澜壮阔的第30年。30年来,中国人以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。古老而年轻的中国的经济、社会诸领域的面貌都发生了翻天覆地的变化。

改革开放30年,中国经历了20世纪以来最深刻的转型时期。这种转型由三个深刻转变所构成:一是体制转轨,即从高度集中的计划再分配经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制转轨;二是结构转型,即从农业的、乡村的社会结构向快速走向工业化、城镇化的社会结构转型;三是社会转型,即从封闭半封闭的传统社会向全方位开放的现代社会转型。在这种转型中,中国在保持了经济快速稳定发展的同时,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等方面都取得了辉煌成就,中国社会和制度显示出蓬勃生机和活力。

在中国改革开放30周年之际,国际社会对中国改革的评价也褒贬不一,既有总结中国模式、中国道路、中国经验的专家学者,也有重弹“中国威胁论”、“中国崩溃论”等老调的敌对势力。在这一背景下,究竟如何总

结和展现中国过去的30年,自然倍受国人关心。这套由郑州大学出版社总编辑王锋教授策划并担任丛书主编,青年学者王伟、沈传亮、袁金辉、胡杨、贾江华等撰写的“改革开放30年丛书”,以30年改革开放的历史发展为主线,从不同的视角和维度,以通俗的文笔和丰富的事例,对改革开放30年的发展轨迹进行了梳理和总结。

王伟博士等人以1978年以来政府改革的生动实践为基础,以政府理论的基本内容为主线,从政府体制机制、政府职能、政府执行力等基本范畴入手,梳理了中国政府改革发展的历程,总结其发展动因和经验,分析其成就和问题,从而将中国政府改革与发展置于中国发展和世界发展的大背景下,来探寻制约因素和发展趋势,并为中国政府改革和发展探寻进一步发展的着力点。

沈传亮博士等人从法治政府建设的角度,以重大行政立法为切入点,对30年来的政府法治建设进行了回顾与总结,阐释了责任政府、服务型政府等施政新理念,探讨了近年来政府建设的新趋势。其中,既有对“民告官”时代的解读,又有对公务员法的分析;既有对阳光法案的系统论述,又有对国家赔偿法的案例分析。

袁金辉博士以乡村治理为视角,展现和回顾了30年来中国基层民主和村民自治的发展历程,反映了中国乡村治理走向法制化和规范化的发展主线,系统梳理了乡村治理过程中的重大事件和重大决策。

胡杨博士的著作则以西方新公共管理运动和中国事业单位改革为背景,描述了30年来中国的教育、科技、文化、医疗、体育等领域的变迁与发展,总结了中国公共事业发展的历史性成就,也点明了公共事业发展存在的严重问题。

贾江华博士以中国外交30年为题,反映了全球化过程中中国外交取得的重大突破和重大成就,展现了中国全面融入世界和国际社会逐步了解中国的过程。从改革开放之初的中美建交,到20世纪80年代的中苏和解,从大国外交理念到和谐世界的提出,无不凸显出泱泱中华的外交智慧。

在 30 年中国改革开放的过程中,中国发生的巨大社会变迁,其人口规模之大、发展速度之快和变革程度之深,在世界现代化历史上是罕见的。人们可以从不同侧面去解读这个巨大变迁,而这些亲身经历了这个巨大变迁的青年博士学者,其解读在某种程度上也代表了这一代人的认识。

李培林

2008 年 10 月 2 日于北京

目录

引 言 法治政府渐行渐进	1
第一章 民可以告官	6
一、行政诉讼法在“民告官”中走来	7
二、明明白白“民告官”	11
三、民·天平·官	15
四、“官告民”彰显政府法律意识	22
五、“民告官”不减反增的理性思考	24
六、行政诉讼法的缺陷及其完善	26
第二章 政府应承受如此之“轻”	33
一、国家赔偿：从幕后走向台前	34
二、国家赔偿：长路漫漫	37
三、国家赔偿法的尴尬	42
四、国家赔偿法距公民有多远	45
五、国家赔偿法的缺陷及其完善	49

第三章	乱处罚现象渐行渐远	58
	一、乱处罚风光不再:行政处罚法出台前后	59
	二、秩序·权力与法律控制:行政处罚法的制度安排	65
	三、实践性反思:行政处罚法实施中的成绩与问题	76
第四章	行政问责彰显威严	81
	一、撩开行政问责制的面纱	82
	二、行政问责掀起官场震撼	93
	三、完善行政问责的途径	101
第五章	约束裁判员的又一戒律	107
	一、告别“公章旅行”:行政许可法出台的背景考察	108
	二、迈向法治政府的重要里程碑:行政许可法内容解读	113
	三、行政许可法的适用	122
第六章	公务员的护身符和紧箍咒	130
	一、公务员法立法坎坷路	131
	二、亮点颇多的公务员法	133
	三、公务员的“紧箍咒”	143
	四、公务员法涉及常见案例解析	151
	五、余论	155
第七章	突破行政征收、征用乱局	158
	一、行政征收征用制度的发展	159
	二、拆迁中的利益博弈:以重庆“最牛钉子户”为例	166
	三、定分止争天下平	173
第八章	突发事件应对有法	182
	一、重大突发事件呼吁法治建设	182
	二、突发事件应对法的出台	187
	三、突发事件应对法促使政府依法行政	197
	四、典型案例分析与解读	204

第九章 打造“阳光政府”	209
一、最好的防腐剂:信息公开	210
二、公民知情权的后盾	216
三、一场划时代的政府变革:信息公开条例的价值彰显	220
四、他山之石:韩国首尔 OPEN 系统、瑞典政府信息公开 ...	228
五、不得不说的话:引自警觉者的忠告	235
附 法治政府建设 30 年大事记	239
参考文献	244
后 记	246

引言

法治政府渐行渐进

今年是改革开放 30 周年,有许多大事件值得回忆,有许多往事并不如烟。30 年来,我们秉承一分耕耘一分收获的建设理念,在健全法律法规上,取得了很大进步;我们秉承法治理念,革除一个个陈规陋俗,向法治政府的目标,一步步走来。

《淮南子·泰族训》中说:“无法不可以为治也。”在总结经验、汲取教训的基础上,改革开放以来,中国开始了法治政府建设进程,至今可分为 5 个阶段。第一阶段,1978 年十一届三中全会提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,表明了法治意向。第二阶段,1984 年提出“从依政策办事,逐步转变为既要依政策办事,又要依法律办事”的方针,表示进入法治准备阶段。第三阶段,1993 年 3 月八届全国人大第一次会议通过的《政府工作报告》正式以政府文件的形式确定了依法行政的原则。《报告》明确提出:“各级政府都要依法行政,严格依法办事。”第四阶段,根据

党的十五大“依法治国”的精神,1999年修订宪法时,把“依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,明确提出“法治”要求。第五阶段,2004年明确提出建设“法治政府”。法治国家的核心和前提是法治政府,法治并非以“法”治百姓,而是控制国家和政府的权力。近来,党的十七大又提出了依法治国是社会主义民主政治的基本要求,推进依法行政,加快行政管理体制改革,建设服务型政府等重大思想,表明要加快建设社会主义法治国家的信心和决心。这无疑为法治政府建设提供了思想指导。

30年来,中国各级政府的行政权力已逐步纳入法治化轨道,规范政府权力取得和运行的法律制度基本形成,法治政府建设取得重要进展。

第一,行政行为法律制度逐渐健全。一是行政许可制度。《行政许可法》对行政许可设定的事项和程序等作了严格限制和规定:凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的,市场竞争机制能够有效调节的,行业组织或者中介机构能够自律管理的,行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的事项,一般不设定行政许可。在2004年十届全国人大二次会议上,温家宝说:“只有全面坚持依法行政,努力做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法要追究,让权力在阳光下运行,才能保证人民赋予的权力始终用于为人民谋利益。”总理话音刚落,大会堂内掌声四起。二是行政征收征用制度。按照宪法和物权法的规定,国家为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序,可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。三是行政处罚制度。《行政处罚法》规定,对违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚的,只能由法律、法规或者规章设定,并由行政机关依照该法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚一律无效。行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的,必须全面、客观、公正地调查,收集有关证据。行政处罚决定作出后,当事人有权申请行政复议、提起行政诉讼或者依法提出赔偿要求。

第二,形成行政监督、救济法律制度。一是行政复议制度。《行政复议法》规定,公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以向行政机关申请行政复议。行政复议机关经过审理,可以依法决



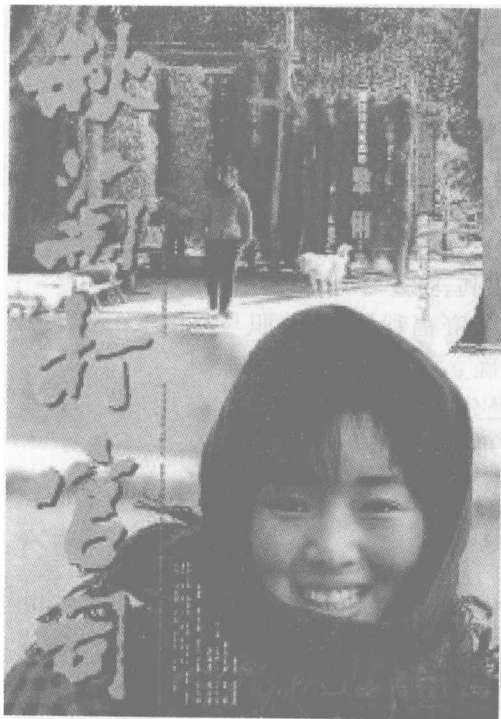
定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法,可以责令行政机关在一定期限内履行法定职责或者重新作出具体行政行为。二是行政诉讼制度。《行政诉讼法》规定,公民、法人或者其他组织对行政机关和行政工作人员作出的具体行政行为不服的,有权依法向人民法院提起诉讼。人民法院经过审理,对具体行政行为存在主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权、滥用职权等情形的,可以判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为。三是行政赔偿制度。《国家赔偿法》规定,行政机关及其工作人员违法行使行政职权侵犯人身权和财产权的,受害人有获得赔偿的权利,并对行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关、赔偿程序、赔偿方式和计算标准等作了规定。四是行政监察和审计制度。《行政监察法》规定,由监察机关对行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题进行监察。《审计法》规定,由审计机关对国务院各部门和地方各级政府的财政收支、国有金融机构和企事业单位的财政收支等进行审计监督。

第三,国家公务员法律制度趋于完善。公务员是行政行为的主要实施者。近来颁布实施的《中华人民共和国公务员法》和《行政机关公务员处分条例》,规定了公务员的任职条件、义务与权利、职务与级别、录用、考核、职务任免与升降、奖惩、培训、交流与回避、工资福利保障、辞职与辞退、退休、申诉控告、职位聘任以及法律责任等,确立了公务员分类管理制度和职位聘用制度,并确定了行政机关公务员处分制度。

第四,进一步转变职能,加快建设法治政府步伐。一是加快建立突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力,努力建设服务政府。全国人民代表大会常务委员会制定了《突发事件应对法》,国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》。国家有关部门制定了25件专项预案、80件部门预案,31个省、自治区、直辖市制定了本地区的总体预案,初步形成了全国应急预案体系。二是进一步做好政府信息公开工作,努力建设“阳光政府”。国务院公布了《政府信息公开条例》。中央政府门户网站于2006年正式开通,目前全国80%县级以上政府和政府部门建立了门户网站,74个国务院部门和单位,31个省、自治区、直辖市人民政府建立了新闻发布和发言人制度。三是加大行政问责力度,努力建设责任政府。各级政府及其工作部门逐步推行行政问责制,按照“谁决策谁负责”的原则,对超越权限、违反程序决策造成重大损失的,严肃追究决策者责任。此外,还实施了《全面推进依法行政实施纲要》、《全面推进县市依法行政决定》等法规,推动了法治政府建设进程。

第五,加大推进行政执法责任制,不断提高行政执法水平。中国政府高度重视行政执法体制改革,要求各级行政机关严格按照法定权限和程序行使职权,全面推行行政执法责任制,严格执法责任。按照国务院办公厅2005年7月印发的《关于推进行政执法责任制的若干意见》的要求,各地区、各部门围绕推进行政执法责任制,依法界定执法职责,科学设定执法岗位,规范执法程序,明确行政执法主体和行政执法职权,清理不合法的行政执法主体。据不完全统计,自推进行政执法责任制以来,全国各级行政机关共追究行政执法责任28万多人次。

第六,不断加强行政监督责任,积极解决行政争议。加强对制定法规、规章和规范性文件等抽象行政行为的监督。2008年1月15日,国务院总理签署国务院令,公布《国务院关于废止部分行政法规的决定》,对截至2006年底现行行政法规共655件进行了全面清理,对主要内容被新的法律或者行政法规所代替的49件行政法规予以废止;对适用期已过或者调整对象已经消失,实际上已经失效的43件行政法规,宣布失效。国务院在加强法规、规章备案审查的基础上,进一步健全省、市、县、乡“四级政府、三级备案”的规章、规范性文件备案体制,促进地方各级政府依法行政。2003年3月至2007年底,国务院对有立法权的地方和国务院部门报送备案的8402件地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章和国务院部门规章进行了审查,对存在问题的323件法规、规章依法进行了处理。国务院制定了《行政复议法实施条例》,并积极探索行政复议体制改革,加强各级行政复议工作人员能力建设。自1999年行政复议法实施



《秋菊打官司》剧照

以来,全国平均每年通过行政复议解决8万多起行政争议。^①

16年前的一部电影《秋菊打官司》,至今仍然让人津津乐道,不仅是因为演员的高超演技,更是因为导演的独特视角,它在一定程度上反映了中国法治政府的建设进程,展现了中国特色的法治元素。

^① 参见国务院办公厅新闻办公室:《中国的法治建设》(白皮书),新华网2008年2月28日。

当然,一本小书,不可能翔实记录 30 年来中国法治政府建设的波澜壮阔。因此,我们截取重大法治进程中的若干节点,以重大行政立法出台为中心,借以展现中国政府走向法治的大趋势,才有了民可以告官、政府应承受如此之“轻”、公务员的护身符和紧箍咒、打造“阳光政府”等章节的内容安排。

韩非子曰:“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”中国要想真正屹立于世界民族之林,必须依靠法治,唯此才能换来规制与良序,推动中国走向和谐。

第一章

民可以告官



包郑照在庭审结束后接受媒体采访

1987年,浙江温州苍南县灵溪镇老人包郑照因在河滩建造了3间三层楼房而与当地县政府发生争执,苍南县调动70余位武警及县区镇干部300多人对包家附近进行了封锁,采用爆破手段连续爆炸17次,对包郑照的房屋实施了强行拆除。1988年,包老头“斗胆”状告县长黄德余,成为中国第一起“民告官”案。此案经温州市人民法院一审,浙江省高级人民法院二审,包郑照最终败诉。从

包老头告官开始后的十余年里,仅仅温州一个地区就发生各类“民告官”案件5 000多起,绝大多数问题出在经济体制改革过程中农村行政部门加

重农民税收负担和不合理征用土地方面。在“民告官”无法可依的窘况下,1989年行政诉讼法被催生。可以说,这是中国行政立法的里程碑。“包郑照案”后,国外有杂志撰文称:“农民可以告县长,中国法制进程又前进了一步。”

一、行政诉讼法在“民告官”中走来

在长期封建专制集权的统治下,“民不告官”成了老百姓信奉的千古律条。曾经受到伤害的老百姓希望有一天能伸张正义,不再逆来顺受、委曲求全。新中国成立后,尤其是改革开放以来,随着法制的不断完善,老百姓的法律意识不断提高,“民告官”的案件开始出现。1989年《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的出台,可以说是中国法制史上一个新的里程碑。但行政诉讼即通常意义的“民告官”之路并非一路坦途、一帆风顺,有时仍给人一种磕磕绊绊之感。

(一)“民告官”呼唤行政诉讼法

1987年,开远市公安局处理了一起普通的打架斗殴治安案件,并根据《中华人民共和国治安处罚条例》的有关规定,将其中一名打架的男子拘留了15天。该名男子对公安局的处罚不服,他认为:同样是打架,为何公安部门只拘留自己,而对打架的另一方不作处罚呢?在与开远市公安局几次交涉无果后,这名男子以开远市公安机关处罚不当为由,一纸诉状将开远市公安局告上了法庭。开远市人民法院接到诉状后,仔细地研究了案情,在当时尚未出台有关行政诉讼方面法律的情况下,参照民事诉讼法有关规定,对此案进行了审理。这起案件,在社会上引起强烈反响。开庭那天,可以容纳1000多人的政府小礼堂座无虚席,甚至走廊、门外的过道都站满了旁听的市民。开远市公安局局长周家福作为官方代表站在了被告席上。在经过几小时的公开开庭审理后,主审法官判定开远市公安局对该案件事实认定清楚,证据确凿,且依据法律法规处罚得当,判开远市公安局胜诉。

这件事在当时中国的大地上快速传播开来,有人惊讶,有人困惑,有人高兴,有人愤慨。这是真的吗?老百姓还可以告官!而且连公安局长