

新视野书系·党政干部培训系列教程

# 法治政府

## 中国政府法治化建设的战略选择

中国社会科学基金重大项目（06&ZD015）

《深化行政管理体制改革，建立与完善公共行政体制战略研究》  
子课题《全面推进依法行政，建设法治政府》研究成果

王宝明◎著

研究出版社

中国社会科学基金重大项目（06&ZD015）

《深化行政管理体制改革，建立与完善公共行政体制战略研究》  
子课题《全面推进依法行政，建设法治政府》研究成果

# 法治政府

——中国政府法治化建设的战略选择

王宝明 著

研究出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

法治政府/王宝明著.—北京: 研究出版社, 2008.7  
(新视野书系. 党政干部培训系列教程)

ISBN 978-7-80168-401-1

I .法…

II .王…

III.行政管理—政治体制改革—中国—干部教育—教材

IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2008 ) 第100026号

**出版发行** 研究出版社

北京1746信箱 ( 100017 )

电话: 010-63097512 ( 总编室 ) 010-64045344 ( 发行部 )

E-mail: yjchsfxb@126.com

**网 址** yjchs.com

**经 销** 新华书店

**印 刷** 北京市后沙峪印刷厂

**版 次** 2008年7月第1版 2008年7月第1次印刷

**规 格** 730毫米 × 1050毫米 1/16 21.75印张

**字 数** 340千字

**定 价** 38.00元 ISBN 978-7-80168-401-1

# CONTENTS

## 目 录

<b>第一章 中国走向法治政府的路径选择</b> .....	1
<b>第一节 中国法治政府建设的进程和标准</b> .....	2
一、中国建设法治政府的提出 .....	2
二、法治政府的标准 .....	4
<b>第二节 中国法治政府建设的成果</b> .....	5
一、建立了行政法律制度的基本框架 .....	6
二、政府机构改革和转变行政职能取得重要成果 .....	7
三、公务员(干部人事)制度改革顺利推进并不断深化 .....	8
四、行政审批制度改革触及法治政府的瓶颈 .....	9
五、政府行政处罚更加规范和集中,执法水平不断提高 .....	9
六、政务公开与电子政务使法治政府得到催化和升华 .....	10
七、审查与清理法规规章和规范性文件,夯实政府活动的法治基础 .....	11
八、推行行政执法责任制 .....	12
九、实施行政复议、行政诉讼等监督制度,保障政府法治 .....	13
<b>第三节 法治政府建设存在的困难和问题</b> .....	15
一、中国政府机构由法律法规规章等创造的制度供给不足 .....	16
二、行政体制离“理顺”尚有距离 .....	17
三、经济发展竞争激烈和人治因素使地方政府执行法律动力不足 .....	18
四、基层执法人员素质和能力不适应 .....	19

五、政府信息公开滞后于国家各项事业发展的要求 .....	20
<b>第四节 研究法治政府的学术边界</b> .....	21
一、社会道德与法治政府 .....	22
二、民主政治与法治政府 .....	23
三、经济发展与法治政府 .....	26
四、文化传统与法治政府 .....	28
<b>第五节 中国建设法治政府的路径选择</b> .....	29
一、保证法律法规(制度建设)体系的内部和谐 .....	29
二、建立机构改革和公务员依法管理的长效机制 .....	31
三、行政公开 .....	31
四、建立及时化解矛盾、妥善处理纠纷的可行高效制度 .....	32
五、提升行政执法品质 .....	32
六、法治政府指标评价体系的建立 .....	33
<b>第二章 中国政府的行政体系与制度</b> .....	35
<b>第一节 概说</b> .....	35
一、行政体制改革及法治政府 .....	35
二、行政法规规章制定及行政立法权限范围 .....	44
三、中国各级政府立法概况 .....	50
<b>第二节 中央与地方政府的法律关系</b> .....	58
一、中国政府行政组织系统 .....	58
二、外国中央与地方政府关系的考察 .....	63
三、中国中央与地方政府关系的检讨 .....	67
<b>第三节 中国通过政府立法推进行政体制改革中的主要问题</b> .....	69
一、部分法律法规规章规定不统一造成行政体制不顺 .....	69
二、权利(力)义务配置不平衡导致执法基础差 .....	75
三、行政立法的部门利益倾向 .....	75
四、行政立法活动的总量和增量均较低 .....	77

五、行政立法对程序重视不足 .....	77
六、中央与地方政府权力失衡 .....	78
七、法律法规依部门授权造成职能交叉 .....	79
八、行政立法没有避免不当的部门利益和地方利益 .....	79
<b>第四节 中国政府通过立法进行制度建设的发展方向 .....</b>	<b>80</b>
一、今后一个时期中国政府立法的指导思想 .....	80
二、提高政府立法速度 .....	82
三、提高政府立法质量 .....	84
四、改革立法体制,明确中央与地方政府的立法权限 .....	86
<b>第五节 中国政府的立法改革 .....</b>	<b>88</b>
一、进一步清理法律法规 .....	88
二、规范文件制定主体 .....	90
三、改法规规章事后备案为备案后生效 .....	92
四、立法授予政府权力应分级授权 .....	93
五、依法规范财政运行机制 .....	94
六、建立规范公开的政府立法制度 .....	95
七、建立社会力量起草行政法规规章和法律文件制度 .....	97
八、建立政府立法的成本效益分析制度 .....	98
九、用“日落法”规定法律法规的时间效力 .....	100
十、行政组织法治化治理 .....	101
<b>第三章 中国法治化的政府机构 .....</b>	<b>107</b>
<b>第一节 中国政府机构法治化治理的历史与现状 .....</b>	<b>107</b>
一、中国政府机构 .....	107
二、中国政府机构的改革与发展 .....	108
三、中国政府体制 .....	120
<b>第二节 中国各级政府及行政机构 .....</b>	<b>121</b>
一、中央人民政府——国务院 .....	121

二、省级政府及其机构 .....	134
三、设区的市(自治州)政府及其机构 .....	147
四、县级政府及其机构 .....	155
五、乡(镇)政府及其机构 .....	160
<b>第三节 中国政府机构治理过程中的法治缺失 .....</b>	<b>160</b>
一、许多政府机构无法可依 .....	161
二、中央、省直管机构增多与地方行政职权交叉 .....	161
三、各级政府行政部门偏多且职权划分不清 .....	162
四、行政机关编制的控制催生“事业单位”从事公共管理 .....	163
五、中央与地方行政机关高度重合使地方政府失去“个性” .....	164
六、化解社会矛盾的机构运转不畅 .....	165
七、各级政府执行力不强影响政府权威 .....	166
八、大量设立协调和临时机构反映出政府权力整合困难 .....	167
九、政企不分的机构设置依然存在 .....	169
十、兵团、林区、水利委员会等与地方政府管理权限重叠 .....	170
<b>第四节 中国政府机构法治改革目标模式 .....</b>	<b>171</b>
一、中国政府机构法治改革的参照系 .....	171
二、中国机构设置法治化改革的目标 .....	181
三、渐进改革,逐步减少政府机构 .....	182
四、编制控制与财政控制同步推进 .....	183
<b>第五节 中国政府机构法治化改革的战略选择 .....</b>	<b>183</b>
一、逐步实现行政机构组织的法治化 .....	183
二、将有公权力的“事业单位”改造为政府独立管制机构 .....	185
三、渐次推进“大部制”改革,改造、重组和增设国家管理亟需的机构 .....	187
四、重构中央与地方机关,给地方政府以“个性” .....	191
五、推动基层自治,发挥中介组织作用,建设有限政府 .....	192
六、政企政事彻底分离,实现政府职能回归 .....	194
七、依职能设行政部门,减少综合机构和临时机构 .....	196
八、建立中央或省“特区”行政机构 .....	197

九、整合政府咨询机构 .....	198
<b>第四章 法治化背景下的公务员管理 .....</b>	<b>199</b>
<b>第一节 概说 .....</b>	<b>199</b>
一、中国公务员制度发展的历史沿革 .....	200
二、中国政府公务员法治化管理取得的成就 .....	204
三、公务员法治化管理存在的问题 .....	209
<b>第二节 中国政府公务员 .....</b>	<b>216</b>
一、中国公务员的范围 .....	216
二、中国公务员的规模 .....	218
<b>第三节 中国公务员制度法治化改革的战略选择 .....</b>	<b>228</b>
一、加强公务员管理依法行政理念教育 .....	228
二、确定有中国特色的公务员的分类和范围 .....	231
三、分类培训不同公务员,提高依法行政能力 .....	234
四、保持业务类公务员的职业稳定 .....	239
五、实施科学的公务员绩效评估 .....	244
六、建立公务员可以预期的晋升机制 .....	251
七、完善公务员廉洁行政保障制度 .....	254
八、完善公务员社会保障制度 .....	257
九、渐进式控制公务员的总量 .....	259
<b>第五章 中国政府的行政执法及其推动 .....</b>	<b>261</b>
<b>第一节 概说 .....</b>	<b>261</b>
一、中国政府行政执法的现状 .....	261
二、集中行政处罚权和综合执法 .....	265
三、全面推行政府行政公开 .....	268
四、实施行政执法责任制度 .....	270



五、通过行政复议化解社会矛盾 .....	273
六、加强行政监察和审计监督 .....	276
七、实施行政诉讼和国家赔偿制度 .....	277
八、加强电子政务建设 .....	278
九、以人为本,探索“全程说理”执法的新路径 .....	280
<b>第二节 政府行政执法存在的困难和问题 .....</b>	<b>281</b>
一、行政执法领域面临的普遍问题 .....	281
二、几个重要行政执法领域存在的问题 .....	286
三、行政执法存在问题的具体表现 .....	294
<b>第三节 推动中国政府依法行政的战略选择 .....</b>	<b>308</b>
一、强化行政许可整合政府权力的功能 .....	308
二、巩固集中行政处罚权的成果 .....	313
三、完善执法责任制 .....	314
四、政府信息公开 .....	316
五、推动政府的电子政务 .....	319
六、提高财政预算的法治化水平 .....	321
七、运用好政府税收法律政策工具 .....	324
八、依法化解社会矛盾 .....	329
九、建立可行的评价法治政府指标体系 .....	332
<b>后 记 .....</b>	<b>337</b>

## 第一章

# 中国走向法治政府的路径选择

国家的管理者面对社会发展应当不断思考的一个基本问题就是如何有效率地治理国家，实现社会和谐。迄今为止的历史经验告诉我们，法治是治理国家的最好模式。中国有几千年封建社会的历史，民主和法治的发展先天不足。新中国成立后，我们在依法治理国家方面进行了不懈的努力，也曾走过一段弯路，有过深刻的教训。中国社会发展到今天，我们已经正确地认识到依法治国与法治政府不仅是社会不断发展进步的制度基础和重要保障，而且是现代社会对国家和政府活动提出的一项基本原则和基本要求。依法治国建设法治政府已经成为当代中国政府发展的战略选择。

依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。依法行政是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国的实现具有决定性的意义。随着依法治国进程的不断推进，人民群众的法律意识和法治观念逐渐增强，全社会对法治政府的期盼越来越强烈，新形势对各级政府和政府各部门依法行政也提出了新的更高要求。依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效的法治政府，已成为时代的呼唤、中华民族进步发展的必然选择。党的十一届三中全会以来，我们在总结新中国成立后特别是改革开放以来民主法治建设经验的基础上，适应建设中国特色社会主义事业的客观要求，适时提出“依法治国、建设社会主义法治国家”，并以此作为党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，使依法治国基本方略得到国家根本大法的确认。党的十七大报告进一步指出：“全面落实依法治国

基本方略，加快建设社会主义法治国家。要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。加强宪法和法律实施，坚持公民在法律面前一律平等，维护社会公平正义，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。推进依法行政。深化司法体制改革，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。尊重和保障人权，依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利。”报告既昭示了我们党建设社会主义法治国家的坚定信念和坚强决心，也为依法治国建设法治政府确定了总体目标和方向。

加强法治政府建设就是抓住和用好重要战略机遇期，也是实现经济社会全面、协调、可持续发展的客观需要。中国是一个经济文化相对落后的发展中大国，人口众多，资源相对匮乏，如何处理好人与自然的关系、经济发展与资源利用、环境保护的关系，促进经济社会又好又快地发展，非常重要的一条就是政府厉行法治。加强法治政府建设研究，分析、解决发展中的诸多问题与矛盾，高屋建瓴地设计出中国政府法治化改革可行的科学务实方案，意义深远而重大。

## 第一节 中国法治政府建设的进程和标准

### 一、中国建设法治政府的提出

1978年党的十一届三中全会提出的“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，表明了党和国家进行法治建设的坚定决心。1982年宪法在序言中规定：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”宪法修正后的第五条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和

法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的“特权。”这一规定，将法治建设置于坚实的法律基础之上。到1984年，中央提出了“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。这个方针已蕴含了法治政府的基本含义和要求。1993年国务院的工作办法中规定“依法办事，依法行政”，“依法行政”四字第一次出现于政府文件中。1999年11月国务院关于全面推进依法行政的决定中提出：“各级政府和政府各部门要统一思想，更新观念，提高对依法行政重要性的认识；各级政府和政府各部门的领导要认清自己的历史责任，带头依法行政；加强政府法制建设。全面推进依法行政总的指导思想和要求是：坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导，坚持党的领导，坚持全心全意为人民服务的宗旨，把维护最大多数人民的最大利益作为出发点和落脚点，紧紧围绕经济建设这个中心，自觉服从并服务于改革、发展、稳定的大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，严格按照法定权限和程序，管理国家事务、经济与文化事业和社会事务，做到既不失职，又不越权；既要保护公民的合法权益，又要提高行政效率，维护公共利益和社会秩序，保证政府工作在法制轨道上高效率地运行，推进各项事业的顺利发展；要进一步加强政府立法工作，切实提高政府立法质量，为依法行政奠定坚实的基础；要加大行政执法力度，确保政令畅通；要强化行政执法监督；全面推进依法行政是一个长期的历史进程。”这里提出了推进法治政府建设的具体要求。

1999年九届全国人大二次会议修订宪法时将“依法行政，建设法治国家”写入宪法，成为治理国家的基本方略。2004年3月22日，为贯彻落实依法治国基本方略，坚持执政为民，全面推进依法行政，建设法治政府，根据宪法和有关法律、行政法规，国务院制定公布了《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》提出要在十年左右的时间里建设法治政府，并分42个问题系统阐述了十一个方面：全面推进依法行政的重要性和紧迫性；全面推进依法行政的指导思想和目标；依法行政的基本原则和基本要求；转变政府职能，深化行政管理体制改革；建立健全科学民主决策机制；提高制度建设质量；理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为；积极探索高效、便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制；完善行政监督制度和

机制，强化对行政行为的监督；不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力；提高认识，明确责任，切实加强对推进依法行政工作的领导。2008年6月，国务院进一步发布了《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》，提出市县政府依法行政是建设法治政府的重要基础。

建设法治国家的核心是法治政府建设，用法律规范国家和政府的权力。当代中国正处于经济转轨、社会转型的关键历史时期，政治、经济、文化、社会各个方面都在发生广泛而深刻的变革，由利益格局调整变化而引发的社会矛盾纷繁复杂、利益冲突日益凸显，腐败现象滋生的土壤和条件还未从根本上消除。解决中国转型时期政府对社会管理中出现的诸多矛盾和问题，最有效律的手段是法治，尤其是法治政府建设。提升法治政府的品质是治理国家最科学最理性具有战略高度的历史选择。

## 二、法治政府的标准

“法治政府”应该是政府以及所有公权力机构都在规定的基本原则的约束下运作。什么是法治社会和法治政府的标准？两千多年前的古希腊思想家亚里士多德就认为：“已成立的法律要获得普遍的服从；而大家服从的法律又应该是本身制定的良好的法律。”近代英国的戴雪则认为，法无明文规定即不受罚；一个国家只能有一种法律即普通法，和一种法院即普通法院；宪法应该是人民权利的产物，人民权利不是宪法的产物。英国还有学者将法治政府概括为四个方面：依法办事，限制自由裁量权，公民和政府之间的争议由法院解决——任何人不可做自己案件的法官，行政违法赔偿。

法治政府的实质在于依法治理政府，政府是法治的客体，公民和社会才是法治的主体。法治政府的基本内涵就是政府受到法的支配，是“政府在一切行为中都受到事前规定并宣布的规则约束，以使人们能够准确预测政府在某一情况下使用强制权力，并据此来安排个人事务。”<sup>①</sup>法治政府应当包含依法管理相对人，同时规范政府行为；政府必须依照制定的法律行政，依法法律制定的目的、原则和精神行政，依法对社会进行管理，政府要维护宪法和

<sup>①</sup> 蔡立辉《政府法制论》，中国社会科学出版社，2002年版。

法律的权威，依法提供公共服务，依法接受监督。依法行政还应当是遵循法律的程序行政，实施行政行为要告知相对人并说明理由，必须听取相对人的陈述和申辩，行政机关自己不能裁决与自己有关的纠纷。

总结法治政府的标准要素应当是：第一，改革政府体制，转变政府职能，政府只做应该做的，不做不该做的。第二，有完善的法律，并且法律反映人民的意志。第三，法律得到执行。第四，决策科学化、民主化。第五，有解决争端的机制。第六，建立监督机制和责任机制。第七，公务员特别是领导干部具有行政法治观念。温家宝总理将这些标准概括为法治政府的依法行政、正当法律程序、公平公正公开、信赖保护原则和比例原则，并从政府职能转变与行政管理体制改革、制度建设、法律实施、科学民主决策、政府信息公开、纠纷解决机制、行政监督、公务员依法行政观念和能力的提高等方面提出了依法行政的具体目标。

判断法治政府的唯一标准是：国家有一个良好的法律法规规章体系和这个体系在阳光下运行的机制，对行政活动进行规范、制约、监督和问责；这个体系和机制能够在行政活动中被各级政府、政府工作部门、各种公共服务机构严格执行和有效地运作，社会公众在多数情况下能够遵守既定的法律和规则，公共行政管理过程中出现的行政争议和纠纷能够得到公正的司法裁决。

## 第二节 中国法治政府建设的成果

法治政府是一个渐进的发展过程，也是一个需要不断确立新目标、不断采取新措施加以有力推进的政府建设的宏大工程。在依法行政已在全国范围渐次推动并初具成效、中国全面建设小康社会要求政府转变传统管理模式和管理理念之际，中国政府依法行政进入了全面加速的关键发展期。

中国政府对于建设法治政府对推进社会主义建设事业的重要性的认识是一个不断深化的过程。在立法中坚持正确的政治方向，坚决贯彻执行党的路线方针政策和重大决策。通过立法使党的主张和人民的意志相统一，经过法

定程序成为国家意志，从制度上和法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实。立法中牢牢把握正确的政治方向。按照党的十六大关于积极稳妥地推进政治体制改革的要求，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。监督法充分体现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。以制定和完善事关经济社会发展全局的重要法律为重点，坚持立法与促进改革发展稳定紧密结合。通过立法进一步健全完善社会主义市场经济体制和发展社会事业的法律制度，推动经济社会协调发展。正确处理各种社会利益关系，夯实社会和谐和法治基础。国家已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。必须正确处理各种利益关系，维护最广大人民的根本利益，促进社会关系的和谐稳定。坚持统筹兼顾长远利益与眼前利益、全局利益与局部利益以及各阶层、各方面利益的原则，争取以最合理的解决方案来统一认识，从法律制度上尽量化解矛盾、减少不和谐因素。推进科学立法、民主立法，使立法质量不断提高。

## 一、建立了行政法律制度的基本框架

1979年至今，中国有关政府管理的法律制定和政府立法工作成就斐然。此间全国人民代表大会及其常务委员会制定的现行有效的法律共计 227 件，其中行政管理方面占 77%。截止 2008 年 6 月 30 日，国务院制定的现行有效的行政法规近 600 件，地方法规 7000 多件，部委规章近 3000 件，地方规章 8000 件左右。

全国人大在 1982 年颁布了新宪法后，国务院向人大提交了规范政府活动的一系列重要法律草案，并在全国人大通过后成为法律，比如国务院组织法、地方人大和地方政府组织法、行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、立法法、行政许可法、公务员法等。这些法律涵盖了政府组织和政府行政管理的各个主要方面，对法治政府建设起着重要的推动作用。截止 2008 年初，国务院在立法制度、特别行政区、民法、社会组织、债权、知识产权、亲属、继承、商法、外交、国防、公安、国家安全、民政、司法行政、人事、民族事务、教育、文化、体育、城乡建设、环境保护、气象、

地震、旅游、宗教事务、侨务、台湾事务、经济体制、财政、国有资产监管、税务、金融、外汇管理、基本建设、国土资源、能源、交通、铁路、民航、邮电信息、水利、农林牧渔、商业、海关、审计、统计、物价、质量监督、工商管理、社会救济、社会保险、劳动用工、劳动保护和安全、工资福利、仲裁等方面制定并实施了 600 多部行政法规。

## 二、政府机构改革和转变行政职能取得重要成果

政府职能是政府机构设置的依据，政府机构改革的重要任务是将传统的政府管理主导职能转变到以政府公共服务为主的职能。

30 年来经过政府机构的多次改革，各级政府初步合并裁减了部分专业管理部门和综合部门内部的专业机构，加强了决策咨询部门和调节、监督、审计、信息部门，转变了综合部门的工作方式。调整和撤销了那些直接管理经济的专业部门，加强了宏观和执法监管部门，从而促进了政府职能从微观管理向宏观管理的转变。按权责一致原则，调整部门的职责权限，明确划分部门之间的职责分工，减少了不同部门之间政府职能的交叉和混乱，从而促进了政府对企业的管理职能从直接管理为主向以间接管理为主转变。

2003 年以来的政府机构改革，主要目标不是机构数量和人员规模，而是通过机构调整，为建设适应市场经济需要的政府体制奠定组织基础。事业单位改革作为行政管理体制改革的一部分，通过对具有公共服务功能的事业单位的各项改革，逐步建立起多主体、多渠道、多层次、多样化的公共产品供给体制，满足不同社会群体对公共服务的需求。

依照法律法规的规定，经过不断的行政改革，政府建立了比较完整的教育体系、门类齐全的科学体系、科技服务体系、文化基础设施和各种类型的文化服务机构、基本的公共卫生体系和医疗服务网络等，最大限度地向人民群众提供各种教育、医疗等公共服务。按照党的十七大要求，加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系，完善公共服务体系。



### 三、公务员（干部人事）制度改革顺利推进并不断深化

30年来，特别是十六大以来，党中央、国务院高度重视干部人事制度改革，干部人事制度改革在整体推进中不断深化，初步形成了相互配套、有机衔接、较为完备的干部人事管理法治体系。

2004年，中央印发了公开选拔、竞争上岗等法规性文件；2005年，中央印发了诫勉谈话和函询、述职述廉两个法规文件，全国人大常委会审议通过了公务员法；2006年，中央印发了《干部教育培训工作条例（试行）》、《深化干部人事制度改革纲要》、《干部任用条例》及职务任期、交流、回避等法规文件。2007年2月26日，中共中央办公厅出台了《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》和《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》。同年8月6日，中共中央办公厅制定了《党政领导干部职务任期暂行规定》、《党政领导干部交流工作规定》、《党政领导干部任职回避暂行规定》等法规文件。

中国已经初步形成了相互配套、有机衔接、较为完备的干部人事法律制度体系，使稳定干部任期、规范干部调动、交流回避范围扩大等制度变革成为回应当今中国人事管理实际的法律体系。

把竞争机制引入干部人事管理，并作为建立国家公务员制度的核心内容，是建立社会主义市场经济体制的客观需要，也是深化干部人事制度改革的必然结果。因为，有了竞争机制，才能克服干部管理中能进不能出、能官不能民、能上不能下的弊端；才能克服任人唯亲、任人唯派、跑官要官等不正之风；才能广开用人渠道，择优选拔优秀人才进入公务员队伍，培养和造就一大批高素质的行政管理专家。

从2003年到2006年底，全国公开选拔党政领导干部共1.5万余人，其中厅局级390余人，县处级3800余人；通过竞争上岗走上领导岗位的干部共20余万人，其中厅局级500多人，县处级2.8万人。民主推荐、民主测评成为干部选拔任用的必经程序和基础环节，考察预告、任职前公示、试用期和党的地方委员会全体会议无记名投票表决任免干部等制度全面推行。在地方领导班子换届中，对新一届领导班子人选进行全额定向民主推荐，对拟提拔