



新视野书系
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

法治政府

中国政府法治化建设的战略选择

FAZHIZHENGFU

ZHONGGUO ZHENGFU FAZHUIHUA JIANSHE DE ZHANLUE XUANZE

王宝明 著

张扬法治精神，从战略高度研究
中国建设法治政府的方向和路径选择

研究出版社



新视野书系
XINSHIYESHUXI

总主编◎何毅亭

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: yjcbstxb@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 2009年2月第2版 2009年2月第2次印刷

规 格 730毫米×1050毫米 1/16 18.75印张

字 数 330千字

定 价 38.00元 ISBN 978-7-80168-401-1

新视野书系

人力资源和社会保障部所属中国高级公务员培训中心
中共中央政策研究室主管主办的研究出版社
联合组织编写

总主编：何毅亭（中共中央政策研究室副主任）

副总主编：贾忠杰（中国高级公务员培训中心主任）

奚洁人（中国浦东干部学院常务副院长）

李小三（中国井冈山干部学院常务副院长）

编委：（按姓氏笔划为序）

马哲军（中共湖北省委党校常务副校长）

王江渝（中共北京市委党校常务副校长）

吕贵（中共上海市委党校常务副校长）

安世银（中共山东省委党校常务副校长）

庞元正（中共中央党校社会发展研究中心主任）

庞波（中共甘肃省委组织部副部长、人事厅厅长）

秦世才（国家行政学院合作部主任）

陶良虎（中共湖北省委党校副校长）

程远忠（国务院发展研究中心东方公共管理

综合研究所常务副所长）

总 序

中央政策研究室副主任 何毅亭

《新视野书系》是研究出版社和中国高级公务员培训中心共同组织编写的干部系列前沿读物。书系名曰“新视野”，旨在说明编写丛书的一种价值追求，也有丛书内容选择的考虑。

改革开放30年来，我国发生了广泛而深刻的变化，世界也发生了广泛而深刻的变化。我们遇到了许多新情况、新问题、新事物、新思想，我们的视野比以往大大地开阔起来。眼界决定境界，视野决定水平。要做好新形势下的各项工作，拓宽视野、开阔眼界，转变过时的思维方式、创新工作方法，越来越成为一种现实要求。党中央强调要始终站在时代发展前列，始终坚持与时俱进的精神状态，始终努力学习和吸收人类文明一切优秀成果，要求领导干部要有开阔的视野，要树立世界眼光，要加强战略思维，我理解根本道理就在这里。党的十六大提出大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，党的十七大之后又开始了新一轮大规模培训干部的工作，我理解根本的也是要解决一些干部中存在的“知识恐慌”、“本领恐慌”问题，引导和帮助广大干部进一步开阔视野、开放思维，掌握科学的工作方法和过硬的工作本领，以便在新的时代条件下胜任地担负起执政兴国的历史使命。鉴于开阔视野对于党的事业发展具有重要意义，对于干部提高素质能力具有重要意义，我们把

“新视野”作为一种基本价值追求，一个重要指导原则，贯穿在这套丛书编写的全过程。

新视野，最根本最重要的体现就是新思潮、新观念、新知识、新成果。“新视野书系”在内容选择上力求突破以往的干部培训教材框架，及时反映领导科学和管理科学新进展，及时反映变化了的社会环境对领导工作的新要求，着力跟踪前沿信息，服务现实需要，帮助广大干部开阔视野、更新观念、强化素质、提升能力。首批出版的《法治政府》、《服务型政府》、《领导者公共形象艺术》、《前沿经济学理论要略》、《现代领导哲学思维》、《领导者与公共传媒》、《公共危机管理案例》和《中国的金融问题》等书，突出体现了这个取向。我们将这套丛书的读者对象定位为各级党政干部为主体的读者群，在内容和体例上也希望能够满足干部集中培训和干部业余阅读两种不同的要求。

非志无以成学，非学无以广才。希望这套丛书的出版，能给广大党政干部打开新的视野，在学习上提供一些实际的帮助。这是我们的最终目的，也是这套丛书今后需要不断追求的目标。

这套丛书的出版，得到了中国上海浦东干部学院、中国井冈山干部学院及北京、上海、山东、湖北等省市党校领导同志以及其他有关单位专家的关心和鼎力支持，同时得到各领域的许多知名学者的热情参与，在此我向所有参与策划、组织和撰稿工作的同志表示衷心的感谢！

2009年2月

CONTENTS

目 录

导言 中国走向法治政府的路径选择	1
一、中国法治政府建设的进程和标准	2
二、中国法治政府建设的成果	4
三、法治政府建设存在的困难和问题	10
四、研究法治政府的多学科协作	15
五、中国建设法治政府的路径选择	21
第一章 中国政府的行政体系与制度	27
第一节 概说	27
一、行政体制改革及法治政府	27
二、行政法规规章制定及行政立法权限范围	35
三、中国各级政府立法概况	40
第二节 中央与地方政府的法律关系	43
一、中国政府行政组织系统	43
二、外国中央与地方政府关系的考察	48
三、中国中央与地方政府关系的检讨	52
第三节 中国推进行政体制改革中的主要法律问题	54
一、部分法律法规规章规定不统一造成行政体制不顺	54
二、权利(力)义务配置不平衡导致执法基础差	59



三、行政立法的部门利益倾向	60
四、行政立法活动的总量和增量均较低	61
五、行政立法对程序重视不足	62
六、中央与地方政府权力失衡	62
七、法律法规依部门授权造成职能交叉	63
八、行政立法没有避免不当的地方利益	64
第四节 中国政府通过立法进行制度建设的发展方向	65
一、今后一个时期中国政府立法的指导思想	65
二、提高政府立法速度	66
三、提高政府立法质量	68
四、改革立法体制,明确中央与地方政府的立法权限	70
第五节 中国政府立法改革的战略选择	72
一、进一步清理法律法规	72
二、规范文件制定主体	74
三、改法规规章事后备案为备案后生效	76
四、立法授予政府权力应分级授权	77
五、建立依法规范财政运行机制	78
六、建立规范公开的政府立法制度	79
七、建立社会力量起草行政法规规章等法律文件制度	81
八、建立政府立法的成本效益分析制度	82
九、用“日落法”规定法律法规的时间效力	84
十、行政组织法治化治理	85
第二章 中国法治化的政府机构	91
第一节 中国政府机构法治化治理的历史与现状	91
一、中国政府机构	91
二、中国政府机构的改革与发展	92
三、中国政府体制	102

第二节 中国各级政府及行政机构	103
一、中央人民政府——国务院	103
二、省级政府及其机构	113
三、设区的市(自治州)政府及其机构	122
四、县级政府及其机构	128
五、乡(镇)政府及其机构	132
第三节 中国政府机构治理过程中的法治缺失	132
一、许多政府机构无法可依	132
二、中央、省直管机构增多与地方行政职权交叉	133
三、各级政府行政部门偏多且职权划分不清	134
四、行政机关编制的控制催生“事业单位”从事公共管理	135
五、中央与地方行政机关高度重合使地方政府失去“个性”	135
六、化解社会矛盾的机构运转不畅	136
七、各级政府执行力不强影响政府权威	137
八、大量设立协调和临时机构反映出政府权力整合困难	139
九、政企不分的机构设置依然存在	141
十、兵团、林区、水利委员会等与地方政府管理权限重叠	141
第四节 中国政府机构法治改革目标模式	142
一、中国政府机构法治改革的参照系	142
二、中国机构设置法治化改革的目标	146
三、渐进改革,逐步减少政府机构	147
四、编制控制与财政控制同步推进	148
第五节 中国政府机构法治化改革的战略选择	148
一、逐步实现行政机构组织的法治化	148
二、将有公权力的“事业单位”改造为政府独立管制机构	150
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	152
四、重构中央与地方机关,给地方政府以“个性”	155
五、推动基层自治,发挥中介组织作用,建设有限政府	157
六、政企政事彻底分离,实现政府职能回归	159
七、依职能设行政部门,减少综合机构和临时机构	160

八、建立中央或省“特区”行政机构	161
第三章 法治化背景下的公务员管理	163
第一节 概说	163
一、中国公务员制度发展的历史沿革	164
二、中国政府公务员法治化管理取得的成就	166
三、公务员法治化管理存在的问题	171
第二节 中国政府公务员	178
一、中国公务员的范围	178
二、中国公务员的规模	180
第三节 中国公务员制度法治化改革的战略选择	189
一、加强公务员管理依法行政理念教育	189
二、确定有中国特色的公务员的分类和范围	192
三、分类培训不同公务员,提高依法行政能力	194
四、保持业务类公务员的职业稳定	199
五、实施科学的公务员绩效评估	203
六、建立公务员可以预期的晋升机制	209
七、完善公务员廉洁行政保障制度	211
八、完善公务员社会保障制度	215
九、渐进式控制公务员的总量	217
第四章 中国政府的行政执法及其推动	219
第一节 概说	219
一、中国政府行政执法的现状	219
二、集中行政处罚权和综合执法	222
三、全面推行政府行政公开	225
四、实施行政执法责任制度	226
五、通过行政复议化解社会矛盾	229

六、加强行政监察和审计监督	230
七、实施行政诉讼和国家赔偿制度	232
八、加强电子政务建设	233
第二节 政府行政执法存在的困难和问题	234
一、行政执法领域面临的普遍问题	235
二、几个重要行政执法领域存在的问题	238
三、行政执法存在问题的具体表现	246
第三节 推动中国政府依法行政改革的战略选择	256
一、强化行政许可整合政府权力的功能	257
二、巩固集中行政处罚权的成果	261
三、完善执法责任制	262
四、政府信息公开	264
五、推动政府的电子政务	267
六、提高财政预算的法治化水平	269
七、运用好政府税收法律政策工具	272
八、依法化解社会矛盾	276
九、建立可行的评价法治政府指标体系	278
后 记	283

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。党的十七大报告指出：“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。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。

一、中国法治政府建设的进程和标准

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。”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”，并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，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。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。

“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。”^①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

^① 蔡立辉《政府法制论》，中国社会科学出版社，2002年版。

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。

二、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。

1. 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。

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，国务院制定并实施了600多部行政法规。

2. 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。

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。

3. 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。

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。

健全干部退出机制。据人民网2007年7月19日报道，全国仅2004年以来自愿辞职、引咎辞职和责令辞职领导干部就达6824人。其中引咎辞职305人，责令辞职1204人，引咎辞职和责令辞职的县处级以上领导干部有245人。在地方领导班子换届工作中，各地按照任期制的相关规定，对任期届满

的干部不再提名，民主推荐得票不过半数或在全委会述职中获赞成票不过半数的领导干部也不再继续提名。

事业单位人事制度改革不断推进。截止 2006 年底，全国有 51% 的事业单位推行聘用制度，59% 的事业单位人员签订了聘用合同。实行按需设岗、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理，管理制度进一步健全，事业单位人事管理逐步由身份管理向岗位管理转变。

4. 行政审批制度改革触及法治政府的瓶颈

改革行政审批制度，规范行政审批行为，建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证权力沿着制度化和法制化的轨道运行，是建设法治政府的题中应有之义。中国行政审批制度改革随着经济体制改革的深化而渐进发展，走过了 30 年的历程。

2005 年行政许可法的颁布实施，压缩了许可（审批）范围、明确了权力边界、加强了对行政许可行为的监督措施以及问责机制，还权于社会和公民，促进团体自治和市场竞争从事先审批为主转向事后追究为主，明确许可的根据和条件。这部法律的实施对政府职能正确定位将产生深远的影响。2007 年 4 月以来，国务院决定第四批取消和调整 186 项行政审批项目。至此，国家共取消和调整行政审批项目 1992 项。

5. 政府行政处罚更加规范和集中，执法水平不断提高

1996 年颁布的《中华人民共和国行政处罚法》规定，“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。”这一制度确立以来，全国已有 3 个直辖市，湖南、广东、黑龙江、河北、山东等 23 个省、自治区的 79 个城市开展了相对集中行政处罚权的试点工作。这些市的试点工作是成功的，初步解决了城市管理领域中多头执法、重复处罚、执法扰民等问题，明显提高了行政执法效率和执法力度；较好实行了管理权、审批权与监督权、处罚权的适当分离；初步形成了新的行政执法机制，政府执法水平大幅提升。城市行政处罚执法形成合力，城市管理水平明显提高，以往多头执法体制下长期困扰政府的沿街私搭乱建、乱设摊点占道经营、随意设置牌匾广告、任意损坏公用设施等问