

王成义 等著

深圳市建立法治政府研究

SHEN ZHEN SHI JIAN LI FA ZHI ZHENG FU YAN JIU



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

深圳市哲学社会科学“十一五”规划 I 类课题

深圳市建立法治政府研究

SHEN ZHEN SHI JIAN LI FA ZHI ZHENG FU YAN JIU

王成义 等著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳市建立法治政府研究 / 王成义等著. —北京:
中国法制出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1923 - 9

I. ①深… II. ①王… III. ①地方政府 - 行政管理 -
研究 - 深圳市 IV. ①D625. 653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 078855 号

责任编辑 郭善珊

封面设计 周黎明

深圳市建立法治政府研究

SHENZHENSHI JIANLI FAZHI ZHENGFU YANJIU

著者/王成义等著

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/2010 年 5 月第 1 版

印张/ 13.25 字数/ 333 千

2010 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1923 - 9

定价: 36.00 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: 66026587

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前言

“危邦不入，乱邦不居。”国不强必危，国无法必乱。我国拨乱反正、结束“文革”后，沿着改革开放和现代化建设的大道一路走来，国力强盛壮大，人民安居乐业，经济和社会迅速发展。展望未来，中华民族必定实现伟大复兴。支撑这一切的，不仅是坚持经济建设，还有法治建设。早在改革开放之初，总设计师邓小平就高瞻远瞩地指出，要一手抓建设，一手抓法制。回顾我国的法制建设，我们从“文革”无法无天，发展到法制基本建立健全，此亦可谓成就斐然。不可否认的是，我国的法制建设为经济和社会的发展奠定了坚实的基础，并起着巨大的促进和保障作用。总结历史教训和实践经验，再通观国外发达国家的成功之路，我们深深意识到，只有加强法制，我们的国家才能兴旺发达、长治久安。1997年，中共十五大明确提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略。1999年，我国将这一治国方略载入宪法。自此，法治成了我们全民族的共识，成了治国安邦的法宝和利器。

依法治国、建设社会主义法治国家，是一项巨大而系统的工程。其中的关键和核心是建设法治政府。只有建设好法治政府，才能建设好法治国家。这是因为，政府是国家权力的执行机关，政府管理涉及国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，政府管理的法治化程度直接影响、甚至决定着法治国家建设的进程和水平。国务院在2004年发布《全面推进依法行政实施纲要》，明确提出“经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”。2008年，国务院又发布《关于加强市县政府依法行政的决定》。为贯彻落实国家关于法治政府建设的目标和要求，我国各地纷纷采取措施，加强法治政府

建设。

深圳是我国改革开放的前沿和现代化建设的排头兵，在经济和社会飞速发展的同时，法治建设也毫不逊色。30年来，深圳在立法、依法行政、建设法治城市和法治政府等方面，进行了大量的探索、试验和创新，为国家积累了宝贵的经验，也为其他省市提供了很多有益的借鉴。近几年，深圳结合国家的要求和自身的实际，不断探索和创新法治政府建设的方式和途径。2008年12月，深圳市委市政府作出了《关于制定和实施〈深圳市法治政府建设指标体系（试行）〉的决定》。深圳决心以此加快推进法治政府建设，在全国率先完成国家关于法治政府建设的目标任务，初步建立法治政府。

深圳市建立法治政府需要大量的理论研究和实践工作。我们作为深圳法治政府建设的一分子，有着切身的感受和体验。本书作为深圳市社会科学“十一五”规划Ⅰ类课题“深圳市建立法治政府研究”的成果，汇集了深圳市法制研究所全体研究人员的智力。我和我的同事们在开展本课题研究的同时，也全力参与了《深圳市法治政府建设指标体系（试行）》的研究和制定工作，理论研究和实践工作的心得在本书中交相映衬。唯鱼和熊掌不可兼得，理论研究的浅显和实践工作总结的疏漏之处，恳请各界批评指正。

本书由总论和分论两大部分构成。总论是关于法治政府基本理论、中国法治政府建设和深圳市构建法治政府的概述。分论则是结合《深圳市法治政府建设指标体系（试行）》，针对深圳市建立法治政府的目标、任务和要求所作的详细阐述。

本书是课题组成员的集体之作。全书由课题负责人王成义统筹安排撰写并审定。具体撰写安排是：王成义（前言、第三章、第十三章）、饶明辉（第一章、第七章）、瓮洪洪（第二章、第九章）、徐玲玲（第四章、第十章）、刘静（第五章、第六章）、丁明方（第八章、第十一章）、林锐鑫（第十二章）、王荣（第十四章、第十五章）。

“深圳市建立法治政府研究”课题的研究和本书的撰写，得到了国务院法制办、深圳市法制办、深圳市社科院和有关专家的支持和帮助。深圳市法制研究所所长周成新教授作为《深圳市法治政府建设指标体

系（试行）》的主要构思和设计专家，对本课题的研究和本书的撰写给予了细致的指导并奉献其智慧，我们深得教诲和裨益。中国法制出版社对本书的出版给予了大力支持。在此一并致以衷心感谢！

王成义

二〇一〇年三月于深圳

目 录

总 论

- 第一章 法治视野中的法治政府 / 3
 - 第一节 法治、法治国与法治政府 / 4
 - 第二节 法治政府的内涵与表象 / 7
 - 第三节 法治政府的基本原则 / 10
- 第二章 中国特色的法治政府建设 / 14
 - 第一节 中国法治政府的理论演进 / 14
 - 第二节 中国建立法治政府的实践 / 23
 - 第三节 中国建立法治政府的制度安排 / 32
- 第三章 深圳市法治政府的构建 / 41
 - 第一节 用好用足立法权,为构建法治政府提供法制保障 / 42
 - 第二节 着力推进依法行政,夯实构法治政府的基础 / 47
 - 第三节 制定和实施指标体系,全面构建法治政府 / 53

分 论

- 第四章 政府立法工作法治化 / 75
 - 第一节 政府立法工作法治化的目标和要求 / 75

第二节	健全政府立法工作基本制度 / 78
第三节	依法立项与起草 / 82
第四节	依法审议(审查)、通过与公布施行 / 91
第五节	依法实施评估和清理 / 96
第五章	机构、职责和编制法治化 / 100
第一节	机构、职责、编制法治化的目标和要求 / 101
第二节	机构依法设置 / 104
第三节	机构职责依法确定 / 109
第四节	人员编制依法核定 / 117
第六章	行政决策法治化 / 123
第一节	行政决策法治化的目标和要求 / 123
第二节	健全科学民主决策机制 / 129
第三节	依法确定行政决策权限 / 136
第四节	遵守行政决策程序 / 137
第五节	决策跟踪反馈和完善责任追究制度 / 138
第七章	公共财政管理与政府投资法治化 / 144
第一节	公共财政管理与政府投资法治化的目标 和要求 / 145
第二节	健全财政预算管理制度 / 148
第三节	依法管理非税收入 / 153
第四节	依法决策和管理政府投资 / 160
第五节	政府采购合法透明 / 166
第八章	行政审批法治化 / 172
第一节	行政审批法治化的目标和要求 / 173
第二节	健全行政审批制度 / 176
第三节	依法确定行政审批实施机关 / 180
第四节	行政审批项目合法合理 / 186
第五节	依法实施行政审批 / 191
第九章	行政处罚法治化 / 200
第一节	行政处罚法治化的目标和要求 / 200

- 第二节 健全行政处罚制度 / 205
- 第三节 依法确定行政处罚实施机关 / 206
- 第四节 行政处罚项目合法、处罚标准明确 / 210
- 第五节 依法实施行政处罚 / 213
- 第十章 行政服务法治化 / 223
 - 第一节 行政服务法治化的目标和要求 / 224
 - 第二节 健全行政服务制度 / 226
 - 第三节 全面确定行政服务项目 / 230
 - 第四节 依法提供行政服务 / 233
- 第十一章 政府信息公开法治化 / 239
 - 第一节 政府信息公开法治化的目标要求 / 241
 - 第二节 建立健全政府信息公开制度 / 244
 - 第三节 依法公开政府信息 / 247
- 第十二章 行政救济法治化 / 264
 - 第一节 行政救济法治化的目标和要求 / 265
 - 第二节 合法、及时处理行政投诉 / 266
 - 第三节 依法办理、参加行政复议 / 270
 - 第四节 依法参加行政诉讼并履行法院裁判 / 279
 - 第五节 行政赔偿合法、公正和及时 / 285
 - 第六节 行政补偿合法、公正和及时 / 290
- 第十三章 行政监督法治化 / 295
 - 第一节 行政监督法治化的目标和要求 / 295
 - 第二节 依法接受人大的监督和政协的民主监督 / 298
 - 第三节 依法实施层级监督 / 301
 - 第四节 依法实施行政监察 / 307
 - 第五节 依法实施行政审计 / 311
 - 第六节 依法接受社会监督 / 316
- 第十四章 行政责任法治化 / 320
 - 第一节 行政责任法治化的目标和要求 / 322
 - 第二节 健全行政岗位责任制度 / 325

第三节	完善法治政府建设考评制度 / 334
第四节	依法追究行政责任 / 340
第十五章	提高行政机关工作人员依法 行政的观念和能力 / 348
第一节	提高行政机关工作人员依法行政的观念 和能力的目标和要求 / 350
第二节	法律知识学习制度化 / 354
第三节	行政执法人员法律培训制度化 / 360
第四节	法律知识考查和测试制度化 / 366
附录	
	国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的 通知 / 371
	国务院关于加强市县依法行政的决定 / 383
	中共深圳市委深圳市人民政府关于制定和实施 《深圳市法治政府建设指标体系(试行)》 的决定 / 392
	国务院法制办公室与深圳市人民政府《关于推 进深圳市加快建设法治政府的合作协议》 / 412

总 论

第一章

法治视野中的法治政府

一般认为，法治政府建设的理论基础，来自于法治思想。缺乏了法治思想的根基，法治政府建设如“无源之水”、“无本之木”。因此，要研究和探讨法治政府建设，合乎逻辑的起点无疑是法治思想。自古希腊以降，法治思想在西方日益发达，法治实践也尤其丰富，美国、英国、法国、德国等西方发达国家都纷纷步入了法治国家的行列。中国虽在先秦时期有着较为活跃的法治思想（尽管对于法治的理解与西方有别）萌发，但在两千余年间，法治观念一直并未占据主政者的主导视野，以至被蹂躏、践踏。直到改革开放大门的拉启，中国特色社会主义法治事业开始了一个新的里程。1999年“依法治国”基本方略的入宪，法治国家、法治政府、法治社会步入全面建设的新时期。于是，法治成为我们当代的主题之一。它甚至被人称之为当代中国重新焕发的一个法律理想。^①

然而，对于我们这个有着两千余年封建专制传统的国度，法治道路或许颇为漫长。其中，最大的挑战莫过于政府的法治化。为此，对于法治政府建设进行研究，乃是时代赋予我们的重大课题。本章，我们将以法治视野，厘清法治、依法治国与法治政府的关系，讨论法治政府的内涵及其表象，并探寻法治政府的基本原则。

^① 夏勇著：《法治源流——东方与西方》，社会科学文献出版社2004年版，第3页。

第一节 法治、法治国与法治政府

需要交代的是，当我们在论述“法治国”与“法治政府”的时候，“国家”和“政府”这两个概念显然是被区分开的。根据马克思主义经典主张，国家是由统治阶级掌握的、对被统治阶级实行统治的暴力机器。从权力角度而言，国家主要由立法权、行政权和司法权构成。而政府是行使政治权力（即行政权）的组织，是国家行政权力的享有者和实施者，是国家大部分制度的执行者。这是一种狭义政府概念。“法治政府”中的“政府”即是狭义上的政府。二者的不同含义表明，国家具有某种程度的抽象性，而政府总是具体的，是特定时空环境下的一些特殊个体的集合，这些个体拥有自己的私人利益，但同时他们所组成的集合又存在着一个共同的目标，即政府这一组织有着与其成员的个人目标所不同的组织目标。^①

一、法治与法治政府

（一）法治的涵义

由于“法治”意涵极其丰富，因此，在运用“法治”这个词语而不小心清楚界定它的定义，是一件危险的事。^② 不过，要对“法治”进行清楚界定，实在不是一件容易的事。思想家们通常采用归纳方法，将某些元素或者要素概括为法治的构成要素，以此来表征法治范畴。如民主、自由、平等、公平、秩序、理性等价值元素。^③ 也有学者从

^① 刘靖华、姜宪利等著：《中国法治政府》，中国社会科学出版社2006年版，第135页。

^② 陈弘毅著：《法治、启蒙与现代法的精神》，中国政法大学出版社1998年版，第62页。

^③ 有学者认为，法治概念包含的元素按照实现层次由低到高依次为社会秩序和治安、政府活动的法律依据、行使权力的限制、司法独立、行政机关服从司法机关、法律之下人人平等、基本的公义标准、合乎人权的刑法、人权和自由、人的价值和尊严。陈弘毅著：《法治、启蒙与现代法的精神》，中国政法大学出版社1998年版，第62~68页。

法治表征的事物属性出发来理解“法治”，认为它既是一个表征治国方略或社会调控方式的概念，也是一个表征行为方式的概念，可以是一个表征一种良好秩序状态的概念，还可以是一个表征价值的概念^①。

现在，得到人们较普遍认可的，仍然是古希腊思想家亚里士多德提出的“良法之治”观。亚里士多德认为，所谓“法治”，就是有制定良好的法律并且该法律为社会上的人们所一体遵循。

后世思想家在此基础上，构造了形式法治观和实质法治观。形式法治观主张：1. 必须有制定法律的程序性规则；2. 法律必须有透明度；3. 法律必须是普遍适用的；4. 法律必须相对清晰；5. 法律通常必须是预期性的；6. 法律在整体上必须统一；7. 法律必须相对稳定；8. 法律必须被公平适用；9. 法律必须被执行。可见，形式法治观强调的是法律自身所应具备的特质，突出的是法治的形式方面和工具性价值方面，即任何法律体系有效履行其职能所必须具备的特征。^②

实质法治观在肯定形式法治观所谓“法治自身特质”的同时，更加强法治在内容方面的政治伦理性，认为确保个人权利是法治的核心，法治必须体现比如平等、实体上的公正一类价值，因此，“善法”、“良法”或曰“公正的法律体系”被视为实现法治的前提。^③和形式法治观比较，实质法治观更符合亚里士多德“良法之治”观的要求。故本章采行的是实质法治观。

（二）法治意涵下的法治政府

思想家们普遍认为，法治必然意味着对于权力的规范和限制。在很大程度上，西方法治观念的根本问题就是对公共（政治）权力的限制或者控制。这里的要害在于，承认权力，但是运用法律限制权力。^④

① 张文显著：《二十世纪西方法哲学思潮研究》，法律出版社1996年版，第629~632页；张文显著：《法哲学范畴研究》，中国政法大学出版社2001年修订版，第151~156页。

② 张树义主编：《法治政府的基本原理》，北京大学出版社2006年版，第179页。

③ 张树义主编：《法治政府的基本原理》，北京大学出版社2006年版，第179页。

④ 吴玉章著：《法治的层次》，清华大学出版社2002年版，第4~6页。

法治政府观念便由此衍生出来。

法治政府，简单地讲，就是政府的一切行为都受到法律的严格约束、规范和限制的政府。在实质法治观看来，对行政权力加以约束的法律必须是符合正义的良法，因为法律也可以成为权力的工具，成为权力的装饰。^①

（三）法治与法治政府

法治政府观念，显然是法治观念的一个组成部分，而且是法治观念的核心内容。政府行政权力对于社会生活的广泛而深度的介入，使其他国家权力望尘莫及。正因如此，政府行政权力对于公民、法人和其他组织合法权益可能造成的侵害程度，也是其他国家权力所无法比拟的。在这一意义上，政府行政权力的有效限制，是一个国家和地区达到法治化治理的标志。^②

二、法治国与法治政府

（一）法治国的涵义

法治国，也称为法治国家。法治国家的概念起源于德国，而对世界产生了广泛而深刻的影响。它有形式上的法治国和实质上的法治国之分。形式上的法治国家是依据实定法实现国家的所有目的的国家，即依据法律推行国家事务的国家，确保了“依法律行政”和“依法律裁判的国家”。实质上的法治国家是指依法拘束和限制权力，保障和确保人或国民的自由和权利的国家。“法治”中的“法”是指超越法律或实定法的更高层级的“法”或者“理性法”。这种法不仅拘束行政机关和司法机关，而且也拘束立法机关。^③ 根据前面的交代，由于本章采用的是实质法治观，因而，这里的“法治国”概念是实质的法治

① 吴玉章著：《法治的层次》，清华大学出版社2002年版，第4~6页。

② 学者卓泽渊在谈到中国法治问题时曾指出，中国法治的关键在于政治的法治化，政治的法治化关系着中国法治的存亡。而中国共产党及其领导下的政府的法治化，作为政治法治化的一个重要内容，乃是中国法治成败的关键所在。卓泽渊著：《法治国家论》，中国方正出版社2001年版，第281页。

③ 卓泽渊著：《法治国家论》，中国方正出版社2001年版，第10~12页。

国意义上的。

（二）法治国与法治政府

严格说来，法治国与法治政府存在着差异。法治国是在实现了多重均衡的国家中的一种，这种国家是以法治为核心的一系列制度安排，是调整政府和私人行为的一种规范和秩序。而法治政府则是以法治来调整其行为的一种组织，也就是拥有法治国的合法暴力或国家强制力的组织；动态地来看，法治政府是在法治国的形成过程中以建立法治国为目标的政府。^①

尽管如此，法治国与法治政府之间有着密切的关联。二者的目标一致，都是对行政权力的限制，都是对权力和权利的平衡；二者的价值取向一致，都是为了保护和增进公民依法享有的各项权利。具体说来，一方面，法治国为法治政府建设提供基本架构和原则，法治政府建设不能脱离法治国的框架。与此同时，法治政府建设有其自身的独特规律，有着自身的具体内容和特点。另一方面，法治政府之于法治国的意义重大。法治政府建设本身就是法治国的一个不可分割的核心部分。法治国的确立有赖于法治政府的建设。法治政府的建立对于法治国确立至关重要。从一定意义上说，法治政府的建立，是法治国确立的一个重要标志。

第二节 法治政府的内涵与表象

一、法治政府的内涵

法治政府就是按照法治原则运作的政府，就是把自身权力自觉地限制在法律的范围内，严格依法办事的政府。法治政府，可以从如下角度加以理解：

^① 刘靖华、姜宪利等著：《中国法治政府》，中国社会科学出版社2006年版，第136~137页。