

MINZHENG FAZHI LILUN YU SHIWU

民政法制 理论与实务

王云斌 著



中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

民法法制理论与实务

王云斌 著

 中国社会出版社

 9 152 47

图书在版编目 (CIP) 数据

民政法制理论与实务 / 王云斌著 .—北京 : 中国
社会出版社, 2011.10

ISBN 978-7-5087-3696-9

I. ①民… II. ①王… III. ①民政事务—行政法—研
究—中国 IV. ① D922.182.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 194787 号

书 名 : 民政法制理论与实务

著 者 : 王云斌

责任编辑 : 杨春岩 白晓虹

出版发行 : 中国社会出版社 邮政编码 : 100032

通联方法 : 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话 : 编辑部 : (010) 66061704

邮购部 : (010) 66060275

销售部 : (010) 66080300 传真 : (010) 66051713

(010) 66051698 传真 : (010) 66080880

网 址 : www.shcbs.com.cn

经 销 : 各地新华书店

印刷装订 : 中国电影出版社印刷厂

开 本 : 170mm × 240mm 1/16

印 张 : 20

字 数 : 320 千字

版 次 : 2011 年 10 月第 1 版

印 次 : 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价 : 45.00 元

目 录

第一章 依法行政与法治民政.....1

1993年3月,国务院明确提出:“各级政府都要依法行政,严格依法办事。”这是我国政府第一次正式提出依法行政。1997年党的十五大报告和1999年宪法修正案正式将“依法治国,建设社会主义法治国家”确认下来。这标志着我国成功实现治国理政模式的根本转变,意义重大而深远。为切实加强民政法制建设,2007年3月12日民政部召开全国民政法制视频会议,民政部党组书记、部长李学举在讲话中第一次明确地提出一个重要概念:法治民政。

第一节 依法治国与依法行政.....1

第二节 民政法制与法治民政.....15

第二章 民政法制机构.....23

以1987年4月召开的第一次全国政府法制工作会议首次正式提出“政府法制”这一概念为标志,中国政府法制工作伴随着社会主义民主与法制建设的推进,迄今已经走过24年的历程。1988年7月7日,在李鹏总理主持召开的机构编制委员会第二次会议上,审议并批准了民政部机构改革“三定”方案,确定了在民政部设立政策法规司。一些地方民政厅也成立了法制机构。1993年3月,第八届全国人民代表大会第一次会议批准国务院机构改革方案,将原政策法规司与办公厅合并,撤并了政策法规司。2008年国务院各部委进行机构调整,民政部在这次机构调整中将原来办公厅下设的法规办升格为政策法规司。

第一节 政府法制机构的发展过程和职责.....23

第二节 民政法制机构演变及其职能.....27

第三节 民政部门法制机构的工作任务.....30

第四节 民政法制机构建设及其运行中面临的问题和对策.....33

第三章 民政事业立法.....40

根据立法概念的界定,民政立法应指由特定主体,依照一定的职权和程序,运用一定的立法技术,制定、认可、修改、废除有关民政事业方面的法律规范的活动。民政立法是建设法治民政的根本和前提。如果民政法律法规不健全、不配套,一些内容不合时宜,民政执法、普法、法制监督、法律服务都将是无源之水、无本之木。自党的十六大以来,特别是党的十六届六中全会的召开,我国进入了全面建设和谐社会时期,相应地迎来了社会立法的高峰期。民政部门要抓住这一难得的历史机遇,紧紧把握我国当今社会发展的时代特点,做好民政立法工作。

第一节 民政事业立法的发展过程与必要性.....	40
第二节 民政法律体系.....	43
第三节 民政事业立法技术.....	53
第四节 民政事业立法程序.....	62
第五节 民政法律的修改与废止.....	71
第六节 提高民政立法质量应当注意的几个问题.....	73

第四章 民政法律制度存在的问题及其完善.....76

通过改革开放以来三十多年的民政法律制度建设,现已初步形成了以宪法为依据、以法律为基础、以法规为支撑、以配套实施规范为补充的制度框架,民政各主要业务总体上做到了有法可依。但是,随着我国经济社会的快速发展,一些法律制度逐渐跟不上时代的需求,一些法律制度需要补充完善,我们只有在实践中不断总结发现问题并探索问题的解决办法,完善现行法律制度,才能够通过民政法制建设,逐步解决民政事业发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题,为保障民生、发展民主、服务社会明确发展方向和根本路径。

第一节 保障基本民生法律制度存在的问题及其完善.....	76
第二节 发展民主法律制度存在的问题及其完善.....	109
第三节 社会行政事务管理法律制度存在的问题及其完善.....	117

第五章 民政规章和规范性文件清理.....159

为落实党的十五大提出的新时期立法工作总目标——2010年形成中国特色社会主义法律体系,2010年4月20日,国务院办公厅下发了《国务院

办公厅关于做好规章清理工作有关问题的通知》(国办发[2010]第28号)。	
民政部成立了规章和规范性文件清理工作办公室,研究部署和实施清理工作。关于规章的制定、发布、备案,《中华人民共和国立法法》和《规章制定程序条例》以及《民政部立法工作程序规定》作了相关规定,而规范性文件的含义、制发主体、制发程序和权限以及审查机制等,尚无全面、统一的规定。做好清理工作,必须要明晰规范性文件的相关问题。因此,本章的一个重点就是探讨规范性文件的相关问题。	
第一节 行政规范性文件	159
第二节 民政规章和规范性文件	168
第三节 民政规章和规范性文件清理	171
第六章 民政行政审批制度改革	194
行政审批制度改革是政府的一场“自我革命”,是行政管理体制改革的突破口,涉及政府部门职能定位和权力调整,涉及管理理念和管理方式的更新与变革。自2001年国务院作出全面部署以来,行政审批制度改革健康有序地向前推进,取得了重要进展和明显成效,在国内外产生了良好反响。民政部门根据国务院布置,依据合法、合理、效能、责任、监督五原则配合国务院行政审批改革机构积极清理行政审批项目,从2001年第一轮到2010年的第五轮清理,共取消24项行政审批项目。	
第一节 行政审批制度和行政审批制度改革	194
第二节 民政行政审批制度改革	206
第七章 民政行政协议理论研究与实务分析	219

改革开放30年来,我国经济社会持续发展,但由于历史原因或自然条件,出现了区域发展不平衡问题。为统筹区域发展,2007年以来,国务院批准了一系列区域发展规划。在区域合作的实践中,各经济区域内部成员之间为了实现合作,缔结了数以千计的行政协议,行政协议事实上已经成为我国实现区域合作和解决区际争端的最为重要的法治协调机制之一。但是,当我们寻找行政机关缔结行政协议的法律依据时发现,现有的宪法、法律、法规都没有关于此的规定,再去翻阅大陆出版的行政法教材也没有关于此的论述,最近几年才出现少量关于行政协议的论文和著作。接下来寻找研究民政部门签订行政协议的论述,干脆没有发现。这一章,笔者将就行政

协议和民政行政协议进行研究。	
第一节 行政协议出现的背景与我国行政协议的现状	219
第二节 关于行政协议的几个问题	226
第三节 民政行政协议	238
附录	250
附录 1: 新中国成立以来制定或者修订的法律、法规、规章	250
附录 2: 全国 32 个有立法权的地方制定的地方性法规汇总表	257
附录 3: 全国 32 个有立法权的地方制定的地方政府规章汇总表	264
附录 4: 民政部关于废止、修改部分规章的决定(部令 38 号)	275
附录 5: 1993 年民政部明令废止和宣布自行失效的规章目录	278
附录 6: 2000 年民政部废止的部分民政规章及规范性文件目录	293
参考书目	312
后记	314

第一章 依法行政与法治民政

随着社会主义市场经济的深入发展，依法治国、实行法治越来越重要而紧迫。1996年，江泽民同志指出：“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。”1997年党的十五大报告和1999年宪法修正案正式将“依法治国，建设社会主义法治国家”确认下来。这标志着我国成功实现治国理政模式的根本转变，意义重大而深远。

1993年3月，国务院明确提出：“各级政府都要依法行政，严格依法办事。”这是我国政府第一次正式提出依法行政。此后，我国规范行政行为的立法步伐明显加快，规范行政执法和制约行政权力的力度明显加大，推进依法行政工作取得重要进展。1999年11月，为适应依法治国、建设社会主义法治国家的需要，国务院颁布了《关于全面推进依法行政的决定》，要求各级政府“依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府”，对全面推进依法行政作出了重要部署，标志着我国依法行政开始向全方位推进。

为切实加强民政法制建设，2007年3月12日民政部召开全国民政法制视频会议，民政部党组书记、部长李学举在讲话中第一次明确地提出一个重要概念：法治民政。所谓法治民政，就是在建设社会主义法治国家、法治社会和法治政府的总体进程中，按照法定权限和法定程序履行法定职责和法定义务，依法管理各项民政行政事务，承担相应法律责任。法治民政的本质是把民政行政权力自觉地区限制在法律的范围内，防止权力滥用。法治民政的宗旨是依法为民，在法律制度的保障下实现情为民所系、权为民所用、利为民所谋。

第一节 依法治国与依法行政

法治，是相对于人治而言，其核心是依法办事、依法治理国家。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。

一、依法治国基本方略的提出、形成和发展

(一) 提出阶段(1978—1996)^①

新中国成立后由于各种复杂的原因,我国的民主与法制建设,曾走过一条曲折的道路,既取得了一定的成就,也有过重大挫折,特别是十年“文革”的浩劫。在我国,实行“依法治国,建设社会主义法治国家”,是一个长久的历史性过程。它的起点是1978年党的十一届三中全会的召开。党的十一届三中全会以来,邓小平从社会主义国家政权建设和国家长治久安出发,提出了健全社会主义民主与法制,使民主制度化、法律化的问题。

1996年2月8日,江泽民同志在中共中央法制讲座上发表了《坚持实行依法治国,保证国家长治久安》的重要讲话。江泽民同志提出了依法治国方略,并对依法治国的重大意义进行了全面深刻的阐述。他指出:“加强社会主义法制建设,依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。”同年3月八届人大四次会议的一系列文件,包括《国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》,已经郑重地将“依法治国”作为一项根本方针和奋斗目标确定下来。中国共产党的十四届六中全会通过的《关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》又再一次肯定了依法治国、建设社会主义法制国家的社会理想。

(二) 形成阶段(1997—1999)

1997年党的十五大报告,对依法治国方针的科学含义、重大意义和战略地位,作了全面的深刻的阐述;第一次提出“法治国家”的概念,并将其作为建设有中国特色的社会主义政治的重要内容,对建设社会主义法治国家今后一个时期内突出需要解决的一系列重大问题,作了全面的规定,并郑重地将这一治国方略和奋斗目标记载在党的纲领性文件中。需要特别说明的是,法制讲座提出的“社会主义法制国家”,在十五大报告中变成了“社会主义法治国家”。这是中央在起草十五大报告时认真研究并广泛征求社会各界意见尤其是法学界专家学者意见后决策的结果。“制”和“治”看起来只是一字之差,其实是一次重大的观念变革,表明中国不仅要加强法律制度建设,而且要从治国方式上根本抛弃“人治”传统。

1999年3月,九届全国人大二次会议上,“依法治国,建设社会主义法治国家”这一治国方略,正式写入宪法修正案。从此,我国社会主义民主法制建设进入了一个新的发展时期。

(三) 发展阶段(2000至今)

2002年11月,党的十六大报告把依法治国作为社会主义民主政治建设的重要

^① 讲座题目是《关于依法治国、建设社会主义法制国家的理论和实践问题》。

要内容和目标,强调:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证,人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,提出坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观和构建社会主义和谐社会的奋斗目标,标志着党的执政理念有了重大的新发展,依法治国基本方略因此有了更为坚实的理论和实践基础。2006年6月29日,在中央政治局第三十二次集体学习时,胡锦涛同志进一步指出,坚持科学执政、民主执政、依法执政,是新的历史条件下加强党的执政能力和先进性建设的重要内容。科学执政、民主执政、依法执政,核心是要为人民执好政、掌好权。要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来,不断改革和完善党的领导方式和执政方式,不断提高党的执政能力和领导水平,在为人民治国理政的实践中体现党的先进性、发展党的先进性、永葆党的先进性。

胡锦涛同志多次强调,依法执政,就是坚持依法治国、建设社会主义法治国家,领导立法,带头守法,保证执法,不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化,以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家。要加强党对立法工作的领导,推进科学立法、民主立法,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。各级党组织都要在宪法和法律范围内活动,全体党员都要模范遵守宪法和法律。要督促和支持国家机关依法行使职权,依法推动各项工作的开展,切实维护公民的合法权益。

在党的十七大报告中胡锦涛总书记指出,“坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念”、“深入开展法制宣传教育,弘扬法治精神,形成自觉守法用法的社会氛围。”这是首次将“社会主义法治理念”和“弘扬法治精神”的概念写入党的纲领性文件,是继党的十五大提出“依法治国”之后,民主法治建设领域两个具有战略性号召力的新概念,也成为十七大报告的亮点之一。社会主义法治理念的提出,进一步揭示和彰显了我国法治的社会主义性质,丰富和发展了依法治国基本方略“弘扬法治精神”概念的提出,标志着我们党对“法”的理解与追求又跃上了一个层面,标志着中国特色民主法治建设将走入一个新时代。

二、依法治国的重要意义

实行和坚持依法治国并不是一时的权宜之计,而是建设有中国特色社会主义政治的基本目标。历史的经验教训和社会主义现代化建设的现实充分证明,要建设一个高度文明、高度民主的社会主义现代化国家,没有完备的法制,不实行依法治国是不可能的。

（一）依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要

计划经济体制下，由于经济权力的高度集中，主要通过行政命令来调整经济主体之间的关系、组织社会生产，法律手段丧失了独立的品格，其作用也是十分有限的。因此，在计划经济条件下，难以真正做到依法治国。

市场经济是一种以交换为基础的经济形式，一切经济活动和行为都要遵循价值规律，各种生产要素都要作为商品进入市场，通过竞争机制和价格杠杆的作用，实现各主体之间的平等、自由的交易和各类资源的优化配置。这是建立在各经济主体之间具有自主性和平等性并且承认其各自物质利益的基础之上。利益主体多元化、经济产权明晰化、运行机制竞争化、市场行为规范化、宏观调控科学化是它的主要特征。具有自主、平等、诚信、竞争等属性的这种经济形态，除了依赖经济规律来运作，同时又主要依赖法律手段来维系，它必然从客观上要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。

现代市场经济并不是单纯的自由竞争，而是一个有序化、制度化过程，这一过程是通过一系列具体的法律制度来实现的。与计划经济相比，市场经济可以更有效地配置资源。但是，市场只有具备合理而完备的法律前提，才能发挥有效配置资源的功能。没有这一前提，市场就不会产生任何体现价值最大化意义上的效率。在这个意义上可以说，市场经济就是法制经济，或者说，法治是市场经济的法律特征。

（二）依法治国是建设社会主义民主政治的基本保证

邓小平曾经指出，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。所以，要建设社会主义现代化国家，就必须发展社会主义民主，健全社会主义法治，使民主制度化、法律化和规范化，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。党的十七大报告进一步明确提出，人民民主是社会主义的生命，发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标，依法治国是社会主义民主政治的基本要求。社会主义愈发展，民主也愈发展，法治也愈完善。全面落实依法治国基本方略，是我国民主政治不断发展对法治提出的内在要求，也是我国法治不断完善进步的必然体现。社会主义法治与社会主义民主有天然的内在联系，两者相互依存、相互作用、相辅相成。在这个层面上全面落实依法治国基本方略，就必须把依法治国与社会主义民主建设紧密结合起来，实现两者的系统发展；必须把依法治国与积极稳妥地深化政治体制改革紧密结合起来，用法治的方式在法治的轨道上推进政治体制改革；必须把依法治国与坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用紧密结合起来，保证依法治国基本方略在党的领导下全面落实；必须把依法治国与充分发扬人民民主、尊重保障人权紧密结合起来，真正体现社会主义民主法治以人为本、人民当家做主的本质属性。归根结底，就是要坚持党的领

导、人民当家做主、依法治国的有机统一。

（三）依法治国是社会文明进步的重要标志

在中外历史上，从字源看，“法”字具有正义、公正等含义。中国古代，“法”字象征一种可以判明是非曲直和正义与否的独角兽。西方古代，法早已被比喻为是一手拿宝剑、一手拿天平的正义女神。每一历史时代，法的内容与形式以及法的精神，都同该时代的物质文明与精神文明息息相关，密不可分，彼此适应，是该时代人类文明发展水平的综合性标尺。一部由低级状态向高级状态演变的法律制度和思想史，是整个人类文明由低级状态向高级状态发展历史的一个缩影。

法制文明属于制度文明的范畴，是现代文明的重要组成部分。一个现代化的社会，必然是一个法制完备的社会。依法治国反映了现代化建设的内在要求。世界各国现代化发展的经验表明，现代化应该是高度物质文明和精神文明的完美统一。离开了法制建设的现代化，现代化就是不完整的、片面的、没有可靠保证的，经济发展也将难以达到现代化所要求的相应水平，整个社会的现代化就不可能真正实现。

（四）依法治国是国家长治久安的重要保证

法律集中了多数人的智慧，反映了事物的发展规律。法律具有稳定性和连续性的特点，不会因政府的更迭和领导人的看法和注意力的改变而随意改变。由于这种种原因，只有实行依法治国，才能保证国家长治久安。这个道理已为以往不少思想家、政治家所充分阐述，并被无数历史事实所证明。

在我们党和国家的历史上，对于这个问题的认识，曾经历过一个曲折的过程。半个世纪前，毛泽东同志在延安回答黄炎培先生提出的共产党在执掌全国政权后怎样才能跳出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率这一问题时，曾经正确地指出：“我们已经找到新路，我们能跳出这个周期率。周期率是正确的，人民日报也是这样登载的。这条新路，就是民主。只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”新中国成立后到1956年这一时期，民主与法制建设成就显著。但是由于国际（如波匈事件）与国内的复杂原因，自1957年后，“左”的指导方针开始抬头，人治思想上升，法治思想削弱，并愈演愈烈。因而导致民主与法制不健全，终于成为十年“文革”这场历史性悲剧得以发生和发展的根本条件。

（五）依法治国是和谐社会建设的重要内容

和谐社会的要素包括：民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。这六个要素当中，第一个就是“民主法治”。这不仅因为和谐社会必然是民主社会、法治社会，而且只有在一个崇信民主、奉行法治的社会，构建和谐社会的其他要素才能够得到真正的实现。可以说，和谐社会的所



有问题都必然归结于法治问题，或者与法治密不可分。

（六）依法治国有利于加强和改善党的领导

党的领导中一个十分重要的方面是在党和国家生活中切实有效地贯彻民主集中制原则。民主集中制是共产党的根本组织制度和领导制度。党创造性地运用民主集中制原则，制定正确规范党内政治生活、处理党内关系的基本准则和具体制度，形成了党在组织建设上的鲜明特征。党在全国执政以后，把这种制度运用于政权建设，在国家机构中实行民主集中制的原则。依法治国正是民主集中制的重要体现和基本保证。

依法治国可以防止以党代政、以党代法的现象。邓小平同志多次强调：“党干预太多，不利于在全体人民中树立法制观念。”江泽民同志也十分明确地把党与法的关系提到人治与法治的范畴，认为以党代法就是搞人治，指出：“我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法。……我们一定要遵循法治的方针。”党领导人民管理国家不是党代替人民当家做主；党领导人民制定宪法和法律并不能自居于宪法和法律之上，而应严格执行和遵守法律。我们必须将执行法律和执行政策有机结合起来，坚持依法办事与贯彻党的政策的统一。必须认识到法律一旦公布，就具有极大的权威性和普遍的约束力。因此，党组织在制定和实施政策时，应当和宪法、法律的基本原则和规定相一致，要有利于法律的实施，不能与现行的宪法和法律相抵触。党的政策指导法律，必须是在宪法和法律规定的范围内。如果党组织需要调整、变更某项政策或制订新的政策，而这种政策和现行法律相矛盾时，必须通过国家机关经法定程序，修改、废除过时的法律，制定出与新政策相适应的新的法律。因此，我们必须改变过去那种“只重政策，轻视法律”的错误观念，纠正政策取代法律的错误做法，正确处理法和政策的关系，充分发挥法在社会主义现代化建设中的作用。

依法治国使党的执政地位和执政作用体现得更为民主，使党的领导作用发挥得更加有效，党与人民群众的关系更为密切。党领导人民实行依法治国，有利于从制度上保证党的基本路线、基本方针和基本政策的贯彻落实，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的核心作用。

三、依法治国的主要原则和要求

（一）加强立法完善构建社会主义法律体系

有法可依是依法治国的基础和前提，依法治国的首要环节就是要建立一个部门齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学和协调发展的完备的法律体系。

法的“部门齐全”是指凡是社会生活需要法律作出规范和调整的领域，都应制定相应的法律、行政法规、地方性法规和各种规章，从而形成一张疏而不漏的法网，使各方面都能“有法可依”。

法的“结构严谨”是指法律部门彼此之间、法律效力等级之间、实体法与程序法之间，应做到相互配套、界限分明、彼此衔接。例如，宪法的不少原则规定需要有法律、法规使其具体化和法律化，否则宪法的某些规定就会形同虚设，影响宪法的作用和权威；从宪法、基本法律和法律直到省会市、国务院批准的较大市制定的地方性法规和政府规章，是一个法的效力等级体系，上位法与下位法的关系和界限必须清楚。

法的“内部和谐”是指法的各个部门、各种规范之间要和谐一致，前后左右不应彼此重复和相互矛盾。法律都是比较概括的、原则的，而社会生活却是复杂、多变的，这就要求进一步完善和丰富我国的法律解释制度，特别是要落实宪法对全国人大常委会法律解释权的规定。

法的“体例科学”是指法的名称要规范，以便执法与守法的人一看名称就知道它的效力等级；法的用语、法的公布与法的生效等也都需要进一步加以规范。

法的“协调发展”是指法的体系是发展变化的，立法要做到同经济政治文化的发展、同制度改革的进程、同新的党的方针政策的制定和提出相协调、一致与和谐。

2010年3月10日吴邦国委员长在常委会工作报告中宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”。中国特色社会主义法律体系的提出和实现，经历了一个探索、实践和不断发展的过程。1982年，五届全国人大常委会第五次会议首次提出，“立法要从我国的实际情况出发，按照社会主义法制原则，逐步建立有中国特色的独立的法律体系。”1987年，党的十三大报告第一次向全世界宣布，“社会主义民主和法制的建设逐步发展。以宪法为基础的社会主义法律体系初步形成。”1993年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，我国“法制建设的目标是：遵循宪法规定的原则，加快经济立法，进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机构和行政管理方面的法律，本世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”。

1997年，党的十五大报告在确立依法治国基本方略的同时，第一次把“到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系”确定为推进依法治国、建设社会主义法治国家的立法目标。从1997年提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系，大致可分为三个阶段：九届全国人大期间，“初步形成中国特色社会主义法律体系”；十届全国人大期间，“基本形成中国特色社会主义法律体系”；十一届全国人大到2010年，“形成中国特色社会主义法律体系”。

经过几代人和各方面的共同努力，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各法律部门中基本的、主要的法律已经制定，中国特色社会主义法律体系已

经形成。

(二) 任何组织和个人都必须严格依法办事

树立法律的权威，关键是切实有效地实施法律。李鹏同志指出：“依法治国的关键是执法，难点和重点也是执法。”保证宪法和法律得到严格执行和遵守是一项系统工程，应抓住关键环节，实行综合治理。

1. 党的各级组织和各级领导人以及广大党员模范地遵守法律，严格依法办事，对维护法律的权威与尊严具有非常重要的作用。党章规定“党要在宪法和法律范围内活动”，其精神在现行宪法中也有明确规定。党根据新的形势和需要制定出新的政策后，要及时修改已过时的法律规定，避免新的政策同原有过时法律规定长期脱节。在制定法律过程中，应充分发扬民主，允许人民代表、党外人士和广大人民群众对党的政策提出某些补充和修改意见，使党的政策更加丰富和完善等。

2. 政府依法行政是维护法律的权威和尊严，是法治的重要环节。依法行政应是我国行政机关的一项最根本的活动准则。我国的法律约有百分之八十是需要行政机关执行和贯彻实施的。相对于立法和司法来说，行政具有自身的特点：它内容丰富，涉及的领域广阔，工作具有连续性，是国家与公民打交道最多的领域。行政机关实行首长负责制，行政权还具有主动性。为了适应迅速多变的客观现实，行政权的行使还具有快速性和灵活性、法律的自由裁量权较大的特点。因此，行政权必须受法律的规范和约束。实践证明，各级人大加强对依法行政的监督包括开展执法检查，实行执法责任制和错案追究制等，成效十分显著。

3. 完善民主监督制度。党的十五大报告对此已作了全面的系统的论述和规定。民主监督的主要目的是克服权力腐败，防止权力滥用。权力腐败与滥用是各种腐败现象的主要表现，也是其他腐败现象的重要根源。对国家权力的监督，主要有以下四种形式和渠道：(1) 以国家法律监督国家权力，包括以法律明确规范与界定各种权力的内容和行使程序。(2) 以国家权力监督国家权力，包括国家权力机关、检察机关和行政监察机关的监督。(3) 以公民权利监督国家权力，包括公民的检举、揭发、控告和舆论工具的监督。(4) 以社会权力监督国家权力，包括民主党派、工青妇、行业组织的监督。按照十五大报告的基本要求，进一步健全与完善民主监督体系，加大其力度，是维护法律权威、保证法律切实实施的重要一环。

4. 坚持法律面前人人平等。法律面前人人平等是我国宪法的一项重要原则。我国现行的各项实体法和程序法也都贯彻和体现了这一原则。在经济政治文化各个领域以及在法律上实现真正的平等，是社会主义最基本的价值观念和理想追求；坚持这一原则，也是维护法律权威的重要条件。由于党和国家的高度重视，这一原则在我国现实生活中有力地反对了各种特权思想和特权人物，维护了公民

的权益，充分显示了社会主义制度的优越性。

（三）实现民主的法制化与法制的民主化

民主的法制化与法制的民主化是发展社会主义民主政治，建设社会主义法治国家的重要保障。“民主的法制化”是指社会主义民主的内容和形式，都要运用法律加以确认和保障，使其具有稳定性、连续性和权威性。民主的法制化包括两层含义、两种作用：法制对公民权利的确认，既保证它不受侵犯，也防止它被人们滥用；法律赋予各级领导人员以种种权力，既保证这种权力的充分行使，也限制他们的越权和对权力的滥用。“法制的民主化”是指法律以及相关的立法、司法、执法等方面的制度，都要体现民主精神和原则。

（四）坚持司法独立，保证案件审理客观、公正

司法独立是一项被现今各国宪法所普遍采用的法治原则。这一原则的基本含义是，司法机关审理案件不受外界非法干扰，以保证案件审理的客观性和公正性，做到以事实为根据、以法律为准绳。

目前，保证司法独立、公正需要解决的主要问题是：1. 要正确处理好加强党的领导和坚持司法独立的关系。党对司法工作的领导主要是路线、方针、政策的领导，是配备干部，教育和监督司法干部严格依法办事，但不宜参与和干预具体案件的审理。宪法明确规定，国家的审判权和检察权分别由审判机关和检察机关独立行使，应在实践中切实落实这一规定。2. 切实执行宪法和三大诉讼法明确规定的公开审理案件的制度。将案件审理置于广大公民监督之下，是案件的审理达到客观、公正与廉洁的重要保证。3. 切实健全与加强司法机关内部和外部的监督机制。

（五）深入开展普法教育增强法律意识

十五大报告强调，深入开展普法教育，增强全民的法律意识，着重提高领导干部的法制观念和依法办事的能力。宪法和法律意识是决定法律制度能否得到有效运作的内在动因，也是依法治国、建设社会主义法治国家目标得以实现的社会文化条件。在建立了完善的各项具体的社会主义法律制度之后，法治的精神不能得到弘扬，人的素质就是最关键的决定因素。法治国家只有在公民具有较高法律素质的前提下才有可能实现，只有在全体人民中真正地确立了宪法和法律在调整人们各项行为中至高无上的权威，依法治国、建设社会主义法治国家才能成为全体人民共同奋斗的目标。当前，增强公民宪法和法律意识的途径主要有，一是要加强法律宣传工作和普法教育工作，增加公民学习法律、了解法律的渠道和途径；二是完善职业法律教育工作，增强公民掌握和运用法律知识、进行依法办事的实际能力。

四、依法行政

依法治国要求各国家机关都严格依法行使其权力，依法处理国家事务，治理

国家。行政机关对经济和社会发展影响极大，与公民关系最密切且休戚相关。国家所颁布的法律、法规，百分之八十都需要行政机关执行。因此，行政机关能否依法行政，将从总体上决定我国能否依法治国，建立社会主义法治国家。

目前，我国政府在依法行政方面还存在不少差距，主要是：行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应，依法行政面临诸多体制性障碍；制度建设反映客观规律不够，难以全面、有效解决实际问题；行政决策程序和机制不够完善；有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，群众反映比较强烈；对行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正，行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济；一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄，依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象，妨碍了经济社会的全面发展。解决这些问题，适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程，必须全面推进依法行政，建设法治政府。

（一）依法行政的概念和内涵

1. 依法行政的概念。所谓依法行政就是行政机关必须经法律授权并依据法律规定行使行政权力，管理公共事务。各级国家行政机关必须按照法定权限和程序履行职责，既不失职，也不越权，做到有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿。

依法行政所指的“法”按照我国《立法法》的规定，既包括全国人大及其常委会制定的法律，也包括根据法律制定的法规和规章。政府行政机关在执行法律过程中，应遵循下位法不得违反上位法的原则，根据法的不同效力等级，确定执法依据和执法权限，即：（1）宪法具有最高法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等都不得与宪法相抵触；（2）法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章；（3）行政法规的效力高于地方性法规、规章；（4）地方性法规的效力高于本级和下级地方政府的规章；（5）省、直辖市、自治区人民政府的规章高于本行政区域内较大的市的人民政府制定的规章；（6）部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同效力，在各自的权限范围内施行。当上级和下级、同级之间以及本地与外地的法律规范出现冲突，根据《立法法》的规定，应该按以下原则处理。（1）同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新规定与旧规定不一致的，适用新规定。（2）地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，应报国务院认定。国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，还应当提请全国人大常委会裁决。（3）部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。（4）根据授权制定的法规