

湖北省人民政府法制研究课题库 第四卷

ZHENG FU FA ZHI GONG ZUO YAN JIU

政府法制工作研究

主 编 陈洪波
副主编 李汉生 杨良顺 费德平

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

D927.630.00
2012/1

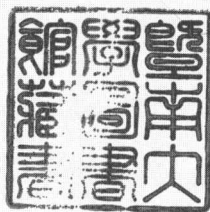
湖北省人民政府法制研究课题库

第四卷

阅 览

政府法制工作研究

ZHENG FU FA ZHI GONG ZUO YAN JIU



主 编 陈洪波
副主编 李汉生 杨良顺 费德平

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

政府法制工作研究/陈洪波主编.
武汉:湖北人民出版社,2012.1

ISBN 978-7-216-07101-7

I. 政…

II. 陈…

III. 地方政府—社会主义法制—研究—湖北省

IV. D927.630.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 023415 号

政府法制工作研究

陈洪波 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市科利德印务有限公司
开本:787毫米×1092毫米 1/16
版次:2012年1月第1版
字数:544千字
书号:ISBN 978-7-216-07101-7

印张:29.5
插页:4
印次:2012年1月第1次印刷
定价:56.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

编委会成员名单

顾 问 王晓东

主 任 陈洪波

副主任 李汉生 杨良顺 费德平

委 员 (按姓氏笔画排列)

卫 国 王桂华 王莉莉 朱德富

李汉生 李次彬 陈洪波 张圣华

张利敏 杨良顺 费德平 徐 劲

康宪章 程晚霞 谢 蕾 蔡雪峰

颜邦华 薛利群

目 录

关于法治政府建设的若干问题

..... 陈洪波 肖应文 李 恒	1
一、建设法治政府是建设法治国家的基础和关键	1
二、法治政府的价值取向和基本特征	3
三、《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》解读	9
(一)政府职能界定与机构职责配置	11
(二)制度建设	13
(三)行政决策	17
(四)行政执法	20
(五)行政服务	22
(六)社会矛盾的防范和化解	26
(七)行政监督	29
(八)依法行政能力建设	33

提高政府立法调研质量研究

..... 陈洪波 李汉生 徐 劲 傅 立 叶 飞 吴飞飞	36
引言	36
一、政府立法调研综述	37
(一)政府立法调研的概念	37
(二)政府立法调研的特征	38
(三)政府立法调研的不同阶段	38
(四)政府立法调研的意义和作用	39
二、我国政府立法调研工作基本情况	40
(一)发展脉络和现状	41
(二)我国政府立法调研工作存在的问题及其原因	45
三、提高我国政府立法调研质量的对策建议	48
(一)正确认识调研在政府立法工作中的重要作用	48



(二) 熟练掌握科学的调研方法	48
(三) 认真做好调研前的准备工作	56
(四) 重视发挥行政主管部门与法制工作部门在调研工作中的不同作用	57
(五) 建立健全和谐有序、持续互动的公众参与政府立法的制度和机制	60
(六) 认真撰写立法调研报告	61
(七) 高度重视立法调研报告的应用	65

规范制度廉洁性评估的思考

——以省政府立法为视角

..... 张明军 张圣华 谢 蕾 陆宜峰 李 恒	67
前言	67
一、制度廉洁性评估概述	68
(一) 制度廉洁性评估的源起	68
(二) 制度廉洁性评估的意义	71
二、制度廉洁性评估比较研究	73
(一) 试点单位制度廉洁性评估的经验做法	73
(二) 我省制度廉洁性评估的主要做法——以省政府立法为例	75
(三) 制度廉洁性评估工作存在的问题	77
三、规范制度廉洁性评估的建议	79
(一) 加强评估组织领导: 由“单一性”业务走向“全局性”工作	79
(二) 合理设计评估程序: 由“串联”走向“并联”	80
(三) 科学界定评估范围: 以利益冲突为核心	80
(四) 广泛运用评估成果: 坚持评估与清理相结合	81
(五) 突出评估重点: 坚持地方立法与规范性文件并重	82
结语	82

地方立法科学化民主化标准探析

..... 黎 桦 崔 凯 陶 晖	84
第一部分 地方立法的科学化和民主化标准体系	84
一、地方立法科学化标准	84
(一) 立法观和指导思想的科学化	85
(二) 立法制度的科学化	86

(三)立法内容的科学化	87
(四)立法技术的科学化	88
二、地方立法民主化标准	89
(一)立法主体的广泛性	90
(二)立法决策的民主化	90
(三)立法起草的民主化	91
(四)立法程序的民主化	91
(五)立法内容的民主化	92
第二部分 评估地方立法科学化和民主化的方法体系	93
一、影响地方立法科学化和民主化评估的因素	93
(一)立法的目的因素	93
(二)制度环境约束	94
(三)评估标准的量化与法律法规实施效果难以量化之间所存在的矛盾	94
二、科学化和民主化评估的具体标准	95
(一)合法性标准	95
(二)实效性标准	96
(三)社会效益标准	96
(四)可操作性标准	97
三、地方立法科学化与民主化的指标体系	98
(一)地方立法科学化指标体系	98
(二)地方立法民主化指标体系	99
四、立法科学化和民主化评估的实施阶段	99
(一)准备阶段	99
(二)实施阶段	100
(三)结束阶段	105
五、地方立法科学化和民主化评估的方法体系	105
(一)问卷调查的实施及利弊	106
(二)深度访谈的实施及利弊	108
(三)现场评议的实施及利弊	108
(四)量化分析的实施及利弊	109
第三部分 地方法治政府建设中的立法民主化和科学化实例	110
一、《国务院办公厅关于推行法治政府建设指标体系的指导意见(讨论稿)》110	
二、深圳市法治政府建设指标体系(试行)	112



三、《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》	113
-----------------------	-----

其他规范性文件的制定程序研究

——以住房“限购令”实施效果为缘起

张作华 吕文林 朱小梅	115
-------------	-----

引言	115
----	-----

一、住房限购令制定的个案解读	116
----------------	-----

(一)限购令的出台	116
-----------	-----

(二)各级、各地限购令的制定概览	117
------------------	-----

(三)限购令的实施效果	118
-------------	-----

二、其他规范性文件制定程序的概述	121
------------------	-----

(一)其他规范性文件的概念和特征	121
------------------	-----

(二)其他规范性文件存在的价值	123
-----------------	-----

(三)其他规范性文件的制定与行政立法	124
--------------------	-----

(四)其他规范性文件与公共政策的制定	125
--------------------	-----

4 三、其他规范性文件制定程序的现状	126
--------------------	-----

(一)其他规范性文件制定程序的立法现状	126
---------------------	-----

(二)其他规范性文件制定程序的运行现状	130
---------------------	-----

四、其他规范性文件制定程序问题的原因分析	132
----------------------	-----

(一)其他规范性文件自身特质的局限	133
-------------------	-----

(二)公众参与机制的缺失	133
--------------	-----

(三)政府立法信息的公开制度不健全	133
-------------------	-----

(四)对正当程序的理解偏颇	134
---------------	-----

(五)现代公共行政理念和法治理念的薄弱	134
---------------------	-----

五、其他规范性文件制定程序的构建	135
------------------	-----

(一)树立其他规范性文件制定程序的“程序正当”理念	135
---------------------------	-----

(二)明确其他规范性文件制定的具体程序	136
---------------------	-----

(三)建立其他规范性文件制定程序的配套制度	140
-----------------------	-----

结语	142
----	-----

制度体系建设对政府依法行政的基础支撑作用如何发挥

李 鹰	143
-----	-----

一、制度体系对政府依法行政的基础支撑作用由制度体系与依法行政的内	
----------------------------------	--

在关系所决定	143
--------	-----

(一)制度体系的内涵和外延	143
(二)依法行政的内涵及要求	144
(三)制度体系与政府依法行政的关系	144
二、制度体系对政府依法行政支撑作用的主要体现	145
(一)引导作用	145
(二)评介作用	146
(三)保障作用	146
三、制度体系建设对政府依法行政的支撑作用如何发挥	147
(一)建设职权明晰运转流畅的制度体系	147
(二)建设指标细化定期评介的制度体系	147
(三)建设严格追责保障有力的制度体系	148

论检察机关对行政机关的监督

..... 陈洪波 张圣华 陆宜峰 李 恒	
..... 张艳斐 汪定国 李 博	149

一、绪论	149
(一)研究的必要性	149
(二)研究的可行性	151
(三)行政检察与依法行政的关系	154
二、行政检察概说	156
(一)我国行政监督体系的构建	156
(二)行政检察的概念及特点	159
(三)行政检察的历史考察	160
三、行政检察的主要方式	164
(一)反渎职侵权	164
(二)行政诉讼监督	166
(三)检察建议	169
(四)行政公诉	171
四、深化行政检察的路径选择	173
(一)正确处理检察权与行政权的关系	173
(二)继续加大反渎职侵权的力度	174
(三)建立行政执法与刑事司法的衔接机制	176
(四)赋予检察机关行政公诉权	177

加强法治政府建设工作规划的有关问题

.....	李汉生 朱德富 薛利群 郭振威	
.....	肖应文 李 鑫 卢 星	183
一、加强法治政府建设工作规划的含义与相关概念的比较		183
(一)规划与计划的释义		183
(二)加强法治政府建设工作规划的内涵		184
(三)加强法治政府建设工作规划与国民经济发展规划的关系		184
(四)加强法治政府建设工作规划与法治建设纲要的关系		187
二、制定加强法治政府建设工作规划的土地条件		189
(一)中国行政法律体系完善有力地推动了加强法治政府建设		189
(二)制定加强法治政府建设工作规划的历史背景		191
(三)制定加强法治政府建设工作规划的必要性、可行性		192
三、当前和今后一个时期加强法治政府建设工作规划应着力解决的有关问题		195
(一)制度建设		195
(二)行政决策		197
(三)行政执法		199
(四)行政监督和问责		201
四、《湖北省人民政府关于贯彻落实〈国务院关于加强法治政府建设的意见〉的工作规划》(以下简称《湖北省加强法治政府建设工作规划》)的主要内容		203
(一)《湖北省加强法治政府建设工作规划》的指导思想		203
(二)《湖北省加强法治政府建设工作规划》的基本原则		203
(三)《湖北省加强法治政府建设工作规划》的重要举措		203
(四)《湖北省加强法治政府建设工作规划》的主要内容		204

调适性环境管理对法治行政的挑战及其回应

.....	汪再祥 王玉萍	206
一、传统行政管制模式在环境问题上的失灵		206
二、调适性环境管理模式的兴起		210
(一)调适性环境管理模式的源起与实践		210
(二)调适性环境管理模式的基本内容		214
(三)调适性环境管理模式的理论基础		215
三、调适性环境管理模式对法治行政的挑战		219

关于法治政府建设的若干问题*

陈洪波 肖应文 李 恒

摘 要: 依法行政是依法治国的重要组成部分,建设法治政府是建设法治国家的基础和关键。落实“依法治国、建设社会主义法治国家”的基本方略,必然要求推进依法行政、建设法治政府。法治政府应当是民主政府、有限政府、责任政府、诚信政府、廉洁政府、透明政府、高效政府、服务政府。加强法治政府建设应当科学界定政府职能和机构配置、加强制度建设、科学民主决策、规范行政执法、防范和化解社会矛盾、强化行政监督、全面提高依法行政能力。

关键词: 依法行政 法治政府 建设

2004年3月,温家宝总理在十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中第一次明确提出要建设法治政府。同年同月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,确立了建设法治政府的目标。

2009年4月9日,湖北省政府与国务院法制办签署《关于共同推进湖北省法治政府建设和武汉城市圈“两型社会”建设的合作协议》。这是国务院法制办与省级政府签署的第一个共建法治政府的合作协议。

2010年5月,湖北省政府决定:2010年以省直行政机关为重点,在全省政府系统深化执行力和能力建设,推进以责任为核心的法治政府建设。

2010年6月6日,湖北省委、省政府以鄂发(2010)9号文件颁布《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》。这是我国第一部省级法治政府建设指标体系。

2010年10月10日,国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》。

关于法治政府建设,本文将从以下三个方面进行探讨:

一、建设法治政府是建设法治国家的基础和关键

1997年9月,党的十五大明确提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略。1999年3月,九届全国人大二次会议将这一治国方略载入宪法。

* 本文系湖北省人民政府法制研究课题,编号为 HBZFFZYJ2011019。立项时间:2011年3月,结题时间:2011年11月。



什么是依法治国？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，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。党的十五大报告这段表述第一次系统诠释了依法治国的基本内涵，至少涉及到依法治国的主体、领导、依据、形式、内容、目的6个要点。而且，党的十五大报告还第一次用“法治国家”取代了“法制国家”的提法。1999年11月《国务院关于全面推进依法行政的决定》指出：“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基本方略的实行具有决定性的意义。”我们认为，依法行政是依法治国的重要组成部分，建设法治政府是建设法治国家的基础和关键。落实“依法治国、建设社会主义法治国家”的基本方略，必然要求推进依法行政、建设法治政府。

第一，从我国政权组织形式来看，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我国的政体，也就是政权组织形式。在我国，人民代表大会统一行使国家权力。在这个前提下，又明确划分国家的行政权、审判权、检察权，分别授予政府、法院、检察院行使。行政权是国家权力的重要组成部分，政府是国家政权机关的重要组成部分。

第二，从行政权作用的范围来看，政府工作涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡，以及学习、工作、劳动和衣食住行的各个阶段、各个方面。一个人一辈子可能不与法院、检察院打交道，但不可能不与政府打交道。这说明，较之审判权和检察权，行政权作用的范围最为宽广。

第三，从我国法律体系的构成来看，中国特色社会主义法律体系是以宪法为核心，以法律为基础，由宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法7个法律部门，法律、行政法规、地方性法规3个层次，宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、地方政府规章、军事法规和规章11种形式构成的门类齐全、结构严谨、体例科学、内容和谐统一的整体。1997年9月，党的十五大报告确立“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”的宏伟目标。2003年3月，李鹏委员长在十届全国人大一次会议上宣布中国特色社会主义法律体系初步形成。2008年3月，吴邦国委员长在十一届全国人大一次会议上宣布中国特色社会主义法律体系基本形成。2010年3月，吴邦国委员长在十一届全国人大三次会议上强调要确保如期实现形成中国特色社会主义法律体系的目标。2011年3月10日，吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议第二次全体会议上宣布，中国特色社会主义法律体系已经形成。到2010年12月31日，围绕宪法这个

核心,我国已制定宪法和法律 237 件,行政法规 706 件,地方性法规 7930 件,自治州、自治县的自治条例和单行条例 772 件,国务院部门规章 2820 件,地方政府规章 8230 件^①。其中,80%的法律、90%的地方性法规和单行条例、100%的行政法规和规章,都是由政府负责执行的。行政管理法治化的进程,直接影响着、甚至决定着国家政治、经济、文化和其他社会生活领域法治化的进程。政府不能自觉坚持依法行政,在很大程度上关系到法律法规的实施效果,关系到法律法规的尊严和权威。

二、法治政府的价值取向和基本特征

党的十一届三中全会以来,我们党高度重视社会主义民主与法制建设,依法行政作为行政机关行使权力的基本准则逐步确立。1993 年 11 月党的十四届三中全会通过的《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:“各级政府机关都要依法行政、依法办事。”这是第一次在党的(中央委员会的)文件中提出依法行政的要求。1995 年修订的地方组织法规定:“地方各级人民政府必须依法行使行政职权。”1996 年 2 月江泽民总书记在中共中央举办的法制讲座上指出:“依法行政是依法治国的重要基础。”^②第一次将依法行政提到了作为依法治国重要基础的高度。1997 年 9 月党的十五大报告在提出“依法治国”的同时提出:“一切政府机关都必须依法行政。”这是第一次在党的全国代表大会上提出依法行政。1999 年 11 月,国务院召开全国依法行政工作会议,发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》。从此,依法行政观念在我国得到普遍认同,依法行政原则在我国开始得到全面确立,依法行政成为行政机关行使权力的基本准则。从特定意义上讲,政府的全部工作都是依法行政^③。

特别是 2003 年以来,国务院始终把依法行政作为事关全局的重要工作来抓,对推进依法行政作出了一系列重要部署,每年都明确提出依法行政的年度重点工作和目标任务,推动依法行政不断走向深入。如 2003 年重点抓行政许可法的贯彻实施;2004 年公布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》);2005 年重点抓推行行政执法责任制;2006 年着力推动行政复议工作;2007 年重点抓市县依法行政和清理行政法规、规章;2008 年发布了《国务院关

① 数据来源于国务院法制办《政府法制工作简报》2011 年第 4 期。

② 曹康泰:《认真贯彻〈全面推进依法行政实施纲要〉努力建设现代法治政府》,载《中国法律》2004 年第 6 期。

③ 参见陈洪波主编:《法治政府建设理论与实务》,湖北人民出版社 2010 年版。



于加强市县政府依法行政的决定》;2009年以来重点抓法治政府建设,2010年国务院召开全国依法行政工作会议,并发布了《关于加强法治政府建设的意见》。

温家宝总理多次强调“只有建设法治政府,才能建设法治社会和法治国家”^①。在2004年公布实施的《纲要》中,国务院明确提出了要“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”。在2010年8月27日召开的全国依法行政工作会议上,温家宝总理再次指出:依法行政是现代政治文明的重要标志。贯彻依法治国基本方略,推进依法行政,建设法治政府,是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化,是我国政治体制改革迈出的重要一步,具有划时代的重要意义。

那么,法治政府是一个什么样的政府呢?我们理解,法治政府就是以体现广大人民根本利益和共同意志的法律为依据,严格限制行政权力,充分保障人民权利,既不越权,也不失职的政府;就是牢固树立社会主义法治理念(依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导),切实遵循依法行政的基本原则(坚持党的领导、坚持以人为本、坚持依法治国、坚持科学发展、坚持改革创新)、完全符合依法行政的基本要求(合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一)的政府。通俗地说,法治政府的价值取向体现在以下8个方面:

其一,法治政府是民主政府。民主是法治的基础,法治是民主的保障。民主的本质是人民当家作主,民主政府是法治政府的根本属性。政府行使的权力来源于人民,政府执行的法律是人民的意志。我国的国体是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的政体是人民代表大会制度——拥有国家一切权力的人民,根据民主集中制的原则,通过民主选举产生人民代表大会,并以人民代表大会为基础,建立政府、法院、检察院等全部国家政权机关,以实现人民当家作主的政权组织形式(根本政治制度)。宪法规定,中华人民共和国一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是人民代表大会。各级人大都由人民选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政、审判、检察机关都由人大产生,对人大负责,受人大监督,归根结底是对人民负责,受人民监督。政府是人大的执行机关,执行什么?当然是人大的意志,即人民的意志,而人民意志的集中体现就是宪法和法律。政府的权力不是“天赋”的,也不是“神赐”的,而是“民授”的。“民授”体现的是民主这条新路。

其二,法治政府是有限政府。西方圣哲苏格拉底为探寻人的本质而痛苦了一生,他曾提出令人苦恼的“六问”:“我是谁?我从哪里来?我要到哪里去?我是什么?我应该是什么?我将会是什么?”我们行政官员在执行公务时也

^① 《人民日报》海外版,2004年3月8日第四版。

应“三问”：“第一，我有什么权力？第二，行政相对人有哪些权利？第三，法律是怎样规定的？”在法治社会中，政府的职能和权力都是有限的。（公权：法无授权即禁止，私权：法无禁止即自由。）有限，就是有边界。按照市场经济的理论，市场和公民的权利在哪里，政府权力的边界就划在哪里。而且划定边界的使命由法律来完成，即“职权法定”。法律把权力边界划定后，任何人不得越界，包括掌权者。18世纪，英国首相小威廉·皮特有句名言：“风能进、雨能进，国王不能进。”就是说，公民的破房子再破也是他的私有财产，受法律保护，神圣不可侵犯。美国前总统小布什有个著名的“笼子论”，大意是驯服统治者，并把他们关进笼子里。如果真的做到权利在“破房子”里，权力在“笼子”里，那就实现了权力有限。国家一切权力属于人民。人民通过法律把一部分权力授予国家政权机关，而把另一部分权力保留，即“法律保留”。法治政府的精髓就是政府必须严格依照法定权限、法定程序行使行政权力，对经济社会进行有效调控、管理和服 务，既不缺位，也不越位；有所为，有所不为。法治政府要求其职能与社会主义市场经济体制相适应。在政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系中，要把不该由政府管的事交给企业、市场、社会组织 and 中介机构，确立公民、法人和其他组织自主决定优先、市场机制优先、社会自律优先的原则，防止公权力对社会经济生活的过度干预，规范政府的权力，限制政府规制的范围，把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。

其三，法治政府是责任政府。什么是责任？据《现代汉语辞典》，“责任”一词有两种涵义：其一，分内应做并且做好的事：明确责任、履行责任；其二，没有做或者虽做但没有做好分内应做的事，因而应承担的过失，或者说应受到的谴责和制裁：承担责任、追究责任。从法学上讲，前一种涵义是法律规定应履行的义务，后一种涵义是违反法律规定应承担的后果。前者是后者的基础，后者是前者的保障。我们可以称前者为第一性责任（积极的责任，是权力的同义词），后者为第二性责任（消极的责任，是权力异化的结果）。法治政府意味着政府行使权力并对权力行使的后果负责。有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法要追究，是强化行政监督的原则要求。承担责任是现代法治政府的第一要义。对行政机关来说，行使行政权力的过程，实际上就是在“确责”的基础上“履责”并有可能面临“问责”的过程。权力与责任应该是统一的（有权必有责、无权必无责。没有无权力的责任，也没有无责任的权力）、平衡的（权大必责大，权小必责小。既不能权大责小，也不能权小责大。既不能权力无限，责任有限，也不能权力有限，责任无限。那么，能不能说既然只要求对称、平衡，政府就可以权力无限、责任无限？不能！权力和责任两者都是有限的。没有无限权力，也没有无限责任。因为权力是“民授”的，主权在民，一切权力属于



人民,人民没有对政府无限授权,政府就没有无限权力,就不能越权行政,为所欲为)。俄罗斯的一位前总理帕夫洛夫曾经说过“只有把权力当作一种负担才能稳如泰山”。行政机关渎职“乱作为”,或者失职“不作为”,都要承担相应的法律责任。如果造成公民、法人和其他组织利益损失的,还要依法承担赔偿责任。建设法治政府,要求行政权力与责任紧密挂钩,与利益彻底脱钩;要求行政监督制度和机制基本完善,政府的层级监督和专门监督明显加强,行政监督效能显著提高。

其四,法治政府是诚信政府。唐朝一位大臣戴胄有句名言:“法乃国家布大信于天下。”诚实信用是市场经济的基石,也是法治政府的基石。建设社会信用机制,个人是基础、企业是重点、政府是关键。信赖保护是政府工作的重要原则,2003年武汉市“禁麻”较好地体现了这个原则。

【案例】:2003年5月,武汉市人民政府取缔“麻木”(当地人对载客的人力三轮车或电动三轮车的俗称)的全过程表现出政府诚实守信、取信于民,堪称诚信政府的经典案例,在全国范围内传为美谈。首先,由于1.8万辆有证“麻木”的营运是经过行政许可的,因此确定必须以“信赖保护原则”来处理此事。其次,在实际运作中,政府一是对主动交车的有证车主最高补偿1万元;二是发给有证车主家庭几个月的生活补助费,确保其不至于因为失去收入而陷于困境;三是安排重新就业,政府负责按1:1.5比例提供岗位等;四是还有一系列奖励措施,上交“麻木”时间越早,获奖励金额越多,激发了“麻木”车主的积极性。

法治是政府诚信的本质要求和根本保障。行政机关公布的信息必须真实可靠、全面准确,行政机关制定的政策和发布的决定要保持相对稳定,非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销或者变更已经生效的行政决定。行政机关为了维护国家利益、公共利益或者其他的法定事由,确需改变已经作出的行政决定,给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,要依法予以补偿。有的地方政府在招商引资中红口白牙说的不算数,白纸黑字写的不认账,搞“开门招商、关门打狗”,“JQKA”,使客商不掉一块肉,也掉一层皮。

其五,法治政府是廉洁政府。人民政府的性质和宗旨,决定了政府同各种腐败现象水火不相容。1871年,世界上第一个无产阶级政权——巴黎公社法令宣布:成立廉价政府,用人民选举的、领取相当于工人工资的官吏代替吞噬人民血汗的吸血鬼。马克思在《法兰西内战》一书中指出:“公社的原则是永存的。”降低行政成本的廉价与防治腐败的廉洁密切相关。廉洁是人民群众对政府提出的基本要求,法治政府是实现政府廉洁的根本保证。政府应当坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针,扎实推进惩治和预防腐败体系建设,在坚决惩治腐败的同时,更加注重制度建设,从源头上防治腐败。建

立健全包括行政问责制在内的政府责任体系,防止权力“寻租”。

其六,法治政府是透明政府。孔孟之道主张“民可使由之,不可使知之”的愚民政策,而透明政府是要“把政策交给群众”。透明政府的基本要求是政府信息依法公开,即在法律规定的范围之内,行政工作的依据、程序依法公开,行政工作的过程、结果依法公开。美国学者有个“玻璃缸论”,即政府及其官员要像玻璃缸里游来游去的金鱼那样透明可见,一览无余。透明政府也叫阳光政府。阳光是最好的防腐剂,要让权力在阳光下运行,把行政权力的行使置于全社会的监督之下。时任武汉市市长阮成发曾痛批武汉经济适用房“六连号”和出租车套牌两件暗箱操作的弊案是“政府丑闻”,表示要揪出害群之马,打造“阳光政府”,提高政府公信力。

其七,法治政府是高效政府。在法治国家中,政府更注重效率和便民。我们的政府是为人民服务的。为人民服务必须提高效率、方便老百姓,而不能拖拉推诿,衙门作风。因此,法治政府应当是便民的政府、高效的政府。李鸿忠省长在湖北省十一届人大三次会议上所作的《政府工作报告》提出建设“五个高效”(公平高效、勤政高效、廉洁高效、善政高效、低耗高效)的政府。

其八,法治政府是服务政府。法治政府的管理方式应当以服务为主。传统的行政管理方式强调命令和服从,是以权力导向型管理为特征的,以管制为主。法治政府应当尽可能地为行政相对人提供方便、快捷的服务,提高办事效率,消除拖拉现象,树立服务意识,以人为本。在直接管理和间接管理之间,强调间接管理;在静态管理和动态管理之间,强调动态管理;在事前管理和事后管理之间,强调事后管理;在管理和服务之间,强调服务。在建设法治政府的过程中,各级政府应当以转变职能为核心,强化教育、医疗、交通、环保等惠及全民的公共服务能力,“为各类市场主体创造公平的发展环境,为人民群众提供良好的公共服务”^①。同时,在实施具体行政行为时,尽量采取柔性、协商性、互动性、人性化的服务方式,为公民、法人或其他组织提供优质、高效、便捷的服务。

以上从不同的角度,对不同语境下的法治政府进行了分析。根据《纲要》关于建设法治政府“7个目标”的表述,科学意义上的法治政府主要有4个方面的基本特征:

第一,在体制方面:依法界定和规范政府职能,政企分开、政资分开、政事分开,政府与市场、政府与社会、政府与公民个人的关系基本理顺,政府职能(经济调节、市场监管、社会管理、公共服务)转变基本到位;中央与地方、政府与部门的权限比较明确;“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力”的

^① 温家宝:《政府工作报告》,2010年3月5日。