



以人为本 与法治政府建设

YIREN WEIBEN
YU FAZHI ZHENGFU
JIAN SHE

何士青 著

中国社会科学出版社



以人为本 与法治政府建设

YIREN WEIBEN
YU FAZHI ZHENGFU
JIAN SHE

何士青 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以人为本与法治政府建设/何士青著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006.5

ISBN 7-5004-5645-X

I. 以… II. 何… III. 行政管理—政治体制改革—研究 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037313 号

责任编辑 宫京蕾

责任校对 韩天炜

封面设计 新空气

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2006 年 5 月第 1 版 印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.125 插 页 2

字 数 260 千字

定 价 23.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



作者简介

何士青，湖南长沙人，法学博士，现为湖北大学教授、武汉大学政治学博士后、中国法学会法理学研究会理事。在《中国法学》、《人民日报》（理论版）、《政治与法律》、《现代法学》等刊物发表文章五十多篇，出版《政治文明的法学解读》《行为的法律调整》等著作多部。

序（一）

法治政府是依照宪法和法律产生和运作的政府，它意味着法律具有至上地位、政府权力服从法律。法治政府是人类孜孜以求的理想政府模式，古希腊时期柏拉图的“如果法律是政府的主人，并且政府是它的奴仆，那么形势就充满了希望，人们能够享受神赐给城市的一切好处”^①，亚里士多德的“已成立的法律获得普遍的服从”^②，早已投射出法治政府的思想光芒。从近代开始，众多的思想家明确地提出了法治政府的主张。哈林顿根据法律来给政府下定义，认为政府是“法律的王国，而不是人的王国”，“每一个政府的基础或中心就是它的基本法律”^③。洛克反对任何形式的专制政府，强调政府依照法律来统治，他的“统治者应该以正式公布的和被接受的法律，而不是以临时的命令和未定的决议来进行统治”^④的名言为后世所推崇。卢梭从“人民主权论”和“社会契约论”出发，指出法律是公意的体现，具有至上权威，一切权力来源于法律并依法行使，他的“凡是实行法治

① [古希腊] 柏拉图：《法律篇》，张智仁、何勤华译，上海人民出版社 2001 年版，第 123 页。

② [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1983 年版，第 169 页。

③ [英] 哈林顿：《大洋国》，何新译，商务印书馆 1996 年版，第 6、104 页。

④ [英] 洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆 1983 年版，第 132、85～86 页。

的国家——无论其形式如何——我都称之为共和国”^①的宣言为后人所熟知。潘恩从“宪法是人民管辖政府的根本规则”前提出发，推论出政府据以建立的基础是宪法，在他设计的法治政府中，宪法下的权力制约是基本要素、宪法至上是核心。在现代，法治政府思想进一步发展，人们不仅关注对权力的约束，也重视对权力的保障。《德里宣言》明确宣布：法治原则不仅要求对制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件。当今时代，法治政府已经成为世界各法治国家的共同选择，建设法治政府已经成为一项世界性行动。

我国政府与时俱进，在改革开放、建设社会主义民主法治的进程中逐步明晰了建设法治政府的目标。1982年宪法规定：“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。”1997年党的十五大将依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略，提出建设社会主义法治国家的目标，并明确要求：“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议制。”2002年党的十六大强调：“进一步转化政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”2004年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出，全面推进依法行政，经过10年左右坚持不懈的努力，基本实现法治政府的目标。从现实看，我国法治政府建设一方面取得了巨大成就，政府法制建设得到加强，行政执法体系逐步健全，政府职能和管理方式逐步转变，各级行政机关工作人员特别是领导干部依法行政意识增强、依法行政能力有所提高；另一方面还存在不尽如人意的方面，政企职责

^① [法] 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1982年版，第51页。

不分、政府职责“错位”、“缺位”和“越位”的问题仍不同程度地存在，一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重，违法或者不当的行政行为得不到及时制止和纠正，权力和利益挂钩、与责任脱节的问题没有完全解决。要从根本上解决这些问题，既要完善政府制度的构架，更要提升政府制度的品位。

提升政府制度的品位，关键在于坚持以人为本。所谓以人为本，就是以人为前提、以人为目的；以人为动力，就是一切为了人、一切依靠人。以人为本要求把人当成政府制度安排和政府政策产生的价值源泉，要求把增进全社会和每个公民的利益、把尊重和保障人权，作为评价和衡量政府制度的终极标准，要求政府制度之构建着眼于满足人民群众日益增长的物质文化生活需要。它体现了马克思主义的基本观点，给“人民政府为人民”赋予了新的内涵，使“群众观点”、“群众路线”更富于时代特征。以人为本是法治政府的精神底蕴，也是法治政府的基本要求，如同温家宝所指出：“我们的政府是人民的政府。一切为了人民是政府工作的根本出发点和归宿。推进依法行政、建设法治政府有利于促进各级政府依法履行职责，规范和约束行政权力，保障人民群众依法享有各项权利和自由；有利于人民群众对政府的监督，使政府工作人员摆正与人民群众的关系，全心全意为人民服务的宗旨；克服官僚主义和杜绝腐败现象，真正做到执政为民。”因此，建设法治政府，必须“坚持以人为本”，“着眼于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，尊重和保障人权，保障人民群众的政治、经济和文化权益，创造有利于人的全面发展的制度环境”。^①

道路已经指明，航线已经开通。法治政府与以人为本宗旨的密切关系要求理论工作者从以人为本视角研究法治政府，揭示法

^① 温家宝：《全面推进依法行政，努力建设法治政府》，《光明日报》2004年7月6日。

治政府所应具有浓厚精神底蕴，为法治政府建设指出切实可行的路径。何士青博士的“以人为本与法治政府建设”一书就是这方面研究的重要成果，该书能在现今这样一种氛围中面世应是一件令人欣喜的事情。该书从以人为本视角研究什么是法治政府、为什么要建设法治政府以及怎样建设法治政府等问题，许多观点具有独到性，如将法治政府界定为一种与国家的政治构架和法律运作密切相关的制度理念和制度设计，指出它以良法为前提、以法的统治为标志、以行政权规制为基本原则、以公民权利保障为目的，具有廉洁、诚信、有限、服务、责任等品格；又如，从民意是法治政府合法性的基础、民利是法治政府的行为指南、民权是法治政府的价值蕴涵等方面论证以人为本是法治政府的精神底蕴；再如，立足于以人为本提出当代中国法治政府建设的路径，这就是实现行政立法由“管理法”到“权利法”的转换、实行人性化执法以推进依法行政，实现政府职能进一步转换，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时更加注意履行社会管理和公共服务职能，优化政府决策、提高政府决策法治化科学化民主化水平，强化政府工作人员尤其是政府决策者的责任意识、完善政府责任制度以保证政府责任落实到政府行为之中，等等。所有这些，读来颇受启发。从总体上说，本书是我国宪法与行政法理论园地中的一朵奇葩，具有一定的学术价值和应用价值，值得一读。

是为序。

李林
2006年4月

序（二）

在当代中国，法治政府建设是一项开拓性实践，不仅受到党和国家领导人的重视，而且得到理论界的青睐。近年来，法治政府建设的研究成果如雨后春笋，显示了理论研究的繁荣。马克思曾经指出，理论只要彻底，就能掌握群众。而所谓彻底，就是触及事物的根本。对于法治政府建设研究来说，只有对深入到其精神底蕴，才抓住了它的根本。何士青博士的专著《以人为本与法治政府建设》从以人为本的视角探讨法治政府的精神底蕴，其先锋姿态和探索精神是可嘉的。该书由中国社会科学出版社出版，是一件值得祝贺的事情。

国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定：“全面推进依法行政，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。”法治政府不是冷冰冰的制度构架，而是内涵丰富精神底蕴的制度设计；建设法治政府，既要完善政府制度的构架，更要提升政府制度的品位；而提升政府制度品位，就要坚持以人为本。以人为本是指一切以人为中心、一切依靠人、一切为了人，它将人作为目的而不是手段，强调人的主体性，提倡人文关怀，要求尊重和满足人的合理要求，保障和实现人的合法权益。以人为本是一种文明的理念，可以遏制政府权力滥用，“公共权力如果为人权而设、为人权而运作，便可避免恶政。人权的主流精神始终是防止和抵抗公权力走向恶政”（张文显：《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 1999 年版，第 97 页）。将以人为本与法治政府建设结合起来，将以人为本理念贯彻落实到法

治政府建设的实践中，使法治政府成为具有深厚的人本精神底蕴的制度文明，这是本书努力攻克的难点，也是本书的实际意义所在。

科学研究是最高的理性认识。理性认识的发生和发展是一个形成概念和范畴，并将概念和范畴序列化的过程。这一过程标志着人们对客体认识的深化。反过来说，如果在认识过程中没有产生新的概念和范畴，那就意味着对客体的认识还停留在感性阶段，还没有形成理论。概念和范畴是认识之网的“网上纽结”，是构成理论的基本元素，因而对概念和范畴的研究是理论研究的起点。然而，对概念和范畴的研究“不能把它们限定在僵硬的定义中，而是要在它们的历史的或逻辑的形成过程中来加以阐明”（《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第17页）。本书的一个重要特点，就是抓住了理论研究的起点，在对法治政府、以人为本、政府模式、依法行政、政府职能、政府决策等基本概念进行历史的、逻辑的考察的基础上作出合理界定，提出自己独到的见解，为全面研究论题奠定基础。

价值分析与实证分析相结合是本书的一大特色。所谓价值分析，就是运用一定的价值准则对某种事物或现象作出衡量、评价和判断，从而揭示事物“应该怎样（应然）”；所谓实证分析，就是对某种事物或现象的现实状况、经验事实等进行分析，从而揭示事物“实际怎样（实然）”。作者将这两种方法结合起来，揭示法治政府所蕴含的人本精神意蕴，分析法治政府建设的现状，指明法治政府建设应该努力的方向。在作者看来，法治政府是一种与国家的政治构架和法律运作密切相关的制度理念和制度设计，它以良法为前提，以法的统治为标志，以行政权规制为基本原则，以保障公民权利为目的，具有廉洁、诚信、有限、服务、责任等品格；法治政府是对人的存在和价值、对政府的合理性的思考和把握的产物，民意是法治政府合法性的基础，民利是法治政

府的行为指南，民权是法治政府的价值蕴涵。经过多年的努力，目前我国政府依法行政水平取得了明显进展，政府法制建设加强、行政执法能力和行政管理水平不断提高、政府责任制度逐步完善、政府工作人员民主法治意识有所提高，但是，应该看到，“目前政府法制建设还不适应发展社会主义民主政治和完善社会主义市场经济体制的要求。政企职责不分，政府职责‘错位’、‘缺位’的问题仍不同程度地存在；一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重，违法或者不当的行政行为得不到及时制止和纠正；对行政权力的监督和制约机制还不够健全，权力与利益挂钩、与责任脱钩的问题没有完全解决；一些行政机关工作人员法制观念淡薄、不依法办事的问题还比较突出”（温家宝：《全面推进依法行政 努力建设法治政府——在全国依法行政电视电话会议上的讲话》，《光明日报》2004年7月6日）。从根本上解决这些问题，需要将以人为本理念贯彻落实到法治政府建设之中。

一个民族要站在科学的高峰，就一刻也不能没有理论，正确的理论一旦被群众掌握就能成为完成认识世界、改造世界的巨大物质力量。本书将以人为本与法治政府建设结合起来，将以人为本作为法治政府的价值理念和精神底蕴，紧紧围绕什么是法治政府、为什么要建设法治政府以及怎样建设法治政府等问题展开论述，它告诉我们：将以人为本理念贯彻落实到法治政府建设中需要从多方面做出努力，其首要问题是实现政府模式从传统向现代的转型，为此要全面推行依法行政，完善行政立法和行政执法，提高政府立法质量和执法水平；要推进政府职能转变，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更加注意履行社会管理和公共服务职能；要实行依法、科学、民主决策，提高政府决策的法治化、科学化、民主化水平；要完善政府责任制度，提高政府工作人员的责任意识，使政府切实担负起对人民的责任。显然，这

些观点对于我国法治政府建设具有重要的意义。

当然，法治政府建设是一项相当复杂的系统工程，以人为本与法治政府建设是一个涉及甚广的理论课题，本书存在一些疏漏之处在所难免，希望作者在今后的研究中进一步完善。

李 龙
于珞珈山

序（三）

发展社会主义民主法治，建设社会主义政治文明，是构建小康社会的重要目标。要实现这一目标，既要树立文明的政治理念，又要构建文明的政治秩序，还要实施文明的政治行为、形成文明的政治秩序。法治政府是一种与国家的政治构架和法律运作紧密相关的制度设计，不仅意味着政府权力受到制约，而且表明政府对人民承担义务和责任，它既是民主法治的基本诉求，又是民主法治的重要表现，因而是政治文明的集中反映。建设法治政治，对于发展社会主义民主法治，推进社会主义政治文明建设，具有十分重要的意义。我国行政机关负责实施大部分法律法规，政府必须带头守法、严格执法。建设法治政府，就是为了使行政权力授予有据、行使有规、监督有效，做到依法治“官”、依法治权，防止行政权力的缺失和滥用，带动全社会尊重法律、遵守法律、维护法律。发展社会主义民主法治，推进社会主义政治文明建设，必须全面推行依法行政，努力建设法治政府。

德国思想家马克斯·韦伯曾指出，任何一项事业的背后都存在某种决定该项事业发展方向和命运的精神力量。就我国法治政治建设来说，决定这项伟大事业的精神力量是以人为本。以人为本是一种文明的政治理念，它主张政治活动以人为前提、以人为基础、以人为动力、以人为目的，提倡人文关怀，强调尊重人的合理要求并保障人的合法权利。将以人为本具体化为对政府的要求，就是以民为本，一切为了人民是政府工作的出发点和落脚点，政府贯彻全心全意为人民服务的宗旨，做到权为民所用，情

为民所系，利为民所谋，确认人民群众的主体地位，保障人民群众参政议政，维护人民群众合法权利，接受人民群众监督。因此，建设法治政府，有利于促进各级政府依法履行职责，规范和约束行政权力，保障人民群众依法享有各项权利和自由；有利于人民群众对政府的监督，使政府工作人员摆正与人民群众的关系，全心全意履行为人民服务的宗旨，克服官僚主义和杜绝腐败现象，真正做到执政为民，从而实现以人为本。

以人为本理念对于法治政府建设具有极为重要的意义，那么，如何将以人为本理念贯彻到法治政府建设中？这个问题依靠单纯的经验难以得到圆满的答案，它有赖于理论上的研究和论证。本书是从以人为本维度对法治政府建设进行理论探讨的成果，它以发展着的马克思主义为指导，综合运用法学、政治学、行政学等学科的理论和方法，对如何将以人为本理念贯彻到法治政府建设中的问题给予理论上的解答。在本书中，作者首先对法治政府作出界定，对法治政府建设的必要性进行分析，对以人为本的一般理论进行说明，对法治政府以人为本的精神底蕴进行论证，然后对中国传统政府模式进行考察，认为它缺乏人本意蕴从而必须以法治政府为目标实现转型。作者指出，为了建设法治政府，必须坚持以人为本，全面推行依法行政，完善行政立法和行政执法，使行政法从“管理法”转变为“权利法”，使行政执法充满人文关怀，使以人为本与严格执法之间的矛盾得到合理解决；必须坚持以人为本，进一步转换政府职能，尤其要注意依法界定和规范经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的职能；必须坚持以人为本，推进政府依法、科学、民主决策，提高政府决策的法治化、科学化、民主化水平；必须坚持以人为本，完善政府责任制度，切实落实政府责任。总的说来，全书观点鲜明，论证有力，结构严谨，层次分明，逻辑性强，语言表达流畅。

尽管书中存在一些不足之处，但瑕不掩瑜，从整体上说，本书是一部具有较高理论价值和应用价值的学术著作，值得顾睐。

虞崇胜
于东湖之滨

目 录

引 言	(1)
-----------	-------

第一章 法治政府建设：当代中国宪政建设的重要

课题	(15)
一、法治政府之界定	(15)
法治政府思想源远流长	(16)
法治政府模式多种多样	(24)
法治政府内涵丰富多彩	(27)
二、法治政府建设是当代中国宪政建设的重要课题	(35)
法治政府与宪政关系密切	(36)
法治政府建设是当代中国宪政建设的基本精神	(39)
中国法治政府建设任重道远	(45)

第二章 以人为本：法治政府的精神底蕴 (54) |

一、以人为本的一般理论	(54)
以人为本的思想渊源	(55)
以人为本的理论诠释	(64)
以人为本的实际运用	(68)
二、以人为本与政府联姻	(75)
民贵君轻：中国古代先贤的企盼	(75)
人权政府：西方近代哲人的理想	(80)
权为民用：中国当代政府理念及其实践	(84)

三、以人为本是法治政府之精神底蕴	(88)
民意：法治政府之合法性基础	(88)
民利：法治政府之行为指南	(91)
民权：法治政府之价值蕴涵	(94)
第三章 以人为本与中国传统政府模式转型	(97)
一、中国传统政府模式及其成因	(97)
中国传统政府模式之特征	(98)
中国传统政府模式之成因	(101)
二、中国传统政府模式缺乏人本意蕴	(105)
中国传统政府模式对皇权的维护	(105)
中国传统政府模式对人权的践踏	(109)
三、坚持以人为本，推进中国传统政府模式转型	(114)
从君主专制政府到资产阶级民主政府	(114)
从“国民”政府到人民民主政府	(120)
从人民民主政府到法治政府	(123)
第四章 以人为本与依法行政	(129)
一、依法行政：法治政府建设的关键和核心	(129)
依法行政的一般界定	(130)
依法行政是法治政府建设的关键和核心	(137)
二、从“管理法”到“权利法”：坚持以人为本， 完善行政立法	(143)
“管理法”：行政立法定位的偏差	(144)
“权利法”：行政立法的正确定位	(149)
参与主义行政立法模式：“权利法”的程序保障	(154)
司法审查：“权利法”的坚实屏障	(158)
三、以人为本理念在行政执法中的贯彻与落实	(168)