

图书在版编目(CIP)数据

法治政府建设论纲/刘毅,庄晓春,陈学明主编.

—成都:四川人民出版社,2005.11

ISBN 7-220-07009-8

I. 法... II. ①刘...②庄...③陈... III. 国家机
构—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 138791 号

FAZHI ZHENGFU JIANSHE LUNGAN

法治政府建设论纲

刘毅 庄晓春 陈学明 主编

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

王定宇
解建华
古蓉
叶勇
李剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团
四川人民出版社(成都槐树街2号)
<http://www.scpph.com>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)86259524
成都华宇电子制印有限公司
四川锦祝印务有限公司

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
插 页
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

140mm×202mm
12.25
4
296千字
2005年11月第1版
2005年11月第1次印刷
ISBN 7-220-07009-8/D·916
28.00元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

电话:(028)85910167

序 言

中共四川省直属机关工委常务副书记 王宗榜
中共四川省委党校省级机关分校校长

法治，现代文明国家的必然选择。法治，既是整个人类社会的共同文明成果，代表着人类社会数千年来在政治管理、经济管理和社会管理方式上的理性思考与选择，又是一个国家在特定的经济、政治和文化条件下依据法治规律所创建的现代治国模式，体现着该国人民构建制度文明的创造精神。

法治，当代中国发展的必然选择。这是因为，推进依法行政、建立法治政府，是规范和约束行政行为，提高行政管理水平，保护公民合法权益的需要；是建立社会主义市场经济体制，应对经济全球化的挑战的需要；是推动物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，全面建设小康社会的需要；是保障和促进社会全面进步、和谐发展的需要。

继党的十五大提出“依法治国，建立社会主义法治国家”的治国方略并于1999年载入我国宪法之后，党的十六大报告再次对依法治国和依法行政作了一系列精辟阐述，并明确提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”。为了更好地推进依

法行政进程，国务院又于2004年4月20日正式颁布了《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”。《纲要》是我国今后10年全面推进依法行政、努力建设法治政府的总章程，标志着中国政府在推进依法行政的进程中实现了从宏观宣言到制度实践的跨越。

韩非子有句名言：“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”但是，现代法治的本质不在于“治民”，而在于“治官”和“治权”。因为，在国家权力结构中，行政权既是国家权力中最动态、最有力的一种权力，也是对政治、经济、社会和公民民主权利和切身利益影响最直接、最关键的一种权力。没有对行政权的规范和制约，就不可能实现国家法治和社会法治。

顺应人类政治文明的进步和法治规律的要求，经过长期的努力探索，我们不仅对治理国家有了明确的目标和模式，而且对治理国家的基本内容和重要环节有着清楚的认识，这就是：依法治国必然要求政府依法行政，建设法治国家必须建设法治政府。依法行政，建立起高效廉洁的政府，是建立社会主义法治国家最重要的内容。不能厉行依法行政，依法治国将失去最重要的支柱。

中国行政法治的历史并不长，与西方相比，起步较晚，但方向明确、发展迅猛。回首这段历程，我们欣喜地看到，中国已经逐步走向行政法治，并取得了一系列可喜的成绩：建立了行政诉讼、行政复议制度，对行政行为的监督开始走向法制化；一大批行政管理方面的法律、法规、规章得以颁布，行政执法基本做到“有法可依”，如颁布实施了《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《立法法》、《行政许可法》、《公务员法》和《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条

例》等一批重要法律、法规，为依法行政提供了制度保障；从1998年开始，顺应民意，适应时势，各地方先后开展了行政审批制度改革工作，取消了一批行政许可审批项目，规范了行政许可行为。一时间，各种便民措施如雨后春笋般涌现，办证大厅、办事大厅、一个窗口对外、一站式服务、网上办理等新的许可方式成为媒体追踪的热点，成为人民群众关注的焦点。

在中央的推动下，全国各地在打造法治政府、创建政治文明、依法治省方面都渐成氛围，四川省更是走在全国的前列。远的不说，仅2004年，四川在法治建设、依法行政方面就做了许多细致的工作，取得了可喜的成绩。中共四川省八届四次全委会议提出了建设法治四川的目标任务，是依法治国、建设社会主义法治国家在四川的具体体现和全面落实，是推进四川政治文明建设的重要途径，是构建和谐社会的重要保障。2005年1月，四川省十届人大三次会议审议通过的《政府工作报告》，这样概括四川省依法行政的进程：“过去的一年，我们把科学发展观和正确的政绩观贯彻到政府工作的各个方面。推进政府决策科学化、民主化，贯彻实施《行政许可法》，依法行政水平得到提高。”2004年《行政许可法》施行，紧随其后，《四川省实行政许可规程》、《四川省人民政府全面推进依法行政五年规划》、《四川省人民政府工作规则》等一系列文件出台，明确了行政机关工作人员学法制度，将四川省推进依法行政的工作规范化；特别是在“12·4”全国法制宣传日期间，以“弘扬宪法精神，增强法制观念”为主题，把学习宣传宪法推向了新的高潮。四川省举办了“百万公民宪法知识大赛”，组织近30万公务员参加《行政许可法》的考试。2004年，《四川省工程建设项目招标代理办法》听证会、《四川省消费者权益保护条例（修订案）》听证会、《四川省城市房屋拆迁管理条例（修正案）草案》听证会等一个接一个的听证会相继举

行，体现着立法的民主意志；2004年，四川省出台全国第一个“经营城市”立法草案，《四川省实施行政许可规程（草案）》、41件地方性法规改废议案草案以及省政府向人大常委会提交的33件地方性法规修正案草案议案等等，表明政府自主立法的探索大步前行；2004年，重大行政决策专家咨询论证机制在成都市推行，此举属全国首创；2004年，在多位官员引咎辞职的同时，审计报告首度向社会公开，“有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿”，全省有402人因滥用职权、玩忽职守受到检察机关立案查办。2005年9月，四川专门邀请国务院法制办公室主任曹康泰为我省省级和省级部门领导干部作了一场题为《认真贯彻〈全面推进依法行政实施纲要〉建设法治政府构建和谐社会》的报告，使大家对全面推进依法行政、建设法治政府的重大意义有了更加深刻的认识。

尽管我国及各省在建设法治政府、依法行政方面取得了骄人的成绩，但也应看到，与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比，依法行政还存在不少差距。尤其在我国这样一个历史上封建统治时间较长、经济文化发展水平不高、公民法治观念较为淡薄的国家，要实现法治这一宏伟任务，还必须认真总结我国法治建设的经验和教训，积极借鉴其他国家正确的法治理论和成功的做法，大胆探索，勇于实践，这样，才能全面推进依法治国、依法行政这一复杂的系统工程。四川省级机关党校部分教师多年来对我国依法行政、建设法治政府道路认真探索、思考、总结，先后赴德阳市什邡市、雅安市荥经县、遂宁市蓬溪县、成都市邛崃市等地，就法治建设、合法行政、维持社会稳定、煤矿安全、党建、信访等等进行了深入的调研，搜集了大量的第一手资料。这部《法治政府建设论纲》凝聚了四川省级机关党校部分教师多年的心血和研究成果，以期配合国务院《全面推

进依法行政实施纲要》的学习、宣传和实施，增强行政机关及其公务员对全面推进依法行政、建设法治政府的认识，并推动我省贯彻《纲要》，全面推进依法行政五年规划的落实，对建设法治四川起到积极的作用。该书在总体思路上贯穿了依法行政原则和《纲要》的基本精神与主要内容，既有简约易懂的理论阐述和对现实问题的客观分析，也有对依法行政机制设计和制度安排的前瞻性探讨。

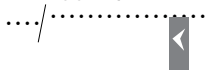
当然，由于时间仓促，对一些问题的理论认识深度尚不够，仍需深入研究，所以本书的缺点也在所难免。当然，依法行政、建设法治政府与整个国家的经济发展和政治民主是密切联系在一起的，人类社会的进步、民主政治的推进，都是无止境的。因此，我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。



目 录

第一章 依法行政导论.....	(1)
一、依法行政的含义和意义.....	(1)
(一) 依法行政的含义	(1)
(二) 依法行政的意义	(4)
二、依法行政的基本原则和基本要求.....	(8)
(一) 依法行政的基本原则	(8)
(二) 依法行政的基本要求	(13)
三、依法行政的基本制度.....	(18)
(一) 行政组织法律制度	(18)
(二) 行政立法法律制度	(20)
(三) 行政执法法律制度	(23)
(四) 行政监督法律制度	(27)
(五) 行政救济法律制度	(28)
四、我国依法行政的现状和存在的主要问题.....	(30)
(一) 我国依法行政的现状	(30)
(二) 我国依法行政存在的主要问题	(32)
五、我国依法行政的目标：建构法治政府.....	(33)
(一) 法治政府的内涵	(33)

(二) 法治政府的基本标志	(34)
第二章 政府职能定位和行政管理体制改革	(39)
一、社会主义市场经济体制下的政府职能定位	(39)
(一) 一般市场经济条件下的政府职能特点	(40)
(二) 发展中国家特定发展阶段的政府职能特点	(41)
(三) 社会主义市场经济体制下的政府职能特点	(42)
(四) 社会主义市场经济体制下我国政府 职能定位	(46)
二、我国政府职能转变和行政管理体制的改革 及现状	(52)
(一) 优化政府职能	(53)
(二) 建立和完善中国特色的公务员制度	(56)
(三) 全面推进依法行政	(57)
(四) 建立健全民主参与制度	(59)
(五) 加速政府信息化建设	(60)
(六) 强化廉政建设	(61)
三、国外行政改革的理论与实践	(64)
(一) 西方行政改革的主要理论	(65)
(二) 西方行政改革的实践	(68)
四、不断深化行政管理体制改革	(72)
(一) 深化政府行政体制改革的指导思想和目标	(72)
(二) 深化行政管理体制改革的关键是进一步 优化政府职能	(73)
(三) 深化行政管理体制改革的重要内容是继续 推进政府机构改革	(74)
(四) 深化行政管理体制改革必须坚持依法治国的 基本方略, 实行依法治国和以德治国相结合	(74)



(五) 深化行政管理体制改革亟需解决的几个问题	(75)
(六) 深化政府行政体制改革要解决机制运转问题	(77)
第三章 健全科学民主的行政决策机制	(79)
一、行政决策的基本理论	(79)
(一) 行政决策的含义	(79)
(二) 行政决策的构成要素	(80)
(三) 行政决策程序	(84)
(四) 借鉴价值	(85)
二、现代行政决策的价值取向	(88)
(一) 行政决策科学化是回应时代挑战的必然要求	(88)
(二) 行政决策民主化是现代社会文明的积极成果	(90)
(三) 现代行政决策的价值取向	(92)
三、我国的行政决策制度及存在的问题	(93)
(一) 我国行政决策体制的演化	(93)
(二) 我国的行政决策制度	(94)
(三) 我国行政决策制度存在的问题	(96)
四、建立健全科学民主的决策机制	(98)
(一) 科学合理界定各级政府、政府各部门的行政决策机制，完善政府内部决策规则	(98)
(二) 加强体制内外政策研究组织建设，完善行政决策机制	(99)
(三) 健全民主、法治的程序制度，完善行政决策程序	(100)
(四) 逐步推进决策与执行的适度分离	(102)

(五) 建立健全决策跟踪反馈和责任追究制度	(103)
第四章 行政立法和规范性文件制度建设	(106)
一、行政立法和规范性文件制定的基本理论	(107)
(一) 行政立法和规范性文件的界定	(107)
(二) 行政立法和规范性文件制定的原则	(110)
二、西方行政立法和规范性文件制定的经验	(114)
三、我国行政立法和规范性文件制定存在的问题	(118)
(一) 行政立法与其他立法以及行政立法之间 存在严重冲突	(119)
(二) 行政立法和规范性文件的质量不高	(121)
(三) 行政立法的公开透明和民主参与不够	(123)
四、提高行政立法和规范性文件质量	(126)
(一) 行政立法与规范性文件制定的基本要求	(126)
(二) 提高行政立法和规范性文件质量的措施	(131)
第五章 改革和完善行政执法制度	(139)
一、行政执法概述	(139)
(一) 行政执法的基本理论	(139)
(二) 行政执法的基本制度	(144)
二、我国行政执法实践与问题分析	(145)
三、实现行政执法制度的法治化	(155)
(一) 行政执法体制科学化	(155)
(二) 行政执法主体法定化	(159)
(三) 行政执法活动程序化	(160)
(四) 行政执法方式文明化	(161)
(五) 行政执法责任制度化	(162)
(六) 行政执法监督独立化	(165)
第六章 发展和强化行政程序制度	(167)
一、行政程序的基本理论	(167)

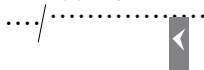
(一) 行政程序的界定和基本分类	(167)
(二) 现代行政程序的功能	(170)
(三) 行政程序的基本制度	(174)
二、行政程序建设是行政权力法治化的基石	(176)
三、我国行政程序法治建设的现状和问题	(183)
(一) 我国行政程序立法的现状	(183)
(二) 行政程序制度建设中存在的主要问题	(187)
四、我国行政程序立法的基本框架	(188)
(一) 行政程序立法中的基础性问题分析	(188)
(二) 中国行政程序法的立法架构设想	(190)
第七章 推进政府信息公开	(196)
一、政府信息公开的基本理论	(196)
(一) 政府信息公开的法理依据	(197)
(二) 政府信息公开立法的基本原则	(200)
二、国外政府信息公开立法概貌	(202)
(一) 政府信息公开法律制度在欧洲的发展	(202)
(二) 政府信息公开法律制度在美洲的发展	(205)
(三) 政府信息公开法律制度在非洲的发展	(206)
(四) 政府信息公开法律制度在亚洲的发展	(207)
三、我国政府信息公开的现状和制度建设	(210)
(一) 我国政府信息公开的现状	(210)
(二) 我国政府信息公开制度存在的问题	(213)
(三) 我国政府信息公开的制度建设	(216)
四、我国政府信息公开的发展方向和步骤	(220)
(一) 我国政府信息公开的发展方向	(220)
(二) 我国政府信息公开的步骤	(222)
第八章 建立突发公共事件预警和应急机制	(227)
一、突发公共事件预警和应急机制的基本理论	(227)

(一) 突发公共事件的特征	(228)
(二) 突发公共事件的分类	(229)
(三) 突发公共事件管理的基本理论	(231)
二、国外突发公共事件预警和应急机制概述	(234)
(一) 国外突发公共事件预警和应急机制的 管理模式	(234)
(二) 美国的突发公共事件预警和应急机制	(236)
(三) 各国应对突发事件的主要形式	(242)
三、我国突发事件预警和应急机制的基本框架	(244)
(一) 统一的指挥协调中心	(245)
(二) 严格的信息管理制度	(247)
(三) 完备的应急法律框架	(250)
四、提高政府应对突发事件的能力和水平	(252)
(一) 开展警示教育, 增强危机意识	(252)
(二) 开展应急培训, 增强救助能力	(253)
(三) 建设应急体系, 提高整体能力	(254)
第九章 整合政府解决社会矛盾和纠纷机制	(256)
一、政府解决社会矛盾和纠纷的基本理论	(256)
(一) 行政机关解决矛盾和纠纷行为的性质—— 司法行为	(256)
(二) 行政机关解决矛盾和纠纷的理由——现实 需求的反映	(257)
(三) 政府解决社会矛盾和纠纷的几种模式	(260)
二、我国政府解决矛盾和纠纷的基本制度 及其缺陷	(265)
(一) 政府解决矛盾和纠纷的基本制度	(265)
(二) 我国政府解决矛盾和纠纷制度存在的缺陷	(270)
三、积极探索政府预防和化解社会矛盾的新机制	(277)

(一) 改进行政处理	(279)
(二) 完善仲裁制度	(283)
(三) 完善信访制度	(284)
第十章 加强对行政权力的监督和制约	(288)
一、行政监督制度概述	(288)
(一) 行政监督的含义及特征	(288)
(二) 行政监督的原则	(291)
(三) 国外行政监督的主要制度	(293)
二、我国行政监督的基本制度	(295)
(一) 我国行政监督的制度架构	(296)
(二) 我国近期行政监督的重要制度创新 及其价值	(304)
三、我国行政监督制度的不足及其完善	(307)
(一) 我国现行行政监督制度存在的问题	(307)
(二) 完善我国行政监督制度的探索	(310)
第十一章 提高公务员依法行政能力	(317)
一、公务员依法行政能力的基本理论	(317)
(一) 公务员依法行政能力的含义及构成	(317)
(二) 公务员增强依法行政能力的意义	(322)
二、我国公务员依法行政能力建设的基本制度	(324)
(一) 公务员依法行政能力建设的基本法律规范 和依据	(324)
(二) 公务员依法行政能力建设的基本制度	(325)
(三) 从我国实际出发, 构建中国特色的公务员 依法行政能力建设的制度体系	(327)
三、我国公务员依法行政能力的基本现状	(327)
(一) 我国公务员主体依法行政能力基本状况的 总体分析	(328)

(二) 影响公务员依法行政能力的主要客观因素分析	(331)
四、提高公务员依法行政能力的途径	(333)
(一) 抓好三个基本环节	(333)
(二) 依法行政能力建设必须抓好三种形态及其转化	(335)
(三) 加强依法行政能力建设的三大基本机制	(335)
附录 西方国家依法行政的特点与演变趋势	(339)
一、西方国家依法行政理论的价值基础	(339)
(一) 自由的思想	(340)
(二) 平等、公正的思想	(342)
(三) 保障个人权利、制约政府权力的思想	(342)
(四) 人民主权的思想	(345)
二、西方各国依法行政的个性特色	(347)
(一) 英国依法行政的主要特色	(347)
(二) 美国依法行政的主要特色	(352)
(三) 法国依法行政的主要特色	(355)
(四) 德国依法行政的主要特色	(358)
(五) 日本依法行政的主要特色	(362)
三、西方国家依法行政的共同演变趋势	(365)
(一) 依法行政的范围逐步扩大，行政权日趋扩张	(366)
(二) 对行政权的监督日益加强	(367)
(三) 依法行政的价值取向趋于权利保护和公益维护并重	(368)
(四) 公开、参与及比例原则成为各国依法行政的主要原则	(369)
(五) 依法行政的程序逐步走向法制化，	

目 录



普遍实行行政程序法典化	(371)
(六) 依法行政的方式多样化, 现代行政管理 权力手段淡化	(372)
(七) 建立了较为完善的公务员制度	(372)
(八) 依法行政的救济体系日趋完备, 司法审查 救济是救济的重要形式	(373)
后 记	(375)

第一章

依法行政导论

依法行政不仅是法治理念和原则对现代政府权力行使的基本要求，而且是世界各国据此所建立的一整套行政法律制度；不仅是现代政府管理方式的一次重大变更，更是现代政府管理模式的一场深刻革命。依法行政与法治、法治国家等理念具有内在的紧密关联性，从根本上看，依法行政的目标就是要建设法治政府。因此，理解依法行政的意义，把握依法行政的要求，明确依法行政的基本制度，总结依法行政的经验和教训，是我们思考和探索建设法治政府的理论基础。

一、依法行政的含义和意义

（一）依法行政的含义

在现代法治国家中，依法行政是行政机关所普遍遵循的一项法治原则，同时也是各国建立行政法律制度的基础和根据。

依法行政就是行政机关依法行使行政权力，或者说，行政机关行使行政权力、管理公共事务，必须有法律的授权并且依据法律。法律是行政机关据以活动和人们对该活动进行评价的标准。具体可从以下五个方面理解依法行政的内涵：

1. 依法行政的主体是行政机关

依法行政和依法治国不同，依法治国是人民当家作主，人民选举代表，组成人民代表大会。人民代表大会行使权力的最重要形式，一是制定法律，二是产生其他国家机关以执行法律。行政机关就是人民代表大会选举产生的、最重要的执行法律的国家机关。因此，依法行政的主体是行政机关。这里所说的“行政机关”是一种泛称，既包括各级政府及其工作部门，也包括法律法规授权行使权力的社会团体、企事业单位等。^①正因为如此，依法行政就是对行政机关提出的要求，是要求行政机关及其公务人员依照法律规定行使行政权力。当然，依法治国要求政府和公民都要遵守法律，但是，就依法行政的本义而言，它是对行政权力的行使提出的要求，而且，只有行政机关首先依法行政，也才可能有公民的依法行使权利、依法承担义务。

2. 依法行政的“行政”是指公共行政

以行政机关与公民的关系为标准，可以将行政机关行使行政权的行为划分为两类：一类是与公民、法人的权利义务发生关系的行为，即外部行政行为；一类是协调行政机关之间的关系，如为协调内部事务而设置的各种委员会、办公室，或对公务员进行内部管理的行为，即内部行政行为。这两类行为虽然都必须遵循依法行政的原则，但两者在性质上又有区别。依法行政的“行政”，是指行使行政权力，实施公共管理的全部活动，而不是指机关、企事业单位内部处理行政事务的私行政。

3. 依法行政的“法”是广义的法

在早期的法治国家中，依法行政所指的“法”，主要指立

^① 我国《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律都用“行政机关”这一概念，学术上有时称为“行政主体”。