

图书在版编目(CIP)数据

新时期政府法制工作引论 / 张武扬著. — 合肥: 安徽大学出版社, 2002.1

ISBN7-81052-510-7

I. 新... II. 张... III. 国家行政机关—法制—工作—研究—中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 000397 号

新时期政府法制工作引论

张武扬 著

出版发行	安徽大学出版社	印刷	中国科学技术大学印刷厂
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开本	850×1168 1/32
联系电话	编辑室 0551-5107723	印张	12.25
	发行部 0551-5107784	字数	282千
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	版次	2002年1月第1版
责任编辑	鲍家全	印次	2002年1月第1次印刷
封面设计	孟献辉		

ISBN7-81052-510-7/D·39

定价 21.80 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

目 录

○ 序

一、民主法制建设研究

- 中国社会主义法制建设回眸..... (3)
- 法制建设中社会热点问题的形成及对策 (19)
- 关于推进政府工作法制化的几个问题 (25)
- 完善特邀行政执法监督员制度是加强民主监督的
有效环节 (34)
- 增强农村基层干部法治观念 促进农村经济发展 (41)

二、依法行政研究

- 依法行政理论与实践的若干问题 (61)
- 地方政府提高依法行政水平刍议 (84)
- 在依法行政进程中要有效发挥政府法制工作机构
的作用..... (103)
- 深入推进依法行政的思考..... (119)
- 社会矛盾泛行政协调的消极作用及其法律调整..... (130)
- 依法规范行政行为 全面推进依法行政..... (138)

三、政府“入世”研究

- 政府要切实做好“入世”的准备工作..... (147)

建立健全适应 WTO 规则要求的行政管理制度	(151)
加入 WTO 后的行政管理改革与规制	(159)
努力构建适应 WTO 要求的行政管理体制	(162)

四、政府法制实务研究

浅论政府法制工作的原则	(173)
以贯彻实施《立法法》为契机	
全面加强政府立法工作	(178)
行政执法也要实行责任制	(187)
努力做好新形势下的政府法制监督工作	(190)
行政复议也要与时俱进开创新局面	(209)
增强政府法制工作机构的宣传意识	(221)
政府法制工作要直面新挑战	(225)
政府法制工作必须开拓创新	(236)

五、其他法制理论问题研究

论市场经济条件下行政许可制度的改革和完善	(247)
完善行政审批制度 从源头预防和治理腐败	(268)
规范行政审批行为的新举措	(278)
简论我国合同法律制度的发展与完善	(284)
数据电文合同法律问题探讨	(290)
试论人格权保护和精神损害赔偿	(299)

六、法制热点调查

安徽省行政执法责任制情况调查报告	(313)
安徽省农村税费改革试点情况及其完善的调查报告 ...	(344)
新疆维吾尔自治区行政审批制度调查报告	(363)

加强政府法制研究，
完善行政法学理论，
增强法治行政意识。

期待有更多的政府法制
工作者像本书作者那样，
锲而不舍从事法学研究，
推进法治行政的发展！

郭道晖

2001.12.13.

* 郭道晖 北京大学行政法学博士生导师、教授。

序

改革开放以来,特别是依法治国作为基本治国方略得以确立后,我国政府法制工作进入了迅速发展的快车道。但是,与之相关的政府法制工作研究,却相对滞后。从某种意义上讲,政府法制工作研究的真正起步只不过是近十年的事。纵观过去的研究,也许可以归纳为两种模式:一种是纯理论式研究,另一种是实践性的单一工作总结。当然在此期间,有关方面曾牵头组织一些科研机构 and 专家开展若干专题的研究,逐步形成了理论与政府法制工作实践有机统一的第三种模式。武扬同志的《新时期政府法制工作引论》正是第三种模式的最好探索。该书在理论与实践结合的层面上探索政府法制工作的规律和特点,富有新意,是近年来在政府法制工作研究领域有一定指导性和操作性的新成果,对今后的政府法制工作必定具有相应的参考和借鉴价值。

由于政府法制工作对推进各级各类行政机关依法行政的重要性,我以为,政府法制工作的研究,一方面要能抽象概括提炼,另一方面要能具体指导实践,同时还要求这种研究能随着法制建设形势的发展与时俱进。武扬同志即将付梓的这本书,在这几方面进行了积极的探索和尝试。欣喜之余,逐篇研读,粗略归纳,已觉明显具有如下特性:一是价值性。本书许多来自于实践的认识和见解,是在深入调查研究的基础上,对法制工作的新感

悟,也积淀了丰富的政府法制工作的总结和经验,有较强的理论性和针对性,因而具有较强的借鉴价值。本书所收大多数文章已在国内公开发表,其中《中国法学》、《理论前沿》、《法制日报》等核心报刊上就发表了10余篇,有的还多次被其他报刊转载。此外,《安徽省行政执法责任制调查报告》是美国亚洲基金会资助项目,被国家行政学院行政法学研究中心结集于《走向法治政府》,已于2001年5月由法律出版社出版。二是指导性。针对法制工作实践的一些问题,不是“以实为实”,而是突出“求”字,即从个别到一般、从局部到整体,突出认识和研究其规律。没有理论的实践是盲目的,没有实践的理论是空洞的。本书不仅是作者渗透着思辨因素的理论 and 其所经历的法制实践的有机结合,而且是这些从实践中归纳抽象出来的理论与当前依法行政工作的有机结合。其分析深入浅出,言之有物。我相信,致力于法制工作实际或研究的同志,读后会从中得到一些有益的启示。三是前瞻性。如果以依法治国、依法行政正式提出为界线,可把我国的法治之路分为摸着石头过河的摸索性阶段和按照明确目标和科学方法的具体实施阶段,只有准确地把握了法治本源精神者,才能作出可供实践检验的超前谋划。本着研究新情况、解决新问题的目的,作者把积极探索与求真务实的科学态度结合起来,努力把握法制建设发展的趋势和全局,在如何建立健全责任政府体系、严格实行行政执法责任制、进一步强化对行政权的全方位监督以及提高行政执法人员法治意识和综合素质等方面,提出许多具有超前意识的建议和设想,有一定的参考和实践价值。四是开拓性。随着政府法制工作的深入推进,研究的新视角、新思路、新方法不断出现。对于一些在法制建设中事关大局,迫切需要加以解决或需要作出预期分析的问题,作者在总结实践经验的基础上,形成有一定理论深度、能够有效解决实际问

题的法制工作思路与对策,并付诸实践,在实践中接受检验,逐步予以调整和完善。本书中所涉及或介绍的立法效果评估、新闻曝光案件追查、设立特邀行政执法监督员等制度,许多都成为“全国率先”实施的举措。可以说,作者不仅是政府法制工作理论的思想者,而且是立足于政府法制工作实践,独立思考,善于创新,在依法行政道路上孜孜不倦开拓的实践者。

现代社会是知识经济社会,是“讲学习”的社会。当前,改革进入攻坚阶段,发展到了关键时期,稳定遇到新的情况,特别是在入世以后,如何进一步加强社会主义民主法制建设,我们没有现成的答案。无论是深化改革还是加快发展,都面临着一些从未遇到的新问题。解决这些问题,必须坚持推进依法治国、依法行政。这就需要既重视实践,又重视理论;既重视经验,又重视提炼;既重视创新,又要在创新中实现新的开拓。我认为,从事政府法制工作的同志,特别要着眼于社会主义法制建设发展的实践,以“三个代表”为指导思想,善于正确总结经验,及时把感性认识上升到理论认识,坚定不移地、创造性地贯彻执行党的路线、方针、政策。也只有在理论联系实际积极思考中,才能克服局限性、盲目性和狭隘性,提高思想境界和认识能力,切实做好新时期的政府法制工作。

我了解武扬同志其人,是从他发表的大量文章开始的,有些虽然只是初步的思考,但也闪烁着思想的火花。后来,他的理论专著《政府法制工作实践与探索》和他主编的《行政执法手册》、《行政复议法教程》等,都程度不同地表现出对新时期法制工作的独到见解,现在置于我案头的书稿,即将与读者见面的这部《新时期政府法制工作引论》又展现了对依法行政的深层感悟和理论探索。勤于读书、勤于写作,反映着人的一种较高品位,也应该成为领导干部的政治趣味。“学术如积薪”,提高素质,增强

能力,离不开学习,希望武扬同志继续努力,也期待着他的新作不断问世。

是为序。

杨建顺*

二〇〇一年十一月九日
于中国人民大学贤进楼

* 杨建顺:中国人民大学法学院教授、法学博士。

一、民主法制建设研究

中国社会主义法制建设回眸

建国以来,我国社会主义法制建设,是在社会经济深刻变革的大背景下发生和发展的。回顾社会主义法制建设的发展历程,其发展的每一个阶段并非是一帆风顺的。加强对社会主义法制建设历程的了解与总结,把握社会主义法制发展的内在规律,有助于进一步提高加强社会主义法制建设的主动性和科学预见性。

一、社会主义法制的初步建立

(1949年9月—1957年10月)

(一)过渡时期

马克思主义认为,法律是建立在一定的经济基础之上的上层建筑的重要组成部分,任何一个国家的法律,都是一定社会制度的产物和体现。1949年初,革命即将取得全国性胜利,由于当时中华人民共和国尚未宣告成立,还不可能立即举行民主选举,召开人民代表大会制定宪法,而新中国的政治、经济、文化、民族、外交等基本政策又必须以法律的形式宣告,才能稳定社会、安定人心。因此,经中共中央提议,中国共产党和各民主党派、各人民团体以及各界代表以民主协商的方式制定共同纲领,规定新中国的国家制度和大政方针。1949年9月21日至30

日,《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)正式讨论并通过。《共同纲领》就国家的性质和根本任务、政权制度、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策等作了规定。《共同纲领》规定全国人大召开以前,由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人大的职权,并选举中央人民政府委员会代行全国人大常委会职权。从此,新中国迈开了立法的步伐。据统计,在1949年9月至1954年8月的建国初期,新中国颁布的法律、法令、法规性文件共530多件。其中,中国人民政治协商会议第一届全体会议还制定了《中国人民政治协商会议组织法》、《中央人民政府组织法》以及《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》等。中央人民政府委员会共制定和批准法律、法令26件。总的来说,建国初期在废除旧法制的同时加快制度创新,新中国法制建设取得了巨大的成绩。不过,综观这一时期制定的法律,因受到党和国家中心任务及社会客观情势的制约,明显地带有纲领性特征。具体表现为:从法律的内容看,法律是党的政策的定型化或具体化;从出台的背景看,是为配合和指导大规模群众运动的需要而制定的;从法律体系看,有关条文比较粗疏,也缺乏一些必要的基本法律。

(二)制定宪法、组织法时期

1954年9月,第一次全国人民代表大会第一次会议在北京召开。它结束了全国政协代行全国人民代表大会职权的局面,结束了中央人民政府委员会行使最高权力的局面。9月20日,第一届全国人大第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》(史称“五四宪法”)。它由序言和4章6节106条组成。在根本政治制度方面,它确认了我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家的国体和人民代表大会制度的政体,规定我国的一切权力属于人民,而人民行使权力的机关是全国人民代

表大会和地方各级人民代表大会,其他国家机关由人民代表大会产生,向其负责,受其监督。在少数民族的管理体制上,明确了民族自治地方(包括自治区、自治州、自治县),民族自治机关可以制定自治条例和单行条例。在公民的基本权利与义务方面,规定了公民广泛的选举权与被选举权,以及政治、经济、文化生活方面的权利并强调对公民的以生活资料为主的财产加以保护等。在确认“公民在法律面前一律平等”的原则的同时,要求一切国家机关都要实行民主集中制,接受群众监督,努力为人民服务。“五四宪法”的这些规定,至今仍是我国政治制度的重要组成部分。与宪法相配套的是在国家机构的设置方面所制定的一系列组织法,诸如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国法院组织法》、《中华人民共和国检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等,这样对于立法、行政、审判、检察等部门的以及中央与地方等层级的权限设定有了明确的规范。“五四宪法”基本上奠定了中国社会主义宪政制度的框架,在很大程度上体现了发展民主、实行法治、保护人权的现代宪政思想,较好地把握了民主制和集中制、地方分权和全国高度统一领导、集体主义和个人自由、权利和义务、国家利益和民族利益、公共利益和个人利益等诸方面的对立统一关系。

(三)初建时期

“五四宪法”颁行后,我国法制建设,遵循民主和社会主义的价值准则,本着成熟一个创制一个的方针,取得了突出的成就。在行政法方面,1955年9月全国人大常委会发布了现行法律法令有效的决议,明确1954年以前的由中央人民政府制定批准的现行法律、法令,除与宪法相抵触的以外,一律继续有效。其后,

各级行政机关又根据“五四宪法”等法律,制定了许多办法、规定、规程、纲要、条例、批示、决议、决定。其中,大部分是属于行政执法范围的,与我们现在所说的法规、规章有很大的一致性。有了这些规定,立法、行政、司法之间的权限更明确,其活动开始规范而有序。在行政处罚方面,全国人大常委会1957年通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》,对治安处罚的种类、实施主体、处罚程序等作了严格周密的规定。它的出台是新中国行政法制发展史上的大事。它第一次系统规定了该领域中的行政处罚制度,为其他领域行政处罚制度的建设积累了经验,提供了范例。在刑法、民法法典化方面,新中国成立之后,中央人民政府法制委员会就开始准备起草刑刑法典,并已拟就《中华人民共和国刑法大纲草案》、《中华人民共和国刑法指导原则草案》初稿,但因故而未公布。“五四宪法”公布后,刑法典的起草进入新阶段,到1957年6月28日拟就22稿。在民事法制建设方面,1954年冬,刚成立的全国人大常委会着手起草民法典。经过两年多努力,到1956年12月拟就了一个包括总则、所有权、债和继承共4编、500余条的民法草案。由于“反右运动”开始,法律虚无主义抬头,草案未能如期公布,但是,为后来制定该法打下了基础。70年代末到80年代初很快地制定了几部基本法律,就是在原有的基础上进行的。在经济法制建设方面,这一时期的经济立法一直围绕着社会主义改造及社会主义建设时期的总路线、总任务进行。如,1956年2月8日,国务院24次会议通过了《关于在公私合营的时间及对财产清理付价几项主要问题的规定》,加之财政部发布的《对公私合营工业企业财务管理的若干规定》,对社会主义改造过程中的企业财产及分配给予了明确的规定。除此之外,建国初期在劳动、教育、文化科技以及诉讼程序方面的立法也取得了一定的进展。到50年代末,全国共

制定了 3182 件法律、条例和 3298 件行政法规及其他规范性文件。这一阶段 1957 年以后制定的较少,以 1957 年以前的 3 年为主。如此众多的立法,表明了新型法制的立法体系已初步建立并运转起来。

二、社会主义法制建设的中断

(1957 年 10 月—1977 年 8 月)

在 1957 年 10 月召开的中共八届三中全会后的 20 年里,“法治”成为资产阶级的“专利”,社会主义法制实践严重受阻,法制建设陷入停滞不前的境况。在反右运动中,一些曾主张建立健全法制的法学界人士,失去了原来的工作,被下放到农村。很多在其他现代国家被接受为理所当然的法治原则,如法律面前人人平等、法院独立行使审判权、被告人有权聘请律师帮助自己对控罪提出辩护等,都在这一时期的中国受到批判。在反右运动之后爆发的“文革”运动,对于社会主义法制乃至整个社会带来的又是一次长达 10 年的浩劫。一方面,建国以后建立的我国社会主义法律制度受到十分严重的破坏。在“文化大革命”中,宪法的权威受到严重损害,法律被弃之一旁,法律制度遭到严重破坏。全国人大及其常委会在长达 8 年的时间里没有举行过一次会议,地方人大则完全停止了工作,作为国家根本政治制度的人民代表大会制度实际上被取消;在“砸烂公检法”的口号煽动下,公安机关、人民法院和人民检察院一度被停止工作,地方政权组织为“革命委员会”这种集地方党政军、司法、检察大权于一身的机构所代替,人民的生命权、财产权利、民主权利、人格尊严受到极为严重的非法侵害,社会秩序严重混乱。另一方面,人治主义、无政府主义、法律虚无主义思想泛滥,公民对现代法律的

信念几乎完全被摧毁。这种对法律文化观念的冲击和破坏,对于新时期的法律革命来说是灾难性的。尽管党的十一届三中全会以来,党和国家开展了广泛持久的普及法律常识、培养公民现代法律意识和守法精神的教育,但时下存在的有法不依、执法不严、违法不究的现象仍较为严重,无不体现了“文化大革命”的阴影。此外,党和国家机关内部存在的严重官僚主义、形式主义、腐败堕落现象等也在一定程度上是“文革”恶果的反映。而且,与法律制度的破坏相比,这种后果是一个民族的精神创伤,不是短期内所能治愈的。正如多年后的一篇《人民日报》社论指出,“我们上了一堂应该说是终身难忘的一课,……不讲法制,有法不依,无法无天……这个沉痛的教训是我们要永远记取的”。“文化大革命”的发生与发展,实际上是用血的历史代价告诫国人,加强社会主义民主、建设社会主义法治国家的极端重要性。这对于我们推动当代中国法制现代化的进程具有如下重要的启迪意义:

第一,建设社会主义法治国家,推进中国法制现代化必须改革我国的政治体制,建立和完善具有中国特色的权力制约的法律机制。“文化大革命”的历史经验教训表明,尽管我国的根本政治制度是优越的,但在政治制度的具体架构方面、在权力的配置和制约机制方面还存在着严重的弊端。这些弊端主要“就是官僚主义现象,权力过分集中现象,干部领导职务终身制现象等形形色色的特权现象”。它们也包括“我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化,或者虽然制定了法律,却没有应有的权威。这就提供了一种条件,使党的权力过分集中于个人,党内个人专断和个人崇拜现象滋长起来,也就使党和国家难以防止和制止‘文化大革命’的发动和发展”。尽管党的十一届三中全会以来,我国的政治体制改革已经取得了较

大的成绩,但在我们看来,从总体上而论,我国政治体制改革的任务还远远没有完成。因此,总结“文化大革命”的经验教训,必须从实现依法治国,建设社会主义法治国家的高度考虑我国政治体制改革的目标和方略,建立科学完备的社会主义权力制约体系。

第二,建设社会主义法治国家,推进中国法制现代化必须对全民进行现代法律意识教育,培养全民普遍的守法精神。如前所述,“文化大革命”的严重弊害之一,就是法律虚无主义泛滥,法律的权威被肆意践踏,公民的法律意识淡薄,公民对宪法和法律的信任被动摇乃至崩塌。公民对宪法和法律的蔑视是“文化大革命”中“群众运动”恶性发展,野蛮迫害老干部和广大知识分子,无视人权,无法无天的重要的观念基础。而现代法治国家的建立又必须以全体公民形成普遍的守法精神为前提。因此,吸取“文化大革命”的经验教训,就是要进一步深入开展现代法律精神和制度的教育,培养全体公民的现代法律意识,从而为实现依法治国,建设社会主义法治国家创造良好的法律文化氛围,奠定法律意识基础。如果没有现代法律观念,没有公民对法律的普遍信仰,公民的守法精神和良好的社会法治氛围就不能形成,社会主义法律功能就不能实现,依法治国就只能是一句空话。

第三,建设社会主义法治国家,推进社会主义法制现代化必须彻底清算文化传统中的封建遗毒,建设社会主义现代法律文化。首先,中国传统法律文化的最重要的特征是君权至上,而这种特质与现代法治国家的法律至上,任何个人或组织都必须置于法律的监控和制约之下,任何个人或组织都没有超越宪法和法律的特权的现代法律理念是根本对立的;其次,传统法律文化公开确认社会主体的不平等地位,这与现代市场经济的平等性也是尖锐冲突的;再次,传统法律文化的权力本位性,仅仅将法

理解为行使政治权力统治普通民众的工具,与现代市场经济法的权利本位、权力控制和权利义务相统一的内在精神大相径庭。这些传统法律文化的弊端在“文化大革命”中都在一定程度上为“群众运动”的发动和发展提供了法文化方面的支持。因此,吸取“文化大革命”的经验教训,建设社会主义法治国家,推进中国法制现代化发展,必须清醒地认识到这些文化传统中的消极因素的弊害,以及它们对中国法制现代化的阻碍功能,以彻底肃清封建遗毒。

三、社会主义法制建设的全面发展(1978 年至今)

改革开放以来的 20 多年,是新中国历史上经济发展最快的时期,也是中国民主法制建设恢复并得到蓬勃发展的时期。这一时期法制现代化的进程大体经历了恢复起步、全面展开、深入发展和巩固提高四个阶段。

(一)恢复起步阶段(1978 年 12 月—1982 年 11 月)

1977 年 8 月党的十一大上提出已沉寂了 20 年的“加强社会主义法制”的口号。1978 年 12 月,党的十一届三中全会决定:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”为了落实党的十一届三中全会的决议,加快立法工作,1979 年 7 月,在五届全国人大二次会议上,一次就通过了 7 部法律,即《全国人民代表大会和地方人民代表大会选举法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《中外合资经营企业法》。在一次全国人代会上通过这么多重要的法律,在新中国立法史上