

## 绪 论

任何具有生命力和鲜明时代特色的社会科学理论，都是对其所处时代重大社会实践的总结及其对实践问题和要求的回应，并因此对这个时代的实践具有了前瞻性的指导意义。一个时期的伟大实践呼唤着这个时期的伟大理论；一个时期的实践主题，也就决定了这个时期的理论主题。社会主义市场经济体制的确立和发展，无疑是我国经济体制的根本性变革，也是这个时期我国社会主义现代化建设伟大实践的主题。建立社会主义市场经济体制，离不开法制。市场经济内在地需要法制，没有法制也就没有市场经济。市场经济必然是、也必须是法制经济。确立和发展社会主义市场经济体制这一重大的实践主题，日益凸显出“法制”这一理论主题。因此，在建设社会主义市场经济的过程中必须构建社会主义市场经济法制体系。政府法制是这一法制体系的重要组成部分。政府法制理论也就是反映我们所处的这个时期——由计划经济体制向市场经济体制过渡的历史转轨时期的社会主义市场经济体制确立和发展的伟大实践的理论。在比较深入的层次上，对市场经济与政府法制建设二者做出关联性的研究，对于发展我国社会主义民主政治，改革和完善我国政府公共管理体制，都具有原创性和指导性的意义，具有重要的实践意义和理论价值。

## 一、政府法制的内涵

政府法制（*Government Legal System*）的内涵极为丰富。它是一个综合性的概念，概括地说，政府法制就是关于政府的地位、作用、职权、活动范围与程序及其组织结构的法律和制度。从政府所管理的国家公共事务、社会公共事务和政府机关内部事务的内容来看，政府法制是宪法、法律规定的政府职权的制度化、法律化，它包括了政府如何去管理国家和社会公共事务的法制以及如何管理政府内部事务的法制两个方面。这两个方面，在内容上，构成了现代法治政府的核心，是不可或缺的；在彼此关系上，是统一的、相辅相成的。为了能把国家的政治、经济、文化等各类事务和社会公共事务管理好，就必须首先把政府行政组织管理好，而管理好政府行政组织，最终还是为了把国家和社会公共事务管理好。

政府法制建设是整个社会法制建设不可缺少的组成部分，并在其中居于十分重要的地位，对社会的发展起着规范、引导、保障和服务作用。从世界范围来看，如何在尊重市场规律的前提下，建设一个有效的法治政府已成为全世界重新关注的焦点。当今世界上有 130 多个实行市场经济体制的国家和地区，凡是市场经济搞得比较成功的都是建立在法治基础之上的。这些国家的市场经济无一例外地都有健全和完善的市场经济法制体系作为保障。依法规定政府的职权和办事程序，是营造良好的市场环境和规范的市场机制的重要前提，从而显示了法制对社会经济发展的巨大推进作用。从历史的发展进程来看，资本主义从自由资本主义向垄断资本主义发展的同时，资产阶级的政府法制建设也经历了从反对政府干预——认为“管事最少的政府才是最好的政府”的价值取向，发展到认为能更好地发展经济和提高人民福利的政

府才是最好的政府。把发挥权力的效益摆在首位，其次才是防止权力滥用；从“无法律即无行政”的“政府法治主义”发展到“合法及适法行政”，即由根据法律行政变为法律支配下的行政。这种发展变化，对于维护资本主义的生产关系，保证政府行政机关有效地行使职权，为社会提供更多的服务起到了非常积极的作用。尤其是在当代国际政治经济化、国际经济政治化趋势日益明显的历史条件下，这一作用是越来越重要了。

对我国社会主义建设和发展来说，政府法制建设是整个社会主义法制建设的组成部分。它既是经济体制改革、政治体制改革和社会主义现代化建设的组成部分，也是它们的有力保障。建设有中国特色的社会主义市场经济，就是要在社会主义条件下发展市场经济，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。转轨时期社会主义市场经济体制在我国的确立和发展，必然涉及到经济基础和上层建筑的诸多方面，使越来越多的、错综复杂的经济活动和利益关系比在传统的计划经济体制下更加迫切地要求有健全的法制来引导、规范、保障和约束。大量的经济活动和社会活动需要由过去长期形成的以人治为主、以行政手段管理为主，转变为以法治为主、以经济手段和法律手段<sup>①</sup>管理为主。加速推进国民经济市场化的进程、缩短新旧经济体制的转换过程、实现政府角色的重构和政府职能的转变与优化组合，在很大程度上取决于两项基础性制度的支持：一是建立在宪法基础上的政府法制；二是有一支高效廉洁的公务员队伍。建立在宪法基础上的政府法制，旨在确立政府公共管理行为规范，其重点是通

<sup>①</sup> 法律成为政府管理社会的手段，是从政府运用法律来调节社会关系、维护社会秩序和保护人民合法权益的角度说的，这时，政府是以社会的“仲裁人”的身份出现的。从市场主体和社会公众的行为以法律为界而不以政府行政命令为界的角度来说，法律成为社会公众用以约束政府权力的重要武器

过一系列法律规范的设计为政府行政权力的行使提供充分的激励和有效的约束，其核心是促使和保证政府依法行政；高效廉洁的公务员队伍旨在提高政府公共管理（Public Administration of Government）的能力和有效性，公务员队伍的高效廉洁又有赖于政府法制。我国社会主义市场经济建设和发展的事实已经表明了这一点。没有一个有效的法治政府，经济和社会的可持续发展是不可能的，社会主义市场经济也不可能建成。因此，加强政府法制建设，理应成为转轨时期加强以建立、巩固和发展市场经济体制为核心内容的、有中国特色的社会主义法制的重要一环。

同时，加强政府法制建设，也是政府公共管理体制改革的必然要求。政府公共管理体制是政治体制中的一部分。政治体制改革的目标就是要建立社会主义的民主政治。社会主义法制是社会主义民主的制度化、法律化，是社会主义民主的体现和保障。没有法制的民主，不是真正的民主；没有民主的法制，也不可能是真正的法制。政府机关工作中严重存在的官僚主义、长官意志和有法不依、执法不严、违法不究的现象，只有依靠切实贯彻“依法行政”的法治原则、加强政府法制建设，才能加以遏制和根除。当前，政府系统普遍存在着无章可循、无人负责、无法监督、责任无法追究的状况，在政府公共管理工作中轻法治的习惯和“以言代法”、“以权压法”的弊端。只有通过宪法和法律的具體规定，为政府公共管理活动提供基本的实体规范和活动程序规范，把政府部门各级领导及其工作人员应有的职权、活动范围、应负的责任和失职时应受的处罚，用法律或制度的形式明确规定下来，才能从根本上改变与克服这些弊端；才能使政府公共管理工作逐步走上法制的轨道，并实现政府公共管理的科学化、法制化，使政府成为高效率的政府和对人民负责任的政府；也才能顺利地建立起有序市场经济体制。

总之，一个比较成熟的市场经济，必然要求完备的反映市场

经济规律的法制。要在我国建立起比较完善的社会主义市场经济体制，就应加强政府法制建设。可以说，政府法制建设能否适应时代的要求，直接关系到社会主义市场经济和民主政治能否发展，关系到政府工作中的一些弊端能否克服，是涉及全局的一件大事。<sup>①</sup> 因此，从理论与实践相结合的角度，深入地研究政府法制建设问题，对于规范政府行为，转变政府职能，推动和保障市场经济体制的建立和逐步完善，对于促进社会主义民主政治和政府公共管理的发展，都具有极大的理论意义和深刻的现实意义。可以预见，随着经济体制改革的不断深化和社会主义民主政治的逐步发展，随着社会对政府公共管理需求的新发展，政府法制建设在整个社会主义法制建设中的地位必将愈益重要，政府法制建设作为我国法制建设的一个重要组成部分也必将日益受到人们的重视。

## 二、《政府法制论》的研究方法

政府法制建设问题的分析与研究，在研究方法上，需要把经济学分析纳入研究的视野。这种纳入政府法制研究视野的经济学分析，主要表现在对生产关系和对政府在行使国家公共权力，管理国家公共事务、社会公共事务和政府机关内部事务的过程中所形成的各种利益关系的分析之上，正如马克思通过对资本主义生产关系的经济学分析来揭示资本主义制度本质的方法一样。

在由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期，运用经济学分析的方法来研究政府法制建设问题，是我们在客观地分析了政府本身的特性之后所得出的结论。政府作为一种社会政治组织，一来它“是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织

<sup>①</sup> 参见 1993 年 10 月 9 日国务院《关于加强政府法制工作的决定》。

中的集中表现”，<sup>①</sup>因而，它或多或少地集中反映和代表了整个社会的利益和意志，具有公共性的一面；二来它又是“系统地采用暴力和强迫人们服从暴力的特殊机构”，<sup>②</sup>具有强制性的一面。政府的这种强制性，还表现为主要源自国家政权力量的“超经济强制”和主要源自国家财产所有权的“经济性强制”。所以马克思说：“在我们面前有两种权力。一种是财产权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权力，即国家的权力。……财产的手中并没有政治权力，甚至政治权力还通过任意征税、没收、特权、官僚制度加于工商业的干扰等等办法来捉弄财产。”<sup>③</sup>政府不仅是国家公共权力合法的行使者，而且，它还可以凭借国家公共权力拥有或多或少的财产权力。因此，任何一个新政府在其取得政权以后，都宣称自己是整个社会利益和意志的代表，政府所推行的一切，都是为了实现整个社会的利益。

然而，政府并不只是一个抽象的概念。在现实社会中，任何政府都“是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者属于社会之上，称为统治者，称为国家代表”。<sup>④</sup>诚然，即使是在社会主义条件下，人民政府是以整个社会的名义占有生产资料，不应该再追求或拥有自己的私利，但领导和组成政府的人却有着自身的利益，而且，他们之中的有些人会借助政府的强制力来实现其自身的利益，从而使政府权力日益变为同人民大众“分离”的权力。具体表现为，作为国家公共权力重要组成部分的政府行政权力，是人民的、社会的权力，但它又凌驾于人民大众之上，凌驾

《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第438页。

② 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第47页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第170页。

④ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第47页。

于社会之上，表现出同人民大众和社会“分离”的特征。在某种意义上，他们之中的这些人执掌政府权力本身并不是目的，真正的目的只不过是希望通过政府权力来更好地实现他们自己的利益。他们通常所采用的办法就是从追求自身利益最大化的角度去选择对他们最有利的立法方案，并往往利用这种立法权力来确定和保护其自身的行政权力和垄断利益；在执法过程中，他们往往也是有选择地执法，或有法不依、执法不严、违法不究，从而使其自身利益的极大化相应地得到了满足。在此过程中，公共性特征就起到了一种很好的粉饰作用。他们利用其特殊的地位和身份，给人们造成这样一种印象：似乎他们都是在为社会、国家、集体谋福利。正如恩格斯所揭示的：“一切政治权力起先总是以某种经济的社会的职能为基础。”<sup>①</sup>“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，它们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者。”<sup>②</sup>政府所体现的正是这种“表面”上凌驾于社会之上的力量。

对于政府各个部门的组成人员来说，一方面，他们是在以国家的名义行使国家公共权力，其行为具有相当大的自由，权力越大，自由越大，支配资源的能力也越大。“政府权力全把握于官僚手中，官僚有权侵夺普通公民的自由。”<sup>③</sup>当官僚把政府措施看作是自己图谋利益的勾当时，他们就会为自身利益最大化的动机所左右，他们对社会利益的理解也就会或多或少地夹杂着自身的利益，并促使他们不断地扩张权力，从而扩大对资源支配的能力；另一方面，由于他们行为的灵活性与受到最大化利益动机的强烈刺激，他们在公共管理实践中，常常为了自身最大化的利益

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第47页。

② 同上书，第44—45页。

③ 塞利格曼主编：《社会科学大辞典》第3卷，第70页。

铤而走险，做出不法行为。这两方面所产生的不良后果，我们不应该单纯地从官员是否正直上去寻找原因。事实上，无论是谁处于这种地位，都会依据他自己所获得的信息和个人效用最大化原则来行为。这里可能出问题的不是个人，而是官僚机构内部的约束机制。如果约束机制不能提供一种良性压力，以确保任何人处于某一特权地位时均不能过多地或丝毫都不牟取私利，那么，再高尚的执政官也不能保证社会共同利益不被他的后继者有意或无意地加以损害。<sup>①</sup> 不受制约的权力必然走向腐败。这无疑揭示了不论是在什么性质的国家中，强化政府法制建设的根源的共同规律性。发展经济学的基本观念也已经向人们昭示：发展中国家与发达国家的差距主要是制度的差异。这种制度上的差异用诺思教授的话来说，就是：“由于缺少进入有法律约束和其他制度化的机会，造成了现今发展中国家经济长期停滞不前。”<sup>②</sup>

因此，研究政府法制建设的问题，如果离开了经济学分析的方法，就不可能对进行政府法制建设的经济根源有一个正确的理解，就不可能对政府法制的社会经济效能有一个正确的理解。市场经济成长和发展的规律，必然是要逐渐减少政府的约束，增大市场的约束；必然要求把计划经济体制下的以“计划”为边界，改变为与市场经济体制相适应的以法律为边界。作为市场主体的生产经营者权利的增加，也必然意味着政府官员权力的削弱、地位的降低和特权的消失。这无疑成为我国转轨时期国民经济市场化进程中最主要的阻力来源。进行和强化政府法制建设，就是要为市场经济的发展营造良好的法制环境和公共管理环境，就是要

汪翔、江南：《公共选择理论导论》，上海人民出版社 1993 年版，第 75 页。

<sup>②</sup> 参见诺思：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社 1994 年版。在该书中，诺思教授对包括产权理论、国家理论和意识形态理论在内的制度变迁理论进行了系统阐述。本文援引诺思教授的话，进一步证明包括法制在内的社会制度对经济发展的影响，从而说明法制建设之必要。

使政府及其工作人员在法律规定的职权范围内活动，并依照法律规定的程序办事，就是要最大限度地消除这种阻力。一句话，进行和强化政府法制建设，就是要依法建立政府对市场经济活动适度干预的政府公共管理体制，就是要通过法制来提高对政府行为的规范力和约束力，加大市场主体进入规范有序的市场经济社会的机会。

### 三、《政府法制论》的研究内容

政府法制建设问题的分析与研究，在具体内容上，它不是以某一特定的学科领域为研究对象，而是广泛涉及法律学、政治学、公共行政学、经济学等学科领域，贯穿从行政立法到行政执行的公共行政活动的各个环节，具有很强的综合性和实用性。政府法制工作既是整个社会法制工作的有机组成部分，也是政府工作的一部分，而且是政府工作的重要基础。从性质上来说，它是一项行政工作，与政府的各项公共管理活动有着密切的联系。特别是在我国社会转轨时期，它还和国家的改革开放密切相连，并具有社会主义民主政治的重要属性。因此，我国社会转轨时期政府法制建设的内容，应当充分体现中国特色，应当以建立、巩固、发展和维护社会主义市场经济为核心内容，应当广泛吸收和借鉴其他市场经济国家在这方面的有益经验。

二战以后，社会政治、经济、文化和科学技术的发展，进一步推动了当代政治学研究和政府公共管理运动的发展，使政治学中新的分支学科和研究方法纷纷出现，政府公共管理的理论流派呈现出纷繁多样的景象。它所表现出的最主要特点就是：政治学与政府公共管理研究的领域日益扩大，研究课题日益更新，并日益与其他学科交织在一起，形成了跨学科和多学科交叉研究的局面。“政治学朝着研究一切政治现象的方向发展以及吸收其他学

科理论和方法的必要性，使它具有包罗万象的取向。”<sup>①</sup> 罗纳德·H. 奇尔科特的这句话就是对这一特点的极好概括。转轨时期政府法制建设研究这一课题，正反映了当代政治学与政府公共管理跨学科和多学科交叉研究的特点。

在计划经济体制下，政府公共管理是以政府为惟一主体向社会提供公共产品和公共服务的，具有垄断性，社会公众极少有选择的权利。但是，在市场经济体制下，市场主体多元化、利益多元化和决策多元化。政府向社会提供公共产品和公共服务，在内容上，要符合市场主体的利益和要求，并以市场和社会公众的需要为其行为的导向；在提供公共产品的具体方式上，政府不再具有垄断性，而是要让其他社会主体充分参与提供公共产品，给其他社会主体平等参与竞争的机会。政府采取合同出租与非国有化手段，把原先由政府包揽提供服务的职责民营化，将其投入市场，由市场竞争主体来提供；而对那些不能推向社会的政府职能则通过合同的形式，以竞争招标的方式，交由社会承担，从而实现政府向社会提供公共服务的市场化、社会化。因而，在市场经济条件下，在提供公共产品和公共服务的过程中，政府仅起组织者、监督者和权威赋予者的作用。政府这种角色的定位和作用的发挥，无疑要以法制为前提。政府法制建设的核心内容就是要通过宪法以及国家的基本法律、法规的规定，为政府公共行政活动，包括从行政立法到行政执行的各个环节，提供基本的实体规范与活动程序规范，使政府公共行政活动于法有据，依法办事，从而实现政府的公共管理职能。也就是要通过法的形式来实现行政权力，通过法来加强政府行政权力的自身建设。无论是政府公共行政活动应予遵守的基本规范和程序，还是政府自身的建设和

[美] 罗纳德·H. 奇尔科特：《比较政治学理论——新范式的探索》，高钰、潘世强译，社会科学文献出版社 1998 年版，第 4 页。

管理，它们在内容上都必须反映市场经济的发展规律和属性。因此，对政府法制建设问题的研究，实质上是政治学理论和法学理论在政府公共管理理论与实践中的有机结合，其内容是由市场经济的要求和属性所决定的。

具体说来，首先，就政治学和政府公共管理理论而言，《政府法制论》将政府行政权的运行和法制联结起来考察，可以拓展政治学研究的视野，丰富和发展政治学与政府公共管理的理论内容。政治学是以研究国家政权为核心的科学，它在本质上，不只是一门革命的学说，同时也是一门关于国家建设与管理的学说。国家政权是政治统治的基本工具，无论是试图取得政治统治，还是试图维持政治统治，它始终是问题的核心。<sup>①</sup>但在表现方式上却有着重大的区别。在一个阶级推翻另一个阶级的革命时期，阶级与阶级之间的斗争都是围绕国家政权而展开的，其根本目的都是为了夺取或巩固国家政权。这个时期的政治学主要是一种革命的学说。在相对稳定的一种国家形态中，在执掌政权的统治阶级致力于经济建设和社会发展的时期，政治学集中精力所要研究的则是如何运用国家政权去解决全局性的问题和国内社会经济发展这一根本性的问题。邓小平同志是用“最大的政治”、“主题”等概念来精辟地概括这类问题的。这个时期的政治学主要是一种关于国家建设与管理的学说。而且，与革命的学说相比，国家建设与管理的学说更为重要。因为，执政的统治者如果不能有效地解决全局性问题和国内社会经济发展这一根本性问题，将会危及其统治地位，已取得的国家政权就有可能丧失。诸如，在当今市场经济条件下，处于市场经济发展不同阶段的国家，都在根据社会经济发展的需要研讨本国政府的行为与职能的变化，政府如何发

吴惕安、俞可平：《当代西方国家理论评析》，陕西人民出版社 1994 年版，第 3 页。

挥作用已成为一个世界性的课题；任何一个发展中的国家要做到有效地发挥本国政府在社会经济发展中的积极作用，都必须首先对政府行政权力做出正确的定位等等，就非常雄辩地说明了这一点。

政府的公共管理行为与职能，是政府行政权力在社会经济发展中的具体运用和表现。政府行政权力是国家公共权力的重要组成部分。把政府行政权力与法制联结起来，更有助于我们去认识国家和法的关系的实质。法以国家权力为后盾，离开国家权力的认可和保障，体现统治阶级价值观的规范就不成其为法律规范。“国家是创立法律规定的一个直接因素，也是实施这些规定的主要力量。国家权力对于作为特殊制度化构成物的法的存在本身来说具有本质意义。”“法在国家不断的参与下形成。”<sup>①</sup>正是从这个意义上讲，法也是国家权力的经常的、有系统的、有组织的表现，国家权力的组织运作离不开法。法是国家权力自身建设的工具，是国家权力的一般实现形式。“法使国家活动合法化，并且保证国家保护性或强制性措施的可行性。国家活动通过法而采用严格的法律规定界限，并且取得法律形式。”“这里可以看到以下规律：法越是准确地反映社会发展的客观需要，它就越能更大限度地制约国家。在这种情况下，国家的积极性并不会受到压制，相反，它会有效地开展起来，并且绝对是以社会和个人利益为重。只有当国家受到法制约时，它才能自由地，也就是根据自己的历史使命而行事。”<sup>②</sup>特别是在现代社会，民主政治就是法治政治。政治统治也好，政府公共行政活动也好，都必须采取合法的形式，有规则、有秩序的进行，因而，政府公共行政和法具有

<sup>①</sup> [俄] B. B. 拉扎列夫：《法与国家的一般理论》，王哲等译，法律出版社1999年版，第76—77页。

<sup>②</sup> 同上书，第80—81页。

内在的统一性。政府法制实际上是政府行政权力自身建设的工具，以及实现政府行政权的一般形式。同时，由于政府公共行政活动涉及政治、经济、教育、文化、科学技术以及其他广泛的领域，从符合市场经济发展规律的规定性上来分析、考察行政权在这些领域中的角色、作用及其限度，可以深化我们对行政权的性质、功能和作用等理论的认识，从而进一步丰富和发展政府公共管理理论。

其次，就法制建设而言，加强政府法制建设，可以加强政府行政权力的自身建设。因为政府公共行政是政府依法行使职权的一种活动，各类政府公共行政活动皆以法律为基础。研究政府公共行政的最主要的目的虽然是为了研究如何增进效率，但这也只能在法律许可的范围内去谋求效率，并不能因谋求效率而破坏法制。多注重对现行政府法律、法规的研究，从法律、规章条文及其施行上去观察和分析政府公共行政活动，是我们从法律学的立场与观点来研究政府公共行政问题所得出的结论。同时，从本质上说，反映社会主义市场经济要求的法制是一种民主的法制，即是民主的制度和法律化。因此，加强政府行政权力的自身建设，必然要反映制度化、法律化了的社会主义民主政治的内容，也就是政府公共行政活动必须符合人民的根本利益和意志，按国家一切权力属于人民的宪政原则办事，严格依法行政，积极塑造一个高效率的政府和对人民负责的政府。

社会主义民主政治理论和政府公共管理理论并不是空洞的。对当代我国社会主义民主政治和政府公共管理发展问题的研究，就会涉及到对政府法制建设问题的研究。而这一研究，在由计划经济体制向社会主义市场经济体制迈进的历史转轨时期，应与市场经济的内在规定性和现代法治建设的历史进程结合起来。在理论与实践相结合的高度上，探求在社会主义民主政治和政府公共管理发展与完善的过程中，因素与过程之间、政府法制建设与经

济发展之间关系的变迁与走向，正是本书的立意所在。

在实行体制转轨的过程中，必须在健全和完善与市场经济相适应的政府公共管理体制的过程中，在理论上开展政府法制建设的研究；在实践上，加强政府法制建设，大力推行法治行政，已成为我们这个时期所面临的一项迫切需要解决的课题。2000年9月，我所主持的广东省人文社科研究项目“社会主义市场经济体制与依法治省研究”，对我国转轨时期政府法制建设问题进行了综合研究，其意义就在于此。同时，作为理论工作者，我们应该“着眼于马克思主义理论的运用，着眼于实践问题的理论思考，着眼于新的实践和新的的发展”，从而把自己的研究工作直接与我国社会主义现代化建设实践中的重大问题结合起来，达到理论研究为实践服务的目的。

## 上 篇

# 政府法制建设的历史进程 与市场经济环境分析

[ 篇首语 ] 法制作为社会政治上层建筑领域的组成部分，其内容和结构取决于以经济关系为主导的社会结构。因为，政治关系是不能脱离经济关系而孤立存在的，它归根到底是由经济关系决定的；有什么样的经济关系就会产生什么样的政治关系；当经济关系发生变化时，就必然地要求政治关系也发生变化。就我国来说，建国后，我国经济体制经历了由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的发展变化。相应地，我国政府法制建设也经历了由不重视到重视，到推崇法治、法具有至上效力和最高权威的发展变化过程。

随着经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的发展变化，政府法制建设为什么是朝着重视和推崇法的方向变化而没有朝别的方向变化？这无疑表明了经济因素与政府法制建设发展过程之间的关系。一种良好的法制，必定符合经济、社会发展的要求，反映了经济发展的规律。市场经济体制的确立及其发展变化，是我国转轨时期政府法制建设的环境条件，这一时期的政府法制也必然会反映市场经济规律和发展要求。政府法制建设既是社会主义市场经济建设的重要内容和保证，也是社会主义民主政治发展和政府公共行政法治化的重要途径。因此，政府法制所包括的无论是关于政府的性质、地位、作用和职权范围的基本实体规范和活动程序的法律规定，还是政府行政立法所制定的行政法规、部门规章和地方政府规章，以及关于政府内部事务管理所作的法律、行政法规的各种规定，其内容都必须符合市场经济发展规律的要求，否则就不是一种好的法制。这应当成为转轨时期政府法制建设的总的指导思想和基本观点。

# 第一章

## 中国政府法制建设的历史进程

依照《宪法》的规定，我国的根本政治制度是人民代表大会制，人民行使国家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。人民代表大会是国家权力机关，行使立法权；人民政府是国家权力机关的执行机关，是国家行政机关，行使行政权；人民法院、人民检察院是国家司法机关，行使国家司法权。政府行政权力的行使以国家权力机关的法律为出发点，对其负责，并受其指导和制约；以司法机关的强制力为后盾，并受其监督。同时，政府行政职能的发挥具有相对的独立性，政府行政机关在法律赋予的职权范围内，创造性地开展职能活动，并制约和影响立法机关与司法机关功能的实施程度。民主集中制是我国国家机构的运行原则，不同国家机构之间的关系是既分工协作、又相互配合的关系。这种根本政治制度和国家机构之间的关系，决定了我国政府机构在社会主义法制建设中的独特地位和职能作用，决定了在整个社会主义法制建设中必然包括政府法制建设的内容，由此也就产生了我国政府法制的概念。

### 一、新中国的成立与政府法制建设的开始

我国政府法制建设是随着新中国的成立而产生的。新中国成立伊始，可谓百废待举、百业待兴。中国共产党领导全国人民在