

王勇◎著

# 法治政府建设

FAZHI  
ZHENG  
FU  
JIAN  
SHE

国家行政学院出版社

# 法治政府建设

王勇◎著

FAZHI  
ZHENG  
FU  
JIAN  
SHE

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府建设/王勇著. —北京:

国家行政学院出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 80140 - 942 - 3

I. ①法… II. ①王… III. ①国家机构—行政管理—  
研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218031 号

书 名 法治政府建设

作 者 王勇

责任编辑 阴松生 卢耀坤

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928875

经 销 新华书店

印 刷 北京振兴源印务有限公司

版 次 2010 年 11 月北京第 1 版

印 次 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 开

印 张 10.5

字 数 270 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 942 - 3/D · 486

定 价 29.00 元

## 序 言

为什么要建设法治政府？法治政府之所以能够存在，其依赖的经济基础是什么？法治政府与和谐社会建设有什么关系？这些问题是十分重要，也是必须回答的现实问题。

对此，从法治政府的含义出发，分析法治政府应有之义，明确法治政府是指按照法治的原则，把自身权力自觉地规范在法律的框架下，严格地遵守法律，依法办事的政府，这是一个正确的论证思路。法治政府首先是一种状态，其次是一种行为方式。法治政府的内涵是丰富的，它是权责有限的政府、透明政府、服务政府、有效政府、责任政府，其对社会的作用是全面的，这包括：推进社会民主法治建设；维护社会公平正义；创造社会友爱环境；激发社会活力；维护社会安定；提供人与自然和谐保障等等。除此之外，从经济角度而言，其在提供经济制度、集中社会财力、提供社会公共物品等方面，具有重要的功能。对此，在当今世界面临金融危机之时，更能体现出法治政府的重要作用。

法治政府具有重要的经济基础，它是社会发展到一定阶段的必然现象。新制度经济学的诞生，使人们认识到制度的重要经济功能。政府适当干预经济的发展，建立适当的符合经济发展规律的制度，并正确地使用这些制度，这

些都离不开政府的行政权力，因而，控制政府权力行使方面的制度建设就显得十分重要。

对此，要明确制度的经济作用，这包括：制度通过确立明确规则，减少经济活动的不确定性，降低经济活动风险；制度可以确定产权，提供经济活动有序进行的基础；制度会促进技术进步，为经济持续发展提供动力；制度有益于市场“无形之手”与“有形之手”的协同并用，能有效防止市场失灵与政府失灵；制度可以抑制不利于经济发展的社会潜规则发挥作用，有利于社会的和谐发展。这样，通过对经济制度作用的分析，可以得出经济制度的完备是经济发展到一定阶段的结果这一命题，而制度的作用多是通过政府发挥出来的，所以要建设法治政府。

事实上，制度的很多经济功能是通过法律制度表现出来的，比如，通过法律确定产权，通过法律确定经济交易规则。另外，法律制度对经济组织、社会组织的构建也起着重要作用等。除此之外，单个法律制度，根据其对应的社会关系领域，还表现出来其独特的经济作用，比如政府信息公开制度就具有独特的经济作用。另外，以公民法律意识、国家公务人员法治观念为核心的非正式法律制度也具有促进经济发展的作用，比如，有助于培养诚信土壤，有助于市场主体间以及市场主体与政府的沟通，有助于促进和谐的社会氛围等。而法律制度的建设与实施、法律意识的培养，均离不开法治政府。

法治政府对社会经济的发展具有重要的作用，任何国家都需要打造一个法治政府。但是，仅仅从经济的角度考

量建设法治政府的必要性还是远远不够的。事实上，法治政府生存于一定的环境之中，法治政府的建设是具有一定背景的，考察这些背景无疑需对如何建设法治政府，需要怎样的配套制度、配套体制和其他环境因素有清晰的了解，这对建设法治政府具有重大指导意义。理想化的法治政府应存在于法治国家之中，没有法治国家的存在，孤立的法治政府是没有生存空间的，那样的法治政府是虚伪的、不真实的法治政府。当然，建设法治政府是一个漫长的过程，从动态上来说，在一个国家中，在一定的社会发展阶段，可以设定法治政府的目标和标准，并努力实现之。

在我国，建设法治政府是时代的要求，是市场经济的需要，是法治国家建设的需要，是现代社会政府行政权力运行的新特性所决定的，是公民权利意识觉醒的要求。当然，具体建设法治政府离不开宪政建设，离不开对司法独立的要求，离不开法律制度的完备，离不开全社会的普遍较高的法律意识，这些均是法治政府所要求的环境。

法治政府所依赖的环境需要逐步建设，对此，可以先从法制建设、公民法律意识的角度着力建设法治政府。法治政府的建设离不开法律制度的建设，离不开对公民法律意识的培养，对官员法治观念的树立，这些是法治政府建设所依赖的法律环境。具体的法律环境设计上，可以从法律环境包括“硬”法律环境与“软”法律环境两块内容入手，前者是指具体的法律制度，后者是指人们的法律意识。就如同制度可分为正式制度与非正式制度一样，法律

环境中的“硬”法律环境（法律制度）即为正式制度，“软”法律环境（法律意识等）即为非正式制度。所以，建设法律环境，可以从“硬”法律环境建设、“软”法律环境建设两个角度分别思考，找到建设方法。

建设法治政府依赖的环境固然重要，但是，环境是一个复杂的问题，其涉及的内容非常广泛，在不同的国家会有不同的环境内容。对此，如果仅从法律环境建设的角度分析法治政府的建设问题，这些内容是不够的。要意识到，建设法治政府的环境固然重要，但是，关键还是要立足于建设法治政府本身。法治政府所依赖的外部环境即使非常完备，也并不就是真正意义上的法治政府，真正意义上的法治政府需要具备约束与控制政府权力运行的理念标准，需要具备约束与控制政府权力运行的制度体系。对此，首先需要清晰，什么样的政府才是法治政府？法治政府应有什么标准？只有分析清楚这个问题，才能有针对性地进行法治政府的制度建设工作。

对此，我们可以从理念和实践层面上，分别探究法治政府的标准问题。在理念层面上，法治政府应基本具有依法行政、行政服务、行政公开、诚实守信、法律优先与法律保留、行政行为的程序化、行政行为的司法监督以及行政赔偿八大理念。在实践层面上，总的要求是：法治政府的权力运用要符合合法性、合理性、诚实信用、权责统一、公正行政等基本行政原则；而在具体的检验和判断方法上，可以通过政府是否具备完善的行政法律制度，以及行政程序法律制度、政府信息公开制度、行政许可制

度、行政救济制度等制度的运用状况如何上予以检验与判断政府的法治性。

当然，建设法治政府，这会涉及很多制度的建设，仅仅简便地从行政程序法律制度、政府信息公开法律制度、行政许可制度、行政救济制度四大制度的角度检验和判断政府的法治性，这是完全不够的，但是，事实上这四大制度是最为基本、最为重要的。行政程序法律制度、行政许可制度、政府信息公开法律制度侧重从事前、事中予以保障行政权力的正确行使；行政救济制度具有监督属性，侧重从事后监督行政权力的行使。所以，在法治社会，这些是非常基本的制度，目前，在西方法治国家，这几方面的制度都是相当完备的，这几种制度具有判断政府法治性的实践功能，没有这些基本制度，政府的法治建设就是一句空话。

本书在论证方法上，结合所阐述内容，有很多特色，具体说来，比如，运用经济学研究方法，通过对经济行政制度的分析，探讨法治政府存在的经济基础、建设的必要性，最后得出一般性的具有普遍指导意义的结论；注重综合运用比较、归纳的分析手段，并注意两者的结合，视野比较开阔；注重理论联系实际，使研究的相应内容有血有肉，不空洞等。本书在研究内容上也有所创新和突破，比如，提出了软法律环境与硬法律环境的概念，分析了法律环境与经济的关系问题，提出了八大法治理念以及着重阐述了四大制度建设问题，提出了法治政府的标准与行为模式等问题。

当然，研究只是为人们提供启发与思考，建设法治政府需要立足于本国国情，立足于本国法治政府建设的现状、制度的建设与完善，需要一定的过程，不是一朝一夕的。既不能急躁冒进，又不能徘徊不前，它是一个循序渐进的过程，其间，需要培育制度成长的土壤，需要改善必要的文化、意识、传统习惯，需要依赖经济发展的基础等等，这既需要长远规划，又需要着眼现实稳步前进，还需要全社会的重视与关注，并尽每位公民的一份力量。只有这样，才会逐渐实现法治社会，社会也自然进入一种和谐状态。本书从一定角度探讨法治政府建设问题，意在为我国法治政府的建设尽一份法律学人的责任。

是为序。

王 勇

2010年9月10日

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 序 言                     | 1  |
| 导 论                     | 1  |
| 一、问题的提出                 | 1  |
| 二、论证途径                  | 3  |
| 三、论证方法                  | 5  |
| 第一章 法治政府及其经济基础          | 8  |
| 第一节 法治政府的含义与作用          | 8  |
| 一、法治政府的含义               | 8  |
| (一) 法治的含义               | 8  |
| (二) 法治政府内涵的具体化          | 11 |
| 二、法治政府的作用               | 16 |
| (一) 政府的角色定位             | 16 |
| (二) 法治政府的经济作用           | 17 |
| 第二节 法治政府的经济制度基础         | 20 |
| 一、关于制度经济学               | 21 |
| 二、制度的主要作用与渊源            | 23 |
| (一) 制度的主要作用             | 23 |
| (二) 制度的渊源               | 25 |
| 三、法治政府是社会经济发展到一定阶段的必然要求 | 26 |

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| (一) 社会经济的发展要求建设法治政府 .....                                     | 26 |
| (二) 在我国,法治政府的建设是与行政法治的<br>建设同步的,它也是社会经济发展到一定<br>阶段的必然要求 ..... | 28 |
| 第三节 法治政府与市场经济 .....                                           | 29 |
| 一、市场经济与经济行政管理主体 .....                                         | 29 |
| (一) 关于市场经济 .....                                              | 29 |
| (二) 经济行政管理主体与法治政府 .....                                       | 33 |
| (三) 经济行政管理主体的权力与控制 .....                                      | 36 |
| 二、法治政府有助于市场经济的发展 .....                                        | 38 |
| 第二章 法治政府依赖的环境探析 .....                                         | 42 |
| 第一节 建设法治政府的大背景 .....                                          | 42 |
| 一、建设法治政府是市场经济的要求 .....                                        | 42 |
| 二、建设法治政府是建设法治国家的必然要求 .....                                    | 44 |
| 三、现代社会,政府行政权力运行的新特性要求建设<br>法治政府 .....                         | 47 |
| 四、公民的权利意识觉醒要求必须建设法治政府 .....                                   | 50 |
| 五、在我国,建设法治政府是历史的必然要求 .....                                    | 53 |
| 第二节 法治政府对环境的要求 .....                                          | 54 |
| 一、法治政府所依赖的整体环境 .....                                          | 54 |
| 二、法治政府对法律环境的要求 .....                                          | 58 |
| 第三节 法律环境对经济发展的影响 .....                                        | 62 |
| 一、法律环境的制度属性 .....                                             | 62 |
| (一) 法律环境的性质 .....                                             | 62 |
| (二) 法律环境的“软”、“硬”经济作用之内涵 .....                                 | 64 |
| 二、法律环境的“硬”经济作用 .....                                          | 65 |
| (一) 硬法律环境的整体作用 .....                                          | 65 |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| (二) 单个法律制度的经济作用 .....                   | 68  |
| 三、法律环境的“软”经济作用 .....                    | 72  |
| 第四节 法律环境的建设 .....                       | 74  |
| 一、关于硬法律环境的建设 .....                      | 74  |
| (一) 硬法律环境建设的原则 .....                    | 74  |
| (二) 硬法律环境的建设内容 .....                    | 76  |
| 二、软法律环境的建设 .....                        | 77  |
| (一) 概述 .....                            | 77  |
| (二) 软法律环境建设的必要性 .....                   | 79  |
| (三) 培养法律意识过程中应注意的两个问题 .....             | 82  |
| (四) 培养全民法律意识的具体措施 .....                 | 84  |
| 第三章 法治政府的标准探析 .....                     | 89  |
| 第一节 法治政府理念上的标准探析 .....                  | 89  |
| 一、依法行政理念 .....                          | 90  |
| 二、行政服务理念 .....                          | 92  |
| 三、行政公开理念 .....                          | 96  |
| 四、诚实信用理念 .....                          | 98  |
| 五、法律优先、法律保留理念 .....                     | 99  |
| 六、行政行为的程序化理念 .....                      | 101 |
| 七、行政行为要受到司法监督的理念 .....                  | 103 |
| 八、行政赔偿理念 .....                          | 105 |
| 第二节 如何从实践上认定政府的法治性 .....                | 106 |
| 一、概述 .....                              | 106 |
| 二、法治政府的实践标准 .....                       | 110 |
| (一) 从政府是否具备完善的行政法律制度角度<br>予以检验和判断 ..... | 110 |
| (二) 从行政程序法律制度的角度予以检验和判断 .....           | 113 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| (三) 从政府信息公开法律制度角度予以检验和判断 .....      | 120 |
| (四) 从行政许可的角度予以检验与判断 .....           | 131 |
| (五) 从行政救济制度角度予以检验和判断 .....          | 141 |
| <b>第四章 我国法治政府的具体制度建设</b> .....      | 146 |
| <b>第一节 我国法治政府的建设现状与展望</b> .....     | 146 |
| 一、我国法治政府建设所做出的工作和成果 .....           | 146 |
| (一) 新中国的法制建设工作与“法治政府”<br>的提出 .....  | 146 |
| (二) 我国法治政府建设的状况 .....               | 150 |
| 二、目前我国法治政府建设过程中存在的问题及原因 .....       | 152 |
| (一) 存在的问题 .....                     | 152 |
| (二) 阻碍我国法治政府建设的原因 .....             | 156 |
| 三、如何更快更好地建设法治政府 .....               | 161 |
| (一) 建设法治政府的指导原则 .....               | 161 |
| (二) 对我国法治政府建设的展望 .....              | 164 |
| <b>第二节 建设法治政府的行政程序制度</b> .....      | 165 |
| 一、行政程序制度是法治政府的核心制度 .....            | 165 |
| (一) 行政程序的价值决定其核心地位 .....            | 166 |
| (二) 行政程序法的发展历程决定其核心地位 .....         | 168 |
| (三) 行政程序的经济功能、民主属性决定其<br>核心地位 ..... | 170 |
| 二、行政程序法律制度的建设 .....                 | 173 |
| (一) 行政程序法的特点与基本原则 .....             | 173 |
| (二) 国外行政程序法的发展和现状简介 .....           | 177 |
| (三) 中国行政程序制度的建设 .....               | 179 |
| <b>第三节 建设法治政府的政府信息公开制度</b> .....    | 186 |
| 一、政府信息与政府信息公开的一般理论 .....            | 186 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| (一) 政府信息与政府信息公开 .....              | 186 |
| (二) 政府信息公开的宪法基础 .....              | 189 |
| 二、政府信息公开制度的建设 .....                | 192 |
| (一) 建立我国政府信息公开法律制度应<br>注意的问题 ..... | 192 |
| (二) 政府信息公开的基本原则 .....              | 196 |
| (三) 政府信息公开制度的基本内容 .....            | 205 |
| 第四节 建设法治政府的行政许可制度 .....            | 231 |
| 一、行政许可法的基本制度 .....                 | 231 |
| 二、建设我国行政许可程序制度 .....               | 236 |
| (一) 行政许可程序及依据 .....                | 237 |
| (二) 我国行政许可程序主要存在的问题 .....          | 240 |
| (三) 建设我国行政许可程序制度 .....             | 241 |
| 第五节 建设法治政府的行政救济制度 .....            | 247 |
| 一、关于行政救济制度 .....                   | 247 |
| (一) 行政救济及其特征 .....                 | 247 |
| (二) 行政救济的发展趋势 .....                | 249 |
| 二、行政救济的核心制度——行政诉讼制度的建设 .....       | 252 |
| (一) 行政诉讼制度与我国之建设现状 .....           | 252 |
| (二) 现行行政诉讼制度的不足与完善 .....           | 261 |
| 第五章 和谐社会与法治政府 .....                | 266 |
| 第一节 关于和谐社会 .....                   | 266 |
| 一、和谐社会的内涵 .....                    | 266 |
| 二、和谐社会的和谐与其根本目的 .....              | 269 |
| 第二节 和谐社会与法治政府的关系 .....             | 270 |
| 一、社会与政府间的紧密联系 .....                | 270 |
| 二、和谐社会与法治政府间的关系 .....              | 272 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| (一) 法治政府建设依赖于和谐社会建设的全面<br>推进 .....                             | 272 |
| (二) 和谐社会对社会治理、纠纷解决机制的要求<br>有助于推进行政法治的建设, 从而促进法治<br>政府的建设 ..... | 273 |
| (三) 法治政府建设是构建和谐社会的重要内容 .....                                   | 277 |
| (四) 建设和谐社会既是一个过程, 也是人类社会<br>的重要目标, 这一目标对法治政府有基本的<br>要求 .....   | 280 |
| (五) 以和谐社会为目标, 对建设法治政府基本途径<br>和方法的思考 .....                      | 284 |
| 参考文献 .....                                                     | 287 |
| 附录                                                             |     |
| 国务院关于加强法治政府建设的意见 .....                                         | 298 |
| 结束语 .....                                                      | 315 |

## 导 论

### 一、问题的提出

在人类社会的历史进程中，社会经济的发展始终离不开国家政府的作用，但是在不同的发展阶段，政府的角色是有很大差别的，尤其是在近现代社会，关于政府与经济的关系问题，成为经济学家们津津乐道的问题。

在资本主义商品经济自由竞争发展时期，西方国家大多实行自由放任政策，信奉“管事最少的政府是最好的政府”的理念，国家行政职能普遍很少。当时，政府在社会经济发展中所起的作用较小，政府的经济行为是消极被动的。19 世纪末 20 世纪初，随着资本主义商品经济的高度发展，自由竞争发展成为垄断；随着生产的高度社会化、科学技术的迅猛发展，出现了大批的社会问题，诸如现代化的生产、分配、交换、消费等，这一切远非个人能力或个别企业所能解决。能够有效地应对这一切的，非政府莫属。于是，资产阶级要求政府成为国家权力的主要承担者和体现者，以充分维护其垄断资本的利益。此时，政府在社会经济建设中的作用日益凸现出来，由消极的干预逐渐转变为积极的干预。

进入 20 世纪后，人们经受了“市场失灵”及其导致的大灾难后，转而过分相信政府和行政权，于是，国家行政职能大为扩张，政府享有全面干预经济和社会，甚至干预人们生活的种种职能，使人们“从摇篮到坟墓”都依赖国家和政府，政府是“全能政府”，国家是“行政国家”。此时，国家政府对经济的宏观调控、微观规

制，都逐渐进入登峰造极的阶段。

在这个时期，也出现了“政府失灵”的现象，行政权力出现了腐败和滥用情况，人民的权利、自由和民主受到严重威胁和侵犯，人、财、物资源大量浪费。于是，人们更多地关注对行政权力运行的监督和救济，依法行政、法治政府的观念得到人们普遍的熟悉和关注。

伴随着政府在经济社会中所起作用的变化，宪政建设、法治政府建设的成就和水准也得到根本性的提高，人权保障的观念也逐渐深入人心。那么，在这种经济发展背景下，在这种经济制度建设相对完备的基础下，法治政府存在的经济基础已经相对成熟了。

目前，社会正进入一个社会经济发展与民主建设、人权保障与法治政府建设、经济发展与环境保护等动态的全面和谐发展和动态平衡的阶段。宪政建设的成就，推动人类文明的进步；经济发展的成果，让人们尽享幸福的生活。这个时期，政府对经济发展的作用，得到正确引导和运用，也得到较大程度的发挥。也正是这个时期，对法治政府的认识，对法治政府的建设在很多国家得以充分重视。毋庸置疑，从经济的角度而言，国家经济的发展离不开政府的作用，好的政府对国家经济的发展会起到积极的推动作用，而好的政府的标准就是法治政府，只有法治政府才会与国家经济的发展相辅相成，才会发挥政府“有形之手”的作用，积极促进国家经济的发展，并使人们在享受社会经济进步的同时得到很好的人权保障，全面发展。

作为发展中国家的中国，无论是在宪政建设、法治政府建设，还是在经济建设方面，都处于一个螺旋式上升的阶段，很多方面都在努力成为世界一流的文明国家。要想缩短与世界发达国家的差距，甚至赶上和超越世界一流发达国家，振兴中华，无论是在制度建设，还是在实践规制上，都需要改革和完善。而在这些方面，重中之重