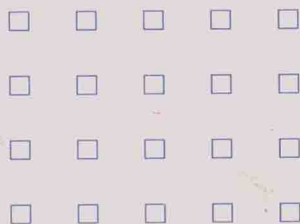




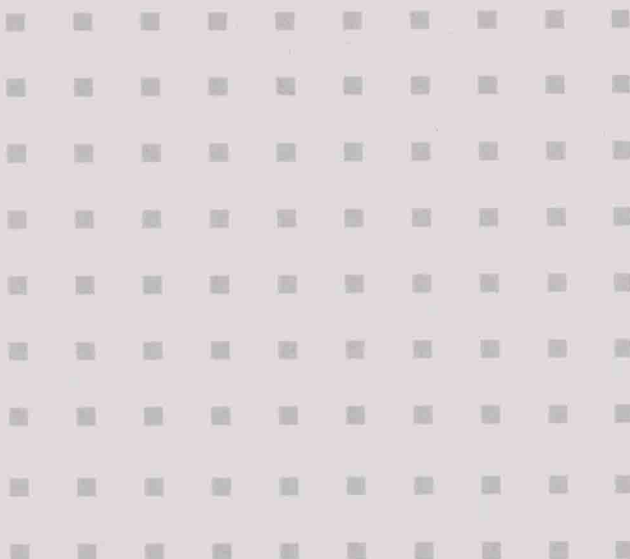
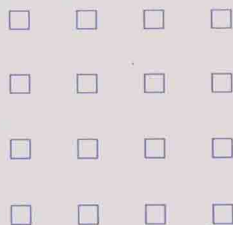
全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列



顾越利◎主编

法治政府建设 案例教程

Case Study on Law-based Government
Construction





全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列

顾越利◎主编

法治政府建设 案例教程

Case Study on Law-based Government
Construction

法治政府建设案例教程

图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府建设案例教程/顾越利主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2013. 9
(全国党政干部领导能力提升培训案例教程系列)
ISBN 978-7-5035-5196-3

I. 法… II. 顾… III. 国家机构—行政管理—
案例—中国—党校—教材 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 228933 号

法治政府建设案例教程

责任编辑 井 琪 冯 研

版式设计 尉红民

责任校对 李素英

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 220 千字

版 次 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 13.75

定 价 32.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列丛书编审委员会成员名单

主 任：陈 雄

副主任：游龙波 姜 华 叶锦文 刘大可
顾越利

委 员：陈 耀 徐小佶 林默彪 何福平
田恒国 曹敏华 李新生 邢 亮
叶志坚 刘明辉 肖文涛 林 红
魏绍珠 杨小冬 吴志澄 吴其江

序 言

教材建设是全国党校、行政学院的一项基本建设工作，是衡量一所学校办学水平高低的重要标志之一，是保障和提高教学质量，深化教学改革的重要支柱和基础，是实现高素质干部人才培养目标的重要保证。面对干部教育培训工作的新形势、新任务、新要求，中央党校出版社切实贯彻质量立校战略，组织全国党校、行政学院系统专家学者立足校院联合办学的新起点，发挥新优势，在完善教材选用管理工作的同时，致力打造一批适合党校、行政学院系统使用的，有较高理论水平、有历史积淀的，体现时代性、前沿性和实践性的，体例比较规范的“精品教材”，努力形成具有校院自身特色，针对性和实用性强，满足干部教育培训需要的高质量教材体系，为纵深推进教学改革，创造一流教学质量奠定坚实基础。

党员干部的素质和能力，关系到全面建成小康社会和全面深化改革奋斗目标实现，关系到在新的时代条件下推进中国特色社会主义事业的工作全局。党的十八大报告指出，“坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍”。习近平总书记在2013年全国组织工作会议上进一步强调，建设一支宏大高素质干部队伍，确保党始终成为坚强领导核心。干部教育培训作为建设高素质干部队伍的基础性工作，加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设的重要途径，着眼于提高素质和能力，进一步加强和改进干部教育培训，这既是校院工作职责任务所系，也是校院工作安身立命之本。从素质提升上看，理论教育要着力用中国特色社会主义武装干部，知识教育要着力加强培训满足实现全面建成小康社会所需的新知识、新技能和新本领，党性教育要着力保持先进性、纯洁性，着力改进工作作风、密切联系群众。从能力建

设上看，要着力增强激发新型创新的本领、社会管理的本领、协调利益关系的本领、处理复杂矛盾的本领、开展群众工作的本领等。

加强党员干部的素质能力培训，要求做到学理论、懂理论、用理论三者的有机结合。这是传统的理论讲授方法所难以解决的。经过多年探索和尝试，我们感到，以案例为载体，组织学员通过对某一实际问题开展深入思考、研讨交流和分析判断，有利于调动教学双方的积极性，实现教师与学员之间、学员与学员之间的多向互动；有利于促进理论与实践相结合，实现理论知识向行动能力的转化；有利于激发学员的创造性思维，提高运用理论知识分析和处理实际问题的能力。实践证明，案例教学能够较好地体现新时期干部教育培训教与学的特点，符合领导干部学习的规律，在联系实际创新路、加强培训求实效中发挥着重要作用，是素质教育和能力建设有机结合的一个好形式，已经成为党校、行政学院各班次教学的重要教学模式。

以“领导能力与素质提升”为主题，开展案例教学，设计和编写案例教程是首要的基础工作，案例教程编写得如何，直接关系到教学组织实施的成效。这套教材的编写坚持理论联系实际的原则，遵循“让教师好教，学员好学”的宗旨，融合互动式、体验式教学的设计理念，以问题为引导，所选案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性，符合干部教育培训的特点，在推进校院教材建设、深化教学改革的道路上迈出坚实的一步。

由于时间较为仓促，本套案例教程难免存在一些不足之处。我们真诚希望，广大教师和学员多提宝贵建议和意见，以便今后再版时修订完善。

陈 雄

2013年8月15日

导 论

一、法治政府建设的基本理论 /001

二、法治政府的基本内涵 /004

三、政府应具备的法治理念 /006

四、行政法的基本原则 /010

第一章 增强法治思维能力

一、法治思维的基本概念和特点 /014

二、法治思维的逻辑结构、顺序、工具 /016

三、合法性思维与合理性思维的内容和要求 /017

四、法治思维与几种相关思维方式的比较与关系 /020

五、领导干部运用与提高法治思维能力应解决好的几个问题 /025

案例 1：“进城收费”——合法与合理性的分析 /028

案例 2：权力思维结下的“败诉之果” /034

案例 3：一起医疗纠纷案件对政府政治思维神经的刺激 /038

第二章 提高行政立法质量

一、行政规范的种类 /041

二、行政立法应遵行的基本原则 /042

三、提高行政立法质量的要求 /043

案例 1: 闯黄灯, 违法? /045

案例 2: “会议纪要”惹出的风波 /051

案例 3: “未婚妈妈”和“小三”可能面临经济处罚 /056

案例 4: “较劲”的规范 /061

第三章 科学民主依法决策

一、科学决策 /068

二、民主决策 /069

三、依法决策 /070

四、错误决策责任追究制 /072

案例 1: 厦门 PX 项目纷争: “逼”政府走民主决策路 /073

案例 2: 古巴导弹危机应对决策 /078

案例 3: 被“捆绑”的桥 /083

案例 4: 别拿容错机制做“三峡明珠塔”的挡箭牌 /089

第四章 公正文明执法

一、行政执法的概念及特征 /095

二、行政执法的基本原则 /096

三、严格规范公正文明执法 /098

案例 1: 违法还是执法, 今天你被“钓”了吗? /099

案例 2: 收养也是“超生”, 该罚? /105

案例 3: 对城管执法冲突的反思 /112

案例 4: 执法记录仪 文明执法的有效利器 /118

第五章 遵循正当程序

一、正当程序原则的基本内容 /122

二、正当程序原则的价值 /124

三、规范行政正当程序 /125

案例 1: 听证: 民意与公权之间的博弈 /126

案例 2: 政府信息公开的艰难 /131

案例 3: 程序效率: 行政程序的核心价值之一 /137

案例 4: 把行政强制权拴上程序的链子 /143

第六章 强化行政监督与问责

一、行政监督的构成要素 /147

二、行政责任概述 /148

三、强化行政监督和问责 /149

案例 1: 4 万亿怎么花, 请接受人民的监督! /150

案例 2: 网络舆论监督的利与弊 /155

案例 3: 人大监督果真是橡皮图章吗? /159

案例 4: 高调问责, 悄然复出 /164

第七章 依法化解社会矛盾纠纷

一、行政调解 /173

二、行政裁决与行政仲裁 /174

三、行政复议 /175

四、行政诉讼 /176

五、信访 /177

案例 1：整合各路兵马，番号“大调解” /178

案例 2：用诚意解决争议 /184

案例 3：强力维稳无异于抱薪救火 /189

案例 4：让“官官相护”没有市场 /194

案例 5：“信访不信法”之怪现象 /198

后 记 /204

导 论

自 1978 年改革开放以来,我国逐步走向了法治。1999 年 11 月,国务院作出了全面推进依法行政的决定,明确提出各级政府要依法行政、从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府。2003 年 3 月,温家宝同志提出要把科学民主决策、依法行政、人民监督作为政府工作的基本准则。2004 年 3 月,温家宝同志在十届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中,第一次明确提出了建设法治政府的目标。2004 年 4 月,国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,首次在国务院文件中确定了建设法治政府的目标。经过近十年的努力,法治政府建设已经取得了很大的成就。为了把法治政府建设推向新的高度,我们有必要认真审视法治政府建设的基本理论,把握法治政府建设的基本内涵,探讨如何建设法治政府,分析我国法治政府建设中存在的问题,丰富领导干部的法治知识、增强其法治理念、提高其法治思维能力和法治方式的运用能力。为法治政府建设作出应有的努力和贡献,是每一位领导干部应该认真思考的时代课题。

一、法治政府建设的基本理论

(一) 行政权力与公民权利的矛盾——哲学的思考

哲学思考问题的一个基本方法是从分析“矛盾”开始,如矛盾的存在、矛盾的发展变化、矛盾的解决或者处理等。法治政府建设正是紧紧地抓住了行政权力与公民权利(政府与公民)这一特殊的矛盾关系的产生、发展和变化,深刻地认识到,如果不建设法治政府,任这对矛盾发展、激化,最终危及的是政府本身。世界上历代王朝的更替都是因为这一对矛盾最终得不到有效的控制而引发。在这一对矛盾中,政府由于掌握着国家绝

大部分的资源（自然资源和权力资源），所以，政府始终处在矛盾的主要方面，是主要矛盾。政府的行为始终影响着矛盾的发展和变化的趋势，也掌握着最终解决矛盾的主动权。所以，在处理这一对矛盾过程中，对政府行为更加严格地予以规范，避免这对力量不对等的矛盾最终演化成激烈地对抗而走向不可控制，是法治的重大任务。法治政府建设就是将现实中行政权力和公民权利的不对等，拉回到法治的基本平衡状态，把这对矛盾的发展始终控制在较小的范围和规模，从而达到社会的长治久安。

（二）市场经济建设中政府的有限理性——经济学角度的人和政府

“经济人”的假设理论告诉我们，经济活动中的每个人都在追求个人的利益、个人的安乐，每个人在追求个人利益最大化的同时，受一只看不见的手的引导，也实现了社会利益的最大化。这种个人利己心被看作是抽象的人性，被认为是每个人改善自身境况的一致的、不断的、经常的努力。而政府有限理性则认为，人的理性是有限的，作为由人所组成的政府的理性同样是有限的。这种有限，包括政府收集信息能力的有限和政府作出正确判断和决策能力的有限性。而且越是复杂、不确定的情况，就越难以收集到客观、全面的信息。因此，政府的判断和决策就不可避免地发生失误，所以政府损害公民合法利益的情况就是不可避免的。政府是由人所组成的，人总是在追求自身利益的最大化，作为政府组织中的人在追求自身利益最大化时，不可避免地与其他公民和社会发生利益上的冲突。在利益的驱使下，掌握着国家行政权力的政府工作人员就可能滥用所掌握的国家权力，以政府的名义损害其他公民的合法利益。政府作为一个组织也有着自身的利益追求，当政府自身的利益追求与公民的利益追求发生矛盾和冲突时，政府也常常利用自身所拥有的公共权力损害公民的利益，实现自身利益的最大化。因此，法治政府建设就是要克服“经济人”现象和政府有限理性的弊端，使政府在维护社会秩序中始终处在客观、中立立场，从而做到公平和公正地维护社会秩序、化解社会矛盾、保障社会稳定，实现社会和谐。

（三）民主政治——政治学视角的分析

民主政治是凭借公共权力，和平地管理冲突，建立秩序，并实现平等、自由、人民主权等价值理念的方式和过程。民主政治的核心内涵有以下三个方面：第一，选举。第二，各政治主体的专门化、自主化及其

相互关系的制约化。第三，不同意见的合法化。^①“一切权力属于人民”是法治的公理性前提，而“公民在形式上一律平等”则是法治的形式价值的集中体现。可见民主政治中逻辑地存在着对法治的期盼与需求。在民主政治条件下，政府权力来源于人民并以法律的形式授予，为了保证来源于人民的权力始终服务于人民，不至于偏离人们建立政府的根本目的，就必须以法治的形式对政府的组织和行为予以规范。同时，为了防范行政专断，应以民主参与的方式、以适度的社会自治代替政府包办，实现行政管理模式多元化，以实现政府与公民关系的最大和谐。因为民主的要义是公民政治参与、是自我管理，所以，人民参与的政治是最好的政治。而法治政府的目标就是建立最好的民主政治制度，保障国家的长治久安。

（四）法治文化——建立法治政府的文化基础

虽然人们对法治文化有不同的认识，但通常认为，法治文化是相对于人治文化而存在的一种进步文化形态，它是法律制度、法治精神在一个国家或地区实施的程度和人们对法律信仰水平的总和。法治文化的核心内容包括法治意识、法治理念、法治思想、法治原则、法律价值等。其中，法律价值、法治理念是法治文化最为根本的内容，其内容包括人人平等、民主自由、保障人权、权力制约、正义、公平和法律至上等。现代国家发展的经验证明，法治政府的建设离不开法治文化，法治文化是法治政府建设的基础，是法治建设的灵魂。法治的建立必须有法治文化才有明确的方向，法治文化建设的程度决定了法治政府建设的质量。现代社会政府只有建立在民主法治的基础上才有牢固的社会基础；只有法治才能建立良好的社会秩序；只有建立法治，政府的权威才能得以真正实现；也只有建立法治，政府和公民才能建立起相互信任和良性互动。要实现上述目标，只有通过法治文化这个法治的灵魂加以形塑方可实现。法治文化在整个社会被接受和自觉维护的程度也决定了法治政府建设的质量和实现的程度。我国目前法治政府建设实现的程度不够高一个很大的原因就在于我国法治文化建设一直处于相对落后的状态，严重影响了我国法治政府建设的质量。

法治政府建设是中国共产党和政府经过长期的理论和实践总结作出的

^① 赵虎吉：《什么是民主政治》，《学习时报》2003年4月23日。

一个带有全局性、战略性、历史性的选择，它既不是权宜之计，更不是心血来潮。每一个领导干部都必须在这样的选择中牢牢把握历史的方向、时代的潮流，努力提高自身法治思维能力和法治方式的运用能力。只有这样，才能在法治建设的历史洪流中乘风破浪、一往无前。

二、法治政府的基本内涵

（一）法治政府是权力有限的政府

政府权力来自于人民的委托，是权利的特殊形式。它不是无边无际的，而是有边界的，这个边界就是法律。人民通过立法不仅授予了政府权力，同时还决定了政府权力的内容和范围，决定了政府权力的多少、大小。就是说，哪些权力授予政府，哪些权力不授予政府，授予政府权力的内容范围和授予政府权力的多少和大小，都由人民通过立法决定。而授予政府权力的“法律”的形式只能是宪法、法律和法规。行政法规、规章都不得授予政府任何权力。进而言之，坚持权力有限，必须解决四个问题：第一，政府权力的来源；第二，政府权力的具体内容；第三，政府权力的多少和大小；第四，政府权力获得的方式。如此，就能为公民权利与政府权力之间划定一个明确的边界，为保证政府权力在自己的范围内活动奠定法律基础。

（二）法治政府是公开透明的政府

法治政府是公开透明的政府。公开和透明既是法治的形式要求，也是民主政治的内在要求。“如果一个政府真正的是民有、民治、民享的政治的话，人民必须能够详细地知道政府的活动。没有任何东西比秘密更能损害民主，公众没有了解情况，所谓自治，所谓公民最大限度地参与国家事务只是一句空话。如果我们不知道怎么受管理，我们怎么能够管理自己呢？”^①而“公平的实现的本身是不够的。公平必须公开的、在毫无疑问的被人们能够看得见的情况下实现”。^②公开透明政府必须做到：全面、及时、客观准确地公开政府信息（除了涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私外）；为公众提供公共信息查询条件和方便；对不按法律规定和要求公

① 王名扬：《美国行政法》，中国政法大学出版社1995年版，第959—960页。

② [英]彼得斯坦：《西方社会的法律价值》，中国人民大学出版社1990年版，第97页。

开，甚至故意隐瞒和谎报信息的，追究法律责任。

（三）法治政府是服务政府

服务政府的基本职能是提供公共产品和公共服务。它包括三个方面的要求：第一，制度供给。服务政府最好和最大的服务就是良好的制度供给，也就是要为社会制定一个有权威的人必须遵守的制度框架或制度模式。政府必须根据公众最基本、最具有普遍性的价值取向，如自由、平等、公正、安全、公平、繁荣等，向社会提供制度、维护制度和纠正已经过时的制度。第二，提供良好的公共政策服务。在基本制度确立以后，政府主要的服务就是提供良好的公共政策服务。第三，提供公共产品。包括基本公共产品，人们不受地位、种族、穷富和城乡差别的限制，都可平等享受，如义务教育、生态环境保护、国防、公安、司法公平等；混合公共产品，既能满足公共需要，又能满足个人需要，如公共工程、社会保险等；由政府组织提供的需使用者付费的公共产品，最终消费者是个人，如邮政、公共交通、自来水、煤气、电力等。

服务政府是政府存在的价值所在，政府之所以被建立和为社会所接受，正是因为社会需要这样的组织提供上述的产品和服务。法治政府则要求将上述政府行为以法律的形式予以规范，保证政府为社会提供高效、优质的服务。

（四）法治政府是诚信政府

诚信与法治从来就是相辅相成的。诚信早在几千年前就为法律确定为一项重要的原则。政府诚信是法治政府建设的一项重要内容。政府诚信作为整个社会诚信体系（政府诚信、企业诚信、公众诚信、个体诚信等）的基础和核心，发挥着主导和推动作用。“人无信不立，业无信难兴，政无信必颓”，政府作为国家权力机关的执行机关，无论是在法治建设，还是在市场经济中都具有双重身份：在法治建设中，政府既是法治建设的推动者、实施者、维护者，也是法治建设的目标和对象；在市场经济中，政府既是社会经济的管理者，充当着裁判的角色，又是市场主体之一，直接参与经济运行过程。政府在社会活动中的这种特殊地位，决定了政府的诚信表现会受到社会组织、广大公众的高度关注。政府诚信与否往往具有极大的社会示范效应。政府诚信，为社会树立诚信的榜样，整个社会诚信将大大提升；政府不诚信，整个社会诚信也会受到极大的影响。近几年所发生的“周老虎事件”、“郭美美事件”，更有

农民工给政府送“最不诚信”锦旗事件^①，把政府诚信的问题推向了社会和舆论的风口浪尖，政府诚信问题也成为严重影响政府法治建设的一个突出问题。

信任是人类在交往中产生的珍贵情感。“信任无法由单个的个体首先完成，它不仅需要良好的社会环境，而且与民主政治的成熟密切相关。”^②政府诚信应该做到公开的信息必须是真实的；政府的政策要有稳定性；政府必须遵守做出的社会承诺和对公民个体的承诺；政府错误地改变已经执行的政策和决定，因此给社会、公民和企业造成的财产损失应承担赔偿责任；政府因法律、法规的变更而改变已经作出的行政决定，因此给公民、法人和社会组织造成的财产损失应承担补偿责任。唯此，才能真正做到诚信政府。

（五）法治政府是责任政府

法律的生命在于执行，否则便是一纸空文，而保证法律能够执行的便是法律责任制度。作为公民违法应该承担法律责任，作为政府及其工作人员违法同样应该承担法律责任。为了公共管理的需要，法律赋予了政府及其工作人员很大的行政权力。有权必有责任，这是现代法律制度的基本精神和内容。如果政府及其工作人员在工作中无论是过失还是故意侵害了公民的合法权益或者社会公共利益均不承担责任，那么不仅受侵害者得不到抚慰和救济，正义得不到伸张，法律也失去了被尊重的价值，责任政府建设更无从谈起。政府及其公务人员违法承不承担责任？怎样承担责任？承担多少责任？这是衡量是否建成法治政府的重要指标之一。

三、政府应具备的法治理念

（一）宪法、法律至上

宪法、法律至上是与权力至上相对应的一组概念。二者之间的根本区

^① 2013年1月9日，河南南召县数十位农民拿着南阳市南召县多个部门书面承诺，但依然讨不回四年前南召县兴乔金矿拖欠的53万余元工资，无奈之下，农民工给南召县政府送去了“最不诚信”锦旗。见2013年1月15日10:07大河网。后来南召县政府声称，虽然欠款属实，但属于经济纠纷，不属于政府拖欠农民工工资事件。尽管如此，农民工给政府送“最不诚信”锦旗，也属罕见。

^② 薛洁：《信任：民主的心理基础》，《江苏社会科学》2006年第6期，第76—80页。

别在于，当法律权威与个人权威发生矛盾冲突的时候，是法律权威高于个人权威还是个人权威凌驾于法律权威之上？凡是法律权威高于个人权威的，是法律至上；凡是个人权威凌驾于法律权威之上的，就是权力至上。用潘恩的话说就是：“在专制政府中国王就是法律，同样地，在自由国家中法律便应该成为国王。”^① 我国《宪法》序言中宣称：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、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，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”

宪法、法律至上在我国《宪法》第5条中有明确规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。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。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”中国共产党第十八次代表大会报告中再次强调：“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”

宪法、法律至上理念是区别法治与人治的分水岭和试金石，领导干部应该深刻领会并在工作中认真践行，这样才能真正成为一个法治建设的促进者和贡献者，否则，就可能自觉和不自觉地滑入人治的泥潭，不仅危害社会，也会危及自身。

（二）权力制约

基于对人性和对权力性质的认识，权力制约已经成为法治理念中的一项重要内容。就人性而言：“常人既不能完全消除兽欲，虽最好的人们（贤良）也未免有热情，这就往往在执政的时候引向偏向。”^② 1787年美国宪法主要起草人之一的汉密尔顿认为：“如果人是天使，就不需要任何政府了；如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”^③ 就权力的性质而言，权力具有扩张性和易腐性。因此，“有权力的

① [美] 潘恩著，马清槐译：《潘恩选集》，商务印书馆1981年版，第35—36页。

② [古希腊] 亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1965年版，第169页。

③ [美] 汉密尔顿等著，程逢如等译：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年版，第264页。