

法治政府建设研究

Research of Legal Government Construction

焦凤君 | 著

合肥工业大学出版社

法治政府建设研究

焦凤君 著

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治政府建设研究/焦凤君著. —合肥:合肥工业大学出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5650 - 0268 - 7

I. ①法… II. ①焦… 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(2011)第 168306 号

法治政府建设研究

焦凤君 著

责任编辑 陆向军

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2011 年 8 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2011 年 8 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32
电 话	总编室:0551—2903038	印 张	15. 75
	发行部:0551—2903198	字 数	409 千字
网 址	www. hfutpress. com. cn	印 刷	安徽江淮印务有限责任公司
E-mail	press@ hfutpress. com. cn	发 行	全国新华书店

ISBN 978 - 7 - 5650 - 0268 - 7

定价: 38. 00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

自序

全国依法行政工作会议指出：“贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。”法制机构是依法行政的重要推手，是法治政府建设的重要参谋、得力助手和高级顾问。从这个意义上说，广大政府法制工作者使命光荣、责任重大、任务艰巨。

的确，政府法制工作着实是一项“光荣”而又“艰巨”的工作。同时，政府法制事业也是一项生机勃勃、发展迅速的事业。就我本人在这个岗位上的经历来说，已经变化的东西很多。最直观的表现政府在法制机构的知名度上，套用一句时髦的语构，可以说“那是相当的大”。我印象最深的是1996年下半年我在办公室里曾经接过的一个电话，后来大家都经常说起这个笑话，但很少有人知道这笑话是从我那儿传开的，当然也许别的同志也接过类似的电话。对方打错了电话，我说，“同志，你打错电话了，我们这是法制局”。而他却反问我：“什么，你们是‘纺织局’？”接着，我解释了半天他才说：“噢，真不知道还有个法制局。”之后，我很好奇地把这件事告诉在一个办公室办公的武处长，接着，武处长又给我讲了另一个版本的故事……

而现在，不是自夸，“法制办”的知名度很是了得。也可以说“那是相当的大”，大家可能也有体会。一位同事实话实说：他开车曾有过三次轻微违章的经历，交警把他拦到路边，拿去驾驶证，可能是准备批评教育，也可能是要罚款、扣分。因急着开会，他就试着拿“法制办”说事，作些适当的解释和自我介绍与自我批评，主动认错，结果交警还真的就放过他了。当然交警

还是补上一句很有警告意味的话——“法制办的同志也要守法噢”……介绍这个故事，可能不太严肃，但我只想说明一个问题，那就是，各级政府及其部门法制机构的工作确实得到了社会各方面的认可。

有变就有不变。那么，不变的是什么呢？从我本人角度讲，不变的是我对“政府法制”这四个字的执着实践与孜孜思考……

先说“政府”这两个字。政府工作的中心是什么？或者说，以什么为中心？这个，我非常赞成主流观点：经济建设+提供公共服务（公共产品）。

再说“法制”这两个字。按我的说法，法制工作的核心是：根据指令，从事制度生产和制度维修（维护+修理）工作。那么，制度建设由谁主导？或者说由谁下达指令，唯谁马首是瞻？我认为，应该由执政党的党组织主导，而不是政府。我们要始终盯着执政党的意志，尤其是在我们这样一种国情的条件下。

基于这样一种认识，形成了我一直坚信的、非主流的观点：政府，应以经济建设为中心，努力为社会提供公共产品，实现科学发展；党委，应以制度建设为中心，努力建设和谐社会。也就是说，对党委来说，经济建设的方针政策可以成为关注的重点，但具体经济事务本身决不应该成为工作的中心（经济工作的制度建设可以成为中心）。党委应该抓宏观领导，政府具体抓经济工作。

那么，我们国家有很多优秀的理论家，为什么没有形成这样的共识呢？我认为有两种可能：一是我的这种认识是错误的，优秀的理论家们并没有这种错误的想法；二是党在新时期的基本路线“一个中心，两个基本点”已经明确，不容争论和怀疑。

然而，我依然认为，从发展的观点看，任何路线、方针、政策都具有阶段性，都不是一成不变的。再说，小平同志当年说，把党和国家的工作重点转移到经济建设上来，那也是具有特殊的

时代背景的。时代在发展，30多年过去了，一些阶段性工作可能大体完成了，或者紧迫性不比30多年前了。既然是可以“转”的事物，就应该可以继续“转”，这才是事物发展的规律，也是科学的发展观。但我们已经等不到小平同志再号召我们如何“转”的声音了……要靠我们自己去与时俱进地认识不断发展变化的事物。

也许我们还可以再找找，看小平同志还说过些什么？我找到他还说过：我们“要着手解决党政不分、以党代政的问题。通过政治体制改革，实行党政分开。党应该居于领导地位，应该只管大事，不能管小事”（这里说的大事，肯定不是指有钱、有权的事，可能恰恰是没钱、甚至是赔钱，但是必须做好的、做扎实的事）。我理解，这个大事就是制度建设。建设一种美好的、让人民幸福的制度，是中国共产党和中国共产党人始终追求的目标。因此，我们一定要联系和依据现实思考问题，实践是一切决策和政策的出发点。

应该说，30多年的发展，我们已经奠定了良好的经济基础。现在，党委的中心工作完全有条件转移到制度建设上来，集中精力抓社会管理创新和政治体制改革，研究党的执政规律，科学民主地实施执政；让政府去全力主导经济发展。我觉得，这样的格局可能会更加科学，也会更加富有效率。

而现在一些地方尤其是基层市县却是另一番景象：党委和政府职责不分，书记直接抓经济，市县长成了配角。市县长的主要任务就是把自己也“等成书记”，然后再去实现自己的抱负。我把这种现象称之为“党委搞政绩”，很难理解。其直接后果是，书记用党委工作的办法搞行政，完全做到依法行政就比较困难，较少有依法行政的概念。更为严重的是，书记要做什么事，如果人大、政府觉得与法无据，那么会就让政府法制办去想办法，让书记想要做的事合法化。书记很难首先听听政府法制办的说法，问问这样做是否合法？能不能做？另一方面，即使市县长想做点

政府想做的事，也要首先得到书记的认可。这样的体制格局，必然导致市县长在经济工作中感到缚手缚脚。

大家都有感觉，为什么现在新型的社会矛盾层出不穷？也正是因为一些地方党委不去研究制度、机制、体制问题，而是把精力放在抓 GDP 上，放在开工仪式和各类节庆典礼的剪彩上，抓所谓看得见的形象。而一旦出了问题，却大都是政府兜着。引咎辞职也好，停职反省也好，调离岗位也罢，书面检查也罢，一般情况下没有书记的事，都是省长、市长、县长的“专利”；而一个地方的发展成就，书记多是第一享受者，市县长多是配角。在这种问题比较突出的地方，不少地方的老百姓只知道书记大名，鲜有人知道市长、县长是谁？

为什么会是这样？这可能与我们在处理党政关系上的一个基本原则有关。这个原则的基本精神是：党委领导，政府负责。在重大决策上尤其如此。对此就有人提出，既然是党委领导，肯定是党委决策，如果决策不承担决策责任和后果，便不符合当今社会管理的最简单逻辑，也不符合我们党的责任追究制度精神，权力和责任就是不对等的。因此，与时俱进地创新政治思维、创新社会管理已成为当务之急。

当然，也有个别的例外，但我认为这只是一次失败“试验”。据网上介绍，2005 年至 2008 年，某省因矿难 3 年换了四任省长，被称为“烫手山芋”的某市也换了四任市长，只是在 2008 年那次尾矿事故发生后，省委给市委书记一个停职检查的处分，后来就再也少有人愿意去这个市当书记了，以至于省委做了 8 个月的工作才找到一个接任者！因此，此后又发生的矿难，就再也不处理书记了！

所以我觉得，我们一定要改变本末倒置的政治体制，建设一种健康的政治生态。社会矛盾层出不穷、吏治问题越来越多、政治体制改革推进缓慢、依法行政推进多年但无根本性改观，以及意识形态的深层问题等等，都因政治生态中存在的问题而产生。

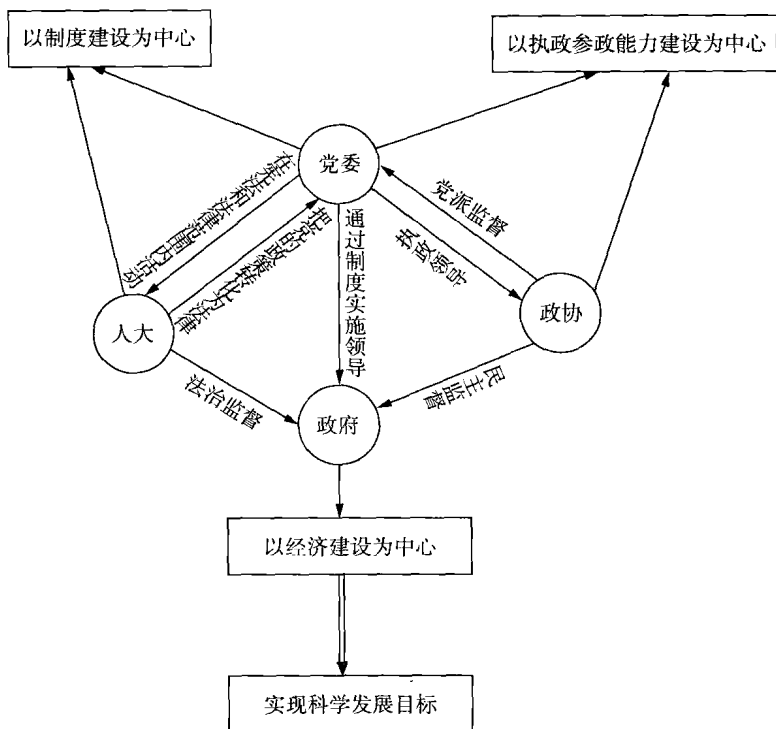
这种被大家说了几十年的所谓党政不分的体制，直接后果是强化了人治，削弱了法治。地方发展，因人而异，更确切地说是“因两人而异”。书记、市长配合得好，就发展；否则，就内耗。最近在某党报上看到一则报道，某市新任书记到市政府看望时，对某市长说：“需要我出面时，我一定尽量出面；需要我到场时，我一定尽量到场……”我就觉得，这段话很“江湖”，像“黑话”。如果我们的执政党全力以赴抓制度、抓政治环境，那么，你书记既不需要出面，也不需要到场，政府的经济工作可能会更加得心应手，社会可能会发展更快……所谓“以经济建设为中心”，并非是书记一定要亲自到经济建设第一线，亲自抓招商引资，亲自跑项目，而是要加强有关经济工作的制度建设，这同样是、甚至是在更高层次上坚持“以经济建设为中心”的重要原则。

小平同志说：我们这个国家，关键在党，如果要出问题，也是出在内部。关键是党要管好党！小平同志这句话有个最基本的逻辑：党委加强自身建设是关键，经济工作有政府呢！即使抓经济工作，其重要性也在制度建设之后，而不是首位。可现在却有了一种新的倾向，党委的工作机构开始直接管企业了，管了很多大型企业集团，人财物都管，事无巨细……

不久前，曾读过一篇中国宏观经济研究院刘福恒同志的文章。其中一段话我觉得很好——“以分配机制、社会结构引发的各种新型社会矛盾，已经成为经济社会发展的短板，成为当前我国社会主要矛盾的主要方面，以经济建设为中心必须让位于社会发展为中心，即以人的全面发展为中心，实现经济社会协调发展和谐发展”。他说得很清楚，不是要“以经济建设为中心”，而是要“以社会发展为中心”，如何保证社会健康发展？只有加强制度建设，没有别的途径。当然，他可能与我说的不完全是一回事儿，但至少我觉得他也有类似的想法。《法制日报》也曾有一则让我眼前一亮的报道，报道江苏省在推进“法治江苏”战略实施过程中，省委开会、部署，亲自抓。标题叫做《抓法治

就是抓发展，就是抓生产力》，其中介绍的重要做法之一叫做“党委书记个个抓法治”。我觉得，这样做就对了，文件也是省委发的……湖南省也是，省委书记周强同志亲自抓法制建设，在出台《湖南省行政程序规定》后，再次提出制定《湖南省规范行政裁量权办法》，并要求把“法治湖南”作为湖南的“名片”。可以相信，湖南的制度和法治政府建设将会在相当长的一个时期走在全国的前列……

因此，在我看来，党政关系的逻辑应该是目标统一、合理分工：党委、政府分别以制度和经济建设为中心，人大、政协分别监督政府和党委，从而建设一个良性的、科学发展的和谐社会。这个逻辑关系，可以图示如下。



最后说“政府法制”四个字。政府+法制=政府法制。从这个简单的表达式可以看出，政府法制机构的任务光荣而艰巨，时髦的说法是“责任重大，使命光荣”。找到党委和政府的最佳“结合点”，是政府法制工作关键中的关键。这里，以有立法权的地方政府为例，简单列举几个方面。

第一，政府立法工作如何结合？在我的认识模型或假设下，党委以制度建设为中心，政府以经济建设为中心。我们要把规范性文件的制定看成一种制度建设，而非单纯地服务经济发展的行为。这些制度也可以看成法，至少符合现在流行的说法——“软法”，它应当成为政府法制机构关注的重点。因此，对同一个立法项目，站在党委的角度，我们要考虑的是“制度上需要不需要”的问题；而站在政府的角度，我们要考虑的是“技术上如何操作”的问题，即如何写？写什么？两者并不矛盾，一个是大前提，一个是小前提。在实际工作中，政府领导给我们提出了很多问题，是鼓励，也有对某方面工作不甚满意的成分，原因之一就在这儿：可能是大前提没有解决好，也就是说，有的立法项目可能根本就不该上，或者立了也没有实际意义，甚至会产生一些限制发展的负面效果；或者是太多了，多余了……所以我们要控制量的指标。项目确定是否符合大前提？不符合这个大前提的项目，干脆不予立项。要坚持少而精，重在提高质量。因此，就政府立法工作来说，对一些涉及重大问题的规范性文件，如果既是宏观制度、体制、机制建设的重要内容，又是政府工作的重要方面，完全可以建议由党委和政府联合发文（尽管从规范公文办理上不提倡这种做法，但实际上这种情形有增无减。既然控制不了，不如充分利用），这种效果可能会比一个规章形式的政府令更要管用；法制机构也可以与党委工作部门联合行文，在解决社会矛盾、纠纷调处、法制监督、文明执法等方面主动贴近、有所作为。这样，才能让党委和政府都能看到法制机构在制度建设上的努力，更好地了解法制机构的工作，才能赢得党委和

政府的双重支持和肯定，也才能更好地服务于依法行政和法治政府建设大计。因此，政府法制工作一定要想党委之所想，要关注党委的中心工作，因为它本质上属于制度建设范畴的。

第二，法制机构要加强与党委工作部门的联系。长期以来，不少地方法制机构总是感觉到，虽然政府领导高度重视，但党委领导关注不够。我认为，这与政府法制机构与党委工作部门的联系较少不无关系。所以我觉得，法制机构的一些会议与党委工作部门联合召开，或者邀请他们参与调研、参加有关活动还是有可能的，而且是合适的，这应当成为一种加强联系的渠道。如，联合执法、行政复议、矛盾调处、法制监督等，可能会与政法、纪检监察部门有关；行政执法人员和法制系统干部培训，也可以请组织部门的同志到会提出要求；法制宣传工作，与宣传部门的工作联系密切，邀请他们参加活动也是合适的；通过与各有关部门联合制定文件，可以介入有关重要决策，等等。所以说，只要想找关联，就会找到。目的只有一个，就是要让党委更加重视政府法制工作，更好地发挥政府法制工作在社会管理创新方面的作用。

第三，要认真检讨我们自身的工作状态。墨守成规，没有党政区别的思维，一体服务所谓的“经济发展大局”，这实际上是一种保守的工作态度。大家都这样，我也这样；否则，会有风险。那么，如何改变？首先是要关注变化，研究变化，而不是以“以前这么做”或者“习惯这么做”为借口，以不变应万变，不愿、不敢尝试和应对新的挑战。其次是要创新工作机制，更新工作方法，提升工作水平。再次是要有勇气，敢于担当，不断提醒政府及有关部门改进自身的工作。

第四，要加强理论研究。我认为，这是推进依法行政和建设法治政府的思想基础和前提条件。可能我们会有这样的共识：现在各级领导、各级政府和政府部门，对政府法制工作既重视又不重视。各级党政领导的主要精力、主要时间是研究如何发展经

济，特别是越到基层越是这样。对于法制工作，相当多的领导认为，和经济建设相比，是虚的，不实；或者说是软的，不硬；或者说是缓的，不急。对此，我们要加以分析。按照经济学的理论讲，供给和需求应该是相适应的，但现在一些地方，法制工作很少，行政复议案件也不多。这样以来，领导就没有法制工作这个需求，所以不可能重视。需求不旺盛，供给肯定也就越来越弱。这就形成现在基层政府法制建设还比较困难的非良性循环局面，形成了一个“怪圈”。那么，怎么走出这个“怪圈”？我觉得，走加强法制理论研究和法制宣传之路是个捷径。一方面大家都承认法制工作确定非常重要，另一方面领导又不能经常听到法制机构的声音，看不见法制机构的人影，所以他就想不到法制工作。所以，需求有时候也是要用供给来创造、去刺激的。通过法制研究和法制宣传，可以启动民间的和部门的法制需求欲望，让老百姓认识到，“这是我的权利，怎么政府把我的权利侵犯了？”也让部门认识到，“这是我们单位的事，怎么被他们给抢走了？”这样以来，就让他们先有了这个意识。有了这个意识，他们就要维权；要维权，他们就要找法律，就要仲裁，就要申请行政复议，申请法制监督……这样，我们就通过法制研究和法制宣传启动了社会对法制的需求，就触动了各级领导的神经……我想，如果这项工作做好了，应该说政府法制工作就有了比较好的思想基础和社会环境；如果这项工作老是滞后，那么我们会觉得很累，很无聊，而且干不成什么大事……这是很现实的问题！

总之，多年来我一直有以上想法，10年前还写过一篇小文章，发在一份内部刊物上。可能并没有人看到，所以也没有人对我提出过批评。这种看似“不合时宜”的想法，从做好政府法制工作的角度看，并不是反对当前体制，而是分析我国当前政治制度的特点，从而使我们的工作更好地适应之，更有针对性地做好我们的工作。同时，我们都深刻地体会到，在影响社会发展的经济、政治、文化和社会各重要因素中，政治始终是最重要的。

正如毛泽东同志所说：“政治是统帅，是灵魂，是一切经济工作的生命线。”在社会经济制度发生根本变革的时期，尤其是这样。有人说，中国没有很好地进行政治体制改革，我理解，十一届三中全会就是最大的政治体制改革。因为它是制度层面的改革。所以党应该抓根本，抓灵魂，这就是制度建设，而不是其他。有了这个“灵魂”，就自然有了经济工作的“生命”，自然就有了一切。

笨鸟先飞，勤以补拙。深知己之所短，唯有取长续之。也许正是基于这样一种原始的探索欲望或动力，多年来一直坚持结合本职工作，研究一些与法治政府建设和制度建设有关的问题。这里结集的正是这样一些文章。我深知，这些文章本身并无理论价值，只是一种对实践的思考。但也许它会有理论之外的另一种价值。因此，还是不无冒昧地请同行们批评指正。

此值《法治政府建设研究》出版之际，拉拉杂杂、随心所欲地写下了以上这些话，也算是向大家的一个“老实交代”吧。

焦凤君

2011年8月20日

目 录

自 序 / 1

基层政府依法行政调研报告 / 1

依法行政调查图解报告 / 94

关于基层政府依法行政调研工作的汇报 / 175

市县依法行政考核指标体系研究报告 / 187

依法行政考核工作的实践与思考 / 238

政府应向人大代表充分报告依法行政工作 / 244

我国法治政府建设的价值取向及其实现途径 / 254

在实践依法治国方略中加快法治政府建设进程 / 270

用科学发展观指导法治政府建设 / 280

依法治国宣讲稿 / 284

推行行政执法责任制的做法与成效 / 313

开展相对集中行政处罚权工作的实践与方向 / 330

用“三个代表”重要思想指引政府法制工作 / 341

从《纲要》实施看政府法制工作 / 348

关于新形势下的政府法制工作 / 362

2 / 法治政府建设研究

进一步做好政府法制工作的几点认识 / 373

政府法制研究工作要树立的基本理念 / 385

政府法制宣传工作的两个重要抓手 / 393

从公务分权理论看我国事业单位改革 / 402

关于我国民营企业权益的行政法保护 / 447

创新型人才工作法制化的思考 / 459

关于行政诉讼类型制度的构建 / 468

法国工业产权的管理创新和法律制度建设考察及其启示 / 477

后 记 / 487

基层政府依法行政调研报告^①

依法行政是贯彻落实依法治国基本方略，实现党的依法执政、执政为民政治理念的重要基础，更是法治政府的根本要求。总体上看，国务院《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》）颁布实施3年来，各地各部门依法行政理念进一步树立，依法行政工作取得了显著成效。但是，也还存在一些不可忽视的问题，由市到县、乡基层政府依法行政的力度呈现逐级衰减的趋势。依法行政的重点在基层，因此必须切实强化基层政府依法行政工作。本课题以经济文化和社会事业发展为背景，重点研究当前形势下，基层政府依法行政的现状和问题，并提出相应对策和建议。

一、本课题的研究过程、主要特点和方法

（一）本课题的由来和研究过程

1. 本课题的由来

国务院《全面推进依法行政实施纲要》是我国当前和今后一个时期推进依法行政的总的纲领性文件，为建设法治政府提出了明确目标，为各级政府推进依法行政指明了方向。但在具体实施过程中，也发现了一些相对薄弱的环节，对基层政府推进依法行政来说，还缺少一些必要的刚性措施，基层政府依法行政难以落实。在此背景下，国务院法制办公室规划了“基层政府依法行政情况调查研究”课题。本课题报告是这个课题的分报告，

① 该文系国务院法制办公室《基层政府依法行政情况调查研究》课题分报告。

主要研究我国中部地区的依法行政问题。

本课题在国务院法制办公室指导下，在中部地区部分基层政府法制工作机构支持和协助下，历时半年，得以完成。

2. 本课题的研究过程

本课题的研究过程大体分为三个阶段。

第一阶段（2006年12月至2007年1月）：前期准备阶段。国务院法制办公室下达课题后，由安徽省人民政府法制办公室法制研究中心牵头，安徽大学法学院、淮北市人民政府法制办公室等单位参加，经国务院法制办公室批准，组成了由专家、学者和实际工作者参加的课题组。课题组首先确定了研究工作的基本指导思想：坚持从基层出发，理论联系实际，既要有客观情况，又要有理论分析；坚持从中部地区经济社会发展情况出发，以建设法治政府目标为着眼点，提出既要有前瞻性，又要对基层推进依法行政工作有指导性的意见和建议。据此，课题组对课题研究进行了总体设计，制订了具体实施方案，并报国务院法制办公室政府法制研究中心批准。

第二阶段（2007年1月至4月）：调查研究阶段。为了使课题研究深入扎实，课题组进行了广泛的调查研究，收集了大量第一手资料。先后发放了机关工作人员版、企业版、公民版等三个版本的依法行政调查问卷，召开了九次分部门的依法行政专题座谈会，以及市县乡三级政府依法行政专题座谈会，举办了依法行政理论与实务研讨征文活动，走访了部分行政村领导班子和村民代表，并与他们进行广泛的交流和讨论。期间，课题组还专门就本课题同有关专家 and 实际工作者进行了多方面的探讨，深化了对课题的认识。通过一系列工作，集思广益，为课题研究积累了大量素材。在此基础上，课题组还针对依法行政中的一些重要问题进行及时研讨，适时调整研究思路，不断完善研究报告的基本框架结构。

第三阶段（2007年4月至6月）：报告写作阶段。根据第二