

政府法制工作 的理论与实践

黄曙海 彭恩刚 编

新 华 出 版 社

政府法制工作的 理论与实践

黄曙海 彭恩刚 编

新 华 出 版 社

政府法制工作的理论与实践

黄曙海 彭恩刚 编

•

新华出版社出版发行

新华书店经销

国防科工委印刷厂印刷

•

850×1168毫米 32开本 12.25印张 300,000字

1989年12月第一版 1989年12月第一次印刷

印数：1—5,000册

ISBN7-5011-0605-3/D·101 定价：5.20元

序

党的十一届三中全会以来，我国的社会主义法制建设有了巨大的发展。回顾十年法制建设的发展历程可以发现这样一个显著特点，即随着经济体制改革的不断深化和政治体制改革的逐步展开，政府法制工作在整个法制建设中的地位愈益重要，政府法制工作作为我国法制建设的一个重要组成部分愈益受到人们的重视。与此相适应，对政府法制的理论研究也得到了广泛开展，政府法制理论已成为我国法学研究的热点之一。

政府法制理论，是近年来适应社会主义法制建设的实践而产生的一个新兴法学研究领域，它与传统的法学学科不同，不是以某一特定的法律部门为研究对象，而是广泛涉及法律体系的各个部门，贯穿从立法到执法的各个环节，具有很强的综合性。同时，由于政府法制工作具有法制工作和行政工作的双重属性，政府法制理论又具有较之宪法学、民法学、刑法学和行政法学等其他法学部门更强的实用性。政府法制工作与改革开放的关系尤为密切，使得政府法制的理论研究的政策性也比较强。因此，政府法制理论研究，不仅起步晚，而且难度大。如何科学地确定其研究对象，政府法制理论的体系是什么，政府法制理论研究的方法是什么等许多重大的基本理论问题，都还有待于进一步的研究和探索。为了把政府法制理论研究引向深入，一九八七年十二月，正值中国共产党第十三次全国代表大会胜利闭幕不久，国务院法制局以贯彻党的十三大精神，进一步做好政府法制工作为主题，

召开了首届全国政府法制理论研讨会。在这次研讨会上，与会的同志以党的十三大提出的社会主义初级阶段理论为指导，对于近年来政府法制工作实践中提出的一系列重大的理论和实际问题进行了认真地研究，并对今后如何进一步搞好政府法制理论研究进行了很有意义的探讨。这次研讨会对于开创我国政府法制理论研究的新局面，促进我国政府法制工作的发展，发挥了重要的作用。在这次会议期间，与会的专家学者和实际部门的同志提交了大批具有一定水平的学术论文，这些论文中，既有对政府法制理论的重大问题的学术探讨，也有对近年来我国政府法制工作的经验总结，是广大法学理论工作者和政府法制工作者对政府法制理论的长时期努力探讨的理论结晶，代表了现时期我国政府法制理论研究的水平。现在，在有关同志的积极努力下，这些论文正式出版了。我相信，本书的出版一定能象这次理论研讨会一样，对推动我国的政府法制理论研究和促进我国的政府法制工作，产生重大的积极影响。

祝政府法制理论研究不断取得新的成就！

国务院法制局局长 孙琬钟

一九八九年九月二十日

目 录

国务院法制局副局长黄曙海在研讨会开幕式上的讲话	(1)
全国人大法律委员会副主任张友渔在研讨会开幕式上的讲话	(3)
广西壮族自治区人民政府副主席兼桂林市市长郑义在研讨会开幕式上的讲话	(7)
国务院法制局副局长黄曙海在研讨会闭幕式上的讲话	(11)
卢莹辉同志代表全国政府法制工作理论研讨会会议领导小组在研讨会闭幕式上的总结发言	(18)
党的十三大与政府法制	应松年 (24)
社会主义初级阶段政府法制工作	王新章 居中柱 陈 消 (37)
社会主义初级阶段地方政府法制工作的地位和作用	广东省人民政府办公厅法制处 (43)
增强法制观念, 促进政府法制建设	李为松 (54)
政府法制工作几个问题的思考	黄季权 (60)
论政府法制工作	钱富兴 顾长浩 (68)
浅谈政府法制工作的职能和地位	山东省人民政府法制局 (77)
政府法制的地位和作用	袁恩庆 (82)

关于政府法制工作的几个问题·····	侯炳卫 (94)
经济体制改革的推进与政府法制工作·····	陈永杰 (103)
政府法制工作在政治体制改革中的作用·····	陶行健 (113)
政府法制工作怎样为政治体制改革服务·····	潘煜峰 (118)
国家行政机关的改革及其法制工作·····	肖蔚云 (122)
行政管理法制化与政府法制工作·····	李连宁 (130)
加强政府法制工作与提高工作效率·····	任高民 (137)
提高政府效率必须加强政府法制·····	韩晋毅 (149)
对深化改革中我国社会主义立法问题的 几点思考·····	李培传 (156)
加强行政立法应注意的几个问题·····	吴大英 李 林 (166)
论完善国务院立法技术·····	周旺生 (172)
法律的导向性作用与改革时期的政府立法·····	麦天骥 (181)
我国行政立法的实质和特征·····	汪永清 (188)
我国立法体制的特点·····	刘升平 (193)
行政立法与地方政府法制工作初探·····	季 林 (198)
试论地方政府立法在我国立法体制中的 地位·····	江苏省人民政府法制局 (207)
关于地方性法规和规章编纂工作的设想·····	张守忠 (215)
试论行政执法·····	冯波声 (218)
行政执法问题研究·····	雷喻义 许之景 宋晓辉 (230)
论执法不力的原因与对策·····	陕西省人民政府法规办公室 (238)
加强法制建设促进农村改革·····	杨宝恒 (243)
适应新形势,努力做好财政立法工作·····	财政部条法司 (253)
审计监督与政府法制工作·····	审计署法规局 (259)
改革金融运行机制,健全金融法律体系 ·····	杨贡林 杨文开 杨叶 (268)
价格改革与政府法制工作·····	胡文杰 (278)
试论法律手段对行业管理的保障作用·····	王新安 (282)

论行政法律管理的基础建设工作·····	刘仪舜 (291)
文化立法工作的回顾和展望·····	雷喜宁 (300)
广播电影电视立法体系初探·····	张书义 (312)
论法制报刊宣传与政府法制·····	周恩惠 (319)
试论政府规章的法律地位·····	齐法滋 李敬军 (326)
行政规章的特点及其在改革中的作用·····	王平均 (333)
浅谈地方政府规章制定中的协调工作 ·····	天津市人民政府办公厅法制室 (339)
论下放规章制定权·····	王连昌 (345)
论地方政府法制工作科学化·····	杨春堂 杜 宁 (348)
浅谈沿海开放城市政府涉外法制工作·····	杨 建 (353)
试论民族自治地方的立法原则·····	赵 军 (358)
借鉴国外卫生立法经验,完善我国卫生法律体系 ·····	胡 光 (368)
全国政府法制工作理论研讨会综述·····	(374)
编后记·····	(383)

国务院法制局副局长黄曙海在全国政府 法制工作理论研讨会开幕式上的讲话

一九八七年十二月二十二日

同志们：

全国政府法制工作理论研讨会现在开会。

举世瞩目的中国共产党第十三次全国代表大会胜利闭幕不久，全党和全国人民正在深入学习十三大文件，研究贯彻落实十三大精神。我们召开这次研讨会，就是为了研究如何贯彻党的十三大精神，进一步做好政府法制工作。

党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深入，我国的社会主义法制建设，有了很大发展，对于改革和社会主义现代化建设，发挥了极大的推动作用。总结九年来改革和社会主义现代化建设的经验，党的十三大在强调加快和深化改革的同时，对法制建设提出了更高的要求，把法制提到了十分重要的位置上。党的十三大政治报告中，提出了整个社会主义初级阶段法制建设的指导思想和基本要求，指出要加强立法，改善执法，把法制建设贯穿于改革的全过程。为了配合经济体制改革的加快和深化，要进一步健全涉外经济立法，抓紧建立完备的经济法规体系。同时，适应政治体制改革的展开，也要加快行政立法的步伐，在行政组织、行政工作人员、行政监督和行政诉讼以及公民言论、出版、集会、结社、游行等基本权利的保障方面，都要进行立法，做到有法可依。可以说，党的十三大报告，给我们提出了一个较

为完整的立法规划，在我们面前展现了一幅宏伟的法制建设蓝图。早日实现这个蓝图，是我们法制实际工作者和法学理论工作者的一个共同愿望，也是我们的一项共同的历史使命。要完成它，需要我们实际工作部门的同志们加倍努力，更需要法学理论的正确指导。因为只有靠正确的理论指导，实际工作才会不走或少走弯路。当前，政府法制工作实践中遇到的理论问题很多。如：政府法制工作的性质、作用和范围是什么？改革时期政府法制工作的特点是什么？行政规章的效力属性和法律地位问题，等等。至于在立法工作中遇到的具体理论问题就更多了。今后，随着改革的加快和深化，新问题和新情况还会不断出现。怎样认识和理解这些问题，以及这些问题解决得如何，都会对政府法制工作产生直接的影响。因此，在这次研讨会上，请大家以党的十三大提出的社会主义初级阶段理论和一手抓建设与改革，一手抓法制的战略方针为指导，联系我国法制建设的实际，对这些重大理论问题进行深入的研究和探讨。

参加这次研讨会的，有理论界学识渊博的专家和学者，有具有丰富实践经验的实际工作者。希望大家能够充分利用这个机会，互相交流，共同学习，在坚持理论研究的一般原则的前提下，畅所欲言，广泛地发表意见。对于同一问题的不同观点，可以而且也应当展开讨论。但是，由于时间有限，在讨论过程中，请抓住重点，围绕党的十三大与政府法制工作这一中心议题来讨论。我们这次研讨会，邀请了理论界和实际工作部门两部分同志，希望大家能够联系实践，共同讨论政府法制工作实践中提出的理论问题。另外，如果大家对我们今后的工作有什么好的建议，也请随时提出来。总之，希望大家共同努力，争取把这次研讨会开得既严肃认真，又生动活泼，并且富有成效，最后取得一个大家都满意或比较满意的结果。

政治体制改革和政府法制工作

——张友渔同志在全国政府法制工作 理论研讨会开幕式上的讲话

一九八七年十二月二十二日

(一) 政治体制改革的必要性、迫切性和改革的目的、改革的具体内容，十三大的报告已说得很清楚，很详细。现在的问题是如何使人们在认识上准确地理解它，在实践中正确地执行它。这就需要从我国还处在社会主义初级阶段这一实际出发，从理论上加以深入研究，有效阐释。关于整个政治体制改革是这样，关于政治体制改革中的法制工作也是这样。国务院法制局今天在这里召开全国政府法制工作理论讨论会是十分必要、非常及时的。我支持这个会议的召开，并预祝大会成功。

(二) 象十三大报告中所说的：“政治体制改革的关键首先是党政分开。”的确，长期形成的党政不分，以党代政问题得不到解决，党的领导无法加强，其他改革措施也难以顺利实施。但是，这个问题解决了，只是解决了关键性的问题，给予其他改革措施以可能顺利实施的条件，而不是其他改革措施也自然而然地随着一下子都解决了。党政分开后，国家机关的责任更重了，这就要求国家机关本身的改革。

人民代表大会制度是我国根本的政治制度。在国家机关中，人民代表大会是国家权力机关，政治体制改革不是要实行所谓

“三权分立”，削弱它，而是要加强它，象十三大报告中所指出的，要在组织方面，职能方面，工作方面，继续加强和完善人大及其常委会。但是，政府机关是权力机关的执行机关，各级权力机关决定的方针、政策，重要的具体措施，以及制定的法律（或地方性法规），除有关本身业务的外，主要是通过各级政府机关去实现，由各级政府机关去执行。国务院也还要制定“行政法规”，并且经全国人大授权，国务院在对外开放、对内搞活经济方面，还可以制定暂行条例、暂行办法。

另外，各级政府机关的职权的行使，与人民的关系更直接。就这一方面说，政府机关的体制改革，在实际上比权力机关更迫切需要，更关系复杂，更需要积极而且细致地进行工作。最主要的是克服官僚主义。邓小平同志曾强调指出：“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺下瞒上，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。”这是就官僚主义的现象说的。就性质说，可以分为两类：一是高高在上，尸位素餐的官僚主义；二是辛辛苦苦，事务主义的官僚主义。当前危害最大的是前一种。十三大报告也指出：“应该看到，政府机构庞大臃肿，层次过多，职责不清，互相扯皮，也是官僚主义形成的主要原因。”并提出：“必须下决心对政府工作机构自上而下地进行改革”，“建议国务院立即着手制定改革中央政府机构的方案，提请七届全国人大第一次会议审查批准后付诸实施”。这是完全正确的。所列举的措施，特别是在改革干部人事制度方面，建立国家公务员制度，也都是恰当的。

为了有效地实现政治体制改革的措施，巩固政治体制改革的

成果，必须用法律手段，把这些措施和成果，通过法律的形式，确立为制度，作为人们行为的规范。象十三大报告所说的：“我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制建设必须贯串于改革的全过程。一方面应当加强立法工作，改善执法活动，保障司法机关独立行使职权，提高公民的法律意识；另一方面，法制建设又必须保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。应兴改革的事情，要尽可能用法律或制度的形式加以明确。”也就是说：

“国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。总之，克服当前存在的官僚主义等政治体制方面的弊端，必须进行法制建设，加强社会主义法制，以促进和保障政治体制改革。在整个法制建设中，政府法制工作处在很重要的地位，起着很重要的作用。固然，立法权属于最高国家权力机关，即全国人民代表大会及其常委会，但是象前面所说的，人大和人大常委会制定的法律，主要是通过政府机关去执行，而且，这些法律的制定，一般是以政府机关提出的建议并“草案”为基础的。并且，国务院还可以根据宪法、法律制定行政法规和制定执行法律的施行细则，采取具体措施；经人大授权，还可以制定暂行条例和办法。因此，政府法制工作做得好坏，关系到整个法制建设的成败，以及政治体制改革的成败，决不可以等闲视之。这不仅是国务院法制局的任务，也是一切政法工作者、法学研究工作者的任务。我们必须从社会主义初级阶段出发，理论联系实际地研究如何完成这一任务。我们知道，理论不能脱离实际，同时，又可以指导实际，要完成政府法制工作，必须加强理论的研究。

（三）关于当前政府法制工作的主要任务，以及进行这一工作的指导思想和具体措施，在今年四月国务院法制局召开的全国政府法制工作会议上，孙琬钟同志曾作了详尽的报告，乔石同志曾作了重要指示。在讨论中，也从理论到实际，从原则到具体，提出了不少好的意见，不须再多谈。我在这里只提出我们在进行

法制工作中，需要注意的几点：

首先，必须遵守民主集中制的原则。要贯彻民主集中制，解决权力下放和分工分层问题，就必须制定法律，建立制度，划清职权、明确责任、改变象邓小平同志所指出的：“长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定”的现象。十三大报告提出，“要完善行政机关组织法”，“要层层建立行政责任制，提高工作质量和工作效率”等，是完全必要的。

法律、制度都是要通过人来实现的，没有完善的法律制度不行，但只有完善的法律制度，没有正确执行它的人也不行。因此，政府机关干部应当是“德才兼备”。对于干部的任免、升降、考核、奖惩，都必须依据法定的标准和程序，不能由领导者凭个人的喜怒哀乐，随意处理，更不能用帮派关系，裙带关系，任用私人。

（四）以上主要是就有关政府本身体制改革中的政府法制工作，讲了一些自己的粗浅的看法，没有着重谈经济、文化等方面的法制工作，但主要意思也可供这些方面参考。总的说来，政府法制工作非常重要，也十分繁重，必须抓紧进行。过去，国务院法制局已经做了很多工作，取得了应有的成绩。今后，仍需要团结各有关方面的力量，从社会主义初级阶段的实际出发，理论联系实际地进行深入研究。一方面要深入实际，了解情况；另一方面，也要研究理论，运用理论，对实际情况进行分析研究，指导行动。象列宁所说的，“没有革命的理论，就没有革命的行动”，对今天的政府法制工作来说，也是一样。今天我们在这里集会正是为了这个目的。我希望也相信这个会一定能够开得成功，并在今后的工作中取得极大的发展。

在全国政府法制工作理论研讨会 开幕式上的讲话

1987年12月22日

广西壮族自治区人民政府副主席 郑义

同志们：

国务院法制局召开的全国政府法制工作理论研讨会，是一次重要的会议。这次会议，对于贯彻落实党的十三大对政府法制工作提出的任务和要求，进一步加强政府法制工作，推动经济体制改革、政治体制改革和社会主义现代化建设，将会产生重大作用和积极影响。会议在我们广西桂林召开，自治区人民政府的各位领导同志都感到由衷高兴，因为我们不但能够多来一些同志同到会的专家学者一起探讨政府法制工作中的一些理论与实践方面的问题，提高我们政府法制工作的理论水平，而且更重要的是，我们还可以借助这次会议的东风，促进和推动我区政府法制工作的进一步开展。特别是全国人大法律委员会副主任、著名法学家张友渔同志、国务院法制局副局长黄曙海同志亲自到广西来参加和主持会议，检查指导我们广西的工作，对加强广西政府法制建设是个很大的支持和帮助。在这里，我代表广西壮族自治区人民政府向张老和国务院法制局的领导同志，向远道而来参加这次会议的各省、市、自治区人民政府法制机构的领导同志和法学界的专

家学者们，表示热烈欢迎！

政府法制工作是整个法制建设的组成部分，是转变政府职能的重要手段，是经济体制改革、政治体制改革和社会主义现代化建设的有力保障。随着经济体制改革的深化和社会主义有计划的商品经济的迅速发展，大量的经济活动和社会活动需要由过去长期形成的以行政手段管理为主，转变为以经济手段和法律手段管理为主。缩短新旧经济体制交替的过程，实现政府职能的转变，在很大程度上就取决于政府法制工作的加强。同样，加强政府法制工作也是政治体制改革的必然要求。政治体制改革的目标是建立社会主义的民主政治，没有社会主义的法制建设作保障，也就不可能有真正的社会主义的民主政治。要克服我们在政府机关工作中存在着的严重官僚主义现象，就要加强政府法制工作，通过制定和颁布法规，把各级领导及其工作人员应负的责任和失职时应受的处罚，通过法律或制度的形式明确地规定下来，改变目前政府系统普遍存在的无章可循、无人负责、无法监督的状况，克服政府机关及其工作人员在行政工作中重人治、轻法治的习惯和“以言代法”、“以权代法”的弊端，使政府工作逐步纳入法制的轨道，逐步实现行政管理的科学化、法制化。正因为这样，加强政府法制工作，从全国来说，非常重要，非常迫切，而对经济不发达和政府法制工作比较薄弱的广西来说，就显得更为重要，更为迫切。

从广西的政府法制工作情况来说，党的十一届三中全会以来，特别是最近几年来，随着改革的深入和建设的发展，各级政府的领导同志从实践中越来越感到政府法制工作的重要，开始重视了政府法制建设。一九八五年三月，自治区人民政府成立了经济法规研究中心，去年九月又在保留经济法规研究中心的同时成立了自治区法制局，负责自治区人民政府法制行政工作，编制由原来的十三人增加到三十人。区直各部门和各地、市、县，少数已成立了法制机构，半数以上的单位也确定了分管这项工作的领导同志和具体抓这项工作的兼职干部，开始把这项工作纳入了议事日

程。最近几年，自治区人民政府开始注意运用宪法和民族区域自治法赋予自治地方的自主权，把国家的法律、法规同广西的政治、经济特点结合起来，从广西的实际情况出发，加强了经济、行政立法工作。从一九八五年至今年十一月，自治区人民政府制定和颁发的规章和提请自治区人大及其常务委员会通过的地方性法规就有九十一项。这些地方性法规和规章的颁布和实施，对促使政府职能转变，保障改革开放，促进有计划的商品经济的发展，起了积极的作用。特别是自治区主要党政领导同志亲自带队，深入调查研究，从广西实际情况出发制定的《关于搞活工业经济的若干规定》，以及《乡镇集体企业和个人开采矿产资源管理条例》、《广西壮族自治区公路管理条例》、《广西壮族自治区水利工程管理条例》等，在扭转广西经济一度徘徊的局面，煞住乱采滥挖矿产资源的歪风，保障交通运输的安全畅通，制止对农田水利设施的破坏等方面，都起了很大的作用。在抓紧立法的同时，还建立了立法工作程序，开展了法规、规章的清理，执法监督检查，法制干部培训和法制工作理论研究等工作，收到了一定的成效。这些都说明，各级政府和各有关部门的同志对依法行政，运用法律手段管理经济和社会活动逐步引起了重视，政府法制工作正在朝着逐步加强的方向发展。但是，我们的工作也仅仅是刚刚起步，许多工作还很薄弱。主要是经济、行政方面的法规、规章还不完备，特别是搞活经济、实行开放的许多方面还无章可循，离党的十三大报告指出的“应兴应革的事情，要尽可能用法律或制度的形式加以明确”的要求相差甚远。在立法实践中，由于对行使自治地方立法权重视不够，加上缺乏深入的调查研究，致使制定出来的地方性法规、规章缺少民族自治地方的特点。通过普法，广大干部和群众的法制观念大大增强，但有法不依、执法不严、违法不究的现象也仍然比较严重。有些部门、有些领导同志法制意识不强，对运用法律手段在发展有计划的商品经济和转变政府职能中的作用认识不足，仍然习惯于“以言代法”，对加强政