

全国“四五”普法指定读本

全面推进依法行政实施纲要

辅导读本

主编：曹康泰

中国法制出版社

全国“四五”普法指定读本

全面推进依法行政 实施纲要辅导读本

曹康泰 主编

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全面推进依法行政实施纲要辅导读本/曹康泰主编.
—北京: 中国法制出版社, 2004.8
ISBN 7-80182-344-3

I. 全… II. 曹… III. 全面推进-依法行政实施
纲要-学习参考资料 IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 091550 号

全面推进依法行政实施纲要辅导读本

QUANMIAN TUIJIN YIFA XINGZHENG SHISHI GANGYAO FUDAODUBEN

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/7.875 字数/133 千

版次/2004 年 8 月第 1 版

2004 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-344-3/D·1310

定价: 18.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66032924

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 《全面推进依法行政实施纲要》的出台 背景、起草过程和总体思路	(1)
第二章 依法行政的基本涵义与历史发展	(10)
第三章 我国推进依法行政的发展历程和基本 经验	(15)
第四章 全面推进依法行政的奋斗目标	(19)
第五章 全面推进依法行政的指导思想	(38)
第六章 全面推进依法行政的基本原则	(59)
第七章 依法行政的基本要求	(75)
第八章 推进政府职能转变，改革行政管理体 制	(112)
第九章 建立健全科学民主决策机制	(122)
第十章 提高制度建设质量	(136)
第十一章 改革行政执法体制，提高行政执 法效能	(143)
第十二章 强化行政程序建设，规范行政执 法	

行为	(150)
第十三章 积极探索政府预防和化解社会矛盾 的新机制	(157)
第十四章 完善行政监督制度和机制	(167)
第十五章 提高行政机关工作人员依法行政能 力	(176)
第十六章 加强领导, 明确责任, 狠抓落实	(183)

附录

国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的 通知	(188)
(2004 年 3 月 22 日)	
全面推进依法行政实施纲要	(189)
国务院办公厅关于贯彻落实全面推进依法行政 实施纲要的实施意见	(207)
(2004 年 3 月 22 日)	
全面推进依法行政, 努力建设法治政府	(217)
——温家宝总理在全国依法行政工作电视电话 会议上的讲话	
国务院法制办公室曹康泰就学习贯彻《全面推 进依法行政实施纲要》答记者问	(235)
人民日报社论: 建设法治政府的纲领性文件	(241)
后 记	(244)

第一章 《全面推进依法行政实施纲要》的出台背景、起草过程和总体思路

2004年3月22日，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》确立了建设法治政府的目标，明确了今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求以及主要任务和措施，是建设法治政府的纲领性文件。《纲要》的发布，是国务院贯彻执行宪法的重大举措，充分表明国务院坚持执政为民，全面推进依法行政、建设法治政府的坚定决心，对进一步推进我国社会主义政治文明建设具有重大意义。

一、《纲要》的出台背景

对如何治理国家，人们长期以来一直在努力探索。历史和实践告诉我们，迄今为止，法治是治理国家最好的模式。“国无常强，无常弱。奉法者强，则国强，奉法者弱，则国弱”。当今世界发达国家，无不奉法治为

治国之道。我国有几千年封建社会的历史，长期缺乏民主和法制的传统。新中国成立后，我们在治理国家方面进行了有益的探索，也曾走过一段弯路，有过深刻的历史教训。党的十五大在总结新中国成立以来、特别是改革开放以来民主法制建设经验的基础上，适应建设中国特色社会主义事业的客观要求，适时提出“依法治国、建设社会主义法治国家”，并以此作为党领导人民治理国家的基本方略；九届全国人大二次会议将这一治国方略写入宪法，以国家根本大法予以保障；党的十六大又将依法治国作为建设社会主义政治文明的重要内容。

依法治国，要求国家是法治国家，社会是法治社会，政府是法治政府。依法治国的目标是建立法治国家，依法行政的目标必然是建设法治政府。新一届国务院成立伊始，就把坚持依法行政作为本届政府工作的三项基本准则之一。为了更加扎实、更有成效地推进依法行政，国务院在集中理论界和实际工作部门智慧的基础上，研究制定了《全面推进依法行政实施纲要》，提出“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”。《纲要》的出台，是历史发展的客观必然，具有深刻的时代背景。

（一）这是抓住和用好重要战略机遇期，实现经济社会全面、协调、可持续发展的必然要求。发展是执政兴国的第一要务。发展是硬道理。这是我们必须始终坚持的战略思想。为了实现经济社会更快更好地发展，我

们必须坚持全面、协调、可持续的发展观。本世纪头 20 年，是我们必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。国际形势对我国总体有利，我们有可能争取一个较长时期的和平建设环境。国内也具备加快发展的条件，经过多年持续不懈的努力，已经初步建立起社会主义市场经济体制，为实现全面、协调、可持续发展提供了比较雄厚的物质技术基础。同时，经济全球化深入发展，加入世界贸易组织也为我们加快发展提供了有利时机。在世界经济结构的深刻调整中，各国综合国力和竞争力也将出现此消彼长的变化。大调整既意味着大挑战，也蕴藏着大机遇。抓住了机遇，就能赢得历史性发展。历史经验证明，无论是激发市场主体的积极性、主动性和创造性，维护统一、公平的竞争秩序，解放、发展生产力；还是加快科技教育进步，满足人民日益增长的文化需要，促进经济社会协调发展，都离不开良好的制度安排，都需要一套反映客观规律、为多数人认同并得到严格执行的法律制度作保障，都要求政府规范运作，依法办事，以降低行政管理成本，提高行政管理效率。在我们这样一个经济文化相对落后的发展中大国，人口众多，资源相对匮乏，经济发展与资源、环境保护不够协调，更需要强调法治，通过加强法制建设来解决发展中的诸多问题与矛盾。总之，要加快发展，要富民强国，就必须把推进依法行政、建设法治政府作为政府的基础性、全局性工作。从这个意义上讲，《纲要》的

出台是经济社会全面、协调、可持续发展具有战略意义的重大决策。

(二) 这是建设社会主义政治文明的内在要求。建设社会主义政治文明，最根本的是要发展社会主义民主，健全社会主义法制。

第一，确保我们的政权不变质、不变色，是建设社会主义政治文明的首要任务。在我国，人民是国家的主人，确保人民当家作主的民主权利，尊重和保障人权，是由我们国家的性质决定的。如果我们不能摆正自己与人民的关系，不能正确对待和运用手中的权力，人民的公仆就可能变为人民的主人，人民的权力就有可能转化为个人的权力，由此就会产生官僚主义、命令主义甚至站到群众头上作威作福，就会产生消极腐败现象。解决这个问题，最根本的是要用法律法规来规范和约束行政权力，确保行政权力的设立和运作真正顺民心、合民意，真正做到依法“治”官、依法“治”权。

第二，提高执政能力、加强政府自身建设，是建设社会主义政治文明的重要内容。在全面建设小康社会的新阶段，我国经济社会环境已经发生并将继续发生巨大而深刻的变化，我们面临着许多新的考验和挑战。提高执政能力、加强政府自身建设迫在眉睫。政府工作涉及国家事务、经济和文化事业、社会事务的诸多方面，任务繁重，要求很高。政府既要维持社会秩序、提高管理效率、维护国家利益和公共利益、及时解决经济社会生

活中出现的各种问题，又要公正执法、尊重并充分保护人民群众的合法权益，行政决策和行政决定还要瞻前顾后、相对稳定，考虑行政管理的社会成本。这就要求我们加快推进政府管理理念、管理机制和管理方式创新，不断提高科学判断形势的能力，应对复杂局面的能力，依法执政的能力和统筹协调的能力。其中最根本的，是要提高依法办事的能力和依法行政的水平。总之，要完成宪法、法律赋予政府的各项职责，不负人民重托，不辱历史使命，就必须严格按照法律法规的规定取得和行使行政权力，并以此作为提高执政能力、加强政府自身建设的基础。

第三，及时化解矛盾、妥善处理纠纷，为经济和社会发展创造良好的环境，是建设社会主义政治文明的重要环节。随着社会出现多元化的趋势，各类社会矛盾、纠纷纷繁复杂、突出多变。如何及时化解矛盾、妥善处理纠纷，是政府必须认真对待的长期任务。总的原则是：风险分散，责任分担，瞻前顾后，及时处理。为此，需要依靠法制解决纠纷、矛盾，使纠纷、矛盾的解决规范、理性、有预期，而且后遗症少。矛盾可解不可结，可疏不可堵。总之，政府推进社会主义政治文明建设，最重要、最根本的就是坚持依法行政、建设法治政府。《纲要》的出台，是国务院推进社会主义政治文明的重要举措。

（三）这是社会进步的客观必然。现代文明的重要

标志就是依法治国、依法行政。依法治国也好，依法行政也好，其重要性不仅在于对促进经济发展、推动政治文明建设具有重要作用，更在于它们本身就是人类所追求的一种价值。《纲要》的出台，标志着法制建设已经成为实践全面建设小康社会的目标。

二、《纲要》的起草过程

为了贯彻党的十六大、十六届三中全会精神和落实依法治国基本方略，按照执政为民的宗旨，国务院法制办从2003年1月开始研究《纲要》起草工作。为了使《纲要》既反映、吸收最新的理论研究成果，又符合行政管理的实际，2003年2月，国务院法制办委托中国法学会行政法学研究会和上海市人民政府法制办分别起草全面推进依法行政实施方案。这两个单位在调查研究、听取意见和充分论证的基础上，于2003年8月上旬完成方案的起草，并向国务院法制办提交了方案建议稿。其中，中国法学会行政法学研究会起草的方案建议稿还在其2003年年会上进行了讨论。国务院法制办将两个方案建议稿涉及的主要问题提交2003年8月中旬召开的全国依法行政理论研讨会进行了研究、论证。在充分吸收两个方案建议稿内容的基础上，借鉴全国依法行政理论研讨会的成果，国务院法制办经认真研究、反复修改，形成了《纲要》征求意见稿。2003年12月上旬，国务

院有关领导主持召开了国务院有关部门负责同志以及国家行政学院负责同志参加的征求意见会议。根据会议意见，国务院法制办对征求意见稿作了进一步修改。2003年12月31日，国务院法制办将《纲要》征求意见稿印发国务院55个部门、31个省、自治区、直辖市、15个较大的市、中国行政管理学会以及有关专家学者征求意见。各方面一致认为，在全面建设小康社会和推进依法治国的新形势下，国务院发布这样一个《纲要》，确立建设法治政府的目标，明确今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施，对进一步推进我国社会主义政治文明建设具有重大意义，充分表明国务院全面推进依法行政、建设法治政府的决心；征求意见稿规定的内容全面、具体、可行，充分吸收了各方面的意见和建议，已经比较成熟，建议进一步修改完善后尽快印发。在对反馈意见进行认真梳理、研究的基础上，国务院法制办于2004年2月2日召开了由全国人大常委会法工委、最高人民法院负责同志和北京大学法学院、中国人民大学法学院有关专家学者参加的论证会，对《纲要》征求意见稿作了进一步论证、修改，形成了《全面推进依法行政实施纲要（草案）》。2004年3月16日，国务院第43次常务会议讨论并原则通过了《纲要》草案。会后，国务院法制办根据常务会议精神，对草案作了修改。2004年3月22日，国务院印发了《关于印发〈全面推进依法行政实施纲

要〉的通知》。2004年4月20日，新华社受权全文播发《纲要》。

三、起草《纲要》的总体思路

一是，按照执政为民的宗旨，把推进依法行政、建设法治政府作为建设社会主义政治文明的重要任务。为此，《纲要》确立了今后十年依法行政的指导思想和目标、基本原则和要求、主要任务和措施。

二是，既规范和约束行政权力，保护公民、法人和其他组织的合法权益；又保障和督促行政机关严格依法履行职责，实施有效行政管理，维护公共利益和社会秩序。为此，《纲要》既从行政机关实施行政管理的权限、程序、责任等方面提出了明确要求，又从体制、财政、执法手段等方面规定了相应的保障措施。

三是，既规定推进依法行政的一般要求，又明确进一步深化行政管理体制改革的具体措施，把推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能有机结合起来。行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制是法治政府的基础。为此，《纲要》在提高制度建设质量、确保法律实施、严格各项监督等内容的同时，把转变政府职能、深化行政管理体制改革的一系列措施作为重要内容加以规定。

四是，既要着眼长远，有指导性，又要立足于解决

问题，有可操作性。依法行政是一项全局性和长期性的系统工程，需要常抓不懈，有计划、分步骤地推进。为此，《纲要》在提出今后十年全面推进依法行政、建设法治政府的指导思想和目标的同时，又针对当前依法行政的突出问题，提出了近期工作的具体任务，并规定了落实目标和任务的具体措施。

第二章 依法行政的基本 涵义与历史发展

一、依法行政的基本涵义

什么是依法行政？概括起来讲，依法行政是指行政机关根据法律法规的规定取得、行使行政权力，并对行政行为的后果承担相应的责任。在现代社会，依法行政之“法”不仅包括法律规范，还包括法律的一般原则、法律精神和法律目的。依法行政包括以下基本内容：

（一）行政主体合法。行政主体必须是依法设立的并具备相应的资格和条件。这项内容包括行政机关和其他行政公务组织都必须符合法律规定的主体地位、资格和组织条件。如果进行行政活动的主体不是依法成立的或者不具备行政主体资格，其行为不具有法律效力。

（二）行政权的取得和行使合法。具体包括：一是行政权的取得必须有法律依据。行政机关的权力不是固有的，而是来源于人民，由人民代表大会及其常委会制定的法律赋予的；二是行政权的行使必须符合法律法规的规定。这项内容包括行政活动必须有法律法规的依

据，否则不得作出影响公民权利的行为；行政活动必须在法定的权限范围内活动，越权无效；行政主体不仅有消极的义务遵守法律的规定，而且要积极地采取行动或措施保证法律规范的实施；行政行为不仅要符合实体规定，也要遵守程序性规定。

（三）行使行政权要承担相应的责任，权责统一。具体包括：一是，行政主体的职权与职责相统一；二是，行为主体与责任主体相一致；三是，责任与违法相对应，违法必须受追究；四是，基于行政主体的地位和公务的要求，行政公务人员还要承担道义上的责任，如应遵守对公务员的纪律要求。

正确理解依法行政的基本涵义，实践中需要纠正以下错误认识：

一是，依法行政就是依法治理社会。依法行政要解决的是行政机关活动的合法性问题，规范的是行政权力而不是老百姓。依法行政规定的不仅仅是权力，而且是行政机关的责任。依法行政的含义是指国家的公共管理活动必须依法进行，符合法律的规定，依法管理行政机关及其工作人员，而不是用法去治行政相对人。克服以上错误认识，必须彻底抛弃传统的“官本位”观念，树立“民本位”的观念，切实认识到行政权力来源于人民，依法行政是人民对行政机关的要求。

二是，依法行政就是按照行政机关制定的部门规章或文件规定“行政”。目前，在实践中存在着“部门利

益法制化”的现象，某些行政机关热衷于通过制定效力较低的部门规章或规范性文件，扩大本部门行政权力，维护本部门利益。从而出现部门规章和规范性文件互相打架、甚至与上位法规定不一致的现象。需要指出的是，依法行政所依之法必须是符合法制统一原则的，仅依“从部门利益出发制定的规章或规范性文件行政”不是依法行政。

三是，简单地将依法行政的任务分解到各部门、行业、领域或者各级政府，如依法治山、治水、治林、治路、治火和依法治市、治县等，就可以实现依法行政。依法行政是一个全方位、全局性的系统工程，不可能在国家法制尚不健全，地区法制发展严重不平衡的情况下，在局部地区率先实现“法治”，同时“率先实现法治”的某些地区的简单相加也无法在全国实现依法行政。

二、依法行政的本质

依法行政的本质是依法规范、约束行政权力。具体来说，依法行政是依法治权，不是依法治事；是依法治官，不是依法治民；是依法治自己，不是依法治别人。为什么？

一是，行政权在本质上是非平等的，是一种超越于个人之上的公共力量，会产生巨大的规模效益。因此，行政权力是把双刃剑，既可以成为维护公共利益最有效的工具，又可能成为侵害公民个人权利最严重的利器。