

福建省全面推进依法行政学习宣传读本



建设法治政府基本知识

福建省人民政府法制办
福建省人事厅 组织编写
福建省司法厅

福建人民出版社



福建省全面推进依法行政学习宣传读本

建设法治政府基本知识

福建省人民政府法制办
福建省人事厅 组织编写
福建省司法厅

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法治政府基本知识: 福建省全面推进依法行政学习宣传读本/福建省人民政府法制办、福建省人事厅、福建省司法厅编.
—福州: 福建人民出版社, 2007. 7
ISBN 978-7-211-05508-1

I. 建... II. ①福... ②福... III. 行政执法—福建省—学习参考资料 IV. D927.570.211.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 056016 号

建设法治政府基本知识: 福建省全面推进依法行政学习宣传读本

作 者: 福建省人民政府法制办、福建省人事厅、福建省司法厅
责任编辑: 江典辉
出版发行: 福建人民出版社 电 话: 0591-87533169 (发行部)
网 址: <http://www.fjpph.com> 电子邮箱: 211@fjpph.com
地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350001
印 刷: 福建省天一屏山印务有限公司
地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350003
开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 19.00
字 数: 251 千字
版 次: 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷
印 数: 1—50000
书 号: ISBN 978-7-211-05508-1
定 价: 21.60 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换
版权所有, 翻印必究

福建省全面推进依法行政学习宣传读本
建设法治政府基本知识

编辑委员会

主任委员 冯声康

副主任委员 丛远东 张 猛 吴钦霖 薛育卿

委 员 (按姓氏笔画为序)

冯声康 丛远东 刘文波 陈飞鹏

吴钦霖 张 猛 林传德 林新森

卓国爱 姚 建 唐华苏 顾越利

黄岩生 薛育卿

主 编 张 猛

执行主编 黄岩生 顾越利

撰 稿 (按姓氏笔画为序)

王利平 陈志民 杨玉章 张朝晖

顾越利 黄 磊 蒋团松 蒋爱平

戴文科



全面推进依法行政 为建设海峡西岸经济区提供法制保障

福建省人民政府秘书长 冯声康

依法行政是依法治国的重要组成部分，是政府工作的基本准则之一。全面推进依法行政，建设法治政府，是规范政府自身行为、建设社会主义法治国家的客观要求，也是建设社会主义市场经济体制，构建社会主义和谐社会的必然要求。2004年3月22日，国务院制定并颁布了《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，在总结推进依法行政经验的基础上，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、基本原则、具体任务和措施要求，规划了全面推进依法行政的宏伟蓝图，是当前和今后一个时期全面加强政府法制建设、推进依法行政、建设法治政府的纲领性文件。

中共福建省委、福建省人民政府历来十分重视推进依法行政工作。1988年，中共福建省第六届委员会第八次全体会议通过了《中共福建省委关于依法治省的决定》，提出到2010年依法治省的基本目标，要求行政机关做到依法行政、保障各项法律法规有效实施。同年9月，经福建省九届人大常委会第五次会议批准，福建省人民政府颁布了《福建省人民政府关于依法行政的实施规划》，明确了推进依法行政的主要任务。在各级行政机关共同努力下，近几年我省推进依法行政工作取得了较大的成功，行政机关行使权力努力做到遵守法律依据、遵循法定程序、承担法律责任、自觉接受监

督与制约,各级、各部门运用法律手段管理经济、社会事务的能力和水平有了长足的进步,为我省建设政治民主、经济繁荣、社会文明、人民安居乐业的海峡西岸经济区创造了良好的法制环境。

为了贯彻落实《纲要》,进一步全面推进我省依法行政工作,经省委常委会、省政府常务会议审议,省政府于2005年1月发布了《福建省人民政府关于贯彻国务院〈全面推进依法行政实施纲要〉的实施意见》(闽政〔2005〕1号,以下简称《实施意见》)。《实施意见》根据我省实际,针对当前我省推进依法行政工作存在的问题,提出了全面推进依法行政的指导思想和基本要求,并从八个方面对贯彻落实《纲要》的措施、步骤作了具体部署,包括:一要加快政府职能转变,深化行政管理体制改革;二要建立健全科学民主决策机制;三要提高制度建设质量;四要理顺行政执法体制,加快行政程序建设,规范行政执法行为;五要积极探索高效、便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制;六要完善行政监督制度,强化对行政行为的监督;七要不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力;八要加强对全面推进依法行政工作的领导。这些措施、步骤既有落实单位,又有落实时间,比较实在。具体来看,《实施意见》有以下四个方面的特点:一服务大局。紧紧围绕发展、加快建设海峡西岸经济区考虑依法行政实施意见,做到推进依法行政与社会经济发展进程相适应,相促进。二是实事求是。根据《纲要》的要求,结合我省实际,既与《纲要》相衔接,又力求体现福建特色。经过努力能够做到的工作表述具体一些,目前尚做不到的则要求积极研究探索,对需要国家有关部门统一部署的工作,只作简要表述。三是循序渐进。对目前依法行政中亟待解决的问题和近期工作,尽量提出明确可操作的意见,对中长期工作则提出原则性的意见和要求,做到既立足于当前实际,又着眼于未来十年的目标。四是重在推进。需要一个过程加以推进的工作力求形成制度,保证长效性,促使依法行政在政府工作中一以贯之。各项工作以项目带动为抓手,尽量明确责任单位,能够明确完成时间的还

提出时间要求，同时还明确监督机制和保障措施。

认真学习、宣传和实施《纲要》和《实施意见》，是当前和今后一个时期我省各级行政机关的一项重要任务。只有正确认识全面推进依法行政、建设法治政府的目标，准确把握《纲要》和《实施意见》规定的制度，明确《纲要》和《实施意见》提出的各项措施要求，才能真正把《纲要》和《实施意见》贯彻好、实施好。为了帮助广大行政机关工作人员学习、宣传《纲要》和《实施意见》，领会其中精神，福建省人事厅、福建省人民政府法制办组织参与《实施意见》起草的同志，共同编写了本书。相信本书的出版，将对广大行政机关工作人员更好地学习《纲要》和《实施意见》起到积极的作用。

当前，随着《福建省建设海峡西岸经济区纲要》的颁布实施，海峡西岸经济区建设正在全面推进，海峡西岸经济区效应日益凸显，我省正面临着前所未有的发展机遇。海峡西岸经济区建设对各级、各部门提出了更高的要求。我省各级行政机关要认真贯彻省委八次全会精神，按照《纲要》和《实施意见》的要求，全面推进依法行政工作，遵循依法行政的工作准则，结合实际，主动融入，争取更大的作为，为构建社会主义和谐社会创造良好的法制环境，为建设海峡西岸经济区提供良好的法制保障。

2007年6月

目 录

第一章 依法行政的基本原理	(1)
第一节 全面推进依法行政的目标、要求和指导思想	(1)
一、依法行政的含义	(1)
二、全面推进依法行政的目标——建设法治政府	(13)
三、全面推进依法行政的指导思想	(27)
第二节 全面推进依法行政的基本原则和基本要求	(38)
一、全面推进依法行政的基本原则	(39)
二、依法行政的基本要求	(49)
第二章 依法行政的基本制度	(73)
第一节 行政立法制度	(73)
一、行政立法的主体及权限	(73)
二、行政立法程序	(74)
三、行政立法效力	(77)
第二节 行政执法制度	(78)
一、行政处罚法律制度	(79)
二、行政许可法律制度	(85)
三、行政强制法律制度	(95)
第三节 行政救济制度	(103)
一、行政复议制度	(103)
二、行政诉讼制度	(112)
三、行政赔偿制度	(125)
第三章 全面推进依法行政的主要内容	(133)
第一节 福建省人民政府《关于贯彻国务院〈全面推进依法	

行政实施纲要》的实施意见》的特点和主要内容	(133)
一、《实施意见》的主要特点	(134)
二、《实施意见》的主要内容	(140)
第二节 加快政府职能转变,深化行政管理体制改革	(145)
一、福建省政府职能转变和行政管理体制改革的基本情况	(145)
二、进一步转变政府职能与改革行政管理体制的具体要求	(149)
第三节 建立健全科学民主的行政决策机制	(159)
一、我国行政决策制度的历史沿革和发展趋势	(159)
二、《纲要》对健全行政决策机制提出的要求	(161)
第四节 提高制度建设质量	(164)
一、制度建设的基本内涵和基本要求	(164)
二、落实《纲要》提高制度建设质量的要求	(168)
第五节 改革行政执法体制,提高行政执法效能	(180)
一、行政执法体制改革是依法行政的要求	(180)
二、我国行政执法体制的现实问题及其改革路径	(184)
三、深化行政执法体制改革应做好几方面的工作	(190)
第六节 强化行政程序建设,规范行政执法行为	(193)
一、行政程序概述	(194)
二、我国行政程序法制建设现状分析	(199)
三、《纲要》对行政程序制度的基本规定	(203)
第七节 积极探索政府解决纠纷机制	(210)
一、当前社会矛盾纠纷的主要特征及其成因	(211)
二、我国行政机关解决纠纷机制的不足	(214)
三、《实施意见》规定的预防和化解社会矛盾纠纷的对策与措施	(217)
第八节 完善行政监督制度,强化对行政行为的监督	(224)

一、行政监督概述	(224)
二、行政监督的基本要求	(227)
三、完善行政监督制度的主要措施	(229)
第九节 切实加强对全面推进依法行政工作的领导	(245)
一、加强对推进依法行政工作领导的必要性	(245)
二、福建省推进依法行政领导机制和工作机制的不足	(248)
三、《实施意见》关于加强对推进依法行政工作领导的规 定	(250)
附 件	
国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知	(258)
全面推进依法行政实施纲要	(259)
福建省人民政府印发《关于贯彻国务院〈全面推进依法行 政实施纲要〉的实施意见》的通知	(272)
福建省人民政府关于贯彻国务院《全面推进依法行政实施 纲要》的实施意见	(274)
主要参考文献	(296)

第一章

依法行政的基本原理

第一节 全面推进依法行政的目标、要求和指导思想

一、依法行政的含义

（一）依法行政的渊源及其发展历史

1. 国外依法行政的发展历史。

依法行政并非自古就有的，在人治社会，行政领域中本质上是由人而不是由法支配一切的。在西方，伴随着资产阶级力量的一步一步壮大和商品经济的全面发展，以洛克、孟德斯鸠、卢梭等为代表的资产阶级思想家提出了许多新主张。英国学者洛克在他的《政府论》中主张：政府权力必须通过既定的公开而有效的法律来行使；政府权力应当被划分为不同的部分，分别由不同的机关来行使。法国思想家孟德斯鸠明确提出了“三权分立”学说，他主张：一切有权力的人都容易滥用权力，这是颠扑不破的真理；要防止滥用权力，就必须用权力约束权力。资产阶级国家充分利用这些思想理论，全面推进政治民主化，并通过制定宪法的方式从无到有地确立起三权分立的宪政框架。国家权力体系分为立法权、行政权和司

法权。议会行使立法权,通过制定法律来为行政管理和司法审查提供法律依据。行政机关行使行政权,依照法律对国家事务进行管理。法院行使司法权,通过司法审查来监督行政机关依法行政。这样,行政权就受到法律的控制,“依法行政”原则伴随着资产阶级革命的胜利逐渐确立起来。

国外的依法行政也经历了不同发展历程。在自由资本主义社会时期,由于行政权有着国家支配力和强制性、主动性、执行性、扩张性、腐蚀性等特征,在“管得最少的政府是最好的政府”的观念影响下,为防止行政权的滥用和保护人权,主要奉行“无法律即无行政”的消极行政。在经济领域崇尚自由放任,在政治领域实行国家与社会分离,致力于市民社会的构建,政府只是“守夜人”。在这个时期,依法行政的主要特征是议会立法至上,无法律即无行政,行政的依据是制定法。到了19世纪末20世纪初,随着西方资本主义迅猛发展,产生了诸如“市场失灵”等一系列社会问题,此外,为了解决经济垄断、环境污染、失业罢工和社会保障等市场机制无法解决的公共问题,特别是随着福利国家、给付行政等国家目的观的普遍被接受,人们认识到了依法行政不仅要消极地防范权力的任意行使,还要促进政府主动增进人民的福祉和提高生活水准。1929—1933年,严重的经济危机席卷整个资本主义世界。罗斯福“新政”应运而生,凯恩斯主义的通过政府干预解决“市场失灵”的理论在西方大行其道,这一时期,依法行政的主要特征体现为:依法行政与积极行政并行不悖,议会立法、行政执行法律、司法审查仍是依法行政的基础;行政机关制定的行政法规、规章成为法律的重要组成部分;行政机关不仅拥有法律规范下的权力,而且拥有广泛的自由裁量权;行政机关不仅依照法律进行活动,而且也运用其优势主动地进行活动。严格意义上的“无法律即无行政”的观念已不复存在。到了20世纪70年代以后,西方国家普遍出现严重的“滞胀”,积极行政虽然在很大程度上缓解了“市场失灵”问题,缓和了社会矛盾,但随即又带来了“政府失灵”。英、美等国家开始

反思凯恩斯主义，反思“行政国”和“福利国”，试图在法律与行政之间寻求一种和谐与平衡，成为这一时期依法行政的特征，主要表现在：

(1) 强调法律与行政之间的和谐性，法律不应被当作行政的对手，而应成为规范行政权理性动作、对行政负责任的“良师益友”，推动行政的规范化与法治化。

(2) 议会立法不再是“空白支票”式的授权，法院的司法审查也不再机械地坚持对行政权的一味控制，而是试图在授权与控权之间、在规范与功能之间、在行政权与公民权之间寻求平衡。

(3) 法律倾向于兼顾积极行政与消极行政，以使二者优势互补，各得其所，并对不同类型的行政区别对待。例如，对受益性行政的法律规制通常明显弱于排除义务性行政，对强制性行政的规范化要求通常明显严格于非强制性行政。

2. 我国依法行政的发展历程。

在我国，依法行政是伴随改革开放和民主与法制建设的发展而逐步认识和确立起来的。

新中国成立之初，虽然没有依法行政的这一提法，但对政府法制建设还是比较重视的，并取得了一定成果：一方面，在中央人民政府政务院设置了法制委员会，1954年改为国务院法制局；另一方面，开始了社会主义法制建设，制定了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，并依据《中国人民政治协商会议共同纲领》提出的任务和原则，先后制定和颁布了《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国土地改革法》、《中华人民共和国工会法》、《保守国家机密暂行条例》、《中华人民共和国惩治贪污条例》、《私营企业暂行条例》、《中华人民共和国劳动保险条例》、《中华人民共和国惩治反革命条例》、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》以及有关政权建设、社会治安、财政金融、生产建设、科教文卫等一系列重要法律、法令，为行政管理提供了法律依据和保障。1954年，一届全国人大一次会议通过了我国第一部社会主义类型

的宪法《中华人民共和国宪法》。随后,根据宪法的规定,先后制定了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》等五部组织法以及《中华人民共和国逮捕拘留条例》、《中华人民共和国劳动改造条例》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》等一批重要法规。从新中国成立到“文化大革命”前的十几年间,国家制定了大约 1500 多件法律、法令和法规,为行政机构建设和进行有效行政管理提供了法律依据和保障。但是,由于“我们这个国家有几千年封建社会的历史,缺乏社会主义的民主和社会主义的法制”,特别对以什么样的治国方略治国、怎样治国缺乏认识和深入的理论研究,在认识上存在偏差,把法律作为国家的统治工具,认为人民当家作主,国家权力就是人民的权力,不需要谁来监督,以及其他种种原因,导致恩格斯所担心的社会公仆可能变成社会主人的问题果然出现了。自 1957 年开始,特别是“文化大革命”,我国遭受了一场浩劫,社会主义民主和法制受到了严重破坏,政府法制建设也难逃厄运。

1978 年以来,伴随着党的以经济建设为中心的工作重心的转移,我国实行改革、开放,社会主义市场经济体系初步建立,经济快速发展,社会全面进步,社会主义民主政治和社会主义法制建设也取得了显著成绩。我国对依法治国和依法行政的认识也不断深化:从邓小平为了避免历史悲剧重演,总结了我国历史和现实的经验教训,尤其是他在“文化大革命”中遭受迫害的亲身经历,在中共十一届三中全会召开前中央工作会议上第一次提出的“为了保障人民民主,必须加强法制。……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,为依法行政在政治上、思想上作了准备和奠定了理论基础开始,到 1996 年江泽民在中共中央举办的法制讲座上第一次提出“干部依法决策、依法行政是依法治国的重要基础”的思想;从 1993 年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社

《社会主义市场经济若干问题的决定》提出“各级政府都要依法行政、依法办事”，到2004年3月22日国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》提出建设法治政府，对执政党及政府依法执政、依法治国、依法行政的理论经历了从新中国成立初期的认识不清到中共十一届三中全会后的创造性提出，从法制工具论到法治价值论，从依法治事、治民到依法治权、治“官”，发生了质的飞跃，充分反映了我国政治文明建设的丰硕成果。在思想理论发展的推动下，政府法制建设也经历了从中共十一届三中全会后到1989年这一阶段的以《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《中华人民共和国森林法（试行）》、《中华人民共和国食品卫生法（试行）》等一批填补部门依法治事的实体法为中心的全面立法阶段，从1989年到1996年以《中华人民共和国行政诉讼法》、《行政复议条例》、《中华人民共和国国家赔偿法》为里程碑的事后有限的对行政权行使监督和公民权利救济的初步深化阶段，到1996年至今以《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》等为代表的全面规范、制约、保障行政权运作的全面推进阶段的发展历程。依法行政成为依法治国、建设社会主义法治国家的重要组成部分。

（二）依法行政的含义

1. 依法行政的概念。

依法行政是一个现代法治价值理念、社会目标，相关制度设计过程是具有内在一致性的综合体，是形式要求与实质要求的统一，是制度价值理念的统一，是目标和过程的统一。

依法行政是现代法治国家普遍遵循的一项基本准则。顾名思义，依法行政就是指行政机关根据法律法规的规定取得、行使行政权力，并依据法律、法规、规章对国家事务、经济和文化事业、社会事务进行管理，同时对具体行政行为的后果承担相应的责任。在现代法治国家，依法行政所依的“法”，是指广义的法，不仅包括

宪法、法律,还包括依法制定的行政法规、地方性法规和规章,以及在法律基础上建立或形成的概括了法律制度程序和规范的一般原则、法律精神和法律目的。依法行政中所涵盖的“行政”已不仅限于传统的秩序行政或干预行政,还包括给付行政;不仅包括强制行政,也包括非强制行政;不仅包括依职权的积极行政,而且也包括需要经当事人申请的消极行政。在现代社会,依法行政的“行政”所包括的范围,涵盖了行政机关的全部行政管理活动。

2. 依法行政的内涵。

现代法治国家,尽管各国在其不同的法治发展道路和阶段上,形成了关于“依法行政”的不同称谓和制度,但行政必须遵循法律和受法律约束,这是现代法治国家普遍遵循的法治理念和法治原则,并由此构成了各国建立行政法律制度的基础和根据。因此,理解依法行政的含义,把握依法行政的要求,思考我国依法行政的制度创新,落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》的目标、原则、要求和措施,都应以此基本法治理念和法治原则为出发点和归宿。

依法行政的内涵是极其丰富的,我们需要从以下这些基本的方面深刻认识依法行政的内涵和本质:

(1) 依法行政是一种现代法治社会的价值理念。

依法行政是依法治国基本方略的重要组成部分,是人类文明成果。依法行政蕴含着现代社会的特定价值理念。这些理念包括民主政治、人民主权、尊重和保障人权与自由、法律至上、权力受法律制约、法律面前人人平等、程序正义等。这种价值取向与中国古代专制主义的价值取向是根本对立的。这些价值理念是时代精神的精华,是建立行政法律制度的灵魂和基础,是现代行政的价值取向。中国从进入阶级社会时起,便实行专制主义的政体,这就决定了中国古代特定的权与法的关系。在古代中国,法自君出,皇帝至高无上,权力支配法律;统治者重公权轻民权,法律以维护统治阶段的统治权为首要任务,至于私权观念则极为淡薄;法律重身份等级,

轻统一用法，“刑不上大夫，礼不下庶民”，不同身份等级以不同法律调整，桎梏了名列“贱籍”的各种劳动者的身份自由，剥夺了他们应享有的各种基本权利；统治阶级重刑法、轻民法，没有行政法，权力受到的监督和制约很少。上述中国古代法制的特征，表明了中国古代统治阶级行使权力管理国家的法律制度的价值取向。

在近代法治产生以前，法与行政并没有必然关联，在行政领域中，本质上是人并非法是支配一切的，它所造成的结果是政治上的专制和不民主，法律上的不平等。因此，依法治国和依法行政是人类几千年来的梦想和价值追求。在现代法治国家中，依法行政实现了依照体现人民共同意志的良法和法律所蕴含的价值理念，行使行政行为 and 进行行政活动并实质性地 在行政机关及其工作人员普遍形成和确立为一种价值理念，并以此指导着自己的行政活动和行政行为，这本身就是人类所追求的一种价值。它所产生的结果从根本上确立了良法对行政权的支配和控制地位，保证行政机关依据法律行使行政权，以防止行政权的专横和滥用，使公民的权利得到有效保障和维护。

(2) 依法行政是一种依据法律行使行政权的现代行政制度。

依法行政是行政法律制度和机制的设计与实现，行政目的与行政过程、行政权力约束与保障的有机统一。

行政权源于人民的权利。我国宪法规定：国家的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。行政机关由人民代表大会产生，并向人民代表大会负责，行政机关的职权由宪法和法律赋予。因此，行政权是委托性权力，宪法和法律是委托书，法律规定是委托权限应履行的责任与义务，依法行政就是其应有之意，就是依照人民共同意志行使权力。

行政管理涉及的领域广泛，事项繁杂，情况多变，同时行政权力和其他权力一样，既可以用来为人民服务，也可以用来侵害人民权益、牟取私利。因此，必须找到一种既能及时有效应对复杂多变的行政现象，又能统领、规范行政权的具有根本性、稳定性、强制