

内部资料
注意保存

楚雄彝族自治州

政府法制参阅资料

第一辑

楚雄彝族自治州人民政府法制办公室编
一九九二年六月

楚雄彝族自治州

政府法制参阅资料

第一辑

楚雄彝族自治州人民政府法制办公室编
一九九二年六月

目 录

- 一、在云南省第一次政府法制工作会议上的书面讲话
..... 和志强 (1)
- 二、在全国政府法制工作座谈会上的讲话
..... 杨景宇 (3)
- 三、在云南省第一次政府法制工作会议上的讲话
..... 曹康泰 (15)
- 四、楚雄彝族自治州人大常委会、州人民政府
关于改进我州法规性文件审定发布工作
有关问题的意见 (27)
- 五、楚雄彝族自治州人民政府法制办公室工作职责
..... (29)
- 六、制定地方法规性文件必须弄清的几个主要问题
..... 张武扬 (31)
- 七、行政诉讼的庭前准备与应诉技巧
..... 杨世清 (37)
- 八、如何写好行政诉讼答辩状 (41)
- 九、乡政府应依法作出具体行政行为
..... 王新才 聂志祥 (44)
- 十、全国各省、市、自治区政府法制机构
设置情况简表 (47)

在云南省第一次政府法制工作会议上的书面讲话

和志强

(1992年6月10日)

同志们：

值此全省第一次政府法制工作会议召开之际，谨向会议表示热烈的祝贺！

政府法制工作很重要。小平同志指出，搞四个现代化一定要有两手，即“一手抓建设，一手抓法制”。在视察南方的重要谈话中又再次强调指出：“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”这就从战略的高度，阐明了加强法制工作的重要性。我们一定要深刻领会，坚决贯彻执行。政府法制工作是整个社会主义法制建设的重要组成部分。加强政府法制工作，对于转变政府职能、推进改革开放、保障四化建设、健全社会主义民主和法制、维护国家的长治久安，都具有十分重要的意义。特别是在当前贯彻中央有关指示，加快改革开放和经济发展步伐的新形势下，搞好政府法制建设，更具有保驾护航的作用。因此，各级领导都要高度重视，采取措施，扎扎实实为政府法制建设办实事。

要加强立法工作。根据改革开放和现代化建设的需要,加强以经济立法为重点的地方立法工作,把同法律、行政法规配套的和本省急需的一批地方立法项目尽快搞出来,并切实提高地方立法质量。

要加强执法监督检查和行政复议工作。坚决纠正行政管理活动中有法不依,执法不严,违法不究的问题。

还要加强政府法制机构建设,充实必要的法制工作人员。

总之,我省政府法制工作任重道远,大有可为。千里之行,始于足下。希望大家在省委、省政府的领导下,在省人大的支持和监督下,把我省的政府法制工作推上一个新台阶。

最后,预祝会议圆满成功!

国务院法制局局长杨景宇 在政府法制工作座谈会上的 讲 话

(一九九二年二月二十六日)

这次座谈会，开了四天半，就要结束了。

一九八七年四月国务院召开全国政府法制工作会议，至今已经五年。在此期间，政府法制建设有了很大的发展，取得了显著成绩，积累了宝贵经验。同时，在前进中也遇到了一些共同性的问题，需要认真研究解决。在这种情况下，国务院法制局这次邀请三十个省、自治区、直辖市和十五个城市政府法制工作机构的负责同志，座谈、探讨如何进一步加强政府法制工作，大家认为是必要的、适时的。

几天来，同志们紧紧围绕座谈会的主题，聚精会神，畅所欲言，切磋琢磨，交流了经验，提出了问题，发表了很好的意见和建议，互相启发，共同受益。我看，这次座谈会开得是成功的，达到了团结、鼓劲、前进的预期目的。

下面，我讲几点意见，跟同志们商量。

一、加强政府法制工作是建设有中国特色的社会主义这项伟大事业提出的客观要求，反映了不依人的意志为转移的客观规律。

在新的历史时期，我们遵循党的“一个中心、两个基本点”的基本路线，正在从事建设有中国特色的社会主义的伟大事业。怎样建设有中国特色的社会主义？小平同志提出，搞四个现代化一定要有两手，即“一手抓建设，一手抓法制”。我体会，这是建设有中国特色的社会主义的战略布局。

讲到政府法制工作的地位和作用，几年来，中央和国务院领导同志强调的主要精神有两点：

一点是：政府法制工作是整个法制建设工作的重要组成部分。我理解，建设时期，管理国家，管理社会，经常、普遍、大量是通过行政行为实现的。因此，要把国家的政治生活、经济生活、社会生活中各个方面的基本关系和活动准则纳入制度化、法律化的轨道，也就必然要求把政府法制工作放在突出的位置上。

再一点：政府法制工作是整个政府工作的基础。我理解，政府工作涉及国家事务、社会事务、经济和文化事业的各个方面，任务十分繁重，只有把它放在制度化、法律化的基础上，按规矩办事情，才有可能从根本上提高政治工作效率，并且保证政府贯彻执行党和国家的方针、政策的连续性和稳定性。

总之，加强政府法制工作是中国历史发展到现阶段提出的客观要求，反映了不依人的意志为转移的客观规律，决不是人为的，也不是权宜之计，更不是用法制来束缚我们自己的手脚。这从两个方面来看，是清楚的：

一个方面，从政府如何充分发挥管理国家行政事务、特别是领导经济建设事业的职能来看，非加强政府法制工作不可。随着党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社

会主义现代化建设上来，随着改革的深化和经济的发展，越来越多、相当复杂的经济关系和经济活动准则需要用法律的形式固定下来；国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律的手段来解决。这些事情，不论管理者与被管理者之间的纵向经济关系，还是平等民事主体之间的横向财产、经济关系，如果统统包在政府身上，政府又主要用行政手段来处理，一事一批，一个将军一个令，一会儿一个章程，不但干不了，而且干不好，无论如何是不行的。更不要说在对外开放中，我们要同不同社会制度国家的政府、企业和个人打交道，经济关系及其涉及的法律问题尤其复杂，没有法律作保证怎么行？

另一方面，从政府如何规范自身行为、始终坚持全心全意为人民服务的宗旨看，同样非加强政府法制工作不可。在我们的国家，人民是国家和社会的主人。我们的政府是人民的政府。我们的干部，不论职位高低，都是人民的公仆。这是事物的本质。革命战争年代，两个营垒对抗，一边是三大敌人，一边是人民大众。那时，我们的干部带领群众浴血奋战，冲锋在先，退却在后，吃苦在先，享受在后，本质与现象是一致的。在当时环境下，干部如果脱离群众，就站不住脚，甚至连脑袋都保不住。建国后，执政了，人民委托我们管理国家、领导建设，有些事情就不象过去那么明显了。在现象上、形式上人民似乎是被管理的，干部倒好象成了主人，加上有些干部受旧社会恶习的影响，滋长了官僚主义、命令主义，对群众作威作福，使本质与现象的矛盾更为突出。党的十三届六中全会作出了关于密切联系群众的决定，抓住了

问题的关键，意义重大、深远。解决这个问题，也要求我们结合新情况、新问题，把我们党从延安时期就倡导普遍实行的群众路线制度化、法律化，使公仆对主人负责、受主人监督制度化、法律化。

在国务院的工作中，李鹏同志一直十分重视政府法制建设，提出政府工作要规范化、制度化、法律化。这就说明了政府法制工作在整个政府工作中的重要地位。实际情况也是这样，国务院常务会议大体有三分之二是用来审议法律草案和行政法规草案的。这几天同志们谈到，地方各级政府领导对政府法制工作也是越来越重视的，这是几年来政府法制工作普遍得到加强的关键所在。在这当中，作为地方各级政府在政府法制工作中的参谋和助手的法制工作机构，不仅先后建立，而且逐步得到加强，在工作实践中逐步提高政治素质、业务素质，在人手少、任务重、困难多的条件下埋头苦干，做了大量工作，它的地位和作用也越来越受到社会上、特别是政府领导的重视。当然，我们的政府法制工作毕竟还年轻，尚在初创阶段，今后还必然会大大发展，不论立法，还是执法，任务都很艰巨。与此相应，各级政府法制工作机构，包括国务院法制局在内，尽管具体职责不尽相同，发展也不平衡，总的来说，与客观形势需要相比，与党、国家和人民的要求相比，还有很大差距，按照罗干同志一九九〇年九月一日在国务院贯彻实施行政诉讼法电话会议上的讲话要求，还需要进一步加强我们的思想建设、业务建设和组织建设，才能更好的承担起越来越繁重的任务。

二、政府法制工作必须自觉、坚定地服从于和服务于党和国家的工作重点。

政府法制工作尽管涉及政治、经济、文化，涉及社会生活各个方面，但是归根结底，必须以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，为社会主义现代化建设服务，为社会主义经济基础服务。明确了这一点，就不致于放松维护经济建设顺利进行这项根本任务。至于哪个具体时期以哪项具体工作为重点，那要根据实际情况和需要来确定。

对这一点，大家都很清楚，认为这是法制工作机构的工作方向。坚持了这一条，工作才有活力，才有生气，才能当好领导的参谋和助手，才能开拓工作的新局面。有的同志谈到，在工作中遇到的现实问题是，思想上明确，干起来被动，想干的，干不了，不想干的，非干不行。拿立法来说，至今总的还处于“部门送什么，我们干什么”的局面，难以主动地、更好地急领导之所急，围绕中心开展工作。这种局面如何摆脱？问题怎样解决？我想提出下面这样一个思路，大家看行不行？

第一、要搞清楚，党和国家的中心工作靠什么来保证？加强政府法制工作是很重要的一条，但不是唯一的，还有政策，还有思想教育，还有群众路线，这些都是我们的传统和优势，又都是在党的领导下进行的。总之，要靠综合效能，不可能、也不应该一切问题都要用法律来解决、全部工作都用法律来规范。既然如此，就要研究，围绕中心工作哪些问题需要通过政府法制工作来解决，哪些问题不属于法制的范畴；需要通过政府法制工作解决的，又要研究，哪些属于立法问题，哪些属于执法问题；属于立法问题的，再来研究，哪些是立法条件成熟的，哪些虽有需要，但一时还不具备立法条件；立法条件成熟的，就要集中力量，抓紧去搞，立法条件尚不成

熟的，可以先搞政策文件，用政策来指导，经过实践，积累经验，待条件成熟时再上升为法。

第二，对政府法制工作为中心工作服务这一点，也要理解得宽一点。比如，维护经济建设顺利进行，经济方面的立法和执法，当然是直接为它服务的。教育方面的立法和执法，劳动方面的立法和执法，维护社会安定的立法和执法，等等，是不是也是为经济建设服务呢？当然是的，只是有直接与间接的区别罢了。再如，保证扩大对外开放，涉外方面的立法和执法固然是直接为它服务的，许多其他法律的制定和执行同样是为引进和利用外资创造良好的法律环境、提供可靠的法律保证。

第三，政府法制工作，千头万绪，任务很重。要更好地为中心服务，还得从本地区不同时期的实际情况出发，根据需要与可能，分别轻重缓急，抓住重点，兼顾一般，力求把力量集中在急迫需要的、对政府经济社会影响较大的重点项目上。不然的话，眉毛胡子一把抓，乱了章法，那怎么行？

三、严肃立法，提高立法质量。

党的十一届三中全会提出：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”十六个字，两个方面：一是有法可依，一是依法办事。有法可依是前提。没有法，怎么依法办事？法是为全社会定规矩、立章程的，用我们的行话说，是为人们规定行为规范的。所以，立法是一件很严肃的事情，必须严肃对待。严肃立法是严肃执法的前提。立法如果不严肃，规矩定乱了，执行还不乱？

实际情况是立法的基础，正如恩格斯所说的，是“经济关系反映为法原则”。实践经验证明，立法如果脱离实际，对

所涉及的问题不作系统地、全面地研究、解决，连原则杠杠都没有划清楚，就想当然，或者照抄照搬，孤立地片面的随便搞，那就势必漏洞百出，搞不好，也行不通。同时，又要明确，在人类历史上，法律一旦产生，使逐渐形成了自己的体系，并且追求更多的独立性。立法，不能不考虑法自身的体系逻辑，不能这个法这么规定，那个法那么规定，互相矛盾。现在，不是没有这个问题。法规之间，尤其规章之间，互相矛盾，造成执行中的扯皮，难道没有这样的情况吗？我们对这个问题如果不加注意，任其发展下去，法制的尊严和作用势必受到损害，背离我们加强法制建设的初衷。

法律体系内部打架、扯皮、内耗，是怎样产生的？如何解决？我自己也还没有研究清楚。好在，提出问题就是解决问题的一半。如果大家认为这的确是一个问题，需要认真研究解决，就有希望，总能把问题搞清楚，找到解决它的办法。目前，为了严肃立法，提高立法质量，应该注意什么问题？根据大家讲的经验，是否可以强调这样三点：

第一、立法必须贯彻党的路线、方针、政策。在立法中坚持党的领导，最根本的就是通过法定程序把党的主张变为国家意志，也就是把社会实践证明的正确的、成熟的方针、政策条文化、法律化。这要有一个实践过程，主观和客观的矛盾只能在实践中解决。对新的重大、重要改革，要立法，往往需要经过探索、试验，即社会实践检验的阶段。在这个基础上，经过对各种典型、各种经验的比较研究，全面权衡利弊，才能立法。这是一条基本经验。至于法律体系内部，我想强调，宪法和基本法律是基础，而且它们是体现了党的根本主张和基本方针、政策的，在立法工作中，需要认真加以

学习、研究，无论如何不能同宪法和基本法律相抵触。

第二，立法要有改革精神。改革开放是强国之路，是亿万群众建设有中国特色的社会主义的伟大实践。立法从实际出发，首先就要从改革开放的实际出发，用法律的形式肯定改革开放的成功经验和丰硕成果，为改革开放提供良好的法律环境和有力的法律保障。不仅如此，立法活动本身也要体现改革精神。比如，有些现行的具体制度有弊端，属于在进一步改革中需要解决的问题，在当前立法时就要谨慎从事，防止把它用法律的形式固定下来，以致妨碍改革。有的同志提到，现在有一种情况，就是：“办一件事，设一个机构，立一个法，多一道办事手续，增加一项收费、罚款。”如果这样，还有什么精兵简政？还有什么治理“三乱”？能有利于创造搞好国营大中型企业的外部条件吗？能有利于创造引进外资的法律环境吗？显然，立法中不注意这类问题，就会同改革开放的方针相背离。

第三，立法要以最大多数人民的最大利益为出发点和落脚点。有关政府行为的立法，既要有利于政府办事有章可循，又要有利于维护人民的合法权益，只讲一面不行。两个方面，归结起来，都是以最大多数人民的最大利益为出发点和落脚点的。这是社会主义制度法制的本质。有人一讲法制，总是片面强调强化政府管理职能，以为法制就是依法“治”人，谁犯了法，怎么治他。这种认识至少不够全面。诚然，我们这里也有少数违法的人，应当、也必须依法追究法律责任。但是，必须明确，我们的法律是体现人民意志、维护人民利益、保障人民当家作主的，这是我们的法律同资产阶级和其他剥削阶级的法律的本质区别。依法追究违法行为，也是为了维

护最大多数人民的最大利益。这是搞好立法工作的重要原则问题。

四、努力完善政府内部行政执法监督机制，保证政府机关和政府工作人员严格地、正确地依法办事。

我们制定法律，不是为了好看，而是要执行的。有法不依，等于无法。

这些年来，依法办事的情况怎么样，总的来说，在不断的进步，情况越来越好。广大干部学法、讲法、守法，重视依法办事的越来越多。但是，应该承认，问题也还不少，在一些方面和一些地方依然存在着漫不经心的对待法律的情况，不依法办事甚至知法犯法、执法犯法的现象时有发生，问题相当突出，已经引起广大群众的不满。不认真地解决这个问题，法律再好也是一纸空文。

在我们的干部中，产生和存在不依法办事的问题，既有社会、历史原因，也有思想、认识问题，主要是两条：一是，我国封建社会延续时间很久，封建残余影响很深，正如小平同志说的，“旧中国留给我们的封建专制传统多，民主法制传统很少。”这是我们的一个历史包袱。二是，在过去长期的革命战争年代，由于全国性的政权不在我们手里，整个革命队伍内部只能主要是依靠党的政策办事，用政策来指导。建国以后，我们虽然从一开始就着手建立人民自己的法制，但是在相当长的时间里对法制的重要性认识不足，加上“以阶级斗争为纲”，不断搞政治运动，有些同志仍然保留着在过去那种环境中养成的观念、习惯和工作方法，自觉不自觉地认为“黑头（法律）不如红头（文件），红头不如白头（小范围传阅件），白头不如口头（领导指示）”。这个问题至今也还没有

完全解决。因此，加强政府法制工作，使我们的干部人人都养成依法办事的观念和习惯，是一项长期的、艰巨的任务。

怎么办：现在，许多地方，领导带头学法，取得了明显的效果，这说明，在广大干部中不断地进行法制宣传、教育，是十分重要的，同时，还需要研究如何不断完善和加强我们的行政执法监督制度。在这方面，我们不是没有制度。各级人大和县级以上人大常委会对法律实施的监督职权，并对本级“一府两院”的工作实行监督。不管是谁，如果违法犯罪，还有法院和检察院的法纪监督。在政府内部，又有上级对下级的监督，监察部门的政纪监督，审计部门的审计监督。这些监督制度是宪法和法律已经作了明确规定的。此外，还有群众监督，包括舆论监督，这是我们的传统和优势。在这次座谈中，不少同志提出的问题是，作为一级政府，对它所属的行使法定行政权的各个部门的执法情况，如何更有效、有力地实施监督？也就是说，如何进一步完善政府内部行政执法监督机制？近几年来，这个问题已经引起了各级政府领导的普遍重视，把它看作是加强政府法制工作的一项重要内容。在这当中，政府的法制工作机构站在政府工作全局上，从保证政府的各个部门处理问题的依据、主体、程序都合法的角度，承担了繁重的行政执法监督工作，认真研究，大胆探索，已经开始有了一些行之有效的具体制度和措施，主要是：

第一、普遍实行了规章和其他规范性文件的备案制度。许多地方从前年开始，结合行政诉讼法的实施，着手对规章和其他规范性文件进行清理，并且把这件事当作一项经常性的工作抓起来了。通过备案、清理，从中发现问题，及时解决，这对保证政府行为依据的合法性，从源头杜绝违法行为，

是很有意义的。

第二，依照行政复议条件的规定，普遍建立起复议应诉制度，并且从上到下配备了专门力量来抓这件事情。行政诉讼制度也好，行政复议制度也好，说到底，都是为了把我们的政府机关和政府工作人员执行职务置于群众的监督之下，对于保证依法行政、正确执法，都是很重要的。

第三，有些地方实行了一种叫做执法情况报告（反馈）制度，就是：一个法律、法规、规章实施一段时间（有的半年，有的一年）之后，由主管部门向政府报告执法情况，包括执行中的问题和准备采取的措施。这样做，从已经开始显示的效果看，可以有两个作用：一是，有利于推动主管部门认真执法；二是，有利于根据执法经验进一步修改、补充、完善有关的法律、法规、规章。

第四，通过对行政执法情况的检查，协调和处理部门之间的执法争议，调查研究，解剖典型，发现执法中带有共同性、普遍性的问题，分析原因，提出对策，通过立法、完善制度来解决这类问题。

此外，各地还有其他一些值得重视的探索和试验。

所有这些，制度也好，措施也好，办法也好，都是从实践中来的，也都还需要在实践中进一步发展、修正、完善。我看，目的是一个，就是研究如何进一步完善政府内部行政执法监督机制，保证有关政府行为的法律、法规、规章得到普遍的、准确的、切实的贯彻执行。

同志们，党、国家和人民交付给我们这些法制工作人员的任务是很光荣的，又是很艰巨的。这一光荣而又艰巨的任务本身就向我们提出了很高的要求，不但要求我们不断提高

政治素质、业务素质，在政治、业务上都过硬；而且，我看还要求我们必须具备“两性”——坚强的党性和顽强的韧性。只要我们这样要求自己，振奋精神，解放思想，勇于开拓，实事求是，那就一定能胜任愉快地工作，不辜负党、国家和人民对我们的重托。

以上讲的意见，仅供参考。