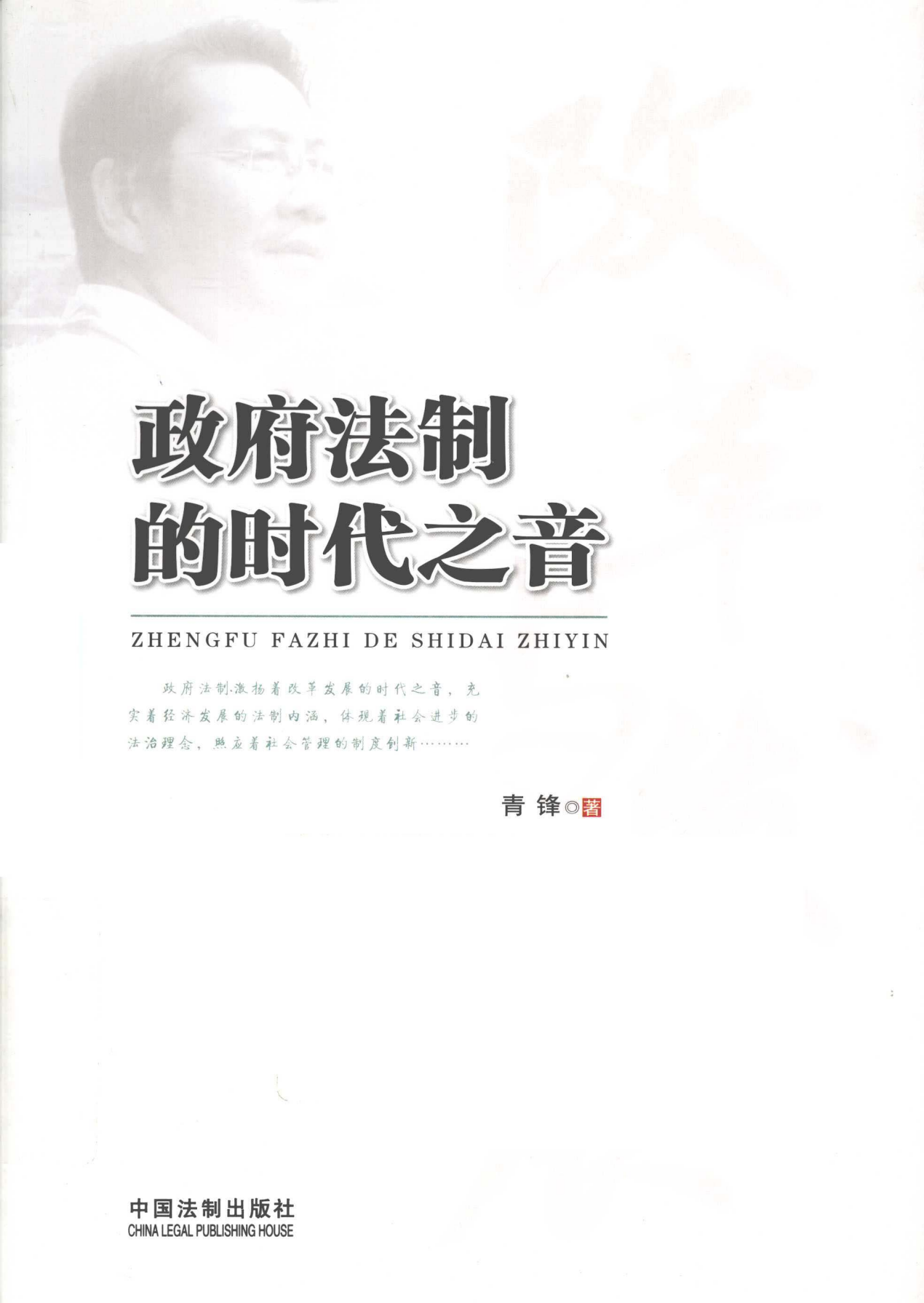


The background of the cover features a faded portrait of a man with glasses on the left and a faint map of China on the right.

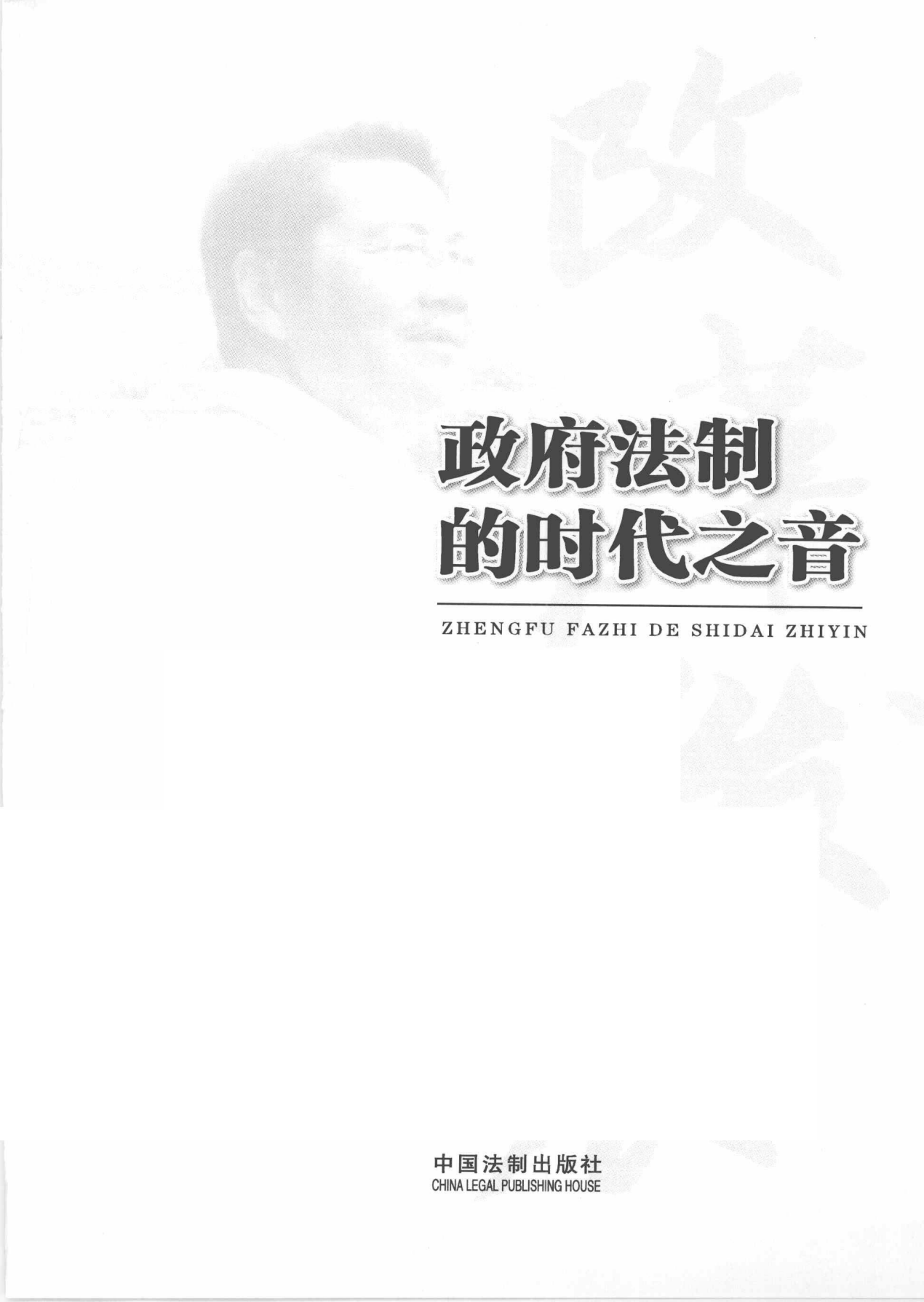
政府法制 的时代之音

ZHENG FU FA ZHI DE SHI DAI ZHI YIN

政府法制激扬着改革发展的时代之音，充
实着经济发展的法制内涵，体现着社会进步的
法治理念，照应着社会管理的制度创新……

青 锋◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



政府法制 的时代之音

ZHENG FU FA ZHI DE SHI DAI ZHI YIN

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府法制的时代之音 / 青锋著. —北京: 中国法制出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3080 - 7

I. ①政… II. ①青… III. ①社会主义法制 - 研究 - 中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 162838 号

责任编辑 郭善珊

封面设计 周黎明

政府法制的时代之音

ZHENG FU FA ZHI DE SHI DAI ZHI YIN

著者/青锋

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2011 年 9 月第 1 版

印张/49.75 字数/789 千

2011 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3080 - 7

定价: 168.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66026587

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

自序

中国30多年来经济改革、对外开放、持续发展，深刻改变了社会结构的各层面各部分，彻底荡涤了人们的思想灵魂。

改革的本质是调整既存秩序重新分配权力和利益，发展的核心要求是解放思想和解放生产力以推动经济社会历史的前行。这一切源于一个根本性的东西：经济利益及权力关系。经济利益的争斗需要规则，经济利益的公平化合理化需要规范，权力与利益的关系需要法治化，这也推动政府行为的法制化。从历史发展的进程看，真正意义的中国政府法制，肇始于中国的经济体制改革，随伴改革开放的历程快速推进，成形于全面推进依法行政。

作为与共和国几乎同时成长的人，我有幸亲历改革开放的过程，深刻体会经济社会的变迁，长期参与政府法制的建设，在中央政府的法制工作中尽努力回应社会对政府工作法治化的期求：

无论是起草制定法律法规还是国家的红头文件；

无论是推进依法行政还是执法监督；

无论是审查国际条约公约还是构建国内制度；

无论是行政复议还是行政诉讼；

无论是规章备案审查还是规范性文件的监督；

无论是法律法规的清理还是法规的编纂；

……

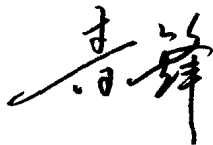
多年来我们都在改革开放的精神引导下努力探索前行，在历史长卷上忠实记录法制之路上的行进轨迹，表达改革发展的法制诉求。

历史证明：中国政府法制之路始终和歌改革与发展的主旋律，回响着法治的时代之音。

于是，有了这本《改革与发展：政府法制的时代之音》呈献给读者。虽如释重负，亦浮一线忐忑，如何接受社会大众和师长同仁的检阅？

希望工作无愧激荡的岁月。

希望这些内容无愧当今的时代。



2011年9月12日于京沪线上

前言：法治之路 时代之音

(一)

1911年10月。

辛亥革命的一声枪响，推翻了满清王朝的统治，终结了二千多年的封建皇权帝制。辛亥革命是“中国历史上一次伟大的资产阶级民主革命”，它以孙中山的民权学说为指导思想，通过《临时约法》建立了亚洲第一个民主共和国——中华民国，确定了资产阶级民主共和制度和分权鼎立的政治体制，在中国政治民主化法治化的历程中，具有划时代的意义，正如这位革命的先行者所说：世界潮流，浩浩荡荡，顺者昌，逆者亡！

1917年10月。

俄国十月革命一声炮响，给我们送来了马克思主义。“十月社会主义革命不只是开创俄国历史的新纪元，而且开创世界历史的新纪元，影响到世界各国内部的变化”。（毛泽东：《矛盾论》）在俄国十月革命的影响下，以毛泽东同志为首的中国共产党人，紧紧把握住中国革命的规律，指明了中国革命的道路，推翻了三座大山，彻底打破了半封建半殖民地的旧中国的制度坚冰。

1949年10月。

开国大典的礼炮鸣响，宣告了新中国的建立。“中国人民从此站起来了！”以1949年通过的发挥临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》为标志，中国的法制史也掀开了新的一页。毛泽东同志《在省市自治区党委书记会议上的讲话》中指出：“法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力。”同时，在《关于中华人民共和国宪法草案的讲话》中指出：“一个团体要有一个章程，有关国家也要有一个章程，宪法就是一个章程，是根本大法。”在他老人家的亲自领导下制定了1954年通过的“中华人民共和国宪法”即“54宪法”，不仅如此，他还说：“不仅刑法要，民法也需要，现在是无法无天。没有法律不行，刑法、民法一定要搞。不仅要制定法律，还要编案例”。（见1978年10月29日《人民日报》）遗憾的是，文化大革命也革了法制建设的命，不仅刑法、民法没有搞成、案例没编成，就连已经搞出来的宪法，也难以正常发挥作用。

1976年10月。

粉碎“四人帮”庆祝的锣鼓声，宣告了“文革十年”的终结，新时代的开始。回首这30多年来，真是翻天覆地，换了人间！以党的十一届三中全会为转折，我国经济社会快速发展，改革与发展成了时代的主旋律。伴随着时代的要求，法制建设发展迅速，成就斐然。依法行政、法治政府，既是人们的期望，也是政府的实践，更是改革发展的要求。政府法制激扬着改革发展的时代之音，充实着经济发展的法制内涵，体现着社会进步的法治理念，照应着社会管理的制度创新。伴随着春天的脚步，夏天的炙热，秋天的绚丽，冬天的寒峻，政府法制经历过了一番番时空轮回，一波波起伏跌宕，一道道发展门槛，留下辉煌辉煌的一遍潮流：

●1978年，邓小平同志在党的十一届三中全会召开前的中央工作会议上提出：“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的十六字方针，重新确立了法律在社会治理中的地位。

●1982年9月，党的十二大确立了宪法和法律在社会管理中的最高地位。

●1987年10月，党的十三大从宏观上提出了改革开放背景下加强社会主义法制建设的任务。强调“法制建设必须贯穿于改革的全过程”，“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。”在这种大的历史背景下，加强政府法制，推进依法行政，就成了历史的必然。

●1989年3月颁布的行政诉讼法，大力推动了政府的依法行政进程。

●1993年11月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》第一次正式提出各级政府都要依法行政、依法办事。

●1994年5月，国家赔偿法的颁布，对促进国家机关依法行使职权，起了相当重要作用。

●1996年3月颁布的行政处罚法，有效地规范了行政处罚的设定和实施，促进了行政执法的严格、公正、文明，提高了依法行政工作的质量和水平。

●1997年9月，党的十五大明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，并指出一切政府机关都必须依法行政。

●1999年3月，依法治国基本方略被载入宪法。依法行政作为行政机关行使权力的基本准则也逐步确立起来。

●1999年5月，继行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法等一系列规范政府行为的法律相继出台后，行政复议法这部专门维护行政管理相对人的合法权益，防止和纠正行政机关违法的或者不当的具体行政行为的法律也正式颁行。

●1999年7月，国务院召开了全国依法行政工作会议，并于同年11月发布了《关于全面推进依法行政的决定》，对全面推进依法行政作了部署。

●2000年3月，立法法颁布后，为贯彻立法法，2001年11月，国务院发布了

行政法规制定程序条例、规章制定程序条例，12月发布了法规规章备案条例，有效地推进了依法行政的制度建设。

●2000年至2002年，为适应我国加入世贸组织的需要，全面清理了法律、法规、规章和规范性文件。

●2003年3月，国务院修订《国务院工作规则》，将依法行政确立为政府工作的三项基本准则之一，并明确规定依法行政的核心是规范行政权力。

●2003年8月，行政许可法颁布，进一步深化行政审批制度改革。

●2004年3月，国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》，确立了建设法治政府的目标，标志着我国依法行政工作进入了全面深化阶段。

●2005年，国务院发布关于推行行政执法责任制的若干意见，重点规范行政执法工作。

●2006年，国务院颁布行政复议法实施条例，深化行政复议工作。

●2007年4月，国务院颁布政府信息公开条例，提高政府工作透明度，促进依法行政。

●2008年5月，国务院发布了关于加强市县政府依法行政的决定，重点推进基层政府依法行政工作。

●2009年，为形成中国特色社会主义法律体系，配合开展法律的全面清理，全面清理行政法规规章、规范性文件。

●2010年，国务院召开全国依法行政工作会议，发布《关于加强法治政府建设的意见》，进一步加大推进依法行政、建设法治政府的力度。

●2011年3月，胡锦涛总书记对全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治国家提出了新要求。

政府的法制活动，就是政府法制前行的脚步，就是政府法制的内容。贯穿政府法制的灵魂和时代之音就是改革开放，科学发展！百年中国的变迁，百年中国发的历史，无一不在诉说这一主题，呼唤改革与发展，追求光明与未来，期冀社会法治，企盼繁荣昌盛！

(二)

在我国，人民政府管理着人民的生老病死衣食住行，管理着经济社会的方方面面。政府法制也随之覆盖了众多的领域。政府工作有多宽，政府法制就涉及有多广。特别是在现代社会，政府法制就构成了政府管理工作的主要内容。从规制的制定，制度的确立，法律的执行，到规范行为，维护秩序，保护权益，追究责任等等，无一不是以政府法制的形式来体现政府管理的工作内容和方式。当宪法定义政府为执行机关时，就注定了政府工作在内在的要求和外部的形式上的法制属性。执

法的主体资格、行政权力的来源、管理的依据、活动的程序、责任的追究，无一不在依法行政框定的范畴。即便是政府立法活动，也只能在政府法制中找到其应有的规定性。正因为政府法制的涵盖面太宽，所以才应在一般的规律中把握其支撑点，在关注其重点的领域和政府行为的共同规范中展示政府法制的大貌。这一点，可以借用拙文在谈法制日报的政府法治时的感受来表述：

作为政府法制战线上的一员，我除了关注法制日报的其他报道，自然更多地聚焦政府法制的事。在每天繁忙的工作间隙，每当法制日报从邮局传递到我的手中时，我都要快速找到政府法治版，在“立法动态”栏目中纵览中国特色社会主义法律体系建设的进程，在“行政许可”栏目中体味政府最传统的管理方式改革的变化，在“行政处罚”栏目中观看执法的质量与水平、严格与规范、公正与文明，在“行政诉讼”、“行政复议”栏目中感知世间冷暖，在“依法行政”栏目中倾听法治政府建设的脉动，在“新闻人物”栏目中景仰政府法制人的风采，在“理论文章”栏目中寻找政府与法治的逻辑，在“思想高地”栏目中吸取智慧和营养……。政府法治版的出现和发展变化，反映了政府法制战线上的进步和成就，也展示了光明的未来与现实的状况。依法行政工作发展的每一步，都在这里作了忠实的纪录和传播。

愿本书在八个方面谋划的篇章能够帮助了解一下政府法制的几个基本支撑点。

(三)

改革开放的总设计师邓小平同志纵揽全球，高屋建瓴地指出：和平与发展是当今时代的两大主题。现在世界上真正的大问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题。和平问题是东西问题，发展问题是南北问题。概括起来，就是东西南北四个字。南北问题是核心问题。

要发展就要改革。改革与发展，也就成了我们时代的最强音。特别是行政管理体制改革，成了改革与发展的非常迫切的要求。

行政管理体制改革是一个历史发展的必然过程。中国的改革发轫于经济体制改革。我国的行政管理体制改革随经济改革的进程也逐步展开，并且经历了一个适应经济体制改革的要求不断发展完善的过程。随着经济体制改革的不断深入，行政管理体制也迫切需要改革，以适应经济发展的要求。正如小平同志指出，现在我们的经济体制改革进行得基本顺利。但是随着改革的发展，不可避免地会遇到障碍。重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。所以，我国改革开放以来，特别是随着社会主义市场经济体制的建立和完善，

行政管理体制改革就一直是人们关心的热点和重点话题。当然，这并不代表也不说明人们的政治热情高涨，而是经济社会发展的要求的反映和使然。其实，这背后的潜台词就是经济基础决定上层建筑，上层建筑必须适应经济基础的发展变化。

改革行政管理体制，说到实处，不外乎就是要解决其自身存在的问题。总的说来，我国的行政管理体制基本适应经济社会的发展和要求，但是仍然呈现出既相适应又相矛盾的态势。这种矛盾或者说不适应性，就是当前行政管理体制的根本性问题。行政管理体制改革，就是要解决这个问题。问题就是实际，问题就是改革的对象，问题就是改革的着力点。

当人们把政府机关各种各样的活动抽象成“行政管理”并从体制的角度来探讨改革时，更多的还是停留在宏观层面上，或者说把这个问题谈论得更抽象，因而，“应然”的理论不乏丰富多彩，但“应然”与“实然”之间的桥梁似乎少有人去建造。用一句大白话来说，就是提要求讲原则多，怎样落实的东西较少。

如果我们换个角度，把抽象的行政管理还原成现实经济社会中看得见摸得着的活动时，我们就会发现，所谓行政管理，在经济社会中不过就是大家熟知的行政许可、行政处罚、行政征收（收费、收税）、行政强制等等。行政管理体制改革，也就是从机构、职能配置、权力运行机制、相关制度等方面来解决这些活动中存在的种种问题。目前在这些活动中也确实存在不少的问题。我们常常听到有些行政管理者对企业自负地说，我想让谁关门，他就得关门！在现实中也有过这样的事：一个税收征管员，对一个不肯服从其谋私利活动的企业，公开宣称要搞死这个企业，果然，这个企业就被逼得走投无路。也有一些企业依法办理证照最后始终是办不通，想守法都不行。还有些行政机关只动手中的管理权力，财源便滚滚而来。在我们的交通管理中，以罚为目的，恐怕也是众多人的感受，如此等等。这些阻碍的是经济社会的发展和进步，积累的是对管理者进而对政府的怨恨和社会不稳定的因素以及矛盾，与行政管理的目的正好是背道而驰。记得有一次较大规模的群体性事件，就是因发生纠纷的一方表明自己是公务员身份而引发。这其实就是一个警示和验证。由此我们也可以看到，行政管理体制改革的本质问题，是要解决好调配好公权力的行使与公民权利的关系和权力与利益的关系。

为什么权力与权利、权力与利益关系上会出现一些问题？显然是各种各样的人治在作怪。而对付人治的最有效的办法就是法治。因此，寻求法治化的路径来推动行政管理体制改革、完成行政管理体制改革的任務，就成为现实的、比较好的选择。说比较好，就有相对的意义。也就是说，在诸多路径都有这样那样的不完美的情况下，选择法治化路径更为好些。

如果说法治化是比较符合市场经济和现代社会发展要求的行政管理体制改革的路径的话，那么，行政管理体制改革的法治化路径导向的目标就是法治政府。当

然，人们更期望政府是服务型政府，但是，两个基本的事实恐怕会更加深化我们对这个问题的认识。一方面，国家的起源告诉我们，政府存在的根本理由就是提供公共服务（这也是收税收费的根本理由），不用建设就与生俱来。至于在行政管理活动中的服务理念、方式、方法、态度、作风等等，更多是一种价值观念和行为导向，而这些观念导向在行使权力的愉快和权威感面前是不堪一击的，并且权力与服务在情感和逻辑上也是存在矛盾的。比如，明明是在处罚人，却硬说这是在为他服务，还要变成服务型，这显然是人们无法接受的，不仅被管理者接受不了，管理者也不会这样认为吧。正如把权力的行使者说成是公仆，把被管理者说成是主人一样，与现实的反差太大，主人找不到主人的感觉，公仆更不会像公仆。另一方面，当这些为民服务的要求被法律加以固化并用制度限制权力必须这样做时，权力与权利、权力与利益的关系似乎会更加顺畅。所以，按照法治原则运作的政府，在合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致等依法行政的基本要求下进行的行政活动，实际上就把服务的内容真正落实在行动上了，因而也就成了行政管理体制改革追求的目标模式，这就是以法治政府为核心包括服务政府、有限政府、阳光政府、诚信政府、责任政府等内涵的多重目标模式。

行政管理体制改革涉及的范围十分广泛，十分复杂。本书主要从行政管理体制改革的几个基本理念入手，从外部关系上集中讨论了行政管理体制存在的问题、改革路径的选择和改革的目标模式，以便深入研究在当前的历史条件下如何进一步改革我国的行政管理体制，以促进经济的发展和諧与进步。

（四）

现今社会的热点问题之一，就是城管执法问题。若城管发生一起事件，很快全社会几乎都无人不知。检索一下报纸，搜索一下网络，城管问题似乎满眼皆是，并且多是负面的舆论：有批评的，有漫骂的，有要求取消城管……。

对城管执法体制的关注、抑或批评、指责，说明社会民主气氛和社会舆论监督的进步，而这其中“纠结”的产生，则更多的是缘于对城管执法的不甚了之。不了解就会不理解，不理解就不会支持。

城管执法，是社会上的一种泛称。它包括三种体制、情况、执法形式。一是指依法改革执法体制，开展相对集中行政处罚权工作；二是综合行政执法试点；三是未进行过改革的原城建监察执法。开展相对集中行政处罚权工作和综合行政执法试点，这两者都是为了解决原体制存在的多头执法、重复处罚、执法扰民和执法队伍膨胀等问题。但前者是依据行政处罚法的规定将不同部门的行政处罚权按照法定的程序集中起来交由一个部门行使，涉及执法主体的变更和调整法律规定的处罚权；后者是把部门内部分散行使处罚权集中起来行使，不涉及调整法律和变更执法主

体。改革城管执法体制，主要是指跨部门的相对集中行政处罚权。

众所周知，受我国传统行政管理体制和管理观念的影响与制约，过去的很长一段时间内在我国城市管理领域曾存在多支执法队伍并存的现象。有关方面曾经作过调查，当时在一些省、市，实施行政处罚的队伍已经接近甚至超过了100支。一方面，行政执法机构林立，多头执法、执法扰民的现象相当严重，被老百姓形象地概括为“十几项大盖帽，管一顶破草帽”。另一方面，部门之间行政执法职责重复交叉，效率低下，有利的事情争着管，无利的事情“踢皮球”，造成重复处罚或形成管理“真空”，甚至滋生腐败。由此可见，这种行政管理体制和行政执法体制亟待改革。可以说，相对集中行政处罚权制度的产生，既是现实的迫切要求，更是一种的历史必然。

1997年4月，经国务院批准，北京市宣武区在全国率先启动城市管理领域的相对集中行政处罚权试点工作。十多年来，相对集中行政处罚权工作由点到面，逐步推开，比较有效地解决了城市管理领域中长期存在的职权交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下、执法机构膨胀等问题。在提高行政执法水平和效率，加强制度建设，规范行政执法，改善城市管理，促进行政管理体制改革等方面，取得了显著成效。特别是在2008年北京奥运会的筹办、举办过程中，各有关城市城管执法部门的工作成效更加凸显，所做出的贡献，得到了广大群众、中外观赛人员、运动员和社会各界的广泛好评。

总的来说，十多年来的实践证明，作为法律确定的制度，作为实施行政处罚法的重要制度，相对集中行政处罚权制度既是改革创新的产物，其本身也在不断创新，其实施过程就是对现行行政执法体制和行政管理体制的不断改革、对行政执法体制和行政管理体制不断创新的过程，因此，体现改革创新精神的相对集中行政处罚权制度，经实践证明具有强大的生命力。当然，毋庸讳言，有些地方城管执法还存在执法不公的现象，甚至有的地方在城管执法中还出现违法、非法使用暴力的情况。这些自身队伍建设和执法中存在个别的问题，给整个城管抹了黑，败坏了城管执法的形象和声誉，由此也在社会上形成了不少负面的影响，这显然不利于城管执法体制改革和相对集中行政处罚权工作的开展。因此，必须狠抓自身的队伍建设，确保严格执法、规范执法、公正执法、文明执法，同时加强与公众的沟通，让城管更好地服务社会公众、为公众所了解，为公众所支持。

同时，由于相对集中行政处罚权制度突破了传统观念，打破了现行的条条块块，触及了部门的权力和利益，加之许多人至今还不了解这个制度，因此，推行和实施相对集中行政处罚权制度遇到很大的困难和阻力，以至于有些地方不得不采取一些变通办法，使得制度的设计和制定的实施之间出现一定程度的不一致。这就要求相对集中行政处罚权制度不断发展、完善，不断适应新形势和社会经济发展提出

的新要求，解决实践中出现的新问题。

2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《中华人民共和国行政强制法》第十七条规定：“行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。”这条法律规定的内涵信息十分丰富：它以法律的形式肯定了制度的名称；以法律的形式明确了机关的名称；以法律的形式明确授权，不需审批；确立相对集中行政强制权制度；规范了集中行使行政强制权的主体，只限于16条规定的主体；集中后原机关不能再行使集中行使的行政强制权仅限于与行政处罚权有关的行政强制措施，等等。表面上看这条规定虽然文字简单，但是意义却很大，它是对行政执法体制改革的重大深化，是对相对集中行政处罚权制度的重大发展，它丰富了制度的内涵，提升了改革的层次，完善了制度的构建，也标志着相对集中行政处罚权工作又进入新的历史阶段。

(五)

政府立法活动在政府法制的框架中占有重要的地位。政府立法，当然有其自身的规律可循，也必须依法立法、科学立法、民主立法，不断提高立法的质量和水平等。但是，在政府的立法活动中，处理好各种利益关系，特别是少部分人的利益与大多数人的利益、个体利益与公共利益、个人利益与人民利益等关系，需要十分关注。

什么是利益？对这个问题的回答有许多经典、规范的描述和定义，但简单的说，利就是金钱等物质财富，益就是好处，利益就是人们的物质财富和种种权利而带来的好处。人们的利益是很广泛的，正如马克思所说：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关（《马克思恩格斯全集》第1卷第82页）”。社会中的每个人从其主观愿望讲，都希望最大限度地获取最大利益，这样，为了是使每个人在获取利益的同时不至于侵害他人的利益，利益就有了一个社会的边界：法律。只有通过符合法律规定的方式和渠道取得的利益，才会受到法律的保护，社会才予以承认，因此，利益的社会属性是合法。这也是我们所议问题隐含的前提和界限。

与个人利益相对应的是人民利益。当然，人民利益绝不是个人利益的简单的代数和，而是个人利益的抽象和共同本质的一般形式。因而，在个人利益和人民利益的关系的背后，不可否认地还存在更深层次的哲学关系。对这种哲学关系有比较正确的把握，无疑有助于剖析我们所面临的问题的症结。

在个人利益与人民利益的区别关系上，个人利益就是个人利益，人民利益就是人民利益，个人利益当然不能说成就是人民利益。但是，问题就出在只强调两者区

别而不顾及其联系的片面性上。即是说，孤立地强调个人利益与人民利益的区别，而不顾他们之间的有机联系，人为的割裂了个人利益与人民利益的既相联系又相区别的统一的辩证的关系。这就是形而上学，这就是错误所在。有时，这是一种不自觉的认识问题，而有时，却是有些人故意用这种形而上学的东西来混淆视听以作为某种不太见得人的想法的掩饰。我们讲，人民利益是一个抽象的东西，是个人利益的共性，是以个人利益的存在为其存在前提的。离开每个具体的个人利益，何来抽象的人民利益？如果不维护每个个人具体的个人利益，何谈维护抽象的整体意义上的人民利益？当然，维护一些人的利益，不维护一些人的利益，也会失去了在法律面前人人平等原则上的辩护力，有违法律保护每一个人的合法权益的根本社会准则。

在政府立法中如何代表广大人民的根本利益，切实维护人民利益，是我们必须要解决好的课题。江泽民同志在“七一讲话”中指出：“我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿，充分发挥人民群众的积极性和主动创造性，在社会不断发展进步的基础上，使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。”“八十年来我们党进行的一切奋斗，归根到底都是为了最广大人民的利益。”“在新的历史时期，党要求全党同志必须经得起改革开放和执政的考验，带领人民群众为实现社会主义现代化而勤奋工作。所有这些，都是为了不断实现好、维护好和发展好最广大人民的利益，始终保持党同人民群众的血肉联系。”“人民群众的整体利益总是由各方面的具体利益构成的。我们所有的政策措施和工作，都应该正确反映并有利于妥善处理各种利益关系，都应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。”这些思想，特别是关于各种利益关系的论述，是我们认识和处理个人利益与人民利益关系的十分重要的思想武器。

至此，我们可以得出这样的结论：个人不等于人民，但个人是人民的一分子；个人利益不等于人民利益，但与人民利益紧密相联；不维护公民个人的合法利益，无从谈起维护人民的利益。同时，我们不仅要这样认识问题，而且更重要的是要身体力行，脚踏实地地从每一项具体的政府立法工作做起，切实维护每个公民的合法利益，最终实践和贯彻好“三个代表”的要求，真正“不断实现好、维护好和发展好最广大人民的利益，始终保持党同人民群众的血肉联系。”

(六)

一提到行政救济法律制度，人们或许更多想到的是行政诉讼。然而在我国现行的行政救济制度中，行政复议制度与行政诉讼制度的联系最为紧密、关系最为亲近。尽管这两种制度正式建立的外在标志的出现在时间顺序上曾有先有后，但是作

为都是解决行政争议的法律制度，其根本目的却是一致的，其法律程序的有机衔接上却是必然的。当行政诉讼法规定“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法”时，行政复议法亦规定“为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法”。当行政复议法把行政复议定义为“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定”的活动时，行政诉讼法亦将行政诉讼规定为“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼”，“人民法院以事实为根据，以法律为准绳”，“对具体行政行为是否合法进行审查”。可见，两者由此会产生很多共同点：在活动目的和宗旨上，都是保护公民和组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权；在处理对象上，都是解决行政争议；在受案方式上，都是采取不告不理的原则；在法律关系上，都是有行政机关和行政管理相对人参加的三方法律关系；在活动原则上，都遵循合法、公正、公开、及时，有错必纠，保障法律、法规的正确实施。此外，两者还有许多共同的适用规则，比如在行政复议或者行政诉讼期间具体行政行为不停止执行的规则等。当然，行政复议与行政诉讼毕竟还是两种不同的法律制度，在求同之时亦需存异，关注其各自不同的特色。概括地说，这两种法律制度主要有这样一些区别。一是主体不同。在行政复议中，解决行政争议的主体是行政机关即行政复议机关；在行政诉讼中，解决行政争议的主体是审判机关即人民法院。二是审查的范围不同。行政复议审查具体行政行为的合法性和适当性；行政诉讼在原则上只审查具体行政行为的合法性，只有在一些特殊情况下才审查具体行政行为的适当性，如行政处罚是否显失公正等。三是受案范围不同。行政复议的受案范围宽于行政诉讼的受案范围，大部分的行政争议都可以通过行政复议来解决，但是，并非所有能够申请行政复议的案件都可以通过行政诉讼来解决。四是适用的法律程序不同。行政复议适用的是法律规定的行政复议程序，行政诉讼适用的是法律规定的诉讼程序；前者带有很强的行政性，是一种行政程序；后者具有很强的司法性，是一种司法程序等等。

如果说行政诉讼制度的建立是我国社会进步的要求和体现，那么，行政复议制度的发展和完善，同样是政府法制的历史使命。

1989年行政诉讼法颁布，对行政机关依法行政产生了很大促进作用。在此背景下，1990年国务院及时颁布行政复议条例，改变了我国行政复议立法分散不协调状态，在我国第一次比较系统地制定了统一的行政复议制度。以行政复议条例颁布为标志，行政复议制度开始在行政机关得到较普遍的贯彻执行，行政复议制度进入规

范发展阶段。1999年4月29日，在总结近10年行政复议制度实施经验的基础上，改革和发展了行政复议制度，出台了行政复议法，由此，我国行政复议制度进入一个崭新的阶段。行政复议法的实施，标志着我国行政复议制度的进一步发展和完善，这在我国政府法制的发展史上具有里程碑的意义。

行政复议制度是一种重要的法律制度。通过行政复议，行政复议机关可以依法撤消或改变违法的或者不当的具体行政行为，使公民、法人和其他组织的合法权益得到保护，同时也可以有效地保障和监督行政机关依法行使职权，促进依法行政。我国行政复议制度与其他法律制度一样，也经历了一个建立、健全，不断发展的过程。随着我国市场经济体制的进一步健全与完善，人民群众的法制意识不断提高，以及建立和谐社会的进展的不断加快，行政复议制度作为权益保障和救济的法律制度，也日显重要。特别是随着依法治国方略的实施，全面推进依法行政、努力建设法治政府的进程不断推进，也迫切需要充分发挥行政复议制度的行政监督功能和行政救济作用。

从行政复议法的颁布实施至今，已经又有10多年了。经过这10多年的发展，行政复议制度也更加健全，程序更加完善，作用更加突出，成效更加显著。当然，政府法制的新发展、新形势，也会给行政复议工作提出新的要求，行政复议制度在新任务、新的阶段上，还需要新发展。比如，保证行政复议公正的程序规范化和体制科学化的问题，行政复议工作的现代化、系统化问题，行政复议救济的便捷性、合理性、有效性问题，行政复议监督的有效性问题等方面，需要进一步深化工作，创新机制，完善制度，促进发展。

(七)

中国的政府法制，不仅仅是中国的而且也是世界法制的重要组成部分。中国政府法制在其改革和发展中不断聆听世界的声音，借鉴法制文明的成果。在国际视野的审视下，中国法制不仅体现了许多现代理念，也具有了许多国际化的元素。这也是中华文明的包容性。为此，本书收录了我们考察的域外一些国家的法律制度和行政机关的法制工作等情况。这些硬邦邦的法律制度，已见诸文字，在此不再赘述，只想谈谈对这些制度背后的一些东西的感受。近些年去了不少国家，难以一一论及，仅说说印象比较深的日本。

一是东京上空的天。

2007年我随中央党校赴日考察团访问日本。经过近三个小时的旅程，我们乘坐的CA925航班飞临日本国的上空。放眼看去，湛蓝的大海一望无垠。日本列岛像一长串珠子静躺在太平洋宽阔的胸膛上。团团白云，洁净如玉，点缀在海天之间，划分着海蓝与天蓝，输送着清新的空气，隔着机仓的玻璃似乎都能闻到。只有蓝海，

蓝天，除了天际线，人类自身设置的什么线呀境呀都融化在蓝色之中。

离开机场，我们就直奔访日第一站：拜访日本众议院议长河野洋平。在一条平常的大道边，并不醒目的议长官邸就座落于此。河野洋平议长站在一个不太大的客厅中作了热情洋溢的讲话，洋洋洒洒地谈到了东京上空的天。他说，今天天气很好，东京上空是一片蓝天。东京的天连接到北京的天，中间没有隔断和阻拦，我们生活在同一个天下。过去东京的天也不蓝，空气也不好，有时呼吸都困难。我们经过一致的努力治理，运用创新的技术，才有了现在洁净的空气和蓝天。我们愿意互相学习、借鉴，贡献我们的环保技术，使我们大家共同的天空更加美丽，大家更加健康、长寿。

日本人谈东京上的蓝天，透出的是自信、自豪，也有些自省。记得在上个世纪60—70年代，日本工业快速发展的时候，环境问题突出，东京的污染也很严重。据翻译安女士告诉我们，当时的污染导致许多人因此得病，天也不蓝，水也污染。现在都还有一些遗留问题。为了治理环境问题，日本付出了很大的代价，但是经过多年的治理，现在的环境已经相当不错了。

先污染，后治理，日本走过的是这条路。许多工业发展的国家似乎也都经过这个过程。那么这个现象是不是一条不可逾越的规律的表现呢？美国一个环境学家曾经回答过笔者这个问题，他给出了经济发展与环境污染的关系函数图形：倒U型曲线。他虽然没有正面回答，但这个图形等于间接告诉我们，先污染后治理，一般讲是不太好避免的。现实事实也告诉我们的确如此。对此，笔者一直比较疑惑也比较茫然。

人类深知污染对自身有害，为什么还要走这条路？或许是人们的短期行为所致；或许是逐利的欲求所致；或许致污的是一部分人，受害的是另一部分人；或许是市场失灵，政府缺位或乏力；或许是边际效应所致，一个个微观的行为造成蓝天的消失，如此等等。

治理环境方面，日本人毕竟还了自然以青山绿水，白云蓝天，所以他们谈东京上空的天，才显出自信、高兴。

高兴的东西愿意与人分享。我们乐于分享。

也许有人说，日本在大海之中，海风会把污浊的空气吹走，所以好治理。这只是客观因素。上世纪60—70年代日本列岛就在太平洋上，至今也未挪动，为什么那时候的风未吹走其污染呢？看来，蓝天的背后，是人的问题。东京上空的天，是日本人头上的天，他们的思维、观念、行为，决定天的颜色。

我们的思维、观念、行为，也决定我们头上天的颜色。

二是礼貌、效率、组织及其他。

初到日本，给人的印象是日本人十分礼貌，相互间做什么事都要点头、哈腰，

嘴中还要不停地说“哈依”！一天下来见的人多了，老哈腰也怪累的，但腰劲可能会增长不少，难怪大街上见不到太多的中部隆起的人。我的中国同胞来了几天后，很快也变得这般如此了，既使在宽阔若大的会场行走，也似乎顶上有根横梁要碰头而弯腰碎步，横行以示礼貌。

日本人办事的效率也很高，加上一个“非常”的形容词也不过分。每个人的高效率就叠加成一个国家的快速发展，以致把日本这个国家捣鼓得很漂亮，建造得相当精致。

那么，日本人的礼貌来自哪里，效率出自何方？

日本政策研究大学院大学饭尾润教授说了这样一句话：“日本社会的特点是组织有能力，个人无能力”。也就是说日本社会是一个有着良好组织严密组织的社会，组织使整个社会国家形成了一种强大的能力。其实，礼貌、效率等都来自于组织，组织是其源头。

严密的组织意味着严格的社会等级。把人嵌在组织中后，就形成了不同的人的等级。组织越严密，等级越森严分明。这时，就区分出人的尊卑了。于是低一等级的见到高一级的，自然就会不停地哈腰点头说“哈依”。当然高等级的也会回应，这样在外国人看来他们就是不停在相互点来哈去了的。既使在同等级的人之间，也因此而不自觉地形成了如此习惯。可见，礼貌背后是尊卑，尊卑之后又是等级。等级的形成是严密社会组织的结果（当然，这仅是从社会学的角度观察到的情况）。

严密的组织和鲜明的等级，意味着人们之间的不同分工和各自准确的定位。长期的社会实践证明，每个社会成员的社会定位不准，社会分工就分不好，常常引起无序，引起组织的涣散，进而出现社会的动荡。可以想象，如果每个社会成员都不安于较低的分工作，都图混在社会的高层，这个社会会成什么样。（当然，社会也会应当给每个人提供可以充分展示其才能和潜能的自由竞争机会。每个人经过竞争，才会准确定位，也才会安心现职工作）。因此，严密的组织，意味着社会成员有比较准确的定位，并且安心于定位（而不是每个人都是会治党治国的政治家）；意味着有比较强的纪律。准确安心的定位和纪律，孕育出的就是责任心。日本人的责任心使他做一件事如果不认真做到极致，似乎就不是日本人似的。责任心，驱逐了人性的懒，约束了人性的散。这就是内因是决定因素在这个层面的诠释。所以，严密的组织不仅出礼貌，也出效率。效率是建立在人的准确的社会定位、社会分工、责任心以及具有良好秩序的组织之上的。

如何有效地组织社会，其实也是我们行政管理体制改革需要研究的问题。日本社会的做法，或许值得我们思考。

三是军事秘密……

2007年11月8日下午，日本东京政策研究大学院大学道下德成副教授为我们