

中央和国家机关 司局级干部 自主选学专题研讨班讲座

专题①

政府管理中的重大法治问题

王宝明◎主编

中央和国家机关 司局级干部 自主选学专题研讨班讲座

专题①

政府管理中的重大法治问题

王宝明◎主编

图书在版编目 (CIP) 数据

政府管理中的重大法治问题 / 王宝明主编. — 北京: 国家行政学院出版社, 2011.12

ISBN 978-7-5150-0084-8

I. ①政… II. ①王… III. ①国家机构-行政管理-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第264465号

书 名 政府管理中的重大法治问题

作 者 王宝明

责任编辑 聂笃克

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68929095

经 销 北京时代华语图书股份有限公司 (010-63780231)

印 刷 北京嘉业印刷厂

版 次 2012年2月北京第1版

印 次 2012年2月北京第1次印刷

开 本 700毫米×1000毫米 1/16开

印 张 18

字 数 210千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0084-8 / D · 088

定 价 48.00元



目录

第①讲

提高依法执政能力 建设法治政府的战略选择

.....1 / 王宝明

第②讲

法律思维与现代政府管理

.....49 / 胡建森

第③讲

社会思潮与法治文化

.....65 / 魏 宏

第④讲

依法行政与建设法治政府的重大问题

.....95 / 马怀德

第⑤讲

行政程序法的实践经验与未来发展

.....121 / 应松年

第⑥讲

领导干部问责制

.....147 / 杨小军

第⑦讲

我国物权法和侵权责任法的基本问题

.....177 / 杨立新

第⑧讲

职务犯罪的现状和预防

.....211 / 何家弘

第⑨讲

贸易救济措施与贸易争端的解决

.....245 / 张 凝

在国家行政学院开讲

第 1 讲

提高依法执政能力 建设法治政府的战略选择

【主讲人】

王宝明，中国行政法学会常务理事，国家行政学院应急培训中心正司级副主任，教授，享受国务院政府特贴。

【关键词】

依法执政 法治政府 政府法治 公共行政信息公开 权力下放
行政监督

国家的管理者面对社会发展应当不断思考的一个基本问题就是如何有效率地治理国家，实现社会和谐。迄今为止的历史经验告诉我们，法治是治理国家的最好模式。我国有几千年的封建社会历史，民主和法治的发展先天不足。新中国成立后，我们在依法执政治理国家方面进行了不懈的努力，曾经走过一段弯路，也有过深刻的教训。我国社会发展到今天，我们已经正确地认识到依法治国、依法执政、建立法治政府不仅是社会不断发展进步的制度基础和重要保障，而且是现代社会对国家、政党和政府活动提出的一项基本原则和基本要求。依法治国、依法执政、建设法治政府已经成为当代我国发展的战略。

一、依法执政——一个治国重大执政战略的提出

2004年4月，中共中央政治局在北京进行了第12次集体学习。在学习会上中共中央总书记胡锦涛强调，改革、发展稳定的任务越是繁重，越要增强依法治国、依法执政的自觉性和坚定性，越要注重维护法制的统一和尊严，依法处理和解决各种矛盾和问题，引导和规范各种社会行为，为全面建设小康社会、不断开创我国特色社会主义事业新局面提供有力的法制保证。

坚持依法治国、依法执政，是新形势、新任务对我们党领导人民更好地治国理政提出的基本要求，也是提高党的执政能力的重要方

面。全党同志特别是各级领导干部都要切实增强法制观念，带头学法守法，在全党、全社会营造依法执政、依法治国、依法办事的良好氛围。要进一步加大以宪法为核心的法制宣传教育的力度，提高全民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念。各级领导干部要努力提高依法执政、依法行政、依法办事的能力，自觉地在宪法和法律的范围内活动。越是工作重要，越是事情紧急，越是矛盾突出，越要坚持依法办事。要善于运用法律手段促进经济的繁荣发展和社会的全面进步，管理经济和社会事务，妥善处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，切实维护广大人民群众的利益。要加强学习和研究，不断解决依法治国、依法执政实践中的新情况、新问题，努力从理论和实践的结合上回答推进依法治国、依法执政提出的重大理论和现实问题，更好地带领广大人民群众为全面建设小康社会而奋斗。

这是继1996年党中央提出“依法治国”的治国方略之后，新一届中央领导集体第一次正式提出“依法执政”和“提高党的执政能力”的命题。2004年9月，中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议上审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，在决定中确定了依法执政的重要战略。

党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党、治国、治军，建设社会主义现代化国家的本领。2011年3月，中共中央政治局在北京进行了第27次集体学习，在学习会上中共中央总书记胡锦涛强调，要不断增强推进依法行政的自觉性和主动性，扎实做好推进依法行政的各项工作，进一步弘扬社会主义法治精神的要求。



提高党的执政能力，就必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验，以保持党同人民群众的血肉联系为核心，以建设高素质干部队伍为关键，以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点，以加强党的基层组织和党员队伍建设为基础，努力体现时代性、把握规律性、富于创造性。

提高党的执政能力的总体目标是通过全党共同努力，使党始终成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党，归根到底成为始终做到“三个代表”、永远保持先进性、经得住各种风浪考验的马克思主义执政党，带领全国各族人民实现国家富强、民族振兴、社会和谐、人民幸福。在这个总体目标中，提出了使党“成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党”的要求。

提高党的执政能力的主要任务是按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。全党要紧紧围绕上述任务，立足现实、着眼长远，抓住重点、整体推进，不断研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领，全面加强和改进党的建设，使党的执政战略更加完善、执政体制更加健全、执政方式更加科学、执政基础更加巩固。

提高党的执政能力在建设法治国家在建设法治政府方面的具体建设和任务是：必须坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一，不断提高发展社会主义民主政治的能力。推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化，保证人民当家做主；贯彻依法治国基本方

略，提高依法执政水平；改革和完善决策机制，推进决策的科学化、民主化；加强对权力运行的制约和监督，保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益；按照党总揽全局、协调各方的原则，改革和完善党的领导方式。其中的每一项建设和任务都有具体的要求。

提高党的执政能力是党在新的历史条件下的执政战略。贯彻依法治国基本方略，提高依法执政水平。依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式，是中国共产党在新的历史条件下提出的一个具有远见卓识的新的执政战略，是依法治国在党执政问题上的具体体现。党提出了依法执政这样一个在新的历史条件下具有远见卓识的新的党的执政战略。这是党在执政问题上经过实践探索取得的一个理论上和认识上的飞跃。

提高党的执政能力是依法治国基本方略在党执政问题上的具体体现。依法治国作为治国方略，其含义就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国的主体是党领导下的广大人民群众。这一条体现了“主权在民”的宪法原则；依法治国的客体是国家事务、经济文化事业和社会事务，国家各项工作都要依法进行。这是将国家的各种事务和事业都纳入法律治理的范围；依法治国所依据的法主要是宪法和法律。这是依法治国的主要规范性依据。全体公民、国家机关工作人员和各政党、社会团体、企事业组织都必须严格按照宪法和法律办事，维护宪法和法律的尊严。任何人、任何组织都没有超越宪法和法律的特权。一切行为，包括下位法的立法行为，都要依此为据。

在我国，执政党的执政行为是化解在各个领域、各个方面和各个层次之中的。如果我们将党的执政行为理解为包括决策行为和执行行为，那么，一个基层党支部的活动和行为就是在履行执政职能。而执政行为则要通过这个政党的成员（包括它的各级组织、领导干部和普通成员）去完成。如果我们从严格依法办事的角度来理解依法执政，那对执政党的每一个成员来讲，依法办事则是一个不能懈怠的责任。这样的主体界定对于执政党的成员有双重的好处：自己的行为既是在履行依法执政的职能，也是在履行作为一个公民的守法义务和责任。依法执政的客体是党作为领导核心和执政党地位所涉及到的与党的领导 and 执政相关的各种事务和活动，包括党对立法工作的领导，党对行政、司法、监督、基层民主工作等的领导。

依法执政所依之法主要是宪法和法律中关于各政党所应遵循的法律原则和法律规范以及立法法所确认的其他法律形式。

提高党的执政能力作为一个执政战略，是依法治国基本方略在党执政问题上的具体体现；依法治国基本方略中就包含了依法执政的内容；党的领导依法执政是依法治国的根本保证。

提高党的执政能力建设的主要任务是：按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。我们可以把它们归纳为不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力等“五大能力”建设。而这“五大能力”的建设和提高，都离不开依法执政的贯彻实行。

民主执政本身就应该就是依法执政。现代民主就是建立在一套符合民主要求的法制基础上的运转体制和机制。而要做到民主执政，就要依赖于一套完善的法律体制，就要求执政党按照这样一套法律体制去建立和发展社会主义的民主政治。所以，民主执政要求依法执政。

科学执政，主要是要建立一套符合科学要求的执政体系，比如科学的决策体系，科学的执行体系，等等，而无论是科学的决策体系还是科学的执行体系，都离不开法制的运作。法制是保证科学决策和科学执政的制度要素。因此，科学执政要求依法执政。

依法执政中的“法”，是应该符合科学和民主要求的法，如果法律反映了科学和民主的要求，再按照这样的法律去执政，就既实现了依法执政，也同时实现了科学执政和民主执政。或者说，依法执政中，就包含着科学执政和民主执政的因素。

因此，从三者的相互关系看，依法执政暗含了民主执政和科学执政，依法执政可以统摄科学执政和民主执政，这是由法治的形式功能和实质价值所决定的。

全面加强和改进党的建设，使党的执政战略更加完善、执政体制更加健全、执政方式更加科学、执政基础更加巩固。“执政能力的四个方面”即执政战略、执政体制、执政方式、执政基础。要实现这些要求，贯彻依法执政是关键。

依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。依法行政是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国的实现具有决定性的意义。随着依法治国进程的不断推进，人民群众的法律意识和法治观念逐渐增强，全社会对法治政府的期盼越来越强烈，新形势对各级政府和政府各部门依法行政也提出了新的更高要求。依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效的法治政府，已成为时代的呼唤、

中华民族进步发展的必然选择。党的十七大报告指出：“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。要坚持科学立法、民主立法，完善我国特色社会主义法律体系。加强宪法和法律实施，坚持公民在法律面前一律平等，维护社会公平正义，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。推进依法行政。深化司法体制改革，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。尊重和保障人权，依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利。”报告既昭示了我们党建设社会主义法治国家的坚定信念和坚强决心，也为依法治国建设法治政府确定了总体目标和方向。加强政府法治建设实现依法行政是抓住和用好重要战略机遇期，实现经济社会全面、协调、可持续发展的客观需要。我国是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，如何处理好人与自然的关系、经济发展与资源利用、环境保护的关系，促进经济社会又好又快的发展，非常重要。加强政府法治建设研究，分析、解决发展中的诸多问题与矛盾，高屋建瓴地设计出我国政府法治化改革的科学、务实、可行方案，意义深远而重大。

二、我国法治政府建设的进程

1978年党的十一届三中全会上提出的“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，表明了党和国家法治建设的坚定决心。1982年宪法在序言中规定了“本宪法以法律的形式确认了我国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，

并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。并在第五条中规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”将法治建设置于坚实的法律基础之上。到1984年，中央提出了“从依政策办事，逐步转变为既要依政策办事，又要依法律办事”的方针。这个方针已蕴含了政府法治的基本含义和要求。1993年国务院的工作办法中规定“依法办事，依法行政”，“依法行政”四个字第一次出现于政府文件中。1999年11月国务院关于全面推进依法行政的决定中提出：“各级政府和政府各部门要统一思想，更新观念，提高对依法行政重要性的认识；各级政府和政府各部门的领导要认清自己的历史责任，带头依法行政；加强政府法制建设，全面推进依法行政，总的指导思想和要求是：坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导，坚持党的领导，坚持全心全意为人民服务的宗旨，把维护最大多数人民的最大利益作为出发点和落脚点，紧紧围绕经济建设这个中心，自觉服从并服务于改革、发展、稳定的大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，严格按照法定权限和程序，管理国家事务、经济与文化事业和社会事务，做到既不失职，又不越权；既要保护公民的合法权益，又要提高行政效率，维护公共利益和社会秩序，保证政府工作在法制轨道上高效率地运行，推进各项事业的顺利发展；要进一步加强政府立法工作，切实提高政府立法质量，为依法行政奠定坚实的基础；要加大行政执法力度，确保政令畅通；要强化行政执法监督；全面推进依法行政是一个长期的历史进程。”提出了推进政府法治建设



的具体要求。^①

1999年九届全国人大二次会议修订宪法时将“依法行政，建设法治国家”写入宪法，成为治理国家的基本方略。

当国家改革开放20多年后，初步建立起社会主义市场经济体系，国际范围内的信息化、现代化和经济全球化的变化，我国社会各项事业的发展都要求各级政府的管理更加科学民主透明公开，行政体制改革的要求也更加迫切。加强政府法治建设是抓住和用好重要战略机遇期，实现经济社会全面、协调、可持续发展的客观需要。法治国家建设的核心是法治政府建设。用法律规范国家和政府的权力。我国正处于经济转轨、社会转型的关键历史时期，经济、政治、文化、社会各个方面都在发生广泛而深刻的变革，由利益格局调整变化而引发的社会矛盾纷繁复杂、利益冲突日益凸显，腐败现象滋生的土壤和条件客观存在。解决我国转型时期出现的诸多矛盾和问题，最有效的手段是法治政府建设。理论界的研究也积极回应国家改革实践中提出的新的法治问题，深化对依法行政的认识，法治政府建设呼之欲出。

2004年3月，为贯彻落实依法治国基本方略，坚持执政为民，全面推进依法行政，建设政府法治，根据宪法和有关法律、行政法规，国务院制定公布了《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》提出要在十年左右的时间里建设政府法治，并分11个方面42个问题系统阐述了全面推进依法行政的重要性和紧迫性、全面推进依法行政的指导思想和目标、依法行政的基本原则和基本要求、转变政府职能，深化行政管理体制改革、建立健全科学民主决策机制、提高制度建设质量、理

^① 毛德龙《依法执政、依法行政与依法治国关系论纲》，《法律图书馆》网站2004年11月13日。



顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为、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、完善行政监督制度和机制，强化对行政行为的监督、不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力、提高认识，明确责任，切实加强对推进依法行政工作的领导。

建设法治国家的核心和关键是法治政府建设。用法律规范国家和政府的权力。当代我国正处于经济转轨、社会转型的关键历史时期，政治、经济、文化、社会各个方面都在发生广泛而深刻的变革，由利益格局调整变化而引发的社会矛盾纷繁复杂、利益冲突日益凸显，腐败现象滋生的土壤和条件还未从根本上消除。解决我国转型时期政府对社会管理中出现的诸多矛盾和问题，最有效的手段是法治，尤其是政府法治建设。提升政府法治的品质是治理国家最科学最理性具有战略高度的历史选择。

政府法治的标准。“政府法治”应该是政府以及所有公权力机构都在规定的基本原则的约束下运作。什么是法治社会和政府法治的标准？2000多年前的古希腊思想家亚里士多德就认为：“已成立的法律要获得普遍的服从；而大家服从的法律又应该是本身制定的良好的法律。”近代英国的戴雪则认为，法无明文规定即不受罚；一个国家只能有一种法律即普通法，一种法院即普通法院；宪法应该是人民权利的产物，人民权利不是宪法的产物。英国还有学者将政府法治概括为四个方面：依法办事，限制自由裁量权，公民和政府之间的争议由法院解决——任何人不可做自己案件的法官，行政违法造成损失，国家应当承担赔偿责任。

政府法治的实质在于依法治理政府，政府是法治的客体，公民和社会才是法治的主体。法治政府的基本内涵就是政府受到法的支配，

是“政府在一切行为中都受到事前规定并宣布的规则的约束，以使人们能够准确预测政府在某一情况下使用强制权力，并据此来安排个人事务”。政府法治应当包含依法管理相对人，同时规范政府行为；政府必须依照制定的法律行政，依法律制定的目的、原则和精神行政，依法对社会进行管理，政府要维护宪法和法律的权威，依法提供公共服务，依法接受监督。依法行政还应当遵循法律的程序行政，实施行政行为要告知相对人并说明理由，必须听取相对人的陈述和申辩，行政机关自己不能裁决与自己有关的纠纷。

总结政府法治的标准应当是：第一，改革政府体制，转变政府职能，政府只做应该做的，不做不该做的。第二，有完善的法律，并且法律反映人民的意志。第三，法律得到执行。第四，决策科学化、民主化。第五，有解决争端的机制。第六，建立监督机制和责任机制。第七，公务员特别是领导干部，具有行政法治观念。温家宝总理将这些标准概括为政府法治的依法行政、正当法律程序、公平公正公开、信赖保护原则和比例原则。新近我国从政府职能转变与行政管理体制改革、制度建设、法律实施、科学民主决策和政府信息公开、纠纷解决机制、行政监督和公务员依法行政观念和能力的提高等七个方面提出了依法行政的具体目标。

我们将法治政府建设的主要标准概括为：公务员特别是中高级领导干部必须具有强烈的宪法意识和执行并遵守法律的信念，建设一个好的法律法规规章体系并使这个体系在阳光下被各级政府、政府工作部门、各种公共服务机构严格执行和有效地运作，政府机构依法组织公务员依法管理，国家各种监督机构和社会对行政活动能够进行严格的监督和问责，社会公众在多数情况下能够遵守既定的法律和规则，行政管理过程中出现的行政争议和纠纷能够得到公正的司法裁决。

