

政法与管理学 若干问题研究



黄震海 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

政法与管理学 若干问题研究

黄震海 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政法与管理学若干问题研究 / 黄震海著. — 北京: 中央编译出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5117-3436-5

I. ①政…

II. ①黄…

III. ①社会主义法制—建设—研究—中国

IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 262876 号

政法与管理学若干问题研究

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 曲建文

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612349 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 188 千字

印 张: 14

版 次: 2017 年 11 月第 1 版

印 次: 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

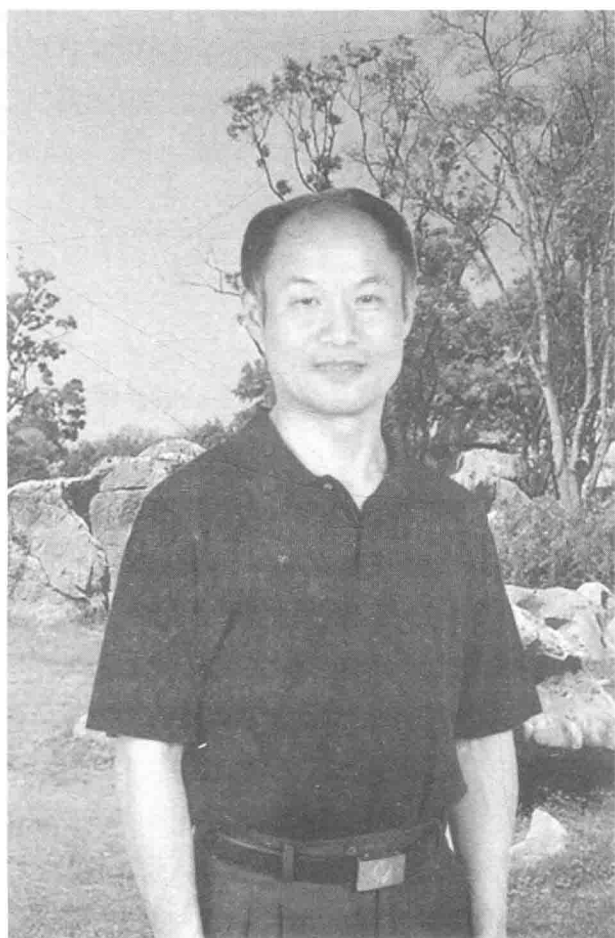
网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985



作者近照

目 录

CONTENTS

法 学..... 1

依法治国初探 3

论社会主义精神文明与社会主义法制的关系 7

大力加强以宪法为根本的社会主义法制 12

健全和完善我国的行政组织法 18

政务公开法制化的思索 23

董必武刑法思想初探 29

略论打击、控制和预防经济犯罪的对策 37

应该明文规定有些遗弃案件由人民检察院直接受理 41

论诉讼证据 43

政治学 65

试论健全和完善我国的行政指导制度 67

理顺中央政府与地方政府的关系 79

政府机关思想政治工作的基本原则 83

政风的突出问题和治理对策 88

政府在构建社会主义新农村中的作用初探 93

对党和国家主要领导人离休年龄的刍议 98

论我国由新民主主义转变为社会主义的历史必然性 102

西方文官制度浅探 108

管理学..... 115

促进我国社会组织发展的若干思考 117

政府职能转变的主要方法 127

提高行政效率刍议 131

论县级行政管理在推进农业现代化中的重要作用 137

保持社会稳定必须重视 NPO 的发展和管理 142

供应链与供应链管理及其战略 151

其 他..... 161

控制与降低行政成本研究 163

知识经济与政府措施 171

论农村扶贫开发应着重抓好的若干工作 175

财富消费思想演变研究 180

关于祖国统一问题的哲学思想 187

搞好国土的绿化和整治,是保护环境的首要任务 195

加强我国消费文化建设的路径分析 199

供应链文化风险的定义、特征、消极影响与防范 207

后 记..... 215

01

| 法 学 |

依法治国初探

1997年9月，中共十五大报告深刻而全面地阐述了“依法治国，建设社会主义法治国家”的有关问题，并把依法治国确定为“党领导人民治理国家的基本方略”。1999年3月，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，在宪法第5条增加1款作为第1款，明确规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”这在我们党和国家的历史上都是第一次，标志着我们党和国家在执政方式、领导方式上发生了根本性转变。

依法治国的关键是什么？怎样抓住依法治国的关键？在实施依法治国方略的今天，对这些问题进行探讨，无疑具有十分重要的意义。

依法治国的关键是什么？

笔者认为，依法治国的关键是依法行政。在国家机关中，机构最多、人数最众的是国家行政机关，而且行政权在国家权力体系中最普遍的权力。在我国，宪法赋予国家行政机关极其广泛的权力，其管理范围涉及政治、经济、文化、社会等各个领域。据统计，我国大约有4/5的法律、法规，需要行政机关去具体贯彻实施。每个公民几乎天天要同行政机关打交道，其利益同行政措施息息相关。因此，依法行政是法治国家的一个重要标志。

同时，行政权在国家权力体系中最容易被滥用的权力。各级行政

机关的任务是执行本级国家权力机关的决定。在复杂多变的国际国内形势下,行政机关执行权力机关的决定时,必须迅速、果断地行动,必须实行首长负责制。因此,同权力机关、司法机关相比,行政机关比较容易违法。尤其应当看到,行政机关在履行其行政职能时,与公民、法人或者其他组织之间常常形成管理者与被管理者之间的关系,这种关系是一种命令与服从的关系。行政机关可以为行政相对人设定义务,可以独立地实施行政处罚,它又有较大的自由裁量权以及先行处置权、推定有效权等行政优先权。这也容易使行政机关遵守法律更加困难。只有实行依法行政,保障决策的科学性和合理性,才能避免首长负责制下产生的主观随意性和盲目性,才能避免和减少各种行政违法行为以及由此给行政相对人造成的损失,并有助于提高行政效率,从而有力地推动依法治国建设社会主义法治国家的进程。

我们还应该看到,实行依法行政,通过行政机关及其工作人员对社会生活的各个主要方面实施规范的、文明的依法管理,不仅能够使法律、法规在全社会得到较好的落实和遵守,而且有助于公民的民主、法治意识的普遍提高。这是因为,行政机关依法行政,一方面树立了法律的权威;另一方面对公民、法人和其他组织起着依法办事的示范作用,从而对普遍提高公民的民主、法治意识起着潜移默化的重要作用。

总之,依法行政是依法治国这一社会系统工程的纲,其他方面都是目。

★ ★ ★

怎样抓住依法治国的关键?

要抓住依法行政这一依法治国的关键,就应该特别注意以下几点:

1. 必须使行政机关及其工作人员牢固地树立依法行政的观念。例如,要克服轻视法治的习惯。在我国,民主、法治的传统比较缺乏,行政机关往往习惯于靠命令、指示等办事。如上级指示要整顿税收秩序,有关行政机关才去检查和执法。其实这些事务是有关行政机关职权范围

内的事，应当主动地依法行政。行政机关的职权又是它的职责，这是一个问题的两个方面。行政管理权对行政相对人来说是权力，而对行政机关来说则是职责。如果行政机关应当作为而不作为，也属于违法行政。又如，要克服躲避监督的习惯。每个行政机关及其工作人员都必须树立在法定的范围内行使权力、自觉接受各种监督的观念。包括自觉接受权力机关、检察机关监督的观念，自觉接受行政系统的监督、人民群众的监督以及一定范围内的司法监督的观念。

2. 建立和完善对行政规范性文件的审查制度。行政权力来自于法律的授权，行政立法也就成了依法行政、适当行政的源头问题。因此，建立和完善行政规范性文件的审查制度对保证依法行政非常必要。根据我国宪法第 67 条第 7 项的规定，全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令。我国地方组织法第 8 条和第 44 条规定，县级以上地方各级人大及其常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令。宪法第 89 条第 13、14 项还规定，国务院有权改变或撤销各部委发布的不适当的命令、指示和规章，有权改变或撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。依据地方组织法，县级以上地方各级人民政府有权领导下级人民政府的工作，有权改变或撤销下级人民政府不适当的决定和命令。可见，在我国对行政规范性文件实行审查具有宪法和法律依据。但是，目前还缺乏一套程序和制度的规定。今后，要通过建立和完善有关制度，就上级政府对下级政府的规范性文件进行审查，应该由哪个政府部门承担这一职责，应该由谁提出审查的要求，如果行政规范性文件不合法应当通过什么程序进行修改甚至宣告它的无效等，做出明确规定。

3. 实行行政程序的法制化。行政程序是依法行政的一块基石。行政程序的发展历史充分说明了行政程序在制约行政权、保障民主和自由以及防止专制中具有十分重要的作用。我们还应该认识到，只有将行政程序上升为法律程序规范，这种程序才能发挥对依法行政的导向作用。

当前,我们必须规范行政程序,逐步建立起比较系统而完整的行政程序法律体系,实现行政程序法制化,即一方面把那些规范行政行为、保障公民权益、提高行政效能的重要的行政程序通过立法途径使之成为法律规范,另一方面在前者的基础上把已有的行政程序根据法典编纂的内在要求,进行系统化和法典化。

4. 重视行政相对人对实现依法行政的积极作用。行政相对人是依法行政的最大受益者,同时也是行政违法的最大受害者。因而,他们对依法行政问题是非常关心和重视的。为了促进行政权力的合法行使,我们应该重视行政相对人的有关权利并发挥其在依法行政中的积极作用。例如,应当赋予行政相对人评判行政权力运用的权利,如对行政规范性文件制定听证的权力。又如,要重视行政相对人对行政自由裁量权的自由度进行控制的权利,如重视行政相对人的知情权、申请回避权,等等。

5. 进一步完善对行政执法的民主监督制度。没有监督的权力必然走向腐败,没有权力的监督必然流于形式。目前,有些监督行政的形式软弱乏力,难以有效地发挥监督作用,主要原因在于被监督者强大而监督者弱小、监督法制不完善,等等。今后,我们必须进一步完善民主监督制度,增强政务的公开性和透明度,以利于人民群众的了解和监督。应该依法保障公民的参政权,完善举报、投诉等监督制度,保证监督者的权益不受非法侵害。应该从制度上切实保障新闻自由,充分发挥新闻媒介对行政执法进行监督的巨大舆论作用。无数事实已经证明,新闻一曝光,权势者就不得不有所顾忌。在对行政执法的监督方面,尤其应当加强国家权力机关对国家行政机关的监督。各级人大应经常开展一些有针对性的、有效的执法检查。当然,还应该进一步完善行政机关的内部监督制度,例如完善行政监察和行政审计制度,等等。

(原文发表于《中国行政管理》2000年第10期)

论社会主义精神文明与社会主义法制的关系

社会主义精神文明是在生产资料社会主义公有制的基础上，继承和吸取人类文明的全部有价值的精神成果，加以发展和创造而形成的人类社会迄今最高类型的精神文明。它不仅包括高度发达的教育科学文化，而且包括共产主义的思想、理想、信念、道德、纪律等，其核心是共产主义思想。而社会主义法制是社会主义国家按照工人阶级及其领导下的广大人民的意志建立起来的法律和制度，是立法、执法、司法、守法和护法等几个方面的统一，中心环节是一切组织和公民都必须依法办事。从整体上说，社会主义精神文明与社会主义法制，在整个社会主义社会的发展过程中，是相互促进、平行发展的。

一、社会主义精神文明是社会主义法制的思想文化基础

社会主义法制必须有共产主义思想基础、共产主义道德基础和现代科学文化基础。失去这些基础，社会主义法制就会改变性质，蜕变为立法者的专横任意，就会失去生机和活力。

1. 共产主义思想是社会主义法制建设的指南。马克思和恩格斯曾经指出：“统治阶级的思想在每一时代都是占统治地位的思想。这就是说，一个阶级是社会上占统治地位的物质力量，同时也是社会上占统治地位的精神力量。支配着物质生产资料的阶级，同时也支配着精神生产

资料。^①”在社会主义社会里，占统治地位的思想是共产主义思想。它的科学形态就是马克思主义。马克思主义是工人阶级认识世界和改造世界的锐利武器，只有掌握了马克思主义才能对过去的历史有正确的了解，对未来的社会发展有科学的预见，才能遵循社会发展的客观规律推动历史前进。马克思主义是社会主义精神文明的核心，决定着社会主义精神文明的性质和方向。马克思主义也是社会主义法制建设的指导思想。我国的社会主义法制建设以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，才能保证社会主义法律充分体现工人阶级领导下的广大人民的意志和正确反映客观规律，才能保证立法、执法、司法、守法和护法的正确方向。

2. 共产主义道德是社会主义法制建设的重要精神条件。共产主义道德的内容是十分广泛的，例如毫不利己、专门利人，全心全意为人民服务，爱国主义与国际主义，爱集体、爱劳动、爱科学、爱护公物，艰苦奋斗、谦虚谨慎，忠诚老实、襟怀坦白，等等。其核心是全心全意为人民服务和集体主义精神。加强共产主义道德的教育和传播，对于加强社会主义法制具有极其重要的意义。首先，共产主义道德对于社会主义法律的制定具有指导意义。由于共产主义道德是以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导建立起来的，是先进的意识形态，因而它的许多原则和基本要求对社会主义法律的制定具有指导作用。我国现行的宪法、继承法、婚姻法等法律都体现了共产主义道德的基本精神。例如，宪法对国家机关及其工作人员的责任规定就体现了共产主义道德的精神。宪法第27条第2款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”其次，共产主义道德对于社会主义法律的实施具有重要的保证作用。共产主义道德不仅包含着对违反社会主义法律

① 马克思、恩格斯：《德意志意识形态》节选，《马克思恩格斯选集》第1卷，北京，人民出版社，1995年，第98页。

的行为和其他不良行为的抑制和谴责，而且包含着对一些高尚行为的示范和鼓励。这种抑制与示范、谴责与鼓励的辩证统一，正是共产主义道德的一个显著特点。因此，大力加强共产主义道德教育，对于增强执法人员和全体公民的社会主义法律意识与法制观念，从而促进社会主义法律的执行和遵守有着重要的意义。第三，共产主义道德对于社会主义法律的不足起着重要的补充作用。社会主义法律有一个不断发展和完善的过程。由于主观或者客观上的原因，社会主义法律体系往往不够完备，因而，在社会主义生活中必然有一些不利于社会主义社会秩序的行为不能及时得到社会主义法律的调整。倘若让这些行为发展下去，社会主义社会就会受到危害。在这方面共产主义道德就发挥着重要的作用，即以自己特定的功能通过强大的社会主义舆论和社会影响对这些行为进行制约与调整，形成社会的道德秩序而弥补法律规范在这方面的空缺，发挥共产主义道德对社会主义法律秩序的补救功能。

3. 现代科学技术和文化是社会主义法制建设的必要条件。列宁在《青年团的任务》一文中指出：“在一个文盲充斥的国家里是不能建成共产主义社会的。”目前，我国的经济、文化还比较落后，我们只有在大力加强社会主义经济建设的同时努力提高中华民族的科学文化素质，才可能真正掌握法制武器，实现中共中央提出的“依法治国，建设社会主义法治国家”的伟大目标。同时，现代科学技术和文化事业的发展对社会主义法制的发展具有重大的推动作用。科学技术的发展极大地丰富了我国社会主义法律的内容，如我国的婚姻法、专利法、环境保护法等，都是以一定的科学知识为基础的。科学技术的发展还提高了法律适用的技术水平。如无线电、电视和电脑的出现与推广，为法律信息传递形式的变革，为人们在更广泛的空间和更短的时间内了解法律信息提供了更有力的技术手段。又如，大量的科学技术知识，不断地为执法提供新的手段和方法，如利用基因技术鉴定亲子血缘关系，运用电子计算机进行微量物证分析，等等。

二、社会主义法制是保障和促进社会主义精神文明发展的重要手段

1. 社会主义法制保障和促进社会主义经济的发展，为社会主义精神文明建设创造必要的物质基础。社会主义法制确认和维护社会主义的经济制度，即生产资料的社会主义公有制，各尽所能、按劳分配的原则和制度，社会主义市场经济的原则和制度等，从而促进社会生产力的发展；社会主义法制还促进经济体制的改革，主要是所有制形式、国民经济管理体制、企业经营管理体制和分配形式的改革，促进生产力的发展；社会主义法制通过对自然资源、环境和科学技术等的保护还直接促进生产力的发展。社会主义法制的这些作用的发挥，就为社会主义精神文明建设奠定了坚实的物质基础。

2. 社会主义法制确认和保护社会主义的基本政治制度，维护社会秩序，制裁一切违法行为，为社会主义精神文明建设创造必要的社会条件。社会主义精神文明建设是在良好的社会主义条件下进行的。要形成良好的社会条件，就需要运用社会主义法制确认和保护人民整体的当家做主的权利即人民的国家政权与人民中每个成员和其他公民享有的广泛的权利和自由；运用社会主义法制正确地处理和解决人民内部的纠纷，防止人民内部矛盾的激化；运用社会主义法制坚决制裁一切违法行为，例如杀人、抢劫、强奸、放火等严重犯罪行为，社会上存在的封建迷信活动和黄赌毒等丑恶现象。正如邓小平同志所指出的，加强社会主义精神文明建设，“还是要靠法制，搞法制靠得住些”^①。

3. 社会主义法制具有巨大的思想影响作用，是进行社会主义精神文明中的思想道德建设的重要工具。社会主义法制是在工人阶级的世界观和科学理论指导下形成的，它体现了这种历史上最先进阶级的世界观和科学理论。社会主义法制不仅贯穿着共产主义道德的基本原则，而且

^① 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第3卷，北京，人民出版社，1993年，第379页。

还在有关法律条文中规定了公民必须遵守的共产主义道德规范，例如我国现行宪法第24条第2款规定：“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”因此，要大力加强社会主义法制教育与加大社会主义文明建设领域的立法和执法的力度。例如，把长期以来我们一直倡导的并行之有效的有关社会公德、职业道德、社会公共纪律、家庭伦理道德以及纠正不良行为和恶习的要求上升为法律或地方性法规。这样，有利于培养人们的马克思主义的世界观和科学理论，有利于培养人们的社会主义法律意识和遵纪守法等精神，从而提高全民族的思想道德素质。

4. 社会主义法制是保障和促进教育科学文化建设的重要手段。社会主义法制对教育科学文化建设的直接作用主要体现在：它确认了教育、科学、文化事业的地位，发展方向和任务；它规定了发展教育、科学、文化事业的基本方针和原则；它确认了受教育和公民的权利和义务，公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由；它鼓励和奖励公民从事科学研究、发明创造与技术革新，保护知识产权，从而保障和促进教育、科学、文化事业的发展。

（原文发表于《党政干部论坛》1997年第6期）