

# 政府法制·法治政府

在政府法制领域中的探索

上

曹康泰



中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 政府法制·法治政府

上

曹康泰

在政府法制领域中的探索

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE





在中德法治国家对话第七届法律研讨会上致开幕辞



在马克思、恩格斯像前

## 写在前面的话

我本来没有出版这本文集的想法。

在我退出国务院法制办公室党组书记、主任岗位以后，一些朋友多次劝我把在国务院法制局、国务院法制办公室工作期间形成的文章、讲话等材料汇集出版，一方面可以从一定的侧面反映近二十年来政府法制事业发展的轨迹，另一方面也可以客观地反映一位政府法制工作者的积极探索和辛勤劳作。经过反复思考，才在田昕、姜杉等同志的协助下从保存有关资料的角度整理了这本文集，供关心政府法制事业的同志们参阅。在整理过程中，发现前些年发表的一些文章、讲话中有些文字表述不够准确、不够科学，这反映了我当时的认识水平。为了保持资料的原貌，未作修改。

一边整理资料，一边回顾自己的成长历程，深切地感到岁月如梭、人生苦短，弹指间我已经度过了66个春秋。我于1944年7月15日（农历甲申年五月二十五日）出生在陕西省陇县曹家湾村一个农民的家里，幼年丧母，由家居固关镇水滩村何家塬的外祖母抚养长大。1953年入苟家沟小学读书，1956年秋考入固关镇小学读高小，1958年秋被保送进入陇县中学读书。1964年高中毕业后，响应组织号召回乡做新一代农民，到固关公社上坪大队担任会计。1965年8月被陇县税务局吸收为税务干部，经宝鸡财税干校培训后被县税务局派到牙科公社担任税收专管员。1965年12月

应征入伍，在兰州军区后勤部技术兵训练大队学习了一年的汽车修理专业，1966年12月结业后被分配到陆军第21军第62师后勤部修理所，两个月后由修理所调汽车连，1969年6月任汽车连排长，1971年任后勤部政治处干事。1973年12月转业到宁夏回族自治区银川市委办公室，先后担任秘书科长、副主任等职（1967年9月至1973年11月期间随部队在银川市委机关“支左”）。1979年8月调任自治区政府办公厅综合研究处副处长，1981年初自治区政府办公厅决定由我负责组织清理宁夏回族自治区成立以来的地方性法规、规章，从此我就不自觉地进入了政府法制工作领域，开始从事政府法制工作。1982年9月自治区政府办公厅推荐我到北京大学法律系经济法干部专修科学习，1984年毕业后回到宁夏，自治区政府责成我组建政府办公厅法制处并任命我为处长。1987年12月自治区政府法制局成立，由我担任局长；1989年9月调我回政府办公厅任党组副书记、副主任，主持办公厅日常工作，并兼任法制局局长；1990年12月任自治区政府副秘书长，办公厅党组书记、主任，继续兼任法制局局长。1991年7月调任国务院法制局副局长；1996年10月任国务院法制局党组书记、副局长。1998年3月国务院法制办公室成立后，任党组成员、副主任；2002年9月任国务院法制办公室党组书记、主任，2010年3月退出国务院法制办公室领导岗位。在我45年的工作经历中有三分之二的时间从事政府法制工作，亲身经历了改革开放以来政府法制建设的风风雨雨，饱尝了政府法制工作中的酸甜苦辣，与政府法制工作结下了不解之缘，对政府法制事业产生了难以割舍的深厚感情，对建设法治政府充满了信心。

在整理资料的过程中，我认真回顾并反思了自己几十年的人生轨迹，对做人、做事有一些感悟、体会，把其中最重要的几点写出来与读者共勉：

一是常怀感恩之心，是成功做人、做事的前提。我年幼时，外祖母经常不厌其烦地给我讲“乌鸦反哺”、“羔羊跪乳”以及“二十四孝”的故事，而且每年春节都叮咛舅父要买几张画有“二十四孝”图的年画，年画贴上后，她老人家就给我讲上边的故事。每次讲完这些故事后，她老人家都反复说“你命很苦，长大以后要有孝心、知恩图报，千万不能当白眼狼”。有时我看到她老人家是含着眼泪讲的。虽然我当时并不懂什么是“孝”、什么是“恩”，但外祖母反复讲的这些故事，以及从故事中引申出的谆谆教诲，深深地刻印在我幼小的心灵中，至今记忆犹新。随着年龄增长，经过读书、工作和入团、入党，在老师、领导和党、团组织的教育培养下，逐渐明白了“报恩”、“尽孝”的内涵，尤其是懂得了感恩是中华民族的传统美德，是一种生活态度、一种处事哲学、一种智慧品德。一个人只有树立了感恩的精神境界，才能自觉追求健全的人格，坚定崇高的信仰，树立远大的理想；才能对党、对社会、对集体、对帮助过自己的人充满感激，并将这种感激转化为刻苦学习、勤奋工作、孝敬父母、奉献社会、回报人民、担当责任的实际行动。正是基于这种认识，我坚持了这样一些做人做事的信条：作为一名共产党员，一言一行都要对得起党，决不做损害党的形象和危害党的事业的事；作为一名国家工作人员，一言一行都要对得起人民，决不做坑害老百姓的事；作为一个人，一言一行都要对得起自己的良心，决不做昧良心的事。别人帮自己做了一件事，要永远记在心里，滴水之恩当涌泉相报；自己帮别人做了一件事，要立即忘掉；在与同志们相处中，自觉以德报怨，宁可别人做十件对不住我的事，我也绝不是一件对不住别人的事。几十年来，我一直按照这些信条规范自己的言行。我总感到党和人民给予我的太多太多，我从一名农村生产大队会计，成长为共和国部长级的领导干部，前进道路上取得的每一个

进步都是党和人民给予的，都是党组织培养教育的结果。对党和人民的恩情，我是永远报答不完的。同时，我在工作中取得的每一点成绩，都是周围同志们支持、配合、帮助、关心的结果，对同志们的关爱之恩，我也是永远报答不完的。在今年3月14日交接工作的干部职工大会上，我说了这样一段话：“我主持国务院法制办公室工作7年多来，办党组的同志、全办党员干部职工对我的工作给予了全力的支持、配合、帮助和关心，法制办工作前进的每一步，都是全体党员干部职工同心同德、团结奋斗的结果；法制办工作取得的每一项成绩，都是全体党员干部职工集体智慧的结晶。对此，我将永远铭记在心。在退出领导工作岗位的时刻，我怀着深深的感恩之心，再一次向党组的每一位同志、向法制办全体党员干部职工表示最崇高的敬意和最诚挚的感谢！”这确实是我的肺腑之言。

二是常修为政之德，是成功做人、做事的根本。1976年11月，我被任命为银川市委办公室副主任，成为当时市级机关最年轻的处级领导干部，我有点沾沾自喜。当我把这消息写信告诉父亲后，父亲可能从信中看出了我政治上的不成熟，他老人家立即给我写了回信，在回信中既表达了欣慰，又显示了担忧。他老人家告诫我：“少年得志未必是好事，要想有所作为，必须懂得‘百行德为首’、‘做事先做人’的道理。”看了父亲的来信，好似吃了一付清凉剂，使我从盲目高兴中清醒过来。当时我反思自己，参加工作已经11年了，入党也已经9年，许多道理自己也懂，为什么在职务提升之后，会出现这种盲目乐观、飘飘然的情绪呢？关键在于自己的世界观、人生观、价值观方面存在问题。我把父亲的来信交给市委书记马信同志，马信书记看了信后说，难得你有这么好的父亲，希望你认真琢磨做人、做事的道理，更加严格要求自己、刻苦磨炼自己，使自己尽快成熟起来。这可以说是我



从政道路上的新起点。从此，无论在什么情况下，我时刻不忘记自己是一名党员领导干部，在学习、工作、生活的实践中，自觉改造主观世界，加强党性锻炼，提高党性修养；在荣与辱、廉与贪、美与丑、公与私的考验中，修正道德行为，陶冶道德情操，提升道德境界，切实把握好从政的道德底线。数十年的实践使我深刻认识到，为“官”只是一时，做人才是一生。为“官”品不端，迟早要翻船。领导干部要履行好党和人民赋予的神圣使命，就必须自觉坚持世界观的改造，修身励行，勤勉尽责，确立崇高的人生信仰，树立强烈的公仆意识，正正派派做人，清清白白从政，扎扎实实干事。只有这样，才能做到胸怀坦荡，光明磊落，品行高尚，情趣健康，积极进取，奋发向上，干出一番经得起时间检验、对得起道德良心的业绩。

三是常思知识、能力不足，是成功做人、做事的动力。小时候父亲经常对我讲，我们家族的“祖训”中要求子孙后代无论家境贫富，必须让小孩读书，并告诫我不好好读书的人是不会有出息的。因此，从小学到中学，我一直都把“好好读书”同“有出息”看作一回事，学习很认真、很刻苦，每门功课在全年级基本上是名列前茅。现在看这种对读书的认识是十分肤浅的，但它却使我从小养成了喜爱读书的好习惯。高中毕业走入社会后，我基本上是干什么，学什么，钻研什么。比如回乡参加农业劳动时，认真学习钻研科学种田的知识；在从事税务工作的几个月里，认真学习研究有关税收征管、税源培养等方面的知识。参加中国人民解放军后，针对自己的专业，认真研读汽车修理、汽车驾驶方面的书籍，并注重向有技术的老班长、老战友求教，学习技术；特别是认真学习毛主席著作，通读了“毛选四卷”，并坚持学用结合，先后被评为第62师和第21军的学习毛主席著作积极分子。转业到地方工作后，随着职务的变化和工作责任的加大，常常感

到自己的知识、能力不能完全适应工作岗位的需要，尤其是到国务院法制局工作以后，常常有一种知识、能力不足的恐慌感。正是基于这种对自己知识、能力不足的恐慌感，使我更加注重刻苦学习。在学习方法上，一是自觉读书，无论工作再忙，每天都坚持至少读一个小时的理论书籍；二是认真实践，在实践中学习、总结、提高。近二十年来，之所以能较好的履行各项工作职责，没有出现大的闪失，除了同志们的支持帮助之外，应该说与自己始终坚持刻苦学习、认真实践，在学习中探索、在探索中创新、在创新中提高有直接关系。几十年的实践使我深刻认识到，读书开启智慧，学习成就事业。崇尚学习、勤于学习、善于学习，是领导干部适应新形势、新任务的客观要求，也是做好本职工作、树立良好人格形象的重要途径。只有经常保持清醒头脑，经常思考自己的知识、能力与履行职责需要之间的差距，才能不断培养和努力保持浓厚的学习兴趣，使学习成为工作和生活的一个重要组成部分，真正把学习当做一种神圣职责、一种精神境界、一种终身追求，增强学习的紧迫感、责任感和自觉性，进而不断地提高自己的理论素养和领导工作能力。

四是常戒非分之念，是成功做人、做事的保证。人生几十年，要过许多关口，其中最难过的关口就是名利关。一个名、一个利，确实对人的诱惑力很大。不承认这一点，就不是一个唯物主义者。名利关我是闯过来了，成功闯关的原因就在于常戒非分之念。做到这点我主要靠两条：一条是靠从外祖母和父亲那里传承下来的知书达理、忠贞厚道的秉性。小时候家境贫寒，外祖母常对我说“家贫出孝子”，教育我要“知廉耻、懂孝道，为人忠厚”；父亲只教育我要好好读书，要靠自己的本事吃饭，并没有教育我去当官、去发财。另一条是靠党组织几十年教育培养形成的党性。在参加中国人民解放军之后，我接受的是“全心全意为人民服务”

的教育；入党之后又不断接受党的宗旨、党员意识的教育。为了党和人民的事业，可以牺牲个人的一切直至生命，已经深深地印在了我的灵魂中，成为我坚定的信仰，这就是党性。正是靠这两条，我这辈子把工作、事业看得很重，把名、利、权、钱看得很轻、很淡。在个人的得失、荣辱、进退问题上，自觉保持一种平常心。因此，活得比较轻松，没有那么累。现在我已经退出了领导岗位，但个人的秉性和党性这两条我决不会忘，更不会丢，始终坚持“个人名利淡如水，党的事业重如山”的理念，永葆共产党人的纯洁性、先进性。几十年的磨炼使我体会到，人在一生中要经历许多考验，面对种种诱惑，总要在理智和欲望之间进行抉择。这种抉择，不仅反映个人品性的高下，更决定着个人的前途命运。要使理智战胜欲望，就必须严格党性锻炼，解决好世界观、人生观、价值观的问题，坚定理想信念，锻炼意志品质，提升精神境界，保持高尚情操。始终做到自重、自省、自警、自励，慎微、慎欲、慎独、慎权，不向组织要官要权，不与人民争名争利，真正做到有骨气而无傲气，有正气而无霸气，不正之风不染，不义之财不取，不法之事不干。作为一名领导干部，更要以廉树威，以公生明。凡是自己讲的道理，首先自己要真信；凡是要求别人做到的事，首先自己要做到；凡是要求别人不做的，首先自己不去做。同时，要习惯于在组织和周围同志们的监督下开展工作。使自己的一言一行都无愧于人，无愧于己，无愧于党和人民。

五是常想公仆之责，是成功做人、做事的基础。共产党人是人民的公仆，全心全意为人民服务是每一个共产党人、尤其是党员领导干部义不容辞的责任。在数十年的工作经历中，我时刻不敢忘记作为一名共产党员应当承担的历史责任，尤其是在成为领导干部之后，按照“领导就是责任”的要求，不断强化责任意识，

坚持勤奋工作，埋头苦干，开拓创新，尽职尽责。1986年在宁夏回族自治区办公厅任法制处处长时，与全处同志认真研究、反复推敲，率先提出了“政府法制”的概念；2003年根据在内蒙古自治区呼和浩特市召开的“全国依法行政理论研讨会”形成的研究成果，积极建议国务院把“建设法治政府”确定为依法行政的目标。可以说我在政府法制工作领域探索奋斗的30年，基本上是在“政府法制”、“法治政府”八个字上作文章。正因为如此，我把这本文集的名称确定为“政府法制·法治政府”。一方面是为了点明文集的核心内容，另一方面也反映了我对政府法制建设履行的职责。实践使我体会到，履行责任是实现人的全面发展的必由之路。一个人要真正做到有理想、有道德、有文化、有纪律，就必须以自觉履行责任为基础，应当通过履行责任来实现、来升华。也就是说，一个对国家、对事业、对社会、对家庭都富有责任感的人，才是人格健全、品性高尚的人。同时，每个人只有在履行责任的过程中，才能使自己的潜在能力得到充分的挖掘和发挥。每个人也只有在推动工作、事业和社会发展进步中，才能实现自己的人生价值和自我个性的丰富与完满。履行责任也是成就事业的可靠途径。责任出勇气，责任出智慧，责任出思路，责任出力量，责任出成果。领导干部要不辱使命、不负重托，就必须常想公仆之责，尤其是要明确自己的职责所在、岗位的要求为何，对该做的事要胸中有数，如何去做要心知肚明。凡是职责范围内的事情，就应当尽职尽责、尽心尽力地去完成好。切不可在其位不谋其政，谋其政不尽其心。

本来不打算写这么多，但一动笔就有点收不住的感觉，这是因为我一辈子确实感悟颇多。为了不浪费读者宝贵的时间，只好就此搁笔。

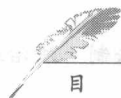
另外，我在《东方艺术报》总第1044期中看到一首题为“修

心感悟”的短文，很受启迪，也颇有同感，特转录于此，作为这篇自序的结束语：

感激养育你的人，因为他给予了你的生命；  
感激教育你的人，因为他丰富了你的心灵；  
感激关爱你的人，因为他教会了你的付出；  
感激启迪你的人，因为他提升了你的智慧；  
感激伤害你的人，因为他磨砺了你的意志；  
感激欺骗你的人，因为他唤醒了你的良知；  
感激折磨你的人，因为他锻炼了你的毅力；  
感激放弃你的人，因为他成就了你的自立；  
感激打击你的人，因为他强化了你的能力；  
感激批评你的人，因为他拓宽了你的心胸。

于和平

2010年7月于和平里



# 目 录

## (上 卷)

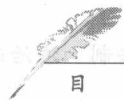
### 一、法制建设综述

- 在云南省第一次政府法制工作会议上的讲话…………… (3)
- 中国对罪犯的改造体现了人道主义的原则…………… (13)
- 适应改革开放新形势的需要 进一步加强少数民族地区  
政府法制建设…………… (17)
- 认真贯彻落实党的十四大精神 全面加强政府法制建设…………… (25)
- 在中南、西南省(区)第六次政府法制工作协作会上  
的讲话…………… (35)
- 加快立法 严肃执法 保障社会主义市场经济顺利发展…………… (45)
- 对社会主义市场经济法制建设的几点认识(节选)…………… (49)
- 在全国政府法制宣传工作座谈会上的讲话(节选)…………… (55)
- 认真贯彻依法治国的基本方略 切实加强政府法制建设…………… (63)
- 创造良好的法治环境 促进和保障西部大开发顺利进行…………… (73)
- 认真贯彻落实党的十六大精神 努力开创政府法制工作  
新局面…………… (80)
- 认真贯彻落实党的十六大、十六届三中全会精神  
努力开创政府法制工作新局面(节选)…………… (107)
- 建设法治政府是坚持依法执政的必然要求…………… (120)
- 对构建社会主义和谐社会的几点认识…………… (129)

加快建设法治政府 努力构建和谐社会·····	(134)
我国法制建设的基本情况和主要任务·····	(141)
认真学习贯彻党的十七大精神 努力开创政府法制工作 新局面·····	(160)
为建设服务型政府提供法制保障·····	(167)
我国政府法制建设 30 年·····	(172)
加强政府法制工作 积极应对国际金融危机冲击·····	(178)
新中国 60 年法治建设的探索与发展·····	(185)
新中国 60 年来法治建设的发展历程、主要成就 和基本经验·····	(194)

## 二、依法行政

探索符合中国行政管理实际的依法行政的新理论·····	(215)
依法行政的本质要求是实现政府行为的规范化·····	(221)
以“三个代表”重要思想为指导 全面推进 依法行政(节选)·····	(224)
增强宪法观念 推进依法行政·····	(230)
进一步加强依法行政理论研究 更好地为全面推进 依法行政服务·····	(233)
在全国依法行政理论研讨会闭幕式上的讲话·····	(241)
领导干部要增强依法行政的自觉性·····	(252)
坚持人民代表大会制度 推进依法行政 建设法治政府·····	(258)
全面推进依法行政 建设法治政府 ——学习邓小平民主与法制思想的几点体会·····	(264)
认真贯彻《全面推进依法行政实施纲要》 努力建设 现代法治政府·····	(281)



在《全面推进依法行政实施纲要》发布一周年座谈会上 的讲话·····	(288)
以贯彻实施《全面推进依法行政实施纲要》为主线 全面提高政府法制工作水平·····	(293)
在全国市县政府依法行政工作会议上的总结发言(节选)·····	(314)
十六大以来政府依法行政的新进展·····	(328)
在推进依法行政工作中积极发挥参谋和助手作用(节选)·····	(335)
全面推进依法行政 加快建设法治政府(节选)·····	(349)
在深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论 研讨会上的讲话·····	(365)
在深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论 研讨会结束时的讲话·····	(373)
《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》是加快 法治政府建设的又一重大举措·····	(388)
在新的历史起点上全面推进依法行政·····	(399)
总结经验 开拓进取 大力推进政府法制工作科学发展·····	(407)
在全国法制办主任法规司司长会议上的总结讲话(节选)·····	(425)

## (下 卷)

### 三、制度建设

在《红十字会法》新闻发布会上的讲话·····	(433)
在宣传贯彻《防震减灾法》电视电 话会议上的讲话·····	(435)
在《农业法》颁布实施5周年座谈会上的讲话·····	(438)
在《土地管理法》座谈会上的发言·····	(441)



在全国人大暨省市人大教科文卫委员会立法工作 研讨会上的发言	(444)
加强民族法制建设 维护国家统一 促进各民族共同繁荣(节选)	(454)
在学习贯彻《防沙治沙法》座谈会上的发言	(467)
在贯彻实施《海域使用管理法》座谈会上的发言	(470)
关于我国农业法制建设的几个问题	(473)
在贯彻实施《测绘法》座谈会上的发言	(490)
在贯彻实施《退耕还林条例》座谈会上的发言	(492)
我国的卫生法律制度	(495)
在庆祝 2003 年教师节暨纪念《教师法》颁布 10 周年 座谈会上的发言	(511)
认真学习贯彻宪法 全面推进依法行政	(514)
灾害应急管理的法制建设	(531)
认真贯彻实施《宗教事务条例》 依法管理宗教事务	(543)
贯彻新的《信访条例》 大力促进社会和谐	(554)
依靠众智 开门清理	(562)
全面推行政府信息公开 建设公开透明廉洁高效政府	(564)
加强政府立法工作 提高政府立法质量	(570)
《突发事件应对法》的立法背景和主要内容(节选)	(589)
认真贯彻实施《食品安全法》 全面提升食品安全水平	(603)

#### 四、行政执法和行政监督

法律不可虚置	(623)
贯彻《行政诉讼法》 促进依法行政	(628)
完善行政监督制度 促进依法行政	(631)