



全国公务员

依法行政知识读本

上 卷

主
编

钟
明



中国商业出版社

全国公务员 依法行政知识读本

主编 钟 明

(上卷)

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国公务员依法行政知识读本/钟明主编. - 北京:中国商业出版社,2001.4

ISBN 7-5044-4273-9

I.全… II.钟… III.行政管理-行政法-中国-公务员-学习参考资料 IV.D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 023190 号

责任编辑:常 勇

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国建筑工业出版社密云印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 105 印张 2621 千字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

定价:598.00 元(上下卷)

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

全国公务员 依法行政知识读本

编 委 会

主 编 钟 明

副主编 温宇飞 白海燕

编 委 米 凯 石尉虹 郭 京 王大庆 王 凯
王大鹏 王福成 叶庆春 刘 彦 谢 民
宋国臣 李玉新 李 延 李连庆 陈宪忠
陈 明 张利军 张凤洲 齐亚丽 景德齐
钟连升 焦德臣 郑桂坤 赵广联 邴树奎
赵宏图 周明义

认真贯彻依法治国方略 切实全面推进依法行政

——在全国依法行政工作会议上的讲话

国务院总理 朱镕基

(一九九九年七月六日)

这次全国依法行政工作会议,是国务院召开的一次很重要的会议。会议开始时,王忠禹同志代表国务院作了一个很好的工作报告。大家进行了认真讨论,交流了经验。会议以邓小平理论和党的十五大精神为指导,总结了政府法制建设的基本经验,明确了新形势下全面推进依法行政的任务和要求。这次会议对于认真贯彻依法治国方略,提高政府依法行政水平,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,将起到重要的作用。下面,我讲几点意见。

一、必须全面推进依法行政

我们要充分认识全面推进依法行政的重要性和紧迫性。无论是从建设社会主义法治国家的需要看,还是从当前政府机关依法行政状况和面临的新形势看,都要求我们必须坚决地、全面地推进依法行政。

第一,全面推进依法行政,是贯彻依法治国基本方略的重要组成部分。

江泽民总书记在1997年9月党的十五大报告中明确提出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。”同时,他还强调,“一切政府机关都必须依法行政”。1999年3月,九届全国人大二次会议通过的宪法修正案也郑重规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”实行依法治国,是我国社会文明进步的重要标志,也是国家长治久安的重要保障。行政机关是国家权力机关的执行机关,宪法和法律、法规的许多规定主要是要靠行政机关来执行的,各级政府和各部门在贯彻依法治国基本方略中负有重大责任。依法治国,对政府机关和政府工作人员来说,最基本的要求就是要依法行政、依法办事。

依法行政是贯彻党的路线和方针、政策,维护人民利益的根本保证。我们的政府是人民政府,全心全意为人民服务是党和政府的根本宗旨。我们党领导人民掌握政权,通过立法把党的正确主张和人民的共同意志结合起来,变为国家的法律。宪法和法律是党的路线、方针、政策和人民根本利益的高度统一和集中体现。一切政府机关、政府工作人员都要以宪法和法律为活动准则,把行政行为纳入法制化的轨道。

第二,全面推进依法行政,是从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府的根本要求。

1998年初,在本届政府组成后的第一次全体会议上,我就提出了从严治政的要求。1999年初,我在九届全国人大二次会议上作的《政府工作报告》中又明确提出了要从严治政,“建设廉洁、勤政、务实、高效”政府。这八个字,廉洁是第一位的,所有公务人员都必须廉洁自律;勤政,就是要尽职尽责、勤勤恳恳,不能失职;务实,就是要讲实话、办实事,使下情能够如实上达,

中央的政令能够畅通,不能弄虚作假。高效,就是办事要讲求质量和效率,不能相互推诿,拖拖拉拉。而要做到这八个字,归根到底,必须依法行政、依法办事、从严治政。一年多来,国务院系统的工作力图体现这八个字的精神,各部门、各单位和广大干部都在努力去做,今后还要持之以恒,做得更好。

改革开放以来,我国的政府法制建设取得了显著成绩,依法行政有了很大进步。但是,必须看到还存在不少问题。一是,政府立法工作还跟不上改革和发展的要求。有些行政法规和规章质量不高,作出的规定只是一些大的原则,缺乏可操作性,特别是对违法行为的处罚规定得不具体、不明确,不能切实解决实际问题。有些地方和部门从本地方、本部门的局部利益出发,互相扯皮,影响政府立法质量。二是,执法水平不高,有法不依、执法不严、违法不究的现象相当普遍。三是,有些地方政府和部门少数工作人员滥用职权、执法犯法、徇私枉法,严重损害了法制尊严,败坏了党和政府在人民群众中的形象。现在,人民群众的法制观念不断增强,对违法的行政行为敢于依法抵制,甚至诉诸法律,上告法庭,用法律武器来维护自己的合法权益。这几年国家公布了《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》等法律,还有一些配套的行政法规和规章。在这种情况下,政府机关、行政工作人员如果不依法行政,甚至执法犯法,就会成为被告,受到法律的追究。“民告官”,对各级政府依法行政是一个有力的鞭策,也暴露出依法行政的问题。例如,在近一两年的行政诉讼中,有的地方县一级行政机关的败诉率达40%,有的地方乡镇政府的败诉率达70%。这就说明,政府机关执法问题不少,依法行政水平不高。我们要从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,必须大力提高依法行政水平。要从每个政府工作人员做起,尤其要从各级政府、各部门的每个领导干部做起。任何一级政府领导机关及其领导干部,都必须严格遵守宪法和法律、法规,严格执行中央的政令和纪律,带头依法办事。

第三,全面推进依法行政,是改革和发展新形势的迫切需要。

20多年来,我国改革开放和现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就。随着我国社会主义市场经济的发展,经济和社会生活各个方面发生了一系列深刻的变化。比如:经济成份和经济主体越来越多样化,社会生活方式越来越多样化,社会组织形式越来越多样化,就业岗位和就业形式越来越多样化。这些变化引起的社会利益格局的变动,比以往更加需要用法律、法规来规范和调整。同时,我国经济体制改革进入攻坚阶段,经济发展处于关键时期,在前进中出现了一此亟待解决的问题,比如:经济秩序比较混乱,走私、骗汇、偷税、骗税现象严重,制售假冒伪劣产品泛滥;乱收费、乱集资、乱摊派、乱罚款屡禁不止,一些地方农民和企业不堪重负;一些地方社会治安状况不好,人民群众缺乏安全感,等等。解决在前进中出现的许多问题,要综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,而最重要、最根本的还是要靠法制。总之,新的形势和任务对政府依法行政提出了很高的要求。

二、坚持有法必依、执法必严、违法必究,确保政令畅通

贯彻依法治国基本方略,全面推进依法行政,需要做很多方面的工作。包括:加强政府立法工作,严格行政执法,强化执法监督。这些方面都需要进一步抓好。当前,重要的是加大执法力度。

改革开放以来,我们国家在立法方面做了大量的工作。1979年到1999年6月底,除现行宪法外,全国人大及其常委会制定法律250个,通过有关法律问题的决定106个;国务院制定

行政法规 830 个;有关地方人大及其常委会制定地方性法规 7000 多个;国务院各部门和有关地方人民政府制定行政规章 3 万多个。虽然法律、法规还不能说已经完备了,但从总体上看,我国经济和社会生活的主要方面已经基本做到了有法可依。

古人云:“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”。“法令不信则吏民惑”。现在,最突出的问题是有法不依、执法不严、违法不究,有令不行、有禁不止。有些地方和部门对国家法律、法规采取实用主义态度,对自己有利的就执行,对自己不利的就不执行。不少基层干部和行政执法人员贪赃枉法、横行乡里、欺压百姓,甚至逼死人命。这些行为国法不容,人民群众深恶痛绝。如果有法不依、执法不严、违法不究,实际上就等于无法,甚至比无法更坏,因为这严重地损害了政府的权威。

有法不依、执法不严、违法不究的原因何在?概括起来,主要有几条:首先是腐败问题。以权谋私,权钱交易,弄权枉法,人情、关系、金钱大于国法。对违法乱纪的人和事不是依法查处而是说情成风,甚至包庇开脱,以至大事化小、小事化了或者以罚代刑,结果总是处罚过轻。这实际上是助长和纵容违法犯罪。二是本位主义、地方主义作祟。有些地方和部门从局部利益出发,不顾国家全局利益和人民的根本利益,甚至不惜损害国家和人民的整体利益,置国家法制于不顾。对国家法律、法规和中央政令或者阳奉阴违,或者各取所需。一些人无法无天,一些人则充当保护伞。三是法律意识淡薄。一些行政领导干部和工作人员,不学法,不懂法,缺乏法制观念,习惯于以言代法、以权代法,把法律、法规看成只是管别人的,实际上是把自己置于法律、法规之上。所有这些问题,都要切实加以解决。

全面推进依法行政,必须做到有法必依、执法必严、违法必究。各级政府、各个部门和所有行政工作人员的一切行政行为都必须符合法律、法规规范,切实做到依法办事、严格执法。这里最重要的是,要做到清正廉洁、不贪不奢。我一再强调:“公生明,廉生威。”从严治政,依法行政,必须铁面无私,执法如山,决不允许搞人情执法,徇私枉法。要坚决消除执法中的腐败现象,坚决纠正不顾国家全局利益和人民根本利益的本位主义和地方主义。对违法者一定要严肃查处,不论涉及到什么单位、什么人,都要严肃追究,依法予以惩处。只有这样,才能以儆效尤。

三、强化行政执法监督

全面推进依法行政,必须加强对政府机关和政府工作人员执法活动的监督。宪法和法律、法规已经明确规定了许多对行政机关的监督制度。

第一,各级政府都要自觉接受同级人大及其常委会的监督。

向人大及其常委会报告工作是政府接受人大监督的重要形式,各级政府必须高度重视。除了每个年度的政府工作报告外,根据人大常委会的安排,一些重要问题还要作专题报告,接受监督。最近,国家审计署对国务院一些部门的专项资金管理使用情况进行审计,查出大量违法违纪问题。国务院办公会议决定,这些问题都要如实地向全国人大常委会报告。我们不姑息某些政府部门的违法行为,毫无隐瞒地把问题揭露出来,而且要严肃处理,各方面反映很好。这对改进政府部门工作是一个很大的推动。此外,我们还要接受司法机关依据行政诉讼法实施的监督。

第二,切实加强行政系统内部的层级监督和专项监督。

这类监督在我们政府机关的工作中应该占很大的份量。上级政府和部门不仅要监督下级

政府和部门执行法律、法规,而且要对执行情况和结果进行检查,发现问题必须及时纠正。比如,财政部要监督检查下级财政部门,人民银行要监督各商业银行。层层监督,才能保证有法必依。要把上级行政机关的监督检查同政纪、审计、财政等专项监督结合起来。各级监察、审计、财政部门都应当切实履行自己的职责,恪尽职守,敢于碰硬。本届政府以来,国家审计署的工作是比较得力的,敢于坚持原则、揭露问题,不怕得罪人。把违反法律、法规的做法和不符合党中央、国务院的政策规定的做法揭露出来、纠正过来,有利于改进政府机关的工作。

第三,所有政府机关和政府工作人员都要自觉接受人民群众的监督。

我们的政府是人民的政府,行政权力的运用充分体现着国家政权的性质,密切联系着社会公共利益和公民的个人利益。各级政府机关特别是领导干部要始终注意摆正自己与人民的关系,正确地看待和运用手中的权力,自觉地把行政执法活动置于人民群众的监督之下。要十分重视人民群众来信来访工作。通过人民来信来访,可以了解下面干部依法行政的状况,可以发现和解决实际工作中出现的新问题,可以体察民情民意和群众疾苦,还可以向群众宣传解释国家的法律、法规和党的方针政策,取得群众对政府工作的理解和支持。各级领导干部一定要以对人民高度负责的态度对待群众的来信来访,要经常亲自处理群众来信来访。对群众反映的重要情况、冤假错案,要及时、公正地进行处理。属于哪个地方、哪个部门的问题,那个地方、那个部门就要负责到底,不准上推下卸,互相推诿。

第四,进一步发挥舆论监督的作用。

那些违法乱纪的单位和人员,就怕公开曝光。中央电视台《焦点访谈》栏目和各地类似的节目,披露了许多违法乱纪的人和事,扶正祛邪,很受群众欢迎。一些问题长期解决不了,层层包庇,欺上瞒下,处理起来也是轻描淡写,起不了很大的教育作用,群众的意见也很大。为什么?就是因为对问题及其处理结果不公开、不透明。不少国有企业出现的问题,也是财务不透明,做假账以掩盖腐败行为。把国有企业改为上市公司,就是要公开披露财务信息,接受群众监督。公开、透明非常重要。据国家质量技术监督局反映,一些企业的产品质量之差、合格率之低,令人震惊。对这些企业怎么办?最好的办法是在《人民日报》公开点名曝光,让群众都知道,都来抵制它们的假冒伪劣产品。对违法乱纪的人和事,特别是大案要案,要公开曝光,这样才能震慑违法犯罪活动,社会效果才会更好。这样做不会损害党和政府的威信,只会得到人民群众的拥护,使人民群众感到我们的党和政府是有希望的,值得信赖。各级政府和领导干部应当高度重视和正确对待舆论监督。多一点舆论监督有利于我们把工作做得更好,没有坏处。

第五,认真做好行政复议工作。这是行政系统自我纠正错误的一种重要监督制度。

《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)将在1999年10月1日实施,这是我国民主与法制建设的一件大事,对促进行政机关依法行政,从严治政,加强廉政建设,具有重要意义。国务院已经发出通知,各部门和各级政府都必须高度重视,认真做好有关工作。

四、切实加强依法行政工作的领导

第一,各级政府都必须高度重视依法行政。

首先,认识要到位。要从巩固党的执政地位、维护社会主义国家政权、保证国家长治久安的高度,从建设廉洁、勤政、务实、高效政府,忠实履行全心全意为人民服务根本宗旨,密切政府同人民群众关系的高度,从建立和完善社会主义市场经济体制,保障改革开放和现代化建设顺利进行的高度,来认识贯彻依法治国基本方略、全面推进依法行政的重要性和紧迫性。要把依

法行政作为关系全局、长远的一件大事,放在政府工作重要位置,真正落实到行政活动的各个方面、各个环节。要根据依法治国、依法行政的要求,转变思想观念,转变政府职能,转变工作方式。

第二,所有政府工作人员尤其是领导干部,一定要学法、知法、懂法。

不学法,不懂法,就谈不上依法行政。要下功夫学习法律、法规,熟悉法律、法规,善于运用法律、法规解决问题。要着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力。党中央非常重视学习法律、法规。近几年,江泽民同志多次主持法律讲座,请专家给中央政治局常委和有关部门领导同志讲课,带头学习法律知识,为我们作出了表率。各级政府都应当开办这样的法律讲座。这样,不仅可以学习法律知识,更重要的是领导干部以这种形式带个头,可以在全社会提倡一种学法、懂法、守法的风气。年轻干部特别是进入领导班子的年轻干部,首先要学习、熟悉法律、法规,学习和熟悉党中央和国务院的政策规定。这是行政行为的依据,是行使权力的规范,谁都不能超越。

第三,下大力气建设一支高素质的干部队伍。

依法行政,是对各级政府机关和所有政府工作人员提出的共同要求,不仅仅是对专门执法机关说的。各级政府和所有政府工作人员,都必须无例外地依法行政,依法办事。而要提高依法行政水平,必须全面提高各级政府工作人员的政治素质和执法能力。现在,各级政府机关工作人员的整体素质是好的,但还不能很好地适应依法行政的需要。现在,有些干部特别是一些基层干部和执法人员素质还比较差。要结合地方政府机构改革,调整和优化干部队伍结构,着力提高干部素质。对聘用从事行政执法的合同工、临时工,要尽快清退。录用行政执法人员要严格标准,公平竞争,择优录用,切实把住进人关。对胡作非为的人,必须坚决依法严肃处理,清理出行政执法队伍,决不能让少数“害群之马”败坏整个行政执法队伍。要不断加强对行政执法人员的教育和培训,提高他们的政治素质和业务素质。

第四,加强政府法制工作队伍自身建设。

要充分发挥法制工作队伍在政府法制建设中的参谋、助手作用。各地区、各部门在机构改革中要重视政府法制机构的建设,努力培养一支政治强、作风硬、业务精的政府法制工作队伍。政府法制机构的工作人员要大力提高自身素质,以适应全面推进依法行政的需要。

依法行政,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府

——在全国依法行政工作会议上的讲话

国务委员兼国务院秘书长 王忠禹

(一九九九年七月五日)

这次全国依法行政工作会议是国务院决定召开的一次重要会议。会议的议题是:以邓小平理论和党的基本路线为指导,总结政府法制建设的基本经验,明确新形势下政府法制建设的任务和要求,扎扎实实地贯彻依法治国基本方略,全面推进依法行政,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府。

党的十五大提出:依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议于1999年3月15日通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,从而使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。

依法行政是依法治国的重要组成部分。江泽民总书记在党的十五大报告中明确要求:“一切政府机关都必须依法行政”。国家行政机关作为国家权力机关的执行机关,担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务。行政权的运用,最经常、最广泛、最密切地关系着社会公共利益和公民个人利益,体现国家政权的性质,影响国家政权同广大人民群众的关系,事关有中国特色社会主义事业的兴衰成败。因此,依法行政,在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。朱镕基总理在九届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中提出,政府要加强行政立法工作,强化执法监督,推进依法行政;并明确地把从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,作为国务院贯彻依法治国基本方略要着重抓好的三项工作之一。

面临世纪之交,我国改革进入攻坚阶段,发展到了关键时期,出台的改革措施多、力度大,经济生活、社会生活中越来越多的深层次矛盾需要用法律手段来解决。政府机构改革顺利推进,必然要求政府法制建设全面、准确地体现和保障上层建筑领域这一重大改革。随着依法治国基本方略的实行,人民群众的法律意识和法制观念不断增强,全社会对依法行政的要求也越来越高。这种新的形势对各级政府和政府各部门依法行政提出了新的更高的要求。因此,国务院认为有必要专门召开这次会议,就贯彻依法治国基本方略、推进依法行政进行研究、作出部署。

一、政府法制建设的总体情况和基本经验

党的十一届三中全会以来,党和国家在大力推进改革开放和社会主义现代化建设的同时,不断加强社会主义民主与法制建设,取得了重大进展;作为社会主义法制建设重要组成部分的政府法制建设,同样取得了显著成绩,主要表现在四个方面:

(一)行政机关工作人员特别是领导干部的法律意识和法制观念逐步增强。

不少地方、部门的干部首先是领导干部带头学法,开始形成制度。不少地方、部门在发布新的重要文件前,政府、部门的领导先交法制工作机构依据法律、法规协助审查把关,防止出现不符合法律、法规规定的内容。不少地方、部门的领导遇到问题和矛盾,越来越重视运用法律手段加以解决。

(二)政府立法工作取得显著成就。

国务院和有关地方人民政府认真履行法定职责,分别向本级人大及其常委会提出法律草案、地方性法规草案的议案。国务院、国务院各部门和有关地方人民政府还依据法定职权分别制定了大量行政法规、规章。从国家整个立法看,截止1999年6月底,20年来,除现行宪法外,全国人大及其常委会制定法律250个、通过有关法律问题的决定106个,国务院制定行政法规830个;有关地方人大及其常委会依据法定职权制定地方性法规7000多个;国务院各部门和有关地方人民政府依据法定职权制定规章3万多个。总的来看,这些法律、法规、规章对保障有中国特色社会主义事业的健康、顺利发展,发挥了积极作用。

(三)行政执法水平不断有所提高。

各级行政机关履行法定职责,保护合法行为,查处违法行为,维护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会公共利益和社会经济秩序,为改革开放和社会主义现代化建设事业的健康、顺利进行创造良好的社会环境。以贯彻实施行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法等规范行政机关共同行为的法律为契机,规范行政执法行为,完善行政执法程序,整顿行政执法队伍,逐步将行政执法本身纳入法制化的轨道。一些城市通过相对集中行政处罚权的试点,为解决多头执法、职权交叉带来的乱收费、乱罚款、执法扰民、效率低下等问题,积累了一定的经验。

(四)行政执法监督制度逐步完善,行政执法监督不断加强。

行政机关在自觉地接受同级人大及其常委会的监督、法院依据行政诉讼法实施的监督、群众监督、舆论监督的同时,进一步加强和完善行政系统内部的层级监督和政纪、审计、财政等专项监督。国务院先后发布了法规规章备案规定、行政复议条例、罚款决定与罚款收缴分离实施办法等规范行政共同行为的行政法规,不少地方和部门也相继建立、健全了行政执法监督制度。1990年以来,各有关地方和国务院各部门向国务院报送备案审查的地方性法规和规章约2万个。省、自治区、直辖市政府和部分市、县政府对下级行政机关制定的规范性文件也先后实行了备案审查制度。县级以上地方各级政府及其部门依法履行行政复议职责,自1991年至1998年的8年间共受理行政复议申请约24万起,其中撤销或者变更具体行政行为7万多起,维护了公民、法人和其他组织的合法权益。一些地方和部门认真研究、积极探索行政执法责任制和评议考核制,上级行政机关督促下级行政机关依法行使职权,推动行政机关合法、公开、公正、高效执法。

政府法制建设多年来积累的基本经验,概括起来,主要有三条:

第一,政府法制建设必须坚持共产党的领导。在我国,共产党是执政党。党领导人民制定宪法和法律,党又领导人民遵守、执行宪法和法律,党自己也必须在宪法和法律的范围内活动。各级政府和政府各部门依法行使职权,本身就是体现党的执政地位和执政作用的重要方面。因此,加强政府法制建设,最根本、最重要的就是要在政府立法工作中自觉地把实践证明是正确的、成熟的、最终需要靠国家强制力保证执行的党的方针政策,通过法定程序成为法律、法规,成为国家意志。法律、法规确立的全社会都要遵循的活动规范、行为准则,首先各级政府和

政府各部门要带头严格遵守、执行,从严治政,依法办事。这样,就能也才能从制度上和法律上确保党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。这是一个重大的原则问题。

第二,政府法制建设必须紧紧围绕经济建设这个中心,服从并服务于改革、发展、稳定的大局。发展是硬道理。中国一切问题的解决,最终要靠综合国力的提高。发展是目的,改革是动力,稳定是前提。因此,政府法制建设要通过建立、健全有效的法律制度,积极稳妥地解决改革、发展、稳定中的问题和矛盾,力求把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度有机地统一起来,并且通过加强行政执法,强化执法监督,努力为改革、发展、稳定提供有力的法制保障、创造良好的法制环境。这是政府法制建设的根本任务,也是检验政府法制工作的重要标准。

第三,政府法制建设必须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。在我国,宪法和法律、法规都是也必须党的正确主张和人民共同意志的统一,归根到底,是体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主的。因此,无论政府立法工作,还是行政执法活动,都要把坚持党的领导、发扬人民民主、严格依法办事统一起来,都要着眼于是不是有利于改革、发展、稳定,是不是有利于解放和发展生产力,归根到底,是不是有利于最大多数人民的最大利益。

在肯定成绩的同时,我们清醒地看到,政府法制建设同发展社会主义民主政治和社会主义市场经济的客观要求相比,还有很大差距,问题也还不少,主要表现:一是,有些行政机关工作人员特别是有些领导干部对依法行政重要性的认识还不到位,有的是不重视,总认为办事情还是靠发指令、批条子来得方便;有的是怕麻烦,总觉得依法办事束缚手脚。因此,在一些地方和部门,依法行政还多是在嘴上、写在纸上,并没有真正落实到行动上。二是,有些重要的、急需的法律、法规尚待抓紧制定,有些现行的法律、法规也还不够完善,政府立法工作还需要进一步加强,政府立法质量还有待进一步提高。三是,有法不依、执法不严、违法不究甚至滥用职权、执法犯法、徇私枉法的现象时有发生,有的相当严重,群众反映强烈。四是,对行政权的制约机制和对行使行政权的监督制度还不够完善,已有的一些制约机制、监督制度也还没有很好地运作起来,监督乏力。解决这些问题,要求各级政府和政府各部门下大力气进一步加强政府法制建设,全面推进依法行政。

二、统一思想,更新观念,提高对依法行政的认识

实行依法治国、依法行政,首先必须统一思想,更新观念,提高认识。从内涵看,依法治国反映了执政党领导方式的基本特征,属于战略范畴,是从全局上、长远上统管一切的,也就是宪法规定的:“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。”依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分,同样属于战略范畴,反映行政机关运作方式的基本特征,是从全局上、长远上统管各级政府和政府各部门的各项工作的。因此,同依法治国一样,依法行政决不是诸多业务工作中的一项、诸多社会事业中的一项,不同于特定专项治理,也不是哪个政府部门的专属职权,而是要求各级政府和政府各部门行使职权都要纳入法制化的轨道。法律、法规对行政机关的职责和行使行政权的程序要作出明确的规定,为行政机关履行职责提供准确的依据。法律、法规作了规定,行政机关就要严格遵守、执行,依法履行职责,办事权限要合法,办事程序也要合法。行政机关依法办事,是权责统一的,既有权也有责,既不能失职,又不能越权;既不能不作为,又不能乱作为。

依法行政反映了不以人的意志为转移的客观规律,势在必行,决不是权宜之计,也不是人为地用法律、法规束缚行政机关的手脚。这从行政机关从严治政、依法办事两个方面来看,应该说是很清楚的:

一个方面,从行政机关自身建设看,为了加强廉政建设,从严治政,保证行政机关及其工作人员不变质、不变色,必须依法行政。在我国,人民是国家和社会的主人,政府是人民的政府,政府工作人员是人民的公仆。这是我们党和国家的性质决定的,反映了事物的本质。同时,又要看到,党的执政地位又的确带来了新情况、新问题。执政了,人民委托我们这些行政机关工作人员管理国家事务、经济和文化事业、社会事务,当了“官”,由此也就产生了行政机关工作人员身份的二重性及其手中权力的二重性:我们本质上是人民的公仆,同时又是人民建设新社会的领导者;我们手中的权力本质上是属于人民的,同时这种权力又主要是通过我们来行使的。这种身份和权力的二重性是客观存在,如果我们不能始终保持清醒头脑,摆正自己与人民的关系,正确地看待和运用手中的权力,再加上封建残余思想的影响,人民的公仆就有可能转变成人民的主人,人民的权力就有可能转化为个人的权力,由此就会产生官僚主义、命令主义甚至站在群众头上作威作福,就会产生消极腐败现象。解决这个问题,很重要的要靠制度,公仆对主人负责、受主人监督更加迫切地需要制度化、法律化。这是消除腐败的治本之举。

另一方面,从行政机关履行职责看,为了提高行政效率,保证党和国家的方针政策的连续性、稳定性,必须依法行政。按照宪法和法律、法规的规定,政府工作涉及国家事务、经济和文化事业、社会事务的方方面面,任务十分繁重。尤其是在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下,社会生活已经并且还在发生一些深刻复杂的变化。面对新情况、新变化、新问题,政府要调整、处理好越来越多、错综复杂的权利和利益关系,工作难度越来越大。在这种形势下,只有把政府各项工作置于法制化的基础上,包括把基本的行政手段、经济手段纳入法制化的轨道,依法行政,依据统一的法定活动规范、行为准则处理各种权利和利益关系,才有可能从根本上提高行政效率,并且保证政府贯彻执行党的方针、政策的连续性和稳定性。不然的话,只靠行政手段、行政指令办事,一事一办,一事一批,甚至“一个将军一个令”,人存政举,人去政息,只会事倍功半,甚至会把事情办糟。

各级领导干部都要明确,依法治国本身就包含了行使行政权力、司法权力的法制化。也可以说,依法治国,先要依法治“官”,依法治权,以此保证各级国家机关及其工作人员依据法定职权、按照法定程序办事,正确行使权力,防止滥用权力,才能把各自职责范围内的事情办好。因此,依法行政,首先要按照法律化的制度正确处理政府与人民的关系,核心是要始终牢记我们手中的权力是属于人民的,人民把权力交给我们行使,是要我们用它来保护人民、为人民谋利益的。依法行政,既要有利于维护行政机关的权威,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,都是为了最大多数人民的最大利益。这反映了社会主义法制的本质,也是宪法体现的根本原则。有人一讲法治,往往自觉不自觉地片面强调强化行政管理职能,以为法治就是依法“治”人,谁犯了法,怎么治他。这种认识至少不够全面。当然,对少数违法犯罪的人,应当也必须依法追究他们的法律责任。这样做,也是为了维护人民的合法权益不受侵犯。

总之,各级政府和政府各部门的工作人员特别是领导干部都要从巩固我们共产党的执政地位、维护国家政权的高度,根据我们的人民民主专政的社会主义国家的性质,全面、深刻地领会依法行政的精神实质,充分认识依法行政对于建设廉洁、勤政、务实、高效政府的重大意义,

增强依法行政的自觉性。

三、切实提高政府立法质量,为依法行政奠定坚实基础

依法行政,立法是前提、是基础。目前,以宪法为核心和基础的有中国特色社会主义法律体系框架已经初步形成,国家的政治生活、经济生活和社会生活的主要方面已经基本上做到了有法可依。党的十五大提出:“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。”做好政府立法工作对于完成党的十五大提出的立法任务,落实全国人大常委会的五年立法规划、年度立法计划,至关重要。按照客观形势的要求,政府立法工作还存在一些需要认真加以解决的问题,主要表现在:

一是,有些地方、部门在政府立法工作中不同程度地从地方保护主义、部门保护主义出发,不适当地强化、扩大本地方、本部门的权力,甚至各搞各的相互割裂的所谓“法律体系”,妨碍社会主义法制的统一和尊严。有些地方和部门超越法定权限,擅自设定审批、许可、收费、罚款和强制措施。有些地方性法规、规章同法律、行政法规相抵触;有些规章之间相互“打架”,你否定我,我否定你,成了“依法打架”的依据。

二是,在政府立法工作中,对行政机关权力的规定不同程度地带有计划经济体制的痕迹,转变政府职能、实行政企分开的原则体现不够,不能完全适应社会主义市场经济发展的新形势;对作为行政管理相对人的公民、法人和其他组织的合法权益的保护不够充分,办事手续失之繁琐;比较重视对违法行为的制裁,对法律规范的引导作用重视不够。

三是,有些规定过于原则,缺乏可操作性,不能有效地解决实际问题;有些规定针对性不强;有些规定本身就不合理,不切合实际。

现在,经济体制改革还在深化,政治体制改革继续推进。改革也是革命,必然触及上层建筑和经济基础诸多领域深层次的矛盾,涉及错综复杂的权力和利益关系。因此,在前进中出现这样那样的问题和矛盾是不可避免的。从根本上解决这些问题和矛盾,越来越迫切地需要运用法律、法规推进整体的和配套的改革。在这种形势下,立法难度很大,最大的难点也就在于如何正确把握立法与改革的关系。在新旧体制转换时期,立法如果简单地把现行做法肯定下来,就会妨碍改革;如果不顾现实,又势必行不通。因此,目前时期制定的法律、法规不可能不带有一定的阶段性、过渡性,既要坚持改革方向,又要为进一步改革留下余地;既要保持法律、法规的相对稳定性,又要随着改革的深化、形势的发展适时修改现行的法律、法规。严肃立法是严肃执法的前提。为了加强政府立法工作,解决政府立法工作中存在的问题,切实提高政府立法质量,这里强调六条原则:

(一)要用邓小平理论指导政府立法实践。

邓小平理论特别是邓小平民主法制思想,为建立和完善有中国特色社会主义法律体系奠定了理论基础,提供了指导原则。政府立法只有坚持以邓小平理论为指导,从社会主义初级阶段的基本国情出发,立足于总结改革开放和社会主义现代化建设的实践经验,并在此基础上借鉴国外好的经验特别是反映市场经济共同规律的东西,为我所用,力求从全局上、发展上和本质上把握有中国特色社会主义法律体系内部的规律性,解决政府立法工作中带普遍性、共同性的问题,才能坚持正确的方向,不致于摇来摆去。

(二)要把政府立法决策与党的改革、发展和稳定的重大决策紧密结合起来。

这是政府立法坚持党的领导的具体体现。一是,立法工作安排要同党中央、国务院的总体

工作部署相统一。要把保障改革、发展、稳定所需要法律、法规解决的突出问题作为立法重点,兼顾其他方面的立法。二是,立法进程要同改革、发展的进程相适应。凡是党中央、国务院对有关立法项目涉及的体制和方针政策已经确定、改革实践经验基本成熟的,就要抓紧拟订,争取尽快出台。三是,要把每个具体立法项目放在全局上加以研究、论证,使它的实质内容全面、准确地体现党中央、国务院的有关改革决策,并注意与有关法律、法规的衔接、协调、配套。

(三)政府立法要全面体现政府机构改革的精神和原则,防止把那些已经不能适应社会主义市场经济要求的传统行政管理办法法制化。

政府立法要促进政府职能切实转变到经济调节、社会管理、公共服务上来,把企业的生产经营权和投资决策权真正交给企业,把社会可以自我调节和管理的职能交给社会中介组织,把群众自治范围内的事情交给群众自己依法办理;要按照精简、效能、统一的原则合理调整、确定部门职权划分,相同或者相近的职能由一个部门承担,做到权责一致;行政机关只要能把该管的事情管住、管好,办事的手续越简单越好,以方便老百姓,方便基层。

(四)政府立法所确定的法律规范都要明确、具体,备而不繁,简明扼要,有可操作性,便于遵守、执行,能够真正解决实际问题。

当然,法律、法规太多太繁,也会走向反面。要防止法繁扰民。对违法行为的处罚要有力。要从理论与实践的结合上,积极研究探索社会主义市场经济条件下防止、制裁违法行为的新机制、新措施、新办法。

(五)政府立法要以最大多数人民的最大利益为根本原则,正确处理中央与地方的关系,集中与分散的关系,全局与局部的关系,长远与眼前的关系,国家、集体与个人的关系。

一个法立得好不好,标准应该是这个,而不是有关部门“权力均等,利益均沾”。在我国,人民群众不应该只是法律、法规的被动接受者,而首先应该是立法的积极参与者;政府立法不是有关部门之间权力和利益的分配与再分配,而应该反映人民的共同意志和根本利益。立法为了人民,必须依靠人民,坚持群众路线,实行立法工作者、实际工作者和专家相结合,广泛听取意见,特别是要重视人民群众的意见,集思广益,多谋善断。

(六)政府立法要以宪法为依据,切实维护社会主义法制的统一。

首先,必须依据法定权限、遵循法定程序立法,不得超越法定权限、违反法定程序立法。国务院部门制定的部门规章、地方制定的地方性法规和政府规章,从性质讲,都应该是对国家制定的法律和行政法规的补充,是国家统一的法律体系的组成部分,不能各搞各的所谓“法律体系”。从法律体系内部关系讲,必须坚持行政法规不得同宪法和法律相抵触,地方性法规和规章不得同宪法、法律、行政法规相抵触,规章之间也不能相互矛盾。同时,要按照法定的权限和程序,加强对法律、法规的解释工作。要按照法规规章备案规定,进一步加强法规、规章的备案审查工作。总之,一定要从源头上、制度上解决“依法打架”的问题。

四、严格行政执法,强化行政执法监督

依法行政,严格行政执法是关键。有法不依等于无法,在一定意义上甚至比无法的影响还要坏,因为它破坏了社会主义法制的尊严和人民群众对法制的信心。

这些年来,行政执法状况不断有所改善,但是问题依然比较突出。应该看到,在现实生活中存在的一些突出问题长期得不到解决,有些与行政机关有法不依、执法不严、违法不究有直接的关系,有些本身就是治政不严、法纪松弛、政令不通造成的。实践证明:哪个地方从严治

政,重视依法办事,问题就解决得比较好;哪个地方治政不严,忽视依法办事,问题就比较严重,甚至呈蔓延之势。因此,解决这些问题,保证行政机关及其工作人员全面、正确地执行宪法和法律、法规,首先各级政府和政府各部门的领导干部必须带头学法、守法、执法,严格地在宪法和法律、法规的范围内活动,真正做到令行禁止,确保政令畅通。同时,要从理顺行政执法体制、加强行政执法队伍建设、强化行政执法监督等方面入手,采取切实有效的措施,力争使行政执法状况有根本性的好转。

(一)以政府机构改革为契机,理顺行政执法体制,转变政府职能,转变工作方式,转变工作作风。

凡不属于行政管理的事项,都要从政府职能中剥离出去。行政机关行使职权,要与经济利益彻底脱钩。要不折不扣地全面落实国务院关于政府机关与所办经济实体彻底脱钩、对行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理等一系列加强廉政建设的重大举措,从源头上防止腐败。任何行政执法机关都不得向行政执法人员和下级机关下达收费和罚款指标,都不得设“小金库”。要依照行政处罚法的规定,继续积极推进相对集中行政处罚权的试点工作,并在总结试点经验的基础上,扩大试点范围。要通过理顺行政执法体制,保证行政执法机关合法、公开、公正、高效执法,防止“九龙治水”、执法扰民。

(二)加强行政执法队伍建设,建立廉洁、高效的行政执法队伍。

行政执法队伍站在行政管理第一线,同人民群众的切身利益关系密切。行政执法人员的素质高低直接影响行政执法的效果,关系政府的形象。因此,各级政府和政府各部门都要充分认识建立廉洁、高效的行政执法队伍的重要性和迫切性,切实加强行政执法队伍建设。要进一步整顿行政执法队伍。对聘用从事行政执法的合同工、临时工,要坚决调离执法岗位或者予以辞退。今后,录用行政执法人员要严格标准,公平竞争,择优录用,切实把好进人关。要严肃纪律、严格管理、强化监督、从严治政,对那些滥用职权、执法犯法、徇私枉法、欺压百姓的行政执法人员,必须坚决依法严肃处理并清理出行政执法队伍,决不能让少数“害群之马”败坏整个行政执法队伍的形象,损害党和政府的威信。要加强对行政执法人员的教育、培训,提高他们运用法律处理问题、维护人民利益的能力和水平。

(三)完善行政执法监督制度,强化行政执法监督。

严格行政执法,必须强化对行政执法活动的监督。宪法和法律、法规已经规定了许多对行政机关的监督制度。从行政机关外部看,有人大及其常委会的监督,有法院依据行政诉讼法实施的监督,有群众监督,等等。行政机关要自觉地接受这些来自外部的监督。同时,还要大力加强和完善行政系统内部层级监督和政纪、审计、财政等专项监督。行政机关的内部监督比外部监督更经常、更直接。各地区、各部门都要采取有效措施使现有的各种内部监督制度有效地运作起来。当前,需要强调抓好行政复议法的贯彻落实,推行行政执法责任制和评议考核制。

行政复议是行政系统内部自我纠正错误的一种重要制度。做好行政复议工作,不仅对保护公民、法人和其他组织的合法权益,而且对保障和监督行政机关依法行使职权,促进依法行政、从严治政,提高工作效率,加强廉政建设,密切政府与人民群众的关系,维护社会稳定,都有重要意义。不久前,全国人大常委会通过的《行政复议法》在总结近十年来行政复议制度实践经验的基础上,进一步体现为民、便民的原则,扩大了行政复议范围,简化了行政复议程序,严格了行政机关不履行行政复议职责的法律责任,这些都是对现行行政复议制度的重大发展和完善。做好行政复议工作是县级以上各级政府和政府各部门的一项重要的法定职责,各级政

府和政府各部门的领导都要带头学习《行政复议法》，深刻领会它的精神实质，严格执行《行政复议法》的各项规定，认真履行行政复议职责。对公民、法人和其他组织依法提出的行政复议申请，要积极受理；对违法的具体行政行为要坚决予以撤销，对不当的具体行政行为要坚决予以变更，不得“官官相护”。一旦发现该受理而不受理、该作决定而不作决定、严重不负责任甚至“官官相护”等情况，必须坚决予以纠正；该追究法律责任的，要依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。

近年来，不少地方按照党的十五大提出的要求，在推行行政执法责任制和评议考核制方面进行了积极探索，取得了明显效果。从不少地方的经验看，实行行政执法责任制，关键是要明确行政执法机关和行政执法人员的责任，尤其是要明确行政执法机关负责人的责任，层层分解责任，具体落实到人；实行评议考核制，前提是要实行政务公开，行政执法的依据、权限、程序都要公开，办事结果也要公开，还要告知行政管理相对人依法享有的权利，自觉地把行政执法活动置于群众监督之下，杜绝“暗箱作业”。从各地方的普遍做法看，无论是推行行政执法责任制，还是推行评议考核制，最重要的是要加强制度建设，依靠制度规范行政执法行为。评议考核制，首先是评议。要采取各种有效的措施，让人民群众参加评议，听取他们对行政执法状况的意见，把他们的评议意见作为考核行政执法机关和行政执法人员的重要依据，把考核结果作为评定各级政府和政府各部门领导干部政绩的重要内容。各地区、各部门都要在认真总结实践经验的基础上，继续探索实行行政执法责任制和评议考核制的新路子，充分发挥这两项相互联系的制度在行政执法监督中的作用。

五、依法行政，责任在政府，关键在领导

在我国，宪法和法律、法规的许多规定主要是靠行政机关来贯彻执行的。根据宪法和法律、法规的规定，各级政府是行使行政权的主体，各级行政机关实行首长负责制。因此，实行依法行政，责任在政府，关键在领导。实践证明，一个地方依法行政的状况如何，关键在于政府和政府领导对依法行政的重视程度。哪个地方的政府和政府领导重视法制建设，自觉地在宪法和法律、法规的范围内活动，善于运用法律手段解决问题和矛盾，那个地方依法行政的进程就明显加快，经济、社会各项事业就发展得比较顺利。哪个地方的政府和政府领导不重视法制建设，不重视运用法律手段解决问题和矛盾，那个地方依法行政的状况就不尽如人意，经济、社会各项事业的发展也势必受到影响，许多问题久拖不决，而且政府领导一旦变动，各项工作就会发生比较大的起伏。一个地方如此，一个部门也是如此。因此，各级政府和政府各部门的领导都要认清自己的历史性责任，高度重视政府法制建设，切实依法行政。这里，提出六点要求：一是，要从根本上转变那些已经不能适应依法治国、依法行政要求的传统观念、工作习惯、工作方法；二是，要认真学习、掌握宪法和法律、法规，不断增强法律意识和法制观念，不断提高依法行政的能力和水平；三是，要带头在宪法和法律、法规的范围内活动，依法决策，依法处理问题，自觉地把自己的行为纳入法制化的轨道；四是，要善于运用法律手段管理国家事务、经济文化事业、社会事务，推进各项事业的发展；五是，要下大力气把本地方、本部门的行政执法队伍建设好、管理好；六是，要领导、督促、支持本地方、本部门严格依法办事。

加强政府法制建设，推进依法行政，涉及面广，难度也大，政府领导的工作又千头万绪，任务相当繁重。因此，如果没有一支政治强、作风硬、业务精的政府法制工作队伍，作为各级政府和政府各部门领导在政府法制方面的得力参谋、助手，就难以把依法行政落到实处。这些年