

法治
政府
建设

有关问题研究

江凌——编著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法治 政府 建设

有关问题研究

江凌——— 编著

图书在版编目(CIP)数据

法治政府建设有关问题研究 / 江凌编著. -- 北京 :
法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3446 - 6

I. ①法… II. ①江… III. ①社会主义法治—建设—
中国—文集 IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 083321 号

法治政府建设有关问题研究
FAZHI ZHENGFU JIANSHE YOUGUAN WENTI YANJIU

江 凌 编 著

策划编辑 刘文科
责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 马 丽
责任印制 张建伟

编辑统筹 法研工作室
开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印张 28.75
字数 432 千
版本 2019 年 5 月第 1 版
印次 2019 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 83938336

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 83938334/8335

西安分公司 / 029 - 85330678

重庆分公司 / 023 - 67453036

上海分公司 / 021 - 62071639/1636

深圳分公司 / 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 3446 - 6

定价: 88.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

法治政府是一个具有中国特色的概念。法治政府建设是中国特色社会主义建设的必然要求。党的十一届三中全会以来,我国各族人民在中国共产党的领导下,开启了波澜壮阔的改革开放伟大事业。在这场伟大的事业中,法治已成为不可逆转的重要成果和标志。党的十五大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,第九届全国人大二次会议通过《宪法修正案》,将“依法治国”“建设社会主义法治国家”载入宪法。1999年11月,国务院作出《关于全面推进依法行政的决定》,这是国家治理方式的重大转变,我国开始进入了法治进程的新阶段。党的十六大提出“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的立法目标和任务以及“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”。要“实行依法治国与以德治国相结合”“依法治国和以德治国相辅相成”的命题。2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,《纲要》确立了建设法治政府的目标,明确规定了今后十年全面推进依法行政的指导思想基本原则和要求、主要任务和措施。党领导人民治理国家的基本方略在实践中得到不断完善。党的十七大对中国特色社会主义法治建设作出了战略部署,提出依法治国是社会主义民主政治的根本要求,强调要全面落实依法治国的基本方略,加快建设社会主义法治国家。2008年5月,国务院作出《关于加强市县政府依法行政的决定》,专门就市县政府依法行政问题作出部署和安排。党的十八大提出“法治是治国理政的基本方式”这一重要命题,提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”社会主义法治新十六字方针,把法治政府基本建成确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一,首次将“法治思维”和“法治方式”写入报告,提出“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。这表明我国社会主义法治建设进入了新阶段。2013年11月,党的十八届三中

全会提出“建设法治中国”的新目标。2014年10月,党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,首次提出全面推进依法治国的总目标和180多项重大举措,2015年12月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,为建设法治中国描绘了蓝图,为加快建设法治政府制定了时间表。党的十九大报告,强调推进全面依法治国,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路;重申全面依法治国是国家治理的一场深刻革命和中国特色社会主义的本质要求和重要保障;提出完善以宪法为核心的建设中国特色社会主义法治体系的总抓手;明确全面依法治国的工作布局 and 加强党的领导、完善立法、执法、司法制度和推进全民守法的重点任务;提出深化依法治国实践,成立中央全面依法治国领导小组,在更大范围和更高层次上加强对法治中国建设的统一领导,明确到2035年,法治国家、法治政府、法治社会基本建成等。总之,从党的十一届三中全会至今40年来,无论从执政、行政到百姓生活,从经济、市场到社会民生,法治中国的热度持续高涨,法治的作用日益凸显,法治的力量越发强大。人们不仅感受到了法治带给社会的稳定与和谐,更感受到了法治对于全面推进改革、对于实现中华民族伟大复兴中国梦的助力和保障。其中法治政府建设的篇章更是令人瞩目。

法治政府是中国特色社会主义民主政治及政治文明的重要标志。那么,什么是法治政府?这几年,一些学者从不同的角度,给出了不同的定义及释义,有人认为,法治政府是“民意政府、有限政府、服务政府、诚信政府、责任政府;”有人认为,法治政府是“守法政府、民主政府、透明政府;”有人认为,法治政府是“宪法和法律至上、人民民主、与法治政党建设相呼应、强调公民权利本位、政府责任本位、提倡公民自治、尊重个人自由、进行权力制约、能够实现有效治理、在社会主义法治文化下,适应本土法治资源的政府;”有人认为,法治政府是“坚持依法管理、对法律负责、一切权力都由人民通过法律授予,只能在法律规定的权限内,按照法律规定的程序活动的政府;”有人认为,法治政府是“宪法至上、遵守宪法、实施宪法、捍卫宪法的政府。”有人认为,法治政府是“依法治官治权,让政府按照法律的规定为人民服务、行政机关能自觉运用体现最广大人民根本利益的法律管理国家事务、经济文化事业和社会事务,按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求,做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿、便民、高效、廉洁、有限的政府”;有人认为,实现了《国务院全面推进依法行政实施纲

要》和中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》关于全面推进依法行政,法治政府建设的目标就是法治政府等。上述对法治政府的认识及定义可谓见仁见智。就法治政府概念来讲,“法治政府应当是一种表示政府模式的概念,应该是指称现代政府的概念”。其概念的基本内涵应包含“法治主体、法治客体、法治目的和法治含义”等方面的要素。其实质应该是法治化的政府或依法治理化的政府研究法治政府的概念,其目的是深化对法治政府建设的思考。

法治政府建设是全面推进依法治国的重要组成部分,是一项长期重大的历史任务。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,明确了法治政府建设标准,即“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”。这7条标准凸显了法治政府的鲜明特征、建设方向和评价依据。党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,在法治政府建设中,法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系建设取得显著成效,对法治中国建设发挥了重大推动作用。但也必须清醒地认识到,建设法治政府是一项系统工程,深化法治政府建设实践,必须切实落实党的十九大关于法治中国建设的部署和重要任务以及法治政府建设7条标准,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。坚持问题导向,抓住我国社会主要矛盾在法治政府建设领域的表现,重点解决法治政府建设不充分、不平衡的问题。着力点:

一是完善法治体系。制定和修改机构设置和编制管理的法律法规,完善国家机构组织法体系;依法明晰中央、地方政府管理权限。完善《立法法》,认真解决法规体系内容过于庞杂,有些内容已超出行政法规的权限范围或者未经正当授权程序,社会法类相对较少,部门规章中创制性内容较多,超出了《立法法》的规定权限等结构性问题;认真解决多层次立法和调整不及时造成的行政法规、部门规章不统一、不一致、甚至冲突、抵触、重复、混乱、明显滞后的问题;认真解决内部博弈、协调机制不完善,立法听证、公众参与立法尚未制度化,地方性事务的界定不清晰,部门规章与地方政府规章的权限难以把握等问题;认真解决文件性质界定、效力等级不明确,内容和形式不规范,时限不明确,不必要的授权仍较普遍等问题;认真解决监督落实机制尚未形成,没有统一的监督制定配套规范性文件的法律规定,无“事前”和“事后”的监督措施,制定的文件与行政法规、规章要求不完全一致等问题;认真解决法律解释的运作

机制发挥作用不够、立法解释形式不规范、统一有关行政解释的制度尚未形成、实践中有过分依赖学理解释的倾向等问题。制定《行政程序法》，出台《重大行政决策程序条例》“健全依法决策机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”，保障行政决策、行政执法、行政监督科学化、民主化、法治化。

二是严格规范公正文明执法。严格规范公正文明执法是党的十九大提出的重要任务。法治政府建设，解决执法问题既是难点也是重点。目前，执法体制不顺、执法权威不足、执法效率不高、执法不规范、不作为和乱作为等问题依然突出。解决这些问题，首先要总结近年来行政执法体制改革经验，适时修改《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等法律。改革体制、完善机制、规范主体、严格执法。加快建立“权责明确、行为规范、监督有效、保障有力”的执法体制，依法做到“执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”。继续推进政府职能转变，理顺职责关系，优化运行机制，保障监督到位，推进全面正确履行政府职能。统筹使用、整合执法编制资源，减少执法层次，充实基层执法力量，实现执法重心下移。推行行政执法信息公示制度，建立行政执法举报、投诉、受理、处置、统一、实时监控、监督平台，认真开展行政执法巡查，加强部门协作和区域合作，加强行政执法与刑事司法的衔接，完善行政执法争议协调制度等严格执法的工作机制，保障行政执法部门严格按照法定职权和程序依法行政，提升行政执法效能。加强行政执法主体资格和委托执法管理，实行行政执法人员考试准入、证件和等级管理制度，推行法制员制度，提高行政执法能力。完善制度、创新机制、规范执法。深入推行行政执法责任制，继续做好依法界定执法职责工作，公布权力清单，完善评议考核指标体系，科学评议考核行政执法活动，认真落实行政执法责任，规范和监督行政执法活动，提高行政执法质量和水平。规范行政执法简易程序、行政执法流程、完善告知制度，健全听证制度和行政执法回避制度，建立行政执法证据规则，规范行政执法文书，完善设计、制作和管理措施，确保案件公正处理。规范调查取证行为，落实依法行政和公正执法要求。规范行政检查行为，维护经济、社会秩序。规范行政收费，规范管理好罚没收入，坚决遏制乱收费、罚没收入按比例返还行为。从严规范强制拆除拆迁行为，保障群众合法权益，促进社会和谐稳定。建设行政执法信息化管理体系，创新提高行政执法效率和质量的方式。维护社会公平正义，平等保护公民、法人和社会组织的合法权益，公正执法。推行行政执法报告制度，主动接受

上级行政机关对行政执法工作的监督。推行行政执法结果公开和卷宗阅览制度,主动接受社会监督。推行行政裁量权制度,规范行政执法行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益。推行行政执法案卷审查制度,促进行政执法部门依法行政。建立行政执法经费保障制度,确保各行政执法部门依法履行职责。加强行政复议和行政诉讼应诉工作,确保具体行政行为合法合理,减少和预防行政纠纷。加强审计、监察监督,发挥专门监督在促进依法行政中的独特作用。自觉接受人大和政协监督,监督促进公正高效廉洁执法。发挥社会监督作用,让行政执法权在阳光下运行。注重法律效果与社会效果的统一,管理与服务并重,文明执法。推行行政指导制度,提升行政执法效能。推行“三步式”执法方式,营造良好的执法环境和服务环境。推行全程说理式执法,营造人人知法、守法、用法的法治环境。推行行政调解制度,定分止争,化解矛盾,维护社会稳定。推行行政和解制度,努力探索有效的行政纠纷解决方式。强化执法法纪,正确履行法定职责和义务。建立领导干部干预执法的记录通报和责任追究制度,树立执法权威。建立与政绩考核挂钩的执法绩效考核评价制度,落实执法问责制度,防范执法中的不作为和乱作为。完善行政执法行为规范,培养良好的政治、业务素质和品行,忠实地执行宪法和法律。加强法治意识和执法能力培训,提高行政执法人员素质和能力。

三是完善社会治理体制,预防化解社会矛盾,服务于改革发展稳定大局。政府法治建设是国家治理的一场深刻革命,它涉及经济社会的各个方面。党的十九大报告强调,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制是关键。当前,完善政府负责的社会治理保障体制,首先要处理好与全面深化改革的关系,切实做到“重大改革要于法有据,取得法律的支持”“立法要及时适应改革的需求”“立法要主动适应改革和经济社会发展的需求”“必须站在历史的、政治的高度认识建设法治政府的重要性”。其次,要健全法制和依靠法治,解决社会主义市场经济体系不完善,政府与市场关系不清,政府干预过多、监管不到位;公民民主权利被政治权力以种种借口和形式剥夺,利益表达机制不健全,利益表达渠道不通畅;权力缺失有效监督和制约;主流文化和主流意识形态受到挑战,地区发展不平衡,城乡差距拉大,贫富分化严重,群体性事件频发,社会分配不公,公共资源产权保护不到位,环境污染严重等问题。

四是加强和改进党对法治政府建设的领导。法治政府建设,不仅是政府自身建设的问题,且实质是回应人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等

方面日益增长的要求问题,责任重大。坚持党的领导,必须把全面依法治国同依法执政、依法行政统一起来,把党总揽全局、协调各方同各级政府及其部门依法履行职责、开展工作统一起来,各级政府要在党委统一领导下,谋划和落实好法治政府建设的各项任务,主动向党委报告法治政府建设中的重大问题,及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍。坚持党的领导,党政主要负责人不仅自身要带头遵守宪法法律,带头依法办事,而且要抓好领导班子和干部队伍法治素养与能力的培养提高。要把坚持不坚持依法行政、愿意不愿意依法办事、善于不善于运用法律手段做好工作,作为评判行政机关工作人员特别是领导干部工作水平高低、工作实绩大小的重要标准,使法治政府建设真正成为一项硬要求和硬约束。坚持党的领导,要求各级党组织实全面从严治党的要求,不断提高党领导法治建设的水平。既要确保党在宪法法律范围内活动,又要依据党内法规管党治党,充分发挥各级党组织和党员干部在法治政府建设中的模范带头作用,坚决查处执法犯法、违法用权、贪赃枉法等行为。坚持党的领导,要准确把握党中央、国务院的决策部署和精神实质,切实找出法治政府建设进程中的突出矛盾和薄弱环节,总结排查工作中的问题,有针对性地提出解决措施。对于情况复杂、矛盾突出、群众反映强烈的问题,能解决的要马上解决,条件不成熟一时难以解决,也要向群众解释清楚,并列出解决的时间表,限期研究解决,并将责任落实到具体单位和人员。

基于以上情况,我为法治中国建设所取的成就感到欣慰,为各级行政机关在中国共产党的坚强领导下,全面贯彻落实以习近平总书记为核心的党中央对新时代法治中国建设的战略部署以及2035年法治国家、法治政府、法治社会基本建成的目标满怀激情,我作为曾经是一名政府法制工作者,应该为法治中国建设这宏伟的事业再奉献一点薄力。鉴于此,我梳理了我在政府法制工作岗位期间,通过调研思考撰写的有关加强法治政府建设的文稿。我选了30篇有一定时代意义和现实性的文稿,分三个专题,即政府法制建设篇、政府法制监督篇、行政执法篇编辑成书出版。

本书能顺利出版,我首先要感谢法律出版社,还要感谢张雪纯同志,感谢法研工作室刘文科编辑。

江 凌

二〇一八年七月十五日

目 录

政府法制建设篇

中国特色社会主义行政法规体系建设的回顾	003
关于建立和完善行政法规规章清理制度的研究	024
关于公共应急法制体系建设的思考	044
完善行政执法监督制度的思考	059
关于政府绩效评估几个问题的思考 ——以《哈尔滨市政府绩效管理条例》为例	076
拓展人民有序参与立法	084
相对集中行政处罚权制度:发展历程实施情况与基本经验 ——城管执法体制改革 12 年回顾	088
和谐语境下的权力运作 ——行政和解制度探析	098
法律文化的自觉与使命担当	113

政府法制监督篇

论政府法制监督的理论基础与意义	121
政府法制监督:历史与现状	131
加强法律监督 促进依法行政	146
努力开创政府法制监督工作新局面	153
加强政府法制监督工作的思考	160
以科学发展观统领政府法制监督工作全局	171
开创规范性文件制定和备案审查工作新局面	177

行政执法篇

关于严格规范公正文明执法的思考	195
行政执法与突发事件应对	218
行政执法案卷评查制度研究	247
案卷评查是促进依法行政的倒逼机制	
——参加北京市朝阳区行政处罚案卷评查活动有感	257
关于对行政处罚裁量权程序控制构架的思考	265
关于建立和完善行政处罚裁量权适用规则的思考与建议	285
关于建立行政处罚裁量基准制度的思考	309
行政执法文书浅论	330
关于行政执法信息化研究	361
试论行政指导法治化	
——对北京市工商局推行行政指导工作调研引起的思考	385
对行政执法责任制概念的认识(一)	408
对行政执法责任制概念的认识(二)	420
关于浙江省公安机关实行执法责任制的调研报告	427
一项保障城乡经济社会发展的重要措施	
——对浙江省温岭市镇(街道)政府法制机构建设的调查	442

政府法制建设篇

中国特色社会主义行政法规 体系建设的回顾*

党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略已被载入宪法,十五大同时确立了到2010年形成中国特色的社会主义法律体系的目标,这是在总结改革开放以来社会主义法治建设经验基础上作出的科学选择,是对初步形成的社会主义法律体系框架的提升。党的十六大继续提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的要求。十七大报告进一步指出,中国特色社会主义法律体系基本形成,依法治国基本方略切实贯彻。建立中国特色社会主义法律体系,是建设中国特色社会主义伟大事业的一个重要组成部分,是关系到建设社会主义法治国家的一件大事。以国务院(政务院)名义颁布的行政法规及具有行政法规效力的决定和命令,在不同历史阶段发挥了重要作用,尤其是在改革开放30年来,行政法规体系在推进社会主义现代化建设、建立健全社会主义市场经济体制方面,更是发挥了不可替代的作用。

根据党的十七大关于加强法治国家、服务型政府、法治社会建设和坚定不移发展社会主义民主政治等要求,我们根据2007年,各省、自治区、直辖市及较大的市、国务院各部门、专家学者、社会各界对行政法规、规章清理的意见和建议,结合我国行政法规体系建设的理论总结与工作实践的实证研究,形成了本报告。

法律体系指一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而

* 原载《法治蓝皮书》,中国社会科学出版社2010年版,第114~127页,与上海市行政法制研究所刘平、王松林、史莉莉、韩冰等同志合著。

形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体。^①它以法律形式反映和规范国家政治、经济、文化和社会的各项制度。经过近30年的法制建设,我国已初步形成符合我国国情、具有中国特色的社会主义法律体系。行政法规体系,则是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分,由现行规定和调整国家行政管理方面的法律规范所构成,并以行政法规、具有行政法规效力的国务院决定(命令)和部门规章为主体的行政立法统一体。我国《宪法》第85条规定,中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。第89条第1项规定,国务院可以根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的规定,国务院根据宪法和法律,制定行政法规。国务院各部、委根据法律和国务院的行政法规、决定和命令,在本部门权限内,发布命令、指示和规章。从中可以看出,国务院各部委所制定的部门规章均为实施性立法,属于中央立法权限的组成部分,因为其必须是对法律、行政法规的原则性规定作出细化,或者是基于国务院的明确授权,并不等同于地方政府规章(其属于地方立法体系的组成部分,可以根据本地实际进行创设性立法)。因此,行政法规体系的制定主体均为中央行政机关。

一、我国社会主义行政法规体系建设的历史回顾

(一)我国社会主义法制建设的历史分期

关于我国社会主义法制建设的历史分期,并没有官方的或者权威的定论。为了厘清行政法规体系的历史脉络,课题组尝试着做些探索,供大家指正。

1. 从1949年10月到1954年8月的新中国成立初期

这一时期属于国民经济的恢复时期和实行新民主主义制度的历史时期。新中国成立初期的法制建设也是围绕建立新民主主义社会制度以及当时迫切需要解决的重大社会问题进行的。法制建设的基础就是1949年9月第一届全国人民政治协商会议制定的《共同纲领》和《中央人民政府组织法》,前者具有历史宪法性质,后者是重要的宪法性文件,在《共同纲领》的基础上,国家制定了有关国家机构的一系列法律,并制定了规范当时重大政治运动的

^① 张文显:《法理学》,法律出版社1997年版,第96页。

法律和其他方面的法律,从而保障了新民主主义社会基本制度的建立。

2. 从1954年9月到1978年12月的社会主义计划经济时期

1954年9月宪法的颁布,标志着中国新民主主义社会的结束和社会主义社会的开始,也奠定了计划经济时期法制建设的基础。在宪法基础上,全国人大及其常委会制定了关于国家机构组织的法律,并制定了经济、行政、国防等方面的法律和条例。但从1957年“反右”之后,法制建设步入低潮。“文化大革命”十年,法制建设遭到中断和大规模破坏。^①

3. 从1979年1月到1992年9月的社会主义改革开放初期

此阶段始于1978年12月党的十一届三中全会,其开创了中国社会主义改革开放的历史新时期,开始了新中国法制化的新时期。邓小平提出“一手抓建设、一手抓法制”的方针,“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”成为此阶段法制建设的指导方针。1982年宪法奠定了改革开放时期法制建设的基础。在1982年宪法的基础上,国家开始系统地制定各个方面的法律制度,除重新制定了有关国家机构的法律外,还制定了刑事、民事、诉讼等方面的基本法律和有关经济方面的重要法律。

4. 从1992年10月到1997年9月确立社会主义市场经济体制时期

1992年党的十四大确立建立社会主义市场经济体制的总体改革目标,1993年宪法修正案也进一步确立:“国家实行社会主义市场经济”。党的十四届三中全会确定了关于社会主义市场经济体制的框架,其中重要一条就是建立与社会主义市场经济体制相适应的法律体系框架。乔石在1993年3月八届全国人大常委会第一次会议上指出:“本届全国人大常委会要把加强经济立法作为第一位的任务,尽早制定一批有关社会主义市场经济方面的法律。”并提出在本届人大期间建立社会主义市场经济法律体系框架的任务,根据这一要求,常委会制定了五年立法规划。为适应建立和完善社会主义市场经济体制的需要,国家加快经济方面立法,同时健全其他方面的法律,以实现适应社会主义市场经济体制的法律体系初步形成的目标。

5. 从1997年10月至今,依法治国,建设社会主义法治国家时期

1997年9月,党的十五大强调依法治国,建设社会主义法治国家,是党领导人民治理国家的基本方略。1999年九届全国人大常委会第二次会议将其

^① 参见俞敏生主编:《中国法制化的历史进程》,安徽人民出版社1997年版,第398~433页。

载入宪法。我国相继出台和修订了一系列法律、法规,法律体系趋于完善。党的执政方式,开始从主要依政策执政向主要依法律执政转变,向依法治国、建设社会主义法治国家转变。党的十六大提出,与时俱进、全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设,以及坚持依法治国和以德治国相结合的理念。2004年党的十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观;坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。而党的十七大则提出新的目标:全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,完善中国特色社会主义法律体系。

(二)我国社会主义行政法规体系建设的基本历程

新中国成立初期,法律并未明确规定政务院具有立法权,但有权“颁发决议和命令”。1954年宪法规定了全国人大是行使立法权的唯一机关。全国人大常委会只能制定法令,不能制定法律。国务院根据宪法、法律和法令,规定行政措施,发布决议和命令,并且审查这些决议和命令的实施情况,其以“命令”“条例”等形式通过批准了大量法律规范性文件,文件数量大大超过了全国人大及其常委会的立法数量,在经济管理和社会管理方面起到重要作用。国务院各部委以“命令”“指示”“办法”等形式也通过了诸多规范性文件。据统计,截至2007年年底,从新中国成立后到1978年十一届三中全会的召开期间,以政务院、国务院名义出台的法律规范性文件,仍然有效的有32部。改革开放之初,小平同志就提出“一手抓民主、一手抓法制”的“两手抓”思想。同时,我们党在总结历史经验基础上,确立了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制建设基本方针,由此开创了我国社会主义法治建设的新时期。因此,笔者认为,我国真正从法治意义上开始建立中国特色社会主义法律体系的起点为1978年的十一届三中全会。同时,我们所研究的行政法规体系也是以十一届三中全会为逻辑起点。

1. 初步恢复法律制度的阶段(1978年12月十一届三中全会——1982年年底颁布《宪法》和《国务院组织法》)

党的十一届三中全会作出了从1979年起,把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,全面实施拨乱反正,提出健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务,并对过分集中的经济管理体制着手进行改革。

中国行政法规体系建设开始得以恢复重建。1979年11月29日,五届人