

GANSU XINGZHENG XUEYUAN
XUEZHE WENCONG

依法行政与法治政府建设

YIFA XINGZHENG YU FAZHI
ZHENGFU JIANSHE

黄梅兰 著

Huang Meilan



甘肃人民出版社



黄梅兰，河北怀来人。现任甘肃行政学院法学教研部主任、教授，甘肃省法学会理事，甘肃省行政管理学会理事，“西部之光”访问学者，甘肃省委普法讲师团成员，甘肃省委政法委咨询专家。主要研究领域为行政法学、法治政府建设等。在《法制日报》《兰州大学学报》等权威(核心)期刊上发表学术论文多篇。出版《政府信息公开法治研究》《依法行政专题研究》等著作。研究成果曾获全国行政学院第四届优秀科研成果一等奖，甘肃省十二届哲学社会科学三等奖，甘肃省第一届法治论坛二等奖，中组部干部培训好教材等奖项。

责任编辑 - 肖林霞

封面设计 - 马吉庆



甘 肃 行 政 学 院

学 者 文 丛

依法行政与法治政府建设

YIFA XINGZHENG YU FAZHI

ZHENGFU JIANSHE

黄梅兰 著

Huang Meilan



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

依法行政与法治政府建设 / 黄梅兰著. -- 兰州:
甘肃人民出版社, 2018. 11
ISBN 978-7-226-05372-0

I. ①依… II. ①黄… III. ①行政执法—研究—中国
②国家机构—行政管理—研究—中国 IV. ①D922.114
②D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第272960号

责任编辑:肖林霞

封面设计:马吉庆

依法行政与法治政府建设

黄梅兰 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 9.25 插页 2 字数 127 千

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05372-0 定价:58.00 元

序 言

编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》旨在进一步强化科研基础地位、提高理论和政策研究水平、培养优秀科研人才,促进一流特色行政学院、甘肃社科理论研究重要阵地与陇原特色核心高端智库建设。

应时代而生,从特色而为。甘肃行政学院筹建于1989年,1990年正式挂牌成立,是全国31个(省、市)区中少数自成体系、实行独立办院的省级行政学院之一。学院为省政府直属事业单位,是甘肃省干部教育和公务员培训的主渠道、主阵地,是培养公共管理人員和政策研究人員、开展社会科学研究特别是公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地,是党委和政府决策咨询的思想库。建院30年来,学院始终坚持“以改革求生存、以创新促发展”办院方针,着力从严治院,从严管理,充分彰显“行政”、教学科研咨询“三位一体”、开放办学三大特色,以提高领导干部和公務員能力素质、增强公仆意识为重点,不断深化各项制度改革,为甘肃省干部教育和公務員培训事业发展做出了应有贡献。

继承方能有成,创新方能奋进。2017年4月15日,甘肃行政学院领导班子进行了新老交替。在新的历史起

点上,学院科学把握干部教育与公务员培训面临的新形势,以“建设全国高水平、特色行政学院”为目标,以“提高领导干部和公务员能力素质”为核心,以“特色立院、质量建院、创新兴院、人才强院、基础固院、开放办院”为办学方针,立足甘肃干部教育培训实际,着力打造“四大平台”建设:一是打造思想教育平台,筑牢理想信念和党性、公仆意识教育的主阵地;二是打造高质量培训平台,全面贯彻中央和甘肃省委关于干部教育培训工作的各项要求;三是打造高水平理论研究平台,着力构建有中国特色、甘肃风格、陇原气派的哲学社会科学体系的人才队伍;四是打造甘肃核心智库平台,努力服务甘肃省委、省政府决策。新问题、新方法、新举措,甘肃行政学院坚持问题导向,准确功能定位,彰显自身特色,破解发展难题、补齐发展短板,立足教学科研咨询和改善办院条件协调发展,围绕中心、服务大局,聚焦主业,实施“八大举措”,倾力将学院打造成为国内一流的公务员教育培训主阵地。

善建者不拔,善抱者不脱。近三十年的办学实践和公务员教育培训经验表明,行政学院的建设和发展,必须牢固确立“教学决定生存、科研决定水平、咨询决定地位、管理决定成效、人才决定未来、基础决定高度”的发展趋向。教学是中心,科研咨询是基础。一方面突出和体现教学培训的主业与中心地位,以提高教学质量为抓手,切实加大对教学一线的投入和支持力度,全面推进教学改革;另一方面着力强化科研咨询基础地位,进一步彰显和发挥专业特色智库作用,以项目为龙头、实施科研咨询精品工程,打造服务甘肃改革发展大局的陇原新型特色高端智库,是实现学院发展目标的必然选择。为此,从2017年开始,学院将国家级、省级和院立等各类优秀科研咨询成果在省内外优秀出版社公开出版。不仅如此,还启动了院立科研精品建设工程,按重大、重点、一般、青年、后期资助等类型确定院立系列科研项目,加大支持力度。同时以《决策参考》《咨政建言》《甘肃行政学院智库研究报告》《甘肃行政学院省情调研报告》《甘肃行政学院学报》为内容,建立了学院系列要报平台。

《甘肃行政学院学者文丛》,承载着甘肃行政学院科研工作者对建设

幸福美好新甘肃的拳拳深情,凝结着各位资深教学研究人员多年的心血和汗水,它既是学院优秀科研成果和科研水平的展示,也是学院科研工作者对甘肃改革发展的思考与探索。我相信,我们的努力必将对认识、研究甘肃大有裨益,能够对促进改革发展、建设幸福美好新甘肃起到借鉴参考作用。我们希望各位领导、专家和广大读者能关心和关注《甘肃行政学院学者文丛》,更希望提出宝贵的意见和建议。

《甘肃行政学院学者文丛》的编辑出版,凝聚着甘肃省委、省政府领导、学院全体教职员工和甘肃人民出版社编辑人员的辛勤付出和不懈努力,在此深表感谢和敬意!

是为序。

甘肃行政学院党委书记、常务副院长 刘进军

2018年5月30日

编辑说明

行政学院是培训公务员、培养公共管理人員和政策研究人員、开展社会科学研究和决策咨询的机构，是政府直属事业单位。行政学院发挥着公务员教育培训的主渠道作用、公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地作用、政府决策咨询的思想库作用。改革开放特别是进入新世纪以来，甘肃行政学院的专家学者按照行政学院的定位，在培训公务员、国有企业管理人員、政策研究人員，承办党委、政府举办的专题研讨班，开展多种形式的委托培训和合作培训；开展哲学社会科学研究，对行政管理体制改革、科学行政、依法行政、社会管理、公共服务等方面的理论和实践问题进行研究；开展决策咨询工作，为党委、政府提供决策咨询；紧紧围绕甘肃省委、省政府中心工作，在全省政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态建设等方面都有丰硕的收获。为了把这些优秀的成果推广到全社会，有效地发挥其应有的学术价值和社会价值，甘肃行政学院党委决定编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》。《文丛》由甘肃行政学院党委书记、常务副院长刘进军同志总体负责并为本书作序，甘肃行政学院副院长何元锋同志负责具体编纂工作，甘肃行政学院科研处负责具体实施。《文丛》在编辑出版过程中得到了有关部门、专家学者及甘肃人民出版社的大力支持，在此深表感谢！

目 录

Contents

- 001……依法行政措施的落实是关键
- 004……扣好法治的第一粒纽扣
- 008……中国国家治理的现代性与公务员管理的法治化
- 024……推动华夏文明传承创新
- 026……做贯彻落实党规党纪的模范
- 028……法治政府建设的新发展
- 035……维护人民权益是中国特色社会主义法治的内在要求
- 038……建设法治政府 创新社会管理
- 041……领导干部要提高法治思维能力
- 043……推进市县依法行政需要解决好的几个问题
- 051……政府信息公开的有效性
- 058……甘肃省农村集体土地流转的问题研究
- 062……农村土地权益保障的法律分析
- 071……浅析群体性纠纷产生的原因
- 075……拒绝签字致孕妇胎儿双亡案件的法律分析
- 085……从兰州牛肉面最高限价案看政府应如何依法行政

- 092……行政执法与行政执法理念
 - 100……对《公务员法》第五十四条的分析与思考
 - 108……刍议 WTO 争端解决机制及其运用
 - 115……商标与商标注册
 - 121……反倾销法及其运用
 - 126……甘肃实施“一带一路”可能面临的主要法律风险及其
防范
 - 132……关于依法治省的四点建议
- 附:论文著作索引

依法行政措施的落实是关键^①

我国确定了到 2020 年基本建成“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”的法治政府总目标。要如期达成这一目标，全面推进依法行政措施实施落地是关键。

一、坚持“管”“放”结合，保证依法全面履行政府职能

各级政府拥有大量的行政权力和职能，如何履行好政府职能，行使好行政权力，关键在于如何“用权”和如何“管事”上。在管事上要能管事、敢管事、管好事，在用权上不仅要懂得放权，还要懂得在权力的边界内用权。

正如习近平总书记所指出的那样：“各级政府一定要严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象。”该管的事没管好，就可能发生社会冲突和秩序失范。当然放权不等于放手，而是要在政府职能的法律边界内行权。该用的权没有用好，往往会导致法律规定虚置、法律权威丧失，法律制度得不到有效贯彻执行。

^①原载《甘肃日报》，2016 年 12 月 9 日。

坚持“管”“放”结合，就要注意克服政府职能错位、越位、缺位的现象，防止违法履行职能的现象发生，保证依法全面履行政府的各项职能。要严格贯彻行政许可法等法律规定，取消非行政许可审批事项，并防止非行政许可审批现象的再度出现。按照中央确定的四个标准即市场主体能够自主决定、市场机制能够有效调节、行业组织能够自律管理、行政机关采用事后监督能够解决，就要最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。

二、要坚持“内”“外”结合，保障依法决策机制落实不走过场

党的十八届四中全会要求重大行政决策必须履行五项基本程序，即公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定，这从制度层面为内外结合、依法决策提供了重要保证。但要真正实现重大行政决策的科学性，必须将决策制度通过具体合理的机制加以实现，以确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，防止当下一些地方和部门“三拍式决策”（拍脑袋、拍胸脯、拍屁股）可能给社会公共利益及公民、法人和其他组织合法权益造成重大损害和损失。

保障行政决策的科学性，就要坚持重大行政决策公众参与程序的相关规定，建立健全决策咨询制度，加强新型智库建设，发挥好各类智库在重大行政决策中的积极作用；建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论；对涉及民生、事关公民切身利益的重大行政决策、重大工程项目建设实施社会稳定等风险评估，未经风险评估的不得进入实施程序；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，完善相关配套措施和实施细则，对决策严重失误或依法应及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严肃追究相关责任人员的责任。

三、要坚持自我约束与制度规范相结合，保证对行政权力的有效制约和监督

从现实看，一方面存在有权不作为、慢作为、敷衍作为、害怕承担责任的现象，另一方面又存在着权力任性的问题。问责机制还不健全，纠错容错的机制还有待完善，我们还远远没有把权力关进法律制度的笼子里，这是当前全面推进依法行政存在的突出问题。要解决这些问题，关键要健全问责机制、完善纠错容错机制。我们要特别注重通过立法和制度建设对地方党政一把手的权力加以严格的硬约束和监督，将其纳入法制轨道；同时还要加强对行政公权力行使者的法律知识教育和法治文化培育，增强其风险意识、责任意识，培养其法治精神、担当精神，使之常怀法纪之戒，常修律己之心，保证合法行权。

四、要坚持“支持保护”与“权责一致”相结合，保障严格规范公正文明执法

行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。我们不仅要加强对行政执法活动的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决防止和克服执法工作中的利益驱动，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责，用权受监督，违法必追究。同时还要对执法机关严格执法给予支持和保护。该严格执法的没有严格执法，该支持严格执法的没有支持和保护，就是失职，就要追究责任。目前，依法行政存在的突出问题，在于有法不依、执法不严、违法不纠甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等，只要《甘肃省法治政府建设实施方案（2016—2020年）》所提出的7个方面40项具体措施，项项都落地，件件皆落实，就可以解决好这些问题，建设好法治政府。

扣好法治的第一粒纽扣^①

领导干部法治素养的高低直接关系到全面推进依法治国方略能否顺利实施、关系到法治政府能否如期建成、关系到在法治轨道上全面推进政府各项工作的重要任务能否实现

党的十八大以来，习近平总书记对提高领导干部运用法治思维和法治方式能力作了许多重要论述。特别是在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的讲话中，习总书记将“法治素养”作为干部德才的重要内容，强调要从其踏入干部队伍的那一天起就要开始抓，要求把法治的“第一粒扣子”扣好。

领导干部法治素养的高低直接关系到全面推进依法治国方略能否顺利实施、关系到法治政府能否如期建成、关系到在法治轨道上全面推进政府各项工作的重要任务能否实现。在依法治国的进程中，全面提高领导干部法治素养显得尤为重要。

道路决定方向。改革开放三十多年来，中国法治建设的成就和经验集中体现在中国特色社会主义法治道路上。正如习近平同志所强调的那样，全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是

^①原载《法制日报》，2016年12月6日。

不是正确、政治保证是不是坚强有力。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这三个方面是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。因此，领导干部必须牢固树立“四个意识”，坚定不移推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。领导干部走中国特色社会主义法治道路的信念与自信是否坚决，态度是否坚定，不仅影响广大民众对中国法治的信心和信仰，而且更影响中国特色社会主义法治建设伟大事业的进程。

信仰法律、遵守法律是党员、干部必须具备的基本素质。“天空开阔鸟路狭，大地广袤监牢窄”。领导干部要特别警惕因法治观念淡泊造成各种危害的发生。法治观念淡泊导致的直接后果不仅严重损害法治权威，而且给党和人民的事业造成不可弥补的损失，个人、家庭身败名裂。法治观念淡薄的典型表现就是直接违反法律法规的明确规定制定规章、规范性文件、作出行政处罚、行政许可决定以及司法裁决。法治观念淡薄的另一种表现，也是常常被忽略的就是在法律规定不明确的情况下，违反法律的基本原则、法律精神，有些领导干部的惯性思维就是寻找法律漏洞，打法律擦边球，以实现部门、地方甚至个人利益的最大化。法治观念淡薄还表现在应急不顾法治。在突发事件应急处置中，违反法律规定权限、程序，侵犯老百姓权益的现象时有发生。

国家法律是党领导人民制定的，党员、干部不仅必须遵守，而且要带头模范执行。党章等党规对党员的要求比法律要求更高、更严格。党员不仅要严格遵守法律法规，而且要严格遵守党章等党规，对自己提出更高要求。习近平同志代表党中央对全党同志提出郑重要

求：要把厉行法治作为治本之策，把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来，真正做到谁把法律当儿戏，谁就必然要受到法律的惩罚。

中国特色社会主义法治理论，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是中国共产党人在坚持马克思列宁主义指导，吸收中国传统法律文化治国理政的智慧，借鉴人类一切先进法律文化的优秀成果，立足中国法治实践、解决中国法治问题，探索中国法治道路、法治体系的过程中形成的。坚持中国特色社会主义理论体系是产生和形成中国特色社会主义法治理论的内在要求。实践证明，只有坚持中国特色社会主义道路和理论体系，才能为形成中国特色社会主义法治道路和法治理论提供正确指引和基本依据，才能为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家提供实现途径和行动指南。各级领导干部坚定中国特色社会主义法治理论，在中国特色社会主义法治理论指导下推进法治建设和全面依法治国的中国实践，在全面依法治国的伟大实践中拓展中国特色社会主义法治道路，坚持和发展中国特色社会主义法治理论，建设中国特色社会主义法治体系，这是中国特色社会主义法治建设的时代要求和法治自信的深刻内涵。

学习法治理论首要的是学习法律制度，不仅学习宪法，而且还要学习同领导工作密切相关的法律法规，弄明白法律规定我们怎么用权，什么事能干、什么事不能干，而不能当法盲。领导干部要维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。领导干部要牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，彻底摒弃人治思想和长官意识，决不搞以言代法、以权压法。

要系统学习中国特色社会主义法治理论，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，系统学习习近平总书记关于法治的一系列论述，深刻领会习近平法治思想的重要精髓和深刻内涵。打牢依法办事的理论基础和知

识基础，做到心中高悬法律的明镜，手中紧握法律的戒尺，知晓为官做事的尺度。准确把握我们党处理法治问题的基本立场，在政治上做个“明白人”是新时期领导干部法治素养提升的重要标志，应当成为各级领导干部学习的重要内容。