

依法行政 建设法治政府

——解读《全面推进依法行政实施纲要》

莫纪宏

《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)已经国务院常务会议审议通过,并于2004年3月22日由国务院印发执行。可以说,《纲要》的出台是我国行政法制建设的一个重要成就,是依法行政原则在自身不断完善和发展的过程中的一个新的里程碑。《纲要》广泛征求并充分吸收了专家学者、实际部门的意见,有关规定力求全面、具体、可行。根据《纲要》的要求,实行依法行政,其基本的目标是要按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求,规范行政行为,提高行政效能,防止权力滥用,建设具有现代意识的法治政府。

依法行政是现代法治社会对政府行政管理工作提出的基本要求。依法行政最初的含义,就是要求政府的行政行为必须接受由代表机关制定的法律的约束,实际上通过对政府的行政行为实行法律的控制,来体现人民主权原则和人民当家作主的现代民主制度的要求。

我国从20世纪80年代开始,逐步在恢复法制建设的基础上,确立了依法行政的基本原则。但是,在政府具体贯彻落实依法行政原则的过程中,如何来理解依法行政原则的要求和精神,存在不同的认识。其中引起争议最大的是两种似是而非的观念:一种认为,所谓依法行政,包括了行政机关根据自己制定和发布的行政法律规范来行使行政管理职权;另一种认为,依法行政,就是作为行政管理相对人的公民、法人和其他组织,在行政管理过程中要自觉地遵守国家法律的各项规定。随着我国社会主义法制建设的不断深入发展,特别是1999年宪法修正案将“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略写进了宪法,在依法行政内涵上的认识分歧才逐步得以消除。

根据“依法治国、建设社会主义法治国家”的要求,国家行政机关作为国家权力机关产生的行使行政管理职权的国家机关,必须要按照全国人大及其常委会制定的法律来开展行政管理活动。在行政法制建设不断深入发展的过程中,国家行政机关在行使行政管理职权的过程中必须按照法律、法规的规定来约束行政管理职权,逐渐成为行政法理论界和实务部门的基本共识,那种认为依法行政就是依据行政机关自身制定的法律规范来行使

行政管理职权的观念从本质上是与现代法治理念相抵触的。为了澄清在依法行政问题上的模糊认识,1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》,要求各级政府及其工作部门加强制度建设,严格行政执法,强化行政执法监督,依法办事的能力和水平不断提高。“法治”的核心在于“治官”,而不是“治民”的依法行政内涵,也通过全国人大及其常委会先后制定出台的《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》以及《中华人民共和国行政许可法》等行政基本法律加以肯定。依法行政实质上是对国家行政机关遵守法律、法规提出的法律要求,重在规范和约束国家行政机关行使行政管理职权的行为。

为了适应新形势的要求,解决依法行政中存在的问题,国务院法制办用了一年多的时间研究起草了《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》提出要建设法治政府,推进政府依法行政,采取改革步骤和措施,全面规范政府的行政行为,对政府的依法行政工作做出具体和全面的规定:1.确立了建设法治政府的目标。《纲要》明确规定,我国要用十年左右时间基本实现建设法治政府的目标。为此,《纲要》提出建设法治政府的七项具体任务和措施,包括转变政府职

能与深化行政管理体制改革;提高制度建设质量;法律实施应确保法制统一与政令畅通;建立健全科学民主决策机制和政府信息公开制度;积极探索建立化解社会矛盾、解决各类纠纷的机制;强化对行政行为的制约和监督;不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力等。2.《纲要》突出地提出了依法行政的六项基本要求,即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。依法行政不仅要合法还要合理。3.执法有必要的保障。《纲要》在总结政府执法行为的经验和教训的基础上,为从制度上防范执法过程中的乱罚款和乱收费现象的发生,其中的一条重要措施就是强调要从人事制度和财政制度改革入手,保证执法活动获得必要的人、财、物的保障,稳定和健全执法队伍,提高执法能力。4.公众对政府信息拥有充分的知情权。为了保证公民知情权的有效实现,《纲要》明确提出,推进政府信息公开。公民不仅有权查阅,行政机关还应当为公众查阅提供便利条件。5. 决策责任追究制度。针对以往政府决策缺少应有的监督机制和责任追究机制导致决策失误造成重大损失的现象,《纲要》明确提出,要按照“谁决策、谁负责”的原则,建立健全决策责任追究制度,实现决策权与决策责任相统一。6.立法要注重成本。针对近年来行政立法速度过快和立法质量不高的问题,《纲要》明确规定:积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度。政府立法不仅要考虑立法过程成本,还要研究其实施后的执法成本和社会成本。7.执法重心要下移。对于长期以来在执法领域存在的

多头执法和分散执法的问题,《纲要》规定,要减少行政执法层次,适当下移执法重心;对与老百姓日常生活、生产直接相关的行政执法活动,主要由市、县两级行政执法机关实施。8.政府行为要接受八个方面的监督。《纲要》规定,政府行为应当自觉接受人大监督和政协的民主监督;接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督;加强对规章和规范性文件文件的监督,做到有件必备、有备必审、有错必究;认真贯彻行政复议法,加强行政复议工作;完善并严格执行行政赔偿和补偿制度;创新层级监督新机制,强化上级行政机关对下级行政机关的监督;加强审计、监察等专门监督;强化社会监督。9.领导干部任职前要进行法律知识考试。《纲要》规定,不仅领导干部要实行学法制度,定期或不定期对领导干部进行依法行政知识的培训,任职前要进行法律知识考试,在行政机关工作的其他公务员同样也要接受依法行政情况的考核,并将作为公务员考核的一项重要内容纳入考核体系。10.依法行政情况要形成定期报告制。《纲要》确立了依法行政的定期报告制。地方各级政府应当定期向本级人大及其常委会和上一级政府报告依法行政的情况;国务院各部门、地方各级政府工作部门要定期向本级政府报告推进依法行政的情况。另外,《纲要》还明确指出,各地方、各部门的行政首长作为本地方、本部门推进依法行政工作的第一责任人,必须是一级抓一级,逐级抓落实,并要做到5年有规划、年度有安排。上级部门要监督检查下级部门的落实情况。

总的来说,《纲要》对政府依法行

政提出的要求主要集中在三个环节上:一是加强政府立法。在完善经济立法的同时,更加重视社会管理和公共服务方面的立法;二是加强行政执法。重点解决有法不依、执法不严、违法不究和多头执法、乱罚款等问题;三是加强执法监督。重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道对行政行为的监督,实行执法责任制和执法过错追究制。

《纲要》的出台具有十分重要的意义。首先,《纲要》以现行宪法提出的“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略为指导,提出了建设法治政府的基本目标,具有鲜明的时代性,生动地反映了我国社会主义法制建设不断发展的要求,既是必要的,也是可行的。其次,《纲要》针对我国行政管理领域中长期存在着的各种不符合依法行政要求的做法和现象,提出了一系列有针对性的具体措施和对策,有利于各级人民政府参照执行,具有实效性和求真务实的特征。最后,《纲要》对依法行政在实现法治政府中的重要作用作了全面、系统的阐述,对于规范政府行为,保障公民的基本权利,维护宪法和法律秩序,起到有力的保障作用。

可以预见,随着《全面推进依法行政实施纲要》的深入宣传和贯彻实施,我国各级人民政府依法行政的水平必将显著提高,宪法和法律的权威地位将会在政府行使行政职权的过程中得到应有的尊重,公民的基本权利也会随着政府依法行政水平的提高得到更加有效的保护。□

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:邢久强