

# 法治政府建设有关问题研究

## 课题组

将依法治国确立为治国理政的基本方略,积极推进依法行政,建设法治政府,是国家治理和社会发展进程中具有革命意义的变革。这一治国方略的确立既是社会主义市场经济发展的客观需要,也是对公民权利意识成长的积极回应,同时也是政治、经济、社会、文化等诸多领域公共事务治理规范化、制度化、高效化的必然要求。从我国当前的政府运作来看,法治政府建设尚在进行中,本文试图在思想认识、制度规范、行政行为等方面做些分析,提出一些意见和建议,以期为我国法治政府建设提供参考。

### 一、法治政府的理论内涵

#### 1. 法治政府的基本含义

法治政府的内涵是政府权力来源于法律而且法律规定着政府的运作及其行为。主要包括以下几层含义:

一是“组织法定”。法律是法治政府赖以存在的根据,依法设立行政机构是法治政府的重要前提。政府机构的设置、人员编制等必须依法进行,政府不得擅自设立。

二是“职权法定”,即政府权力要依法取得。法律是政府一切权力的来源,一切权力必须有法律的授予或权力机关的授权,政府行使任何权力都必须有明确的法律依据。任何超越法律之外的权力都是不正当、不合理的。

三是“程序法定”,即政府各种程序要依法确定。政府权力的取得和运用符合法律规定是实体合法,同时政府权力的行使和政府行为的实施还要符合法定程序,这就要求程序合法。政府行为必须遵循法定的方式、步骤、顺序、时限等程序上的要求,做到信息公开和阳光行政,以保障公民、法人和其他组织的知情权、参与权、表达权、监督权。

四是“行为法定”,即政府行为要依法作出。法律是政府一切行为的根本准则和行动指南,这就要求政府及其工作人员,要依法决策,依法履责,严格执法,严格依照法律确定的职权职责和法定程序办事,自觉运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中的矛盾和问题。

五是“责任法定”,即政府依法承担责任。权责统一是法治政府的内在要求。这就要求政府必须对法律负责,承担因自身行为引起的各种法律责任。不当行使权力、滥用权力、不作为、不尽职以及失职、渎职行为,都要承担相应的法律责任。有权必有责,有权要尽责,用权受监督,监督要全面,违法要纠正,人员要问责,这样才能构成法治政府

的监督和保障机制。

其于以上内涵,社会主义法治政府的界定标准是:法律体现全体人民意志,由代表全体人民利益的代议机关制定;政府一切权力由法律赋予,一切行为受法律制约;政府严格忠实地服从和执行法律,是人民行使和实现民主权利的工具;政府行为受人民监督且必须承担相应的法律责任。

#### 2. 法治政府的基本特征

有限政府。指政府的权力源于人民委托,政府只能在法律规定的职权范围内活动,法律就是政府权力的空间范围,政府权力有限是法治政府的根本和关键。

责任政府。法律在授予行政机关职权的同时,也赋予行政机关以义务和责任。责任政府就是政府承担各种责任过程中所分别具有的行政权限以及履行对应义务的法治运作状态,它是基于一定的职位而应当承担的社会管理责任。

诚信政府。政府诚信的基本要求是:诚信履约、诚信执法、诚信守法,对人民有诺必践,接受人民的监督,切实承担对人民的责任。

透明政府。一般指政务公开、政府信息公开、政府情报公开、行政公开、透明行政等。除法律禁止的情况以外,一切与国家行政有关的活动一律对外公开。

效能政府。法治政府应当是效能、效率和方向正确的统一。效能是行政管理的生命,要求政府不仅是公正的,而且是高效率的。“高效率”是法治政府的必然要求,是衡量法治政府政治文明程度的重要标准。

法治政府与服务型政府的关系。实际上,无论是服务型政府,还是有限政府、责任政府、诚信政府、透明政府、效能政府均是从不同的侧面和角度对法治政府内涵的界定。法治政府本身就具备有限、服务、透明、责任、诚信、效能等政治品质。简言之,法治政府从权力渊源上讲是有限政府;从职能定位上讲是服务型政府;在运行过程上讲则体现为透明政府;在运行结果上则表现为责任政府;从政府的精神基础和对人民的态度上讲是诚信政府;以最终的运行效率和效果来考量,法治政府是效能政府。

从上述法治政府的本质内涵和基本特征可以看出,法治政府是依法治理和运行的政府,是一种有限政府、责任

政府、诚信政府、透明政府、效能政府。这一本质内涵和基本特征使法治政府与个人权力至上、政府行为受个人意志支配而不受法律约束的人治政府区别开来。

## 二、我国法治政府建设进程及路径特色

改革开放以来，党和政府高度重视依法行政的各项工作，经过社会各领域坚持不懈的共同努力，法治政府建设已经取得了重大的成就。中国特色社会主义法律体系的形成，是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，为进一步完善和发展法治政府建设奠定了扎实的基础，确立了基本制度框架。

1982年中国共产党十二大上所通过的《党章》中就明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。在同年制定的《中华人民共和国宪法》中作出进一步规定：“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”。1987年党的十三大报告指出“在中央同企事业单位的关系上……政府的职责是按照法规政策为企业服务并进行监督。”可以说这些规定都蕴含法治政府最为基本的价值理念。1992年党的十四大通过的《党章》中对国家法制化有了更为直接的规定“加强国家立法和法律实施工作，使国家各项工作逐步走上法制化轨道。”党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“各级政府都要依法行政，依法办事。”这是党的正式文件中第一次正式提出“依法行政”的理论范畴。1996年2月8日，江泽民同志在中共中央举办的法制讲座上的讲话中，首次提出“依法治国”的主张，认为“依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志，是我们建设社会主义现代化国家的必然要求。”在1997年党的十五大报告中将“依法治国”确定为我党治国的基本方略。1999年的宪法修正案也明确写入“依法治国”条款。由此，建设法治国家成为我国推进政治法律领域改革发展的基本目标。

具体到依法行政领域，1999年所作出的《关于全面推进依法行政的决定》、2004年所制定的《全面推进依法行政实施纲要》、2010年所公布的《国务院关于加强法治政府建设的意见》，对依法行政和法治政府建设做出了全面规定，成为法治政府建设的支柱性文件。

在党和政府的有关规定和制度的引导下，我国的法治政府建设取得了快速的进步，立法数量激增、质量也有了很大的提高，尽管还有一些法律没有出台，但总体上看，政府行为基本都能做到有法可依。公民和官员的法治意识都有不同程度的提升，在规范行政权力运行、政府信息公开透明等方面取得了许多成就。一是总体上形成了法治政府的制度体系。中国特色社会主义法律体系的形成，是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，更是我国法治政府建设史上的重要里程碑。截至2011年7月底，除宪法及四个宪法修正案外，我国现行有效的法律239件，行政法规706件，地方性法规8025件，规章11135件，规范经济、政治、文化、社会生活以及政府自身活动为主要内容的依法行政和法治政府制度体系逐步形成；二是行政权力运行逐步规范。决策的科学化、民

主化、法制化不断加强，科学、民主、依法决策成为各级政府的基本准则。通过完善行政管理体制、深化行政执法体制改革、推进行政审批制度改革、行政程序建设加快，推动了政府职能转变和管理方式创新。三是行政权力监督和行政问责有所进展。不断推进政务公开和信息公开，颁布实施了《中华人民共和国政府信息公开条例》，更加有效地保障了人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。在监督问责方面，加大了行政问责力度，对滥用职权、失职渎职、决策失误等违法行为的责任追究不断强化。

我国的法治政府建设进程是从国家权力全面控制社会各领域的历史背景和制度环境中起步的，在具体进程中党和政府承担着法治政府改革推进者的角色，这是由历史环境所决定的，这也成为我国深化法治政府建设的进程中必然面临的更为艰巨的挑战。由于我们党的先进性、政府的人民性和建设时间的紧迫性，建设中国特色社会主义法治政府必然是在党的领导下，走一条自上而下政府主动推进与自下而上人民广泛参与相结合的道路。与西方法治政府由古典法治政府到近代法治政府再到现代法治政府的演进顺序不同，我国由执政党所领导的自上而下和自下而上的法治政府建设是一条跨越式的制度构建道路。在这一过程中，应既要遵循法治建设的客观规律，吸收西方先进法治文明的成果，又要结合自身的特点，注重处理好特殊国情下法治政府建设的问题。

## 三、法治政府建设存在的问题

### 1. 立法层面的问题

立法观念方面。在一部分同志中，存在着行政立法权扩张的倾向，即把行政立法作为单纯的管理工具，而在保护公民、法人和其他组织的合法权益方面则考虑不多，特别是过于强调被管理对象的义务。反映到行政立法实践中，从制度上、源头上对权力的制约存在不足，甚至出现一些谋求行政机关自身利益的立法；在行政立法内容上，重权力，轻权利；重公众义务，轻政府责任。

立法体系方面。行政法律规范之间有时有不协调现象。在一定程度上存在着部门垄断主义、地方保护主义倾向。行政立法主体多，行政法规与法律之间、部门规章与法律、行政法规之间、部门规章之间、地方政府规章与部门规章之间衔接不够紧密。行政立法速度过快，缺乏全国统一的立法程序标准。有的行政立法质量不高，如在形式上求大求全，内容缺乏科学性、合理性、可操作性。行政立法监督相对薄弱，如权力机关的监督不够明确，没有实质上的审查。

立法程序方面。目前，还存在有的行政机关在决定问题从便于自身管理的角度确定具体制度，忽视公众的合法权益。行政机关听取意见的渠道和方式不够充分和完善，难以表达和决定各种复杂的利益诉求、公正地协调和平衡各种利益。

### 2. 执法层面的问题

执法队伍人员素质。部分执法人员法治意识淡漠，出现执法时依人不依法、依权不依法的现象。部分执法人员文化程度不高，未受过系统的业务培训，缺乏法律

专业知识, 执法过程随意, 出现错裁、错判。有些执法人员看待问题和处理矛盾简单, 缺乏对突发事件的应变能力, 服务意识淡薄, 责任心不强。

行政执法体制。从行政执法系统外部来看, 有的行政执法机关的设置较混乱。从行政执法系统的内部来看, 存在执法部门间职责不清、条块分割问题, 各部门“分兵把守, 各管一摊”, 往往各自为政甚至争权夺利, 缺乏良好的协调配合。行政执法主体不规范表现在, 政府很多部门都掌握一定的执法权力, 部分地方政府随意设立执法机构, 致使执法队伍混乱。甚至将执法权力委托给一些不适合做行政执法工作的人员, 在委托执法中, 不区分执法检查权、裁决权和执行权而将行政执法权一并委托, 往往会给行政主体违法提供某种制度空隙。

#### 四、积极稳妥有步骤地推动法治政府建设

法治政府建设具有全局性、基础性和战略性地位, 是深入贯彻落实科学发展观的基本方式, 是发展社会主义民主政治的根本保障, 是构建社会主义和谐社会的牢固基石, 我们要在更高的历史起点上谋划和推进法治政府建设。

##### 1. 增强法治观念

法律信仰来自于对法律的尊重。良好的法治观念有助于法治政府的构建。要大力开展法制宣传教育, 强化法治观念, 强化权利意识, 加强全体人民法律意识的自律, 内化法律精神, 培育全民法律信仰观念。法治社会的形成, 应以公众是否树立起了对法律的信仰作为最终判断标准。

##### 2. 推动行政体制改革

就中国政府改革和法治建设而言, 法治政府建设必须落实到转变政府职能、改革行政管理体制和强化行政权力的监督上。要转变政府职能、科学界定政府职能、依法规范政府职能; 建立健全科学民主的行政决策机制, 合理界定各级政府及职能部门决策范围, 保障体制内政策研究机构工作的独立自主性; 建立健全社情民意反映制度, 建立健全决策责任追究制, 贯彻政务公开的原则, 完善行政决策的专家论证制度。

改革行政管理方式。减少行政许可项目, 规范行政许可行为, 改革行政许可方式。充分发挥行政规划、行政指导、行政合同等方式的作用; 降低管理成本, 创新管理方式, 方便人民群众。

##### 3. 坚持以人为本, 完善行政立法

行政立法是行政机关依法制定行政法规和规章的活动, 应以宪法为依据。行政立法要由过去制定以政府权力为本位的“管理法”向公民权利为本位的“权利法”转变。这是我国实行依法行政、建设法治政府的基础工程。

健全行政立法体系。以人为本, 把最广大群众的利益作为立法的根本出发点和落脚点, 坚持走群众路线, 充分发扬民主, 坚决摒弃部门主义、地方保护主义以及借立法扩张职权的现象。要通过各种形式和渠道使人民群众充分有效地表达自己的意志和愿望, 制定行政程序法, 规范行政机关的工作程序。

逐步建立完善公众参与立法模式。在立法草案审议中, 要规定将“听取意见”作为必需的程序, 认真听取相关人员的意见, 并如实记录听证参与人的意见。要将立法过程中公民参与情况向社会公布, 包括公民意见采纳情况、采纳根据和理由等。

##### 4. 强化行政执法体系

要提高执法人员素质, 理顺行政执法体制, 进一步明确部门权责、执法依据和执法权限, 严格执法程序, 细化执法标准。涉及几个部门的执法问题, 应建立部门之间的协调沟通机制。

##### 5. 完善行政监督机制

行政监督机制是完善法治政府的必不可少的重要组成部分, 要强化内部监督机制, 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。一是要完善行政复议制度。二是要完善规章和规范性文件的备案审查制度。三是要完善并严格执行行政赔偿和补偿制度。四是加强监督机关的监督, 发挥监察、审计等专门监督的作用。

##### 6. 积极建立和完善法治政府测评体系

构建法治政府测评体系, 目的是将政府考核从主要考核经济发展指标, 转移到主要考核履行法定职能、严格执行法律、建设法治政府。测评的参与主体除了政府职能部门之外, 还应包括外部的广大公民和专家学者。测评以政府行为为对象, 内容要涵盖整个政府活动的合法性。宏观上要包括政治民主、社会稳定、经济发展、人民生活等方面, 要以社会公平正义为主要价值导向, 在微观上要体现政府工作人员具体工作的测量。

##### 7. 强化问责制度

通过法律、法规和执法惯例确立政治责任问责标准。因决策失误和失职、渎职、滥用权力造成损失即应对相应级别的政府官员问责。通过改革和完善人大的质询、审议、罢免、撤职、免职制度建立和规范政治责任问责的形式和程序。严格执行行政监察法、公务员法、行政机关公务员处分条例和关于实行党政领导干部问责的暂行规定, 坚持有错必纠、有责必问。对因有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为, 导致一个地区、一个部门发生重大责任事故、事件或者严重违法行政案件的, 要依法依规严肃追究有关领导直至行政首长的责任, 督促和约束政府及其工作人员依法行使权力、严格履行职责。制定《行政机关公务员问责办法》, 在行政问责立法中应解决几个关键问题: 一是明晰行政问责与行政纪律处分的关系。在既有的《行政机关公务员处分条例》基础上, 明确行政问责的内涵和外延。二是明晰行政首长的问责处分权。三是制定公开透明、科学严谨的问责程序, 全面拓宽问责领域。

顾问: 朱维究

组长: 贾凌民

成员: 姜明安、宋功德、赵鹏、王小梅、曹胜、刘杰

(责任编辑 文 哥)