



领导干部依法行政能力建设初探

发布日期：2006-6-12 11:26:45 作者：马霞

马霞

(浙江东方职业技术学院人文系, 浙江温州325011)

摘要：领导干部依法行政能力的建设状况直接关系到党的执政能力建设能否在国家行政系统得到有效的落实。本文从党的执政能力建设与领导干部依法行政能力的关系出发，首先对领导干部依法行政能力的内涵及要求进行了分析，继而讨论了领导干部依法行政的四种能力以及三种观念，最后阐述了提高领导干部依法行政能力的途径和必须处理好的关系。

关键词：领导干部；依法行政能力；依法行政观念

中图分类号：D523 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-2883(2006)02-0114-04

行政机关工作人员特别是领导干部作为党执政的重要主体，其依法行政能力的建设状况直接关系到党的执政能力建设能否在国家行政系统得到有效的落实。只有大力加强领导干部依法行政能力的建设，才能把党的执政能力建设提高到一个新的阶段。本文首先对领导干部依法行政能力的内涵及要求进行了分析，继而讨论了领导干部依法行政的四种能力以及三种观念，最后阐述了提高领导干部依法行政能力的途径和必须处理好的关系。

一、领导干部依法行政能力的内涵及要求

行政机关工作人员的能力建设内容非常丰富，主要包括政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力和心理调适能力等。依法行政能力是指行政机关工作人员依法行政原则和观念按照法定职责和权限实施行政行为并承担相应行政责任的能力。

对于依法行政能力的内涵，目前还没有一个权威的概念。一般认为，依法行政能力是指行政机关工作人员掌握并运用法律实施行政管理的能力。主要包括以下几个方面内容：

1. 尊崇法律的意识。法律不仅是解决问题的工具，而且是人们追求美好生活的希望所在。行政机关工作人员对法律的信仰就是对人民的信仰，对法律的忠诚就是对人民的忠诚。

2. 熟悉法律知识。这是依法行政能力的知识前提。行政机关工作人员要掌握宪法和有关法律的基本知识，要知道手中的权力从哪里来？权力边界在哪里？同时，还要掌握规范政府共同行为的法律、法规，并具有自己所从事专业的法律知识。

3. 用法律思维来研究情况、分析问题，提出解决问题的能力 [1]。

行政机关领导干部的职位要求与一般行政机关工作人员不同，其工作不仅有实施或执行的职责，而且有行政决策、宏观规划和监督管理等职责，管理幅度加大、决策层次提高，面临的问题更加复杂、综合和宏观，需要其具有更高的素质和更强的能力；不仅要求本人要做到依法办事，还应以身作则，抓好执法队伍建设，提高执法队伍整体素质等等。加强领导干部学法工作，强化广大干部的法治理论素养、宪法观念和与本职工作相关的法律知识，有助于培养领导干部依法运用权力、依法制约权力的意识；有助于提高领导干部遵纪守法、廉洁奉公的自觉性，提高领导干部依法决策、依法行政、依法管理、依法办事的能力和水平；有助于克服以言代法、以情代法、以权压法的现象，以自己的模范行动带动广大人民群众，在全社会形成学法、用法、守法、护法的良好风气。

二、领导干部依法行政的四种能力以及三种观念

各级领导干部是依法行政的领导者、组织者和执行者，处于依法行政的主导地位。可以说，一个单位能否坚持依法行政，很大程度上取决于领导干部依法行政能力的强弱。领导干部应着重从以下四个方面提高自己依法行政的能力：

1. 依法决策的能力。近几年来，通过抓法制化建设，各级领导干部依法决策和依法办事的能力有了显著提高。但是，我们也不难看

到，个别领导干部在做决策、发指示、讲意见时，还习惯于凭主观意志和个人经验办事，忽视了法律法规在决策工作中的重要作用，结果给工作造成不良影响，交了一些本不该交的“学费”。因此，各级领导干部必须牢固树立“决策的成功是最大的成功，决策的失误是最大的失误”的观念，在做出决策前，严格以法律法规为准绳，在进行必要的法律咨询和调查研究的基础上拿出可行性方案；在决策过程中，严格按照法定程序，认真贯彻民主集中制原则，不搞个人说了算的“一言堂”式决策，确保决策的合法性。

2. 依法监管的能力。在行政工作中，在不同程度上还存在着执法不严、执法不公、执法不廉等现象，究其原因少数行政人员法律观念淡薄所致。虽然表现在执法队伍，但根子在领导干部。因此，各级领导干部必须革除行政执法的旧思想、旧观念，树立“守法推定”的理念；行政执法既要保证守法者正常的生产经营活动不受干扰，又要坚决打击违法活动，从而维护市场经济秩序；树立执法为民、以人为本的理念，牢固树立公仆意识，忠于法律、忠于职守，坚持依照法定职权和程序严肃执法、文明执法、廉洁执法。

3. 依法抓工作落实的能力。各项工作在谋划决策部署之后，关键是落实，落实工作做不好，决策再好也是一纸空文。一些单位工作落实不好，一个重要的原因在于少数领导干部不善于运用法规制度抓落实，比如有的只把眼睛盯着“上头”，有的满足于会开过了、文件发下去了等。为此，领导干部应跳出单纯盯着“上头”抓工作、习惯凭老经验办事的思维定势，切实增强依据法律法规制度抓工作落实的观念，只有这样，才能确保依法行政不出梗塞、断层和空档。

4. 依法解决问题的能力。在工作中，不可避免地会出现这样或那样的矛盾和问题，如果解决不好，容易使矛盾激化甚至出现事故纠纷，从而影响监管工作、影响队伍形象、影响行政效率。在强调依法治国、依法行政的新形势下，要有效地解决这些矛盾和问题，不能单凭个人感情和行政手段，而要学会运用法律手段。因此，领导干部必须着力提高自己运用法规制度解决矛盾和问题的能力，带头学法、知法、懂法、用法，努力提高运用法律手段解决问题的能力，从而及时将各种矛盾和问题消灭在萌芽状态，保证和谐发展，保证工作顺利开展 [2]。

在提高依法行政能力的同时，要牢固树立以下三种观念：1. 职权法定和权责统一观念。任何行政职权的取得和行使都必须符合法律。承担责任是现代法治政府的第一要义，政府的权力来源于人民，政府理应承担起与权力对等的责任，对人民负责；政府违法行使权力要承担责任，违法不作为也要承担责任。2. 法律权威观念。各级行政机关及其工作人员要带头尊重法律、崇尚法律、遵守法律，维护法律的权威，严格在宪法和法律的范围内活动。任何机关和个人都不能有超越于宪法和法律或者凌驾于宪法和法律之上的特权，不得以权代法、以权压法、以权乱法、以权废法。3. 依程序行政观念。在当前情况下，依法行政特别要树立依程序行政的观念，完善行政程序方面的法律制度，做到任何行政机关及其工作人员在做出影响行政相对人的行为时，必须遵守法定程序；行政机关在行政决定过程中应当平等对待行政管理相对人；与相对人存在利害关系时应当回避；在做出不利于相对人的行政决定时应当给予陈述和申辩的机会 [3]。

三、提高领导干部依法行政能力的途径和必须处理好的关系

依法行政是新时期对领导干部的更高要求。提高领导干部的依法行政能力，首先要提高领导干部的法律意识，特别要提高行政领导的法律意识。我国的行政机关及其行政权力，虽是由宪法规定和全国人大选举产生并授权的，是从属于人大的国家权力，但由于行政机关直接掌握执法权，它不同于立法权只是一种“理论力量”，而是一种“实践力量”，因此，对行政权力除通过外力加以制约外，对行政主体要求有更强的法律意识以自律，增强运用法律手段管理经济和社会事务的本领。我们认为，提高领导干部的依法行政能力应该主要从以下三个方面的途径着手：

1. 提高领导干部的依法行政能力，必须积极推进行政机构改革。在行政管理体制方面要适应社会主义市场经济的要求，促进政府职能切实转变到经济调节、社会管理和公共服务上来。对不符合市场经济和法律、法规、规章的有关规定要修订，该废止的要废止。要把改革现行行政审批制度作为深化行政管理体制改革、进一步转变政府职能的突破口，压缩、减少行政审批，尤其是政府对经济事务的行政审批。

2. 提高领导干部的依法行政能力，必须强调依法定程序办事。行政程序是科学管理的方式和步骤的法制化，是科学性与法律性的统一。一切实体权力都必须用行政程序加以实施，一切实体上的弊端也必须最终在程序上得到解决。例如，法律赋予税务官员一定的减免税实体权力是必要的，但它又可能给税务官员带来贪污受贿等弊端。克服这些弊端不能靠削减实体权力来解决，而必须要运用程序上的规范来解决，例如公开减免条件、增加审批环节等。由此可见，关于行政程序的法律规定是行政操作的法律规定，程序的完成过程就是法治的实现过程，也是依法行政的具体化过程。因此，做到依法行政，必须要重视行政的民主程序意识，尤其是行政领导要带头遵守行政程序。当前要着重健全和执行职能分离制度、说明理由制度、听证制度、行政公开制度等程序。

3. 提高领导干部的依法行政能力，还必须健全对政府权力的制约机制。由于在行政管理活动中，行政机关是管理者，相对一方是被管理者，行政机关具有我命令你服从的特权性质，在这种法定强弱不平衡的情况下，要做到正确行使权力，防止滥用权力，除了自身自觉依法行政外，更重要的是加强对行政权力的制约，完善监督机制。当前，要充分发挥权力机关监督、行政监督、司法监督、社会舆论监督等全方位的监督作用，特别要在提高行政执法的公开性、透明度上下功夫，真正把行政执法置于人民群众的监督之下。

要提高领导干部的依法行政能力，还必须认真处理好三个关系。

1. 正确处理法定权力与领导行为的关系，强化依法行政的理念。改革开放以来，尽管对各级领导干部依法行政的要求不断提高，但在实际工作中，由于法律、法规的不完备和传统领导行为的影响，相当一部分行政领导干部的依法行政理念还不强，能力也参差不齐。

所以，我们要针对这一情况，注重引导各级领导干部，紧密结合实际，带头学法、懂法、用法，弄清楚法定的权限和程序，坚持法律至上，做到不失职、不越权，既防止和避免滥用权力而损害经营者利益，又强化管理、提高行政效率。

2. 正确处理行政动机和行政效果的关系，领导干部要讲究依法行政的方式方法。在实施法定行政权过程中，如果只有良好的动机和出发点，而没有正确的行政方式方法，就达不到良好的行政效果。尤其是在改革开放的新形势下，领导干部依法行政的能力和水平如何，更加突出地体现在方式方法的改进程度上。其方式主要表现为制度的健全和可操作性；其方法则是如何及时、有效地将制度变为现实行为。

3. 正确处理合法行政与合理行政的关系，把握好依法行政的裁量尺度。面对丰富多彩而又复杂多变的社会生活，各级领导干部要提高依法行政的能力，还必须正视现实，在行政过程中既要坚持法律、法规的严肃性、规范性和一致性，又要掌握管理主体的多样性、可行性和独立性，善于处理好合法与合理的关系 [4]。而对于这一关系理解越透彻，处理越到位，领导干部依法行政的能力就越高。其中最关键的就是在两者结合之中，把握好行政执法的裁量尺度，做到公正、公平，既确保该管的准确管到位，又避免不该管的瞎管、乱管。当然，在把握依法行政的裁量尺度时，领导干部一定要保持清醒的头脑，守住法律法规的底线，决不能以权谋利，徇私枉法，滥用裁量权。

参考文献：

- [1] 郑向荣，史景华. 浅谈如何提高公务员依法行政能力 [J]. 辽宁行政学院学报, 2005(1).
- [2] 程雪良. 领导干部要着力提高依法行政的能力 [J]. 政策, 2005(1).
- [3] 苏金生. 论领导干部的依法行政能力 [J]. 社会科学研究, 2001(5).
- [4] 蔡爱平. 公务员依法行政能力建设初探 [J]. 学术探索, 2004(11).

【责任编辑丁明俊】

On the Construction of the Administration Abilities of Leading Cadres According to Law

MA Xia

(Humane Department, Zhejiang Dongfang College of Professional Technology, Wenzhou 325011, China)

Abstract: The condition of the construction of the administration abilities of leading cadres according to law directly relates whether the construction of the ruling abilities of the Party can be practicable effectively in the state administration system. This article, starting from the relationship between the ruling abilities of the Party and the administration abilities of leading cadres according to law, analyzed the intension and requests of the administration abilities of leading cadres according to law at the beginning, then discussed four abilities and three concepts the administration abilities of leading cadres according to law, and expounded the ways and well-handled relationships of the administration abilities of leading cadres according to law in the last.

Key words: leading cadre; administration ability according to law; administration concept according to law