

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

## 加快行政法制建设着力推进行政管理体制改革的

特聘专家

李洪雷

阅读次数: 2798

 [使用大字体察看本文](#)

法学所导航

[走进法学所](#)

[走进国际法中心](#)

[机构设置](#)

[《法学研究》](#)

[《环球法律评论》](#)

[科研项目](#)

[系列丛书](#)

[最新著作](#)

[法学图书馆](#)

[研究中心](#)

[法学系](#)

深入推进政府行政管理体制改革,是完善社会主义市场经济体制、建设社会主义和谐社会的中心环节,是解决我国经济社会深层次矛盾和问题的重要手段。“十五”期间,《行政许可法》和国务院《全面推进依法行政实施纲要》等一系列法律、文件的出台与相关法律法规的修订,保证了我国行政管理体制改革的有序推进。但是,如何通过法制建设,进一步促进政府管理的效能与效率,规范行政权力的合法合理运作,仍是我们所面临的重大实践问题。“十一五”规划纲要关于“着力推进行政管理体制改革的”内容勾勒出未来5年我国行政管理体制改革的蓝图,对我国行政法制建设提出了更新、更高的要求。

### 一、完善行政组织法制,依法界定政府职能,合理划分政府职权

科学配置政府职能,解决政府管理职能“越位”、“缺位”、“错位”问题,是行政管理体制改革的首要要求。经过多年的实践探索,中央现已明确,在社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。但在实践中,政企不分、政事不分、政资不分的现象尚未得到彻底扭转,政府将大量人力、物力、财力与精力投入到经济发展中,对包括教育发展和社会保障等在内的社会管理、公共服务职能则重视不足。政府对国有企业事业单位管得过多过死,不符合经济事务与社会公益事业的运行规律。市场中介组织作为社会自律组织,本应具有灵活高效的优点,但因受到政府的过多限制,其应有功能难以有效发挥。因此,“规划纲要”要求,按照政企分开、政资分开、政事分开以及政府与市场中介组织分开的原则,合理界定政府职责范围,加强各级政府的社会管理和公共服务职能。特别是国有投资体制改革是政府职能转变的重要内容,“规划纲要”对此做了相关规定。

为与政府职能转变相适应,“规划纲要”确定了行政管理体制改革目标,要在“十一五”期间,深化政府机构改革,优化组织结构,减少行政层级,理顺职责分工,提高行政效率,降低行政成本,实现政府职责、机构和编制的科学化、规范化、法定化,合理划分中央与地方及地方各级政府间在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的权责。这一规划目标的实现,有赖于行政组织法制建设的进一步完善。我国现行的行政组织法律制度不完善,从形式上来看,现有的法律规定大多比较简陋,规范的事项有限;从实质内容来看,行政组织结构不够合理,未能贯彻效能、效率的原则。应通过立法明确中央行政组织的结构和规模、地方的法律地位和组织构造、中央与地方的关系,或者增加规定,或者以民主、法治与科学的精神为指导对现行规定进行重构。对于行政组织设置中的重大问题必须由宪法和法律加以规范,必须充分发挥权力机关在行政组织设置和编制管理等问题上的作用。

事业单位改革是我国行政管理体制改革的重要组成部分。上个世纪80年代中期以后,中央政府有关部门和许多地方政府对事业单位进行的以放权让利为核心的微观体制改革,在取得较大成绩的同时也暴露了一些问题,如放权过度、约束不足以及市场化过度等,降低了公共服务的质量。根据“规划纲要”的要求,要加快推进事业单位分类改革。一是对事业单位的概念加以重构,使其成为一类具有自身特色和确定范围,并有与之相适应的一套法律制度的公共组织。二是将事业单位定性为以提供公共服务为目的,根据公法或特别法规定具有相对独立性的公共服务组织。目前,有些事业单位所提供的是非公益性服务与产品,应当通过民营化改革使其转变为普通的企业;有些事业单位所提供的服务虽然具有公益性,但如果由民间

组织来承担更为有效，也可以进行民营化改革，但国家应依对其活动加以规制，并通过税收优惠、财政补贴等方式促进其健康发展。为保障改革的顺利进行，建议制定《事业单位改革法》。

## 二、贯彻落实《行政许可法》，推进行政审批制度改革

行政审批制度是现代国家最重要的政府规制手段之一，对于克服市场失灵、维护社会秩序具有积极作用，但设置过度则有导致经济社会失去活力的危险。我们在充分运用行政审批这一行政管理手段的同时，必须对行政审批进行规范，并根据社会的发展需要，调整行政审批的范围，重点是大幅取消不必要的审批制度，同时对于行政审批的程序加以严格规范。2003年全国人大常委会通过了《行政许可法》，并自2004年开始实施，这部法律确立了一系列较为先进的原则和制度，但也存在若干缺陷。“十一五”规划纲要提出，应进一步推进行政审批制度改革，减少和规范行政审批。这就要求我们及时、认真地总结《行政许可法》实施过程中所暴露出的问题，通过多种方法弥补立法缺憾，如设立推进《行政许可法》实施的综合协调机构等。

## 三、完善行政程序法制，健全政府决策机制，加强政府信息公开

行政决策是现代政府管理活动的重要环节，建立健全行政决策机制，是法治政府建设的一个重要内容。“十一五”规划纲要要求，健全科学民主决策机制，完善重大事项的集体决策、专家咨询、社会公示和听证、决策失误责任追究等制度。这些制度的建立，有助于提高决策的科学化和民主化水平，使得决策更加符合经济社会发展的实际需要，具有更强的正当性与可接受性。因此，在“十一五”期间，应加快《行政程序法》的立法进程，或通过相应单行法的制定或修改，将相关制度尽快上升为法律。

现代行政程序有助于加强信息公开，而信息公开则有利于促进政府信息资源的充分利用，增进公民对公共行政的积极参与，促进政府与公民之间的良性互动，防止政府官员腐败。“十一五”规划纲要要求，推行政务公开并逐步实现制度化，完善政府新闻发布制度，提高政府工作透明度，保障公民对政府工作的知情权、参与权、表达权和监督权。在“十一五”期间，国务院应加快《政府信息公开条例》的立法进程，对于《档案法》和《保守国家秘密法》中过度限制政府信息公开的规定也应加以修正。

## 四、落实和完善行政监督机制

加强对行政权力的制约和监督，切实保障对私人权利的救济是依法行政的核心，也是我国目前行政法制中的薄弱环节。“十一五”规划纲要要求，要加强对行政执法的监督，建立执法责任追究制，推行政府问责制，完善行政赔偿制度。根据这一要求，在“十一五”期间，要建立更为完备的行政监督机制，各级政府应自觉接受人大监督和政协的民主监督；创新层级监督的新机制，强化上级行政机关对下级行政机关的监督；加强专门监督，强化社会监督。为使行政监督机制得以有效运转，应当修改现行的《行政诉讼法》，扩大行政诉讼受案范围，保障行政审判的独立性、公正性；认真贯彻《行政复议法》，加强行政复议工作；修订《国家赔偿法》，严格执行行政赔偿和补偿制度。在“十一五”期间，要通过进一步深化行政法制建设，贯彻落实有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法受追究的原则，督促政府全面履行责任，确保行政权力真正用于为人民谋利益。

---

### 相关文章：

---

[马克思主义法学与当代中国公法学研究的创新](#)

[民粹主义的法制遗产](#)

[进一步完善人民代表大会制度，构筑“三者有机统一”的制度平台](#)

[行政诉讼举证责任之分配初论](#)

[李洪雷做客人大青年公法沙龙主讲“比较行政法在中国”](#)

[法律解释中的真理与方法——加达默尔诠释学与法律解释](#)

[《作为合理性的理性——法律论证论》序言](#)

[英国行政复议制度初论](#)

[法律解释中的真理与方法](#)

[德国行政法学中行政主体概念的探讨](#)

[英国法上对行政裁量权的司法审查——兼与德国法比较](#)

---

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址:北京市东城区沙滩北街15号 邮编:100720

[RSS](#)