

您现在的位置: >>>首页>>>程序法学>>>学者论坛

全民法治实践的参与权利与责任

—— 依法治理主体问题研究

莫于川 中国人民大学法学院 教授

上传时间:2005-2-7

浏览次数:3309

字体大小: 大 中 小

内容提要: 本文从全民法治实践的角度对依法治理主体的基本理念与实践问题进行了系统研究,在此基础上分别探讨了公民在依法治理中的权利、责任及参与机制,党和国家机关在依法治理中的地位、作用和职责,以及其他组织对依法治理的参与问题。

关键词: 全民法治实践; 依法治理主体; 公民; 国家机关; 其他组织

发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。发展社会主义民主政治的基点在于,要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。而依法治理是实施依法治国方略的重要组成部分,是全民参与和承担的当代法治实践,是一个宏大的社会系统工程。近些年来各地推进依法治理的全民法治实践经验证明,要进一步完善党委领导、人大督促、政府实施、司法保障、各方参与的依法治理工作机制,形成地方依法治理、行业依法治理、基层依法治理并举互动的新格局,以推进依法治国方略的贯彻实施,首先必须系统研究和妥善解决有关依法治理主体的理论与实践问题,积极探索发展依法治理主体理论和完善依法治理主体制度的新途径、新方法。因此,本文从如下四个方面试加讨论、略陈管见,以供批判。

一、依法治理主体的基本理念与实践问题

(一) 依法治理主体的概念和特征

依法治理的主体,是指具体推动依法治理工作的组织和个人,也即依法治理的组织者、执行者和参与者,包括公民和其他个人、各级各类国家机关、依法治理组织领导机构、其他有关组织等等,其中国家机关和依法治理组织领导机构是主要责任者。依法治理主体是依法治理系统工程中最重要的因素之

热门文章

- 李浩 论举证时限与诉讼效率 (上) (2008-5-29)
- 田平安 民事冲突与和谐社会 (上) (2008-5-30)
- 李浩 论举证时限与诉讼效率 (下) (2008-5-29)
- 田平安 民事冲突与和谐社会 (下) (2008-5-30)
- 郑高键 刑事附带民事诉讼制度内容之主体分析 (2008-5-31)
- 刘田玉 论“法律真实”的合理性及其意义 (上) (2008-6-2)
- 刘田玉 论“法律真实”的合理性及其意义 (下) (2008-6-2)
- 李道刚 美国法院建立调解制度的历史尝试 (2008-6-1)
- 章武生 民事简易程序与法治社会的形成 (上) (2008-6-3)
- 章武生 民事简易程序与法治社会的形成 (下) (2008-6-3)

专题

- 民事诉讼费用专题
- 关注《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》
- 民诉法修正案与再审事由的再修改
- 民事案件审理期限制度
- 法院调解的再兴
- 民事诉讼法的修改
- 民事检察监督制度的改革
- 民事诉讼审前程序研究
- 民事再审程序研究
- 调解制度的改革

[更多专题>>](#)

一。

依法治理主体的主要特点有三：一是范围广泛性，依法治理主体既有组织也有个人，既包括中央国家机关也包括地方国家机关，还包括各行业、各层次的组织机构；二是目标一致性，各类依法治理主体从事依法治理工作的共同目标，是为了创建经济与社会发展所需良好的法治环境，积极推进依法治国方略，加快建设社会主义法治国家；三是分工合作性，各个依法治理主体扮演特定的角色，从不同的角度、层次和方式，分工配合地实施依法治理，以实现依法治理工作成效的最大化。

（二）依法治理主体的构成类型和网络体系

1. 依法治理主体的构成类型。

对于依法治理的主体，可从不同的角度分类：从参与依法治理工作的组织形式，可划分为组织主体和个人主体；从参与依法治理工作的法律依据，可划分为法定主体和一般主体；从参与依法治理工作的具体环节和参与程度，可划分为依法治理的组织者、执行者、参与者；从与依法治理行为责任的联系程度，可划分为对依法治理负有直接责任者，即直接主体，以及对依法治理负有间接责任者，即间接主体，而公民属于既负有直接责任又负有间接责任的主体，可称之为实质主体。

2. 依法治理主体的网络体系。

依法治理主体是一个立体互动的圈层结构式网络体系。从纵向来看，其最上层是依法治理工作的组织领导和协调机构，即各级的普法依法治理领导小组及其办公室；处于中间层次的是承担地方、行业、基层依法治理工作的各类正式组织和非正式组织；作为其基础的是以各种形式参加依法治理工作的广大人民群众。从横向来看，普法依法治理领导小组及其办公室处于核心位置，其外层是承担地方、行业、基层依法治理工作的国家机关，再外层是其他各类组织，最外层是参加依法治理工作的广大人民群众。依法治理主体网络体系中的这些组成要素，各居其位、各司其职、紧密联系、相互配合，从不同的层次、角度和方式来分工配合地实施依法治理，实现依法治理的共同目标。

（三）依法治理主体的条件与资格

作为依法治理的主体，无论是组织主体还是个人主体均应具备一定的条件，包括必需的权利能力、行为能力、责任能力和社会信誉度，或者说包括个人自然条件、政治面貌条件和业务能力条件。例如，被剥夺政治权利的服刑人员就不具备作为行政执法人员这样一类依法治理主体的基本条件。

承担某一类依法治理工作须具备某一类主体资格，否则其作出的行为属于越权无效行为。所谓依法治理主体资格，是指符合法定条件的组织或个人经过一定程序所获得的某地域或系统内依法治理主体的法律地位，其标志往往是拥有某种资格证书或标志，如行政执法资格证。而某种依法治理主体资格的获得、维持、变更和丧失，均应依循一定的程序。例如，从事某一类市场管理行政执法工作的组织，必须是依法正式成立的机构并得到相应的法定授权或合法委托，从事某一类市场管理行政执法工作的人员，须通过特定的考试考核认定程序获得行政执法资格证才能上岗执法。特别是对于司法机关工作人员来说，法定的任职资格条件更高。例如法官的任职资格，现已要求必须既通过统一的国家司法考试又通过法院系统组织的任职资格考试才能够获得，可见资格门槛已设置得相当高。

（四）依法治理主体的权利（权力）与义务（责任）。

依法治理主体应当拥有相应的权利（权力），这是其完成依法治理工作任务的必要条件。这主要包括调查了解情况、依法作出行为、作出决定、提出建议等多方面的权利（权力）。依法治理主体所拥有的依法治理权利（权力）不能随意放弃，否则应承担相应的责任。例如一名人民警察在下班回家途中（公务员和企事业单位职工上下班途中被视为工作准备时间和工作延续时间）遇见人民生命财产正遭受重大威胁，应积极实施救助，否则就要承担行政不作为的相应法律责任以及道义责任。

依法治理主体的义务（责任），分别包括政治、行政、社会、法律或道义方面的义务（责任），尽管范围、类别和程度各不相同，均应合法适当地履行和承担。依法治理主体的权利与义务、权力与责任是相互联系和统一的，既不能随意强加，也不能随意放弃。

（五）依法治理中的主体问题及对策

通过十几年来的普法教育和依法治理活动，广大人民群众依法办事的意识明显增强，主要体现在三个方面的变化：一是学法懂法的积极性大大提高；二是依法参与的自觉性大大提高；三是依法维权的意识大大提高。但从我国各地各行业推行依法治理的具体情况来看，在依法治理实践中仍然程度不同地存在许多与主体有关的现实问题，主要是：

1. 主体范围过窄，群众参与度较低。

不少人在观念上还存在误区，误以为依法治理只是政府机关的事情，与公民个人关系不大。所以，有的国家机关及其工作人员对于人民群众参加依法治理工作抱持一种忽视、轻视、顾虑等消极态度；有的公民对于参加依法治理工作也抱持一种与己无关、多一事不如少一事的消极态度。这样的认识误区和消极态度，必然大大制约依法治理民主参与程度的提高。

2. 部分参与者不具备主体资格条件。

这是一个社会各方面反映强烈且长期存在的老大难问题。例如在某些地方、某些领域，一些根本完全不具备执法人员条件和资格的人员以检查员、联防队员、交通协管员等身份上岗执法，频繁发生与管理对象的严重冲突，既损害了行政管理相对人的合法权益，又损害了政府机关形象，弊端甚多。

3. 办事机构不尽统一，指导基层不够有力。

在一些地方，依法治理领导小组的办事机构，有的设在当地人大，有的设在司法局，有的设在政法委，还有的设在政府法制办，很不一致。由于机构和体系不统一，造成对基层（街道、乡镇）依法治理工作的指导存在诸多不便，上下脱节，形不成整体合力。例如，上级布置工作找不到“腿”，下级汇报找不到门；最极端的是一些普法和依法治理分开的办事机构，既看不到中央、地方的有关文件，听不到工作部署，又无法参加上级召开的相关工作会议，领会不了上级精神，在工作中只能凭想当然办事，基层依法治理工作的能力和水平很难得到提高。

4. 基层司法行政队伍力量亟待加强。

基层司法行政机构在依法治理中承担着重要职责。但由于管理体制没有理顺，在一些地方，司法助理员的编制、司法科(司法办公室)的设置过去长期没有得到解决，在一定程度上影响了队伍的稳定和工作地开展。

5. 依法治理组织工作的经费保障不足。

依法治理是一项宏大的社会系统工程，需要一定的物质投入。但是从一些地方的情况看，开展依法治理工作的经费未能列入地方财政预算，经费投入多少往往取决于有关领导同志个人的重视程度及其与有关部门之间的关系程度，故经常是“有钱就干、没钱不干、钱多多干、钱少少干”，或者是区县布置工作，街道（乡镇）出钱办事。

6. 权限不清、职责不明、权利与义务（权力与责任）脱节。

这也是现实生活中比较突出的问题。特别是由于行政组织法律制度建设相对滞后，一些行政执法机关之间的职权职责界限不够明晰，超越权限执法特别是超越权限作出行政处罚、行政强制，致使权力与责任脱节的问题时有发生；公民不能自觉守法和依法维护社会秩序的现象也比较常见。

7. 失职渎职、滥用权力（权利）、以权谋私。

这方面问题涉及到依法治理主体的品质、动机、目的和法律后果，属于比较严重的问题。例如权钱交易，打击报复，行政不作为，不能确保一方平安，以罚款代替一切法律制裁，以及不合法的滥诉、缠诉和群体上访，等等。

上述问题的解决，需要在各级党委和政府的领导下，调动社会各方面力量的积极性和创造性，包括中央和地方两方面积极性、国家机关和人民群众两方面积极性、正式组织和非正式组织两方面积极性，从突出的现实问题入手，通过观念更新和制度创新，逐步建立起新的依法治理运行机制。为此，特别需要解决好法制教育与依法治理的关系，有针对性地进一步加强法制教育。法制教育和依法治理是一个问题的两个方面：依法治理不仅是具体地实践依法治国的基本国策，而且它本身就是一种无形教育，会激发起广大公民学法、守法、用法的自觉性，大大提高法制教育的效果；同时，法制教育又为依法治理提供思想基础，有力地推动各项工作沿着规范化、制度化的方向发展。在一些地方的现实生活中，权大于法、情大于法、有法不依、执法不严的现象广泛存在，严重削弱了法律的权威地位，极大挫伤了广大公民学法的积极性和热情，成为制约法制教育深入开展的一个心理因素，这是一个亟待解决的难点问题，必须引起全社会的高度重视。当务之急是各级国家机关特别是行政执法机关和司法机关的工作人员应率先垂范，坚决贯彻依法行政和公正司法原则，带动全社会形成学法、守法、用法、护法的良好风气，真正树立起法律至上的权威地位。

二、公民在依法治理中的权利、责任及参与机制

（一）公民在依法治理中的角色定位

我国现行宪法第二条明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。依法治理作为一项国家事务、社会事务和法制建设事业，广大人民群众既可以通过自己的代表和权力机关去推进，理所当然也可以在一定程度上保留行使部分国家治理权，直接参与管理某些国家事务、社会事务和法制建设事业，无疑应当成为依法治理工作的主体。只有全民参与依法治理，预期的依法治理目标才能更好地实现。

中国共产党第十五次全国代表大会确立了依法治国的基本方略，并且通过修宪程序将其载入了现行宪法；党的十六大进一步强调了依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权，要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。这是我国社会主义事业发展的划时代的里程碑，也是邓小平理论和“三个代表”重要思想的组成部分，是发展社会主义政治文明的必然要求。所谓依法治国，就是广大人民群众在中国共产党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，实现社会主义民主的制度化 and 法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治理作为依法治国的具体实践，需要付出艰巨而不懈的努力，才能实现社会主义民主和各项事业的制度化和法律化。人民当家作主是我国社会主义民主的根本原则。我国的民主政治建设就是要实现一切权力属于人民，使全体人民以主人翁身份平等地、普遍地参与一切国家大事，不仅仅享有政治权利，而且还享有在经济生活、文化生活和社会生活等各个方面的民主权利。党的十六大政治报告指出：要保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。民主和法制是分不开的，建设社会主义民主政治，必须大力健全社会主义法制，否则无法稳健可靠地实现社会主义民主政治发展目标；反过来说，要健全社会主义法制，必须大力发展社会主义民主，发挥人民群众在依法治理工作中的主体性作用。

我国“四五”普法规划也明确要求，以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，立足于国家“十五”计划确定的宏伟目标，立足于建立和完善社会主义市场经济的客观需要，立足于依法治国的总体要求，继续推进普法依法治理工作的深入开展，保障和促进经济建设和社会各项事业的健康发展。

“三个代表”重要思想，集中概括了我们党和国家一切工作的根本方向、根本准则、根本依据，对党和国家的各项工作都具有重大指导意义，也为依法治理工作的深入开展指明了方向。依法治理工作要按照“三个代表”的要求，积极为保障和促进先进生产力的发展服务，为坚持中国先进文化的前进方向服务，为维护最广大人民的根本利益服务。在我国任何时候都必须坚持尊重社会发展规律与尊重人民群众历史主体地位的一致性，坚持为崇高理想奋斗与为最广大人民谋利益的一致性，坚持完成党的各项工作与实现人民利益的一致性。由此可以更好地认识和把握我国全体公民在依法治理这一伟大社会系统工程中所应扮演的角色和承担的使命。

（二）公民在依法治理中的基本权利与义务

我国公民作为依法治理工作的重要主体，由宪法和法律明确规定了同公民参加依法治理有关的一系列法定权利和义务。对此，可从如下三个方面来看：

1. 现行宪法确定（或蕴涵表达的）同公民参加依法治理有关的权利。

这方面的权利主要有：平等权（第三十三条、第四十八条），选举权、被选举权和罢免权（第十七条、第三十四条），参加管理的权利（第二条、第十六条、第十七条），知情权（第四条、第二十七条、第一百二十五条），直接和间接的监督权（第三条、第二十七条），批评和建议的权利（第二十

七条、第四十一条），申诉、控告或者检举的权利（第四十一条），辩护权（第一百二十五条），公民权利受到国家机关及其工作人员侵权时依法取得赔偿的权利（第四十一条），等等。

2. 现行宪法确定的同公民参加依法治理有关的义务。

这方面的义务主要有：接受教育（当然包括普法教育）的义务（第四十六条），不得损害公共利益和他人合法自由与权利的义务（第五十一条），维护国家统一和全国民族团结的义务（第五十二条），遵守宪法、法律、纪律、公共秩序和保守国家秘密、爱护公共财产、尊重社会公德的义务（第五十三条），维护祖国的安全、荣誉和利益的义务（第五十四条），依法服兵役和参加民兵组织的义务（第五十五条），依法纳税的义务（第五十六条），等等。

3. 现行法律规定的同公民参加依法治理有关的权利和义务。

除了宪法之外，在现行的行政实体、程序和诉讼法律中，刑事实体和诉讼法律中，民事实体和诉讼法律中，还有大量法律规范确定了同公民参加依法治理有关的权利和义务，例如：平等权利（行政诉讼法第七条，刑事诉讼法第六条，民事诉讼法第八条），辩护权利（行政诉讼法第九条，刑事诉讼法第十一条，民事诉讼法第十二条），不得有特权的义务（刑事诉讼法第六条），知道案情者有作证的义务（刑事诉讼法第四十八条，民事诉讼法第七十条），等等。

（三）公民在依法治理中的责任形式

公民在依法治理中，无论是作为参与依法治理的主体，还是作为行政管理的相对人，都应当严格遵守遵纪、接受管理、正当行使权利、积极履行义务，否则就要承担相应责任。主要包括法律责任、道义责任和政治责任：

1. 法律责任。

如果公民的行为侵权违约，就要承担赔礼道歉、赔偿损失等相应的民事法律责任；如果公民的行为违反行政法律，就会受到罚款、吊销证照等相应的行政处罚；如果公民的行为触犯了刑事法律，就会受到拘役、有期徒刑、剥夺政治权利等相应的刑事制裁。

2. 道义责任。

如果某个公民的行为（包括作为或不作为）并不违反行政法律或未触犯刑事法律，或尚未达到法律规定必须予以行政处罚或刑事制裁的程度，但他以消极态度对待依法治理，其行为违背了公序良俗，造成了一定的社会伤害或增大了社会成本，则理应受到公众的消极评价和社会舆论的公开谴责，同时也会受到其良心的自我谴责。这种否定性的社会评价和内心自省，造成巨大的心理张力和压力，可以说是一种道义责任。

3. 政治责任。

如果许多公民都以消极态度对待依法治理工作，致使这项工作的运转和成效严重滞后于社会发展的客观要求，造成了极不利于经济与社会发展的法制失序状态，甚至影响到政治与社会稳定，从而制约政治文明的发展，那么受到损害最大的还是广大人民群众，因为这种严重政治后果和社会代价最终要由民众自己承担。这也是不言自明的道理。

（四）公民参与依法治理的主要方式

公民作为主体参与依法治理，这是我国实施依法治国方略的进程中需要长期坚持的民主与法治原则，其实现的渠道和方法是多层次多方面的，包括间接参与和直接参与。例如，坚持和完善人民代表大会制度是公民参与依法治理的基础，这是一种间接参与方式；完善村民（居民）自治、扩大直选范围、完善评议行政首长和推进政务公开等行政民主制度、发展行业协会等行业自治组织等等，是公民直接参与依法治理的必要条件和重要内容。对此，可通过公民参与城市治理、公民参与行政管理、公民参与法制监督等直接参与的方式，来加以认识和把握。

1. 关于公民参与城市治理。

相对于日益繁重的城市管理任务而言，城市政府拥有的资源是有限的。如果没有城市利益相关者的积极参与，难以保证形成科学的决策，难以保证法律和政策得到有效落实，对公共权力的监督也难以取得预期效果。因此，首先要积极探索新机制，吸引城市利益相关者参与城市治理。城市政府可以通过听证会的方式直接听取各利益相关者的意见，协调各种利益，增加决策的科学性、透明度，有利于政府的法令和政策得到广泛理解和支持，也有利于加强社会监督和减少行政腐败。比如，城市规划管理，可以在政府统一控制城市规划权的前提下，吸收城市利益相关者广泛参与，集思广益。在制定城市规划过程中，由城市规划主管部门主导，吸收土地管理部门、公共服务企业、城市规划专家以及其他利益相关者共同参与，并公开征求社会各方面特别是广大市民的建议，使城市规划尽可能符合城市发展的客观规律，提高城市规划的透明度，并使各城市利益相关者明确各自的权利和义务，有利于城市规划的监督落实，并减少不正当干预。其次，开展多种教育形式，提高市民素质及参与城市管理的能力。通过教育和培养，让利益相关者充分认知自身的权利和相应的义务。比如，目前城市交通秩序不好，有的人为了抢几秒钟时间公然闯红灯，影响其他车辆和行人通行与安全。这种人的行为是只顾

自己的通行权利，不顾别人的通行权利，不履行遵守交通规则的义务。因此，要从根本上改善交通秩序，除了改善道路条件和交通警察加强执法，还应提高全社会的遵纪守法意识。

这里以美国许多城市吸引利益相关者积极参与城市建设和管理的做法来加以比较。在美国许多城市，已形成调动利益相关者全过程参与城市治理，充分实现公民参与城市管理权利的一整套机制，这是其提高城市管理水平的一个重要保证。这主要包括如下四个环节：其一，各利益相关者共同参与“发现”城市的问题。在美国，被列为市政府或市议会的议题，从形式上看是由政府官员或市议员决定的，实际上他们只是利益相关者的代言人，他们的问题可能是联邦政府的指示或建议，可能是某政府官员为了政绩而提出的发展报告或某议员为了争取选票而采纳的选民要求，也可能是为某个利益集团服务的媒体提出和渲染的问题。其二，参与决策。由于公共资源有限，“发现”的问题必须通过一定的程序确定解决问题的优先顺序和具体的优先解决方案。这一过程涉及各方面的利益，需要各利益相关者共同参与决定。以城市总体规划为例：城市规划局不能单独决定，而是要协同城市规划师以及交通、环保、公共服务、文化、安全等相关领域的企业、团体、机构共同参与，还要公开征求市民意见，然后经过市议会审批通过成为法令，并报联邦住房和发展部备案。这种参与过程既是集思广益的过程，也是协调各利益相关者的合法利益的过程。因此，城市总体规划一旦确定下来，就有很高的权威性。按照美国许多州的法律，各个城市的“总体规划”就是一部“城市社区宪法”，是指导城市社区未来发展的蓝图。所有的城市发展，不论是私人的还是公共的，都不能超越这部“城市社区宪法”所包含的政策范围。其三，参与实施。由于市民广泛参与城市管理决策过程，决策过程和结果的透明度高，在实施过程中，各利益相关者只能按照形成共识的规则行事。仍以城市规划为例，由于城市发展方向、城市布局、各区域土地使用性质、各分区的详细规划、控高规划等，综合考虑了交通、文化等多种因素，协调了各方面的利益，如果在执行过程中任意改变，就可能会带来交通、治安等一系列问题，损害相关者的利益；同时，由于决策的透明度高，使利益相关者对自身的权利义务比较清楚，如果利益遭到损害，就会要求赔偿。例如，某栋建筑如果超过规划的高度，可能会影响到相邻建筑的采光或破坏整体协调；如果某建筑商任意改变住宅区中住宅的外观颜色，可能会影响邻居的审美视觉。这些都会遭到利益相关者举报，政府主管部门会立即要求违规者及时纠正，并予以处罚。如果某块土地确实需要改变使用性质，也需要召集各利益相关者开听证会，其中邻居的意见对最后的行政决定起着关键作用。其四，参与监督。科学的决策贵在落实，决策的落实贵在监督。由于城市管理决策把各方面利益较好地协调起来，能够有效调动利益相关者共同监督决策的落实，因此监督效率较高。否则，仅仅依靠执法部门监督，不仅成本高昂，而且效率也较低。例如有这样的情况：一家公司计划在某居民区开一家歌舞厅，并承诺满足居民提出的安全等方面的合理要求，通过听证会获得了政府主管机关发放的许可证开业后，附近居民就可按照原先的要求来检查这家歌舞厅的音响、卫生是否超标，是否增加了社区的不安全性等，一旦违规立即举报，最后该歌舞厅因难以按照承诺的条件经营便只好停业。从美国的公民参与城市治理的经验来看，现代城市管理过程固然离不开行政机关，但如果没有利益相关者特别是广大市民的积极参与，则城市治理不仅效率低下，而且成本也会十分高昂。

2. 关于公民参与行政管理。

行政民主化是20世纪后期以来出现的世界性潮流，对各国行政管理和行政法制产生了很大影响。在我国，逐步扩大公民参与公共行政管理的广度和深度，不仅是发展社会主义政治文明，加快现代民主化

进程的要求，也是实现一个地方各项事业顺利发展的保障。为从制度上保证行政相对人对行政活动过程的民主参与，实现立法、行政、监督工作的科学化、民主化，应创新和完善各项行政民主制度。例如：（1）完善行政听证制度。我国《行政处罚法》、《价格法》等法律已经正式建立起行政听证制度。除了严格执行既有的法律规定，还可在其他重大行政决定方面（例如城市房屋拆迁、农村土地征用、涉及第三人利益的行政许可方面）实行听证制度，更规范更充分地保障利害关系人的意见得到充分表达，保障行政听证中的意见能够在最终决策中得到认真考虑。（2）扩大公民参与渠道。带有全局性的行政决策，例如经济与社会发展计划、财政预决算、制定行政规范性文件等重大事项，应当扩大行政相对人参与决策的制度化渠道，完善公民对政府部门政绩和政风进行评议以及民意调查等行政民主制度，以充分反映行政相对人的愿望和看法。（3）完善专家咨询和专家论证制度。在坚持和完善各地行之有效的政府法律顾问团制度的同时，还可应普遍建立起专职的政府律师制度（也称为公职律师制度），为各级政府机关及其行政首长决策提供更经常和直接的法律咨询，使其公务行为能够更加符合依法行政的要求，减少违法侵权的可能性。当然，在经济、科技等其他领域，也可建立健全类似的专家咨询机构，例如建立经济顾问团、科技顾问团、专门审议会等等。专门审议会制度是指由专家学者和各种团体代表通过专门审议会的组织形式，分别就各类重大决策发表咨询意见。日本等国的经验表明，专门审议会能够在地方立法、行政立法和制定规范性文件以及重大决策等方面，更充分和制度化地发挥专家作用和反映行政相对人的利益愿望，更充分地实现公民参与行政管理的权利。

3. 关于公民参与法制监督。

公共权力行使过程及其监督过程的民主化，是法治国家推行民主政治、达到法治目标的内在要求。在我国，包括监督权力在内的一切公共权力属于人民，因而在监督工作中也应贯彻民主原则。广大公民是一支最基本、最广泛、最有潜力、也是最本源的社会民主监督力量。我国宪法第四十一条就公民的批评、建议、申诉、控告、检举等权利作出了明确规定，这是公民对行政进行监督的宪法依据。公民的监督权，可以通过所参加的各种社会组织来行使，也可以依法直接行使。我国已建立举报、信访、申诉、复议、行政诉讼等制度来保障公民的法定监督权的实现，并且有关制度随着社会生活的发展而不断改进和创新。诺内特和塞尔兹尼克曾指出：“法律参与的扩大不只是增进法律秩序的民主价值，它还能有助于提高法律机构的能力。”因此，应充分发挥广大人民群众（以及新闻媒介、民主党派、人民团体和各种社会组织）在监督工作中的特殊作用，认真实行民主监督，达到提高综合监督效能，促进实现依法行政和公正司法的目标。

例如，现代行政管理的广度和深度是前所未有的，失误和不尽人意之处也在所难免；而任何一种行政救济方式都有其局限性，所以不断拓展监督渠道和完善救济制度乃是客观要求。尽管我国已实行行政复议、行政诉讼等制度，但在实践中最终受到行政复议和司法审查监督的具体行政行为比较少，无法通过行政复议、行政诉讼得到救济的情形大量存在。例如，在行政执法过程中公民受到执法人员的恐吓或辱骂，公民理应获得行政奖励而未能获得，公民向行政机关提出合理的咨询要求而得不到答复等等，公民遇到这些情况都难以通过现行的行政复议、行政诉讼等常规渠道获得救济。因此，为适应现代市场经济条件下行政管理民主化和纳税人需求多样化的新形势，更好地体现人民政府全心全意为人民服务的宗旨，应在坚持和完善行政复议、行政诉讼、行政赔偿、信访、行政首长公开电话、行政执法与监督机关负责人接待日等制度的基础上，积极拓展和整合监督与救济的渠道和形式，如人民代表定期接待选民和原选举单位人员并负责为之申诉怨情和争取救济等新的制度设计，并努力实现各项公

民怨情申诉制度的系统化、规范化、简便化和高效化，以更好地监督行政过程、纠正行政偏误和补救行政相对人的权益损失，以推动实现行政行为的合法、合理、合目的。

三、党和国家机关在依法治理中的地位、作用和职责

各级党委、人大、政府要加强对法制宣传教育和依法治理工作的领导和监督，进一步健全领导机构，完善党委领导、人大督促、政府实施、司法保障、各方参与的依法治理工作机制，形成地方依法治理、行业依法治理、基层依法治理并举互动的新格局。这是依法治理主体理论与制度的关键性内容。各地区、各行业应按照中央的统一要求，把这项工作摆上重要议事日程，纳入经济和社会发展的总体规划进行统一部署。特别是各级普法依法治理领导小组及其办公室应当切实加强领导，做好具体的组织、协调、监督和指导工作；各地区、各行业、各级各类组织应结合实际并量化标准，建立健全法制宣传教育和依法治理工作责任制，认真履行职责，实行目标管理。

（一）党组织在依法治理中的地位和作用

1. 党的领导与依法治理。

依法治理是依法治国的具体落实，是一项宏大的社会系统工程，也是一个历史渐进的过程，需要我们付出长期艰巨的努力。而坚持和完善党的领导，则是全面推进这项伟大工程的根本保障。为此，首先需要正确理解和处理好党的领导与依法治国、依法治理的关系。所谓依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法制不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。从根本上说，法律与党的路线方针政策是不矛盾的，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国是有机统一的。正如江泽民同志在《社会主义法制建设基本知识》序言中所指出的：“坚持党的政治领导，一个基本的方面就是坚持使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党的模范作用，带动人民群众实现党的路线、方针、政策。国家的宪法和法律是人民群众意志的体现，也是党的主张的体现。执行宪法和法律，是按广大人民群众的意志办事，也是贯彻党的路线、方针、政策的重要保障。”应当指出，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国，这三者是完全一致的。其一，我们党的主张是代表和体现人民的意志与利益的。实现党的主张、国家法律与人民意志的统一，就能把党对国家事务的领导同依法治国统一起来。其二，党的各级组织和广大党员带头自觉遵守并维护宪法和法律，在宪法和法律范围内活动，严格依法办事，为广大人民群众做出表率，有利于在全社会形成崇尚法治的良好风气，从而使上升为法律的党的各项主张得到更好的贯彻执行。其三，各级党组织可以通过法定程序，向各级权力机关、

行政机关和司法机关推荐合格干部，从而在组织上保障党的领导和依法治国方针的实施。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，有利于从制度和法律上保证党的基本路线和基本纲领的贯彻执行，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。对此，我们要进一步加深理解，切实克服把党的领导、人民当家作主和依法治国、依法治理对立起来的现象。

各地的实践证明，现阶段必须通过加强和改善党的领导，来奠定依法治理的政治基础。这是因为，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行和遵守宪法和法律，基层依法治理工作只有在党的领导下才能稳步推进、健康发展，才能得到有力保障。因此，各级党组织应当从以下几个方面把党对依法治理的领导落到实处，为深化依法治理工作奠定坚实的政治基础：

一是在领导的原则上，要按照党的十六大精神，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国、依法办事有机地结合起来。各级党的组织要依据党的基本路线、基本方针和国家法律，制定本地区依法治理的工作方针和政策，确立依法治理的基本任务和发展进程，把握依法治理的目标和方向，保证党组织在依法治理中切实发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

二是在领导的方式上，做到依法决策、宏观指导。要认真总结记取过去长期存在的党政不分、以党代政、包揽一切的历史经验教训。各级地方党委对本地区依法治理的重大事项，应当事先进行深入调查研究，经过党内民主讨论，依照法定程序作出决策。要切实树立依法执政、依法办事的观念，转变领导方式，地方党委关于依法治理重大事项的决策应经过法定程序形成公共规范性文件，通过人大和“一府两院”贯彻落实。各级党的组织对依法治理工作的宏观指导，主要体现为制定规划和计划，明确目标和任务，建立组织和制度；而不是包揽具体事务，代替各个机构工作。

三是在领导的组织形式上，通过加强党的自身建设，发挥监督和保障作用。各级地方党委要把加强党的组织建设与依法治理紧密结合起来，要充分发挥基层党组织的领导核心作用，把依法治理工作置于党的领导和监督之下。要努力提高党员干部的法律意识和综合素质，提高新形势下运用法律手段管理经济和社会事务的能力，严格要求党员干部在宪法和法律的范围内活动，保证党的基本路线、基本方针的贯彻落实。特别是各级党员领导干部应当自觉按照党的十六大政治报告的要求，通过努力学习和实践，不断增强法制观念和依法办事能力，真正成为遵守宪法和法律的模范。

2. 依法治理组织领导机构的建构原则。

各地各行业的依法治理领导机构，是各级党委（党组）组织协调各方面力量，对依法治理工作实施领导的具体运作方式，担负着重大的历史使命。建立和完善依法治理领导机构，应贯彻统一、广泛、协调、权威等重要原则：

（1）统一性原则。这项原则要求，各个依法治理主体要素应在依法治理组织领导机构的统一领导下积

积极开展工作，做到思想统一、组织统一、任务统一，为实现各地方各行业的依法治理目标而共同努力。

（2）广泛性原则。这项原则要求，要使依法治理组织系统成为开放系统，通过依法治理组织领导机构最大限度地调动起各个依法治理主体要素的积极性，特别是充分发动广大人民群众积极参与依法治理工作，集思广益、群策群力，取得最大的治理成效。

（3）协调性原则。这项原则要求，依法治理组织领导机构要努力协调好各个依法治理主体要素的力量和步伐，将公民个人与群体组织、正式组织与非正式组织、国家机关与非国家机关等依法治理主体要素的力量整合起来，形成最大的治理合力。

（4）权威性原则。这项原则要求，依法治理组织领导机构要以正确的方针、严密的组织、民主的作风、极高的效率，积极组织开展依法治理工作，成为最有权威性的依法治理组织系统的核心力量。

3. 依法治理领导小组及其办公室的构成与职责。

目前各地各行业的依法治理领导机构，名称尚不尽统一，有的叫做普法依法治理工作领导小组，有的叫做普法依法治理联席会议，有的叫做依法治省（区、市、县）领导小组，还有的叫做依法治省（区、市、县）工作领导小组，等等。不管叫什么名称，都是各级党委对依法治理工作实施领导的具体组织方式，其成员单位都是非常广泛、非常权威的。以海南省为例：海南省的依法治理领导机构是海南省普法依法治理联席会议，它是落实党中央、国务院关于各级党委、人大和政府要加强领导和监督，保障法制宣传教育五年规划任务的落实这一要求，对组织、指导、协调、监督全省的普法依法治理工作的重大问题进行决策的会议形式；其召集人是分管政法工作的省委副书记，副召集人是分管政法工作的省委常委和分管宣传工作的省委常委；其成员单位有省委办公厅、省政府办公厅、省委组织部、省委宣传部、省政法委、省直机关工委、省人大法工委、省检察院、省高级法院、省公安厅、省司法厅、省财税厅等等。依法治理领导机构一般不是常设机构。

为保证依法治理组织领导工作的正常进行，依法治理组织领导机构都下设专门的办事机构或常设机构，其名称多叫做“～～～～～办公室”，简称为“～～办”，一般设置在本级司法行政机关，也有的设在本级地方党委的政法委或地方人大。依法治理组织领导机构的下设办事机构或常设机构，承担着具体组织开展依法治理工作的大量事务，具有重大和广泛的职责。仍以海南省为例：海南省普法依法治理联席会议下设办公室，作为其办事机构，主要承担了下列12项职责：

（1）根据全国普法依法治理工作规划，结合本省实际情况，制订全省普法依法治理工作规划，并负责组织实施。

(2) 全面贯彻执行省普法依法治理联席会议的各项决定，采取有效措施，使之落到实处。

(3) 开展调查研究，总结推广典型经验，交流信息，反馈情况，及时向会议召集人、副召集人报告普法依法治理工作，提出工作建议。

(4) 负责各市、县(区)和各部门普法依法治理工作规划的备案工作。

(5) 负责联席会议的议题拟定和会议记录、纪要工作，负责年度总结、工作报告、报表统计和资料、文件归档管理工作，负责书刊报刊订阅、发行及其他文书事务工作。

(6) 负责联席会议文电的收发、文件传递和通讯联络事项。

(7) 对全省各地各单位执行普法依法治理联席会议重大问题决策的执行情况进行检查与催办，协助有关领导督促落实。

(8) 负责组织安排省普法依法治理联席会议的筹备工作。

(9) 组织、指导、协调、监督全省普法依法治理的日常工作。

(10) 负责各成员单位联络员的召集及工作指导。

(11) 负责对各市、县(区)和省直各部门的普法依法治理工作的检查、验收和总结表彰的筹备工作。

(12) 完成联席会议召集人、副召集人交办的其他工作。

海南省普法依法治理联席会议办公室设在省司法厅，主任由省司法厅厅长担任，副主任由省委宣传部分管副部长、省司法厅分管副厅长和该厅法制宣传处处长担任。

综观近年来我国各地的实际情况，地市县级普法依法治理办公室的主要职责大致包括如下10项：

- (1) 起草普法依法治理工作总体规划和年度计划，制定落实总体规划和年度计划的实施方案并组织实施。
- (2) 组织、指导、协调各部门、各单位落实普法依法治理措施。
- (3) 开展普法依法治理工作的调查研究和日常活动，交流有关信息。
- (4) 建议和组织开展对普法依法治理工作进行视察、检查、评比、奖惩，总结推广典型经验。
- (5) 组织编辑、印制或发行普法依法治理的教材和资料。
- (6) 组织普法依法治理的专门培训及考试考核。
- (7) 组织各级领导干部法制讲座、法制培训和普法考核。
- (8) 组织、指导、协调新闻单位和文化部门开展法制新闻宣传和法制文艺宣传，组织法律知识竞赛。
- (9) 组织召开普法依法治理工作会议。
- (10) 负责向普法依法治理工作领导机构汇报工作。

4. 政协和民主党派对依法治理的参与。

我国现行宪法第四条修正案明确规定：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”作为参政党的民主党派是我国政治生活中的重要政治力量，政治协商、民主监督、参政议政是我国各级政协组织的重要职能。积极支持并组织协调各民主党派及其成员参与依法治理工作，推进民主法制建设，这是各级政协及其法制委员会的一项重要职能，是党委领导、人大监督、政府实施、司法保障、各方参与的依法治理工作机制的重要因素，也是加强和改善党对依法治理工作的领导之重要

内涵。对此，应当予以充分的关注。

（二）人大及其常委会在依法治理中的地位和职责

自1986年以来，全国已经实施完毕三个五年法制宣传教育规划，目前正在实施第四个五年法制宣传教育规划，广大公民的法制观念明显增强，社会各项事业的依法治理工作逐步开展，在保障改革发展稳定的大局，促进依法治国基本方略的实施中发挥了积极的作用。为了适应新世纪我国社会主义现代化建设的要求，顺利实施国民经济和社会发展“十五”计划，积极推进社会主义民主与法制建设，有必要在全体公民中进一步加强法制宣传教育。通过深入开展法制宣传教育，学习宣传邓小平民主法制建设理论、依法治国基本方略和宪法法律，进一步提高全体公民的法律素质和全社会的依法管理水平，努力做到有法必依、执法必严、违法必究，切实推进依法治理工作，以保障和促进经济建设和各项社会事业健康顺利地发展。众所周知，处于民主法制建设第一线的人大及其常委会，对于依法治国、建设社会主义法治国家，对于“四五普法”，负有非常重大的责任。不言而喻，在组织开展普法依法治理这一宏大社会系统工程中，作为国家权力机关的各级人大及其常委会处于重要的地位，应当发挥特殊的作用。正因为如此，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2001年4月28日通过的《全国人大常委会关于进一步开展法制宣传教育的决议》指出：“各级人民代表大会及其常务委员会要加强对法制宣传教育和依法治理工作的监督，听取工作情况的报告，开展视察活动、调查研究和执法检查，督促本决议的执行。”

地方各级人大及其常委会在依法治理中的地位、作用和职责，还可以通过一些地方人大的做法和经验来加以认识。例如：山东省潍坊市奎文区人大以“一法”实施、“两化”建设和全民普法为重点，加大监督工作力度，充分发挥职能作用，推动了全区农村普法和依法治理的深入发展。所谓“一法”，即经过修改的村民委员会组织法，这是发展农村社会主义民主，促进村民自治的重要法律保障。该区人大常委会结合村委会换届选举，组织专门力量对这部法律的贯彻情况进行了深入调查。期间，深入到全区4个街道所属30多个村，与200多名街村干部、村民代表、党员代表进行了座谈，面对面地听取他们的意见和反映，较全面地掌握了依法选举、依法决策、依法管理、依法监督的落实情况。随后，区人大常委会重点听取审议了该区政府关于贯彻实施村民委员会组织法情况的汇报，就个别领导干部认识不到位、村级自治组织不健全、农村家族和宗派观念严重等现实问题，要求政府及有关部门进一步搞好对街村干部的法制教育，建立和规范村民代表会议制度，加强督促检查，把民主管理、依法治村的各项措施落到实处。对于这部法律中经过实践证明还不够明确、不够完善的地方，区人大常委会还通过该区的省人大代表提出了具体的意见和建议，山东省人大常委会、省民政厅予以采纳并作了答复，而且山东省实施村民委员会组织法的办法也已出台。所谓“两化”，即在农村大力推行民主化、法制化管理，这是促进农村依法治理的重要途径。由于一些地方农村个别干部办事不透明，作风简单粗暴，导致干群关系激化，影响了改革、发展和稳定。针对这种情况，该区人大常委会在农村大力推行民主化、法制化管理，专门听取审议了区政府开展农村“两化”管理情况的汇报，就这项工作中存在的整体进展不平衡、村务公开不够规范、民主管理制度落实不彻底、部分干部群众法制观念淡薄等问题，提出审议意见并督促狠抓落实。该区政府及农业、经济管理等部门在全区64个村全面推行这项工作，将每月8日作为定期公开日，组织区五大班子领导进行检查验收。通过这项工作，有效化解了农村多年积累的矛盾，真正给了群众一个明白，还了干部一个清白。搞好全民普法工作，增强农村广大干部群众的法律意识和法制观念，是推进农村依法治理的社会基础。基于这一认识，奎文区人大

常委会在“三五”普法期间，积极参与普法和依法治理工作的组织领导，通过作出决议和组织调查、视察、评议等方式，加大了对农村普法工作的监督。该区政府及相关部门认真组织落实人大常委会的决议，在农村探索出“普法一条街”的新途径，即在每个村的显要街道开辟普法专栏，定期将与群众密切相关的法律知识上墙，引导群众自觉学法。现在全区已经在64个村建成“普法一条街”80多条，对增强群众的法制观念和依法办事能力起到了促进作用。

（三）行政机关在依法治理中的地位和职责

行政机关是推进依法治理的一支主力军，同时也是依法规范公共权力的重点对象。因此，需要通过行政法律制度创新来实现行政管理领域依法治理的目标。从我国现阶段的情况看，特别需要大力推进政务公开，实现行政民主。首先应当坚持实行政府法定工作会议公开制度，对根据政府组织法例行召开的工作会议，原则上都实行公开开会制度；其次应当实行政府公告制度，政府机关所有对外文件和公告实行统一审核、统一发布，各部门不再自行颁发红头文件；再次应当建立行政会谈制度，政府机关各处室都应接受行政相对人的询问，及时提供市民所需要的行政信息，帮助行政相对人排忧解难；还应完善政府信息公开制度，包括政府主动公开和应行政相对人要求而提供信息，为此应制定关于政府信息公开的规范性文件，并尽快制定政府信息公开（情报公开）法，明确界定并减少保密的范围。

政府机关的职能分工决定了司法行政机关对于依法治理负有重大责任。党的十六大强调指出，要拓展和规范法律服务，积极开展法律援助，加强法制宣传教育，提高全民法律素质。近年来各地的实践证明，依法治理工作要有新进展，重点是抓好基层、地方和行业的依法治理。基层依法治理工作要以农村和街道社区为重点，着重抓好依法治村、依法治理社区。特别是在广大农村，要广泛推行依法建制、以制治村、民主管理的活动。司法部部长张福森同志近期针对基层司法行政工作改革的现实任务时曾强调指出：基层司法行政工作是司法行政工作的基础，也是基层社会主义民主法制建设的重要力量，其改革必须始终坚持为基层党委、人大、政府依法决策、依法行政服务，为基层的改革稳定服务，为人民群众服务；要进一步开阔工作思路，拓宽工作领域，进一步把基层司法行政工作活跃起来，整合起来，规范起来。他特别强调：一是要研究发展和完善新形势下的人民调解制度。对人民调解工作的改革，首先要转变观念，树立大调解意识，发挥我国人民调解的好传统，借鉴国外的一些有益做法，既要及时有效地解决纠纷，又要降低调解社会矛盾的成本；其次，要提升调解队伍的层次，把具有法律知识及其它专业知识、品行良好、热心公益事业的同志特别是一些专家吸纳进来；再次，要提高调解工作的规范化水平，为人民调解与诉讼制度相衔接奠定更好的工作基础。二是要研究加强基层依法治理的有效途径和办法。社会发展呼唤法律服务，法律服务也要适应社会发展。司法行政部门在社区工作中有着多方面的任务和责任，其职能要向社区延伸。在大中城市城区的法律服务所必须依托街道社区，坚持面向基层、面向社区、面向群众提供公益性、非营利性的法律服务。与此同时，律师、公证、法律援助、安置帮教等都要进入社区，使社区形成良好的依法办事机制，使社区组织能更好地运用法律推动社区事业的发展，社区居民能更好地规范自己的言行，维护自己的合法权益。三是要研究加强刑释解教人员的安置帮教工作。加强安置帮教是预防重新犯罪的一项重要工作，同时也是增强基层社会控制力、建立基层长效安全稳定机制的重要组成部分，各地要在已取得成绩的基础上，采取有利措施，坚持不懈地抓下去。党的十六大将这方面工作明确定位为：拓展和规范法律服务，积极开展法律援助，加强法制宣传教育，提高全民法律素质。

此外，在具体的法律制度运行中，行政机关应当注重维护法律的稳定性和对公民的信赖利益保护，这也是通过依法治理形成良好的政府信誉不可缺少的制度保障。所谓法律稳定性原则，是指行政行为一旦作出就具有形式上的不可争执性，该行政行为如果未被有权机关依法定程序加以撤销或改变，那么即使其可能违法也被认为在法律上有效，从而具有对有关人员、有关地域、有关事项的效力，以及内容上的不可变更性，也即该行政行为的内容不可随意变更或撤销。法律稳定性原则渊源于行政行为的确定力、拘束力和执行力，是对行政行为撤销权予以限制的一个理由。从行政相对人的角度而言，行政行为的这种效力和稳定性，是保护行政相对人合法利益，形成良好政府信誉的一种保障机制。信赖利益保护原则是根据德国联邦行政法院根据法律稳定性原则以及民法诚信原则的推论而确立起来的，后为大陆法系其他国家借鉴。在普通法中与之相类似的原则是不准翻供，即一个人提出或陈述某种事实后，别人以他提出或陈述的这些事实为依据作出的行为如果造成了对他的不利，他不能否认或收回已提出或陈述的事实，即使这种事实是错误的，他也不能否认或收回。信赖利益保护原则的作用在于防止行政机关反复无常的行为给行政相对人权益造成损害——行政机关一旦作出某种行为，特别是赋予行政相对人一定权益的行为，便会产生行政相对人对于行政机关的信赖以及由此形成的某种应予保护的利益；即使该行为存在瑕疵，作出该行为的行政机关也不得任意加以改变，这样的机制有利于形成良好的政府信誉，有利于建立诚信政府。

（四）司法机关在依法治理中的地位和职责

宪法和法律赋予我国各级司法机关崇高的地位和很大的职权，这有利于司法机关运用审判权和检察权，通过开展审判活动和检察活动来积极推动依法治理工作。就审判机关而言，依法开展民商事审判活动、刑事审判活动、行政审判活动，就检察机关而言，依法开展侦查活动、公诉活动、法律监督工作，这些都是司法机关作为依法治理主体为确保司法公正应当行使的职权和应当履行的职责，且有助于推动全社会的依法办事和依法行政。要实现这样的目标，必须更加科学、系统、稳健地深化司法改革，真正从体制上确保司法机关能够依法独立行使审判权和检察权。

（五）依法治理对党和国家机关工作人员的角色要求

由于党和国家机关在依法治理中具有重要的地位、作用和职责，因此对具体从事依法治理工作的党和国家机关工作人员的法律素质提出了更高要求，也即要求党和国家机关工作人员首先成为普法教育重点对象，特别是党员领导干部应当成为遵守宪法和法律的模范。但是，从实证调查的情况看，一些地方的部分党员领导干部特别是基层干部的法制观念与基层依法治理工作的发展要求之间还存在不小的差距。主要表现在：

1. 部分同志特别是一些领导干部还没有完全树立起依法办事的观念。

随着社会主义民主法制建设和普法工作的不断深入，各级领导干部的法律意识和法制观念有了明显增强。但由于受封建思想残余和计划经济体制下权力过分集中的传统影响，一些基层干部的法制观念比较薄弱，在一些地方凡事按领导人意见办理而不管宪法与法律如何规定的习惯根深蒂固，以致在工作中某些基层组织和领导干部自觉不自觉地把自己摆在了超越法律之上的特殊地位，不习惯于用法律手段管理各项事务。特别是有些乡镇干部和村干部，在经济管理活动中不依法实行民主决策，重大项目盲目拍板上马，给集体经济造成动辄上百万元的损失，却并不承担任何责任。

2. 部分同志对基层依法治理工作的重要性、长期性、严肃性认识不足。

目前还有部分基层领导干部特别是党政一把手对依法治理工作的认识尚不到位，未能将依法治理工作摆上重要的议事日程，突出表现有三：一是抱着与己无关的态度，认为依法治理是上级领导和执法部门的事，与自己工作无关，因而不思考、不研究、不部署依法治理工作；二是抱着急功近利的态度，认为自己的任期目标只有短短几年，必须干一些见效快、回报大的工作，才能反映出自己的政绩，故将主要精力用于抓经济、抓创收，而对于法制建设这种投入大、周期长、牵涉精力多却又不能立马见成效的工作不关心、不重视；三是抱着退避三舍的态度，认为中国长期缺乏法治的土壤和基础，重情不重法，而依法治理经常碰到一些难点、热点、敏感点问题，容易得罪人，搞得不好还会惹祸烧身，所以不愿、不敢认真开展这项工作。

3. 部分同志对基层依法治理的内涵和工作任务在理解上存在偏差。

一是“工具论”，把依法治理单纯地看成一种手段，认为依法治理就是治理社会热点、难点问题，把依法治理简单地等同于社会治安综合治理、环境整治；二是“治民论”，认为依法治理就是管住老百姓、治理老百姓，让老百姓听话服从，有的村干部甚至片面地认为“民主就是为集中服务的，宣传法律就是为了预防犯罪”，把人民群众这个民主法制建设的主体当成依法治理的对象，对“依法治理的核心目标是建设民主政治、保障人民权利”的理念缺乏正确的认识。

4. 部分同志对基层依法治理工作中出现的新情况、新问题不适应。

现在一些基层干部比较怀念传统计划经济体制下的行政管理模式，认为现在法律给干部的权力越来越少了，工作越来越难干了。有的村干部说：“我现在有两怕，一怕老百姓对法律知道多了不好管；二怕捅了篓子村干部就当不长了。”对发展社会主义市场经济的新形势下出现的一系列深层次的问题，例如怎样处理辖区管理与行业管理的关系，乡镇政府如何指导村委会的工作，如何摆正村党支部与村委会的关系，如何发挥村干部和村民代表在村级民主政治建设中的作用等等，还缺乏思想上的深入认识和心理上、工作方法上的充分准备。

各级领导干部是广大人民群众开展依法治理活动的领路人，他们对依法治理的认识水平和重视程度，往往直接影响到依法治理的发展方向和工作任务的落实。故须大力提高各级领导干部的法制观念，牢固树立和维护宪法、法律的尊严，坚持法律面前人人平等，任何人、任何组织都没有超越宪法和法律的特权，为深化依法治理奠定坚实的思想基础。针对现实生活中一些地方的领导干部特别是基层领导干部在思想认识上存在的突出问题，今后应当着重从以下四个方面入手，努力提高领导干部特别是基层领导干部的法制观念和整体法律素质：

第一，要使领导干部进一步认识到，落实依法治国方略必须转变观念，增强法律意识，更新法制观念，在领导方式和执政方式上实现依法决策、依法管理、依法办事。这不仅是历史发展的必然趋势，也是新时期党对各级领导干部的政治要求。

第二，要使领导干部进一步认识到，依法治理是依法治国的具体实践环节，是落实依法治国方略的重要基础性工作；依法治理是一项长期任务，必须按照依法治国的总体目标，有计划、有步骤地推进。

第三，要使领导干部进一步认识到，依法治理必须与发展社会主义市场经济、推进政治体制改革和民主法制建设紧密结合；依法治理在落实各项工作中不仅体现着服务和保障的功能，而且在实现工作目标中还起着主导和总揽全局的作用。

第四，要使领导干部进一步认识到，依法治理的主体是广大人民群众；依法治理的核心目标是实现人民当家作主，依法管理国家的各项事务，实现社会主义民主的制度化 and 法律化；依法治理各项任务和措施的落实；必须体现人民群众的根本利益和愿望。

为配合“四五普法”将领导干部作为重点教育对象的要求，在已出台《中宣部、人事部、司法部关于在全国公务员中开展学法用法活动和进行依法行政培训的意见》的基础上，中组部、中宣部、司法部又专门出台了《关于加强领导干部学法用法工作的若干意见》，提出领导干部学法用法工作要以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，其基本目标是不断增强领导干部依法治国、依法决策、依法执政、依法行政、依法管理、依法履行职责等法治观念，提高各级领导干部依法办事能力，增强领导干部学法的计划性、系统性和针对性，推进领导干部学法用法的规范化、制度化建设，使领导干部学法用法工作深入健康发展。《若干意见》要求：在学习内容上，领导干部主要是学习邓小平民主法制理论，江泽民同志关于依法治国、建设社会主义法治国家和加强民主法制建设等重要论述，宪法和法学基础理论，社会主义市场经济方面的法律法规知识，以及与维护社会稳定相关的法律法规知识，有关WTO的法律法规知识，与本职工作相关的法律法规；在学习方法上，要坚持集中培训，党委（党组）中心组学习，自学与辅导相结合，学法用法相结合等方式；在考核方式上，要本着以考促学的宗旨，定期开展对领导干部法律知识水平和依法办事能力的考试考核工作。各地区、各部门要把领导干部学习法律知识和考试考核结果以及学法用法情况，作为年度考核的重要内容和领导干部任免、晋升、奖惩的依据之一。《若干意见》还要求，各地区、各部门要高度重视并切实加强领导干部学法用法工作的领导，各级党委组织部门、宣传部门和政府司法行政部门要在党委的统一领导下，充分发挥职能作用，相互支持，密切配合，加强检查监督，积极探索建立新型高效的监督制约和

激励机制，调动领导干部学法用法的自觉主动性。

四、其他组织对依法治理的参与

全国人民代表大会常务委员会关于在全国开展“四五普法”的决议指出：法制宣传教育是依法治国、建设社会主义法治国家的一项基础性工作。实施第四个五年法制宣传教育规划，要积极贯彻依法治国的方针，把学法和用法、法制宣传教育和依法治理的实践紧密结合起来。积极开展地方依法治理工作，逐步实现各项事务管理的法制化；积极开展各部门、各行业的依法治理工作，不断提高依法行政、依法管理的水平；积极开展基层依法治理工作，正确处理人民内部矛盾，维护社会稳定，推进基层民主政治建设；围绕党和国家的中心工作，开展各种形式的专项依法治理活动，促进各项事业健康顺利地发展。由于地方、行业、基层的依法治理各自具有一定的特殊要求，参与依法治理的其他组织具有广泛性、民主性、层次性和社会性等特点，故应结合各地各行业依法治理工作的实际，注重发挥其他组织在参与依法治理过程中的特殊作用。

（一）企事业单位和其他经济组织对依法治理的参与

广大企业、事业单位和其他经济组织尽管不是直接作为国家的执法部门，但它们作为我国社会主义物质文明和精神文明建设的基层单位，作为依法治理的主体要素，在推动依法治理的进程中应当且能够有所作为，也即在遵守法律和执行政策的前提下，通过建章立制、按章办事来具体实现本单位的依法治理。倘若一个企业、事业单位的规章制度不健全、不合法、不合理，内部管理混乱、松懈，有章不循，随意处罚，或外部行为不规范，随意签约，不认真履约，等等，就会使职工和相关人员（他们也是普法教育的对象）对该单位规章制度的正当性、有效性及其诚信形象产生怀疑，进而使法律规范的权威性受到挑战，不利于维护良好的内部管理秩序和社会经济秩序，势必大大降低甚至完全抵消法制教育的效果。特别是一些企业、事业单位和其他经济组织由于法律法规授权成为被授权组织或得到行政机关委托成为受委托组织的情况下，对其行使行政管理职权、参与依法治理工作就提出了更高的要求。

（二）行业组织对依法治理的参与

现代市场经济和法治发达国家的经验表明，要使民众有效地参与政府管理活动，行业协会等社会组织的作用必不可少。我国近年的价格听证实践证明，没有行业协会等组织化的力量积极参与，分散的个人在听证中所能起的作用是非常有限的。目前在许多地方，行业协会发育不良，不但数量有限，而且

普遍存在严重的行政依附性、职能不合理、运作不规范、覆盖面不广、人才不足、机构人员老化等问题。这种状况极不适应加入WTO后地方经济发展的需求，也不能满足民众和企业的自我管理和参与经济行政管理的需要。上海市最近专门成立了行业协会发展署来以推动行业协会的发展，这是一个积极和富有价值的信号。但主要依靠行政力量来催生行业协会毕竟是权宜之计，而且本身还可能带来某些弊端。公众对行业组织的需求是其充分发展生生不息的力量，政府所要做的应是为其提供一个宽松和公平的环境。对于行业协会等社团组织，在登记上应更宽松，原则上改特许审批为核准注册。行业组织也要结合自身的组织性质和工作特点，重点通过行业自律来实现与本行业相关的法律规范和政策的要求，以促进依法治理和行业自律水平的提高。要围绕党和国家的中心工作，针对本地区、本部门存在的突出矛盾和群众关心的热点、难点问题，组织协调本行业协会成员单位积极开展多种形式的自查自纠等专项治理活动，使依法治理的效果看得见、摸得着，充分调动成员单位参与依法治理工作的积极性，促进本行业的快速健康发展。

（三）社会中介组织对依法治理的参与

各国的实践证明，没有充分发展的社会中介组织，就没有完善的现代市场经济。在现代市场经济条件下，会计事务所、审计事务所、律师事务所、各种评估事务所和检验所等社会中介组织，发挥着越来越大的社会服务和社会保健作用。在我国，不仅新的社会中介组织纷纷发展起来，而且原先依附于政府主管部门的此类机构也纷纷脱钩自立，成为以专业特长为社会提供服务而获得独立自主发展的社会中介组织，它们在依法治理进程中发挥着独特的作用。但由于我国尚处于社会转型发展的初期阶段，市场机制和法治体制正在逐步完善的过程中，社会中介组织的力量远不够强大，亟需采取措施促进其加快发展步伐，以适应全面推进依法治理的客观要求。

（四）基层法律服务组织对依法治理的参与

在我国，基层法律服务目前主要由两种组织来承担，一个是基层法律服务所，一个是调解委员会。基层法律服务所设在区、乡，主要办理诉讼代理、非诉讼代理、协办公证见证、担任法律顾问、代写法律文书等法律事务；调解委员会主要调处发生在基层的各类纠纷，扮演着化解大量纠纷的“第一道防线”的角色，特别是对于农村地区排解邻里纠纷、防止矛盾激化、调整人际关系、稳定社会秩序、保证一方平安来说发挥着特殊作用，有利于农村经济与社会发展。基层法律服务要广泛开展社会性的法律服务项目，面向基层开展法律咨询及服务工作，同时要协调好各种群众矛盾，及时疏导、正确引导，为农村基层的经济与社会发展创造一个安定、团结、协调的环境。各类法律服务工作，要坚持“优质、高效、优惠”的原则，做到在服务态度上热情周到，在服务质量上精益求精，在服务程序上便利快捷，还要加大对法律服务工作的监督力度（如设立法律服务投诉信箱和投诉电话），规范法律服务市场，防止收费不办事、吃拿卡要当事人、违反职业道德和执业纪律的行为发生，保证当事人得到优质、满意的法律服务，充分发挥出各类基层法律服务组织在依法治理工作中的作用

（五）城乡居（村）民自治组织和各种社区组织对依法治理的参与

党的十六大强调指出：要完善村民自治，健全村党支部领导的充满活力的村民自治机制；要完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区。这为城乡居（村）民自治组织和各种社区组织对依法治理的参与，指明了发展方向，提出了很高要求。

农村的依法治理工作是依法治理这一宏大工程的重中之重。除了乡镇党委人大政府机关应发挥职能作用以外，村民自治组织对于农村基层依法治理起着不可代替的特殊作用。我们要从贯彻落实“三个代表”重要思想的高度，进一步增强责任感和使命感，从政治的、全局的、战略的高度充分认识搞好农村基层依法治理工作的重要性，以更加扎实有效的措施调动村民自治组织的积极性，抓好农村基层依法治理工作，推动农村依法治理工作迈上一个新的台阶。在具体操作上，一是要围绕党在农村的中心工作开展普法依法治理，二是要以维护农村社会稳定为重点开展普法依法治理，三是要以加强农村基层民主法制建设为努力方向开展普法依法治理，四是要以服务农民为宗旨开展普法依法治理，五是要以党委领导、人大监督、政府实施、司法保障、各方参与的工作机制开展依法治理。农村依法治理工作的点多、线长、面广，需要在党委领导下各方协调配合，结合实际开展依法治理工作，以形成生动活泼的农村基层依法治理工作新局面。

在现代法治国家，城市社区在城市管理和发展中有着很强的功能，而社区功能的发挥依赖一定的组织形式。以日本为例：日本的社区组织有“町会”（相当于我国的居委会）和“町会联合会”（在管辖事务方面类似于我国的街道组织），它们在为老年人、残疾人提供服务方面，在预防青少年犯罪方面，都起着很大的作用。町会在环卫管理、青少年工作、社会治安、办理国民健康保险、办理社会福利、收取税款等方面承担了大量的工作，还承担了对保释人员的教育跟踪等任务，此外还注意开展对市民的教育和宣传，协助政府培养市民的卫生意识和法律观念；町会联合会承担居民垃圾的收集清运工作，对青少年的教育指导工作，还在治安方面与警察机关和地方政府组成防范协同，由町会联合会提供信息，将青少年教育做到防范于前。街道社区建设是市民参与依法治理的重要渠道；街道社区依法治理是贯彻依法治国基本方略的实际行动，是加强城市基层政权建设的需要，也是依法治市工作的深化和具体化。我国的街道社区依法治理工作，应以服务街道社区建设、规范街道社区管理、参与街道社区服务和保障街道社区稳定为宗旨，充分发挥居民自治组织和各类社区组织的作用，力争经过全社会的努力，使街道社区居民的法律意识明显提高，社区建设、管理、服务的规章制度比较健全，执法人员、经营管理人员及其他从事社会事务的工作人员依法行政、依法经营、依法办事的能力和水平进一步提高且监督制约机制逐步完善，街道社区居民能得到方便、快捷的法律服务，居民自治得到较好实行，社区矛盾纠纷能够及时化解，社区的稳定有充分保障。为此，要进一步充分发挥司法机关在街道社区依法治理中的作用，探索化解新时期人民内部矛盾的新机制，依法建章立制，把法制宣传与法律服务、人民调解工作有机结合起来，走出街道社区依法治理工作的新路子。

（六）大众传媒对依法治理的参与

新闻监督（或称舆论监督）体现了社会民主的力量，在国家监督体系中发挥着重要功能，因此新闻监督在一些西方国家甚至被称为与立法、行政、司法并列的“第四种权力”，对实现依法行政和依法治

理具有不可或缺的重要作用。西方新闻业在以自由主义原则建立的新闻法制的保障下，摆脱了政府或官方的过多干涉，近现代以来获得快速发展，对资本主义民主政治的发展和个人权利的保障起到了重要作用。尽管西方新闻业也存在商业化倾向加剧、黄色信息泛滥等弊端和倾向，但总的来说新闻监督为民主政治的发展和完善作出了、不可替代、不可忽视的贡献。一方面要发挥新闻监督的作用，一方面要克服新闻自由的弊端，这就需要制定相关的法律制度来加以调整。20世纪中期以来，欧美各国在继续拓展新闻自由范围的同时，其立法机关及政府也陆续制定新闻法、记者法、监督法、反垄断法等一系列有关法律、法规和政令，以保障新闻自由与新闻监督全面、健康地发展。

与西方国家相比较，中国有着更加漫长的封建专制历史，过去人们在对新闻自由和新闻监督的认识上存在许多误区，主要表现为忽视个人价值，不尊重公众起码的表达权、知情权及对国家生活的监督权，在这种错误理念下形成的近现代新闻业，其功能重在传达政令、教化人民，而缺乏新闻自由的必要空间和新闻监督的有效功能。在实行依法治国方略的新形势下，应该大胆借鉴西方优秀的政治文明，尝试建立更加符合我国社会主义民主政治发展要求和实际的新闻监督体制，发挥新闻舆论监督的作用。首先，要鼓励媒体对各级国家机关工作及其负责人员公务活动的报道和批评，因为对国家机关及其工作人员而言，新闻自由的要义是报道“坏事”和批评政府的自由，这对于促进依法决策、依法行政和公正司法、树立良好的国家机关形象大有助益；此外，应建立和完善地方行政首长接待日、热线电话、信箱（包括政府网站中的地方行政首长信箱）、突发事件及时和追踪报导等官民沟通制度，对媒体报导和公民的建议、投诉及时作出答复和处理，保障民意表达的畅通和回应；还要加强法制宣传队伍建设，包括做好法制宣传骨干的培训工作，加强领导干部学法讲师团建设，提高电视广播等大众传媒的法制专栏记者编辑的专业水平；最后但也是最关键的是要尽快出台和完善更高层次的我国新闻法律法规，将新闻自由和新闻监督纳入法治轨道，等等。总之，通过观念更新和制度创新来实现各种大众传媒对依法治理的积极参与并得到必要的法律保障。

（七）其他社会团体和特殊群体成员参与依法治理的问题

要继续做好青少年、企业经营管理人员、流动人口等重点对象的法制教育。要按照《关于进一步加强青少年学生法制宣传教育工作的若干意见》、《中宣部、国家经贸委、司法部关于推动企业经营者学法用法的若干意见》的要求，有计划、有步骤地推动青少年法制教育基地创建活动，因为青少年应当从小接受法制教育，在九年义务教育期间掌握公民应当懂得的基本法律常识；同时企业经营管理人员要努力学习与本行业有关的法律法规，应加强对企业经营管理人员的WTO法律知识培训，使其增强依法经营管理的自觉性。为此，应当创造条件充分发挥工青妇组织和企业家组织、各种学会研究会、各种非政府组织在依法治理中的作用。

这是因为，尽管国家机关和依法治理组织领导机构是依法治理工作的主要责任者，且责任后果归于国家；但公民不仅要对自己参与依法治理工作的行为负责，而且要受到其他依法治理主体行为的实质性影响，是所有依法治理组织者、执行者、参与者的行为后果的终极承担者，是依法治理工作成效的最大利害关系者。正是在这个意义上，可将公民（广而言之是广大人民群众）视为依法治理的一种实质主体。

例如，据北京市近期的一项调查，该市600余名司法助理员中，只有300余名是国家在编干部，其余300余人有的是县、乡补助干部，有的是以农代干、以工代干。参见北京市司法局普法依法治理调研课题组：《北京市区县依法治理工作调研报告》。

例如，山东省济南市针对过去行政执法领域存在的薄弱环节，全面推行并坚持实行执法责任制、执法公示承诺制、执法违法责任追究制等三项制度改革，取得了明显成效，全市基本实现执法权限法定化、执法目标具体化、执法程序公开化、执法行为规范化、执法检查经常化、执法监督和错案追究制度化，形成了严格执法、公正执法、文明执法、廉洁执法的良好氛围，大大提高了政府法制化管理水平，树立起较好的政府形象。

这里仅以市民参与城市社区治理为例略加讨论。其实，村民参与农村社区治理也与此同理，但限于篇幅未作讨论。

《转变中的法律和社会》，（美）诺内特、塞尔兹尼克著，张志铭译，中国政法大学出版社1994年版，第110页。

据统计，最终受到行政复议和司法审查监督的行政处罚行为，仅占行政处罚案件的万分之一左右。

参见《海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅关于印发〈海南省普法依法治理联席会议制度实施方案〉的通知》。

出处同上。

参见《山东省潍坊市奎文区人大大力推进农村依法治理》，钟世旺撰文，163网络文章，2002年7月。

据2002-7-1大洋网信息。

如其获得法律法规的授权或者行政机关的委托，也可成为行政执法者，被授权组织还具有行政主体资格。

上海市政府于2002年初发布实施了《上海市行业协会暂行办法》和《上海市促进行业协会发展的指导意见》，设立了上海市行业协会发展署，并明确了该署及市政府有关委、办、局和市社团管理局的相应职责。该《暂行办法》规定：“市行业协会发展署是经市人民政府授权的本市行业协会协会业务的主管部门，负责本市行业协会的发展规划、布局调整、政策制订和协调管理。市政府有关委、办、局是本市相关行业业务的主管部门，负责对行业协会涉及的产业发展、行业规范等有关事项进行业务指导和监督管理。市社团管理局是本市行业协会的登记管理机关，负责全市行业协会的设立、变更、注销的登记和备案，对行业协会实施年检和监督检查。”

《河南省政法管理干部学院学报》2003年第5期

[【我想发表评论】](#)

[【将文本推荐给好友】](#)

[【关闭窗口】](#)

相关文章: [←](#)

- 莫于川 行政规范性文件设定有效期的做法值得肯定
- 莫于川 依法行政必须树立九大观念
- 莫于川 行政程序约束：行政指导行为法治化的理性选择
- 莫于川 公民合法权益保护优先是行政诉讼立法的重要原则
- 莫于川 林鸿潮 行政机关借助市民力量取证，证据是否有效——“广州市民被拍违章状告公安局”案评析
- 莫于川 全民法治实践的参与权利与责任
- 莫于川 中国行政法治发展进程的回顾与前瞻[下]

[>>> 更多](#)

本网站由王利明教授创办并提供全部运作资金

建议使用IE4.0以上1024*768浏览器访问本站

版权所有©2000-2008：中国民商法律网本网站所有内容，未经中国民商法律网书面授权，不得转载、摘编，违者必究。

征稿启事 投稿邮箱：ruccivillaw@163.com, civillaw@ruc.edu.cn

京ICP备05010211号