

## 改革开放30年中国行政法治发展历程回顾

时间：2009-02-01 作者：朱维究 闫晶

[摘要] 本文回顾了改革开放以来中国行政法治发展的30年历程，分别归纳了三个阶段的特点，并分析了变迁背后的动因；介绍了30年来中国行政法制建设的主要成就，指出了走向法治政府的桎梏和出路；并结合行政法制的历史发展，提出重塑政府管理目标、建立透明政府、改革公共财政、完善权利体系、加强法律审查和建立公法冲突解决机制等六个方面的建议。

[关键词] 改革开放；行政法治；法治政府；中国

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 02-0008-03

30年前，中国走向法治政府是在这样的历史背景下艰难起步的：观念上有浓厚的“官本位”与“等级制”的封建残余影响；体制上实行“党、政、军一体”与“官员终身制”；治理方式上依赖执政党靠计划和政策管制理政。30年来，随着中国社会经济发展、市场经济体制变革、产业结构调整和政府职能转变，各级政府官员开始树立规则意识，逐渐确立起行政法治观念。行政法律规范从涉外到对内，从经济立法到文化立法、社会立法，从行政规章、行政法规到行政法律，从实体规范到实体与程序规范并重，探索出了一条跨越式制度构建的发展道路，在规范各级政府行为，尤其是行政立法行为和监督纠正违法行政行为领域有了长足的发展。然而在行政组织规范领域至今仍以政策性的“三定”方案替代国务院组织法下位阶的行政组织法；在行政执法领域，迄今仍主要是依靠政策和命令，以综合执法和阶段性专项执法为主要形式推进公共政策和行政措施的实施。总之，中国走向法治政府的进程呈现出适应法制落后、发展又极不平衡的国情的特点，反映出有着古老文明而制度落后的中国社会经济快速发展实现现代化、法制化独有的特性。

### 一、走向法治政府的变迁及动因

纵观世界各国，实现法治政府并没有墨守成规的定式，必须结合一国的特性方能彰显其自身的生命力。我国建立法治政府的大背景是改革开放，而且是由执政党领导的、自上而下的、以实现社会主义制度的自我完善为目标的制度变革。因此，依法行政、依法治国与依法执政成为中国30年来走向法治政府的一种特殊语境。

就实际发展历程看，中国走向法治政府的30年历程可分为三个阶段：

第一阶段是行政法制初创阶段（1978—1988年）。

这一时期的主要特征是政府职能由政治职能为主转向经济职能为主；提出了社会主义法制纲领和目标，开始了真正意义上的社会主义法制建设。行政法制建设方面主要是组织法的恢复，以及为推进经济体制改革和对外开放，全国人大常委会对国务院进行了立法授权。

第二阶段是行政法制全面建设阶段（1989—2002年）。

这一时期，随着市场经济的建立，市场成为经济发展的主动力，政府的主要职能是保

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

政府管理手段。体现在行政法制建设中，就是出台了一系列的行政法律法规，如《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政监察法》、《行政复议法》、《立法法》等等，一套相对完整的基本行政法制体系初步建立。

第三阶段是从法制走向法治阶段（2003年—至今）。

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

2004年中国加入WTO，2004年国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，外力和内力双管齐下，促使政府职能由管理走向服务。此时期的行政法规范，除组织法和各类事务管理的法律大量修订外，监管与监督农业牧业的法律以及调整利益群体关系的立法提上日程，更引人注目的是国家开始制定紧急状态与危机管理的法律，标志着国家正在努力地将各方面的事务逐步纳入依法管理的轨道，不仅执行及时清理、不断更新的本国法律法规，也为接受业已承诺的国际公约、国际协定的约束认真做了准备。

必须指出的是，中国实现现代化制度变革内在的、必然的要求决定并推动了中国政府逐步实现从“人治”向“法制”最终向“法治”的转型。在此进程中，政府主导的国家经济体制根本性的变革，公民、法人或其他组织个体权利意识的培育与不断觉醒，以及加入WTO对符合法治的全球化规则的承诺，是我国走向法治政府的三项主要动因。从本质上讲，市场经济是一种法制经济，它对政府、市场、个人之间的关系进行了全新定位，政府从全权转向有限，政府行为方式从硬性转为柔性，并且要求政府承担相应责任。而随着社会财富和个人财富的积累，个人的权利意识及主体意识得到培育与增强，从内在推动了法律规范的变革与完善，同时也从根本上要求政府转变治理观念；促使政府以法律手段对私人与政府以及私人之间的不同价值追求进行权衡，并在尊重个人宪法基本权利的基础上理性地选择政府行为的方式与手段。因此，经济改革与经济发展培育并唤醒的公民权利意识，才是推动政府及其官员确立当代法治政府观念、实施依法行政的真正动力。

## 二、走向法治政府的制度构建

中国改革开放以来，行政法制建设历经30年锤炼，已取得初步成就。这些成就集中表现在：在宏观认识层面，对行政法的认识已由初期的只调整行政机关从事管理活动的法律规范上升为当今体现行政法治与责任政府的理念、规范政府行为方式的一套公法规范，即体现在中国颁布实施的规范政府行政活动的行政法律规范（主要是行政法律、行政法规）之中；另一方面，在行政法律规范微观构成上，已初步建立起了由全国人大及其常委会颁布的涉及规范政府权力的行政法律、国务院颁布的行政法规以及其他行政机关颁布的规章与其他规范性文件所组成的行政法律规范体系。

从行政法制发展趋势看，中国的行政法律、行政法规总体呈现出由单纯管制型规范向全面治理型规范、由警察（重制裁）行政向服务（多给付）行政过渡的特征。90年代以来，国家针对传统的空白领域不断加强的立法即是佐证。

总结中国行政法制建设的初步成就，主要体现在以下四个方面：

第一，转变政府职能，建立有限政府。30年来我国政府转型集中体现在：政府不再当然地被假象为一个全能的“超人”，其职能逐渐集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个主要方面。通过《组织法》、《公务员法》等组织制度的建立，规范了政府职权，约束了公务员；通过《行政许可法》以制度约束了无规则的行政审批的泛滥，但是作为一部实验室立法，该法律立法与“行政审批改革”实施脱节的经验与教训，至今尚未引起立法者和行政法学界的深刻认识与反省。

第二，规范政府行为，推进依法行政。通过实施《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》等规范了行政立法行为；通过两次针对行政法规的大规模全面清理以及六次集中清理规范了政府立法活动；通过建立行政处罚制度，保障个人程序权利；通过颁行《治安管理处罚法》，推进依法行政；通过制定《突发公共卫生事件应急条例》，实现处置突发事件的法制化。

第三，监督政府权力，完善权利保障体系。通过确立行政复议制度，完善了行政系统内的权利保障；通过建立行政诉讼制度，健全外部的权利保障体系。

第四，建立赔偿制度，走向责任政府。《国家赔偿法》确立了我国的国家赔偿制度（行政赔偿与司法赔偿合一，但并未规范国家补偿制度），是我国民主法治建设的一个重要成果。在司法实务中，法院也积极地推动了责任政府的建立与发展。

## 三、走向法治政府面临的难题与出路

中国走向法治政府之所以步履维艰，与以下几个方面的难题是分不开的：

首先是从“人治”到“法治”的观念桎梏。我国长期以来当“清官”、做“为民做主的父母官”等治国理政的传统观念，在本质上还是与“法治”格格不入的“人治”思想。我国全面实现现代化建设法治政府最大的困难是从官员到公民普遍都缺少现代法治的理念。法治政府要求政府官员首先应当树立行政法治观念，清除封建残余留下的“父母官”观念，树立政府服务于人民的“公仆”意识。

其次是法律规范的缺失。拥有一个完整的行政法制体系是建立法治政府的前提条件。中国法治进程的过渡性决定了行政法制建设不可能一蹴而就，渐进发展模式将是更加可取的选择。在立法不断发展、充实的过程之中，中国的行政法制也必将随之完善。

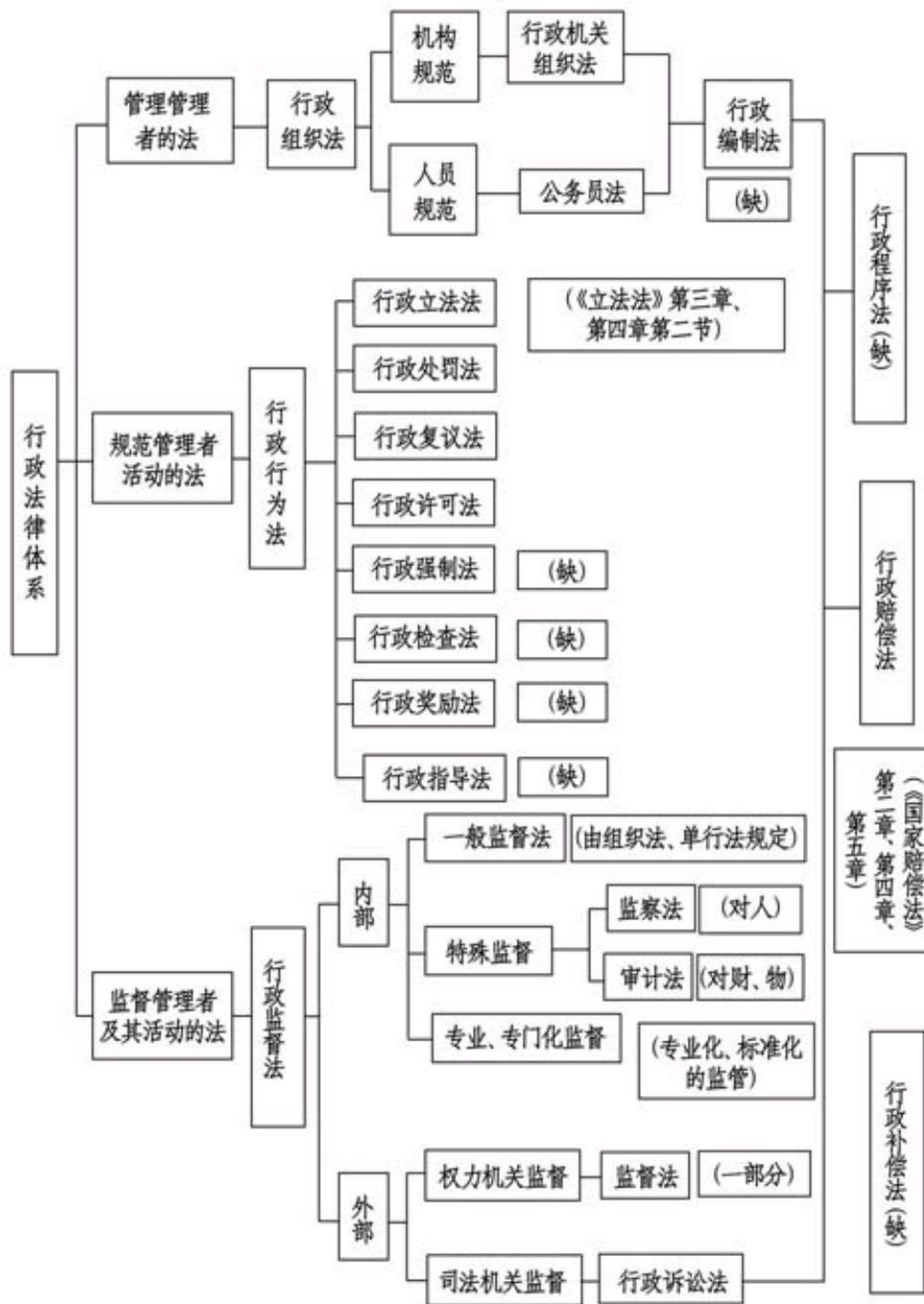


图1 相对完整的行政法律体系

一个相对完整的行政法律体系应如图1所示。从图可见，当前中国的行政法律体系虽然具备了基本框架，但在具体构成上并不完整。

第三是行政执法难以依法实施。在执法体制上存在机构设置不合理，行政执法手

段单一，执法权力不足等弊端。在执法过程中，滥用职权，超越职权，不履行法定职责等不同程度在各部门、各地区存在，不仅阻碍了行政执法的开展，也影响了管理目标的实现。

第四是行政审判困难重重，行政诉讼亟待反思。目前行政诉讼遭遇着体制性障碍与其借鉴司法审查本土化过程中的不适应，造成了审判机关（主要是人民法院）地位以及司法审查权的缺失与错位，出现西方法治理念与我国执法现实明显不适应以及国外司法规则与本国政策制度的严重冲突。

#### 四、未来发展与建议

总结中国走向法治政府的经验与不足，从宏观角度整体把握行政法制发展看，未来主要应当关注以下六个方面的建设：

##### （一）重塑政府管理目标，建立当代法治政府观念

随着政府职能由管制转向服务，政府管理目标也由构建开放、有序的市场经济秩序转向为公众和全社会提供优质的公共产品。政府管理目标与职能的演变，伴随着观念、手段的变化。中国走向法治政府至少需要完成行政法治基本观念和行政法律基本手段的全面转变；还要从关注形式正义转向关注实质法治，从消极行政转向积极行政，这些是建设法治政府的前提与基础。

##### （二）加速政府信息公开，建立透明政府

政府信息公开是保障公众知情权的必然要求，也是监督政府依法行政、预防权力腐败最有力的制度之一。2007年，国务院通过了《政府信息公开条例》，其颁行对建立透明、阳光、服务的新型政府，促进依法行政，保障公众的知情权，发展直接民主意义深远。然而，由于中国尚未出台行政程序法及政府信息公开法，导致在具体实施中缺乏必要的上位法律依据。此外，现有《政府信息公开条例》的规定仍过于原则，缺乏可操作性；有关公开与保密范围的界定尤不确定。实践中，行政机关利用条例规定的宽泛、模糊，将许多本应公开的政府信息纳入保密范围的现象仍大量存在且无法制约，对此应当积极改善。

##### （三）改革公共财政制度，加快行政法制化

就公共财政制度的沿革而言，从计划经济下公共财政的无所不包，到建立现代国家的公共财政体制，既无先例可循，也无法律规范可依。因此，应当尽快建立健全相关制度，改变体制外循环、取消计划外财政收入；改革城市与农村二元的财政体制，建立具有公有制特征的中央与地方公共财政体制；切实按照《预算法》接受各级人大监督。

##### （四）重视程序权利，完善权利体系

由于欠缺必要的程序保障机制，导致行政相对人对于实体权利的诉求也无法充分实现。因此，在继续保障并扩大全体公民各项基本权利的同时，程序制度的立法与程序权利的保护已经并将继续成为走向法治政府的重大任务之一。更理性地认清行政程序的重要作用，并做到在未来行政法律体系中实体规范与程序规范的辩证统一，是中国走向法治政府的制度保障，也是必由之路。

##### （五）加强对规范性文件的法律审查

在实际的行政权力行使过程中，其他规范性文件由于具体、明确、可操作性强等优点，往往替代法律、行政法规、规章成为最直接的执法依据。然而，由于中国目前欠缺针对其他规范性文件的法律规范制约机制，而行政诉讼又将抽象行政行为排除在受案范围之外，导致法院无权对于其他规范性文件的效力进行审查，致使实践中行政机关往往通过制定其他规范性文件的方式规避法律，擅自为行政相对人创设权利、义务，严重损害了行政法制的统一。如何建立针对除行政法规、规章之外的其他规范性文件的法律制约机制，是中国走向法治政府进程中必须解决的另一个重要问题。

##### （六）建立有效的公法冲突解决机制

走向法治政府的中国，应改革现有的信访、复议、诉讼制度，以建立一整套有效的公法冲突解决机制为未来的发展目标。具体任务有：一是实现信访制度法制化，建

立有效的争议解决分化机制。二是改革行政复议制度，在制度设计上，应强调其公正性与司法化的程序性；在复议机构的设置上保障其独立性；程序上强调其司法性与公正性以及信访、行政裁决、行政诉讼的制度设计统筹与衔接。三是重塑行政诉讼制度，树立司法威信。四是修改《国家赔偿法》，并以此为基础建立包括补偿制度在内的完整的国家责任制度。

改革我国权利保障制度，重构科学有效的公法冲突解决机制，是涉及行政体制与司法体制的重大课题。建议借鉴各国公法解决争议成功的经验，结合国情，统筹信访制度的法制化、行政复议与行政裁决的协调统一以及行政诉讼国家赔偿制度的改革。关键是科学地设置行政争议解决机构，合理划分解决冲突的职能，即划分争议的行政解决与司法解决，明确行政的事实审查（包括区分规程与标准的行业治理与政府的行政确认与裁决）与司法的法律审查；以及行政诉讼程序的完善与整合信访、复议走向行政裁决，使解决行政争议的程序进一步司法化。

**(作者单位：朱维究，中国行政管理学会副会长，国务院参事，中国政法大学教授、博导；闫晶，中国政法大学博士研究生,北京 100088)**