

# 和谐语境下建设服务型政府的法治路径探析

刘安华

(湖南文理学院 法学院, 湖南 常德 415000)

**【摘要】**建设服务型政府是构建和谐社会的重要途径。服务型政府必须依法服务,建设服务型政府必须以法治作为基石和制度保障。实现服务型政府,应该树立依法服务的行政理念,完善和健全行政立法体系,规范行政执法行为,强化行政权力的监督机制,完善法治化的公共财政体制。

**【关键词】**服务型政府;依法服务;法治路径

**【中图分类号】**D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)01-0115-03

和谐社会建设是一个庞大的系统工程,建设和和谐社会需要多种途径的配合形成合力,其中重要的途径就是建设服务型政府。现代政府的本质是人民实现其权利的工具和代理人,服务是政府的根本理念和最重要的价值目标。正如潘恩所说:“政体应当永远被视为服务的问题,而不是权利的问题。”<sup>[1]</sup>“服务型政府是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。”<sup>[2]</sup>服务型政府突显和强调了政府的公共服务职能。我们在强调政府需要加强公共服务意识的同时,也不能摒弃法律规范的控制与约束作用。服务型政府必须以日臻细化和完善的公共法律体系与制度规范体系作为基础和保障。正如美国著名法学家博登海默所说:“在法律统治的地方,权力的自由行使受到了规则的阻碍,这些规则使掌权者受到一定行为方式的约束。”<sup>[3]</sup>提供公共服务、维护公共利益、承担公共责任和尊重公民权利等服务型政府职能的履行,必须以法治作为基石和制度保障。服务型政府必须依法服务,法治的稳定性及刚性有利于保障服务型政府的实现。加快政府法治化建设,推进服务型政府建设是刻不容缓的任务。

## 一 树立依法服务的行政理念

树立依法服务的行政理念是建设服务型政府的重要基础。政府行政的最大目的在于提供公共的服务。建设服务型政府,需要现代法治精神的渗透。服务型政府必须依法服务。公共服务主体资格必须合法。只有符合国家法律规定的管理主体才有资格行使管理社会的权力。公共服务程序必须合法。政府在提供公共服务的过程中要做到“依法提供”。公共服务内容及其价值不能脱离法治的精神。公共服务主体必须承担相应的法律和道德责任。建构服务型政府的核心是政府依法行政,保

护公民权利的实现,倡导社会公民本位、社会本位和权利本位的依法服务理念。

夸美纽斯认为:“培养一个真正的人,实现社会的民主和公正,关键在于教育。”建设服务型政府,要开展政府人员的法治教育,增强政府人员的法治意识,树立依法服务理念。政府及政府人员必须尽快树立全新的法治意识,并学习、掌握和精通社会管理所需要的法律知识和程序,保证自己的政府行为严格按法治轨道运行,用自身的依法活动树立良好榜样,进而为全社会的依法活动开辟道路。首先,政府及政府人员要树立法律至上的观念,将法律作为开展行政活动的最高准则;一切行政行为都要在法律授权和法律允许的范围内进行,违反法律和超越法律规定范围之外的行政行为不仅无效,而且属于违法行为,都要受到法律的追究。其次,政府及政府人员要树立法律面前人人平等的理念。政府及政府人员在公共管理过程中要公平、公正地行使法律赋予的行政权力,要摒弃分亲疏、讲恩怨、别贵贱的不良思想。再次,政府及政府人员要树立依法治权意识,树立责权统一的理念。明确政府法治化的核心在于治权,政府及政府人员行使职权要依法而为,而且要将公共行政权力与个人的权力区别开来,要把对领导个人权力的限制与制约作为政府法治化成败的重要标准,特别在各级领导干部意识中,要树立主动限权意识。最后,政府及政府人员要树立服务理念。加强政府及政府人员的服务意识教育,使政府人员认识到公共服务职能是法治政府的核心职能,必须将服务理念融入到意识中,体现每一项具体工作中。<sup>[4]</sup>

## 二 完善和健全行政立法体系

完备、正义的行政法律规范是服务型政府有法可依与依法服务的根本和前提,也是司法机关对行政行为进行司法审查的必要条件,是建设服务型政

府的重要保障。我们需要不断完善行政法制的供给机制,用好的机制来不断提高行政立法质量,保障服务型政府建设有法可依。

第一,加强公民政治参与,改进政府立法工作方法。在多方广泛听取意见的基础上,起草法律、法规、规章和作为行政管理依据的其他规范性文件草案,与人民群众切身利益有关的草案要采取听证会、论证会、座谈会等方式向社会公布听取人民群众意见,尊重大多数人的意愿,充分反映最广大人民的根本利益。

第二,要提高行政立法质量,加大立法中的法治含量。要进一步加强政府立法工作,统筹考虑城乡、区域、经济与社会、人与自然以及国内改革和对外开放等各项事业的发展,在继续加强有关经济调节、市场监管方面的立法的同时,更加重视有关社会管理、公共服务方面的立法。在实践中,对于随机性发生的、确有立法必要的社会热点问题,行政立法应留有及时反应的空间。

第三,加强规范性文件的清理工作,完善规范性文件的清理制度。由于行政立法工作不断开展,相应的法规、规章及规范性文件也日益呈上升趋势,同时,这些规范性文件废止情况也频繁发生。这就需要我们必须重视规范性文件的清理工作,建立和完善规范性文件的清理制度。

最后,强化和健全制度建设的监督机制。要进一步坚持和完善法规、规章的备案审查制度,贯彻落实好《立法法》有关行政法规、规章、自治条例及单行条例等的备案规定,采取有效措施杜绝“制而不备”的现象。同时,要研究建立行政立法文件以外其他规范性文件的备案审查制度,重视舆论监督,以便加强和健全行政立法的保障机制。

### 三 规范政府行政行为

建设服务型法治政府,最重要的条件是政府行政行为要合法依法,公共行政活动要始终在法律、法规的允许范围内活动,这就要求政府及其工作人员必须有较强的、依法执政能力。通过法律形式明确政府职能,健全各项制度,加快建立权责明确、行为规范、依法行政体制,保证各级行政机关及其工作人员严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责。

第一,要提高行政主体知法、用法的能力。特别要学好《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》等与行政活动相关的法律法规,熟练掌握直接影响行政行为的具体要求,并在执法实践中不断提高准行政行为的具体要求,并在执法实践中不断提高准确运用法律、依法行政的本领。

第二,要提高行政主体遵法、守法的能力。加强对工作人员依法行政的引导与规范,保证行政行为始终在法律、法规及方针政策要求的范围内活动,行政方式、程序、时效等行政环节按照法律的要求,防止和避免超越法律规定行使行政权力,保证政府行政活动沿着法治的轨道进行。

第三,要提高行政主体依法创新的能力。行政行为的最终目的是实现公共行政效益的最大化,因此,行政主体在遵法、依法行政的同时,还要依法不断创新行政方式、改进行政程序、降低行政成本,不断提高政府依以行政的水平,实现行政行为合法性与高效性的统一。

最后,要健全推进依法行政的责任制。现代行政是法治行政,也是责任行政。明确各级行政首长作为本地区、本部门依法行政工作第一责任人,全面落实纲要各项要求的具体职责;健全行政决策监督和责任追究制度,明确决策权限,完善并严格执行行政决策程序,确保依法决策。

### 四 强化行政权力的监督机制

强化对行政权力的监督是建设服务型法治政府的有力保障。法国著名思想家孟德斯鸠说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”<sup>[5]</sup>有效的权力制约机制成为服务型政府的基本特征,只有政府权力得到了有效的制约才能保证公共利益的实现。为有效解决我国行政监督机制存在的弊端,需要强化行政权力全方位监督机制,使监督具有独立性、公开性和民主参与性。强化行政权力的监督机制主要包括:1、立法监督。各级人民政府应当自觉接受同级人大及其常委会的监督,向其报告工作、接受质询,行政法规、行政规章要依法经人大常委会备案,并且要自觉接受政协的民主监督。2、行政机关内部监督。主要是统计、审计、监察机构“独立”行使监督权。监督独立性至关重要,近年来之所以审计监督成效骤增,一个重要原因就在于审计机关的独立性较强。可以借鉴英国、荷兰等西方国家,建立行政监察专员制度,增强行政专门监督机构的独立性。3、司法监督。政府应当积极出庭应诉、答辩人民法院受理的行政案,应当自觉遵守法院依法做出的生效的行政判决和裁定。同时,行政诉讼应当扩大受案范围,逐渐将抽象行政行为纳入诉讼范围。4、舆论监督。舆论监督具有公开、及时、形象、追踪的特点,具有强大社会震撼力和对其他监督主体的促进作用。政府应该为舆论监督制造良好的环境和提供健全的制度保障。为了使新闻舆论监督规范化、法



制化,我们呼吁尽快制定《新闻法》。5、群众监督。政府的权力来自人民契约式的授予,因此政府行使公共权力的行为必须接受人民群众的监督。为了切实保障群众的合法权益,不仅要为群众监督提供政策支持,畅通群众监督的渠道,而且政府应该主动公开政务,自觉接受群众监督。

## 五 完善法治化的公共财政体制

完善法治化的公共财政体制为建设服务型政府提供物质基础。公共财政是市场经济条件下政府财政的基本选择。公共财政的生成与现代民主政治体制和市场经济体制的产生是同一个过程,它们互为前提,互相促进。我国财政机制与社会主义市场经济要求不相适应的地方,主要是财政“越位”和“缺位”并存,财政供给范围过大,包揽过多,几乎覆盖了社会再生产过程的各个领域,特别是向竞争性生产建设领域的过多延伸,远远超出了政府职能范围,而应当由政府承担的一些社会公共需要却无力保障。社会主义市场经济体制的建立和完善必将带来财政职能的调整和转换。我国的财政机制必须相应地从原有的“国家财政”转变为提供公共服务的“公共财政”类型。公共财政直接引起我国政府经济行为的变革,必将推进财政的民主化和法

治化建设。<sup>[6]</sup>公共财政要把公共管理的原则贯穿于财政工作的始终,以法制为基础,管理要规范和透明。市场经济是法治经济。一方面,政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行;另一方面,通过法律法规形式,依靠法律法规的强制保障手段,社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动,确保其符合公众的根本利益。

当前我国公共财政体制改革的基本思路,应当是适应建设服务型法治政府的新要求,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,深化各项财税体制改革,完善公共财政体系。我们要科学界定政府与市场的关系,正确定位财政的职能和范围;合理划分中央与地方的事权和财权,进一步完善分税制财政体制;按照科学、公正和法治的要求,深化财政预算制度改革;完善转移支付制度,逐步实现基本公共服务的均等化;调整财政支出结构,强化财政的公共服务职能;推进新一轮税制改革,规范政府收入行为;推进财税部门的机构改革,建设精简、统一和效能的财税组织体系;实施预算绩效管理,推进财税管理方式的创新;健全决策机制和监督机制,保证财税权力的合法和高效行使;推进依法理财和依法治税,提高法治化管理水平。<sup>[7]</sup>

### 注释及参考文献:

- [1][美] 托马斯·潘恩.潘恩选集[C].马清槐等译.北京:商务印书馆,1981:12.
- [2]刘熙瑞.服务型政府:经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002,7.
- [3]博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004:370.
- [4]顾春明.建设法治政府的主要途径[J].我国党政干部论坛,2005,2.
- [5][法]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1981:154.
- [6]胡海.公共财政体制转型及其法治化[J].湖南广播电视大学学报,2008,3.
- [7]施正文.法治政府建议中的公共财政体制改革[J].国家行政学院学报,2008,2.

## Legal Countermeasures of Constructing Service-Oriented Government in the Harmonious Context

LIU An-hua

(Department of Law, Hunan University of Arts and Science, Changde, Hunan 415000)

**Abstract:** Building service-oriented government is an important way to build a harmonious society. Service-oriented government services must be in accordance with laws and building a service-oriented government must be based on the rule of laws. To achieve service-oriented government, it is necessary to set the concept of serving according to the law, improve and perfect the executive and legislative system, and standardize administrative law enforcement, and strengthen the executive power of the monitoring mechanism, improve the rule of laws in the public finance system.

**Key words:** Service-Oriented Government; Serving According to Law; Legal Countermeasures

(责任编辑:李 进)