庆祝中国共产党成立100周年
The 100th Anniversary of the Founding of The Communist Party of China

奋斗百年路 启航新征程

庆祝中国共产党成立100周年特刊

法治日报
星期三
2021年6月23日
LEGAL DAILY

从临时施政大纲到法治政府建设的凤凰涅槃

□ 本报记者 张维

“百年征程波澜壮阔，百年初心历久弥坚。从上海石库门到嘉兴南湖，一艘小小红船承载着人民的重托、民族的希望，越过急流险滩，穿过惊涛骇浪，成为领航中国行稳致远的巍巍巨轮。”习近平总书记在中国共产党迎来百年华诞之际，满怀深情回顾了我们党走过的辉煌历程。

斗转星移，沧海桑田。我们党凭着“开天辟地、敢为人先的首创精神，坚定理想、百折不挠的奋斗精神，立党为公、忠诚为民的奉献精神”，不断增进人民的福祉，也引领着约束政府权力、保护人民权益的法治政府建设一路向前，绘就了今天全面依法治国、建设法治政府的宏伟画卷。

2018年4月16日，新一届国务院在北京中南海举行宪法宣誓仪式。 （中国政府网）

法制萌芽 革命导向

将时钟拨回至鸦片战争时期，彼时的中国积贫积弱、受尽欺凌，甚至一度到了濒临亡国灭种的危险境地。

无数仁人志士投身于救亡图存的伟大事业，从戊戌变法到辛亥革命，从清末的“君主立宪”到中华民国，各种强国富民的“药方”纷至沓来，但中国依旧在内忧外患中困顿不已。

这是历史的必然——唯有道路正确、方向正确，才能一路走下去，越走越好。1921年7月，以马克思主义为指导思想、以共产主义为奋斗目标的政党——中国共产党诞生，胸怀着信念、嘱托和梦想，在上海石库门的旭日里、在嘉兴南湖的碧波中毅然起航。从此以后，曾经困顿无望的中国有了方向。

适应革命战争和政权建设需要，政府架构开始逐步形成，政府功能而建，这是中国共产党人首先思考的问题。

1928年1月，毛泽东等人开始筹备建立湘赣工农兵政府。毛泽东对谌川县委书记陈正人说：“要起草一个临时施政大纲，要比老表晓得新政府是一个什么样的政府，是为谁说话办事的。”次日，陈正人将起草的《谌川县工农兵政府临时政纲》交给毛泽东过目。毛泽东仔细看了一遍政纲后对陈正人说：“有些地方可以再改改，那些文绉绉的词，你懂我也懂，可当地的老表就不一定懂了。”毛泽东拿起笔，改动了几处文字。陈正人接过一看，毛泽东把“废除债务”改成了“贫苦农民借土豪的钱不要还”，把“严禁虐待儿童”改成了“反对大人打小孩”，“反对买卖婚姻”改成了“讨老婆不要钱”。毛泽东对陈正人说，这个政纲就是要让老百姓能够知道、工农兵政府是为群众服务的，我们要密切联系群众，把党的正确主张变成群众的自觉行动。

中国共产党建立的政府要为民服务，这是一开始就确立的初心。老百姓很快就看到了为民的实际行动。湘赣边区苏维埃政府采取“全部没收、平均分配”的方法，按田的好坏平均分配给农民，使农民获得了梦寐以求的土地。

1928年10月4日，湘赣边界党的第二次代表大会制定了《井冈山土地法》，进一步推动了井冈山革命根据地的土地革命。而根据记载，这也是“共产党万岁！”第一次被喊出来的背景。当年，井冈山根据地的粮食增产了一倍多，解决了温饱问题的农民聚集在苏维埃政府门前，商量着如何表达对红色政权的拥护。桐木岭农民邱自山说：“过去老百姓恭皇帝为万岁，毛委员教了我们穷苦人，他是共产党的代表，没有共产党我们还要受剥削，我们穷苦人就该喊共产党万岁。”在场的农民也跟着振臂呼喊起来。

在1931年中华苏维埃共和国临时中央政府成立后，让劳动人民当家作主，参加国家管理的宪法性文件出台。中央苏区制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，其基本内容为确定政权的性质和任务，“这个专政的目的，是在消灭一切封建残余，赶走帝国主义列强在华的势力，统一中国，有系统地限制资本主义的发展，进行苏维埃的经济建设，提高无产阶级的团结力与觉悟程度，团结广大贫农群众在他的周围，同中农巩固的联合，以转变到无产阶级的专政”。

政府是用心为民的，对于耶则是着力约束的。当时流传的一首苏区山歌充分体现了苏区干部的行事作风：“苏区干部好作风，自带干粮去办公。日着草鞋干革命，夜走山路访贫农。”苏区干部求真务实、艰苦奋斗、廉洁奉公、模范带头的精神被百姓津津乐道。

苏区干部为什么有好作风？在党的长期教育以及领袖的亲身示范之外，法制逐步走上历史舞台，在保护人民权利和约束干部权力上发挥了作用。除了宪法大纲、劳动法、婚姻法等共130余份法律法规先后出台，中国共产党人在局部地区走上了依法执政的历史舞台。苏区政府还创新行政管理体制和干部考核机制，出台了《政府工作人员惩办条例》，完善对行政人员的行政效能考核，建立完整的行政监督体系，从而创造了“第一等”的工作成绩。

到抗日战争时期，《陕甘宁边区施政纲领》强化为民理念，规定边区政府的基本任务和奋斗目标之一有：进一步巩固边区，发展抗日的政治经济文化建设，以达到坚持长期抗战、增进人民福祉的目的。且上述纲领明确，任何机关部队团体不得对任何人加以逮捕、审问或处罚，人民则有权利用任何方式控告任何公务人员的非法行为。保护权利，约束权力的意图显而易见。法的因素也越来越多。翻阅陕西省档案馆收藏的革命历史时期档案，可以看到在陕甘宁边区政府档案中，边区政府制定的法律法规占有很大的比重。在1937年9月陕甘宁边区政府成立之初就设立了法令起草委员会，专门进行各种法规的修订工作。1938年8月，正式成立了高岗为主任、雷经天为副主任的地方法规起草委员会。1941年12月边区政府设立了法制室。它的设立使边区法制建设工作经常化和正规化，并开始在民众中开展法制教育工作。这期间由边区政府各职能部门拟制并经审查通过的法律法规大体有：边区政府秘书处从综合管理、统一战线、保卫地方治安、军事公安、经济建设、司法、民政文教、来信来访查办、公文处理与行政事务9个方面拟制了一批法令、条例、办法、章程等；边区政府民政厅就民政工作中的退伍退职人员处理、荣军、烈属抚恤优待、战时人力物力动员、婚姻条例的修正和民政厅内部的人事、财务管理制定的各种办法、条例、细则、规定；边区政府财政厅就财政工作上的边区财政统筹统支计划、边区会计科目规定、边区金银管理、自卫战争公债和边区政府税务、商贸、盐业、粮农管理及财政厅内部组织人事管理等制定的条例、办法、规程等；边区政府建设厅就经济建设、生产运动、合作社、农业、畜牧、林业、交通、工业、纺织、运盐、水利等方面出台的各种规程、规则、办法等；边区政府粮食局就粮食工作及各级仓库管理；边区政府税务总局就地方税收、税务制度、征收办法和税务局组织机构；边区银行就银行工作规程、金库管理条例等；边区政府教育厅就中、小学教育、社会教育等；边区卫生署就医改、防疫等；边区邮政管理总局就邮政业务种类、通邮办法等均形成了一系列制度。

在解放战争时期，于1948年8月成立的华北人民政府，作为未来中央人民政府的前身，对于法制建设非常重视。不仅有华北临时人民代表大会通过的《华北人民政府组织大纲》作为政府组织机构及职权设定的依据，还有包括农业、水利、工商、审计、财经、金融、交通、劳动、文化教育、卫生、公安等方面的管理法规、以及司法行政法规等。

当然，在紧张的战争年代，较之于法律，政策因具有灵活多样、及时有效和内容具体等特点更适合发挥对革命战争的指导，因此当时许多民国政权的措施不是依靠法制而是通过党的政策进行的。

立法初建 政策主导

这种特点也持续到了新中国成立之后。我们党在新民主主义革命时期形成了系统的、完整的，经实践证明是正确的方针、政策，是我们能够取得全国范围内的胜利，掌握国家政权的重要原因之一。有事找党委、依靠党的政策办事的习惯和定式，在新中国成立后也得以延续。

正如彭真同志所说：“在战争时期，党也好，军队也好，群众也好，注意的是党的政策。一件事情来了，老百姓总是问，这是不是党的政策？”这种认识需要改变。“建国以后，我们有了全国性的政权，情况不同了，不讲法制怎么行？要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。一要有法可依，二要依法办事。”

新中国成立后，执政的中国共产党，非常关注自身执政方式的建设，从对原有旧的反动法统的“破”转变为对自身法律制度的“立”。新政权宣布废除“六法全书”，强调认真学习领会马克思列宁主义、苏联的法律法规和毛泽东关于国家观、法律观的论述及新民主主义国家的方针、政策和条例。

大规模的立法建设启动，将《中国人民政治协商会议共同纲领》作为治国理政的总方针，确立了人民代表大会制度；1954年新中国首部宪法诞生，以法律的形式确立了国家的政治、经济体制和司法权力的运行机制。同时，依据共同纲领和宪法制定了如中央人民政府组织法、土地改革法，以及涉及行政、经济管理、文化教育和其他工作的法律法规，形成了社会主义法制的雏形。据统计，截至1957年7月，新中国制定公布的法律、法令、条例、规则等共4018件。

在执政党自身与法律的关系上，在1956年中共八大通过的党章中，对党组织、党员遵守法律有着明确的规定。

邓小平在十一届三中全会前召开的中央工作会议上强调：“必须使民主制度化、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。”

此后，党中央把发展社会主义民主、健全社会主义法制提到前所未有的高度，并将之作为中国共产党在新时期社会主义现代化建设的基本方针和重要目标任务。至此，新时期法制建设走上快车道。

1982年制定了新宪法，制定和修改了一系列法律，涉及各个领域。中外合资经营企业所得税法、个人所得税法、外国企业所得税法、民事诉讼法（试行）以及民法通则等先后制定。公民、法人和其他组织对政府行为不服提起诉讼的权利在上述一些法律规定中已初见端倪。

两部“民告官”的制度随后出台：1989年4月，行政诉讼法通过；1990年12月，国务院发布《行政复议条例》，这是我国法治政府建设的重要里程碑，大大提高了行政机关依法行政的观念和水平。

随后，行政立法进入了一个高潮期：国家赔偿法于1994年通过，在扩大公民权利救济途径的同时，也监督和促进国家机关依法行使职权。1996年行政处罚法通过，体现了法律优先和依法行政原则。1999年行政复议法通过。行政许可法、行政强制法则分别于2003年、2011年通过。2008年《政府信息公开条例》面世……

顶层设计也在加快进行：国务院在1999年作出《关于全面推进依法行政的决定》，就全面推进依法行政作出了部署。2004年发布了《全面推进依法行政实施纲要》，正式提出了建设法治政府的目标。2008年出台了《关于加强市县政府依法行政的决定》，明确了市县法治政府建设的具体任务、路线及制度保障。2010年出台了《关于加强法治政府建设的意见》，进一步明确了法治政府建设和推进依法行政工作的重要任务，且制定了新的时间表和路线图。

对执法进行约束和规范的意识也日益加强。上世纪80年代初开始，一些地方政府组织对改革开放以来制定的法律法规实施情况进行执法大检查，例如，1982年，黑龙江省政府开始选择一些重要法律法规进行执法检查，到1988年、1989年，黑龙江省政府连续两年对企业法、土地管理法、义务教育法、会计法等重要法律法规和地方性法规和政府规章开展全省范围的执法大检查，纠正了许多违法执法的案件。随后，一系列制度机制在执法大检查等监督执法活动中得以建立。

以2005年全面推行行政执法责任制为抓手，各级行政执法机关全面梳理执法依据，界定执法职责，清理执法主体和执法人员，编制和公布执法流程，明确执法岗位责任，推行执法评议考核制度，规范行政执法自由裁量权，落实责任追究机制，全方位规范和监督行政执法行为，有效提升了行政执法水平，违法执法问题得到有效解决。

而随着行政复议制度的不断健全，行政复议在更好维护和监督行政机关依法行使职权，保护公民、法人和其他组织的合法权益方面也发挥着重要作用。据了解，在1991年至1998年底（行政复议条例）施行期间，全国共收到行政复议案件约24万件，年均3万件，行政复议制度初步发挥了化解行政争议、维护群众合法权益的作用。

（新华网）

在这背后，也是党在执政中对法治认识的加深。1997年党的十五大提出要“进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”，把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略。1999年3月，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，将“依法治国，建设社会主义法治国家”载入宪法，使之上升为一项宪法原则。

党的十六届四中全会提出，要实行“科学执政、民主执政、依法执政”，以改进执政方式来推进依法治国。党的十七大在此基础上又强调“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”。

正如党的十八届四中全会所总结的：经过十一届三中全会以来30多年的努力，“中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强”。

全面加速 齐头并进

党的十八大以来，我国法治政府建设更是跨入新时代。

党中央、国务院高度重视法治政府建设，各地区各部门全面贯彻落实习近平总书记关于“建设法治政府是全面依法治国的重点任务和主体工程”的重要指示精神，一系列看得见的或就绘就出一幅法治政府的壮阔蓝图。

2014年党的十八届四中全会提出，“建设法治中国”要求法治国家、法治政府、法治社会一体建设。2015年，中共中央、国务院颁布了《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》，要求各级政府从履行政府职能、完善制度体系等方面，着力推进法治政府建设。

2017年，党的十九大将法治国家、法治政府、法治社会作为战略目标并制定了时间表，决定成立中央全面依法治国领导小组，同时把中央全面依法治国委员会办公室设在重新组建后的司法部。从立法、执法到监督等法治政府建设的各个环节，都体现出全面进步。

加强政府立法工作，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，不断提高政府立法质量和效率，努力实现良法善治。

各级政府依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。行政执法体制改革深入推进，目前市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业等领域综合行政执法改革初步完成，各地区普遍推进行政执法力量重心下移，整合基层行政执法力量，行政执法体制机制不断完善。全面推行行政执法“三项制度”，有效解决了执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。行政执法规范化建设不断加强，建立行政执法裁量基准相关制度，规范行政裁量权行使，促进执法公正。

行政复议的监督作用也在强化之中。自2015年至2019年底，全国各级行政复议机关共受理复议申请921万件，直接纠错率为15.19%。行政复议机关主持调解或行政机关自行纠错后双方达成和解的比例达到9%。经行政复议后，70%的案件实现了“案结事了”，不再提起行政诉讼。

行政复议充分发挥出两方面积极功能：一方面“刀刃向内”监督依法行政，促进法治政府建设。行政复议机关在办理个案时直接纠正违法或者不当的具体行政行为；同时针对共性违法问题，通过行政复议意见书、建议书，约谈、通报等手段予以规范，实现“办结一案，纠正一片”，从源头上倒逼依法行政。

另一方面，行政复议依法维护公民、法人和其他组织的合法权益。行政复议机关依法处理房屋征补、食品药品、社会保障等重点民生领域的行政争议，综合运用听证、实地调查、调解等多种方式实质性化解纠纷，以便捷、高效、低成本的方式切实维护群众合法权益，让群众在每一起行政复议案件中都感受到公平正义。

中国共产党作为执政党，在执政方式探索前行的进程中，选择了依法治国，选择了依法执政，建设法治政府。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”，中国法治政府建设离不开坚定的奉法者。未来，我们的法治政府建设仍然离不开执政党的领导与推动。

在新时代、新征程中，只有在党的坚强领导下，法治政府建设才能不断取得新的、更大的成绩。

2019年10月，司法部复议应诉局局长陈雷智（右二）主持案件听证会，当面听取申请人意见。 徐运凯 摄

2016年，河北省阜城县古城镇作为全省综合行政执法改革试点镇，成立综合行政执法管理局，执法重心下移，承接了涉及住建、国土等11个部门的执法事项。 新华社记者 李晓果 摄

法治政府建设大事记

1987年 1987年4月，第一次全国政府法制工作会议首次提出政府法制的概念。政府法制工作，是各级政府在管理国家政治、经济、文化和社会事务、推进社会法治发展进程中，依照法定权限所进行的立法、执法和层级法制监督以及对政府依法管理活动实施宏观规划并组织监督实施的重要工作。

1990年 1990年，国务院颁布《行政复议条例》，正式确立统一的行政复议制度。《行政复议条例》颁布后，复议制度不断走向成熟和完善。

1993年 1993年，政府工作报告首提“依法行政”。1993年3月15日，时任国务院总理李鹏在八届全国人大一次会议上代表国务院所作的《政府工作报告》中提出，“各级政府都要依法行政，严格依法办事”。此后，“依法行政”作为一种制度逐渐广为人知，并成为衡量政府工作的重要标尺。

2004年 2004年3月22日，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》第一次明确提出法治政府建设目标：政企分开、政事分开，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺，政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能基本到位。中央政府和地方政府之间、政府各部门之间的职能和权限比较明确，行为规范、运转协调、公正透明，廉洁高效的行政管理体制基本形成，权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立。

2008年 2008年6月，国务院发布《关于加强市县政府依法行政的决定》，明确市县法治政府建设的具体任务、路线及制度保障。

2010年 2010年，国务院出台《关于加强法治政府建设的意见》，明确法治政府建设和推进依法行政工作的重要任务，制定了新的时间表和路线图。

2012年 2012年，党的十八大报告提出，确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标。依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。

2014年 2014年，党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

2015年 2015年，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》，要求各级政府从履行政府职能、完善制度体系等方面，着力推进法治政府建设。

2017年 2017年，党的十九大报告提出“深化依法治国实践”的新要求，对“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”作出重要部署，开启了法治政府建设新征程。

2018年 2018年，国务院办公厅印发《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》，对全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度作出具体部署，提出明确要求。

2019年 2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅公布《法治政府建设与责任落实督察工作规定》，要求坚持依宪施政，依法行政，坚持问题导向、真督实察，逐层传导、强化问责，努力形成从党政主要负责人到其他领导干部直至全体党政机关工作人员的闭环责任体系，保证党中央、国务院关于法治政府建设的决策部署落到实处，不断把法治政府建设向纵深推进。

2020年 2020年7月，中央依法治国办发布《关于第一批全国法治政府建设示范地区和项目命名的决定》，确定第一批全国法治政府建设示范地区40个和示范项目24个，并要求获得示范命名的地区将示范命名作为继续推进法治政府建设的动力，始而不怠、久久为功，不断把法治政府建设向更高水平、更高质量推进。

2020年11月16日至17日，中央全面依法治国工作会议在北京召开。会议强调，全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划、更加注重系统性、整体性、协同性。法治政府建设是重点任务和主体工程，要率先突破，用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，加快转变政府职能。

本报记者 侯建斌 本报见习记者 刘欣 整理

编辑：侯建斌 美编：李晓军 校对：陈维华
电子信箱：fzrbhb@163.com