

III 資 料 III

中国における法による行政の進展

——国務院の「法による行政の全面推進綱要（2004年）」——

上 杉 信 敬

Nobutaka UESUGI

目次

1. はじめに
2. 資料1 中国における法における行政の発生と発展
3. 資料2 国務院の法による行政の全面的推進に関する決定（1999年）
4. 資料3 国務院の法による行政の全面推進綱要（2004年）

1. はじめに

中国における国家、行政の組織・運営の原則に関しては、法に従って行うこと、が重要な大原則となって来ている。この方針は、従来は法による支配（rule by law）というものと理解され、かつてのソ連の型の法原則（社会主義適法性（ザコンノスチ））の流れに入るものとされ、西側諸国の法の支配（rule of law）（英米）（ないしはドイツの実質的法治主義）と対比されて理解された。しかし、1978年12月の11期3中全会において改革開放、現代化の方針とともに打出された16文字の方針、「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究（依拠

できる法があり，法があれば依拠しなければならず，法執行は厳格でなければならず，違法は必ず追究しなければならぬ）」に示されるように民主化・法制化が唱われたことに伴い，民主主義と法制化の強化が明らかとなった^{1) 2)}。そして国務院組織法，地方各級人代及地方各級政府組織法，刑法，刑事訴訟法の制定改正，中外合資経営企業法，環境保護基本法（試行），国籍法の制定，1982年の憲法改正などが行われる中で，行政に関する法律制定もはかられて来るのである。以来，四半世紀，人治からの転換，法律の前で人々の平等を求めて，法による行政，法治政府の原則を形成する各種法が制定され各法領で言われるとともに，経済・社会の転換の過程で依然，行政が重要な役割をはたすことから，法治国の重要構成部分であるにとどまらず中心的地位を法による行政の原則の具体化が占めるといふ程の主張も（政企分離が行われ計画経済での万能政府から市場経済での限定政府への転換を伴う中でも）なされた場合もある。その具体的な現れとして，2003年，行政許可法が制定され，又，2004年3月，国務院による「法による行政の全面推進綱要（全面推進依法行政実施綱要）」が發布され，10年の間に法治政治を実

1) 国務院の「法による行政の全面実施綱要」（2004年）の解説書としては，袁曙宏，宋功德『依法行政干部読本』（2004年），袁曙宏主編『全面推進依法行政實施綱要讀本』（2004年），江必新主編『法治政府的建構』（2004年）などがある。

2) 11期4中全会公報については「人民日報」1978年12月24日号。16文字のスローガンについてはすでに稲子恒夫教授の紹介に加え，我国でも環境法研究者により，加藤一郎編『中国の現代化と法』（1980年）において加藤一郎（9頁），熊本信夫（233，234頁）諸氏などにより1979年段階で言及されている。この期の日本での他のこの期に関する言及をみると，浅井敦，平野龍一『中国の刑法と刑事訴訟法』（1982年）4-5頁，注8，19頁，針生誠吉『中国の国家と法』（第2版）（1980），第6章，二，79年中国新法律の諸問題，325頁，などがある。

現することがうたわれるに至っている。すでに1年を経過しているが、本稿においては、1) 法による行政の実現にいたる1978年12月以来の歴史の概略に関する叙述³⁾、2) 1997年の国務院の決定⁴⁾、3) 2004年3月の国務院の綱要⁵⁾を訳出し、資料として提示するものである。ところで、1) の法による行政への展開の歴史については、「綱要」の解説書の中の1部を訳出したものであるが、法律等の立法の展開が主になっており学説についての記述がない。しかしながら法による行政については、その時々理論部分たる学説(書籍、論文など)の干渉も無視できないものであろうし(学説においてもいくつもその時々課題に対してのピーク、様相が見られるが)、簡単に述べると応松年氏によれば、1981年から『行政法概論』の執筆に向けて検討をはじめたことが始まりと述べている。さらに行政法の立法のための小組を1986年につくったこともこれについて挙げられると⁶⁾言っているが、それらも見わたした記述

も重要と思われる⁷⁾が、そのことは他の機会に期待することにし、ここでは「綱要」の起草の中心にいた者による重要と考える流れの記述としてこうなるという例として、見てみることも意義があるということで紹介する。その際、法による行政の始まりにとって、1984年4月の彭真全人代常務委員長の座談会における講話、「政策により物事を行うから法により物事を行うへ次第に移行すること」を挙げていること⁸⁾が注目される。法による行政を3期にわけ、第1期(78~89)初歩段階、第2期(89~96)行政訴訟法成立からの事後救済の整備期、第3期(96~現在)の法による行政の全面推進期としている⁹⁾。なお、90年代以降学界の中心(北京大学を中心として)で、行政法の類型に関して従来の「管理型」、西欧の「権力統制型」と対比して中国では「平衡型」と明確にすべきとする主張が出ているが、類型においてもその主要原理は法による行政であること(他とともに)も示されており、その型はおのおの法に

3) 袁, 宋 注1)『干部読本』46頁以下。

4) 袁 注1)『読本』329頁以下。

5) 中華人民共和国国務公報 2004年6月10日号24頁以下。

6) 応松年『中国走向法治探索』(1998), 序文, 同編, 『行政法学新論』(1999年)P.39, 同書, 第2版(2004年)27頁。

7) 例えば、初期の1984年以前の行政法の体系書としては王珉灿, 張尚鷺編『行政法概論』(1983年)がすでにあり、又、張尚鷺, 張樹義『走出低谷的中国行政法学』(1993年)や許崇徳, 皮純協編『新中国行政法学綜述』(1991)によれば、1984年以前には北京政法学院, 西南政法学院などでの行政資料集があり、又、教科書類として鈕伝誠『中華人民共和国行政法概論』(1982年)(西南政法学院), 楊達等『行政法概述』(北京政法学院)(1982年), 湖北財經学院国家法教研室『行政法概論』(1983年)などが文献集に述べている(王, 張『概論』以外には実物を見てはいない)。王, 張『概論』においても依法辦事の論述はまだ明確とは言えないようでもある。ただ序文后記においてはすでに1983年にできていた姜民安『行政法学』(1985年)(山西人民出版社)においてのようにより法により物事を行うということは明確になっているものもある(管理法制化原則279頁)。1985年以降となると陸続と行政法の体系書が出版されて来る。序文が1983年以前となれば龔祥瑞『比較憲法与行政法』(1985)で外国のものだが行政法治(305頁)が述べてある。呉偉, 応松年『行政法』1986(序, 1984年3月)で行政法の基本原則の1つに依法辦事の堅持を挙げてはいる(資本主義と違うが、7つ中の1つとして)。なおこの他に1983年の龔祥瑞, 羅豪才, 吳擲英著『西方国家的司法制度』もあるが内容はわからない。行政法学説史については他に鍾瑞友『中国行政法範式二十五年之演進与重構』, 羅豪才編『行政法論叢』7巻(2004年)454頁。羅豪才『行政法学』(1996年)(北京大学出版会)45頁。姜民安『行政法与行政訴訟法』(1999年)55頁以下。80年代末以降について Lin Feng, "Administrative Law, Procedure and Remedies in China", (Hong Kong) 1996もある。

8) 袁, 宋 注1)『干部読本』46頁。人民日報, 1984年4月8日号。このことについては他の本でも言及しているものがある。傅思明『中国依法行政の理論与实践』, 2002年。姜民安『行政法与行政訴訟法』(1999年)63頁, 畢洪海『転型中的行政法学』羅豪才編『行政法論叢』(第7巻)(2004年)364頁。

9) 袁, 宋 注1)『干部読本』46頁以下。

よる行政の基本的特色にかかわるものでもあり、評価の問題は残るとしても、重要である¹⁰⁾。

「綱要」は全部で11章、42項目からなっている。第1章は、法による行政を全面的に推進することの重要性と緊急性である(項目1)。第2章は、法による行政の全面的に推進する指導思想と目標である(項目2, 3)。第3章は法による行政の基本原則と基本 requirement である(項目4, 5)。法による行政の basic requirement として、合法行政, 合理行政, 手続正当, 高い効率と民への便利, 信義誠実信頼保護, 権限責任の統一の6つを挙げる。第4章は、政府のはたらきの転換と行政管理体制の改革である(項目6, 7, 8, 9, 10)。第5章は健全で科学的・民主的な政策決定システムの設立である(項目11, 12, 13)。第6章は制度建設の質を高める(項目14, 15, 16, 17, 18)である。行政立法に関して述べている。第7章は行政の法執行体制を整備し、行政手続建設を加速させ、行政の法執行を規律するである(項

目19, 20, 21, 22, 23)。具体的な法執行に関して述べている。第8章は社会矛盾の解消に向けたものである(項目24, 25, 26)。紛争の予防と解決のためのもので調解, 投書, 陳情などに関して述べている。第9章は行政監督制度とシステムを改善し、行政の行為に対する監督を強化する, である(項目27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34)。人代と政協の監督, 裁判所の監督, 行政立法への監督, 行政不服申立て, 国家賠償や補償, その他の監督について述べている。第11章は公務員の法による行政の観念と能力について述べている(項目35, 36, 37, 38)。第11章は法による行政活動の指導を高め, 責任を確にすることについてである(項目39, 40, 41, 42)¹¹⁾。本「綱要」は、理論面の学説における、行政法総論の体系にほぼ対応し、行政の担当者にとっての論点を平易にまとめたものとの印象を与える。実務界に直接かわるものとして重要である。

10) 「平衡論」に関する文献として、例えば、羅豪才『現代行政法の平衡理論』(1997年)、同『現代行政法の平衡理論』第2輯(2003年)。姜民安『行政法与行政訴訟法』(1999年)81頁、鍾瑞友注7)論文、畢洪海注9)論文。

11) 2004年の国務院の「綱要」についてはその準備をした専門部会メンバーとして、羅豪才行政法学会会長と応松年国家行政学院法学部主任が指導し、袁曙宏国家行政学院研究室主任、法学部副主任が具体的に責任を負い、2003年2月に小組を成立させ、8月に建議稿を国務院弁公室に提出したとする。その小組は約20名からなり、執筆者として、袁以外では楊偉東、薛剛凌、沈開挙、王宝明、莫干川、宋功德、楊小軍、任進の諸氏が担当したとしており、建議稿に関する説明もなされている。(袁曙宏『読本』344頁, 389頁)。なお、温家宝総理の2004年6月28日の全国依法行政工作テレビ電話会議上の講話によれば、この「綱要」と前年の「行政許可法」、及び2004年10月26日の「国務院工作規則」(国務院公報2005年3月20日号, 10頁(国務院組織法にもとづく))の3つで国務院の活動を行うと述べている。さらにその際、この間に行政審査許可の項目の整理削減数は国務院で1300項目になり、国務院の部門での減少は48.9%になることも述べている。(追伸 2005年10月の国務院新聞弁公室の「中国的民主政治建設」では1806項目, 50.1%減としている。)なお、その後、国家公務員法も2005年4月に全人代で条例から法律に昇格された。

なお、「綱要」については他に袁曙宏「法治規律与中国国情創造性結合的藍本」, 「中国法学」2004年第4期以下でも論じている。

2. 資料, 1 ;

中国における法による行政の発生と発展

1978年末の11期3中全会の開催は、我国の社会主義法制建設の発展を大きく推進した。それは10年動乱期間の法律虚無主義を終結させ、社会主義民主、健全な社会主義法制を強化することを強調する。1984年4月、彭真同志は、国家管理は「政策により物事を行うことから次第に政策に依拠するだけでなく、さらに、健全な法制を設立し、法により物事を行う、に移行することが必要だ、と提起した¹⁾。これが法による行政が前進することを導くラッパであった。

1. 我国の法による行政の発展過程

概括すると、我々は我国の過去20年余の法による行政の実践をおおよそ3段階に分けることができる、1つは法により「物事を治める」を中心とする初步（歩みはじめ）段階である。2つは事後の行政権力の監督と国民の権利救済を重点とする発展段階である。3つは全方位を規律（範化）することを強調し、行政権の運行の過程を統制する全面推進段階である。

(1) 法による行政の歩みはじめ段階（1978-1989年）

法により「物事を治める」（依法『治事』）を中心とする

11期3中全会以降、改革開放の次第に深化しさらに経済建設を急速に推進するのに伴い、国は健全な行政法制を設立することをさし迫って要求し、それ故に法による行政の進展を開始した。歩みはじめの法による行政は3つの特色を表わす、

1. 健全な各行政法制度の設立に力をつくし、次第に政策による行政から法律による行政に転換する。

まず、行政組織法の領域で、「地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」（1979）及び「國務院組織法」（1980）、を制定し、國務院及び地方各級人民政府の組織及び職権の規範化を実現し、職権法定の観念を確立した。この後、1982年憲法は国家行政機関の設置と職権を明確に規範化するだけでなく、さらに「すべての国家機関及び武装力、各政党及び各社会团体、各企業事業組織は憲法及び法律を遵守しなければならない」と明確に規定する。次に、行政の行為法の領域では、「治安管理処罰条例」を代表とする多くの行政法律、法規を制定した、これらの行政法律、法規は行政実体問題に対して規定をするだけでなく、いくつかの行政手続問題も規定した、例えば「治安管理処罰条例」はかなり詳細な治安処罰手続を規定した、「特許法」（1984）は商標登録に関する行政手続を規定した。最後に、行政救済の領域では、行政監督と国民の権利救済の制度の建設が注意を引きはじめた。例えば、「民事訴訟法（試行）」（1983）ははじめて裁判所が市民が行政機関の違法行政に対して提起する行政訴訟事件を受理すると規定した。「民法通則」（1986）は行政機関が違法に職権を行使し国民に財産上の損失をもたらしたときは民事責任を負わなければならないと規定した。「治安管理条例」（1986）は公安機関が国民に行った治安処罰が誤りのときは、処罰を受けた者に誤りを認めなければならないだけでなく、過料もしくは没収した財物を返還しなければならない、処罰された者の合法權益に損害を与えた場合は、賠償責任を負わなければならないと規定しただけでなく、さらに処罰された者は法により1級上の公安機関に不服申立ての申請もしくは裁判所に行政訴訟を提起する権利を有するとも規定した。

1) 彭真、「首都のマスコミ界の人々の座談会での講話」、『人民日報』1984年4月8日第1版

2. 法による行政の観点は無から有を確立して、行政の行為の合法性問題が注目を受け始める。

1978年から1989年の間に、我国の法による行政の観念と制度はまず立法の面で実現し、2種類の観念を基本的に樹立した、1つは職権法定、すなわち国務院及び地方各級人民政府は行政組織法が規定する権限の範囲内でその職権を行使しなければならない。2つは行政機関とその公務員も法を守らなければならない、法律の前では人々は平等であり、行政機関が違法なら同様に法的責任を負わねばならず、国民は行政機関の違法行為に告発を提起する権利、方法をも有する。

3. 法により「物事を行う」を法による行政の中心とするが、まだ法による行政の本質を確実に認識していない。

長期の計画経済体制下の全能政府の型の影響を受け、行政機関はこの時期は非常に大きく、全能政府の痕跡はなお非常に濃く、法による行政は基本的に法により「物事を治める」に等しく、1種の社会及び経済の管理方式、1種の管理機能実現の手段とされ、行政機関の権力と相手方の義務が主として強調され、法による行政の本質は「官を治める（『治官』）」及び「権力を治める（『治権』）」ことであるということ認識していなかった。当時はいくつかの政府が責任を負うといういくつかのばらばらの規定もあったが、これら規定は十分系統的でなく、きわめて簡単でかつ大ざっぱであり、実務中で操作するものがむつかしかった。

(2) 法による行政の発展段階（1989-1996年）、事後の行政権力監督と国民の権利救済を2つの中心とする

1989年に公布、1990年に実施した「行政訴訟法」は、我国の行政法治建設の進展と法による行政の発展過程における一里塚として公認されている。その法の出現

は、我国の法による行政が法により「物事を治める」ことを中心とする第1段階に別れを告げ、事後の行政権力の監督と国民の権利救済を2つの中心とする第2段階に転入したことを示す。

「行政訴訟法」は「国民、法人及びその他の組織の合法權益を保護し、行政機関が法により職権を行使することを維持し監督する」と述べる。その法は司法機関が具体的行政行為を審査する合法性の基準を確立し、具体的行政行為の合法要件を明確にし、行政行為の主体、権限、手続、内容の4要素の中で、1つの項目で法律規定に違背するか、もしくは明確な法律の根拠を有しないだけで、裁判所は法により取消すことができる。「行政訴訟法」の厳格な制約の下で、行政機関は法により行政することができるだけである。権限を越えて行政することができず、消極的に不作為でいることもできない。行政実体法を遵守することが必要で、行政手続法を遵守することも必要である。「行政訴訟法」の法による行政の厳格な要求は、強力に行政の法律制度の創設を推進し、「行政処罰法」を代表とする多くの重要な行政法律、法規が相継いで出現し、行政の法執行の領域で依拠できる法が無いという状況が非常に改善するということが可能とした。「行政訴訟法」の公布後実施した「行政不服審査条例」（1990）及び「国家賠償法」（1995）等の法律、法規において、「行政訴訟法」が確立した事後の行政権監督と国民権利救済を2つの中心とする法による行政の型がさらに発展し、改善した。

この時期は、法による行政の原則及び要求は政府の文件の中で出現し始めただけでなく、法による行政の観念は民衆の中に普及し始めた時である。1993年3月、第8期全国人民代表大会第1回会議が通過させた政府活動報告の中に、法による行政の原則を明確に規定し、「各級政府は法により行政を行い、厳格に法により物事を行うことが必要である」と提言している²⁾。

(3) 法による行政の全面推進段階 (1996年から今まで)。
行政権運用過程の全方位規範, 統制。

法により国を治める, 社会主義法治国家建設の国を治める方針 (「治国方略」) の正式な確立と, 法による行政がますます法により国を治めるの重点, 核心, キーポイントさらに難点と見なされるのに伴い, 我国の法による行政は主として事後の行政権力の監督及び国民の権利救済に重きをおく段階から, 事前, 途中及び事後の全方位の行政権の運用過程を規範し, 統制する新段階に転換し, 健全な法による行政のメカニズムを作ることを重視することを開始した。

1996年2月, 江澤民同志は党中央を代表してはじめて『法により国を治め, 社会主義法制国家を建設する』国を治める方針を提出した。1996年3月開催した第8期全国人民代表大会第4回会議は, 正式にこの方針を確認した。ただし, この時「法制国家」で用いたのは「制度」の「制」であり, 「法治」の「治」の字ではなかった。「法制」と「法治」は1字の差にすぎないが, その本質の意味の違いは極めて大きい。「法により治める (「法治」)」は人民民主と人民主権を基礎としなければならず, 「人治」と相対立し, ある種の独立の国を治めるの目標及び国を治める形態である。しかしながら「法制」は法律制度の略称であり, 1種的手段や根拠であり, 「法治国家」の下で存在し得るし, 「人治国家」の下でも存在し得る。それ故に, 現代法治の内包と価値基準を確実に反映するために, 1997年9月の党の第15期大会の報告及び1999年3月の第9期全国人民代表大会第2回会議が通過させた憲法修正案は, みな正式に「法により国を治め, 社会主義法治国家を建設する」の確実な表現を使用した。法により国を治めるの基本的方針の確立と発展は, 法による行政に明確な要求と任務を提出した。20世紀90年代中後期以来, 「法による行

政」の語は頻繁に政府活動報告に入りはじめ, 各級政府の基本準則となった。1999年11月8日に国务院が発表した「法による行政を全面的に推進することに関する決定」は, 法による行政の重要性, 緊迫性, 長期性, 指導思想, 基本原則, 具体的要求, 組織保障等の明確な要求と配置を行った。

行政訴訟法の公布以来から90年代中期までに, 我国は基本的に行政権に対する法監督体系を形成した, ということを行わねばならない。ただしこの種の監督体系は行政権の行使の前及び行政権行使の後にのみ限られ, 基本的に行政権行使中の監督と規範を無視し, 手続上の行政の行為に対する制約を無視した。現代社会は広範な自由裁量権を必要とするが, ただ実体法上だけ行う規範は明らかに不十分であり, 行政手続上も厳格に行政権を統制, 規範及び監督しなければならない。同時に, 主として事後救済にたよることは代償が大きく, すみやかな制止と違法もしくは行政の行為の追究, 是正に不利であり, さらに有効に国民, 法人及びその他の組織の合法權益の保護に不利である。それ故, 法による行政の進展の前向きな推進に伴い, 「行政訴訟法」, 「行政不服審査条例」, 「国家賠償法」が提供する事後の行政権の監督と国民の権利救済の基礎の上で, 健全な, 行政実体法及び行政手続法を通しての行政権の事前, 経過中に規範を加え及び制約する法による行政のメカニズムがますます必要である。「行政処罰法」の実施と公布は, この種の法による行政の要請への強力な回答と見ることができる。「行政処罰法」は本質的には行政罰の手続法であり, それは身分表明制度, 理由説明制度, 陳述及び弁明制度, 権利救済告知制度及び聴聞制度等の一連の厳格な行政手続制度の規定を通して, 行政処罰権の運用過程を有効に規範することにより, 行政処罰権の濫用を最大限に予防し減少させる。その法の出現は, 我国の法による行政が事後監督

の型から事前、経過中及び事後をあわせ配慮する全方位の型に転換し、1方向の法による行政推進の型に別れを告げ、法による行政の全面推進の幕を開いたことの標識である。

「行政処罰法」実施後、「行政不服審査条例」は1999年に「行政不服審査法」に昇級し、「立法法」(2000)及び「行政許可法」(2003)の2つの非常に重要な法律も前後して出現し、この3つの法律は別々に事前、途中、事後に共同して法による行政の進展を全面的に推進した。その中で「行政不服審査法」は「行政訴訟法」が規定した訴訟を提起できる具体的行政行為を拡張したのと同時に、部分的に抽象的行政行為に対しても行政不服申立てを申請でき、行政不服申立て機関はその職権の範囲内で違法もしくは不適当な行政行為を取消しもしくは変更できると規定する。「立法法」は行政権を規範する行政法規、部門規則及び地方政府の規則の制定主体、制定権限、法的効力、立法手続などへの原則的規定を行ない、行政機関が行政立法権を行使するのに境界をもうけた。「行政許可法」は行政許可の設定と実施の基本原則を明確に規定し、行政許可の設定、実施の主体と手続を厳格に規範化し、行政許可実施に対する監督、統制を強化し、行政許可権に対する事前、途中及び事後の監督の有機結合を実現した。

1996年から今までの10年未満の時間内で、我国の法による行政の様相は以下の顕著な変化が生じた。

1. 法による行政はますます党と政府の高度な重視を受ける。

党の第16回大会は明確に次のように述べる、「法執行活動の監督を強め、法による行政を推進する」ことが必要である、と。政府が法により物事をなし、法により行政を行うことは社会主義政治文明建設の重要な内容であり、各級政府活動の基本準則と要求となった。2003年7月28日、胡錦涛同志は全国サーズ防止処置活動会議においてきわめて深刻に次のように指摘した、

「党及び国家の方針・政策の実施、改革の推進、発展と安定の各活動、人民大衆の根本利益の保護、経済社会発展中で生じた各種利害関係及び矛盾の処理は、すべて法による執政、法による行政を堅持することが必要である。仕事が重要であればあるほど、事情が緊急であればある程、矛盾が突出していればいるほど、ますます法により物事を行うことを堅持することが必要である。

2. 法により国を治める、社会主義法治国家建設の方針の全面実施に伴い、法による行政は全面的で迅速な推進が可能となった。

1996年の「行政処罰法」の公布実施以降、国務院は「法による行政を全面的実施することに関する決定」を發布し、各級政府が法による行政を全面的に実施することを呼びかけた。2004年、国務院はまた改革開放以来の法による行政の全面総括の基礎の上で、「法による行政の全面推進の実施綱要（『全面推進依法行政実施綱要』）」(以下「綱要」と略称する)を公布し、我国の来たる10年の法による行政の全面推進の実施青写真を系統的に計画し、法治政府を建設する壮大な目標を明確に提出した。

3. 各級行政機関の法による行政の意識は顕著に強化された。

多数の公務員の法による行政は「官を治める」に重きをおき、「民を治める」にでなく、「権力を治める」に重きをおき「物事を治める」にではない。この本質の認識はますます深刻となり、法による行政の能力と水準は非常に高くなった。

4. 法による行政の制度建設は日増しに改善されている。

例えば「行政処罰法」、「行政不服審査法」、「立法法」、「行政許可法」及び「行政法規制定手続条例」等の重要な法律、法規の公布、実施は、基本的に依拠できる法が存在することを実現し、法による行政に制度保障を提供した。同時に、法による行政制度建設の質も顕著

に高められ、行政実体法と行政手続法の並行発展に重きをおき、行政組織法、行政の行為法及び行政救済法の共同改善に重きをおいている。

5. 法による行政実践の成果は顕著である

行政立法の民主性と科学性は顕著に高まり、大衆と専門家はさらに広く、さらに深く行政立法過程に参加する。行政の法執行は新しい考えを積極的に探究し、

政策決定と執行の分離、総合的法執行、法執行責任制等の実践の刷新は法執行の功績効果を顕著に改善させた。行政不服申立ての監督救済機能はさらに発揮することができた。行政訴訟事件数は年を追って上昇し、司法審査能力は顕著に強化された。法による行政の経済、社会の協調発展に対する推進作用はますます大きくなり、その重大性は次第に人民大衆の広範な承認を得た。

3. 資料, 2 ;

国務院の法による行政の全面的推進に関する決定

1999年11月8日

各省, 自治区, 直轄市人民政府, 国務院各部委, 各直屬機構 ;

党の第15回大会が提出した, 法により国を治める(「依法治国」)は, 党が人民を指導し, 国家を治める基本方針である。第9期全国人民代表大会第2回会議が通過させた憲法修正案は「中華人民共和国は法により国を治めることを実行し, 社会主義法治国家を建設する」と規定し, それ故に法により国を治めるの基本方針は国家の根本大法の保障を得た。法による行政は法により国を治めるの重要な構成部分であり, 非常に大きな程度で法により国を治めるの基本方針の実行に決定的な意義を有する。現在, 改革は堅塁を攻略する段階であり, キーポイントの時期に発展した, 経済基礎, 上層建築の多くの領域の深層部で矛盾が比較的集中的に曝露され, 多くの問題が法律の手段で解決することの必要性に迫られている。法により国を治めるの基本方針の実行に伴い, 人民大衆の法律意識や法制観念は不断に増大し, 全社会の法による行政に対する要求はますます高くなった。新しい情勢は各級政府及び各政府部門の法による行政にさらに高い要求を提出した。まじめに法により国を治めるの基本方針を貫徹するために, 法による行政を全面的に推進し, 厳しく政府を治め, 清廉潔白で, 政務にはげみ, 具体的な仕事にとり組み, 高い効率の政府を建設するために, 全国の法による行政の活動会議の精神にもとづき, 特に以下の決定を行う,

1. 各級政府及び政府各部門は思想を統一し, 観念を更新し, 法による行政の重要性に対する認識を高めることが必要である。法により国を治めることは新時期の執政党の主導方式の基本的特徴を反映し, 全局的に, 長期的に一切を統括管理することである。法によ

る行政を法により国を治めるの基本方針の重要な構成部分とすることは, 行政機関の運用方式の基本特徴を反映し, それ自身, 党の執政の地位及び執政の活動を表わす重要な領域であり, 同様に全局的・長期的に各級政府及び政府各部門の各活動を統括管理するものである。行政権力の運用は, 国家政権の性質を十分表現し, 社会公共の利益と国民の個人の利益と密接に関連し, 事柄は中国の特色を有する社会主義事業の興隆衰微成功失敗と関係する。各級政府及び政府各部門の公務員, 特に指導的幹部は我々の党の執政の地位を固め, 国家の政権の高度を維持することから, 我国の人民民主專政の社会主義国家の性質にもとづき, 法による行政の精神の実質を全面的かつ深く納得し, 法による行政の重大な意義を充分認識し, 法による行政の自覚性を増強し, 法による行政の能力と水準を不断に高めることが必要である。

2. 各級政府及び政府各部門の指導は自己の歴史的責任を見極め, 法による行政を先頭に立って指導することが必要である。法による行政を関係の改革, 発展, 安定の大局の大事と考え, 行政活動の各領域, 各結節で真剣に実行することが必要である。根本的に法により国を治める, 法による行政の要請をすでに適用できないという伝統的観念, 活動習慣, 活動方法を転換することが必要である。各級政府は法律講座を開催する等の形式で, 憲法及び法律, 法規を真剣に学習し, 全社会で法を学習し, 法を理解し, 法を守る気風を提唱することが必要である。若い幹部特に指導部に入った若い幹部は, まず憲法及び法律, 法規を学習し, 熟知することが必要である。学習を通じて, 法意識と法制観念を増強し, 不断に法による行政の能力と水準を高

め、法的手段を運用して国家事務、経済と文化事務及び社会事務を管理することに上手になる。各級政府及び政府の各部門及びその指導幹部は憲法及び法律、法規を厳格に遵守し、党及び国家の政策を厳格に執行し、紀律を厳格に守り、法により物事を行う、法により政策を決定する、法により問題を処理することを率先して行い、その地方、その部門が厳格に法により物事を行うよう的確に指導し、うながし、支持しなければならない。

県、郷の2つの級の行政機関は大量の具体的行政法執行任務を担当しており、法により物事をなすことを厳格、正確、的確に処理ができるか否かは、広大な人民大衆の切実な利益及び政府と人民大衆の關係に直接に關係する。それ故、各地方、各部門は県、郷の2つの級の行政機関の法による行政を高く重視し、指導と監督を的確に強めることである。

各地方、各部門は法制活動機構が政府の法制建設、法による行政の中でのプレーン的、助手的機能を十分發揮し、機構改革における國務院の今回の機構改革における政府の法制活動を強化する精神に照して、政府の法制機構建設をさらに強め、政治的に強く、業務に精通し、作風が正しい政府の法制活動部隊の養成に努力し、政府の法制機構の設置や人員配置とその地方、その部門の政府の法制建設の任務（行政不服審査法実施後に担当した行政不服申立ての任務を含めて）に適應するようにすることが必要である。政府の法制機構の公務員は力いっぱい自分の素質を高め、法による行政を全面的に推進するという要請に適應することが必要である。

3. 政府の法制建設を強化し、法による政府を全面的に推進することの総体的指導思想と要求とは、鄧小平理論と党の基本路線を導びきとして堅持し、党の指導を堅持し、全心全霊人民に奉仕することの主旨を堅持し、最大多数人民の最大利益を維持することを出発

点及び休息点とし、経済建設の中心をきっちりとり囲み、改革、發展、安定の大局に自覚的に従い及び奉仕し、憲法及び法律が賦与する職責をまじめに履行し、法定の権限と手続に照らし厳格に、国家の事務、経済と文化事業及び社会事務を管理し、行って、職務怠慢ではなく、また越権でもない。国民の合法權益を保護することが必要で、さらに行政効率を高め、公共の利益や社会秩序を維持し、政府活動の法制軌道上の高率な運用を保証し、各事業の順調な發展を推進することが必要である。

4. さらに政府の立法活動を強化し、政府の立法の質や量を的確に高め、法による行政のために堅実な基礎を定めることが必要である。鄧小平理論を用いて政府の立法実践を指導し、全局的及び本質的に中国の特色ある社会主義法体系内部の規律性を把握し、政府の立法活動の中でおびる普遍性と共同性の問題を解決することを研究することが必要である。政府の立法の政策決定と党の改革、發展及び安定の重大な政策決定を緊密に結合し、改革を深化させ、發展を促進させ、安定を維持することを法律、法規を用いて解決することが必要な突出した問題を立法の重点とし、その他の領域の立法も両方考慮することが必要である。政府機構改革の精神と原則を全面的に表わし、政府の機能の経済調節、社会管理、公共奉仕への適切な轉換を促し、すでに社会主義市場経済の要求に適用できない伝統的行政管理の方法を法規を用いて防止することを肯定することが必要である。法規の立、改、廢を統一的に考慮し、経済体制改革や政府機構改革の精神に適合しない法規をすみやかに法定の権限や手続に照して整理し、廢止すべきものは廢止し、修正すべきものは修正することが必要である。政府の立法が確定した法規は明確で、具体的で、時たまの用に備えて、使いやすく、違法な犯罪行為を懲める規定が力を持ち、實際の問題をまさに解決できることが必要だ。最大多数

の人民の最大利益を根本原則とし、大衆路線を堅持し、広範に意見を求め、調査研究を深め、実践経験をまじめに総括し、人民の意思を十分に表明し、中央と地方の関係、集中と分散の関係、全局と局部の関係、長期と目前の関係及び国家、集団と個人関係を正確に処理することが必要である。憲法を根拠とし、法定権限に照して、法定手続を遵守して立法し、行政法規は憲法及び法律と抵触することはできない、地方性法規と規則は憲法、法律、行政法規と抵触することはできず、規則の間でも相互に矛盾することはできない、ということ堅持することが必要である。法規規則の登録規定に照して、法規、規則の登録審査をさらに強化し、源から、制度的に「法によりけんかする（『依法打架』）」の問題を解決し、社会主義法制の統一を適確に維持することが必要である。

5. 行政の法執行の力点を大きくし、政府命令がスムーズな通りを確保することが必要である。法による行政を全面的に推進し、依拠すべき法があり、法執行は厳格でなければならず、違法はかならず追究する（「有法必依、執法必嚴、違法必究」）を行わなければならない。各級政府及び政府各部門さらにその公務員の一切の行政の行為は法律、法規の規範に適合し、法により物事を行う、厳格に法執行をすることをしなければならない。厳格に政府を治め、法による行政は、公平無私で、法執行は山の如くでなければならず、職権の濫用、法執行で法を犯す、かってなことをして法をまげてはならない。法執行中の腐敗現象を断固としてとり除き、国家の全局利益及び人民の根本利益を考慮しない自己中心主義及び地方保護を糾すことを堅持することが必要である。違法者に対しては、いかなる組織、いかなる個人かを問わず、法により厳粛に調査処理することが必要で、まねようとする者の戒めとする。政府の機構改革を契機として、行政の法執行体制を整え、政府の機能を転換し、活動方式を転換し、活

動の作風を転換することが必要である。行政機関の職権の行使は経済的利益と徹底的に切りはなすことが必要である。まぎれもなく全面的に國務院は政府機関とそれが行う経済実体に関して徹底的な切り離しを実施し、行政の事業の収入、料金及び過料没収金に対して「収支の別々の系統」の管理を実行する等の一連の廉清な政府建設をする重要な措置を強化し、源から、制度面から腐敗を防止し除くことが必要である。いかなる行政の法執行機関も下級機関及び行政の法執行職員に料金徴収及び罰金の目標を下達することはできず、「小金庫」を設けることはできない。行政処罰法の規定に照らし、罰金の「処罰と徴収の分離」制度を実行、相対的に集中した行政処罰権の拠点での試行活動を積極的に推進することを継続し、拠点での試行の経験を総括した基礎の上で、拠点試行を拡大することが必要である。

地方政府の機構改革と結合し、幹部の部隊の組織を調整し優秀化し、着実に幹部の素質を高めることが必要である。行政の法執行部隊をさらに整頓することが必要である。行政の法執行を行うために雇用した契約労働者、臨時労働者はできるだけ早く清理することが必要である。行政の法執行職員の採用は厳格な基準、公平な競争、優秀者の採用、的確に（「住进人美」）することが必要である。行政の法執行職員とくに大衆に直接に対面する県、郷の両級の行政の法執行職員に対しては厳格に紀律を保ち、厳格に管理し、監督を強化し、でたらめや非道な行為、大衆を勢力をたのんで威圧することに対しては決然と法により厳粛に処理し、行政の法執行部隊を整理し、少数の「獅子身中の虫」が行政の法執行部隊全体の状況を決してだめにし、党及び政府の威信に損害を与えることができないようにすることが必要である。行政の法執行職員の教育と研修を不断に強化し、彼らの政治素質と業務素質を高めることが必要である。

6. 行政の法執行監督を強化することが必要である。各級政府は自覚的に同級の人民代表大会及びその常務委員会の監督を受け、政治協商会議及び民主党派の民主的監督を受け、司法機関が行政訴訟法にもとづき実施する監督を受け、人民大衆の監督、与論の監督を受ける。同時に、行政系統内部の上下層の監督を適切に強化し、上級政府の下級政府に対する、政府の所属各部門に対する監督を強化し、行政機関の違法もしくは不当な行政の行為をすみやかに発見し糾すことが必要である。上級行政機関の監督と監察、会計検査等の専門的監督を結合させることが必要である。各級の監察、会計検査等の部門は自分の職責を適切に履行し、慎んで職分を尽し（「恪尽職守」）、あえて正面から抵抗する（「敢于碰硬」）ことが必要である。行政不服審査法の貫徹実施を高度に重視し、実践中において行政不服申立制度を不断に改善し、誤りがあれば必ず糾すことを適切に実施することが必要である。行政の法執行責任制や評議審査制を積極的に推進し、実践経験を不断に総括し、この2つの相互に関連する制度の行政の法執行監督中の機能を十分発揮させることが必要である。人民大衆の投書、陳情の活動を十分重視することが必要である。各級の指導的幹部はかならず人民にきわめて

責任ある態度で大衆の投書、陳情に対応し、自ら大衆の投書、陳情を処理することが必要である。大衆を反映した重要な情況、冤罪、でっちあげ、誤判事件に対しては、すみやかに、公正に処理することが必要である。どこかの地方、どこかの部門に属する問題は、その地方、その部門がとことん責任を負い、上におし上げ下に降ろし互いに責任のがれをしてはならない。さらに与論の監督の機能を發揮させ、違法紀律違反の者や事柄は日にさらすことが必要である。

7. 法による行政の全面推進は長期の歴史過程である。各省、自治区、直轄市人民政府及び国務院各部門は全国法による行政活動会議の精神及び本決定の要求にもとづき、その地方、その部門の実際と結合し、全面的に、深く、着実に法による行政の進展を推進し、改革開放と社会主義現代化の健全で順調な発展を保証することが必要である。各地方、各部門は全国法による行政活動会議の精神と本決定の貫徹実施の状況を本年12月31日以前に国務院法制弁公室に送付し、国務院法制弁公室がとりまとめて国務院に報告することが必要である。

4. 資料, 3 ;

法による行政の全面推進実施綱要

2004年3月22日 (国務院)

法により国を治める（「依法治国」）の国の基本方針（「方略」）及び党の第16回大会、16期3中全会の精神の実施の貫徹、執政は民衆の為の堅持、法による行政（「依法行政」）の全面推進、法治政府の建設、のため、憲法及び関係法律、行政法規にもとづき、本実施綱要を制定する。

一. 法による行政の全面推進の重要性と緊迫性

1. 法による行政の全面推進の重要性と緊迫性。党の11期3中全会以来、我国の社会主義民主と法制建設は顕著な成績を取得した。党の15回大会は法により国を治める、社会主義法治国家を建設する国家の基本方針を確立し、1999年の9期の全国人代第2回会議は将来、憲法に搭載するようにした。法により国を治めるの重要な構成部分となる、法による行政も顕著な進展を得た。1999年11月、国務院は「国務院の法による行政の全面推進に関する決定（国務院関干全面推進依法行政的決定）」（国発〔1999〕23号）を發布した、各級政府及びその活動部門は制度建設を強化し、行政の法執行を厳格にし、行政の法執行監督を強化し、法により事務を処理する能力及び水準を不断に高めた。党の第16回大会は社会主義民主政治を發展させ、社会主義政治文明を建設することを小康社会を全面的に建設するという重要目標の1つとし、さらに「法執行活動に対する監督を強化し、法による行政を推進する」ことを明確に提出した。社会主義市場経済体制を改善し、社会主義政治文明を建設しさらに法により国を治めるの客観的要求と比べると、法による行政はまだ少なからずの距離（差位）がある、主なものは、行政管理体制と社会主義市場経済を發展させる要求にまだ適応して

いない、法による行政は体制上の障害に直面している、制度建設は客観的規律が不十分なことを反映し、全面的に、有効に実際問題を解決するのがむづかしい、行政の政策決定手続と機構が十分に改善されていない。法が在っても依拠せず、法執行が厳格でなく、違法を追求しない現象が時に発生し、人民大衆は比較的強烈に反発する、行政の行為に対する監督制約機構は十分に健全でなく、かなりの違法もしくは不当な行政の行為はすみやかで、有効な制止もしくは訂正追糾を得られない、行政管理の相手方の合法的權益が損害を受けてもすみやかな救済を得られない、何がしかの行政機関の職員は法による行政の觀念がまだかなり薄く、法による行政の能力及び水準がさらに一步高まることが待たれる。これらの問題はある程度人民大衆の利益と政府の姿に損害を与え、経済社会の全面發展を妨害した。これらの問題を解決し、小康社会を全面的に建設する新情勢と法により国を治める進展に適應し、法による行政を全面的に推進し、法治政府を建設しなければならない。

二. 法による行政の指導思想と目標を全面的に推進する。

2. 法による行政の指導思想を全面的に推進する。法による行政を全面的に推進することは、鄧小平理論と「三つの代表」の重要思想を指導として、党の指導を堅持し、民衆のための執政を堅持し、憲法や法律が賦与する職責を忠実に履行し、国民、法人やその他の組織の合法權益を保護し、行政管理効果を高め、管理の経費を低め、管理方式を新たにし、管理の透明度を増し、社会主義物質文明を推進し、政治文明と精神文

明を協調発展させ、小康社会を全面的に建設する。

3. 法による行政の目標を全面的に推進する。法による行政の全面推進は、10年程のたゆまぬ努力を経て、法治政府を建設する目標を基本的に実現する。

——政府と企業を分け、政府と事業とを分け、政府と市場、政府と社会との関係は基本的に秩序だっており、政府の經濟調節、市場監督管理、社会管理及び公共服务機能は基本的にゆきとどいている。中央政府と地方政府との間、政府の各部門間の機能及び権限は比較的明確である。行為を規範の下におき、運用を協調させ、公正で透明、清廉潔白な行政管理体制を基本的に形成する。権限責任が明確で、行為を規範の下におき、監督が有効で、保障が力強い行政の法執行体制を基本的に設立する。

——法律の議案、地方性法規草案の提出、行政法規、規則、規範性文書等の制定の制度建設は憲法及び法律規定の権限や手続に適合し、客観規律や最も広範な人民の根本利益を十分に反映し、社会主義物質文明、政治文明及び精神文明の協調発展のために制度保障を提供する。

——法律、法規、規則が全面的、正確に実施することができ、法制が統一され、政府の命令が広く通じ、国民、法人及びその他の組織の合法的権利及び利益を確実に保護し、違法行為をすみやかに糾弾し正し、制裁を行い、经济社会秩序を有効に維持する。政府は突発事件や危険に対する能力を明らかに増強しなければならない。

——科学化、民主化、規範化の行政政策決定システム及び制度を基本的に形成し、人民大衆の要求、願いをすみやかに反映することができる。政府が提供する情報は全面的で、确实、すみやかであり、制定する政策、発布する決定は相対的に安定しており、行政管理は公開、公平、公正、民衆に便利で、高率で、誠実である。

——高率、簡便、経費低廉な、社会矛盾を防止、解消するシステムの基本的形成、社会矛盾を有効に防止し解消することができる。

——行政権限と責任を緊密に連結させ、行政権主体の利益と徹底的に分離させる。行政監督制度と機構が基本的に完璧で、政府の垂直監督や専門監督を明確に強化し、行政監督効果を顕著に高める。

——行政機関の公務員特に各級の指導幹部の法による行政の觀念を明確に高め、法律を尊重し、法律を尊び、法律を遵守する雰囲気を中心に形成する。法による行政の能力を明確に増強し、法律手段を上手に運用して經濟、文化及び社会事務を管理し、法により各種の社会矛盾をうまく処理することができる。

三. 法による行政の基本原則と基本要求

4. 法による行政の基本原則。法による行政は党の指導、人民が主人公及び法により国を治めるの三者の有機的統一を堅持しなければならない。最も広範な人民の根本利益を擁護することを政府活動の出発点としなければならない。憲法の權威を擁護し、法制の統一と政府の命令のいき渡ることを確保しなければならない。發展を執政興国の第一の重要な任務とし、人を根本とし及び全面的で、協調し、持続可能な發展觀を堅持し、经济社会及び人の全面發展を促進しなければならない。法により国を治める及び徳により国を治めるを有機的に結合し、強力に社会主義政治文明、精神文明建設を推進しなければならない。法による行政の推進、行政管理体制改革の深化、政府機能の轉換を有機的に結合して、開拓刷新と順序に従い漸進することの統一を堅持し、改革と刷新の精神を體現し、さらに計画を有して、一步一步分類し推進しなければならない。法による行政を堅持することと行政効率を高めることを統一し、嚴格に法により事を処理し、又、職責を積極的に履行しなければならない。

5. 法による行政の基本要求。

——合法行政。行政機関が行政管理を実施するときは、法律、法規、規則の規定に照して行わなければならない。法律、法規、規則の規定がないときは、行政機関は国民、法人及びその他の組織の合法権益に影響するかもしくは国民、法人及びその他の組織の義務を増加する決定を行うことはできない。

——合理行政。行政機関が行政管理を実施するときは、公平、公正の原則を遵守しなければならない。行政管理の相手方に平等に対応しなければならず、私情にかたより、偏見をもってはならない。自由裁量権の行使は法律の目的に適合し、関係のない要素の干渉を排除しなければならない。採用する措置や手段は必要で、適当なものでなければならない。行政機関が行政管理を実施するのに多種類の方式を採用して行政目的を実現するのが可能なときは、当事者の権益に損害を与える方式を採用することを避けなければならない。

——手続が正当。行政機関が行政管理を実施するときに、国家の秘密に関係するもの及び法により保護を受ける商業秘密、個人のプライバシーに関係するもの以外は、公開し、注意して国民、法人及びその他の組織の意見を聴取しなければならない。厳格に法定手続を遵守し、法により行政管理の相手方、利害関係人の知る権利、参加権及び救済権を保障することが必要である。行政機関の職員が職責を履行するのに、行政管理の相手方と利害関係が存在するときは、回避しなければならない。

——高い効率で民衆に便利。行政機関が行政管理を実施するときは、法定の期限を遵守し、積極的に法定の職責を履行し、事務処理の効率を高め、優良な質のサービスを提供し、国民、法人及び他の組織に便利でなければならない。

——信義誠実。行政機関が公布する情報は全面的で、确实、真実でなければならない。法定の理由及び法定手続によらずに、行政機関ですでに効力を生じた行政

決定を取り消し、変更することはできない。国家利益、公共の利益もしくはその他の法定事由により行政決定を撤回もしくは変更することが必要なときは、法定の権限及び手続に照して行い、さらに行政管理の相手方に対してこれにより受ける財産の損失を法により補償しなければならない。

——権限と責任の統一。行政機関が法により経済、社会及び文化事務の管理職責を履行するときは、法律、法規が相応の法執行手段を賦与しなければならない。行政機関が違法もしくは不当に職権を行使したときは、法により法的責任を負い、権限と責任の統一を実現しなければならない。法により法執行を行うのに保障があり、権限が有れば責任がなければならず、権限を用いれば監督を受け、違法ならば追究され、権利を侵害すれば賠償しなければならない。

四. 政府機能の転換、行政管理体制改革の深化

6. 法により経済調節、市場監督、社会管理及び公共サービスの機能を境界づけ及び規範の下におく。政府と企業の分離、政府と事業の分離、政府の公共管理機能と政府が出資を行う人の機能の分離を推進し、市場が資源配置中での基礎となる働きを充分発揮させる。国民、法人及びその他の組織が自主的に解決できるとき、市場競争メカニズムが調節することができるとき、業界組織もしくは仲介機構が自律的に解決できる事項では、法律が別の規定をするとき以外は、行政機関は行政管理を通して解決する必要はない。業界組織及び仲介機構の誘導及び規範化を強化することが必要である。行政機関は経済発展の必要に基づき、主として経済及び法的手段を運用して経済を管理し、法により市場監督管理機能を履行し、市場監督管理の公正性と有効性を保証し、部門の保護、地区封鎖及び業界独占を打破し、統一的で、開放的、競争があり、秩序だっている現代市場体系を建設しなければならない。経済調

節と市場監督管理の方式をさらに一步転換させ、政府の经济管理機能を市場主体に服務すること及び良好な発展環境を創造することを主とすることに適切に転換することが必要である。経済調節及び市場監督管理の機能を強化することを継続すると同時に、政府の社会管理と公共サービス機能を改善する。健全な各種の警戒及び応急機構を設立し、政府の突発事件及び危険に対応する能力を高め、各種の突発事件を適切に処理し、正常な社会秩序を維持し、国家、集団及び個人の利益が侵害を受けないよう保護する。労働、就業及び社会保障制度を改善する。公共サービス機能と公共サービス意識を強化し、公共サービス手続を簡略化し、公共サービスの原価を低め、一步一步、統一的で、公開、公平、公正な現代公共サービス体制を設立する。

7. 各級行政機関の機能と権限を合理的に区分し及び法により規律する。政府機構を科学的合理的に設置し、人員の編制を審査決定し、政府の職責、機構及び編成の法定化を実現する。政府の所属部門の機能争議に対するまとめを強化する。

8. 法による行政の財政保障のメカニズムを改善する。集中し統一した公共財政体制を完璧にし、規律する部門予算を一步一步実現し、使用する財政資金を統一的に安配し及び規律し、財政資金の使用効益を高める。行政の事業の料金徴収等の政府の税外収入を整理し規律する。行政機関の職員の賃金及び手当制度を改善し、同一地区の異なる行政機関の同一職級の職員の賃金の収入格差がかなり大きい矛盾を一步一步解決する。行政機関はいかなる形式の「小金庫」を設立することもできない。「収支両系列」制度を厳格に執行し、行政事業の料金収入及び罰金没収収入は全部財政に上納しなければならず、各種の形式で返還することを厳禁する。行政経費を統一的に財政で予算に納入して保障し、さらに国庫の集中支給を実行する。

9. 行政管理方式を改革する。行政許可法の実施を誠実に貫徹し、行政許可項目を減少させ、行政許可行為を規律し、行政許可方式を改革することが必要である。間接管理、動態管理及び事後監督管理等の手段を充分に運用し経済及び社会事務に対して管理を実施することが必要である、行政計画、行政指導、行政契約等の方式の役割を充分發揮させる、電子政務の建設を加速させ、政府のネット工程の建設と運用を推進し、政府のネット上の事務処理の範囲を拡大する、政府の部門間でできるだけ早く情報の相互通信や資源の共同享受を行わせ、政府の事務処理の効率を高め、管理経費を低め、管理方式を刷新し、人民大衆に便利にしなければならない。

10. 政府の情報公開を推進する。国家秘密及び法により保護された商業秘密、個人のプライバシーの事項以外は、行政機関は政府情報を公開しなければならない。公開した政府情報に対して、公衆は閲覧権を有する。行政機関は公衆の政府情報閲覧のために便利な条件を提供しなければならない。

五. 健全で科学的民主的な政策決定システムの建設

11. 健全な行政政策決定システム。科学的、合理的に各級政府、政府各部門の行政政策決定権を境界づけ、政府内部の政策決定規則を改善する。健全な公衆の参加、専門家の専門会議及び政府決定と結合した行政政策決定のシステムを設立する。法による政策決定、科学的な政策決定、民主的政策決定を実行する。

12. 行政政策決定手続を改善する。法により秘密保持すべき以外は、政策決定の事項、根拠及び結果は公開することが必要で、公衆は閲覧権を有する。全国的もしくは地区経済社会の発展に関係する重大な政策決定事項さらに専門性が比較的強い政策決定事項は、時

前に専門家を組織し必要性と可能性の論証を行わなければならない。社会の関係するところが広く、人民大衆の利益と密接に関係する政策決定事項は、社会に向けて公布し、もしくは座談会、公聴会、専門家会議を開催する等の形式を通して広範に意見を聴取しなければならない。重大な行政政策決定は政策決定過程において合法的な論証を行うことが必要である。

13. 健全な政策決定追跡フィードバック及び責任追求制度を設立する。行政機関は機構と人員を確保し、定期的に政策決定の執行情況を追跡しフィードバックし、さらに適当な時に関係政策決定を調整し完全なものとしなければならない。政策決定活動の監督を強化し、行政政策決定の監督制度及びシステムを改善し、監督主体、監督内容、監督対象、監督手続及び監督方式を明確にすることが必要である。「政策決定する者が責任を負う」の原則に照して、健全な政策決定責任追求制度を設立し、政策決定権と政策決定責任の統一を実現することが必要である。

六. 制度建設の質を高める

14. 制度建設の基本要求。法律議案及び地方性法規草案の提出、行政法規、規則さらに規範的文書の制定等の制度建設は、質を高めることに重点をおく。経済と社会の発展規律を遵守し及び反映し、小康社会の全面建設の奮闘目標にしっかりとめぐって、改革発展と安定の重大政策決定と緊密に結合し、この執政興国の第一の重要任務を体現、推進及び発展を保障し、国民、法人及びその他の組織の積極性、主導性及び創造性を発揮し、経済発展の基礎の上で社会の全面発展を実現し、人の全面発展を促進し、経済、社会及び生態環境の協調発展を促進し、法律の保障を提供することが必要である；憲法及び立法法の規定にもとづき、厳格に法定権限と法定手続に照して行うことが必要である。

法律、法規、規則及び規範的文書の内容は具体的で、明確で、操作性を備え、適切に問題を解決することができる必要がある。内在する論理は厳密であることが必要で、言語は規範的で、簡潔、確実であることが必要である。

15. 条件が成熟していることに照して、重点を突出させ、統一的に計画し考慮する原則を統括し、科学的合理的に政府の立法活動計画を制定する。政府の立法活動をさらに一歩強め、都市農村、区域、経済と社会、人と自然さらに国内と対外開放等の各項目の事業の発展を統括し、経済調節、市場監督の領域の立法に関して強化を継続すると同時に、さらに社会管理、公共サービスの領域の立法を重視することが必要である。立法規律と立法チャンスを理解し、好い政府の立法と改革の関係を正確に処理し、立法政策決定と政策決定改革を統一し、立法の進展と改革の進展に適応することが必要である。

16. 政府の立法活動方法を改め、政府立法活動への公衆参加程度を拡大する。立法活動者、実際の活動者及び専門の学者の三結合を実行し、健全な専門家への諮問、専門家会議制度を設立する。法律、法規、規則及び行政管理が依拠する規範的文書の草案の起草は、多様な形式をとり広範に意見を聴取する。重大もしくは人民大衆の切実な利益に関係する草案は、公聴会、専門家会議、座談会もしくは社会に草案を公布する等の方式をとり社会から意見を聴取し、多数の人の意見願望を尊重し、最も広範な人民の根本利益を十分に反映することが必要である。行政法規、規則及び行政管理が依拠する規範的文書が通過した後は、政府公報、普遍的に発行する新聞及び政府のホームページ上で公布しなければならない。政府公報は国民、法人及びその他の組織が手に入れ得るのに便利でなければならない。

17. 政府立法項目とりわけ経済立法項目の費用効果分析制度を積極的に探究する。政府立法は立法過程経費を考慮することが必要なだけでなく、その実施後の法執行経費及び社会経費も研究することが必要である。

18. 行政法規、規則の修改正、廃止の活動制度及び規則、規範的文書の定期的整理制度を設立し完全にす。社会主義市場経済体制の完全化と、対外開放の拡大と社会の全面的進歩の必要に適應し、適時に現行の行政法規、規則を修正もしくは廃止し、適切に法規範の間の矛盾や衝突を解決することが必要である。規則、規範的文書を施行した後に、制定機関、実施機関は定期的にその実施情況の評価をしなければならない。実施機関は評価意見を制定機関に報告しなければならない；制定機関は定期的に規則、規範的文書を整理することが必要である。

七. 行政法執行体制を整頓し、行政手続建設を加速させ、行政の法執行行為を規範する

19. 行政法執行体制改革を深化する。権限責任を明確にし、行為を規律し、監督を有効にし、有力な行政法執行を保障する体制を急速に建設する。比較的集中した行政処罰活動の展開を継続し、比較的集中した行政許可権を積極的に探究し、総合的な試行地点を推進する。行政の法執行階層を減少させ、適切に法執行の重点を下方に移転することが必要である。人民大衆の日常生活、生産と直接関係する行政の法執行活動は、主として市、県の2つの級の行政法執行機関が実施する。行政法執行機関の内部監督統制メカニズムを完全にすることが必要である。

20. 厳格に法定手続に照して権限を行使し、職責を履行する。行政機関は行政管理の相手方、利害関係人に対して不利な行政決定をする前に、行政管理の相手

方、利害関係人に告知し、さらに陳述と弁明の機会を与えなければならない。行政決定を行った後、行政管理の相手方が法により有する行政不服申立てを申請するもしくは行政訴訟を提起する権利を告知しなければならない。重大事項に対して、行政管理の相手方、利害関係人が法にもとづき聴聞を要求したときは、行政機関は聴聞を組織しなければならない。行政機関が自由裁量権を行使するときは、行政決定の中で理由を説明しなければならない。行政機関が違法に行政権力を行使し人民大衆の切実な利益を侵害する問題を適切に解決しなければならない。

21. 健全な行政の法執行書類の評価制度。行政機関は行政罰、行政許可、行政強制等の行政の法執行に関する書類を作成しなければならない。国民、法人及び他の組織に関する監督検査記録、証拠資料、法執行文書は書類にして、綴じて保存しなければならない。

22. 健全な行政法執行主体の資格制度を建設する。行政の法執行は行政機関がその法定の職権内で実施し、行政機関でない組織が法律、法規の授權なしでもしくは行政機関の合法的委託なしには、行政の法執行権を行使することはできない。行政の法執行主体を整理し、確認しさらに社会に公告することが必要である。行政の法執行職員の資格制度を実行し、法執行資格を取得しなければ行政の法執行活動を行うことはできない。

23. 行政の法執行責任制度を推進する。法にもとづき法執行を境界区分し、科学的に法執行の職位を設定し、法執行手続を規律する。公開、公平、公正な評議評定制及び法執行過誤もしくは過誤事案責任追求制を建設することが必要であり、評議評定は公衆の意見を聴取しなければならない。行政の法執行成績評価及び奨励懲戒の方法を積極的に探究することが必要である。

八. 高効率で、便利かつ経費が安い社会矛盾の予防、
解消のシステムを積極的に探究する

24. 社会の矛盾を予防し及び解決する新しい方法を積極的に探究する。矛盾からの紛争を排除し調停する活動を強力に展開し、健全なそれに見合う制度を建設することが必要である。矛盾による紛争を法により妥当に解決することが必要である。法にもとづき行政が調停すべき民事紛争に対して、行政機関は法定権限及び手続に照して、公開、公平、公正の原則を遵守してすみやかに処理することが必要である。民事紛争を解決する新しいシステムを積極的に探究することが必要である。

25. 調解を社会矛盾を解決するのに充分役割を發揮させる。民事紛争に対して、行政機関を通して調解が協定に達したときは、行政機関は調解書を作制しなければならない。調解が協定に達することができないときは、行政機関はすみやかに当事者に救済の権利と手段を告げなければならない。人民調解制度を完全にし、居民委員会及び村民委員会等の基層組織の人民調解活動を積極的に支持することが必要である。

26. 人民大衆が投書陳情で報告を挙げ、反映する問題を適切に解決する。投書陳情制度を改善し、すみやかに投書陳情事項を処理し、投書陳情者、報告者の権利や人身の安全を適切に保障することが必要である。いかなる行政機関や個人もいかなる理由によってもしくは圧制を口実として、人民大衆の投書、陳情、報告を制限し、投書、陳情及び報告する者に報復打撃を加え、投書、陳情や報告材料及び関係情報を漏らしもしくは報告を受ける者に転送することはできない。不服申立て、訴訟等の法的手続で解決できる投書、陳情事項に対しては、行政機関は投書、陳情者、報告者に不服申立ての申請、訴訟提起の権利を告げ、積極的に当

事者が法律の経路で解決するよう導かなければならない。

九. 行政監督制度とメカニズムの改善、行政行為の監督の強化

27. 人民代表大会の監督と政治協商会議の監督を自覚的に受入れる。各級人民政府は同級の人民代表大会及びその常務委員会の監督を自覚的に受入れ、それに活動報告を行い、質問を受けつけ、法にもとづき関係人民代表大会常務委員会に法規、規則を記録する。政治協商会議の民主的監督を自覚的に受入れ、その政府活動に対する意見や提案を虚心に聴取する。

28. 裁判所の行政訴訟法の規定に照しての行政機関に対し実施する監督を受入れる。裁判所が受理する行政事件に対して、行政機関は積極的に出廷し応訴、答弁する。裁判所が法にもとづき作成した有効な行政判決や裁定を、行政機関は自覚的に履行しなければならない。

29. 規則及び規範的文書に対する監督を強化する。規則及び規範的文書は法にもとづき送付し記録しなければならない。送付記録した規則及び規範的文書に対して、政府法制機構は法にもとづき厳格に審査し、条件を備えるものは記録しなければならず、記録したものは審査しなければならず、誤りがあれば糾弾しなければならない。国民、法人及びその他の組織が規則及び規範内文書に異議を提出したときは、制定機関もしくは実施機関はすみやかに研究処理しなければならない。

30. 行政不服審査法をまじめに貫徹し、行政不服申立て活動を強化する。法律の規定に適合する行政不服申立ての申請は、法にもとづき受理しなければならない。行政不服申立ての事件の審理は、根拠法に重きを

おき、証拠に重きをおき、手続に重きをおき、行政不服申立ての決定を公正に作成し、違法を断固として糾し、不当な行政の行為を明らかにし、国民、法人及びその他の組織の合法権益を保護することが必要である。行政不服申立て活動制度を改善し、行政不服申立て活動の質を高める新方式、新措置を積極的に探究することが必要である。事実が明白で、争点が大きくない行政不服申立て事件に対しては、簡略手続を作り行政紛争を解決することを探究することが必要である。行政不服申立て機構の隊伍の建設を強め、行政不服申立て活動職員の資質を高める。行政不服申立て責任追求制度を改善する、法にもとづき受理すべきにもかかわらず行政不服申請を受理しない、具体的行政行為が違法で取消、変更もしくは確認すべきにもかかわらず具体的行政行為を違法でも取消、変更もしくは確認しない、法定期限内に行政不服申立ての決定をしないさらに行政不服申立てのその他の規定に違反するときは、法にもとづきその法的責任を追求しなければならない。

31. 行政賠償及び補償制度を改善し及び厳格に執行する。国家賠償法の規定に従い行政賠償を実施することが必要である。「国家賠償費用管理弁法」の賠償費用支給に関する規定を厳格に執行し、法にもとづき財政の収支から費用を賠償し、国民、法人及びその他の組織が法にもとづき賠償を獲得することを保障する。行政賠償手続の中に聴聞、協議及び調解の制度を導入することを探究することが必要である。健全な行政補償制度を建設する。

32. 新しい階層的監督のシステムを創設し、上級行政機関の下級行政機関に対する監督を強化する。上級行政機関は健全な日常的な監督制度を設立し、階層的監督の新方式を探究し、下級行政機関の具体的行政行為に対する監督を強化することが必要である。

33. 専門的監督を強化する。各級行政機関は監察、会計監査等の専門的監督機関の活動を積極的に配置し、監督、会計監査等の専門的監督機関の監督法定を自覚的に受入れることが必要である。監督の決定の履行を拒否するときは、法にもとづき関係機関及び責任者の法的責任を追求することが必要である。監察、会計監査等の専門的監査機関は適切にその職責を履行し、法にもとづき独立して専門的監督を展開することが必要である。監督、会計監査等の専門的監督機関は檢察機関と密接に配置につき、すみやかに状況を通報し、監督の協力を形成することが必要である。

34. 社会監督を強化する。各級人民政府及びその活動部門は法にもとづき国民、法人及びその他の組織が行政の行為の実施に対する監督の権利を保護し、監督の経路を寛げ、監督のシステムを改善し、国民、法人及びその他の組織が監督を実施するのに条件を創造することが必要である。大衆が違法行為の報告を挙げる制度を改善することが必要である。ニュースへの与論での監督を高度に重視し、ニュースメディアが反映する問題をまじめに調査し、実地調査も行い、さらに法にもとづきすみやかに処理することが必要である。

十. 行政機関の公務員の法による行政の観念と能力を
 不断に高める

35. 指導的幹部の法による行政の能力と水準を高める。各級人民政府及びその活動部門の指導的幹部は憲法、法律及び法規の規定の学習と理解を率先して行い、不断に法的意識を強化し、法的素養を高め、法による行政の能力と水準を高め、法による行政を行政管理の各結節点に貫徹し、各級人民政府の経済社会発展の検査内容にくり入れることが必要である。指導的幹部の法学習制度を実行し、定期的にもしくは不定期的に指導的幹部に法による行政の知識研修を行うことが必要

である。指導的に就任前に法的知識の試験を実施する制度を積極的に探究する。

36. 行政機関の公務員の法学習制度を設立し、法的意識を増強し、法的素質を高め、法による行政の知識研修を強化する。独習と集中研修を結合する方法を採用し、独習を主要な方式とし、行政機関の公務員が一般的法知識さらにその職務と関係する専門的法知識を学習するのを組織する。

37. 行政機関の公務員の法による行政の情況検査制度を設立し改善する。法による行政情況を行政機関の公務員を試験する重要な内容とし、評価制度を改善し、具体的な措置や方法を制定することが必要である。

38. 全社会が法を尊い法を守り、法により権力を維持する良好な環境を積極的に造る。各種の形式を採用して、法普及と法制宣伝を強化し、全社会が法律を尊重すること、法律遵守の觀念と意識を増強し、国民、法人及びその他の組織が法により自身の權益を保護し、一歩一歩法治政府に適應する良好な社会の雰囲気を形成、建設する。

十一. 意識を高め、責任を明確にし、法による行政活動の推進の指導を適切に強化する。

39. 認識を高め、指導を強化する。各級人民政府の各部門は「公のために立党し、民のために政治を行う」の高さから、法による行政の全面的推進の必要性と切迫性を充分認識し、まじめに法による行政を政府運営の基本準則とすることが必要である。各地方、各部門の行政の長を同地方、同部門で法による行政を推進する第1の責任者とし、法による行政を推進する行政活動の指導を強化し、1つの階層ごとによくつかみ、各級ごとにつかんで実行することが必要である。

40. 責任を明確にし、厳格に紀律を保つ。各級人民政府及び政府各部門は同地方、同部門の經濟及び社会发展の實際と結合し、本綱要を実施する具体的方法及び配置措置を制定し、異なる段階の重点を確定し、計画をもち、一歩一歩法による行政を推進し、5年の計画を持ち、年度各の配分を行い、本綱要の規定を実施することが必要である。上級行政機関は下級機関が本綱要を貫徹する情況を監督検査するのを強化しなければならない。本綱要を貫徹するのに力を尽さないときには、厳格に紀律をはかり、通報して、関係者の相應の責任を追求することが必要である。

41. 法による行政推進の活動狀況を定期的に報告する。地方各級人民政府は定期的に同級の人民代表大会及びその常務委員会及び1級上の人民政府に法による行政推進の情況を報告しなければならない。国务院の各部門、地方各級人民政府活動部門は定期的に同級人民政府に法による行政の推進の情況を報告することが必要である。

42. 各級人民政府及び各部門は政府の法制機構が法による行政の領域で助言者、助手及び顧問の働きを充分發揮することが必要である。法による行政を全面的に実施し、法治政府を、領域が広範で、難度が大、要求が高いものに建設し、政治が強く、作風が硬く、業務が精確な法制部隊が必要で、各級人民政府及び政府各部門が法による行政の各項目の活動を良好に全面的に推進するよう指導するのに協力する。各級人民政府及び政府部門は政府法制機構と部隊の建設を適切に強化し、政府法制機構が法による行政の領域で助言者、助手及び法律顧問の働きを充分に發揮し、さらに彼らが活動を展開するのに必要な条件を創出することが必要である。