



法治政府蓝皮书

BLUE BOOK OF LAW-ABIDING GOVERNMENT

中国法治政府 发展报告 (2016)

中国政法大学法治政府研究院 / 编

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LAW-ABIDING GOVERNMENT

(2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



法治政府蓝皮书

BLUE BOOK OF
LAW-ABIDING GOVERNMENT



中国法治政府发展报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LAW-ABIDING GOVERNMENT
(2016)

中国政法大学法治政府研究院 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国法治政府发展报告. 2016 / 中国政法大学法治
政府研究院编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 4

(法治政府蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0533 - 0

I. ①中… II. ①中… III. ①国家机构 - 行政管理 -
研究报告 - 中国 - 2016 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 056540 号

法治政府蓝皮书

中国法治政府发展报告 (2016)

编 者 / 中国政法大学法治政府研究院

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军

责任编辑 / 赵瑞红 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·集刊运营中心 (010) 59367161

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27.5 字 数: 416 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0533 - 0

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2015 - 474

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

资助出版：

北京市哲学社会科学规划办公室

北京市教育委员会

法治政府蓝皮书编委会

主 编 马怀德

顾 问 应松年

撰 稿 人 (按撰写章节顺序排名)

马怀德	王 玎	李 帅	王敬波	佟 姝
周佑勇	刘启川	郭 跃	崔 瑜	曹 鑒
宋 烁	王青斌	孔祥稳	赵 鹏	刘绍宇
林 华	李 舒	郝 倩	龙 倩	张 力
孟庆武	章志豪			

编辑人员 王青斌 王 玎 赖普微

主要编纂者简介

顾问 应松年

著名行政法学家，现任中国政法大学终身教授、博士生导师，第九届、第十届全国人大代表，全国人大法工委行政立法研究组副组长，北京市法制委员会副主任，享受政府特殊津贴。应松年教授的研究方向为行政法学，已发表文章三百余篇，部分收入《中国走向行政法治探索》和《应松年文集》。撰写和主编著作数十种，主要有《行政法总论》、《行政行为法》、《行政法学新论》、《行政程序法立法研究》、《当代中国行政法》、《国家赔偿法》、《行政诉讼法学》、《依法行政十讲》、《中国走向行政法治探索》、《比较行政程序法》、《行政程序法理论与立法研究》、《走向法治政府——依法行政理论研究与实证调查》、《政府法治通用教程》、《中国行政法二十年丛书》等。

主编 马怀德

中国政法大学副校长，教授，博士研究生导师，校学术委员会副主席，享受国务院颁发的政府特殊津贴。兼任中国行政法学会研究会会长，中国监察学会副会长，最高人民法院特邀咨询委员，最高人民检察院专家咨询委员，中纪委监察部特邀监察员。研究方向：行政法学。出版学术专著、合著二十余部，包括《国家赔偿法的理论与实务》、《行政许可》、《行政法律制度建构与判例研究》等。发表论文百余篇，包括《公有公共设施致害的国家赔偿》、《公务法人问题研究》、《透视中国的行政审判体制：问题与改革》等。

摘 要

《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》为法治政府建设提出了新目标、新标准和新任务，提出到 2020 年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。2016 年，中央和地方各级党委、政府开展了一系列推进法治政府建设的实践，为到 2020 年基本建成法治政府迈进了重要一步。修改后的《行政诉讼法》进一步保障了公民、法人和其他组织的合法权益。但在行政审判体制、行政复议“双被告”、行政负责人出庭应诉、行政复议与行政诉讼的衔接、行政协议的审理、行政判决的执行等具体机制推行过程中，也遇到诸多困难和障碍，为《行政诉讼法》的发展和完善提出更高要求。在城市交通法治领域，未来将呈现出以下六大趋势：适应“互联网+”时代的城市交通立法将逐步完善，轨道交通发展法治化，智能交通技术法治配套将随之跟进，政府对城市交通的监管模式将趋于缓和，城市交通执法将更为规范，民众交通法治观念和维权意识将不断增强。共享经济具有业余性和临时性特征。对以网约车为代表的共享经济进行法律规制，应当重点在事中和事后与网约车平台公司开展合作，充分运用大数据收集和分析车辆行驶与乘客评价信息，实现对网约车安全和服务的全方位监管。行政公益诉讼通过一年多的试点，已取得初步成效，但也暴露出检察机关提起行政公益诉讼依据不充分、检察机关定位不明确、受案范围狭窄、缺乏检察机关承担败诉后果的规定、缺乏行政公益诉讼与公务员法等法律的衔接机制等问题。在试点结束时，应当加快行政公益诉讼立法，通过立法厘清检察机关的定位、适度扩大受案范围、完善检察机关提起公益诉讼的机制。国务院已经启动《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）的修订工作，理论界与实务界围绕《条例》修改的基本定位、政



府信息的概念界定等问题展开广泛讨论，积极助力《条例》修改。在缺乏实定法的情况下，针对信息公开中滥用申请权和诉讼权问题，法院在个案中为解决政府信息公开制度化问题提供了范式。《关于印发〈相对集中行政许可权试点工作方案〉的通知》发布以来，我国新一轮的相对集中行政许可权改革工作已取得一定成效。但多存在以建立行政审批局为抓手进行改革、改革注重数量忽视质量、许可与后续监管权限的关系不明确等问题。在对相对集中行政许可权改革的理论研究中，相对集中行政许可权的概念、实施相对集中行政许可权的具体范围与具体模式，许可权与后续监管权限之间的关系等问题都有待进一步深化。此外，在2016年度，行政法学界围绕行政法基础理论、行政程序立法、行政决策、政府评估等问题，产生了一批优秀的研究成果，开展了一系列学术研讨活动，对促进行政法学理论发展、推动法治政府建设、实现国家治理体系和治理能力现代化，都具有重要的理论和实践意义。

Abstract

The “Outline of the Implementation of the Government Ruled by Law Construction (2015 – 2020)” puts forward new goals, new standards and new tasks for the construction of government ruled by law, and proposes by 2020 to basically complete the construction of government which has scientific function, legal power and responsibilities, strict enforcement, and is open and fair, honest and efficient, law-abiding and integrity. In 2016, the central and local governments launched a series of efforts to promote the construction of government ruled by law, and took an important step to basically complete the construction of government ruled by law. The newly amended Administrative Procedure Law has taken a further step to protect the rights of citizens, corporation and other organizations. But there are many problems about administrative judicial system, administrative reconsideration “double defendant”, administrative reconsideration agency leader appearing in court, the connection of administrative reconsideration and administrative litigation, the trial of administrative contract, implementation of the judgement. These challenges have put forward higher requirements to administrative litigation. In the field of city traffic law, there are six kinds of tendencies in the future: traffic legislation will be gradually improved by adapting the era of “Internet”, the development of public rail transit will be ruled by law, the intelligent transportation technology will develop with the facilities of rule of law, government regulation of urban traffic will be ease, urban traffic law enforcement will be more standardized, people’s awareness of the traffic rule of law and the concept of social rights will continue to increase. The sharing economy has the characteristics of amateur and temporary. The regulation of sharing economy should focus on cooperate with car platform company, making full use of big data collection and analysis of vehicle and passenger evaluation information, in order to make all-round supervision to the network car. After one-year pilot project, the



administrative public interest litigation has achieved initial success, but many problems have also exposed: the exhibit of procuratorate conducting administrative public interest litigation is not sufficient, the role of procuratorate is not clear, the scope is narrow, lacking of rule of procuratorate after losing a lawsuit, lacking of connection mechanism between administrative public interest litigation and other law. In the end of the pilot project, administrative public interest litigation law should be introduced in order to clarify the role of procuratorate, expand the scope, establish and improve the mechanism of procuratorate conducting administrative public interest litigation. The State Council has started to revise the “Regulations on Disclosure Government Information”, there is wide discussion about the basic orientation of regulations modification and defining the concept of government information. Without the regulation, courts have provided paradigms to solve the problem, on abusing of the right of application and prosecution. After the issuance of the “The Pilot Plan of the Relatively Centralized Power of Administrative Licensing”, China’s relatively centralized power of administrative licensing reform has achieved initial success. But there are many problems, such as: reforming by establishing the administrative licensing agency, reforming focus on quantity instead of quality, the relationship between the power of permission and subsequent regulatory is not clear. In the aspect of theoretical research of the relatively centralized power of administrative licensing reform, it is necessary to study more on the concept of relatively centralized power of administrative licensing, the implementation scope and model of the relatively centralized power of administrative licensing, the relationship between the power of permission and subsequent regulatory. In addition, in 2016, the administrative law community published a number of outstanding researches and carried out a series of academic seminars about the basic theory of administrative law, the Administrative Procedure Law legislation, administrative decision-making, assessment of government ruled by law. These activities have great theoretical and practical significance on promoting the development of the theory of administrative law and construction of government ruled by law, and achieving the modernization of national governance system and ability.

目 录



I 总报告

- B.1** 2016年中国法治政府建设 马怀德 王 珂 / 001

II 专题篇

- B.2** 新《行政诉讼法》实施周年回顾 李 帅 王敬波 / 019
- B.3** 现代城市交通法治状况与未来展望
..... 现代城市交通发展的制度平台与
法律保障机制研究课题组 / 055
- B.4** 共享经济的法律规制 王 珂 佟 娜 / 071
- B.5** 行政公益诉讼 崔 瑜 曹 臻 / 099
- B.6** 政府信息公开的理论与实践发展 宋 烁 王青斌 / 134
- B.7** 相对集中行政许可权改革的理论与实践进展
..... 孔祥稳 赵 鹏 / 162
- B.8** 法治政府学术研究 刘绍宇 林 华 / 194



Ⅲ 立法述评

- B. 9** 法律述评 李 舒 郝 倩 / 239
- B. 10** 行政法规述评 李 舒 / 275
- B. 11** 司法解释述评 李 舒 / 288
- B. 12** 重要的地方性法规 李 舒 / 310

Ⅳ 实践、案例篇

- B. 13** 中央推进法治政府建设的实践及举措 龙 倩 张 力 / 313
- B. 14** 地方推进法治政府建设的实践及举措 龙 倩 / 340
- B. 15** 法治政府领域重要案例 孟庆武 章志豪 / 367

V 附录

- B. 16** 第四届法治政府奖获奖项目 / 410
- B. 17** 2016年法治政府研究院研究成果 / 418



B. 1

2016年中国法治政府建设

马怀德 王 珂*

摘 要：《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》为法治政府建设提出了新目标、新标准和新任务，要求到 2020 年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。2016 年，中央和地方各级党委、政府开展了一系列推进法治政府建设的实践，为到 2020 年基本建成法治政府迈出了重要一步。行政法学界围绕新《行政诉讼法》实施、现代城市交通法治、共享经济、行政公益诉讼、政府信息公开、相对集中行政许可权改革等问题进行深入研究，产生了一批优秀的研究成果，为推进依法治国进程和法治政府建设提供了理论支持。

* 马怀德，中国政法大学副校长、教授、博士生导师；王珂，中国政法大学宪法学与行政法学博士研究生。



关键词：法治政府 行政诉讼 共享经济 行政公益诉讼 信息公开

2016年是实施“十三五”规划和《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》）的开局之年，也是为到2020年全面建成小康社会、基本建成法治政府奠定基础的关键一年。在全面贯彻落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局背景下，一年来中央和地方在完善法律、法规体系，推进法治政府建设方面取得了新的进展；行政法学界围绕行政法基本理论新动态、社会治理新模式、经济发展新常态、法治政府建设新局面等主题，产生了一批优秀研究成果，对推动法治政府建设、实现国家治理体系和治理能力现代化，具有重要的理论和实践意义。

一 法治政府建设新要求与新进展

2016年，中央和地方各级党委、政府全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，为全面推进依法治国、加快法治政府建设出台了一系列新的制度规定，提出了一系列新的措施办法。

（一）法治政府建设新要求

“党的十八大报告将‘法治政府基本建成’确立为2020年全面建成小康社会的重要目标之一。”^①“党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的执政要求，并将法治政府与法治国家、法治社会一体建设，作为国家治理的基本要求。”^②为适应协调推进“四个全面”战略布局的新形势、新要求，解决当前依法行政面临的突出问题，实现到2020年基本建成法治政府的奋斗目标，亟须对法治政府建设作出总体设计和全面规划。2015年12月27

^① 《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》。

^② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

日，中共中央、国务院印发《纲要》，这是对党的十八大以来依法治国和法治政府建设目标任务的具体落实，也是新形势下全面推进法治政府建设的时间表和路线图。

《纲要》将“经过坚持不懈的努力，到2020年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”确立为总体目标。职能科学，就是要正确处理政府与市场的关系，明确政府权力的范围和边界。权责法定，就是推行权力清单、责任清单、负面清单，推进政府的机构、职权、责任法定化。执法严明，就是坚持依法执法、积极作为，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，推动执法主体按照法律规定，全面履行职能，严格规范执法行为。公开公正，就是要推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，提高执法的公正性和透明度，增强政府公信力。廉洁高效，就是要强化对行政权力的制约和监督，坚决杜绝权力滥用、以权谋私。守法诚信，就是各级政府要带头遵守法律、讲求诚信，为全社会当表率、作示范。

《纲要》将“政府职能依法全面履行，依法行政制度体系完备，行政决策科学民主合法，宪法法律严格公正实施，行政权力规范透明运行，人民权益切实有效保障，依法行政能力普遍提高”作为法治政府基本建成的衡量标准，将“依法全面履行政府职能，完善依法行政制度体系，推进行政决策科学化、民主化、法治化，坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，依法有效化解社会矛盾纠纷，全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”作为法治政府建设的主要任务。《纲要》对每项主要任务还规定了具体的目标和措施。例如，依法全面履行政府职能这一主要任务的目标是“牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，简政放权、放管结合、优化服务，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺，政府职能切实转变，宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责依法全面履行”。具体措施包括“深化行政审批制度改革，大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理，优化政府组织结构，完善宏观调控，加强市场



监管,创新社会治理,优化公共服务,强化生态环境保护”共8项内容。具体目标和措施的设定为建成法治政府的主要任务明确了方向、细化了标准、提出了对策。此外,为保障法治政府建设目标的如期实现和主要任务的有效完成,《纲要》还将“加强党对法治政府建设的领导,落实第一责任人责任,强化考核评价和督促检查,加强理论研究、典型示范和宣传引导”作为组织保障和落实机制,并提出了一系列的具体要求。“当把法治政府建设纳入到领导班子的考核评价体系后,就会对领导班子有硬约束。”^①

《纲要》由中共中央、国务院共同印发,体现了“四个全面”战略布局的要求和中央对法治政府建设的高度重视。特别是在《纲要》明确提出党政主要负责人要做第一责任人,要把法治政府建设摆在工作全局的重要位置,体现出各级党委对法治政府建设的重要责任。此外,《纲要》所规定的新目标和新任务,是在总结法治政府建设十多年来经验和问题的基础上,从现在法治建设面临的问题出发所提出的,具有鲜明的目标导向和问题导向。^②中共中央、国务院共同印发《纲要》,是法治政府建设的指南针和时间表,对推进国家治理体系和治理能力现代化,实现“两个一百年”的奋斗目标,具有重要意义。

(二) 法治政府建设新进展

2016年,中央和地方各级党委、政府贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,紧密结合《纲要》内容,开展了一系列推进法治政府建设的实践,为到2020年基本建成法治政府迈进了重要一步。

1. 中办、国办印发《关于全面推进政务公开工作的意见》及实施细则

2016年2月17日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于全面推进政务公开工作的意见》。该意见由总体要求、推进政务阳光透明、扩

^① 马怀德:《让老百姓满意的法治政府是什么样的》,2015年12月29日《中国青年报》第6版。

^② 马怀德:《让老百姓满意的法治政府是什么样的》,2015年12月29日《中国青年报》第6版。