

中国人民大学 中国法律 发展报告 2014 建设法治政府



RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
REPORT ON CHINA LAW DEVELOPMENT 2014
CONSTRUCTION OF LEGAL GOVERNMENT

主 编 朱景文
执行主编 莫于川

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民大学中国法律发展报告. 2014: 建设法治政府/朱景文主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-300-21475-7

I. ①中… II. ①朱… III. ①法律-研究报告-中国-2014②国家机构-行政管理-研究-中国 IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 127855 号

中国人民大学

中国法律发展报告 2014

建设法治政府

主 编 朱景文

执行主编 莫于川

Zhongguo Falü Fazhan Baogao 2014

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 155 mm×235 mm 16 开本

印 张 38 插页 3

字 数 613 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价 98.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

中国人民大学发展研究报告

编委会

主 任 陈雨露

副主任 王利明

委 员 (按姓氏笔画为序)

马 中	王利明	毛基业	刘大椿
刘元春	杜晓勇	李路路	杨伟国
杨瑞龙	吴晓求	陈 岳	陈雨露
郝立新	贺耀敏	袁 卫	倪 宁
郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军



出版说明

2002年以来,中国人民大学年度系列发展报告(即《中国人民大学中国社会发展研究报告》、《中国人民大学中国经济发展研究报告》和《中国人民大学中国人文社会科学发展研究报告》)的出版发行,引起了社会各界和广大读者的广泛关注,产生了较大的社会影响,成为我校一个重要的学术品牌,这让我们深感欣慰,也增强了我们继续做好这项工作的责任和信心。正是基于这样的责任和信心,加上近一年的努力,我们又编写出版了中国人民大学系列发展报告2014。

中国人民大学系列发展报告2014的各个子报告均由编委会负责审定选题、整体框架、主要内容和编写体例,组织有关专家召开研讨会,审核报告的写作提纲。各报告实行主编负责制,主编由校学术委员会主任、秘书长会议确定,学校聘任;主编聘请副主编或执行副主编。各报告根据主题,分别聘请相关部门的领导和知名学者担任顾问。中国人民大学社会学理论与方法研究中心、中国人民大学中国经济改革与发展研究院和中国人民大学人文社会科学发展研究中心分别作为《中国人民大学中国社会发展研究报告》、《中国人民大学中国经济发展研究报告》和《中国人民大学中国人文社会科学发展研究报告》的依托单位,在组织和写作方面发挥了主要作用。

根据实际情况及学者建议,学校对年度系列发展报告进行了一些调整。



《中国人民大学中国人文社会发展研究报告》调整为逢奇数年出版。2010年,《中国人民大学中国法律发展报告》开始列入年度系列发展报告。2012年,学校在上述系列发展报告的基础上推出了“研究报告系列”,涉及经济、社会、新闻和教育等学科,拓展了研究领域。现在,报告的编写出版工作已纳入学校的年度科研计划,成为一项常规性工作。2014年,学校根据“研究报告系列”发展的实际情况,决定不再出版《中国人民大学中国经济发展研究报告》。

由于报告所涉及的问题大多具有重大、复杂和前沿性的特点,加上写作与出版周期较短及研究水平的局限,尽管我们尽了努力,报告中的不足或易引起争议的地方仍在所难免。欢迎专家和学者批评指正。

中国人民大学发展研究报告编委会

2014年12月15日



2014

前 言

党的十八届三中、四中全会决定都指出，要深入推进依法行政，加快建设法治政府，实现国家治理体系和治理能力的现代化。推进依法行政、建设法治政府，这是推进依法治国伟大工程的重要组成部分，不仅是现代政府管理方式的一次重大变革，更是现代政府管理模式的一场深刻革命。本报告拟通过系统的调查研究掌握目前我国法治政府建设在各地的实施情况，发现在推进依法行政过程中各地制定的制度措施和实践中的成果经验，以及考察和借鉴别国的有益经验，为积极实施法治政府建设工程提供实践依据和理论参考。本报告调研组在近一年时间里，综合采用资料分析、规范分析、走访调查、重点调查、问卷调查、案例分析、对策研究等理论研究和实证研究方法，对全国所有省、自治区和直辖市，一些有代表性的地方和单位，以及一些疑难或有典型意义的行政法制论题、领域、案（事）例开展专题调查，取得了大量的第一手素材和数据并对其加以分析，形成了摆在面前的这项成果，提供给社会各界人士参阅。

本报告从宏观、中观、微观等层次，对法治政府建设论域进行系统深入的研究，勾勒出我国法治政府建设路径的基本脉络和图景，为深入推进依法行政、加快建设法治政府提供了重要参考。本书共7章、约60万字，框架结构是：导论“中国特色的法治政府建设路径”，第一章“法治政府的理论基础和制度架构”，第二章“推行依法行政、建设法治政府的重点领域



实践”，第三章“推行依法行政、建设法治政府的地方探索实践”，第四章“法治政府建设问卷调查分析报告”，第五章“推进依法行政、建设法治政府过程中的疑难问题”，第六章“推进依法行政、建设法治政府进程中的典型案例”，第七章“进一步推进依法行政、建设法治政府的重大课题”，附录“国外法治政府建设的基本做法”和“有关法治政府奖的获奖名单”。本报告也为读者了解我国深入推进依法行政、加快建设法治政府的方针、脉络和现实提供了重要参考和线索。

莫于川

2015年3月5日

于北京世纪城绿园



2014

Abstract

Report on China Law Development 2014, drafted by Renmin University of China, utilizes theoretical and empirical research methods including information analysis, normative analysis, field study, key-point survey, questionnaire survey, case analysis, countermeasure research etc. The report carries out thematic investigation into some difficult and typical topics, areas and cases of administrative law on all provinces, autonomous regions and municipalities, together with representative places and units. The report outlines the basic structure and complete picture of the construction of building a rule of law government in our country. To actively implement the project of the construction of the law-based government, the report provides the practical basis and theoretical references, as well as for readers to deeply understand the policy, the structure and the reality of promoting the administration according to law, and the accelerating construction of law-based government.



2014

目 录

导论：中国特色的法治政府建设路径	1
第一章 法治政府的理论基础和制度架构	13
第一节 法治政府建设理念的提出和科学界定	13
第二节 从推进依法行政到推进法治政府建设	19
第三节 行政法学基础理论视野中的法治政府	26
第四节 法治政府的制度架构和运行机制分析	32
第二章 推行依法行政、建设法治政府的重点领域实践	50
第一节 一般政府法制领域	50
第二节 劳动和社会保障领域	66
第三节 教育行政执法领域	75
第四节 质量监督检验领域	81
第五节 工商行政管理领域	87
第六节 税务行政执法领域	97
第七节 统计行政执法领域	106
第八节 食品安全监管领域	120



第九节 药品监管领域	126
第十节 安全生产监管领域	135
第十一节 社会治安与公共安全领域	145
第十二节 城市管理领域	159
第十三节 环境保护与生态建设领域	169
第十四节 信访领域	177
第三章 推行依法行政、建设法治政府的地方探索实践	185
第一节 北京市法治政府建设情况调查报告	185
第二节 上海市推动法治政府建设调查报告	197
第三节 天津市法治政府建设情况调查报告 ——以天津市行政许可服务中心建设情况为视角	213
第四节 四川省依法行政评估实践调查报告	221
第五节 湖南省行政程序规定实施情况调查报告	229
第六节 哈尔滨市行政立法规范化调查报告	237
第七节 南京市参与式行政与城市治理情况调查报告	244
第八节 苏州市法治政府建设重点领域实践调查报告	251
第九节 成都市推进行政审批制度改革情况调查报告	281
第十节 广州市政府信息公开实施情况调查报告	287
第十一节 深圳市行政立法规范化调查报告	294
第十二节 余杭区法治政府建设评估实践调查报告	301
第四章 法治政府建设问卷调查分析报告	310
第五章 推进依法行政、建设法治政府过程中的疑难问题	356
第一节 透过群体事件看行政决策的民主化科学化难题	356
第二节 行政立法与其他规范性文件的法治化	363
第三节 行政组织法制建设的薄弱环节和完善重点	374
第四节 行政审批制度改革的未来发展方向	380
第五节 争议性的行政管理行为——“收容教育”之分析	385
第六节 行政调查制度的突出问题与完善路向	392
第七节 行政调解行为及其程序规制路径分析	401



第八节	政府信息公开法制实践中的疑难问题	428
第九节	应急管理和应急法制实践中的疑难问题	433
第十节	行政权力侵害后寻求救济难的解决出路	442
第六章	推进依法行政、建设法治政府进程中的典型案例	448
第一节	政府信息公开第一案	448
第二节	冷冻胚胎纠纷案	453
第三节	城管队员打死企业家案	458
第四节	小轿车限行措施争议事例	463
第五节	市民被拍违章状告公安局案	473
第六节	嘉禾拆迁案	479
第七节	黄海波被收容教育案	483
第八节	唐慧被劳动教养案	488
第九节	孙中界剃掉手指头事件	493
第十节	PX 建设项目引发的系列事件	497
第七章	进一步推进依法行政、建设法治政府的重大课题	505
第一节	深入推进依法行政	505
第二节	深化行政管理体制改革	511
第三节	行政决策的科学化民主化	516
第四节	依法化解社会矛盾	520
第五节	强化对行政权力的监督	526
第六节	提高法治思维和能力	540
附录 1	国外法治政府建设的基本做法	547
第一节	法治政府的思想起源和制度发展	547
第二节	美国依法行政原则的理论与实践	554
第三节	英国依法行政理念与制度变迁	561
第四节	法国行政法治原则的理论与实践	566
附录 2	有关法治政府奖的获奖名单	572
	中国法治政府奖	572



中国地方政府创新奖	575
参考文献	580
后记	587



Contents

Introduction	The Path of the Construction of Legal Government with Chinese Characteristics	1
Chapter 1	The Theoretical Basis and the Institutional Framework of Legal Government	13
Section 1	Proposed Idea and Scientific Definition of the Construction of Legal Government	13
Section 2	From the Administration by Law to the Construction of Legal Government	19
Section 3	Legal Government in the View of Basic Theory of Administrative Law	26
Section 4	Analysis on the Structure and Operation Mechanism of the Government Under the Rule of Law	32
Chapter 2	The Key Area of Practice in Promoting Administration by Law and the Construction of Legal Government	50
Section 1	General Government Legal System	50



Section 2	Labor and Social Security	66
Section 3	Administrative Enforcement in Education	75
Section 4	Quality Supervision and Inspection	81
Section 5	Business Administration	87
Section 6	Tax Administrative Law Enforcement	97
Section 7	Statistics Administrative Law Enforcement ...	106
Section 8	Food Security Regulatory	120
Section 9	Drug Regulatory	126
Section 10	Safety Regulatory	135
Section 11	Social Security and Public Security	145
Section 12	City Management	159
Section 13	Environmental Protection and Ecological Construction	169
Section 14	Petition	177

Chapter 3	The Practice of Local Government in Administration by Law and the Construction of Legal Government	185
Section 1	The Survey Report of the Construction of Legal Government in Beijing	185
Section 2	The Survey Report of the Construction of Legal Government in Shanghai	197
Section 3	The Survey Report of the Construction of Legal Government in Tianjin	213
Section 4	The Assessment Practice Survey Report of the Construction of Legal Government in Sichuan Province	221
Section 5	The Survey Report of Implementation Situation of Administrative Procedures in Hunan Province	229
Section 6	The Survey Report of Administrative Legislation Plan in Harbin	237
Section 7	The Survey Report of Participatory	



Administration and City Management Situation in Nanjing	244
--	-----

Section 8 The Survey Report of the Key Area of the Construction of Legal Government in Suzhou	251
---	-----

Section 9 The Survey Report of the Reform of Promoting the Administrative Examination and Approval System in Chengdu	281
--	-----

Section 10 The Survey Report of Implementation of Government Information Disclosure in Guangzhou	287
--	-----

Section 11 The Survey Report of Administrative Legislation of Standardization in Shenzhen	294
---	-----

Section 12 The Survey Report of the Construciton of Legal Government in Yuhang Area	301
--	-----

Chapter 4 The Analysis of the Questionnaire Survey in the Construction of Legal Government	310
---	------------

Chapter 5 Difficulty During the Process of the Administration by Law and the Construction of Legal Government	356
--	------------

Section 1 Through Mass Incidents to See the Democratic and Scientific Problems of Administrative Desicion	356
---	-----

Section 2 Administrative Legislation and Other Normative Documents of the Rule of Law	363
--	-----

Section 3 Weak Links and Improvement of Legal System Construction of Administrative Organization Focus	374
--	-----

Section 4 The Future Development Direction of Administrative Examination and Approval	
--	--



	System Reform	380
Section 5	Controversial Administration Act— “Reeducation” Analysis	385
Section 6	Direction of Outstanding Problems and Perfection of the System of Administrative Investigation	392
Section 7	Path Analysis of Administrative Mediation and Procedure Regulation	401
Section 8	Difficulty of the Disclosure of Government Information Law in Practice	428
Section 9	Difficulty of Emergency Management and Emergency Legal System in Practice	433
Section 10	Administrative Power to Seek Relief Solution	442
Chapter 6	Typical Cases of the Administration by Law and the Construction of Legal Government	448
Section 1	First Case of the Disclosure of Government Information	448
Section 2	Disputes over Frozen Embryos	453
Section 3	Inspector Killed Entrepreneur Case	458
Section 4	Car-reduction Measures Dispute	463
Section 5	Members of the Public Being Made Illegal Sued the Public Security Bureau	473
Section 6	Jiahe County Demolition Case	479
Section 7	Huang Haibo Case	483
Section 8	Tang Hui Case	488
Section 9	Sun Zhongjie Event	493
Section 10	PX Project Raises A Series of Events	497
Chapter 7	Considerable Task of Pushing Forward Administration by Law and Building a Government Ruled by Law	505
Section 1	Pushing Forward Administration by Law	505



Section 2	Deepening Administrative System Reform	511
Section 3	Scientific and Democratic Administration Decision	516
Section 4	Legally Resolve Social Contradictions	520
Section 5	Strengthen the Supervision of Administrative Power	526
Section 6	Improve the Legal Thinking and Ability	540

Appendix I Basic Approaches to Construction of Legal Government

in Foreign Countries		547
Section 1	Original Thought and System Development of Legal Government	547
Section 2	Theory and Practice of the American Government Ruled by Law Principle	554
Section 3	Development of UK Ruled by Law Idea and System	561
Section 4	Theory and practice of the French Government Ruled by Law Principle	566

Appendix II Legal Government Award Winners	572
Legal Government of China Award	572
Innovation Award of Local Government in China	575

References	580
Postscript	587