

国家社会科学基金项目
(14XFX006) 资助

ICENG
FAZHI
ZHENGFU
JIANSHE
YANJIU

孟大川 / 著

基层 法治政府建设研究

卷外借



四川大学出版社

国家社会科学基金项目
(14XFX006) 资助

基层 法治政府建设研究

ICENG
FAZHI
ZHENGFU
JIANSHE
YANJIU

孟大川 / 著

课题组负责人 / 孟大川

课题组成员 / 郭 祎 林德萍

王素珍 陶进华

王 灏



四川大学出版社

责任编辑:蒋姗姗
责任校对:马 佳
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

基层法治政府建设研究 / 孟大川著. —成都: 四川大学出版社, 2018. 8
ISBN 978-7-5690-2331-2

I. ①基… II. ①孟… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 204830 号

书名 基层法治政府建设研究

著 者	孟大川
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-2331-2
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	170 mm×240 mm
印 张	14.25
字 数	219 千字
版 次	2018 年 9 月第 1 版
印 次	2018 年 9 月第 1 次印刷
定 价	58.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆ 本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆ 网址:<http://press.scu.edu.cn>

自序

本书内容为国家社科基金项目《基层法治政府建设现状与路径研究》(批准号:14XFX006)结项成果,该项目于2014年6月15日立项,2018年1月25日结项(证书号:20180206)。本书相关研究的创新程度、突出特色和主要建树如下。

一、紧扣党中央、国务院的最新重大战略部署

全面贯彻落实党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)精神与十九大精神是本书相关研究的重要使命。认真研究落实中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称《纲要》)更是本书的题中之义。

本书在对基层政府职能履行现状进行分析的基础上,提出了依法全面履行基层政府职能的基本路径,为贯彻落实党的十八届四中全会《决定》关于“依法全面履行政府职能”新精神、新要求提供了新思路、新举措。

本书围绕如何落实中央关于“推进基层治理法治化”的要求,强调基层政府在基层治理法治化工作中的关键地位与理论意义,为基层治理法治化建言献策,紧扣中央关于国家治理现代化与基层治理法治化的战略思维与最新部署,具有重要的实践意义与参考价值。

本书紧扣党的十八届四中全会《决定》和党中央、国务院《纲要》,就落实“建设职能科学、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”设定基层法治政府目标，就《纲要》对法治政府建设的总体要求、主要任务与具体措施，研究基层政府的落实思路与基本路径。既紧扣党中央、国务院的最新重大部署，又有创新性的对策建议。

二、创新行政法学与法治政府建设基本理论

本书首次系统论证了基层政府内涵与特征，首次提出了建构基层行政法学，系统研究基层政府的职能定位、运行规律、基本原则、法律规范、行政行为、社会关系、行政监督等内容，以提供基层法治政府建设的理论基础。

本书首次论证了基层治理法治化的内涵、外延、主体、对象等，并就提高基层治理水平的重大意义，基层政府在基层治理中的重要地位，实现基层治理法治化的基本路径等内容，提出了具有创新性的理论观点与实践路径。

本书深入论证了基层法治政府的特有内涵与法治特征，分析了依法行政与法治政府的相互关系，并紧扣《决定》要求，提出了建设符合基层法治政府实际的职能科学的基层效能政府、权责法定的基层有限政府、执法严明的基层责任政府、公开公正的基层透明政府、廉洁高效的基层廉价政府、守法诚信的基层诚信政府的实践路径。

本书分析论证了营造基层法治政府建设的和谐政治生态环境问题，论述了基层法治政府建设与执政党的依法执政、上级政府的依法行政、权力机关的依法行权、司法机关的公正司法、民众的守法意识等因素的相互关系。研究指出，基层党委的依法执政对基层法治政府建设具有决定作用，其阶段性成果《中国共产党依法执政实现路径研究》被人民网全文刊载。

三、突出基层法治政府建设的实践特色

针对基层公务员法治思维现状、基层法治政府建设的实践现状、基层法治政府建设的政治生态环境、基层政府的行政体制与法制现

状、基层法治政府建设监督机制的现状，笔者做了长期深入而广泛的调查研究，着力反映和体现基层法治政府实践特色，其阶段性成果产生了良好的社会应用价值与积极影响。

一是重点关注了全国 25 个经济发达重点镇行政体制改革的新实践，并与本课题的研究内容结合起来，其阶段性成果《从法治视角看成都“扩权强镇”改革》发表于《行政改革内参》2014 年第 12 期。

二是重点关注互联网与法治政府建设。在对成都市“互联网+政务服务”模式，即高效政务服务一键通、公共服务热线一号通、道路交通事故处理一庭通、居民健康卡一卡通的“四个一”民生改革的深入调查基础上，形成的阶段性成果《民生改革助推基层法治政府建设》发表于《行政改革内参》2016 年第 7 期。

三是重点关注基层法治政府建设的热点、焦点问题，如城镇化过程中的农村房屋的拆迁安置补偿问题，其阶段性成果《农村房屋产权与征收补偿制度亟待完善》发表于《理论动态》2015 年 2 月刊。

四、提供基层法治政府建设的咨政路径

本研究提供了大量重要的对策建议与咨政参考，主要包括以下方面：

第一，关于培育依法全面履行基层政府职能的法治思维，完善依法全面履行基层政府职能的法制体系，健全依法全面履行基层政府职能的法治保障，改革依法全面履行基层政府职能的管理体制的建议。

第二，关于基层政府治理法治化实现路径的若干建议。

第三，关于提升基层公务员行政法治思维水平的若干建议。

第四，关于改革基层政府行政运行体制机制的若干建议。

第五，关于加强基层法治政府法律制度建设的若干建议。

第六，关于营造基层法治政府的和谐生态环境的若干建议。

第七，关于构建基层法治政府建设指标体系的若干建议。

本书大量内容尚未公开发表，尽管如此，其阶段性成果已经产生了良好的社会应用价值与积极影响。例如，人民网全文转载了《中国

共产党依法执政实现路径研究》；《理论动态》刊发的《农村房屋产权与征收补偿制度亟待完善》，获成都市人民政府优秀科研成果二等奖；其前期调研成果《从法治视角看成都“扩权强镇”改革》《民生改革助推基层法治政府建设》均被《行政改革内参》采纳刊发。

本书对于一些敏感问题未能深入探讨，基层行政法学理论体系、基层法治政府目标任务、基层法治政府建设基本路径等方面尚待深入研究。

在研究过程中，得到了中共中央党校王勇教授、四川大学徐继敏教授的大力支持，也得到了唐景明、向巍、汤洪峰、谢志俊等众多基层干部的经验分享与宝贵建议，在此特致谢忱！

本课题组成员郭祎副教授参与第四、五、九章的研究及文稿整理工作；林德萍教授负责数据统计并承担第八章的研究；王素珍助理研究员承担第六章的研究；陶进华副教授参与第十章研究，在此一并致谢！

孟大川

2018年8月1日

于温江

目 录

第一部分 基层法治政府建设的基本理论与目标任务

第一章 基层政府及其职能履行的行政法探微·····	(3)
一、基层政府的内涵与行政法特征·····	(3)
二、基层政府的职能与现状·····	(9)
三、依法全面履行基层政府职能的路径·····	(16)
第二章 基层法治政府理论及其目标任务探析·····	(20)
一、基层法治政府的属性与特征·····	(20)
二、基层政府的依法行政与法治政府建设的关系·····	(24)
三、基层法治政府建设的意义·····	(27)
四、基层法治政府建设的目标·····	(30)
五、基层法治政府建设的任务·····	(33)
第三章 国家治理体系现代化视阈下的基层治理法治化·····	(38)
一、国家治理体系现代化与基层治理法治化·····	(38)
二、基层治理法治化的重要意义·····	(40)
三、基层治理法治化的实现路径·····	(42)

第二部分 基层法治政府建设的现状调查与问题分析

第四章 基层法治政府建设的现状调查与问题分析（上）·····	(49)
一、基层工作人员法治思维现状调查与分析·····	(50)

二、基层法治政府建设的实践现状调查与分析·····	(55)
三、基层政府法治建设的政治生态环境调查与分析·····	(60)
第五章 基层法治政府建设的现状调查与问题分析 (下) ·····	(65)
一、基层政府的行政体制与法制现状与分析·····	(65)
二、基层法治政府建设监督机制的现状与分析·····	(77)

第三部分 基层法治政府建设的路径选择与决策建议

第六章 提升基层工作人员行政法治思维水平·····	(83)
一、行政法治思维的内涵·····	(83)
二、提升基层工作人员行政法治思维水平的路径·····	(90)
三、完善行政法治思维培养保障机制·····	(96)
四、完善行政法治思维培养监督机制·····	(99)
第七章 加强基层法治政府法律制度建设·····	(105)
一、我国行政法律制度建设的历史回顾与启示·····	(105)
二、健全与完善基层政府行政组织法制·····	(108)
三、健全与完善基层行政机关编制法规·····	(111)
四、健全与完善基层公务员法制体系·····	(114)
五、健全与完善基层政府行政程序法律制度·····	(116)
六、健全与完善基层民主法律制度·····	(119)
七、健全与完善基层政府监督制度·····	(125)
第八章 改革基层政府行政运行体制机制·····	(128)
一、乡镇政府依法行政与村民自治·····	(128)
二、基层政府社会管理权与公民参与权·····	(133)
三、基层政府执法权能与公共服务·····	(137)
四、政府市场监管与财政创收·····	(143)
第九章 构建基层法治政府建设指标体系·····	(150)
一、基层法治政府建设指标体系的一般性与特殊性·····	(150)
二、基层法治政府指标体系的基本原则与特有原则·····	(154)

三、基层法治政府建设指标体系的基本内容·····	(156)
四、基层法治政府指标体系的分解与示例·····	(162)
第十章 营造基层法治政府的和谐政治生态环境·····	(180)
一、基层党委依法执政与基层法治政府建设·····	(180)
二、基层人大依法行权与基层法治政府建设·····	(185)
三、上级政府的依法行政与基层法治政府建设·····	(188)
四、司法机关的公正司法与基层法治政府建设·····	(192)
五、公民守法意识与基层法治政府建设·····	(195)

附 录

阶段性成果 1:

农村房屋产权与征收补偿制度亟需完善·····	(201)
一、农村房屋产权与征收补偿的制度不完善·····	(201)
二、完善农村房屋产权与征收补偿制度的必要性·····	(203)
三、完善农村房屋产权与征收补偿制度的建议·····	(205)

阶段性成果 2:

民生改革助推基层法治政府建设

——以成都市双流区“四个一”为例·····	(208)
一、双流区“四个一”民生改革的基本内容·····	(208)
二、双流区“四个一”民生改革的法治特征·····	(210)
三、“四个一”民生改革对基层法治政府建设的启示·····	(213)
参考文献·····	(217)

第一部分

基层法治政府建设的基本理论与目标任务

第一章 基层政府及其职能履行的行政法探微

我国幅员广大，地域辽阔；人口众多，民族多样。因而行政区划层级种类繁多，尤其是我国基层政府数量较大，情况千差万别。在国家行政管理体系中，基层政府担负着最基本的行政职能与最繁杂的任务。在依法治国的视阈下，基层政府迫切需要行政法学与行政法治的观照。

一、基层政府的内涵与行政法特征

“基层”（Base Course），是指社会组织中最基础的层级层面。《辞海》解释为“各种组织中最低的一层，它跟群众的联系最直接”。在实践中，基层既有特定的内涵，又无所不在，对象较宽泛、模糊，可泛指生产、教学、科研、服务等各种组织的第一线。“基层”作为一个相对概念，一般泛指县级以上党政机关、企事业单位和其他社会组织等。

“基层”，按照性质划分，可分为基层党组织、基层政权组织、基层群众性自治组织、基层企业单位、基层事业单位等。

基层党组织，根据《中国共产党章程》第29条规定：“党的基层组织是指企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队和其他基层单位。”

基层政权组织，根据《中华人民共和国宪法》第111条规定，“居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定”，这里的“相互关系”的法律规定主要指《中华人民共和国村民委员会组织

法》第5条，“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助”，以及《城市居民委员会组织法》第2条第2款，“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”。

由此可见，《中华人民共和国宪法》第111条关于“基层政权”的具体内涵与外延，应当是乡、民族乡、镇的人民政府，不设区的市、市辖区的人民政府，不设区的市、市辖区人民政府的派出机关。

基层群众性自治组织，如城市居民委员会和农村村民委员会。根据《中华人民共和国宪法》第111条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”

本书所称的“基层政府”是指我国社会最基础层级的，与公民、法人、其他社会组织直接相联系的人民政府。其外延包括县（自治县）、县级市（不设区的市）、市辖区、旗（自治旗）及所辖乡（民族乡）、镇、苏木（民族苏木）政府以及县级政府派出机构的街道办事处。本书的“基层政府”为了与不设区的市、市辖区及其所辖的派出机关相对应，在《中华人民共和国宪法》第111条的规定基础上，扩展了“基层政权”的外延，即将其同行政级别的县（自治县）、旗（自治旗）人民政府纳入“基层政府”的定义范畴。

根据我国行政区划统计，截止于2014年12月31日，全国县级行政区划单位有2854个，其中县1425个、自治县117个、市辖区897个、县级市361个、旗49个、自治旗3个、特区1个、林区1个。

全国共有乡级行政区划单位41658个，其中包括区公所2个、镇19683个、乡13587个、民族乡1085个、苏木106个、民族苏木1个、街道办事处7194个。所辖村级行政单位662238个。以上行政区划单位统计均未包括我国港澳台地区。

尽管我国基层政府数量如此之大，称谓如此多样，情况千差万别，但为了研究的方便，本书将县（自治县）、不设区的市、市辖区、旗（自治旗），统称为县级政府；本书将乡（民族乡）、镇、苏木（民

族苏木)政府以及县级政府派出机构的街道办事处,统称为乡级政府。因此,本书所指的基层政府包括县级政府与乡级政府两个层级。县、乡级政府有它们共同的特征,也有各自不同的鲜明的行政法特征。

(一) 县、乡级政府的共同特征

1. 机关性质的行政性

根据《中华人民共和国宪法》第105条规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。”第107条明确授予了县、乡级人民政府的行政职权。县、乡级政府行政性体现在它具有国家行政机关的一般属性,是国家行使公共行政权力的主体、载体与行为体,其公共行政的内容同样包括行政命令、行政决策、行政司法、行政裁决、行政处罚、行政许可、行政强制、行政确认、行政救助、行政监察等行政行为。我国县、乡两级政府作为国家宪法明确设定与授权的人民政府,必须依照法律、法规规定的权限,依照本级人民代表大会的决议和上级行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的公共行政事务。因此,县、乡两级政府是法定行政主体,是专司行政权的国家机关,是国家政权机构体系中依法享有行政权力的行政机关,其性质具有鲜明的行政性。

2. 行政层级的基础性

县、乡级人民政府由于处于我国中央、省(自治区、直辖市)、市(设区市)、县、乡五级政府中最基础的两层,处于国家经济、政治、社会、文化、环境等建设的第一线,在国家政权机构体系中居于重要的基础性地位。其基础性表现在:执政党的方针政策依靠县、乡级政府宣传贯彻,国家的法律、法规依靠县、乡级政府普及执行,党和国家的重大部署依靠县、乡级政府具体实施。社会各方面的基本数据、基本信息、基本情况与基本状态依靠县、乡级政府真实地统计、搜集、调查与掌控,并适时地向上级政府及其相关部门传输,为国家顶层设计提供真实的基础性资料。

3. 工作对象的群众性

县、乡级人民政府行政层级的基础性，决定了其工作对象的基层性与群众性。县、乡级政府各项工作必须直接面对广大人民群众，直接面对行政相对人即公民、法人及其他社会组织。县、乡级政府是直接为群众服务的提供大量行政许可（审批）、行政确认、行政救助、行政指导等行政行为的“窗口”政府；是直接与众打交道实施行政检查、行政处罚、行政强制等行政行为的“焦点”政府；是体现党和人民群众密切联系、展示人民政府为人民服务的“桥梁”政府；是将党的方针政策、国家法律法规贯彻落实执行到群众中去的“终端”政府。基层政府离开了群众，就像树苗离开了土地一样无法生存。

4. 人际关系的紧密性

县、乡级人民政府行政辖区的空间面积比较小。县、乡级政府公务员在一个面积不大的行政区域内工作，用不了多长时间，公务员之间、公务员与公民、法人及其他社会组织之间等就能彼此熟悉了解，也必然产生各种或公或私的紧密联系。县、乡级政府绝大多数公务员都是本地人，各种亲戚、同学、战友、朋友、世交等关系盘根错节，错综复杂。基层政府及其公务员如若没有严格的制度约束，必然陷入人情社会与利益链条之中。尤其是乡级政府，本乡本土的群众之间彼此认识，许多互为亲戚朋友。土地整理与城镇化建设的集中“上楼”居住，现代化的自媒体（如QQ、微信等）工具，使安置房楼群中世代熟悉的居民彼此联系更加方便与紧密，它们为了共同的利益可以一呼百应、一哄而起。

（二）县、乡级政府不同的行政法特征

县、乡级政府毕竟又是两个不同层级的政府，因此，它们也有不同的行政法特征。

1. 县级政府行政职权的相对法定性，而乡级政府行政职权相对委托性

从《中华人民共和国宪法》第107条对县、乡级政府的法律授权看，该条文对县级人民政府行政职权规定比较具体，即“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。但是，对乡人民政府的行政职权则表述得较为笼统，即“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作”。从《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定看，该法第59条、第61条分别对县级以上人民政府和乡、民族乡、镇的人民政府的行政职权作了较详尽规定，但乡级政府较之县级政府的行政职权，则少了“规定行政措施，发布决定和命令”“领导所属各工作部门和下级人民政府的工作”“依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员”等行政职权。从现行法规、规章的大量规定看，我国县级以上人民政府的行政职权比较完整，而乡级人民政府则几乎没有独立的重大决策权、人事任免权、行政执法权、财政支配权等。但是，在行政实践中，我国县级人民政府及其职能部门又常常以行政委托（包括口头委托）或者“交办”的方式，将大量行政事务下交给乡级政府。

2. 县级政府行政职能的相对部门化，而乡级政府行政职能相对综合性

根据《中华人民共和国宪法》第107条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条的规定，或者与上级政府职能部门对应，或者根据本区域的实际，县级人民政府一般都设置有经济、教育、科学、文化、卫生、体育、国土、环境保护、城乡建设、财政、民政、公安、监察、民族宗教、司法行政、计划生育等相应的行政职能部门，使县级人民政府行政管理职能更加部