



法治政府蓝皮书

BLUE BOOK OF LAW-ABIDING GOVERNMENT

中国法治政府 发展报告 (2015)

中国政法大学法治政府研究院 / 编

ANNUAL REPORT ON CHINA'S
LAW-ABIDING GOVERNMENT (2015)



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 (2015)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LAW-ABIDING GOVERNMENT
(2015)

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. 2015/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, 2015. 12

(法治政府蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8546 - 1

I. ①中… II. ①中… III. ①国家机构 - 行政管理 - 研究报告 -
中国 - 2015 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 288291 号

法治政府蓝皮书

中国法治政府发展报告 (2015)

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 郭瑞萍

出 版 / 社会科学文献出版社·学术资源建设办公室 (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 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.75 字 数: 419 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8546 - 1

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2015 - 474

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”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	林鸿潮	汤 磊	张 松	王敬波
谢尧雯	许可祝	覃 慧	郝 倩	刘 茜
张 莉	都 督	林 华	孔祥稳	赵 鹏
胡睿超	曹 鎏	马龙君	王 翔	李培磊
王青斌	黎 静	王 箐	冯安琪	

编辑人员 林鸿潮 汤 磊 王 玎 蔡 佳 王 冰

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

十八届四中全会提出坚持依法治国、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，加快建设职能科学、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。

一年来，法治政府建设进展顺利，法治政府理论研究成果丰硕。各级政府按照法治政府的要求大胆改革、锐意创新，取得了丰富的实践成果。行政法理论界紧密联系实际，对关系法治政府建设的重大理论问题深入研究，积极探索，取得了一批优秀的研究成果，为推进行政审批改革、简政放权、放管结合、优化服务，加快建设法治政府提供了理论支持，在权力清单、责任清单制度、信息公开制度、行政诉讼制度等研究领域取得新突破。修改后的《立法法》扩大了地方立法权限、完善了授权立法制度，对于科学立法、民主立法、提高立法质量具有重要意义。学界围绕完善立法体制、规范地方立法权和授权立法，加强备案审查制度等热点问题进行了较为深入的研究。随着各地重大行政决策立法增多，学术界开始重点研究行政决策法治化、行政决策程序及行政决策责任等问题。在城市管理综合行政执法领域，为解决多头执法、多层执法、重复执法、权责脱节等问题，各地积极推进综合执法体制规范化、法治化。在行政程序立法领域，按照十八届四中全会提出的“完善行政程序法律制度”要求，一些省市政府以法规、规章等形式，制定行政程序条例和规定，行政程序法治进入新阶段，为中央行政程序立法积累了有益经验。在风险规制与公共安全领域，围绕《食品安全法》《药品管理法》《安全生产法》等一系列法律法规的修订，国务院和各部门颁布了一批配套法规和规章。学术界就风险行政法与传统行政法的关系、专家理性与公众理性的调适等一系列问题进行了研究。在国家安全领域，新颁布的《国家安全法》和《反间谍法》落实总体国家安全观，为我国国家安全法治化奠定了重要基础。信访法治化提上了议事日程，有些地方人大和政府也以法规、规章



和规范性文件的形式规范信访工作，行政法学界也对此进行了深入研究。修改后的《行政诉讼法》实施以来，随着立案登记制等司法改革举措的逐步落实，各地法院的行政案件出现井喷式增长，行政诉讼制度在救济权利、化解矛盾纠纷方面的作用日益增强，学界密切关注新《行政诉讼法》实施带来的问题与挑战。

Abstract

The fourth plenary session of the 18th Communist Party of China (CPC) Central Committee specifically proposed the commonly promotion of rule of law, governance of law, and administration of law, and the acceleration of the construction of law-abiding government with the connotations featuring “scientific functions, legalized powers and accountabilities, strict law enforcement, openness and fairness, integrity and high efficiency, law-biding and credibility”.

Last year, the construction of law-abiding government has been smoothly carried out and fruitful theoretical achievements have been contributed to the field of law-abiding government. Governments of all the levels audaciously tried to reform and innovate according to the connotations of the law-abiding government and received precious experience. The academic circle of administrative law was devoted to further researches of major theoretical problems of law-abiding government which were all closely related to the practice and had received a batch of outstanding works. All the works have provided solid theoretical foundation to promote the administrative approval reform, to streamline the administrative power, to perfect the administrative service and to accelerate the construction of law-abiding government and moreover, made many breakthrough towards power list/accountability list system, openness of government information, and administrative litigation. The newly amended Legislation Law was focused on the reform of the local legislative power, perfection of the system of authorized legislation, and the promotion of scientific legislation and democratic legislation. The scholastic circle conducted researches centering on how to perfect and regulate the legislative system, the exercising of local legislative power, and such systems as authorized legislation and document archiving and review. With the increase in the legislation related to administrative decision-making, the theoretical researches were centered on the legalization of the administrative decision-making, the procedures of administrative decision-making and responsibilities for administrative decision-making. The reform of the comprehensive administrative law enforcement of



urban management was targeted on the solutions of the multi-head law enforcement, multi-level law enforcement, repetitive law enforcement and the detachment of powers and accountabilities. Corresponding to the requirement of “perfecting legal system of administrative procedure” proposed in the fourth plenary session of the 18th Communist Party of China (CPC) Central Committee, the various ministries, commissions, and the local governments perfected the administrative procedural regulations and rules, which have contributed much helpful experience to the future unified administrative procedural law promulgated by the central government. In the fields of risk regulations and public security, centering on amendments of such a series of laws and regulations as The Food Security Law, Drug Safety Law, Production Safety Law, a batch of supporting legislations were promulgated, the scholastic circle conducted researches on such a series of questions as the relation between the regulative administrative laws and the conventional administrative laws, and the adaptation of expert rationality and public rationality. In the field of national security, the newly promulgated National Security Act and Counterespionage Law, implementing the thought of the integral national security, laid an important foundation for the legislation of our national security. The legalization of petitions has been listed on the agenda, and the Ministries and Commissions Directly under the State Council, the various local administrations have consecutively established the norms for the petition work under the new situation in the forms of laws, regulations and nominative documents, and the scholastic circle of administrative laws has also conducted in-depth studies on them. The implementation of the newly amended Administrative Litigation Law brought a surge of cases because of the multiple judicial reforms like registration system and the capacity of the administrative litigation has been enhanced in remedy of rights and resolution of disputes. The academic circle also paid closely attention to the problems and challenges brought by the newly amended Administrative Litigation Law.

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 2015 年的中国法治政府建设	001
---------------------------	-----

Ⅱ II 专题报告

Ⅱ.2 权力清单制度的发展	019
Ⅱ.3 《立法法》的修改与实施	069
Ⅱ.4 重大事项行政决策法治的发展	101
Ⅱ.5 城市管理综合行政执法的发展	132
Ⅱ.6 行政程序立法的推进	159
Ⅱ.7 风险规制与公共安全法治的推进	192
Ⅱ.8 国家安全与反恐立法	230
Ⅱ.9 信访制度的发展	259
Ⅱ.10 《行政诉讼法》的修改和实施	289

Ⅱ III 立法·案例·事件

Ⅱ.11 法治政府领域重要立法提要（2014 年至今）	323
-----------------------------------	-----



Ⅱ.12	2014 年以来我国法治政府领域重大案例	332
Ⅱ.13	2014 年以来我国法治政府领域重大事件	344

Ⅱ IV 附录

Ⅱ.14	中国政法大学法治政府研究院相关成果介绍	365
------	---------------------------	-----

皮书数据库阅读使用指南

B. 1

2015年的中国法治政府建设

马怀德 林鸿潮 汤磊*

摘 要：十八届四中全会提出坚持依法治国、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，加快建设职能科学、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。一年来，法治政府建设进展顺利，法治政府理论研究成果丰硕。各级政府按照法治政府的要求大胆改革、锐意创新，取得了丰富的实践成果。行政法理论界紧密联系实际，对关系法治政府建设的重大理论问题深入研究，积极探索，取得了一批优秀的研究成果，为推进行政审批改革、简政放权、放管结合、优化服务，加快建设法治政府提供了理论支持，在权力清单制度、责任清单制度、信息公开制度、行政诉讼制度等研究领域取得新突

* 马怀德，中国政法大学副校长，教授，博士生导师；林鸿潮，中国政法大学法治政府研究院副教授，硕士生导师；汤磊，中国政法大学宪法学与行政法学博士研究生。



破。2014年以来,法治政府建设的热点和重点集中于以下方面:第一,全面推行权力清单制度,打造权责明确的政府权力体系;第二,全面修订《立法法》,完善立法体制和立法程序;第三,以专门性与精细化思路,推进行政决策法治化发展;第四,推进行政执法体制改革,积极探索城市综合执法方式与创新;第五,以程序制约权力,不断完善行政程序立法;第六,围绕风险规制与公共安全,改革事前监管制度,落实简政放权;第七,新颁布的《国家安全法》和《反间谍法》落实总体国家安全观,为国家安全法治化奠定重要基础;第八,把信访纳入法治化轨道,保障公民合法权益;第九,《行政诉讼法》的修改与实施,开启行政法治的新篇章。

关键词: 法治中国 法治政府 发展与改革

“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”是十八届四中全会为“建设法治政府”明确的内涵和要求。^①随着法治政府建设的不断推进,从中央到地方的各级政府均在行政思维、目标、方式和程序等诸多方面进行改革和创新。可以说,法治政府建设目标的提出以及各级政府积极践行法治的努力已经在改变我国既有的社会治理格局。政府作为执法者,站在社会治理的第一线,随着政府与社会、管制与自由等边界的不断革新,政府自身的目标和角色也在发生着变化。法治政府建设在我国法治化建设的改革中是关键性问题,在我们讨论政府各项行政执法创新以及制度建设之时,必须围绕法治政府的未来发展目标进行,服务于法治政府建设的直接目标,以及法治中国建设的终极目标。

^① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)。

一 法治政府的内涵

十八届四中全会通过的《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》)提出“全面推进依法治国”的执政要求,并将建设法治政府与法治国家、法治社会一道,作为国家治理的基本要求。虽然此前中国共产党全国代表大会的报告、党中央全会的公报或决定也曾涉及过依法行政、法治政府的相关内容,例如十六大提出的“全面推进依法治国”,十七大提出的“加强社会主义法治国家”,但十八届四中全会的《决定》是我国历史上第一次完全以“依法治国”为主题的党中央全会报告。马怀德教授认为这标志着中国共产党作为执政党,对法治和依法治国的认识有了“进一步的深化”。公报此次提出的法治国家、法治政府和法治社会三位一体的概念,为更全面地理解、建设法治奠定了理论基础。其中,法治国家的建设包括科学立法、严格执法和公正司法;法治社会的建设则包含社会团体与行业协会等方面的法治问题。^①法治政府建设,作为法治实施体系的重要组成部分,在未来法治中国建设和全面推进依法治国体系中占据不可或缺的重要地位。就三者关系而言,姜明安教授指出,法治政府建设是法治国家建设的关键,也是法治社会建设的保障。^②政府作为法律最主要的执行者,如果其本身无法实现法治,不按法律规则行事,那么如何能够使科学立法落到实处?又如何能够确保公正的司法不被践踏?也就更谈不上严格执法了。

就法治政府的内涵而言,《决定》为法治政府设定了六项标准,即职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效和守法诚信。这些标准不仅为我们勾勒出了我国法治政府的内涵,也明确了未来政府改革的基本目标和手段。与此同时,为配合法治政府建设的目标,《决定》还特别列举了六项具体改革措施,即:(1)依法全面履行政府职能;(2)健全依法决策机制;(3)深化行政执法体制改革;(4)坚持严格公正文明执法;(5)强化对行政

^① 姜明安:《关于法治政府建设的两个问题》,《法制与社会发展》2015年第5期。

^② 参见姜明安《建设法治中国是法治国家、法治政府、法治社会的统一》,《法学杂志》2013年第6期。



权力的制约监督；（6）全面推进政务公开。以实现法治政府六项标准为目标，以落实六项具体改革措施为路径，从职能设定到权力制约，《决定》所描绘的法治政府建设宏图既展望了远景预期，又明确了近期任务，在为法治政府建设指明方向的同时，也为我们勾勒出了未来我国政府运作的基本框架和基本特点。在我们研究与政府有关的任何制度构建之前，必须明确该制度所要实现的价值和服务的对象。

（一）职能科学

法治政府应当是有限的政府，^①科学的职能划分为政府行权划定了合理的界限。我国从计划经济时期走来，政府采取家长式的大包大揽，自上而下统筹社会生产和生活。在这一时期，家长式的政府似乎和社会生产生活融为一体，而每个人的工作、生活都离不开组织，离不开单位。然而，法治政府绝不是大包大揽的政府，而是职能科学且界限明确的有限政府，这便要求法治政府建设过程要处理好三个关系：第一是政府与市场的关系；第二是政府与社会的关系；第三是政府之间纵向与横向的关系。^②

1. 政府与市场

与法治政府建设相对应的，是我国的市场体制改革。十八届三中全会的报告中明确强调要坚持深化经济体制改革，使市场在资源配置中起到“决定性作用”，并坚持“完善现代市场体系”。与此同时，报告还提出，“市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批”，实现简政放权。^③促进和保障自由竞争是市场化改革的题中之义，政府作为掌握公共资源和权力的非营利性机构，面对自由竞争的市场应当保持适当的被动性。在市场经济的环境之下，政府与市场的互动应当遵循一个基本原则，即市场能通过自由竞争予以调节的，应当交给市场，以确保其在资源配置中的决定性作用。

① 马怀德：《推进依法行政，建设法治政府》，《中国民政》2011年第2期。

② 姜明安：《法治政府建设的若干问题》，《学习时报》2014年12月15日。

③ 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）。