

法治
ZHENGFU FAZHI JIANSHE
WENTI JUJIAO

政府法治建设 问题聚焦

主 编 / 栾政明 副主编 / 韩 哲

中国检察出版社

法治
ZHENGFU FAZHI JIANSHE
WENTI JUJIAO

政府法治建设 问题聚焦

主 编 / 栾政明 副主编 / 韩 哲

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府法治建设问题聚焦 / 栾政明主编. —北京: 中国检察出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1684 - 8

I. ①政… II. ①栾… III. ①社会主义法制 - 建设 - 研究 - 中国

IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 135568 号

政府法治建设问题聚焦

主 编 栾政明 副主编 韩 哲

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010)68650028

发行电话: (010)88954291 88953175 68686531

(010)68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 19.25

字 数: 330 千字

版 次: 2016 年 7 月第一版 2016 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1684 - 8

定 价: 58.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

什么是法治？

英国思想家洛克说：个人可以做任何事情，除非法律禁止；政府不能做任何事情，除非法律许可。法治，是给公民以最充分的自由，是给政府以尽可能小的权力。法治社会的真谛在于：公民的权利必须保护，政府的权力必须限制，与此背离的就不是法治社会。毫无疑问，限制并规范政府权力是一个法治国家的重中之重。

然而，仅仅限定政府权力就可以万事大吉了吗？如果无数个体滥用自由又该如何处理、如何是好？17世纪法国哲学家约瑟夫·德·迈斯特说“有什么样的人民就有什么样的政府”。

在笔者看来，中国法治建设面临两大任务：一是治标，即科学立法、独立司法、严格执法、违法必究，以规范政府的行为，限制政府的权力。二是治本，即在全民中塑造良好的法治思维文化，用真实代替虚假，用秩序代替随意，用利益平衡和彼此遵循代替唯我独尊，用对生命和环境的敬畏代替无限夸大的“人定胜天”……只有这种把法律规则作为上至崇拜、下至人生底线的思想才可能真正实现法治社会。准确地说，当今的中国正从这两个方面进行着艰苦的努力和探索，特别是“治标”方面，有目共睹。

自改革开放以来，我国的法治建设取得了令人瞩目的进步和成绩，从“法制”到“法治”，经历了曲折的过程，呈现螺旋式的上升。在我们这个有着数千年漫长封建历史传统的国家，彻底否定人治，坚定不移走法治之路，是了不起的历史进步，具有划时代的意义。

对于现代中国，只有坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，才是真正意义上的法治。依法治国、依法执政、依法行政共同推进，才是真正的依法；科学立法、严格执法、公正司法、全民守法全面推进，才是真正的法治。无论是经济改革还是政治改革，法治都可谓是先行者。

1997年9月，党的“十五大”在科学总结我国社会主义民主和法制建设经验教训的基础上，郑重提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的重大战略任务。1999年3月，“依法治国”的基本方略和奋斗目标被庄严地写入我国《宪法》，其第5条规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。此后，法治建设步伐加快，2004年，国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》。2008年，国务院作出《关于加强市县政府依法行政的决定》。2010年，国务院出台《关于加强法治政府建设的意见》。2015年，国务院又颁布了《法治政府建设实施纲要》。最令人振奋的是，2014年11月党的十八届四中全会更是以依法治国为主题，用依法治国推进国家治理体系和治理能力现代化，为经济、政治改革和制度建设开辟新境界。

为什么要提出法治政府建设的问题？法治的基本精神包括两个方面。一方面是因为政府的权力具有天然的扩张性和侵略性，公权力必须通过法治受到限制；另一方面私权利极易受到公权力的侵犯，故必须通过法治充分保障公民个人合法的权利和自由。当前，法治政府建设还存在诸多的问题：第一，各级政府和领导的法治理念还没有普遍树立起来。比如，许多地方和部门的工作人员特别是领导干部，没有按照依法执政、依法行政的法治理念，行使职权，履行职务，开展工作。第二，各级政府和领导不能普遍运用法治思维的方式思考和解决问题。比如，有些领导干部对法治思维的方式，说起来重要，做起来次要，忙起来不要。在安排工作、检查指导、协调问题，特别是处理矛盾纠纷时，往往多是凭主观、靠经验、拍脑袋作决策、做决断，没有真正运用法治思维去想问题、办事情。第三，法治政府建设存在形式主义倾向，规范性文件制定和行政决策的程序规范不足。具体表现为，一些政府对依法行政的组织推进工作呈现模式化、套路化，停留于口头承诺，缺乏实质举措。就规范性文件的

制定而言，条文设计合法性审查不足，行政机关通过红头文件违反法律自我授权、自我扩权现象普遍。就行政决策而言，相当一部分城市不重视行政决策程序规范，未出台相应规定，或者即便出台了规定，也是形式大于实质，对决策的合法性审查流于形式，对决策刚性约束不足，而所谓的专家论证也往往缺乏独立性，易被操纵。重大决策民主程度低，人大监督与公众参与明显不足。因此，有必要对法治政府建设的问题予以梳理和系统思考，以期对政府法治建设有所裨益。第四，作为个体的民众的法律意识淡薄，一是出现问题以上访告状为主，不是以法律救济为基本方法；二是少数走法律救济途径的人滥用诉权、复议权等，甚至把一个案件分解成数十个案件启动，影响到经费预算、人员定额受到严格限制的部分行政机关职能部门的运行。

毫无疑问，法治建设必须先解决迫在眉睫的问题。法治政府建设究竟有哪些问题需要聚焦解决？根据常年担任政府法律顾问和服务政府法律项目的经验和思考，笔者认为主要包括法治政府建设的总体目标，如何实现科学决策、民主决策和依法决策，如何加强地方立法，如何规范行政执法权力，如何推动政务、信息公开，如何创新社会治理和有效预防化解社会矛盾，如何加强行政监督和问责，如何适应和应对新行政诉讼法带来的新变化，如何让弱势群体得到有效的法律援助，如何充分发挥政府法律顾问的参谋助手作用以及如何有效预防和应对公务人员职务犯罪的刑事风险 11 个问题。

本书就是围绕这十一个问题展开的。首先，我们概述每一部分的基本内容，引导大家认识和思考这些问题，接下来为读者提供相应的制度设计，便于实务操作，并在实务操作过程中给出要点提示，以准确把握制度设计的核心。其次，我们围绕这十一个问题介绍相关案例，并进行评述。最后，收集各省市一些已经制定并实施的制度和规范作参考。本书从内容概述、制度设计、要点提示、案例分析、规范性文件等角度对法治政府建设进行全面的论证，对于各级政府领导和法制办公室工作人员具有重要的参考价值。

参与本书编写的人员均是过去及现在的同事、好友，有的曾经工作在司法机关，有的工作在行政机关，有的作为律师为上至政府、下至村委会提供咨询

服务，有的代理过老百姓或企业向政府维权的案件。总之，作者们在这个领域有实践、有思考、有责任感和使命感。特别是在担任政府法律顾问的过程中，我们为政府重大项目建设提供优质的法律服务，积累了宝贵的经验，同时，也深感法治政府建设的重要性、紧迫性和艰巨性。鉴于此，我们组织资深律师和相关研究人员编写了这本书，期待为我国法治政府建设做出一些思考和应有的贡献。

诚如所言，全民法律文化与思维的形成才是法治建设的根本，故本书只是研究法治政府建设的第一本书，如果时间允许、实践所需，我们还会有第二、第三本书籍问世，为中国的发展建设、为中华民族真正的梦想尽一点微薄之力。

由于时间紧迫，错误和疏漏之处在所难免，希望读者能够批评指正。

是为序。

栾政明

2016年5月1日于承德避暑山庄

目 录
CONTENTS

序	1
问题一	如何明晰法治政府建设总体目标..... 1
问题二	如何实现科学决策、民主决策、依法决策..... 12
问题三	如何加强地方立法，服务经济和社会发展..... 23
问题四	如何规范行政执法权，做到用权不任性..... 39
问题五	如何推进政务公开，让权力在阳光下运行..... 57
问题六	如何创新社会治理，有效预防和化解矛盾纠纷..... 66
问题七	如何加强行政监督和问责..... 81
问题八	如何积极应对修改后《行政诉讼法》带来的新变化..... 92
问题九	如何让弱势群体得到及时有效的法律援助..... 103
问题十	如何充分发挥政府法律顾问参谋助手作用..... 111
问题十一	如何有效防范和化解公务人员职务犯罪的风险..... 123
结束语	153
附录 法律法规.....	157
中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 （节录）	157
法治政府建设实施纲要（2015—2020年）	172
国务院关于加强法治政府建设的意见.....	186
全面推进依法行政实施纲要.....	195

国务院关于加强市县政府依法行政的决定·····	205
国务院工作规则·····	213
规章制定程序条例·····	221
国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见 ·····	227
国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干 意见·····	233
中共中央办公厅、国务院办公厅关于推行地方各级政府 工作部门权力清单制度的指导意见·····	244
中华人民共和国政府信息公开条例·····	248
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务 公开的意见·····	255
中华人民共和国人民调解法·····	259
中华人民共和国行政复议法·····	264
中华人民共和国行政监察法·····	273
法律援助条例·····	281
河北省人民政府关于推行政府法律顾问制度的意见 ·····	287
最高人民检察院关于进一步加强预防职务犯罪工作的 决定·····	290

如何明晰法治政府建设总体目标

【概述】

2010年11月发布实施的《国务院关于加强法治政府建设的意见》，就贯彻落实依法治国基本方略，全面推进依法行政，进一步加强法治政府建设提出了总体要求和29项具体措施。党的十八大提出到2020年基本建成法治政府。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》明确提出了法治政府的总体目标，即加快建设职能科学、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。其中，职能科学、权责法定，是法治政府科学严谨的制度要求；执法严明、公开公正，是法治政府严格规范的行为要求；廉洁高效、诚实守信，是法治政府的明确可测的效果要求。提出了建设法治政府的基本原则，即必须坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持从中国实际出发，坚持依宪施政、依法行政、简政放权，把政府工作全面纳入法治轨道，实行法治政府建设与创新政府、廉洁政府、服务型政府建设相结合。提出了法治政府建设的衡量标准，即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。总体目标、基本原则和衡量标准有机结合、互为支撑，它们共同构成了法治政府建设的核心内容。

第一，职能科学。在法治状态下，政府的职能、组织构架以及预算支出等都是法定的，不能超出法定范畴。通过深化行政体制改革，合理调整机构设置，优化部门职责配置，严格控制机构编制总量，不断提高政府管理效率和水

平。推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责。

第二，权责法定。就是政府的权限、程序、责任法定化。政府及其部门依法取得和行使权力，履行行政决策和管理职责于法有据。行政权的行使必须符合法律法规的规定，不越权、不失职、不滥权。行政机关违法或者不当行使职权，应承担的责任有明确的法律规定。

第三，执法严明。要求行政执法部门严格规范公正文明执法，法律、法规、规章得到严格实施，违法行为得到及时查处和制裁，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保护，行政执法的社会满意度显著提高。

第四，公开公正。公开是法律对行政行为程序的要求，政府信息公开制度得到全面落实。政府与群众的沟通渠道更加畅通，人民群众的知情权、参与权、监督权等民主权利得到切实保障。公正则要求政府行政行为不得偏私，不得歧视，公平公正地对待所有个人和组织，行政管理措施和手段必要、适当，社会公平正义得以维护。

第五，廉洁高效。要求地方政府行政权力监督制度和机制基本完善，预防和惩治腐败的长效机制约束有力，实现干部清正、政府清廉、政治清明。法治能力明显提高，管理方式更加科学，服务更加便捷高效。

第六，守法诚信。行政机关工作人员特别是领导干部带头学法、模范守法，依法行政观念、能力明显增强。政府公信力显著提升，法治宣传教育成效明显，政务诚信示范引领作用突出，社会信用体系基本建成。

【制度设计】

《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出了依法全面履行政府职能的目标是，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。李克强总理在出席2014年夏季达沃斯的开幕式致辞中详解了三张施政“清单”：政府要拿出

“权力清单”，明确政府该做什么，做到“法无授权不可为”；给出“负面清单”，明确企业不该干什么，做到“法无禁止皆可为”；理出“责任清单”，明确政府该怎么管市场，做到“法定责任必须为”。

第一，政府行政权力清单制度。

2013年中共中央、国务院《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》指出：“梳理各级政府部门的行政职权，公布权责清单，规范行政裁量权，明确责任主体和权力运行流程。”党的十八届三中全会决定明确要求：“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。”2013年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》，通过建立地方行政权力清单制度，规范政府部门的职责权限，构建权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的政府职能体系。总的原则是“政府权力进清单，清单之外无权力”。权力清单使政府这只“看得见的手”更加清晰，厘清了权力边界，把权力关进制度的笼子里。在全面梳理、清理调整、审核确认、优化流程的基础上，将政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项以权力清单的形式向社会公开，逐一厘清与行政权力相对应的责任事项、责任主体、责任方式。省级政府2015年年底前、市县两级政府2016年年底前基本完成政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作。目前在一些省市和自治区已经开始推行行政权力清单制度。他们主要采取以下措施：

一是清理。按照“谁实施，谁清理”的原则，对行政审批、行政强制、行政确认、行政检查、行政备案、行政给付、行政征收、行政征用、行政奖励等行政权力进行全面清理，摸清权力底数，力争做到“一个不错、一个不漏”。在全面摸清底数基础上，各级各部门依据法律法规规章、党中央国务院规范性文件、部门“三定”规定等，对现有行政权力进行全面梳理，逐条逐项分类登记，列出权力清单。

二是取消。凡是没有法律、法规和规章依据的行政职权，原则上全部取消。有法规规章依据，但不符合全面深化改革要求和经济社会发展需要的行政职权，履行提请修改相关法律法规规章程序后予以取消。以部门“红头文件”设定的行政职权，一律取消。

三是放权。直接面向基层、面向群众，由基层管理更方便有效的经济社会

管理事项，凡是能够下放的，原则上一律下放市县政府管理。对部门交叉、管理分散的行政权力，进行归并整合。进一步加大向城区和乡（镇）下放权力力度。

四是公开。坚持公开透明的原则，除涉及国家机密外，根据行政权力确权情况，分类型、有步骤地向社会公开行政权力，包括名称编号、设立依据、实施机关、申请条件、办事流程、办理时限等基本信息，接受社会与公众的监督。积极推行审批事项“两集中两到位”，实行“一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务”，切实提高行政效率。建立动态调整机制，根据法律法规和职责任务调整情况，及时修改完善，确保清单科学有效、与时俱进。

第二，负面清单制度。

2014年7月，国务院发布了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，明确提出，制定市场准入负面清单，国务院以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，清单以外的，各类市场主体皆可依法平等进入。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。各地可以制定统一的禁止投资产业目录和政府核准的投资项目目录。列入《地方政府核准的投资项目目录》的项目，项目核准机关要会同国土资源、环境保护、城乡规划、行业管理等部门以及金融机构，依据有关法律法规、发展规划、产业政策、总量控制目标、技术政策、准入标准、用地政策、环保政策、信贷政策等项目进行审查。未列入《地方政府禁止投资的产业目录》和《地方政府核准的投资项目目录》的项目，由投资者自主决策，政府不再核准。作为我国国内企业投资项目准入负面清单管理试点省份，广东省于2015年3月1日起正式实施企业投资负面清单管理制度，已印发出台了《广东省企业投资项目实行清单管理的意见（试行）》以及企业投资项目准入负面清单、行政审批清单、政府监管清单三份清单。

第三，责任清单制度。

就是把政府的所有职责列在单子上，并对外公布，明确政府必须干什么，着力解决不作为的问题。责任清单制度重点有三项任务，即梳理部门职责、厘清相关部门的职责边界、明确公共服务事项。推行这一制度，将进一步明确部门职责，落实主体责任，做到权责一致，纠正不作为和乱作为，提高服务效

能，从而实现“法定职责必须为”。全面梳理部门职责，主要是以法律法规规章、部门“三定”规定，以及党中央、国务院和各级党委政府规范性文件为依据，对部门职责进行认真梳理，重点明确部门履职范围和具体工作事项，没有合法依据的，不列入部门职责范围。厘清相关部门的职责边界。对涉及多个部门管理的职责，特别是社会关注度高、群众反映强烈的市场监管、食品安全、安全生产、环境保护等方面的职责，依据现有规定明确相关部门的职责分工和牵头部门，建立健全部门间的协调配合机制，分清主办、协办关系，落实监管责任。明确公共服务事项。梳理政府部门以促进社会发展为目的、直接服务于行政相对人的具体服务事项，重点是保障基本民生需求的义务教育、就业、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、文化体育等领域的基本公共服务事项，方便企业和群众办事，接受社会监督。

第四，行政事业性收费和政府性基金清单制度。

落实《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》要求，清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目，公布全国性、中央部门和单位及省级收费目录清单，减轻企业和公民负担。2015年年底以前，没有法律法规依据且未按规定批准、越权设立的收费基金项目，政府提供普遍公共服务或体现一般性管理职能的行政事业性收费，没有法定依据的行政审批中介服务项目及收费，一律取消；擅自提高征收标准、扩大征收范围的，一律停止执行。

第五，法治政府建设指标体系和考核制度。

党的十八届三中全会提出建立科学的法治建设指标体系和考核标准。随着法治政府建设的全面展开，我国的法治建设指标体系和考核标准这项制度首先在地方政府率先推行。2008年12月，深圳市委、市政府作出了《关于制定和实施〈深圳市法治政府建设指标体系（试行）〉的决定》，将法治政府的建设具体细化为12大项、44小项、225细项的重要指标。此后，温州市、渭南市、苏州市、惠州市、沈阳市等也先后出台了各自的法治政府指标体系。在省级政府层面，湖北、四川、广东、天津、吉林等省市先后出台了法治政府指标体系。从各地法治政府指标体系的设计来看，是以《全面推进依法行政实施纲要》中建设法治政府的基本框架进行指标体系的内容设定的。一般是把政府职能转变和行政管理方式创新、制度建设、行政决策、行政执法、政府信息公开、行政监督、社会矛盾纠纷化解、依法行政能力培养、组织保障等方面作

为一级指标，再对一级指标进行细化分解，设计二级、三级指标，力求具体化、可操作、易考核。当然，各地的实际情况不同，在指标设计上也有所区别，各具特色。例如，广东省配套了《广东省依法行政考评办法》，对一些性质恶劣、严重违反政府职能的行为执行“一票否决制”。对于连续两年考核不合格的地方政府，或者被考评对象拒不落实整改，依据《考评办法》，将依法追究被考评对象主要负责人和相关责任人员的责任。

实践证明，通过建立和实施法治政府建设指标体系，综合运用各种方法对政府和政府部门进行考核和评价，有利于全面掌握依法行政工作的进展情况，准确评估法治政府建设的状况和水平，不断推动法治政府建设取得新成效。这项制度还没有全国层面的总体设计，2009年国务院法制办公室曾组织起草了《关于推行法治政府建设指标体系的指导意见（讨论稿）》，但没有下发。很多工作还在不断的探索和完善之中，诸如指标设计是否合理，考察手段是否科学，省、市、县等不同层级的法治政府建设指标是否应分类指导，如何加大考核问责力度等问题还有待于实践中解决。

【要点提示】

科学把握法治政府的目标要求和基本标准，落实各项简政放权措施，是推进法治政府建设的基础和关键。

一要正确处理政府、市场和社会的关系。西方经济学者亚当·斯密认为，经济运行靠市场这只“看不见的手”支配，政府应扮演“守夜人”的角色。随着“三个清单”制度的推行，各级政府更要进一步明确职责定位和简政放权，坚持凡是市场有效的，就交给市场决定；凡是社会有能力承担的，就放给社会；凡是社会组织和中介机构可以作为的，就依靠其发挥作用；凡是适合政府购买服务的，就向社会购买；凡是直接面向基层、量大面广、由区县管理更方便有效的，就下放区县和基层管理，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题，坚持放管并重，实行宽进严管，激发市场主体活力，促进经济社会持续健康发展。

二要正确把握深化行政体制改革与依法行政的关系。改革的目的是打破利益壁垒，拆除桎梏藩篱，压缩“寻租”空间，加快推进法治政府建设，这需要有壮士断腕的决心和勇气，需要有一种责任和担当。但改革措施主要也是依

靠健全制度和法治来进行，重大改革措施要于法有据。因此，必须把法治建设放到全面深化改革的背景中去谋划和推进，同时又要依法深化改革，实现法治建设和深化改革的良性循环。各级政府及部门要科学合理界定自己的职责权限，建立和完善地方行政组织和行政程序法律制度，建设一个有限政府、责任政府、高效廉洁政府。

三要正确处理解决重点问题和整体推进的关系。法治建设是复杂的社会系统工程，不可能一蹴而就。在推进过程中，既要加强顶层设计，全面落实党中央国务院十八大以来的系列改革措施，形成改革创新的整体态势，又要结合本地本部门实际，选准工作重点和突破口。要突出创新行政管理体制，抓住新一轮政府机构改革有利契机，把简政放权作为依法行政、创新行政管理方式的重要抓手，加快转变政府职能，取消和下放行政审批事项，不断改进政府服务，切实提高行政效能。要突出依法科学民主决策，坚持以依法科学民主为基本要求，完善行政决策机制，集中抓好健全行政决策程序、建立决策纠错机制、严格决策责任追究重点关键环节，提高行政决策水平。加强政府法治建设的智力支撑体系建设，充分发挥各级政府法制办和政府新型智库、政府法律顾问等法律专业组织的作用，使我们的各项改革措施建立在坚实的法治基础之上。总之，要通过转变政府职能，深化行政管理体制改革，建立健全科学民主决策机制，理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为，积极探索有效防范、化解社会矛盾的机制，完善行政监督制度和机制，强化组织保障，扎实有序推进法治政府建设。

【相关案例】

一、案例概述

党的十八大提出要在2020年基本建成法治政府，这是法治中国的基本目标。中共中央、国务院发布《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》），进一步明确法治政府的目标和标准，指明了法治政府的建设重点，可以说是“十三五”时期法治建设的重要依循。

回顾中国改革开放以来的历程，改革和法治的关系是一条主线。改革强调创新，强调突破现有的制度羁绊，而法治强调稳定性、长期性。“四个全面”

战略布局下，如何处理改革与法治关系？此次公布的《纲要》积极吸收了法治政府建设的改革成果，为协调改革与法治关系做出示范。《纲要》坚持改革要于法有据，也注重立法要为改革留出空间。在内容上，《纲要》及时巩固了行政审批制度改革、综合执法体制改革、“权力清单、责任清单、负面清单”等成果，更进一步提出全面清理行政审批事项，全部取消非行政许可审批事项，取消不符合行政许可法规定的资质资格准入许可，是对行政许可法的回归。

需要看到，我们当前与法治政府的目标还有相当的差距。2015年，中国政法大学法治政府研究院对全国100个城市进行法治政府评估，平均得分率仅为61.73%，刚刚及格。同时，各地区、城市之间依法行政的水平差异较大，制度实施的实际效果不佳。比如，在规范性文件清理的评估中，平均得分率仅为53.5%，有39个城市的得分为0；“重大决策合法性审查机制的实施情况”的平均得分率仅为31.7%，有84个城市得分在及格线之下。

二、案例评述

全面建成小康社会的伟大目标在前方指引，法治政府建设是题中应有之义：全面建成小康社会，不仅要实现物质文明的小康，同时也要实现精神文明的“小康”、实现社会公平正义的“小康”。党的十八大把“法治政府基本建成”确立为2020年全面建成小康社会的一项重要目标，党的十八届五中全会又进一步明确了这一目标要求。

“法令行则国治，法令弛则国乱。”“为政者须率先奉法。”行政机关是实施法律法规的重要主体，政府带头守法尊法、严格执法的重要性不言自明。本届国务院第一次全体会议就明确提出全面建设法治政府，把政府工作全面纳入法治轨道。

当改革进入攻坚期和深水区，当经济发展步入新常态，对政府管理和服务水平的要求就越来越高。人们欣喜地发现，在全面深化改革的时代背景下，依宪施政、依法行政的节拍越来越清晰、脚步越来越坚实。

法治是改革发展的可靠保障，厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。破解改革难题，厚植发展优势，必须坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。认识指导实践，实践凝聚共识，把工作全面纳入法治轨道成为各级政府的自觉行动。

过去，有的地方政府为推动“一把手”工程、政绩工程，往往是置程序