

法治政府新热点

《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》

学习问答

国务院法制办公室政府法制研究中心 编

权威性

通俗性

实用性

- 为什么要扎紧规范行政权力运行的“制度笼子”？
- 如何落实推进法治政府建设的第一责任人职责？
- 怎样进一步做好简政放权工作？
- 如何增强公众参与实效，避免“走过场”？
- 如何通过法治实践提高政府工作人员法治思维和依法行政能力？

.....

法治政府新热点

《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》

学习问答

国务院法制办公室政府法制研究中心 编



- 为什么要扎紧规范行政权力运行的“制度笼子”？
- 如何落实推进法治政府建设的第一责任人职责？
- 怎样进一步做好简政放权工作？
- 如何增强公众参与实效，避免“走过场”？
- 如何通过法治实践提高政府工作人员法治思维和依法行政能力？

.....



人民教育出版社

责任编辑：张 立

版式设计：周方亚

责任校对：周 昕

图书在版编目（CIP）数据

法治政府新热点：《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》学习问答 /

国务院法制办公室政府法制研究中心编. —北京：人民出版社，2016.8

ISBN 978-7-01-016586-8

I. ①法… II. ①国… III. ①国家机构—行政管理—中国—2015—2020—
问题解答 IV. ①D630.1-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 183361 号

法治政府新热点

FAZHI ZHENGFU XIN REDIAN

——《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》学习问答

国务院法制办公室政府法制研究中心 编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：14.5

字数：170 千字 印数：00,001—20,000 册

ISBN 978-7-01-016586-8 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

加快建设法治政府的奋斗宣言 和行动纲领（代序）

国务院法制办公室副主任 袁曙宏

2020 年法治政府基本建成，是党的十八大和十八届三中、四中、五中全会确立的全面建成小康社会的重要目标，也是全面推进依法治国的必然要求。未来几年，既是全面建成小康社会的决胜阶段，也是加快建设法治政府的关键时期。2015 年 12 月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》（以下简称《纲要》）。《纲要》是党和政府对人民作出的庄严承诺，是今后几年加快建设法治政府的奋斗宣言和行动纲领，标志着我国法治政府建设进入了与全面建成小康社会同步规划、同步实施、同步建成的决定性阶段。法治政府建设正展现出前所未有的“加速度”。

全面建成小康社会法治政府不能缺位

全面建成小康社会，难点在全面，重点在小康。就“全面”而言，我国不仅要实现物质文明的小康，而且要实现“五位一体”全面进步和社会公平正义的小康；就“小康”而言，既包括人民群众物质生活比较殷实，又包括法治政府基本建成。

改革开放以来，随着经济社会快速发展和人民生活水平普遍提高，广大人民群众民主意识、法治意识、维权意识不断增强，全社会对公平正义的渴望比以往任何时候都更加强烈。政府是老百姓打交道最多的国家机关，也是老百姓感受公平正义最直接的国家机关。没有法治政府的基本建成，就难以保障社会公平正义，促进社会稳定和谐，使人民群众生活得更加幸福、更有尊严。这就要求我们必须把深入推进依法行政作为全面推进依法治国的主体工程，把加快建设法治政府作为建设社会主义法治国家中具有示范性和带动性的关键环节，率先实现重点突破，确保2020年法治政府基本建成。

法治政府基本建成的7条主要标准

《纲要》明确规定“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”，这就勾勒出法治政府基本建成的总体轮廓。为了如期实现这一目标，《纲要》按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑，针对当前法治政府建设的实际，提出了法治政府基本建成的7条标准。这7条标准凸显了法治政府的鲜明特征、建设方向和评价依据。

政府职能依法全面履行。政府在法治轨道上全面履行职能，是法治政府的第一位要求。当前，应牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，紧紧围绕政府职能转变这个核心，继续推进简政放权、放管结合、优化服务，以大力取消和下放行政审批事项为突破口，以实行“三个清单”制度为重要抓手，实现权力“瘦身”、职能“健身”，激发大众创业、万众创新活力，推动政府依法全面履行宏观调控、市场监管、社会管

理、公共服务、环境保护等职责。

依法行政制度体系完备。完备的制度体系是法治政府运行的可靠保障。应在以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成的基础上，继续完善政府立法体制机制，加强重点领域立法，提高政府立法的公众参与度，加强规范性文件监督管理，建立法规规章和规范性文件清理长效机制，进一步构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系，使政府管理各方面制度更加成熟更加定型。

行政决策科学民主合法。决策是行政权力运行的起点和规范的难点。行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，是对法治政府的基本要求。应通过健全依法决策机制、增强公众参与实效、提高专家论证和风险评估质量、加强合法性审查、坚持集体讨论决定、严格决策责任追究等措施，推动决策法定程序严格落实、决策质量显著提高、决策效率切实保证，违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正，行政决策公信力和执行力大幅提升。

宪法法律严格公正实施。行政机关是宪法法律实施的主体，行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，严格规范公正文明执法是建设法治政府的重点。应通过改革行政执法体制、完善行政执法程序、创新行政执法方式、全面落实行政执法责任制、健全行政执法人员管理制度、加强行政执法保障等有力措施，确保法律法规得到严格实施，各类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障，经济社会秩序得到有效维护，行政违法或不当行为明显减少，行政执法的社会满意度显著提高。

行政权力规范透明运行。加强对行政权力运行的制约和监督，是建设法治政府的关键。应推动形成科学有效的行政权力运行制约和监督体系，健全惩治和预防腐败体系，全面推进政务公开，使党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、行政监督、审计监督、社会监督和舆论监督等各方面监督形成合力，切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，及时纠正损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为，依法依规严肃追究违法行政责任人的责任。

人民权益切实有效保障。全心全意为人民服务，依法维护人民权益，是建设法治政府的根本目的。应针对当前社会利益关系复杂、矛盾易发多发的实际，健全依法化解纠纷机制，加强行政复议，完善行政调解、行政裁决、仲裁制度，加强人民调解工作，改革信访工作制度，全面形成公正、高效、便捷、成本低廉的多元化矛盾纠纷解决机制，充分发挥行政机关在预防、解决行政争议和民事纠纷中的作用，依法有效化解社会矛盾纠纷，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益。

依法行政能力普遍提高。政府工作人员法治思维和依法行政能力的高低，直接决定法治政府建设的成败。应抓住领导干部这个全面依法治国的“关键少数”，树立重视法治素养和法治能力的用人导向，加强对政府工作人员的法治教育培训，完善法治能力考查测试制度，注重通过法治实践提高依法行政的意识和能力，使政府工作人员特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求，做尊法学法守法用法的模范，做到法定职

责必须为、法无授权不可为，在法治轨道上全面推进政府各项工作，实现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。

加快建设法治政府的重中之重是抓落实

《纲要》已经描绘出2020年基本建成法治政府的宏伟愿景、总体轮廓和行动方案，规划了建设法治政府的总蓝图、路线图、施工图，现在的关键是强责任、抓落实、见实效。

切实加强党对法治政府建设的领导。党的领导是中国特色社会主义法治之魂，是全面推进依法治国、加快建设法治政府的根本保证。应发挥各级党委领导核心作用，把党的领导贯彻到法治政府建设的各个方面。各级政府要在党委统一领导下谋划和落实好法治政府建设的各项任务，主动向党委报告法治政府建设中的重大问题，及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍，加强各级政府及其部门法制力量建设，切实增强建设法治政府的使命感、紧迫感和责任感。

紧紧围绕建设法治政府的主要任务推动各项措施落地生根。各地区各部门应根据《纲要》确定的主要任务举措、时间进度安排和可检验成果形式，结合实际制定实施方案，每年部署法治政府建设重点工作以发挥牵引和突破作用，带动法治政府建设各项工作全面深入开展。作为牵头单位和负责单位的中央和国家机关有关部门和省级政府，应建立法治政府建设年度进展报告制度，及时向党中央、国务院报告工作进展情况。

坚决保证党政主要负责人履行好第一责任人职责。党政主要负责人应履行法治政府建设第一责任人职责，这是推进法治政府

建设的重要组织保证。党政主要负责人既要挂帅又要出征，亲力亲为，不当甩手掌柜、不摆花架子，不能一年开一两次会、讲一两次话就了事。对不认真履行第一责任人职责，本地区本部门一年内发生多起重大违法行政案件、造成严重社会后果的，依法追究主要负责人的责任。县级以上地方各级政府每年第一季度要向同级党委、人大常委会和上一级政府报告上一年度法治政府建设情况，政府部门每年第一季度要向本级政府和上一级政府有关部门报告上一年度法治政府建设情况，报告要通过报刊、政府网站等向社会公开，接受人民群众的评议和监督。

充分运用考核评价和督促检查这个指挥棒。建设法治政府，考核评价十分重要。各级党委应把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系，充分发挥考核评价对法治政府建设的重要推动作用。应对考核评价制度进行科学设计，对考核结果运用作出明确规定，在相同条件下优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。应加强对法治政府建设进展情况的督促检查，结合法治政府建设年度重点工作开展定期检查和专项督查。对工作不力、问题较多的，要及时约谈、责令整改、通报批评。

在全社会形成加快建设法治政府的浓厚氛围。建设法治政府不仅是政府自身建设的大事，也是全社会共同关心、普遍瞩目的大事，关系亿万群众福祉。这就需要广泛宣传法治政府建设目标任务、工作部署、先进经验、典型做法，正确引导舆论，凝聚社会共识，营造全社会关心、支持和参与法治政府建设的良好社会氛围，推动法治政府建设与法治社会建设相互促进、相得益彰。

《纲要》是在深入推进依法行政、加快建设法治政府进程中

具有里程碑意义的纲领性文件。它立足于中国国情和客观实际，全面总结了我国推进依法行政的成功经验；它遵循中国特色社会主义法治规律，系统部署了今后5年建设法治政府的创新举措；它先后经国务院常务会议、中央全面深化改革领导小组会议和中央政治局常委会议审议通过，第一次由党中央、国务院联合发文，实现法治政府建设五年规划与“十三五”经济社会发展五年规划同步同期，法治政府建设奋斗目标与全面建成小康社会奋斗目标同步同期。只要我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，在国务院的大力推动下，解放思想、大胆实践、开拓进取、久久为功，就一定能破障闯关、攻坚克难，聚小胜为大胜、积跬步至千里，如期实现到2020年法治政府基本建成的奋斗目标。伴随着全面建成小康社会的雄壮乐章，我们清晰地听到法治政府正在铿锵走来。

法治政府建设实施纲要

（2015—2020 年）

党的十八大把法治政府基本建成确立为到 2020 年全面建成小康社会的重要目标之一，意义重大、影响深远、任务艰巨。为深入推进依法行政，加快建设法治政府，如期实现法治政府基本建成的奋斗目标，针对当前法治政府建设实际，制定本纲要。

一、总体要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，根据全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的全面推进依法治国总目标，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，深入推进依法行政，加快建设法治政府，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬社会主义法治精神，推进国家治理体系和治理能力现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族

伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

（二）总体目标

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。

（三）基本原则

建设法治政府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。

（四）衡量标准

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。

二、主要任务和具体措施

（一）依法全面履行政府职能

目标：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。

措施：

1. 深化行政审批制度改革。全面清理行政审批事项，全部取消非行政许可审批事项。最大程度减少对生产经营活动的许

可，最大限度缩小投资项目审批、核准的范围，最大幅度减少对各类机构及其活动的认定。取消不符合行政许可法规定的资质资格准入许可，研究建立国家职业资格目录清单管理制度。直接面向基层、量大面广、由地方实施更方便有效的行政审批事项，一律下放地方和基层管理。加大取消和下放束缚企业生产经营、影响群众就业创业行政许可事项的力度，做好已取消和下放行政审批事项的落实和衔接，鼓励大众创业、万众创新。严格控制新设行政许可，加强合法性、必要性、合理性审查论证。对增加企业和公民负担的证照进行清理规范。对保留的行政审批事项，探索目录化、编码化管理，全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理，提高行政效能，激发社会活力。加快投资项目在线审批监管平台建设，实施在线监测并向社会公开，2015年实现部门间的横向联通及中央和地方的纵向贯通。加快推进相对集中行政许可权工作，支持地方开展相对集中行政许可权改革试点。全面清理规范行政审批中介服务，对保留的行政审批中介服务实行清单管理并向社会公布，坚决整治“红顶中介”，切断行政机关与中介服务机构之间的利益链，推进中介服务行业公平竞争。

2. 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。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。开展编制国务

院部门权力和责任清单试点。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。建立行政事业性收费和政府性基金清单制度，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，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。

3. 优化政府组织结构。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。深化行政体制改革，优化政府机构设置、职能配置、工作流程，理顺部门职责关系，积极稳妥实施大部门制。创新行政管理方式，完善政府绩效管理。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，强化市县执行职责。

4. 完善宏观调控。健全发展规划、投资管理、财政税收、金融等方面法律制度，加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。切实转变政府投资管理职能，确立企业投资主体地位，制定并公开企业投资项目核准目录清单。完善主要由市场决定价格的机制，大幅缩减政府定价种类和项目，制定并公布政府定价目录，全面放开竞争性领域商品和服务价格。

5. 加强市场监管。清理、废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，破除部门保护、地区封锁和行业垄断。深化

商事制度改革，继续清理工商登记前置审批，加快工商登记后置审批改革。进一步推进工商注册登记制度便利化，2015年年底前实现工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”、“一照一码”。推行电子营业执照和全程电子化登记，实行“一址多照”和“一照多址”。加强事中事后监管，创新市场监管方式，完善市场监管体系，建立透明、规范、高效的投资项目纵横联动、协同监管机制，实行综合监管，推广随机抽查，探索“智能”监管。加强社会信用体系建设，建立健全全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台，推进企业信用信息公示“全国一张网”建设，依法保护企业和个人信息安全。完善外资管理法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期。健全对外投资促进制度和服务体系，支持企业扩大对外投资，推动装备、技术、标准、服务走出去。

6. 创新社会治理。加强社会治理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设，提高社会治理科学化和法治化水平。完善社会组织登记管理制度。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织。规范和引导网络社团社群健康发展，加强监督管理。深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范管控影响社会安定的问题，保护人民生命财产安全。提高公共突发事件防范处置和防灾减灾救灾能力。全方位强化安全生产，全过程保障食品药品安全。推进社会自治，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

7. 优化公共服务。着力促进教育、卫生、文化等社会事业健

康发展，强化政府促进就业、调节收入分配和完善社会保障职能，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，实现基本公共服务标准化、均等化、法定化。建立健全政府购买公共服务制度，公开政府购买公共服务目录，加强政府购买公共服务质量监管。推进公共服务提供主体和提供方式多元化，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制向社会购买；确需政府参与的，实行政府和社会资本合作模式。

8. 强化生态环境保护。加快建立和完善有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度。深化资源型产品价格和税费改革，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。改革生态环境保护管理体制，完善并严格实行环境信息公开制度、环境影响评价制度和污染物排放总量控制制度。健全生态环境保护责任追究制度和生态环境损害赔偿制度。对领导干部实行自然资源资产离任审计。

（二）完善依法行政制度体系

目标：提高政府立法质量，构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系，使政府管理各方面制度更加成熟更加定型，为建设社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，促进人的全面发展，提供有力制度保障。

措施：

9. 完善政府立法体制机制。严格落实立法法规定，坚持立改废释并举，完善行政法规、规章制定程序，健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制，推进政府立法精细化，增强政府立法的及时性、系统性、针对性、有效性。完善立法项目向社会公开征集制度。通过开展立法前评估等方式，健全立法项目论证

制度。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草，有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。探索委托第三方起草法律法规规章草案。定期开展法规规章立法后评估，提高政府立法科学性。对不适应改革和经济社会发展要求的法律法规规章，要及时修改和废止。加强行政法规、规章解释工作。

10. 加强重点领域政府立法。围绕党和国家中心工作，加快推进完善社会主义市场经济体制，发展社会主义民主政治，建设社会主义先进文化，创新社会治理，保障公民权利和改善民生，维护国家安全，保护生态环境和加强政府自身建设等领域的政府立法。坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，实现立法和改革决策相统一、相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要及时上升为法律法规规章。

11. 提高政府立法公众参与度。拓展社会各方有序参与政府立法的途径和方式。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对政府立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拟设定的制度涉及群众切身利益或各方面存在较大意见分歧的，要采取座谈会、论证会、听证会、问卷调查等形式广泛听取意见。除依法需要保密的外，法律法规规章草案要通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见，期限一般不少于 30 日。加强与社会公众的沟通，健全公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社