



★权威出版 ★深度解读 ★内容全面 ★意义重大★

建设法治政府 总蓝图

深度解读

《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》

JIAN SHE FA ZHI ZHENG FU ZONG LANTU

SHEN DU JIE DU FA ZHI ZHENG FU JIAN SHE SHI SHI GANG YAO 2015-2020 NIAN

宋大涵 ◎ 主编

袁曙宏 ◎ 副主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

建设法治政府 总蓝图

深度解读

《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》

JIAN SHE FA ZHI ZHENG FU ZONG LAN TU

SHEN DU JIE DU FA ZHI ZHENG FU JIAN SHE SHI SHI GANG YAO 2015-2020 NIAN

宋大涵 ◎ 主编

袁曙宏 ◎ 副主编

图书在版编目 (CIP) 数据

建设法治政府总蓝图: 深度解读《法治政府建设实施纲要 (2015—2020 年) 》/ 宋大涵主编. —北京: 中国法制出版社, 2016.6
ISBN 978-7-5093-7566-2

I . ①建… II . ①宋… III . ①国家机构—行政管理—研究—
中国— 2015—2020 IV . ① D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 112601 号

策划编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 高惠娟 (editorghj@163.com)

封面设计: 杨泽江

建设法治政府总蓝图: 深度解读《法治政府建设实施纲要 (2015—2020 年) 》
JIANSHE FAZHI ZHENG FU ZONG LANTU: SHENDU JIEDU 《FAZHI ZHENG FU JIANSHE SHISHI GANGYAO
(2015—2020 NIAN) 》

主编 / 宋大涵

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2016 年 7 月第 1 版

印张 / 16.5 字数 / 236 千

2016 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7566-2

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66010406

邮购部电话: 010-66033288

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一项重要目标，党的十八届二中、三中、四中、五中全会对加快建设法治政府进一步作出战略部署。为把党中央、国务院关于加快建设法治政府的决策部署具体化、系统化，规划今后一个时期建设法治政府的总蓝图、路线图、施工图，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》）。这是我国法治政府建设进程中具有里程碑意义的纲领性文件。

《纲要》明确提出了到 2020 年基本建成法治政府的指导思想、总体目标、基本原则、衡量标准、主要任务、具体措施和保障落实机制。这是党和政府对人民作出的庄严承诺，是今后 5 年加快建设法治政府的奋斗宣言和行动纲领。全面贯彻实施《纲要》，是各级党委和政府的重大任务。为帮助读者全面准确理解《纲要》精神和内容，促进《纲要》各项任务措施的贯彻落实，加快建设法治政府，国务院法制办公室组织编写了本书。本书主要具有以下三个方面的特点：

一是坚持以中国特色社会主义法治理论为指导。方向决定道路，道路决定命运。我们要建设的法治政府是中国特色社会主义法治政府，把握方向、走对道路，用正确的理论进行指导和武装极为重要和关键。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央对全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，深入推进依法行政、加快建设法治政府提出了新思想、谋

划了新战略、作出了新部署，明确提出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、加快建设法治政府最根本的保证，必须发挥各级党委领导的核心作用，把党的领导贯穿到法治政府建设各方面；要求各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作。这就为法治政府建设指明了正确的前进方向，筑牢了深厚的理论基础。本书重点根据党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会关于法治国家、法治政府建设的新精神和习近平总书记有关重要论述对《纲要》进行阐释，分析法治政府建设的基本理念、基本原则、基本原理、基本路径，并通过对实际问题的回答，深化对中国特色社会主义法治政府建设理论的认识，达到理论联系实际、理论指导实践的目的。

二是力求全面准确解读《纲要》内容。《纲要》根据建设法治政府的总体目标、基本原则和衡量标准，针对深入推进依法行政面临的突出问题，按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑，依次提出了依法全面履行政府职能，完善依法行政制度体系，推进行政决策科学化、民主化、法治化，坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，依法有效化解社会矛盾纠纷，全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力等7个方面的主要任务，对每个方面的主要任务，分别提出了具体目标和措施，明确了时间进度安排和可检验的成果形式。本书的重要目的，就是解读和阐释《纲要》的这些内容，帮助读者准确理解和把握《纲要》的精神实质，领会全面建成小康社会决胜阶段的新形势、新情况对法治政府建设提出的新任务、新要求，促进《纲要》的贯彻落实。

三是直面法治政府建设实践中的矛盾和问题。建设法治政府既是全面建成小康社会、建设社会主义法治国家的重要奋斗目标，也是亿万人民群众生动具体的法治实践。本书注重解读2013年以来新一届国务院关于推进法治政府建设的新思路、新举措，介绍近年来各地区各部门在法治政府建设实践中的新进展、新经验，直面依法行政的突出矛盾和问题，澄清法治政府建设中存在的疑惑和争论，说明《纲要》在实施中需要把握的原则、

方法和方向，努力做到从中国实际出发，有效解决中国实际问题。

期望本书的出版，为各级党政机关工作人员及社会各界人士深入学习领会党中央、国务院关于法治政府建设的新战略、新部署、新要求，促进《纲要》的贯彻落实，如期实现到 2020 年法治政府基本建成的奋斗目标发挥积极的作用。

编 者

2016 年 5 月

目录

第一章 《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》的出台背景、起草过程、 总体思路和重大意义 / 001

第二章 法治政府建设的总体要求 / 008

第一节 指导思想 / 008

第二节 总体目标 / 015

第三节 基本原则 / 022

第四节 衡量标准 / 030

第三章 依法全面履行政府职能 / 037

第一节 依法全面履行政府职能的目标 / 038

第二节 深化行政审批制度改革 / 041

第三节 大力推行各类清单管理制度 / 047

第四节 优化政府组织结构 / 050

第五节 依法全面履行政府宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、 环境保护职责 / 058

第四章 完善依法行政制度体系 / 065

第一节 完善政府立法体制机制 / 066

- 第二节 加强重点领域政府立法 / 071
- 第三节 提高政府立法公众参与度 / 074
- 第四节 加强规范性文件监督管理 / 078
- 第五节 建立法规规章和规范性文件清理长效机制 / 082

第五章 推进行政决策科学化、民主化、法治化 / 087

- 第一节 推进行政决策科学化、民主化、法治化的目标 / 087
- 第二节 健全依法决策机制 / 091
- 第三节 增强公众参与实效 / 094
- 第四节 提高专家论证质量 / 098
- 第五节 提高风险评估质量 / 100
- 第六节 加强合法性审查 / 102
- 第七节 坚持集体讨论决定 / 104
- 第八节 严格决策责任追究 / 106

第六章 坚持严格规范公正文明执法 / 109

- 第一节 严格规范公正文明执法的重要意义 / 110
- 第二节 改革行政执法体制 / 111
- 第三节 完善行政执法程序 / 115
- 第四节 创新行政执法方式 / 119
- 第五节 全面落实行政执法责任制 / 123
- 第六节 健全行政执法人员管理制度 / 129
- 第七节 加强行政执法保障 / 133

第七章 强化对行政权力的制约和监督 / 138

- 第一节 健全行政权力制约和监督体系 / 138

第二节 自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督 / 142

第三节 加强行政监督和审计监督 / 145

第四节 完善社会监督和舆论监督机制 / 150

第五节 全面推进政务公开 / 154

第六节 完善纠错问责机制 / 160

第八章 依法有效化解社会矛盾纠纷 / 163

第一节 依法有效化解社会矛盾纠纷的目标 / 163

第二节 健全依法化解纠纷机制 / 165

第三节 加强行政复议工作 / 168

第四节 完善行政调解、行政裁决、仲裁制度 / 170

第五节 加强人民调解工作 / 173

第六节 改革信访工作制度 / 177

第九章 全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力 / 183

第一节 法治思维和依法行政能力的内涵和意义 / 183

第二节 树立重视法治素养和法治能力的用人导向 / 188

第三节 加强对政府工作人员的法治教育培训 / 191

第四节 完善政府工作人员法治能力考查测试制度 / 197

第五节 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 / 200

第十章 法治政府建设的组织保障和落实机制 / 204

第一节 加强党对法治政府建设的领导 / 205

第二节 落实第一责任人责任 / 209

第三节 强化考核评价和督促检查 / 213

第四节 加强各级政府及其部门法制力量建设 / 217

第五节 加强理论研究、典型示范和宣传引导 / 221

第六节 切实推动《纲要》贯彻落实 / 224

附录一：法治政府建设实施纲要（2015—2020年） / 227

附录二：国务院法制办负责人就《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》

热点问题答记者问 / 243

后记 / 255

第一章

《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》的出台背景、起草过程、总体思路和重大意义

2015年12月23日，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》明确提出到2020年基本建成法治政府的指导思想、总体目标、基本原则、衡量标准、主要任务、具体措施和保障落实机制，它是当前和今后一个时期各级党委和政府推进法治政府建设应当遵循的纲领性文件，也是我国在新的历史时期建设法治政府的总蓝图、路线图和时间表。

一、《纲要》的出台背景和起草过程

1979年召开的党的十一届三中全会开启了我国社会主义民主法制建设的新征程。1997年，党的十五大确立了“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略。1999年，“依法治国，建设社会主义法治国家”被写入宪法，标志着中国特色社会主义法治建设迈入一个新起点。党的十六大继续重申这一基本方略。“法治政府”的提法第一次出现，是在国务院2004年3月22日印发的《全面推进依法行政实施纲要》中，作为贯彻党的十五大、十六大精神的该文件首次提出，“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”。2007年党的十七大报告关于全面建设小康社会的奋斗目标之一是“法治政府建设取得新成效”。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。党的十八届二中、三中、四中、五中全会对加快法治政

府建设提出了新要求，作出了新部署。十八届二中全会强调转变国务院机构职能，加快法治政府建设。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。“建设法治中国，必须坚持依法治国、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。”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》第三部分专门对“深入推进依法行政，加快建设法治政府”提出明确的目标、路径和重要举措，要求“各级政府必须坚持在党的领导下、在法制轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，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”。十八届五中全会第一次把全面建成小康社会与基本建成法治政府同步规划，再次强调，“加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、监督权力、制约权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道”。

十八大以来，习近平总书记、李克强总理对深入推进依法行政、加快建设法治政府高度重视，并作了深刻阐述。2012年12月，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出，国务院和各级人民政府作为国家权力机关的执行机关，作为行政机关，负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责，要规范政府行为，切实做到严格规范公正文明执法。2013年2月，习近平总书记在主持十八届中央政治局第四次集体学习时强调，行政机关是实施法律的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。2014年10月，习近平总书记在党的十八届四中全会上的报告和讲话中指出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作。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，各级政府必须依法全面履行职能，健全依法决策机制，完善执法

程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。2015年10月，习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话中强调，要更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益问题，避免埋钉子、留尾巴。2013年3月，李克强总理在国务院第一次全体会议上明确提出全面建设法治政府。2014年10月，李克强总理在国务院党组会议部署推进依法行政建设法治政府时指出，要全面推进依法治国，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，在法治轨道上推动政府各项工作迈上新台阶。2015年3月，李克强总理在《政府工作报告》中强调，加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，增强政府执行力和公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化。

近些年来，各级政府及部门加强领导、狠抓落实，法治政府建设取得较大成效，但与党和国家事业发展要求相比、与人民群众热切期盼相比、与推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，还有差距，主要表现为：政府职能转变仍不到位，行政审批过多过滥，环节繁琐、关卡重重，影响了经济社会发展的活力，阻碍了大众创业、万众创新；对一些关系经济社会发展全局的重大决策，“拍脑袋”轻率决策，“一言堂”专断决策，强上项目违法决策，应决策但久拖不决等现象仍未消除；行政执法不作为、不会为、乱作为，有法不依、执法不严、违法不究等问题依然突出；对行政权力的制约和监督失之于宽、失之于软，权力滥用和“寻租”现象较为严重；政府工作人员特别是领导干部的法治素养、法治思维和依法行政能力亟待提高，等等。为适应协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局的新形势、新要求，切实解决当前依法行政面临的突出问题，实现到2020年基本建成法治政府的奋斗目标，亟须对法治政府建设作出总体设计和全面规划。

2013年3月，在新一届国务院成立后，国务院法制办根据国务院领导同志指示，为深入贯彻落实党的十八大精神，启动了《纲要》的起草工作。在广泛听取意见、深入调研论证的基础上，研究起草了征求意见稿，于

2013年9月、2015年3月两次广泛征求党中央和国务院有关部门、各省级人民政府、新疆生产建设兵团以及部分较大的市人民政府的意见，召开10多次专家论证会及地方、部门征求意见座谈会，经反复研究修改，形成了《纲要》草案。2015年7月31日国务院第101次常务会议审议并原则通过《纲要》草案。2015年9月15日中央全面深化改革领导小组第十六次会议审议并原则通过《纲要》草案。2015年11月12日中央政治局常委会会议审议并原则通过《纲要》草案。2015年12月23日，中共中央、国务院正式印发《纲要》；12月27日，新华社受权公布全文；12月28日《人民日报》刊发全文。《纲要》的公布引起社会各界的广泛关注和高度评价。

二、《纲要》起草的总体思路

推进依法行政、建设法治政府是一项战略性、全局性和系统性工程，需要立足全局和长远统筹谋划。为此，《纲要》起草突出了5个方面的考虑：

一是深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，把党中央关于加快建设法治政府的决策部署进一步具体化、系统化。

二是全面落实新一届国务院的新要求、新部署，着力推进简政放权、放管结合、优化服务，加快政府职能转变，深化行政审批制度改革，以激发全社会创新创业创造的活力。

三是体现改革方向和问题导向，着眼于解决当前法治政府建设中存在的突出问题，提出针对性、实效性强的改革和法治举措，回应人民群众期待和实践需要。解决每一个问题和矛盾，都需要具体的措施和制度安排。通过逐个解决法治政府建设还存在的一系列问题，最终实现基本建成法治政府的目标。

四是反映各地方、各部门建设法治政府的创新经验和成果，鼓励有条件的地方和部门先行先试。近年来，地方和部门在推进简政放权、创新政府监管方式、完善行政决策程序、深化行政执法体制改革、强化对权力的监督制约等方面有不少新的做法和经验，并且已被实践证明效果很好。这些内容大都体现在《纲要》中，并鼓励继续先行先试。

五是与近些年来国务院颁布实施的《全面推进依法行政实施纲要》《国务院关于加强市县依法行政的决定》《国务院关于加强法治政府的意见》等文件相衔接，坚持在继承的基础上创新和发展。

围绕上述起草思路，《纲要》形成三部分的总体框架：

第一部分是总体要求。明确提出到2020年基本建成法治政府的指导思想、总体目标、基本原则和衡量标准。

第二部分是主要任务和具体措施。根据建设法治政府的总体目标和衡量标准，针对深入推进依法行政面临的突出问题，按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑，依次提出了依法全面履行政府职能，完善依法行政制度体系，推进行政决策科学化、民主化、法治化，坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，依法有效化解社会矛盾纠纷，全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力等7个方面的主要任务，对每个方面的主要任务，分别提出了具体目标和措施。

第三部分是组织保障和落实机制。强调党的领导是全面推进依法治国、加快建设法治政府最根本的保证，必须加强和改进党对依法行政工作的领导，把党的领导贯彻到法治政府建设各方面。从加强党对法治政府建设的领导，落实第一责任人责任，强化考核评价和督促检查，加强理论研究、典型示范和宣传引导等4个方面提出了具体保障和落实要求。

三、深刻认识到2020年基本建成法治政府的重大意义

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。《纲要》作为新的历史时期我国法治政府建设的纲领性文件，是贯彻落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要举措，是落实“十三五”规划的法治保障，对于全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现全面建成小康社会的奋斗目标，将发挥重要作用。《纲要》的颁布实施，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、同步建成的关键阶段，法治政府建设“进行时”正在展现出前所未有的“加速度”。全面贯彻实施《纲要》，是当前和今后一个时期各级党委和政府的

重大任务。为了切实完成好这个光荣而艰巨的任务，需要深刻认识和了解到2020年基本建成法治政府的重大意义。

第一，2020年基本建成法治政府，是全面建成小康社会的内在要求。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，而且要实现社会公平正义的小康；就“小康”而言，实现人民群众物质生活更加殷实是小康，实现“五位一体”全面进步、法治政府基本建成也是小康。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의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，是老百姓感受公平正义最直接的国家公器。因此，未来5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。没有法治政府的基本建成，就难以保障社会公平正义，难以维护社会稳定和谐，难以保证人民群众生活得幸福而有尊严。

第二，2020年基本建成法治政府，是全面深化改革的迫切需要。全面深化改革和全面依法治国如同车之双轮、鸟之两翼，共同驱动全面建成小康社会伟大事业滚滚向前。十八届三中全会决定和十八届四中全会决定如同姊妹篇，分别围绕全面深化改革、全面依法治国这两大时代主题进行顶层设计。从一定意义上说，改革是破，法治是立；改革是变，法治是定。改革就是要变旧法、立新法。党的十八届三中全会确定全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，部署了336项改革任务，要求必须到2020年全面完成，以加快形成一整套更加成熟更加定型的长效机制和制度。政府是全面深化改革和全面依法治国的重要推进力量，建设法治政府是全面深化改革和全面依法治国共同提出的艰巨任务和迫切要求。为了更好地发挥改革和法治的驱动作用，必须深入推进依法行政、加快建设法治政府，坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益和问题，避免埋钉子、留尾巴，使国家和社会在深刻变革中既生机勃勃

又井然有序。

第三，2020年基本建成法治政府，是全面依法治国的重大任务。党的十八届四中全会把建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家确立为全面推进依法治国的总目标，把坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设确定为全面推进依法治国的工作布局。全面推进依法治国是一项战略性、全局性系统工程，必须做到统筹兼顾、突出重点、以点带面、纲举目张，关键在于党坚持依法执政，各级政府坚持依法行政。因此，这就要求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，率先实现重要突破，早日取得明显成效。