



中国社会科学院  
法学研究所建所60周年

# 中国政府法治 (2002~2016)

田禾 吕艳滨 / 主编

RULE OF LAW GOVERNMENT IN CHINA  
(2002-2016)



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中國政府法治  
法治政府建設報告

# 中國政府法治 (2009-2010)

中國政府法治網

http://www.china.gov.cn/ztzl/ztzl\_201006/ztzl\_201006\_000001.htm

中國政府法治網



60TH ANNIVERSARY OF  
INSTITUTE OF LAW, CASS

法治国情与法治指数丛书

主 编 / 田 禾 吕艳滨

# 中国政府法治 ( 2002~2016 )

田 禾 吕艳滨 / 主编

Rule of Law Government in China  
(2002-2016)



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国政府法治. 2002-2016 / 田禾, 吕艳滨主编. --  
北京: 社会科学文献出版社, 2017.11  
(法治国情与法治指数丛书)  
ISBN 978-7-5201-1867-5

I. ①中… II. ①田… ②吕… III. ①国家机构-行政管理-研究-中国-2002-2016 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 287873 号

## 法治国情与法治指数丛书 中国政府法治 (2002~2016)

---

主 编 / 田 禾 吕艳滨

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 曹长香

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

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](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 22.5 字 数: 356 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1867-5

定 价 / 89.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

# 法治国情与法治指数丛书

## 编辑委员会

编委会主任 李 林 陈 甦

主 编 田 禾 吕艳滨

编委会委员 (按照姓氏汉字笔画排序)

马 可 王小梅 王祎茗 田 禾 田纯才  
吕艳滨 刘雁鹏 李 林 李 霞 陈 甦  
周 婧 赵建文 胡昌明 姚 佳 栗燕杰  
夏小雄 徐 斌 焦旭鹏 谢鸿飞

## 丛书序

2018年是中国社会科学院法学研究所建所60周年。时光如白驹过隙，一个甲子转瞬即逝。在此期间，我们有幸成为法学研究所的一员，在这个平台上耕耘收获，见证了法学研究所的风雨历程。2003年，法学研究所第一次推出了“法治蓝皮书”，这是一本盘点当年中国法治发展成效、总结存在问题的学术图书，至2017年已经出版了15本。为纪念法学研究所建所60周年，让更多的人认识 and 了解“法治蓝皮书”，蓝皮书工作室特推出“法治蓝皮书”精选本12卷，以飨读者。

“法治蓝皮书”是社会科学文献出版社皮书系列大家庭中的一员，是法学研究成果传播的重要平台。它忠实记录了中国法治的发展，为中国乃至世界提供了一个了解中国法治的渠道，也为法学研究者、法律工作者提供了一个展示其观点的平台。“法治蓝皮书”发展到今天，以其强大的影响力推动着中国法治方方面面的进步。

“法治蓝皮书”是一个新生事物，并无可资借鉴的经验和道路。创刊以来，在历任主编的不懈努力下，“法治蓝皮书”希冀找到一条最为合适的道路，最终，它成功地从数百本皮书中脱颖而出，成为最具影响力的皮书之一。

回顾“法治蓝皮书”走过的道路，令人唏嘘。如何充分发挥法学研究所的作用，用蓝皮书这样一种传播方式，指点江山、挥斥方遒，用学术力量影响和改变中国一直困扰着我们。2006年，我正在日本早稻田大学比较法研究所访学时，收到李林所长的一封邮件，大意为征询我是否有兴趣来做蓝皮书的工作。做蓝皮书需要奉献，是公益性的，接下这

个工作不仅要付出大量的时间和精力，且其不在学术评价体系之内，成败难料，可我鬼使神差，却接下了这个艰巨的任务，我想李林所长当时一定也大大地松了口气。

作为一本法学专业图书，“法治蓝皮书”受众有限。说它权威吧，不如全国人大、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告；说它时效强吧，赶不上一些法制专业传媒，政府部门、司法机关也不把法学学术研究机构当回事，经费短缺，无米下炊。当时，“法治蓝皮书”要想在数百本皮书里崭露头角真是一件很难的事。虽然困难重重，但也并非没有干事的动力。改革开放以来，中国社会经济发生了翻天覆地的变化，这带来了社会分化，引起社会心理变化。今天，社会矛盾增多，不信任感增强，贫富差距拉大，道德失范行为增多，对国家治理、社会治理形成了很大的挑战。在这种复杂的形势下，需要一种机制来凝聚共识，维护社会的秩序、公平和安全，社会才能继续进步。法治就是这样一种具有广泛共识的治理模式，是社会治理的最大公约数。一个人无论他属于哪个阶层，无论他在改革中是受益者还是受损者，都希望以某种机制来维护和保护自己的利益，也就是说，法治为权力运行和利益分配设置了基本底线。法治并不是一个非常复杂的制度架构，其基本含义非常明确：有良法，必须反映广大人民的意志和利益；法律应得到实施，无论是公权力机关还是老百姓都应遵法守法；法律应当公开透明，使人们的行为具有可预期性，减少社会矛盾和交易成本。正是因为法治具有以上功能，它成为中国目前治国理政的最有效方式，是国家治理体系和治理能力的基本依托。

“法治蓝皮书”正是在这样的认识基础上追寻自身的奋斗目标的。“法治蓝皮书”不是一个旁观者，而是一本广泛“在场”、深度参与社会生活的学术著作。为了实现这样的目标，需要创新方法和探索路径。基于自身的特点，“法治蓝皮书”确定了几条基本原则。

首先，“法治蓝皮书”应以全新的姿态出现。“法治蓝皮书”的正式名称又叫“中国法治发展报告”，因此“法治蓝皮书”的所有内容都与中国法治的理论与实践紧密相连，有泥土芬芳、草根味道，摒弃“假大空”“高大上”，以及自说自话、自娱自乐，自我搭建宏大“理论体系”的研究方式。

其次，“法治蓝皮书”应以制度运行为分析重点，并非聚焦个案，不讲故事，不声泪俱下地控诉，不冷冰冰地“拽”概念、做文字游戏，而是以应有的人文关怀，挖掘故事后面的场域、逻辑、价值，以学者的姿态冷静地分析制度的缺陷、运行的不足，体现一个研究机构的应有功能。

再次，“法治蓝皮书”应以法治国情调研报告为重要内容，因为，国情是中国选择法治发展道路的最大考量。课题组深入基层，在工厂、农村、田间地头、村民家中访谈座谈；在各级人大、政府、法院、检察院深入调研，总结各地方、各部门法治发展的创新经验，发现法治发展存在的瓶颈问题，提出解决问题的方案，这些方案有根有据而非传统的“大力丸”。课题组成员每年在全国各地的调研出差时间可谓惊人，由此而带来的效应也非常巨大，所形成的研究报告以及这种研究方式获得了广泛认同。

最后，“法治蓝皮书”应以量化评估为核心内容，这不仅体现为法学研究范式的创新，也体现为全新的研究成果。研究部门和实务部门长期以来交集不多，各说各话。法律制度运行主体是实务部门，运行状况却很难知晓。实务部门的自我总结——功绩伟大成效显著，但民众的获得感不足是显而易见的事实。课题组大力倡导并身体力行第三方评估，对人大立法、政府依法行政、法院检察院公正司法、社会法治建设的情况进行评估，形成了若干非常有影响力的评估报告，报告不仅总结取得的成效，还非常尖锐地指出存在的问题，以至于报告每年2月通过“法治蓝皮书”发布以后，一些部门局促不安，如坐针毡，放下高居庙堂的架子，“屈尊”来到法学研究所与课题组交流，实现了研究与实务的及时沟通、理论与实践的精准对接，大大推动了相关部门的工作，也提升了法学研究的影响力。

蓝皮书本身也确立了一套标准。一般而言，学术报告很难具有社会影响，为了突破这种局限，“法治蓝皮书”认为，一篇报告一定要具备以下几个因素。一是所选用的文章一定要具有问题意识，这个问题不仅在学术上价值，在实践中也有意义。因此，“法治蓝皮书”既反对毫无原则的歌功颂德，也拒绝破坏性的批评，而是以理性和建设性的态度客观分析和总结法治状况。二是“法治蓝皮书”选用的文章一定是公权力机关关注



的问题，它体现在以下两方面。一方面，它必须是公权力机关与社会服务和管理有关的问题。例如，政府信息公开、行政审批制度改革、行政执法等。另一方面，它是公权力机关的职权行为，其在依法履职时是否具有合法性的问题。上述两方面是公权力机关的职责所在，也是最受社会关注的问题。三是蓝皮书文章一定是与公众密切相关、社会公众也最为关心的问题，如环境安全、食品安全、教育、住房保障等。四是蓝皮书的文章一定是媒体非常关心的问题。在信息化时代，媒体竞争非常激烈，新、快、准、有效成为媒体的生命。在这种形势下，传统媒体逐渐式微，新兴媒体逐渐成为传播的主要渠道。信息的价值、新颖性、及时性、有效性成为媒体关注的焦点。“法治蓝皮书”的定位恰好为媒体提供了这样的平台。每年“法治蓝皮书”的发布都为媒体提供了眼花缭乱的盛宴，以至于媒体人士常常感叹，“法治蓝皮书”为什么每年只出一本，出来就呈狂轰滥炸之势？鉴于这样的情势，从2015年开始，“法治蓝皮书”开始编辑出版“地方法治蓝皮书”，是“法治蓝皮书”的姊妹篇。

正是确立了上述四条标准，“法治蓝皮书”在理论和实务中逐渐形成了巨大的影响力。常有国内外关心中国法治发展的人拿着“法治蓝皮书”登门交流，各地政府、法院也将“法治蓝皮书”对其的评价念兹在兹，甚至记入本部门年度工作报告或高悬于墙上。每当我们到基层开展国情调研，偶见“法治蓝皮书”对有关部门的评价被挂诸墙上，或记载于城市名片中时，都会会心一笑，我们确实做了一点有意义的工作。“法治蓝皮书”发布期间，会形成较大的舆情，以至于发布后的一周乃至一个月内，工作室都会用较大的精力来回应这些舆情。因为，“法治蓝皮书”不仅仅是展示成就，还会指出某些问题，个别被指出的部门非常不满意，也难免恼羞成怒。有人会愤而质问，你们是谁啊？凭什么来评价我们？在他们眼中，一个研究机构就像吃白饭的一样，有什么资格说三道四！由于有些部门掌握资源，弄得我们的上级主管部门经常惶惶不可终日。还好，中国社会科学院确实是一个研究圣地，正如有领导所说，学者做研究，只要数据是真实的、方法是科学的、结论是可靠的、目的是建设性的，就应当允许。值得称道的是，经过数年的修炼，多数部门的傲慢已经逐渐消失，转而谦虚谨慎地来与我们共同探讨，是为一大进步。

限于人力和时间，以及作者关注的重点，“法治蓝皮书”的这12卷本肯定有一定的疏漏，未能详尽描绘法治的所有领域和所有细节，因为这是一个不可能完成的任务。尽管如此，“法治蓝皮书”12卷本还是囊括了法治的重点领域和当年的重大法治事件，足以成为分析中国法治年度进展的珍贵资料，这就足够了。

这12卷本分别是《中国法治发展：成效与展望（2002~2016）》《中国立法与人大制度（2002~2016）》《中国政府法治（2002~2016）》《中国民商经济法治（2002~2016）》《中国刑事法治（2002~2016）》《中国司法制度（2002~2016）》《中国社会法治（2002~2016）》《中国人权法治（2002~2016）》《中国政府透明度（2009~2016）》《中国司法透明度（2011~2016）》《中国法治国情调研（2006~2016）》和《中国地方法治实践（2005~2016）》。

《中国法治发展：成效与展望（2002~2016）》收录了“法治蓝皮书”每年的年度总报告，盘点了中国法治的年度进展，是“法治蓝皮书”的精髓和最重要内容。

《中国立法与人大制度（2002~2016）》分析了中国历年的立法进展以及中国最根本的政治制度——人民代表大会制度及其主要职能、代表制度、人大监督等内容。其中，从2014年开始，立法指数报告特别分析了全国31家省级人大的立法状况，如立法的重点、程序、公开和征求意见情况等。

《中国政府法治（2002~2016）》是“法治蓝皮书”的重要内容，收录了行政审批制度改革、行政执法改革等选题。

《中国民商经济法治（2002~2016）》对历年民商经济立法、执法、司法方面的热点问题进行了分析。

《中国刑事法治（2002~2016）》分析了历年的刑事法治发展、犯罪形势及预测，并对部分重大刑事法治问题进行了研究。

《中国司法制度（2002~2016）》对中国的司法改革与进展、人民法院的改革创新、检察体制改革、法院信息化助力司法改革、中国的法律服务业等进行了总结分析。

《中国社会法治（2002~2016）》从劳动法治、社会保障法治、慈善

公益法治、卫生计生法治、环境保护法治、能源法治、教育法治、体育法治、消费者保护法治等方面分析了有关的热点法治问题。

《中国人权法治（2002~2016）》对历年中国在人权法治方面取得的成效进行了总结分析。

《中国政府透明度（2009~2016）》《中国司法透明度（2011~2016）》是中国社会科学院法学研究所开展法治指数评估的重要成果。其中，课题组从2010年开始，连续8年对各级政府的信息公开进行第三方评估，对这项制度的发展起到了实质性的推动作用，《中国政府透明度（2009~2016）》展示了中国在推进政务公开方面取得的成效与存在的问题。此外，课题组从2011年开始，对全国包括最高人民法院在内的各级法院和海事法院的司法公开进行评估，率先提出司法透明度的概念并付诸全国性评估，促使全国法院的司法公开有了大幅度的进步并向纵深发展；从2012年开始，课题组对全国包括最高人民检察院在内的检察院进行检务公开评估，引起了最高人民检察院和地方各级检察院的重视。《中国司法透明度（2011~2016）》收录了相关的评估报告。这些指数评估报告客观记录和生动反映了中国法治建设进程，产生了强烈反响，成为近年来法学界和法律界重要的年度学术热点。

值得一提的是，《中国法治国情调研（2006~2016）》及《中国地方法治实践（2005~2016）》收入了历年来我们在各地深入调研的报告，是我们付出心血较多的研究成果。近年来，中国社会科学院法学研究所坚持理论联系实际，扎根中国法治实践开展实证法学研究。课题组依托法学研究所在全国10余个省份建立了20多个法治国情调研基地，每年参与法治国情调研的有数百人次，就党委、政府和司法机关的人大建设、政务服务与公开、社会管理、司法改革、法院信息化等多项内容开展了深入的访谈调研。“法治蓝皮书”课题组走遍了祖国大地，我们到过经济最发达的地区，也到过一些欠发达地区，无论经济发展水平如何，人们对法治的迫切心情是一样的。各地有很多法治创新的实践，打破了法治只有西方道路“独木桥”的神话。当然，中国的法治建设还存在很多问题，我们意识到法治建设是一个漫长的过程，需要几代人的努力，万不可有毕其功于一役的超现实想法。通过总结地方经验、分析

顶层设计不足，课题组将普遍性的法治理念与中国本土性的法治探索、法治实践有机结合起来，在服务国家法治决策与地方法治发展方面颇有建树。

2015年，《立法法》修改，出于经济社会发展的需要，人大首次赋予全国286个设区的市以立法权。课题组在广东省调研时了解到，中山市基于扁平化管理改革，不设区。按照修法精神，中山市因未设区，可能失去立法权。全国有五个不设区的地级市，分别是广东省中山市、广东省东莞市、海南省三亚市、海南省三沙市、甘肃省嘉峪关市，它们将会受此影响。中山市地处珠江三角洲，经济总量大，社会发展速度快，亟须立法权来推进社会治理。课题组在调研之余为中山市以及其他城市向中央和全国人大建言，在各方的努力下，最终中山市获得了立法权。中山市获得地方立法权后起草的第一部地方性法规即《中山市水环境保护条例》。2015年，水环境治理，如“内河清流和城区治涝工程”被作为中山市的“十件民生实事”之一。《中山市水环境保护条例》的立法目的是解决水环境监管工作中部门职责分工不明确、水污染防治、饮用水源保护问题。中山市带着问题立法，避免立无用之法。水环境保护涉及区域广、部门多，甚至涉及多个市，立法首先就是要解决各自为政的问题。通过立法，中山市建立了水环境保护协调机制，由环保部门统筹，各相关部门共享数据。该条例对中山市的水环境保护起到了良好作用。中山市人大还创新和夯实了基层人大代表制度，让乡镇人大代表从会期的“4天代表”，变为“365天代表”，使曾经被边缘化的乡镇人大逐渐站在了社会治理的中心。

在革命老区金寨，法治使当地的村级组织面貌一新。当地村级组织将公开作为工作的重要方法，以公开赢得公众信任。公开的项目囊括村级组织的各方面工作，包括村级收入、用餐、惠民资金发放使用等。按照严格的制度规定，村干部接待用餐买一块豆腐都必须进行公示，提升了基层组织的权威。

法院判决执行难一直困扰着中国司法。2016年之前，全国法院判决得到有效执行的平均比例不高，而涉法信访则有80%与执行有关。地处改革前沿阵地的深圳中级人民法院为解决执行难问题，构建了解决执行难的标准体系、建设了鹰眼查控系统，率先在全国打响了基本解决执行难的

第一枪。鹰眼系统实现了以下功能：银行存款的查、冻、扣，房地产查询和控制，协助有权机关查询，如人员查询、扩展查询财产种类等。课题组总结了深圳中级人民法院的经验，并向全国推广。2016年，最高人民法院院长周强在十二届全国人大四次会议上庄严承诺，用两到三年的时间基本解决法院的执行难问题，并委托中国社会科学院法学研究所法治国情调研团队作为第三方对此进行评估。至此，全国法院掀起了基本解决执行难的热潮，可以预见，法院判决执行难将在近期有较大的改观。

杭州市余杭区是法学研究所的法治国情调研基地，课题组每年都会总结余杭的经验和创新，每年都有新的惊喜。课题组先后就余杭的诸多法治问题进行调研并形成了分量颇重的调研报告，分别是《实践法治的基层试验田——杭州市余杭区法治建设调研报告》《重建中国基层社会秩序的探索——余杭法务前置调研报告》《余杭基层法治化探索》《余杭区“大数据”推进基层治理法治化调研报告》《流动人口服务管理的法治化与现代化——余杭区创新流动治理的实践》。从这些调研报告可以看出，余杭法治建设折射出了中国法治建设的缩影，展现了中国基层法治建设的风貌。余杭的实践既有整体的宏观性思维，也有具体的区域性特点，不失为理解中国的一个样本。

在四川，“5·12”汶川地震发生后，我们抵达灾区震中，与灾民同悲共泣，发现地震相关法律问题特别多。我们翻越大雪山，进入炉霍。炉霍县位于甘孜藏族自治州中北部，是去藏抵青之要衢和茶马古道之重镇，也是第二次国内革命战争时期的革命老根据地。炉霍寿灵寺法律进寺庙的做法让人耳目一新。一个偶然的时机，调研时来到了我当知青时下乡的地方原双流县黄甲乡，并见到了当年的生产队队长刘汉洲，他虽年事已高，但精神矍铄，两眼有神，非常激动，称我是第一个离开后回来的知识青年。回乡后恍若隔世，原所在生产队、曾经居住过亮着煤油灯的小草屋已不复存在，被改革的浪潮席卷成了开发区。

2008年我们在贵州黔东南调研，恰逢凝冻灾害发生，道路结冰，差一点就被困在黔东南动弹不得，也因此发现了中国灾害应急管理的问题和缺陷。

诸如此类，不胜枚举，虽然辛苦，但收获良多。

2017年是党中央提出依法治国基本方略二十周年和中国社会科学院成立四十周年，5月17日，习近平总书记向中国社会科学院致贺信，希望中国社会科学院和广大哲学社会科学工作者，坚持为人民做学问理念，以研究我国改革发展稳定重大理论和实践问题为主攻方向，立时代潮头，通古今变化，发思想先声，繁荣中国学术，发展中国理论，传播中国思想。

习近平同志的贺信明确提出了社会科学工作者应当怎样做研究、应当为谁做研究这两个重要问题。这也是摆在社会科学工作者面前的现实问题。对学者而言，理想和现实交织并存。经过多年的学习和研究，学者的大脑中往往存在一个“理想国”，理想和现实之间存在巨大的鸿沟。面对现实中的诸多不如意，或是牢骚太盛怨天尤人，或是闭门修书不问天下之事。可以说，“法治蓝皮书”课题组在一定程度上解决了怎样做研究的问题。“法治蓝皮书”课题组长期跟踪现实，深入实际，理论与实践相结合，创新了法学研究方法和成果，取得了很好的社会效应。在为谁做研究方面，课题组目标明确，为人民做研究、为推动中国法治建设进步做研究，这也是课题组广受赞誉之处。

本丛书编辑之时，正值中国共产党第十九次全国代表大会即将胜利召开。近年来，“法治中国”概念的提出，标志着中国法治建设的理念进一步深化。党的十九大将对中国的法治建设作出新的理论指导和制度建设安排，依法治国将进一步成为中国共产党执政的基本方式，法治也将为人民带来更大的福利。如同广大的社会科学工作者一样，法治蓝皮书工作室也期待着中国共产党第十九次全国代表大会的召开，期盼着法治能够进一步奠定其社会治理的支柱性地位，不仅成为中国共产党依法执政的准则，也成为政府依法行政、法院公正司法、全民尊崇法律的标准，法治建设必将迎来新的春天。

田 禾

2017年7月17日于北京

## 摘 要

中国建设法治政府的目标确立之后，尤其是 2012 年以来，依法行政建设取得了前所未有的成就，通过深化行政审批制度改革、健全依法决策机制、严格规范执法和提升政府透明度，为建成职权法定、决策科学、执法有力、公开透明的法治政府和服务型政府奠定了坚实的基础。法治政府建设在取得上述成效的同时，受传统官场文化的影响，不少行政管理者对行政权力的来源与本质的认识还有待提升，对法治的理解不能仅仅停留于表面，还要从内心尊崇权利和法律。法治政府建设还应在某些领域加强顶层设计，在某些地方真正贯彻落实顶层设计，减少“纸上法治”“口头法治”，多一些法治实践。

# 目 录

导 论 步入新时代的政府法治·····	001
---------------------	-----

## 专题一 政府法治发展

第一章 2002 年中国行政法治·····	025
第二章 2003 年中国行政法治·····	036
第三章 2006 年中国行政法治·····	047
第四章 2007 年中国行政法治·····	081
第五章 2008 年中国行政法治·····	098
第六章 2009 年中国行政法治·····	107
第七章 国务院《全面推进依法行政实施纲要》述评·····	120

## 专题二 政务服务与行政审批制度改革

第八章 行政审批制度改革：行政管理体制改革的突破口 ——海南省行政审批制度改革经验分析·····	128
第九章 2014 年行政审批制度改革与权力清单制度建设·····	150
第十章 中国行政审批制度改革的问题与完善路径·····	162
第十一章 贵州“互联网+政务服务”调研报告·····	176



### 专题三 行政执法与监管

第十二章	2008年中国食品药品安全法治建设 .....	193
第十三章	2009年中国食品药品安全法治建设 .....	205
第十四章	中国反垄断法的制定与实施 .....	216
第十五章	2011年中国反垄断执法 .....	237
第十六章	近年商品领域反价格垄断执法工作分析报告 .....	246
第十七章	身份证使用的法律规制和现状 .....	254
第十八章	城管执法：在争议中前行 .....	264

### 专题四 行政诉讼与救济

第十九章	2005年中国行政诉讼与国家赔偿 .....	277
第二十章	2006年中国行政诉讼与国家赔偿 .....	289
第二十一章	2006年中国行政复议及行政诉讼应诉 .....	306
第二十二章	2015年《行政诉讼法》修改及实施展望 .....	317
Abstract	.....	328
Contents	.....	329
后 记	.....	343