

云南法治政府建设

评 估 报 告 2017

杨临宏 陈忠言 主编

法 治



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本报告是云南省法治政府研究院2017年云南省法治政府评估的研究成果，是云南省法治领导小组依法行政专项组重点任务之一，也是云南省“十二五”法治政府建设评估的延续。评估所采用的指标主要设置依据是中共中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和中共云南省委、云南省人民政府2016年印发的《云南省法治政府建设规划暨实施方案（2016—2020年）》。评估的主要对象为云南省16个州市人民政府，自2018年3月起，共历时4个月。评估的数据来源主要有网络检索、政府公布的统计数据或报告、实地调研、政府内部数据等。本次评估结果总体上呈现出以下三个方面的新特点：行政决策“科学化、民主化、法治化”与“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”成绩显著；少数民族区域自治州整体进步明显，非民族区域自治州呈现整体停滞态势；州市间法治政府建设发展水平有所缩小。2017年，云南省始终坚持推进治理体系和治理能力现代化，全国领先的民族立法、生态立法、规范性文件制定审查制度相继出台，夯基垒台的任务基本完成，立柱架梁的框架基本确立。

云南法治政府建设

评 估 报 告 2017

杨临宏 陈忠言 主编

去



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

云南法治政府建设评估报告. 2017 / 杨临宏, 陈忠言主编. -- 昆明: 云南大学出版社, 2018

ISBN 978-7-5482-3583-5

I. ①云… II. ①杨… ②陈… III. ①社会主义法制
- 建设 - 研究报告 - 云南 - 2017 IV. ①D927.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第282440号

责任编辑: 李 红

封面设计: 王娅一

云南法治政府建设

评 估 报 告 2017

杨临宏 陈忠言 主编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南大学出版社印刷厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 18

字 数: 531千

版 次: 2018年12月第1版

印 次: 2018年12月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-3583-5

定 价: 80.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

发行电话: 0871-65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-65033247。

前 言

本书是云南省法治政府研究院 2017 年云南省法治政府评估的研究成果，是整个研究团队精诚合作的结晶。本次评估也是云南省法治省领导小组依法行政专项组重点任务之一。评估工作及本书各章节负责人和撰写人员如下：

本次评估的指标主要由杨临宏、秦少军、陈忠言完成最初设计，之后经由云南省人民政府法制办公室各部门和云南省 16 个州市人民政府法制部分征求意见后完善而成。

“总报告”负责人为陈忠言、杨临宏、秦少军；《依法全面履行政府职能》负责人为范坤、李司晔；《依法行政制度体系建设》负责人为方迪、范坤；《行政决策的科学化、民主化、法治化》负责人为李瑞、彭艾萍；《严格规范公正文明执法》负责人为蔡燕、彭艾萍；《行政权力的制约和监督与政务公开》负责人为李瑞、蒋莹；《社会矛盾纠纷预防和化解》负责人为熊留艳、琚婷婷；《提高政府工作人员法治思维和依法行政能力》负责人为方迪、赵飞；《法治政府的组织保障与落实机制》负责人为张建斌、赵飞；《社会满意度调查》负责人为陈忠言、董云云；《曲靖市法治政府建设评估报告》负责人为李司晔；《昆明市法治政府建设评估报告》负责人为陈忠言；《德宏州法治政府建设评估报告》负责人为张建斌；《文山州法治政府建设评估报告》负责人为蔡燕；《丽江市法治政府建设评估报告》负责人为祝晨曦；《保山市法治政府建设评估报告》负责人为；《西双版纳州法治政府建设评估报告》负责人为李瑞；《玉溪市法治政府建设评估报告》负责人为李司晔；《楚雄州法治政府建设评估报告》负责人为焦磊；《红河州法治政府建设评估报告》负责人为蔡燕；《大理州法治政府建设评估报告》负责人为张紫彧；《临沧市法治政府建设评估报告》负责人为焦磊；《普洱市法治政府建设评估报告》负责人为李瑞；《昭通市法治政府建设评估报告》负责人为张建斌；《怒江州法治政府建设评估报告》负责人为张建斌；《迪庆州法治政府建设评估报告》负责人为祝晨曦。

云南大学法学院研究生张紫彧、蔡燕、吴晓东、方迪、张建斌、李司晔、李瑞、刘丽冬、吴蕊竹、熊留艳、祝晨曦和焦磊同学参与了本课题的数据检索、收集或调研工作，在此表示感谢！

编 者

2018 年 10 月

目 录

第一编 云南省 2017 年法治政府评估总报告

第二编 各指标分报告

指标一	依法全面履行政府职能	(19)
指标二	依法行政制度体系建设	(41)
指标三	行政决策的科学化、民主化、法治化	(53)
指标四	严格规范公正文明执法	(66)
指标五	行政权力的制约和监督与政务公开	(80)
指标六	社会矛盾纠纷预防和化解	(94)
指标七	提高政府工作人员法治思维和依法行政能力	(107)
指标八	法治政府的组织保障与落实机制	(114)
指标九	社会满意度调查	(128)

第三编 各州市评估报告

第一章	曲靖市法治政府建设评估报告	(139)
第二章	昆明市法治政府建设评估报告	(149)
第三章	德宏州法治政府建设评估报告	(158)
第四章	文山州法治政府建设评估报告	(167)
第五章	丽江市法治政府建设评估报告	(175)
第六章	保山市法治政府建设评估报告	(183)
第七章	西双版纳州法治政府建设评估报告	(191)
第八章	玉溪市法治政府建设评估报告	(199)
第九章	楚雄州法治政府建设评估报告	(210)
第十章	红河州法治政府建设评估报告	(218)

第十一章	大理州法治政府建设评估报告	(226)
第十二章	临沧市法治政府建设评估报告	(234)
第十三章	普洱市法治政府建设评估报告	(242)
第十四章	昭通市法治政府建设评估报告	(250)
第十五章	怒江州法治政府建设评估报告	(262)
第十六章	迪庆州法治政府建设评估报告	(273)

第一编

云南省 2017 年法治政府评估总报告

一、评估指标设置

本次评估是受云南省人民政府法制办公室委托，由云南省法治政府研究院具体负责的一次对云南省2017年全省法治政府建设工作的第三方评估。本次评估所采用的指标体系主要以中共中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和中共云南省委、云南省人民政府发布的《云南省人民政府关于深入推进依法行政加快建设法治政府的实施意见》《云南省法治政府建设规划暨实施方案（2016—2020年）》为依据，并结合第三方评估的可操作性、客观性、科学性的特点设计而成。为了使评估顺利推进和得到评估对象的认可，指标体系初稿完成后又分别向云南省法制办各处室和16个州市政府的法制办公室（法制局）征求意见。共计收到意见42条，具体情况如下^①：

（一）省法制办规范性文件处共2条

（1）建议将指标2.3.4“规范性文件是否有设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项”的评判标准由“省法制办规范性文件处了解备案、审查情况”改为“实地了解备案、审查情况”。

采纳情况：采纳。

（2）建议将指标2.3.5“规范性文件是否通过规范性文件备案管理系统向上级行政机关报送备案”的评判标准由“省法制办规范性文件处了解备案、审查情况”改为“实地了解备案、审查情况”。

采纳情况：采纳。

（二）省法制办经济立法处共5条

（1）建议重新考虑《评估指标》中各项指标的分值构成，区分主次，上调重点指标分值所占百分比。例如，考虑到制度建设是法治政府建设的重要基础性工作，将《评估指标》第2点“依法行政制度体系建设”的评估分值等同于“社会满意度调研”等辅助事项不妥，可以考虑占总分值的20%左右。

采纳情况：指标的设定依据为《〈云南省法治政府建设规划暨实施方案（2016—2020年）〉任务措施分工方案》，该方案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七大主要任务。在此基础上我们增加了“法治政府的组织保障与落实机制”与“社会满意度调查”两项。以上九项的重要性都是一样的。

（2）建议针对评估对象进一步梳理评估指标。理由：从标题来看，本次评估并非单指州市人民政府。因县级以上政府不具备立法权，《评估指标》“2.1完善政府立法机制”“2.2立法工作程序”等内容并不能适用于县级以上政府，如将县级以上政府纳入评估是否需重新设计评估指标，建议斟酌。

采纳情况：该两项指标均只评到州市一级政府。

（3）建议增加和细化《评估指标》中各项指标的评判标准，避免标准过于单一或笼统。例如：7.2.1项中的评判标准为“查新闻报道，能沾边的就给分”，此标准过于笼统，建议可修改为“查阅领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试备案材料”，从而增强各项评判标准的可操作性和针对性。

采纳情况：不予采纳。本项测评属于第三方的独立评估，对于领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试备案材料难以获取，不具备评估条件。

（4）建议具体明确《评估指标》中各项评判标准对应选项的分值，增加量化办法的可行性和操作性。理由：《评估指标》是按照分数对各政府进行评判的，但在整个文件中并未明确各项评判标准对应选项的分值，给量化考评带来不便。

^① 此处指标序号及指标内容为征求意见稿，与评估的正式版本有差异，在此说明。——编者注

采纳情况：各三级指标的分值计算方式为评分点分值。如第一项“全面履行政府职能”总分为 100 分，三级指标共 14 个，则每个评分点分值大约为 7.14 分。

(5) 目前考核的分值共为 90 分，同文中“总分 100 分”的表述不对应。

采纳情况：所有评判指标总分为 900 分，“总分 100 分”指的是每个一级指标总分。

(三) 省法制办行政立法处共 2 条

(1) 建议将征求意见稿第 2 页 2.1.1 “是否建立制定法规规章的相关制度”修改为“是否制定政府立法工作的相关制度”。

采纳情况：采纳。

(2) 建议将征求意见稿第 2 页 2.2.1 “政府起草的法规草案、制定规章的草案在提请市政府审议前在政府网站上提前 30 日向社会公开征求意见，并进行专家咨询论证、公开听证或者采其他方式听取社会各方面的意见”修改为“政府起草的法规、规章草案在提请政府常务会议审议前，是否在政府网站上提前 30 日向社会公开征求意见，并进行专家咨询论证、部门座谈、依法公开听证或者采取其他方式听取社会各方面的意见”。

采纳情况：采纳。

(四) 德宏州人民政府法制办公室共 2 条

(1) “1. 依法全面履行政府职能”中的“1.2.2 是否公布行政事业性收费名单”建议修改为“1.2.2 是否公布行政事业性收费、单位目录、政策依据及收费标准”。

采纳情况：采纳。

(2) 以“2. 依法行政制度体系建设”中“2.1.1 是否建立制定法规规章的相关制度。(A 没有 B 有)”为例，考虑到阅读习惯，建议改为“(A 否 B 是)”。

采纳情况：部分采纳。

(五) 玉溪市政府法制办公室共 14 条

(1) 建议将 1.1.2 项评估指标的表述调整为“是否真正实行一个窗口对外统一受理，开展一条龙审批或并联审批”。理由：此项工作开展时间较长，评估应注重工作落实情况。

采纳情况：采纳。

(2) 1.2.2 项评估指标表述不规范，建议调整为：是否公布行政事业性收费目录。

采纳情况：采纳。

(3) 2.1.2 项指标是否有必要纳入评估，建议作进一步研究。理由：该项评估指标内容为“2017 年出台的政府规章是否开展解读”，若州市在 2017 年度没有适合或需要制定政府规章的项目，未出台过政府规章，自然无规章可解读，是否扣分？但若对州市每年出台政府规章作硬性要求又不合理，政府规章时限较短，立法权限较小，不足以衡量一个地区的制度建设水平，认为应将地方性法规立法工作作为评估指标。

采纳情况：采纳。没出台规章视为已解读。

(4) 2.3.1 项评判标准表述不清，且与评估指标不对应。建议调整表述为：抽查有无合法性审查意见和会议纪要等，也可以向法制办规范性文件处了解上年备案情况。

采纳情况：采纳。

(5) 建议将 2.3.6 项评估指标中“并清理结果是否公开公布”的“并”字删除；将评判标准中“看法制办的两个总结或工作报告”的“两个”字删除。理由：调整后更为通顺、简洁。

采纳情况：采纳。

(6) 2.3.7 项指标是否有必要纳入评估, 建议作进一步研究。理由: 该项评估指标内容为“规范性文件是否标明有效期”, 我们认为加上有效期反而给行政管理相对人造成错觉, 是否有效期届满该规范性文件就失效了, 就不用执行和遵守了。

采纳情况: 不采纳。

(7) 3.1.1 项评判标准表述不规范, 建议调整为“看相关工作报告、总结”。

采纳情况: 不采纳。确定可获得的材料只有法治政府工作报告, 其他材料并不确定, 不是每个州市都可以提供。

(8) 3.1.2 项评估指标不客观, 建议作进一步研究。理由: 该项评估指标内容为“是否根据《云南省重大行政决策程序规定》提出本地决策范围、标准和事项”, 截至目前省级人民政府尚未制定出台重大行政决策的具体标准和事项, 州市无参照, 难以确定具体标准和事项。

采纳情况: 不采纳。

(9) 3.1.3 项评判标准要求过低, 且表述不规范, 建议调整为: 查看云南省重大行政决策听证网, 至少每年三件。

采纳情况: 采纳。

(10) 3.2.2 项评估指标中关于“公职律师全覆盖”的内容是否有必要纳入评估, 建议作进一步研究。理由: 该项评估指标内容为“是否实现县级以上人民政府及其部门法律顾问、公职律师全覆盖”, 对指标的前半部分无意见, 但并不是每个县区或部门都有符合担任公职律师条件的工作人员, 要求实现县级以上人民政府及其部门公职律师全覆盖, 难度大且不客观。

采纳情况: 采纳。对县一级政府及部门不作公职律师的考核。

(11) 5.6.1 项评判标准要求过低, 且表述不完整, 建议调整为: 查本州市法治政府工作报告, 结合省高院提供的情况, 发生行政诉讼案件的, 行政机关负责人出庭率不得低于 85%; 未发生行政诉讼案件则视为合格。法院在人大工作报告中提及政府执行不力的, 予以扣分。

采纳情况: 部分采纳。据了解, 省高院统计的行政机关负责人出庭应诉率平均为 62%。如果低于此标准则视为不合格。

(12) 6.1.7 项评判标准表述不规范, 建议调整为: 查网络, 有新闻和相关总结报告或行政复议处的报表提到都行。

采纳情况: 采纳。

(13) 7.1.2 项评估指标后半部分“其他行政机关每年组织不少于 2 次的法律知识培训”的表述调整为“其他行政机关每年组织不少于 1 次的法律知识培训”。

采纳情况: 不采纳。

(14) 建议将 8.1.2 项评估指标“是否以党委政府的名义印发法治政府建设规划或者年度实施方案、实施细则”中的“年度”字样删除, 调整表述为“是否以党委政府的名义印发法治政府建设规划或者实施方案、实施细则”。

采纳情况: 采纳。

(六) 大理州政府法制办公室共 4 条

(1) 建议在《评估指标》1.6.1 中增加优秀和不合格的比例, 即将通报最多的 3 家确定为不合格, 将通报最少的 3 家确定为优秀, 其余确定为合格。

采纳情况: 采纳。

(2) 《评估指标》2.1.2 主要是针对各州市对 2017 年制定的政府规章开展解读进行评估。但 2017 年

部分州市制定了政府规章，部分州市未制定政府规章，评估时已经制定政府规章的州市未开展规章解读即被扣分，而未制定政府规章的州市不存在解读规章的问题，即不存在扣分的情形。因此，以是否对政府规章开展解读作为评估指标可能存在不公平的嫌疑，建议删除该部分考核内容。

采纳情况：采纳。

(3) 2.3.1 和 2.3.3 均涉及规范性文件合法性问题，评估指标内容重复，建议整合。

采纳情况：不采纳。

(4) 5.5.1 中建议将行政机关负责人出庭应诉的比例作为具体的评估指标，如：行政机关负责人出庭应诉率低于×%为不合格，出庭应诉率达到×%为合格，出庭应诉率达到×%为优秀。

采纳情况：采纳。

(七) 昆明市政府法制办公室共 8 条

(1) 1~8 个评估指标均按 10% 设定分值不科学，建议对“依法全面履行政府职能”“依法行政制度体系建设”和“规范文明执法”三个指标增加评估内容及分值权重。

采纳情况：不采纳。

(2) 建议修改 3.3.2 项。政府法律顾问制度和公职律师制度是两项相对独立的工作制度，政府法律顾问制度并不包含公职律师制度，建议将公职律师制度作为单列的评估指标。

采纳情况：部分采纳。公职律师部分地区并未覆盖到县，考虑到整体的实际情况，对公职律师的配备不作要求。

(3) 建议将“4. 规范文明执法”修改为“4. 严格规范公正文明执法”。

采纳情况：采纳。

(4) 建议删除 4.4.3 项，理由是 4.4.3 项和 4.4.4 项内容重复。

采纳情况：不采纳。

(5) 建议修改 5.6 项。“未发生行政诉讼案件就视为合格，有出庭就算”的评判标准不合理，建议修改为“发生行政诉讼的，行政机关负责人按规定出庭应诉的视为合格”。

采纳情况：评判标准已按应诉率作了修改。

(6) 建议删除 6.1.10 项，理由是属于常规工作，列为考核指标没有实质意义。

采纳情况：不采纳。

(7) 建议将 8.2.2 项修改为“政府常务会议每年听取一次政府依法行政工作报告”。

采纳情况：不采纳。本次评估仅对 2017 年度，因此题中之意就是一年有一次即可。

(8) 建议将 8.3.2 项评判标准修改为“看法治政府建设年度报告、总结”。

采纳情况：不采纳。前文已说明，报告和总结分别指法制办年度工作总结和法治政府建设工作报告。

(八) 楚雄州政策研究和法制办公室共 2 条

(1) 2.1.1 的内容建议不作为 2017 年云南省法治政府评估指标。理由：国务院于 2017 年 12 月 22 日修订了《规章制定程序条例》，自 2018 年 5 月 1 日起施行。省法制办 2017 年正在研究制定《云南省人民政府立法工作规定》：在国家 and 省的政府立法工作制度出台前，州市难以出台政府立法工作相关制度，此建议此项内不作为 2017 年评估指标。

采纳情况：采纳。

(2) 4.2.2 和 4.2.5 两项内容建议不作为非试点地方 2017 年云南省法治政府评估指标。理由：《国务院办公厅关于印发推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案的通知》（国办发〔2017〕14 号）和《云南省人民政府法制办公室关于建立健全执法全过程记录制度开

展行政执法文书电子化试点工作的通知》（云府法〔2016〕19号）主要是对试点地方和部门开展相关工作提出要求，对非试点地方未作硬性规定，因此不宜将以上两项内容作为对非试点地方的评估指标。

采纳情况：不采纳。此两项指标均在《云南省法治政府建设规划暨实施方案（2016—2020年）》（云发〔2016〕32号）中有要求。

（九）省法制办法律顾问处共1条

建议将法律顾问使用情况纳入评估指标。

采纳情况：不采纳。法律顾问使用情况缺乏统一可评估标准，现有的指标中已经将“政府及其行政部门配备法律顾问”纳入评估指标。

（十）省法制办行政复议处共2条

（1）建议修改5.6项。“未发生行政诉讼案件就视为合格，有出庭就算”，评判标准改为通过省法院行政庭收集数据。

采纳情况：评判标准已按应诉率作了修改。

（2）建议将6.1.4修改为：“行政复议决定被人民法院确认违法或者被撤销；是否行政行为被行政复议机关变更、确认违法或者撤销。”评判标准：通过省高院行政庭、省法制办行政复议处收集数据。

采纳情况：采纳。

采纳相关意见后最终的指标体系分三级，一级指标共9个，分别是“依法全面履行政府职能”“依法行政制度建设”“行政决策的科学化、民主化、法治化”“严格规范公正文明执法”“行政权力的监督和政务公开”“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”“社会矛盾纠纷的预防和化解”“法治政府的组织保障”“社会满意度调查”。在一级指标下共有二级指标35个、三级指标97个。

二、评估对象及方法

本次评估的范围包括云南省下辖的8个地级市和8个民族地区自治州，共计16个州市。

评估方法和评分标准主要借鉴了目前国内较为权威的中国政法大学法治政府研究院主编的《中国法治政府评估报告》、中国社会科学院法治研究所的《中国法治发展报告（法治蓝皮书）》的主流做法。

在信息和数据的收集上主要采取以下四种途径：一是网络。一方面通过政府门户网站作为获取评估信息的主要渠道；另一方面通过搜索引擎以关键词的方式通过相关新闻报道加以辅助证明。二是申请信息公开。如指标“依申请公开的渠道是否通畅”，就是由观察员通过当地政府信息公开指南中规定的方式申请公开相关信息，看是否在规定期限内得到答复。三是政府公布的统计数据或报告。如指标“配合人民法院的审判活动，行政机关负责人出庭应诉情况按规定出庭应诉情况”，就是根据云南省高级人民法院发布的相关统计数据。另外，州市政府的法治政府建设情况工作报告和年度工作总结也是我们获取主要信息的重要途径。四是实地调研。通过调研人员进入被评估对象的工作地点验证相关信息，一方面对以上渠道难以掌握或不能公开的情况进行现场观察并打分；另一方面完成公众满意度调查以检验评估对象法治政府建设的实际成绩。

为了使评估结果和评分方式更加客观，我们参考了中国政法大学法治政府研究院的做法^①，在此不再赘述。

三、评估总体结果

云南省2017年法治政府建设评估总体情况如表1-0-1所示。从各州市的情况看，德宏州本次排名

^① 《中国法治政府评估报告（2017）》，社会科学文献出版社2017年版，第3页。

第1,从“十二五”期间的11位上升至榜首,上升10位;玉溪市第2,“十二五”期间排名第2,保持不变;文山州第3,“十二五”期间排名第13,上升10位;西双版纳州排名第4,“十二五”期间排名第12,上升8位;大理州第5,“十二五”期间排名第15,上升10位;昆明市第6,“十二五”期间排名第8,上升2位;丽江市第7,“十二五”期间排名第1,下降6位;红河州第8,“十二五”期间排名第9,上升1位;曲靖市第9,“十二五”期间排名第3,下降6位;楚雄州第10,“十二五”期间排名第6,下降4位;保山市第11,“十二五”期间排名第7,下降4位;普洱市第12,“十二五”期间排名第15,上升3位;临沧市第13,“十二五”期间排名第5,下降8位;怒江州第14,“十二五”期间排名第4,下降10位;迪庆州第15,“十二五”期间排名第16,上升1位;昭通市第16,“十二五”期间排名第10,下降6位。上升幅度最大的是文山州、德宏州、大理州,分别较“十二五”期间上升11位、10位和10位;下降幅度最大的是怒江州和临沧市,较“十二五”期间分别下降10位、8位。

表 1-0-1 2017 年云南省法治政府建设第三方评估得分情况

州(市)	履行职责	制度建设	行政决策	行政执法	权利制约	争议解决	能力提升	组织保障	社会调查	总分
德宏州	95.61	96.67	96.96	89.72	69.42	90.90	100	96.67	70.59	806.54
玉溪市	84.49	86.67	99.99	92.28	94.42	81.81	100	76.67	76.95	793.29
文山州	97.83	86.67	96.96	89.72	88.86	81.81	100	70.00	79.19	791.04
西双版纳州	82.27	100	90.90	97.41	100	90.90	100	60.00	65.79	787.27
大理州	82.27	83.34	99.99	84.59	83.3	90.90	100	76.67	70.55	771.61
昆明市	86.71	86.67	99.99	92.28	75	81.81	100	80.00	65.04	767.50
丽江市	84.49	86.67	99.99	84.59	72.2	90.90	100	60.00	87.92	766.76
红河州	77.82	83.34	99.99	74.34	91.63	90.90	100	70.00	75.68	763.70
曲靖市	97.83	76.67	90.90	82.03	91.63	81.81	100	60.00	78.99	759.86
楚雄州	75.6	86.67	87.87	82.03	80.53	90.90	100	70.00	71.77	745.37
保山市	84.49	83.34	96.96	89.72	80.53	90.90	100	40.00	73.32	739.26
普洱市	75.6	93.34	90.90	66.65	80.53	81.81	100	56.67	76.40	721.90
临沧市	97.83	86.67	96.96	69.21	91.63	81.81	80	40.00	73.48	717.59
怒江州	88.94	83.34	72.72	53.83	72.2	90.90	100	50.00	77.57	689.50
迪庆州	77.82	80	54.54	66.65	80.53	81.81	100	40.00	68.85	650.20
昭通市	73.38	73.34	87.87	58.96	69.43	63.63	100	40.00	79.41	646.02

根据此次评估结果,我们认为2017年云南省法治政府建设呈现以下六个特点:

(一)“行政决策的科学化、民主化、法治化”与“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”成绩显著

在此次评估中得分率最高的两个指标是“行政决策的科学化、民主化、法治化”与“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”两个一级指标。其中“行政决策的科学化、民主化、法治化”全省平均得分率为91.47%,在此高分区间比“十二五”期间提升0.24个百分点,实属不易。昆明、玉溪、丽江、红河、大理5个州市均为满分,12个州市在90分以上。得分较低的是迪庆州,仅54.54分,拉低了全省整体得分。其余大部分州市都能够严格执行重大行政决策法定程序。认真执行《云南省重大行政决

策程序规定》关于公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论的程序要求。多数州市政府法制机构负责人基本实现常态化列席常务会议制度，坚持重大决策出台前的法律审核把关，但仍有少部分州市未能完全落实《云南省重大行政决策程序规定》的要求，重大决策程序亟待进一步完善。另外，全省 16 个州市较好地发展了法律顾问制度，实现了在 2017 年年底市、县两级法律顾问的全覆盖。同时行政决策监督机制也得到了较好的落实，将行政决策责任落实到位。

现代行政是一个越来越注重参与、合意与协商的过程，越来越要求法制的保障。政府机关作为决策的参与者和主导者，应从全局性、长期性的角度出发，确保重大行政决策程序顺利展开，保证决策程序的正当性和合理性。社会组织与公民作为决策的参与主体，带着自身的利益诉求和价值取向，积极参与重大行政决策程序，提供合理的意见和方案，监督政府权力，保障决策过程和结果的公正，实现社会利益和国家利益的良好结合。据此我们建议各州市应该在现有基础上完善重大行政决策的程序，真正做到重大行政决策的五大程序，只有健全的行政决策机制才有利于构建社会主义和谐社会，推动法治政府的建设。

在指标“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”上，全省仅一个州市没有得满分，其扣分原因是并未查到该市落实“谁执法、谁普法”普法责任制的相关新闻、文章。全省平均得分为 98.7%，这是全省全面实施公务员学法用法考试制度，推动领导干部学法常态化的体现。如保山市将法治政府建设列为公务员培训必修课程，昆明市开展领导干部法律知识考试，大理州对拟任的县处级干部进行任前法律知识考试，昭通市建立研究重大事项的同时开展法规学习制度。“互联网+法治宣传”行动积极开展，加强行政执法人员培训，落实“谁执法，谁普法”的普法责任制。

(二) 少数民族区域自治州整体进步明显，非民族区域自治州呈现整体停滞态势

少数民族区域自治地区在 2017 年的评估中成绩优秀，排名上升幅度较大。

前五名中除了玉溪市，其余均为少数民族区域自治州。并且少数民族自治地区上升幅度最大，如文山州、德宏州、大理州分别较“十二五”期间均上升了 10 位。从表 1-0-2 的对比中也可以发现在总分上少数民族区域自治地区比非少数民族区域自治地区整体高出 108.58 分，如果算平均分的话，平均每个少数民族自治州比非少数民族自治州的总得分高出 13 分。从均衡性上看，少数民族地区的极差^①和标准差均大于非民族地区，说明少数民族地区整体进步明显，但自身内部的法治政府建设差异较大。如怒江州、迪庆州均排名较后，而德宏州、文山州、西双版纳州则排名前列，德宏州与迪庆州的分差达 156.34 分。非民族地区的法治政府建设差异相比小一些，但同样不容忽视。如最高分的玉溪市和最低分的昭通市两者相差 147.27 分，比少数民族地区的极差 156.34 分少了 9.07 分。少数民族地区整体比非少数民族自治州整体高了 8.91 个标准差。

表 1-0-2 民族自治州与非民族自治州得分差异

		履行职责	制度建设	行政决策	行政执法	权利制约	争议解决	能力提升	组织保障	社会调查	总分
总分	民族	678.16	700.03	699.93	638.29	666.47	709.02	800.00	533.34	579.99	6005.23
	非民族	684.82	673.37	763.59	620.34	655.37	654.48	780.00	453.34	611.52	5896.83
平均分	民族	84.77	87.50	87.49	79.79	83.31	88.63	100.00	66.67	72.50	750.65
	非民族	85.60	84.17	95.45	77.54	81.92	81.81	97.50	56.67	76.44	737.10

^① 极差和标准差是两种证明均衡度的标准。极差是用最大值减去最小值而得。极差越大，说明差异越大。极差越小，说明差异越小。标准差是另一种验证均衡度的方式，可以更加精确地反映地区的差异和区域均衡度。——编者注

续 表

		履行职责	制度建设	行政决策	行政执法	权利制约	争议解决	能力提升	组织保障	社会调查	总分
最高分	民族	97.83	100	100	97.41	100	90.9	100	96.67	79.19	806.54
	非民族	97.83	93.34	100	92.28	94.42	90.9	100	80	87.92	777.91
最低分	民族	75.6	80	54.54	53.83	69.42	81.81	100	40	68.85	650.2
	非民族	73.8	73.34	87.87	58.96	69.43	63.63	80	40	65.04	646.02
极差	民族	22.23	20	45.46	43.58	30.58	9.09	0	56.67	10.34	156.34
	非民族	24.03	20	12.13	33.32	24.99	27.27	20	40	22.88	131.89
标准差	民族	8.44	7.07	16.07	14.20	10.07	4.21	0.00	17.18	4.58	54.20
	非民族	8.89	6.36	4.86	11.77	9.61	8.42	7.07	16.04	6.50	42.93

在单个一级指标的得分表现上：“依法全面履行政府职能”和“依法行政制度建设”少数民族自治州与非少数民族自治州发展相对均衡。“依法全面履行政府职能”两者极差相差 1.8 分，标准差相差 0.45 分。“依法行政制度建设”两者极差相等，相差 0.71 个标准差。由此可见，全省 2017 年法治政府建设在此两项上发展十分均衡，并且从整体水平看两个指标的全省平均水平都在 85 分，属于中上水平。因此可以说，此两个指标 2017 年全省建设情况优秀。少数民族自治州与非少数民族自治州发展差异最大的是“行政决策的科学化、民主化、法治化”“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”两个指标。前者少数民族自治州比非少数民族自治州极差高了 33.33 分，高 11.21 个标准差；后者少数民族自治州比非少数民族自治州极差少 20 分，低 7.07 个标准差。从具体得分上来看，“行政决策的科学化、民主化、法治化”全省平均分 91.47 分，少数民族自治州平均分 87.49 分，非少数民族自治州 94.45 分，说明非少数民族自治州的行政决策的科学化、民主化、法治化要比少数民族自治州做得好。少数民族自治州内部主要是迪庆和怒江得分较低。而在指标“提高政府工作人员法治思维和依法行政能力”方面二者主要差别在于临沧市未能得满分，而其余州市均为满分。

(三) 州市间法治政府法治发展水平有所缩小，但总体发展并不同步

16 个州市之间的法治政府法治水平较“十二五”期间有所缩小，但总体各州市发展差距较大，仍然不容忽视。由于两次评估的总分的分值设置不一样，我们采用得分率来进行比较。2017 年得分率最高的是德宏州，为 89.62%，最低为昭通市，为 71.78%，两者极差为 17.81%，整体标准差为 5.29%。“十二五”期间得分率最高的为丽江市，为 89.19%，最低为迪庆州，为 66.99%，两者极差为 22.2%，整体标准差为 6.63%。从均值上看两次评估得分率均为 82%，基本持平。可见，2017 年全省法治政府评估得分率较“十二五”期间极差缩小 4.33%，标准差减少 1.34%，州市间的差距有一定程度的缩小，但是整体差距仍然不小。从总分上看极差为 160.57 分，标准差为 49.8 分。我们再以前三名和后三名的总分来比较，前三名总分为 2390.86 分，后三名总分为 1985.72 分；标准差为 75.7 分。标准差更大，说明前三名和后三名之间的离散程度更大。从单个一级指标看仍然是“法治政府的组织保障与落实机制”“行政决策的科学化、民主化、法治化”“严格规范公正文明执法”三个一级指标差距最大。

“法治政府的组织保障与落实机制”极差为 56.67 分，标准差为 16.87 分；该项指标均值也是指标中得分最低的，仅为 61.67 分。虽然 2017 年云南省委、省政府全面落实党中央、国务院关于全面依法治国的决策部署，制定了《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责实施办法》，进一步明确各级政府主要负责人每年召开 1 次法治政府建设推进会议，政府常务会议每年至少听取 1 次工作汇报等具体要求，并将职责履行情况纳入年度述职内容。但是评估情况是：三级指标“是否制定有关党政主要负责人