

北京市哲学社会科学系列报告系列丛书

B

法治政府蓝皮书

BLUE BOOK OF LAW-BASED GOVERNMENT

No.4

中国法治政府 发展报告 (2018)

中国政法大学法治政府研究院 / 主编

ANNUAL REPORT ON CHINA'S
LAW-BASED GOVERNMENT (2018)



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

2018
版

法治政府蓝皮书



**BLUE BOOK OF
LAW-BASED GOVERNMENT**

中国法治政府发展报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LAW-BASED GOVERNMENT
(2018)

中国政法大学法治政府研究院 / 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国法治政府发展报告. 2018 / 中国政法大学法治
政府研究院主编. -- 北京: 社会科学文献出版社,
2019. 4

(法治政府蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4554 - 1

I. ①中… II. ①中… III. ①国家机构 - 行政管理 -
研究报告 - 中国 - 2018 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 065281 号

法治政府蓝皮书

中国法治政府发展报告 (2018)

主 编 / 中国政法大学法治政府研究院

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 姚 敏

文稿编辑 / 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社 (010) 59367161

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

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 29.25 字 数: 443 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4554 - 1

定 价 / 128.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2015 - 502 - 1/2

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

▲ 版权所有 翻印必究

《中国法治政府发展报告（2018）》

编委会

主 编 马怀德

顾 问 应松年

撰 稿 人 （按撰写章节顺序排名）

马怀德	李 淮	贾圣真	成协中	张 莉
田依芾	刘宇翔	陈 格	宋华琳	孟李冕
高秦伟	刘学涛	赵 鹏	孔祥稳	林 华
付 丹	吕培英	周 辉	胡敏洁	陈 明
林鸿潮	赵艺绚	张 璇	王青斌	张莹莹
刘 权	孙一玮	李 程	葛方晨	石海波
陈又新	崔俊杰	曹 鎏	冯 健	李大勇
王敬波	芮雪晴	马 啸		

编辑人员 赵 鹏 李 淮 芮雪晴 马 啸

主要编撰者简介

顾问 应松年

著名行政法学家，现任中国政法大学终身教授，博士生导师。中国法学会行政法学研究会名誉会长，第九届、第十届全国人大代表，内务司法委员会委员，全国人大法工委行政立法研究组副组长，北京市第十届、十一届、十二届、十三届人大代表，法制委员会副主任，第十四届北京市人大常委会法制建设顾问，享受国务院颁发的政府特殊津贴。兼任国家减灾委员会专家委员会成员，中国法学会学术委员会委员，最高人民法院、最高人民检察院专家咨询委员，北京市、四川省、福建省人民政府法律顾问等。曾两度获北京市优秀教师奖，并获中央国家机关“五一劳动奖章”、“百名法学家百场报告会最佳宣讲奖”，获选“2006年度法治人物”，2015年获得中国行政法学研究会颁布的中国行政法学“终身成就奖”，日本名古屋大学名誉法学博士等。

主编 马怀德

中国政法大学副校长，教授，博士生导师，校学术委员会副主席，享受国务院颁发的政府特殊津贴。兼任中国法学会行政法学研究会会长，中国监察学会副会长，最高人民法院特邀咨询委员，最高人民检察院专家咨询委员。研究方向为行政法学。出版学术专著、合著二十余部，包括《国家赔偿法的理论与实务》、《行政许可》、《行政法律制度构与判例研究》等。发表论文百余篇，包括《公有公共设施致害的国家赔偿》、《公务法人问题研究》、《透视中国的行政审判体制：问题与改革》等。

摘 要

2018年是贯彻党的十九大精神的开局之年，也是改革开放40周年。党的十九大报告提出“深化依法治国实践”的新要求，对“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”作出重要部署，开启了法治政府建设新征程。2018年，法治政府建设进一步推进。新一轮党和国家机构改革实施，本轮改革注重加强顶层设计，坚持法治化思维，在党政关系、部门职能整合、机构编制等方面发展了行政组织法。自贸区的建设在规则供给、纠纷解决方面扮演“法治试验区”的角色。随着越来越多的行政任务通过订立政府合同的方式实现，如何实现政府合同管理的规范化成为行政法治的重要议题。随着互联网技术的迅猛发展，人工智能技术在行政治理中的应用、个人数据保护、自动驾驶技术的行政监管、政府在互联网行业的行政许可制度等均引发出新的行政法治议题。在部门行政法领域，围绕我国社会保障行政的规范建构、公共应急法制的建设、食品安全监管的制度改革、电子商务监管的制度完善、教育领域的行政法治等问题，本报告进行了相应的梳理分析。地方政府在行政法治方面也取得了新的成效，以北京市为例，其立足首都实际，围绕一系列新理念、新战略和新举措积极推进行政法治建设，促进北京行政法治建设不断提质增效。在行政争议解决方面，行政复议“双被告”制度取得了一定的成效，复议受案数量和复议维持率都有了积极的变化。为了弥补法律制度与现实生活之间的落差，行政诉讼司法政策从维护与监督并举、支持与制约并重逐渐回归司法本位，聚焦纠纷解决。2018年，我国还出现了一系列与法治政府建设相关的立法、司法解释和典型案例。理论界围绕传统行政法理论、行政协议、政府信息公开与个人信息保护、互联网规制与共享经济、政府规制、监察法、《行政诉讼法》的实施与完善等展开研究，也产生了一批高质量的研究成果，为深化法治政府建设和重大改革决策贡献了学术智慧。

Abstract

As the first year of the implementation of the spirit of the 19th Communist Party of China National Congress, the year of 2018 is also the 40th anniversary of reform and opening-up. The report of the 19th Communist Party of China National Congress put forward the new requirements of “deepening the practice of the rule of law” and made important arrangements for “building a law-based government, promoting administration according to law, and strictly regulating fair and civilized law enforcement”, which opened a new journey of building a law-based government. The construction of the law-based government has been further promoted in the year of 2018. A new round of party and state institutional reform is implemented, which focuses on strengthening top-level design, adhering to the rule of law thinking, and developing the administrative organization law system in terms of party and government relations, departmental function integration and institutional organization. The construction of the Free Trade Zone played the role of “the rule of law pilot area” in the provision of rules and dispute resolution. With more and more realization of administrative tasks through the establishment of government contracts, how to realize the standardization of government contract management has become the important issue of the administrative rule of law. With the rapid development of the Internet technology, the application of artificial intelligence technology in administrative governance, personal data protection, administrative supervision of self-driving car technology and the administrative licensing system for Internet industry have all triggered new issues of administrative rule of law. In the field of departmental administrative law, this report also carries out a corresponding analysis of the normative construction of social security administration, the construction of public emergency legal system, the system reform of food safety supervision, the improvement of the E-commerce supervision system and the rule of law in the field of education. Local governments have also



achieved new remarkable results in the administrative rule of law. Taking Beijing as an example, based on the reality of the capital city, it has actively promoted the construction of administrative rule of law around a series of new ideas, new strategies and new measures, which promotes the continuous improvement of Beijing's construction of administrative rule of law. With respect to the administrative dispute resolution, the administrative reconsideration "double accused" system has achieved certain results, and the number of reconsideration cases and the sustainment rate of reconsideration have been positively changed. In order to make up for the gap between the legal system and the real life, the judicial policy of administrative litigation has gradually returned to the judicial standard from both the maintenance and supervision, support and restriction, and focuses on solving disputes. China also introduced a series of legislative, judicial interpretations and typical cases related to the construction of the rule of law in the year of 2018. The theory field have carried out research on traditional administrative law theory, administrative agreements, government information disclosure and personal information protection, Internet regulation and sharing economy, government regulation, supervision law, and the implementation and improvement of the Administrative Litigation Law. Such high-quality research results have contributed academic wisdom to deepening the rule of law government construction and major reform decisions.

目 录



I 总报告

- B.1** 中国法治政府建设取得新进展…………… 马怀德 李 淮 / 001
- 一 改革开放四十年与法治政府建设…………… / 003
- 二 2018 年法治政府建设的新进展…………… / 008
- 三 以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南，
加快推进法治政府建设步伐…………… / 024

II 专题报告

一 国家治理与行政法治

- B.2** 党和国家机构改革与行政组织法治的发展…………… 贾圣真 / 027
- B.3** 中国自由贸易试验区法治政府建设观察与评估…………… 成协中 / 043
- B.4** 地方政府合同审查制度实证研究
——基于54个地级市的样本分析
…………… 张 莉 田依蒂 刘宇翔 陈 格 / 064

二 科技发展与法治政府

- B.5** 行政治理中人工智能的引入及法律控制之道
…………… 宋华琳 孟李冕 / 094



- B.6** 个人数据保护与行政法治的发展····· 高秦伟 刘学涛 / 114
- B.7** 自动驾驶技术的发展与行政规制体系的回应
····· 赵 鹏 孔祥稳 / 137
- B.8** 互联网行政许可设定的法律问题
····· 林 华 付 丹 吕培英 周 辉 / 154

三 部门行政法

- B.9** 2018年中国社会保障行政法治发展述评····· 胡敏洁 陈 明 / 179
- B.10** 应急体制改革与公共应急法制的新发展
····· 林鸿潮 赵艺绚 张 璇 / 215
- B.11** 食品安全领域行政法治发展报告 ····· 王青斌 张莹莹 / 236
- B.12** 电子商务监管的行政法治发展 ····· 刘 权 孙一玮 / 284
- B.13** 教育领域行政法治的现状课题
····· 李 程 葛方晨 石海波 / 302

四 地方政府法治专题

- B.14** 北京市行政法治的发展(2018) ····· 陈又新 崔俊杰 / 330

五 行政争议解决

- B.15** 行政复议“双被告”制度的实证解析 ····· 曹 鑒 冯 健 / 347
- B.16** 行政诉讼司法政策发展历程与脉络 ····· 李大勇 / 363

六 立法、司法解释和典型案例述评

- B.17** 2018年法治政府建设相关立法述评 ····· 王敬波 芮雪晴 / 374
- B.18** 2018年法治政府建设相关司法解释综述 ····· 王敬波 马 啸 / 395
- B.19** 2018年法治政府建设相关典型案例综述 ····· 王敬波 马 啸 / 411

七 学术研究综述

B.20 行政法学理论的深化与拓展

——2018年行政法学研究述评 马怀德 李 淮 / 428

皮书数据库阅读**使用指南**



执法“三项制度”全面铺开，深化行政执法体制改革，促进严格规范公正文明执法；第七，全面推行行政规范性文件合法性审核，从源头遏制违法行政；第八，检察机关提起行政公益诉讼向纵深拓展，国家利益、社会公共利益得到有效维护；第九，行政机关负责人出庭应诉制度显成效，逆向推动行政法治进程；第十，对行政权力的制约和监督机制不断强化；第十一，国家治理体系和治理能力现代化程度进一步提高。法治政府建设是全面依法治国的关键，事关全面推进依法治国总目标和建成社会主义现代化强国的奋斗目标的实现，需要深入贯彻以人民为中心的发展思想，充分吸收最新的实践成果、理论成果和制度成果，定期对法治政府建设状况开展体检评估，抓准建设着力点，拾级而上，不断提升国家治理实效，增强人民群众对于法治政府建设的切实获得感。

关键词： 法治政府 依法行政 机构改革 全面依法治国

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央肩负重任，砥砺前行，不断出台一系列重大方针政策和重大举措，扎实推进一系列重大工作，将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，形成了全面依法治国的一系列新理念新思想新战略，开创了法治政府建设的新征程，我国民主法治建设已然通向一个全新的历史阶段。在这六年里，我们破解了许多长期存在的难题，办成了很多规划已久的事情，法治建设领域取得了显著成就。2018年是全面贯彻党的十九大重要精神的开局之年，全面建成小康社会步入决胜阶段，加快推进振兴发展走向关键时期，这一年内采取的很多重大举措都带来了极不平凡的影响，法治政府建设呈现出前所未有的“加速度”。2018年也是改



革开放 40 周年，在这 40 年内，我国奋力推进依法行政和法治政府建设，不断攻坚克难，压茬拓展改革的广度和深度，取得了丰硕成果。因而，我们有必要认真总结过去的经验和教训，为未来的顺利发展提供科学、合理、可行的决策依据。

一 改革开放四十年与法治政府建设

改革开放 40 年是我国法治不断进步的 40 年，也是奋力推进依法行政、建设法治政府的 40 年。在这 40 年里，我国法治政府建设随着时代的发展变迁而不断推进。一部又一部法律的出台和实施，一项又一项制度的建立和运行，将法治政府的理想蓝图逐渐变成了现实。回顾 40 年行政法治建设的历程，我们可以自信地说，现在比历史上任何时候都要接近法治政府建设的目标。^①

（一）法治政府建设认识逐渐深入和全面

对法治政府建设的基本内涵、组成单元、阶段要求和重点难点等已经形成了比较成熟的认识，但是法治政府建设的基本要求和多维使命是持续补充、动态发展的，而非静态、封闭的简单存在，随着社会实践的变化，法治政府的构成元素也在不断调整。法治政府建设的路径也在不断探索中，需要及时就理论认识和实践需求作出回应。1997 年，“依法治国，建设社会主义法治国家”这一基本方略在党的十五大报告中得以提出，并于 1999 年载入《宪法》，由根本大法加以保障确认。1999 年，国务院发布我国历史上第一份关于推进依法行政的中央政府文件，即《关于全面推进依法行政的决定》，要求政府工作人员尤其是领导干部自觉依法行政，提高依法行政的能力和水平。2002 年，党的十六大指出在发展社会主义民主政治中应该坚持

^① 马怀德、孔祥稳：《中国行政法治四十年：成就、经验与展望》，载《法学》2018 年第 9 期，第 52 页。



“党的领导、人民当家作主和依法治国”的有机统一。2004年，政府工作报告首次指明建设“法治政府”的目标，并通过《全面推进依法行政实施纲要》提出要用10年左右的时间基本实现。2008年，《关于加强市县政府依法行政的决定》对加强市县政府依法行政提出具体要求和举措。2010年，《关于加强法治政府建设的意见》指出要以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点，全面推进依法行政。

法治政府建设的实质在于积极回应人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的需求。2012年，我国依法行政和法治政府建设进入全新阶段，党的十八大提出，在2020年全面建成小康社会时，法治政府也要基本建成。2014年，党的十八届四中全会专题研究依法治国问题，这在党的历史上是第一次，不仅作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，还进一步提出要坚持依法治国、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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。2015年，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》）描绘了建设法治政府的宏伟蓝图和行动纲领，将法治政府基本建成的衡量标准确定为“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”。2016年，中办、国办发布《关于全面推进政务公开工作的意见》，强调公开透明是法治政府的基本特征。十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了“十三五”期间加强法治政府建设的基本要求，即权力要得到依法设定、行使、制约以及监督，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。2017年，党的十九大提出，到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。法治政府内涵界定与建成时间点的审慎调整，说明我们能够充分认识到法治领域的社会矛



盾，准确把握法治政府建设中不充分、不平衡的问题，并理性地综合各种制约因素作出判断。

（二）法治政府理念获得普遍认同和践行

40年来，我们始终坚持中国特色社会主义政治发展道路，不断深化政治体制改革，发展社会主义民主政治，党和国家领导体制日益完善，全面依法治国深入推进，中国特色社会主义法律体系日益健全，人民当家作主的制度保障和法治保障更加有力。^① 一个国家搞法治，不在于法律数量的多少，关键是人的意识的变化，并且要看这个国家的公民特别是公务员的法律意识有没有增强，对法的尊崇、敬畏有没有增加。^② 按照《纲要》的要求，创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念应该融入法治政府建设全过程。“创新”要求法治政府必须积极作为，建立容错纠错机制，为敢想敢干的行政指导和行政决策行为保驾护航。“协调”强调现代政府与管理相对人之间的协商地位，建立合作行政、协商行政制度。“绿色”侧重现代政府管理的环境和背景因素，应始终把人民的福祉、人民的安全和利益放在公共权力之上，努力创造有利于人类社会共同体生存和发展的外部环境和生态。“开放”是法治政府的重要保证，只有“阳光下的政府”才能保证依法办事。“共享”是现代政府最重要的责任，也是“互联网+”时代国家治理和社会治理最有效的手段。^③ 新发展理念为法治政府建设绘制了蓝图，获得了政府公务人员和社会公众的普遍认同。同时，法治政府理念也对传统行政法治提出了更高更新的要求，践行法治政府新发展理念需要有效提升政府行使行政管理权的能力和水平，为法治政府建设带来了

-
- ① 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，载《人民日报》2018年12月19日，第2版。
- ② 马怀德：《法治政府建设：挑战与任务》，载《国家行政学院学报》2014年第5期，第22页。
- ③ 参见莫纪宏《以新发展理念指引法治政府建设》，载中国改革论坛，http://www.chinareform.org.cn/gov/system/Report/201706/t20170614_266559.htm，最后访问时间：2018年12月21日。



新的契机。

《纲要》充分吸收了党的十八大以来全面推进依法治国的新理念，把到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作为法治政府建设的新目标。在具体执行过程中，吸收并体现“四个全面”战略布局下法治政府理念的新要求，对于立法规范做到及时地立改废释，将行政决策推向科学化、民主化、法治化的轨道，大力实施行政执法体制改革，全面推进政务公开，把信访纳入法治化轨道，提高公务人员的法治思维和依法行政能力，加强党对法治政府建设的领导等。但现实中践行法治政府理念，有效实现《纲要》设定的法治政府目标存在各种各样的阻碍因素。^①在推动法治政府建设新时代背景下，应当顺应新发展理念，创新政府考核体系，切实落实十八届四中全会明确提出的把法治政府建设成效作为体系的重要一环，把法治建设作为地方党政负责人的第一责任的要求，确保法律的有效实施。法治政府建设不是政府一家的“私事”，而是涉及所有主体的切身利益，需要整个社会协同努力推进的“公事”。

法治政府理念有一个不断拓展、更新和完善的过程。习近平总书记在《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》中准确界定了中国特色社会主义建设的新要求，庄重地提出了习近平新时代中国特色社会主义思想。我们进入一个新的发展阶段，发展环境、发展条件以及目标任务都发生了新的变化，从“未发展起来”时期转向“发展起来以后”时期，并且我国社会的主要矛盾也转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。^②法治政府理念的构成内容和外在着力点也会因之而动，但是政府必须在宪法和法律规范等构建的制度框架内活动，行政权力必须受到有效约

^① 参见马怀德《法治政府建设不是政府一家的事》，载《民主与法制时报》2016年1月24日，第2页。

^② 参见中共中央宣传部《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社，2018，第2页。



束，同时又要积极、全面履行职责，创造社会福利。这是必须贯穿始终的基本导向。

（三）行政诉讼反向督促法治政府向前走

行政诉讼是一种经常性地监督行政机关依法行政的外在力量，也是法治意义上的给予社会公众合法权益救济的最后一道防线。虽然行政诉讼的立法目的在于维护公民、法人或其他组织的合法权益，但同时还具备监督行政机关依法行政的工具性作用，因而保障行政诉讼的正常有效运行，也是法律赋予司法权制约行政权的应有之义。《行政诉讼法》自1989年颁布到2014年修订，历经萌芽、建立、完善及更新四个阶段，实现了跨越式发展，对维护公民、法人或其他组织的合法权益，促进依法行政和法治政府建设，化解社会矛盾起到了重要作用。在促进依法行政和法治政府建设方面，行政诉讼制度所代表的司法监督弥补了人大监督、行政机关内部自我监督的不足，具有推动行政法治发展的“杠杆”作用。^①中国政法大学法治政府研究院自主研发了一套法治政府评估体系，不断按照中央精神和政策要求，根据法治政府建设的规律，对一些指标和内容进行调整和充实，连续六年对全国各地的市级政府包括职能部门进行评估，从2013年首次评估的53个城市扩展到2018年的100个城市，评估对象覆盖了北京、上海、天津、重庆4个直辖市，长春、长沙、成都等27个省会所在地的市，以及23个国务院批准的较大的市，46个根据人口数量选择的其他城市。以2018年评估报告为观察基点，可知现在全国法治政府建设水平整体上不断进步，八成地方政府的评估得分及格，其中离不开行政诉讼的助推作用。

但是，目前行政诉讼制度中依然存在诸多挑战，需要从理论层面予以回应，如推进行政审判体制改革、拓展行政诉讼受案范围、检验实质性解决纠

^① 参见于安《我国行政诉讼制度现代化的转型问题》，载《行政法学研究》2014年第2期，第4页。