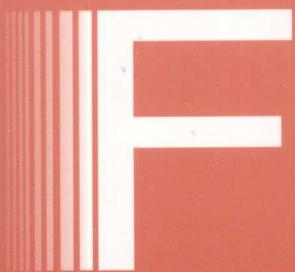


全国第一部省级法治政府建设
指标体系权威解读



法治政府建设 理论与实务

——《湖北省法治政府建设指标体系（试行）》培训教程



FA ZHI
ZHENG FU
JIAN SHE
LI LUN YU SHI WU

主 编 陈洪波

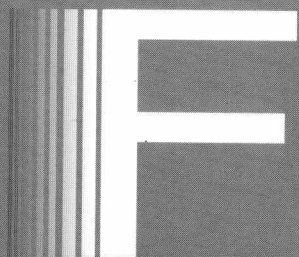
湖北长江出版集团
湖北人民出版社

全国第一部省级法治政府建设
指标体系权威解读



法治政府建设 理论与实务

——《湖北省法治政府建设指标体系（试行）》培训教程



FA ZHI
ZHENG FU

JIAN SHE

理论与实务

主 编 陈洪波

副主编 李汉生 杨良顺

尹新民

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

法治政府建设理论与实务/陈洪波主编.
武汉:湖北人民出版社,2010.8

ISBN 978 - 7 - 216 - 06498 - 9

- I. 法…
- II. 陈…
- III. 地方政府—行政管理—研究—湖北省
- IV. D625.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 153834 号

法治政府建设理论与实务

陈洪波 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉科利德印务有限公司
开本:787 毫米×1092 毫米 1/16
字数:346 千字

经销:湖北省新华书店
印张:19.25
插页:4

版次:2010 年 8 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06498 - 9

印次:2010 年 8 月第 1 次印刷
定价:48.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

编委会成员名单

顾 问 李宪生

主 任 陈洪波

副主任 李汉生 杨良顺 费德平

委 员 (按姓氏笔划排列)

丁凤彩 王 军 王有群 王桂华 王莉莉

王焱华 尹新民 邓世英 卢爱军 冯 威

李汉生 李次彬 刘 剑 阳宏卫 陈洪波

吴 婕 肖 笛 杨良顺 杨爱东 张圣华

张利敏 胡建平 胡歌进 倪子林 费德平

徐 劲 黄 莹 靖志明 蔡雪峰 颜邦华

撰稿人 (按姓氏笔划排列)

卢 星 朱德富 李 鑫 陈 娟 陆宜峰

肖应文 张新兵 吴飞飞 姚 荣 姚 婷

傅 立 戢浩飞 雷 碧

主编、副主编简介

陈洪波 法学硕士，现任湖北省人民政府法制办公室主任、党组书记，系中共湖北省委决策支持顾问、湖北省人民政府首席法律顾问，受聘为武汉大学、华中科技大学、武汉工程大学、湖北民族学院兼职（客座）教授，华中科技大学、中南财经政法大学法律硕士导师，湖北省社会科学院特约研究员。

李汉生 现任湖北省人民政府法制办公室副主任、党组成员，系湖北省人民政府法律顾问、湖北省法学会副会长，受聘为华中科技大学法律硕士导师、中南财经政法大学兼职教授。

杨良顺 法学专业研究生，现任湖北省人民政府法制办公室副主任、党组成员，系湖北省人民政府法律顾问、湖北省法学会行政法研究会常务理事。

费德平 法律硕士，现任湖北省人民政府法制办公室副主任、党组成员，系湖北省人民政府法律顾问、湖北省法学会行政法研究会常务理事。

尹新民 法学专业研究生，原任湖北省人民政府法制办公室副巡视员，系中国政策研究会理事、湖北省法学会行政法研究会常务理事兼副秘书长。



序

陈洪波

序

I

近年来，我经常思考并表述一个观点：政府的全部工作都是依法行政。我是这样论证的：依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。依法行政不仅是依法治国的重要组成部分，而且是依法治国的基础和关键。政府是国家行政机关，行政机关必须依法行政。依法行政是行政机关工作的基本准则和永恒主题。依法行政贯穿在行政机关工作的各个方面、各个层次、各个环节、各个步骤，或者说，依法行政渗透在行政机关工作的实体和程序、内容和形式、空间和时间、纵向和横向，具有全局性和长期性。在行政机关工作中，依法行政是纲，其他具体事务是目，纲举目张。因此，从特定意义上讲，政府的全部工作都是依法行政，亦即“政府工作=依法行政”。

或许，我这样论证是从观点到观点的逻辑推理，失之苍白，不足为信。那么，我就换一个方位，试图以人大常委会对政府的监督为视角来论证“政府工作=依法行政”这个命题。

2006年8月27日,第十届全国人大常委会第二十三次会议通过《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》),自2007年1月1日起施行。这部法律明确回答了人大常委会的监督是什么(性质)、为什么(目的)、谁监督(主体)、监督谁(对象)、监督什么(内容)、怎样监督(原则、形式、程序)等问题。

关于人大常委会监督的内容,30多年来的提法一直是沿用彭真同志的权威定义:一个是法律监督,一个是工作监督。但是,《监督法》颁布前后,法律监督和工作监督的内涵却大不相同,略见下表:

内涵 内容	时间		
		《监督法》颁布前	《监督法》颁布后
法律监督		监督法律、法规的实施是否到位?	监督规范性文件的制定是否合法?
工作监督		监督政策的执行是否到位?	监督法律、法规的实施是否到位?

本文只谈国家权力机关(人大常委会)对国家行政机关(政府)的监督,不涉及对国家审判机关(法院)、国家检察机关(检察院)的监督。从上表可以看出:

一、《监督法》颁布前,人大常委会对政府法律监督的内涵是:监督政府的工作是否符合宪法和法律、法规,政府实施宪法和法律、法规是否到位。例如,人大常委会听取和审议政府关于《行政复议法》实施情况的报告。工作监督的内涵是:监督政府的工作是否符合党和国家的路线、方针和政策,政府执行党和国家的路线、方针和政策是否到位。当年这样约定俗成地界定,是因为改革开放之初,法制荒芜,百法待兴,政府工作处在从无法可依到有法可依、从主要依靠政策到既依靠法律又依靠政策过渡的起点上。毋庸讳言,那时乃至其后20多年间,“政府工作 \approx 依法行政”,即政府工作一部分有法可依,一部分无法可依。人大常委会对政府有法可依的部分工作进行法律监督,对无法可依的部分工作进行工作监督。

二、《监督法》颁布后,人大常委会对政府法律监督的内涵是:监督政府制定的规范性文件(行政法规、部门规章、地方政府规章、决定、命令等)是否符合宪法和法律。工作监督的内涵是:监督政府的工作是否符合宪法和法律、法规,政府实施宪法和法律、法规是否到位。例如,人大常委会听取



和审议政府关于《行政处罚法》实施情况的报告。也就是说,《监督法》颁布后的法律监督是《监督法》颁布前的法律监督的一部分,因为政府工作的重要内容之一是行政决策,行政决策的形式主要是制定规范性文件这种抽象行政行为。法律监督就是监督政府在制定规范性文件时对法律、法规的实施是否到位。《监督法》颁布后的工作监督与《监督法》颁布前的法律监督内涵基本相同,《监督法》颁布后的工作监督与法律监督内涵也基本相同,都是围绕一个“法”字。《监督法》为什么这样规定呢?我想国家立法中有几个至关重要的标志性时间节点不能忽视。改革开放 18 年后的 1997 年 9 月,江泽民同志在党的十五大上第一次提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,强调“一切政府机关必须依法行政”。并且提出“到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系”的宏伟目标。2003 年 3 月,李鹏同志在第十届全国人大第一次会议上宣告“中国特色社会主义法律体系已经初步形成”。2008 年 3 月,吴邦国同志在第十一届全国人大第一次会议上宣告“中国特色社会主义法律体系已经基本形成”。2010 年 3 月,吴邦国同志还在第十一届全国人大第三次会议上表示“确保形成中国特色社会主义法律体系目标如期实现”。中国特色社会主义法律体系的形成,无疑将是中国法制史上极具划时代意义或者说里程碑意义的重大事件。由此可见,2006 年制定《监督法》时,我国经济、政治、文化、社会生活的主要的基本的方面已经有法可依,政府工作已经有法可依,行政机关依法行政的必要条件已经具备。既然 20 多年立法工作取得辉煌成就并呈现继续蓬勃发展接近完备的态势,既然政府应该依法行政、能够依法行政,那么人大常委会对政府法律监督和工作监督的内涵发生深刻变化也就是势在必行的了。否则就会滋生“虽然有法可依,但政府工作一部分依法、一部分不依法”的谬论,这在 21 世纪的中国是不堪设想的。

在依法治国的时代背景下,不但要有法可依,而且要有法必依、执法必严、违法必究;不但要有法可依,而且要有良法可依。只有信仰法律之上,崇尚良法之治,才能把形式法治变为实质法治,进而把实质法治由应然状态变为实然状态。当下,从法的实施的实然状态看,某些地方、某些部门或某些方面可能“政府工作 \approx 依法行政”,甚至“政府工作 \neq 依法行政”,但从应然状态看,“政府工作=依法行政”。总之,“政府工作=依法行政”,“依法行政的政府=法治政府”,这应该成为我们矢志不渝的价值取向和为之奋斗的理想境界。鉴于此,我们就要切实增强使命感、责任感和紧迫感,全面推

进依法行政,努力建设法治政府。

为了把“政府工作=依法行政”由应然状态变为实然状态,亟需在理论与实践两个层面狠下功夫。就理论层面而言,主要是注重研究、宣传和培训,强化国家公务员依法行政的观念,为建设法治政府奠定坚实的思想基础。这一点,正是湖北省人民政府法制办公室编写《法治政府建设理论与实务——〈湖北省法治政府建设指标体系(试行)〉培训教程》一书的动机和目的之所在。

是为序。

2010年6月





目 录

前 言	1
第一章 法治政府建设概述	19
第一节 法治政府概述	20
第二节 法治政府建设的指导思想	25
第三节 法治政府建设的基本原则和基本要求	27
第二章 政府职能界定与机构职责配置	36
第一节 政府职能概述	36
第二节 合理界定政府职能	49
第三节 政府机构配置	60
第三章 制度建设	69
第一节 制度建设概述	69
第二节 制度建设的法治化	79
第三节 法治政府对制度建设的要求	90
第四章 行政决策	97
第一节 行政决策概述	97
第二节 科学、民主、依法决策	106
第三节 建立健全行政决策机制	116
第五章 行政执法	128
第一节 行政执法概述	128
第二节 行政执法行为	136
第三节 行政执法责任	149
第四节 推进行政执法体制和方式改革	153
第六章 行政服务	162
第一节 行政服务概述	162

第二节	行政服务制度	168
第三节	行政服务项目	172
第四节	行政服务实施	175
第五节	信息公开制度	182
第七章	社会矛盾的防范与化解	195
第一节	社会矛盾概述	195
第二节	防范、化解社会矛盾机制	201
第三节	防范、化解社会矛盾机制中的重要制度	209
第八章	行政监督	219
第一节	行政监督概述	219
第二节	外部行政监督	224
第三节	内部行政监督	231
第四节	行政责任追究	240
第九章	依法行政能力建设	245
第一节	依法行政能力概述	245
第二节	提高行政机关工作人员依法行政的能力	252
第三节	强化行政机关工作人员依法行政的观念	260
第四节	提高依法行政能力应把握的几个重要环节	264
	主要参考文献	271
	附录	
	中共湖北省委 湖北省人民政府关于印发《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》的通知	273
	湖北省法治政府建设指标体系(试行)	275
	关于《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》(送审稿)的说明 ——2010年5月7日在中共湖北省委常委委员会会议上 陈洪波	288
	全面推进法治政府建设的重大决策 ——《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》解读	293
	后记	302





前 言

全面推进依法行政,努力建设法治政府,是贯彻落实党的十七大精神、深入学习实践科学发展观、加强党的执政能力建设的重大战略举措,是实施依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要组成部分,对促进经济社会又好又快发展、加快构建社会主义和谐社会具有重大意义。

2010年6月6日,中共湖北省委、湖北省人民政府以鄂发(2010)9号文件印发了《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》(以下简称《指标体系》)。据悉,这是全国第一个省级法治政府建设指标体系。《指标体系》按照国务院《全面推进依法行政实施纲要》(国发(2004)10号,以下简称《纲要》)和《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》(国发(2008)17号,以下简称《决定》),结合湖北省实际,确立了法治政府建设的指导思想、基本原则、基本要求和具体目标。《指标体系》的颁布,是省委、省政府进一步深入学习实践科学发展观、加强党的执政能力建设、实施依法治国基本方略、构建社会主义和谐社会的又一重大决策。《指标体系》的施行,有利于提高全省各级行政机关工作人员尤其是领导干部的法治观念,有利于加强政府及其部门的作风建设、能力建设和执行力建设,有利于规范政府行政行为、创新政府管理方式、提高政府行政效能,有利于提高全省政府系统依法行政的整体水平,加快湖北省法治政府建设的步伐。

省委、省政府要求各地各部门切实抓好《指标体系》的学习宣传,加强对行政机关工作人员尤其是市县领导干部的培训;要根据《指标体系》的要求和工作实际,制定具体考核指标,作为评估本地本部门依法行政状况和水平的标准;要选择推进依法行政工作基础较好的地方和部门作为示范单位,充分发挥典型示范作用,推动《指标体系》的全面贯彻施行。为帮助广大行政机关工作人员尤其是市县领导干部掌握《指标体系》,加深对法治政府建设的理解,有必要让大家了解《指标体系》制定的时代背景、重要依据、实践要求,功能定位,制定过程,基本内容和主要特色。

一、《指标体系》制定的时代背景、重要依据、实践要求

(一)时代背景

《纲要》实施六年来,各级政府围绕建设法治政府的目标,以规范和监督



行政权力运行为切入点,采取了一系列重大措施,法治政府建设取得了重大进展。政府职能转变迈出重要步伐,市场在资源配置中的基础性作用显著增强,社会管理和公共服务不断加强,行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政权力运行机制逐步建立,依法行政的体制初步形成,崇尚法治的社会氛围渐渐浓厚。但我们也要清醒地看到,目前我国法治政府建设的水平与预期目标相比还有较大差距。依法行政工作的力度有自上而下逐级递减的趋势。一些地方“长官意志”还比较严重,科学民主决策能力不强,通过依法行政解决经济社会发展中突出问题的意识和能力还比较薄弱;有的地方将行政执法与执法者的利益相挂钩;有的地方执法程序不规范,存在随意执法、违法执法、野蛮执法的现象;有的地方对行政行为的监督还不够有力有效,有些规范性文件制定依据不足,政出多门,甚至相互“打架”;具体行政行为不规范,失职、渎职、不作为、乱作为等消极腐败现象在一些地方和部门还比较突出。实现建设法治政府的目标既是国务院和地方各级人民政府向人民群众作出的庄严承诺,也是人民群众对各级政府的衷心期待。^①由于《纲要》是法治政府建设的纲领性文件,因此,其中对法治政府的规定原则性、宏观性较强,亟待执行性文件将其具体化。2009年4月,国务院法制办与湖北省政府签署了《关于共同推进湖北省法治政府建设和武汉城市圈“两型社会”建设的合作协议》(以下简称合作协议)。这是国务院法制办与省级政府签署的第一份共建法治政府的合作协议。协议提出:“根据《纲要》提出的全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施,结合湖北省的实际,双方共同研究制定湖北省建设法治政府的指标体系。”中共湖北省委、湖北省人民政府因时因地制宜,将《纲要》关于依法行政目标和任务、基本原则和要求等规定加以细化、量化,使法治政府建设的轮廓由粗线条变成细线条,并运用科学的标准,选择和确定有代表性的重要指标组成指标体系,以期引导和保障湖北省法治政府建设目标的实现。

(二)重要依据

1. 《中华人民共和国宪法》。1999年九届全国人大二次会议通过《中华人民共和国宪法》(以下简称宪法)修正案,规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”自此,“依法治国”作为治国基本方略被载入宪法,并具有最高法律效力。

2. 法律、法规和规章。依法行政是指行政机关必须根据法律、法规的规定设立,并依法取得和行使权力,对其行政行为的后果承担相应责任的原则。

^① 曹康泰:《崇尚法治的社会氛围初步形成》,载《人民日报》,2010年3月24日第17版。



具体表现为：第一，行政机关在制定规范、实施立法活动等抽象行政行为时应做到依法行政，符合法律优先的要求；第二，行政机关在作出决策以及具体行政行为时应遵循依法行政原则，行政机关及其工作人员的行政行为必须有明确的法律依据，必须体现权、责统一的原则，既要遵守实体法，也要遵守程序法，所有违法行为必须予以撤销或改变；第三，一切行政行为都要自觉接受人民群众的监督。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称地方组织法）第五十五条规定：“地方各级人民政府必须依法行使行政职权。”《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）第一条规定：“……维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。”

《湖北省法制宣传教育条例》（1999年6月4日湖北省第九届人民代表大会常务委员会第十次会议通过，2007年9月29日湖北省第十届人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订）第五条规定：“法制宣传教育的基本任务是普及宪法和法律、法规的基本知识，增强公民的法律意识，推进依法行政、依法管理和公正司法，提高全社会的法治化管理水平。”

《湖北省实施行政执法责任制规定》（湖北省人民政府令第214号）第一条规定：“为了维护公民、法人或其他组织的合法权益，促进和保障行政执法机关及其执法人员依法行政，建立廉洁、勤政、务实、高效的行政执法机制，根据有关法律、法规，结合本省实际，制定本规定。”

3. 党中央文件。在我国，党的政策和国家法律，从根本上说，都是社会主义上层建筑组成部分，都服务于社会主义现代化。“党在领导人民管理国家事务、经济文化事业、管理社会事务时，要使党的主张，即政策经过法定程序变为国家意志，也即成为法律；还要领导人民，通过国家机关、国家机关工作人员以及各种社会组织实行法律，并监督其实施。”^①

党的十一届三中全会以来，我们党和国家高度重视社会主义民主和法制建设。1978年12月，党的十一届三中全会明确提出了健全社会主义法制和加强社会主义民主的重要任务。

1993年11月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“各级政府都要依法行政”。这是党的中央委员会文件中第一次提出依法行政。

1997年9月，党的十五大报告第一次把“依法治国，建设社会主义法治国家”作为“党领导人民治理国家的基本方略”，在党的代表大会上郑重地提了出来，并第一次系统诠释依法治国的基本内涵（主体、领导、依据、形式、内

^① 沈宗灵主编：《法理学》，北京大学出版社2001年版，第185页。



容、目的),也是第一次用“法治国家”取代了“法制国家”的提法。

2002年11月,党的十六大报告提出“依法治国,建设社会主义法治国家,保证人民行使当家作主的权利”,并将“依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”作为小康社会的重要指标。

2007年10月,党的十七大报告强调,要“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。

4. 其他重要文件

(1)《纲要》。2004年3月22日,国务院印发了《纲要》。如前所述,《纲要》是法治政府建设的纲领性文件,明确了全面推进依法行政,建设法治政府的目标、指导思想、基本原则和基本要求、主要任务和措施,其中,提出“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。”

(2)《决定》。2008年5月12日,国务院继《纲要》后又发布了《决定》,进一步明确加强市县依法行政是建设法治政府的基础性、全局性工作。同时,就加强市县两级政府依法行政作出八个方面的规定,再次表明了国务院加快法治政府建设的决心。

(3)《法治湖北建设纲要》。《法治湖北建设纲要》(鄂发(2009)16号文件印发)经省委常委会会议、省政府常务会议讨论通过,并于2009年7月17日颁布实施。《法治湖北建设纲要》是湖北省法治建设的纲领性文件。法治湖北建设的总体目标,是“到2020年,基本实现湖北省经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的法治化。人民管理国家、社会事务和经济文化事业的权利得到全面实现和保障。公共权力的配置和行使得到有效规范和约束。社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动。”其中要求:“行政决策、执法、监督体制机制健全规范,严格执法、公正执法、文明执法效果得到社会公认,各级政府依法行政水平明显提高。法治政府、服务政府、责任政府、高效政府和廉洁政府建设取得新进展。”“推进依法治理、创建法治社会形成共识。国家机关工作人员牢固树立社会主义法治理念,法律素质普遍提高,依法决策、依法管理、依法办事的能力明显增强。”

(4)《湖北省人民政府关于全面推进依法行政的若干意见》。为实现国务院《纲要》所确立的各项奋斗目标,加快湖北全面建设小康社会进程,2004年11月21日,省政府颁布施行《湖北省人民政府关于全面推进依法行政的若干意见》(鄂政发(2004)54号),该文件明确了湖北省依法行政工作的指导思想和目标,并从深化行政管理体制改革,转变政府职能;完善行政决策机制,依法科学民主决策;强化质量意识,加强制度建设;加强和改进行政执法,确



保法律法规正确实施；加强民事纠纷调处工作，依法防范化解社会矛盾；完善监督机制，加强对行政权力的监督和制约；加强组织领导，提高队伍素质等方面提出了全面推进依法行政的实施意见。

(5)《湖北省人民政府关于加强市县依法行政的实施意见》。为认真贯彻党的十七大提出的“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”的要求和《决定》，加快建设法治政府，2008年10月19日，省政府颁布施行《湖北省人民政府关于加强市县依法行政的实施意见》（鄂政发〔2008〕59号，以下简称省政府《实施意见》），该文件就湖北省加强市县依法行政工作，从大力提高依法行政的意识和能力；完善行政决策机制，规范行政决策程序；建立健全规范性文件监督管理制度；规范行政执法行为，提高行政执法效能；完善监督机制，强化对行政行为的监督；增强和完善社会自治职能等六个方面作出明确要求。

（三）实践要求

1. 制定《指标体系》是法治政府建设由抽象目标转化为具体指标的现实要求。《纲要》已颁布六年多，十年左右基本实现建设法治政府的目标不久将要进入倒计时。现在时间已经过半，任务既紧迫又艰巨。如何“像注重经济建设那样注重法治建设，像规划部署经济工作那样规划部署法治工作，像考核评价经济发展成绩那样考核评价法治发展”，^①已经成为当前法治政府建设中亟待解决的系列问题。而湖北省法治政府建设的整体水平和状况如何？湖北省各地各部门推进依法行政工作取得了何种成效？湖北省推进依法行政还存在哪些突出矛盾和困难？湖北省基本实现建设法治政府目标的抓手在哪里？怎么评价湖北省是否基本实现建设法治政府的目标？这些问题不仅为社会各界所普遍关注，而且直接关系到法治政府建设目标能否实现及其实现的进程。抽象、宏观的建设法治政府目标不仅是振奋人心的标语口号，更需要具体、可行的法治政府建设指标体系来保障其贯彻执行。如果法治政府建设的目标不从“写意画”变成“工笔画”，再过几年，基本实现建设法治政府的目标就依然犹如“水中月、镜中花”，可望而不可即。鉴于此，法治政府建设应以指标体系为抓手：从宏观上，不仅对建构科学合理的法治政府共性指标体系大有裨益，而且能使法治政府建设与经济、社会发展同步；从微观上，因地制宜，受制于各地经济、政治、文化、社会发展水平不同的地方法治政府建设，应以地方政府创新为主线，既有国家常规规定指标，也有

^① 袁曙宏：《新形势下要更加重视政府法治工作和政府法制机构建设》，www.chinalaw.gov.cn，访问时间2010年3月23日。

地方特色自选指标。法治政府建设应当从若干可细化、量化的指标入手,通过变虚为实、变抽象为具体,将法治政府建设中期望达到的目标转化为可操作、可识别的具体标准。法治政府建设看似一项软任务,但必须使其具有硬指标,让各级行政机关和社会各界看得见、摸得着,才能如飞行器一样在安全前提下实现软着陆。因此,适应客观需要的法治政府建设指标体系便应运而生。

2. 制定《指标体系》是法治政府建设由先行先试到逐步推广的客观要求。中国是统一的多民族的单一制国家,政府层级结构多达四级(中央—省—市—县—乡)或者五级(中央—省—市—县—乡)。“国家还没有建设成法治国家,中央政府还没有建设成法治政府,地方能不能率先建设?”^①众所周知,经济基础决定上层建筑。经济发达地区在法治政府建设方面,率先探索,总结经验,是有必要的。但是,中西部欠发达地区不能坐等经济发达地区建设成法治政府后再照学照搬,而应当充分发挥主观能动性,结合自身实际,努力率先实现建设法治政府的目标。因此,在法治政府建设过程中坚持法制统一与地方自主创新相结合,在国家统一领导下结合地方特色有重点、有针对性地推进,是法治政府建设的基本经验之一。^②湖北人历来有“筚路蓝缕、披荆斩棘、开拓进取、敢为人先”的荆楚精神,应该而且能够在全国率先实现建设法治政府的目标。一方面,坚持地方服从中央的原则,把地方法治政府建设纳入国家整个法治政府建设的系统中;另一方面,结合湖北省实际充分发挥积极性,在建设法治政府方面大胆创新、积累经验。

3. 制定《指标体系》是法治政府建设从感性认识上升为理性认识的迫切需要。法治政府建设这个口号的提出很“叫好”,其已成为自上而下所达成的普遍共识。同时,也应清醒地看到,法治政府建设涉及面广,千头万绪,是一项系统工程,因而,法治政府的实现依赖于各方面、各环节的共同努力。如何使法治政府建设既“叫好”更“叫座”,从“突击任务”转型为“常态建设”,从“时髦口号”上升为“长效机制”,从“信马由缰”发展为“循规蹈矩”,是法治政府建设中不可回避的首要问题。在现代社会,法治政府已成为各国政府治理模式的最佳选择。纵观当今世界,法治国家不断增多,人治国家不断减少,人类社会由“人治”走向“法治”是历史的必然。当然什么是法治政府,目前我国法学界对此问题的回答可谓百花齐放,百家争鸣,但比较有共识的特征有以下表述:法治政府是民主政府、有限政府、责任政府、服务政府、透明政

^① 袁曙宏:《新形势下要更加重视政府法治工作和政府法制机构建设》,www.chinalaw.gov.cn,访问时间2010年3月23日。

^② 孙祥生:《浙江政府法治建设30年的基本经验及其理论价值》,载《浙江万里学院学报》,2009年第1期。