

总 序

根据党的十八大精神要求，2020年，是中国法治政府建设的收官之年，经过不懈努力，我国已经基本建成了职能科学、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。

法治政府的内涵丰富，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的全面推进依法治国总目标，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，深入推进依法行政，建成法治政府，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬社会主义法治精神，推进国家治理体系和治理能力现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持从中国实际出发，坚持依宪施政、依法行政、简政放权，把政府工作全面纳入法治轨道，实行法治政府建设与创新政府、廉洁政府、服务型政府建设相结合。

随着法治的基本建成，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，其意义重大、影响深远。本套《法治政府要论丛书》是对法治政府之原理、渊源、制度、现状的全面总结，共分为六本，分别是《法治政府要论——基本原理》《法治政府要论——组织法

治》《法治政府要论——行为法治》《法治政府要论——程序法治》《法治政府要论——救济法治》和《法治政府要论——责任法治》，从行政法学的理论出发，结合中国实际国情，展开系统论述。

一、法治政府建设的十大成就

经过改革开放以来的数次行政体制改革，特别是十八大以来的行政体制改革，中国法治政府建设取得了令人瞩目的成就，圆满完成了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称《纲要》)所设定的各项基本任务，取得了伟大的成就。

其一，完善了行政机关坚持党的领导制度体系。法治政府建设是一项全面系统的工程，党的领导是建成法治政府最根本的保证。十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想，明确了中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导。在实践中，由党总揽全局、协调各方，发挥各级党委领导核心作用，党的领导贯彻到了法治政府建设各方面。各级政府在党委统一领导下，谋划和落实法治政府建设的各项任务，结合本地区本部门实际，发挥牵引和突破作用，使得建设法治政府的工作全面深入开展。坚持党的领导下建成的法治政府，落实了第一责任人责任，领导干部作为“关键少数”做好表率，把好方向，带动了法治政府建设各项工作的全面深入开展，并且在党的领导下强化了考核评价和督促检查，各级党委将建设法治政府纳入了政绩考核指标体系，督促了法治政府的建设。除此之外，在党的领导下加强理论研究、典型示范和宣传引导，凝聚社会共识，营造全社会关心、支持和参与法治政府建设的良好社会氛围。这些都为法治政府的建成提供了坚实的保障。

其二，构建了法治政府建设目标体系，总体目标是基本建成职能科学、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。在总体目标的指引下，针对突出问题，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这七个方面的主要任务，对于每方面任务

都规定了更具体的目标，总目标和七个具体目标指引着法治政府建设的方向。

其三，构建了法治政府建设标准体系。法治政府有没有建成，如何评估，这非某个人说了算，而是需要有明确的标准。法治政府建成的标准要求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。这样的标准体系涵盖了政府依法行政的方方面面，使得法治政府的建成有据可依，形成了完备的制度体系。

其四，依法全面履行了政府职能。牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，简政放权、放管结合、优化服务，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺，政府职能切实转变，宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责依法全面履行。措施是深化行政审批制度改革；大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理；优化政府组织结构；完善宏观调控；加强市场监督管理；创新社会治理；优化公共服务；强化生态环境保护。

其五，完善了依法行政制度体系。提高了政府立法质量，构建成系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系，使政府管理各方面制度更加成熟更趋向定型，为建设社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，促进人的全面发展，提供有力制度保障。措施是完善政府立法体制机制；加强重点领域政府立法；提高政府立法公众参与度；加强规范性文件监督管理；建立行政法规规章和规范性文件清理长效机制。

其六，行政决策科学化、民主化、法治化。行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，决策法定程序严格落实，决策质量显著提高，决策效率切实保证，违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正，行政决策公信力和执行力大幅提升。措施是健全依法决策机制；增强公众参与实效；提高专家论证和风险评估质量；加强合法性审查；坚持集体讨论决定；严格决策责任追究。

其七，严格规范公正文明执法。权责统一、权威高效的行政执法体制建立健全，法律法规规章得到严格实施，各类违法行为得到及时查处和制裁，公

民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障，经济社会秩序得到有效维护，行政违法或不当行为明显减少，对行政执法的社会满意度显著提高。措施是改革行政执法体制；完善行政执法程序；创新行政执法方式；全面落实行政执法责任制；健全行政执法人员管理制度；加强行政执法保障。

其八，强化了对行政权力的制约和监督。科学有效的行政权力运行制约和监督体系基本形成，惩治和预防腐败体系进一步健全，各方面监督形成合力，人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障，损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为得到及时纠正，违法行政责任人依法依规受到严肃追究。措施是健全行政权力运行制约和监督体系，自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督，加强行政监督和审计监督；完善社会监督和舆论监督机制；全面推进政务公开；完善纠错问责机制。

其九，依法有效化解社会矛盾纠纷。公民、法人和其他组织的合法权益得到切实维护，公正、高效、便捷、成本低廉的多元化矛盾纠纷解决机制全面形成，行政机关在预防、解决行政争议和民事纠纷中的作用充分发挥，通过法定渠道解决矛盾纠纷的比率大幅提升。措施是健全依法化解纠纷机制；加强行政复议工作；完善行政调解、行政裁决、仲裁制度；加强人民调解工作；改革信访工作制度。

其十，政府工作人员法治思维和依法行政能力全面提高。政府工作人员特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求，做尊法学法守法用法的模范，法治思维和依法行政能力明显提高，在法治轨道上全面推进政府各项工作。措施是树立重视法治素养和法治能力的用人导向；加强对政府工作人员的法治教育培训；完善政府工作人员法治能力考查测试制度；注重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。

二、中国法治政府发展趋向

目前我国的法治政府已经基本建设完成，而这远远不是终点，司法部公布

的《全面深化司法行政改革纲要(2018—2022年)》中明确规定,到2022年,法治政府建设取得显著成效,行政立法的引领、规范、保障和推动作用有效发挥,行政执法体制机制改革创新不断推进,严格规范公正文明执法水平显著提高。由此可见,法治政府的基本建成只是一个开始,在基本建成后必然要面对时代的检验,也会向更高的目标迈进,支撑、推动着“基本实现社会主义现代化”这个更宏伟目标的实现。

回顾三十余年来中国行政法治路程,可以看到我们已经取得了举世瞩目的成就。而当今世界正经历百年未有之大变局,我国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,随着经济发展和社会转型,社会矛盾急剧增多,公民意识的觉醒,价值观多元,矛盾的表现形式也呈现多样化态势,这对法治政府建设提出了新的挑战。

未来,法治政府建设必须适应不断发展变化的社会对政府行政提出的新要求,在已有成绩的基础上让法治政府“更上一层楼”。要求从行政行为的源头上进一步推行行政决策科学化、民主化、法治化;进一步理顺行政立法体制;加强重点领域行政立法;确保行政立法与改革相衔接,进一步提高行政立法质量和效率;提高行政立法公众参与度;继续健全全面清理和专项清理相结合的清理机制;全面落实行政执法责任制;完善行政执法程序;加强行政执法人员资格和证件管理;加强行政执法指导监督;深化行政复议体制机制改革。

同时,法治政府建设不只是跨越了行政立法、行政执法以及行政救济与监督之间的系列问题,更是涵盖面广泛,跨越了政治、经济、社会、管理等专业学科领域背景的一系列复合型问题。因此,未来进一步推进法治政府发展,也要求政府更加了解其在社会的政治、经济、社会、文化、生态等方面的职能及其定位。

法治政府基本建成后,其内涵在未来将越来越丰富。法治国家、法治政府、法治社会建设本是一体,相互促进,法治政府的建成和发展将有利于法治国家、法治社会的发展,并促使中国特色社会主义法治体系日益完善,全社会法治观念逐步增强,这也是全面建成小康社会的重要标志,为中国未来基本实现现代化、全面建成社会主义现代化强国的目标保驾护航,继续向实现中华民

族伟大复兴的中国梦而奋勇前进。

三、本套丛书的学术志趣

古今中外政府的权力，堪称一柄锋利而危险的双刃剑，是人类社会中一种“必要的恶”。运用得当，权力可以成为促进人民福祉、推动社会进步的强大力量；任意滥用，则会成为侵犯民众利益、阻碍社会发展的恐怖工具。如果缺乏必要的约束和监督，权力势必趋向滥用和腐败。这是由人性和权力的本性所决定的，是适用任何一种政治制度的一条普遍规律。法治政府的建成绝不仅仅是让行政更有效率，而是将行政权力关进笼子里，让其在规范下妥善运行。

历史上的中国，或为家族之国，或为诸侯之国，或为一王专制之国。今日之中国，是人民的中国，在短短数十年间，科技日新月异，经济迅猛腾飞，举世震惊。外在的物质水平固然重要，内在的制度建设亦不可放松，在中华民族伟大复兴的历史长河中，法治政府的基本建成是重大而关键的一步。本套《法治政府要论》丛书着眼于大局，承历史进程之重，扬时代发展之声，深刻总结行政权力的特点，博采众言，开拓创新，究法治之理，纳社会之变，成一家之言，系统展现了法治政府的面貌。受光于庭户见一堂，受光于天下照四方，本丛书分为“基本原理、组织法治、行为法治、程序法治、救济法治、责任法治”之六本，力求从多方面展现建成法治政府的要点。

法治政府建设的理论基础是法治，强调行政权力运行中法律对政府而非公民的规制。在过去很长一段时间里，我们的政府仅仅是法制政府，而非法治政府。法制是“rule by law”，法律是治理的工具，本质上是人利用法律进行统治。而法治则是“rule of law”，法律成为了主格，任何部门、任何人都要接受法律的规范。政府工作需要全面纳入法治轨道，让政府用法治思维和法治方式履行职责，确保行政权在法治框架内运行。这也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，行政权力的运行需要在法律框架下制度化、规范化。

组织法治是行政法基本原则在政府组织领域的具体化体现，须遵循法治原则、精简高效原则、分工协作原则以及民主集中制原则。广义的政府组织是对国家行政机关及其组成部门、派出机构等组织体系的统称，行政组织的法治化

是依法行政、建成法治政府的基础，通过行政组织法对行政机构、人员、职权、财政、公产公物等的规范，从而实现我国行政组织的法治化和体系化，从统一行政组织法典的角度出发，进一步促进和保障我国法治政府和法治国家建设。

行为法治要求政府行政行为必须遵循法治。这要求行政机关“法无授权不可为、法定职责必须为”。传统的行政法体系中，行政行为在行政法和行政法学中的核心地位始终没有动摇过，但随着社会的发展，以“行政行为中心论”构建的行政法学体系面临新的挑战。大量新型行政手段，比如行政契约、行政指导、行政协商等，被广泛频繁地适用。传统上的“非行政行为”也确实实会给公民个人或社会组织的合法权益造成事实上的损害。这对法治政府建成提出了更高的要求，将行政行为的意涵进一步扩大，让行政权力不能僭越法治框架运行。

程序法治是法治对行政程序的要求。过去我们的法治政府建设存在着重内部机制、轻外部机制，重实体设定机制、轻程序规范机制的问题。程序法治是对行政权的有力制约，规范权力的行使过程。目前我国并没有统一的程序立法，关于行政程序的规定分布在法律、法规中，正在逐步健全。一些省份和城市也出台了地方性的程序立法，相信程序法治在将来会进一步完善。

救济法治是指，相对人的权益受到行政机关损害时，法治赋予其畅通的救济途径，包括行政诉讼的救济和非行政诉讼的救济。建成法治政府，并不意味着所有行政行为就完美无缺，实践中会遇到各种各样的复杂情况，难免会有一些瑕疵，给行政相对人的权益带来损害。健全救济法治，意味着行政相对人可以通过法定渠道解决这些矛盾和纠纷，通过复议、调解、裁决、信访等多种渠道，保障相对人的正当权益，让法治政府更平稳、公正地运行。

责任法治要求政府必须依法承担责任。根据权责一致原则，我国政府是行使国家权力的机关，掌握着公共权力，理应承担政府责任。有权必有责，有责要担当，失责必追究，责任法治通过法律明确我国政府责任建设的要求，不断建立和完善我国政府责任的实现机制，强化我国的问责机制，在法治框架下通过制度建成负责任的政府。

人类历史最珍贵的成就，不是令人炫目的科技，不是大师们浩如烟海的经典著作，不是政客们天花乱坠的演讲，而是一步步对于政府权力的驯服，把权力关在笼子里。建成法治政府，为中华民族伟大复兴保驾护航，此志甚远，所含甚大，非零散文字所能概括言之。人有所忘，史有所轻，本套丛书力求系统涵盖法治政府建成的方方面面，对其伟大成就予以充分肯定，不足之处也加以指出。法治政府的建成是漫漫历史长河上浓墨重彩的一笔，需要有这样一套系统的丛书去记录，世纪交迭，万事发生，此刻的法治政府建设做了什么，意识到了什么，又期盼了什么，这其实是历史进程的长河中必不可少的工作，是一份不懈的责任。

目 录

导论	01
一、西方法治概念的起源与流变	02
二、政府正义	17
三、法治政府	28
第一章 意涵·渊源·价值	36
第一节 西方法治政府之意涵	37
一、法治政府概念在古希腊哲学中的萌芽	38
二、法治政府观念在中世纪的曲线发展	40
三、法治政府观念的理论化和系统化	41
四、西方法治政府理论的现代转型	45
第二节 中国语境中的法治政府	51
一、法治政府概念的提出	51
二、法治政府中的“法治”	54
三、法治政府中的“政府”	56
第三节 法治政府之价值诉求	68
一、法治价值诉求	68
二、秩序价值诉求	70
三、公正价值诉求	75
四、民主价值诉求	77

第二章 类型·比较·借鉴	82
第一节 法治政府之要素比较	83
一、职权主体	83
二、公务员	90
三、行政权	96
四、原则与规范体系	103
五、行政程序	113
六、行政行为	119
七、人权保障	123
第二节 法治政府之基本类型	131
一、狭义的法治政府与广义的法治政府	131
二、传统意义上的法治政府与现代意义的法治政府	135
三、形式意义上的法治政府与实质意义的法治政府	139
四、议会主导型、行政主导型与立法引导行政推动型法治政府	142
第三节 域外经验之借鉴	147
一、英国的法治政府理论与特色	147
二、美国的法治政府理论与特色	157
三、法国法治政府的理论与特色	163
四、德国法治政府的理论与特色	169
第三章 原则·法则·伦理	176
第一节 法治政府之原则体系	177
一、法治政府原则的规范渊源	178
二、法治政府原则的特征	180
三、法治政府原则之内容	182
四、法治政府原则之适用	190
第二节 法治政府之法则体系	192
一、行政组织法则	192

二、行政过程法则	197
三、行政后果的救济法则	204
第三节 法治政府之伦理体系	207
一、公务员的个人品德	207
二、行政职业伦理	209
三、行政制度伦理	210
四、行政组织伦理	212
五、公共政策伦理	214
六、行政行为伦理	215
第四章 制度·体制·机制	217
第一节 法治政府之基本制度	218
一、民主政府制度	218
二、责任政府制度	220
三、阳光政府制度	222
四、效能政府制度	225
第二节 法治政府之组织体制	228
一、行政管理体制	229
二、行政执法体制	231
三、行政决策体制	234
四、公共服务体制	236
第三节 法治政府之作用机制	239
一、法治政府的领导机制	239
二、法治政府的协调机制	241
三、法治政府的工作机制	243
四、法治政府的保障机制	245

第五章 权力·权能·权限	248
第一节 法治政府之权力渊源	249
一、政府权力及其基本属性	249
二、政府权力之理论渊源	255
三、政府权力之历史渊源	258
四、政府权力之规范渊源	261
第二节 法治政府之权能分治	265
一、政府权能及其基本属性	266
二、政府权能之关系分解	269
三、政府权能之配置原则	274
四、政府权能配置模式	278
第三节 法治政府之权限范围	289
一、政府权力之限度及其理论基础	289
二、政府权限的结构	295
三、政府权限争议解决机制	300
第六章 行为·程序·责任	308
第一节 行为正义	309
一、政府行为的内涵和外延	309
二、政府行为之目的正当	312
三、政府行为的形式正义	315
四、政府行为的实质正义	318
第二节 程序正义	320
一、行政程序的概念及其法律价值	320
二、正当程序的历史源流	323
三、行政程序正当性的判断标准	327
四、行政程序的基本制度	332
第三节 责任正义	335

一、行政责任之意涵	336
二、行政责任之构成	338
三、行政责任之归责原则	341
四、行政责任的承担形式	345
第七章 授权·委托·职能转移	349
第一节 行政授权	350
一、行政授权的概念	351
二、行政授权与其他相关概念	352
三、被授权组织的条件与对象	357
第二节 行政委托	360
一、行政委托的概念	360
二、行政委托的法理基础	362
三、行政委托与其他相关概念	363
四、行政委托的条件与对象	365
五、行政委托的监督	367
第三节 行政职能的转移	368
一、职能转移的概念	369
二、职能转移的法理基础	371
三、职能转移的原则	372
四、职能转移的条件与对象	374
五、职能转移的路径	375
第八章 协助·协商·联合行政	380
第一节 政府间协助	381
一、行政协助的规范解释	381
二、行政协助的实践考察	386
三、域外行政协助制度	391

第二节 政府间协商	395
一、政府协议的基本意涵	396
二、中国政府协议制度	399
三、域外政府协议制度	405
第三节 政府联合行政	407
一、政府联合行政的意涵	407
二、联合行政的形式	410
三、从联合执法到综合执法	417
第九章 委外·合作·协同治理	424
第一节 行政任务的委外	425
一、委外的基本意涵	426
二、委外的域外研究	427
三、行政业务委外的基本类型	428
第二节 政府与社会的合作	432
一、政府与社会合作的理论基础	432
二、政府与社会合作的运作方式	436
三、政府与社会合作的行政法规制	441
第三节 政府与社会协同治理	449
一、协同治理的比较优势	450
二、协同治理的责任分配：担保理论	453
三、协同治理的运作机制	454
四、协同治理法治化路径	456
结语 法治政府建设十大关系	460
一、法治政府建设与法治体系建设	460
二、法治政府建设与法治国家建设	468
三、法治政府建设与法治社会建设	471

四、法治政府建设与执政党的建设·····	477
五、法治政府建设与民主政府建设·····	482
六、法治政府建设与责任政府建设·····	487
七、法治政府建设与服务政府建设·····	492
八、法治政府建设与廉洁政府建设·····	495
九、法治政府建设与效能政府建设·····	500
十、法治政府建设与政府治理现代化·····	505
参考文献·····	511
后记·····	553

导 论

先秦时期，在与古希腊城邦制几近同期背景下活跃起来的法家，就已有“事断于法”“以法治国”“垂法而治”^①之类的语义表达，亦有了“法的统治”精神的雏形，但这与典型西方或现代语境中的“法治”分属两类，不可等同。一般认为，“法治”是近代西学东渐的舶来物，因而其概念溯源也应西进寻找答案，但同时，探究“为什么不是”往往是理解“为什么是”的必要步骤，前者可以为后者提供反面镜像。据此，先探明先秦时期的法治说与西方法治说的同与异，有助于从共性中透视法治内核，从二者区辨中明晰为何说法治概念起源于西方。

有学者在对先秦典籍进行梳理之后，对先秦的“法治”概念作了如下构建：其核心是“以法治国”，具体包含了互相关联的四大要义，即“以法为治”“生法者君也”“法之必行（包括‘君主从法’）”“救世、富强、致治、尊君”。^②从这个意义上来说，法家法治说已经对法的功能、司法的平等性、法的权威性等有了具体的认识，例如，认为法律的功能是“定分止争”并通过维护法的安定性和推动法的成文化等举措来实现这一功能；^③认为法律面前人人平等；^④认为法应当实施，君臣和平民都需遵

① 分别出自《慎子·君人》《管子·明法》《商君书·壹言》。

② 程燎原著：《先秦“法治”概念再释》，载《政法论坛》2011年第2期。

③ 如《管子·七臣七主》：“法者，所以兴功惧暴也；律者，所以定分止争也；令者，所以令人知事也。”《韩非子·亡征》：“法禁变易，号令数下者，可亡也。”《商君书·定分》：“故圣人为法，必使之明白易知，名正，愚知遍能知之。”

④ 如《法经》：“不别亲疏，不殊贵贱，一断于法。”

守法律等。^①然而，法制与民主结合可以孕育法治，法制若沦为专制的“爪牙”便注定走向人治。有学者提出，“所谓法家的‘法治’充其量不过是一整套构建君主个人集权专制的制度与手段，是最大、最典型、也是最极端的人治”。^②法家之“法治”区别于西方法治主要体现在两个方面：一是法的工具化，法源于君并为君所用，梁启超曾切中要害地指出，“法家最大缺点，在立法权不能正本清源”^③；二是法的平等性有局限，缺乏对君主的实质法律约束如程序机制等，只能通过树立明君典范和劝谕等^④软性方法来使“君主从法”。此种情况下的“法律之治”本质仍是君主专制，其根本目的在于维护和巩固人治，而这正与西方法治精神中蕴含的民主与制约背道而驰，因此难以向东方探源现代法治概念了。

一、西方法治概念的起源与流变

在西方法学界有一个基本的共识，那就是现代法治的所有要素都可以在古希腊时期找到胚芽。在古希腊，经由苏格拉底、柏拉图和亚里士多德等人的阐释，法治已然成为西方政治哲学不可或缺的论题。

（一）西方法治概念的起源

西方意义上的法治概念可以追溯至古希腊。“古希腊知识界的魁首们拥有从哲理上洞察自然现象和社会现象的天赋才能”^⑤，这种天赋才能中便包括对

① 如《管子·任法》：“有生法，有守法，有法于法。夫生法者，君也，守法者，臣也，法于法者民也。君臣上下贵贱皆从于法，此之谓大治。”

② 参见马作武著：《中国古代“法治”质论——兼驳法治的本土资源说》，载《法学评论》1999年第1期。

③ 参见梁启超著：《先秦政治思想史》，天津古籍出版社2003年版，第177页。

④ 参见程燎原著：《先秦“法治”概念再释》，载《政法论坛》2011年第2期。

⑤ 参见[美]博登海默著：《法理学：法律哲学与方法》，张智仁译，上海人民出版社1992年版，第3页。