

北京市哲学社会科学研究基地智库报告系列丛书

B

法治政府蓝皮书

BLUE BOOK OF LAW-BASED GOVERNMENT

No.4

中国法治政府 评估报告 (2020)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S
LAW-BASED GOVERNMENT (2020)

主 编 / 中国政法大学法治政府研究院



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

2020
版



北京市哲学社会科学研究基地智库报告系列丛书



法治政府蓝皮书

**BLUE BOOK OF
LAW-BASED GOVERNMENT**

中国法治政府评估报告 (2020)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S LAW-BASED GOVERNMENT
(2020)

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

中国法治政府评估报告.2020/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，2020.11

（法治政府蓝皮书）

ISBN 978-7-5201-0496-8

I.①中... II.①中... III.①国家机构-行政管理-研究报告-中国-2020
IV.①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第215262号

法治政府蓝皮书

中国法治政府评估报告（2020）

主编/中国政法大学法治政府研究院

出版人/谢寿光

组稿编辑/刘骁军

责任编辑/易卉

文稿编辑/李惠惠 李璐 李吉环

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/天津千鹤文化传播有限公司

规格/开本：787mm×1092mm 1/16

印张：24 字数：358千字

版次/2020年11月第1版 2020年11月第1次印刷

书号/ISBN 978-7-5201-0496-8

定价/128.00元

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

中国法治政府评估报告（2020）项目 组

主持人 马怀德

顾问 应松年

项目组成员（以姓氏笔画为序）

王敬波 王青彬 王春蕾 王翔 成协中

刘艺 李红勃 张莉 林鸿潮 林华

赵鹏 郝倩 曹鏊

主要编撰者简介

顾问 应松年

著名行政法学家，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、第十一届、第十二届、第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”“2006年度法治人物”，2015年获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

中国政法大学校长，教授，博士生导师，中国法学会行政法学研究会会长，中国监察学会副会长，中纪委特邀监察员。1988年毕业于北京大学法律系，获法学学士学位；1993年毕业于中国政法大学，获法学博士学位，系我国首位行政诉讼法博士。美国耶鲁大学、波士顿大学访问学者。出版学术专著、合著20余部，发表论文百余篇。直接参与《中华

《中华人民共和国国家赔偿法》《中华人民共和国行政处罚法》等多部法律起草工作。曾于2005年12月为中央政治局第27次集体学习授课，2016年5月17日参加习近平总书记主持的哲学社会科学座谈会并代表法学界发言，三次参加中纪委专家座谈会。“新世纪百千万人才工程”国家级人选，“中国十大杰出青年法学家”，国家“万人计划”哲学社会科学领军人才，享受国务院政府特殊津贴。

《中国法治政府评估报告（2020）》 撰写分工

本书是中国政法大学法治政府研究院“中国法治政府评估”项目组团队合作的成果，由马怀德教授主持研究，应松年教授担任顾问，各部分负责人和参与人如下：

《总报告》负责人为王敬波教授；王宾协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《依法全面履行政府职能》负责人为李红勃教授；

《法治政府建设的组织领导》负责人为赵鹏教授，周璇、石海波、辛浩天协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《依法行政制度体系》负责人为曹鏊副教授，杜宏伟、李月协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《行政决策》负责人为王青斌教授，张莹莹、齐皓月协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《行政执法》负责人为张莉教授，马野协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《政务公开》负责人为林华副教授，吕培英、周泓仰、高林皓协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《监督与问责》负责人为郝倩副教授，李羿的协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《社会矛盾化解与行政争议解决》负责人为林鸿潮教授，张璇、刘文浩、董小燕协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《优化营商环境的法治保障》负责人为成协中教授，陈刻勤、陈子君、郑子秋协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《社会公众满意度调查》负责人为王翔博士，郭媛媛、门鼎巍、王晓淑协助进行数据检索、分析及图表制作工作；

《国务院部门法治政府建设情况总结》负责人为王春蕾博士；《国务院部门法治政府建设的发展趋势》负责人为刘艺教授。

摘要

本书是中国政法大学法治政府研究院2014~2019年在全国范围内开展法治政府评估工作的最终成果。通过对地方法治政府六年评估数据的对比，总结六年来地方法治政府建设取得的成就与面临的挑战，并提出相应完善建议。本书还首次基于国务院各部门发布的法治政府建设年度报告（2014~2019）内容，总结国务院部门法治政府建设的基本成就，并指出未来深化发展的基本方向。多年来，法治政府研究院自主研发了“法治政府评估指标体系”，并根据中共中央、国务院发布的有关法治政府建设的一系列纲领性文件要求，结合历年评估工作实践，及时对指标体系进行优化调整。本书以科学合理的评估指标体系和客观真实的评估数据为支撑，全面、深刻地反映出近年来我国法治政府建设所取得的主要成就，揭示我国法治政府建设存在的短板，指明未来法治政府建设的发展方向。

- I 总报告
 - B.1 总报告
 - 一 中国法治政府评估简介
 - 二 法治政府建设取得的成就
 - 三 法治政府建设面临的挑战
 - 四 法治政府建设的重点
- II 各指标分报告
 - B.2 依法全面履行政府职能
 - 一 引言
 - 二 2014~2019年评估概述
 - 三 依法全面履行政府职能领域取得的主要成就
 - 四 存在的问题
 - 五 完善建议
 - B.3 法治政府建设的组织领导
 - 一 引言
 - 二 2014~2019年评估概述
 - 三 法治政府建设的组织领导领域取得的主要成就
 - 四 存在的问题
 - 五 完善建议
 - B.4 依法行政制度体系
 - 一 引言
 - 二 2014~2019年评估概述
 - 三 完善依法行政制度体系方面的主要成就
 - 四 存在的问题
 - 五 完善建议
 - B.5 行政决策
 - 一 引言
 - 二 2014~2019年评估概述

- [三 行政决策领域取得的主要成就](#)
- [四 存在的问题](#)
- [五 完善建议](#)
- [B.6 行政执法](#)
 - [一 引言](#)
 - [二 2014~2019年评估概述](#)
 - [三 行政执法领域取得的主要成就](#)
 - [四 存在的问题](#)
 - [五 完善建议](#)
- [B.7 政务公开](#)
 - [一 引言](#)
 - [二 2014~2019年评估概述](#)
 - [三 政务公开领域取得的主要成就](#)
 - [四 存在的问题](#)
 - [五 完善建议](#)
- [B.8 监督与问责](#)
 - [一 引言](#)
 - [二 2014~2019年评估概述](#)
 - [三 监督与问责领域取得的主要成就](#)
 - [四 存在的问题](#)
 - [五 完善建议](#)
- [B.9 社会矛盾化解与行政争议解决](#)
 - [一 引言](#)
 - [二 2014~2019年评估概述](#)
 - [三 社会矛盾化解与行政争议解决领域取得的主要成就](#)
 - [四 存在的问题](#)
 - [五 完善建议](#)
- [B.10 优化营商环境的法治保障](#)

- [一 引言](#)
- [二 2018~2019年评估概述](#)
- [三 优化营商环境的法治保障领域取得的主要成就](#)
- [四 存在的问题](#)
- [五 完善建议](#)
- [B.11 社会公众满意度调查](#)
 - [一 引言](#)
 - [二 2014~2019年评估概述](#)
 - [三 社会公众对法治政府建设基本评价的结论](#)
 - [四 社会公众对法治政府建设基本评价的建议](#)
- [III 国务院部门法治政府建设情况报告](#)
 - [B.12 国务院部门法治政府建设情况总结](#)
 - [一 坚持和加强党对法治政府建设的领导和顶层制度设计](#)
 - [二 持续深化“放管服”改革，依法全面履行政府职能](#)
 - [三 坚持立改废释并举，推动完善依法行政制度体系](#)
 - [四 健全依法决策机制，推进科学民主合法决策](#)
 - [五 严格规范公正文明执法情况](#)
 - [六 主动接受监督，确保行政权力依法正确行使](#)
 - [七 畅通纠纷化解渠道，依法有效化解社会矛盾](#)
 - [八 加强法治宣传教育，开展形式多样的普法活动](#)
 - [B.13 国务院部门法治政府建设的发展趋势](#)
 - [一 进一步加强党对法治政府建设的领导](#)
 - [二 进一步推动法治国家、法治政府、法治社会协调联动](#)
 - [三 进一步深化立法、决策、执法、司法之间的横向治理](#)
 - [四 进一步推进国务院部门的数字法治建设](#)
- [IV 附录](#)
 - [附录一 2014年法治政府评估指标](#)
 - [附录二 2015年法治政府评估指标](#)

- [附录三 2016年法治政府评估指标](#)
- [附录四 2017年法治政府评估指标](#)
- [附录五 2018年法治政府评估指标](#)
- [附录六 2019年法治政府评估指标](#)
- [Abstract](#)
- [Contents](#)

I 总报告

I General Report

B.1 总报告

王敬波^[1]

摘要：自2013年启动并于2014年扩大至100个城市，法治政府评估工作开展已持续七年，对我国地方法治政府建设的推动作用显著。对比历年评估数据，可以看出地方行政法律制度体系不断完善，政府法治水平持续提升，行政体制改革逐步深化，政务公开工作进步明显，行政执法体制日渐完备，行政争议的实质性解决得到重视，但仍存在政府与市场、社会权责界限不清，行政法律制度体系与整体治理的发展方向不相适应，区域间法治水平差距明显，应急管理落后，公众对法治政府满意度不高等问题。未来法治政府建设应当进一步完善行政法律体系，缩小区域、层级发展不平衡，强化法律实施，完善应急法治，创新监管方式，以法治政府引领法治社会，推动社会共治。

关键词：法治政府 依法行政 社会共治

一 中国法治政府评估简介

法治是治国理政的基本方式。党的十八大把基本建成法治政府确立

为到2020年全面建成小康社会的目标之一。2015年12月，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出了到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”的法治政府的总体目标。2020年既是我国全面建成小康社会的收官之年，也是我国法治政府建设迈向新征程的起点。总结改革开放以来我国在法治政府建设征程中取得的卓越成效，深入剖析我国法治政府建设的现实图景，无疑是新时代中国特色社会主义法治建设发展的基础性工程。通过量化方式全面、科学地评估法治政府发展状况既是兼具理论和现实价值的命题，也是法治建设的动力。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”就是对起源于地方的法治考核和评估的积极探索的肯定。为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，中国政法大学法治政府研究院（以下简称“法治政府研究院”）于2013年启动中国法治政府评估项目，2014年扩大至100个城市，通过学术机构的公益性活动，以自主研发的指标体系为评估依据，每年对全国地方政府法治建设的实际情况进行客观评估，发布法治政府评估报告，公开评估结果，至2019年已经持续7年。

（一）评估依据和指标体系

从把依法行政作为政府工作的重点任务到建设法治政府成为中国共产党的执政目标之一，我国法治政府建设的目标、标准及路径逐步确立。国务院于1999年颁布《关于全面推进依法行政的决定》，2004年颁布《全面推进依法行政实施纲要》，2008年颁布《关于加强市县政府依法行政的决定》，2010年颁布《关于加强法治政府建设的意见》，2015年党中央、国务院发布《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》。党中央、国务院擘画的法治政府建设的时间表和路线图是法治政府评估的依据，评估指标体系皆从中转化或者援引。

评估指标体系涵盖了法治政府建设的所有重点领域，共分三级，以客观指标为主，主观指标为辅，总分为1000分（包括社会公众满意度得分）。评估指标体系在上一年基础上，根据每年法治政府建设的新要求和新情况，遵循以下三点原则进行适当调整。第一，将国家关于深化法治政府建设重要文件中的要求纳入评估标准。例如，2016年评估时，将2015年中共中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》中提出的重点内容作为当年指标体系设置依据之一。第二，评估重点从静态的制度和机构建立转向更加注重制度实施效果。2014年的指标体系中制度建设的指标较多，随着制度建设的普及率不断提高，组织机构日益健全，评估中有意识地降低静态制度和机构设置的指标及其所占权重，将评估的重点转向制度实施效果的动态指标。例如，随着大数据时代的来临和信息技术的迅猛发展，政府信息公开工作成效显著。因此，“政务公开”一级指标中2016年起取消政府信息公开指南等内容的评估，增加了数据开放、信息管理等内容，引导政务公开更加注重数据开放。又如，为强化法律实施目标，提高行政执法一级指标所占比重。第三，围绕国家改革大局和法治建设的重点调整指标，发挥以评促建的作用。例如，清理规范行政审批中介服务作为行政审批制度改革的重要内容，2017年评估指标体系中增加了该内容的权重；将“依法全面履行政府职能”下的三级指标“行政审批中介清单公布情况”的分值由5分上调为10分。再如，为推动营商环境的法治保障，在2018年评估指标体系中将“优化营商环境的法治保障”作为一级指标。

（二）评估对象

评估对象经历了一次调整。在2013年初次评估时，只选择了53个省会（首府）城市和国务院批准的较大的市，2014~2019年，评估对象为100个地方政府，包括4个直辖市，27个省、自治区的人民政府所在地的市，23个国务院批准的较大的市，根据人口规模选择的46个其他城市。

表1 2014~2019年被评估城市

直辖市 (4个)	省、自治区人民政府 所在地的市(27个)	国务院批准的 较大的市(23个)	其他城市 (46个)
北京、上海、 天津、重庆	长春、长沙、成都、福州、 贵阳、广州、哈尔滨、海 口、呼和浩特、杭州、合 肥、昆明、济南、拉萨、兰 州、南昌、南京、石家庄、 沈阳、太原、武汉、乌鲁 木齐、西安、西宁、南宁、 银川、郑州	鞍山、包头、本溪、大 连、大同、抚顺、邯郸、 淮南、吉林、洛阳、宁 波、齐齐哈尔、青岛、 汕头、深圳、苏州、唐 山、无锡、厦门、徐州、 珠海、淄博、喀什	佛山、常德、烟台、济宁、德州、衡阳、 温州、岳阳、盐城、六安、泰安、茂名、 临沂、阜阳、台州、南通、南阳、襄阳、 聊城、驻马店、遵义、东莞、湛江、荷 泽、泉州、荆州、邢台、沧州、潍坊、宜 春、黄冈、玉林、揭阳、毕节、保定、南 充、邵阳、上饶、新乡、达州、赣州、周 口、信阳、商丘、曲靖、绥化

(三) 评估方式和评分标准

评估本着客观、中立的原则，尽最大努力确保充分获得有效信息。评估方式主要包括以下四种。第一，网络检索。课题组登录被评估政府及其职能部门的官网、政务服务平台等对目标信息进行检索。对于通过以上方式无法获取的信息，再通过“百度”等平台进行关键词检索。第二，申请信息公开。向被评估对象申请信息公开，申请获取相关信息。第三，实地调研。围绕社会公众满意度和执法体验，前往被评估城市开展实地调研。根据调研掌握的实际情况，完成公众满意度调查报告和执法体验报告，为评估提供参考。第四，其他机构协助提供信息。上海同道信息技术有限公司、最高人民法院信息中心和案例研究院提供了大量案例信息。

评分标准分为四种类型。第一，以被评估对象“是否开展某类工作”“有无建立某种制度”等为赋分依据。第二，以开展某项工作的频次进行分层赋分。第三，部分指标以全部评估对象的平均分为标准，将各评估对象的实际情况与此对比，进行赋分。例如，测评三级指标“市政府副职领导的人数是否超过平均值”时，就是以所有被测评市级政府副职领导人数量的平均值为标准，与此对比进行赋分。第四，以调研员的实际体验进行赋分。“行政执法”一级指标项下的“违法行为投诉体验情况”三级指标即采取此方法。调研员到当地的政务服务中心、律师事务

所等地进行体验，或通过举报违法行为观测有关部门的反馈和处置过程。

课题组不断提高评估的科学性，每年的评估结论都是建立在对近万个数据进行分析和比对的基础上。面向普通市民、政务服务对象和专家分别设计调查问卷，社会满意度调查的有效样本数逐年提高，2014年总量12197份，有效量12004份；2015年总量20725份，有效量20368份；2016年总量20194份，有效量19949份；2017年总量20899份，有效量20599份；2018年总量79292份，有效量76969份；2019年总量60187份，有效量60095份。六年来问卷总量213494份，有效问卷量209984份，是目前全国规模最大的针对法治政府建设情况的社会调查。

（四）评估的影响

法治政府研究院开展的法治政府评估活动的社会影响力不断显现。第一，以评促建的目标初步实现。通过评估，对地方政府存在的普遍性问题提出警示和完善建议，对一些具有创新意义的做法进行宣传和推广，提高法治政府建设的成效。人民网、新华网、《光明日报》、《法制日报》、《检察日报》、《中国青年报》等国内的重要媒体每年都对评估报告及评估活动进行报道，在社会上产生了较大的影响力。国家领导人和地方领导对于评估报告多有批示。第二，推动法治评估的科学研究。课题组成员在《法学研究》、《中国行政管理》、《行政法学研究》、《中国政法大学学报》、《中国法律》（香港）等期刊上发表关于法治政府评估的系列文章，组织关于法治政府评估的学术活动，推动学术界对法治评估理论和实践的讨论与思考。

二 法治政府建设取得的成就

法治政府是法治国家建设的重点和难点，改革开放40多年的法治建

设推动依法行政的观念已经深入人心，法治政府理论逐步深化，行政法律体系基本形成，政府依法行政的能力和水平不断提高，多元争议解决渠道日渐畅通，监督行政渐趋完备。法治政府评估也用直观化的数据证明中国法治政府建设取得巨大进步。

（一）依法行政的制度体系逐渐优化

在中国特色社会主义法律体系中，行政法律占据重要地位。《行政诉讼法》《国家赔偿法》《行政处罚法》《立法法》《行政复议法》《行政许可法》《公务员法》《行政强制法》《突发事件应对法》等基本行政法律构成了我国行政法律体系的主要架构，以行政法规、规章为主体构成的行政立法已经成为行政法律制度体系的主体并基本涵盖行政管理领域。

在法治政府建设的重点领域，一批重要的行政法规的颁行弥补了制度缺失。例如，《重大行政决策程序暂行条例》自2019年9月1日起施行，重大行政决策清单制度、专家论证、公众参与、合法性审查等旨在促进重大行政决策科学化、民主化和法治化的规则在实践中推广开来。行政规范性文件处于作为行政机关履职依据的制度体系的“最后一公里”，其数量多如牛毛，涉及的领域无所不在，作用极其重要。违法的“红头文件”危害甚大，以备案监督和行政复议、行政诉讼附带审查为主要手段的兼顾合法性与合理性的规范性文件质量管理体系已经建立并运转起来。《政府信息公开条例》在2019年完成修订，对于深化主动公开、规范依申请公开起到重要作用。

（二）地方政府的法治水平持续提升

2014年被评估城市的平均得分为597.01分，平均得分率为59.70%。2015年被评估城市的平均得分为617.44分，平均得分率为61.74%，上升2.04个百分点。2016年被评估城市的平均得分为663.07分，平均得分率

为66.31%，较上一年上升4.57个百分点。2017年被评估城市的平均得分为687.22分，平均得分率为68.72%，较上一年上升2.41个百分点。^[2]2014~2017年，被评估城市得分率呈逐年上升趋势。2018年被评估城市的平均得分为654.3分，平均得分率为65.43%，较上一年下降3.29个百分点。下降的原因是评估指标体系较往年进行了更大的调整。一是加强了对制度实施方向的评估，二是一级指标增加“营商环境的法治保障”这一内容。2019年被评估城市的平均得分为604.52分，平均得分率为60.45%，较上一年下降4.98个百分点。2014~2019年一级指标平均得分率见表2。

表2 2014~2019年一级指标平均得分率

单位：%

年份 \ 指标概述	职能履行	组织领导	制度体系	行政决策	行政执法	政务公开	监督问责	争议解决	营商环境	公众调查
2014	78.10	37.44	56.01	62.02	53.86	68.93	60.74	47.11	—	63.45
2015	79.80	41.66	54.33	64.47	52.33	81.25	64.95	53.70	—	58.67
2016	76.23	49.24	63.45	68.87	57.93	77.14	68.02	68.10	—	64.89
2017	82.81	59.03	57.44	72.19	57.52	81.65	73.45	70.48	—	64.07
2018	68.76	57.48	56.88	69.41	54.26	67.51	76.97	72.57	57.83	66.22
2019	71.74	47.93	55.26	74.63	77.55	71.33	81.37	74.66	59.24	67.20
平均得分率	76.24	48.80	57.23	68.60	58.91	74.64	70.92	64.44	58.54	64.08

（三）行政改革在法治轨道上快速推进

为适应中国特色社会主义市场经济不断发展的需要，国务院持续推进行政体制改革，加快政府职能深刻转变，以进一步厘清政府和市场、社会的边界。2019年10月，国务院颁布《优化营商环境条例》。河北、陕西、黑龙江、辽宁、天津、北京、上海等颁布地方版的《优化营商环境条例》，旨在通过法治保障促进各项改革措施可持续发展，为“法治是最好的营商环境”作出注解。除了构建优化营商环境的制度体系之外，政府全面提升政务服务标准化和信息化水平，地方普遍建立了全面覆盖基本公共服务的行政服务中心，依托互联网技术的网上服务大厅全部开通。证照分离、先照后证、多证合一、一照一码等商事制度改革不

断深化，市场准入门槛明显降低。正在建立的社会信用体系和政府诚信工作机制，推动政府强化诚信意识。

（四）政务公开成效显著

党的十八大报告指出，要推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度。公共权力透明运行的观念已形成共识。在主动公开和依申请公开双轨制的基础上，上海、北京、广东、浙江等地在政务公开的基础上进一步推进政府数据共享和有序开放，发挥政府信息和数据在推动经济发展、服务社会、优化管理等方面的积极作用。各地方政府政务公开工作成效显著。各地普遍创建政府信息公开指南，每年发布政府信息公开年报。除了极个别城市以外，绝大多数地方政府没有设置不当的申请条件，依申请公开的程序不断规范，社会公众获得政府信息的渠道基本畅通，依法获得信息的效率较高。

（五）行政执法体制机制不断完善

为解决权责交叉、多头执法、执法扰民、基层执法力量不足等问题，提升执法效率和监管水平，地方政府推进执法重心向基层政府下移和多个领域的跨部门综合执法的执法体制改革。多地确立行政裁量基准制度。行政执法“三项制度”全面推行。四川、甘肃、内蒙古、山东、黑龙江、河北、江苏、江西、贵州等地颁布《行政执法监督条例》或者《行政执法监督办法》，通过行政执法责任制、行政执法监督平台等渠道规范和监督行政执法。

（六）行政争议的实质性解决成为重点

我国已建构起了一套包括行政诉讼、行政复议、行政调解、行政裁决、仲裁、信访等多元行政纠纷解决机制。修订后的《行政诉讼法》确

立的实质性解决行政争议的定位更加清晰。行政复议、行政调解、行政裁决等多元争议解决方式与诉讼的衔接机制正在形成。

三 法治政府建设面临的挑战

当前，全面深化改革进入攻坚期，社会形势复杂多变。人工智能、数字经济等行业的发展给法治政府建设提出了新问题。面对挑战，要坚持“四个全面”的战略布局，完善中国特色社会主义法治体系，推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

（一）政府、市场与社会的边界仍然不清

伴随着行政管理体制改革的持续推进，我国社会逐步实现了由计划经济向社会主义市场经济转型的改革目标，政府也在从传统上的无限政府、高权行政向有限政府、服务政府、法治政府转型。但以权责清单为工具试图厘清政府权责边界的努力在实践中被虚化、弱化、形式化，政府职能的缺位、错位现象仍然在不同领域不同程度地存在。

（二）整体治理的趋势与制度体系的碎片化

由于我国长期按照职能划分、实行条块分割管理，碎片化的分割式管理因分工过细产生部门林立、职责交叉和多头指挥；因组织僵化而资源割裂、流程较碎；因本位主义而整体效能低下。为弥补传统官僚制和新公共管理碎片化的缺陷，我国开展的相对集中处罚权改革，相对集中行政许可权改革，多规合一、综合执法体制改革，行政复议体制改革等突出体现了“以整治碎”的价值取向，试图通过机构整合、功能整合等多种形式，以公民需求为导向，以协同合作为运行机制，强调提供全方位、无缝隙的服务供给。改变行政机关的组织结构和行政权力的运行机制的整体治理必然产生新的制度要求，也对现有部门化的行政法律制度

体系提出严峻挑战。^[3]现行的以行业为主的行政法律体系加剧了部门主义的倾向，难以适应整体治理的发展方向。全面深化改革带来行政系统性的变革，是对固有法律体系的重新改造。

（三）区域法治不平衡与法治中国目标的落差

通过历年对地方政府法治水平的全面评估，验证了区域法治发展不平衡的客观现实，既表现为东部、中部、西部地区之间的法治水平存在差异，也表现为不同区域城市均衡度不同。区域法治水平差距的不断增大影响国家法治的统一实施，也存在进一步加剧经济和社会发展的不平衡的可能性。

（四）风险社会常态与应急管理落后的矛盾

世界正在进入风险社会，不可预知的风险因素不断增多。常态的行政管理制度在突发事件发生时往往捉襟见肘。为做好突发事件应对工作，我国加快了政府应急管理综合化改革的步伐。2018年，国家组建应急管理部，将原来分散在各个部门的应急管理职能整合起来，其目的就在于整合优化各种应急力量和资源，使应急管理从分散管理走向综合治理。但是缺少紧急状态立法，《突发事件应对法》不适应风险社会的需要等制度和管理工作中的问题仍然比较严峻。

（五）社会公众对法治政府的满意度不高

法治政府建设总体上形式法治成果多，实质法治尚有不小的差距。社会公众对法治建设的获得感更多来自实质法治的进步和改革的实效。尤其是和社会公众直接打交道的基层政府的法治水平和能力不高，存在不同程度的滥用职权、不作为、乱作为现象，导致部分社会公众对法治政府的满意度不高。

四 法治政府建设的重点

2019年，习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上指出：“法治政府对法治国家和法治社会建设具有示范带动作用。”^[4]新时代中国特色社会主义法治政府建设迎来了前所未有的机遇，在深入推进全面依法治国的背景下，法治政府建设的重点包括提升政府职能的科学化，推进整体治理及行政组织法的完善，提高立法质量，协调法治与改革的关系，大力推动法治相对落后地区迎头赶上，全面提升适应风险社会的治理体系和治理能力，引领法治社会一体建设。

（一）完善行政法律体系，推动行政法的法典化

我国行政法律制度数量可观，框架体系初具规模，但是系统性不够、重要制度缺位、以部门法律为主等问题亟待解决。首先，完善行政组织法律制度。我国行政组织法相对落后是造成政府权责边界不清的原因之一。建议对国务院组织法进行全面修改，将地方人民政府组织法从现有的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法中分离出来，制定单独的地方各级人民政府组织法，针对街道办事处进行特别立法，明确其行政职权。为促进编制法定化，国务院和地方各级人民政府颁布编制法。其次，出台行政程序法以提高行政程序的规范性。通过制定政务公开法、数据开放和治理的法律，充分发挥政务公开和数据共享、开放、利用对于提高治理能力，促进数字经济发展的价值。再次，加快《行政复议法》的修改，完善行政复议制度。构建行政复议、行政诉讼、信访、调解等多元争议解决渠道之间相互配合的衔接机制，提高争议解决的公正和效率。最后，推进行政法法典化，开始制定行政法总则。制定行政法总则明确行政法的基本理念和原则，有利于消解行政法律规范间的冲突，实现行政法律体系内部的和谐，建立起良好的行政法律秩序。^[5]

（二）缩小区域、层级法治发展不平衡，推动国家法治的整体进步

长期稳定的、安全的、可预期的制度环境将成为地方或者区域的根本竞争力。如果区域间法治水平差距不断扩大，法治落后地区将在地区间的竞争中处于更加劣势的地位，进而加大经济社会发展的不平衡。经济社会发展不平衡和法治不平衡形成叠加效应，将逐渐演变为极化性不平衡发展，即原有较发达地区仍以更快速度发展，而欠发达地区发展缓慢，使得区域间经济水平差距更趋扩大。区域和层级间法治政府水平的差异客观上对国家法治会产生负面影响，造成国家法治的碎片化，影响国家法治的统一性，割裂国家法治精神。城市间法治水平的不均衡不利于国家城市群战略的推进。因此，需要高度警惕地方政府法治水平的差异成为一种地域上的切割，不能任由这种差异加大，必须采取“逆向”措施，使失去的平衡得到恢复。^[6]法治水平相对落后的地区需要向法治先进地区学习，中央依法治国办于2020年6月推出首批法治政府建设示范城市和项目就是为全国法治政府建设树立样板。法治水平相对落后的地区可以向示范城市看齐，借鉴经验，学习方法，努力提升法治发展水平。

街乡镇政府作为基层政府和社会公众直接接触，管理的社会事务繁杂，但是法治机构和专职法治工作人员缺乏，造成基层政府面临的法治难点较多，需要加强基层法治机构和队伍的建设，加强基层政府重大决策的合法性审查等重点工作，快速提升基层政府依法治理的能力，提高社会公众对基层法治政府的满意度。

（三）强化法律实施，提高实质法治的显示度

习近平总书记强调：“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施。”^[7]我国行政法律制度体系渐趋完备，但是实施效果需要进一步加强。各地方政府及其职能部门的权责清单已经制定完成，但是职责

履行率不高，要将权责清单作为政府职能履行和法律实施的重要抓手，促进政府及其职能部门按单履责，将职责履行与绩效考核相结合，提高政府依法履责的积极性和主动性。要大力开展法律法规实施后评估和执法检查，及时发现法律制度实施中存在的问题，增强法律制度实施的实际效果。

（四）完善应急法治，提高风险治理的有效性

应急管理 with 常态管理联系紧密，是日常管理的延伸，将“安全保障型”的国家形态作为服务型政府的基础。应急管理部的组建表明我国应急管理体制正在向全面综合统一的部门管理模式过渡。需要制定紧急状态法，加快修改突发事件应对法，实现常态管理与应急状态的无缝转换和有效衔接，在面对风险社会不确定性提高的情况下，提高政府行为的前瞻性和科学性。

（五）创新监管方式，增强依法治理的智慧程度

科学技术日新月异，新业态蓬勃发展，社会利益日益多元化，行政法治的疆域范围不断扩大，面对分享经济等新经济模式和网络社会的原子化状态，政府监管的难度系数显著增大。改革行政许可、行政检查等传统管理方式，扩大信息工具、信用监管、责任保险等更加符合分享经济和网络社会内生逻辑的监管方式。将区块链技术、数字监管等科技手段融入政府治理体系，构建自我规制、平台规制与政府监管相互衔接、相互合作的融通型合作规制体系和运行机制。加强数据安全和数据共享的制度建设，为数字政府提供充分的法治保障，在法治轨道上提高智慧监管的能力。

（六）发挥法治政府对法治社会的引领，提升社会共治的能力

在法治国家、法治政府、法治社会一体建设过程中，法治政府建设

需要率先突破并发挥对法治社会的引领作用。政府不断扩大社会公众参与的范围，积极拓宽社会参与的渠道，努力激发社会公众参政议政的热情，着力培养共商公共事务的能力。法治社会建立在社会自治的基础上，政府通过向社会公众提供公共法律服务和法治教育，增强社会依法解决社会争议的主动性和自觉性。通过加强法治乡村、法治社区的建设，建立村规民约等社会自治规则的合法性审查，推动社会自治规则体系的完善，提高社会依法自治和参与共治的能力。

法治政府建设既是党和政府自上而下推动的自我革命，也是自下而上的社会共治的必经道路。随着法治建设向纵深推进，需要进一步加强党对法治政府建设的统一领导，发挥人大、政协的民主协商和监督功能，强化政府的主体责任，调动社会各方的积极参与。法治政府建设引领法治社会，法治社会为法治政府升级转型提供永不衰竭的推动力，在法治中国建设的进程中实现国家的长治久安。

[1] 执笔人：王敬波，中国政法大学法治政府研究院院长，教授，博士生导师。

[2] 中国政法大学法治政府研究院编《中国法治政府评估报告（2017）》，社会科学文献出版社，2017，第5页。

[3] 王敬波：《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》，《中国社会科学》2020年第7期。

[4] 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议》，新华网，2019年2月25日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/25/c_1124161654.htm。

[5] 马怀德：《我国行政法律制度》，《中国人大》2020年第14期。

[6] 王敬波：《我国法治政府建设地区差异的定量分析》，《法学研究》2017年第5期。

[7] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决议》。

II 各指标分报告

II Topical Reports

B. 2 依法全面履行政府职能

李红勃 赵鹏^[1]

摘要：在依法全面履行政府职能方面，各地政府取得了一定的成效：行政审批制度改革不断深化，清单制度持续推行，政府组织结构不断优化，公共服务水平不断提高，环境保护工作得到进一步加强。与此同时，各地政府在职能方面还存在不足：政府机构改革后存在衔接不畅问题，简政放权后存在监管不力问题，行政大厅的公共服务还存在服务水平低下、办事不便的问题，环境保护方面还存在形式主义问题等。为进一步督促政府更好地履行其法定职能，要持续推进机构、审批、服务、环保方面的改革，抓好清单制度的落实和优化，进一步提升政府公共服务的智能化水平，优化政府购买服务机制，引导社会组织规范有序参与公共治理。

关键词：政府职能 行政审批 权力清单 环境保护

一 引言

职能是政府的核心，职能科学、权责法定是法治政府的重要标准，法治政府建设，首先就要落在政府职能法定上，要结合中国实际，在法

律上明确政府该做什么、不该做什么，能做什么、不能做什么。关于依法全面履行政府职能，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出了主要目标，要求“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”，并在这一目标下，从深化行政审批制度改革，推行权力清单、责任清单、负面清单，优化政府组织结构，完善宏观调控，加强市场监管，创新社会治理，优化公共服务，强化生态环境保护等方面，对法治政府建设提出了具体措施。党的十九大报告根据“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”的新形势和新任务，按照“深化依法治国实践”的新要求，明确对“建设法治政府，推进依法行政”做出了重要部署。十九届三中全会把建设“职责明确、依法行政的政府治理体系”作为深化党和国家机构改革的目标之一，进一步明确要求优化政府机构设置和职能配置、加快转变政府职能、深化行政体制改革的方向和任务。

本报告基于2014~2019年的评估数据，主要从机构设置、公共服务、行政审批、应急管理、生态保护等五个方面，对相关城市在这一期间“依法全面履行政府职能”的情况进行评析。通过相关评估，围绕“依法全面履行政府职能”的指标，全面总结各地法治政府建设的成就，展现其存在的问题，提出改进和完善的对策建议。

二 2014~2019年评估概述

（一）指标设计

1.2014~2015年