

# 论习近平法治思想中的法治政府理论

马怀德

**摘要：**习近平法治思想涵盖了全面依法治国的各领域全过程，法治政府理论是其重要组成部分。习近平法治思想中的法治政府理论回应了我国法治政府建设的价值立场、建设路径、重点任务和未来发展等重大问题。以人民为中心是我国法治政府建设的价值立场，分步推进和加强党的领导是法治政府建设的基本路径。法治政府建设的重点任务包括推动行政法律体系的完善、规范重大行政决策程序、坚持严格规范公正文明执法、深入推进放管服改革、构建多元纠纷解决体系、抓好法治政府建设中的“关键少数”。以法治政府建设引领法治社会形成、以制度执行力检验法治政府建设成效、以智慧法治建设提升政府效能则体现了习近平总书记对法治政府建设未来发展的战略思考。

**关键词：**习近平法治思想；法治政府理论；法治政府建设；依法治国

习近平法治思想视野宏阔、内涵丰富、思想深刻，涵盖了全面依法治国的各领域全过程，建设法治政府的理论就是其重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕深入推进依法行政、加快建设法治政府这一重大课题，形成了一系列法治政府建设的新理念新思想新战略，发展成一套内涵科学、逻辑严密、思想创新的理论体系，为推动新时代法治政府建设提供了根本遵循。作为习近平法治思想的重要组成部分，法治政府理论的形成过程、重要意义、核心要义和对未来法治政府建设的影响等，都值得深入研究和阐释。

## 一、习近平法治思想中法治政府理论的形成过程

时代是思想之母，实践是理论之源。法治政府建设是全面推进依法治国的重要组成部分，是一项长期重大的历史任务，是政府治理领域的一场深刻革命。对于为什么要建设法治政府、建设什么样的法治政府、怎样建设法治政府，习近平总书记在长期治国理政的实践中不断深化认识，又回到实践进行检验，最终形成了习近平法治思想中的法治政府理论。

### （一）先行试验、率先垂范：习近平法治政府理论的地方探索试验

习近平总书记在地方工作期间就高度重视法治政府建设工作。在福建，他率先成立省人民政府法律顾问团，推动了福建省的机关效能建设，率先推进服务型政府建设；在浙江工作期间，他率先在省域层面对法治建设的战略布局进行探索，作出建设“法治浙江”的重大决策。他提出了“依法规范行政权力、全面建设法治政府，是建设‘法治浙江’的关键所在”这一重要论断，并明确了“职权法定、依法行政、有效监督、高效便民”的法治政府建设要求；他在上海工作期间，也把法治政府建设放在了十分重要的位置，着力将依法行政落实到政府工作的各个环节、各个方面。习近平总书记在地方工作期间的这些实践创造、探索试验为他法治政府思想的形成发展提供了直接的实践经验支撑和相应的理论准备。

### （二）守正创新、突出重点：习近平法治政府理论的初步形成

党的十八大以来，习近平总书记对于如何推进法治政府建设工作，从一些关键环节进行思考和部署，逐步形成了习近平法治政府理论的主要观点。

作者简介：马怀德，法学博士，中国政法大学教授，中国法学会行政法学研究会会长。

一方面,他将推进严格规范公正文明执法作为法治政府建设的先手棋。法治政府建设是一项系统工程,需要一个重点突出、以点带面的抓手。中国特色社会主义法律体系基本建成以后,法律有效实施的重要性日益凸显,而行政执法是法律实施的主要方式,因此,习近平总书记反复强调必须坚持严格规范公正文明执法,并以此推动法治政府建设向前发展。

2012年12月,他在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出,“国务院和地方各级人民政府作为国家权力机关的执行机关,作为行政机关,负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责,要规范政府行为,切实做到严格规范公正文明执法”<sup>[1](P.9)</sup>。2013年2月,他在主持十八届中央政治局第四次集体学习时进一步强调,“行政机关是实施法律法规的重要主体,要带头严格执法,维护公共利益、人民权益和社会秩序。执法者必须忠实于法律,既不能以权压法、以身试法,也不能法外开恩、徇情枉法”<sup>[2](P.57)</sup>。随后,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》针对执法实践中的具体问题,把深化执法体制改革作为建设法治中国的一项重要任务,明确了完善执法体制、执法程序、落实执法监督等重要内容。

另一方面,习近平总书记也重视推进法治政府建设向实质意义上的良法善治拓展。严格规范公正文明执法意在增强法律的权威和制度的刚性,但是,要使人民群众从执法活动中增强获得感,还需保证所执之法是“良法”,惟此,才能建设实质意义上的法治政府。但是,在行政管理领域,一些法律、法规对行政机关设置的职权过大,还不同程度存在泛化行政立法、破坏市场运行规律等现象<sup>[3](P.118)</sup>。因此,要确保法治政府建设向良法善治方向拓展,必然会提出通过全面深化改革来转变政府职能的要求。

对此,习近平总书记有十分深刻的认识和非常清晰的规划。党的十八届三中全会提出全面深化改革,全会根据实践发展,拓展和深化了对市场和政府关系的认识,提出了新的重大理论观点和科学定位,即“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”<sup>[4](P.7)</sup>。对于这一定位,习近平总书记阐述道,使市场在资源配置中起决定性作用,就是要做到着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题;与此同时,更好发挥政府作用,则强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。<sup>①</sup>这一系列重要论述和生动实践进一步丰富了法治政府的内涵,使其向更加实质意义上的良法善治拓展。

### (三) 统筹布局、系统集成: 习近平法治政府理论的全面成熟

党的十八届四中全会制定了全面推进依法治国的顶层设计、路线图、施工图,并提出了“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的总目标<sup>[5](P.21)</sup>。此时,习近平总书记深刻地意识到法治建设需要系统推进,“全面依法治国是一个系统工程”<sup>[6](P.97)</sup>。在这种着眼于“系统”建构的思维引领下,习近平总书记对法治政府建设的思考也逐步进入到统筹布局、系统集成阶段。

党的十八届四中全会系统明确了法治政府的理论内涵和建设目标,即“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”<sup>[5](P.35)</sup>。而关于如何建设这样的法治政府,习近平总书记统筹谋划了一系列组合性的措施。他提出,各级政府“要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开,强化对行政权力的制约和监督,建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序,建立健全行政裁量权基准制度,确保法律公正、有效实施”<sup>[7]</sup>。

在这种统筹布局、系统集成的理论下,法治政府建设的目标成为一个立体、全面、严密、有机的体系,覆盖了以前视野中相对关注不够的盲区,统合了以前相对分散推进的任务,能够更大程度地释放法治支撑政府治理体系现代化的价值。

### (四) 聚焦实践、着眼根本: 习近平法治政府理论的深化发展

党的十九大宣告中国特色社会主义进入新时代。这是我国发展新的历史方位,也是深化和拓展中国特色社会主义法治道路、推进全面依法治国新的历史方位,开启了新时代法治中国建设的新征程<sup>[8]</sup>。十九大以来,习近平总书记紧扣中国社会主要矛盾的发展变化,将法治政府建设纳入国家制度建设和治理体系、治理能力现代

① 参见习近平:“关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明”,载《人民日报》2013年11月16日第1版。

化建设之中，在实践中不断深化和发展习近平法治政府理论。

其一，将机构改革与制度完善有机结合。党的十九届三中全会部署了党和国家机构改革，从组织、机构等方面强化了对法治政府建设的支撑。习近平总书记指出，深化党和国家机构改革，目的是“下决心解决党和国家机构设置和职能配置中存在的突出矛盾和问题”<sup>[9](P.76)</sup>。长时间以来，机构设置的不合理导致政府履行法定职责的能力受到钳制，影响了各项制度落实的绩效。因此，以破解机构设置和职能配置中的各种突出矛盾为抓手来推进各方面工作，充分体现了习近平总书记致力于将机构改革和制度完善有机统一的思想，这进一步深化了法治政府建设与组织机构法律制度之间关系的认识。

其二，确立政府治理体系建设的基本要求和基本立场。在鲜明的制度意识引领下，党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，全会明确提出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系”，并强调“必须坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督，创新行政方式，提高行政效能，建设人民满意的服务型政府”的要求<sup>[10](P.17)</sup>。

上述内容是习近平法治政府理论向纵深领域深化发展的新的里程碑。一方面，正如习近平总书记指出的，这次全会的一个基本背景是要更加重视制度建设，立足于建章立制，构建体系，“推动各方面制度更加成熟更加定型”<sup>[10](P.56)</sup>，而将“职责明确、依法行政”作为政府治理体系建设的基本要求，这意味着未来政府治理体系的建设将与法治政府建设互为支撑，一体推进。另一方面，在法治政府建设的价值立场上，全会决定进一步强化了以人民为中心的服务型政府理念，丰富了法治政府建设的实践内涵。

## 二、法治政府建设的重要意义、价值立场与建设路径

全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，法治政府建设也是其中政府治理领域广泛而深刻的革命。这场革命能否有效推进，取决于对法治政府建设工作重要意义的认识，取决于对法治政府建设价值立场的明确，同时也取决于对建设路径的合理构建。对此，习近平总书记有缜密的思考和系统的规划。

### （一）法治政府建设的重要意义

坚持全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容。对于法治政府在全面依法治国这一系统工程中占据何种地位，具有何种重要意义，习近平总书记有深入的思考。

习近平总书记指出，能不能做到依法治国“关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政”<sup>[7]</sup>，从而将依法行政定位为依法治国的关键之一。此后，他在强调坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的基础上，进一步阐述了三者的关系，即“法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的主体，法治社会是构筑法治国家的基础”<sup>[11]</sup>，提出了法治政府是建设法治国家的主体这一重要论断。

由此，在习近平法治思想中，法治政府在法治国家建设中居于主体地位，是法治国家建设的支柱和风向标。法治政府的建设和建成，将直接决定整个国家的法治水平，也在相当程度上构成了法治国家建设的内容。从制定良法到实现善治，需要借助法治政府的力量；从司法运作到实现公平正义，需要法治政府的协调配合；从尊法信法到守法用法护法，也需要法治政府的典型示范。这种对法治政府重要性的强调，具有深刻的实践逻辑和理论逻辑：

一方面，法治政府在法治国家建设中的主体地位源于政府治理的转型。习近平总书记指出，“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理”<sup>①</sup>。这是对人类社会规律规律的总结，也是对我们既有治理模式的反思。在历史上的一段时期，我们政府对社会、经济等领域的治理并不是采用法治的方式进行的。直到今天，虽然我们在法治政府建设方面取得了巨大的成就，但也还很难说政府在治理过程中已经充分发挥了法律的作用，充分做到了严格规范公正文明执法，在守法上全面成为了人民群众的表率。正因如此，一个长远有效的政府治理体系应当将依法行政作为基本准则。习近平总书记指出，“在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，全面建设社会主义现代化国家的新征程上，我们要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”<sup>[11]</sup>。

<sup>①</sup> 习近平：“在庆祝澳门回归祖国十五周年大会暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼上的讲话”，载《人民日报》2014年12月21日第1版。

因此,政府治理的思维和路径全面转向法治,是提升政府治理水平、实现长效稳定治理的必由之路,是实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动的基本通道,更是带动法治国家各方面建设的动力源。

另一方面,法治政府在法治国家建设中的主体地位也源于法治建设的发展。经过四十余年的法治建设,中国特色社会主义法律体系已经形成,但正如习近平总书记指出的,“法律的生命力在于实施。如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多法律也无济于事”<sup>[2](P.57)</sup>。法律能否得到有效实施,是建设法治国家的重点和难点。要破解这一问题,势必应当首先着力提升法治政府在法治国家建设中的权重,将其作为主体工程:首先,徒法不足以自行,法律的有效实施需要一个能够依法全面履行职能的法治政府。通过机构改革和重组,增强包括市场监管、自然资源和生态环境等在内的政府部门履行职能的能力,提升严格规范公正文明执法的水平,即借助外在的政府履职管理体制和执法体制实施法律,实现法治。其次,法律的有效实施需要强化对政府的制约和监督。“任何国家,法治的重心都是制约和控制行政权力,防止其滥用和异化。我国依法治国、依法治权的核心也是针对行政权力及其行使”<sup>[12]</sup>。正如习近平总书记所强调的,“权力不论大小,只要不受制约和监督,都可能被滥用”<sup>[13](P.59)</sup>。权责法定是监督制约政府权力的重要方式。为此,需要通过法律规定不同层级、类型行政机关的权力和责任,建构科学合理的权力结构,确保法律实施的稳定性。廉洁高效是增强监督合力和实效的自然成果。政府是重要的执法主体,建立健全制约监督政府权力的体系,才能确保法律公正实施。第三,法律的有效实施需要政府发挥引领示范作用。惟有政府守法诚信,在实施各项行政活动过程中坚守法治底线,信守承诺,不朝令夕改,不破坏人民群众对政府的合法合理期待,才能真正树立法律权威,才能使人民群众真正做到办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法,也才能真正带动实现全民守法。

## (二)法治政府建设的价值立场

“法治为民”是习近平法治思想的民心指向。他立足于良法善治的崇高理念,从立党为公、执政为民的战略高度,阐释了“以人民为中心”的核心价值。他说,“坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程,使法律及其实施充分体现人民意志”<sup>[7]</sup>。法治政府建设是法治国家建设的主体,更需要遵循以人民为中心的建设思路,这是习近平法治政府理论最鲜明的价值定位。

这种“以人民为中心”的价值定位,首先体现在习近平总书记将推进严格规范公正文明执法作为推进法治政府建设的先手棋上。他丝毫不回避法治实践中存在的各种问题,严厉指出,“政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大气力解决”<sup>[14](P.56)</sup>。这体现了习近平总书记在推进法治政府建设中,首先从人民群众最关心的事情做起,从解决人民群众意见最大的领域入手,这是“以人民为中心”思想的生动写照。

这种“以人民为中心”的法治政府理论同样反映在习近平总书记对其他政府职责的强调上。例如,国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。为此,习近平总书记要求各级政府“从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手,增强政府职责,提高公共服务共建能力和共享水平”<sup>[15](P.32)</sup>。

党的十九大指出,我国社会主要矛盾已经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。就此,习近平总书记阐释道,“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”<sup>[16]</sup>。在这一思想的指引下,十九届四中全会将“必须坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督,创新行政方式,提高行政效能,建设人民满意的服务型政府”写入《决定》,成为法治政府建设基本的价值立场。在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记强调,行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着人民群众,直接关系到群众对党和政府的信任,对法治的信心。要推进严格规范公正文明执法,提高司法公信力。

这一思路突破了传统形式法治的静态之维,把能否不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感确立为评价法治政府建设成效的试金石,扩展了法治政府建设的内涵和外延,是“法治为民”思想在法治政府建设领域

的具体展开，是习近平法治政府理论中价值立场的集中体现。值得一提的是，这种“以人民为中心”的价值立场，在全国各级政府依法防控、抗击新冠肺炎疫情的过程中得到非常生动的体现，充分展现了我们制度的显著优势，体现了法治政府建设的成效。

### （三）法治政府的建设路径

在中国这样一个拥有独特历史传承、文化传统、经济社会发展基础的社会中推进法治建设，要求中国共产党作为执政党要主动设计理想的法治图景，有规划地促成适应社会主义市场经济条件、符合国家治理体系和治理能力现代化需要的法治体系的建立。具体到法治政府建设层面，就需要统筹推进，既形成科学的规划步骤，又通过加强党的领导来引领法治政府的建设方向并提供有效的推进动力，这也是习近平法治政府思想的重要组成部分：

其一，形成分步推进法治政府建设的规划步骤。习近平总书记指出，“全面推进依法治国，必须从我国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规”<sup>[7]</sup>。体现到法治政府建设，就是要做到法治政府建设的推进与政府职能转变、政府治理体系的完善相适应，与法治国家的整体目标和法治社会的基础水平相适应。

就此而言，党的十九大报告就对本世纪中叶之前的时段进行了划分，即划分了“从现在到2020年、从2020年到2035年、从2035年到本世纪中叶不同时段、不同阶段的法治建设目标，为依法治国和建设法治强国指明了前进方向和实践路径，也极大地丰富、创新了法治发展和法治现代化理论”<sup>[17]</sup>。

其中，从2020年到2035年，要基本实现社会主义现代化。到那时，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。可见，法治政府建设一方面要与社会主义现代化的基本实现相匹配，作为上层建筑，避免对现代化的生产力发展产生阻碍作用；另一方面，也是整个法治建设系统的有机组成部分，要更好地为国家、政府、社会的发展提供支撑。对该阶段法治政府建设的评估，不能局限于其自身内部构成，而是要同步考察其对法治国家、法治社会有何积极作用。

从2035年到本世纪中叶，我国要在基本实现现代化的基础上，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这意味着，在这一阶段，法治政府要在基本建成的基础上，因应“强国”目标而进一步深化拓展。实际上，习近平总书记对强国与法治之间的关系有非常深刻的论述，他引经据典强调，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”<sup>[18]</sup>。因此，因应社会主义现代化强国这一目标，奉法而治要更加内化为整个政府治理体系的行为方式和精神气质，法治政府建设要实现政府治理从外在形式到内在精神的全面法治化。

其二，加强党对法治政府建设的领导。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义<sup>[19](P.5)</sup>。党的领导是社会主义法治的根本保证，也是法治政府建设的根本保证。无论是保证法治政府建设的正确道路方向和价值立场，还是深入推进改革，确保政府职能与社会经济现实、国家治理能力要求相适应，都需要加强党的领导。

在十八大以后推进严格规范公正文明执法的过程中，习近平总书记就敏锐地洞察到，执法不仅仅是执法机构的事务，它需要一个良好的环境。因为，忠于法律的执法活动符合党和国家的根本利益，但在具体的案件中，则难免与一些其他利益发生冲突而受到抵制。因此，他很早就提出了党要“保证执法”的思想<sup>[1](P.11)</sup>。他还进一步阐述道，“对执法机关严格执法，只要符合法律和程序的，各级党委和政府都要给予支持和保护，不要认为执法机关给自己找了麻烦，也不要担心会给自己的形象和政绩带来什么不利影响”<sup>[20](P.59)</sup>。十八届四中全会决定进一步强调，“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”<sup>[5](P.15)</sup>。

加强党对法治政府建设领导的一项关键性举措就是党中央决定成立中央全面依法治国委员会，健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，更加有力地推动党中央决策部署贯彻落实。在解释成立中央全面依法治国委员会的重大意义时，习近平总书记就指出，“当前，立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节，法治领域改革面临许多难啃的硬骨头，迫切需要从党中央层面加强统筹协调”<sup>[11]</sup>，他还以甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境立法上“放水”，执法上“放弃”的教训为例，来具体指明这种需要加强党的领导的薄弱环节。

加强党对法治政府建设的领导，保证了法治政府建设的方向和立场，也为法治政府建设提供了强劲的动力。

在党的领导特别是党中央的集中统一领导下,《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等重要制度相继出台并执行,法治政府建设示范创建活动有序开展。一些曾经阻碍法治政府建设深入推进的障碍甚至掣肘因素逐步得到解决,法治政府建设得以不断往纵深发展。

### 三、法治政府建设的重点任务

法治政府建设是一个系统工程,但在不同的时期,面对的形势、矛盾会有所不同。十八大以来,习近平总书记基于对以往法治政府建设经验的总结、对当下社会主要矛盾的判断,提出了一系列直指法治政府建设痛点、人民群众需求迫切的重点任务,是习近平法治政府理论在方法论层面的具体表现。针对法治政府建设中的短板弱项,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调,要用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。

#### (一) 推动行政法律体系的完善

在中国特色社会主义法律体系形成之后,需要更加关注法治质量高不高的问题。为此,习近平总书记提出了建设“完备的法律规范体系”这一更高的目标,创造性地提出了“良法善治论”<sup>[21]</sup>。完善行政法律规范体系是其中的重要一环。

习近平总书记指出,“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程,使法律及其实施充分体现人民意志”<sup>[7]</sup>。因此,完善行政法律体系的一个核心主线便是完善维护人民权益的法律制度。十八大以来,为解决行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题,《行政诉讼法》顺利完成实施二十多年来的第一次修改;与此同时,《行政复议法》的修改也提上议程。除了关注末端权利救济法律制度的完善以外,习近平总书记对信息公开之于建设法治政府的积极作用也予以高度关注。他指出,“要强化公开,依法公开权力运行流程,让广大干部群众在公开中监督,保证权力正确行使”<sup>[22](P.4)</sup>。基于这一思想,《政府信息公开条例》获得修订,“以公开为常态、不公开为例外”等原则得以落实。

在行政法律体系不断完善的同时,从源头上提升规则供给质量也是习近平法治政府思想的重要内容。由于立法程序和机制是确保科学立法、民主立法、依法立法的制度基础和核心要求,在立法权下放的背景下,完善行政立法权限和程序对于确保行政立法科学、民主、合法具有极为重要的意义。习近平总书记提出,“加强和改进政府立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制;重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草;对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,不能久拖不决”<sup>[14](P.53)</sup>。根据这一思想,2015年修改《立法法》时,进一步完善了行政立法的权限、程序和机制。2017年,国务院修改《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》,进一步规范了制定行政法规和规章的程序要求。

#### (二) 规范重大行政决策程序

重大行政决策是各级人民政府履行政府职能的重要方式。行政决策经常会通过配置公共资源,影响不特定多数人的权益,因此,规范重大决策是法治政府建设的重要内容。鉴于行政决策内容的复杂性和多样性,难以从实体层面做出统一规范,因此,从程序角度实现重大行政决策的科学、民主、合法,就成为推进法治政府建设的必然选择。对此,习近平总书记要求,“要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范化、法律化”<sup>[7]</sup>。2019年2月25日,习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议,审议通过了《重大行政决策程序暂行条例(草案)》。具体而言,习近平总书记规范重大行政决策的思想主要包括以下几方面的内容:

其一,把党的领导贯穿于重大行政决策全过程和各方面。坚持党对重大行政决策的领导是确保重大行政决策坚持正确政治方向的关键性制度要求。习近平总书记指出,“要把党的领导贯穿于重大行政决策全过程和各方面”<sup>①</sup>。《重大行政决策程序暂行条例》明确要求重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导,全面贯彻党的路线方针政策和决策部署,发挥党的领导核心作用,把党的领导贯彻到重大行政决策全过程,要求决策项目

<sup>①</sup> “习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境”,载《人民日报》2019年2月26日第1版。

录和标准须经同级党委同意后向社会公布，要求重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

其二，严格履行决策法定程序。规范重大行政决策程序是推进科学民主依法决策的必然要求。党的十八届四中全会提出，要健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序。《重大行政决策程序暂行条例》逐一明确、细化了这五大法定程序的具体要求，并对重大行政决策的启动、公布等作了规定。

其三，坚持科学决策、民主决策、依法决策的统一。在习近平法治政府理论中，对重大行政决策程序规范的要求并非单向度的、片面的，而是一个层次分明、结构清晰、内在统一的整体。这其中，科学决策是行政决策内在理性的表现；民主决策是“以人民为中心”的治理理念在行政决策领域的具体体现；依法决策体现了法治原则对于行政决策的规范要求，三者的结构性完善，体现了习近平法治政府理论在决策领域的系统完备。

### （三）坚持严格规范公正文明执法的统一性

习近平总书记将坚持严格规范公正文明执法作为推进法治政府建设的一项重点任务。坚持严格规范公正文明执法的统一性，旨在通过具体执法案件传递法治的要求，实现让人民群众在每一个具体案件中感受到公平正义的目标。具体而言，习近平总书记有关坚持严格规范公正文明执法统一性的思想包括以下重要内容：

其一，严格规范文明公正执法是一个统一整体，不可机械地、片面地理解和实施。习近平总书记明确指出，“严格文明公正执法是一个整体，要全面贯彻。文明执法、公正执法要强调，严格执法也要强调，不能畸轻畸重。如果不严格执法，执法司法公信力也难以建立起来。现实生活中出现的很多问题，往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。涉及群众的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法，不要搞粗暴执法、‘委托暴力’那一套。但是，不论怎么做，对违法行为一定要严格尺度、依法处理”<sup>[20](P.58)</sup>。因此，坚持严格规范公正文明执法的统一性，体现了坚持法治系统论的思路，将依法惩治各类违法行为、完善执法程序、建立健全行政裁量权基准制度、加强行政执法信息化建设和信息共享，以及完善执法责任制有机结合。

其二，严格规范公正文明执法体现对执法活动的监督和保护的统一。习近平总书记指出，“法律需要人来执行，如果执法的人自己不守法，那法律再好也没用！我们要加强对执法活动的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决防止和克服执法工作中的利益驱动，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究”<sup>[21](P.58)</sup>。与此同时，执法过程要切实运行，发挥实效，还取决于诸多条件。对此，习近平总书记指出，“我们说要敢于担当，严格执法就是很重要的担当”<sup>[20](P.59)</sup>。因此，对依法开展的执法活动要给予坚决支持和保护，支持执法的社会环境的营造、执法机构预算编制的投入，执法机构间分工协调机制的形成，执法人员的激励与约束等等要素缺一不可。

其三，加强综合执法。推进综合执法是行政执法体制改革的重要内容，其对于节约执法资源、提升执法效率、增强执法实效，具有重要意义。十八大以来，全国各地综合行政执法体制改革稳步推进。按照党的十九大提出的“深化行政执法体制改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源”的要求，党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》明确，要“根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，大幅减少执法队伍种类，合理配置执法力量。一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍。推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置”<sup>[23](P.14)</sup>。

### （四）深入推进放管服改革，持续改善优化营商环境

法治政府建设的关键之一是处理好政府、市场与社会的关系。在习近平法治政府理论中，通过法治方式来厘清政府、市场与社会的边界，优化政府的经济监管职责，始终是推进法治政府建设的一大要务。具体而言，这一理论的主要内容包括：

其一，将市场在资源配置中起决定性作用与更好发挥政府作用放在同等重要的位置。处理好政府和市场的关系，不仅是经济体制改革的核心问题，也是行政管理体制改革的核心问题。在习近平法治政府理论中，对政府和市场关系认知，突破了既往理论中单独强调市场作用或政府作用的片面观点，强调发展社会主义市场经济，既要发挥市场作用，也要发挥政府作用，但市场作用和政府作用的职能是不同的。为此，一是进一步明确权力

清单的内容,深入推进简政放权。要求政府在充分尊重市场规律的基础上,用政策引导市场预期,用规划明确投资方向,用法治规范市场行为,使其更多地从管理者转向服务者。二是以法治方式完善市场机制,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,把该营造的环境营造好,该制定的规则制定好,充分激发市场主体活力,使市场充分发挥在资源配置中的决定性作用。

其二,强调运用法治方式引导和规范政府职能转变。在习近平法治政府理论中,政府职能的转变与法治建设是并行不悖、有机统一的。习近平总书记指出:“政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用,既要重视通过制定新的法律法规来固定转变政府职能已经取得的成果,引导和推动转变政府职能的下一步工作,又要重视通过修改或废止不合适的现行法律法规为转变政府职能扫除障碍”<sup>[24](P.45)</sup>。不能以政府职能转变为由突破既有法律的约束,也不能以既有法律规定为由停止政府职能的转变。

其三,持续优化营商环境的法治保障。法治是最好的营商环境。在目前特殊的经济发展格局下,推动营商环境优化,激发市场活力,具有极为迫切的意义。习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时强调,“要把工作重点放在完善制度环境上,健全法规制度、标准体系,加强社会信用体系建设,加强普法工作”<sup>①</sup>。在企业家座谈会上,他进一步强调,“要依法保护企业家合法权益,加强产权和知识产权保护,形成长期稳定发展预期,鼓励创新、宽容失败,营造激励企业家干事创业的浓厚氛围。要推进简政放权,全面实施市场准入负面清单制度,支持企业更好参与市场合作和竞争”<sup>[25](P.4)</sup>。

#### (五) 构建多元纠纷解决体系

社会矛盾化解是重要的政府职能,也是执政为民理念落实与否的重要试金石。纠纷的行政解决,是多元纠纷体系的重要组成部分,具有司法救济不可比拟的功能优势。党的十八届四中全会提出:“健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”<sup>[5](P.52-53)</sup>。具体而言,习近平对多元纠纷解决体系的思想主要包括:

其一,强调纠纷非诉解决的优先地位。纠纷的非诉解决能够有效降低当事人的纠纷解决成本,维护社会稳定。习近平总书记强调“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”<sup>[26](P.233)</sup>,要进一步加强预防纠纷工作,着力从源头上预防化解矛盾纠纷,让大量矛盾纠纷化于未发、止于未诉。这种坚持源头治理的思路,对于减少矛盾纠纷,维护社会和谐稳定具有重要意义,同时也对行政机关开展行政调解等诉源治理提供了重要指导。

其二,重视不同纠纷解决机制的衔接配合。不同纠纷解决方式有其内在的功能优势。要从整体上减少矛盾化解纠纷,就需要建构多元化的纠纷解决方式。习近平总书记强调,要着力完善制度、健全机制、搭建平台、强化保障,推动各种矛盾纠纷化解方式的衔接配合,建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化化解机制。<sup>②</sup>

其三,重视行政裁决解决民事纠纷的制度优势。法治政府要求依法有效化解社会矛盾纠纷,即要求行政机关在构建多元纠纷解决机制中发挥新的作用,行政机关不仅是法治政府建设的对象,同时也是主体,通过参与纠纷化解,增强法治国家和法治社会的说服力。基于此,十八届四中全会决定提出:“健全行政裁决制度,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。”<sup>[5](P.53)</sup>2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》,明确要求起草、修改法律法规时,对于可以通过行政裁决化解的民事纠纷,起草部门应当认真研究设定行政裁决的必要性、可行性,积极建立行政裁决制度,对于进一步健全行政裁决制度,加强行政裁决与行政复议、诉讼的衔接具有重要意义。

其四,发挥行政复议解决行政争议的主渠道作用。行政复议是建设法治政府的重要抓手,是解决行政争议的重要制度。健全行政复议制度是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。行政复议法实施二十多年来,制度建设不断完善,实践探索成效明显,在解决行政争议、监督依法行政、维护群众合法权益等方面发挥了重要作用。但总体看,行政复议的制度优势尚未得到充分发挥。为此,习近平总书记要求落实行政复议体制改革

<sup>①</sup> “习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境”,载《人民日报》2019年2月26日第1版。

<sup>②</sup> “习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议强调 鼓励基层改革创新大胆探索 推动改革落地生根造福群众”,载《人民日报》2015年10月14日第1版。

方案,优化行政复议资源配置,推进相关法律法规修订工作,从根本性改变“小复议、中诉讼、大信访”的格局,解决群众不愿复议、不会复议、不敢复议等问题,发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。

#### (六) 抓好法治政府建设中的“关键少数”

习近平总书记曾指出,“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这个‘关键少数’”<sup>[27](P.118)</sup>。实践中,“一些党员、干部仍然存在人治思想和长官意识,认为依法办事条条框框多、束缚手脚,凡事都要自己说了算,根本不知道有法律存在,大搞以言代法、以权压法”<sup>[7]</sup>。要彻底改变这种现状,就必须抓住领导干部这个“关键少数”。具体而言,抓“关键少数”以推动法治政府建设的思想包括以下主要内容:

其一,强调领导干部要带头依法办事。领导干部带头依法办事,既是领导干部的法律责任,也是其政治责任。习近平总书记指出:“各级领导干部要带头依法办事,带头遵守法律,对宪法和法律保持敬畏之心,牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念,不要去行使依法不该由自己行使的权力,也不要去干预依法自己不能干预的事情,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法,做到法律面前不为私心所扰、不为人情所困、不为关系所累、不为利益所惑。”<sup>[28](P.123)</sup>在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记再次强调,领导干部这个“关键少数”要带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力,做尊法学法守法用法的模范。

其二,领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力。领导干部的法治意识不能仅仅停留在口头上,更要落实到实际工作中。各级领导干部在工作岗位上,要不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。“党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”<sup>[6](P.99)</sup>“各级党政机关和每一位领导干部、每一位工作人员都要增强法治观念、法律意识,坚持有法必依,善于运用法治方式开展工作,让人民群众在日常生产生活中都能感受到公平正义。对有法不依、执法不严、徇私枉法的要严肃问责、依法惩治。”<sup>①</sup>

其三,加强对领导干部违法行为的责任追究。要使“关键少数”在法治政府建设方面的责任落到实处,必须加强对领导干部违法行为的责任追究。习近平总书记经常强调,“对各级领导干部,不管什么人,不管涉及谁,只要违反法律就要依法追究,绝不允许出现执法和司法的‘空挡’。要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要依据”<sup>[7]</sup>。

#### 四、面向未来的法治政府建设

习近平总书记关于法治政府建设重点任务的思想深刻地反映了他对当下法治政府建设中紧迫矛盾的精准判断。除了对这些眼下问题的深入思考,习近平总书记还系统论述了法治政府建设的长远战略,形成了面向未来的法治政府建设理论。

##### (一) 以法治政府建设引领法治社会形成

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调,全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。在处理法治政府与法治社会的关系上,必须重视法治社会的基础作用。“只有铭刻在人们心中的法治,才是真正牢不可破的法治”<sup>[28](P.121)</sup>。这要求法治的价值、制度、程序与运行能够有效嵌入社会的日常生活,为人民生活各个主要面向建立起既有实效、又符合日常生活伦理的秩序。正因如此,习近平总书记强调,“法治社会是构筑法治国家的基础”<sup>[11]</sup>。同时,要以法治政府建设引领法治社会形成。法治政府建设是重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用,要率先突破。

当前,我国法治社会建设还面临一些独特的挑战。中国传统文化中的一些思想观念、心理习惯、行为方式等还存在不少与现代法治相抵触的因素。正是基于对中国法治建设中这种结构性的约束条件的精确判断和深入

① 习近平:“参加十二届全国人大三次会议广西代表团审议时的讲话”,载《人民日报》2015年3月9日第1版。

思考,习近平总书记逐步形成了以法治政府建设来引领法治社会形成的思想。他明确指出“领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法,人民群众看在眼里、记在心上,并且会在自己的行动中效法”<sup>[27](P.125)</sup>。这既契合了“以吏为师”的传统文化,又深刻地回应了政府及领导干部作为社会的治理主体和最重要的执法者,其是否能够严格守法对社会的法治观念有着重大影响现实。十八届四中全会决定进一步明确要求“实行国家机关‘谁执法谁普法’的普法责任制”,让人民群众更好地理解法律规定,在法治实践中感受法治精神。此后,习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时进一步明确,法治政府建设是重点任务,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。

实际上,中国的现代化一个主要特点是,传统社会不能自发生长出包括法治在内的现代化因素,不得不从上层政治革命切入,进而通过国家政权的运用推动社会变革,实现国家的转型。因此,在法治的社会基础比较薄弱的情况下,通过法治政府建设来引领法治社会形成具有关键意义。与广大人民群众联系最密切、承担法律实施任务最重的行政机关及其领导干部既可以通过严格规范公正文明的执法来逐步树立并强化法治的权威,同时也可以深入地发挥动员社会、教育群众、进行文化层面的培育等作用,从而不断地在社会中凝聚共识,使得法治这种现代治理方式深入地植入中国社会。

### (二) 以制度执行力检验法治政府建设成效

在推进全面依法治国的进程中,习近平总书记高度关注制度的实施情况,指出“制度的生命力在于执行”<sup>[29]</sup>,要求“强化制度执行力,加强制度执行的监督,切实把我国制度优势转化为治理效能”<sup>[30]</sup>。与此同时,习近平总书记也高度关注各级领导干部运用法治思维和法治方式解决实际问题的能力,指出“各级领导干部要把责任担起来,不搞花架子、做表面文章,不能一年开一两次会、讲一两次话了事”<sup>[27](P.126)</sup>,要“努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐”<sup>[2](P.110)</sup>。

重视制度执行力也深刻地反映在习近平法治政府理论中。针对法治政府建设中存在的一些领导干部特别是基层领导干部中存在“喊在嘴上、写在纸上”“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的现象。2019年,中共中央、国务院印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》,明确了督察的主体、对象、内容、组织实施方式、责任追究等具体事项,这种以督察落实建设责任的推进思路,就将为法治政府建设中各项任务、责任和效果的落实推进提供持续的促进动力,确保整体布局规划逐步得以实现。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上决定推进法治政府示范建设活动时,又一次明确强调,要加强对示范创建活动的指导,杜绝形式主义,务求实效。<sup>①</sup>

在抗击新冠肺炎疫情工作中,习近平总书记结合疫情防控工作指出,“各级党委和政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法执政、依法行政水平”<sup>[31]</sup>。这种在紧急情况下依然强调要坚持运用法治思维和法治方式开展工作的思路,实际上就是对法治政府建设进行“压力测试”,以观察法治政府建设的成色。

上述思想反映出习近平总书记对法治政府建设的实效性的重视。在法治政府建设的制度架构已经基本成熟之后,未来的法治政府建设必须加强制度的落实,使得法治思维、法治方式能够真正内化为政府治理的各个环节。

### (三) 以智慧法治建设提升政府效能

特定的科学技术环境总是构成法律实施成本、效率的一个结构性约束条件。当科学技术取得革命性的发展后,如果能够高效、规范地运用这些技术,将有力促进法治建设提质增效。例如,当代法庭科学的兴起,就深刻地重塑了司法活动,使得司法维护正义的能力和效率相较于传统社会有了革命性的提升。

因此,习近平总书记高度重视科学技术在国家治理中的作用,他明确指出,要运用大数据提升国家治理现代化水平。“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新,实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”<sup>②</sup>。具体到法治政府建设而言,习近平总书记上述论述提出

<sup>①</sup> “习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境”,载《人民日报》2019年2月26日第1版。

<sup>②</sup> “习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调 审时度势精心谋划超前布局力争主动 实施国家大数据战略加快建设数字中国”,载《人民日报》2017年12月10日第1版。

了要回应和体现现代科学技术的发展，实现信息化、数据化、智能化，以“智慧法治”提升政府效能的命题。

这一命题是对当今社会科学技术发展现实的回应。互联网、大数据、人工智能、区块链等现代科学技术的发展正在对社会经济产生深刻影响，同时也对作为上层建筑的法治体系发生作用。为中国特色社会主义法治政府建设实现跨越式发展和“弯道超车”作出重要贡献。具体而言，习近平总书记的上述论述，对法治政府建设提出了以下要求：

要依托智慧法治建设，推进政府决策的科学化。充分利用大数据、人工智能等技术构建和优化信息平台，全面收集决策相关信息，准确预测和研判决策的潜在风险与预期影响，提高对风险因素的感知、预测、防范能力，优化决策调研、咨询、论证、公众参与等流程，提高依法决策、科学决策、民主决策、高效决策的能力。

要依托智慧法治建设，推进社会治理的精准化。借助现代信息技术助推社会治理变革，推动多元主体共同参与社会治理，更加科学、合理地分配执法资源，实现精准执法、智慧执法，推进自动化行政的应用，促进执法流程的公开透明，强化对执法活动的监督。

要依托智慧法治建设，推进公共服务的高效化。推进数字政府建设，构建方便快捷、公平普惠、优质高效的公共服务信息体系，全面推进政务公开，推动政府数据的共享、开放、有序利用，促进公共服务在线化、集约化、协同化、智能化，全面提升公共服务效能。

习近平总书记关于在法治政府建设中推进智慧法治建设的重要理论，是法治政府建设的供给侧结构性改革。他抓住新一轮科技革命和加快推进科技强国、网络强国、数字中国建设带来的重大战略机遇，把“智慧法治”推向全面建设的新格局，能够促进和实现法律体系和法治能力的现代化，更好地满足人民群众的法治需求，提高人民群众的法治获得感。

#### 参考文献：

- [1] 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，人民出版社2012年版。
- [2] 习近平：“在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话”，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版。
- [3] 中国法学会编写：《法治中国建设问答》，法律出版社2015年版。
- [4] 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，人民出版社2013年版。
- [5] “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”，载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2014年版。
- [6] 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》（2016年版），学习出版社、人民出版社2016年版。
- [7] 习近平：“加快建设社会主义法治国家”，载《求是》2015年第1期。
- [8] 李林：“新时代坚定不移走中国特色社会主义法治道路”，载《中国法学》2019年第3期。
- [9] 习近平：“关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明”，载《<中共中央关于深化党和国家机构改革的决定>>深化党和国家机构改革方案》辅导读本》，人民出版社2018年版。
- [10] “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”，载《<中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定>辅导读本》，人民出版社2019年版。
- [11] 习近平：“加强党对全面依法治国的领导”，载《求是》2019年第4期。
- [12] 张文显：“建设中国特色社会主义法治体系”，载《法学研究》2014年第6期。
- [13] 习近平：“在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话”，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版。
- [14] 习近平：“关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明”，载《<中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定>辅导读本》，人民出版社2014年版。
- [15] 《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》，人民出版社2015年版。
- [16] 习近平：《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讲话》，人民出版社 2017 年版。
- [17] 张文显：“新时代全面依法治国的思想、方略和实践”，载《中国法学》2017 年第 6 期。
- [18]（清）王先慎撰、钟哲点校：《韩非子集解》，中华书局 1998 年版。
- [19]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社 2014 年版。
- [20] 习近平：“严格执法，公正司法”，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版。
- [21] 李林：“习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新”，载《法学研究》2016 年第 2 期。
- [22]《认真学习习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上重要讲话精神》，人民出版社 2014 年版。
- [23]“中共中央关于深化党和国家机构改革的决定”，载《<中共中央关于深化党和国家机构改革的决定> 深化党和国家机构改革方案> 辅导读本》，人民出版社 2018 年版。
- [24] 习近平：“在中共十八届二中全会第二次全体会议上的讲话”，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版。
- [25] 习近平：《在企业家座谈会上的讲话》，人民出版社 2020 年版。
- [26] 全国人民代表大会常务委员会办公厅：《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，人民出版社 2019 年版。
- [27] 习近平：“在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话”，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版。
- [28] 习近平：“在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话”，载中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社 2015 年版。
- [29] 习近平：“坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化”，载《求是》2020 年第 1 期。
- [30] 习近平：“坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度”，载《求是》2019 年第 23 期。
- [31] 习近平：“全面提高依法防控依法治理能力健全国家公共卫生应急管理体系”，载《求是》2020 年第 5 期。

## On the Theory of Law-based Government in Xi Jinping Thought on the Rule of Law

Ma Huaide

**Abstract:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law covers the whole process of comprehensive rule by law, and the theory of law-based government is an important part of it. The theory of law-based government in Xi Jinping Thought on the Rule of Law responds to the value standpoint, construction path, key tasks and future development of China's construction of law-based government. Taking the people as the center is the value standpoint of our country's construction of law-based government, promote and strengthen the leadership of the Party is the basic path of construction of law-based government step by step. At present, the key tasks of construction of law-based government include improving the administrative legal system, standardizing major administrative decision-making procedures, adhering to strict, standardized, fair and civilized law enforcement, deepening the reform of delegating power and services, building a system for resolving multiple disputes, and control the power of leaders. The long-term strategy of building law-based government in Xi Jinping Thought on the Rule of Law is to guide the formation of a law-based society by building a law-based government, to test the effectiveness of building a law-based government by institutional execution, and to improve the effectiveness of government by building a smart rule of law.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; Theory of Law-based Government; Construction of Law-based Government; Govern the Country by Law

（责任编辑 陆敏）