

法治政府建设的中国方案 | 马怀德教授独著《政府何以法治》出版

法大习法 2025年05月22日 13:35 北京



论法治政府建设的中国方案 | 马怀德教授独著《政府何以法治》出版

内容提要

推进依法行政，建设法治政府既是推进全面依法治国的关键环节，也是实现中国式现代化的重要保障。改革开放以来，特别是进入新时代后，政府依法行政水平不断提升，法治政府建设取得了显著成就。在迈上全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻，有必要全面总结法治政府建设取得的成就与经验，深入分析当前面临的形势与挑战，系统谋划新时代法治政府建设的重点任务和实现路径。

《政府何以法治》以“建设法治政府”的内在机理和体系架构为逻辑，全面介绍了法治政府的发展历程、使命任务、制度创新和未来发展，系统阐述了如何实现建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府的目标，对于深入推进依法行政、加快建设法治政府、用法治推动和保障中国式现代化具有重要的理论和实践意义。

作者

马怀德，男，1965年10月生，汉族，法学博士。中国政法大学校长、教授、博士研究生导师。第十四届全国政协委员、教科卫体委员会委员。北京市第十六届人大代表、法制委员会副主任委员。中国法学会副会长、学术委员会主任，中国法学会行政法学会研究会会长，中国纪检监察协会副会长，国务院学位委员会法学学科评议组和纪检监察学科评议组召集人。最高人民法院特邀咨询员，最高人民检察院专家咨询委员，国家统一法律职业资格证书协调委员会委员。我国首位行政诉讼法学博士。

研究领域为行政法及行政诉讼法，直接参与《国家赔偿法》《行政处罚法》《立法法》等上百部重要法律法规的起草、修订工作。出版学术专著或合著四十余部。获2004年首都劳动奖章和第四届“全国十大杰出青年法学家”称号。2016年入选中宣部文

化名家暨“四个一批”人才及“万人计划”哲学社会科学领军人才。获CCTV 2017年度法治人物奖。享受国务院政府特殊津贴。

文章来源

本文载《人大社法律出版》，内容摘自《政府何以法治》引言



政府何以法治？这是一个必须回答的时代之问，更是中国之问、历史之问。经过数代人的艰辛努力，我们终于找到了一个明确的答案，那就是建设法治政府。唯有法治，才能规范政府活动，约束政府权力，激励政府行为，从而实现建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府目标。

本书循着法治政府建设的历史沿革，以其内在机理和体系架构为逻辑，选取了作者发表的部分论文集结成册，并根据发表后的理论与实践进行增补删改，试图梳理法治政府建设的发展过程、使命任务和主要的制度创新，提出加快法治政府建设的意见和建议，希望能够对法治政府理论研究有所裨益。

法治政府建设的历史脉络和当前总体形势

1、法治政府建设的历史脉络与经验

回顾新中国法治政府建设的历程，可以分为几个阶段。从1949年中华人民共和国成立，到1978年党的十一届三中全会，法治政府建设在社会主义革命和建设探索起步。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》和《中央人民政府组织法》初步确立了新中国的政权组织形式和国家行政机构，规定了政务院执行《共

同纲领》和国家的法律、法令。在此基础上，1949年出台的《政务院及其所属各机关组织通则》，1950年出台的《省、市、县人民政府组织通则》等规范，初步构建起从中央到地方的各级政府机构。

从1978年党的十一届三中全会到1997年党的十五大，法治政府建设在改革开放中恢复发展。党的十一届三中全会确定了加强社会主义民主法制建设的方针。1982年12月，五届全国人大五次会议通过了现行《宪法》和《国务院组织法》。1989年4月，全国人大通过了《行政诉讼法》，规定老百姓在与行政机关产生纠纷时，可以通过司法途径寻求公正的裁判。这对社会观念产生了巨大影响。之后，《国家赔偿法》于1994年出台，《行政复议条例》于1990年出台。自此，具有中国特色的行政监督和救济制度基本确立起来。1996年，从实体和程序两方面系统规范行政处罚行为的《行政处罚法》出台。

从1997年党的十五大到2012年党的十八大，法治政府建设在依法治国实践中快速发展。1997年，党的十五大提出了“发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家”的重要方略。2000年出台的《立法法》以及2001年出台的《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》使政府立法活动更加规范。分别于2003年和2011年出台的《行政许可法》和《行政强制法》延续《行政处罚法》的路径，规范政府共同行为，提升了行政执法的规范化水平。2005年出台的《公务员法》推动了公务员管理的法治化。此外，2008年实施的《政府信息公开条例》极大提升了政府工作的透明度，保障了社会公众的知情权。

党的十八大以来，法治政府建设在新时代进一步提速增效，进入了系统部署、全面推进的新阶段。2018年3月，党中央组建中央全面依法治国委员会，并将办公室设在司法部，以加强党中央对法治中国建设的集中统一领导。在中央全面依法治国委员会领导下，中央依法治国办公室将法治政府建设摆在工作全局的重要位置，部署开展了全国法治政府建设示范创建活动和法治政府建设督察等一系列重要工作，为法治政府建设提供了新的推动力。《立法法》《行政诉讼法》《行政处罚法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《行政复议法》《国务院组织法》等重要法律相继完成修改，《重大行政决策程序暂行条例》《优化营商环境条例》等一批重要的行政法规陆续出台，更新和完善了新时代依法行政的制度体系，法治政府建设呈现出新气象。党的二十大报告指出：法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而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。”党的二十大报告指出，法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。党的二十届三中全会通过的《关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》（以下称《决定》）强调“深入推进依法行政”。可以说，推进依法行政，建设法治政府，既是推进全面依法治国的关键环节，也是实现中国式现代化的重要保障。

回顾上述历史脉络，我们可以从法治政府建设的历史性成就中总结出几点经验：

第一，法治建设必须始终坚持中国共产党的领导。党中央通过政治引领和顶层设计，统筹协调各方面的资源和力量，不断推动法治政府建设向前迈进。这是我国法治政府建设能够在短短几十年时间内取得如此成绩的根本原因。

第二，始终坚持以人民为中心。习近平总书记多次强调：“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。”我国法治政府建设始终坚持以人民为中心，充分反映人民意愿，及时回应人民诉求，切实保障人民的利益，不断满足人民对公平正义的向往。

第三，重视基层探索和实践经验。李强总理讲过一句名言，“坐在办公室碰到的都是问题，下去调研看到的全是办法”。来自基层的探索和创新始终在为法治政府建设注入新的血液和动力。很多诞生于基层的制度经验被国家立法吸收，对于完善法治政府建设的制度体系起到了重要作用。

第四，立足国情，兼容并蓄。我国法治政府建设始终坚持立足本国、放眼世界，博采众长、兼容并蓄，探索出了一条具有中国特色的道路。例如，被称为“行政三法”的《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》，就是在部分借鉴域外经验的基础上，结合我国实践特点制定的。以专门制定“小法典”的方式来规范特定的行政行为，充分体现了中国特色。

必须要提及的是，在推进法治政府建设的历史进程中，国务院始终积极贯彻落实党中央决策部署，严格执行宪法法律规定，大力推动政府各方面工作法治化。早在1993年，政府工作报告就首次提出“各级政府都要依法行政，严格依法办事”的要求。1999年，国务院首次召开全国依法行政工作会议，并印发了《关于全面推进依法行政的决定》。2004年，政府工作报告首次提出“建设法治政府”的目标，同时印发了《全面推进依法行政实施纲要》。2008年，国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》印发，就提高市县政府依法行政的能力和水平作出专门部署。2010年，国务院《关于加强法治政府建设的意见》印发；2015年和2021年，中共中央、国务院先后印发《法治政府建设实施纲要

（2015—2020年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，梯次衔接，确立法治政府建设的时间表、路线图。这一系列重要举措有力推动了法治政府建设的进程，充分体现出国务院作为最高国家行政机关，在推进法治政府建设上“刀刃向内”“自我革命”的责任和担当。

2、当前法治政府建设的总体形势

经过新中国成立七十多年、改革开放四十多年，特别是新时代十多年的不懈努力，我国法治政府建设取得了重要成就。总体来说，我国法治政府建设已经从搭建制度框架的初步阶段，迈入了追求制度实效的纵深阶段。这一阶段的法治政府建设呈现出以下几个方面的形势和特点：

一是法治政府建设的总体进展迅速，但存在发展不平衡、不充分的现象。在区域上，东部地区的法治政府建设成效整体上好于中西部地区。根据中国政法大学法治政府研究院编写的《中国法治政府评估报告（2023）》（以下简称《评估报告》），得分排名前十的城市全部为东部城市。排名前三十的城市当中，西部地区只有成都和重庆，中部地区也只有长沙、武汉、六安。在层级上，低层级政府运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力还有明显短板。《评估报告》也发现，一直以来，一旦以评估指标考核区县、街乡层面的依法行政情况，得分就不会太高。当然，近年来，伴随推动行政执法权下沉等改革，地方政府已经开始重视解决基层依法行政能力薄弱的问题，但整体而言，还有巨大的提升空间。

二是法治政府建设对法治国家、法治社会建设的示范带动作用日渐彰显，但部分领域和环节还存在一定的形式主义问题。部分法律的实施效果不佳，或者在实施过程中遭到规避，重制度建设、轻制度实施等现象时有发生。比如行政审批改革取消和下放了一批许可事项，但实践中又出现了以备案之名行许可之实的问题。再比如我们的行政执法法制审核制度，在应审事项界定方面笼统、模糊，实践中存在应审未审、审而不严、审而不改等现

象。这些制度执行实效不彰，也最终影响了行政执法活动的合法性。《评估报告》中与中国司法大数据研究院合作的抽样统计就表明，在与群众权益关系密切、容易引发诉讼的行政强制类案件中，行政行为被法院认定不存在违法的仅有42.16%，而其中的强制拆除类案件中更是仅有13.12%。即使考虑到样本统计范围等因素，这个比例仍然值得高度警惕。

三是在中国式现代化背景下，法治政府建设与社会主义现代化建设的各项需求结合更加紧密，这对法治政府建设提出了新的要求。例如，发展新质生产力，就需要完善与创新、创造相适应的包容审慎监管方式，要求监管执法部门不能僵化地执行既有监管规则，而应在理解新技术、新业态、新模式内在规律的基础上，根据风险程度确定监管内容、方式，提高监管精准化水平。再如，全国统一大市场建设，就需要大力解决地方政府利用行政权力实施地方保护主义、行政性垄断、差别歧视待遇等问题，还需要厘清地方政府在招商引资中的行为边界。

四是随着法治政府建设迈向深水区，法治政府建设需要面对的复杂价值冲突也增多，需要更加精细化地平衡好各类价值。比如，一些地方在落实生态环境治理要求，对企业采取关停等措施时，没有对受到影响的公民、法人和其他组织给予合理的补偿。《评估报告》还发现，一些地方在推动政务服务便利化的同时，也出现了大量的行政许可、行政登记因当事人提供虚假材料而行政机关未尽到审查义务，因而被法院认定违法的案例。一些地方对优化营商环境的理解存在片面性，降低了监管和执法的力度。这些现象都是值得我们警惕的。

在具体制度和工作层面，当前法治政府建设还存在如下几个方面的薄弱环节和短板需要关注：

第一，依法行政的法律制度体系还不健全。目前，在整个行政法领域还缺乏基础性、统领性、一般性立法，导致难以对种类繁多的行政行为进行全面的覆盖和规范，像行政征收、行政征用、行政收费这些行为都缺乏系统的规则来调整。

此外，一些立法的质量还有待进一步提升，法律制度的系统性、实效性也有待进一步加强。例如，制定于2003年的《行政许可法》对于规范行政许可的设定和实施、促进政府职能转变发挥了重要作用，但在近年来的改革实践面前已经较为滞后。

第二，政府职能优化还需要进一步推进。目前，各级政府违背法律法规的明文规定行使权力的情况已经大幅减少，但在具体领域过度介入市场活动，实施地方保护和行政性垄断等不当行为的情况还是时有发生。各级行政机关在履行监管职责时，对行政审批等事前管制的手段还是存在路径依赖，推进事中事后监管的办法不多、手段不足。

第三，行政决策不科学、不符合法定程序的情况依然存在。《重大行政决策程序暂行条例》设定的公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等一系列程序要求，在实践中还存在流于形式，没有真正发挥约束决策权的功能的问题。

第四，行政执法不规范还没有得到根治，选择性执法、牟利性执法、机械执法等情况还时有发生，并经过媒体报道引发社会公众的高度关注。近年来，“小过重罚”“天价罚款”这类问题仍见诸报端媒体，部分地方利用行政或刑事执法手段干预民事交易和经济纠纷，部分地方滥用行政强制权违法实施强制拆除的案件数量也处于较高水平，值得高度关注。

《评估报告》显示，在行政执法领域，百城平均得分率较上一年同比下降了9.92%，不同城市最高得分和最低得分差值同比扩大12.23%。这说明，至少就《评估报告》的观测指标来看，地方政府的行政执法水平出现了明显的波动，不同地区间的行政执法水平分化差距拉大。

第五，政务诚信度总体上偏低。各级地方政府在缔结协议、作出允诺后，不按照约定履行义务和不兑现承诺引发的纠纷数量较多。在地方财政状况不理想的情况下，“新官不理旧账”等问题时有发生。《评估报告》的抽样统计显示，各地政府在合同纠纷案件中的胜诉率较低。在涉及行政机关的民事合同纠纷中，当行政机关作为原告时，胜诉率能达到85.01%，但当行政机关作为被告时，胜诉率仅为26.72%。不少地方都发生了因政府换届、领导干部更替而违约毁约的现象。

第六，行政争议解决机制的效果还需要进一步提升。目前，老百姓“信访不信法”的局面已经得到了初步扭转，但行政复议、行政诉讼等法治化的纠纷解决渠道还不够通畅，制度公信力还没有完全树立起来。有的地方为了息事宁人，选择在法治框架外“花钱买平安”，信访法治化水平还比较低。

编辑：张锦超 刘瑶

