

北京法治政府建设的实践与启示

周继东

今年是中国共产党成立一百周年。党领导人民的百年奋斗史，是为中华民族谋独立、为中国人民谋幸福、为实现中华民族伟大复兴的光辉历程。笔者有幸投身于我国社会主义法治事业三十年，为北京法治政府建设做了一些工作，倍感欣慰。虽然已经离开工作岗位，但作为一名老党员不忘初心、牢记使命，愿意继续为党的事业和我国社会主义法治贡献力量。以下我把参与法治政府建设实践的回顾和认识总结分享给大家，希望能对大家有所帮助。

一、法治政府的提出

党于1978年召开的十一届三中全会，标志着我国进入社会主义法制建设新的历史时期。随着1979年地方各级人大和地方各级政府组织法、“82宪法”的颁布实施，政府法制工作得到恢复与发展。1987年第一次全国政府法制工作会议首次提出政府法制工作概念。1997年党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，并提出“一切行政机关必须依法行政”，1999年国务院作出全面推进依法行政的决定，要求政府法制工作要围绕推进依法行政进行。2002年中共北京市委制定的依法治市五年规划专章提出依法行政具体要求。

2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)，第一次提出建设法治政府的目标，提出了依法行政六项基本要求和七个方面任务及措施。北京市政府为贯彻《纲要》和市委部署，建立了推进依法行政工作领导体制，制定并组织实施工作规划与年度计划。政府法制工作将全面推进依法行政和建设法治政府作为奋斗目标。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治政府建设。2015年党中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》，提出了到2020年的工作任务和目标。2021年党中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确了2025年及2035年法治政府建设的规划目标，对法治政府建设作出了新的部署，提出了更高的要求。

从政府法制到法治政府不仅仅是概念的变化，更是其内涵和法治工作深度、广度的巨大变化。

首先，法治政府建设是在党实施依法治国、建设社会主义法治国家基本方略背景下提出的，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国有机的统一的基本要求，是新时期法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要内容。

其次，法治政府建设的核心是依法行政，是规范行政权力行使，要求行政机关切实做到合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。

再次，建设法治政府必须坚持人民至上，秉承服务理念。法治政府必然是服务型政府，基本职责是保障人民合法权益，不断提高人民福祉，维护社会公平正义。

最后，建设法治政府对政府工作人员提出了更高要求，作为政府公务员尤其是领导人员，要具备熟练运用法治方式和法治思维推进工作的能力。

二、北京法治政府建设的实践

（一）立法是法治政府建设的前提，也是政府法治工作的重要内容

北京市地方立法工作始于解放初期，刚刚成立的北京市政府以政府法令形式颁布了一些管理办法或规定，如收缴非法武器、摊贩管理、封闭妓院、禁食毒品，以及实施土地改革、发展工商业和城市各项事业等。1984年北京市进行第一次法规清理时，认定北京市自解放以来的法规性文件280件，确认保留153件。

1979年，地方各级人大和地方各级政府组织法颁布，以法律形式赋予地方省级人大和省级政府可以制定地方性法规和政府规章的权力，由此开启地方立法新篇章。北京市第一个地方性法规是1981年市人大常委会制定的《北京市道路交通管理暂行规则》，随后制定了市容环境卫生、绿化管理等法规。1984年以后，北京市地方立法步伐加快，1985年至1991年制定地方性法规37件、规章440件。进入90年代，立法依然维持较高进度，仅1992年至1999年就制定地方性法规96件、规章249件。在此期间，法规规章的修改、废止逐步增多。从1984年至2019年数次进行法规集中清理，废止（包括改

文件处理）规章达564件（不包括立新废旧）。到2019年8月，北京市现行有效地方性法规143件、规章221件。

北京市地方立法的主要特点如下：

一是立法选题和内容集中体现了国家和市委市政府重大决策和部署。如关于中关村的三个立法，即1988年的《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》、2001年的《中关村科技园区条例》、2010年的《中关村国家自主创新示范区条例》，集中体现了北京市地方立法贯彻国家发展高新技术战略和市委市政府建设国家级科技创新中心的部署。为了实现市委提出的城乡一体化发展决策，北京市先后在水务、绿化、规划等方面立法，调整管理体制，以实现城乡统筹、一体化管理的要求。

二是立法从重数量到重质量，追求良法之治。立法从有比没有好、快搞比慢搞好，逐步转向宁肯少些，但要好些。指导思想更加注重体现改革开放和政府职能转变要求，立法内容从主要反映行政管理需求到妥善处理各种关系、回应社会关切，立法工作中更加注重倾听社会各方面意见。立法成为新型社会关系的稳定器、利益关系的调节器和维护社会正常秩序的重要保障。

三是立法以新立为主到立改废并举，反映了立法对北京市经济社会发展的及时回应。纵观改革开放以来，地方立法的平均寿命在十年左右，这一特点突出反映在法规规章不断修改和修订（立新废旧）上。如规划条例、市容环境卫生条例、绿化条例以及环境生态、文物保护、水利水务等法规、规章修改、修订更为频繁。

四是立法程序制度和立法工作体制不断完善。经过几十年的实践，北京市地方立法在深入调研、专家论证、广泛听取意见、举行听证等方面已形成比较成熟的程序；在立法工作上，实行立项与计划、全面审查、执法检查与立法

后评估等一系列卓有成效的制度；在立法体制上形成了地方人大主导、政府做好基础工作的立法工作体制。北京市地方立法的科学性和民主性不断增强。

（二）行政执法事关法律法规规章的落实，也是法治政府建设的难点和重点

北京市政府从二十世纪八十年代开始重视行政执法，采取一系列措施，着力解决执法不作为和乱作为问题，推动和监督执法工作，规范执法行为，提高执法效率。

影响执法效果的因素很多，有执法人员法律素养不高和执法部门重立轻执问题，有法条规定不清晰、操作性不强问题，也有全社会法律意识淡薄、不能自觉尊法守法问题等。经过大量调研之后，我们越发感到，执法体制不顺、机制扭曲、执法人员素质不高是制约执法的最主要原因。

从二十世纪九十年代中期开始，北京市着手改革执法体制，调整不合理的执法利益机制，采取措施提高执法人员素质。

一是推进执法体制改革。1997年经国务院批准，北京市在宣武区开展城市管理综合执法试点，拉开了在全国各大城市实行相对集中行政处罚权改革的大幕。相对集中行政处罚权，一定程度上解决了执法部门林立、执法力量分散、执法突击常态化问题；综合执法把主要执法力量放在基层，较好地解决了“管得了的看不见，看得见的管不了”的问题。

二是调整执法利益机制。北京市从2000年前后开始调整市、区、街财政体制，逐步建立了全口径预算和转移支付制度；清理“三乱”（乱收费、乱罚款、乱摊派），实行执法与利益脱钩、执法机构与执法人员“吃皇粮”等，这些措施改变了执法者重罚轻管、只罚不管甚至“违法养执法”现象，执法效果得到明显改善。

三是坚持不懈抓好执法队伍建设。建立并

逐步完善执法人员培训考核、资格管理制度，推行执法责任制度，实施重大处罚备案、执法协调、处罚统计、行刑衔接等制度，执法队伍规范化建设水平得到提升，执法人员素质不断改善，社会形象得到较大转变。

四是认真贯彻实施规范政府共同行为法律。北京市紧紧抓住行政诉讼法、行政处罚法、行政许可法、行政强制法等规范政府共同行为法律实施工作，组织各级政府及其部门全员学习与考试，提高执法者的知法守法意识；组织全市法规规章和执法主体清理工作，建立执法案卷评查互查制度，开展执法队伍社会评价活动等，使执法的规范化程度大幅提高。

近年来，北京市加强和改善行政执法工作动作连连。先是建成全市执法信息平台，实现执法信息互联互通、公开透明；后是推进并建立全市执法职权清单，进一步规范执法行为。尤其是随着街道办事处的改革，以地方立法形式赋予街道办事处和乡镇政府部分执法职权，下沉执法力量，进一步深化执法体制改革，体现了中央确定的行政执法“综合”“下沉”大方向，得到广泛认可。

（三）北京市政府的行政复议与行政应诉工作一直走在全国前列

北京市行政复议工作开始于1991年，起初案件量一直较少。2006年以后，复议案件数量快速上升，2007年全市行政机关收到行政复议申请达2411件，其中市政府收到复议申请456件，此后一直呈上升趋势。到2020年，市政府收到复议申请1882件，受理781件，全市收到复议申请11311件，受理9503件。

北京市行政复议工作经历了几个大的转变：

一是1999年《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）实施（2017年该法最近一次修订）。行政复议制度上升为国家法律制度，提高了行政复议制度的权威性。

二是 2006 年 12 月国务院法制办在重庆召开全国行政复议工作座谈会。这次会议标志着行政复议从主要为层级监督制度到解决行政争议与监督并重制度的重要变迁。复议案件的审理从着重纠正不合法或明显不当的行政行为，到着重化解行政争议，更加注重案结事了，注重对复议申请人合法权益的保护。

三是 2008 年贵州会议后开始行政复议制度的改革探索。北京市在全国第一批建立市政府行政复议委员会，吸收专家学者参与部分案件审理；设立行政复议接待室，探索听证和开庭审理等，提高行政复议的透明度。

四是北京市认真贯彻落实 2017 年修订的《行政复议法》，进一步提高复议案件办理的公开透明度和规范化水平，积极探索区级行政复议权相对集中，行政复议主渠道功能得到强化。

通过一系列改革，行政复议纠错力度加大，化解行政争议功能增强，复议机关公信力逐步提升，行政复议制度的优势得到了一定程度发挥。

我国行政诉讼起步于二十世纪八十年代，1990 年我国第一部《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）正式实施，建立了司法对行政执法进行监督的法律制度。经过三十年的发展，北京市各级行政机关已经普遍建立了较为完善的行政诉讼应诉制度，并通过对败诉案件的分析查找行政执法的不足，不断加以改进。

2015 年《行政诉讼法》全面修订，实行立案登记制度、双被告制度，北京市行政诉讼案件量大幅上升，一审案件量达 10786 件，上升 111%。据统计，行政机关总体败诉率为 10.7%，基本维持前三年水平。北京市政府一直重视行政诉讼制度，认为其是发现执法问题、改进执法工作的一面镜子，坚持不以行政诉讼案件发生率、败诉率作为对执法部门进行考核的指标。

政府决策和规范性文件合法性审查，是保

证政府行为尤其是抽象行政行为合法的重要环节。北京市政府十分重视决策与规范性文件的合法问题。二十世纪八十年代，政府法制机构负责人开始列席市政府常务会议、市长办公会议等，对重大决策提出法律意见。2005 年，市政府明确规定：凡是各部门提请市政府审议的文件不经法制机构审查不上会，凡以市政府名义印发的文件不经合法性审查不印发。此后，送市政府法制机构合法性审查的文件数量居高不下，2019 年达 287 件，2020 年达 327 件。

北京市从二十世纪九十年代开展规范性文件备案审查工作。1994 年，市政府制定北京市行政措施（后称规范性文件）备案规定，此后的 2005 年、2016 年又进行全面修订，并实行了社会组织和公民对备案文件提请审查的制度。

2004 年，国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》，提出了建设法治政府的目标和任务，北京市政府立即组织全市各级行政机关贯彻落实。

一是市政府成立领导小组，市长任组长，十个部门的主要负责人为领导小组成员；二是建立工作机制，制定实施规划和年度工作计划，每年年初进行部署，年终对市属各部门进行总结和检查，并将检查结果纳入市政府绩效考核之中；三是每年将年度推进依法行政工作进展情况向国务院和市人大常委会报告，并向社会公布接受监督；四是组织开展领导干部和公务员依法行政专题培训，连续十年每年在市委党校开设依法行政专题研讨班；五是对内推广典型经验，组织拍摄依法行政专题片，对外开展宣传，2006 年市政府接待中央新闻单位联合采访团，对北京市依法行政情况进行集中采访。

三、认识与启示

法治政府建设是一个逐步演进的历史过程，更是一个各级政府在党委领导下和人大指导监督下自觉努力的伟大征程。在这一伟大实践中，

我们的认识不断提高，实践不断发展，理论、立法、实践三者相互促进。

第一，党的社会主义法治理论不断丰富和发展，是法治政府建设根本指导思想和理论源泉。党中央依法执政、建设法治国家的决心和部署，尤其是党的十八大以来党中央提出的“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，是法治政府建设得以获得重视和发展的决定性力量。党和国家自上而下的部署和推动，体现了党的领导和制度优势，极大地提升了各级行政机关领导人员和公务人员的法治意识和能力。同时，社会公众法律和权利意识的启蒙和塑造，成为自下而上的社会力量，形成推进法治政府建设的合力。

第二，改革开放逐步深化，是推动法治政府建设的直接动力。各个领域的改革不断消解计划经济体制下形成的政府管理模式和管理体制，对法治建设需求不断增强。尤其随着确立社会主义市场经济体制、加入世界贸易组织和融入经济全球化历史进程，大大加速了行政管理体制改革和政府职能转变，建设法治政府是大势所趋，法治与改革相互促进。

第三，规范政府共同行为的法律制度不断完善，给依法行政提供了基本遵循。我国先后制定了行政诉讼法、行政处罚法、行政许可法、行政强制法、政府信息公开条例等规范政府共同行为的法律法规。国务院制定了全面推进依法行政、建设法治政府的一系列重要文件，明确提出依法行政的六项基本要求，即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一；提出了行政决策公众参与、专家论证、合法性审查、风险评估、集体讨论决策的必经程序制度等。这些法律和规定不仅为行政机关提供了政府活动与行为的基本遵循，也给全社会提供了判断政府行为合法与否的法定标准，极大地促进了各级行政机关依法行政能力

的提升。

第四，建立和完善监督体系和社会广泛参与的监督机制，政府主动接受党委、人大、政协、社会以及媒体监督，是法治政府建设不可或缺的重要条件。

笔者从事政府法治事业三十年，总结认为要做好法治政府建设工作，必须做到以下几点：

第一，坚持党的领导和中国特色社会主义法治方向。中国共产党的领导是中国特色社会主义法治健康发展的根本保证，保障人民当家作主权利是法治政府建设的核心要义，我们必须始终不渝，不受各种错误思潮的影响。

第二，坚持服务大局、服从大局的法治全局观。能否有大局、全局观，决定了政府法治工作者的境界，也决定了法治工作的层次和作用。作为首都的政府法治工作者，始终要有在国家 and 北京市全局和大局中把握自身工作的能力和眼光，始终积极主动服务国家重大战略和市委、市政府重大决策部署。

第三，坚持社会主义法治信仰和价值观。有坚定的法治信仰，才能无论境况顺逆，都会坚定信心，不迷失方向，同时又能脚踏实地，肯下足功夫，一步一个脚印扎扎实实地推进工作。有坚定的信仰，我们才能敢于坚持法治原则，同时又善于把握灵活性，在法治原则下有效地解决问题。

第四，坚持不懈提高法治本领。对政府法制机构来说，各级领导和各部门日益增强的法治需求不断对我们提出了更高要求，因此我们必须苦练内功，不断充实和丰富知识体系，在实践中锻炼提高工作能力，做到主动工作、善抓机遇，自觉有效服务党和政府中心工作、服务大局。

（本文作者系北京市人大常委会法治建设顾问，原北京市政府法制办公室党组书记、主任，北京政府法制研究会会长）