法治日报
星期五
2022年6月17日

法治政府

05 专刊

主编/徐强
编辑/侯建斌
美编/李晓军
校对/邓春兰
LEGAL DAILY

2022年法治蓝皮书《中国法治发展报告》发布

政务公开工作成效显著 法治政府建设向纵深推进

□ 本报记者 万静

6月16日，中国社会科学院法学研究所、社会科学文献出版社联合主办的“2022年法治蓝皮书《中国法治发展报告》（以下简称《法治蓝皮书》）发布暨中国法治发展研讨会”在北京举行。《法治蓝皮书》披露，2021年是“十四五”规划的开局之年，也是全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的开局之年。在这个关键起点，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，不断把法治政府建设向纵深推进。

2021年也是政务公开制度进一步完善之年。《法治蓝皮书》中的《中国政府透明度指数报告（2021）》（以下简称《报告》）也同时发布，这是社科院连续第13年对全国政务公开开展第三方评估。《报告》披露，2021年各级政府及其部门根据政策文件要求，全面推进决策、执行、管理、服务和结果全过程公开，加强公开制度和平台建设，强化发布解读回应全流程规范管理，深入推进基层政务公开标准化规范化建设，全面扩大公众参与，提升政务公开质量与效果。

政务公开规定进一步细化完善

《法治蓝皮书》显示，2021年我国的政务公开工作成效显著。这具体表现在：

政务公开规定进一步细化完善，系列文件相继出台并实施；

重大决策预公开水平逐步提升，重大行政决策事项目录公开程度逐年提升；

地方政府权力清单发布情况良好，省、市、县（市、区）政府普遍发布权力清单，国务院部门普遍发布监管规则和标准；

政务服务信息公开整体水平提升，省、市、县（市、区）政府政务服务事项目录持续保持100%公开，市场主体（企业）和个人“全生命周期”的办事服务事项集成式、一站式公开比例同比提升；

政府债务信息公开透明度稳步提升；

疫情防控信息公布全面、及时；

义务教育招生政策总体公开较好；

依申请公开渠道畅通等等……

此外，根据《法治蓝皮书》的调查显示，2021年我国教育、交通、农业综合行政执法体制改革得以推广和深化。

2021年，校外教育培训乱象受到重点整治。中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》，对深化校外教育培训治理作出重大决策部署。教育部专门成立校外教育培训监管司，单独或会同其他部门密集出台20余个配套文件对校外教育进行规范。经过治理，校外培训市场野蛮生长现象得到有效遏制，学科类培训大幅压减，线下校外培训机构已压减83.8%，线上校外培训机构已压减84.1%。

交通运输部出台《交通运输综合行政执法队伍素质能力提升三年行动方案（2021-2023年）》，并就严格规范公正文明执法出台意见，制定了《交通运输行政执法人员职业道德规范》《交通运输行政执法禁令》《交通运输行政执法人员风纪规范》。《四川省交通运输综合行政执法条例》通过，系全国首个交通运输综合行政执法条例。

农业综合执法改革已基本完成，截至2021年底，省一级农业综合行政执法机构全部组建，99%的市县成立了农业综合行政执法机构。

地方综合行政执法改革不断深化，浙江出台了全国首个省级综合行政执法地方性法规《浙江省综合行政执法条例》，并在杭州市桐庐县、金华市婺城区开展“大综合一体化”行政执法改革。

政务公开发展不均衡需得到重视

《报告》根据各级行政机关决策公开、管理服务公开、执行和结果公开、政务公开平台建设、依申请公开等方面的情况，进行评估。

在省一级政府，透明度各项指标评估成绩前五的分别是北京市、上海市、安徽省、山东省和广东省。

然而，我国政务公开存在发展不均衡的问题也需得到重视。

《法治蓝皮书》显示，虽然我国政务公开总体进步明显，但是在各级行政机关之间，不同地域之间，政务公开的水平参差不齐，呈现不均衡发展的特点。比如省级政府总体好于较大的市政府及县（市、区）政府，基层政府政务公开水平有待提升。本次评估中，省级政府的最高分、最低分均高于市及县（市、区）政府，最高分分别为87.68分、84.97分、84.82分，最低分分别为60.32分、53.26分、38.48分，平均分分别为75.35分、71.40分、59.78分。这在一定程度上表明，地方政府的政务公开水平随着级别降低而呈下降趋势。

此外，部分地方政府政务公开水平与其所在区域、经济发展状况不符。政府透明度与所在地区和经济发展水平关系显示，虽然政务公开水平整体而言呈现东部领跑、中西部跟随的特点，但部分西部地区的评估对象政府透明度并不低，个别东部地区表现不佳。所在区域、经济发展水平等不会必然提升政务公开水平，但政务公开做得好的往往是那些经济社会发展较好或具有较大潜力的地区。有的地方政府虽然地处东中部地区或者经济发展较好，但其政务公开工作存在滞后，在政务公开乃至法治政府建设方面还有较大的提升空间。

加大政务公开制度建设力度

《法治蓝皮书》披露，2021年，在各类自然灾害和新冠肺炎疫情反复的压力下，中国经济仍强劲复苏，社会稳定发展，取得了令人欣喜的成绩，这一切都充分体现了中国特色社会主义制度和中国特色社会主义民主法治的强大优势。在此过程中，加大政务公开力度，做好政策解读、有效回应群众关切，对规范权力运行、提升重大决策科学规范性、推动各类政策措施有效落地发挥着重要作用。

为此，《法治蓝皮书》建议，要坚持以人民为中心，围绕群众需求开展公开工作。随着时代的发展进步，人民群众对政务公开工作不断提出新期待、新需求，政务公开应坚持用户导向，及时全面了解群众关切，密切跟踪市场和群众对政策的需求和反馈，研判群众的政务公开需求，不断扩大公开范围，调整公开重点，优化公开方式，提升群众对政务公开工作的满意度和获得感。

其次进一步加强各级各部门政务公开制度建设，完善公开制度体系。以制度建设为牵引，推动公开常态化、规范化、标准化，全面公开各类主动公开信息，做到“应公开尽公开”。通过有效的制度设计，全面深入推进政务公开与政府管理和政务服务的融合发展，使公开成为管理和服务的有机组成部分，有效加强以公开促落实促管理促服务的力度。

继续加大基层政务公开工作力度。基层政府直接面向广大群众和企业，其公开水平直接关系到群众对政务公开工作的满意度和获得感。建议各地方各部门进一步加大对基层政务公开工作的指导和监督，积极推广行之有效的经验和模式，带动基础薄弱地区迎头赶上。继续加大村务、居务公开力度，加大对基层村居政务公开的指导和推进力度，为法治社会、法治中国建设夯实基础。

加快公共企事业单位信息公开推进步伐。公共企事业单位信息公开水平与群众的切身利益密切相关，特别是各类具有市场支配地位、公共属性较强、直接关系人民群众身体健康和生命安全的公共企事业单位，或者与服务对象之间信息不对称问题突出、需要重点加强监管的公共企事业单位。要加快各领域公共企事业单位信息公开规定的出台步伐，严格落实上级起草的公开规定，加强线上线下公开渠道建设，并做好公开的监督工作，确保公共企事业单位信息公开制度能够落实到位。

建议各地对标先进找短板，切实提升政务公开水平。现阶段我国政务公开仍存在发展不平衡不充分现象，各领域信息公开水平和公开深度不一，政务公开工作的推进力度和工作水平在不同省域仍有较大差距，各地方各部门需对标先进，积极做好自查自纠，补齐短板，切实提升公开水平。

核心阅读

2022年《法治蓝皮书》显示，2021年我国的政务公开工作成效显著，政务公开规定进一步细化完善；地方政府权力清单发布情况良好，省、市、县（市、区）政府普遍发布权力清单，国务院部门普遍发布监管规则和标准；政务服务信息公开整体水平提升，省、市、县（市、区）政府政务服务事项目录持续保持100%公开。

以更优法治“供给”解决群众急难愁盼

三明多措并举让法治政府成色更亮更足

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 王莹 本报通讯员 张誉凡

近年来，福建省三明市司法局以争创全国法治政府建设示范市为抓手，聚焦法治领域面临新形势、社会矛盾新变化、公平正义新要求，以更优的法治“供给”解决好人民群众急难愁盼问题，用可见可听可触可感的方式让人民群众了解感受法治带来的点滴变化，持续提升人民群众法治获得感幸福感。

坚持公开透明

2021年9月3日，第一期“践行三新 法治先行”法治政府建设专访在三明市人民政府门户网站开播。在随后的三个多月里，三明21个市直部门和县（市、区）政府领导参加亮相，让人民群众实实在在地看到了各部门为推进法治政府建设所做的努力。

阳光是最好的防腐剂，“营造公开透明的法治环境”既是要求，更是承诺。

近年来，三明市各级政府及其部门致力于让行政执法在阳光下运行，自觉接受群众监督：落实法治政府年度报告制度，法治政府建设年度工作情况报告100%向社会公开；行政执法主体、权限、救济渠道等相关信息在市政府门户网站集中公开，行政许可、行政处罚、行政强制处理决定网上可查；全链条做好行政法规、规章、规范性文件等重点政务信息管理，市政府现行有效行政规章和规范性文件，在市政府门户网站、市司法局网站等权威渠道集中公开并提供在线查阅、检索、复制等服务……一系列公开制度的制定和落实，将更好更优的法治环境呈现在群众面前。

创新普法方式

2021年12月1日，由三明市承办的福建省2021年“宪法宣传周”暨三明市“乡村振兴 法治同行”主题活动在沙县区举行。活动期间，通过“蒲公英”志愿者骑行队绕村骑行普法、“戏曲说法”表演等活动进一步增强人民群众的法律意识和法律素养，营造了尊法学法守法用法的浓厚氛围。

近年来，三明市不断创新普法方式，让普法更接地气、更入人心。在商住一体的万达金街建成民法典一条街，集中开展“民法典宣传月”活动；持续推出《客家律师说法典》普法短视频49期；设立“护林人普法工作室”“法翼普法工作室”等13个品牌普法工作室；在中小学校广泛开展“宪法晨读”“青春与法同行”等活动，开办“我是小法官”“护青园”等各类法治夏令营300多个，4万多名青少年参加；扎实开展争创民主法治示范村（社区）活动，4个村荣获第八批“全国民主法治示范村（社区）”称号。同时，还将培养“法律明白人”纳入“平安三明”建设攻坚战役，计划2025年实现全市每个行政村（居）都至少培养5名“法治带头人”、10名“法律明白人”。

推行柔性执法

今年4月2日，三元区司法局联合经济开发区组织福建枫桦律师事务所、福建联合信实（三明）律师事务所、福建邱宁江律师事务所律师走进翁墩物流园区，为三明盈众致远汽车销售有限公司、三明中瑞汽车销售服务有限公司开展“送法进企业暨法治体检”专项活动，就民营企业提出的疫情防控特殊时期一系列劳动保障问题给予了专业性、针对性解答意见。

去年以来，三明市县两级司法行政部门推行“法治体检”常态化，完善律师参与企业生产经营、决策论证机制；对300余家企业内部管理、劳动合同、经济合同等经营活动法律风险进行审查，提出法律意见或建议，帮助企业建立和完善规章制度，营商环境得到大幅优化。

不仅如此，为全面营造宽松和谐稳定的法治化营商环境，三明市针对行政执法突出问题，在全省率先推行柔性执法，通过运用说服教育、劝导示范、告诫提示、约谈回访等非强制性执法手段，引导、督促或鼓励相对人自觉履行义务、纠正行为、消除后果，实现行政执法效果最大化。例如，三元区城管局在对门店招牌和户外广告开展专项整治的执法过程中，充分运用提示、劝导、告诫等柔性执法方式，既达到了执法目的，又得到了广告主的理解和支持，使得原本极易产生纠纷的行政执法难题迎刃而解。这一做法被福建省司法厅在全省推行，被省发改委评为全省优化营商环境工作典型经验做法向全省推广。

突出便捷高效

今年3月14日，清流县龙津镇一场多达200人的大型宴席被成功劝阻，为筑牢疫情防控安全防线打下基础。镇调委会及司法所的工作人员主动上门、靠前服务，几经劝说、协调、解释法律依据，做了不小的努力。

去年以来，三明市司法局聚焦营造安全稳定的社会环境，充分调动基层调委会、司法所人员力量，推进新时代人民调解工作创新升级，最大限度将矛盾化解在基层，为建设更高水平的“平安三明”提供了可靠保障。

在改善残疾人合法保障权益这一短板弱项方面，三明市率先在全省成立了首个残疾人法律救助律师团，帮助残疾人的合法权益和应有的法律服务得到进一步保障；在提升公共法律服务方面，探索法律援助申请“全域通办”，最大限度便利受援人，2021年共计为受援人挽回经济损失2000余万元；在落实证明事项告知承诺方面，致力于让“一堆证明”变成“一纸证明”，市、县两级69个部门共公布397项证明事项，极大简化办事流程，减轻了群众负累；在提供法律咨询方面，开通7×24小时全天候服务，全年共为群众解答法律咨询近7000件……

法治服务如春风，应时而至、因时制宜。三明市司法局在服务发展大局、提供法治保障上更进一步、更快一步，不断提升法律服务与时代发展的融合度，使法治政府成色更亮、更足。

惠州惠阳区构建信访矛盾纠纷多元调处机制

“五个对接”破解重访率居高不下难题

□ 本报记者 章宁旦

村民李某自留地里种的20多棵荔枝树，被同村的廖某雇人砍伐，李某随即报警，要求派出所帮其追回损失和赔偿。由于该案属于民事纠纷，公安机关无法实现李某的诉求，导致李某来到广东省惠州市惠阳区司法和信访局上访。接访后，该局通过访调工作室，将此案转交给专职人民调解员。此后，经过人民调解员的多轮调解，二人最终握手言和，矛盾纠纷化解。

《法治日报》记者了解到，近年来，惠阳区司法和信访局通过完善机构配置、统筹调配力量、加快业务融合等方式，按照把信访纳入法治化轨道的要求，构建起集“源头预防、联动调解”于一体的信访矛盾纠纷多元预防调处化解机制，着力预防调处化解信访矛盾，推动人民信访工作新发展。

2019年，惠阳区以机构改革为契机，大胆先行先试，全面整合原司法、信访、法制、依法治区等资源，组建成立惠阳区司法和信访局。

惠阳区司法和信访局局长陈志鹏介绍，为了破解“信访不信法”、重访率居高不下等难题，本着“化解矛盾纠纷、解上访人心结”的宗旨，该局充分发挥人民调解、法律援助、执法监督、法治宣传、公证等部门职能作用，打造“一个分离+五个对接”信访矛盾纠纷多元预防调处化解格局，通过把涉法涉诉事项与信访事项分离，实行“访调”“访援”“访督”“访宣”“访证”的对接，深入推动信访工作。

实践中，对涉法涉诉事项，该局严格践行“访诉分离”，严把信访“入口关”。同时，构建“访调对接”调解体系，充分发挥人民调解员扎根基层、熟悉社情民意的优势，发动人民调解参与信访矛盾化解工作。

该局通过设立“访调工作室”，充分利用区级和各镇（街）人民调解室和人民调解组织，全面整合司法行政资源与信访资源，统筹律师、基层法律服务工作者、人民调解员等法律服务资源，对可调范围内的信访矛盾纠纷主动介入，指派人民调解员、律师、法制副主任等专业人士作为中立第三方免费介入调解，就此化解矛盾纠纷。

为了进一步形成信访矛盾化解工作合力，惠阳区司法和信访局充分发挥基层司法所作用，完善矛盾纠纷排查调处机制，努力将矛盾纠纷化解在萌芽状态；加强对基层司法所和镇（街）信访办的指导建设，保护合法信访、制止违法闹访，努力实现案结事了、息诉罢访，实现人民调解与信访工作的无缝衔接。

上访人吴某称，在某公司工作的哥哥下班途中被泥头车撞成植物人，无钱医治，要求政府协调解决后续医疗和赔偿费用问题。惠阳区司法和信访局分析案情后认为，该案属于工伤处理范畴，遂启动“访援对接”机制，将此案转交至区法律援助处。此后，经吴某申请，法律援助处指派的援助律师，不仅通过法律途径为其争取到了道路交通事故社会救助资金，及时垫付了医疗费用，还为其哥哥争取到应有的工伤待遇。

“部分群众是因为承担不起高昂的律师费，所以选择了‘方便省事’的信访途径。”陈志鹏告诉记者，“为此，我们探索实行‘访援对接’机制，将符合条件的上访群众转给法律援助机构，由法律援助机构指派律师，为受援人免费提供法律咨询、代写诉状、代理诉讼或非诉讼调解等法律服务，使法律援助惠及更多困难群众，有效解决了不少群众的问题、难题。”

此外，惠阳区还致力于“访督对接”（信访与行政执法协调监督工作对接），通过推进严格规范公正文明执法化解信访矛盾纠纷；推行“访宣对接”（信访和法治宣传工作进行对接），广泛开展信访法治宣传，引导群众依法办事、依法维权；实行“访证对接”（信访和公证工作进行对接），深入开展证据保全公证、矛盾纠纷协议公证等相关工作，充分发挥公证工作在源头预防化解信访矛盾的职能作用。

去年以来，惠阳区的信访数量同比下降30%以上，通过“访调对接”机制调处的信访案件，成功率高达98%。

六盘水水城区信访服务触角延伸至村居

本报讯 记者**王家梁** **王鹤霖** 通讯员**王雪蕾** 近年来，贵州省六盘水市水城区依托“一村一警务”，将信访服务工作触角延伸至村居（社区），打通矛盾纠纷排查化解最后一公里，将矛盾纠纷化解在基层。

据悉，2018年水城区在全省范围内率先探索辅警队伍职业化管理新模式，参照公务员招考程序，分两次统一面向社会招录辅警870人，按照“一村（居）一警”的要求，建成社区、村居警务室164个，每村配备1名以上驻村辅警。

在推进信访工作过程中，该区充分发挥驻村辅警作用，定期进村入户了解社情民意，协助责任区民警对辖区人、房、地、物、社会组织等情况进行全面摸排登记，全面掌握影响经济社会发展的各类矛盾纠纷信访问题，建立台账动态管理。

依托“一村（居）一辅警”力量，该区还构建起“警、地、企”共建工作机制，扎实推进警务前移、管理前移、服务前移的“三前移”举措，以“入住小警务、调处小纠纷、疏导小信访、解决小困难、消除小隐患、防控小案件、提升小服务”的“七小警务”为抓手，定期开展上门走访，听取群众意见，掌握社情民意，及时化解矛盾，全面提升信访服务水平。

据统计，2018年以来，水城区共排查各种矛盾纠纷3814件，组织化解1960件，有效预防群体性事件9起、民转刑案件86起。真正将“警、地、企”平安村寨共建工作打造成为矛盾纠纷调处的基层载体，全面助力提升基层信访服务水平。

推进国家安全法治建设加快构建新安全格局

慧眼观察

□ 蔡艺生

“法者，治之端也。”推进国家安全法治建设，是坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路的实践起点。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央擘画国家安全蓝图，稳步推进国家安全法治建设，基本形成了位阶分明的国家安全法律规范体系、协同联动的国家安全法治实施体系、权威严密的国家安全法治监督体系、效能突出的国家安全法治保障体系以及主体多元的国家安全法治教育体系。国家安全法治建设方兴未艾，充分体现了新时代国家安全理论成果，有力推进了新时代国家安全体制创新和高效助力了新时代国家安全格局构建。

国家安全法治建设充分体现新时代国家安全理论成果。总体国家安全观是新时代国家安全工作的基本指导思想、是我们党在发展历程中的重要理论成果。总体国家安全观提出后，多部国家安全领域立法将其列为基本法律原则，以立法的权威形式凸显新时代国家安全理论成果。如国家安全法、国家情报法、密码法、出口管制法、生物安全法、国防法、海警法、数据安全法、反有组织犯罪法等均在总则部分将“坚持总体国家安全观”规定为基本原则。

国家安全法治建设有力推进新时代国家安全体制创新。2013年11月12日，中国共产党中央国家安全委员会正式成立，中央国家安全委员会的成立，是我国国家安全领导体制改革的突出成就。国家安全法则明确规定坚持中国共产党对国家安全工作的领导，建立集中统一、高效权威的国家安全领导体制。除国家安全领导体制外，国家安全法还规定了重点领域工作协调机制、跨部门会商工作机制、协同联动机制、督促检查和责任追究机制、决策咨询机制等国家安全机制。此外，《党委（党组）国家安全责任制规定》《中国共产党领导国家安全工作条例》等党内法规进一步细化了国家安全工作体制和运行机制。

国家安全法治建设高效助力新时代国家安全格局构建。2021年11月18日，中共中央政治局召开会议审议《国家安全战略（2021-2025年）》。会议指出，新形势下维护国家安全，必须牢固树立总体国家安全观，加快构建新安全格局。构建新安全格局，需要统筹国内国际两个大局、发展和安全两件大事，需要兼顾传统安全和非传统安全领域、需要实现新安全格局与新发展格局相适应。国家安全法治建设高效助力新安全格局的构建：从统筹国内国际两个大局来看，“构建人类命运共同体”的伟大倡议在宪法修正案（2018年）、生物安全法、国防法、反外国制裁法等法律中均有阐释；从统筹发展和安全两件大事来看，数据安全法、种子法、科学技术进步法等法律对数据安全与发展、粮食安全与发展、科技安全与发展等关系均进行了调整；从兼顾传统安全与非传统安全领域来看，反恐怖主义法、国防法等涉及传统安全领域的国家安全法律修订完善，生物安全法、数据安全法等涉及非传统安全领域的国家安全法律陆续出台。

（作者系西南政法大学国家安全学院副教授、硕士生导师）

为提升消防救援人员洪涝灾害救援能力，近日，新疆维吾尔自治区森林消防总队伊犁支队开展了防汛抢险救援实战演练，检验和提升队伍应急响应速度，增强防汛水域抢险应急处置能力。

本报记者 潘从武
本报通讯员 彭国华 摄