

政府法制建设论集

主 编:张武扬

副主编:李 星 程利民 胡孔胜 蒋传华 祝兴无

编 委:焦凤君 沈 威 黄显鸿 蒋文斌 疏华茂

周正平 徐苏刚

合肥工业大学出版社

序

胡锦涛总书记在谈到理论创新与实践的关系时指出,“科学的理论必须深深地植根于人民群众创造历史的伟大实践”,“科学理论必须在实践中不断丰富和发展才能发挥出巨大的指导作用”。依法行政,是现代法治的一个重要概念,是现代行政管理和行政法的最重要原则,其涉及的内容非常广泛而丰富。在依法治国,建设社会主义法治国家的进程中,全面推进依法行政又是一项复杂的系统工程,在不同的历史阶段,新情况 新问题往往层出不穷。为此,需要调动各方面的积极性,群策群力,研究和探索依法行政的重要理论问题,在继承的基础上不断吸取新的实践经验、新的理念向前发展,从而为依法行政的实践提供更有力的理论指导。

政府法制机构作为政府决策方面的高级参谋、得力助手和合格顾问,承担的任务越来越重要,其要求也越来越高,尤其是在市场机制不断健全完善的过程中,其重要的职能作用越来越凸显。因此,加强政府法制理论研究,既是政府法制机构的职责所在,也是政府法制机构开展工作的一项基础工作。随着我国各项事业改革的不断深入和形势的发展变化,新情况、新问题不断出现,决策所需的信息量增大了,影响决策的变量增多了,决策的时效性增强了。这就要求政府法制机构不断解放思想、与时俱进,自觉从计划经济体制下那些不合时宜的观念、做法的束缚中解放出来,将依法行政理论研究自觉地放到党和国家工作的大局中去思考和总结,积极探索、概括和总结实践中的新经验,在理论、观念上不断有所

发现、有所创新、有所前进,努力形成符合时代要求的、能够指导具体实践工作的理论成果,同时,也为探索建立中国特色的依法行政理论体系作出贡献。

依法行政理论研究要立足实践,必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,树立社会主义法治理念,从全局上、发展上和本质上把握依法行政内在的规律性,解决依法治国,建设社会主义法治国家中带有普遍性、共同性、规律性的问题,研究探讨当前和今后一个时期推进依法行政的目标、任务和措施。政府法制的诸项任务,特别是立法、监督、复议等工作,对促进本地区的经济发展、社会进步、人与自然的协调发展、加强市场监管、规范行政管理密切相关,理论研究必须要有战略眼光,视野要更宽广,既立足当前又面向未来,注意“瞻前”与“顾后”。政府法制理论研究具有鲜明的实践性特征,尤其强调应用性,必须紧扣党委和政府的中心工作展开,出发点是要服务于党委和政府工作的需要,落脚点是促进经济社会发展和解决社会生活中的各种矛盾。理论成果只有在领导决策时被采纳,直接或间接地作用于改革和现代化建设的实践,才能真正具有生命力。政府法制理论研究务必要做到符合实际、思路正确、措施具体。经济社会生活极其复杂,有些对策建议看似高深,却终因无实际操作办法而束之高阁。对急待解决的问题或领导关注的重要问题,只有集中力量,在提供决策依据方面做好前期调查研究和理论概括,适时向决策层提供全面、系统、真实、有价值的决策依据,增强针对性和可操作性,才能适应和满足依法决策的需要。“文当其时,一字千金。”倘若时过境迁,工作重心转移,再拿出研究成果,即使概括得再全面、再深刻,恐怕也会因为时已晚而难堪大用。为此,我们特别强调,理论研究必须紧紧把握政府法制工作的性质和基本

职能的内在要求,必须具有超前性、指导性、应用性和实效性。

继2003年举办全省依法行政理论研讨征文活动之后,2007年,我们再次举办全省政府法制理论研讨征文活动。期间,共收到来自全省各地各级法制机构提交的征文131篇,经邀请有关专家学者和实际工作者组成评委会,采取封闭式匿名评审的方式对应征稿件进行了评审。现选出36篇文章,同时收入由国务院法制办下达的“基层政府依法行政调查”课题报告1篇,一起汇编成册,由合肥工业大学出版社出版。阅读全书,能够在篇章之中看出,在推动依法行政不断深入发展的新时期,许多法制工作者孜孜不倦地在努力探索,特别是在厘清社会主义市场经济条件下的行政权范围,探索社会主义市场经济条件下政府与市场的关系、政府管理与社会自律的关系、公权力与私权利的关系、公平与效率的关系等方面,有一些新的思考,期望在理论上、观念上有所突破、有所创新。我们也希望藉此方式记录下安徽政府法制工作的理论思维与实践探索的步履,以鼓舞从事政府法制事业的同仁们为全面推进依法行政再做新的贡献。

文集付梓,作此序言,既是对论文作者们的祝贺,也是对政府法制事业更加美好未来的期盼。

张武岳

2008年3月20日

(作者系安徽省人民政府法制办公室党组书记、主任)

目 录

序	张武扬(1)
---------	--------

基层政府依法行政调研报告	
--------------------	--

..... 张武扬 焦凤君 陈宏光 李 兵 马 骏(1)	
------------------------------	--

行政指导评价	陆维福(53)
--------------	---------

基层政府制度建设管窥	马 骏(63)
------------------	---------

浅论公务员依法行政能力建设	冷 静(69)
---------------------	---------

关于科技依法行政工作的几点思考	
-----------------------	--

..... 王林宪 潘学文 洪 芳(74)	
-----------------------	--

价格依法行政与优化经济发展环境调研报告	潘曙生(81)
---------------------------	---------

信用环境和司法环境调查报告	孙崇敬(90)
---------------------	---------

企业法律顾问工作研究	朱克海(104)
------------------	----------

行政规范性文件研究	钱 军(112)
-----------------	----------

相对集中行政许可权制度研究	耿玉基(127)
---------------------	----------

浅谈地方性法规行政许可设定的边界原则	郜建和(144)
--------------------------	----------

行政诉讼类型制度构建	
------------	--

——兼谈国外行政诉讼类型化	钟 新 刘 扬(149)
---------------------	--------------

纳税主体法律身份消亡与税收保障机制问题研究

..... 胡春武 张 勇 席 伟(158)

税务管理中引进绩效机制研究

——新公共管理运动对我国加强税务管理的

启示 崔大海(165)

进一步完善政府价格听证会制度 陈晓玲 左 涛(172)

建立适应社会主义市场经济劳动争议处理新机制 ...

..... 秦建媛(179)

关于完善我国食品安全法律制度的思考 张长来(186)

浅议我国养老保险法律制度的完善 刘 斌(193)

浅论劳动教养制度的缺陷及完善 蔡忠安(199)

论行政自由裁量权的控制 叶少勇(205)

行政许可实施中的自由裁量及其规制 王瑞峰(212)

浅谈公安行政处罚中的自由裁量权 李 利(217)

关于“一事一议”的实践与思考 高玉臻 郝文彪(223)

关于行政执法证件管理工作的思考 颜明辉(228)

陈述申辩权的形式主义表现及对策 刘 军 石冬波(234)

土地违法行为的认定及处理原则 韦炳国(240)

粮食行政执法责任制认识与思考

..... 方 进 杨家祥 宣昱婷(248)

谈谈如何加强行政执法职业道德建设 杜 枫(254)

城市管理领域行使相对集中行政处罚权的探索与

对策 冯敬学(260)

浅谈行政处罚权相对集中存在的问题与对策 韩 杰(265)

对税务行政强制执行措施强制力弱化现象的思考 ...

..... 马 艳 雷冠保 王近民(271)

试论行政复议可引入调解制度 闫浩滨(279)

行政区划调整与行政复议被申请人的确立 李 萍(286)

现行行政复议制度的问题及完善探析 汪 毅(291)

行政复议制度司法化改革探讨

——从行政复议的法律性质说起 陈 军(297)

试论行政复议制度的完善 查海波 韩 光(303)

浅论行政复议制度设计中的几个问题 丁霞光(310)

基层政府依法行政调研报告

张武扬 焦凤君 陈宏光 李 兵 马 骏

依法行政是贯彻落实依法治国基本方略,实现执政为民的重要基础,是政府工作的一种基本理念。总体上看,国务院《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)颁布实施三年来,各地各部门依法行政理念进一步树立,依法行政工作取得了显著成效。但是,也还存在一些不可忽视的问题,由市到县、乡基层政府依法行政的力度呈现逐级衰减的趋势。依法行政的重点在基层,因此必须切实加强基层政府依法行政工作。本课题以安徽为基点,同时兼顾周边省份经济文化和社会事业发展背景,重点研究我国中部地区社会经济条件下,基层政府依法行政的现状和问题,并提出相应意见和建议。

一、本课题的研究过程、主要特点和方法

(一)本课题的由来和研究过程

1. 本课题的由来

国务院《全面推进依法行政实施纲要》是我国当前和今后一个时期推进依法行政的总的纲领性文件,为建设法治政府提出了明确目标,为各级政府推进依法行政指明了方向。但在具体实施过程中,也发现了一些相对薄弱的环节,对基层政府推进依法行政来说,还缺少一些必要的刚性措施,致使基层政府依法行政目标难以落实到位。在此背景下,国务院法制办公室下达了“基层政府依法行政情况调查研究”这一课题。本报告是这一个课题的子课题之一,主要研究我国中部地区条件下的依法行政问题。

本课题由安徽省人民政府法制办公室法制研究中心、安徽大

法学院、淮北市人民政府法制办公室共同承担。在安徽省各县、省直有关部门和中部地区部分基层政府法制工作机构支持和协助下,在国务院法制办公室政府法制研究中心的悉心指导下,经过课题组全体成员的共同努力,历时半年,课题得以完成。

2. 本课题的研究过程

本课题的研究过程大体分为三个阶段:第一阶段(2006年12月-2007年1月):开题准备阶段。国务院法制办公室下达课题后,由安徽省人民政府法制办公室法制研究中心牵头,安徽大学法学院、淮北市人民政府法制办公室等单位参加,经国务院法制办公室政府法制研究中心批准,组成了专家学者和实际工作者共同参加的、知识结构合理的课题组。课题组首先确定了基本工作原则:坚持从基层出发,理论联系实际,既要有客观情况,又要有理论分析;坚持从中部地区省情出发,以建设法治政府目标为着眼点,提出既要有前瞻性,又要对基层推进依法行政工作有指导性的意见和建议。据此,课题组进行了课题研究的总体设计,制定了具体的实施方案,并报国务院法制办公室政府法制研究中心批准。

第二阶段(2007年1月-4月):调查研究阶段。为了使课题研究深入扎实,课题组进行了广泛地调查研究,收集了大量第一手资料。先后发放了机关工作人员版、企业版、公民版等三个版本的依法行政调查问卷、召开了九次省直单位依法行政专题座谈会,以及市县乡三级政府依法行政专题座谈会,举办了全省依法行政理论与实务研讨会征文活动,走访了部分行政村领导班子和村民代表,并与他们进行广泛的交流和讨论。期间,课题组还专门就本课题同有关专家 and 实际工作者进行了多方面的探讨,深化了对课题的认识。通过一系列工作,集思广益,为课题研究积累了大量素材。在此基础上,课题组还针对依法行政中的一些重要问题进行及时沟通,适时调整研究思路,不断完善研究报告的基本框架。

第三阶段(2007年4月-6月):报告写作阶段。根据第二阶

段分析研究的结果,课题组进行了适当的分工,分别对各部分进行系统地分析和研究,形成了各部分研究报告的初稿。之后,课题组对各部分报告进行了集体研究和修改、定稿,并在广泛征求本省及中部地区有关省份基层政府法制工作机构意见和建议的基础上,作进一步修改,最后形成了本调研报告。

(二)对本课题的基本认识和研究的主要特点

1. 对本课题的基本认识

在当前全面推进依法行政的新形势下,本课题研究意义重大。依法行政的目的在于合理配置行政权力,有效规范行政权力运作,建设法治政府,从而为公民权利的行使提供充分保障,实现社会和谐发展。从实践上看,实现依法行政的重点和难点在基层政府。基层政府处于行政的基础层,其行政管理效果直接影响到人民群众对于国家政策的接受与执行。我国地域广阔,民族众多,各区域经济资源分布不均,决定了我国基层政府的依法行政问题不能一蹴而就,更不能一概而论。从理论上讲,对依法行政研究尚处于起步阶段,其中主要注重从宏观上研究法治政府的构建,倾向于把政府的行政行为作为整体框架统一定性,统一构建,统一解决。对于基层政府依法行政的问题研究较少,发表的相关学术著作及相关课题研究也为数不多。同时,由于地理、人文等因素各异,如果采用整齐划一的研究模式,则有可能造成在具体操作层面上的“水土不服”。

当前,我国正处于社会转型过程中,社会转型的一个重要标志首先是整个社会的政治治理理念的转变和构建。这一转变从宏观而言是一种结构性或框架性改变,即行政权的范围规制问题。从微观方面说,则是将诸多细小的制度(已有的和正在生成的)都整合并纳入这一结构。在此意义上,基层政府的依法行政工作是我国构建法治政府的有机部分。本课题综合运用多种分析方法,对基层政府行政行为的特征、现实问题和阻力成因进行多角度的思

考,试图提出基层政府依法行政的多种措施,以期有助于依法行政工作的整体推进。

依法行政和建设法治政府是“依法治国,建设社会主义法治国家”的重要内涵。全面推进依法行政、用十年左右的时间基本实现建设法治政府的目标已经走过三年时间。有关依法行政和建设法治政府问题的理论研究和实践虽然取得了很大成绩,但仍然存在着不同程度的形式化、口号化、实用化和利益化倾向,缺乏深层次的理论探索。在基层政府法治实践中,依法行政工作实效有限,法治政府建设进展离群众要求仍有较大差距,如期实现法治政府目标面临着诸多困难和问题,需要引起重视并尽快加以解决。对基层政府依法行政情况进行调查,并作出针对性的路径选择研究,是推进依法行政的重要措施,必将对法治政府建设产生全面和长期的影响。

从目前已有的研究成果来看,我国当前对依法行政和建设法治政府的研究及其成果,多停留在宏观的、抽象的思维之中。因此,我们在研究过程中,对法治政府的路径选择研究力图在理念、创新和标准方面寻找突破口,并通过从理论到实证、变抽象为具体,通过宏观与微观的结合,把法治政府的原则要求转化为具体措施,从而形成推进基层政府依法行政的内在驱动力。

2. 本课题研究的主要特点

依法行政研究是一项涉及面广、内容复杂的研究,它要求其成果既要有指导性,又要有可操作性;既要有高度,又要有力度;既要有地方特色,又要有地区可比性;既要总结成功经验,又要吸收最新理论与实践成果,从而为依法行政的推进提供有效措施,研究的难度较大。为此,课题组以《纲要》明确的建设法治政府的具体目标为着眼点,通过调查,研究我国中部地区基层政府依法行政的现状和特点,分析基层政府在依法行政实施过程中的阻力成因;同时在实地调研和论证的基础上,汇集基层政府推进依法行政的主要

工作、成效、经验和存在的主要问题、矛盾;在运行机制和体制构建上,提出进一步改进基层政府依法行政的对策、建议和措施。

(三)本课题的主要研究方法

基于对本课题的上述基本认识,本课题主要采取了以下研究方法:

1. 问卷调查法

根据课题要求,课题组及时向本省各市、县(区)人民政府法制办公室、各城市管理行政执法局、各仲裁委秘书处,以及省政府特邀行政执法监督员、立法信息员等印发了《关于做好基层政府依法行政现状问卷调查工作的通知》,随该通知寄发了《基层政府依法行政现状调查问卷(公民版)》、《基层政府依法行政现状调查问卷(企业版)》和《基层政府依法行政现状调查问卷(行政机关工作人员版)》共2000份,要求他们针对不同调查对象协助做好调查问卷的发放和回收工作,并保证问卷调查的客观性、真实性和代表性。每类问卷的发放范围充分考虑了被调查对象的不同类型,并且在各类型的被调查对象中进行适当分配(其中,乡镇调查对象不少于20%)。同时,将问卷分别刊发在省政府法制办机关刊物《政府法制建设》和省政府法制办网站上,并以此采取有奖调查的方式,向中部其他地区基层政府或企业、公民等调查对象征集答卷。经统计,共回收企业版答卷529份,其中有效答卷405份;公民版答卷652份,其中有效答卷493份;机关工作人员版答卷597份,其中有效答卷475份。回收答卷总数符合国务院法制办公室政府法制研究中心提出的要求。

2. 召开专题座谈会法

课题组先后前往省委省政府信访局、省人大常委会法工委、省政府纠风办、省公安厅、省财政厅、省人事厅、省编办、省质监局、省工商局和省高院行政庭等单位,分别召开了由各单位分管领导和主要业务处室负责同志参加的依法行政专题座谈会,面对面地认

真听取各方面对基层政府依法行政工作的认识、意见和建议。召开了市、县、乡三级政府依法行政专题座谈会,直接感受三级政府依法行政中对有关问题的不同认识或相同观点。召开了行政村领导班子和村民代表座谈会,听取农民代表对基层政府依法行政工作的意见和建议。此外,还策划组织了全省依法行政理论与实务研讨会征文活动,认真研究和总结各方面关于依法行政工作的新观点、新认识。

3. 深入基层走访法

课题组成立后,先后通过多种形式,利用各种时机,集体或分别前往池州、合肥、淮北、六安、亳州等10多个市,青阳、舒城、潜山等10多个县(区),以及陵阳、五马等10多个乡(镇)村,与广大市民、村民进行广泛接触。通过走访,了解他们对依法行政的认识,听取他们对政府工作的意见和建议。同时,通过书面征求意见等方式,委托中部地区部分基层政府法制机构征求了当地有关方面的意见和建议。

4. 系统分析法

从总体上看,本课题还采用了系统分析的方法。依法行政是依法治国的重要组成部分,所提出的意见和建议,既要能使依法治国基本方略得到深入贯彻,又要能为依法行政指明现实出路。从目前的情况看,对依法治国、依法行政的研究还不够深入,虽然已经制定了一些相关的法律法规或政策措施,但在一定程度上还缺乏系统性。因此,我们把依法行政研究看作是一个系统工程,从研究的指导思想到基本认识、关键环节、保障措施等方面都进行了较为系统地研究和探讨。

二、基层政府推进依法行政的成效和基本判断

党的十六大进一步提出“依法治国,建设社会主义法治国家”以来,各级基层政府推进依法行政取得了一定的成效,积累了一些经验。这里,我们以安徽为例加以分析和说明。

(一) 基层政府推进依法行政的成效和经验

1. 行政机关领导和工作人员行政合法观念普遍增强,行政管理思想意识开始由人治向法治转变

依法行政观念在各基层行政机关领导层面基本得以普及,行政机关工作人员的依法行政基本知识水平普遍得到提高,行政行为合法观念和程序观念均较以前有明显增强,违法行政责任观念初步形成,防止因违法行政导致行政诉讼或行政复议意识也逐步增强。为体现此观念的深入性,一些市县将依法行政工作纳入了行政机关目标考核范围,并确定一定的分值,同时对行政执法机关依法行政工作开展各种形式的监督、检查与表彰。

2. 行政权力与利益脱钩、与责任挂钩,行政权力行使过程中的民主性、公开性、便民性不断得到加强

各级行政机关普遍认识到传统行政管理体制的弊端,并积极探索适应市场经济发展,适应人民群众要求的一些改革措施,包括组织推行集中行政审批,建立完善各类行政服务中心;在城市管理领域积极推进相对集中行政处罚权工作,组建统一的城市管理行政执法机构。一些市级政府开始构建评议考核机制,对各县(区)政府及市政府各部门的执法情况进行综合考核,法制机构还专门组织有关专家学者和社会各界代表人士开展了行政处罚案卷评查活动,对市直各部门的行政处罚案卷进行集中评查,较好地提升了各执法单位依法行政的能力。一些城市按照集中统一、规范监管的原则在有限自然资源出让许可、政府采购、产权交易、招标投标与政府资源拍卖等领域采取公开操作的方式,积极进行管理体制和方式的改革与探索。

突出“阳光行政”,基层政府行政工作透明度、公开性明显增强。各级基层政府对于地方有关政务情况的法律、法规基本做到及时发布、及时更新。除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私事项外,政府信息公开正在全面推进。同时,正在逐

步完善主动公开信息、依法申请信息、非公开信息的标准和界定程序,建立政务信息资源分级目录体系。建立健全新闻发言人制度,实现管理责任与新闻发布责任相统一。此外,还进一步整合媒体、网站、社区服务、电信服务等信息渠道。目前的政府信息公开主要体现在法律依据公开、重大行政决策过程公开、政府采购公开和行政执法公示等方面。从开展工作的进程看,基层政府基本都能将政务公开作为政府的长期工作予以重视,配备专门机构和人员,增进公众参与监督基层政府依法行政的积极性,社会效果反映良好。2006年,合肥市积极探索推进政府信息公开的途径和方式,政务公开工作稳步推进。市直91家单位向社会公布了以服务内容、办事时限、服务标准、投诉电话为主要内容的效能公开承诺,对市本级行政许可和审批事项目录通过114电话号码簿向社会公开。巢湖市政府也出台了《关于全面实施政府“阳光工程”的决定》将实施“阳光工程”作为转变政府职能的一项长期工作来抓。

基层政府公共服务功能明显提升,便民性明显增强。政府通过各种举措提高行政效率,方便群众办事。2006年安徽省政府两次对所属各部门实施的行政审批事项进行集中清理。现有的1250项审批项目中,取消、下放517项,占审批项目总数的41%。六安市进驻市政府服务中心的行政许可、非行政许可审批类项目及服务类项目累计454项,累计受理办件295680件,月平均受理案件12855件,“一站式”窗口收费1.8亿元,按时结办率100%,初步显示了政府“服务经济、方便群众、塑造形象”的功能。淮北市经过三次清理,许可项目由893项减少到329项。2004年5-6月和2006年7月又分别清理到267项和135项,清理保留的项目一律进入行政服务中心办理。各窗口单位普遍建立了行政许可公示制度、一个内设机构统一对外制度、服务承诺制度、5日办结制度、档案管理制度、听证制度和投诉举报制度等,创新行政许可体制和工作机制。加强对许可工作的监督检查,规范许可收费,强化

许可后续监管。该市还取消(停止)20个部门和单位的43项收费,降低20个部门和单位的49项收费。据测算,取消(停止)或降低的由企业和社会负担收费年均达2000多万元。同时,将清理保留的办事项目、程序和收费项目全部通过《办事指南》向群众发放,予以公开。对调查问卷分析发现,群众认为行政机关工作人员“服务意识很强”和“较强”共占66.9%,这说明,建设服务型政府、开展便民行政已取得了初步成果。

3. 保证行政决策合法化、行政执行规范化、行政监督法制化三大机制有效运行,不断探索行政效果检验民主化机制

科学的行政管理机制正在逐步完善。一些行政机关开始组建专门的法律顾问队伍,制定相关行政决策合法性审查制度,为行政决策的合法性提供组织与制度保障。部分行政机关积极探索行政执法过程中的激励与监督制约工作机制;一些有立法权的政府通过提请人大常委会制定地方性法规、自行出台政府规章和规范性文件的方式,不断推进各项行政行为监督的法制化、规范化进程。按照行政管理民主化要求,一些政府和行政机关主动探索建立行政管理目标考核等行政效果检验制度,并通过向社会公开,接受群众评议的方式,督促所属行政机关执政为民,依法行政。合肥市政府坚持联系人大代表和政协委员制度,主动征求人大代表、政协委员的意见和建议,认真办理人大代表建议和政协提案,办复率高达100%。六安市政府自2006年上半年起,从市法制办、司法局等机构调遣人员,专设了市政府信访事项复查复核办公室,专门从事信访事项的复查复核工作,按期结案率达100%。政府机构对于人大、政协委员的议案、建议和提案大部分都在时限期内完成,满意度均在90%以上。

4. 建立并完善各项行政公开制度、行政民主参与制度、行政经费保障与使用监督制度、行政管理程序与层级约束制度、行政管理期限与效能承诺制度等一系列具体行政管理制度

从实践效果看,这些行政管理制度的推出,一方面对行政机关工作人员是具体的行为规范,能够保证法律法规的具体规定在实践中得到落实;另一方面,对行政管理相对人来说,可以保证行政管理相对人在行政过程中的合法权益得到具体维护,对行政机关工作人员依法行政的要求便于把握具体标准。如在行政相对人了解办事程序及相关规定的难易程度方面,70.6%的企业和52.1%的公民认为较为容易,这主要反映了近年来各级政府政务公开的加强以及互联网上政府信息公开程度的极大提高;认为本地区行政机关的政务公开好或者一般的行政机关工作人员分别占32.6%和62.5%。制度的形成过程是否科学合理,主要反映在机关决策是否能够听取公众的意见问题上。调查表明,43.2%的企业和35.3%的企业分别认为偶尔听取及经常听取,44.4%的公民和30%的公民分别认为偶尔听取及经常听取,无论是企业还是公民个人,认为机关决策从不听取公众意见的仅占极少数。

(二) 基层政府依法行政取得成效的主要原因

1. 依法治国基本方略的确立,为全面推进依法行政创造了有利的社会环境

主要表现在两个方面:一是,依法治国各项决策和政策措施的引导,使依法行政逐渐为行政机关及其领导认识并重视。2004年4月,国务院公布了《全面推进依法行政实施纲要》这一指导行政法治建设的纲领性文件,明确提出:当前我国推进依法行政的任务是,“经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”;同时,中央在国家发展政策上适时提出了以人为本、执政为民、依法执政、科学发展、和谐社会等一系列重要理念。二是,随着人民群众法律意识的普遍增强,人民群众依法维权、依法监督行政机关依法行政日益普遍,特别是在一些关系群众切身利益关系的问题上。如近年来在土地管理、劳动和社会保障、城市建设管理等方面行政诉讼案件居高不下,人民群众依法维权的范围逐步扩大,