



广州市人民政府法制丛书

法治政府建设 实践与创新

Practice and Innovation of
Government Administration
under the Rule of Law

吴明场 主编

广东省出版集团
广东人民出版社



00871415
南阳理工学院

D625
17

法治政府建设 实践与创新

Practice and Innovation of
Government Administration
under the Rule of Law

吴明场 主编

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府建设 实践与创新/吴明场主编. —广州: 广东人民出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-218-06998-2

I. ①法… II. ①吴… III. ①地方政府—行政管理—研究—广州市
IV. ①D625. 651

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 247815 号

法治政府建设 实践与创新

吴明场 主编

版权所有 翻印必究

出 版 人: 金炳亮

责任编辑: 余正平

装帧设计: 张竹媛

责任技编: 周 杰

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

经 销: 广东省出版集团图书发行有限公司 (www.gdpgfx.com)

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

书 号: ISBN 978-7-218-06998-2

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.5 插页: 2 字数: 600 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781560

《广州市人民政府法制丛书》编委会

主 任：吴明场

副主任：丁连军 林 琦 刘朝阳 倪官礼

编 委(按姓氏笔画为序)：

田 路 叶晓峰 刘庆国 李 毅 钟晓明

黄大烽 魏富忠 魏 强

本书主编：吴明场

编 校：李 毅 杨 蕾 李 刚

总 序

依法治国、建设社会主义法治国家，是当代中国最重要的价值诉求，其基本价值目标就是实现社会主义法治。依法行政、建设法治政府是依法治国、建设社会主义法治国家的重要组成部分。法治政府是指依照宪法和法律产生和运作的政府，它意味着法律具有至高无上的地位，政府的权力服从于法律。它的基本内涵是作为行使国家行政权力的各级政府及其组成单位根据宪法和法律产生和建立，其职权和职责由法律来规定，其行使权力的方式和程序由法律来确定，其是否越权和滥用权力由法律来评价，其权力的行使过程及其结果受到法律的监督和控制。1959年“国际法学家会议”通过的《德里宣言》明确指出：“法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济的生活条件。”具体来说，法治政府具有下列概念规定性：第一，法治政府是服务政府。政府必须减少管制层面，强化服务功能。第二，法治政府是有限政府。政府的权力和职能必须控制在一定范围之内。第三，法治政府是责任政府。政府要对自己的行为，特别是违法行为负责。第四，法治政府是诚信政府。政府的行为应具有真实性、善良性、稳定性和透明性。第五，法治政府是法律之下的政府。政府作为执行法律、行使国家行政管理权力的主体，其产生、组织、权力范围、内部权力分工、行为都必须具有明确的法律依据，要受到法律的管辖和控制。

推进依法行政、建设法治政府，是推行依法治国的必然要求，也是建设社会主义政治文明的内在需要。随着执政水平的提高，我国政府在建设社会主义法治的进程中逐步明确了法治政府建设的目标。1982年宪法规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织都必须遵守宪法和法律。”1997

年党的十五大将依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略，提出建设社会主义法治国家的目标，并明确要求：“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议制。”2002年党的十六大强调：“进一步转化政府职能，改进管理方式，推进电子政府，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”2004年3月，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，明确将全面推进依法行政的目标确定为“经过十年左右坚持不懈的努力，基本上实现建设法治政府的目标”，并对行政机关提出合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一这六个依法行政的基本要求。2008年5月出台的《关于加强市县政府依法行政的决定》和2010年10月出台的《关于加强法治政府建设的意见》重申了建设法治政府建设的目标。全面推进依法行政、加快建设法治政府的观念由此深入人心。

广州市作为沿海开放城市和具有“较大市”地方立法权的城市，依法行政工作和法治政府建设始终走在全国的前列。全市各级政府及其部门认真贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》要求，按照《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》对民主法制建设的新要求和省委关于在广州率先开展民主法制建设试点的部署，深化改革，完善制度，加强监督，不断提高依法行政水平。2002年，广州市在全国率先出台了规范政府信息公开行为的地方政府规章，对政府信息公开的事项、程序、责任等作了具体规定，切实保障了公民的知情权、参与权、表达权和监督权，在打造“阳光政府”上迈出了关键的一步。2004年，开始实施《广州市行政规范性文件管理规定》，对政府规范性文件的监督管理方式进行了改革，由原来的事后备案监督调整为前置审查监督，受到了国家、省有关部门的充分肯定。2005年，对《广州市行政规范性文件管理规定》进行修订，在全国率先建立了有效期制度。2006年，出台全国首部规范公众参与行政立法工作的地方政府规章《广州市规章制定公众参与办法》，将公众参与作为政府规章制定的必经程序。2009年，我市在网上首次公开市一级部门预算，引起了全国上下的热议和社会各界的广泛关注，获得了社会和媒体的肯定，为国务院推行财政预算公开提供了很好的地方经验。同年，出台了全国第一部全面规范行政执法自由裁量权的政府规章《广州市规范行政执法自由裁量权规定》，从制度上对行政执法自由裁量工作进行规范，实现了从注重合法行政到合法行政与合理行政并重的重要转变。这一年，广州市还按照《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》对民主法制建设的新要求和省委关于在广州率先开展民主法制建设试点的部署，以开展创建法治广州活动为契机，积极推进依法行政工作，制定了《广州市全面推进依法行政建设法治政府5年规划》。2010年5月，在促进行政决策的科学化、民主化方面又推出新举措，

出台了《重大民生决策公众征询工作规定》，明确指出凡涉及民生的重大决策，都必须在决策前充分听取市民意见，把行政决策工作与政府当前的重点工作很好地结合起来。此后又出台了政府规章《广州市政府重大行政决策程序规定》，对决策原则、决策范围、决策启动程序、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体审议、决策后评估、决策监督和责任追究等作了全面系统地规定，其中关于公务员不得被选为听证代表的规定引起了强烈社会反响，得到许多专家、新闻媒体、社会公众的好评。

虽然我们在法治政府建设的进程中取得了令人瞩目的成绩，但是随着时代的发展和改革的深入，依法行政工作和法治政府建设在实践中遇到了许多前所未有的问题。这些实践问题的妥善解决，离不开思想的解放和制度的创新。而要想在制度创新方面有所建树，必须要有理论的创新作为指导。为此，广州市法制办近年来以加快推进依法行政，构建法治政府为目标，着眼于解决地方政府依法行政和法治政府建设中遇到的实际问题，与广州乃至全国的知名法学院校合作开展法治政府建设的专题研究，在理论创新方面取得了丰硕的成果。这些科研成果对我市开展制度创新和法治政府建设起到了巨大的推动作用和重要的指导作用。由于矛盾具有普遍性，广州市在法治政府建设中所遇到的问题也是其他地方政府已经和将要面对的问题。因此，我们以丛书的形式将这些成果陆续推出和展示，以供理论界和实务界参考。同时，我们也希望与更多的科研院校、地方政府和部门展开合作，深入、全方位地进行法治政府建设的理论研究工作，力争取得法治政府建设的更大进步。

衷心感谢与广州市政府法制办开展课题研究合作的科研院校的大力支持！

《广州市人民政府法制丛书》

编辑委员会

2010年11月2日

前 言

吴明场

国务院《全面推进依法行政实施纲要》实施六年多来,我国依法行政的水平不断取得提高,法治政府建设不断取得进步,但在推进依法行政、建设法治政府的实践过程中,也暴露出一些问题和不足。如何解决这些问题和不足,成为当前进一步深化依法行政面临的重要课题。近几年,我办与国内多所高校合作,重点研究阻碍依法行政深入发展的体制机制问题,推进制度创新,如对政府重大行政决策合法性问题、依法行政综合评估体系问题、行政立法成本效益问题等当前依法行政的热点、难点问题进行了深入和全面地研究,并分别形成研究报告。这些研究报告在借鉴国内外先进经验的基础上,提出了具有可行性和操作性的建议。

政府重大行政决策合法性论证是推进依法行政、构建法治政府的重要保证,是政府决策科学化、民主化的制度保障,是构建和谐社会的内在要求。随着2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》的颁布实施,全国各地对政府重大行政决策的立法实践不断深入。然而,由于有关政府重大行政决策法治化的理论研究远远落后于实践发展,各地立法实践中都忽视了合法性论证制度的构建。《政府重大行政决策合法性论证制度研究》一文在梳理政府重大行政决策合法性论证基本理论的基础上,对政府重大行政决策合法性论证提出了具体的立法建议,为政府重大行政决策活动连续有效进行提供了保证。

依法行政综合评估体系作为一种新的依法行政水平考核办法和手段,它是引导、衡量和监测我国法治政府建设的一把标尺,对依法行政的推进具有重要的意义和价值。《广州市依法行政综合评估体系》一文运用综合研究、系统分析、比较分析、社会调查等方法,在根据法律、法规和规章,结合政府“三定”方案,

清理各职能部门和其他机关的行政管理权限的基础上,依据各政府部门和机关的行政权限,设计具体的依法行政评价体系,并根据评价体系和评价的结果,结合行政法治的基本理论,提出具体的建议和意见,为广州的依法行政综合评估提供了理论指导。

行政立法成本收益分析作为一项重要的新兴制度,其具有有效界定权利,实现分配正义的法律功能和最大限度增加社会财富,节约社会成本的社会功能。近几年来,我国从中央到地方都在积极尝试探索行政立法的成本收益分析与评估,虽然取得了一定成效,但实践中暴露出来的行政立法成本收益分析与行政法的立、改、废等基本活动脱节、行政立法成本收益分析具体方法技巧未能有效制度化等问题也严重阻碍这一制度作用的进一步发挥。《行政立法成本收益分析制度研究》一文在对行政立法成本收益分析的基本原则、评估机制、指标体系和衡量标准等一系列要素进行详尽分析的基础上,将理论运用于实践,用成分收益分析对域内外具体案例进行了分析,为今后的行政立法成本收益分析提供了借鉴。

近年来,随着政府承担的社会服务职能日益增多,政府职能部门分工过细和职权划分重叠交叉导致的多头多重许可现象严重,而现行法律法规往往将行政许可权力授予部门,政府调整部门职能也存在相当的难度;同时,很多许可往往要经过多个部门审查,费时费力,成本过高。而行政许可法规定相对集中行政许可权的目的,就在于减少行政许可,提高行政效率,方便许可申请人,改革、创新行政执法体制,实现建设法治政府、责任政府、服务政府的目标。《相对集中行政许可权制度构建研究》一文对相对集中行政许可权的涵义做出了明晰的解读,同时从理论的层面对相对集中行政许可权制度赖以构建的理论基础进行了深入的探讨,并结合实际对我国近年来各地所进行的行政许可制度改革,即在形式意义上进行相对集中许可权制度构建的探索与实践进行了实证性的考察分析,在此基础上,最后从实质意义上就构建相对集中许可权制度提出了对策性的思考方案,为今后的相对集中许可权的进一步深化提供了理论指导。

随着大规模的城市建设的不断推进,城市房屋拆迁已成为当前社会的热门问题之一,特别是在《物权法》颁布实施之后,如何在城市房屋拆迁中既保障了被拆迁人的权益,又保证拆迁工作的顺利开展变得尤为重要。《物权法对城市房屋拆迁的影响及法律对策研究》一文在对城市房屋拆迁制度的现状进行梳理分析的基础上指出了《物权法》对现行城市房屋拆迁制度的影响,然后结合实际,提出了相应的对策,使城市房屋拆迁制度与《物权法》保持协调一致,共同促进房屋拆迁制度的完善。

自上世纪八十年代以来,我国开始出现专门的物业管理服务。进入21世纪以来,住房商品化更是成为普遍的趋势,物业管理走进了越来越多普通市民视野,也成为关乎普通大众和谐生活的重要因素。《小区物业管理相关法律问题研

究报告》一文采用社会调查和文献考察两种方法对小区物业管理相关法律问题进行了全面的实证分析，为小区物业管理立法提供了实证资料和理论基础。

在行政审批制度改革不断深化的背景下，行政备案被作为一种相对缓和的政府规制手段广泛使用于日常行政管理领域，已成为行政机关实现对外管理社会的一种重要手段和途径。但现行法律制度规定的缺失，导致实践中行政备案制度“乱、滥”现象不断增多，行政机关借备案变相实施行政许可现象严重。这使得行政备案制度其应有的功能未能得到充分的发挥。因此，科学、合理规范行政备案已成为理论和实践上迫切需要解决的重大课题。《行政备案制度管理研究》一文在分析我国，尤其是广州市行政备案的现状和行政备案制度的法理基础上，根据行政实践的具体要求对行政备案的法律规制进行了制度设计，为强化行政备案管理制度奠定了理论基础。

关于行政补偿制度，在国家层面，其立法多采取单行法予以规范，缺乏统一的立法，呈现出散乱无序的状态，在地方层面，立法层级繁杂和混乱，各层级的规范性文件都根据自己管理需要随意设定补偿条款，各地行政补偿标准不统一，补偿程序千差万别，而且行政补偿的地方立法大都集中在不动产征收、征用方面的规范。《广州市行政补偿制度研究》一文首先在国家层面对行政补偿制度及其存在的一系列问题进行了梳理分析，然后在地方层面，结合广州的实际情况，对广州市的行政补偿制度进行了剖析，最后在上面分析的基础上，提出了解决广州市行政补偿制度存在问题的对策和完善广州市行政补偿制度的立法建议，为广州市的行政补偿实践提供了理论指导。

为使这些理论成果更好地转化为实践，推动理论创新和制度创新，本辑特将上述八个课题的研究成果收录成册，以供广大政府工作人员及科研院校的研究人员参考和使用。

目 录

- 第一篇 政府重大行政决策合法性论证制度研究
..... 广东外语外贸大学法学院课题组 (1)
- 第二篇 广州市依法行政综合评估体系研究
..... 北京大学宪法与行政法研究中心课题组 (53)
- 第三篇 行政立法成本收益分析制度研究 武汉大学法学院课题组 (113)
- 第四篇 相对集中行政许可权制度构建研究 西南政法大学课题组 (203)
- 第五篇 物权法对城市房屋拆迁的影响及法律对策研究
..... 广东外语外贸大学法学院课题组 (249)
- 第六篇 小区物业管理相关法律问题研究
..... 华南师范大学法学院课题组 (293)
- 第七篇 行政备案管理制度研究
..... 广东外语外贸大学课题组 (329)
- 第八篇 广州市行政补偿制度研究 暨南大学课题组 (359)

第一篇

政府重大行政决策合法性论证制度研究

广东外语外贸大学法学院课题组

一、政府重大决策合法性论证的必要性

政府行政决策合法性论证是指政府决策者在行政决策过程中,对决策权限是否于法有据、决策程序是否依法进行、决策结果是否合乎法律要求以及决策实施的效果是否符合法律的目的等进行论证,以防止违法决策的一种行政咨询行为和内部行政程序制度。2004年3月22日,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)规定:“重大行政决策在决策过程中要进行合法性论证”。《纲要》之所以做此规定,是因为政府重大行政决策合法性论证是构建法治政府、依法行政的重要保证,是政府决策科学化、民主化的制度保障,是构建和谐社会的内在要求。

(一) 政府重大行政决策合法性论证是构建法治政府的重要保证

进入新千年之际,党中央和国务院提出法治政府的理念和目标,行政机关自觉地运用体现最广大人民根本利益的法律来管理国家事务、经济文化事业和社会事务,按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求,做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿。法治政府的核心在于政府合法行政。因为“行政机关不能自由采取行动,只能在法律授权的范围内采取行动。法律规定每个机关的组织和权限。权限以外的行为是无效的行为,这是行政活动和公民个人获得最大的区别”^①。

政府合法行政首先就要依法决策。政府决策是指政府行政首长,为实现预定的行政目标,在掌握大量有关信息、系统分析各种主客观条件的基础上,运用行政职权对所要解决的问题或处理的事务所进行的创造性的抉择行为,表现为形成国家的方针、政策、法规、决议等具有普遍约束力的政策措施和行政机关在行政管理过程中针对特定对象、特定行为作出的具体决定,是行政权力运行的一种重要形式。依法决策是法治政府的必然要求和重要特征。依法决策的目的并不是要剥夺、削弱政府的决策权,而是要建立一系列的决策制度来确保政府决策的合情、合理、合法,防止违法决策的出台。

政府重大行政决策是政府决策的重中之重,尤其要依法决策。合法性论证犹如江河中的大坝,有力地调控政府的重大行政决策,使违法决策消灭在萌芽之

^① 王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第205页。

中,从而推动政府依法行政。如广州市黄埔区政府法制机构在整顿违法经营行为时,对如何整顿的决策进行了合法性论证,否定了由政府执法部门拟定的对违法经营者直接采取断电、断水的措施,而建议采取由供电、供水部门依据合同约定采取断水、断电的行为,从而防止了违法行政的产生。据不完全统计,从2001年至今,广州市各级法制机构在合法性论证中否定了约37件存在着在不法因素的政府决策,确保了广州市各级政府依法行政。反之,政府重大行政决策中不经过合法性论证,往往会导致违法行政的产生。2005年北京市圆明园湖底防渗工程之所以受到人们广泛批评^①,就是因为该工程既没有依《文物保护法》得到北京市文物局的批准,也没有依《文物保护法》向国家环保局报批,属违法工程。圆明园防渗工程违法决策的产生,原因是多方面的,但缺乏合法性论证的制约无疑是一个重要原因。正如邓小平所说:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^②对政府重大行政决策进行合法性论证,就可以有效地防止在决策上注重眼前利益、部门利益、地方利益而任意变通国家的法律、政策,搞上有政策下有对策的违法行政的出现,确保实现法治政府。正因为如此,国务院在《纲要》中才强调重大行政决策在决策过程中要进行合法性论证,广州市政府《关于贯彻落实国务院〈全面推进依法行政实施纲要〉的意见》才明确要求“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制”。因此,政府对重大行政决策的合法性进行论证既是实现依法治国的一个重要方面,也是依法行政的一个不可缺少的内容。

(二) 政府重大行政决策合法性论证是决策科学化、民主化的前提

决策的科学化、民主化和法治化是现代决策所遵循的三个基本元素。有学者

^① 《文物保护法》第17条规定:“文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是,因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须保证文物保护单位的安全,并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准,在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意;在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须经省、自治区、直辖市人民政府批准,在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。”另外,按照规定,“在国家重点文物保护区内的建设且投资额超过5000万元的项目,必须向国家环保总局提交环境影响评价报告书,由环保总局进行审批”。

^② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第326页。

将三者关系形容为“依法决策是前提，科学决策是目标，民主决策是保障”。^①传统的政府决策是一种个人化的、经验型的决策，决策质量取决于决策者个人的素质、水平和能力，决策者个人的决策失误会造成整个政府决策的失败。现代政府决策是一种民主化的、科学型的决策，是依据现代科学原理，对决策客体进行系统分析和缜密计算的过程。因而，现代社会，人们在关于政府重大行政决策理论研究和实践探索中，通常把目光集中在政府重大行政决策的科学化方面，越来越多的科技手段被当做实现重大行政决策科学化的标志而备受重视。

政府重大行政决策是一个十分复杂的过程，科学技术体系本身并不能实现决策科学化。政府重大行政决策科学化的关键在于“化”，因为科学化不是一个自发的过程，科学化与民主化的程度直接相关。科学在重大行政决策中“化”的过程在很大程度上是民主在重大决策中“化”的结果。决策科学化的关键在于决策过程的科学化。科学化进程如果仅仅是少数人的意志和智慧，其局限性显而易见。在实践中，有的决策者主观上极力地想提高重大行政决策中的科学含量，可结果并没有使重大行政决策科学化成为现实。也就是说，当科学成为决策者的理念之后，重大行政决策的失误仍在所难免。据估计，“七五”到“九五”期间，政府投资决策失误率在30%左右，资金浪费损失大在4000亿元到5000亿元，^②原因何在？其中一个重要的原因是决策者非理性的影响。在酝酿重大决策时，人们经常谈到所谓的科学技术负效应、科学的困惑、科学的反思、科学的挑战等问题，实际上都与决策者非理性的一面密切相关，人的这种非理性导致了决策的“偏向”。诚如哲学家亚里士多德所言：“常人既不能完全消除兽欲，虽最好的人们〈贤良〉也未免有热诚，这就往往在执政的时候引起偏向。”^③三峡库区最大的移民开发项目——投资概算近30亿元的国家重点工程——川东化学工业公司天然气氯碱工程，由于决策失误，在交出13.2亿元的高额“学费”之后，被国家发展计划委员会责令下马，就是一个例证。有关人士指出，决策失误和管理失控是其中最根本的原因。也就是说，是人的非理性导致了决策的失误。俗话说：“三个臭皮匠，顶个诸葛亮。”决策的民主化有利于吸取众人的智慧，抑制决策者的非理性，保障决策的科学化。政府重大行政决策是一种权力，是权力运用的过程。民主化包含对重大决策权力的监督与控制，使之按照科学化的要求行使。民主化出现问题，科学化必然失控。我国已经跨上了人均国内生产总值1000美元这个台阶，到2020年要达到3000美元。在这样一个新的历史起点上，应该清醒地看到，我国经济社会发展还面临许多亟待解决的问题。解决这些问题，实

① 杨建顺：《政府决策：依法 科学 民主》，载《人民日报》2004年5月15日，第六版

② 《华西都市报》2005年9月16日。

③ 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第169页。

现经济社会全面协调可持续发展，必须依靠科技进步和创新找出路。而一个基本前提就是重大行政决策不能出现重大失误。只有尊重客观规律、按客观规律办事，才能保证决策科学；只有发扬民主、尊重民意、广开言路、集思广益，决策才能克服个人理性的缺陷并得到人民群众的拥护，决策才能得到有效执行。可见，民主化是实现科学化的途径和制度保障。离开民主化，决策科学化不可能达到较高水准。

民主是法制的基础，法制是民主的保障。邓小平曾形象地提出：“民主要坚持下去，法制要坚持下去。这好像两只手，任何一只手削弱都不行。”^① 政府决策的民主化过程就是决策的法制化过程。一方面法律明确规定人们决策中的参与权利及其实现途径，规定了人们应尽的义务以及权利的界限与责任；另一方面法律赋予了政府决策的权力以便为社会带来更多的福祉，规定了政府在决策中应该保障人们的参与权以及政府决策的限度与责任。而政府重大行政决策合法性论证是保障政府决策的民主化、科学化的重要制度支撑。因为“法律恰恰正是免除一切情欲影响的神祇和理智的体现”。^② 政府重大行政决策合法性论证的根本在于确保政府决策依法进行，避免决策过程中的非理性因素的干扰。因此，政府重大行政决策合法性论证是政府决策科学化、民主化的前提。

（三）政府重大行政决策合法性论证是构建和谐社会的客观要求

自古以来，和谐社会就是执政治国者所追求的目标。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的今天，党中央、国务院借鉴国内外构建和谐社会的经验，适时提出构建社会主义和谐社会这一全新命题。社会主义和谐社会，“是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”^③ 概而言之，社会主义和谐社会包括人与自然的和谐和人与社会的和谐两个方面。

人与自然和谐相处是社会主义和谐社会的重要特征。当今世界，人类对自然界的影响不再是局部的，而是大规模的，甚至是国际性的。这种影响要获得良性发展就必须要有政府的组织与管理，从而使政府权力渗透到了自然当中。而政府权力对自然的影响具有两面性，既可能促进人与自然的和谐相处，也有可能导致人与自然的更大冲突。一些地方政府只顾眼前经济利益，违反《环境保护法》

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第189页。

^② 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第163页

^③ 胡锦涛：《在省部级主要干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的讲话》，2005年2月19日。