

[文章编号] 1009-3729(2014)01-0050-08

# 依法行政语境下乡镇(街道) 设“法制办”的必要性与可行性

——基于浙江省台州市的调查

杨文杰

(中共台州市委党校 法学教研室, 浙江 台州 318000)

**[摘要]** 乡镇(街道)设“法制办”,目前只在少数省市试点,即使该模式的首创者浙江省台州市也仍处于摸索阶段。通过对台州市乡镇依法行政状况和依法行政能力的调研和分析,得出结论:在台州市乡镇(街道)设法制办是必要且可行的。但台州市乡镇(街道)设法制办也存在一些诸如经费保障不到位,工作正常运转有困难;法制机构人员少、任务重、思想不稳;部分法制机构名存实亡,法制工作基本没有开展、流于形式等问题。针对这些问题,政府应加强对法制工作的领导和保障,加大财政投入,把法制机构的费用列入财政预算;加大业务培训和适当招聘法律人才,还可以借助律师事务所的力量等。需要注意的是,并不是所有的地区都适合在乡镇(街道)设法制办,经济欠发达,或乡镇辖区人口太少,或县级法制办力量太弱的地区,其乡镇(街道)不宜设置法制办。

**[关键词]** 依法行政;乡镇(街道)法制办;行政体制改革

**[中图分类号]** D926.4 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.01.010

依法治国、建设社会主义法治国家是我国的一项基本国策;依法行政、建设法治政府是我国政府改革的重要目标。而依法行政的重点和难点均在基层。作为我国最基层的一级政府——乡镇(街道)政府——其下设法制办对推进政府依法行政有着重要作用。在这方面,浙江省台州市在乡镇(街道)政府设法制办所取得的良好效果即是明证。关于在乡镇(街道)设法制办这一做法,目前只在少数省市试点,即便是试点省市也还处于摸索阶段。这一创新性做法对依法行政是否必要、能否在全国进行推广,目前国内还未见有学者对此进行研究,更没有人基于实证调研对此做出学理阐释。但是这个问题又确实非常重要,其研究将具有学理与实践双重意义。本文拟以台州市的实践为考察对象,采取法社会学的田野调查方法,通过对台州市乡镇(街道)依法行政状况和依法行政能力的调研和分析,得出结论:乡

镇(街道)设法制办是必要且可行的。这一研究具有很强的实践与理论价值,它不仅有利于全面落实国务院的《全面推进依法行政实施纲要》《关于全面加强市县依法行政的决定》和《关于加强法治政府建设的意见》,促进政府全面依法行政,也有利于完善法学研究方法,改变当前法学研究重规范分析、轻实证推演的弊端,更有可能促使台州经验在全国推开并上升为法律,形成制度。

## 一、问题的提出

### 1. 依法行政的理论回顾

纵观西方国家法治政府所走过的三四百年历程,依法行政实践在发展中变迁,在变迁中发展,经过几百年实践的积累沉淀,终于确立了依法行政这一普遍性理念。在大陆法系国家,依法行政的基本理念主要表现为法律优位、法律保留、比例原则、信

[收稿日期] 2013-12-18

[基金项目] 中共浙江省委党校规划课题(ZX14190)

[作者简介] 杨文杰(1975—),男,浙江省台州市人,中共台州市委党校讲师,硕士,主要研究方向:法哲学与法社会学。

赖保护原则等;在英美法系国家,依法行政的基本理念主要表现为越权无效、合理性原则、程序正当和不准翻供原则等。一旦这些基本理念在行政管理领域得以确立,依法行政就从一种理想追求变成了具体的制度和生动的实践,并且随着依法行政实践的深入发展,这些基本理念又得到了进一步升华<sup>[1]</sup>,直至当代,甚至成为某些民族在某个阶段的信仰<sup>[2]</sup>。在当代中国,依法治国、建设社会主义法治国家是一项基本国策,它是人们的共识,甚至是全民族的信仰。<sup>[3]</sup>我国法治政府的建设,同样以依法行政理念的确立为先导。改革开放以来,特别是1996年我们党确立依法治国的基本方略以来,我国行政法制建设取得了巨大进步。在政府和法学界的共同努力下,依据对中外依法行政实践经验的归纳和升华,提炼出了依法行政的基本理念,它包含合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责统一6个方面。这些理念,既是对西方国家依法行政实践经验的概括,也是对我国依法行政经验的总结,集中体现了依法行政重在治官、治权的法制精神,高度浓缩了依法行政追求公正与效率的价值目标,它是指导与规范行政机关和公务员依法行政的信条。

## 2. 乡镇(街道)政府依法行政的政策背景与实践

在当代中国行政法学研究和行政法制改革实践中,“依法行政”已成为一个使用频率最高的关键词。这一概念也是中国行政法学理论界和法律改革者在过去20多年法制改革进程中,在行政法制改革领域所获得的一个“最大公约数”。从法制改革实践来看,依法行政的提法,已从原来零散的、策略性的宣告,发展成为系统的、战略性的政策阐述。改革开放30多年的历史,对于政府从某种程度上说,正是一个不断走向法治政府的历程。特别是近年来,党和政府一直致力于推进依法行政和法治政府建设。1997年,党的十五大提出了建设社会主义法治国家的目标。1999年,国务院召开依法行政会议,颁布《全面推进依法行政决定》,当年“依法行政”被写入宪法。2000年,国务院召开了全面推进依法行政工作会议。2004年,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,明确将依法行政的目标界定为建设法治政府。2008年,国务院做出《关于加强市县政府依法行政的决定》,将依法行政的战略表述进一步具体化。<sup>[4]</sup>2010年11月8日,国务院出台《关于加强法治政府建设的意见》,指出当前和今后一个时期,要全面推进依法执政,提高政府公信力和执

行力。2012年,党的十八大更明确提出法治是治国理政的基本方式,应更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。至此,依法行政,已经成为中国落实行政法治、建设法治政府的根本路径选择。

在中国,上至中央政府(国务院),下至县政府都设有法制办并将其作为政府的直属机构,法制办在政府依法行政中起着重要作用。但依法行政重点在基层,难点也在基层。乡镇(街道)政府是我国最基层的一级政府,也是政府法制建设最薄弱的一级政府,我国法律并没有规定在乡镇(街道)政府设法制办,从而导致了乡镇(街道)政府在依法行政上的职能缺位。2002年,浙江省温岭市(台州市下辖的县级市)率先试点,在全市16个乡镇(街道)政府增设法制办。乡镇(街道)政府法制机构设置模式是由各县(市、区)编委下文在乡镇(街道)设立法制办公室,与乡镇(街道)党政办公室或综治办公室合署办公,不增加人员编制,不增加财政支出,人员由各乡镇(街道)自行调剂解决。法制办主任由党政办公室或综治办公室主任兼任,人事任免权属乡镇(街道)党委,任命后报县级组织部、人事局和法制办备案,县级政府法制办负责业务指导。乡镇(街道)政府法制办总的职责是对本乡镇(街道)的法制工作进行规划、协调、监督、指导。具体来说,主要有起草审核规范性文件和政策措施,组织本乡镇依法行政工作,承办本乡镇的听证、复议、投诉和应诉赔偿工作等。2010年8月28日,温岭市设乡镇(街道)法制办入围“首届中国法治政府奖”并获提名奖。在温岭市试点取得经验的基础上,从2003年开始这一做法在台州市全面推广。目前,台州市133个乡镇(街道)都设立了法制办公室,共有专兼职法制工作人员250多名。温岭这一创举,解决了乡镇(街道)政府法制工作缺位、县级法制工作向下延伸困难、乡镇法制工作者缺少发展空间等问题,调动了多方的积极性。实践证明,乡镇(街道)政府法制机构在推动乡镇(街道)政府科学民主决策、依法行政、规范行政执法行为、推进权力公开透明运行等方面发挥了重要作用,取得了良好的效果。

## 二、调研方案的设计

### 1. 研究思路

首先是确定研究对象,即在台州市范围内乡镇(街道)设法制办这一现象,其次是通过阅读相关文献和了解实际情况,提出研究的具体方向及重点,并

对研究内容及环节进行细化。本研究具体可以细化为3个子课题,分步骤进行研究,根据细化的结果设计出不同的研究方案。最后采用社会学分析方法进行调查研究,得出调研数据的统计学描述,进而得出结论和提出对策。具体如图1所示。

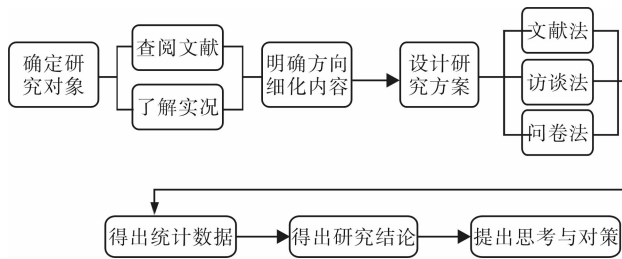


图1 研究思路

## 2. 研究步骤和目的

本研究分为3个子课题,按照如下三步来进行:第一步分析台州市乡镇(街道)政府依法行政状况;第二步对台州市乡镇(街道)机关行政人员依法行政能力进行调研分析;第三步对乡镇(街道)设法制办的必要性与可行性进行分析。这三个步骤是环环相扣、有机统一的。第一步的研究目的是论证乡镇(街道)政府在依法行政方面与国务院的要求是否相符,抑或存在哪些差距。第二步的研究目的是通过分析乡镇(街道)政府机关干部是否具备依法行政能力,有多少乡镇(街道)干部在法律的认知、遵守、执行方面是合格的,主要从法律人才的提供方面进行阐释。这两步都是分析田野调查取得的数据。第三步是基于前步的分析结果,论证依法行政语境下乡镇(街道)设法制办的必要性与可行性。根据第一步的统计结果,如果当前乡镇(街道)政府依法行政状况与国务院的要求不相符,就有必要设立法制办以指导乡镇(街道)政府更好地依法行政。根据第二步的统计结果,分析乡镇(街道)干部是否具备合格的依法行政能力,从而论证乡镇(街道)政府设法制办是否具有可行性。最后,通过这三步的研究,得出一些有益的启示,希冀为乡镇(街道)设法制办这一实践创新在全国的推广铺平道路。

## 3. 研究方法

本文采取4个相结合的研究方法。一是历史与现实相结合。研究历史是为了更好地认识现实,这样有利于把握研究的系统性和关联性。二是理论与实践相结合。本课题采用理论联系实际的方法,目的是使这一课题的研究更加贴近现实,更具有可操作性,避免理论与实践脱节。研究中,不仅对目前实践中存在的问题进行理论上的解释,同时也把理论

上的研究成果在实践中加以验证,从而使研究能同时立足于扎实的理论与实践基础之上。三是定性分析与定量分析相结合。课题组将在政府机关工作人员、人大代表、政协委员、普通群众4类人群中做一些抽样调查,开展定性、定量分析。定量分析包括确定假设、问卷设计、抽样调查、统计分析和理论归纳5个部分,定性分析包括个别座谈和小组座谈、内容分析、历史研究、观察研究、比较研究和人类文化研究等。四是跨部门多学科相结合。过去的研究往往有范围偏窄之嫌,广度和深度均不够,而本课题组有不同学科背景、不同工作性质的同志共同参与,可以从法哲学、法社会学、法政治学以及经济学等多学科、多角度、多层面来进行交叉研究,希冀为台州的法制建设提供可行性对策。

## 4. 调研方案

(1)“台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”的调研方案

调研样本选择。本次调研的样本选择分两步进行:第一步根据人均GDP,在台州市9个县市区各选取2个乡镇(街道),其中1个是该县市区人均GDP最高的乡镇(街道),另1个是人均GDP最低的乡镇(街道),对选取出来的18个乡镇(街道)进行调研,以考察其依法行政状况;第二步,对每个样本乡镇(街道)中相关人员进行访谈,发放50份问卷,并进行答卷指导。

调研的基本内容。依据国务院《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县依法行政的决定》和《关于加强法治政府建设的意见》3个文件的要求,拟定出以下9个方面的调研内容,即履行职责、科学决策、制度建设、规范执法、行政监督、化解矛盾、保障措施、学法考核及加强领导等。

调研的基本方法。采取问卷调查、座谈和访问相结合的方法。①问卷调查。问卷分为A、B卷,A问卷由乡镇(街道)机关行政人员填写,每个乡镇(街道)发放50份;B问卷由所在乡镇(街道)的行政相对人、各级人大代表、政协委员填写,每个乡镇(街道)也发放50份。按照9个调查内容的基本思路,经过反复论证,A问卷设计了24个问题,B问卷设计了15个问题。A问卷由各乡镇(街道)党政办公室负责发放与回收,B问卷由各乡镇(街道)镇长(主任)负责联系,其发放与回收由大学生村干部负责实施。②特定对象座谈会。计划举办7个特定人员的小型座谈会,对象分别是县市区级别的人大代表、县市区级别的政协委员、企业老板、企业白领、工

人、农民和弱势群体人员(包括离退休人员、下岗待业人员、残疾人员、外来务工人员等),目的是为了在问卷调查中反映得不够充分和某些特殊群体的情况得不到针对性反映的问题。<sup>③</sup>专家访谈。在问卷和座谈会调查的基础上,本课题组计划采访几位熟悉法律工作方面的专家(如各县市区的法制办主任)和有代表性的乡镇书记或镇长,目的是就课题调研中某些带有全局性、疑难性且尚需进一步搞清的问题进行调查了解和咨询请教。最后,根据以上调查资料进行统计、研究,形成调研报告。

(2)“台州市乡镇(街道)机关行政人员依法行政能力”的调研方案

调研样本选择与“台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”调研方案相同。

调研的基本内容。关于机关行政人员依法行政能力的问卷设计,目前国内学术界对此研究不多,可见到的最具有借鉴性的当属何修良的《依法行政能力》<sup>[5]</sup>,根据该书的观点,结合本课题组成员的认知,我们认为依法行政能力至少应包括如下5个方面:法的认知能力;法的学习能力;法的遵守能力;依法行政决策力;依法行政执行力。考虑到是否具有脱产法律大专以上学历也是衡量是否具有良好依法行政能力的一个重要因素,课题组在设计问卷的时候也增加了学历这一选项。

调研的基本方法——问卷调查法。问卷围绕上述5个方面的主题进行设计,初步形成32道题:法的认知能力、法的学习能力、法的遵守能力共30题,每一种能力各10道选择题,每题10分;依法行政决策力、依法行政执行力共2题,采取论述题形式,以情景模拟式题型出现(此种题型在当前领导干部竞聘上岗考卷中时常出现,例如“如果你是一个分管工业的副镇长,市里规划一重大项目落户你镇,3个月后工程必须上马,但是项目区遇到大量民房拆迁问题,村民抗拒心理严重,你如何做出科学合法的决策,并依法进行拆迁?”),每题100分。然后从样本乡镇(街道)中随机抽取50名在编工作人员,由党政办公室负责组织考试。最后,根据问卷成绩进行统计、研究,形成调研报告。

### 三、调研结果及分析

#### 1. “台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”的调研结果

本次调研共发放A、B问卷1800份,收回有效问卷1586份,有效问卷率88.11%。其中A问卷

882份,有效问卷率98%;B问卷704份,有效问卷率78.22%。B问卷的有效问卷率相对较低些,从某个层面上反映了行政相对人对依法行政不是很关注,这也是当前乡镇(街道)依法行政的实际状况,说明群众对政府在法治建设方面的满意度只处于中上等,这与台州市统计局2012年法治建设群众满意度调查的结果比较接近(见表1)。该调查结果显示:广大群众对台州市各县市区法治建设总体印象良好,全市法治建设民意调查综合得分平均为165.42(165.42换成百分比相当于82.5%,因为“法治建设群众满意度”由18项内容组成,每项单独计分,18项内容汇总平均后为综合得分,满分为200分)。这也说明我们这次调研结果具有良好的信度和效度。

#### (1) 调研对象的基本情况

性别和年龄结构:调研对象72.35%为男性,27.65%为女性;调研对象的年龄在28~55岁之间。

文化程度、专业类别和职业分布:A问卷调研对象的文化程度主要是中专和大专,二者共占96.78%,其中第一学历为法律本科的占0.46%,第一学历为法律大专的占0.98%,第一学历为法律中专的占2.68%;B问卷调研对象的文化程度主要是中专以下学历,其行业分布较为均匀。

#### (2) 依法行政状况的具体数据

统计数据表明,对于乡镇(街道)行政机关是否“履行职责”这一项,A问卷中95.58%的乡镇(街道)机关人员认为乡镇(街道)政府已经较好地履行了职责,而B问卷中行政相对人这样认为的占79.26%;对于“科学决策”这一项,A问卷统计结果是89.67%的人认为乡镇(街道)行政机关做到了科学决策,B问卷的统计结果是71.34%的人这样认为;对于“制度建设”这一项,A问卷统计结果是83.12%的人认为制度建设相对完善;对于“规范执法”这一项,A问卷统计结果是71.15%的人认为当前乡镇(街道)干部能或基本能做到规范执法,B问卷的统计结果是61.36%的人这样认为;对于“行政监督”这一项,A问卷统计结果是82.76%的人认为当前上级政府、上级和本级人大和政协较好地履行了监督职能;对于“化解矛盾”这一项,A问卷统计结果是89.67%的人认为能较好地及时地建立人民调解制度和信访制度,从而有效地化解矛盾,B问卷的统计结果是68.76%的人这样认为;对于“保障措施”这一项,A问卷统计的结果是68.96%的人认为有一定的保证措施来落实依法行政;对于“学法考

核”这一项,A 问卷统计结果是 91.65% 的人认为能及时按量地完成上级要求的相关法律的学习;对于“加强领导”(主要考察以下 3 个方面:行政首长承担推进依法行政工作第一责任人的职责;政府应当建立依法行政报告制度;加强政府法制机构和队伍建设)这一项,A 问卷统计结果是 46.21% 的人认为当前领导比较重视乡镇的依法行政工作(见表 2)。

### 2.“台州市乡镇(街道)机关行政人员依法行政能力”的调研结果

本次调研共发放问卷 900 份,收回有效问卷 890 份,有效问卷率 98.88%。

#### (1) 调研对象的基本情况

性别和年龄结构:调查对象 78.63% 为男性,21.27% 为女性;调研对象的年龄在 29~53 岁之间。

文化程度和专业类别:调研对象的文化程度主要是中专和大专学历,二者共占 93.12%,其中第一学历为法律本科的占 0.51%,第一学历为法律大专的占 0.86%,第一学历为法律中专的占 2.32%。

### (2) 依法行政能力的具体数据

“法的认知能力”采取闭卷考试,平均得分 56.43;“法的学习能力、法的遵守能力、依法行政决策力和依法行政执行力”采取开卷考试,调研对象可以带纸质书籍进入考场,因为平时他们在行政过程中也是可以借助一些法律资料的,但是必须每人独立完成。考试结果显示,“法的认知能力”平均得分为 56.43,“法的学习能力”平均得分为 92.18,“法的遵守能力”平均得分为 90.32,“依法行政决策力”平均得分 78.98,“依法行政执行力”平均得分为 83.38。综合 5 项指标后,“依法行政能力”平均得分为 80.26。

### 3. 调研结果分析

调研结果分析主要是利用调研所得的数据来论证台州市范围内乡镇(街道)设法制办是否有必要、是否具有可行性。

#### (1) 对台州市乡镇(街道)设法制办的必要性的实证分析

表 1 2012 年台州市各县(市、区)法治建设群众满意度调查表

序号	项目	全市	椒江	黄岩	路桥	临海	温岭	玉环	天台	仙居	三门
1	“法治浙江”政策知晓度	144.30	153.21	145.68	142.47	139.69	138.33	142.33	147.17	144.17	145.62
2	领导干部遵纪守法、依法办事	167.17	167.86	171.20	168.75	162.21	163.94	162.77	171.13	169.57	167.15
3	选拔任用干部的公开与公正	166.25	167.23	166.97	166.55	164.37	166.37	160.38	169.16	170.11	165.15
4	反腐倡廉成效	164.04	164.72	166.48	165.11	160.42	160.55	158.73	170.59	165.47	164.31
5	依法行政情况	167.56	174.08	170.77	169.27	162.57	165.44	160.70	170.18	166.73	168.30
6	政务信息公开	169.15	167.71	170.71	169.34	166.97	172.06	164.15	170.36	172.05	168.96
7	群众反映情况方便程度	166.00	169.82	170.93	163.86	163.21	166.26	159.82	168.23	163.97	167.86
8	外来投资经商者平等政策和权利	182.91	185.44	181.91	180.38	185.71	180.22	178.54	182.77	185.24	185.99
9	打官司难易情况	156.02	165.64	160.14	159.25	144.85	151.82	153.97	155.63	153.68	159.18
10	法院检察院办案公正情况	166.43	167.86	168.63	169.80	159.03	158.75	165.28	170.46	170.00	168.09
11	对法官、检察官印象	170.22	172.69	174.05	171.91	163.30	161.76	167.36	172.85	174.63	173.47
12	对律师印象	156.08	160.41	160.44	155.84	153.08	147.15	152.49	156.56	157.33	161.45
13	法律援助、司法救助情况	171.41	173.05	170.94	172.78	168.66	168.27	171.79	172.76	173.88	170.58
14	法制教育情况	168.11	168.12	172.08	169.64	162.66	163.54	166.07	170.14	170.82	169.96
15	居(村)委员会民主选举情况	156.00	162.45	155.99	154.23	156.68	152.42	147.40	162.96	160.61	151.29
16	社区(村)事务公开情况	167.57	175.09	166.41	172.43	165.05	169.96	165.17	169.96	165.79	158.24
17	企业职工权益保障情况	169.51	169.22	171.64	172.73	172.33	166.07	172.12	170.07	166.25	165.12
18	法治建设总体成效	168.86	174.55	169.27	168.95	166.79	163.32	166.15	170.14	171.35	169.20
	综合得分	165.42	168.84	167.46	166.29	162.09	162.01	161.96	167.84	166.76	165.55

注:数据来源于台州市统计局

表 2 2012 年台州市依法行政状况调研数据

问卷类型	履行职责	科学决策	制度建设	规范执法	行政监督	化解矛盾	保障措施	学法考核	加强领导	平均
A	95.58%	89.67%	83.12%	71.15%	82.76%	89.67%	68.96%	91.65%	46.21%	79.86%
B	79.26%	71.34%	—	61.36%	—	68.76%	—	—	—	70.18%

上述2个调研结果的统计数据显示,台州市乡镇(街道)设法制办是必要的,对此我们可以从以下3个方面来分析论证。

其一,从“台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”调研中我们回收B问卷704份,有效率仅为78.22%,有效问卷率相对较低,从某个层面上反映了行政相对人对依法行政不是很关注,这也是当前乡镇(街道)政府依法行政的实际状况,即乡镇(街道)政府在依法行政方面还存在一定的不足,这就要求乡镇(街道)政府要进一步加强在依法行政方面的工作投入,必须设一个专门的法制机构来指导乡镇(街道)政府依法行政。乡镇(街道)设法制办也是深化政治体制改革的必然要求。当前行政层级过多,行政效率低下,行政资源浪费,必须进行改革。那么如何对行政层级进行改革呢,目前撤区扩镇的呼声比较高,而扩镇就必须强权,让乡镇不再“委托执法”,从法律层面上给乡镇以各种执法权和各类独立的相关职能,因而设法制办是大势所趋。

其二,从“台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”A问卷调研对象文化程度和专业类别的调研数据及“台州市乡镇(街道)机关行政人员依法行政能力”调研对象文化程度和专业类别的调研数据可看出(见表3),乡镇(街道)机关行政人员中第一学历是法律专业的人员非常少,原因不外乎2点:一是乡镇(街道)很少招聘法律本科人才;二是乡镇(街道)没有专门的法制机构,法律本科人才即使被招录,也会因为不能做本专业工作而心生不满,最终选调出去。这对乡镇(街道)机关依法开展行政工作很不利。故今后乡镇(街道)人力资源部门工作的重点是招聘3—5名法律专业本科毕业生,而设置法制办就是一个很好的平台,能把法律人才充实到基层政府,更好地推进乡镇(街道)政府依法行政。

表3 台州市乡镇(街道)机关行政人员的文化程度及法律专业背景情况统计表

调查对象	中专/大专	法律中专	法律大专	法律本科
依法行政状况 A卷调查对象	96.78%	2.68%	0.98%	0.46%
依法行政能力 调查对象	93.12%	2.32%	0.86%	0.51%
综合	94.95%	2.5%	0.92%	0.485%

其三,“台州市乡镇(街道)机关依法行政状况”A问卷统计结果显示,台州市乡镇(街道)机关依法行政率平均为79.86%,B问卷统计结果显示,台州

市乡镇(街道)机关依法行政率平均为70.18%,二者平均为75.02%。调研发现,乡镇(街道)机关在依法行政方面还存在着一些问题,如职责的缺位和履行不当;决策的不透明、不科学;疏于制度建设,热衷于人治模式;执法不规范,互相扯皮,甚至消极怠工;行政监督不力,事前监督缺位,未形成预防机制,追求惩罚式的事后监督;对学法热情不高,流于形式,好走过场;一把手对法制建设重视不够等。以上问题虽然不普遍,但是毕竟存在,这说明为加强法制建设有必要增设专门性的法制机构,以指导并服务于乡镇(街道)政府的依法行政。此外,从台州市统计局获得信息,2012年台州市各县(市、区)法治建设群众满意度为165.42分,换算成百分比相当于82.5%。浙江省杭州市余杭区曾发布2008年度“法治指数”,得分为71.84,专家称这个得分不是很高,浙江省的法治建设还有很多工作可做。<sup>[6]</sup>不管是75.02%还是82.5%,都是中等偏上的成绩,离真正建成100%的法治政府、法治浙江还有很大距离,乡镇(街道)政府在依法行政上还有很多工作要做,如设一个专门的法制机构,不仅有利于乡镇(街道)政府依法行政,提高群众的法治满意度,更有利于中国法制现代化建设。需要指出的是,对乡镇(街道)政府设法制办的必要性进行规范分析,不是本研究的重点,因为这方面的论述已经很多了,常见观点有:我国改革开放和社会主义现代化建设已进入新的历史时期,随着经济社会快速发展,一些深层次的矛盾和问题逐步显现,人民群众的民主法制意识和政治参与积极性日益提高,维护自身合法权益的要求日益强烈等,这些都对政府工作提出了更高的要求,需要进一步提高依法行政水平。乡镇(街道)政府是我国政权体系中最基层的政权单位,是依法行政的最前沿阵地,同人民群众的接触最经常、联系最直接、交往最广泛。因此,依法行政重点在基层,难点也在基层。乡镇(街道)政府能否切实做到依法行政,很大程度上决定着政府依法行政的整体水平和法治政府建设的整体进程。按照“适当下移行政执法重心,减少行政执法层次”的要求,台州市委、市政府出台了《关于推进乡镇管理体制改革的若干意见》,要求以委托执法和协助执法等形式,逐步落实乡镇行政执法的应有事权,强化乡镇政府的执法职权和责任。有鉴于此,台州市在乡镇(街道)政府设立法制办是完全必要的。

(2)对台州市乡镇(街道)设法制办的可行性实证分析

乡镇(街道)政府设法制办需要考虑法律人才因素,根据实际经验,在财政支付和编制解决的情况下,还必须有二三名具有法律专业背景或具备一定法律知识和法律能力的人才,才能保证一个法制机构的正常运转。根据表3所示的台州市乡镇(街道)机关行政人员的文化程度及法律专业背景情况统计,各乡镇还是有一定比例的法律人才,虽然比例很低,但是每一个乡镇基本上有2名左右法律中专以上的工作人员,这是法制办组成人员的基础。另外从依法行政能力的具体指数来看,乡镇机关行政人员虽然法律的认知能力的分数不及格(56.43分),但是他们学习法律的能力还是优秀的(92.8分),依法行政能力平均得分为80.26,这表明他们中的绝大部分人转行做法制工作也是可以胜任的,故从人员角度分析,设法制办是可行的。即便是某个乡镇(街道)真的是法律人才奇缺,那也不难解决,现在法律本科生、研究生城市就业前景一般,很容易招聘到优秀的法律专业人才充实到基层法制工作人员队伍中。

根据台州市乡镇(街道)法制办建设情况调研报告,台州市在不增加机构和人员编制的情况下,在全市133个乡镇(街道)都设立了法制办公室,同党政办公室合署办公,共有专兼职法制工作人员250多名。据统计,2008—2012年,全市乡镇(街道)法制办公室共审核规范性文件和政策性措施2797件,审核具体行政行为7827件,承办行政复议案件46件,承办行政应诉案件193件,开展行政执法监督检查1449次,参与调解各类纠纷9694次,开展法制宣传教育7246次,开展法律咨询174614人次,向乡镇政府(街道办事处)提出法律意见建议1630件次(见表4)。

经过10多年的实践,台州市乡镇(街道)法制办为促进当地经济社会发展和推进依法行政等做了大量卓有成效的工作,发挥了积极作用,取得了初步的成效。它不仅促进了基层政府的依法行政,还促

进了基层和谐社会建设,更促进了政府法制工作在基层的落实。由此可见,台州市在乡镇(街道)设法制办是可行的。

#### 四、两点思考

综上所述,乡镇(街道)政府设法制办在台州不仅是必要的,而且是可行的。但这毕竟是一种尝试,仍然存在不足之处,需要进一步思考和完善。

##### 1. 台州市乡镇(街道)法制办目前存在的问题与解决对策

通过以上实证分析得出如下结论:台州市乡镇(街道)政府设立法制办是必要的,也是可行的。这并不表明台州市这个试点完全成功了,不存在任何问题了。由于台州市乡镇(街道)法制办是在“三不”(不增加人员编制、不增加财政支出不增加机构)指导思想下成立的,与党政办公室合署办公,其实就是多挂个牌子而已,这就导致了当前有一大部分乡镇(街道)法制办存在如下问题:经费保障不到位,工作正常运转有困难;法制办人员少、任务重、思想不稳;部分法制办名存实亡,法制工作基本没有开展、流于形式。<sup>[7]</sup>这种现状严重影响了乡镇(街道)法制办的正常运行。要解决这个问题,可以从下面3个方面入手。首先,针对经费不到位问题,政府应加强对法制工作的领导和保障,加大财政投入,把法制办的费用列入财政预算。其次,针对法制办专职人员少、具备法律专业背景的人更少、持有司法资格证的法制人员基本没有的现象,建议将乡镇(街道)政府法制办的设置,纳入乡镇(街道)机构改革的“三定”编制计划范围,将乡镇(街道)政府法制办作为乡镇(街道)内设机构予以明确,核定行政编制2人或3人。但是这个方案不具有可行性,因为很多乡镇(街道)人口仅一两万人,设立一个具有2人或3人编制的法制机构不切实际。最根本的途径就是借行政体制改革的东风,根据相关原则,三四个乡镇合并成一个中心镇,人口基数在15万左右,合并前

表4 乡镇(街道)法制办公室工作情况统计表

年度	审核规范性文件和政策性措施(件)	审核具体行政行为(件)	承办行政复议案件(件)	承办行政应诉案件(件)	开展行政执法监督检查(次)	参与调解各类纠纷(次)	开展法制宣传教育(次)	开展法律咨询(人次)	向乡镇政府提法律意见建议(次)
2008	564	1 465	7	44	298	1 969	1 347	30 498	298
2009	554	1 620	9	31	289	1 954	1 437	37 902	367
2010	568	1 532	10	38	265	1 997	1 468	35 218	308
2011	572	1 623	9	39	295	1 895	1 496	38 127	319
2012	539	1 587	11	41	302	1 879	1 498	32 869	338

每个乡镇法制办如果有一两个专职法制员,那合并后的中心镇就有专职法制员3~6个,这就从根本上解决了人员不足的问题。针对法制人员法律素质低的问题,加大业务培训和适当招聘法律人才即可。最后,即使解决了上面存在的问题,乡镇(街道)法制办的力量还是相对弱小,依然不能完全胜任指导服务乡镇(街道)政府依法行政这个角色。实践中比较好的解决方案就是与当地的知名律师事务所合作,聘请它们为乡镇(街道)政府的法律顾问单位,借助它们的力量解决一些法律疑难问题。在这方面,台州市路桥区新桥镇和螺洋街道正在进行实践。由于律师事务所是免费为乡镇政府提供法律服务的,这样乡镇政府节省了财政开支,而律师事务所也提高了声誉,从而实现了双赢。

## 2. 乡镇(街道)设法制办这一模式能否在全国推广

从调研数据的分析可知,在台州市各乡镇(街道)设法制办是必要的,也是可行的,这个成功的经验是否具有普适性,全国的乡镇(街道)是否都可以设置法制办呢?这还要作具体分析。虽然已经有部分省市借鉴了台州市的经验在本地乡镇(街道)设法制办,例如江苏省,但是并不是所有的地区都适用“台州模式”。多数实践者认为:经济欠发达、或乡

镇辖区人口太少、或县级法制办力量太弱的地方,不宜在乡镇(街道)一级政府设立法制办;应随着行政体制改革的不断深入,根据乡镇(街道)经济发达程度、辖区人口及本地区法制人才的储备等情况,分地区、分步骤稳步推进。

## [参 考 文 献]

- [1] 袁曙宏. 法治规律与中国国情创造性结合的蓝本——论《全面推进依法行政实施纲要》的理论精髓[J]. 中国法学,2004(4):3.
- [2] [美]伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平,译. 北京:中国政法大学出版社,2003.
- [3] 冯象. 木腿正义[M]. 广州:中山大学出版社,1999:8.
- [4] 王锡铤. 依法行政的合法化逻辑及其现实情境[J]. 中国法学,2008(5):63.
- [5] 何修良. 依法行政能力[M]. 北京:人民出版社,2005.
- [6] 新华网. 杭州余杭“法治指数”再出炉“分数不高很正常”[EB/OL]. (2009-07-22)[2013-12-01]. <http://news.qq.com/a/20090722/000633.htm>.
- [7] 宋飞. 省级以下法制机构在政府工作中的定位及其思考[EB/OL]. (2007-08-22)[2013-12-01]. [http://article.chinalawinfo.com/Article\\_Detail.asp?ArticleID=46485](http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=46485).