

全面推进依法治国视阈下 地方治理行政化向地方治理法治化转变的策略选择

曹平¹, 杨鹏²

(1. 广西社科联, 广西 南宁 530001; 2. 广西民族大学, 广西 南宁 530006)

[摘要] 十八届三中、四中全会的召开, 深化行政体制改革已经进入一个新的历程, 这就要求各级政府严格按照法治要求办事。在地方治理过程中, 政府作为其中的重要主体之一, 其治理的法治化程度在很大程度上关系到我国行政体制改革的深度, 也事关我国依法治国能否全面推进, 据此, 我们以全面推进依法治国作为视角, 对地方治理行政化向法治化的转变做了简单的论述, 并对转变策略做了简单思考。

[关键词] 地方治理; 行政化; 法治化

[中图分类号] D693.62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-5227(2015)01-0066-05

2014年10月20—23日, 十八届四中全会召开通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》), 在该《决定》的第三点中专门提出要“深入推进依法行政, 加快建设法治政府”。而政府的关键职能之一就是加强社会治理, 因此, 政府治理法治化的问题研究就成为建设法治政府亟待解决的一个重要方面。

一、地方治理行政化与地方治理法治化的一般法理解释

(一) 地方治理行政化

地方治理行政化是地方治理过程中出现的一种现象, 也是各个国家和地区在治理过程中容易出现进而导致治理不规范现象发生的诱因之一。在准确界定地方治理行政化之前, 首先有必要把握何为地方治理。而要把握地方治理的内涵则先要知道治理的概念, 正如任维德教授所云: “治理的概念, 内在地包含着地方治理。治理本质上是地方性的, 或者说, 地方性是治理的内在品格。”^[1] 从目前研究现状来看, 无论是国内还是国外, 对于

治理的概念依旧是仁者见仁、智者见智, 但按照通俗理解治理即享有治理权的主体对一定事务进行管理的方式总称。这一概念虽然只是最浅层次的对治理的内涵进行了界定, 但其涵盖了治理这一概念应该包含的内容。在此基础上, 我们认为地方治理是在一定的基层区域内, 相关的组织和个体, 包括政府、企业以及其他团体和个人等通过一定的形式对其所在辖区的事务进行规范、管理的所有行为与活动的总称。而本文所讲的地方治理行政化中的地方治理特指地方政府的治理, 不包括其他组织和个体的治理, 换言之, 本文研究的地方治理专门指地方政府治理, 与地方治理所包含的企业以及其他主体的治理还是存在较大区别的。首先, 本文所指的地方治理主体仅限于享有行政权的行政主体, 其治理权来自于《宪法》与法律的规定。其次, 这里所讲的行政主体也只限于地方行政主体, 其与国家治理有区别, 是相对于中央而言的, 这一区分是按照我国现有的中央与地方的行政主体划分而区分开来的。再次, 这里所说的地方治理是地方行政主体为了管理其所管辖区内的地方事务的行为总称。可见本文研究的

[收稿日期] 2014-12-10

[作者简介] 曹平(1956—), 男, 河北平泉人, 法学博士, 研究员, 广西壮族自治区社会科学界联合会副主席、党组成员, 中国人民大学经济法研究中心教授, 广西大学、广西师范大学、广西民族大学硕士生导师。研究方向为经济法、行政法及法学理论等; 杨鹏(1987—), 男, 广西民族大学法学硕士。

方治理与其他治理是有较大区别的。

据此,在上文对治理、地方治理等分析基础上,可以将地方治理行政化界定为:根据《宪法》和法律的规定,在中央统一领导下的地方政府及其组成部门依据其自身所享有的行政权管理本区域内的事务,并且这种管理形式多以政府计划、行政命令等带有强制性的行政措施贯彻执行,这种管理社会事务的方式与行为所带有的一种行政性特征的趋势即为我们这里所称的地方治理行政化。其具有行政性、强制性与命令性特征。

(二)地方治理法治化

党的十八届四中全会通过的《决定》在第七部分第四点指出:“全面推进依法治国,基础在基层,工作重点在基层。”可见,基层治理的法治化对全面推进依法治国之重要。而基层治理作为地方治理的一个重要组成部分,地方治理法治化同样有利于依法治国的建立。据此结合《决定》有关“基层治理法治化”的有关规定,我们认为地方治理法治化是指在坚持党的领导和人民当家作主的基本原则下,以依法治国为前提,在地方行政区域内坚持依法行政、民主行政、严格执法、公正司法与守法,使地方的政治、文化、经济等全面纳入到法治轨道上来,进而最终实现国家治理体系与能力的现代化。结合《决定》的相关精神,地方治理法治化可以从以下几方面理解:

第一,地方治理法治化要求地方行政主体在治理社会过程中要采用法治方式和制度手段。这既是地方治理法治化的要求,也是全面推进依法治国的目标所在。

第二,地方治理法治化要在坚持党的领导的前提下,依据《宪法》和法律的规定,充分发挥行政主体在治理中的作用,使行政主体运用法治思维思考问题,采取法制措施解决问题,改变传统以政策为主的治理方式。

(三)地方治理行政化与地方治理法治化关系

地方治理的问题最初是由公共管理学和政治学领域研究的,随着交叉学科的发展以及法学研究范式的转换,从法学的角度对地方治理的研究越来越多,但更多是从地方治理所具有的特性来分析研究。正如本文所研究的地方治理行政化与法治化两种不同治理特性一样,二者之间既存在紧密的联系也存在各自的特殊之处。

其相互联系之处在于,无论是地方治理行政化还是地方治理法治化,二者的共同点都是在于加强地方治理,维护社会秩序,促进社会政治、经

济、文化等全面发展,进而提高人民生活水平,让社会发展成果为人民共享,尽可能将影响社会治理的因素及其利益分配问题达到合理化、规范化。因此,我们也可以说无论是地方治理行政化还是地方治理法治化,二者对于社会的发展与治理都是具有较强的推动作用。

虽然二者有着以上联系,但二者的特性不同,因此存在着一些差异。首先,两种治理方式的依据不同。地方治理行政化在治理社会的过程中偏重于党的相关文件决定与政府的相关规定,而地方治理法治化则强调社会治理过程中要以《宪法》和法律为依据,按照“权力清单”进行,坚持“法无授权即禁止”。其次,两种治理的手段不同。前者一般来说多以决定、命令或者行政管理方式作出,后者则是严格按照法律规定的措施进行管理。再次,程序的重视程度不一样。前者由于多以行政化手段作为治理方式,因此,其程序随意性大,相对而言更加便捷。而后者则严格按照法律规定的程序进行,相对繁杂。最后,二者最后的效果也存在差异。地方治理行政化的效果取决于部分领导的正义公平度,往往会出现“人走茶凉”的现象,而后者则无论如何都必须严格遵照执行,难以因为人的因素而受太多改变。

可见,地方治理行政化与地方治理法治化之间既存在着许多相同之处,但是同时二者之间也存在差别,二者是辩证统一,不可偏颇的。

二、全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变的必要性和现实意义

(一)全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变的必要性

尽管社会主义法治体系已经建起,但这并不代表国家治理已经严格按照法律规定的程序依法进行,受传统“权力本位观”的影响,在地方治理过程中存在一些不好现象有待改善。因此,在全面推进依法治国视阈下加强地方治理行政化向法治化转变非常必要。

首先,这是国家治理体系与治理能力现代化的要求。因为治理体系和治理能力现代化的一个重要方面就是要求运用科学规范的措施治理社会,并且使这些治理措施形成一个紧密联系、相互衔接的统一体,不能使这些治理措施因领导人的意志随意改变。这就要求需要有着相关法律的规

定为其保驾护航。而国家又是由各个地方共同组成的,地方治理法治化水平越高则国家法治化水平就会得以提升,因此,从这个方面来说,全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化的转变就是国家治理体系与治理能力现代化的要求。

其次,这是建设法治国家的要求。按照目前的通说,法治国家包含着法治政府与法治社会,而法治政府的建立则有赖于地方政府在治理社会过程中严格按照法定的程序管理社会、治理社会,这就是本文所研究的地方治理法治化所研究与阐释的,因此,是地方治理从行政化向法制化的方面转变也是建设法治国家的必然要求。

再次,这是全面推进依法治国总目标的要求。《决定》提出“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”。而社会主义法治体系的建设与社会主义法治国家的建设是离不开地方治理体系的法治化,中国特色社会主义法治体系的建设与完善有待于地方治理体系的建成与法治化,因此,可以说没有地方治理法治化,社会主义法治体系的建设也将成为无源之水。

(二)全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变的现实意义

依法治国理念早已提出,但十八届四中全会专门以“依法治国”为主题,这无论是从历史进程上看,还是从会议的安排上看都是具有很强的现实意义的。而要真正实现全面推进依法治国,使地方治理从行政化向法治化转变是意义重大的。

首先,有助于弘扬法治理念,坚定法治信仰。众所周知,法治理念早已提出,虽然在我国实践中已经取得长足进步与重大突破,但是其与我国广大群众的需求还是相差甚远的。究其原因还是因为当前我国法治信仰还有待提高,而政府作为我国社会治理的重要主体,并且从我国法治改革的实践看常常也是遵循“政府主导型的自上而下模式”,因此,在当前全面推进依法治国视阈下,首先要求政府在治理社会过程中做到法治化是其题中应有之义。只有政府在治理过程中实现法治化,才能真正以身作则,起到良好的示范作用,使广大群众相信法治、信仰法治,从而弘扬法治理念。

其次,有助于国家治理现代化的实现。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”,从其表面看其似乎未对法

治化作出要求,但从其宏观角度看,其要求在实现现代化过程中必须坚持“依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。这无疑就是法治化的要求。换言之,“‘国家治理体系和治理能力法治化’是‘国家治理体系和治理能力现代化’的重要评判指标,同时也是‘国家治理体系和治理能力现代化’实现的必要条件”^[2]。而地方治理是国家治理的重要组成部分,因此,其同样是有助于国家治理现代化的实现的。

再次,有助于实现社会的公平正义。地方治理必然会涉及到社会主体利益的分配,关乎人民群众切身利益,这就要求地方治理社会过程中还不能忽视人民群众的利益,采取简单的程序进行,必须在考虑人民整体利益的基础上,按照法律的程序进行,体现治理是为了人民,也能够真正实现社会的公平正义。

最后,有助于维护社会经济秩序。地方政府治理的重要目标之一就是维护社会经济秩序,当前我国处于改革攻坚时期,各种矛盾时有发生,如果处置不当则会造成较大矛盾的发生。因此,地方治理从行政化向法治化转变,做到于法有据、于情有理,进而有助于维护社会经济秩序。

三、全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变面临的障碍

在当前全面推进依法治国的视阈下,积极转变地方治理方式,是一个任重道远的事情,其不仅受到地方相关主体的制约,也受到各种国内外因素的影响。具体来说,我们认为至少包括以下几方面的障碍。

(一)地方治理过程中的行政主体法治意识不强

思维是行动的先导,有什么样的思维就决定着怎么样的行动。在地方治理过程中,行政主体的法治意识直接影响着其法治化的水平。受传统“权力本位观”的影响,加上不少地方政府坚持“经济发展至上”的理念,使得政府治理过程中,大力采用行政化措施,甚至为了经济的增长,“开小灶”等规避法律的现象时有发生。这种治理行政化的趋势,表面上看为地方经济的发展取得了一时的增长,但从长远来看,其危害甚大,影响深远。究其原因还是由于行政主体法治意识不强造成的,

其未能认识到法治的重要性,也未能较好地理解法治的内涵。

(二)地方治理过程中的行政职能定位不准

在我国现行体制下,地方政府在社会治理过程中承担着不可小视的作用,其职能定位直接关系到治理过程中的法治化水平。按照我国《宪法》第107条第一款、第二款规定:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作。”可见,地方政府在治理过程中的职能涉及到政治、经济、文化等多方面,但不能就此认为其处于主导地位。在实践中,的确存在着一些地方政府“伸手过长”、“管得太宽”的现象发生,这一现象即为职能定位不准,其既影响了社会治理水平的提高,也阻碍了法治化进程的进步。

(三)地方治理过程中的行政决策责任不明

行政决策是指行政主体在治理社会过程中,为了促进社会经济发展,对一定时期内有关事项作出决定的活动。而因这种决策造成一定损害而应承担的否定性后果即为行政决策责任。从我国目前实践来看,许多地方由于行政决策是由相关领导在集体讨论的基础上作出或者由领导直接决定作出,这种受制于领导“一人言”或者“决策主体不明确”而导致责任难以区分,进而难以追究其责任的现象时常发生。这种现象若不加制止则极易导致实践中为了个人政绩滥决策、慢决策现象的发生,也不利于地方治理法治化的实现,更不利于全面推进依法治国的建设。

(四)地方治理过程中的行政执法失范

行政执法失范是指“国家行政机关或行政执法人员在法律实施的过程中,由于缺乏必要的执法制度的约束以及过于宽松的执法自由裁量权空间,加之主观上特权意识作祟,法治意识淡薄和功利主义的诱引而导致诸多与现代法治精神相悖离的不规范乃至违法的行为”^[3]。从实践看,目前强行执法、暴力执法、不规范执法引发的抗法等群体性事件时有发生,究其原因有执法人员执法素质有待提高的问题,也有执法对象不配合等原因,但综其种种,最根本原因在于目前执法过程的法律

规范不健全,导致执法体制不完善。

四、全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变的策略选择

上文分析了全面推进依法治国视阈下地方治理行政化向地方治理法治化转变过程中面临的障碍,不难发现,这些障碍的解决需要各方面的努力,十八届四中全会的《决定》从多方面对其进行了较为全面的定位,结合此,我们认为至少可以从以下几方面进行。

(一)加强地方治理过程中行政主体的法治意识

法治是一种精神,也是一种理念,更是一种追求。在当前全面推进依法治国视阈下,要想地方治理法治化,首先就必须加强行政主体的法治意识,因为行政主体作为地方治理的最重要也是不可或缺的主体,其既是执法主体也是守法主体,其行为会受到广大群体的关注和监督。如果他们自己都没有法治意识,地方治理法治化治理转变将会成为空中楼阁,人民也难以遵守,更不会尊重行政主体做出的相关行为。具体来说,首先,要加强行政主体的法律知识培训,提升其法治信仰,使全体地方行政人员将晦涩的法律条文融入到自己的信仰与理念之中,成为一种法治意识,作为一种生活与治理方式。其次,建立行政主体的法治绩效考核机制,对于行政主体在社会治理过程中缺乏法治精神,不遵循法治程序的行为,直接计入其绩效,作为晋升的指标之一。通过教育与惩罚、精神鼓励与物质奖励相结合的方式强化行政主体的法治意识。

(二)完善行政组织和程序法律制度,明确地方治理过程中的行政职能

地方治理法治化的过程离不开行政主体执法法治化,而要实现行政主体执法法治化就首先要明确其职能,完善行政组织和程序法律制度。通过完善行政组织法明确各主体之间的职责,防止职责交错或漏空。通过行政程序法律制度,合理规定各行政主体在治理社会过程应当遵守的规则,避免越轨、损害社会与人民权益现象发生。通过如此种种措施,从而使地方政府治理逐步向法治化转变,建设服务型政府。把地方治理社会的各种措施通过法律制度的方式规范化、制度化,使得政府治理主体明确其职权,懂得其定位。

(三)建立健全依法决策机制,实现地方治理过程中的权责统一

“有权必有责”,这是一条亘古不变的道理。地方治理过程中,行政主体必然会拥有并行使各项权力也需要赋予其权力,没有相应的权力,行政主体在治理社会过程中工作将无从开展。但是“权力易腐败”,需要监督与制约,这就要求做到权责统一。地方政府在治理社会过程中,常常涉及到相关决策的作出,因此,建立健全依法决策机制,对于地方治理从行政化向法治化转变意义重大。首先,通过相关法律明确决策的作出程序,如立项、起草、听证等,要求决策必须严格按照程序作出,防止因个别领导的意志而随意变动与作出。其次,区分决策责任的主体,分别对集体决策、行政首长决策、党委决策造成的损失的责任划分通过立法形式明确,防治损失发生后互相推诿现象发生。再次,明确决策责任的追究程序,对于责任的认定与损失的认定作出明确的规定。此外,还有必要对责任的承担方式与形式也作出相应的规定。只有这样从源头到尾部对行政决策的全过程作出明确的规定,才能建立健全依法决策机制,实现地方治理过程中的权责统一,进而真正实现地方治理法治化。

(四)深化地方治理过程中的行政执法体制改革,规范行政执法

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定要“深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问

题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。……完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督……做到严格规范公正文明执法”。十八届四中全会的《决定》也明确指出要“深化行政执法体制改革”。根据最近几次会议的精神,我们认为深化地方治理过程中的行政执法体制改革,首先要着力解决的就是规范地方执行权,把“权力关进笼子,防止恣意咬人”。具体来说,地方行政主体在治理社会过程中要严格按照宪法和法律的规定,从地方治理的实际需要出发,合法合理地配置其治理权,建立高效权威的执法队伍,防止权力交叉导致效率低下,从而影响行政主体治理社会过程中的公信力。另外,要立足长远,高效行政,合理行政,防止行政执法过程中为了短期利益、眼前利益而不顾及长远利益。此外,还要完善行政执法程序,规范执法方式,明确执法责任,真正做到治理过程中执法有依据、程序合规范、失范受追究。

[参考文献]

- [1] 任维德,乔德中.当代中国地方治理的政治生态分析:基于府际关系[J].内蒙古大学学报,2010(3):46-50.
- [2] 国家治理现代化首先是国家治理法治化[EB/OL].学习时报,2014,10(14).[2014-12-15]http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/14/c_1112811028.htm.
- [3] 廉武辉,叶江.论当前行政执法失范问题的根源与对策[J].陕西省行政学院陕西省经济管理干部学院学报,2004(11):47-50.

On the Strategic Selection of the Local Governance' Transformation from Administration to Legalization in the View of Rule by Law

CAO Ping¹, YANG Peng²

(1.Guangxi Federation of Social Science, Nanning 530001, China;

2. Guangxi University for Nationalities, Nanning 530006, China)

Abstract: With the opening up of the Third and Fourth Plenary of the Eighteenth Session, the reform of the administrative system has come into a new phrase, which demands all levels of government to rule by law. The government is the main participant in the process of local administration; therefore, its administrative legalization is largely related to the depth of the administrative reform and the comprehensive promotion of rule by law. Thus, this paper, from the aspect of rule by law, briefly analyzes the local governance' transformation from administration to legalization and conducts some illustration of the transformative strategy.

Key Words: Local Governance; Administration; Legalization

[责任编辑 易奇志]