

地方政府权力法治创新研究论纲

曾 颜 璋

(南华大学 文法学院,湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 文章根据中国现行宪法关于中央与地方政府权力关系的规定,在政府治理理念革新前提下,展开对地方政府权力法治创新的研究。文章主要从三个方面得以展开:一是国内外关于地方政府权力法治化研究的主要成果、内容及其意义;二是联邦制与单一制典型国家的中央与地方权力划分的经验借鉴;三是地方政府创新与权力法治的宏观要求与微观基础。

[关键词] 地方政府; 权力法治; 政府创新; 研究论纲

[中图分类号] D67 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)01-0092-04

根据中华人民共和国宪法第5条规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”第3条又规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”但经验表明,因为中国的经济、文化、社会发展并不平衡,中国的法治建设不能仅从顶层制度设计入手,恰恰应该从地方实践开始,从而使更多的地方政府职权改革个案具有普适性指导意义。

一 中国国内关于地方政府权力法治化研究的主要成果、内容及其意义

目前,国内关于地方法治方面的研究,主要体现在三个方面:一是以中央与地方分权关系为视角来审视地方法治实践。如:地方的国家机构在从属于中央、接受中央领导的前提下,同时具有独立的人大制度等,选举产生地方机关人员,具有较充分的自主性;应当通过法制途径对中央与地方进行明确的纵向分权,来解决中央与地方统与乱的关系难题^[1]。二是关于地方法治实践模式的思考。如:三元统一的核心是理顺执政党与人民和国家机构的关系^[2];地方政府由管制型模式向服务型模式转变已成为一种必然趋势^[3]。三是如何建立地方法治评价指标体系。如:需要从指标体系的结构、评价机制、评价结果等方面进行完善,以保障指标体系对法治政府建设的指引、评价、预测作用^[4]。

作者认为,对地方政府权力法治创新问题的研

究,应当主要从以下三个方面展开:

一是从地方权力构架与中国宪法对国家权力构架的基本设计相互协调的角度,研究地方政府如何建构适应职能转型期的政府运行需要的权力架构,从而促使地方政府的职能从管理向服务转型。这一部分的研究,主要是梳理国内外关于法治国家建设地方实践的理论或者学说,对中央与地方权力关系理论、法治国家建设地方实践模式理论进行全面总结;根据中国60年国家建设的历史经验,按照中国“前三十年”政治建设、“后三十年”经济建设与当前以“加强和创新社会管理”为主要标志的社会建设等三个阶段,分析中国社会主义法治国家建设历程中地方的能动性、创造性,从而确立地方政府的法治建设实践主体地位。

二是从强化地方权力构架的合法性、服务性、亲民性的角度,研究地方政府权力构架法治化的实践模式。马克斯·韦伯曾对统治的正当性进行了系统的类型学分析,给社会科学方法论带来了巨大契机,类型学成为当前社会科学的主流学说。在制度建构中,研究应当将类型学理论充分运用到地方政府权力构架模式的建设实践中。具体有:围绕依法执政、法治政府、权力监督、法治观念等内容,以中国有关省份已有的地方政府职能改革经验为蓝本,结合省情与地方执政特色,分析地方政府权力构架实践模式的针对问题、解决途径、显著特色、地方风格等,并对各类体制机制进行分析研判和系统评估。

三是从建立科学合理的地方权力职能模式的角度

度,研究地方政府权力构架服从职能转型需要的法治化程度。这一部分的研究,主要是从研究国内外各类地方政府权力构架法治化的类型入手,分析其优劣,确定地方政府权力构架法治化的目标项目、子项目和测评遴选规则等,形成地方政府权力构架法治化类型比较研究;建立地方政府权力构架法治化建设的分析观测点,从政府运行、政府服务、民生工程建设、舆情反映等方面,收集第一手实证资料,对地方政府权力构架法治化实践进行评估。

经过这些方面研究得出的成果,对于中国在地方政府创新与权力法治化进程中具有重要的意义:一是促进地方政府在职权转型期实现权力的行使向更加有利于服务社会、服务公民的方向转化;二是促进地方政府真正廓清权力的界限、从而提高地方政府职权的行使效率;三是能够适应当前中国基层社会结构复杂多变、利益格局深刻调整、社会矛盾日益凸显、公民法律与权利意识日益增强的现实情况,为地方政府开创法治建设新局面提供理论指导与实践模式。

二 联邦制与单一制典型国家的中央与地方权力划分的经验借鉴

作者掌握的参考资料所及,当下国外关于地方法治方面的研究主要体现在两个方面:一是关于地方在法治国家建设中的重要作用;二是关于建立地方法治指标评价体系。前者的代表人物是托克维尔,他认为地方自治具有培育公民精神、提高政府行政效率、削弱多数人暴政、对抗个人主义等重要价值,是美国民主政治的活力源泉^[5]。后者的代表性行为是由美国律协、国际律协等律师组织发起了“世界正义工程”,它提出“法治指数”评估体系,作为衡量法治状况的重要量化标准,包括4项总指标,13项基本指标和50项具体指标,并发布《法治指数报告》^[6]。世界银行提出的“善治”指标包含地方法治,目前比较了全球212个国家和地区的治理状况,法治建设评价包括44项衡量指标^[7]。

本文中,作者主要思考联邦制的典型国家美国与单一制的典型国家法国在中央与地方权力划分的成功经验,认为它们可以为中国实现中央与地方关系法治化、地方政府权力法治化提供以下两个启示:

(一)中央与地方权力的法制化,表明其需要有明确的法律(宪法抑或宪法性法律)来规定中央与地方权力范围。作为联邦制国家的美国,联邦宪法明确划分了联邦与州的权力界限,保证联邦和各州能在宪法设定的范围内行使权力;作为典型单一制

国家的法国,曾经历过高度中央集权国家的阶段,通过一系列的地方分权改革实践,通过颁布各种宪法性法律来落实中央与地方权力划分,以宪法或者法律的形式来规定中央与地方权力的范围,为实现中央与地方权力关系法治化提供基础,最终实现中央与地方权力的和谐发展,极大促进了法国的宪政发展。

(二)中央与地方之间的权力纠纷,由独立而中立的机构裁决。美国的实践表明:当联邦与州之间发生权力纠纷时,联邦最高法院作为最权威的裁决机构,发挥着极为重要的作用。它不断地通过司法实践,以实现联邦与各州之间的权力平衡^[8];法国则与美国不同,它是采用多元化机制来解决中央与地方权力纠纷的。法国的行政法院与宪法委员会,在中央与地方关系的处理上发挥着极为重大的作用^[9]。从美国与法国两国的实践来看,由独立而中立的机构来裁决中央与地方之间的权力纠纷,是实现从法制向法治飞跃的前提。

由此反观中国,中国中央与地方权力关系,一直都是由中央一方以法律、法令等方式来决定,缺乏相应的独立而中立的裁决机构,就可能会导致中央与地方权力关系不能获得理性的保障。当双方发生权力纠纷时,就只能由中央单方意志来决定纠纷的裁决结果。如此纠纷裁决机制,必然会造成中央与地方权力关系的不稳定,使地方成为中央的附属,中央能够自由的扩大或缩小自身权力,从而损害地方的自主性与积极性,导致中央与地方权力关系的不和谐。

因此,中国学者借鉴上述国家的经验,欲寻求一种较为理性的、符合中国国情的纠纷解决机制,这种方式就是:通过第三方或者双方一致同意的方式,行使行政权限冲突的裁决权,即建立一个中立机构,当中央与地方在行政权限上发生冲突时,各自可以通过向该机构申请裁决。同时,该机构还可以就地方之间的权限纠纷作出裁决,如省级地方权限发生纠纷时,其可以向国务院申请裁决,如不服国务院裁决的,可以向该机构申请裁决,该机构可以撤销国务院的裁决并作出最终裁决。

这种机构的设置,将会彻底改变地方政府的地位与职权特征:一是地方政府主体地位具有相对独立性。此前的地方政府是非独立化人格的,地方政府也因此而缺乏宪法与法律所赋予其的刚性行为空间,中央政府因为职责同构的行政结构模式,几乎拥有对地方政府的全面主导权与影响力。地方政府虽因中央的策略性放权而可能获得自主性,但却缺乏

制度保障。因此,地方政府的独立化人格,应当是地方政府具有相对独立地位的行为逻辑。二是地方政府在价值取向方面体现民本性。地方政府职权转型以后,地方政府官员的任命虽然主要来自于上级政府,但其行为相对人与最终责任主体都指向公众,这种授权体制在目前短期内无法得以改变,但民众却成为地方政府的最终责任主体与服务对象,政府也由原来的管理型向服务性转变。

三 当下中国地方政府权力法治创新模式选择

人类社会的发展,体现了人类关于治理方式不断变革的智慧,“农业社会的行政属于统治行政,工业社会的行政属于管理行政,在管理行政发展到其高级阶段的时候,出现了公共行政这一典型形式。”^[10]人类社会进入信息化阶段,以信息化为核心的后工业生产方式,开始冲击传统的治理模式,导致“控制关系日渐式微,代之而起的是一种日益生成的服务关系,管理主体是服务者,而管理客体是服务的接受者。所以,这是一种完全新型的管理关系,在这种管理关系的基础上,必然造就出一种新型的社会治理模式,是一种服务型的社会治理模式。”^[11]

当然,美国与法国分别属于典型的英美法系国家与大陆法系国家,在资本主义世界,它们的政治体制与权力架构设置具有典型性,集中体现于维护资产阶级的根本利益;而中国属于社会主义国家,而且具有悠久的中央集权的历史,民族与人口众多,不同地区之间发展水平差距很大。因此,我们必须寻求与此相适应的社会治理模式,我们社会中也期盼着这样一种社会治理模式的变革。创新与变革社会治理模式,是符合中共中央十八大精神与十八届三中全会精神的。

正是这种社会治理模式的变革,引发人们对地方政府创新与权力法治的宏观上的要求:一是不同主体对政府管理过程中自身平等与独立地位的要求,这是实现政府从管理型向服务型转变的前提和基础。因为“人与人之间的不平等,群体中的等级化等,都是在根本上排斥合作的。在存在着等级差别和不平等的地方,至多只会产生协作,这种协作不仅不是合作,而且是对合作的讽刺。因为它用合作的‘假面’来掩饰协作主体的不情愿和消极被动行为。”^[12]所以,我们在现阶段需要做的是建立以政府为主导、多元参与的公共治理模式,充分发挥不同主体治理社会的优势,并实现不同主体之间的协调与合作。“国家实力的整体提升有赖于具有较大政治空间的地方政府积极性的充分发挥;在纵向政府间

开展更大范围和更为紧密的合作,已经成为国家利益所在。”^[13]

二是人们因为发展观的变化与进步,导致他们更加关注人与自然关系的和谐。改革开放以后,中国以牺牲自然资源与生态环境为沉重代价,赢得了三十年的快速发展,少数地方政府为追逐近期经济利益与政绩,盲目上项目,造成自然资源与生态环境的不可逆转性损害。正是基于这种认识,中共中央与中国政府提出了科学发展观,它倡导人与自然的协调与统一,追求可持续发展。为达此目标,地方政府就必须在保护现有资源与优化生态环境的前提下,实现经济的快速发展与民生水平的提高。这要求地方政府必须做到:第一,地方政府应当更加注重社会领域中各方面的平衡发展,原有的强政府弱市场、强经济建设弱社会发展的模式不能再存续。统筹经济与社会发展,是科学发展观的应有题中之义。第二,地方政府必须顺应市场要求、科学定位并转变自身职能,为市场的发育成长提供良好的制度环境。因此,地方政府应当根据市场要求,及时调整政府角色,以防止市场失灵。第三,地方政府要放手发展社会组织,加大对社会领域的关注和投入。地方政府应当遵循客观规律,实现社会管理,转移部分本该由中介组织承担的职能,促使社会组织充分发育。而在兼顾效率的同时,更加注重社会公平,发挥政府的调剂优势,最大程度的提供全民福利,实现经济与社会的协调发展。

三是因管理理念的转变,要求政府间的关系能得以调整。原有的压力型体制虽能催生地方政府发展经济的积极性,但却加剧了政府间的冲突和矛盾。因为横向政府之间的选择性合作甚至不合作、还可能恶性竞争,纵向政府间的选择性执行、“上有政策、下有对策”,都显示了政府间关系的紧张。科学发展意味着,不管是纵向政府间还是横向政府间,都应当充分发挥各自的比较优势,共同面对社会发展中的困难与问题,通过引导与调整资源与要素的流动方向,实现资源的优化配置。

而从微观层面而言:首先,公众对地方政府的认可与评价,成为地方政府中关键行动者的重要考量因素。在转型期,传统的政绩合法性仍将是激励地方政府注重民众诉求、提高治理绩效的重要要素,并成为推动地方政府角色适应市场经济变化的重要力量。因为注重微观层面的诉求,不仅关系到地方政府关键行动者自己的政治声誉与人生价值,而且很可能直接影响地方政府关键行动者的政治晋升。

其次,市场因快速推进而带来的问题,成为政府

治理的焦点,从而引发地方政府的管理危机,这也是地方政府实现角色转型的重要推动力量。现实证明,在快速市场化的过程中容易出现矛盾集中爆发的情况,因为快速市场化,导致社会利益关系日益多元与复杂,从而社会管理在各个领域面临严重的制度短缺与能力不济的局面。传统的地方政府治理模式面对众多的市场诉求,地方政府如果仅仅是被动的作出反应,将会经常面临左右为难的尴尬与痛苦。

再次,微观主体在市场化进程中表现出来的原创性实践,为地方政府的管理创新提供了多种有效资源与制度样本,“社会交换是任何制度和组织得以建立的实质原因。”^[14]微观主体的富有朝气与创新精神的行动,对社会环境与政治氛围具有极强的感染力,起着启发地方政府创新与变革的作用。同时,微观主体直接充当改革中期第一行动者的角色,具有诱导制度变迁的优势。

地方政府权力法治及其创新,既是地方政府改革的行动起点,又是地方政府改革的目标。这种二重性,就成为地方政府实现权力法治创新的动力,它的作用与意义随着中国政治体制改革的进一步深化而得以展开。

[参考文献]

[1] 金亮新. 中央与地方关系法治化原理与实证研究[J]. 浙江学刊,2004(4):144-148.

[2] 杜钢建,赵香如. 论法治湖南的理论和制度创新[J]. 湖南社会科学,2011(4):60-63.

[3] 汪来杰. 论地方政府管理模式重构——以服务型地方政府为分析视角[J]. 理论导刊,2012(10):4-7.

[4] 李生帅. 地方法治政府评价指标的现状、问题与对策[J]. 湖北警官学院学报,2012(4):100-101.

[5] Trevaskes Susan. Courts and Criminal Justice in Contemporary China[M]. Roman and Littlefield,2007:56.

[6] Mark David Agrast, Juan Carlos Botero. Alejandro Ponce: The World Justice Project Rule of Law Index: Measuring Adherence to the Rule of Law around the World[N]. Presented at the World Justice Forum II, Vienna, Austria, 2009-11-12.

[7] Chan Anita,Jonathan Unger. A Chinese State Enterprise under the Reforms: what Model of Capitalism[J]. The China Journal,2009,62(7).

[8] 张千帆. 西方宪政体系:下册:欧洲宪法[M]. 北京:中国政法大学出版社,2005:54-55.

[9] 唐建强. 法国中央与地方关系中的监督机制及其对我国的启示[J]. 上海行政学院学报,2004(6):33-43.

[10] 张康之,李传军. 变革时代中的公共管理[J]. 行政论坛,2010(2):7-11.

[11] 张康之. 公共管理伦理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:7.

[12] 张康之. 历史转型中的不确定性及其治理对策[J]. 浙江学刊,2008(5):11-18.

[13] 鲁 敏. 转型期政府间纵向关系的调适——从政府过程角度[J]. 长白学刊,2011(5):82-86.

[14] 转引自应小丽. 市场发育、政府主导和社会管理创新——五届“中国地方政府创新奖”浙江项目的分析[J]. 浙江社会科学,2011(9):42-47.

Study of Innovation of Local Government Power Ruled by Law

ZENG Yan-zhang

(University of South China,Hengyang 421001,China)

Abstract: With the prerequisite of governace innovation the author studied law innovation of local goverment power from three aspects according to the power relation between central government and local government under the present Chinese Consitution. The first aspect is the achievements,content and significance of study of power of local government ruled by law at home and broad. The second aspect is the experence drawn from separation of powers between central and local government in federal and unitary state. The last is the macro-requirement and micro-foundation of innovation of local govenment power and power ruled by law.

Key words: local government; power rule by law; innovation of government; study