

行政行为、民众满意度与地方治理法治化

——基于江西部分区县的问卷调查¹

聂平平^{1, 2}, 李帅帅¹

(1. 江西师范大学, 南昌 330022; 2. 南昌航空大学, 南昌 330063)

【摘要】：本文采用规范-经验的研究方法，通过问卷调查与案例分析，在文献研究的基础上，通过对法治政府的基本概念、内涵、本质等进行理论阐述，并围绕政府质量的测量指标进行深入的田野调查，揭示法治政府的民众满意度状况，并试图解释影响地方政府行为的因素，进一步揭示地方治理法治化的出发点和归宿在于公民自身的法制意识，公民的法制意识体现在地方治理法治化、推进问责机制和简政放权的现代政府建构的过程中。地方治理法治化建设的目标在于为保障公民的合法权益提供支撑条件和制度环境。这一目标的实现，不仅要通过协商民主扩大公民政治过程的参与，更要努力推进阳光政府建设，通过加强政务公开、提高行政行为的法治意识等途径打造一个有公信力的政府。

【关键词】：法治政府；法制意识；民众满意度；行政行为

【中图分类号】：D630.1 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-3176 (2018) 04-067- (12)

一、研究背景与问题

随着中国法治建设的不断完善，尤其在改革开放以后，中国在法制建设方面取得了重大的进步，越来越多的国外学者对中国的法治进程给予了关注。有学者认为：“改革开放见证了中国法制改革的惊人成就，特别是加入 WTO 以后，法制建设取得了相当大的发展。如果法制改革可作为政府体制改革的一部分，那么，政治改革已经在中国开始了。”^[1]美国加州大学洛杉矶分校的中国问题专家兰德·帕伦勃（Randall Peerenboom）认为：“中国现在紧跟其他东亚国家的步伐并取得了持续的经济增长，建立了法治国家的道路，并建立了以宪法或个人权利为基础的民主国家。”^[2]此外，美国政治学者弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）在其最近的著作中提出，国家要走向繁荣需要在国家能力、法治与民主责任制三大要素间求取平衡。福山认为中国当前的体制缺少一些正式的程序约束，而解决这一问题的关键“首先应该着眼于法治，而不是负责制”。^[3]

国内学术研究领域对于“法治政府”的研究大都从法治政府的性质、特征和所具备的条件入手进行理论构建。如李步云教授提出法治国家应具备十大标准，即法制完备、主权在民、人权保障、权力制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当、党要守法^[4]，为我国的法治政府建设提供了理论框架，具有一定的指导意义。马怀德认为法治政府是建设法治国家最重要的环节，只有法治政府建立起来，建设法治国家的目标才有可能实现，并在《法治政府建设：挑战与任务》中提出，推行

¹本文系国家社科基金重点项目“协商民主视域下的地方政府质量研究”（AZZ014）、江西师范大学红色资源研究中心招标课题“党的群众路线与国家有效治理的内在关系研究”（JD1434）的阶段成果。

【收稿日期】：2018-3-12

【作者简介】：聂平平，男（1970-），江西师范大学马克思主义学院，教授博士生导师，师南昌航空大学文法学院院长；李帅帅，男（1992-），江西师范大学马克思主义学院硕士研究生

法治政府建设的关键在于“政治家要有倡导和推行法治的决心和信念”“规范、约束公权力”“普遍提高公务人员的法律素养和法制观念”^[5]。此外，黄学贤以《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为指导，对推行依法行政、建设法治政府的六大任务进行了规范性分析，提出“政府作为执法者在整个法律运行中扮演着极其重要的角色”^[6]，并将政府作为法治政府建设的一个核心要素。冯玉军则提出：“中国实际是全面依法治国的现实基础。任何法治制度与法治实践总是与特定的社会实际和国情结合在一起的，中国的法治建设必须从中国国情尤其是法治国情出发。”^[7]

目前这些研究一般采用规范和定性分析的方法，即主要不是从法治政府建设的具体活动中所体现的经验事实和实证材料来考察、总结和归纳法治政府的构建和行政功能运作过程，而是从原则、概念、理论和具体的宪法或法律条文的规定进行演绎推理和论证，其重点是解释在一定的理论原则或宪法、法律规定中法治政府的基本行为规范。虽然这些研究有很大的必要性，但很难反映出当前我国法治政府建设中的实际情况。当然，也有一些学者针对当前中国法治政府的建设进行了一些必要的定量分析。例如马怀德在《我国法治政府建设现状观察：成就与挑战》一文中构建了一个宏观的法治政府评估指标体系，将直辖市和较大的市作为评估对象，分别从总体状况、区域差异、机构职能、制度建设、信息公开、监督问责和公众满意度等方面进行评估，旨在“发挥法治政府评估在促进我国法治政府建设方面的评价作用、指引作用、推动作用”。^[8]但是由于数据不足和向政府获取信息困难等不利因素的存在，这种评估体系更倾向于制度性理论构建，即通过对法治政府建设应有的模式为基础来进行描述，而对法治政府建设实践中的一些实际存在的问题并未予以更多关注。

制度能够塑造个体的行为，反过来，个体行为也能为制度提供现实依据。在本文的研究中，笔者聚焦于我国地方政府的行政行为，通过研究地方政府法治化建设的实然状况，进而探讨法治政府建设的应然方式。正如胡伟在《政府过程》中提到：“规范和经验之间的界限是相对的，某些经验的东西一旦固定下来就变成了规范。”^[9]本文通过问卷调查和相关案例的分析进行经验层面的研究，在从规范性的研究转向经验性分析过程中，更加注重对法治政府及其建设过程中出现的问题进行深入分析和理论解释，并试图将经验分析转化为规范性的制度构建，从而为地方政府推进法治建设提供理论思考。

二、研究假设与框架

在田野调查中，我们通过分析公众对地方治理法治化建设中存在的制度、管理、政府行政等各个方面的看法来探寻一种能够完善地方法治政府建设的可能途径，从而有效地提高地方政府法治建设水平。

1. 地方政府行政水平是影响民众评价的重要因素

随着民主政治建设的不断完善，人民参政议政的机会也越来越多，这就要求民主政治制度也要随之完善以充分保障公民政治参与的权利。当前我国法治建设属于探索阶段，民主政治制度体系并不十分健全，但是当前的地方政府在施政过程中，能否遵从依法行政这一原则或遵从程度的高低，仍然是一个值得思考的问题。即便公众有较强的政治参与意识，但由于渠道过少或个体政治参与水平的限制，可能导致人民在评价地方政府法治化水平时所依据的都是个体参政水平范围内所能接触到的基层政府的一些具体行政行为。基于这种认识，本文提出如下研究假设：

假设一：在法治政府建设过程中，基层政府的具体行政行为会影响民众对于政府宏观的评价。

2. 地方政府行政行为中存在的“选择性执行”现象

法治政府，就是依照法律统治的政府，其一切权力均来源于宪法和法律的授予，必须服从法律的权威并依照法律的规定行使其权力^[10]。即地方政府的行政机关在工作中，必须依照依法行政的根本原则。但是在当前的地方政府行政过程中，往往会出现一些“选择性执行”现象，例如“上有所好，下必甚焉”或者从各个部门实际利益出发，而将人民利益抛之脑后。尽管造成这种现象的原因是多方面的，但是如果从遵从依法行政这一原则来评判，这仍然是一个值得思考的问题。基于这种认识，本文

提出如下研究假设：

假设二：在法治政府建设过程中，地方政府行政主体的政治素质以及法律意识会影响民众对于法治政府的评价。

3. 民意表达与法治政府——一个解释框架

根据问卷调查所显示的当前地方法治政府建设水平和公民政治参与程度，本文采用由理性选择制度主义引申出来的“政府行为—个体反馈—制度建设”框架来解释地方法治政府建设。地方法治政府的行政行为能够对公民的政治参与造成一定的影响，使得公民通过个体反馈对政治过程中的政治输入产生导向作用，进而对政策输出产生压力，从而使得地方法治政府的制度建设更加民主完善。依托于这个解释框架，本文针对如何确保“法律的统治”以及地方政府在推动经济社会发展过程中出现的“选择性执行”问题及其原因进行深入分析。本文试图解释制度建设的结果是如何作用于制度框架内的个体，并通过个体反馈的方式作用于制度建设；政治决策过程应该如何充分考虑普通民众的意见、建议；地方政府如何利用网络扩大政府的信息公开范围，全面推行政务公开，保障公民的知情权，增大政府工作的透明度，并由此揭示法治政府的建设能够塑造个体的行为，反过来，个体行为也能为法治政府的建设提供现实依据。

三、研究方法

本文主要采用的是问卷调查法和案例分析法。

1. 问卷调查法。问卷调查法意在通过科学的测量方法和相关理论，对县、乡两级法治政府建设进行科学、公正和客观的评估，将可能影响地方法治政府建设的因素划分为政治稳定程度、政府监管程度、地方政府的民意表达程度、地方政府的法治水平、腐败控制水平、地方政府的行政效率六个核心指标并进行调查。这六个核心指标可分成两个维度，第一维度包括行政效率、监管质量、法治水平和腐败控制水平，第二维度包括民意表达程度和政治稳定程度。本次调查共发放问卷 1000 份，调查范围主要是江西省内的县、乡两级地方政府，样本的选择方式为随机取样，回收问卷 892 份，其中有效问卷为 611 份，有效率为 68.4%。调查对象的人口特征包括性别、年龄、学历、职业、学科属性、工作年限以及政治面貌和户籍归属等方面，问卷采取不记名方式填写，便于被调查者能够真实客观地做出回答。

2. 案例分析法。又称个案研究法，是指结合文献资料对影响地方法治政府建设的某一因素进行分析，得出一般性、普遍性的规律和方法。通过引用地方政府在推行法治政府建设实现地区综合治理过程中发生的具体案例，对其进行经验分析并得出造成某种普遍现象的影响因素，进而提出一定的规范性政策建议或改进意见。

本文通过问卷调查和案例分析相结合、理论推演与实证描述相映照的方法，利用江西部分样本区县民众对地方法治政府建设的价值评估，力图较全面、深入地分析地方政府在推行法治政府建设过程中所暴露的具体问题。本研究并未将定量研究和定性研究对立起来，而是根据实际需要，将两者结合起来，在规范性解释的基础上通过对具体数据和案例的经验性描述，增强对问题的解释力。

四、当前影响法治政府建设的因素

正如前文所述，地方治理法治化程度是衡量地方政府治理水平的一个重要指标，即法治政府建设是建设国家治理体系、提升治理能力的必然路径，也是评价地方政府治理的重要内容。法治政府，我们可以定义为政府用法治思维和法治方式履行职责，以保证人民权益服务人民为准则，确保行政权在法治框架内运行。建设什么样的法治政府以及怎么建设法治政府，是政府以及民众所关心的重点。

1. 关于假设一的探讨 民众心中的法治政府

基于假设一，尽管地方政府行政水平是影响民众评价的重要因素，但是首先要探讨的问题依然是，在民众心目中，什么样的政府才是法治政府？即在民众心目中法治政府应当具备哪些要素？通过对这项调查进行数据收集和统计，可以看到如下结果（见表1）：

表 1 民众心目中的法治政府应具备哪些要素

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	总计
官员有较高的法律素养	136	40	52	48	38	20	10	15	11	370
政府严格执法	89	151	67	45	41	18	13	9	3	436
政府依法办事	75	99	119	54	28	22	24	8	4	433
政府的政令畅通	46	37	60	71	28	24	8	20	13	307
公民权利不受侵犯	90	63	53	52	59	17	15	11	5	365
政府信息公开透明	55	61	64	54	47	48	14	7	20	370
对政府的监督有力	23	57	44	48	32	24	49	22	11	310
政府公信力强	37	37	36	34	37	22	30	35	14	282
公正廉洁	76	32	49	21	27	26	10	23	34	298
总计	627	577	544	427	337	221	173	150	115	3171

按照选项重要性赋分，最重要的赋分为 1，其次为 2，依次至 9，没有选择的则赋分为 0。从第一、第二重要响应次数总和来看，“政府严格执法”（240 次）响应次数最高，其次是“官员有较高的法律素养”“政府依法办事”和“公民权利不受侵犯”。从数据统计结果可以看到：政府严格执法、依法办事，官员有较高法律素养、政府信息公开透明、保障公民权利不受侵犯是群众对法治政府建设评判的主要标准。这表明，在当前地方法治政府建设中，大部分人认为法治政府建设的关键在于政府严格执法，在阳光下运行政府权力、简政放权、规范政府行为、依法办事。另外，根据响应次数能够发现人民更为关注的是对政府的监督问题。究其原因，主要是我国当前实行的是行政首长负责制，在这种体制下，各级政府及其所属部门的首长对本政府或本部门的工作负全面责任，并且地方政府官员是层层对上级负责，并最终对中央政府负责。在这样一种行政体制下，地方政府官员在实现社会、政治、经济建设目标的过程中，如果遇到政府行政与民众利益发生冲突，又可能违背法律规范时，他们往往会顾及既定目标的实现，而与人民利益和政策法律规范发生冲突。由此可见，行政行为在民众心中占比较重，说明行政行为的优劣会对民众满意度造成一定的影响，尤其是基层部门的行政行为水平将会直接影响到民众对于政府的评价。

然而，民众对于地方法治政府的这种宏观的评价大都源自基层行政机关于工作，毕竟在关系到人民切身利益的问题中，主要的职能部门依然是最为基层的行政执法机关或服务部门。针对这个问题，本文以地方基层行政工作中公务员的工作态度为调查因素，在问卷中列出了五种需要改正的工作态度，根据调查结果，能够了解到当前地方治理法治化过程中民众的关注点以及造成这种现象的一些原因（见图 1）。

从图 1 中可以看出，民众最不满意的是公务员服务意识淡薄。服务意识淡薄指的是没有主动地去解决群众的问题，这当中也有相互推诿的情况存在，或身在其位却不谋其政。其次是办事拖沓，这体现了民众对于地方政府，至少是基层行政机关或服务机构的效率持有部分的不认同。这些个体反馈和表 1 中所显示的政府严格执法、依法办事，官员有较高法律素养、政府信息公开透明、保障公民权利不受侵犯等因素呈现一种因果关系，这也成为群众对法治政府建设评判的主要标准之一。在当前社会中，民众政治参与的主动性并不很高，多数处于被动状态。只有关系到自身利益问题或者自身权益需要维护和保障时，民众才会去寻求地方行政机关或司法机关表达诉求。因此对于地方法治政府建设的评价，实际上也更倾向于一种被动式的评价，即他

们对于地方政府甚至对于国家法治建设的一些重要的关键性信息都是被动得来的。如果关系到自身权益的问题得到妥当的解决，那么他们的评价就会是好的；反之，可能就会持中立态度或给予坏的评价。大部分民众的出发点是从自身出发而非整个社会的稳定程度。所以从以上的分析可以验证假设一，在地方法治政府建设过程中，基层政府的具体行政行为会影响民众对于政府宏观的评价。

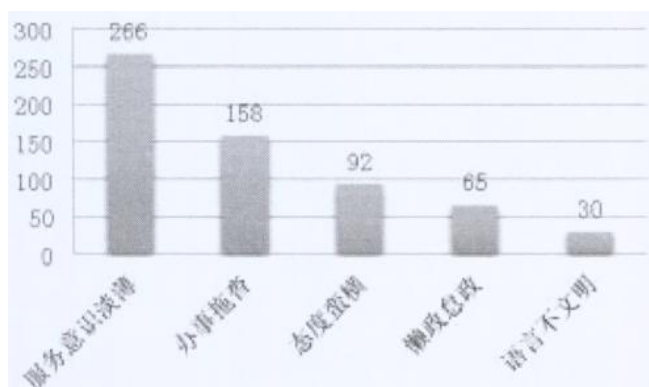


图 1 地方政府公务员最需要改进的工作态度 (N=611)

而地方政府公务员之所以会有这几种现象，究其原因，无非就是以下几种因素：

(1)精英意识。精英意识阻碍了政府行政机关人员以平等的态度去对待需要公共服务的群众。作为政府行政机关工作人员，他们都具有较高的学识和出众的能力，并且在进入政府机关之前都经过了严格的选拔，所以即使他们不那么认为，普通的群众也会认为他们确实是名副其实的精英群体。但也正是因为这种精英意识的存在，使其认为公务员高出百姓一等，认为群众有求于他们，导致在为民众服务过程中出现态度恶劣、语言不文明现象的发生。

(2)无为意识。无为意识也导致了服务意识淡薄。所谓无为意识，是指公务员在行使公共权力的过程中，不求有功，但求无过，往往采取不作为的态度，甚至认为无过便是功。同时很多政府机关行政人员缺乏一定的程序法制观念，造成行政人员“只知道作为工作手段的程序规则，难以树立正当的程序理念，程序观念不强”^[11]的现象时有发生。

上述仅是根据结果得出的一些理论性分析，由于个体政治参与水平或渠道的限制，其价值评判具有一定的模糊性，对地方法治政府的具体行政行为有时会缺乏理性的判断或现实依据，仅仅是个人的主观判断。但是对于地方法治法治化过程中具体的政府行政行为，民众是最能深切体会到具体行政行为的反馈群体。

2. 关于假设二的探讨——地方法治政府行政主体的整体素质

在一项关于“法治政府建设存在的主要问题”的排序中，根据图 2 中的数据，我们可以对这几种主要问题的严重性进行排序，即：执法不严格不规范>政务公开不够>管得太多=决策不科学民主>不依法行政>化解矛盾不依法。

个体反馈结果表明，在法治建设过程中要注意行政方式方法的改进，提高政府的行政能力。行政过程中，执法不严格不规范、政务不公开等问题依然是制约法治政府发展的主要问题。同时在行政过程中要注意放管结合，科学决策，避免出现“管得太多”“决策不科学民主”等现象，切实提升政府治理能力。“不依法行政”“化解矛盾不依法”无论是总响应次数还是重要性都是最少，这表明民众认为随着法治政府建设的发展，政府基本能做到依法办事。综上所述，随着法治政府的建设，民众能够切实感受到地方政府在具体依法行政方面所做出的改进和完善。而地方政府行政机关工作人员在行政执法中暴露的问题，一

直是亟需解决的主要问题之一。各类行政机关是个体在与政府互动过程中能够了解政府工作的最直接的渠道，行政机关工作人员的责任就是服务群众，帮助人民解决切实的问题。但是实际上，民众在与政府交流互动的过程中，往往会因为这些政府工作者的态度望而却步。此外，国家行政机关人员的法治意识淡薄，这是地方法治政府建设中存在的普遍性问题，也是导致图 1 “地方政府公务员最需要改进的工作态度”中问题出现的直接原因。当前，随着我国社会改革的不断深入，公民意识的觉醒和增强日渐明显，越来越多的人更为关注自身的权益是否得到了有效的保障。政府行政机关的工作人员只有提高自身的法治意识，充分理解法律赋予的责任和义务，才能从根本上解决政府管理和行政执法中出现的越位、错位和缺位等问题，减少社会冲突、化解社会矛盾。

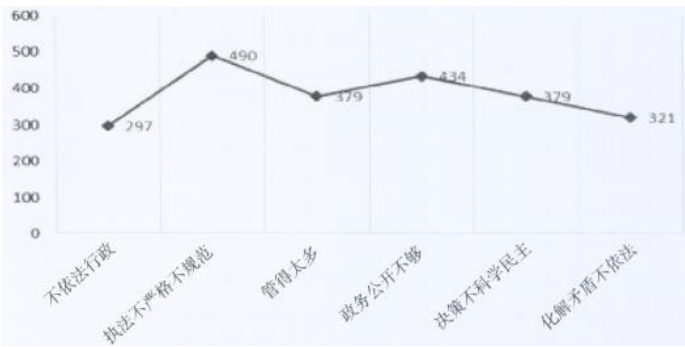


图 2 法治政府建设的主要问题总响应频数分析

根据图 3 我们可以清晰地看到，首先，在地方法治政府建设和地方政府施政过程中，人民对于政府机关工作人员的法治意识和法律素养的关注是在第一位的，当然，权力的集中在一定程度上能够使政府在决策和政策执行的上传下达中提高效率，但是政府机关工作人员如果没有法治意识，往往会忽略掉很大一部分人的利益，这将与法治政府建设中坚持民主的原则背道而驰。其次，地方法治政府建设的又一个问题集中在法治政府的规范性问题上，其中包括政府施政过程中的规范性和政府工作人员的规范性。“中国是人情社会，遇到事情首先想到找关系”这是中国历史遗留下对法治政府规范性的巨大挑战，同时也是我国法治建设从“人治”向“法治”的过渡中不可避免的。从历史制度主义的角度来看，这是一种路径依赖，即政府在某一政策领域做出了最初的政策和制度选择，由此形成的模式将被延续下去，除非有足够的力量去克服最初形成的惯性^[12]。而我国法治政府建设过程中的依法治国和以人为本的原则，正是这一力量。它改变中国传统文化所存在的“人情社会”从而使政府行政更加规范化、法律化和制度化。只是过渡总是缓慢的，需要不断地加以探索和完善。

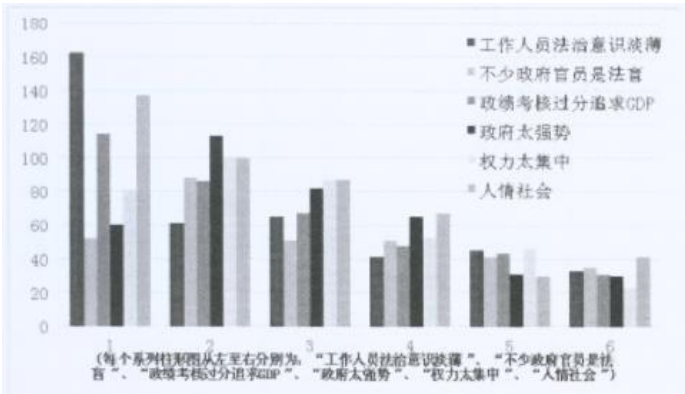


图 3 法治政府建设的影响因素总响应结果对比图（N=611）

五、案例分析

前文通过对调查问卷的数据分析，展现了地方政府在推行地方法治化过程中所暴露的一些具体问题。之所以人们会对这些选项具有敏感度，最主要的原因就是在地方治理法治化的进程中，具体的行政行为与法治政府建设不相符，并且这些问题确实会影响到民众满意度的高低。例如以下这个案例，打着人民的旗号强制拆迁，滥用职权，严重损害了人民的利益。

黑龙江省D县今年提出三年内拆除县城内剩余的60万平方米平房。此前，拆迁工程引发了拆迁户被打，甚至自焚等诸多冲突。公检法等部门领导表态称全力支持强迁，县长还告诫“钉子户”：不要以人民为敌，不要以卵击石。^[13]

亚里士多德在其著作《政治学》中曾提到，“一个秩序良好的共和国，应该是由法律而不是由人来统治”^[14]“法治应当优于一人之治”^[15]。这些论断主要源于两个推论：一是将人性与法律的秉性相比较，二是从实证上推论“不受约束的权力是政体祸患的根源”^[16]。所以政府在推行法治政府建设过程中要避免特权，就需要“法律的统治”即法治。我国法治建设的根本在于以民主集中制为主形成并保障蕴含公平、正义的社会认同，促进并提高地方治理的法治化程度及水平，使该社会认同成为地方治理中最高的理念与价值指引^[17]。但是目前在我国地方法治政府建设中依然存在着很多所谓的“特权阶级”或“人治”的实例。例如在我国地方政府法治建设中出现权大于法的实例：

2017年1月24日，江西F市就网络媒体报道“Z县农民在建房遭强拆”事件公布调查情况。2017年1月8日，有媒体以《江西农民在建房遭强拆，执法大队长：权大于法，老板说拆就拆》为题，对H村村民徐晓洪建房遭强拆问题进行了报道。随后诸多媒体转载和报道，引起网民热评。“不要问我为什么，老板（副县长）说动手我就动手，他说拆我们就拆。”Z县国土局执法大队大队长表示，自己只是服从领导指示，不知道为什么拆房。“反正一句话说到底，就是权大于法”。2016年12月6日下午，江西省F市Z县H村，在副县长的指挥下，二十多个城管队员抡起铁镐、铁锹将该县农民徐晓洪家刚建起的屋墙推倒。

1月10日，F市委、市政府成立由市纪委、政法委、国土、规划、建设、房管、法制等部门组成的联合调查组，下设行政审批调查组、问责调查组、拆迁调查组、司法受理调查组及综合调查组，对该事件的发生原因、经过及相关部门履职等情况进行了认真细致调查。调查后处理结果如下：一是责令Z县政府及相关职能部门，完善相关农民建房审批制度，对法律规定的每一处审批程序，都要制定具体的量化指标，杜绝“未经村民会议同意”这类事件的发生；二是责令Z县政府加强职能部门及基层干部思想教育，强化法律和担当意识，提高依法行政的能力，坚决杜绝此类事件的发生；三是以Z县“1·8”事件为教训，在全市开展“依法执政主题教育实践年”活动，促进各级干部牢固树立法治理念，严格依法行政、依法办事，提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力和水平。^[18]

国务院法制办有关负责人曾坦言：一些行政机关工作人员包括有的领导干部，法治观念淡薄，“权大于法”的思想依然存在；有的行政机关随意决策、拍脑袋决策的问题仍然存在；在行政执法活动中，粗暴执法、执法谋利等现象时有发生。地方基层政府往往还会出现“选择性执行”这一现象，即前文所提到的“上有所好，下必甚焉”。在调查中曾有人这样说道：“花更多的精力在上级党委政府关心的重点任务上，这不是很自然的事吗？”的确，基层政府的工作应当接受上级的领导指示，然而在法治化建设过程中，地方基层政府应当具有一定的自主性，充分协调好各项工作安排，而不是领导关心哪里，哪里就成为重点。

下面这段文字来自一篇新闻报道：

2016年4月17日，媒体关于C市外国语学校遭遇严重污染的报道，打破了周末舆论场的平静。报道称，该校自搬新址后，近500名学生身体出现异常，493名学生被检查出皮炎、血液指标异常等，个别查出淋巴瘤、白血病等。该校区地下水、空气均检出污染物，污染最重的氯苯，在地下水和土壤中超标达94799倍和78899倍，而该校址所在地块毗邻着xx化工有限公司xx农药厂、xx华达化工厂、xx化工有限公司等企业原厂址。报道发出后，环保部、J省政府高度重视，成立联合调查组赴C市调

查。教育部也启动了“教育重大突发事件专项督察机制”，赴C市进行专项督导。C市市委、市政府则在第一时间作出表态：对环境污染“零容忍”，并连夜成立调查组展开调查。然而，4月18日、19日却发生了官方通报和学校公开信与大部分媒体“各执一词”的情形，再次引发社会对地方政府信息公开机制的担忧。

目前地方政府信息公开程度不高，地方政府遇到类似事件，常常处于“被动挨打”的局面，总体反映出当前信息公开“重结果、轻程序”的问题。在这个舆论旋涡背后，实际上是地方政府的法治和诚信遭到公众质疑，地方政府也为盲目追求GDP而忽视执行严格的环境保护政策措施，付出了沉重代价。^[19]

以上案例暴露出地方政府行政机关在执政过程中，执法不严格不规范、政务不公开等问题，正如前文所阐述的，影响地方法治建设的因素主要体现在一些政府官员在履职过程中对于权力滥用和对法律漠视。

地方治理法治化程度的高低主要是行政过程中权力是否发挥了应有的作用，而能否发挥作用的关键在于制度的保障，即规范性体制的约束。从某种程度上来说，“人治”是能够和“法治”相互呼应的：法治强调法律和制度的权威性、神圣性和至上性，政府活动讲求原则性和规范性；人治则注重行政人员和人民群众的主动性，政府活动充满灵动性和权变性^[20]。但是当前中国地方法治化建设的过程中对于人治的理解偏离了纯粹的理论形态，而使之更功利化。这和我所提倡的法治是不相符的。在当前法治难以全面实现的情况下，必要的人治模式能够发挥一定的作用，但是更多情况下地方政府在推行法治过程中重点还是应放到制度构建上。因为法治原则是通过制度来规范政府行为，通过体制化结构约束政府的行政过程，这是人治所无法相比的。

六、结论与讨论

中国作为一个权力高度集中的国家，势必在有效治理上存在不可克服的内在矛盾：由于地区经济社会发展的差异性，体现中央意志的统一性政策难以符合不同地区的现实状况；从中央抵达地方基层社会的管理层级链条较长，信息的传递也难免发生梗阻和偏差，对基层地方政府行为的监督变得十分困难。因此，基于国家有效治理的需要，中央政府必须通过向地方政府分权来适应基层的实际状况^[21]。中国社科院政治学所周庆智教授提出的代理治理模式在一定程度上有助于解决这个问题。代理治理模式是指代表国家治理基层社会，地方政府是国家在基层社会的政权代理人。在这样的背景下，地方政府便具有了更多相对独立的空间和自我发展的激励。同时，地方核心行动者在代理模式的制度框架中发挥重要作用，但他们也有可能根据自己的需要以及自身存在的环境，发挥主观能动性，甚至逾越制度规则，寻求自身的利益。

基于前文对问卷调查和实际案例的分析，我们对于地方法治政府的行政行为、民众满意度与地方治理法治化三者之间能够清晰地看到如图4所示的关系。

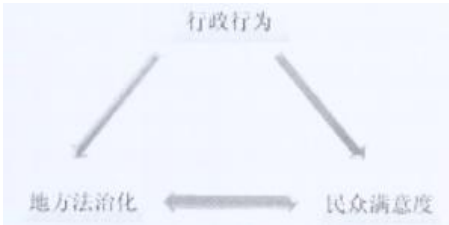


图 4

一是，行政行为 and 民众满意度之间是正相关的关系，即“你好我也好”，然而却不是正比例关系。这是因为政府的行政行为在影响民众满意度的过程中还要受到民众个体条件的影响，例如：职业，年龄，受教育程度等。当地方政府的行政行为与民众利益发生冲突，其结果会造成民众满意度的降低。例如在地方政府公务员需改进的工作态度的问卷调查中，民众作为最能深

切体会到具体行政行为的反馈群体，较为集中地指出了地方政府公务员的问题所在。可见在地方政府公务员的工作态度问题上，民众都具有较大的意见，持较低的满意度。

二是，民众满意度与地方法治化之间也呈现出正相关的关系，不同的是两者呈现出双向的正相关。即民众满意度越局，地方法治化水平就越尚；地方法治化水平越尚，民众满意度也越局。如则文提到的，当地方法治化水平普遍偏低时，政府施政过程中的规范性和政府工作人员的规范性就会较弱，“人情社会”的问题就会出现，民众中没有能力或条件利用“人情社会”的大多数民众的满意度就会普遍偏低。反过来，民众满意度高，地方政府的行政行为能够解决民众所反映的具体事务，人民的利益得到满足，那么就没有人会想去通过其他方式或手段来达到目的，人人守法有秩序的社会就会自然而然地形成，地方法治化水平也会越来越高。

三是，根据当前所收集的数据，暂时无法显示行政行为与地方法治化的具体关系。两者之间所呈现的也并没有明显的正相关抑或负相关。但是我们依然能够根据民众满意度的问题对其余两者做出一定的解释。从某种程度上说，行政行为与地方法治化呈现一定的因果关系。即行政行为规范性越高，地方法治化程度就越高。这是因为当地方行政水平提高时，民众满意度也会随之提高，由此地方法治化程度也就有可能越高。但是，反之却不一定。因为行政行为受到行政行为主体自身因素的影响较大，即便是地方法治化水平程度高，民众满意度高，也并不能代表行政行为就会一定随之提高，因为地方法治化取决于很多影响因素。

由此我们可以总结，行政行为、民众满意度和地方法治化之间呈现出单向的正相关，重点就在于民众满意度的反馈，即“政府行为一个体反馈—制度建设”解释框架中的个体反馈环节。

针对什么样的政府才是法治政府，根据“政府行为一个体反馈—制度建设”的解释框架，通过人民对于地方法治政府的基本标准评价的定量分析，得出了以下结论：

1. 个体反馈机制的完善——民主协商机制

根据政府具体行为对个体所造成的影响，并最终通过个体反馈的方式为地方法治政府建设提供一些建议，这是本文解释框架的重点所在，即如何高效地发挥出个体反馈的作用。

通过对地方法治政府建设的问卷与实际案例的分析，也许我们能够做出这样的假设：能否充分发挥公众的作用，关系到地方法治政府建设的成败。对于地方政府建设法治政府的努力与成效，公众自然是最有话语权的裁判。如何扩大公众的政治参与，切实保障其基本权益，这是未来建设地方法治政府过程中不得不面对的问题。对于这个问题的解决，本文认为，在地方法治政府建设实践过程中，健全协商民主的形式，能够有效地应对当前地方法治政府建设所出现的一系列问题。民主协商强调基于理性的参与，强调政治决策过程应该充分考虑普通民众的意见、建议，而这种决策也应该是在公共利益的诉求下，在参与者建立共识的基础上形成的^[22]。例如作为基层协商民主的典范，浙江温岭改革所实行的“民主恳谈”和在此基础上开展的“参与式预算”就是一个成功的案例。

美国学者约翰·克莱顿·托马斯在《公共决策中的公民参与》一书中分析了公民参与中存在的三个问题，一是由谁来参与；二是与管理绩效相冲突；三是对决策质量构成威胁^[23]。所以，在建设地方法治政府建设指标体系时，应该坚持协商民主与公众参与的原则，要尽可能地选取那些与人的关系密切的内容，切实考虑公众对地方法治政府建设的感受。“作为一种复兴的民主范式，协商民主在现实政治实践中具有超越现有政治模式的意义。协商民主能够促进决策合法化、控制行政权力膨胀、培养公民精神以及平衡自由主义的不足。同时，协商民主在促进草根民主建设、政治过程的参与，以及推进基层政治发展方面也为我国提供了直接的经验材料”^[24]。在地方法治政府建设过程中，引入协商机制可以有效提升民众的政治参与热情；在保证国家利益前提下，如何妥善解决国家与社会之间的矛盾与冲突，能充分发挥地方政府在事务处理方面的创造力和积极性；在地方法治

法治化、推进问责机制和简政放权的现代政府建构的过程中，协商民主都应当成为一个重要路径。

2. 打造有公信力的地方政府

个体反馈在政治输入中发挥着巨大的作用，其最终结果就是体现在政治输出的实际应用当中，即地方法治政府的制度建设及完善。根据本文的假设及解释框架的构建，可以清晰地发现，制度建设的结果是作用于制度框架内的个体，并通过个体反馈的方式作用于制度建设。所以在地方法治政府建设过程中，应当考虑的主要问题应该是如何让民众予以信任并切实地对法治政府的建设建言献策而并非如何回应上级。这就要求打造一个有公信力的地方政府。

公信力要求做到诚信政府，即政府在行使国家行政权力，实施公共管理中，必须坚持诚实守信的原则，并以此规范和约束自身的行为方式^[25]。“让权力在阳光下运行”充分展示了有公信力政府的深刻内涵。有公信力的政府不仅要求政府行政过程中要公正诚信，更要及时地让民众了解政府的施政方针和行政方式，使各项政府权力暴露于阳光之下，保障人民参政议政的权利，最终达到政府与人民共治的一种状态，同时也为协商民主制度的完善提供保障。这就要求政府要做到诚信与公开。

首先，政府诚信是社会诚信的风向标。政府的诚信程度在社会生活中更具有代表性和权威性，政府能不能依法行使公权力，能不能遵守宪法和法律的规定，这是决定政府公信力的重要因素。改善政府诚信，关键是要依法行政，接受人民监督。一是，完善相关制度和法律建设，从源头上遏制造成不诚信的可能条件的出现。二是，提高行政人员法治意识，提高服务水平与质量，从过程中杜绝不诚信的现象发生，真正做到让权力在阳光下运行。

其次，政府及时地进行信息公开和政务公布，接受人民监督和质询，这也是提高政府公信力的有效途径。一是，加强政府公信力建设就要做到政府工作透明化。政府制定的政策，出台的措施，必须及时、准确、全面地公开，各类关于政府工作的信息都应当实行公开制度并能够让公众进行查询，政府的决策过程也应当通过听证会、新闻发布会等使公民及时了解并参与其中。二是，加强政府公信力建设要充分利用好大众传媒的作用，保障人民行使监督权，这样也可以有效地制约政府不诚信行为。

最后，在上述的调查中我们能够清晰地发现，大众传媒在公众参与公共事务中发挥愈来愈大的作用。当前的社会是“互联网+”的社会，人们通过互联网能够获得最新的信息和数据。地方政府可以利用网络扩大政府的信息公开范围，全面推行政务公开，保障公民的知情权，增大政府工作的透明度。民众也可以通过互联网及大众传媒及时了解政府工作的信息，对地方政府的工作进行监督，将权力约束在合法的轨道上。

在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，法治政府建设的重要性日益凸显。随着法治政府建设的战略目标的提出，法治化在地方法治政府建设过程中发挥着越来越重要的作用。当然，地方法治政府建设也将是一个动态的过程，而民众的诉求能够充分反映出地方政府行政过程中所暴露的种种问题。正如邓小平曾指出的：“人民满意不满意，人民高兴不高兴，人民赞成不赞成应当成为检验我们一切工作的标准。”地方政府依法行政的出发点和归宿最终都应该在于人，为保障人的合法权益提供良好的制度环境。

注 释：

[1]ZouKe-yuan .China Legal Reform : towards the rule of law .Netherlands : Brill Academic Publishers, 2006 .

[2]Peerenboom R.Law and Development of Constitutional Democracy: is China a problemcase .Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, (603) .

[3][美]弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2015 年

版，第 348 页。

[4]李步云：《法治国家的十条标准》，《太平洋学报》2007 年第 12 期。

[5]马怀德：《法治政府建设：挑战与任务》，《国家行政学院学报》2014 年第 5 期。

[6]黄学贤：《法治政府的内在特征及其实现》，《江苏社会科学》2015 第 1 期。

[7]冯玉军：《法治中国：中西比较与道路模式》，北京师范大学出版社，2017 年，第 285 页。

[8]马怀德：《我国法治政府建设现状观察：成就与挑战》，《中国行政管理》2014 第 6 期。

[9]胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社. 1998 年，第 21 页。

[10]张砚：《浅论法治政府建设》，《山西党校报》2010 年第 3 期。

[11]王万华：《法治政府建设的程序主义进路》，《法学研究》2013 年第 4 期

[12][美]盖伊·彼得斯：《政治科学中的制度理论：新制度主义（第三版）》，王向民，段红伟译，上海人民出版社，2016 年版，第 71 页。

[13]材料来自大众网，2016 年 12 月 17 日。

[14]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1997 年版，第 9 页。

[15]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1997 年版，第 9 页。

[16]同上。

[17]史际春：《论地方治理的法治基础》，《广东社会科学》2014 年第 4 期。

[18]材料来自人民网，2017 年 1 月 25 日，链接：<http://jx.people.com.cn/n2/2017/0125/c190260-29646966.html> 新浪新闻，2017 年 1 月 8 日。链接：<http://jx.sina.com.cn/news/b/2017-01-08/detail-ifxzkfuk2850138.shtm>

[19]丁国锋：《“常外事件”地方政府匆忙解释，但公开程度不够》，《法制日报》2016 年 4 月 20 日，第 3 版。

[20]胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社，1998 年，第 328 页

[21]周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011 年第 10 期。

[22]陈家刚：《协商民主与国家治理：中国深化改革的新路向新解读》，中央编译出版社，2014 年，第 41 页

[23][美]约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与》，中国人民大学出版社，2010 年版，第 17-19 页。

[24]陈家刚：《协商民主：概念、要素与价值》，《中共天津市委党校学报》2005年第3期。

[25]李涛、温晓燕：《法治政府研究》，光明日报出版社. 2014年4月，第128页。