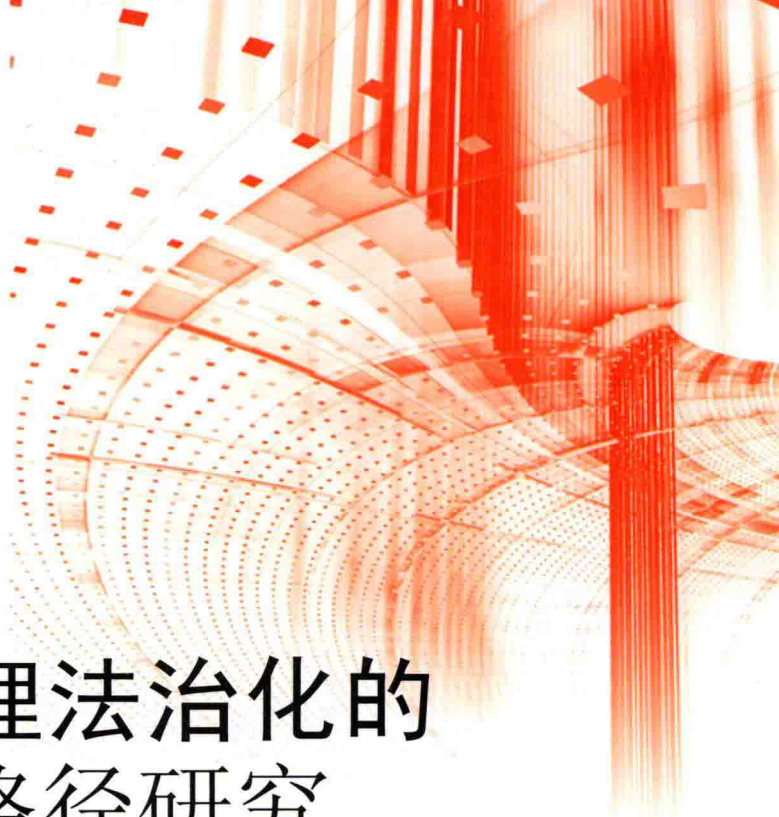




地方治理法治化的 实践与路径研究

——以城市管理执法体制改革与地方公建项目运行机制为例

朱未易 等著

东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

[国家社科基金项目“法治中国视野下地方法治建设的理论与实践研究”(14BFX006)阶段性成果]

地方治理法治化的 实践与路径研究

——以城市管理执法体制改革与地方公建项目运行机制为例

朱未易 等著

东南大学出版社

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

地方治理法治化的实践与路径研究/朱未易等著. —南京:东南大学出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-5641-6824-7

I. ①地… II. ①朱… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 261393 号

出版发行: 东南大学出版社
社 址: 南京四牌楼 2 号 邮编: 210096
出 版 人: 江建中
网 址: <http://www.seupress.com>
经 销: 全国各地新华书店
排 版: 南京星光测绘科技有限公司
印 刷: 南京玉河印刷厂
开 本: 700mm×1000mm 1/16
印 张: 20
字 数: 359 千字
版 次: 2016 年 10 月第 1 版
印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5641-6824-7
定 价: 48.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830

目 录

绪论 法治中国建设视野下地方治理的法治化	(1)
一、法治中国建设新视野	(1)
二、地方治理法治化新要素	(9)
三、地方治理法治化新探索	(18)
四、地方治理法治化新能力	(23)
五、地方治理法治化新机制	(26)

上篇

地方治理法治化视角下城市管理执法体制改革的实践与路径研究

——以江苏及其相关城市为例

第一章 城市管理执法体制理论研究的观点综述	(33)
一、城市管理执法主体	(33)
二、城市管理执法客体	(37)
三、城市管理执法体制	(38)
四、城市管理执法机制	(43)
五、城市管理执法程序	(45)
六、城市管理执法监督	(46)
七、城市管理执法责任	(47)
八、城市管理相对集中行政处罚权	(49)
第二章 国内城市管理执法体制改革的实践与探索	(53)
一、综合执法模式	(53)
二、相对集中执法模式	(55)
三、多头执法模式	(56)
四、联合执法模式	(57)
五、联系执法模式	(62)

第三章 境外国家或地区城市管理执法的经验与借鉴	(65)
一、英国城市管理行政执法的经验借鉴	(65)
二、日本城市管理行政执法的经验借鉴	(67)
三、美国城市管理行政执法的经验借鉴	(68)
四、新加坡城市管理行政执法的经验借鉴	(70)
五、德国城市管理行政执法的经验借鉴	(72)
六、法国城市管理行政执法的经验借鉴	(73)
七、我国香港特区城市管理行政执法的经验借鉴	(74)
第四章 城市管理执法国家与地方层面的法律法规与规范性制度现状	
.....	(77)
一、国家层面城市管理行政执法的法律法规与规范性文件主要内容	
.....	(77)
二、江苏省省级层面城市管理行政执法的法规规章与规范性文件	
主要内容	(82)
三、江苏省辖市城市管理行政执法的法规规章及其规范性文件	
主要内容	(85)
四、广州、西安、宁波、上海、武汉、深圳、昆明等城市城管行政执法的	
地方性法规主要内容	(105)
第五章 江苏城市管理执法体制运行的成效与问题	(121)
一、江苏城市管理执法体制运行取得的成效	(121)
二、江苏城市管理行政执法体制运行存在的主要问题	(125)
第六章 江苏城市管理执法体制改革的路径与建议	(133)
一、制度供给——进一步完善城市管理执法的规则体系	(133)
二、系统优化——进一步完善城市管理执法的结构体系	(135)
三、机制创新——进一步完善城市管理执法的运行体系	(138)

下篇

地方治理法治化视角下地方公建项目信息公开与民主监督机制研究

——以江苏相关城市为例

第一章 地方公建项目信息公开与民主监督的理论	(143)
一、地方公建项目信息公开与民主监督的问题导向	(143)
二、地方公建项目信息公开与民主监督的宏观背景	(144)
三、地方公建项目信息公开与民主监督的相关理念	(149)
四、地方公建项目信息公开与民主监督的制度供给	(161)
第二章 公建项目信息公开与民主监督的域外经验	(174)
一、发达国家公建项目信息公开、公众参与及民主监督的文献综述	(174)
二、发达国家公建项目信息公开、公众参与及民主监督的基本经验	(185)
三、发达国家公建项目信息公开、公众参与及公众监管的主要启示	(205)
第三章 公建项目信息公开与民主监督的香港特区经验	(210)
一、香港公建项目规管的基本情况	(210)
二、香港公建项目规管的主要机构	(211)
三、香港公建项目信息公开与民主监督的制度供给	(214)
四、香港公建项目信息公开与民主监督的借鉴分析	(238)
第四章 地方公建项目信息公开与民主监督的本土实践	(240)
一、国内地方公建项目管理的类型化分析	(240)
二、国内地方公建项目信息公开与民主监督的经验	(247)
三、公建项目信息公开与民主监督的国内外经验比较	(253)
第五章 地方公建项目信息公开与民主监督的现状和问题——基于 A 城的案例分析	(259)
一、A 城公建项目信息公开与民主监督的现状	(259)

二、A 城公建项目信息公开与民主监督的民意分析	(264)
三、A 城公建项目信息公开与民主监督存在的问题	(270)

第六章 地方公建项目信息公开与民主监督机制建设的对策与建议

.....	(275)
一、完善信息公开与民主监督的制度建设	(275)
二、实现信息公开与民主监督的宏观机制	(276)
三、保障信息公开与民主监督的公众参与	(278)
四、强化信息公开与民主监督的资源整合	(279)

第七章 地方公建项目信息公开与民主监督的制度建设试拟稿

试拟稿一：公建项目信息公开办法	(282)
试拟稿二：公建项目信息公开指南	(285)
试拟稿三：公建项目信息公开目录	(289)
试拟稿四：公建项目民主监督办法	(291)
试拟稿五：公建项目公众参与办法	(294)
试拟稿六：公建项目责任追究办法	(298)
试拟稿七：公建项目纠错机制实施办法	(300)

主要参考文献	(303)
--------------	-------

后记	(313)
----------	-------

绪论 法治中国建设视野下 地方治理的法治化

一、法治中国建设新视野

自党的十八大以来,习近平总书记就“法治中国”建设作出了一系列重要批示和重要讲话,特别是十八届三中全会和四中全会的决定及其起草决定的说明,以及在江苏调研时提出的“四个全面”中的全面依法治国,形成了明晰的法治中国建设理论思想体系,就全面依法治国提出了一系列新概念、新思想、新理论。创新了法治中国建设的新理念,确立了法治中国建设的新架构,明确了法治中国建设的新目标,提出了法治中国建设的新体系,阐明了法治中国建设的新关系,规定了法治中国建设的新路径,为未来若干年法治中国建设的新常态提供了清晰、完整而系统化的指导思想、战略目标和实施路径。

1. 法治中国建设新概念。党的十八大做出了全面推进依法治国的战略部署,开创了中国法治建设的新局面。自十八大以来一直到十八届三中全会和四中全会,习近平总书记就法治建设问题发表了一系列重要讲话,提出了许多法治建设的新概念、新命题、新论断和新论述,最后形成了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》(以下简称“《三中全会决定》”),以及十八届四中全会通过的《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“《四中全会决定》”)。在其中一系列重要概念的表述中,具有纲领性或统领性的概念是“法治中国”。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话指出:我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。

习近平总书记还指出:推进国家治理体系和治理能力现代化,要高度重视法治问题,采取有力措施全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,建设法治中国。党的十八大以来,围绕全面推进依法治国、努力建设法治中国,习近平同志提出了一系列新思想新观点新论断新要求,丰富和发展了中国特色

社会主义法治理论,也为推进国家治理体系和治理能力现代化指明了根本路径和努力方向。

《三中全会决定》作为党的纲领性文件已经明确指出,建设法治中国,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。这说明,坚持“三个共同推进”“三个一体建设”,是推进法治中国建设的战略部署和根本要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求和根本保障。

法治中国概念的提出,是党在法治建设理论上的又一重大创新和突破,也是党执政理念的重大创新和突破。法治中国是对我们党历史上,尤其是改革开放以来关于法治建设成功经验的深刻总结,也是对未来中国法治建设的科学定位,具有深厚的历史文化底蕴、丰富的实践经验基础和强大的导向定位功能,构成我国法治建设新时期新阶段的时代主题。法治中国,以其无可比拟的包容性、凝聚力、感召力成为中国特色社会主义法治话语体系和法治理论体系的统领性概念,亦可视其为基石性范畴。^①

2. 法治中国建设新思想。十八大以来,习近平总书记在多个不同场合发表了有关法治及其依法治国的系列专题讲话和文章,其中包括:2012年12月4日《在首都各界纪念现行宪法公布实施30周年大会上的讲话》、2013年1月22日《在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话》、2013年2月23日《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》、2013年11月12日《在十八届三中全会第二次全体会议上的讲话》、2013年12月31日《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》(新华社署名文章)、2014年1月7日《在中央政法工作会议上的讲话》、2014年2月17日《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话》、2014年2月28日《在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话》、2014年6月28日《在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》、2014年9月5日《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,这些重要讲话凸显出习近平总书记法治中国思想的若干理论要点,也为形成法治中国理论体系奠定了坚实的思想基础和指引,综合起来有如下几个方面的思想阐释。

一是法治中国与梦想。法治中国是中国梦的重要组成部分。法治

^① 参见张文显:《法治中国建设的前沿问题》,载《中共中央党校学报》2014年第5期。

梦与中国梦一脉相承,法治中国与富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、美丽中国、公平中国、平安中国等核心要素相辅相成,共同编织成中国梦的美好愿景。

二是法治中国与中国道路。坚定不移地走中国特色社会主义政治和法治道路,坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一,人民代表大会制度是三者有机统一的根本制度安排;注重借鉴丰富多彩的人类法治文明成果,但决不能囫囵吞枣、决不能邯郸学步,不照抄照搬、不削足适履。

三是法治中国与国家治理。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平。

四是法治中国与党的领导。党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。党委政法委要明确职能定位,善于运用法治思维和法治方式领导政法工作,在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。

五是法治中国与法律实施。宪法和法律的生命在于实施,宪法和法律的权威也在于实施。中国特色社会主义法律体系形成之后,确保宪法法律的实施至关重要。必须加强宪法和法律实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威,形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境。切实尊重和保障人权,保证人民平等参与、平等发展的权利,维护社会公平正义。

六是法治中国与法治政府。加快建设法治政府。坚持依法行政,严格执法。正确处理政府与市场、政府与社会的关系,依据法治原则建立政府权力清单制度。全面加强权力的监督制约,“把权力关进制度的笼子里”,推进监督制约法律化、制度化、程序化,依法授权、依法管权、依法用权;让权力在阳光下运行。

七是法治中国与司法改革。深入推进司法体制改革。司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分,是全面深化改革的重点之一,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。深化司法体制改革,提高司

法公信力,着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,破解体制性障碍、机制性障碍、保障性障碍;人民法院、人民检察院依法独立公正地行使审判权、检察权,司法人员公正办案,只服从事实、只服从法律。

八是法治中国与法治精神。弘扬社会主义法治精神,努力培育社会主义法治文化。在全社会牢固树立宪法和法律的权威,让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律,使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是保障公民权利的法律武器。法律是成文的道德,道德是内心的法律。坚持把依法治国和以德治国结合起来,把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律与自律紧密结合起来,高度重视道德对公民行为的规范作用。引导公民既依法维护合法权益,又自觉履行法定义务,做到享有权利和履行义务相一致;做到严格执法、公正司法,就要信仰法治、坚守法治。全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全面守法,不断开辟依法治国新局面,谱写政治文明的新篇章。

九是法治中国与改革推进。改革要于法有据。许多改革举措涉及现行法律制度。凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行;有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。有序推进改革,该中央统一部署的不要抢跑,该得到法律授权的不要超前推进。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。

3. 法治中国建设新理论。除了以上几篇习近平总书记的专题讲话及其相关的重要谈话和署名文章外,2013年11月与2014年10月分别召开了十八届三中全会和四中全会,在这两次党的重要全会上形成了一系列有关法治与依法治国,以及建设法治中国的公报、决定和起草决定的说明,还有习总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上的讲话,以及在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话。这些极其重要的讲话精神和党的系统性文件共同构成了法治中国完整的理论框架和体系,体现了法治中国建设的新常态,主要凸显在以下几个方面。

一是法治中国建设新理念。十八届三中全会决定中对法治中国建设提出了具有最高原则的新理念,那就是:坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准

则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。要牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。法律是治国之重器,良法是善治之前提。习近平总书记指出,维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家做主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折。这些从长期实践中得出的宝贵启示,必须倍加珍惜。我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。

二是法治中国建设新架构。十八届三中全会和四中全会的两个决定都同时对法治中国建设提出了具有顶层设计的新架构。那就是:建设法治中国,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。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。体现在维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革,确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制,完善人权司法保障制度五个方面。

三是法治中国建设新目标。十八届四中全会决定提出了全面推进法治中国建设的总目标:建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,促进国家治理体系和治理能力现代化。实现这一新目标必须遵循坚持中国共产党的领导、人民主体地位、法律面前人人平等、依法治国和以德治国相结合、从中国实际出发五个重要的原则。法治兴则国家兴,法治强则国家强。建设法治国家绝不是要建成孤立封闭、自我服务的“法律王国”,而是要为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设提供法治支撑和保障,使法治贯穿改革发展稳定全过程,覆盖国家治理和社会管理各领域。在法治中国,应当让人民民主更加充分和健全,让经济发展更加健康和有序,让社会运行更加稳定和和谐,让各方面制度更加成熟和定型,让一个富强民主文明和谐美丽的中国与法治中国相伴而行。我们要建设的法治中国,是政治清明、经济富强、文化繁荣、社会和谐、生态文明的中国。

四是法治中国建设新体系。建设法治中国,首先要有一个系统性和完整性的法治体系建设,十八届四中全会已经明确指出,要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,完

善的党内法规体系五个法治体系建设。这一新的法治体系建设,旗帜鲜明地宣示了具有中国特色社会主义法治建设新道路的新特点和新特色,明确了全面推进依法治国的总抓手,同时也体现了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,以及全面深化改革的必然要求,有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作,有利于在法治轨道上不断深化改革。

五是法治中国建设新关系。十八届四中全会决定及其起草决定的说明首次将法治与党的领导的关系进行了清晰的阐述,党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家做主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上讲话时进一步强调,每个党政组织、每个领导干部必须服从和遵守宪法法律,不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。

六是法治中国建设新路径。十八届四中全会决定为今后一个时期法治中国建设的重大任务进行了全新的概括,体现在科学立法、严格执法、公正司法、全民守法四个方面。习总书记指出,推进科学立法,关键是完善立法体制,深入推进科学立法、民主立法,抓住提高立法质量这个关键。要优化立法职权配置,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制,完善法律草案表决程序,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性。要明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待,对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国

家安全的法律抓紧制订、及时修改。推进严格执法,重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开,强化对行政权力的制约和监督,建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序,建立健全行政裁量权基准制度,确保法律公正、有效实施。推进公正司法,要以优化司法职权配置为重点,健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排。各级党组织和领导干部都要旗帜鲜明地支持司法机关依法独立行使职权,绝不容许利用职权干预司法。“举直错诸枉,则民服;举枉错诸直,则民不服。”司法人员要刚正不阿,勇于担当,敢于依法排除来自司法机关内部和外部的干扰,坚守公正司法的底线。要坚持以公开促公正、树公信,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,杜绝暗箱操作,坚决遏制司法腐败。推进全民守法,必须着力增强全民法治观念。要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作,采取有力措施加强法制宣传教育。要坚持法治教育从娃娃抓起,把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容,由易到难、循序渐进不断增强青少年的规则意识。要健全公民和组织守法信用记录,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使遵法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

4. 法治中国建设新影响。十八届三中全会和四中全会的两个《决定》在未来五至十年内将对我国政治、经济、文化和社会发展的诸多方面产生重大影响,特别是对地方治理的法治建设将产生重大影响。主要体现在这么几个方面:

一是对地方法制建设的影响。地方法制建设的发展将产生三个方面的趋势:第一是地方立法的引导性趋势。经济、社会和文化发展的一个显著特点是政策文件的逐步失灵,政策的系统协调性越来越差,特别是一些与法律法规不合拍的政策文件,实施的风险将会越来越大,因此,地方性法规和政府规章建设的立法导向将逐步取代政策导向,政策制度的制定必须“于法有据”,特别是地方政府的行政执法,都要以法律法规、规章和规范性文件为主要依据,依法行政、依法执法,地方性法规和规章的总量和频率、范围和内容都将有所增加和扩大。第二是地方立法的扁平化趋势。《立法法》的修订将进一步扩大授权立法的地方数量,该法第72条第二款规定,设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法

律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。目前,在全国 284 个设区的城市中,享有地方立法权的城市只有 49 个,包括 27 个省会市、18 个经国务院批准的较大的市以及 4 个直辖市,也就是说还有 235 个设区的城市按照立法法规定具有一定范围的地方立法权限。第三是地方立法的不平衡趋势。授权那么多的设区城市制定地方性法规,需要对可能产生的立法风险早有预警,并进行制度性防范。首先是纵向的国家法与地方性法规和规章之间可能产生的不协调和冲突;其次是纵向的省级层面和市级层面地方性法规规章之间可能产生的不协调和冲突;最后是横向的不同行政区域地方性法规规章之间可能产生的不协调和冲突等。

二是对地方权力运行的影响。地方治理过程中公权力的行使将会受到更为严格的程序和实体规制,对公权力行使的制约与监督的力度也将不断加大,将权力关进笼子里已经从理念和口号转变为看得见的制度约束。主要体现在三个方面:第一是权力设定法定,政府公共行政的权力来源和设定都必须来自于法律法规的实体和程序规定,不得法外行权,比如实施公共行政的权力清单制度、中央和地方政府事权法律制度、推行政府法律顾问制度等。第二是权力运行法定,比如将要求行政程序法定、决策程序法定、行政执法法定、行政管理法定、信息公开法定,建立健全行政裁量权基准制度等。第三是权力监督法定,无论对公权力的体制内监督还是体制外监督都将依法进行,比如建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制、严格执行重大执法决定法制审核制度,加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等监督制度建设。第四是权力责任法定,有权力必有责任,公权力行使的风险往往在于责任承担的风险,不当行使公权力或滥用公权力将承担行政责任、民事责任,甚至是刑事责任,而且将承担终身受到追诉的风险。

三是对地方治理体系的影响。一方面,在地方社会治理过程中,地方治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的基础和前提,治理是一个系统工程,需要从法治、德治和政治三个层面进行综合治理。但从地方治理的现状来看,最为紧迫和关键的是推进地方治理的法治化,尤其在地方基层治理过程中,潜规则盛行、行政权力滥用、程序规则意识薄弱等现象都较为普遍,今后,将会更加突出和强化国家法、地方法和区域民间自治软法规则在地方治理中的主导力量,按照各自的调整对象和范围发挥规制作用,形成按法治规则办事的意识和风气,逐步取代人情办事、送礼办事、关系

办事、权力办事的人治规则。另一方面,地方治理必须发挥公众参与的作用,公众参与地方治理也将成为新常态,协商民主、政社互动、政民互动、公众关注、征询意见、听证论证、网络议政等都将作为公众参与的重要形式和内容,公众参与社会治理的共治和自治将更加有法可依,政府、社会组织和公民的多元治理也将更为规范化和制度化。

四是对地方司法需求的影响。在社会全方位开放中,社会矛盾和纠纷也会呈现爆发式增长。据介绍,仅2015年5月份一个月全国各级法院共登记立案113.27万件,同比增长29%,其中,立案数量超过8万件的省份为江苏、浙江和山东^①。第一是民商事案件不断增加,民事诉讼中知识产权纠纷、合同纠纷、财产纠纷也不断增加。第二是行政诉讼案件不断增加。行政诉讼案件增加的幅度更快,据不完全统计,仅2015年5月份全面实施立案登记制度以来,全国法院行政案件增幅同比增长221%^②。其中,重庆行政起诉登记立案1190件,同比增长155%;辽宁行政起诉登记立案1401件,同比增长242%;浙江行政起诉登记立案1598件,同比增长296%;北京行政案件同比增加897件,增幅达到268.5%。^③政府在征地拆迁以及社会和民生保障等公共事务处理中,如果不依法办事,公民告政府的行政诉讼案件还会不断增加。第三是社会矛盾和纠纷的案件不断增加,大量社会矛盾和冲突需要通过诉讼与非诉讼的解决途径。第四是社会法律服务需求不断增加,公众在法律意识不断增强的同时,对法律服务质和量的需求也大幅度地增长。这几个方面的深刻影响,将进一步倒逼地方司法体制机制的变革,催生地方司法资源的调整,推进地方司法环境的改善,激发地方司法效率的提升,促进地方司法质量的提高。

二、地方治理法治化新要素

地方治理是一个复杂的系统工程,地方治理的法治化也同样是一个系统工程,地方治理中许多问题的解决需要从法治化的理念、制度和行为三个层面入手,形成理论认识、制度建设、实践操作“三位一体”的整合力。

1. 地方治理法治化的理念体系。法治精神的要义是“良法善治”,而“良法善治”是法治的最本质特征,它包括了正义、公平、民主、自由、人权、秩序、

① 参见2015年6月11日《江苏法制报》第1版。

② 参见2015年6月11日《江苏法制报》第1版。

③ 参见2015年6月11日《人民法院报》第1版;参见2015年6月12日《人民法院报》第1版;参见2015年6月13日《人民法院报》第1版。

和谐、安全等法治要素,使其成为创制良法的价值追求,评价良法的重要尺度,保障善治的伦理导向,实现善治的终极目标。因此,良法善治即是法治国家和法治社会发展的内在追求,又是地方治理法治化和区域治理法治建设的题中应有之义。

地方治理法治化的理念应该且必须是良法善治,换句话说,良法善治应该是地方治理法治化的纲领性理念,是地方治理法治建设理念体系的统摄性概念。因此,地方治理法治化的良法善治理念包含着这样两层含义。

一是地方治理的“良法”理念。地方治理法治化要有制定良好的地方性法规及政府规章的立法理念和制度规范构成。如果从制度层级规范而言,称之为良法的地方性制度规范有一个前提条件,那就是这些法规规章必须严格依据宪法和法律来制定,严格规制公共权力,维护和保障公民权利。如果从制度目标而言,地方治理法治化中的“良法”应该是权力规制之法、以人为本之法、权利保障之法、公众参与之法。如果从制度功能而言,地方性法规及规章应该具有与上位法有效衔接的承续功能,补充和完善上位法的补缺功能,符合社会一般性公平正义的司法功能,契合地方经济、社会、文化和生态发展需要的调控功能,为国家法创制进行地方和区域先行先试的创新功能。

地方治理法治化的“良法”是由一整套地方性法规、政府规章以及规范性文件所组成的规则体系,但这个制度体系是否是“良法”,应该有一个合乎法治的价值判准,具体而言,一是地方治理法治化的制度设计是否能够体现民主性、合法性和正当性;二是地方治理法治化的制度设计是否能够体现平等性、公正性和公开性;三是地方治理法治化的制度设计是否能够体现包容性、开放性和吸纳性;四是地方治理法治化的制度设计是否能够体现监督性、保障性和责任性;五是地方治理法治化的制度设计是否能够体现系统性、完整性和操作性。

二是地方治理的“善治”理念。在地方治理的宏观视域中,善治首先是一种好的治理过程和状态。然而,政治视角的“善治”与法治视角的“善治”有着较为明显的区别,如果说政治视角的“善治”更重视价值主义内涵的话,如包含了法治、参与、公正、透明、责任、有效、稳定和廉洁等 8 个要素,^①或包含了合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正等 10 个要

^① 参见俞可平:《敬畏民意——中国的民主治理与政治改革》,中央编译出版社,2012年版,第185页。