

文章编号:2095-0365(2016)04-0081-06

# 基层法治政府建设的困境破解探究

李晓辉

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

**摘要:**加快法治政府建设,基础在于基层。基层法治政府建设直接影响着能否实现社会主义法治国家的宏伟目标。通过分析基层法治政府建设中所面临的困境,并分析其深层原因,提出了建设基层法治政府的策略:推进法治教育和培育法治理念,强化综合执法,着力提升法治队伍能力建设,完善行政监督和问责机制,创新法治人才培养机制,灵活普法形式,推行政府、非政府组织、高校三方协作模式。基层法治政府是法治国家建设的重点所在,并且基层法治建设的意义重大。

**关键词:**基层;法治政府;三方协作模式;执法队伍

**中图分类号:**D035 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.04.15

党的十八届四中全会《决定》提出,“深入推进依法行政、加快建设法治政府”,要“全面推进依法行政,基础在基层,工作重点在基层”<sup>[1]</sup>。全面建成小康社会,促进政府职能转变,全面深化改革,必须推进依法行政。有学者认为,“法治政府就是按照法治原则运作的政府,就是把自身权力自觉地限制在法律的范围内,严格依法办事的政府”<sup>[2]</sup>。基层法治政府是在法治政府的内涵基础上,将建设的广度落实到基层。基层法治政府建设的目的就是强化执政能力、培育法治人才、净化政府生态、建设法治型政府。基层法治政府建设将成为依法治国方略的重要组成部分。

## 一、基层法治政府建设中面临的困境

(一)法治政府的理念尚未形成普遍共识,“人治”现象依旧存在

基层对于法治政府的理念所形成的共识普遍偏低,部分基层政府的法治理念淡薄,政府行政人员没有把法治内化成行政行为的信念和准则,反而使“人治”现象普遍存在并在政府管理中发挥作用。这种现象所引发的后果就是权力大于法,领

导人员依据个人主观意愿来行使手中的权力,行使权力的出发点是个人或单位的利益。当法治对政府的行为进行规范及约束时,就会出现漠视法治,认为自身违法不必追究。部分基层政府及行政人员在办理行政事务时,往往沉溺于经验主义,认为传统的方法更适用于基层政府,从未对法治予以正视。“人治”现象的凸显充分说明基层法治政府的理念尚未形成广泛共识。

(二)政府各部门权责边界不清、各自为政,法治专职工作人员编制不足

我国对多个部门和机构并存的现象,所进行的职能划分不够完善。习以为常的工作方式和习惯认识,致使政府的职能部门在权责划分上,出现职能交叉、权力划分不清。在法治建设工作中各自为政,对于没权没利的事务无人接管,相反,各职能部门对有利可图的事务都想“插一手”,运用自己的话语权或某些泛政治化手段为各自部门收割利益。如收费权、行政审批权等等。同时,法治专职工作人员编制不够合理和配置不足,难以形成合力,无法推进法治工作的顺利开展。

收稿日期:2016-05-25

作者简介:李晓辉(1990—),男,硕士研究生,研究方向:公共管理。

本文信息:李晓辉.基层法治政府建设的困境破解探究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(4):81-86.

### (三) 行政执法监督乏力, 法律监督机制不完善

法律监督的效能在于有效地规范政府的行政行为不逾越法律规定的“雷区”, 减少和制止行政人员渎职和侵权等违法行为。我国在人治观念长期影响下, 少数领导干部法律知识掌握不够, 法治理念欠缺, 法律素养不高。领导干部在行政执法中运用法律手段来管理社会事务能力有限, 在重大决策面前往往以部门利益为导向, 同时缺乏民主法治监督, 致使出现权责失衡和行为失范。对于执法队伍的监督力度和法治教育存在明显缺陷, 存在监督管控难度大, 同级监督太软, 上级监督太远, 很难对执法行为进行有效地规范和纠正。同时, 我国行政法律监督体系仅仅只是停留在原则层面上, 可操作性不强。这样无法发挥法律监督的震慑作用, 也无法形成有效的法律监督机制。此外, 基层群众文化水平不高, 民主法制意识和法治观念不强, 自觉学法、守法、用法气氛不浓, 依靠法律手段维权意识淡薄, 各项限制因素交织融合, 也松懈了对行政执法主体的有效监督<sup>[3]</sup>。

### (四) 法律普及形式单一、力度不足, 法治队伍建设亟待加强

基层经过二十多年普法宣传教育的积垫, 基层群众的法制受益面和普法效果成果斐然, 但仍遗留着一些薄弱环节。普法宣传和教育形式单一, 一些普法工作单位的工作方式仅局限于听听讲座、发发传单, 很少去挖掘新颖的普法活动和创新的普法方式, 来迎合基层群众更喜闻乐见、更易于接受的法治需求, 造成普法工作没有深度, 法治氛围也不浓厚。普法工作单位的法治宣传基本上固定在某些地方, 法治宣传的覆盖面和广度都不够。执法队伍的执法能力良莠不齐, 法治人才队伍建设的投入资金不足, 创新法治人才培育机制尚未建立, 法治张力略显不足, 严重影响着法治队伍的建设 and 政府权威形象的树立。

### (五) 法规政策与发展步伐不协调

不同部门间规范性文件相互冲突, 现有的社会关系未能通过法律法规进行及时调整, 出现执法不畅、权责不清的现象。此外, 一些立法却为部门和地方利益创造了条件<sup>[4]</sup>。基层政府的法律法规量大, 一些法规和政策具有严重的滞后性, 这些

法规和政策很多是在计划经济条件下推行的, 只追求结果, 而忽略过程, 部分法规政策已经不适应全面深化改革要求, 没有结合基层实际情况进行立、改、废, 致使普遍缺乏适用性。同时, 法规政策的实用性很差, 只为一时的奏效, 没有前瞻性思维谋划。

## 二、基层法治政府建设存在困境的深层原因分析

### (一) “重人治, 轻法治” 观念仍根深蒂固

长期封建社会的习俗影响下, 人治思想在短期内无法完全剔除。第一, 法律工具主义盛行。部分领导干部对于法治建设的重要性及意义认识不足, 偏颇地认为法治建设耗时、费力及取得效益慢。基层政府里的熟人社会气氛更为浓厚, 地方官员掌握着极大的话语权, 越位、错位和不到位现象较为突出, 人治思维和官本位思想仍严重, 甚至出现唯人治才能有效管理社会的错误思想导向。在人治社会里治理工作难以确保其制度化、常规化的依法运行, 容易出现流于形式或以言代法的现象, 即便法治建设在基层得到推广, 法治观念重视不足, 法治建设也难以摆到重要位置。第二, 行政特权思想仍很普遍<sup>[5]</sup>。部分基层行政人员存在用官阶论人生价值的错误思想, 认为公职人员就比普通百姓地位高, 应该享用更多的权利, 忽视政府和人民之间的契约关系, 政府各项行政行为的出发点偏离了为人民服务基准, 而对人民实行管制。此外, 部分官员将自身权益凌驾于法律之上, 有选择地执行法律: 当需要用法律打击违法行为、维护社会稳定时, 运用法律; 当自身或部门利益与法律相违背时, 为规避法律责任, 认为即使存在违法行为也不应受到追究。

### (二) 政府职能转变的不到位, 制约着法治政府建设

政府职能转变是否到位将直接影响到机构的法治化程度水平。政府职能转变不到位, 容易造成政府机构法治化程度偏低的问题。政府职能的不明确, 究其缘由是对政府职能的表述过于笼统和原则。从纵向看, 各级政府根据宪法和组织法所享有的权限不够明晰、区别度不高, 部分领导权限基本雷同, 这将导致上下级政府之间权限不明

晰,对有利可图的管理事务争相管理,对无利可图的相互推诿。从横向看,政府利益部门化,政府部门之间职能错位、权责不一的现象凸显。政府职能转变不到位,从而导致政府管理的错位、越位、缺位现象时有发生。政府管理的错位现象主要表现在管理了不该管、管不好的事务。政府管理的越位主要表现在政府没有区分好政府和市场的关系,政府应该扮演的是“掌舵者”而非“划桨者”,这样就不会出现凡事都想“插一手”。政府管理的缺位现象主要表现在没有依法履行法定职能。

### (三)未树立科学的政绩观,尚未形成政绩考核体系

在经济新常态影响下,我国的经济发展要求全面可持续增长。然而,部分基层政府片面地追求经济快速增长,而不依法行政。建设法治政府,就要求政府行政人员科学行政,让政府行政行为符合科学发展观要求,遵循经济和环境和谐可持续发展规律,才能实现政府行为的科学性。事与愿违,许多基层政府为片面追求政绩,不顾地方人民的反对,违背经济发展规律,贸然制定政策措施,如为单纯追求GDP增长,往往目光短浅地接纳环境污染代价高的项目,虽短期内可拉动地方经济发展,解决部分人民的就业问题,但长此以往项目的负面效应将逐渐暴露。因此,最终的结果就是既损害了人民的利益,又因错误的政绩观影响政府的公信力。同时,尚未将领导干部的法治建设所取得成效纳入政绩考核体系中,致使法治建设内部驱动力不足。

## 三、基层政府法治建设的策略选择

### (一)大力促进法治教育培训,加快培育公务员的法治理念

基层干部作为政府对外的形象窗口,在处理具体行政行为上能否依法执行,将直接影响着法律在群众心中的权威和政府的形象。基层法治政府的建设需要民情培养的长期性,以权代法只会导致矛盾的激化,影响社会的稳定性,因此,应当注重对领导干部和普通公民法治观念的灌输。领导干部的身份是基层法治建设直接执行者,应主动带头学法、模范守法,并加强法治教育培训,不断地提高自身的法治意识<sup>[6]</sup>。为培养广大公务员学法兴趣,定期开设专题讲座进行培训,包括通用

法律知识、专业法律知识。依据行政执法人员培训情况以及培训成绩赋予一定权重,用作绩效考核和任职晋升的条件之一。同时,根据当地实际情况,创建多样化的执法教育和专业培训活动,推进法治教育培训常态化。不断提升行政执法人员法律知识涵养和行为规范,激活依法行政的内在驱动力,规范公务员执法能力,增强公务员的法治信仰,营造良好的法治文化。

### (二)推进综合执法,完善法治人才队伍编制

对执法队伍中职责重叠部门进行整合,并依据法律和当地实际情况来界定部门权责,以避免出现重复检查和处罚,提高执法效率,形成执法合力,为社会提供一个优质的法治环境。经国务院科学制定一个量化标准,确定对领导职数和法治专职工作人员配备的编制,组建一支以法律法规作为内在准绳的执法队伍,并且按照法定程序设立执法组织,解决法治机构队伍不稳定和人员不足等现象。同时,将法治建设工作经费纳入地方财政预算,为法治建设提供必要的保障。

### (三)完善行政监督和问责机制,做到政务公开透明

创新内部监督机制。加强顶层制度设计,建立重大决策终身追责制度和责任倒查机制,监督失职连带责任追究制度,经核实是因监督不力,从而导致下级行政机关发生违法失职行为,将连带追究上级行政机关监督失职责任<sup>[7]</sup>。充分重视和利用外部监督。着重培育、组织、引导社会力量对政府权力的监督和制衡,强调以社会权力制约和督促政府权力,增强第三方机构和非政府组织的监督力度,加强新闻媒体舆论的监督效能,发挥网络社区、微博、微信、论坛等方式的监督作用,运用网络和媒体力量推进监督网络化建设。同时,拓宽群众监督渠道,培育基层群众监督力量,通过普法宣传教育,提升基层群众运用法律手段监督行政机关的力度。政府部门不断完善政务公开渠道,实行“线上和线下”相结合,“线上”通过门户网站和官方微博、微信向社会群众公开政务工作,“线下”通过政务公告栏和下级行政单位政务监督热线,实现政务公开透明。

### (四)完善法治队伍建设,提升法治队

## 伍服务效能

在执法队伍思想建设方面,用法律制度和 Work 规范来贯穿执法工作全过程,必须坚持高标准和严要求,大力提升法治工作队伍思想政治素质,从思想上坚定和树立法律的严肃性及权威性,办事能力上提升专业化和职业化水平,不断地提升职业道德水准,从严管理执法队伍,规范执法行为,提倡廉洁执法,提升政府公信力和政府形象。

在法律服务队伍建设方面,增强律师事务所管理水平和效率,提倡和弘扬律师协会自律作用,监督和规范律师执业行为和职业操守,提升律师职业道德素养。严格执行违法违规执业惩戒制度。建立激励法律服务人才流动机制,逐步解决基层法律服务资源不足和高端人才匮乏的问题<sup>[8]</sup>。

在法治队伍人才培养方面,创新法治人才培养机制,改进和完善法治人才引进、培养、使用和管理制度,构建法治人才系统培育平台,建立法治人才数据库。规范司法从业人员的继续教育,对于有能力的各类人才,鼓励参加国家司法考试,为建设法治政府培养所需要的法治人才。基层政府优先建设高素质法治工作队伍,打造高水平的法治人才培养专家和教师团队,鼓励专家团队主动参与法律事务工作,去设计符合学习者情况的课程体系 and 培训目标。

### (五) 灵活普法形式,提升普法力度

基层普法宣传教育工作应立足实际,去探寻基层地方特色,防止搞形式主义和走过场。整合基层法治专职人员,组建一支法律知识素养高、能力强的“普法智囊团”队伍,定期进农村、学校、社区举行普法活动。开展巡回法庭、法官进村等办案活动。合理运用地方资源,利用法制学校、图书馆、网络媒体、微博、微信等渠道,将法治文化成果惠及基层。法治工作单位要创新普法载体,结合群众特点去宣传法律知识。

推动法律服务覆盖城乡。基层政府通过聘请法律顾问,拓展基层法律顾问业务,对所聘请的法律顾问,实施法律顾问业务要求,实行一村(社区)一个法律顾问的法律服务覆盖模式。引导律师积极参与公益法律服务,鼓励律师所设立网站,为基层群众服务提供便捷的法律服务渠道,提供网上一站式的在线法律服务<sup>[9]</sup>。积极鼓动基层法律服务所为乡镇、社区提供法律援助等公益性法律服务,创新法律服务方式,运用新媒体技术,挖掘网

络社区功能,提供更为便捷、优质的法律服务,选派基层法律服务者为基层提供法律服务,担任法律顾问,开展基层法律服务工作者协助司法所开展法制宣传教育、法律协助等基层司法行政工作。

### (六) 树立科学政绩观与考核评价体系

打破以往地方官员只注重眼前及局部利益而忽视长远及全局利益的错误政绩观。树立重视全局利益和谐发展的政绩观,统筹经济利益、社会利益、环境效益相协调。改变以往地方官员政绩考核的指标,当地 GDP 增长作为经济指标,仅是多个考核指标之一,其他指标还包括了:一是环境指标;二是民生指标;三是人民满意度指标;四是法治建设指标。将这些指标纳入到基层政府绩效考核评价体系中,这样运行的考核评价体系才符合科学发展观要求。

### (七) 依法规范法规政策,使其与市场经济发展相适应

基层政府实施依法行政的重要方式是制定法规政策,所制定的法规政策应以遵循法律为依据,其公示文件须合乎理性要求,具有前瞻性和规划性,能进一步促进地方经济的发展。法规政策制定要求在法律允许的权限范围内依据法定程序制定和颁布,制定过程要集思广益,充分体现社会公平正义。制定出的法规政策必须向社会公开透明,同时,加强行政程序建设,提高行政执法的透明度,自觉接受上级和人民群众监督,并且要与市场经济相适应,若存在与市场经济不相适应,必须立即调整或者废止,以保障其实用性。

适时调整与实际脱节的法规政策,在以人为本思想指导下,使法规政策紧扣基层实际,从而维护法规政策的权威性。推进基层民主决策机制,对于民众热切关心的,在依法决策前,拓宽基层群众参与决策的渠道,确保基层法制部门和广大专家学者参与决策的制定,不断提升基层决策的科学性和透明度。同时,建立健全行政裁量权基准制度,对行政裁量权进行有效地督促和控制,从行政问责,全面贯彻落实现行行政执法责任制。

### (八) 政府、高校、非政府组织三方协作,推动基层法治化建设

首先,基层政府要将法治建设工作经费纳入地方财政预算或设立专项的建设资金。基层政府作为牵头者,连接高校和非政府组织进入三方协

作模式中。政府将法治建设以政府服务外包的形式,外包给具有推进法治建设能力的组织,如律师协会等。在非政府组织签订协议时,明文规定非政府组织外包项目中,项目服务的人员构成需增设法学相关专业的高校学生或高校法学教授的职业,这是给高校的学生提供一个接触实际的实习机会,而高校教授是为外包服务充实“智囊团”的作用。其次,非政府组织在与政府签署外包服务项目时,与高校合作的人员数量和劳务报酬,可在签署时进行谈判。当合同生效后,其履行合同义务的情况,将接受政府监督和最后项目验收与考核。非政府组织和高校合作可以有如下形式,实施法律顾问业务要求,实行一村(社区)一个法律顾问团队的法律服务覆盖模式,这个团队包括非政府组织成员、高校教授以及高校实习生。最后,高校通过政府牵头,参与非政府组织承包的外包服务,高校可与非政府组织签署协议,规定合作的一些细则内容,如工作时间、劳务报酬等,签署的协议需呈交一份给政府相关部门留底,作为发生劳务纠纷时,法定有效依据。高校主要向非政府组织负责,非政府组织可对高校成员在参与外包项目结束后,对高校参与人员进行评价,高校参与成员也可以以工作报告等形式向非政府组织

汇报工作详情,最终由非政府组织进行裁决,如若发生纠纷,政府这时就要介入。在这种三方协助良性互动模式下,基层法治政府建设将会取得突破性进展。

#### 四、结语

我国推行法治政府为基层法治政府建设已打下良好基础,但仍面临着很多掣肘。基层政府接触基层群众更广泛、更直接,基层政府承担着更为具体的行政行为,能如实地反映基层法治政府建设中存在不同程度的矛盾和不适应问题,如若基层法治问题切实加以解决,将直接影响着我国法治政府建设的整体进程和国家治理法治化水平,为全面推进“法治中国”的目标奠定坚实的基础。基层法治政府建设应遵循以人为本的理念,一方面,从行政体制内部改进体制机制,培养法治部门和机构的法治理念与能力。另一方面,加强外部监督力度,提升法律事务所的效能,提高普通民众的法律素养。政府要运用法治管理公共事务,保障群众的切身利益,以实现人的全面发展为目标。依法治国对于全面深化改革,完善和发展中国特色社会主义制度具有深远的意义<sup>[10]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2014-10-29.
- [2] 曹康泰. 中国法治政府建设的理论与实践[J]. 国家行政学院学报, 2006(4): 15.
- [3] 谢莉, 杨小军, 李程, 等. 基层政府如何做好依法行政[J]. 时事报告, 2014(11): 34-39.
- [4] 牟光平. 基层法治政府建设中存在的主要问题及原因浅析[J]. 赤子, 2013(10): 9-10.
- [5] 陶进华. 影响法治政府建设进程的深层原因与对策分析[J]. 成都行政学院学报, 2009(6): 38-39.
- [6] 牟光平. 基层法治政府建设中存在的主要问题及原因浅析[J]. 赤子, 2013(10): 9-10.
- [7] 方世南. 以法治型党组织建设推动基层治理法治化[J]. 学习论坛, 2015, 31(3): 20-21.
- [8] 唐皇凤. 中国法治政府建设的历程、困境与路径选择[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(2): 18-21.
- [9] 马怀德. 法治政府建设: 挑战与任务[J]. 国家行政学院学报, 2014(5): 25.
- [10] 江必新, 郑礼华. 全面深化改革与法治政府建设的完善[J]. 法学杂志, 2014(1): 5-6.

## Dilemma and Countermeasures of Grassroots Government of Law

Li Xiaohui

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

**Abstract:** Accelerate the construction of a law that grassroots base. Primary law government directly affect the ability to achieve the grand goal of socialist country ruled by law. By analyzing the plight of grassroots law government in the face and to analyze its underlying causes, proposed the construction of grass-roots law government policy: to promote the rule of law education and foster the rule of law philosophy, and strengthen the comprehensive enforcement efforts to enhance the rule of law team capacity building, improve administrative oversight and accountability mechanisms, innovative personnel training mechanism for the rule of law, the Franco-Prussian flexible form, the implementa-

tion of the Government, NGOs, universities tripartite mode. Grassroots law-based government is the focus of the rule of law nation-building, the rule of law and the significance of a major grassroots.

**Key words:** grassroots; government of law; tripartite cooperation mode; enforcement team

(上接第 70 页)

## Magnificence, Elegance and New Changes: Focus on Zhang Yue's Songs

Zhang Zhiyong<sup>1</sup>, Shen Huiping<sup>2</sup>

(1. Literature College, Hebei University, Baoding, 071002, China; 2. Fuyang Infant Normal School, Fuyang, 236030, China)

**Abstract:** Because Zhang Yue is good at writing political and practical literature, he is known as a capable writer in the imperial court. His Songs have broad historical and spatial vision. In his Songs, he not only sticks to the traditional, magnificent and elegant in rhetoric, he also uses the language of prose parallel with rhythmical prose, as well as poetry and prose language, such an approach has made great achievements, opening the stylistic boundaries and showing a strong creative personality. The reasons for this magnificence and elegance on rhetoric, and new changes are the result of the development of the times, so that his talent and value has been the greatest showed in this era of the Tang Dynasty. The objective reasons are inspired by the spirit of the era of the Tang Dynasty; the subjective reasons are the full recognition of the self due to the national power and Zhang Yue high-spirited and optimistic character, his passion to be the first and his confidence on the aesthetic level in literature embodied in Songs.

**Key words:** Zhang Yue; Songs; magnificence and elegance; new changes; spirit of the age; confidence of literature

(上接第 80 页)

## Research on Reform of Mountainous Villages and Towns Administrative System from the Perspective of Administrative Ecology

Lin Jingjing

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

**Abstract:** It is of great significance to the mountainous villages and towns administrative system reform and to promote the transformation of mountainous villages and towns by applying the research methods of administrative ecology to analyze the political, economic and social of administrative ecological environment of mountainous villages and towns administrative system, and discuss the interaction and the interdependent relationship between mountainous villages and towns administrative system and administrative ecological environment. At present, the administrative ecological environment of our country is changing and developing, and some problems which are not compatible with administrative ecological environment in mountainous villages and towns administrative system are becoming apparent. The reforms are carried out through interactions between mountainous villages and towns administrative system and its administrative ecological environment, and through the way of setting up functional departments scientifically, promoting administrative law enforcement and power down, perfecting mountain township financial system and establishing a flexible personnel mechanism and incentive mechanism so as to keep a dynamic balance between the mountainous villages and towns administrative system and its administrative ecological environment.

**Key words:** administrative ecology; mountainous villages and towns; administrative system reform