

法治悖论：地方政府 三重治理逻辑下的困境

陈国权 陈晓伟

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

摘要: 地方政府在治理过程中主要存在政治、经济和法治三重目标, 围绕不同目标的实现形成了三重治理逻辑。这三重逻辑之间存在着深刻的矛盾和冲突, 具体表现为: 政治逻辑在地方政府的治理过程中占据主导地位, 始终优先于经济逻辑和法制逻辑; 当经济问题成为社会的主要矛盾, 转变为政治问题时, 经济逻辑就会优先于法制逻辑; 当法治问题成为社会的主要矛盾, 转变为政治危机时, 法制逻辑就会优先于经济逻辑。在三重治理逻辑下, 如果经济发展成为国家的中心工作, 政治问题成为迫切要应对的紧要任务时, 法制逻辑往往受到冲击, 从而导致地方政府“法治悖论”现象的发生。

关键词: 地方政府; 法治悖论; 国家治理; 政府治理; 治理逻辑

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2019) 09-0195-07

一、现象与问题

经济史学家道格拉斯·诺斯曾提出一个关于国家兴衰的著名论断——“国家的存在是经济增长的关键, 然而国家又是人为经济衰退的根源。”^① 此即“诺斯悖论”。诺斯认为, 产权的本质是一种排他性的权利, 而国家可视为在暴力方面具有比较优势的组织, 处于界定和行使产权的地位, 国家一方面界定和实施产权, 另一方面又存在掠夺产权的倾向, 最终导致经济增长或衰退。诺斯同时指出, 宪法是用以界定国家的产权和控制的基本结构。宪法在经济活动中的基本目标主要包括: (1) 设立一个财富和收入分配方式; (2) 在竞争性世界中界定一个保护体制; (3) 为执行体制设置一个框架以减少经济部门的交易费用。^② 因此, 国家保护产权和掠夺产权的两种倾向也将导致对宪法的维护或破坏, 而宪法之治是法治的基本要求。“诺斯悖论”不仅揭示了国家与社会经济发展的复杂联系, 同时勾画出了国家或推动或破坏法治建设的双向作用。

国家在现实生活中的代表是各个政府。在我国, “诺斯悖论”所揭示的原理就暗含在地方政府的治理逻辑之中。一方面, 我国政治上的单一制体制, 决定了地方政府是宪法法律的主要实施者、规则制度的主要创新者、矛盾纠纷的主要解决者和公平正义的主要输送者,^③ 是维护和推动法治建设的关

基金项目: 国家社会科学基金重大专项课题 (18VJ052)。

作者简介: 陈国权, 浙江大学公共管理学院求是特聘教授, 浙江工商大学公共管理学院教授, 研究方向: 当代中国政府与政治、权力制约与监督; 陈晓伟, 浙江大学公共管理学院博士生, 专业方向: 地方政府治理、权力制约与监督。

① 道格拉斯·C. 诺斯 《经济史中的结构与变迁》, 陈郁等译, 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1994年, 第20页。

② 道格拉斯·C. 诺斯 《经济史中的结构与变迁》, 陈郁等译, 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1994年, 第229页。

③ 黄文艺 《认真对待地方法治》, 《法学研究》2012年第6期。

键力量；另一方面，地方政府又普遍存在着有法不依、执法不严、违法不究、知法犯法的行为，是阻碍和破坏法治建设的主要主体。我们将上述地方政府在法治建设中扮演两种截然对立角色的现象称为地方政府的“法治悖论”。

地方政府法治悖论现象的根源何在？我们的观察和研究发现，地方政府的法治悖论与其三重治理逻辑紧密相关。由于地方政府在治理活动中存在着政治、经济和法治三重目标，围绕不同目标的实现形成了地方政府治理的政治、经济和法制三重治理逻辑。本文所讲的治理逻辑，是指地方政府围绕特定的治理目标形成的一系列正式或非正式行动原则和体制机制。现实中三重逻辑间既相互协调又矛盾冲突，复杂而深刻地影响着地方政府的行为选择，从而导致了地方政府的“法治悖论”。

二、三重治理逻辑：一个地方政府行动的分析模型

法治悖论和三重治理逻辑是从不同角度对地方政府行动过程与结果的抽象概括。因此，地方政府行动理论是本研究的理论起点。目前对于地方政府行动的研究主要有法学和经济社会学两类取向。

法学取向具体可分为三个研究角度：一是从法律自身出发，认为法律本身的滞后性、不完备性以及赋予监管机构的剩余执法权力，使得作为执法主体的地方政府得以主动、灵活地选择性执法，以实现其目标。^①二是从执法成本与收益角度出发，阐释地方政府选择性执法的合理性，认为地方政府采取不同执法策略的目的是降低成本、获取经济利益和官员晋升等。^②三是从地方创新的角度出发，认为地方政府面对经济社会发展中出现的新情况，为解决法律滞后的问题，有时不得不选择违宪（法）创新^③，导致创新与法治之间存在持续的张力^④。

经济社会学取向主要围绕地方治理和国家治理不同模型进行探讨。具体可分为两个理论模型：一是地方政府的竞争与合作模型，主要有中国特色的财政联邦主义模型^⑤与晋升锦标赛模型^⑥。前者认为，尽管中国央地关系在政治层面是单一制，但分税制改革后地方政府也有自己的利益，因而在财政层面上表现出某种联邦制的特征，在有些行为选择上并不完全维护中央权威与法制统一；后者则认为，地方官员之间围绕政治晋升开展经济的锦标赛，导致地方政府唯GDP主义，从而忽视法治建设。二是国家治理模型，比较具有代表性的是权威体制与有效治理模型^⑦，认为中国政体内部始终存在着权威体制和有效治理之间的深刻矛盾。这一矛盾集中体现在中央管辖权和地方治理权的紧张和不兼容。前者趋向于将权力、资源向上集中，由此削弱了地方解决实际问题的能力及体制的有效治理能力，后者则常常发展为各行其是，以致偏离约束，对权威体制的统一产生威胁。

已有文献为本文探讨法治悖论问题奠定了坚实基础，但仍然存在诸多不足和尚未解决的问题。第一，法学取向的研究大多聚焦于地方政府的具体行政行为，研究的问题和结果均指向公共行政法治化，忽视了地方政府与中央政府、地方政府与辖区企业之间复杂的互动关系。第二，经济社会学的理论模型主要关注地方政府的政治经济目标，法治要么作为一种背景，要么作为一种结果，并没有被视

① 相关研究成果参见 K. Pistor, C. Xu, "Incomplete Law," *Journal of International Law and Politics*, Vol. 35, No. 4, 2003, pp. 931-1013; 许成钢 《法律、执法与金融监管——介绍“法律的不完备性”理论》，《经济社会体制比较》2001年第5期；盛学军 《政府监管权的法律地位》，《社会科学研究》2006年第1期；陈冬华、章铁生、李翔 《法律环境、政府管制与隐性契约》，《经济研究》2008年第3期。

② 戴治勇 《选择性执法》，《法学研究》2008年第4期。

③ 郝铁川 《论良性违宪》，《法学研究》1996年第4期。

④ 谷志军、陈科霖 《政府创新与依法行政的张力及平衡》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2015年第6期。

⑤ G. Montinola, Y. Qian & B. R. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, Vol. 48, No. 10, 1995, pp. 50-81.

⑥ 周黎安 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

⑦ 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。

为具有重要影响的制度变量。第三,不论哪一领域的研究都缺少对地方政府在法治建设中角色形象的准确刻画,地方政府要么是不守法的“坏”政府,要么被默认为严格执法的僵化形象。基于已有研究的贡献与不足,我们在长期观察的基础上试图提出一个关于地方政府行动的新分析模型——“三重治理逻辑”,来描述地方政府行动选择的内在机理,并进而解释地方政府的法治悖论与其治理行为之间内在的逻辑关系。

(1) 政治逻辑: 巩固政权的根本行动准则。政权是政府存在的基础,政府是政权的组织形态,巩固政权是地方政府行动逻辑的首要原则。在我国的政治话语体系中,“讲政治”是一个极具内涵和分量的词汇,连同“政治任务”“政治问题”“政治意识”“政治高度”等词语,成为一种特殊的指令性、要求性的表达。这些极具政治意涵的表达,实质上都在强调巩固政权这一要义。一件事情如果被提高到“讲政治”的高度,往往就具有较高的优先级,必须要优先保障解决,有相应的态度相匹配。在现实生活中,如果上级政府要求下级政府必须以“讲政治”的高度实现某一目标,通常意味着下级政府不得不完成这一目标。因此,“讲政治”实际上成为地方政府最优先的行动准则。而“讲政治”的根本内涵,就是通过自上而下的权力强化,来维护党的统一领导的政权基础。巩固党的绝对领导权和中央对地方的绝对控制权,是地方政府政治逻辑的主要内容。具体表现为全社会服从党的领导,全党维护中央的权威;下级服从上级的领导,地方维护中央的权威。由于治理的复杂性和政治活动的特殊规律,对待同一时期的不同问题,或同一问题在不同时期,其相对优先顺序并非一成不变。比如新中国成立初期,政权建设是党面临的最主要的矛盾,因此基于巩固政权的各种政治活动在相当长时期是整个社会“最大的政治”。改革开放后,党提出“以经济建设为中心”,发展经济因此成为“最大的政治”。随着经济社会的不断深入,社会呼唤良好的法治环境,法治建设也有可能被提到“政治高度”加以重视。可见,政治逻辑是具有权变性的。

(2) 经济逻辑: 发展导向的理性策略选择。“经济基础决定上层建筑”是马克思主义政治经济学的基本观点。政府治理的体制机制与行为模式作为“上层建筑”的重要组成都受制于经济基础。政权的稳固必须以良好的社会经济发展为基础,发展经济因而成为政府重要的治理目标。十一届三中全会以后,党中央做出了全党工作转向以经济建设为中心的决策,经济发展取代政治斗争成为党和国家的首要任务,地方政府普遍面临着来自中央以GDP增长率为主要指标的考核压力。我国的基本经济制度是公有制,相对于西方的私有制,公有制的核心特征在于土地、矿产等生产要素和自然资源属国家所有。在现实中,政府是国家的代表,因此公有制实际上表现为政府所有制。由于大多数情况下中央政府不可能直接参与经营管理,这些国有资产保值增值的责任自然落到了地方政府。因此,公有制的经济制度决定了地方政府不仅是传统意义上合法行使公权力的政治实体,同时也是承担经营土地、矿产等自然资源和资产责任的经济实体。在此意义上,地方政府兼具市场主体的角色和身份,其经营性活动对经济发展具有重要影响。地方政府为了完成来自中央的GDP增长目标任务,愈发依赖政府性投资拉动GDP增长,表现出公司化和经营化的特征。经营的结果为地方政府带来了更多的财税收入,为地方政府官员带来了政治上和经济上的收益。

(3) 法制逻辑: 法律约束下的制度化行为。政府政治目标的实现除了依赖良好的经济基础外,还需要良好的法制环境。法制以国家暴力机关为后盾,能够有效打击违法犯罪活动,从而有力地维护经济社会秩序和政治安定。因此,按照法律的要求严格依法行政,是地方政府治理的又一重要目标。法制逻辑要求地方政府在其治理活动中必须严格执行宪法和法律的规定,规范自身的行政行为,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,不得逾越法律的边界、突破法律的束缚。因此,法制逻辑是在法律的框架下对政府治理行为的一种制度约束。

以上对地方政府三重治理逻辑的主要内容、表现形式、制度基础和核心特征进行了归纳概括。政治逻辑的核心目标是强化政权合法性,而这一合法性的来源主要包括两个方面,即中央和上级政府的认可和地方民众的支持。合法性是地方政府赖以开展一切治理活动的前提,因此政治逻辑在三重治理

逻辑中占据主导地位。经济逻辑的核心目标是追求经济发展，在效率优先战略的驱动和经济公有制的基础上，地方政府表现出公司化、经营化的特征。法制逻辑则要求地方政府依法行政，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。但刚性的法律制度并不总能确保实现有效治理的目标，因此地方政府不会仅仅按照法制的要求来办事，还会综合运用政治和经济手段。

地方政府三重治理逻辑分析模型

	政治逻辑	经济逻辑	法制逻辑
主要内容	维护党的统一领导和国家单一制，维护政治权力	以经济建设为中心，把握经济发展主动权，提高 GDP 和地方财税收入	有法可依、有法必依、执法必严、违法必究
表现形式	全社会服从党的领导，全党维护中央的权威；下级服从上级的领导，地方维护中央的权威	地方政府公司化、经营化	依法行政，推动法治政府建设
制度基础	权威体制	经济公有制	现代立法、行政、司法制度
核心特征	权变	理性	刚性

总的来说，地方政府在治理过程中遵循政治、经济和法治多元化目标，由于各种目标之间既存在矛盾性又存在协调性，因而围绕治理目标实现的治理逻辑之间也存在矛盾性和协调性。地方政府的“法治悖论”就是政治、经济和法制三重治理逻辑间互动的结果。三重治理逻辑协调互补时，法治就会得到推动；三重治理逻辑矛盾冲突时，法治就会遭到破坏。可以说，正是地方政府三重治理逻辑的矛盾冲突导致了“法治悖论”现象。

三、三重逻辑中政治逻辑的主导性

地方政府虽然遵循三重治理逻辑，但政治逻辑是主导性的治理逻辑，经济逻辑和法制逻辑的相对优先顺序则取决于经济问题和法制问题哪个更突出、更具有政治性。现实生活中，经济逻辑与法制逻辑发生冲突时，地方领导根据中央的要求和地方的形势作出具有权变性的判断，从而决定优先解决什么问题。而这一判断和权变选择的过程本身，也是地方政府政治逻辑的重要内容，体现了政治逻辑在三重治理逻辑中的主导地位。事实上，改革开放以来相当长时期内，经济逻辑和法制逻辑冲突的结果，往往是经济逻辑优先于法制逻辑，这与国家将“以经济建设为中心”“发展是硬道理”“效率优先兼顾公平”这些发展策略上升为政治原则有关。

我国作为政治单一制国家，地方政府的角色主要是中央政权在地方的代表，地方政府的治理目标必须与中央保持一致，维系国家政权的合法稳定。地方政府政治逻辑的形成与政权组织内部的制度结构以及地方政府权力合法性来源密切相关。同时，我国是一个权威体制国家，党是中国特色社会主义事业的领导核心，处于绝对的权威地位。为了维系党中央的权威地位，党在组织内部确立了以个人服从组织、下级服从上级、全党服从中央为主要内容的民主集中制基本组织原则。因此，对中央权威的绝对服从，以及基于此形成的一系列制度安排，成为地方政府政治逻辑的主要内容。在现实生活中，政治逻辑优先于经济逻辑和法制逻辑具体表现在两个方面：

第一，经济发展必须服从政治目标，一旦经济活动与政治目标相冲突，政府行动遵循的是政治正确而非经济效率。在政治逻辑下，地方政府会牢牢控制经济发展的主动权。曹正汉和史晋川在考察了中国地方政府在辖区中的一系列行为——自办企业、建设市场、运作土地资源等——之后，提出这样

一个问题: 地方政府为了应对中央政府的市场化改革, 为什么不在辖区内推动更广泛、深入的市场化改革, 而是在竞争性领域推动国有企业民营化之后, 抓住土地开发权, 把辖区当作一家企业来经营? 他们通过对案例的考察, 提出了“抓住经济发展主动权”理论。该理论认为, 1980年代后, 随着中央提出全党工作重心转向经济建设, 地方政府也在发展的过程中实施“战略转型”, 逐步调整其工作重心, 调整的目标和依据就是“抓住经济发展主动权”。这样一种主动权主要体现在: 地方政府工作重心的调整, 既要有效推动地区经济增长, 又必须牢牢掌握经济发展的领导权和控制权, 而掌握领导权和控制权客观上要求控制土地要素的供给权和定价权。由此, 地方政府表现出经营辖区的行为特征和取向。^①

事实上, 地方政府“抓住经济发展主动权”代表着地方政府在与辖区内企业组织和社会组织之间互动关系中的策略选择。这样一种策略选择的内在逻辑在于, 在经济方面, 地方政府的目标不仅是推动地方经济发展, 也不只是获得财政收入, 如果不能牢牢把握经济发展的领导权和控制权, 就将丧失治理的中心地位, 壮大起来的市场和社会将会威胁地方政府的执政基础。获取经济发展“主动权”的过程也体现了地方政府治理的政治逻辑优先于经济逻辑。

第二, 地方政府对政治权威的服从优先于对法制权威的服从。在政治逻辑下, 法制的存在与运作始终体现着“政治正确性”, 即把政治目标作为法律的现实目的、实践背景。我国的法制建设是政治发展的内在要求, 政治主导法制建设是中国的客观现实。在这一背景下, 法律权威体系基础和结构薄弱, 无法对政治权威体系形成稳定和刚性的约束。政治权威是建立在政治权力基础之上的, 而法律权威则来源于法律的强制力。政治权威是具有垄断性和排他性的, 在当代中国, 政治权威又主要表现为政党的权威。而法制权威体系在其形成过程中, 一方面, 由于人治传统相较于法治传统在更长的历史时期内支配着中国社会, 法制的文化根基相对薄弱; 另一方面, 当下的法制建设进程中还存在着诸如法律制度不够健全、立法体系不够完善, 特别是司法机关的独立性难以得到有效保证(审判权力常常受到地方政府的干预和影响)等诸多现实困境, 导致我国法制权威体系的基础和结构十分薄弱, 无法对政治权威体系形成稳定的、有效的约束和制衡。因此, 当地方政府不得不实现权威体制的政治目标时, 往往会选择避开法律制度的约束。

政治逻辑超越法制逻辑而居于主导地位与我国的“强国家”体制有关。法治的一个基本特征是对国家权力的制约, 在法治之下不可能有“强国家”的生存空间。但我国以公有制为主体的经济基础与“赶超型现代化”的国家目标客观上需要一个“强国家”的主导, 需要赋予国家强的政治决断力,^②以快速适应经济和社会的变革, 有效协调利益主体的冲突, 确保稳定的社会秩序。这就带来了两方面的影响, 一方面可能比较积极, 由于法律的守成性和滞后性, 地方政府为了推动经济发展和公共服务而采取的改革创新行动常常受到法律的掣肘。这时地方政府就会利用其强的政治决断力突破法律的束缚推行改革创新, 甚至通过修改法律使其改革创新的行为合法化, 客观上导致社会良性的发展。但另一方面的影响可能比较负面, 地方政府为了落实中央的政治任务, 利用其强大的公共资源和社会动员能力绕开法律的束缚, 采用非法治化的手段处理经济发展中的各种社会问题, 就会削弱法制的影响力与规范作用, 破坏社会的法治基础。

四、经济逻辑抑或法制逻辑优先的政治抉择

在地方政府治理实践中, 除了政治逻辑外, 还有经济逻辑与法制逻辑决定政府的行动, 但这两个

^① 曹正汉、史晋川《中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》2009年第4期。

^② 冯仕政《法治、政治与中国现代化》,《学海》2011年第4期。

逻辑哪个更具有决定意义，则取决于政治逻辑下中央或上级政府的抉择。改革开放以来，我国确立了以经济建设为中心的发展战略，为了充分调动地方政府发展经济的积极性，中央政府利用其掌握的人事任免权，自上而下建立了一套以 GDP 为核心的政绩考核体系，使地方政府在横向上展开了为 GDP 增长而竞争的政治锦标赛。长期锦标赛式的竞争给地方政府带来了至少两个方面深刻的影响，即经营化的行为策略和集权化的治理结构。

投资、消费和出口被视为拉动 GDP 增长的“三驾马车”。其中，消费取决于居民消费水平、能力和意愿高低，出口则深受国家宏观产业政策和进出口贸易的国际宏观环境的影响，地方政府相对能够控制的就是投资。投资既包括政府性投资，比如道路、市政等基础设施建设，也包括企业投资。围绕投资的增长，地方政府一方面需要通过大量财政投入直接投资，另一方面还要积极主动招商引资，鼓励企业投资，从而实现投资拉动 GDP 增长的目标。由于分税制改革后中央财税汲取能力提升而地方政府从中分成减少，为了获得充分的投资资金，地方政府开始大量经营辖区内的土地，以获得大量的土地出让金及其附带产业的税收来支持其投资行动。在锦标赛式的竞争中，地方政府为了完成来自中央的 GDP 考核任务，愈发依赖政府性投资拉动 GDP 增长，表现出公司化和经营化的特征。

地方政府经营化现象的形成不仅与政府投资拉动 GDP 增长的动机有关，还取决于公有制的经济基础。我国的基本经济制度以公有制为主体，突出表现为土地公有制。虽然理论上只有城市土地属于国家，农村土地应属于村集体，但村集体对土地的所有权是不完整的。事实是政府作为国家的代表在行使对土地的开发利用，独立获取土地开发增值带来的收益。由于大多数情况下中央政府不可能直接参与经营管理，这些国有资产保值增值的责任自然落到了地方政府。因此，公有制的基本经济制度决定了我国地方政府不仅是传统意义上合法行使公权力的政治实体，同时也是承担经营土地、矿产等自然资源和资产责任的经济实体。在这一意义上，政府也兼具了市场主体的角色和身份，政府的经营性活动对经济的发展同样具有重要的影响。

地方政府的经营化带来了至少两方面的结果。一方面，作为一种经营的收益，地方政府获得了丰厚的可用资金。周飞舟曾系统地考察了地方政府土地收入的来源及其对政府财政的影响，认为地方政府通过“征税、收费或经营的形式”获得了大量的土地税费收入和土地出让金，二者共同构成了地方政府土地收入的主要来源。地方政府运用财政和金融手段对大量的土地收入进行有效的涵养和培植，“发展出了另一个资金规模巨大、完全由地方政府自己掌控的、以土地收入为中心的预算外财政”，因此又可以叫作“第二财政”或“土地财政”，^①以至于地方政府开始出现“吃饭靠第一财政（指政府一般预算财政），建设靠第二财政”的普遍现象。地方政府的经营化除了扩大财政收入外，给官员带来的好处也是显而易见的。对于官员（特别是主要领导）个人而言，有效的经营使得地方政府在横向的“锦标赛”竞争中处于相对优势地位，增加了官员政治晋升的筹码。在“发展是第一要务”的政治条件下，最能反映“发展”成果的 GDP 增长率成为官员竞争角力的主要指标。“锦标赛”竞争带来的压力和动力反过来又促使官员更加致力于对经营策略和效率的追求，官员普遍表现出“谋利”的倾向，从而更加深刻地塑造了地方政府的经营行为。

另一方面，作为一种更为深层次的影响，地方政府经营化导致了地方政府集权化。给地方政府来说，对土地的经营开发意味着要提供道路、市政等基础设施建设类的公共产品，这是一种大规模公共产品的供给过程。生产和分配是公共产品供给的两个主要环节，也是政府两种不同的行政行为。公共产品生产与分配两个环节的不同，既表现在目标追求和行为逻辑上，也表现在由此形塑的权力结构上。公共产品的分配追求公平，需要民主机制来保障公平的合理诉求，由此衍生的权力结构也是一种基于民主机制的分权结构。而公共产品的生产强调效率，提升效率依赖政治精英科学化、专业化的管理，而有效的管理决策需要赋予政治精英充分的决策权力。从此意义上来说，追求效率的目标呼唤集

^① 周飞舟 《生财有道：土地开发和转让中的政府与农民》，《社会学研究》2007年第1期。

权的体制。因此,在公共产品生产的逻辑下,地方政府的治理结构愈发趋向于集权化。集权的具体表现为,横向上,政治和行政权力向党委和一把手集中,行政机构和行政首长的权力居于从属地位;在纵向上,权力逐渐向上级集中,这在我国大规模的各类开发区、功能区、新区等建设过程中表现得最为典型。这类区域通常采取上级党委的派出机构与上级政府派出机构合署办公,事实上形成党政合一的集权体制。

地方政府的经营化对于组织和官员“谋利”的激励,以及由此形成的集权结构,给地方政府的法制逻辑带来了巨大挑战。在组织层面上,集权化的治理结构增加了对权力进行制约和监督的难度。现代法治的一个重要基础是分权原则,法治诉求于权力主体内部的相互制约和源自外部的有效监督从而达到控权的目的,而集权结构是排斥制约和监督的。权力不受制约监督不仅给法治的权威带来挑战,也在客观上增加了腐败的风险。在个人层面,由于经济发展是地方政府优先的治理目标,在现实中主要体现为GDP增长率。官员普遍面临来自GDP考核的压力,并且这种压力会明显超过依法行政、秉公执法等其他形式的考核,深刻影响着官员的行为取向。双因素理论认为在管理过程中影响员工绩效的因素主要包括两类,一类是激励因素,一类是保健因素。对政府官员来说,在围绕GDP展开的晋升锦标赛背景下,发展经济类似于激励因素,而依法行政类似于保健因素。严格依法行政能够保证官员不会做错事,但不能帮助其获得体制内的绩效认可。而经济发展成绩好则能证明其能力和业绩,从而增加晋升的筹码。因此在现实中,经济逻辑常常主导着政府的治理选择,官员有可能会为了发展经济而违背法律的要求,突出地表现为地方政府普遍的选择性执法现象,这是经济逻辑压倒法制逻辑的必然结果。

所谓地方政府的选择性执法,是指地方政府基于地方或个人利益而对国家的法律、法规、政策作出的选择性执行行为。选择性执法不仅导致了区域性市场分割与地方间恶性竞争,还造成了执法腐败下企业的普遍违法竞争与非制度化生存。^① 在一些具体领域,地方政府甚至常常成为违法的主体。长期以来,地方政府非法转让土地、破坏耕地、未经批准占地、非法批地和低价出让土地等违反《土地管理法》的行为屡见不鲜。有学者统计了1999年至2005年中国土地违法的情况,发现地方政府作为违法主体的涉案面积平均占到了总涉案面积的31.3%,其中涉及耕地的面积占比更是高达47.6%,^② 由于地方政府是中央政权在地方的代表,是公权力的掌握者和社会公平正义的守护者,地方政府的违法行为对于法治建设的破坏作用远远超过其他市场主体和社会个人。这种现象出现的根本原因在于地方政府遵循的经济逻辑压倒了法制逻辑,地方政府为了经济的发展不顾法制的约束,于是从一个法治的建设者演化为一个法治的破坏者,从而使其陷入“法治悖论”。

本文通过对地方政府在法治建设中对立双重角色的考察,概括出了地方政府“法治悖论”这一概念,并揭示了这一现象形成的原因在于地方政府的三重治理逻辑。三重治理逻辑中政治逻辑始终占据主导地位,同时其权变的特性能够对经济社会发展的主要矛盾和任务作出判断和抉择,因而能够在经济逻辑和法制逻辑相冲突时决定二者间的相对优先顺序。当发展经济成为主要任务,上升为政治问题时,经济逻辑就会优先于法制逻辑;当法治建设成为主要任务,上升为政治问题时,法制逻辑就会优先于经济逻辑。因此,三重治理逻辑是地方政府法治悖论现象产生的根源。地方政府的法治悖论根植于我国政治、经济的基本制度和发展战略,在相当长的时期还会一直存在,难以完全消解。因此,三重治理逻辑的相互协调是地方政府推动法治建设的关键。

责任编辑:王永平

^① 陈国权、陈晓伟、孙韶阳 《选择性执法、非法化竞争与系统性腐败》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2015年第6期。

^② 梁若冰 《财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法》,《经济学》(季刊)2010年第1期。



韩震 北京师范大学教授



汪朝光 中国社会科学院研究员



关爱和 河南大学教授



王利华 南开大学教授



陈国权 浙江大学教授