

我国法治政府建设地区差异的 定量分析

王敬波^{*}

内容提要：地方法治政府的建设水平是全国法治政府建设的微观镜像。通过对地方法治水平的全面评估，验证了区域法治发展不平衡的客观现实。这种不平衡既表现为东、中、西部之间的法治水平存在差异，也表现为不同区域城市间均衡度不同。通过相关性分析发现，城市的法治政府状况与GDP、人均收入等经济指标之间存在正相关，这种相关性在东部和西部表现的更加明显。中部部分省市的政治推动也起到了重要作用，在一定程度上稀释了经济的基础作用。区域所具有的共同或者相似的文化因素缩小了城市间的差异，提高了区域政府法治状况的趋同度。区域法治水平差距的加大存在影响国家法治平衡和统一的可能性，也会加剧经济和社会发展的不平衡。不同地区应根据本地区特点探索加快法治进步的着力点。政务公开对于法治相对落后地区可以起到“牵一发动全身”的倒逼作用。地方政府应当加大公众参与力度，提高行政决策民主化程度，增强社会对于法治进步的“获得感”。

关键词：法治政府 区域法治 地方政府 定量分析

引 言

法学界讨论转型期的法治建设时，最大的难题在于难以找到转型期法治的特点和规律。^{〔1〕}地方法治作为国家法治的组成部分，其曲折前行的进程对于管窥国家法治的发展具有样本意义。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》中提出“2020年基本建成法治政府”，这是法治中国这一宏大目标中最紧迫和最现实的任务。评估地方法治政府建设的现状，探索其发展规律，发现推动地方法治进步的动力因素，对于找准国家法治建设的突破

^{*} 中国政法大学法治政府研究院教授。

本文是国家社科基金重大项目“国家治理体系现代化与法治政府建设”（14ZDA018）的阶段性成果，是国家社科基金重大项目“全面推进依法治国重大现实问题研究”（2015MZD042）的成果之一，同时得到中国政法大学优秀青年教师计划的支持。

〔1〕 参见孙笑侠等：《转型期法治纵论》，《中国政法大学学报》2010年第2期。

口和着力点具有重要的实践意义。

中国政法大学法治政府研究院自2014年至2017年〔2〕连续四年在全国范围内开展地方法治政府评估,是目前唯一有全国影响力的针对地方政府法治状况进行的第三方评估。〔3〕评估指标体系以2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》、2008年国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》、《关于加强法治政府建设的意见》和2015年中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》为依据,结合客观评价和主观评价,共设置9项一级指标,26项二级指标,72项三级指标,其中反映客观评价的一级指标共有8项,分别为“全面履行机构职能”、“法治政府的组织领导”、“政府制度建设”、“行政决策”、“行政执法”、“政务公开”、“监督与问责”、“社会矛盾化解与行政争议解决”。反映主观评价的一级指标即“公众满意度调查”。评估的对象为100个城市,分为四类,其中直辖市4个,〔4〕省、自治区的人民政府所在地的市27个,〔5〕国务院批准的较大的市23个,〔6〕以及根据人口规模选择的其他城市46个。〔7〕评价的方式有:网络调查、实地调查、信息公开申请等。这是目前国内涉及地方政府最多、指标涵盖最广的评估活动之一。〔8〕本文通过对历次评估结果进行分析,旨在发现地方法治政府建设过程中经济、政治、文化等因素的交互作用和地方法治政府建设过程中的客观规律,探索加快推进法治政府建设的动力机制。

一、法治政府建设区域现象的客观现实

在转型时期经济社会发展不平衡的背景下,地方法治呈现出多样性、区域性和不平衡性。〔9〕无论是以特定地缘为基础的省域的结合还是市域的集合,城市间的地缘关系纽带是多样的,既可以是经济的,也可以是政治或者文化的。从大历史的视角看,地理空间关系是文明社会法律变迁过程的一个至关重要的自然与社会条件。〔10〕评估结果显示,我国经济社会发展不平衡的基本特点同样反映在地方法治政府建设上。

〔2〕该评估始于2013年,第一次评估针对的是53个城市,2014年至2016年评估的城市增至100个,由于2013年属于试评估,因此本文的研究数据不包括2013年的在内。

〔3〕参见《中国法治政府评估报告2014》,法律出版社2015年版;《中国法治政府评估报告2015》,法律出版社2015年版;《中国法治政府评估报告2016》,社会科学文献出版社2016年版;《中国法治政府评估报告2017》,社会科学文献出版社2017年版。本文数据除另有说明外,均来自上述四部评估报告。

〔4〕北京、上海、天津、重庆。

〔5〕长春、长沙、成都、福州、贵阳、广州、哈尔滨、海口、呼和浩特、杭州、合肥、昆明、济南、拉萨、兰州、南昌、南京、石家庄、沈阳、太原、武汉、乌鲁木齐、西安、西宁、南宁、银川、郑州。

〔6〕鞍山、包头、本溪、大连、大同、抚顺、邯郸、淮南、吉林、洛阳、宁波、齐齐哈尔、青岛、汕头、深圳、苏州、唐山、无锡、厦门、徐州、珠海、淄博、喀什。

〔7〕佛山、常德、烟台、济宁、德州、衡阳、温州、岳阳、盐城、六安、泰安、茂名、临沂、阜阳、台州、南通、南阳、襄阳、聊城、驻马店、遵义、东莞、湛江、菏泽、泉州、荆州、邢台、沧州、潍坊、宜春、黄冈、玉林、揭阳、毕节、保定、南充、邵阳、上饶、新乡、达州、赣州、周口、信阳、商丘、曲靖、绥化。

〔8〕近年国内法治类评估活动中具有代表性的还有:浙江大学钱弘道在浙江余杭开展的“法治指数研究”;中国人民大学法学院朱景文主持开展的“中国法治评估”;中国社科院法学所国情调研室田禾和吕艳滨等开展的“中国政府信息公开第三方评估报告”;北京大学法学院王锡锌组织的“中国行政透明度观察”等。

〔9〕冯健鹏:《从“地方法制”到“法治下的地方”》,《法制与社会发展》2010年第2期,第154页。

〔10〕公丕祥:《还是区域法治概念好些——也与张彪博士、周叶中教授讨论》,《南京师大学报(社会科学版)》2016年第1期,第21页。

(一) 东中西部法治政府建设发展不平衡

东中西部城市^[11]之间法治状况发展不平衡是历次评估中显示出来的共性特点。东中西部区域在2014年至2017年评估中的平均分见表1。

表1 东中西部法治政府平均分表

区域	2014年	2015年	2016年	2017年
东部	625	645	691	718
中部	579	600	645	662
西部	557	579	625	654

可以发现,在总分1000分的情况下,东部地区在四年评估中的平均分都在及格线之上,最低分是2014年的625分,历年评估中的平均分数均为最高。中部地区2014年的平均分不及格,但是2015年和2016年的平均分达到及格。西部地区2014年和2015年的平均分都不及格,2016年开始达到及格线。

被评估的100个城市中,东部城市48个,中部城市32个,西部城市20个。从城市的排名情况看,将四年的评估中得分在前20名和后20名的城市数量及其占所在区域城市的比例进行对比,可以在一定程度上体现区域间的差异。2014年评估中得分在前20名的城市,东部15个,占东部参加评估城市的31.25%;中部3个,占中部参加评估城市的9.38%;西部2个,占西部参加评估城市的10%。2015年评估中,东部城市14个,占东部参加评估城市的29.17%;中部3个,占中部参加评估城市的9.38%;西部3个,占西部参加评估城市的15%。2016年评估中,东部城市15个,占东部参加评估城市的31.25%;中部3个,占中部参加评估城市的9.38%;西部2个,占西部参加评估城市的10%。2017年的评估中,东部城市16个,占东部参加评估城市的33.33%;中部2个,占中部参加评估城市的6.25%;西部2个,占西部参加评估城市的10%。2014年评估中得分在后20名的城市,东部城市5个,占东部参加评估城市的10.42%;中部8个,占中部参加评估城市的25%;西部7个,占西部参加评估城市的35%。2015年评估中,东部城市4个,占东部参加评估城市的8.33%;中部8个,占中部参加评估城市的25%;西部8个,占西部参加评估城市的40%。2016年评估中,东部城市7个,占东部参加评估城市的14.58%;中部8个,占中部参加评估城市的25%;西部5个,占西部参加评估城市的25%。2017年评估中,东部城市4个,占东部参加评估城市的8.33%;中部8个,占中部参加评估城市的25%;西部8个,占西部参加评估城市的40%。通过汇总可以发现,被评估的48个东部城市,近30%都可以进入前20名,也就是说,排名在前20名的城市中,七成都是东部城市,中西部城市加起来只占三成。相反,排名在后20名的城市以中西部城市为主,占七成,尤其是被评估的西部城市中接近40%始终排在后20名。针对四年的评估中,九个一级指标分别进行前20

[11] 关于东中西部城市的划分主要参照了1986年第六届全国人民代表大会第四次会议批准通过的经济和社会发展规划第七个五年计划中对东、中、西部的划分。考虑到《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发[2000]33号)将广西壮族自治区和内蒙古自治区纳入西部范围,因此,将广西、内蒙古的城市也作为西部城市计算。

名和后20名的比较,可以发现单个指标排名前20名和后20名的东中西部城市数量及其占所在区域的比例,与上述总体得分情况基本一致。

将九个一级指标的平均得分率按照东中西部进行比较,同样可以发现东中西部的差异,详细数据见表2。

表2 各一级指标平均得分率表(%)

年份	区域	1 职能履行	2 组织领导	3 制度建设	4 行政决策	5 行政执法	6 政务公开	7 监督问责	8 争议解决	9 公众调查
2014年	全国	78.10	37.44	56.01	62.02	53.86	68.93	60.74	47.11	63.47
	东部	80.44	40.99	61.07	63.73	56.65	72.37	63.47	51.25	64.96
	中部	75.89	33.26	52.64	61.53	53.16	68.10	58.51	43.89	63.34
	西部	76.06	36.17	48.44	58.00	47.08	60.47	57.53	41.94	59.26
2015年	全国	79.80	41.66	54.33	64.47	52.33	81.25	64.95	53.70	58.68
	东部	83.58	44.30	55.03	66.04	56.62	85.26	67.08	58.50	59.96
	中部	77.33	41.32	56.39	64.14	49.61	77.82	63.07	50.00	57.13
	西部	74.00	34.53	47.58	60.50	45.57	76.93	62.75	47.63	58.33
2016年	全国	76.23	49.24	63.45	68.87	57.93	77.15	68.02	68.10	64.80
	东部	81.56	51.15	67.29	70.00	62.40	81.13	69.61	70.92	65.82
	中部	71.03	50.31	62.19	68.36	54.31	74.64	67.36	64.92	64.33
	西部	71.94	41.09	54.77	66.63	52.63	70.82	64.72	66.81	62.82
2017年	全国	82.81	59.03	57.40	72.19	57.52	81.65	73.45	70.48	64.07
	东部	86.06	62.03	64.24	74.02	61.82	85.53	74.68	73.44	65.88
	中部	81.03	57.47	52.50	71.28	53.88	78.16	72.38	66.76	62.37
	西部	77.06	53.52	47.89	69.25	52.82	77.86	72.16	69.92	62.49

可以看出,除了个别年份的个别指标,如2014年的“政府职能履行”、“依法行政的组织领导”,2015年的“制度建设”,绝大部分年份一级指标的平均得分率均明显表现出东中西部依次降低的态势。无论是从总体概况,还是九个一级指标的情况,我们可以看到,东中西部城市之间的法治政府建设水平存在较大差距,东部整体上好于中西部。这种差异在一定程度上证明地方法治政府建设水平具有区域性的特点。

(二) 区域间法治政府建设的均衡度

衡量区域内经济分布的均衡度,使用比较普遍的均衡度指标有极差、标准差等。本文通过进行不同区域极差和标准差的比较,揭示区域间法治政府建设水平的均衡度。关于下表中东中西部以及不同城市群的数据,其中统计量指的是被评估城市的数量,最小值和最大值分别指的是当年度评估时得分最低和最高城市的得分,平均值指的是该年度被评估城市得分的平均数值,极差和标准差是通过SPSS计算而得。

极差和标准差是两种证明均衡度的标准。极差是用最大值减去最小值而得。极差越大,说明差异越大。极差越小,说明差异越小。根据表3中的数据,东部城市间的极差小于中西部城市间的极差,加之东部地区被评估城市的数量多于中西部,说明东部城市之间法治政府建设状况的均衡度高于中西部。标准差是另一种验证均衡度的方式,可以更加精确地反映

表3 东中西部地区极差、标准差表

区域	年份	统计量	最小值	最大值	平均值	极差	标准差
全国	2014	100	408.91	753.90	597.01	344.99	72.22
	2015	100	402.94	782.88	617.36	379.94	70.61
	2016	100	426.36	825.61	663.07	399.25	64.72
	2017	100	456.78	816.33	687.22	359.55	66.83
东部	2014	48	475.03	753.90	625.28	278.87	65.61
	2015	48	534.46	782.88	644.85	248.42	63.03
	2016	48	576.16	825.61	690.73	249.45	53.82
	2017	48	601.70	816.33	717.82	214.63	51.76
中部	2014	32	408.91	715.88	579.31	306.97	63.98
	2015	32	465.08	737.68	600.25	272.60	61.63
	2016	32	428.14	764.00	645.09	335.86	59.38
	2017	32	515.76	787.93	661.85	272.17	55.58
西部	2014	20	420.18	717.55	557.48	297.37	75.24
	2015	20	402.94	722.14	578.77	319.20	77.37
	2016	20	426.36	722.12	625.46	295.76	70.27
	2017	20	456.78	796.48	654.39	339.70	83.76

地区的差异和区域均衡度。标准差的值越大，说明差异越大，值越小，说明差异越小。全国和东部、中部地区标准差连年降低，说明法治政府建设状况的离散度在降低。东部地区标准差连续四年降低，2017年标准差降至51.76，是历年来的最低值，说明东部地区城市间的离散度越来越小，均衡度不断提高。中部的标准差也在持续下降中，降速甚至高于东部地区，说明中部城市间法治政府建设状况的均衡度快速提高，正在接近于东部。西部的标准差始终在70以上，高于全国标准差的平均水平，也高于中部和东部，说明西部城市间法治政府建设状况的差异大，均衡度最低。

随着经济社会的发展，城市群成为另一种区域划分的标准。我国已经确定的七个国家级城市群或者经济区包括：哈长^[12]、京津冀^[13]、长三角^[14]、珠三角^[15]、长江

[12] 2016年2月，国务院批准哈长城市群发展规划。哈长城市群规划范围包括黑龙江省哈尔滨市、大庆市、齐齐哈尔市、绥化市、牡丹江市，吉林省长春市、吉林市、四平市、辽源市、松原市、延边朝鲜族自治州11市。

[13] 京津冀城市群的概念由京津唐工业基地的概念发展而来，包括北京、天津两大直辖市以及河北省的保定、廊坊、唐山、秦皇岛、石家庄、张家口、承德、沧州共8个地级市。2015年2月，《京津冀协同发展规划纲要》发布。

[14] 2016年5月11日，李克强主持国务院常务会议通过《长江三角洲城市群发展规划》，自2016年5月11日起实施。长三角城市群包括：上海市，江苏省的南京、无锡、常州、苏州、南通、盐城、扬州、镇江、泰州，浙江省的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州，安徽省的合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城等26市。

[15] 广东省政府发布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》中提出，本规划纲要的规划范围是，以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州、肇庆市9个城市为主体，辐射泛珠江三角洲区域。

中游^[16]、中原^[17]、成渝^[18]城市群。其中珠三角城市群的9个城市中有5个参加评估,占城市总数的56%。哈长城市群的11个城市中有5个参加评估,占45%。成渝城市群的15个城市中4个参加评估,占27%。京津冀城市群的10个城市中有6个参加评估,占60%。长三角城市群的26个城市中有10个参加评估,占38%。长江中游城市群的31个城市中有11个参加评估,占35%。中原城市群的30个城市中有13个参加评估,占43%。虽然并非城市群中的所有城市都参加了评估,无法揭示城市群法治政府建设的全貌,但是被评估的城市占城市群城市数量的比例,少的如成渝城市群占27%,说明有四分之一以上的城市参加评估,多的如京津冀城市群,占六成以上。再者,被评估的城市在城市群中都是属于人口集中的大中城市,一定程度上可以代表该城市群法治建设的先进水平。各城市群的平均分、极差、标准差等数据详见表4。

表4 各城市群极差、标准差表

城市群	年份	统计量	最小值	最大值	平均值	极差	标准差
全国	2014	100	408.91	753.90	597.01	344.99	72.22
	2015	100	402.94	782.88	617.36	379.94	70.61
	2016	100	426.36	825.61	663.07	399.25	64.72
	2017	100	456.78	816.33	687.22	359.55	66.83
珠三角	2014	5	586.24	753.90	697.29	167.66	65.97
	2015	5	644.64	782.88	732.90	138.24	55.24
	2016	5	697.95	773.08	734.08	75.13	35.07
	2017	5	694.96	800.25	746.77	105.29	49.90
哈长	2014	5	408.91	618.18	529.62	209.27	77.68
	2015	5	465.08	627.02	549.99	161.94	58.53
	2016	5	428.14	692.37	609.96	264.23	110.10
	2017	5	515.76	698.70	629.39	182.94	68.22

[16] 2015年4月,国务院批复长江中游城市群发展规划。规划范围包括:湖北省武汉市、黄石市、鄂州市、黄冈市、孝感市、咸宁市、仙桃市、潜江市、天门市、襄阳市、宜昌市、荆州市、荆门市,湖南省长沙市、株洲市、湘潭市、岳阳市、益阳市、常德市、衡阳市、娄底市,江西省南昌市、九江市、景德镇市、鹰潭市、新余市、宜春市、萍乡市、上饶市及抚州市、吉安市的部分县(区)。

[17] 2016年12月,国务院批复《中原城市群发展规划》。中原城市群范围涵盖河南、河北、陕西、安徽、山东等5省30个市。以河南省郑州市、开封市、洛阳市、平顶山市、新乡市、焦作市、许昌市、漯河市、济源市、鹤壁市、商丘市、周口市和山西省晋城市、安徽省亳州市为核心发展区。联动辐射河南省安阳市、濮阳市、三门峡市、南阳市、信阳市、驻马店市,河北省邯郸市、邢台市,山西省长治市、运城市,安徽省宿州市、阜阳市、淮北市、蚌埠市,山东省聊城市、菏泽市等中原经济区其他城市。

[18] 2016年4月,国务院批复原则同意《成渝城市群发展规划》,成渝城市群规划范围包括重庆和四川省的成都、自贡、泸州、德阳、绵阳(除北川县、平武县)、遂宁、内江、乐山、南充、眉山、宜宾、广安、达州(除万源市)、雅安(除天全县、宝兴县)、资阳等15个市。

续表

城市群	年份	统计量	最小值	最大值	平均值	极差	标准差
成渝	2014	4	535.65	717.55	598.80	181.90	84.55
	2015	4	569.84	722.14	633.98	152.30	70.52
	2016	4	607.40	722.12	674.85	114.72	55.07
	2017	4	706.76	739.05	723.81	32.29	14.00
京津冀	2014	6	521.57	739.64	598.12	218.08	79.71
	2015	6	555.15	755.95	635.67	200.80	70.74
	2016	6	600.71	731.24	656.36	130.53	52.68
	2017	6	601.70	761.73	679.93	160.03	64.43
长三角	2014	10	580.36	716.01	657.53	135.65	46.21
	2015	10	602.62	752.05	677.90	149.43	52.15
	2016	10	669.74	825.61	743.71	155.87	43.35
	2017	10	699.48	805.42	756.62	105.94	36.74
长江中游	2014	11	560.72	715.88	608.31	155.17	53.83
	2015	11	575.96	737.68	630.74	161.72	43.53
	2016	11	616.42	750.94	667.97	134.52	35.88
	2017	11	618.81	743.50	691.59	124.69	38.19
中原	2014	13	474.68	645.87	569.74	171.18	54.21
	2015	13	521.04	695.19	597.42	174.15	48.62
	2016	13	556.58	712.97	634.11	156.39	44.25
	2017	13	566.35	729.86	658.34	163.51	47.28

横向比较七个城市群中部分城市法治政府评估的得分,无论是最高分、最低分还是城市的平均分,珠三角和长三角都比较高,说明珠三角和长三角城市群整体上的法治政府建设水平高于其他城市群。哈长城市群和中原城市群的最高分、最低分以及平均分普遍低于其他城市群,尤其是哈长城市群的平均分最低,说明其法治政府建设发展水平处于相对较为落后的状态。成渝城市群、京津冀城市群和长江中游城市群则处于居中的水平。

通过分析被评估城市群的最高分和最低分,进而对其极差、标准差进行比较,可以在一定程度上反映该城市群不同城市间法治政府建设水平的均衡度。理论上说,城市群涉及的省域数量与均衡度有一定的相关性,涉及的省域数量少,省域统筹的难度小,有助于提高城市间的均衡度。相反,涉及的省域数量多,统筹的难度大,城市间的均衡度也会相对降低。虽然珠三角城市群和长三角城市群的平均分都比较高,但是珠三角的城市均在广东省内,长三角却涉及三省一市。因此,比较而言,长三角城市群的总体法治政府建设水平较高,城市间也呈现出更为均衡的特点。京津冀城市群包括一省二市,长三角城市群包括三省(浙江、江苏、安徽)一市(上海),后者最高分和最低分之间的绝对极差小于前者,标准差也更小,说明长三角城市群的均衡度好于京津冀。哈长城市群总体平均分较低,城市间的极差和标准差在七个城市群中最大,加之只涉及黑龙江和吉林两个省,可以说,哈长城市群的法治政府建设状况在七个城市群中处于总体较为落后的状态。从2014年至2017

年标准差的变化情况看,成渝城市群的标准差处于持续下降中,在2017年评估中更是急速降低,说明重庆、成都、南充、达州四个城市间的差距在迅速缩小。其他六个城市群的标准差虽然整体上处于下降趋势,但是时有反弹。例如,自2014年至2016年,珠三角、京津冀、长三角、长江中游、中原五个城市群中的标准差都呈现出连年降低的态势,说明不同城市间在法治政府建设中的差异在缩小,城市间的均衡度在不断提高。但是,2017年珠三角、京津冀、长江中游、中原四个城市群的标准差较之前有所上升,均衡度出现反弹,这说明,在各个城市群总体提升的情况下,高分城市和低分城市之间的差距也在拉大。

综合上述分析,通过评估显示出地方法治发展不均衡的客观事实,东部地区法治政府的水平更高也为客观数据所证明。这种现象说明,法治发展不仅具有渐进性、阶段性特征,也具有地域性特征。

二、区域法治政府发展的影响因素

区域法治是国家法治在一定区域内的展开,是根据区域不同的自然环境,经济基础、文化传统等因素实施的依法治理,形成具有区域特色的法治运行模式。

(一) 法治政府建设与经济发展的相关性

区域发展不平衡是中国经济社会的显著特点,对于中国法治发展产生至关重要的影响。一般来说,经济发展水平必然影响到法治建设,但是这种影响在不同地区的具体表现,确是一个需要用客观数据回答的问题。

虽然东中西部经济发展的差异为社会所广泛承认,但是具体状况非常复杂。标志着一个城市经济发展的数据很多,本文从宏观和微观两个指标进行分析,国内生产总值(GDP)作为宏观经济指标;居民人均收入作为微观上的经济指标,包括城镇居民收入和农村居民收入。^[19]笔者将被评估的100个城市2013年至2016年的GDP以及城镇和农村人均居民收入,分别与2014年至2017年的法治政府评估分数进行相关性分析。之所以采用这种年度对应方式是由于,2014年的法治政府评估报告对应的是2013年地方政府的法治状况,2015年的法治政府评估报告反映2014年的地方法治状况,以此类推。利用SPSS 22.0进行数据分析后,得出法治政府评分与GDP之间的相关系数见表5。

表5 法治政府评分与GDP相关系数表

	全国	东部	中部	西部
2014年	0.5363	0.5350	0.3277	0.5322
2015年	0.5674	0.6396	0.1740	0.6010
2016年	0.5235	0.5118	0.3308	0.5707
2017年	0.5548	0.5716	0.5076	0.4458

[19] 数据来源于国家统计局和各城市政府统计局网站,由中国政法大学硕士生田卫卫、何婷婷、王梦杰负责收集整理。

从全国的情况看, 2014 年的法治政府评分与 2013 年的 GDP 之间的相关系数是 0.54, 2015 年法治政府评分与 2014 年的 GDP 之间的相关系数为 0.57, 2016 年法治政府评分与 2015 年的 GDP 之间的相关系数为 0.52, 2017 年法治政府评分与 2016 年的 GDP 之间的相关系数为 0.55。法治政府的评分与 GDP 之间相关系数均在 0.52 至 0.57^[20] 之间, 处于中度相关的数值之中, 说明地方法治政府的水平与 GDP 之间具有较强的正相关关系。从上表可以看到, 东部地区被评估城市的法治政府评分与其 GDP 之间的相关系数在 0.51 至 0.64 之间, 西部被评估城市的法治政府评分与被评估城市的 GDP 相关系数在 0.45 至 0.60 之间, 东部和西部法治政府评分与 GDP 之间均属于中等程度的正相关。例外的是中部地区, 三年的相关系数在 0.17 至 0.51 之间, 其相关性表现不稳定, 总体上属于弱相关。

采用同样的方法, 分别将 2014 年至 2017 年被评估城市的法治政府得分与 2013 年至 2016 年当地城镇居民人均收入和农村居民人均收入进行相关性分析后得出的数据见表 6。

表 6 法治政府评分与居民人均收入相关系数表

	全国	东部	中部	西部
农村居民	0.5746	0.5729	0.4790	0.4436
城镇居民	0.6128	0.6399	0.5587	0.4401

从上述数据分析可以看出, 无论是城镇居民人均收入还是农村居民人均收入均与法治政府评分之间存在正相关, 尤其是与城镇居民人均收入之间的正相关更强。

结合地方法治政府评估得分与当地 GDP 和居民人均收入之间的相关系数分析, 我们可以初步得出结论, 法治政府建设的水平与地区的经济发展之间存在较强的正相关关系。市场经济高度发达, 社会的整体法治意识更高, 尤其是权利意识更强。由于社会对政府依法行政的要求更高, 自然促进政府法治水平的提升。

基于法治政府评估和 GDP 以及居民收入两组相关系数的对照, 我们可以得出结论, 经济发展和法治政府建设之间存在较强的正相关。东中西部之间出现差异, 尤其是中部、西部法治政府与经济发展之间的相关性比较低的现象, 这说明, 经济发展对于法治政府建设虽然具有重要影响并且也是基础性因素, 但是显然并非唯一因素。对于哪些地方可能先行法治化, 一种观点认为, 只有在具备经济社会先发优势的地方区域才有可能实现, 没有地方民主政治的优先发展、市场经济的高度发达、民众理性文化的超前进步等条件, 就不可能建构出区域法治建设的先行性。^[21] 另一种观点则认为, 发展地方法治并不限于先发地区, 并提出地方法治内陆化现象, 最典型的是“法治湖南”、“法治湖北”。^[22]

(二) 地方法治先行的政治推动

随着国家法治建设进程的加快, 地方和中央之间的互动是非常明显的。例如, 1996 年 11 月, 浙江省八届人大常委会第 32 次会议通过了《关于实行依法治省的决议》。2000 年浙江省委作出关于进一步推进依法治省的决定。2005 年 11 月, 浙江省委通过了浙江省国民经

[20] 为简便起见, 本文中关于相关系数的数字只保留小数点后两位, 四舍五入。

[21] 姜彦君、姜学成:《地方先行法治化的内涵探索》,《学习与探索》2010 年第 1 期, 第 86 页。

[22] 付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014 年第 11 期, 第 126 页。

济和社会发展第十一个五年规划的建议,提出要“以推进‘法治浙江’建设为载体,努力建设民主健全、法治完备、公共权力运行规范、公民权利切实保障的法治社会”。2006年浙江省委通过了《关于建设“法治浙江”的决定》,正式做出了建设“法治浙江”的决策。再如,2003年11月,江苏省人大立法会议上提出了建设法治江苏、保障率先发展的要求。2004年7月,江苏省委制定下发的《法治江苏建设纲要》,被认为是国内较早的以纲要形式全面推进法治建设的文件。2005年5月,江苏省委明确提出了“严格依法行政、确保公正司法,建设老百姓认可的法治省份”的构想,并确立了建设法治江苏的总体目标,即以宪法和法律为依据,以经济建设为中心,以健全民主法制、保障社会文明安定为基本目标,通过完善立法、依法行政、公正司法、法律监督、法制教育和法律服务等途径,全面推进政治、经济、文化和社会领域的法治化,到2020年,基本实现江苏政治生活、经济生活、社会生活的法治化,人民管理国家、社会事务和经济文化事业的权利得到全面实现和保障,公共权力的配置和行使受到有效规范和约束。应当说,在经济发展的催动下,政治推动也对地方政府法治水平的提升中起到加速作用。

中西部地区虽然在法治政府建设的总体状况上落后于东部地区,但个别城市的表现仍然引人注目,例如合肥、长沙、成都在法治政府评估中,连续四年都排在全国的前20名。相比而言,安徽虽然在中部地区,但是其平均分高于湖南和湖北,更远远高于中部的平均分,总体水平在中部区域属于比较高的。这与安徽较早地开展依法治省工作密切相关。^[23]2008年,安徽省委明确提出建设“法治安徽”的任务。^[24]2011年安徽省政府发布《依法行政和法治政府建设规划纲要(2011—2015)》,对法治建设提出了明确目标。有学者总结湖南法治的经验为“程序型法治”,其标志性成果是湖南省率先制定了《湖南省行政程序规定》,以地方政府规章的形式填补了我国行政程序立法的空白。2011年7月,湖南省委发布《法治湖南建设纲要》,打造法治湖南的升级版。2012年6月,湖北省第十次党代会首次提出“努力建设富强、创新、法治、文明、幸福湖北”,同时提出“法治湖北”建设是湖北建成中部地区崛起重要战略支点的坚强保障。上述列举的安徽、湖南、湖北等省促进法治政府建设的相应政策,无疑在自上而下地推动地方政府的法治建设中发挥了重要作用。2014年至2017年,全国法治政府评估的平均分分别是597分、617分、663分、687分,四年间中部城市的平均分分别是579分、600分、645分、662分,总体上低于全国平均分。但是,参加评估的安徽合肥、阜阳、淮南、六安的四年平均分分别是633分、657分、692分、703分;湖南长沙、常德、衡阳、邵阳、岳阳的四年平均分分别是631分、659分、681分、708分;湖北武汉、荆州、黄冈、襄阳的四年平均分分别是569分、617分、663分、685分。安徽、湖北、湖南参加评估城市的得分几乎都高于中部城市的平均分。正是由于安徽、湖北、湖南自上而下的政治推动使得部分城市异军突起,超越本省或者本地区法治政府的平均水平。中部的情况说明,自上而下的政治推动可以在一定程度上稀释经济社会的基础性作用。当地党委和政府自上而下的政治推动所起到的促进作用在珠三角也得到证明。从极差和标准差看,珠三角城市之间的极差和标准差在2016年显著降低,来自广东省的政治

[23] 参见李小群:《“法治安徽”研究》,《安徽警官职业学院学报》2009年第3期,第1页。

[24] 同上文,第1页。

推动是其中一个重要原因。2015年11月,广东省政府发布《广东省创建珠三角法治政府示范区工作方案》,提出“在珠三角地区创建法治政府示范区,通过典型示范、辐射带动方式,推动我省法治政府建设工作走在全国前列,率先实现基本建成法治政府的目标”。正是在广东省的统一部署下,珠三角城市群的极差从2014年的167.66,降至2015年的138.24,2016年则降至75.13。标准差从2014年的65.97,降至2015年的55.24,2016年更是降至35.07,城市间的差距迅速缩小,珠三角城市间的法治政府水平渐趋均衡。

(三) 区域法治的文化因素

文化在量上的增减,以思想、价值观和艺术的活动为表现,也构成法律的相关因素。“在创造性活动及其他文化活动繁荣之时,立法和诉讼也随之增加。”^[25]区域法治发展的可能性源自于法律的地方性,而法律的地方性又源自于文化的地方性,使得区域文化催生区域法治发展得以成为可能。^[26]长三角城市群虽然跨三省一市,但是法治政府整体水平高,城市间更为均衡,与该区域的文化有着密切的关系。近代中国,自上海、宁波、广州、厦门等成为通商口岸以后,中国逐渐形成沿海地带和内地地带两个主要的文化地带。古代的商业萌芽、近代的工商业发展使得浙江、江苏、上海等长三角区域成为我国“重商主义”的发祥地,历史上就有“义利并重”、“工商皆本”的传统。长三角因为经济发达于其他区域,较早地因为商品交换而产生基于物权的权利意识、基于交易的主体平等观念、基于交换秩序的规范体系、基于交易确定的契约习惯和基于可持续发展的理性精神,更会有防止权力滥用并干涉经济交往的权力制约要求。^[27]广东作为市场经济和改革开放的前沿,是中国侨乡文化的典型代表,其地域文化具有开放性、包容性等鲜明的特点。从某种程度上说,正是珠三角和长三角私法文化较为发达,契合了珠三角和长三角的地缘、经济和社会发展要求,从而为经济发展和法治发展提供了内在的驱动力量。珠三角和长三角的发展在一定程度上说明区域法治与区域文化具有正相关性。^[28]珠三角、长三角城市群作为法治先行地区初步形成了一个系统性的推动机制,经济、政治及文化不同的力量于其中相互作用。

经济社会发展对于法治的促进是渐进的,其作用的发挥是缓释性的。相对于东部地区,中西部的经济推动尚未达到足够强大的程度,以行政命令为形式的自上而下的单向度的政治和行政推动虽然可以发挥作用,但是难以形成全方位的长效推动系统。国家法治战略的整体推进,需要地方法治建设的有效实践。区域法治汇聚不同的法治经验,达致法治中国的多样性统一,既是法治中国渐进性的生动体现,也是实现法治中国的有效途径。但是,我们必须认识到,在国家法制统一的背景下,地方法治先行可能产生的弊端。区域发展的极度不平衡会破坏国家法治的整体性,甚至会产生割裂恶果。^[29]因此,一方面,要防止地方出现法治碎片化现象的情形。另一方面,也要防止地区间差距加大,影响法治中国的总体目标。后发达地区要适应经济社会发展的步骤,需要特别的推动机制,加快发展进程,从而避免东西部以及不同城市群之间差距不断加大,形成法治国家建设中的短板效应。例

[25] [美] 布莱克:《法律的运作行为》,唐越、苏力译,中国政法大学出版社1994年版,第76页。

[26] 有关区域法治文化的论述,参见张文显:《区域法治文化问题的棱镜》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》2014年第5期。

[27] 夏锦文、陆俊杰:《长三角区域法治文化的基本特质与协同理路》,《法学》2014年第8期,第78页。

[28] 姜涛:《区域法治发展路径:一个文化论的解释》,《江海学刊》2014年第4期,第137页。

[29] 江雪松:《国家治理体系中区域法治的文化解释》,《理论月刊》2016年第9期,第98页。

如,哈长城市群只涉及黑龙江和吉林两个省,地缘性相似度高。哈长城市群被评估的城市虽然数量少,但是最高分和最低分均低于其他城市群,最高分和最低分之间的极差大,在珠三角、长江中游、成渝城市群出现极差缩小的情况下,哈长城市群的极差在加大,这说明总体上哈长城市群法治政府的水平比较低,城市间的差距较大,并且出现不断加大的迹象,落后的城市没有明显进步。对此,黑龙江和吉林都有一定程度的认识,黑龙江专门成立发展环境整治领导小组。李克强总理也建议东北开展“法治东北、信用东北”建设。^[30]

区域竞争是中国经济增长以及区域发展的重要动因之一。在基础设施建设、个别性的特殊政策扶持等手段逐渐耗尽的情况下,当前和很长一段时间内,制度竞争、法治竞争可能成为提升地方竞争力的根本手段。这就促使地方政府通过制度创新,创造和维护平等竞争的环境,发展和巩固区域竞争优势,汇聚成为促进地区法治进步的强大动力,地方政府间开展法治竞争的态势初现端倪。相对于东部地区,中西部地区的经济发展在短时间内无法发生显著变化的情况下,应注重发挥地方政府对于地方法治建设所起的建构性作用,学习发达地区的经验并在本地区推广。

三、加快地方法治政府建设的着力点

法学界针对转型期中国的法治道路以及地方先行法治化存在不同认识。肯定的观点认为,先行法治化是寻找一条适合中国国情的试错之路,可以减少向法治转型的社会成本。^[31]否定的观点认为,地方先行法治化违背现代法治精神与法制统一原则。甚至有可能“误造”法治的单元体、破坏法律体系的统一性,走向法治的地方割据,消解法治的宪法基础。^[32]长期稳定的、安全的、可预期的制度环境将成为地方或者区域的根本竞争力。如果区域间法治水平差距不断加大,法治落后地区将在地区间的竞争中处于更加劣势的地位,进而加大经济社会发展的不平衡。经济社会发展不平衡又会和法治不平衡形成迭加效应,进而演变为极化性不平衡发展,即原有较发达地区仍以更快速度发展,而欠发达地区发展缓慢,使得区域间经济水平差距更趋扩大。区域间法治政府建设水平的差异扩大客观上对国家法治会产生负面影响,进而造成国家法治的碎片化,影响国家法治的统一性,割裂国家法治精神。同样,城市间法治水平的不均衡也不利于国家城市群战略的推进。因此,需要高度警惕地方政府法治水平的差异演变成为一种地域上的切割,不能任由这种差异加大,必须采取“调谐”措施,使失去的平衡得到恢复。

地方的经济、政治、文化与地方法治政府建设的状况有密不可分的关系,既不可或缺,又相互促进。经济社会发展阶段作为基础性条件对地方政府的法治水平发挥重要作用。“一定的经济基础既是法的出发点,也是法的归宿。”^[33]自上而下的政治推动则可以在短时间内,促进形式意义上的法治指标迅速提升。文化则是一股无形的力量,在潜移默化中发挥

[30] 《振兴东北,法治环境是基石》,《第一财经日报》2016年10月24日。

[31] 孙笑侠、钟瑞庆:《“先发”地区的先行法治化——以浙江省法治发展实践为例》,《学习与探索》2010年第1期,第84页。

[32] 封丽霞:《地方“先行先试”的法治困境》,《法律方法与法律思维》第6辑,中国政法大学出版社2010年版,第14页。李燕霞:《地方法治概念辨析》,《社会科学战线》2006年第6期,第308页。

[33] 李龙主编:《法理学》,武汉大学出版社1996年版,第56页。

着作用。这三个基本面交互作用，成为影响法治发展的最重要因素。法治的发展反过来对经济、政治、文化也产生促进作用。部分地方法治政府建设的水平高于其他城市，具备成为法治建设先导区的可能性，应引导其成为推动全国法治政府建设的一种力量。对于法治发展相对较快的地区来说，需要着力解决实质法治的跟进。实质法治是影响社会公众对于法治的“获得感”的关键。民众对法治的要求和参与的不断提高，又会进一步促进政府法治水平的提升，形成法治政府与法治社会相互促进，共同推进法治的良性发展。对于法治水平相对落后的地区来说，后发优势的充分运用可以有效提高形式法治的水平。“政治动员式”的法治建设模式虽然无法明显推动实质法治的形成，但是在“2020年基本建成法治政府”这一具有政治意义的号召下，地区间的法治竞赛可以在形式上降低区域法治差异。对于法治的后发区域，鉴于经济发展和文化养成非一日之功，政府能否以及如何充分利用后发优势就成为法治发展成败的关键。将法治举措作为后发地区经济发展的“助推器”，无疑是一个理性选择。这就需要国家或者地方政府加大对法治政府建设的关注，并持续进行推动，从而弥补由于经济差距和法治差异不断加大造成的弱者更弱、强者更强的两极化现象。反过来，在政治动员推动下进步的形式法治会在一定程度上对实质法治形成影响，经济落后地区的法治进步会成为该地吸引投资，进而提升经济实力的招牌，为中西部发展带来新的契机，降低由于东中西部经济差距不断加大可能带来的法治和社会治理层面的巨大落差。通过评估，我们已经可以看出一些西部城市进步的苗头。东中西部的平均分在四年的评估中呈现逐年上升趋势，说明各区域都在不同程度的进步中。东部地区2015年较之2014年同比上升3.1%，2016年较之2015年同比上升7.1%，2017年较之2016年同比上升3.9%。中部地区2015年较之2014年同比上升3.6%，2016年较之2015年同比上升7.5%，2017年较之2016年同比上升2.6%。西部地区2015年较之2014年同比上升3.9%，2016年较之2015年同比上升7.9%，2017年较之2016年同比上升4.6%。可见，西部地区的上升速度最快。中西部地区实现“弯道超车”的可能性是存在的。

深化法治政府建设，各地需要根据本地情况，选择着力点，建议从以下方面重点推进：

（一）加大政务公开力度，发挥倒逼作用

法治政府评估指标体系中的前八个一级指标，是按照政府职能履行情况、法治政府建设的组织领导、依法行政的制度体系、行政决策、行政执法、政务公开、监督与问责、社会矛盾化解与行政争议解决等关涉政府依法行政的不同方面进行设计的。第九个指标是通过社会调查的方式，了解公众对政府依法行政水平的主观感受。针对在2014年至2017年评估的九个一级指标进行年度得分率进行对比，可以发现，其中得分率最高的是政府职能履行情况和政务公开两项，在2017年度的评估中得分率分别达到82.81%和81.65%。

与政务公开一级指标得分率较高相应的是，政务公开三级指标的得分率也都比较高，例如，政府信息公开指南是否完整，政府信息公开年报是否及时发布等三级指标的得分率，在三年评估中几乎都达到90%以上。再如，对于依申请公开信息是否不当设置申请条件，到2016年，98%的城市已经不再要求提供科研证明等额外条件。此外，评估指标体系中其他一级指标中还有5个三级指标也涉及政务公开，从其历年的得分率看，政府部门职责方案的公开、重大决策的结果公开、审计报告和结果的公开等项目的得分率也在逐年提高。这些数据都可以说明，地方政府政务公开工作完成的较好。

为什么政务公开在所有一级指标中表现最好?分析其背后的原因,至少有以下方面:首先,公开原则成为政治共识。1987年12月召开的中国共产党第十三次全国代表大会的政治报告中专门强调,“要提高领导机关的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论”,由此,奠定了实行政务公开与建立政府信息公开法律制度的思想和政策基础。党的十五大报告中提出:“城乡基层政权机关和基层群众自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务公开和财务公开”。党的十七大报告要求:“加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制度。”党的十八大报告进一步扩大公开原则的范围:“推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。”这些党的政策说明,公权力公开运行在观念上已经形成基本共识。第二,从法律制度角度看,《政府信息公开条例》为信息公开设定了法律框架,对于信息公开起到重要的推动作用。此外,中办和国办至今针对信息公开共发过三次文件,分别是2000年中办、国办联合下发的《关于在全国乡镇机关全面推行政务公开制度的通知》,2005年中办、国办联合下发的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》,2016年中办、国办印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》。这些政策文件对于全国政务公开起到很大的促进作用。其他如行政决策、行政执法等方面,国家的政策强度则没有这么大。第三,从组织角度看,政务公开的主管部门是国务院办公厅政府信息与政务公开办公室以及各级政府及其职能部门的办公厅(室),其协调力度更大。第四,公众参与度高。社会对于政府信息公开给予高度关注,多家学术机构和社会机构对其开展评估。例如,中国社科院受国务院办公厅政府信息与政务公开办公室委托开展政务公开评估,并发布的《政务公开第三方评估报告》;北京大学联合国内八所高校开展的中国行政透明度观察;上海财经大学开展的中国财政透明度观察;中国政法大学和中国社科院都开展的中国高校信息公开评估等。可以说,政府信息公开领域开展的社会评估最多,社会影响力最大。第五,近年来,信息公开复议和诉讼案件激增,带来的倒逼作用明显。^[34]基于此,针对政务公开,中央政策确定方向,起到引领作用;法律制度起到基础保障作用;国办及其他信息公开主管部门形成强有力的组织推动;末端还有大量信息公开案件的倒逼。符合中国党政系统中“有抓手,有人抓”的动力机制。无论是学术机构的评估还是普通公众以申请信息公开的形式进行推动,政务公开的发展已经从政府主导型向政社互动型转变,自上而下的政治推动和自下而上的社会参与正在逐步形成合力。在衡量法治政府的诸多标准中,^[35]以促进政府权力公开透明运行为目标的政务公开兼具形式意义和实质意义,有可能成为从形式法治向实质法治转化的动力系统。从权责清单的公开在全国推进的情况看,政府在推动政务公开方面主动性强,遭遇的阻力小,自上而下的行政推动可以在短时间内取得明显成效,法治相对落后地区应在政务公开方面加大力度,并以此为突破口,让后发

[34] 《北京二中院:信息公开案件在行政诉讼中占比最高》, http://www.chinapeace.gov.cn/2015-05/26/content_11210845.htm, 最后访问日期:2017年1月24日。

[35] 中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》提出,衡量法治政府的标准包括:政府职能依法全面履行,依法行政制度体系完备,行政决策科学民主合法,宪法法律严格公正实施,行政权力规范透明运行,人民权益切实有效保障,依法行政能力普遍提高。

地区尽快从形式法治层面跟上法治发达地区的脚步。

（二）落实“三单制”，促进政府全面履行职能

“在全面履行政府职能”的一级指标下，2014年和2015年设置的三级指标为“政府部门职能设置公开”。由于《法治政府建设实施纲要》明确要求，“省级政府2015年年底前、市县两级政府2016年年底前基本完成政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作”。因此，2016年的评估将评估指标修改为“权力清单的公布及其动态调整”。该指标的得分率在“全面履行政府职能”下设的指标中进步最为显著，客观上拉高了此项一级指标的得分率。该指标2014年的得分率为49.8%，2015年为70.1%，2016年则上升至95.2%。^[36]针对该项指标，2015年获得满分的城市只有20个，但是2016年获得满分的城市达到了69个。这种进步也得到官方的承认，国务院法制办负责人在访谈中肯定：“就实行‘三个清单’制度的情况来看，其落实情况为各科中成绩最佳。截至目前，各省级政府部门权责清单已公布，县市级政府部门权责清单编制也大部分完成。推行地方政府部门权责清单制度取得重要进展。”^[37]

科学的职能配置是政府职能履行的前提，也是建设法治政府的基础。政府部门权责清单的制定及公布是基础性工作，牵涉面广，难度远大于一般性的制度建设。权责清单制定及公开取得较大的进步，至少存在两个因素：首先，党中央、国务院的统一部署，要求各级政府下好简政放权“先手棋”。权责清单的公布与简政放权及行政审批事项的清理和公开，二者是相关联的指标，与本届政府力推的行政审批制度改革关系密切，来自中央的推动力非常强劲。2015年3月，中办、国办发布《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》，其中对于不同层级政府落实三单制的时间节点提出了明确要求。第二，机构层面上，各级编办作为主责部门积极推动职能转变的落实。由此可见，核心动力仍然是政府自上而下的主导。政府部门职责方案的梳理及其公开虽然意义重大，但是这种进步更多是技术意义上的，距离实质上的职能科学还有很大的距离。由于技术性指标进步的难度小，政府只要适当地投入时间、财力、人力就可以完成。实质性指标进步的难度大，且触及较大政府利益，单独靠政府推动，收效甚微。行政执法^[38]遭遇现实的不作为、慢作为，就是这种情况的具体表现。每年评估中，由调查员到被评估城市进行实地调查，通过访谈获得行政执法社会满意度等数据。^[39]为了检验行政执法的效果，调查员会进行违法行为投诉体验，在发现违法行为后进行投诉并记录投诉处理和执法情况，作为评价执法行为的指标之一。该指标的得分率2014年为57.83%，2015年为44.33%，2016年为44.75%，2017年为41.85%，说明一半以上的城市得分很低。根据调查员记录的信息，公众对行政

[36] 具体的观测方法为通过检索被评估市级政府的政府网站、政务信息公开网站、谷歌和百度等主流搜索引擎，搜索到各个部门链接，点击各个部门的链接，仔细核对各个部门职能设定和职责方案，根据实测情况具体赋分。

[37] 见《〈纲要〉实施元年，法治政府提速》，<http://news.163.com/16/1219/10/C8L212G400018AOQ.html>，最后访问日期：2017年1月24日。

[38] 理论界对行政执法的界定，有不同的观点，有的认为行政执法指的是法律、法规的实施，有的认为行政执法等同于具体行政行为，不包括抽象行政行为等制度建设，有的认为行政执法指的是行政处罚、行政强制等损益性行政行为。本处的行政执法是从第三种意义上使用的，即行政机关对违法行为的查处。

[39] 每年的社会满意度调查由调查员到各地进行实地访谈，每个地方100份问卷，向律师、在政务中心办事的人、以及随机选择的其他人员发放。

机关怠于履行职责表达了强烈的不满。在社会满意度调查中,对于“当地政府查处违法行为的效果怎样”以及“您所在城市是否存在比较严重的违法停车、垃圾处理不及时等情况”这两个问题,得分率均在60%左右徘徊,在社会公众满意度调查中居于倒数位置。因此,地方政府需要加强行政执法监督,强化法律实施效果的考核,通过法律实施,实现法治权威,促进实质法治的提升。

(三) 加大公众参与力度,提升社会获得感

评估显示,与考察制度体系的静态指标相比,考察制度实施效果的实施性指标的表现不好,也就是说,制度虽然渐趋完备,但是实施却不好。

例如,一级指标“依法行政的制度体系”中作为重点观察对象的行政规范性文件。早在2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》中,就提出要扩大政府立法的参与度,实行立法工作者、实际工作者和专家学者三结合,建立健全专家咨询论证制度。起草作为行政管理依据的规范性文件草案,要采取多种形式广泛听取意见。要积极探索建立对听取和采纳意见情况的说明制度。作为行政管理依据的规范性文件通过后,应当在政府公报、普遍发行的报刊和政府网站上公布。规范性文件施行后,制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估,并将评估意见报告制定机关;制定机关要定期对规范性文件进行清理。在法治政府评估指标体系中,该三级指标分为两类具体评价标准,一个是是否建立相应的制度,包括行政规范性文件制定程序和定期清理制度;另一个是制度的实施情况,包括行政规范性文件是否切实听取意见,行政规范性文件是否切实做到“三统一”,行政规范性文件的公布率是否达到100%,行政规范性文件的备案审查制度实施情况以及定期清理制度实施情况。前者是制度性指标,形式意义色彩更浓,后者是实施性指标,更偏重于实质意义。从三级指标“行政规范性文件制定程序制度”的情况看,旨在完善行政规范性文件制定程序的制度不断完备,其得分率从2014年的39.75%到2015年的44.50%,再到2016年的84.40%,同比上升近1倍。2014年的评估中,52个城市建立了5项以上的相关制度,2015年的评估中,有85个城市建立了5项以上的相关制度,到2016年,共有95个城市建立了6项以上的相关制度,到2017年,建立6项以上相关制度的城市达到97个。由此可见,行政规范性文件制定程序渐趋完备,在被评估城市中普及率很高。但是,从实施性指标的表现看,这些制度的实施效果并不好。例如,在行政规范性文件制定中是否确实听取意见这个三级指标中,2014年评估的得分率为16.6%,2015年降至8.4%,2016年虽然提升到26.5%,但是仍有60个城市得0分,2017年仍有52个城市得0分,超过半数的城市没有建立规范性文件征求意见的专栏或没有在制定过程中征求过社会公众的意见。规范性文件的公开程度也比较低,2016年评估的得分率为56%,有12个城市得0分,2017年有9个城市得0分。将制度性指标和实施性指标进行对比,能更加直观地发现其中的问题。例如,行政规范性文件定期清理制度在被评估城市中普遍建立,2016年评估时,已经有95个城市建立了定期清理制度,但是只有不到7成的城市实际实施,截至2017年评估时,仍有33个城市得0分。

行政规范性文件相关制度落实欠佳的原因主要有:第一,主管部门不明确,行政规范性文件虽然由法制部门负责合法性审核,但是各个部门都制定规范性文件,由哪个部门负总责并不明确。虽然2010年的《国务院关于加强法治政府的意见》规定了三统一制

度，法制部门通过统一登记、统一编号、统一发布，发挥其整合作用，但是实践中落实得并不好。第二，缺乏明确的制度推进。目前关于行政规范性文件的制度以地方立法为主，中央层面上没有统一规定。这也是造成规范性文件的界定标准不清楚，实践中容易逃逸在制度之外的原因之一。第三，规范性文件的违法问题虽然严重，但是并未在复议和诉讼案件中充分暴露，复议和诉讼中虽然可以附带审查规范性文件，但是截至目前，真正进入行政复议和行政诉讼的数量仍然极为有限，倒逼作用不明显。第四，社会参与规范性文件制定的程序不清晰，规范性文件的制定基本上处于行政系统“垄断”的状态，社会参与度极低，公众认知度和认可度均不高。

行政决策民主化程度不高直接影响公众的感受。2014年至2016年社会公众调查显示，公众普遍认为重大行政决策的民主程度不高。如调查“当地政府在重大决策时听取老百姓的意见和建议的情况怎样”时，2014年得分率为56.13%，2015年得分率为51.79%，连续两年在10个问题的得分率中排名最后，2016年得分率为60.55%，在18个问题中得分率排倒数第二。由此可见，社会公众最不满意的是政府重大决策中听取公众意见不充分。与之相对应是，“重大决策征求公众意见制度的建立情况”这一客观指标，2014年平均得分率为75.4%，2015年平均得分率为81.3%，2016年平均得分率高达86.50%。2016年评估中发现，已经有56个城市建立了完备的征求公众意见的制度。将制度建设的指标和公众评价指标进行对比可以发现，各地政府虽然形式上建立了有关行政决策的制度，但是实施不好，社会认可度低。从“行政决策”一级指标的评估结果看，“行政决策”的得分率不高，3年中得分率的增长幅度也很小。因此，“行政决策”无论是形式上还是实质上均进展缓慢。其原因至少包括两个方面：第一，缺乏专门的规定，中央关于重大决策的程序规定缺位，各地虽有制度，但是效力不高。第二，重大行政决策中人治的色彩仍然浓厚。

通过评估，我们发现主观指标和客观指标之间没有相关性。从九个一级指标的内容看，前八项指标客观性比较强，很多指标都是以“有无”或者“频次”等进行客观衡量的。第九项指标的社会公众满意度调查，主要依靠社会调查中公众的主观评价，相对于前八项指标，主观性更强。将第九项指标的得分情况和前八项指标运用SPSS 22.0版本分别进行相关性的分析，所得的数据见表7。

表7 指标9与其他指标相关系数表

	1 职能履行	2 组织领导	3 制度建设	4 行政决策	5 行政执法	6 政务公开	7 监督问责	8 争议解决
2014年	-0.0240	0.0119	0.0223	-0.1819	0.0797	0.1895	0.2348	0.0944
2015年	0.0852	-0.0802	-0.0761	-0.0910	0.0630	0.2006	0.0947	0.0017
2016年	0.1507	0.2401	0.3417	0.1292	0.3472	0.3005	0.2073	0.1282
2017年	0.0874	0.1833	0.2815	0.2062	0.3358	0.1485	0.3754	0.4037

从对政务服务、行政决策、行政执法、政务公开等方面的调查情况看，公众满意度最高的是服务的便民程度。“到当地行政机关办事的方便程度”，2014年的得分率为68.48%，2015年为64.86%，在10个问题中排名都是第一。2016年为65.28%，在18个问题的得

分率中排名第六。虽然“政务公开”在客观评价中得分率很高，但是社会满意度调查显示，“当地政府政务公开（信息公开）的情况怎样”在2014年的得分率为62.71%，在10个问题中排名第六。2015年的得分率为58.97%，在10个问题中排名第五，2016年的得分率为64.83%，在18个问题中排名第九，整体上只处于居中位置，社会公众的评价一般。分析其主要原因在于，社会公众对于政府法治水平的感知更多基于个人体验，公众更倾向于政府法治水平的提升能为自己的工作和生活带来哪些实质性的改善，公众并不会因为政府形式上的法治建设而对政府的法治水平更满意。

法治发展是一个世界性的问题。不同的国家因政治、经济、文化、传统等因素的影响并无固定的发展模式。我国区域之间的经济社会发展水平存在着较大的差异，必然影响或者制约区域法治发展的进程和效果。区域法治发展的不平衡和不均衡作为一个客观存在，既是中国法治发展的基本特征，也是影响法治道路选择的重要变量。因此，必须探索区域法治发展的特点和规律，找到促进法治政府建设的着力点，进而走出中国特色的法治发展道路。

Abstract: The construction of local law-based government is the micro-representation of that in the whole China. It has been proved that the objective reality of uneven development existing among regional law-based government, through the comprehensive evaluation of local governments. This imbalance is manifested by the differences in the law-based government between the eastern, middle and western China, as well as the varied equilibrium degrees in different regions. There is a positive relationship between the status of law-based government and economic indicators such as GDP and per capita income, and this correlation is more obvious in the eastern and Western regions. Political promotion in some central provinces and cities plays an important role, which dilutes the basic role of the economy to some extent. The same or similar cultural factors in a region reduce the differences between cities, and improve the convergence of the rule of law in the regional government. The increase of regional gap of rule of law is affecting the possibility of balance and unification of the rule of law in the country, thus intensifying the imbalance of economic and social development. Different regions should explore ways of speeding up the progress of the rule of law on the basis of their own characteristics. Openness of government affairs can become a forcing mechanism with the butterfly effect in regions that are relatively backward in the developed rule of law. Local governments should strive to increase public participation, improve democratization of administrative decision-making, and enhance the people's "sense of gain" in the development of the rule of law.

Key Words: law-based government, regional rule of law, local government, quantitative analysis
