

【社会现象与社会问题研究】

# 我国地方治理法治化“落地”难题及其破解\*

冯麒麟 刘先春

**摘要:**法治化是国家治理体系现代化的主导原则,地方治理法治化是推进新时代国家治理体系和治理能力现代化的重要引擎。然而,地方治理法治化在具体实践过程中“落地”难的问题突出,即政治、经济和法治的逻辑冲突导致地方治理法治化难以落到实处。其根源在于我国地方治理法治化在实践中忽视基层党组织建设,不重视地方参与主体的多元性和创造性,一些治理行为在经济和法治建设方面存在功利主义倾向。为此,需要从制度分权的角度着力打造地方治理法治化的制度基础,并以此构建以法治型党组织建设为引领,地方政府、市场主体以及社会力量共同参与的地方治理法治化多元共治格局,最大限度地凝聚共识,增强治理合力,提升国家治理能力。

**关键词:**地方治理;“落地”难题;三重逻辑

**中图分类号:**D262

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)08-0061-06

## 一、引言

地方治理法治化是衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要指标,同时也是实现国家治理体系和治理能力现代化的必要条件。我国现行政治体制决定各级政府是法治化实践的责任主体,同时也是推动法治进程的核心力量。但是,相对于改革时期经济社会变动不居的发展特点而言,法治具有某种滞后性和保守性,导致各级地方政府在执法过程中存在某些与法律制度规定不一致的治理行为,构成当前我国地方治理法治化过程中的政府治理行为的一个重要矛盾,严重影响地方治理法治化发展进程。一方面,地方政府法治行为在一些情况下具有滞后性、不完善性;另一方面,其合法拥有的执法权也为灵活机动地实现既定地方治理目标提供了重要条件和保障。<sup>①</sup>究其原因,一是地方政府在执法过程中存在经济理性,倾向于以最低执法成本实现其经济目标及政治考核等。<sup>②</sup>二是地方政府为了满足社会发

展过程中产生的新需求,所采取的弥补法律漏洞的社会治理法治创新行为存在违宪(法)性,由此导致地方治理创新和法治实践的关系持续紧张。<sup>③</sup>就本质而言,把握中央与地方在治理权上始终存在的张力是理解国家治理与地方治理的关键。其中,中央从国家整体利益出发倾向于掌握国家大部分的关键资源和权力,约束地方治理权限,但地方政府在实现自身发展目标的过程中存在试图摆脱中央约束和限制的治理行为,并可能对中央权威形成一定的冲击。对此,经济社会学的研究方向集中于探讨国家及地方治理的不同类型,如地方治理竞合模型(以财政联邦主义模型<sup>④</sup>与晋升锦标赛模型<sup>⑤</sup>为代表)、国家治理模型(以权威体制与有效治理的制度逻辑<sup>⑥</sup>为代表),主要观察地方政府行政改革、经济发展等领域,并将法治作为一种制度背景或者结果,但没有将其作为一种具备重要影响力的关键变量。法学的研究视角集中在地方政府所开展的行政实践领域,主要研究公共行政法治化问题,缺乏对中央与地方以

收稿日期:2019-11-26

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代党的建设总体布局理论研究”(2019BDJ003)。

作者简介:冯麒麟,女,兰州大学马克思主义学院博士生(兰州 730000)。

刘先春,男,兰州大学马克思主义学院教授、博士生导师,中央马克思主义理论研究和建设工程首席专家(兰州 730000)。

及地方与辖区企业之间相对复杂的关联性的深度关注。概括而言,现有研究对地方政府在社会治理创新的法治建设中所扮演的角色普遍缺乏应有重视和深入分析,其中地方政府要么被称为违法的无良政府,要么给人以过于遵循法律的刻板形象。那么,地方治理法治化“落地”难题产生的根本原因是什么?围绕这一问题,本文从地方治理法治化背后隐藏的三重逻辑出发,尝试解释地方治理法治化“落地”难题产生的根源并探寻破解难题的可能路径。

## 二、我国地方治理法治化背后的三重逻辑

地方治理法治化过程中,地方政府推进法治化的进程受诸多因素影响,其中政治、经济以及法治等因素是影响地方政府治理行为的关键性要素。通过对地方政府治理行为的观察可以发现,在推进地方治理法治化过程中地方治理法治化“落地”难的问题比较突出,而且地方治理法治化建设与地方政府治理行为选择之间存在密切的逻辑关联,主要表现在以下三个层面。

### 1. 政治逻辑:地方服从中央,坚持国家自上而下的统一治理

在我国政治话语体系中,“讲政治”这一术语拥有特定的内涵与分量,由此衍生出“政治问题”“政治意识”“政治高度”等概念,均隐含特定的政治要求。如果某件事情或者某个行为直接上升到“讲政治”的高度,必然意味着其被置于首要的优先地位,需要匹配与其相对应的政府执行力。在地方治理实践中,如果上级政府将某一目标上升至“讲政治”的高度,就意味着下级政府必须无条件地实现这一目标。因此,“讲政治”也就成为地方政府治理行为选择的根本准则,具有最优先性。就本质而言,“讲政治”是通过上下级之间的强制性权力配置来实施和强化,体现了党中央对我国社会主义事业的全面领导,这是地方政府治理的逻辑要义,也是维护国家统一、经济社会发展的必要条件。具体而言,人民政府必须始终维护和服从党的领导,全面保障党的权威;下级政府对上级拥有绝对服从义务,地方政府必须无条件地维护上级政府的权威性。在国家治理过程中,中央和地方之间的行动逻辑集中体现为“压力型体制”<sup>⑦</sup>,即在中国社会经济转型过程中,主导地方政府治理行为选择的最大驱动力是中央以及上级政府的发展压力,尤其是中央在某一时间段提出的

工作重点。为了保证重点工作任务有效完成,中央和上级政府将各项治理目标以“政治任务”形式逐级分配给地方政府,并以政治和经济上的激励和惩罚作为保障任务实现的重要手段。地方法治建设在某种程度上也还遵循这样的政治逻辑。十八届四中全会明确提出,要提高党员干部法治思维和依法办事能力,把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系。2018 年中共中央组建中央全面依法治国委员会,更是将推进全面依法治国工作提高到前所未有的政治高度。“法治型社会治理模式”逐渐成为地方政府社会治理创新的重要思路,各地政府高度重视服务型法治政府建设,并树立法治 GDP 新政绩观,中国法治政府 GDP 评估报告开始成为衡量地方“法治政府”建设的一个重要的指标体系。

### 2. 经济逻辑:以经济建设为中心的国家战略给予地方政府发展经济的巨大压力和动力

经济基础决定上层建筑,政府治理行为是国家上层建筑的重要组成部分,同时也受到特定经济基础的束缚。社会经济的稳定发展是巩固政权、保障人民幸福生活的基本前提,因此发展经济始终是地方政府一个关键性的治理目标。十一届三中全会以来,党中央将经济建设作为整个国家治理的中心任务,以经济建设取代阶级斗争,由此中央政府将国内生产总值的增长速度和质量作为考核地方政府政绩的重要指标。横向上,各地展开为 GDP 增长而竞争的政治锦标赛;纵向上,GDP 指标自上而下被层层分解,通过压力传导的方式,层层加码分配给下级政府,从而实现对经济发展过程的精细化控制。<sup>⑧</sup>对于后发国家而言,以经济绩效巩固政权合法性是一种有效策略。<sup>⑨</sup>我国在社会主义初级阶段实行以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度。在公有制前提下,地方政府在治理过程中所扮演的角色并不局限于政治层面的公权力行使主体,在以市场为主配置资源的同时,我国各级政府为经济运行提供了大量协调服务,是地方经济建设的重要参与者。这是改革开放以来我国经济取得重大成就的一个关键性因素。市场化改革释放了过去被中央计划经济体制压制的活力,中央给地方适度下放权力,地方政府也在区域经济发展中获得了较大的权力空间。为了完成中央和上级政府所分配的经济指标,地方政府紧紧抓住土地要素,通过掌握土

地开发权来经营地区经济,由此也使地方治理行为表现出市场化的经营性特征。在这样的发展逻辑和考核压力下,地方政府往往会采用一些非常规的治理手段来获取实现经济考核目标的资源。因此,在推进地方治理法治化中,为平衡和协调各种指标的冲突,出现了政企统合治理模式。<sup>⑩</sup>以拆迁为例,一些地方政府将常规拆迁活动定性为政治任务并开启了高强度反常规治理运动,地方政府以领导小组办公室的名义执法创新,以越权方式完成“三改一拆”中心工作任务,但同时导致大量的民事纠纷。地方政府对土地的开发经营实质上是大规模公共产品的供给过程,从现实来看,地方政府的这种经营模式一方面确实拉动了经济的高速增长,但另一方面也引发了腐败、社会冲突等一系列社会问题。

### 3. 法治逻辑:法治化是国家治理科学性的体现

作为对国家事务和社会事务的管理活动,现代国家治理需要满足管理科学的一般规律性要求,即管理活动“法治化”。<sup>⑪</sup>就国家治理和法律制度之间的关系而言,法律是治国之重器,法律制度是国家治理的依据和行动指南。治理法治化是人民民主专政的内在要求,是衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要标准,社会治理现代化的过程也是法治化的过程。依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体,关键在于党要坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政。<sup>⑫</sup>唯有如此,才能保证国家治理现代化沿着正确的方向发展。因此,依法行政并以此提高地方政府治理行为的合法性,是地方政府治理实践的另一个关键性目标。严格执法是全面推进依法治国、建设法治政府的关键环节。作为执法主体,地方政府必须将宪法和法律作为其治理行为的重要依据,严格按照法律规范处理和解决一切问题,不得存在超出或违背法律的行为。改革开放以来经过四十多年的持续建设,中国特色社会主义法律体系已经形成。然而,国家治理从法制向法治过渡的任务仍然艰巨。为了实现经济增长与政治稳定的双重考核目标,个别地方政府会以治理创新名义突破现行法律的束缚或试图利用法律自身的滞后性来为某些违法治理行为开脱责任,从而导致立法、司法和行政工作的交叉重叠和混乱,如“选择性执法”诱发法治化“落地”难题。同时,地方治理实践的差异化格局为地方政府选择性执法创造了条件,地方政府治理行为的功利主义导向在一定程度上加剧了地方保护主

义和无序市场竞争。习近平总书记指出:“政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大气力解决。”<sup>⑬</sup>行政执法体制不顺、执法观念陈旧、行政执法程序不规范、缺乏健全有效的执法监督制度是导致依法行政过程中法律执行效果差的主要原因。

## 三、我国地方治理法治化“落地”难题的根源

推进地方治理法治化(即实现地方治理法治化“落地”)是实现全面推进依法治国的总目标的基础环节和关键性举措。然而,由于地方治理主体法治意识不强、地方治理中治理主体职能定位和权限不清以及地方治理中行政执法不规范等问题长期得不到根本性解决,导致地方治理法治化水平与依法治国的目标任务相比还有很大差距。

### 1. 压力性体制的泛政治化弊端不利于地方治理主体法治意识的提升

就地方政府而言,为了在短期内解决某些重点难点问题,常常利用压力型体制,借助党政组织体系把某些重要任务提升为“政治性”工作,以签订责任书的形式层层下派到下级组织及其“一把手”,要求其在规定时间内完成。对于完成指标任务的组织和个人,可给予物质和精神等方面激励,一旦工作指标没有完成,就会直接影响目标责任单位及其“一把手”的年终考核。比如,在政府要完成的任务中,经济建设在改革开放之后被确定为政治路线,继而其他任务依其在不同时间段的重要性也先后被提升到政治任务的高度。以赋予某项任务“政治性”要求、层层量化分解任务指标、“一把手”工程方式、“一票否决”的奖惩办法为特征的压力型体制也随之从经济领域扩展到更广阔的治理领域。在压力型体制和以GDP为主要政绩考核指标的情况下,经济增长的指标层层分解、层层加码,作为主导地方经济发展的政府采取一切可能的办法实现经济增长,甚至产生“发展要上、法治要让”的严重误区。这是用政治手段推动经济发展难以避免的消极后果,也在一定程度上使中央和地方的关系沦为一种政治而非法律的关系,呈现“弱制度化”<sup>⑭</sup>的特点。作为各级政府第一责任者的“一把手”在责任施压与被施压的过程中,个人权力也被逐渐放大,一些“一把手”甚至用非法治手段追求短期政绩,很容易形成滋生腐败的



各种“庇护—附庸”关系网,同时助长政府行政行为的暴力化倾向。随着以人民为中心的发展观念的树立,要满足人民对民主、法治、公平、正义、安全等方面日益增长的诉求,单靠几次“雷厉风行”、高效有力的政治行政行为或一刀切的果断措施是不能实现的。而且,对于国家治理现代化来说,频繁、长期依靠压力型体制开展治理工作,不仅不利于国家治理体系的完善,还会阻碍全面依法治国的推进,尤其是基层法治建设。

就社会层面而言,广大群众的法律意识近年来有显著提高,但是基层群众依法维权的意识和能力还比较弱。尤其是一些群众在基层职能部门粗暴行政中权益受损时运用法律武器维权的司法渠道和支持平台还不完善,维权无门、维权无力等加剧了“信访不信法”“违法维权”甚至“以暴制暴”的情况,极大影响民众法治意识的提高。

## 2. 地方治理中治理主体职能定位和权限不清破坏法治逻辑与政治逻辑的内在统一性

我国是人民民主专政的社会主义国家,在中国共产党的领导下,人民利益高于一切,“民心是最大的政治”。因此,在党的领导、人民当家作主与依法治国三者之间,需要认识到党的领导与依法治国都是实现人民当家作主的手段,依法治国是党领导人民制定宪法和法律、党领导人民执行宪法和法律的具体实践,是保障国家政权长期稳定的伟大探索。基于政治逻辑的需要,地方治理法治化实践必然要以党中央政治决策为基本前提,也就是法律必然以政治目标作为其实施的目的和依据。我国推进实施地方治理法治化建设同样肩负着巩固党的全面领导和人民民主专政政权的政治权威的使命,因此政治性是我国地方治理法治化的典型特征。在这样的背景下,中国法律体系与政治体系存在高度的同构性,二者一体同构的合作关系是规范政治权力运行以及地方治理法治化中法治逻辑与政治逻辑统一性的重要保证。政治权威是以政治权力为基础所形成的,法律权威则是由法律所具备的强制性所决定的。从基层治理法治化“落地”难题的产生过程来看,由治理主体职能定位和权限不清产生的“央地摩擦”<sup>⑤</sup>、行政干预司法、“以党代法”、“权大于法”、利用部门立法强化自身权力和利益、政府过多干预微观经济等现象极大破坏了法治逻辑与政治逻辑的内在统一性,严重影响法律权威与政治权威的社会认同。

## 3. 地方治理行政行为的“非正规”操作挤压法治化空间

中华人民共和国成立以来,长期的积贫积弱导致我国与世界发达国家之间存在明显差距,为此党和政府制定“赶超型”发展策略,这就决定必须依靠中央集权的制度优势集聚各种社会资源和力量办大事形成“后发优势”,但也在很大程度上忽视了法治滞后等“后发劣势”。由于法律具有明显的刚性和滞后性,各级地方政府在实现中央经济增长或政治发展目标过程中往往会想尽一切可能的办法完成上一级政府分配的任务指标,有些情况下行政职能部门甚至依赖自身所掌握的政治决策力和行政执法力打破法律约束以争取“非法”资源来实现政绩考核目标,极个别部门甚至通过利用规则和文件的制定权来改变自己与责任对象的关系,尽量推卸应担责任,形式上“依法行政”实则“有组织地不負責任”。由于缺乏完善的司法管理体制和司法权力运行机制以及执法监督、执法效果评估与执法责任追究等制度长期不健全,“部门职权利益化”、“部门权力个人化”以及“部门利益法定化”的倾向和现象比较突出,行政执法主体滥用行政职权、执法程序不规范以及暴力执法等问题屡有发生,严重影响执法的公信力,极大阻碍地方治理法治化的顺利推进。

## 四、走出地方治理法治化“落地”难题的可能路径

第一,进一步理顺中央与地方之间的关系,逐步强化制度规范在调节央地关系中的主导地位。央地关系法治化是地方法治化的重要前提性条件。从中国历史传统和现实矛盾的双重视角来看,中央集权有助于调节各地方发展不平衡及各种深层次社会冲突,但关键在于中央集权的程度及约束机制需要予以明确的制度性区分,从而保障地方治理的自主权。具体而言,就是在充分维护中央权威和增强中央宏观调控能力的前提下,按照“政治性权力应当以‘统’为主,社会管理性权力以‘分’为主”<sup>⑥</sup>的原则,根据新时期国家发展战略的要求寻找中央集权和地方分权的“黄金分割点”,从国家制度层面科学界定和合理配置中央与地方两种治理主体之间的纵向权力划分,改变权责划分在央地之间的不均衡状态,调动中央和地方两个积极性。从中央层面来看,需要在强化国家治理制度顶层设计上功夫,加强宏观调控和地方监管,减少对地方具体治理事务的微观干

预,并以法律法规的形式科学合理地确立央地之间的财权、事权和人权的划分的标准、原则以及程序和方法,改变以往以行政化、政策主导的方式进行权责划分的做法。从地方层面来看,地方各级政府是负责国家治理各项制度具体落实的重要主体,必须面对各种中央层面无法预料的利益关系和治理难题,因此,针对不同层级的地方政府在事权财权方面需要有精细化区分,对处理“地方性事务”的自主权力进行制度化界定,而且各级政府之间的财权、事权、人权以及相应的责任划分标准同样需要以地方性法规、政府规章等法治化的形式加以规定。地方政府既要有积极开展地方治理创新的充分自主性权力,还加强行政执法规范化建设,保证权力分配和监督机制的有效性、科学性、完善性。

第二,以法治型党组织建设为重要抓手,积极发挥基层党组织在基层治理法治化中的关键性引领作用。<sup>⑭</sup>坚持党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保障。推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务。<sup>⑮</sup>建设法治型党组织就是依规治党,依法治国,执规必严,执法为民,使党内法规真正落地,既加强党中央层面对推进全面依法治国的统筹协调,强化党中央在科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面的领导,又要重视基层党组织的法治化建设,加强和改进党对基层治理工作的领导和监督,充分发挥基层党组织在地方治理法治化中的模范引领作用和战斗堡垒作用。法治建设,根在基层。基层党组织既是推进基层治理法治化的重要领导力量,也是落实党的路线方针政策和各项任务的实践者和示范者。只有大力加强基层法治型党组织建设,提高基层党组织的法治化水平,才能切实提高基层治理法治化水平,强化基层党组织在推进基层治理法治化进程中的领导核心地位。具体而言,建设基层法治型党组织的关键是加强基层党员干部对党规国法的深入学习,要求党员干部尤其是领导干部必须带头尊崇法治、了解法律、依法办事,不断提高运用法治思维和法治方式开展治理工作能力,以规范的依法行政行为切实维护好、发展好人民群众的各项权益。建设基层法治型党组织的核心是建设重心下移、力量下沉的法治建设、法治服务、法治宣传工作机制。为适应基层法治工作量大、任务重的现状,需要有重点地将人才资源、组织资源

向基层党组织倾斜,构建上下贯通的法治资源配置传导系统,将城市和上级党组织比较成熟的法治工作网络和工作机制延伸到基层,积极回应基层群众的法治诉求,开辟一条及时反馈民意、化解矛盾纠纷的上下联动的法治新路径。基层法治型党组织建设是一个涉及多领域的综合性的系统工程。对内要按照法治工作机制科学设置党组织各部门和各职位的职责定位,严格按照党内法规、宪法规定推进基层党建工作的开展,加强组织建设、思想作风建设、人才队伍建设、信息网络建设;对外要秉承法治建设和法治服务均等化的理念,以社区或中心村为平台,积极联合司法、公安、法律志愿者等多方力量进驻社区为群众提供面对面的法律服务,拓宽基层社情民意表达渠道,探索基层依法维权和化解纠纷的工作机制,努力掌握预防化解社会矛盾的主动权。

第三,正确处理政府与其他社会治理主体之间的关系,引入市场、社会组织、公民等多方力量参与地方治理法治化建设。社会利益关系失衡会导致公共问题频发,因而地方治理法治化首先要调节好各种社会利益关系,并通过各种公共政策进行各种利益资源的平等交换和协商民主,以满足各方的利益诉求和化解社会矛盾。<sup>⑯</sup>地方治理法治化建设是一项系统工程,不是某一组织或主体所能承担的,需要多元治理主体共同参与。十八届三中全会明确提出,要使市场在资源配置中起决定性作用。政府要做好“规则”的制定者和监管者、“基本公共服务提供者”的角色,维护统一开放、竞争有序的市场体系,增强政府基本公共服务职能。政府在转变职能中,要积极引导市场主体、社会组织的发展,推进社会组织能力建设,并以法治形式明确各个参与主体的权力边界及行动逻辑,将多元治理主体的权责界定、治理行为纳入法治轨道,使各个治理主体在各自领域独立运行、相互配合、相互监督,进而构建地方治理法治化的“生态圈”以制衡行政专权与资本垄断的负面效应。

除此之外,着力构建社会共治机制,其中包括平等协商对话机制、以政府为主导的公共法律服务机制、社会利益均衡整合机制、治理行为监督机制等。具体而言,在地方治理法治化建设中,地方政府扮演法治“守夜人”的角色,即在法治维度监督全体社会成员的社会行为;市场是解决地方治理法治化难题的重要推动者,在法治原则下市场以其活跃的创新

力量破解地方治理在立法、执法及监督等环节的困境;社会组织是地方治理法治化“协调者”,在法治一元化与地方事务多元化的对接过程中以非官方身份协调各方利益关系,有效地将法治原则贯彻到化解纠纷、协调群众利益的社会工作中。多元共治的法治化尝试并非简单地调整政府与社会之间的合作关系,而是要求政府、市场以及社会等主体打破狭隘的利益观念,真正从公共利益的公共性出发,根据各自优势分工合作,寻求解决社会矛盾的最优方案,推进地方治理法治化真正“落地”。

### 五、结语

以治理法治化为契机,党的领导制度化、法治化得到加强,地方治理在央地关系和政府与市场、社会等关系方面逐渐实现某种程度上的平衡,地方政府则在地方治理法治化的过程中进一步完善职能定位,市场活力与社会力量的积极性和创造性得到进一步释放。地方治理法治化在当下全球治理中的格局越来越从理论的试验场转化为理论与实践并重的孵化场。我国地方治理经验在宏观层面传播过程中的溢出效应日益突出。在当下我国社会治理法治化过程中,地方治理法治化的经验有助于克服以往地方治理工作的局限,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支持。

#### 注释

①See K. Pistor, C. Xu. Incomplete Law. *Journal of International Law*

and Politics, 2003, Vol.35, No.4, pp.931-1013.②参见戴治勇:《选择性执法》,《法学研究》2008年第4期。③参见郝铁川:《论良性违宪》,《法学研究》1996年第4期;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。④See G. Montinola. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 1995, Vol.48, No.10, pp.50-81.⑤参见周黎安:《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。⑥参见周雪光:《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。⑦参见杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。⑧参见陈国权:《地方治理的经营化与集权化有内在关联》,《社会科学报》2016年3月17日。⑨参见何显明:《绩效合法性的困境及其超越》,《浙江社会科学》2004年第5期。⑩参见陈国权:《地方治理的经营化与集权化有内在关联》,《社会科学报》2016年3月17日。⑪参见莫纪宏:《国家治理现代化首先是国家治理法治化》,《学习时报》2014年10月13日。⑫⑬参见习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。⑭参见李林:《全面推进依法治国是一项宏大系统工程》,《国家行政学院学报》2014年第6期。⑮参见封丽霞:《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》,《东方法学》2020年第2期。⑯尽管宪法规定了中央和地方关系要在中央的统一领导下,发挥地方的主动性、积极性,但这种规定过于刻板、笼统和宽泛,不易于操作,在实践中难免会出现摩擦冲突,导致中央干预地方事务抑或地方采用各种“变通”策略应对中央要求。参见刘云:《地方治理法治化困境与路径》,《人民论坛》2015年第35期。⑰参见鲁敏:《从行政性放权到制度化分权:中央与地方权力关系改革趋势分析》,《理论导刊》2015年第2期。⑱参见王春福:《民营企业的公共行为与地方治理——以浙江民营企业调查为基础的分析》,《学术交流》,2012年第2期。⑲参见方世南:《以法治型党组织建设推动基层治理法治化》,《学习论坛》2015年第4期。

责任编辑:翊 明

## The Problem and Solution of the Legalization of Local Governance in China

Feng Qiying      Liu Xianchun

**Abstract:** The rule of law is the leading principle of the modernization of national governance system, and the legalization of local governance is an important engine to promote the modernization of national governance system and governance capacity in the new era. However, in the process of local governance legalization, the problem of "landing" is prominent, that is, the logical conflict between politics, economy and the rule of law leads to the difficulty in implementing the legalization of local governance. The root of the problem lies in the fact that in the practice of local governance the construction of grass-roots Party organizations is ignored and the diversity and creativity of local participants are neglected, and some governance behaviors tend to be utilitarian in economic and legal construction. Therefore, it is necessary to focus on building the institutional foundation of local governance legalization from the perspective of system decentralization, and build a diversified co governance pattern of local governance legalization, which is led by the construction of rule of law Party organizations and participated by local governments, market players and social forces, so as to reach consensus to the maximum extent, enhance governance force and enhance national governance capacity.

**Keywords:** local governance; landing problem; triple logic