

# 县域依法行政困境及消解路径

殷 盈

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年3月18日; 录用日期: 2024年4月11日; 发布日期: 2024年5月21日

## 摘 要

县域在整个国家治理体系中占据着关键地位, 县域政府依法行政的推进对县域的法治发展起着关键作用。然而, 县域政府依法行政实践中存在诸多问题: 行政主体法治意识落后、现行行政立法体制不健全且法律实操性差、政府权责不一致、执行体制失规失范等, 通过分析发现县域依法行政的推进受传统吏治文化、县域条块关系失衡、政策执行以“权力-利益”为分析工具、行政体系存在漏洞、监督约束未落实到位等诸多方面影响。基于此, 为推进落实县域政府依法行政, 推动县域法治化转型, 可以从增强县域依法行政内外在驱动力、健全行政执法体制、完善相关行政立法、强化行政监督制约方面加以改进。

## 关键词

县域政府, 依法行政, 执法能力, 运动式执法

# The Dilemma and Solution Path of Legal Administration in County Areas

Ying Yin

Law School of Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Mar. 18<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 11<sup>th</sup>, 2024; published: May 21<sup>st</sup>, 2024

## Abstract

County plays a crucial role in the entire national governance system, and the promotion of legal administration by county governments plays a crucial role in the development of the rule of law in the county. However, there are many problems in the practice of county-level government's rule of law administration, such as outdated awareness of the rule of law among administrative subjects,

**incomplete and ineffective administrative legislative system, inconsistent government powers and responsibilities, and irregular execution system. Through analysis, it is found that the promotion of county-level government's rule of law administration is influenced by traditional bureaucratic culture, imbalanced relationships between county-level departments, policy implementation using "power interest" as an analytical tool, loopholes in the administrative system, and inadequate supervision and constraints. Based on this, in order to promote the implementation of county-level government's rule of law administration and promote the transformation of county-level rule of law, improvements can be made in enhancing the internal and external driving forces of county-level rule of law administration, improving the administrative law enforcement system, improving relevant administrative legislation, and strengthening administrative supervision and restraint.**

## Keywords

**County Government, Administration in Accordance with the Law, Law Enforcement Capability, Sports Law Enforcement**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

依法行政作为我国国家治理的重要原则，其理论根源可追溯至古代，如《左传》中“行其政事”与“行其政令”的记载，体现了行政管理活动的早期形态。随着时代的演进，依法行政理论在我国法治建设中逐渐成熟，成为构建法治政府的基石，是全面推进依法治国战略和实现国家治理现代化的关键环节 [1]。

在新时代背景下，我国治理现代化的研究与实践正逐步聚焦于“县域”这一基层单元。县域治理不仅是法治政府建设的前沿阵地，也是连接中央与地方、城市与乡村的重要纽带。县域依法行政的有效实施，直接关系到法治理念在基层的落地生根，以及国家法律法规在最接近民众的层面得到贯彻与执行。

尽管县域单元的重要性日益凸显，但学术界对我国县域依法行政的研究往往局限于理论层面的探讨，而对于实际操作中的困境及其解决路径的研究相对不足。鉴于此，深入研究县域依法行政面临的具体困境，并尝试提出切实可行的消解路径，对于推动我国县域治理体系和治理能力现代化具有重要的现实意义。

通过系统分析县域依法行政的理论与实践，本研究旨在揭示当前县域依法行政的现实挑战，探索促进法治在县域层面深入实施的有效机制和措施。研究成果将有助于优化县域行政管理，提升基层政府依法行政的能力和水平，进而为全面依法治国和国家治理现代化贡献智慧和力量。

## 2. 县域政府依法行政存在问题

针对县域依法行政存在的问题，本研究采用了多种方法进行问题的提炼和分析，以确保研究结果的全面性和准确性。

1) 文献综述：通过广泛搜集和分析国内外关于依法行政、法治政府建设的学术文献、政策文件和法律法规，梳理出县域依法行政的理论框架和实践要求，为识别实际问题提供理论依据。

2) 案例分析: 收集和分析典型的县域依法行政案例, 包括成功经验和存在问题的实例, 通过对比分析, 揭示县域依法行政的具体困境和不足之处。

3) 实地调研: 深入县域基层政府和相关部门进行访谈和观察, 通过第一手资料了解县域依法行政的实际情况, 包括行政主体的法治意识、行政立法和执行的现状等。

4) 问卷调查: 设计并发放问卷, 针对县域政府工作人员、企业和民众等不同群体, 收集他们对县域依法行政的看法和评价, 以及他们在日常行政活动中遇到的问题和挑战。

5) 专家访谈: 邀请法学专家、行政管理学者、实践工作者等进行深入访谈, 获取他们对县域依法行政存在问题的见解和建议。

6) 比较研究: 对比不同县域在依法行政方面的差异, 分析不同地区成功经验和存在问题的共性和个性, 从而提炼出具有代表性的问题。

通过上述方法的综合运用, 本研究能够全面地识别和分析县域依法行政过程中遇到的问题, 为后续提出有效的消解路径打下坚实的基础。

## 2.1. 县域行政主体法治意识落后

依法行政观念是行政行为人履职过程中, 以行政法治基本原理为依据认识问题, 并运用行政法治精神及其逻辑分析、解决问题的思维方式与方法。这不仅要求行政主体行使职权时要依良法行政, 树立法大于权的价值取向, 还要求行政主体树立权力制约与权利本位思想。然而, 实践中不难发现县域政府行政主体法治意识较为落后。

### 2.1.1. 部分县域领导干部存在错误行政逻辑

目前, 部分县域领导干部仍存在错误的行政逻辑。在思想上仍未跳脱于“重经济轻法治”的思想矩阵, 过度看重上级政策性任务, 长期靠文件以及上级指示推进行政工作, 片面追求于经济指标任务的完成, 忽视“法治”的重要性, 依法行政缺少实质性的内容, 制定的政策与法律、现实脱轨。此外, 在实践中, 部分县域领导干部为提高工作效率, 往往通过模糊、简化程序规定等手段, 以此“捷径”方式办事。这种“轻程序”的行为方式在实践中不仅易于操作还能大大节约行政成本且很难被甄别, 使得这种“重实体轻程序”的思维方式在县域领导干部中固化。

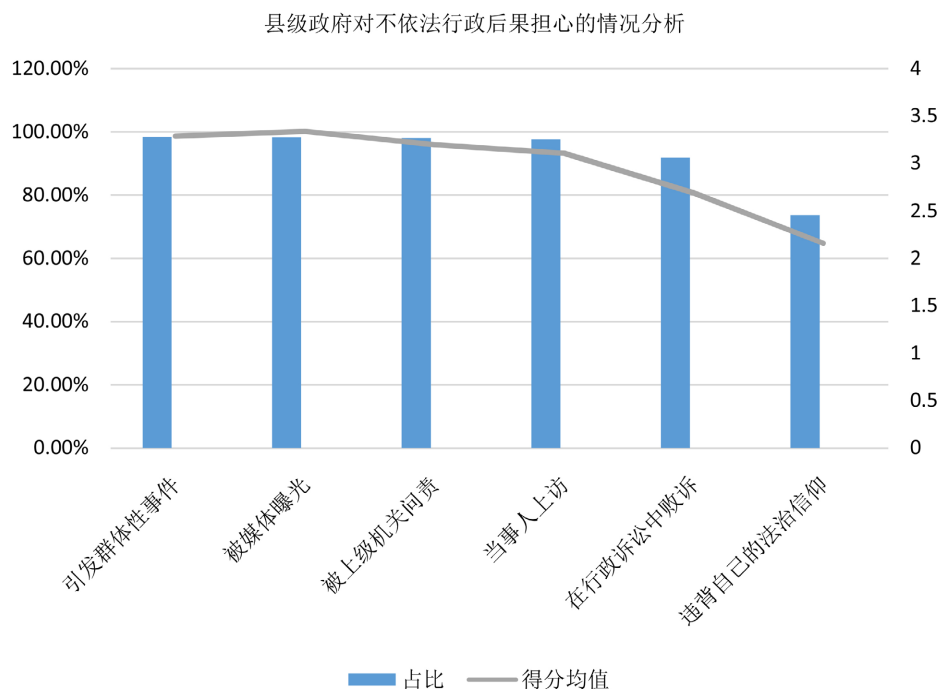
### 2.1.2. 部分县域行政人员执法内在驱动力不足

部分县域行政人员行政执法的内在驱动力不足, 法治信仰明显欠缺。在行政执法时, 只注重结果而忽视过程, 欠缺程序观念和证据意识, 经常性依赖老一套的经验, 执法过程习惯性“变繁为简”, 打“擦边球”, 违反法定程序, 不能做到严谨、规范、公正、文明执法。

此外, 根据调研数据显示, 当县域行政人员面临上级领导指示与法律法规存在冲突时, 表示将按照法律法规依法办事的行政人员只有 34.60%, 与此相比, 选择依照领导指示办事的县域行政人员却高达 49.90%, 近乎半数, 余下 15.20% 的县域行政人员则表示他们将陷入两难, 无法选择<sup>1</sup>。而当县域行政人员被问及若县政府不依法行政最担心会发生什么时, 根据姚锐敏教授的 4 点评定法<sup>2</sup>, 结合担心程度分析, 选择“违背自己的法治信仰”的得分均值为最低仅为 2.16, 远远低于担心“被媒体曝光”的 3.34 得分均值(见图 1)。可见, 大部分县域行政人员执法内在驱动力不足, 执法动力并不是源于内在的法治信仰而是为了完成一种规定的任务, 并未真正做到行政为民。并且, 当面临上级领导干预时, 他们往往会降低自身的工作准则, 违反法律规定办事, 导致行政行为失范。

<sup>1</sup>数据来源: 姚锐敏. 县级政府依法行政动力系统存在的主要问题及改善途径——基于我国 23 个省市区的调查统计数据[J]. 政治学研究, 2014, (05): 25-36.

<sup>2</sup>4 点评定法: (1. 不会担心; 2. 有一点担心; 3. 比较担心; 4. 非常担心)。



**Figure 1.** Analysis of the concerns of county governments about the consequences of non compliant administration  
**图 1.** 县级政府对不依法行政后果担心的情况分析

## 2.2. 行政立法体制不健全、法律实操性差

### 2.2.1. 法律法规冲突现象严重

尽管我国自建国后颁布了大量的行政法规、规章，行政立法权的归属制度也已基本完善，然而，我国的行政立法体制仍不健全，就立法权限的划分尚缺统一、具体的规定。鉴于此，各立法主体对各自的立法权限不甚了解，加之部门协调机制的欠缺，导致各部门对某一事项均认为自己有权制定各项规范性文件。实践中容易出现不同法律法规、规章间出现大量重复甚至是矛盾，带来一系列的法律冲突问题，比如同一效力层级的行政法规间相互冲突、不同效力层级的行政法规间相互矛盾等。而我国现行立法体系中，县域政府并不享有立法权，行政人员依法行政大多依据中央和地方的法律规定以及上级政府的政策指示。因此，县域行政人员在执法过程中在面对诸多法律法规、政策规定时难以抉择适用何种法律。在此情况下，部分县域行政人员有时会自作主张进行选择执行，大大降低了法律实效，损害了法律的严肃性[2]。

### 2.2.2. 立法与县域地区特色不相适应

依法行政前提是有法可依，正如前文所说，由于县域政府并没有立法权，县域政府依法行政大多依据中央法律法规以及地方性规章。然而，这些法律、法规、规章在经济快速发展的今天无法一直与现实相吻合，有些规定甚至远远滞后于实际生活发展的需要，不但无法解决现实中出现的各种法律问题，有的还会起到阻碍作用。此外，由于大多数地方性规章在制定时主要考虑本地区的发展现状，存在一定的保护倾向，与县域当地实际经济社会发展状况不适应，法律实操性差。比如，某些地方性规章可能要求企业必须向当局申请获得专门的准许或执照，才能进入特定市场或从事某些经营活动。也有一些地方性法规可能对新兴产业设立高昂的市场准入费用，如网约车行业的运营许可证费用，这些一定程度上阻碍了欠发达部分县域的经济发展，同时为县域政府依法行政设置了重重障碍。

## 2.3. 县域政府权责不一致

### 2.3.1. 县域政府责任被无限放大

县域政府权力配置是指县域政府在国家行政系统中其权力的分配与行使[3]。我国县域政府的权力配置主要有两种，一种是依据中央和省府下达的指示开展工作，主要以农村建设和基层民生为主要职责，这种模式主要体现了上级传达任务，县域政府执行的关系；另一种则是对标现代化县域管理模式的基础上开展工作，县域政府可根据地方实际情况进行行政工作，主要表现为制定县域城市发展规划等。在这种权力配置模式下，县域政府依法行政工作任务艰巨：县域政府不仅需要完成上级政府传达的繁重任务，同时还要及时处理本地庞杂的各种民生问题，县域政府似乎变成了“全能政府”。并且县域政府在依法行政过程中的很多工作都须同上级部门的相关指示相匹配，这种情况下，一旦出了什么事情，县域政府都将承担一定责任，无形中扩大了县域政府的责任范围，使县域政府疲于应对，给县域政府依法行政带来极大负担。

### 2.3.2. 县域政府权力被限制

在县域政府承担的责任越来越大的同时，其权力却在逐渐萎缩，县域政府处在“不管失职、欲管无权、即管侵权”的尴尬境地。近年来，随着垂直管理体制的实行与发展，一些职能部门逐渐从地方政府的手中剥离出来，垂直上划，进入垂直管理的轨道，对县域政府依法行政带来了许多障碍。随着越来越多的部门权力上收，县域政府的权力体系被逐渐割裂开来，县域政府职能的完整性随着削弱。各垂直部门直接对自己的上级部门负责，相互间很难协调，县域政府调控全局的工作举步维艰，依法行政效率大大降低。

## 2.4. 县域行政执行体制失规失范

在我国，80%以上的法律法规由国家行政机关执行，行政执法在整个国家执法体系中处于举足轻重的地位。在推进依法行政的过程中，各级政府必须建立起一个完整而系统的体制，若在这个系统中存在环节薄弱或缺失状况，那么依法行政的系统链就会断裂，法律、政策也将不能全面贯彻落实。

### 2.4.1. 部门权责不清

目前，县域行政执行体制缺乏明确规范，由于县域政府各部门的职能、事权并没有一个明确的划分界限与标准，导致执法主体不甚明确，部门间权责不清、边界模糊。在具体的依法行政实践中，常常出现许多县域政府的职能部门在同一领域或重复行使职权、多头执法，或相互扯皮推诿、互不负责，彼此间沟通困难、缺乏协调配合。比如，在环境保护方面，县域政府中卫生部门、环保局、工商局、城管执法队均有职责与权力执行与环境相关的任务。在执行权力时，卫生部门、环保局会向企业颁发相关卫生健康和行业许可证，工商局则会颁发营业执照等。而当企业出现污染或者违规行为时，这些职能部门间将出现互相推诿现象：工商说归环保、环卫局管，环保、环卫局间相互扯皮说是城管的职责，谁也不愿意承担最终的责任，从而导致缺乏有效的监管措施，严重影响生态环境与公众健康，同时加剧了政府各职能部门间的矛盾，阻碍依法行政工作的深入进展。

### 2.4.2. 行政执法程序、流程失范

近年来，县域出现的各类行政执法问题中，执法程序、流程失范问题较为突出。一方面，执法人员在实际执法时经常为图方便省事或其它原因而忽视程序性的手续环节。对于举报案件，部分县域执法人员不确定是否应该立案，在没有核查其真实性的情况下经常基于主观判断张冠李戴。在具体执法中，部分县域行政执法人员在对违法行为进行处罚时，并未按照《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条之



规定充分告知相对人处罚依据以及相对人享有的相关权利。另一方面，行政人员执法裁量权滥用现象层出不穷。由于市场经济发展的不规律性，县域行政执法中经常出现短时间内大量的“运动式”执法，迅速处理多起案件，虽然一定程度上可以提高行政执法效率，然而往往会忽视执法行为的合法性、正当性，出现误操作、错伤无关当事人的合法权益等现象。而且，在迅速的“运动式”执法过后，许多治理的问题会出现“反弹”现象，从而产生恶性循环，屡禁不止。

此外，县域“以罚代管”现象严重，县域执法人员经常性采取罚款的方式来代替对被执法单位或个人进行监管。然而，罚款数额过低或过高反而会导致违法行为继续存在甚至恶化，同时也会误导群众，向群众传达“只要交罚款就可以逃避责任”的错误信息，大大破坏了法律面前人人平等之原则以及政府依法行政的公信力。

### 3. 县域政府依法行政存在问题的原因分析

#### 3.1. 传统吏治文化的消极影响

“依法行政”的概念虽起源于西方，然而依法行政在中国的实践不可避免会受到中国传统吏治文化带来的影响。正如塞缪尔·亨廷顿所说“对一个社会成功起决定性作用的是文化，不是政治”，中国传统吏治文化中部分价值观对我国依法行政也有着一定的消极影响。

##### 3.1.1. “人治”观念与“官本位”思想根深蒂固

中国自古以来就是“人治”色彩浓重的国度，虽然我国已然从漫长的封建社会脱离直接迈入了社会主义社会，但是两千多年封建专制制度使我国长期缺乏民主法治的根基，封建传统文化积淀而成的“君权大于法”的人治思想根深蒂固。一方面，县域行政人员仍旧认为依法行政是用来“治事”、“治他人”，相较于依法律和规则行事，更偏向以个人经验和主观感受为出发点，在政策实施中存在随意性和不确定性。另一方面，群众在“人治”思维的影响下，仍奉行“民不与官斗”的消极思想，用法意识不强，不到涉及自身利益迫不得已之时，不敢轻易选择行政诉讼。

“官本位”思想是中国封建制度的产物，主张以官为本，崇尚行政特权。中国封建社会行政组织发展成为庞大精密的官僚体系，既促成了“官本位”思想的根深蒂固，也是“官本位”思想反作用力的最好体现<sup>[4]</sup>。行政官员是行政机关的中枢，对大部分政治或经济资源的行使与分配有着极大的决定权。在“官本位”的影响下，部分领导干部责任、服务意识偏弱，往往利用手中的权力、资源直接或间接干预下级人员的行政工作，导致县域政府容易出现“只惟上、不为民、不信法”的现象。这种情况下，行政人员“只惟上”，在行政执法时经常畏手畏脚，常常看领导脸色行事，“衙门”作风盛行，行政上无论大小事都逐级汇报，层层请示，行政资源也被极大浪费。

##### 3.1.2. “人情行政”观流行

从传统文化看，中国传统的宗亲人文精神中所倡导的亲情、族情、乡情和友情是人情行政中较为普遍的影响因素。这些影响因素组织成数条纵向抑或横向的，代表着各种各样私人联系的网络经脉，构成一张巨大的差序格局网络图。在这样的社会里，不管是行使决策权的上层干部，抑或是普通的行政人员，他们都是这个巨大网络图中的一个小小单位，必须生活在这样一个没有人可以“不求人”而活的人情社会中，都有着或多或少的熟人，或深或浅的关系网格。在他们行政时不可避免会受私人情感以及偏好厌恶的影响，无法真正做到法律所要求的价值中立。此外，受亲族和地缘关系的影响，他们也容易受人所托，由于过多注重他人的评价，有时不惜牺牲个人意志甚至是法律意志利用法律制度的弹性去满足他人的请求。这种情况下，领导向下级发放指令对行政工作随意干预，行政人员不按法律法规以及法定程序行事，法律制度将形同虚设，依法行政也无法真正落实。

## 3.2. 县域条块关系的失衡

县域条块关系是我国最基层的条块关系，一方面，上级条与块的任务和矛盾能够逐级传递，在县域交汇；另一方面，县域处于政策执行的末端，直面各类治理事务，条块关系对治理效能的影响可以更直观地呈现[5]。显然，条块关系与国家治理成效息息相关，然而近年来，国家渐渐强化对各级政府的监督管理，通过对“条条”赋权治理基层一定程度上弱化了县域政府统合部门的能力，县域条块关系失衡，县域依法行政面临难题。

### 3.2.1. 部门工作过度“中心化”

在我国，县域治理的主体由县域政府与县职能部门构成，其中，县级政府是县域的行政权威主体具有统筹领导权，而乡镇政府具有属地管理权力是镇域的行政权威主体，县职能部门则作为履行主体掌握众多部门资源，履行各种专项行政权力，乡镇政府与县职能部门在县级政府的统筹领导下相互补充、制约，达到一种动态的平衡。

然而，在县域治理实践中，随着“条条”权力不断地扩张，越来越多的县职能部门借此将“部门意志”上升为“领导意志”从而将专项化的部门任务转化为政府的“中心工作”最终形成一种政治性任务。在此过程中，县职能部门的权力在其职权范围内不断扩张、强化，部门任务性质开始转变，县职能部门也逐渐内化为牵头部门与其他成员部门，为保证中心工作的完成，牵头部门享有更多的调度支配权，乡镇政府作为末端的执行主体，权力则相对弱化。在部门工作过度“中心化”下，县域原有的制约结构被打破，条块关系失衡。

### 3.2.2. 部门避责加剧条块冲突

随着县域部门工作“中心化”下县域条块权力关系的重组，县职能部门的履责方式大大改变。在落实中心工作的过程，牵头部门更多地扮演着监督考核者的作用，将中心工作任务分解至各乡镇，拟定考核标准并监督其工作推进进度。从前由职能部门负担的事务大量下放到乡镇政府，乡镇政府的职责不断加重，一旦出现工作失误，上级监督问责发现问题，作为执行主体的乡镇政府不可避免需要担责。与此相对，县职能部门依托县级政府的统筹领导权，借助县委、县政府两办名义发文，自己摇身一变成为督查单位，使部门避责“合法化”[6]。

在此情况下，县职能部门的责任履行转化为权力行使，乡镇政府的工作负荷过重，县域内部原本相对公平的权责分配体系失效，条块冲突加剧。

## 3.3. 政策执行以“权力 - 利益”为分析工具

在自下而上的行为主义视角中，“权力 - 利益”框架构成了县域基层政府政策执行的分析工具[7]，从主体行为层面探寻政策执行阻滞的原因。

### 3.3.1. 利益驱动下的地方考量

地方政策实施者享有较大的自主权，能够一定程度改变政治资源中的制度约束[8]。因此，县域政府领导干部在应对上级发布的任务安排时，由于拘泥于地方权限和利益考量，心中只有自己的“一亩三分地”，在上级任务与地方利益存在冲突情况下，一般会对政策概念重新整合定义以此调整制度安排。

部分下级领导干部会抱有“先应对再整改”的态度，在有限资源与海量任务下，围绕上级政策抓大放小，一边执行一边整改。然而，由于政策具有普遍约束力的特性，在一定范围内可以成为社会成员共同遵守的行为准则，而普通民众思想中会默示认为政策本身就是法律，这样一来又大大降低了人们对于法律权威性的认识，破坏了法律的严谨性。此外，当上级下达的任务超出自身能力范围时，县域政府或采取直接“硬怼”方式拒绝执行[9]，这些都导致政策执行“中梗阻”。

### 3.3.2. 压力传递下政策执行波动

权力方面, 上级政府的执行压力的传递也是县域政府政策执行波动的重要因素。在该压力型体制下, 上级政府将执行政策的目标责任划分为考核标准, 并制定相应的奖惩机制, 县域行政官员因此受到自上而下的压力驱动。当压力越大, 县域政府的执行动力也随之加大, 相应的政策执行的进程愈快; 反之, 当上级压力逐渐变小, 县域政府的执行动力也随之减小, 政策的推进愈加缓慢。实践中, 由于政策优先等级的不同加之压力传递中执行监控力度的不确定性, 当上级执行压力变化时, 县域的政策执行波动通常呈现为变通的“消极执行”以及快速的“运动式执法”(模式见表 1)。

**Table 1.** Fluctuations in county policy implementation under pressure transmission

**表 1.** 压力传递下县域政策执行波动

		政策执行动力	政策执行进展	政策执行波动样态
上级执行压力	小	小	慢	消极执行
	大	大	快	运动式执行

## 3.4. 行政体系存在的漏洞

### 3.4.1. 机构设置不合理

县域行政体系出现漏洞, 权力责任不匹配的情况往往是由于县域行政机构设置不合理、职能分工不清所致。在我国, 因为长时间以来政府职能都未得到合理界定, 造成各级人民政府下设了众多分管部门, 各级政府的执法权力也因此被分散于众多部门之中。多部法律法规授予行政机关以外的组织行政职权, 包括行政组织内部和社会团体、企业事业单位, 遍布各个行业和领域, 从而造成授权性行政主体众多且杂乱。由于行政执法机构设置不合理, 有些地方迟迟未能建立需要设立的机构, 已经设立的机构编制混乱, 包括常设机构和非常设机构, 既有行政机关又有事业单位, 不仅影响了政府对社会经济生活的管理规范、便民高效, 也对县域政府依法行政的效率造成重大阻碍。

### 3.4.2. 部门协调不畅通

当前由于乡镇政府的职能部门既受到垂直管理又受到党委政府管理, 导致依法行政力量沟通不畅、协调合力不足。在重大执法任务和系统性问题治理时, 出现部门之间相互配合不强、力量整合不到位的问题。以某县政府实施“气代煤”工程为例, 在工程实施中由于进度缓慢致使无法如常按时给居民供暖, 而县政府行政人员为保障施工环境以及平缓居民意见, 长期于两者间奔走协调, 但在与上级发改局多次协调无果后只得延期处理其他工作而集中力量推行该工程, 长期以来会出现疲态。此外, 工程结束后, 一些单位由于不能及时领到相关施工款项组织上访, 但此时县域政府与发改局间已矛盾重重, 难以形成合力解决此问题。

## 3.5. 监督约束未落实到位

“一切有权力的人都容易滥用权力, 这是万古不易的一条经验。”历史经验证明, 权力若不受监督、约束, 必然导致滥用与腐败。县域权力监督约束机制未落实完善是其依法行政中存在的权力违规、违法行使的重要原因。

### 3.5.1. 监督工作存在滞后性

当前, 县域行政监督滞后现象严重, 县域政府的行政监督尚未形成全面、系统的监督体系。科学的监督应包括三个重要环节: 一是获得权力的监督, 二是权力运行的监督, 三是权力运行结果的监督, 总



的来说应该是一种事前、事中、事后的全过程监督。然而，一直以来，我国县域政府行政监督更多的是事后监督，这种错误的监督理念偏重于对监督客体的事后惩罚，过于强调监督本身而忽视行政行为事前的预防以及事中的控制，往往是“头痛医头、脚痛医脚”。实际上，当危害结果出现时其已丧失了监督体系所应具备的预防功能，县域政府行政监督的滞后性严重影响了对违法行政行为的制止和控制，无法从根本上发挥监督作用。

### 3.5.2. 行政监督失威

由于在实践中长期缺乏强有力的法律制度来保障监督权的落实，导致行政监督往往流于形式，缺乏监督权威。尽管中国已经建立了相对完整的行政监督体系，但由于监督主体多元化、缺乏核心与专门监督、受制于监督客体等种种原因，效果并不理想，行政权力仍未得到有效监督。部分县域监察局、审计局等专责监督机构仍受政府控制，人大监督被“虚化”、司法监督被“弱化”、内部监督被“减化”、舆论监督被“淡化”严重，监督效率大大降低的同时整体效能也无法形成威力，行政执法难以顺利进行。

### 3.5.3. “自我监督”失公

在行政执法实践中，行政执法机关一般只注重执法本身，而忽视对自身行为的监督，为响应省政府要求的执法与监督相分离原则，部分县域政府对此进行内部监督机构的设置和职能调整：将行政执法监督职能过渡给政府的法制机构承担。

然而事实上，县域政府部门的法制工作机构在行政执法中扮演了重要角色如机关规范性文件的拟定、行政复议、法制宣传等，很大程度上参与了重大行政执法决定环节。如此，法制工作机构既成为规则制定者同时又是规则的监督者。而“案件裁决者不得对该案件持有偏见和拥有利益”，“自我监督”下，执行权与监督权无法分离，必将导致权力无法被公正地行使。

## 4. 县域政府依法行政存在问题的消解路径

### 4.1. 增强县域依法行政内外在驱动力

#### 4.1.1. 强化县域行政主体内在驱动力

法律的生命在于实施，而法律的实施离不开人。在依法行政时，法律仅仅作为一个基础的依据，真正的执行效果在于人。

一方面，在实践中领导干部是行政实施的主体核心，更应身先士卒，做好表率，学习新的先进法律观念与法律意识。面对当前县域行政干部盛行的“官本位”思想，应加强对县域行政领导干部的法律知识培训，定期考核，将考核结果与职位晋升挂钩。使县域各级领导干部移除“官本位”思想、特权思想，正确处理人治与法治的关系，在宪法与法律规定的范围内正确引导下级行政人员的行政工作。

另一方面，执法队伍是行政行为真正的执行者，强化执法队伍业务素质，提高其办事能力同样迫在眉睫。需要强化基层执法人员法律观念，提高执法意识，在实际依法行政中，涉及到欠缺法律规定的具体事务，不应只顾遵循上级领导指示，而是充分发挥主观能动性遵循法律原则与法律精神要求公平公正为群众负责。此外，对新招录的基层行政人员应及时进行培训，快速提升他们的法律意识和执法能力，使他们能够尽快投入工作状态中，提高行政效率。

#### 4.1.2. 加强县域依法行政的外在驱动力

行政相对人法律素质的提高可以改进行政过程，监督行政不作为以及制约行政违法行为。相应的，行政相对人法律意识的提高也会倒逼行政主体行政行为的合法化。因此，从依法行政的民间动力来看，通过对行政相对人法律意识的培养从而形成县域依法行政的外在驱动力同样重要。目前大部分县域居民，特别是地处偏远、教育水平落后地区的村民接触法律的途径较少，学法、守法、用法的法律意识不足，

尤其在大部分老一辈村民眼中，政府行政人员更像是高高在上的“当权者”。对此可通过开设基本的法律知识课、定期举办法律知识讲座和活动、建立法律知识阅览室等形式多样的普法宣传来提高行政相对人的法律意识，增强他们维护合法权益和约束行政主体行使职权的能力。

## 4.2. 健全行政执法体系

行政执法关系政府形象，关系人民群众利益，是推进依法行政的关键。深化行政执法体制改革，切实转变职能，建立符合法治政府要求的行政执法体制、权力运行机制，才可以真正做到执法为民、利民。

### 4.2.1. 明确行政主体责任

县域政府需要按照“权责明确、监管有效、保障有力”的原则，积极优化行政执法体系，加强内部管理，建立行政责任追究的程序和机制，推动行政执法体制改革。首先，县域政府要厘清各行政执法主体的职能和权力来源，通过明晰行政责任的层级结构从而明确各行政主体的具体责任，使执法主体的行政行为规范、合理，责任也更易于落实。其次，许多省份都制定了《XX省行政执法责任追究暂行办法》等文件，其中详细规定了行政主体责任的内容、范围、标准等具体指导，县域政府可加以参考照并结合本级地方特点和需求制定相应的配套措施与方案。

### 4.2.2. 规范行政执法行为

县域政府在行政执法时应遵循规范化要求，并在规范化的轨道上坚持合法、合理、合人性，避免使用“暴力执法”，积极探索施行“柔性执法”，注重服务功能，将执法与疏导有机结合，综合考虑管理、执法、服务、教育和引导等因素，加强执法事前警示教育及指导。对初犯、偶犯，抑或是能及时改正自己错误的执法相对人，可以尽可能地免于或从轻处罚，这样可以有效地防止并降低行政纠纷的发生，实现法律效果与社会效果的统一。

此外，规范执法行为还需明确规定各种执法行为自由裁量权范围、条件、程度，最大限度避免执法的任意性与随意性，拒绝“运动式执法”，确保执法人员认定事实清楚、定性准确、程序正当、行政处罚适中并符合法律，注重执法的长期建设及维护执法的权威。

## 4.3. 完善相关行政立法

### 4.3.1. 制定行政法总则

为完善行政立法、促进行政法律制度的系统化，可以考虑制定行政法总则。由于行政法律规范规模庞大、内容复杂且涉及多个领域和层面，若想实现内部的协调一致，行政法总则需要规定基本理念、原则和精神，包括行政组织法、行政行为法、行政救济法和部门行政法等相关法律规范。在立法技术上，可借鉴《民法典》的立法经验，通过“提取公因式”的方式，将具有普适性的基本规范抽取形成“行政法总则”，从而消除我国行政法律体系中现存的矛盾冲突，确立健全的行政法律秩序<sup>[10]</sup>。

### 4.3.2. 弥补现有地方立法空白

一方面，可以对行政组织的相关法律制度进行完善。机构和职能法定是依法行政的基本要求，也是建设法治政府的逻辑起点<sup>[11]</sup>。按照十九届四中全会《决定》所提出的“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，使政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同”的要求，尽快对国务院组织法进行全面修改。与此同时，可以考虑制定单独的地方各级人民政府组织法从而明确地方各级人民政府的法律地位、组织规则以及职责权限，特别是对街道办事处、乡镇等机关的行政职权进行明确划定。

另一方面，可以通过对县域政府绩效和行政问责立法，构建出一套行之有效的双向激励机制，对县域政府履职情况进行客观、明确的评价，从而实现责任的法定化。科学化、合理化地对县域政府行政行

为绩效评价,比如明确规定评估的范围、内容、程序、评价结果、相应责任等内容,可以发挥“指挥棒”作用来引导县域政府积极依法行政,完成职能转变,将能力与资源集中于依法行政的实施过程。

#### 4.4. 强化行政监督制约

正如孟德斯鸠所说,权力若得不到有效制约必然会走向腐败。加强对行政权力的监督制约,让行政权力在阳光下运行,才能有效抑制腐败行为的滋生,确保人民赋予的权力来源于民、用之为民。目前,我国已经形成了以国家监督和社会监督为主的行政监督体系,虽然在对行政行为依法监督方面作出了很大贡献,然而,目前我国尤其是县域层面违法、违规行政行为现象仍层出不穷,需充分发挥行政监督体系作用,加大对行政行为监督力度。

##### 4.4.1. 最大化发挥社会监督功能

社会监督主要指社会团体组织如政治社团、新闻媒体等舆论机构以及公民个人以宪法和法律为依据,对各政治权力主体进行的一种自下而上的监督。

一方面,可以以政府门户网站为平台,在社会各监督主体之间建立起有效的信息沟通、协作机制,把群众监督、舆论监督、政协民主监督有机结合起来,整合社会监督力量。另一方面,可以尝试建立社会监督员制度。聘请人大代表、政协委员、退休老干部以及社会不同界别的代表担任社会监督员,赋予社会监督员对各行政机关及其工作人员的行政行为进行监督、了解和调查有关情况的权利,并且定期召开社会监督员会议,将会议反映的问题进行汇总后交由被监督部门的主管机关进行调查核实、督促整改,并及时将办理结果反馈给社会监督委员会。对监督过程中发现的问题,社会监督员也可以直接向相关部门的主管机关提出意见和建议。

此外,由于数字网络的发展,新闻舆论监督逐渐展现出“全民公审”的强大威力,许多典型的行政违法行为,都在新闻媒体的影响下得以纠正,尤其是在当下,网络舆论监督已经成为及时、高效、影响力大的监督载体,普通人民群众都能有充分的机会行使监督权,因此要充分保障媒体监督渠道的畅通,进一步发挥舆论监督的作用。

##### 4.4.2. 增设内部监督专职机构

执行权与监督权的适当分离是依法行政程序上的最低限度要求。县域政府可以在行政执法机关内部单独设置一内设机构以承担监督职责。将各种立法规定和制度创新中赋予法制工作机构的诸多职能归类,合理赋权,最大程度地实现内部监督的可视化和有效性<sup>[12]</sup>,卸下法制机构“重担”的同时保证监督程序上的公平公正。

可以结合“部门行政职权相对集中”原理,借鉴学习,适当地细化县域执法机关内部机构与各自的职责,有利于形成县域行政部门内部的专门监督力量,最大化保证内部监督的有效性。在此基础上,对内部监督工作的机制进行明确界定,并构建起共享式的信息交流平台,以疏通执法机构与监督机构的信息渠道。一方面,内设监督机构可以更及时地实践事前监督与事中监督,精准制止执法不规范、违法执法等行为,防患于未然,纠正于初始。另一方面,内设监督机构可以更方便地定期对行政执法类案件展开内部评查,对阶段性工作进行系统分析与总结,以便在执法后发现存在问题能及时自我纠错。

##### 4.4.3. 健全执法监督检查制度

“令在必信,法在必行”,加强县域政府依法行政,必须严格责任追究。“有法不行,与无法同”,严格责任追究,是惩戒违法行政,确保法律法规和政策全面正确实施,维护人民群众合法权益的重要保障。须加强对行政决策、行政执法等行政管理环节违法行为的责任追究,加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责制,切实提高行政机关工作人员的责任意识,从而增强执法人员学法用法的自觉性,

防止和减少执法错误,提高执法质量和效率,促进廉政勤政建设,遏制执法中的腐败现象,提高执法队伍的素质。

#### 4.4.4. 优化行政执法监督评价指标体系

法治的量化评估是日趋精细化的管理科学在法治领域中的应用,具体表现为各种量化评估体系与标准[13]。因此,建立可量化、易操作的行政执法监督评价指标体系,是强化县域政府监督效果的有效途径。尽管目前部分县域政府已建立并实施了执法监督评价机制,但评价体系中的要素仍不够完善。因此,可以将对行政执法资格证管理的评价纳入评价指标体系。各执法人员应积极参与专业培训取得执法资格,执法过程中依法使用行政执法证件。在此基础上,加大对行政执法活动事前、事中、事后监管效果的评价权重,有效预防并减少对行政相对人权益的侵害。

### 5. 结语

县域治,则天下安。县域是国家治理的基础,正如习近平总书记所说“县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环”,县域治理体系的建设与夯实意义重大。本文通过对县域依法行政的困境进行探索,指出县域内部行政人员行政逻辑错误、行政动力不足,现行行政立法滞后、法律实操性差,权力配置不科学,执行体制不完善等诸多问题,并对其形成原因进行深入分析,在此基础上提出了一系列消解路径。聚焦探索县域政府依法行政的困境从而为其提供消解路径不仅是推进县域依法行政研究转变的重要方式,有利于加速推动法治国家、法治政府、法治社会一体化建设,也是国家治理体系和治理能力现代化得以不断完善、发展的关键一环。然而,由于未对我国县域政府依法行政进行实证性的实地调查研究,本文欠缺一定的数据支撑,后续仍需深入实践研究加以丰富和完善。

### 参考文献

- [1] 应松年. 加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 中国法学, 2014(6): 40-56.
- [2] 卢新. 乡镇政府依法行政的困境与路径选择[J]. 中共济南市委党校学报, 2020(1): 40-43.
- [3] 刘海兵. 我国地方政府权力配置研究[J]. 理论观察, 2010(5): 29-30.
- [4] 宿玥. 论“官本位”思想对公务员实现依法行政的影响及纠正[J]. 中共济南市委党校学报, 2010(1): 113-115.
- [5] 仇叶. 部门工作“中心化”: 县域条块关系的重组及其治理后果[J]. 经济社会体制比较, 2023(2): 99-108.
- [6] 梁建强, 白明山. 工作专班泛滥成基层新负担[J]. 党员文摘, 2021(2): 28-29.
- [7] 狄金华. “权力-利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019, 34(4): 122-145+244-245. <https://doi.org/10.19934/j.cnki.shxyj.2019.04.009>
- [8] 余练, 袁明宝. 数字治理提升县域政府政策执行力的机制及成效[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2023, 40(1): 101-111.
- [9] 崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于 Y 区和 H 镇的案例分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(1): 52-62+168. <https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20210818.005>
- [10] 赵英男. 行政基本法典总则部分“提取公因式”技术的困境与出路[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(6): 173-185. <https://doi.org/10.16290/j.cnki.1674-5205.2022.06.007>
- [11] 解志勇. 数字法治政府构建的四个面向及其实现[J]. 比较法研究, 2023(1): 1-18.
- [12] 唐璨. 论行政执法内部监督体系的创新与完善[J]. 学术研究, 2020(3): 76-79.
- [13] 江必新, 程琥. 论良法善治原则在法治政府评估中的应用[J]. 中外法学, 2018, 30(6): 1473-1491.