

司法如何影响政策过程？

——基于对地方政府中心工作的案例比较分析

向 森 郁建兴*

【摘要】司法化治理是指治理的法治化和司法化，强调司法对治理过程的重要影响。我国司法会在何种情境下配合或约束政府行为？地方政府又将对司法作出何种回应？论文通过梳理作为省委省政府中心工作的拆违政策，对县级政府领导小组办公室涉诉的两个地区作案例比较分析。案例比较表明，在政策过程视角下，司法-行政关系表现为政策制定阶段的司法协作、政策执行阶段的行政优位、政策审查阶段的合作与制约并存、政策反馈阶段的司法建议。政策审查和司法判决是司法化治理的关键环节，审查结果与行政任务的性质相关：司法机关倾向于在特殊中心工作和政治化政策执行情境中配合政府行为，而在一般中心工作和常规政策执行情境中选择规限政府行为并发挥法律硬约束的功能。同时，政策执行压力与法治问责压力共同塑造了地方政府对司法的回应。在政策执行压力较小、法治问责压力较大时，地方政府更可能回应司法并改变违法的政策执行行为。论文结合政策过程分析与司法分析，关注中心工作情境中司法影响政策过程的路径以及地方政府的调适性变革，为研究地方治理和地方政府行为提供了新视角。

【关键词】地方政府 领导小组 中心工作 政策执行 依法行政

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2022) 02-0078-17

* 向森，武汉大学政治与公共管理学院副研究员；通讯作者：郁建兴，浙江工商大学教授、校长，浙江大学社会治理研究院院长，浙江大学国家制度研究院首席专家。本文系2021年华东师范大学政府治理与公共政策研究院、公共管理学院主办的“第二届理解中国公共政策工作坊”推荐稿件。感谢《公共行政评论》对工作坊的合作与支持，感谢工作坊王国华、曾婧婧、陈世香、叶剑锋、冷向明、郭跃等与会老师对本文的点评和建议，也感谢匿名评审专家和编辑部给予的修改意见。文责自负。

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资助，武汉大学自主科研项目（人文社会科学）（413000062），浙江大学国家制度研究院重大委托项目（YQWT2001）。

一、问题的提出

作为公共行政学的经典议题，法律与行政的关系经历了从分离到整合的演进过程。最初被排斥在行政学核心议题之外的法律，自 20 世纪下半叶以来受到了行政学越来越多的关注。在全球范围内，发达国家面临着调适法治与新治理的难题，发展中国家则要同时面对以建设法治秩序来完成国家建构，以及协调法治与新治理的双重任务（向森、郁建兴，2021）。相比于美国式的司法 - 行政关系变迁过程，即从行政排斥司法、司法挑战行政到司法配合行政、司法与行政合作（Dragos & Langbroek, 2017），司法在我国地方治理中扮演着什么角色？具体来说，司法是地方政府的竞争者还是合作者，抑或兼而有之？地方政府将对司法作出何种策略性回应和调适性变革，作用机制又是什么？

围绕中国语境下的司法 - 行政关系，既有基于法治视角的研究多在法教义学意义上关注法治秩序的建构和嵌入性结构下的司法行为（程金华，2019；贺欣，2012），而基于政治学和管理学视角的研究又侧重于从行政分权、财政激励、干部晋升、政治动员等方面来分析党政体制的权力配制、运行机制和行为模式，总体上不太关注法治与地方治理的关系，较少把地方治理中的合法性目标与发展目标结合在一起进行考察（Lee, 2007）。

为了揭示我国司法影响地方政府行为的机制和效果，本文基于政策过程视角，聚焦于一项拆违专项行动及其引发的行政诉讼过程，从政策制定、政策执行、政策审查及政策反馈四个方面探讨司法对地方政府行为的影响。首先，本文结合政策过程理论提出了一个分析中国司法 - 行政关系的中观框架，指出司法机关能够在政策制定、执行、合法性审查以及反馈等阶段对治理过程发挥影响。其次，通过对两个县级政府拆违专项行动及其行政诉讼过程的案例比较分析，观察司法与地方政府的互动并以地方政府是否改变政策执行行为来呈现司法影响政策过程的效果，揭示地方政府平衡政策执行压力与法治问责压力的行为逻辑。在理论上，本研究与既有的法教义学视角、管理和政治视角的分析均有所不同，选择把司法引入对地方治理和地方政府行为逻辑的分析并以司法视角补充管理和政治视角，揭示司法影响政府行为的作用机制以及地方政府对司法的回应。

二、文献综述与分析视角

自 20 世纪下半叶以来，立法机构无力应对日益复杂的公共事务，由立法向行政和司法赋权成为潮流。随着行政国家的成长，司法权力也在扩张，法院在

解决公共政策比如劳动、环保、教育、商业、移民、同性恋乃至选举、种族平权、国家建设等政治议题中的角色愈发显著，在社会关系、公共政策和宏观政治等方面形成了广泛的司法化治理（judicialized governance）即治理的法治化和司法化潮流（Ginsburg, 2008）。西方学界对司法化治理的研究集中于司法在国家治理中的角色、司法审查的制度特征、法官裁判的行为模式以及法官与其他行动者之间的关系等主题（Solomon, 2007）。其中，有两个趋势值得重视。第一，司法政治学的研究始终强调司法作为市场规制者、商业推动者、权利守护者、法律执行者、政策制定者和政治稳定者等重要角色（Morris, 2015）。部分法院和法官还通过创造性的司法裁判影响政策制定和执行，推动政策变迁，并成为司法政策企业家（courts as policy entrepreneurs）（McIntosh & Cates, 1997）。第二，在司法权力扩张的同时，法官与其他政治行动者之间的关系也越来越复杂。行政国家下的法院要在监督行政权力和尊重行政裁量之间保持平衡，已然成为行政国家的“资深合伙人”并结成了“新伙伴关系”（郁建兴、向淼, 2016）。作为战略行动者的法官会考虑政治权力和社会形势等因素，在不同情境中采取与行政部门合作或对抗的策略。因此，司法化治理的实际边界、存在形态和策略运用受到政体性质、法律制度、经济社会结构、国际环境以及案件类型等内外部因素的影响而呈现出复杂性和多样性特征（Moustafa, 2014）。

（一）比较视野中的司法化治理

尽管制度基础和发展阶段与美国不同，对我国司法化治理和司法-行政关系的研究，同样可从政治、管理和法律等多学科视角展开分析。第一，政治学和行政学对地方治理的分析多从政治和经济逻辑出发，长期关注央地关系下的财政和人事制度，从经济增长、财政与行政分权、干部考核与晋升等管理视角讨论地方政府的行为逻辑（周黎安, 2007；郁建兴、高翔, 2012；Landry, 2008），而对司法如何塑造地方治理着墨不多。也有研究从历史传统和政治张力的政治视角分析司法-行政关系，指出强调刚性规则的司法可能削弱国家的组织和动员能力（周雪光, 2012），国家因此会优先考虑政治和经济逻辑，而在产生张力时冲击法治逻辑并呈现出“法治-稳定”悖论（Liebman, 2014）。与西方司法政治学多基于制度分权而重点关注司法自主性和司法裁判模型不同，我国司法化治理的核心特征是司法紧密嵌入在由政治、行政、社会、经济等要素构成的网络之中，表现为“嵌入型司法”“多中心主义的司法”和“政治中的司法”（Ng & He, 2017；汪庆华, 2011）。因此，从管理和政治的视角来看，正式法律通常只能发挥软约束功能（陈国权、陈洁琼, 2017），即面临结构性制约的司法对行政过程的影响是有限的。

第二，法学视角对司法-行政关系的研究往往“从法律看司法”。其中，法教义学强调对法律作规范分析，注重司法规则的建构而较少关注司法对政策的

影响。不过,来自法律与社会科学的交叉研究注意到了能动司法对治理过程和公共政策的重要影响。研究者发现,在外商投资和经济发展(Wang, 2014)、环境保护(Stern, 2010)、金融规制(黄韬, 2011)、拆违政策(向森、郁建兴, 2020)、纠纷化解与基层治理(郭晔, 2019)等领域,面临多重约束的法院仍有可能克服嵌入性,策略性地运用包括司法解释、司法建议及司法裁判等工具来强化司法治理能力,或主动配合地方政府的中心工作并融入治理过程,或约束地方政府的违法行为并限制权力滥用。司法在配合政府完成治理任务、限制行政权力滥用、调整和优化公共政策等方面的积极作用表明,上述基于政治和管理视角的讨论可能低估了司法在地方治理中的角色。不过,作为司法-行政关系的一体两面,既有对司法能动主义的研究在内容上多关注司法的嵌入性而较少分析政府对司法的调适性回应,在路径上多关注司法的宏观制度和微观结果而缺乏司法影响行政过程的分析框架。沿着司法能动主义的分析脉络,司法对政策过程的复杂和动态影响以及政府对司法的调适性回应还有待深入挖掘。

综上所述,由于法治紧密嵌入在政治、行政和经济逻辑之中,既有关于我国司法-行政关系的研究,从人事和财政等管理视角的分析对司法的角色重视不够,从央地关系和“动员-法治”悖论等政治视角分析得到的结论多强调法律软约束而趋于消极,法学视角中来自法教义学的分析多关注司法而不太关注行政,而基于法律与社会科学交叉视角的分析又缺乏明晰、统一的分析框架并使研究结论碎片化。不同于管理和政治视角疏离地看待司法,也不同于法律视角聚焦于静态司法,本文基于政策过程视角来分析司法-行政关系。司法在何种情境下是地方政府的合作者抑或是政府行为合法性的挑战者,司法角色是否存在动态变化?地方政府又将以何种策略回应司法,受到哪些因素影响?对这两个相关问题的回答,有助于我们深入揭示司法影响政府行为的动态过程及其差异化效果。

(二) 研究进路:政策过程视角下的司法-行政关系

基于宏观层面的党政复合体制、司法-行政关系以及行政诉讼的具体制度设计,对我国司法化治理的探讨需要从宏观结构视角转向过程视角并结合结构分析与过程分析。第一,与美国司法化治理的强自主性基础不同,党政体制界定了我国司法化治理的空间和边界。在我国党政复合体制下,司法虽难以独立发挥政策功能,但能够对党委领导和政府主导的公共政策起到调整、优化、保障等作用。第二,我国各级法院和法官受到多种内外部正式和非正式因素的约束,法官创造性地解释和适用法律进而影响公共政策的自主性空间总体较小。尽管党的十八大以后推行了司法去地方化改革,尤其是省以下地方法院人财物统一管理改革,但地方法院仍然嵌入在地方政治经济体系之中,地方政府对司

法机关仍有较强影响力 (Wang, 2020)。第三,我国行政诉讼的受案范围长期限于具体行政行为,司法裁判结果具备个案约束力但普遍约束力不足。尽管行政诉讼案例指导制度能够发挥指导性作用,但不具备正式约束力。2015年修改后的新行政诉讼法还规定法院可附带审查规范性文件,但个案审查仍难以对政府行为产生广泛影响。因此,相比于域外基于制度性分权,强调司法机关在部分领域主导政策制定、推动政策变迁而提出的司法政策企业家概念,我们需要以新的视角分析中国式的司法化治理。

在地方政府主动“管理合法性”(朱涛,2021)并平衡治理任务与治理合法性的意义上,本文基于政策过程视角,根据对政策过程的经典定义,即从问题出现、议程设定、政策形成、政策决策到政策执行和政策评估的过程,选择从政策制定、政策执行、政策审查及政策反馈四个阶段分析司法塑造地方政府行为的路径和效果。具体来说,作为政法体制的一部分,法院会以提供法律意见的方式协作政府出台政策,即在政策制定阶段就被纳入政策过程,从而既为中心工作服务,又能预防和减少可能出现的法律纠纷。在政策执行阶段,压力型体制下的地方政府会以完成中心工作任务为核心目标,因此未必会完全遵照法律意见来执行。在政策执行引发纠纷和诉讼后,法院对政府行为的审查受到地方政法结构、案件类型等因素的影响,会策略性配合或约束政府行为(于晓虹,2014)。在司法判决期间或判决结束后,法院还可能发出临时的司法建议或发布年度的行政诉讼白皮书,为保障中心工作顺利推进、防范化解行政纠纷提出政策与法律建议。

基于此,本文把政策过程视角融入对司法-行政关系的分析,聚焦于法院在地方政府拆违政策的制定、执行、审查和反馈等阶段中的角色,提出司法与行政关系的分析框架,进而通过案例比较揭示司法影响地方政府行为的差异化效果。

三、案例选择：拆违政策的制定、执行与诉讼

位于我国东南沿海的Z省自2013至2015年在全省范围内开展旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑三年行动,为我们观察司法对政策过程的影响提供了案例。在省委、省政府的高度重视下,“三改一拆”行动从启动之初就被列为各级地方政府的中心工作。为推动政策执行,Z省自上而下成立了领导小组并由各级政府的分管领导担任组长,小组成员包括宣传、发改、信访、司法、财政、人社等各个部门的正职或副职负责人。在组织保障外,省委、省政府也要求依法拆违,组织制定三年行动实施意见和违法建筑处置规定,对执法办法、权限、程序做出了明确规定。Z省高级人民法院还专门出台了《关于为

拆违工作提供司法保障的若干意见》，要求各级法院主动为地方党委、人大、政府出台相关政策提供法律意见，既要协助政府制定违法建筑的认定标准和处理办法，又要依法受理和审判拆违行政诉讼案件，保障拆违工作高效推进。

不过，尽管省人大、省政府和省高级人民法院对拆违行动提出了规范要求 and 法律指导，各地也就拆违执法组织了培训，但地方政府并未完全遵照执行。在“块抓条保、分级负责、综合执法、全力推进”的工作机制下，拆违行动通过行政发包、责任划分、领导督促、考核评估以及层层加码的方式强化了政策执行，面临政策执行压力的基层政府常常为完成任务而不得不违反由法院协助、由人大或政府制定的法律与规范性文件的要求。实际上的层层加码与依法拆违的规范要求相偏离，导致大量利益相关主体因拆违而起诉地方政府或相关职能部门，使地方政府同时面临政策执行压力与行政诉讼压力。

为了揭示司法对政策过程的差异化影响，我们以“三改一拆”领导小组办公室直接参与执法而引发行政诉讼的案件为切入点，在 Z 省选取了地理位置与区域面积、人口与社会经济特征、政策执行模式和政策执行压力都相近但司法判决结果不同的两个县级地方政府（H 市和 K 区），作控制的案例比较分析。具体来说，第一，在区域禀赋和社会经济特征方面，两地区域面积都在 800 至 900 平方千米范围内，人口介于 70 万至 100 万之间，高速公路和铁路网密集，因而交通便利，工业经济、商品贸易、高新技术以及旅游业发达，分别是全国工业百强县、创新百强县、旅游百强县，以及全国综合实力百强区、科技创新百强区，综合实力都很强。第二，在政策目标与政策执行方面，两地外来人口流入较多，违建面积也较大。因此，两地政府不仅面临着相似的拆违任务和考核问责压力，而且也都希望通过拆违实现城市更新、产业发展、环境保护和民生改善。第三，在行政诉讼方面，尽管社会经济特征和政策执行环境相似，两地围绕“三改一拆”行政诉讼案件的司法判决和政府行为却存在显著差异。H 市政府的拆违行为在法院判决驳回原告诉讼请求即政府胜诉后又持续了一段时间，而 K 区政府在法院判决撤销行政处罚即政府败诉后迅速改变了拆违行为。事实上，在全省层面，由领导小组办公室参与执法而引发的诉讼案件全部集中在 H 市和 K 区，两地区域特征和政策背景相似，只有司法判决结果和政府对司法的回应存在差异，这使它们同时构成了最似案例和极端案例，可通过比较辨析因果机制。为了展开研究，我们收集并分析了中国裁判文书网公开的“三改一拆”行政诉讼判决书，对省高院、多地中级和基层法院的法官以及党委办、政府办、司法局、行政执法局的领导干部和工作人员（共计 30 余人）作了深度访谈，还搜集了与“三改一拆”相关的任务要求、考核标准等资料。

四、司法影响政策过程的路径

为了观察司法机关与地方政府在中心工作政策过程中的互动，我们选取“三改一拆”领导小组办公室涉诉的行政强制案件作为分析对象。“三改一拆”领导小组及其办公室是Z省自上而下成立并发挥协调部署、监督指导、目标考核等功能的临时机构，实际上能够对政策过程发挥重大影响，但在法律上并不具备法人资格和行政职权，不能对行政当事人作出处罚。H市和K区都曾由“三改一拆”领导小组办公室直接作出行政处罚决定而导致县区政府和乡镇政府成为行政诉讼被告，因此都存在事实权限与法定权限分离的问题。有关H市和K区背景特征、政策过程以及领导小组涉诉情况的比较见表1。

表1 司法影响政策过程的案例比较

	H市	K区
区域特征	全国百强县，违建问题突出	全国百强区，违建问题突出
政策制定	法院为政策出台提供法律意见	与H市相似
政策执行	特殊任务：拆除高速公路广告牌	无特殊任务
行政诉讼	强制拆除属于“程序瑕疵” (152件行政诉讼案)	强制拆除违反法定程序和职权 (2件行政诉讼案)
政策审查	政府胜诉，中心工作优先 (程序瑕疵不影响行为合法性)	政府败诉，司法严格约束行政 (撤销违反正当程序的行政决定)
政策反馈	给政府发送司法建议，要求改变执法行为	与H市相似
政府回应	领导小组未改变违法行为	领导小组改变违法行为

资料来源：作者自制。

(一) 政策制定：司法提供协作

地方政府在制定政策时常常会征询司法机关的意见，司法机关也会主动为地方政府出台重要决策提供法律保障，这常被视为“嵌入性司法”“政治性司法”以及实施“法制”而非“法治”的直接特征（Van Rooij, 2009）。不过，党政体制下的司法是理性的战略行动者，会选择既满足政治要求又维护自身的政治与社会地位（Zhang, 2012）。各级法院主动为政府解决难题，提供法律意见，尤其是为政府减少行政纠纷和降低败诉风险，是法院争取党政支持、政策话语权和自主运作空间的需要。

Z省高级人民法院院长是“三改一拆”三年行动计划的领导小组成员，高

院出台的《关于为拆违工作提供司法保障的若干意见》在要求地方各级法院主动为地方党委、政府、人大、政协的政策制定提供法律意见的同时,也强调法院要协助认定行政争议解决办法并依法受理和审判拆违行政诉讼案件。省高院积极为政策出台提供司法支持,既服务和保障省级中心工作的政策执行,也通过事前协助政策制定而确立了行政争议的解决规则和司法发挥作用的空间,从而能够争取政策话语权并在诉讼中减轻司法的社会压力,维持和扩大司法化治理的边界。在这一背景下,H市和K区的基层人民法院都在年度人大会议上的工作报告中将“保障推进‘三改一拆’行动”作为首要的工作重点和成绩亮点,强调“制定服务‘三改一拆’行动的实施方案和操作规程,从加强法律引导、强化协调处置、保障执行实施等方面建立健全工作机制”(H市和K区法院年度工作报告20180929:2)。这表明,虽然司法机关并非决策者,但始终把服务和保障中心工作作为自己的重要任务。

(二) 政策执行:行政任务优先

作为省委、省政府的中心工作,各地“三改一拆”工作都面临具体目标考核、媒体曝光监督、政治和行政问责的压力,实际执行过程呈现出运动式治理的色彩。按照法律法规规定的职权、期限和程序来执法,告知当事人相应的权利和义务,听取当事人的异议并等待漫长的博弈过程,对面临执行压力的地方政府来说难以接受。因此,地方政府往往为完成拆违任务而以急风骤雨甚至超越法定职权、违背法律程序的方式来执法,偏离前述由法院协助、由省人大或省政府制定的地方性法规、规章和其他规范性文件的要求。

1. H市:特殊的中心工作任务

全省“三改一拆”领导小组办公室涉诉案件一共有150多个,几乎全部集中在H市。H市的高速公路网连接了周边多个大城市,多家广告公司早在2013年“三改一拆”行动发起之前已与当地镇政府或村经济合作社签订了用地协议,在高速公路旁设立了多座大型广告牌,但并未获得建设用地规划许可、建设工程规划许可或乡村规划许可,属于违法建筑。违法广告牌妨碍城市沿线景观并带来了安全隐患,是Z省自上而下都非常关注的特殊任务,H市因此面临巨大的拆违压力。由于各职能部门前期未参与管理而难以作出处罚,H市选择以领导小组办公室的名义快速执法:市“三改一拆”领导小组办公室直接以自身名义向广告公司发出责令限期拆除通知书(以下简称“通知书”),要求其在7天或15天之内自行拆除,告知其逾期未拆除则将由有关部门强制拆除。广告公司逾期未自行拆除,领导小组办公室给广告牌所在的乡镇或街道发函要求拆除。乡镇或街道以通知书为依据,在广告公司未派员到场的情况下强制拆除广告牌。由此,多家广告公司起诉与通知书有关的市政府、镇政府或街道,认为领导小

组办公室超越法定职权，乡镇和街道违反法律程序，要求赔偿经济损失。乡镇干部在接受访谈时坦承，“当时确实雷厉风行，直接由领导小组办公室发出限期拆除通知书并要求镇政府执行，实际上是不太符合法治要求的”（H市访谈20180928：3）。

2. K区：一般的中心工作任务

K区与H市面临相同的考核要求，即当年完成“三改一拆”总面积80万平方米的任务，不过，与H市要重点拆除全省关注的违法广告牌不同，K区的拆违任务更多指向居民住所、家庭作坊和小工厂，主要是对包括旧住宅区、危旧房和城中村在内的城镇棚户区进行整治改造以及对旧厂区“以拆促改”，体现了“促发展、拓空间、优环境、保稳定、惠民生”的要求。因此，K区没有受到全省重点关注的特殊中心工作任务，执行压力小，执法方式更温和，由领导小组办公室直接向乡镇或街道发出责令限期拆除通知书的政治性政策执行情形要比K区少得多，行政诉讼案件只有两件且原告都是居民。

总体来看，尽管H市和K区都带有运动式政策执行的意味和行政任务优先的取向，但H市面临受全省关注的特殊中心工作任务，执行压力更大，也更容易偏离法律要求。蔡永顺等对官员惩罚机制的研究表明，只要地方政府官员不引起严重威胁社会稳定的事件，他们就不会仅仅因为违反法律程序的要求而受到上级的问责和惩罚（Cai & Zhu, 2013）。因此，在政策执行压力大、监督问责压力小的情境中，地方政府很可能坚持行政任务优先而违反法定职权和程序的要求。

（三）政策审查：差异化司法判决

H市和K区的领导小组办公室都以自身名义对行政相对人作出责令限期拆除通知书并要求乡镇或街道具体执行，由此使乡镇、街道和县级政府成为行政诉讼被告，不过，两地所在的中级人民法院对同类案件作出了不同的判决。

1. H市：驳回诉讼请求（政府胜诉）

H市所在的中级法院在152个案件的判决意见中指出，H市政府并未参与拆除行为，被诉乡镇和街道的拆除行为虽然存在程序瑕疵，但由于拆除对象本身违法，程序瑕疵不影响强制拆除行为的合法性。因此，H市所在的中级人民法院支持按领导小组办公室指示实施强制拆除行为的乡镇和街道，判决驳回广告公司的诉讼请求，实际上认同了强拆行为的合法性。

2. K区：撤销行政处罚（政府败诉）

K区领导小组办公室涉诉的两个案件，同样是由领导小组办公室直接认定违法建筑、发出限期拆除决定书并责令当事人在7日内自行拆除所引发的。K区

所在的中级人民法院在判决中指出,《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十六条明确规定,“未取得建设工程规划许可证或未按照建设工程规划许可证的规定进行建设或者未经批准进行临时建设的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门进行查处”。法院重点强调,K区领导小组办公室作为担负日常组织协调功能的临时机构,不具备查处违法建筑的法定职权,因此判决撤销了领导小组办公室作出的限期拆除决定书,实际上是认定强拆行为违法。

两地法院对同类政策执行行为的态度完全不同,前者持司法包容行政的态度,认为强拆行为属“程序瑕疵”而判决驳回原告诉讼请求,可认为是政府“胜诉”;后者坚持以司法严格约束行政,指出领导小组办公室超越职权而违法并判决撤销行政处罚,可认为是政府“败诉”。由于这些案件全部是一审终审判决,我们能够进行充分比较:(1)H市因涉及受到普遍关注的特殊中心工作任务而带有更强的政治性执行特征,法院要参与维稳而选择支持政府。综合行政执法局的干部在访谈中表示,“拆除广告牌是省里要求我们严格执行的,我们必须全力推行,法院当然也要考虑到这一点”(H市访谈20210830:2)。(2)K区拆违并不涉及作为历史遗留问题的特殊任务(广告牌),拆违任务压力相对小,法院就能够充分发挥党政体制赋予的自主性,依法裁判,并对政策执行提出严格要求。

(四) 政策反馈:相似的司法建议

司法机关在判决之外,还会以发送司法建议的方式来增强自身权威、推进司法工作。司法建议最初是为了保障司法裁判的顺利执行,后来演变为发现问题时均可向行政或监察部门发送建议并要求其改正的制度。广义的司法建议还超出了一案一议的范围,即法院可就特定类型的案件或行政过程中存在的普遍问题,通过发布行政审判白皮书等形式向行政机关提出综合性建议。这种向行政机关发送司法信号(judicial signals)的行为,既是为中心工作提供保障和服务,又能为司法机关在后续诉讼中依法判决提供法理依据和情理支撑。H市和K区基层人民法院和所在的中级人民法院发布的司法建议和行政审判白皮书显示,两地中级人民法院分别在2014年和2013年向地级市的“三改一拆”领导小组、市委和市政府发布了一条综合性司法建议,强调作为党委政府下设临时机构的领导小组办公室不具备处罚权,要求政府重视执法主体资格问题,并加强执法培训和内部监督。

综上所述,在H市和K区法院参与拆违政策的“制定-执行-审查-反馈”过程中,两地的司法-行政关系在政策制定、执行和反馈阶段表现出极大的相似性,即法院都参与协助政策出台,实际政策执行都优先考虑行政任务,法院在政策反馈阶段都向行政机关发送了司法建议。两地的核心差异表现在司法审查阶段,即H市政府面临特殊的中心工作任务,政策执行压力和维稳压力更大,

司法机关呈现出更强的嵌入性而判决驳回原告诉讼请求，支持政府的拆违行动；相反，K区政府只面临一般的中心工作任务，政策执行压力较小，司法机关拥有更大的自主性，选择严格约束政府执法行为并判决撤销行政处罚。可见，司法对党政体制的嵌入性程度，与政策任务本身的性质有关。如果面临特殊中心工作任务，则司法机关的嵌入性程度更深，反之，自主性空间更大。正是不同的治理任务性质和政策执行压力带来了同类案件的差异化判决结果，进而形成了司法配合行政与司法约束行政两类不同的司法-行政关系。

五、地方政府的调适性变革

司法机关参与了政策从制定、执行、审查到反馈的全过程，并主要通过司法判决发挥影响力。进一步的问题是司法影响的效果，即地方政府如何回应司法影响，是否因司法裁判而改变有瑕疵或违法的政策执行行为。

（一）地方政府对司法的回应

1. H市：拆违行为持续直至上级政府叫停

H市所属的中级人民法院判决支持政府，H市政府就没有动力改变“程序瑕疵”的拆违行为。尽管中院在2014年给地级市“三改一拆”领导小组发送了司法建议，但在特殊中心工作任务和维稳压力下，地级市市委和市政府并未对上述司法建议作出反馈，也未及时将司法建议正式转发H市，使得H市“三改一拆”领导小组办公室在2015年还有将近100个类似的案件涉诉且政府全部胜诉。不过，H市法制办的官员在访谈中指出：

（直接由领导小组办公室发文）那是在过去，现在（2018年）不一样了。我们一开始其实就反对由领导小组办公室作出限期拆除决定书，后来法院也发送了司法建议，认为不妥，所以它基本上也改正了。（强拆行为）主要发生在省里命令下来后刚成立领导小组办公室的那段时间，后来就改过来了。（H市20180928：4）

与调研发现相一致，在2015年后，由于特殊的拆违任务已经基本完成，省“三改一拆”领导小组办公室自上而下叫停了“程序瑕疵”的执法行为，H市再没有出现以领导小组办公室名义直接作出限期拆违决定的案件。

2. K区：及时改变拆违行为

K区所在的中级人民法院不仅在2013年就给领导小组、市委市政府发送了要求改变违法执法行为的司法建议，而且直接判决政府败诉并撤销了行政处罚。这一方面使区政府、乡镇和街道的执法声誉和执法权威受损而影响后续的拆违

工作,另一方面也通过败诉带来了法治考核和上级问责的压力,声誉压力与考核问责压力迫使他们改变以领导小组办公室名义作出的违法执法行为。直接结果是,K区一共只有两起案件涉及领导小组办公室,在行政处罚被判决撤销后再无类似案件。参与执法的乡镇干部更是明确指出了法治考核问责压力与执法行为改变之间的直接关联,“尽管领导理解我们(任务)压力大,但今年案子较多,镇领导前段时间还被上级约谈了,回来就要求我们更加注意(法律要求)”(K区访谈20180726:2)。由于面临法治考核和上级问责压力,负责一线执法的乡镇和街道既要想办法完成任务,又要尽可能避免违法以降低诉讼风险。

H市和K区政府对不同判决作出了不同回应。前者没有败诉压力,未主动改变程序瑕疵的执法行为,直至被自上而下叫停;后者在被判决败诉后,主动改变了违法执法行为。

(二) 政府回应的激励机制:政策执行压力与法治问责压力双重约束

与地方政府需要在完成中心工作任务与坚持依法行政之间保持平衡的行为逻辑一致,地方政府对司法的回应也主要取决于政策执行压力和法治问责压力,二者共同塑造了政府回应司法的激励机制。首先,政府对司法的回应取决于政策执行压力,即回应司法并改变执法行为是否会影响中心工作任务的完成度。如果改变违法执法行为将导致地方政府难以完成中心工作任务,地方政府就会选择首先完成任务而不是依法行政。其次,政府对司法的回应也取决于司法判决带来的法治考核与问责压力,即地方政府是否会因司法判决而面临法治考核压力和相应的上级问责压力。当司法判决政府败诉并带来更大的法治考核与问责压力时,地方政府改变违法行为的激励就更强。虽然调研发现法治考核在政府目标责任制考核中的占比不高(包括行政复议、行政诉讼等在内的各项法治考核指标加总后,在综合考核中仅为1分,即占目标责任制考核的1%),但如前所述,一旦地方政府涉诉或败诉数量明显偏多并带来不良社会影响时,就很可能被上级约谈甚至问责。

由此,我们可根据“政策执行压力-法治问责压力”的二维框架,将地方政府对司法的回应分为四种类型(见表2)。(1)政策执行压力小、法治问责压力大,法治问责压力高于政策执行压力,通常出现在一般中心工作或常规政策执行情境中。负责常规政策执行的地方政府被强自主性的法院判决败诉,对司法作出积极回应并改变违法行为。在实践中多表现为上级要求下级既要完成任务,又要依法推进。K区的案例属于这一类型。(2)政策执行压力与法治问责压力都比较小的情形,通常出现在常规政策执行中。地方政府无需用违法的方式来完成政策执行任务(因而更可能选择依法行政),兼具嵌入性和自主性的司法机关也较少判决政府败诉。(3)政策执行压力大、法治问责压力小,政策执行压力高于法治问责压力,通常出现在特殊中心工作任务与政治性政策执行情

境中。司法机关也要服务和保障中心工作，由于败诉判决将使地方政府难以完成任务，因此司法只能策略性地提出建议而难以判决政府败诉，坚持任务优先的地方政府就会消极回应司法建议，缺乏改变违法行为的压力。H市的案例就属于这一类型。(4) 政策执行压力与法治问责压力都比较大，意味着具有高自主性的法院会严格约束政府在中心工作政策执行压力下的执法行为，实践中较少。当然，这四种类型是在相对意义上所作的区分且可以动态变化。比如，以K区为代表的第一种类型表明，即使在一般中心工作情境中，司法机关仍能保持较强的自主性并要求政府作出积极回应。在第二类常规政策执行中，司法机关虽较少判决政府败诉，但也可能具有强自主性而以败诉判决带来较大的法治问责压力，法治问责可由弱变强，由此将从第二种类型变为第一种类型。

表2 地方政府回应司法的激励机制与主要类型

		法治问责压力	
		低	高
政策执行压力	低	常规政策执行 (任务压力小且法治问责弱)	一般中心工作/常规政策执行 (政府败诉、积极回应, K区)
	高	特殊中心工作 (政府胜诉、消极回应, H市)	特殊中心工作 (任务压力大且法治问责强)

资料来源：作者自制。

事实上，政策执行压力与法治问责压力具有内在关联，二者可以相互影响。一方面，由于法院也需要服务和保障中心工作，政策执行压力可通过影响司法机关的态度而改变法治问责压力，二者常呈现为一强一弱、此消彼长的关系。H市和K区两地的案例就属于政策执行压力大、法治问责压力相对小以及政策执行压力小、法治问责压力相对大这两种类型。前述对两地差异性司法判决的分析已经表明，司法对党政体制的嵌入性程度以及由此给地方政府带来的败诉压力，与政策任务本身的性质有关。特殊的中心工作任务也给司法机关带来了保障和服务中心工作的压力，司法机关会表现出更强的嵌入性，因而更可能选择包容和支持“程序瑕疵”的政府行为。相反，在一般中心工作任务和常规政策执行情境中，司法机关能够表现出强自主性并以败诉判决带来更大的法治问责压力。另一方面，法治问责压力也能够反过来影响地方政府的政策执行压力，触发政策执行方式的变迁。当法院认为政府的违法执法行为不可接受时，既能向本级政府或监察部门发送司法建议，也能直接作出败诉判决，并通过党政联席会议、领导小组会议等方式向科层体系传达法律压力和社会压力，推动党政体系自上而下地改变任务考核方式和政策执行方式。

需要进一步说明的是，政策执行压力代表着纵向政治控制，而名义上代表

横向政治约束的法治问责压力实际上兼具纵向和横向政治约束的特征。司法通常被认为是对行政的横向政治约束,但嵌入在我国党政体制中的司法机关直接约束行政机关的制度权威不足,横向司法约束常常需要通过纵向政治约束发挥作用,从而推动地方政府作出积极的法治回应(见图1)。实践中,个案败诉判决虽能直接影响被诉行政主体的执法权威和执法声誉,但难以形成抽象和普遍的约束力。在横向司法约束的直接影响力有限的背景下,党政体制内部自上而下的法治政府建设专项考核和目标责任制综合考核将行政诉讼纳入考核范围,将纵向政治约束机制与横向司法约束结合起来,把横向司法约束的压力转化成了纵向法治考核和上级干预问责的压力。因此,我国党政体制下的司法化治理,兼具横向和纵向政治约束的特征,既能直接影响行政机关的权威、声誉和责任,也能与纵向考核和问责相结合从而发挥对政府行为和公共政策的调整与优化功能。由此可见,司法能否发挥硬约束的功能,除了与司法机关自身的能动性有关外,也取决于党政体制在特定情境中对政策任务与依法行政双重目标的权衡。

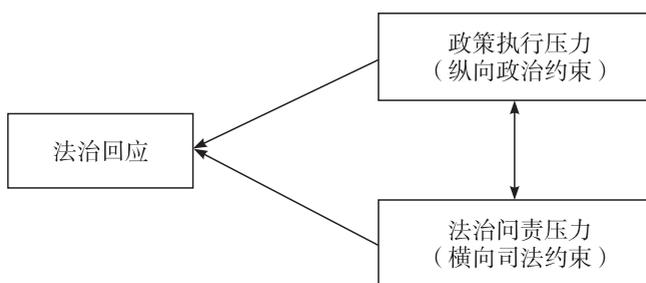


图1 纵向和横向政治约束的关联

资料来源:作者自制。

五、结论与讨论

中国的司法-行政关系呈现为何种图景?司法如何影响地方治理?对我国地方治理的研究多聚焦于行政分权、财政激励、人事晋升等视角,较少从司法维度展开分析。与既有对政策制定和政策执行的分析多关注党政体制的政治动员与问责、执行方式与策略选择、多元主体间关系等议题不同(Tsai et al., 2021; 王诗宗、杨帆, 2018),本文基于政策过程视角,关注司法对地方政府行为的影响这一新议题,在一项中心工作政策的制定、执行、审查和反馈阶段中审视司法与行政的互动,揭示了我国司法影响政策过程的路径和效果。

首先,对中国语境下司法-行政关系的讨论融合了政策过程视角与司法视角,表明介入政策过程的司法机关既可以是地方政府的合作者,也可以是其约束者和规范者。对拆违政策过程变迁的分析表明,司法影响地方政府行为的路

径包括政策制定时的司法协作、政策执行时的行政优位、政策审查时的合作与制约、政策反馈时的司法建议。具体来说，法院是政府出台政策的合作者与法律保障者，但在实际政策执行中往往表现为行政任务优先，兼具嵌入性和自主性的法院在诉讼阶段会因不同任务性质而选择包容或约束政策执行行为，在政策反馈阶段则会策略性地提出司法建议并敦促政府依法行政。其中，政策审查和司法判决是司法机关发挥影响力的关键路径，败诉判决能够通过法治考核与政治问责压力影响地方政府的政策执行行为。

其次，对差异化司法判决和政府调适性变革的比较分析揭示了地方政府对司法的回应，在理论上丰富了有关地方政府回应性的研究。既有对我国地方政府回应性的研究多关注政府在自上而下的问责压力与自下而上的社会压力下对民意的直接回应（Cai & Zhou, 2019；文宏，2019；韩冬临、吴亚博，2018），与此不同，本文把地方政府对司法判决的服从和执行称为政府的法治回应，即政府对民众通过司法所表达诉求的间接回应。围绕政府对司法判决和间接民意的回应，本文构建了一个“政策执行压力-法治问责压力”的二维框架，指出政策执行压力与法治问责压力共同塑造了地方政府的法治回应。在政策执行压力大、法治问责压力小的特殊中心工作情境中，司法机关配合行政工作，地方政府缺乏改变政策执行行为的动力，法治回应弱。而在政策执行压力小、法治问责压力大的一般中心工作或常规政策执行情境中，司法机关会选择发挥自主性并约束政策执行，地方政府会作出强法治回应并改变政策执行行为。

最后，有关地方政府法治回应性的研究，还拓展了对横向与纵向政治约束和政治问责的讨论。既有对政治问责的讨论多关注纵向制约机制，强调中央或上级基于垂直的人事管理体制和组织结构对地方和下级的干预与控制、奖励与惩罚（Mei & Pearson, 2014）。还有诸多研究关注人大对地方政府的横向监督，但地方政府倾向于追求权力的一元化而排斥横向约束（曹正汉等，2014）。本文的发现补充了上述研究，表明即使在中心工作情境中，司法也可以作为横向政治约束机制对地方政府施加败诉压力，并与纵向政治问责压力相结合而有条件地发挥法律硬约束的功能，推动地方政府政策执行行为变迁，调整和优化公共政策。

在全球范围内，随着治理任务高度复杂化，司法已成为重要的治理主体并融入了治理过程，司法与行政之间也越来越强调合作治理和伙伴关系。对我国来说，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，既需要司法扮演行政的合作者以回应复杂多元的治理需求，又需要司法作为行政的规限者以推动依法行政。进入全面依法治国的新时代，如何既以法治保障行政，又充分发挥法治的规限功能，从而兼顾治理效能和治理合法性，还有诸多议题值得深入讨论。

参考文献

- 曹正汉、薛斌锋、周杰(2014). 中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证. *社会学研究*, 3: 30-55.
- Cao, Z. H., Xue, B. F., & Zhou, J. (2014). Political Binding on Decentralization System in China: The Evidence from the System of Examination and Approval on Subway-building Projects. *Sociological Studies*, 3: 30-55. (in Chinese)
- 陈国权、陈洁琼(2017). 名实分离: 双重约束下的地方政府行为策略. *政治学研究*, 4: 71-83+127.
- Chen, G. Q., & Chen, J. Q. (2017). 'The Nominal and Real' in China: The Strategies Used by Local Governments under the Double Constraints of Economic Development and Rule of Law Construction. *CASS Journal of Political Science*, 4: 71-83+127. (in Chinese)
- 程金华(2019). “合奏”的中国司法过程——兼论中国法律社会学的建构使命. *法律和政治科学*, 1: 3-18.
- Chen, J. H. (2019). The “Ensemble” of the Chinese Judicial Process: On the Construction Mission of Chinese Legal Sociology. *Law and Political Science*, 1: 3-18. (in Chinese)
- 郭晔(2019). 新时代社会治理现代化的法理思辨——“社会治理的法治思维和法理思维”学术研讨会述评. *治理研究*, 2: 98-106.
- Guo, Y. (2019). Jurisprudential Reflections on the Modernization of Social Governance in the New Era. *Governance Studies*, 2: 98-106. (in Chinese)
- 韩冬临、吴亚博(2018). 中国互联网舆情热点与地方政府回应——基于《中国社会舆情年度报告》(2009—2013)的分析. *公共行政评论*, 2: 137-159+193.
- Han, D. L., & Wu, Y. B. (2018). China's Internet Public Opinion and Local Government Responses: A Study of the Annual Report on Public Opinion in China (2009-2013). *Journal of Public Administration*, 2: 137-159+193. (in Chinese)
- 贺欣(2012). 法院推动的司法创新实践及其意涵——以T市中级人民法院的行政诉讼为例. *法学家*, 5: 1-13.
- He, X. (2012). The Practice and Implications of Judicial Innovation: A Study of Administrative Litigation from City T. *The Jurist*, 5: 1-13. (in Chinese)
- 黄韬(2011). 中国式的公共政策法院——以我国法院对金融案件的处理为例. *社会科学研究*, 6: 47-53.
- Huang, T. (2011). Public Policy-based Court, Chinese Style: Take the Handling of Financial Cases by Chinese Courts as An Example. *Social Science Research*, 6: 47-53. (in Chinese)
- 汪庆华(2011). 政治中的司法: 中国行政诉讼的法律社会学考察. 北京: 清华大学出版社.
- Wang, Q. H. (2011). *Judiciary in Politics: A Legal Sociological Review of the Administrative Litigation in China*. Beijing: Tsinghua University Press. (in Chinese)
- 王诗宗、杨帆(2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. *中国社会科学*, 11: 135-155+205-206.
- Wang, S. Z., & Yang, F. (2018). Adaptive Social Mobilization in the Implementation of Grassroots Policy: Administrative Control and Multipolar Involvement. *Social Science in China*, 11: 135-155+205-206. (in Chinese)
- 文宏(2019). 网络群体性事件中舆情导向与政府回应的逻辑互动——基于“雪乡”事件大数据的情感分析. *政治学研究*, 1: 77-90+127-128.
- Wen, H. (2019). Logic Interaction Between Public Opinion Orientation and Government Response in Internet Group Crisis Events: Emotional Analysis Based on Big Data of “Snow Village” Event. *CASS Journal of Political Science*, 4: 77-90+127-128. (in Chinese)
- 向森、郝建兴(2020). 运动式治理的法治化——基于领导小组执法行为变迁的个案分析. *东南学术*, 2: 125-135+247.
- Xiang, M., & Yu, J. X. (2020). Rule of Law in Mobilized Governance: Case Analysis Based on Behavioral Changes of Leading Group in Law Enforcement. *Southeast Academic Research*, 2: 125-135+247. (in Chinese)
- 向森、郝建兴(2021). 法治行政: 中国公共行政学的法律路径——一项新的研究议程. *公共管理学报*, 4: 1-9+165.
- Xiang, M., & Yu, J. X. (2021). Rule of Law as the Foundation of Public Administration: The Legal Approach to Public Administration in China: A New Research Agenda. *Journal of Public Management*, 4: 1-9+165. (in Chinese)
- 郝建兴、高翔(2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. *中国社会科学*, 5: 95-112+206-207.
- Yu, J. X., & Gao, X. (2012). The Behavioral Logic and Institutional Basis of Local Developmental States. *Social*

- Science in China, 5: 95 – 112 + 206 – 207. (in Chinese)
- 郁建兴、向森 (2016). 从分离到整合: 公共行政与法律间关系的理论演进与实践变迁. *中国行政管理*, 8: 6 – 12.
- Yu, J. X., & Xiang, M. (2016). From Separation to Combination: The Theoretical Development and Practical Change of the Relationship Between Law and Public Administration. *Chinese Public Administration*, 8: 6 – 12. (in Chinese)
- 于晓虹 (2014). 策略性服从: 我国法院如何推进行政诉讼. *清华法学*, 4: 103 – 124.
- Yu, X. H. (2014). Strategic Compliance: How China's Courts Facilitate Administrative Case. *Tsinghua University Law Journal*, 4: 103 – 124. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. *经济研究*, 7: 36 – 50.
- Zhou, L. A. Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7: 36 – 50. (in Chinese)
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. *开放时代*, 9: 105 – 125.
- Zhou, X. G. (2012). Campaign-based Governance Mechanism: Rethinking of the Institutional Logic of China's National Governance. *Open Times*, 9: 105 – 125. (in Chinese)
- 朱涛 (2021). 管理合法性: 城市基层政府的法律行动研究. *社会学研究*, 3: 137 – 156 + 228 – 229.
- Zhu, T. (2021). Managing Legitimacy: Legal Action of Urban Local Government. *Sociological Studies*, 3: 137 – 156 + 228 – 229. (in Chinese)
- Cai, Y., & Zhou, T. (2019). Online Political Participation in China: Local Government and Differentiated Response. *The China Quarterly*, 238: 331 – 352.
- Cai, Y., & Zhu, L. (2013). Disciplining Local Officials in China: The Case of Conflict Management. *The China Journal*, 70: 98 – 119.
- Dragos, D. C., & Langbroek, P. (2018). Law and Public Administration: A Love-Hate Relationship? In *the Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 1067 – 1085. Palgrave Macmillan, London.
- Ginsburg, T. (2008). Judicialization of Administrative Governance: Causes, Consequences and Limits. *NTU L. Rev.*, 3: 1 – 20.
- Landry, P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era* (Vol. 1). New York: Cambridge University Press.
- Lee, C. K. (2007). *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. University of California Press.
- Liebman, B. L. (2014). Legal Reform: China's Law-stability Paradox. *Daedalus*, 143(2): 96 – 109.
- McIntosh, W. V., & Cates, C. L. (1997). *Judicial Entrepreneurship: The Role of the Judge in the Marketplace of Ideas*. Greenwood Publishing Group.
- Mei, C., & Pearson, M. M. (2014). Killing a Chicken to Scare the Monkeys? Deterrence Failure and Local Defiance in China. *The China Journal*, 72: 75 – 97.
- Morris, J. B. (2015). Jack B. Weinstein: Judicial Entrepreneur. *U. Miami L. Rev.*, 69: 393 – 428.
- Moustafa, T. (2014). Law and Courts in Authoritarian Regimes. *Annual Review of Law and Social Science*, 10: 281 – 299.
- Ng, K. H., & He, X. (2017). *Embedded Courts: Judicial Decision-Making in China*. Cambridge University Press.
- Rooij, B. V. (2009). *The Politics of Law in China: Enforcement Campaigns in the Post-Mao PRC*. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1368181.
- Solomon, P. H. (2007). Courts and Judges in Authoritarian Regimes. *World Politics*, 60(1): 122 – 145.
- Stern, R. E. (2010). On the Frontlines: Making Decisions in Chinese Civil Environmental Lawsuits. *Law & Policy*, 32(1): 79 – 103.
- Tsai, W. H., Wang, H. H., & Lin, R. (2021). Hobbling Big Brother: Top-Level Design and Local Discretion in China's Social Credit System. *The China Journal*, 86(1): 1 – 20.
- Wang, Y. (2014). *Tying the Autocrat's Hands*. Cambridge University Press.
- Wang, Y. (2020). "Detaching" Courts from Local Politics? Assessing the Judicial Centralization Reforms in China. *The China Quarterly*, 246: 545 – 564.
- Zhang, T. (2012). The Pragmatic Court: Reinterpreting the Supreme People's Court of China. *Columbia Journal of Asian Law*, 25: 1 – 61.

责任编辑: 张雪帆