

行政法关键词三十年之流变

王敬波*

内容提要：通过统计、分析依法行政、法治政府、行政处罚、行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿共7个行政法关键词，在1978年至2008年期间的中共全会文件报告、全国人大常委会工作报告、最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告、全国政协工作报告、国务院和地方政府工作报告以及省部级领导言论中出现的时间、频率和相关度，可以发现，官方和高层领导的行政法治意识明显增强，不过，其对行政法制建设的关注也表现出重原则轻制度、重行为轻监督的特点。同时，关键词“潮起潮落”的现象，在一定程度上反映了行政法治持续发展的动力缺乏问题。

关键词：行政法 行政法治 法律意识

引言

在社会发展的一定时段内，语言表达中关键词的变化，能够在一定程度上反映社会的变迁，同时，特定语词随着时间的经过在使用频率上呈现的特点，也能部分反映与这些语词相关的领域所发生的变化。由此，本文尝试通过对行政法领域中依法行政、法治政府、行政处罚、行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿计7个关键词在1978年~2008年间使用频率的考察，从特定方面观察我国改革开放以来行政法治的发展进程。不过，一方面由于资料及研究能力的限制，另一方面也因为推动中国行政法治发展的最关键因素来自官方及高层领导，本文将所选定关键词的考察范围限定为，1978年至2008年期间的中国共产党历次全会文件报告、全国人大常委会工作报告、最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告、全国政协工作报告、国务院和地方政府工作报告以及省部级领导言论共8个分析单位。因此，本文对我国行政法治三十年发展进程的观察，并不指向全面的描述和分析，而是以官方和高层领导对行政法关注的程度、秉持的态度为中心，并以此为基础，尝试进一步探索推动我国行政法治持续发展的动力机制。

本文选择关键词的原则有三：第一，它应该是可以代表我国行政法治发展的重要词汇，能够反映行政法领域的基础制度。7个词汇中，“依法行政”体现行政法的基本理念，也是我国行政法学讨论的核心问题。“法治政府”是行政法治建设的终极目标，是有限政府、服务政府、诚信政府、责任政府的综合体现。行政许可和行政处罚是我国行政管理领域两种主要的行政行为方式，一个是事前审批，一个是事后惩罚，居于行政管理流程的两端。针对我国20世纪90年代初普遍存在的滥

* 中国政法大学副教授。

设行政处罚的现象,立法机关制定了规范具体行政行为的首部立法例——行政处罚法,适应了我国建立市场经济体制前期的需要,及时将实践中泛滥成灾的行政处罚行为纳入法制轨道,其所创立的处罚法定原则、听证等正当程序原则,标志着中国行政法治理念和立法技术上的一次飞跃。随着中国市场经济体制的发展,经济与社会的转型要求政府转变职能,尤其是中国人世以后,规范行政许可行为,建立有限政府成为构建法治政府的重要步骤。行政许可法以建立有限政府和服务政府为目标,对行政许可的事项、原则、程序、责任等作出规定,其所确立的信赖保护原则开启了诚信政府建设的尝试。行政复议和行政诉讼是行政法领域最重要的纠纷解决机制。行政诉讼法是中国行政法治建设中具有里程碑意义的法律,是中国真正现代意义上的行政法的开端。为配合和适应行政诉讼制度的建立,《行政复议条例》和行政复议法确立并完善行政复议制度,完善了行政救济系统,尤其是其中确立的抽象行政行为审查机制,在一定程度上解决了抽象行政行为的审查问题,拓宽了公民权利保护的範圍。国家赔偿法将国家从公权力的神坛上拉下来,国家对于公权力的行使造成的损害承担公法上的赔偿责任,是中国走向责任政府的标志。

第二,它要具备反映改革开放以来中国行政法治发展脉络的功能。从空间的角度,笔者选择的关键词中既有代表行政法基本理念的依法行政、代表行政法治发展方向的法治政府,也有代表行政法具体制度的行政处罚、行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿,这5项制度是行政法体系中重要的具体制度。如果以行政权力为核心进行概括,依法行政是行政权力分配和运行的基础和前提,行政处罚和行政许可属于具体行政行为,涉及行政权力的具体运用,行政复议、行政诉讼、国家赔偿则是监督行政权力,对因行政权力受到损害的公民进行救济。7个关键词所代表的制度可以搭建起整个行政法制体系的框架。从时间的角度,1990年实施的行政诉讼法正式开启了中国行政法治的进程,1991年开始施行的《行政复议条例》完善了行政系统内部监督体系。1995年实施的国家赔偿法是行政复议和行政诉讼制度的延伸,标志着我国国家责任制度的确立。1996年施行的行政处罚法和2004年实施的行政许可法直接规范行政权力应用的原则和程序,由此引起政府职能的转变,预示着我国行政法制发展的重心由监督和救济向行政权的设置和运行等前端转移。两部法律中创设的程序原则为未来的行政程序立法奠定了基础。2004年的国务院政府工作报告明确提出建设法治政府的目标,拓宽了依法行政原则的应用范围,扩大了依法行政原则的思想基础。三十年中,行政法的7个关键词相继提出,针对其中5个,国家专门制定了单行法律,7个关键词贯穿在一起,直接反映我国改革开放至今行政法制体系的形成过程和发展脉络,大致勾勒出我国行政法治观念逐步深化的轨迹。

第三,在官方语境和学术语境中具有高度的普适性和同一性。本文的分析单位是官方的文件报告、工作报告和高层领导的个人言论。考虑到学术语言和官方用语之间的差别,选择关键词时尽量选择既符合学术语言也符合官方文件、报告的词汇,避免使用纯粹的学术语言。这7个关键词中,行政复议、行政诉讼、行政处罚、行政许可、国家赔偿已有专项成文法的规范,属法定词语,这些词语的法定性也决定其应用的统一性;“依法行政”、“法治政府”虽然不是法定词语,但是在理论著作和各类官方文件、报告中频繁出现,在行政法理论和实践领域广泛使用,具有“准法定词语”的特征。

作为本文分析单位的样本有两类,一类样本是官方的文件报告、工作报告。其中,文件报告,1978年至2008年的中共历次全会共160份。工作报告,分为中央层面和地方层面的,中央层面有全国人大常委会工作报告30份、全国政协会议工作报告31份、最高人民法院工作报告30份、最高人民检察院工作报告30份、国务院政府工作报告31份;^{〔1〕}地方层面,我们选择了22个省政

〔1〕全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院均无1978年工作报告。

府、〔2〕5个自治区政府、4个直辖市政府以及250个市政府、22个自治州政府、36个直辖市下辖区(县)级政府自1988年至2008年期间共2095份地方政府工作报告,约占省、地级市、直辖市下辖区(县)级地方政府工作报告总数的三分之一。〔3〕另一类样本是省部级领导的个人言论,随机选择1980年至2008年部级领导言论14529条,1999年至2008年省级领导言论26962条,总计41491条,年平均1000多条。这些省部级领导言论包括具有省部级职衔的领导干部在会议上的讲话以及接受记者采访等公开发表的言论,主要来源于人民日报、人民网、政府机关网站、各地省委机关报。本文数据的截止时间为2008年10月20日。由于大多数工作报告在年初提交,此后至2008年12月底,各类文件报告和工作报告的数量不会发生多大变化,省部长言论数据库中的信息量将有小幅增加,但应该不会对结论造成大的影响。

本文中所用数据主要来源于人民网的人民数据库,〔4〕除此之外,还有部分数据直接来源于相应的国家机关的档案部门。〔5〕对关键词的频数进行计算时,因为一个关键词在同一份报告或者领导讲话中可能出现数次,为避免影响各关键词的历史分析,在计数上,本文采用的方式是同一个关键词单次计算,也就是一个关键词在一份报告、言论信息中出现1次或者数次,均按照1次计算。

一、依法行政

依法行政是我国行政法的基本原则,在上世纪90年代我国行政法初创阶段,学术界即普遍认为:“依法行政原则是行政法的精神所在,也是构建行政法体系的一块基石。”〔6〕统计“依法行政”一词在中共全会文件报告、全国人大常委会工作报告、全国政协会议工作报告、最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告、国务院政府工作报告、地方政府工作报告中出现的时间和频率,发现:自1978年十一届三中全会到1990年13年间,上述文件报告和工作报告中均未出现“依法行政”一词。这种现象的产生,笔者认为至少可以从四个方面予以解释:首先,“文革”刚结束,全国基本处于法制空白阶段,法制观念尚在恢复之中,当时的法制建设任务主要服务于改革开放、吸引外资的直接需要,中央依法治国理念尚未形成,依法行政无从确立。第二,市场经济的建设目标刚刚提出,整个社会面临从计划经济走向市场经济的转型,党、政府以及社会的主要精力在经济建设。政治体制改革和法制建设尚未进入高层的视野。行政管理的很多领域仍然是依政策办事,而不是依法办事。第三,行政法学理论研究处于基础阶段,理论储备还很有限。中国当代的行政法学肇始于20世纪80年代初期。1983年我国第一本行政法教材出版,1985年中国法学会行政法研究会成立,当时学术研究的主要任务在于创立行政法的基本理论框架。1990年之前,我国行政法学的理论成果也很少。第四,1989年动乱期间,社会经济发展和政治体制改革的步伐有所停顿和反复,客观上阻碍了依法行政理念从理论界向实践部门延伸。

从“依法行政”提出的过程看,最早正式提出“依法行政”一词,是1991年4月最高人民法院工作报告中提出“做好民事、行政审判和告诉申诉工作,保护公民、法人的合法权益,维护国家行政机关依法行政”。1992年最高人民法院再次以同样的句式提出:“通过对行政案件的审理和执

〔2〕 不包括我国台湾省。

〔3〕 按照民政部2005年12月31日行政区划统计表:我国现有32个省级政府(含台湾省)、333个地级政府、95个直辖市下辖区县级政府。资料来源于民政部区划地名司网站,最后检索时间2008年10月24日。

〔4〕 人民数据库是人民日报社网络中心(人民网)和金报电子出版中心联合编辑制作。选择人民数据库作为主要资料来源的原因有两个:第一是该资料库是目前收集各类官方报告最全面的数据库,是我国目前规模最大的权威党政时政数据平台;第二,该数据库拥有比较完备和科学的检索手段。

〔5〕 全国人大常委会的李霄、最高人民检察院的刘志远、最高人民法院的陈海光、国务院法制研究中心的陶杨等同志也协助收集了部分资料,在此表示感谢。

〔6〕 应松年、马怀德:《建立市场经济体制离不开行政法》,《中国法学》1994年第1期。

行,既依法保护了公民、法人和其他组织的合法权益,又监督和支持了行政机关依法行政。”中共中央和国务院都是在1993年首次提出依法行政。^{〔7〕}全国人大常委会在1996年工作报告中第一次提到“依法行政”。^{〔8〕}最高人民检察院和全国政协会议则是在2001年之后才首次在工作报告中提到依法行政。在中央层面的文件报告和工作报告中,“依法行政”的出现频率基本上为年均1次,最高人民法院最高,总计17次,中共中央和国务院均为15次,最低的是最高人民检察院和全国政协会议工作报告,总计各2次。地方政府工作报告中“依法行政”一词出现的频率从1993年之后逐渐增多、上升明显。尤其是1998年之后“依法行政”词频率占当年度收录报告总数的80%以上。2001年以后,全国绝大部分省级人民政府在工作报告中都提到“依法行政”,词频率占当年度收录报告总数的90%以上,2005年和2006年更达到97%。2007年,全部省级政府在工作报告中均提及“依法行政”,第一次在省级政府工作报告中实现全面覆盖。从1993年到2007年,“依法行政”一词从出现在个别地方的政府工作报告中扩大到全国范围,历经14年。就“依法行政”一词出现的频率看,2000年以前,在各地政府工作报告中的“出镜率”时断时续,2001年开始,地方政府在历年政府工作报告中持续强调依法行政,较少出现间断,依法行政已经成为行政系统的习惯用语。

从“依法行政”一词在官方报告中的发展轨迹看,最高人民法院早于中共中央和各级人民政府提出“依法行政”。这在一定程度上表明,是行政诉讼法的颁行敦促官方关注政府依法行政问题,而非行政机关主动确立依法行政原则,政府在依法行政原则确立初期表现得比较被动。正如应松年教授所言:“依法行政正是行政诉讼制度建立起来以后才提出的,这是提出依法行政原则的法律条件。”^{〔9〕}在中国的法制发展进程中,这并非偶然现象。改革开放初期的中国政府不具备提出依法行政原则的内生性驱动力。十一届三中全会后,邓小平、彭真等领导人吸取“文化大革命”的教训,先后提出“要从依政策办事逐步过渡到依法办事”。但是依法行政原则的确立终究是一场针对政府的革命,在没有外界压力的情况下,完全靠自觉行动,几无可能。1990年行政诉讼法颁布施行,在中国掀起“民告官”的热潮,诉讼的压力迫使行政机关自我反省。如此,1993年以后国务院和中共中央相继提出依法行政也就顺理成章了。

“依法行政”一词在中共全会文件报告正式提出后,语境有所变化。从1993年至1999年期间,中共全会文件报告中对“依法行政”提法有很细微的改变,如1993年使用的是“各级政府都要依法行政”,1995年使用的是“提高广大干部依法行政、依法管理的水平和能力”,1997年使用的是“一切政府机关都必须依法行政”。依法行政的主体逐步扩大和明确,1997年的“必须”二字显然比1993年“要”字反映出中国共产党要求政府依法行政的强度有所提高。2000年以后将“依法行政,从严治政”并列提出,但是仍然是以执政党的身份对政府提出要求。比较显著的变化发生在2002年11月8日的《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义新局面》中,中共中央在要求政府依法行政的同时提出“提高依法执政的能力”。从这时起,中共中央对依法行政有了更深层次的理解,从对政府的单向要求转变为对自身和政府的双重要求,这个转变历经10年。

国务院政府工作报告和中共中央文件中的用语在多数情况下比较接近。在1999年之前对依法行政问题的通用语是“各级政府及其工作人员都要依法行政”。1999年的政府工作报告第一次评价

〔7〕 1993年3月15日,李鹏在第八届全国人民代表大会第一次会议上代表国务院所做的《政府工作报告》提出:“各级政府都要依法行政,严格依法办事。”同年11月14日中国共产党在《中共中央关于社会主义市场经济体制若干问题的决定》中原封不动地提到“各级政府都要依法行政,依法办事”。

〔8〕 人大常委会工作报告在论及审议行政处罚法的重要性时提到:行政处罚是行政机关依法行政的重要手段,对行政处罚的设定和实施做出规范,有利于保护公民、法人或其他组织的合法权益,监督行政机关实施行政管理,维护公共利益和社会秩序。

〔9〕 应松年:《依法行政论纲》,《中国法学》1997年第1期。

了政府依法行政的能力,认为“各级政府依法行政的水平有所提高”,同时提出“推进依法行政”。2000年至2002年,提出“依法行政、从严治政”。2004年以后在提出“依法行政”的同时,提出“建设法治政府”。总体来看,国务院政府工作报告中对“依法行政”的提法发生了比较显著的变化:从最初简单的宣示性“依法行政,依法办事”,发展到要求“所有政府机关和工作人员都要依法行政”;从“推进政府工作法制化”再到“建设法治政府”。不同阶段用语的变化在一定程度上反映了政府法治观念的深化。

省部级领导言论中对“依法行政”的提法,在上世纪90年代基本上与中央文件和国务院工作报告保持一致,更多地体现为贯彻中央精神和国务院文件的态度,自主性相对较弱。2004年以后,少数领导对依法行政有了更深层次的认识,将依法行政和地方经济社会发展紧密结合。例如,在全国率先试水行政程序地方立法的湖南省省长周强在全省贯彻实施《湖南省行政程序规定》暨市县依法行政工作会议上说:“抓依法行政,也是抓发展。依法行政,是一个地方核心竞争力的重要部分。有一个稳定、可预期、公开、公平、公正的法治环境,湖南就大有希望。”〔10〕

二、法治政府

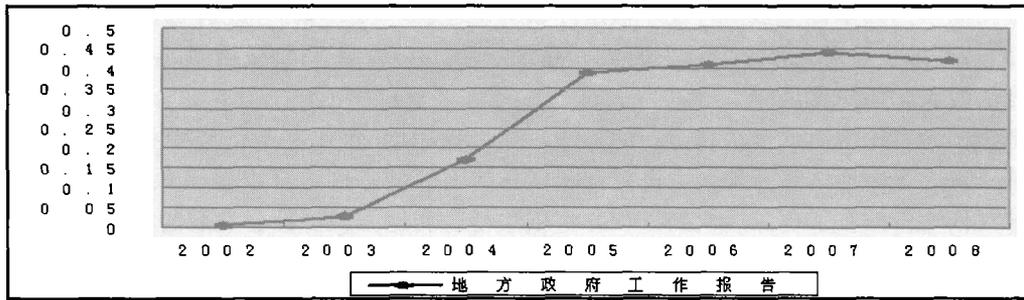
从一般的含义理解,依法行政更多地具有法制层面的意义。学术界有代表性的界定是:“依法行政就是行政机关行使行政权力,管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。法律是行政机关据以活动和人民对该活动进行评判的标准。”〔11〕而法治政府则直接来源于法治国家,更多含有法治层面的意义,其主要内容不仅包括依法行政、依法办事,而且包括控制滥用自由裁量权,对违法侵权行为承担法律责任,维护公民的合法权益等含义。〔12〕从依法行政到法治政府,是一个深刻的变革。相对于“依法行政”,“法治政府”一词在官方文件中出现的时间晚了12年。中共全会文件报告中有两次提到“法治政府”。第一次在2005年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出,“加快建设法治政府,全面推进依法行政,健全科学民主决策机制和行政监督机制”。第二次是2007年中共十七大报告在论述全面建设小康社会的目标时提到“法治政府建设取得新成效”。国务院政府工作报告4次提到“法治政府”。第一次是2004年作为成就的总结,“一年来,我们按照执政为民的要求和建设法治政府的目标,突出强调实行科学民主决策、坚持依法行政和加强行政监督三项基本准则,并认真贯彻执行”。以后分别在2005、2007、2008年提到,三年的工作报告中使用的语句相似,都是强调“加快建设法治政府”,从中似乎可以看出国务院加快法治政府建设的迫切心情。全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院、全国政协会议的工作报告中至今未明确提出“法治政府”。和“依法行政”不同,“法治政府”一词是国务院最先提出的。这个现象似乎反映了中央政府对行政法治建设由被动向主动转化,在依法行政的基础上提出了法治政府建设的目标。这种政府推进行政法治建设的自觉性和主动性从地方政府工作报告中也有所反映。

〔10〕 周强:《抓依法行政,也是抓发展》,人民日报2008年9月23日。

〔11〕 应松年:《依法行政论纲》,《中国法学》1997年第1期。

〔12〕 陈东升:《市场经济需要加强法治——访北京大学副教授、行政法专家姜明安》,《中国公务员杂志》1994年8月。

图表 1: 地方政府工作报告中“法治政府”的词频占当年度报告总数的比例(横轴是年代,纵轴是词频比。〔13〕)



从折线的轨迹看,“法治政府”词频率在2002年至2007年期间一直呈上升趋势,说明越来越多的地方政府在工作报告中提到“法治政府”。其中2002年至2003年期间上升缓慢,2003年至2005年期间上升迅速,年递增2倍。从省级政府的工作报告看,2004年有11个省级政府工作报告中提到“法治政府”,2005年扩大到15个省级政府,2007年扩大到21个省级政府,为历年最高,占全国省级政府总数的68%。从2002年地方政府工作报告第一次提到“法治政府”至2007年有半数以上的省级地方政府在工作报告中提到“法治政府”,期间经历5年。相比之下,地方政府从1993年在政府工作报告中最早提及“依法行政”到2001年有半数省级政府提及“依法行政”,期间历经8年。这个现象似乎反映地方政府在工作报告中对“法治政府”的接受速度比接受“依法行政”的提法快一些,与实践中的地方政府法治观念逐步增强的趋势保持一致。

但是从上图也可以看出,“法治政府”在地方政府工作报告中出现的频率非常低。历年平均词频率仅为27%,其中2002年最低,“法治政府”词频仅占当年度政府工作报告总数的6%,2007年最高,也仅达到42%。迄今为止,有的省级政府工作报告只1次提到“法治政府”,还有相当部分的省级以下地方政府从未在政府工作报告中明确提出建设法治政府。可以说,和“依法行政”相比,“法治政府”在官方词典中还是一个新名词,远未成为政府工作报告的惯用语言。此外,2005年以后“法治政府”一词在地方政府工作报告中频率上升的速度明显降低了,2008年甚至出现微小下降的趋势。这种情况和表面上政府对行政法治的认识正在从自发走向自觉不一致。基于上述观察,笔者认为,现在就说各级政府都已经将建设法治政府作为自身的奋斗目标和自觉行动为时尚早。基于中国特殊的行政传统,“法治政府”一词在官方语境中不仅没有持续保持加强的态势,甚至出现淡出的迹象,是个需要警觉的信号。当然从在官方文件中提出“法治政府”的口号到真正落实到建设法治政府的行动上,期间就更加漫长。

省部级领导对法治政府的提法大同小异,主要有两种。一种是套用中央文件中的句式,如“推进依法行政,建设法治政府”。另一种是将法治政府与服务政府、责任政府、廉洁政府、透明政府、高效政府、诚信政府等并列提出(排列组合以及顺序略有不同)作为政府建设的目标,在本文资料范围内,尚未发现有省部级领导对法治政府的内涵进行深入的阐释。

三、依法行政、法治政府、市场经济词频比较

中共全会文件报告、全国人大常委会工作报告、政府工作报告、最高人民法院工作报告、

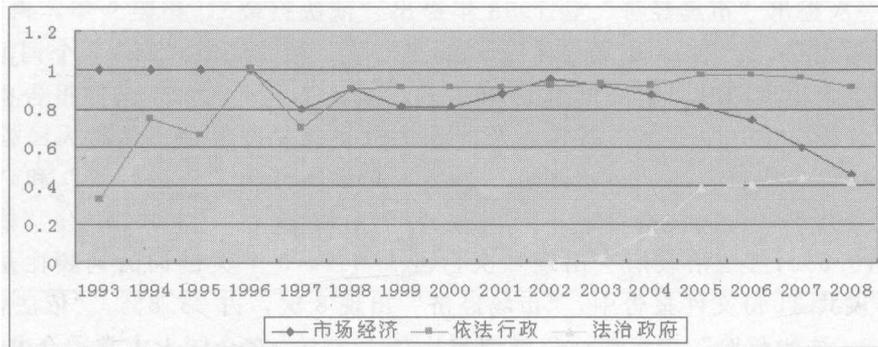
〔13〕 图中的词频比指的是出现该词的政府工作报告数量占当年度数据库中收录的政府工作报告总数的比例,0.1即为10%,依次类推。如无特殊说明,本文中的词频比记数方式均照此理解。

全国政协会议工作报告中对“市场经济”的提出早于“依法行政”和“法治政府”。时间差距最大的是国务院政府工作报告，自1981年第一次提出“市场经济”到1993年提出“依法行政”，^[14]期间相距12年，再到2004年提出“法治政府”，相距23年。中共全会文件报告，从1984年第一次提出“市场经济”到1993年提出“依法行政”，相距9年，再到2005年提出“法治政府”，相距21年。“市场经济”、“依法行政”和“法治政府”3个词汇在中共中央和国务院的报告中出现的时间依次相距10年左右。从3个词汇在官方文件报告中出现的词频总数的相关度分析，中共全会文件报告、全国人大常委会文件报告、最高人民检察院工作报告、全国政协会议工作报告中“市场经济”的出现频率均高于“依法行政”和“法治政府”。在中共历次全会共160份文件报告中，“市场经济”出现62次，占38.8%；“依法行政”出现17次，占10.6%；“法治政府”出现2次，占1.3%，3个关键词的词频比是31:8.5:1。在全国政协会议共31份文件报告中，“市场经济”出现8次，占25.8%；“依法行政”出现2次，占6.5%；“法治政府”未出现，三者词频比是4:1:0。在全国人大常委会共30份文件报告中，“市场经济”出现15次，占50%；“依法行政”出现12次，占40%；“法治政府”未出现，三者词频比例是1.25:1:0。在国务院共31份文件报告中，“市场经济”出现16次，占51.6%；“依法行政”出现15次，占48.4%；“法治政府”出现4次，占12.9%，三者词频比例是4:3.75:1。最高人民法院共30份工作报告中，“市场经济”出现16次，占53.3%；“依法行政”出现17次，占56.7%；“法治政府”未出现，三者词频比例为0.94:1:0。最高人民检察院共30份工作报告中，“市场经济”出现16次，占53.3%；“依法行政”出现2次，占6.7%；“法治政府”未出现，三者的词频比是8:1:0。在中央层面的文件报告和工作报告中，按照词频总数由多至少的排列顺序是：“市场经济”、“依法行政”、“法治政府”。如果不考虑全国政协会议、全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院工作报告中至今没有提及“法治政府”，3个词语出现词频差异的主要原因在于提出时间不同，“市场经济”提出的时间早，因此词频高，“依法行政”、尤其是“法治政府”提出的时间晚，词频总数就低。总体上，中央层面上对市场经济的关注程度和密度都高于依法行政和法治政府，法治政府受关注程度最低。

和中央层面上“市场经济”的词频率高于“依法行政”和“法治政府”相反；地方政府工作报告中“依法行政”的词频率逐年增多，开始出现大于“市场经济”的情况。在2095份地方政府工作报告中，一共有1615份工作报告提到“市场经济”，1954份工作报告提到“依法行政”，558份工作报告提到“法治政府”。从总体看，“市场经济”、“依法行政”、“法治政府”三者词频总数的比例是2.9:3.5:1。笔者对2000年以后的全部省、自治区、直辖市政府工作报告分析后，也发现了同样的情况，“依法行政”的词频率大于“市场经济”的省级政府工作报告有17个，两个词频率相等的有12个，“依法行政”词频率少于“市场经济”的仅有2个。此外，一般情况下，大多数的省级政府工作报告中同时提到“市场经济”和“依法行政”，但是在2008年的省级政府工作报告中有8个只提到“依法行政”，而没有提到“市场经济”。下面的折线图可以形象地展示这种变化的发生。

[14] 1981年11月30日《当前的经济形势和今后经济建设的方针》（五届全国人大四次会议上做的政府工作报告）。

图表 2: 地方政府工作报告中 3 个词的词频率比较 (横轴表示年代, 纵轴表示 3 个词语出现的频率占当年度工作报告总数的比例):



从折线图看,“依法行政”和“法治政府”的词频率总体呈现持续上升态势,而“市场经济”词频率总体呈现持续下降趋势,尤其是2002年之后,下降的趋势越来越明显。1996年之前,“市场经济”词频率占绝对优势,所有地方政府工作报告中都提及“建设社会主义市场经济”,而“依法行政”的词频率维持在75%左右,二者差距较大。1996年和1998年“市场经济”和“依法行政”的词频率出现持平。自1999年开始,“依法行政”出现的次数开始多于“市场经济”,以后有所反复,但是自2003年开始,“依法行政”的词频优势一直保持至今,两者之间的差距逐渐拉大。2004年至2008年间,“市场经济”和“依法行政”两个词的词频率分别为:0.95:1—0.84:1—0.77:1—0.63:1—0.51:1,“市场经济”出现的频率逐渐降低,“依法行政”出现的频率逐渐增高。2008年,“依法行政”的词频率接近“市场经济”的两倍,为历史最高值。同样,“市场经济”和“法治政府”之间的词频变化轨迹表现出同质性。“法治政府”出现的时间晚,频率总数仍然远远低于“市场经济”,但是“法治政府”的词频率增长迅速,二者在2002年的比例为158:1;2003年为22:1;2004年降为5:1;2005年为2:1;2006年为1.8:1;2007年为1.4:1;2008年为1.1:1。可以看出,二者词频比逐步接近,从2002年的相差100多倍,到2008年接近相等。“依法行政”和“法治政府”的词频比也在逐渐接近。二者词频比年度变化从2002年的153:1,2003年降为17:1,2004年为5.3:1,2005年为2.5:1,2006年为2.3:1,2007年和2008年约为2.2:1,尤其是2003年、2004年“法治政府”在各地政府工作报告中出现的频率激增,和“依法行政”词频率迅速趋近,趋近的速度在2005年以后开始放缓。

在计26962条省级领导言论中,“市场经济”出现2251次,占总数的8.3%;“依法行政”出现1346次,占总数的5%;“法治政府”出现308次,占总数的1.1%。“市场经济”的词频率是“依法行政”的1.7倍,是“法治政府”的7.3倍。从各年度变化看,自2001年至2008年“市场经济”和“依法行政”的词频比分别为8:1—3:1—3.2:1—1.7:1—1.6:1—1.7:1—1.4:1—1.2:1。2004年之后,“依法行政”出现的次数逐渐增多,至2008年“依法行政”和“市场经济”出现的频率已经相当接近。“市场经济”和“法治政府”自2003年至2008年比例变化为:30.6:1—7.1:1—6.8:1—6.5:1—6.1:1—4.7:1。2003年之前,二者之间差距巨大,2004年之后逐渐缩小距离,但是直到2008年“市场经济”频率仍是“法治政府”的近5倍。“依法行政”和“法治政府”之间词频比自2003年至2008年为:9.6:1—4.1:1—4.3:1—4:1—4.4:1—3.8:1。同样,两者之间在2004年之后差距明显缩小,总体上“依法行政”的频率是“法治政府”的四倍左右。

在14529条部级领导言论样本中,“市场经济”出现2445次,占总数的16.8%;“依法行政”出现1514次,占总数的10.4%;“法治政府”出现145次,占总数的1%。从总体上来看,部级领

导言论中“市场经济”的词频率是“依法行政”的1.6倍，是“法治政府”的17倍，显示出高层领导对市场经济的关注强度高于对依法行政和法治政府的关注。但是从各年度的变化看，这种差异正在降低。“市场经济”和“依法行政”的比例在2000年至2008年间逐渐接近，分别为2:1—2.3:1—1.7:1—2.1:1—1.9:1—1.7:1—1.6:1—1.2:1—1:1。2008年之前“市场经济”的频率一直高于“依法行政”，2008年“依法行政”出现的频率和“市场经济”持平。“市场经济”和“法治政府”的词频比例变化自2004年至2008年为12.7:1—11.9:1—14:1—20.6:1—7.6:1。其中2004年至2005年出现逐渐接近的态势，但是2006年至2007年出现反弹，“市场经济”的频率出现增高的趋势，2008年二者之间差距变小。“依法行政”和“法治政府”自2004年至2008年词频比变化为：6.9:1—7:1—9:1—17.6:1—7.6:1。“依法行政”的词频率是“法治政府”的10倍多。

从“市场经济”、“依法行政”、“法治政府”3个词语的词频变化轨迹看，官方对市场经济的关注程度总体上高于对依法行政和法治政府的关注程度。但是从1999年开始，地方政府的关注点开始发生变化，出现从市场经济向依法行政和法治政府转变的迹象，尤其是进入2008年以来，“市场经济”的出现率在降低，而“依法行政”和“法治政府”的出现率在提高。笔者认为3个关键词词频的年度变化可以在一定程度上说明官方关注点正在发生转移，原因在于中国改革的重心正在发生变化。改革开放30年来，政府的主要精力在于构建社会主义市场经济体系，目前这个任务已经基本完成，市场经济体制已经基本确立。改革的重心开始从经济体制改革向政治体制和行政体制改革转移，行政管理体制改革的重点问题就是依法行政原则的落实和法治政府的构建。从另一方面说，市场经济的发展对政府依法行政提出了更高的要求，政府对此认识正在深化。与此同时，行政法治理论研究也越来越成熟，为政府管理提供更多的理论基础。

虽然地方政府工作报告和省部级领导言论都显示出官方关注点的发生转变，但是地方政府工作报告和省部级领导言论的发展轨迹并不完全相同，二者之间的区别有三点：第一，总体上省部级领导对市场经济的关注程度高于对依法行政和法治政府的关注程度。这和地方政府工作报告中显示的对依法行政的关注程度高于对市场经济的关注程度是相反的。第二，地方政府工作报告中“依法行政”、“法治政府”的词频率远远高于省部级领导言论中两个词语的词频率，两者之间的差距达到20多倍。在地方政府工作报告中，“依法行政”的最高词频率为100%，年度平均词频率为93%；“法治政府”的最高词频率为42%，年平均词频率为27%。省部级领导言论中“依法行政”、“法治政府”等词汇出现的频率水平则低得多，其中部级领导言论中“依法行政”的最高词频率为24%，年度平均词频率为11%；“法治政府”的最高词频率为2.7%，年平均词频率为1%。省级领导言论中“依法行政”的最高词频率为11%，年平均词频率为5.6%，“法治政府”的最高词频率为2.6%，年平均词频率为1.3%。第三，从时间上看，政府的文件报告和高层领导关注点转变的时间截点也有所不同。地方政府工作报告中，1999年“依法行政”出现的频率高于“市场经济”。但是与此相对应的，省级领导言论的分析结果显示，到2008年“市场经济”仍然领先于“依法行政”；而对部级领导言论的分析显示，“依法行政”和“市场经济”词频率在2008年首次出现持平，从1999年至2008年，相距9年，在一定程度上说明高层领导个人关注点的转变和政府工作报告等官方文件中反映的关注点的转变不是同步的，时间上存在较大的滞后性。这些差异都说明一个问题，在对依法行政和法治政府的认识上，省部级领导的个人言论比更为正式的官方报告关注程度低，关注点的变化慢半拍。笔者认为，原因主要在于两者的着眼点不同。地方政府工作报告更多是从宏观角度对政府工作进行总结，原则性和前瞻性较强，而高层领导虽然承担宏观领导责任，但与地方政府报告相比，更着眼于现实工作，两者之间存在视角上的距离。地方政府工作报告显示政府关注点发生转移，更多体现在未来发展趋势上，而高层领导至今仍然将注意力放在市场经济上，说明在现实工作中，经济社会发展仍然是政府的中心工作。也可以说，形式上的转变已经出现，但是实质的转变仍未发生。

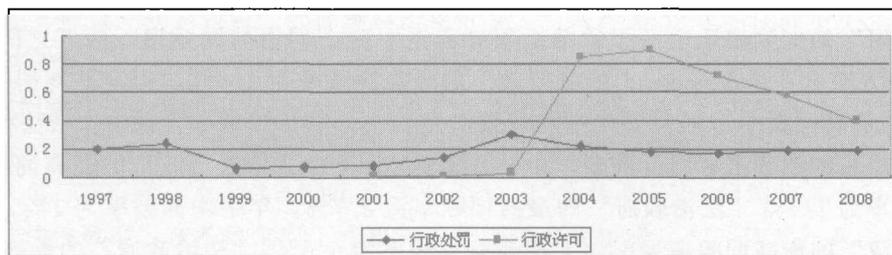
四、行政法具体制度

在上述对行政法基本原则和理念进行分析的基础上,笔者针对行政法领域的五项具体制度分别考察,涉及行政行为和监督行政两个方面。在行政行为方面,笔者选择行政处罚和行政许可进行分析,监督行政中选择行政复议、行政诉讼以及国家赔偿展开分析。

(一) 行政处罚与行政许可

中共全会文件报告提到“行政处罚”和“行政许可”各1次,2003年提到“行政处罚”,2007年提到“行政许可”。最高人民法院1988年、1993年、1995年3次提到“行政处罚”,2004年1次提到“行政许可”。最高人民检察院2002年和2004年2次提到“行政处罚”,没有提到“行政许可”。全国政协会议工作报告则对两种行为都无涉及。全国人大常委会工作报告分别在1996年、1998年、2004年共3次提到“行政处罚”,在2001、2002、2004、2005、2008年共5次提到“行政许可”。国务院2002、2003、2004年政府工作报告中3次提到“行政处罚”,2004至2008年的工作报告中5次提到“行政许可”。从中央层面上两个词语出现的频率分析,中共中央对两种行政行为重视程度相同,而全国政协会议则都不关注。最高人民法院和最高人民检察院对行政处罚的关注高于对行政许可的关注。与此相反,全国人大常委会和国务院对行政许可的关注程度更高。虽然有些差异,但是总体上两种具体行政行为在中央层面的工作报告中出现的频率都比较低,差别不大。这种情况在地方政府工作报告中出现分化,在2095份地方政府工作报告中,共有391份提及“行政处罚”,占总数的18.7%,而“行政许可”出现1084次,占总数的51.7%，“行政许可”的词频率是“行政处罚”的近三倍。

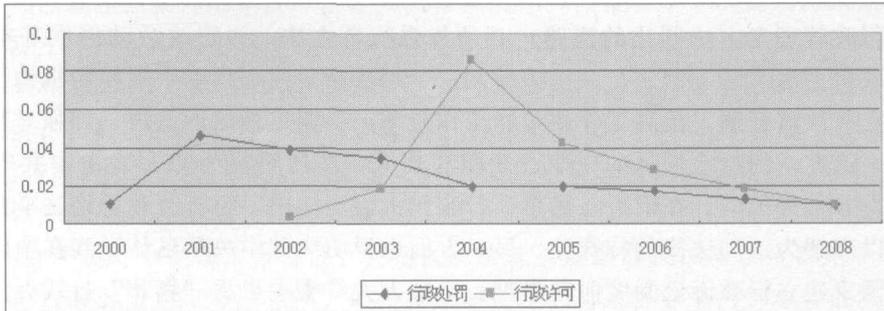
图表3: 地方政府工作报告中行政处罚和行政许可的词频率占当年度报告总数的对比:(横轴为年代,纵轴为词频比)



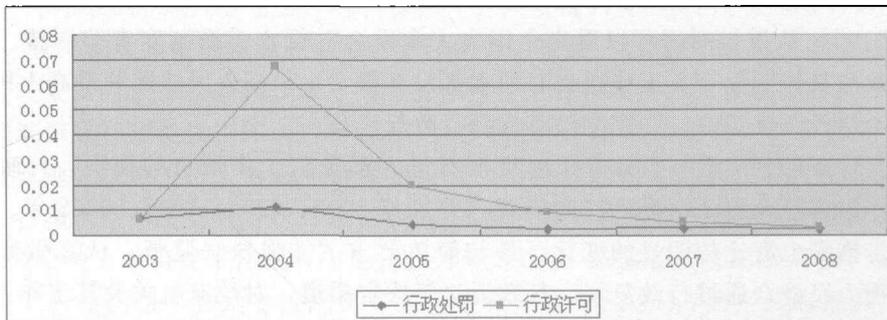
从上图可以发现,在行政处罚法和行政许可法颁行之前,地方政府工作报告中对两种行为几乎没有关注。但是在相应的法律出台后,两个词汇在地方政府工作报告中出现的频率开始增多。就其增长速度来说,两种行为的表现形态差别较大,自1997年至2008年期间,“行政处罚”的出现频率年度变化不大,维持在20%左右。与此形成鲜明对比的是“行政许可”的出现频率在2004年之前只有几次,但是在2004年之后急剧上升至200多次,80%以上的地方政府工作报告中都提到“行政许可”。从省级政府工作报告的情况看,结论也是一样的,在31个省级政府工作报告中,“行政许可”出现频率高于“行政处罚”的有25个,占绝大多数,只有4个省级政府工作报告中“行政处罚”的次数比“行政许可”略多一点,有1个省级政府工作报告中二者持平。截止2008年,全部的省级政府工作报告中都提及“行政许可”,而且保持连续状态,“行政处罚”似乎冷落得多,还有7个省级政府工作报告中从没有提到“行政处罚”,大多数只提及1次,较少出现连续几年持续提及的现象。从两个词语的词频比看,似乎说明地方政府对行政许可的反响比较强烈,或者说行政许可法的颁布对地方政府的触动比行政处罚法大得多。

对省部级领导言论的分析也得出同样的结论。在部级领导言论中，“行政许可”的出现频率是“行政处罚”出现频率的 1.7 倍，在省级领导言论中，“行政许可”的词频率是“行政处罚”的三倍多。如图 4 和图 5 所示。

图表 4：两个词语频率占当年度部级领导言论比例的对比：（横轴为年代，纵轴为词频比）



图表 5：两个词语频率占当年度省级领导言论比例的对比：（横轴为年代，纵轴为词频比）



综合观察图表三、四、五，可以发现：代表“行政许可”词频率的折线在位置上普遍高于代表“行政处罚”词频率的折线。“行政许可”的词频率更高，说明地方政府工作报告和省部级领导言论中更乐于提及“行政许可”，呈现出对“行政许可”的关注程度明显高于“行政处罚”的共性。分析其原因，笔者认为一个较为可信的理由是，行政处罚法是 1996 年制定的，行政许可法是 2004 年制定的，两者相差 8 年，两个时期政府的法治观念发生变化，进入 21 世纪，政府和社会对依法行政的认知和重视程度有所提高。因此，从 2004 年开始行政许可法实施之后，就引起了各地政府和高层领导较为广泛的关注。但是折线图中另一个醒目的现象，似乎与此种带有积极意义的说法是矛盾的，那就是三个图中“行政处罚”与“行政许可”词频率年度变化的整体状态不同。“行政处罚”的词频率年度起伏变化不大，而“行政许可”的词频率则跌宕起伏，出现明显的升降落差，2004 年“行政许可”词频率上升迅速，在 2005 年之后，其新鲜度不断降低，表现得尤为明显的是，在省部级领导言论中“行政许可”词频率在 2004 年达到峰值后，2005 年后迅速下降，在 2008 年已经低于 2003 年的水平。虽然从词频比的变化看，地方政府和高层领导对行政处罚和行政许可的认知程度不同，但事实上在笔者对各类工作报告和省部级领导言论中涉及行政处罚和对行政许可的具体语境进行比对后，发现二者的说法差异不大。这样看来，两个词语的词频率差异明显只是一个表面现象，“行政许可”词频率只是“虚高”。结合现实中行政机关冷落甚至想方设法规避行政许可法的情况，笔者认为官方对两部单行的具体行政行为法给予的关注都不高，两相比较，似乎更接受行政处罚法，而比较“排斥”行政许可法，个中缘由相当复杂，虽非本文讨论范围，但笔者认为至少

应从法律本身以及法律之外两个角度进行检讨,方才客观和全面。

(二) 行政复议、行政诉讼与国家赔偿

行政复议和行政诉讼作为解决行政争议的两条途径,受关注的程度并不相同,似乎从法律制定之初就注定了不同的命运。相对于行政复议,中共中央更重视行政诉讼,因为在仅有的1次直接提到“行政诉讼”的文件报告中,即提出立法建议。中共中央在1987年10月25日《沿着有中国特色社会主义道路前进——中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》中提出:“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路,必须加强行政立法,为行政活动提供基本的规范和程序。要完善行政机关组织法,制定行政机关编制法,用法律手段和预算手段控制机构设置和人员编制。要层层建立行政责任制,提高工作质量和工作效率。要制定行政诉讼法,加强对行政工作和行政人员的监察,追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”^[15]由中共中央直接提议法律的制定,是非常鲜见的,在刑事、民事、行政三大诉讼法中,只有行政诉讼法享此殊荣。笔者认为一方面可以理解为这部法律的特殊性,另一方面也说明中共中央早已认识到在中国这样一个长期实行人治的国家建立行政诉讼制度何其艰难。全国人大常委会也更“喜欢”行政诉讼,其工作报告中4次提到行政复议法、9次提到行政诉讼法。全国人大常委会不仅在数量上对行政诉讼给予两倍于行政复议的关注度,报告使用的语言也反映了同样的态度。如全国人大常委会认为“行政诉讼法的制定,是我国民主和法制建设的一件大事”,^[16]对于行政复议法,则说“行政复议法的制定,健全了对行政行为的监督机制,有利于纠正违法和不当的行政行为,维护公民和法人的合法权益,促进依法行政”。^[17]从报告用语可以看出全国人大常委会对行政诉讼制度寄予厚望。全国政协仍然不太关注行政法具体制度,其工作报告对两者都没有提及。最高人民法院和最高人民检察院就其职能对行政诉讼给予高度关注,而完全没有提到行政复议。

在《行政复议条例》时代,行政复议制度没有进入国务院工作报告的视野,行政复议法颁行后,国务院工作报告至今有4次提到行政复议,分别是2003、2004、2007、2008年。除了频繁强调外,工作报告措辞也有比较明显的变化,最初简单要求“加强执法监督,认真做好行政复议”,以后提出“重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道,对政府机关及其工作人员的监督”,进而提出“健全行政复议体制,完善行政补偿和行政赔偿制度”。国务院工作报告有两次提到行政诉讼,第一次是1990年七届全国人民代表大会上所做工作报告中要求“国务院各部门和地方各级政府要认真学习行政诉讼法,做好实施前的各项准备,并积极主动地配合人民法院开展工作”。2004年政府工作报告再次提到:“重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道,对政府机关及其工作人员的监督。”

我国于1995年建立的国家赔偿制度,与行政诉讼法相配套,对保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利,促进国家机关依法行使职权,具有重要作用。^[18]与行政诉讼制度最早由中共全会文件报告提出不同,1991年全国人大常委会工作报告中提出了今后要抓紧制定的六个方面的法律,其中就有国家赔偿法。综观中央层面的文件报告,对国家赔偿的关注程度普遍不

[15] 在此之前,中共文件报告中已经提到制定诉讼法的紧迫性。1956年在中国共产党第八次全国代表大会上董必武所做的《进一步加强法制,保障社会主义建设事业》的报告中指出:“现在的问题是,我们还缺乏一些急需的较完整的基本法规,如刑法、民法、诉讼法、劳动法、土地使用法等。”但是由于文革中法制建设完全停顿,直到1978年邓小平在中国共产党十一届三中全会上作《解放思想,实事求是,团结一致向前看》报告中再次提出:“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等。”这里的诉讼法应该不包括行政诉讼法。根据行政立法研究组组长江平教授的回忆,行政诉讼法的制定是行政立法研究组无法完成行政法总则的制定、退而求其次的结果。

[16] 1991年全国人大常委会工作报告。

[17] 2003年全国人大常委会工作报告。

[18] 1995年3月11日田纪云在第八届全国人大第三次会议上所做的全国人大常委会工作报告。

低,有的机关给予国家赔偿的关注程度很高。如中共全会文件报告两次提出建立赔偿制度,分别是1993年中共中央《关于建立社会主义市场经济的决定》提出“建立对执法违法的追究制度和赔偿制度”,1995年中共中央《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中提出“建立执法违法的追究制度和赔偿制度”。全国人大常委会给予国家赔偿法的关注程度也很高,前后8次提到“国家赔偿”,仅次于“行政诉讼”。最高人民法院工作报告自1995年至今每年都总结法院审理国家赔偿案件的情况。最高人民检察院在工作报告中5次提到国家赔偿,主要是刑事赔偿。国务院工作报告中国家赔偿(或行政赔偿)^[19]的词频和“行政诉讼”的词频相同,都只有2次。国务院在2004年政府工作报告提出:“实行执法责任制和执法过错追究制,完善并严格执行行政赔偿制度,做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿。”2008年政府工作报告再次提出:“只有全面推行依法行政,努力做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法要追究,让权力在阳光下运行,才能保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。”两次政府工作报告都提到“侵权要赔偿”。中共中央、全国人大常委会、最高人民法院以及最高人民检察院都给予国家赔偿比较高的关注度,与行政诉讼制度大致相当,但是国家赔偿法和行政诉讼法两部法律的实施效果却大相径庭。

和国务院一样,地方政府也对行政复议制度更为关注,自1995年地方政府工作报告中出现“行政复议”至今,该词在地方政府工作报告中共出现549次,占地方政府报告总数的26%,以2007年最多,共有125个地方政府工作报告提到“行政复议”,占当年度工作报告总数的34%。截止到2008年,全国绝大多数的省级政府都在工作报告中提到“行政复议”,省以下地方政府工作报告中提及“行政复议”也比较普遍。地方政府工作报告中对行政复议比较典型的说法有两种:前些年,主要是强调搞好行政复议工作;近年,开始出现完善行政复议制度,创新行政复议方式等提法。相对而言,地方政府对行政诉讼和国家赔偿(包括行政赔偿)的关注程度低得多,1990年的贵州省政府工作报告最早提到“行政诉讼”。此后陆续有地方政府在工作报告中提到“行政诉讼”。2005年,有23个地方政府在工作报告中提到“行政诉讼”,是迄今为止的最高值,以后逐年降低。截止2008年,“行政诉讼”在地方政府工作报告中共出现75次,占地方政府报告总数的3.6%,保守估计,全国还有80%以上的地区从未在工作报告中提到“行政诉讼”。

和中央层级报告的形态显著不同,地方政府工作报告中对“国家赔偿”的关注度不高。截止2008年,该词频总数只有128次,占总数的6%,仅高于“行政诉讼”,远远低于“行政复议”、“行政处罚”、“行政许可”。截止2008年,共有8个省府、1个自治区政府、2个直辖市政府在政府工作报告中提到“行政赔偿”或者“国家赔偿”,占全部省级政府的35%,尚有三分之二的省级政府从没有在政府工作报告中提到行政赔偿或者国家赔偿。地方政府工作报告中提到“国家赔偿”的说法都很原则,如“认真贯彻国家赔偿法”,或者“进一步加大行政执法和行政执法监督检查的力度,加强行政复议、行政应诉和行政赔偿工作,提高政府依法行政的水平,提高执法队伍的整体素质”。

省部级领导言论中论及“行政复议”、“行政诉讼”、“国家赔偿(或行政赔偿)”的数量极为稀少,其中部级领导言论中涉及“行政复议”共120次,占总数的8.2%,涉及“行政诉讼”的53次,占总数的3.6%,涉及“国家赔偿”(或行政赔偿)的只20次,占总数的1.3%。省级领导言论中3个词语的比例更低一些,涉及“行政复议”81次,占总数量的3%,涉及“行政诉讼”的21次,占总数量的0.8%,涉及“国家赔偿”(或行政赔偿)29次,占总数的1%。远远低于“行政处罚”、“行政许可”在省部级领导言论中占的比重。相对而言,高层领导对行政复议更关注一些,部级领导言论中“行政复议”的词频率是“行政诉讼”词频率的两倍,省级领导言论中“行政

[19] 在对国务院政府工作报告和地方政府工作报告进行检索时,考虑到行政机关的关注重点是行政赔偿,因此同时检索了国家赔偿和行政赔偿。文中涉及到国务院政府工作报告和地方政府工作报告的数字是两个词汇频数的总和。

复议”的词频率是“行政诉讼”词频率的四倍。虽然三词的词频率很低,从地方政府工作报告和省部级领导言论中仍然可以看出地方政府和高层领导对监督行政的态度越来越重视了。1999年以前是“强调贯彻行政诉讼法”;2000年开始提出“接受司法机关根据行政诉讼的监督”;2004年以后强调“重视群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道对政府机关及其工作人员的监督”;2005年开始有地方政府和高层领导提出行政复议或者行政诉讼败诉率可以作为评价政府执法水平的标准之一,各地方开始探索各种具体的制度推进行政复议和行政诉讼,如行政机关法定代表人出庭;对败诉案件责任追究;部门负责人旁听行政诉讼案件审理;重大行政诉讼案件跟踪反馈等。对行政赔偿,地方政府和高层领导的态度都比较“冷淡”。

结 语

整体而言,1978年至今30年来,中国行政法治取得了巨大的成就,依法行政的观念逐渐深化,法治政府建设的各项具体制度逐步完善。官方和高层领导对行政法相关问题的认识逐步深入,从最初的宣示性的“依法行政,依法办事”到重视贯彻依法行政原则的各项具体制度。

从关键词的演化来看,笔者发现我国行政法治发展进程以10年为期,大约10年左右,行政法治会取得具有重要意义的新进展。这种以10年为单位累积的变化表现在:中共全会文件报告,从1984年第一次提出“市场经济”到1993年提出“依法行政”,相距9年,再到2005年提出“法治政府”,相距12年。中共中央从1993年单独提出“依法行政”到2002年将“依法行政”和“依法执政”同时提出,历经9年。国务院政府工作报告,自1981年第一次提出“市场经济”到1993年提出“依法行政”,期间相距12年,再到2004年提出“法治政府”,相距11年。地方政府工作报告在1993年同时提出“市场经济”和“依法行政”,2002年提出“法治政府”,期间历时9年。“依法行政”从1993出现在个别地方的政府工作报告中到2007年扩大到全国范围,这个期间历经14年。2008年出现的一些变化引人注目,地方政府工作报告中“依法行政”的词频率达到“市场经济”的两倍,部级领导言论中“依法行政”的词频与“市场经济”的词频首次相等,甚至出现部分省级政府只强调依法行政,不再强调市场经济。这些变化无疑说明官方对依法行政、法治政府的重视程度有所提高。

不过,在行政法治意识增强的大趋势下,数据统计还反映了一些局部的、微观的特点。首先,官方对行政法治的认识重原则、轻制度,重行为、轻监督。总体看,官方对行政法治的认知停留在依法行政的一般原则上,对行政法治具体制度建设关注很少。无论是在中央层面还是地方层面上,“依法行政”的词频最高,但是对具体制度论述相当少,而且从官方的常用语言上,多数只是一般性地强调依法行使职权等。从行政法具体制度来看,官方相对更重视行政行为,轻视监督行政,尤其是对自身权力影响较大的行为。如果按照由多至少的顺序,将行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿(或行政赔偿)5个关键词在地方政府工作报告和省部级领导言论中出现频率排列一下,“行政许可”最高,其次是“行政处罚”,再次是“行政复议”,最后是“行政赔偿”、“行政诉讼”。可见从地方政府和高层官员的角度,对直接规范行政行为的法律更在意一些,而对于监督行政的法律不仅认识晚,关注程度也相对更低。

其次,“法治政府”一词曾经流行一时,但是最近几年开始被淹没在其他多个政府建设目标(如服务型政府、责任政府、透明政府、诚信政府等等)之中,与国务院建设法治政府的目标之间差距甚大。^[20]这种游移不定、事过境迁的态度从另一个角度也获得证实,在国务院文件或者行政

[20] 国务院2004年3月22日发布的《关于全面推进依法行政的实施纲要》中提出,“全面推进依法行政,经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标。”按照纲要的要求,应当在2014年基本实现建设法治政府的目标。

法律颁布当年或者次年行政法的关键词出现词频高峰，但是随后迅速下降，尤其是地方政府工作报告和省部级领导言论中行政法的7个关键词都出现“潮起潮落”的特点。如地方政府工作报告中自1999年开始，“依法行政”出现的次数开始多于“市场经济”。2004年和2005年地方政府工作报告中“法治政府”的词频激增，但是2005年之后上升的速度放缓，到2008年基本与2005年持平，维持在40%左右。省部级领导言论表现出同样的特点，2004年“依法行政”和“法治政府”的频率都较往年有显著提高，但是2005年之后逐渐降低。之所以1999年和2004年“依法行政”、“法治政府”的词频出现显著增多的重大变化，笔者认为1999年和2004年国务院颁发的《国务院关于全面推进依法行政的决定》和《全面推进依法行政实施纲要》两个文件起到了直接的作用。成文法的颁布对地方政府工作报告和省部级领导言论也起到刺激作用，如1997年地方政府工作报告中开始出现“行政处罚”，而2004年和2005年地方政府工作报告和省部级领导言论中对“行政许可”的词频数量激增，达到历史最高值。地方政府工作报告中2000年“行政复议”的词频比出现高峰，部级领导言论中对行政复议的关注程度也在2000年达到最高值，以后逐年下降。这种现象一方面说明国务院文件和行政法律的颁布对于提高官方的认识水平有推动作用，但是不久词频比出现下降的趋势，又说明国务院文件和成文法的刺激作用持续时间很短，地方政府和省部级领导对依法行政、法治政府的认识仍然停留在浅层次的“与时俱进”，对法律的颁行引起的行政管理领域的深刻变革没有足够的理解和重视，官方对行政法治的认识存在“应景”的嫌疑。

上述情况，已经比较明显地暴露出我国法治政府建设出现“动力缺乏症”的端倪。驱动力的问题不解决，依法行政和推进法治政府建设就会出现“进一步，退两步”或者“明进暗退”的窘况。中国改革开放三十年的发展历程说明，在依法行政初创阶段，市场经济是源动力。从1978年至1990年期间，行政法的关键词均未出现在官方文件报告和高层领导言论中。自1991年之后，市场经济制度逐渐完善，依法行政、依法执政、法治政府等关键词开始频繁出现在各类文件、报告以及高层领导言论中。可见，依法行政观念的产生和深化是市场经济发展的必然要求。但是市场经济自身的缺陷是无法避免的，经济领域的改革转化为政府变革，是需要时间和条件的。市场经济于行政法治的作用，只相当于一个“心脏起搏器”，没有其他机能的协调与配合，是难以持续发生作用的。在国家制度变革已经进入到深层次，各种矛盾冲突比较尖锐时，市场经济的推动就会出现动力不足的现象。从“依法行政”、“法治政府”等关键词词频变化轨迹看，行政法制度的建立和推动都是自上而下进行的，这种自上而下的推动，实践中往往造成执行力逐级衰减、打折的现象，这种执行力衰减也是造成行政管理中政令不通、执行不畅的一个主要原因。目前我国行政法律体系日臻完备，立法成就有目共睹。但是，很多行政法律的实施效果往往大打折扣，法律难以有效实施的根本原因还是在于政府缺少推行法治的动力。三十年中，在市场经济的推动下，政府依法行政的主动性有所提高，但是在这种表面现象下，隐含的是市场经济的推动力逐渐降低，行政法治建设的步伐放缓的危机。在这方面，有一个现象特别令人深思，即全国政协会议对行政法的7个关键词表现一致，关注时间最晚，频次最低，方式最消极。例如，全国政协2002年在工作报告中正式提出“依法行政”一词，相对于政府在1993年的工作报告中提出“依法行政”晚了近10年。对行政法具体制度，包括行政处罚、行政许可、行政复议、行政诉讼、国家赔偿则完全“漠视”，在工作报告中无一提及。政协对行政法治的态度与其民主监督、参政议政的职能完全不相适应。