

法治与国家治理现代化

张文显*

内容提要 法治与国家治理体系和治理能力有着内在的联系和外在的契合。法治是国家治理的基本方式。依法治国、依法执政、依法行政、严格执法和公正司法,决定了推进国家治理现代化本体上和路径上就是推进国家治理法治化。现代法治为国家治理注入良法的基本价值,提供善治的创新机制,法治对于国家治理现代化具有根本意义和决定作用;法治化是国家治理现代化的必由之路,治理体系法制化和治理能力法治化是国家治理法治化的两个基本面向;从法治国家转型升级为法治中国、从法律之治转型升级为良法善治、从法律大国转型升级为法治强国以及加快构建中国特色社会主义法治体系是法治现代化之路的主要内容。

关键词 法治 良法善治 国家治理 法治化 法治现代化

22年前,中国改革开放的总设计师邓小平同志高瞻远瞩地提出,“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”^①2013年,在邓小平同志这一战略思想的基础上,党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。^②这一总目标的设计为法学研究和法治建设提出了新的时代性重大课题。

法治与国家治理息息相关。在现代国家,法治是国家治理的基本方式,是国家治理现代化的重要标志,国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。通过健全和完善国家治理法律规范、法律制度、法律程序和法律实施机制,形成科学完备、法治为基的国家治理体系,使中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型、更加管用,并不断提高运用社会主义法治体系有效治理国家的能力和水平。

* 国家司法文明协同创新中心首席科学家,中国法学会学术委员会主任。

① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第372页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第3页。

一、法治是国家治理现代化的基本表征

法治与人治代表着两种不同的国家治理模式。法治是现代国家治理的基本方式,实行法治是国家治理现代化的内在要求。现代法治的核心要义是良法善治。正是现代法治为国家治理注入了良法的基本价值,提供了善治的创新机制。国家治理现代化的实质与重心,是在治理体系和治理能力两方面充分体现良法善治的要求,实现国家治理现代化。

(一) 现代法治为国家治理注入了良法的基本价值

就国家治理体系而言,“良法”就是良好的制度。国家治理是不是良法之治,关键看国家治理制度体系贯通什么样的价值观和价值标准。以国家治理现代化的世界元素和中国标准而言,秩序、公正、人权、效率、和谐等当属其基本价值。

1. 秩序价值

对于任何国家而言,国家治理第一位的、最直接的目的是建立和维护安定有序的社会秩序。秩序的存在是人类生存、生活、生产活动的必要前提和基础。没有秩序,人类的公共性活动就不可能正常进行。当代中国,内部秩序的基本形态包括公共生活秩序、市场经济秩序、民主政治秩序、意识形态秩序;外部秩序包括国际经济秩序和政治秩序。秩序的存在是人民安居乐业、国家长治久安最基础、最根本的条件,所以,国家治理首先要建立和维护秩序。当然,法治和国家治理要实现的秩序是“包容性秩序”。不是任何一种秩序都能够称得上是“包容性秩序”的。历史上,封建统治阶级及其代言人把封建等级制看作不可侵犯的秩序。韩非宣称“臣事君,子事父,妻事夫,三者顺则天下治,三者逆则天下乱,此天下之常道也。”^③董仲舒更是把“君为臣纲,父为子纲,夫为妻纲”^④宣布为封建社会秩序的核心内容。这样的秩序是蔑视人性、维护特权、禁止社会流动的秩序,与现代法治和国家治理所主张的安定有序南辕北辙。在社会主义核心价值观体系引领下的秩序是百花齐放、百家争鸣、尊重差异、包容多样、“和而不同”的秩序,是一种使自由而平等的竞争和人道主义的生活成为可能的秩序,是摆脱了单纯偶然性、任意性、不可预测性的秩序,是各种社会分歧、矛盾和冲突能够在道德精神和法律理性的基础上得以和平解决或缓和的秩序,是社会组织健全,社会治理完善,社会安定团结,人民群众安居乐业的秩序。

“包容性秩序”是充满活力的秩序。充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定,全社会的创造能量充分释放,创新成果不断涌现,创业活动蓬勃开展。充满活力意味着人们享

^③ 《韩非子·忠孝》。

^④ 《礼纬·含文嘉》。

有广泛的自由,诸如:人身自由,不因性别、出身、血缘、籍贯、财产、受教育程度等因素而受到管制和歧视;思想自由,让想象力和兴趣热情奔放,生产出各种各样的精神产品和物质产品;言论自由,每一个人都有权利负责地以语言、文字、图画、微博、微信、视频及其他方法自由地发表和传播自己的意见,并且拥有听取他人意见的平等权和相对于政府的知情权;创造自由,让聪明才智在理论创新、技术创新、生产创新、文化创新、制度创新等方面“物尽其用”;契约自由,基于血缘、亲情、宗教、伦理、权力等而形成的“人对人的依赖关系”退居到次要地位或者被彻底粉碎,每个人都成为独立的个人和平等的权利主体,每个人都可以依据自己的切身利益和合理预判与他人自由地交往和交易。充满活力也意味着要尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重作为劳动结晶的技术和资本,放手让一切劳动、知识、技术、管理、资本等生产要素的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌现。充满活力也意味着全社会的积极因素被充分调动起来,盲动因素得到正确引导,消极因素尽可能被化解。

2. 公正价值

公平正义是现代法治的核心价值追求,也是中国特色社会主义的内在要求。因而,国家治理的核心价值必然是体现党和国家执政为民的理念和社会公众的公平诉求,保障和促进社会公平,建设“公平中国”。

从古代到现代,人们不断地探讨个人、社会、国家为什么需要正义以及正义在社会中所扮演的角色;绞尽脑汁去解答什么是正义,怎样的人、怎样的行为、怎样的规则、怎样的制度、怎样的社会、怎样的国家才算是公正的;正义的标准或正义原则应当是什么样子,以及正义与其他社会价值的矛盾与调和。这些问题随着时代的变迁和社会矛盾的复杂化而不断改变形式。中共十八大报告、十八届三中全会《决定》和习近平总书记的系列讲话科学地回答了这些问题,并顺应时代潮流和人民意愿,提出了解决当代中国公平问题的基本方向和思路。党的十八大以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点,提出逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展的权利。十八届三中全会《决定》进一步把“促进公平正义”、“增进人民福祉”作为全面深化改革的出发点和落脚点,强调“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。^⑤ 习近平总书记深刻阐述了国家治理与保证社会公平正义的关系,指出“全面深化改革必须着眼创造更加公平正义的社会环境,不断克服各种有违公平正义的现象,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。”“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排,努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象,保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和政策规定,哪里有不符合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革;哪个领域

^⑤ 前引^②第4页。

哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点。对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决,使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则,更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。”^⑥

在国家治理范畴内,社会公平主要包括权利公平、机会公平、规则公平、司法公正。

第一,权利公平。权利公平包括三重意义:一是权利主体平等,排除性别、身份、出身、地位、职业、财产、民族等各种附加条件的限制,公民皆为权利主体,谁都不能被排除在主体之外;国家对每个公民“不偏袒”、“非歧视”。二是享有的权利、特别是基本权利平等。在基本权利方面不允许不平等的存在,更不能允许任何组织或者个人有超越宪法和法律的特权。三是权利保护和权利救济平等。“无救济则无权利”。任何人的权利都有可能受到侵害或削弱,当权利受到侵害或者削弱的时候,应当获得平等的法律保护和救济。不能因为当事人保存证据的意识和取证能力不强、交不起诉讼费用、请不起律师等原因而导致打官司难、胜诉难、胜诉之后执行难。

第二,机会公平。机会公平也称作机会平等。机会公平是人类从身份社会进入契约社会的过程中提出来的反对封建等级制度和世袭制度的革命纲领。机会公平纲领要求摒弃先赋性特权、身份等级等不公正因素的影响,保证每个社会成员能够有一个平等竞争的条件,从而拓展个人自由创造的空间,最大限度地发挥每一个人的能力和潜能。在现代社会,机会公平堪称是最重要的正义原则,因为机会公平是起点平等,没有起点平等,后续的平等就是画饼充饥。机会公平意味着对发展进步权利的普遍尊重。它要求在公共领域公正地对待和确保每一个人的权利,各种职位对一切符合条件的人开放,允许并鼓励不同阶层、地域互相开放,允许社会成员自由流动。机会公平当中最重要的是教育公平。教育公平就是为所有人提供同等的受教育的机会和均等的教育资源,为所有人创造自由而全面发展的均等条件,使人们在公平正义的阳光普照下,从同一起跑线上起跑,向着共同的幸福未来进发。

机会公平还应当包括代际平等。不仅要切实保证当代人的平等机会,而且应当关注和保证后代人机会平等。当前,我国有相当多的农民、农民工、普通工人和困难群众子女享受不到社会公认的公共教育资源,不能接受平等教育,这必将导致他们普遍缺乏在未来社会的生存能力和竞争能力,形成新的代际不公。

习近平总书记高度重视机会公平。他说“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。有梦想,有机会,有奋斗,一切美好的东西都能够创造出来。”^⑦

在国家治理制度体系中,虽然机会公平并不能确保“结果平等”,但它为每个成员的发展提供了公平参与和实现梦想的可能性。在社会各个领域,人们之间能力有高低,结

^⑥ 习近平《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《人民日报》2014年1月1日,第2版。

^⑦ 习近平《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》,载《人民日报》2013年3月18日,第1版。

果会不同,但机会公平了,心态也就会平和许多。最近几年频频曝光的“官二代”、“官三代”违规担任公职和领导干部的事件在媒体上被广泛议论,根源就在于它们破坏了机会公平、平等竞争的底线,泯灭了其他竞争者脱颖而出的梦想和预期,触动了广大平民百姓渴望机会公平的神经。

第三,规则公平。规则是一个统合概念,包括了所有的法律规则、政策规则、显规则、潜规则、硬规则、软规则等。这里讲的规则公平主要是政策和法律规则要公平。规则公平有三重涵义:第一,形式上公平,就是人们经常说的法律(政策)面前一律平等,即立法上的平等,全体公民,不分民族、种族、职业、宗教信仰、财产状况、受教育程度、居住年限与社会地位,在法律规则和标准面前人人平等。第二,实体公平,就是权利义务对等,既不允许存在无权利的义务(奴役),也不允许存在无义务的权利(特权),每个人都既享有权利又承担义务,自由地行使权利,忠实地履行义务。第三,在法律实施中“无例外”,对任何公民的合法权益,都应当依法保护;对任何公民的违法犯罪行为,都平等地依法追究。既不容许不受保护的“例外”,也不容许不受处罚的“例外”。总之,任何人,不论职位高低,不论贫富差异,法律上一视同仁。

第四,司法公正。司法是维护社会公平的最后一道防线,司法公正是社会公平的底线。客观地说,我国的司法基本上是公正的,但不公正的案件时有发生,造成了恶劣影响。影响司法公正的首要因素是法官、法庭、法院难以做到依法独立公正办案,遭遇到的干扰和干涉太多。2013年2月23日,习近平总书记在中央政治局第四次集体学习会上尖锐地指出:群众反映,现在一个案件,无论是民事案件还是刑事案件,不托人情、找关系的是少数。尤其到了法院审判环节,请客送礼、打招呼、批条子的情况很严重。这说明依法独立公正司法的外部环境很差,司法独立和司法公正受到不应有的干扰。地方保护、部门保护的干扰和干涉,以权压法、权大于法、迫使司法机关滥用职权、违法办案的现象时有发生,导致司法不公、冤假错案,甚至引发大规模群体性事件,特别是在土地征用、房屋拆迁、社会保障、高速公路建设、新农村建设等领域尤为突出。越是往下,司法机关依法独立公正办案的压力越大。

司法公正是司法公信和国家公信的基础,如果这一基础被虚化,人民群众对公平正义的信心、对法律的信任、对法治的期待,就会一落千丈。正如英国哲学家培根所言:“一次不公正的司法判决其恶果甚于十次犯罪,因为犯罪只是弄脏了水流,而不公正的判决却是弄脏了水源。”^⑧对于“弄脏了水源”,我的理解就是破坏了司法和法律的公正,也摧毁了司法和法律的公信力。党的十八大之后,习近平总书记多次强调指出:全面推进依法治国,必须坚持公正司法。“要依法公正对待人民群众的诉求,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、

^⑧ W. Aldis Wright M. A., *Bacon's Essays and Colours of Good and Evil with Notes and Glossarial Index*, New York: the Macmillan Company, 1899, P. 222.

损害人民群众权益。”^⑨在2014年1月召开的中央政法工作会议上,习近平总书记明确提出维护公平正义是司法与法治的核心价值。这表明党和人民对司法提出了更高的标准和更严格的要求。为了做到司法公正,所有司法机关都要紧紧围绕公正这个主题来改进工作,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题,要优化司法职权配置,规范司法行为。同时,要坚持和改进党对司法的领导,加强和改进人大对司法工作的监督,进一步深化司法改革,确保人民法院、人民检察院依法独立公正地行使审判权和检察权,切实维护司法权威和公正;要大力培养理性的司法文化,尊重司法公正和司法权威,为司法机关创造公正司法的制度环境、文化环境和物质条件。

3. 人权价值

确认和保障权利是法治的真谛,尊重和保障人权是国家治理的精髓所在,也是国家现代性的根本体现。将法治精神融入国家治理,就是要确立和强化人权和公民权利神圣的观念和信念,确保在各种考量中,人权和公民权利具有优先性,这是使人活得自由且有尊严的内在要求。我国某些地方频频发生公民的人身自由、人格尊严、通信秘密、生命、财产等人权和公民权利受到侵害的事件,究其原因就是人权和公民权利还不够神圣,有些官员不把人权和公民权利当回事。在国家治理中,一定要懂得只有政府认真对待人权和公民权利,人民才会认真对待政府、法律和秩序,这样才会形成官民和谐型社会。十八届三中全会《决定》设立了政府权力清单制度和公民、法人、社会组织、市场主体权利负面清单制度,认定国家机关和公权力部门“法无授权不可为”,公民、法人、社会组织“法无禁止则自由”,这是国家治理中人权理念的升华和文明进步。

尊重和保障人权,最重要的是保障公民的基本权利。基本权利主要是指人权和宪法宣告的公民基本权利。通常划分为三类,第一类是公民政治权利和自由,诸如知情权、参与权、选举权与被选举权、监督权,以及言论、出版、集会、结社、游行、示威自由,宗教信仰自由,人身自由,人格尊严,通信自由,住宅不受侵犯,通信秘密受法律保护,等等;第二类是经济、社会、文化权利,主要包括财产权、受教育权、劳动权、休息权、健康权、契约自由,在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利,退休养老的权利,医疗服务和保障的权利以及环境权等等。第三类是特殊人群、社会相对弱势群体的权利,主要是少数民族、妇女、儿童、老年人、残疾人等的权利。在这些权利当中,生存权是首要人权,发展权是根本权利。随着经济社会的发展,人们对“权利”的认知与诉求将从生存层面上升到发展层面,从直接的经济层面上升到政治、文化层面,权利关注将持续升温,新型权利将不断涌现。作为国家治理核心主体的执政党和国家权力机关要积极回应人民群众日益增长的多样化权利诉求,不断丰富宪法法律权利体系,健全人权和权利保障制度。

^⑨ 习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日,第2版。

4. 效率价值

与秩序、公平正义和人权一样,效率也是一个社会的核心价值。一个治理良好的社会必然是有秩序的社会、公正的社会、人权有保障的社会,也应当是高效率的社会。国家治理的效率通过法治可以更好地实现。从理论和实践两个方面看,法治化的治理要比人治化的治理更有效率,更能够保持可持续发展。在人治化的治理中,在重大决策事项上,领导人个人说了算,看起来决策效率很高,但由于个人的见识、智慧和能力毕竟有限,这种决策方式很容易出错,甚至在根本性、全局性问题上出现颠覆性错误,而且往往难以自我纠正。十年“文革”就是沉痛的教训。现在一些地方少数领导人自以为是、独断专行,瞎指挥、瞎折腾,干了很多劳民伤财、得不偿失的蠢事,盲目决策、错误拍板上马的项目、工程,给土壤、水流、大气造成严重污染,并致使社会矛盾激发,群体性事件频发。而在法治化的治理中,决策者依照程序科学决策、民主决策,看起来比较费事费时,但决策失误的可能性大大减少,而决策失误是最严重的负效率。同时,由于建立了明晰的人权制度、物权制度、合同制度、侵权制度、诉讼制度等,为经济社会主体确立了制度信心,从而激发了社会活力,保障了自由竞争,实现了政治效率、经济效率和社会效率在法治的框架内持续增量。

5. 和谐价值

我们正处在改革的深水区和发展的关键期,同时也处于社会矛盾的凸显期。面对这一国情背景,构建社会主义和谐社会,努力促进人与人之间、公民与国家之间、群体与群体之间、阶层与阶层之间、区域与区域之间、乃至国家与国家之间和谐,实现各主体各得其所又和谐相处,毫无疑问应当是国家治理的核心价值。

“和谐”是一个非常古老而又经久不衰的概念。人们通常是在美学、哲学和社会科学三个方面理解“和谐”。在美学意义上,东西方思想家早就将和谐视为至美、最美。中国思想家欣赏音乐的和谐之美,把音乐中不同音符之间的合成与流动看作和谐。古希腊思想家认为“美是和谐的比例”,数是比例的表达,事物之间的和谐关系可以表现为某种恰当的数的比例关系。在哲学意义上,古希腊哲学家毕达哥拉斯把“和谐”作为哲学的根本范畴,并且认为和谐是以差别和对立的存在为前提的,是“对立的東西产生和谐,而不是相同的东西产生和谐”。“和谐”(“和”)也是中国哲学的根本范畴。春秋战国时期就有思想家作出了“和实生物,同则不继”的著名论断。孔子提出“君子和而不同,小人同而不和”,并且认为和谐不仅是客观规律,而且是做人、治国的原则,因而把“和”、“同”两个范畴引入社会道德领域和政治领域。在社会科学诸多学科中,和谐也是重要范畴或基本范畴,这一范畴通常与国家理想、国家治理和社会治理相联结。华夏先民主张的“小康社会”,洪秀全主张的“有田同耕,有饭同食,有衣同穿,有钱同使,无处不均匀,无人不饱暖”的“太平天国”,康有为提出“人人相亲、人人平等的大同社会”,孙中山追求的“天下为公”,柏拉图所设想的“理想国”,空想社会主义者傅立叶、欧文、魏特林等人设想的“乌托邦”,马克思和恩格斯梦想的共产主义社会,毛泽东等新中国缔造者提

出建立“中华人民共和国”都是以和谐为表征的国家或社会。上述意义是互通的,为我们理解和谐概念和作为国家和社会理念的和谐提供了丰富的思想资源。

党的十六大以来,有关和谐、社会和谐、促进社会和谐、构建社会主义和谐社会等的论述和实践,则为我们深刻把握和谐价值提供了更为直接的思想理论基础。党的十六大报告在阐述全面建设小康社会的宏伟目标时强调要努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步明确了构建社会主义和谐社会的指导思想、目标任务和原则,进一步部署了构建社会主义和谐社会的工作任务。党的十七大报告十分深刻地作出了“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”的论断,并指出“构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果”,“要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求和共同建设、共同享有的原则,着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,为发展提供良好社会环境。”^⑩十八大报告也强调“加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证。”^⑪

在推动国家治理现代化中,以和谐作为法治和国家治理的核心价值,就是要把和谐价值融入法律规范体系和国家治理制度体系之中,致力于构建社会主义和谐社会。一要致力于引导和维护作为社会细胞的个体与个体的和谐,在诚信友善的基础上,促进人与人之间真诚相待、坦然相处、友爱互助,建立起良好和谐的人际关系,夯实和谐社会、和谐中国的根基。二要致力于引导和维护人与社会和谐,包括公民与国家的和谐,个体与集体的和谐,居民与社区的和谐,群体(阶层)与群体(阶层)的和谐等。三要引导和维护人与自然的和谐,人与自然的和谐与人与人、人与社会的和谐是相得益彰的。四要致力于引导和维护中国与世界的和谐,推进国际关系民主化、全球治理法治化,尊重文化多样性和发展模式多样化,尊重各国独立自主选择发展道路的权利,尊重各国平等参与国际事务的权利;坚持国与国之间和平、民主、平等的原则,强调以合作共赢为目标,以合作谋和平,以合作促发展。

和谐不仅是法治和国家治理的基本价值,在某种意义上也是法治和国家治理的终极价值、元价值。相对于其他价值,其“终极性”、“元地位”表现为:一是凝练国家和法的价值,即从社会生活、历史传统、社会未来发展、哲学和法理中凝练出现代国家和法的

^⑩ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2007年10月25日,第1版。

^⑪ 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2012年11月18日,第1版。

价值。二是规范国家和法的价值,即从根本上决定着其他价值的本质属性,秩序应当是和谐的秩序,自由应当是和谐的自由,正义应当是和谐的正义,人权应当是和谐的人权,效率应当是和谐的效率,等等。三是引领和协调国家和法的价值,使它们成为内在统一、互为补充、互相支撑的价值体系。四是反思和追问国家和法的价值,推动法治和国家治理的制度创新。进入 21 世纪以来,和谐越来越成为中国社会普遍关注的价值理念和标准,成为统摄一切价值的元价值。和谐精神的导入,必将使中国社会主义法治体系和国家治理体系超越中国传统“统治”和西方传统“治理”而走向善治。

(二) 现代法治为国家治理提供了善治的创新机制

善治,是就国家治理能力而言的。国家治理是不是“善治”,关键看治理的目的、机制、方式、方法。“善治”(good governance),是个典型的外来语。国外学者对“善治”有多种解读和解释,其中法国学者玛丽-克劳斯·斯莫茨的解读具有一定的代表性,她认为:善治包括四大要素:第一,公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都须通过法治来实现。第二,公共机构正确而公正地管理公共开支,亦即进行有效的行政管理。第三,政治领导人对其行为向人民负责,亦即实行责任制。第四,信息畅通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性。^⑫“善治”一词的“正式”定义主要来自世界银行、国际货币基金组织、联合国(特别是联合国开发计划署)、经合组织以及其他捐赠组织。”^⑬例如,联合国开发计划署(the United Nations Development Program)认为“善治是政府、公民社会组织和私人部门在形成公共事务中相互作用,以及公民表达利益、协调分歧和行使政治、经济、社会权利的各种制度和过程。”^⑭在中国语境中,“善治”远远超出了西方学者赋予“善治”的语义,其基本特质一是以人为本,二是依法治理,三是公共治理。

1. 以人为本

“以人为本”,就是一切从人出发、以人为中心;就是要把人作为观念、行为、制度的主体,把人的解放和自由、人的尊严、兴趣和全面发展,作为每个人、每个群体及至每届政府、每届领导人的终极关怀。同时,“以人为本”也意味着在党和政府的全面终极关怀之外,人也应当把自己看作人、提高自己的人性,在社会生活中应当有宽容、诚信、自主、自律的自觉意识和观念,既善待自己和他人,也要求他人善待自己。

以人为本是根植于当代中国特色社会主义实践并超越传统中华文明、符合中华民族和中国人民根本利益的法治和国家治理理论。它凝聚了中国社会的高度共识,体现了法治和国家治理理论的本土化、综合化、政策化和国际化多重元素,荷载了人类社会

^⑫ [法]玛丽-克劳德·斯莫茨《治理在国际关系中的正确运用》,肖孝毛译,载《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。

^⑬ 王正绪《亚太六国国民对政府绩效的满意度》,苏世军译,载《经济社会体制比较》2011年第1期。

^⑭ [美]G. 沙布尔·吉玛·丹尼斯·A. 荣迪内利编《分权化治理:新概念与新实践》,唐贤兴、张进军等译,格致出版社、上海人民出版社2013年版,第5页。

治理模式从人治到法治再到良法善治的理性诉求。

以人为本之所以是善治,在于其界定了法治和治理的“良善”本性。以人为本的法学(律)表达就是尊重和保障人权,尤其是对弱势群体民生权利的关怀和保护。人权作为宪法基本原则在整个法律体系中的通贯,其对公民自主与福利的尊奉与守护,及其对公权力的训诫与规制,使得“法治”和“治理”不仅仅表征一种“术”和方法,更具有了道德上的正当性与合法性,以人为本的善治必然催生社会、国家、人民臻于至善。

以人为本理念在中国政治和法治系统中的贯彻,标识和引导着国家治理的现代化进程。以人为本的提出,就是要纠正经济发展和转型中出现的急功近利、拜金主义、纵欲骄奢、恃强凌弱、环境污染、生态破坏等漠视人的主体性、尊严福祉、自由平等的负面现象。而这些负面现象的矫治,必然落实为国家治理机制的创新,必然要求秉持以人为本的基本理念对公民自主、社会自治、国家治理的基本格局和内在逻辑予以重构。在党的十六大、十七大和十八大已取得成果的基础上,十八届三中全会更是在全面深化改革的总体部署中,对尊重人民主体地位、增进人民利益福祉、促进人的全面发展、保障和改善民生、确保改革成果的广泛公平分享等方面做出了顶层设计。经济体制改革、行政体制改革、社会治理体制创新、生态文明制度建设、以及教育医疗社会保障等社会事业创新的具体举措,必然汇聚为法治中国建设的系统工程,必然有力地推动法治和国家治理现代化进程。

2. 依法治理

依法治理之所以是善治,首先在于法治优于人治。人治的典型特征在于统治者个人或者极少数人说了算,这种治理方式除了出错率高之外,往往导致人亡政息、难以为继。有鉴于此,邓小平同志反复告诫党和人民,人治“危险得很”,人治“靠不住”。他曾同几位中央负责同志的谈话中指出:“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面,是很不健康的,是很危险的。不出事没问题,一出事就不可收拾。”“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”^⑤相对于人治,法治具有明显的多重优越性。其最大优越性在于,它能够保持执政党的执政理念、执政路线、执政方针的连续性、稳定性、权威性,不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变,真正做到“不动摇”、“不折腾”。第二个优越性在于,随着革命时代的过去,主要依靠革命家的个人权威和魅力治理中国这样一个有十四亿人口的大国和中国社会这样一个利益日益多元化复杂化的社会的可能性已经不复存在,唯有依靠法治,依靠宪法和法律制度体系才能在多样化中凝聚共识和力量,保证中国社会可持续的发展与稳定。第三个优越性在于,法治是公开透明的规则之治和程序之治,具有可预期性、可操作性、可救济性,因而能够使人民群众对自己的经济、政治、社会、文化规划和生产、生活有合理预期和安全感,确保了国家治理的公信力。第四个优越性在于,宪法和法律是由国家制定的、并依靠国家强制力作为终极力量

^⑤ 前引①,第311页。

保证实施的,它能够克服政策等治理制度体系的局限性,确保制度体系运行的效能。法治的这些优势是人治所不具有的。特别是进入新世纪以来,国家治理的社会历史条件和国内国际经纬都发生了重大变化,我国社会的利益格局发生深刻变动,形成了不同的利益阶层和群体。与此相应,以利益为实体的道德观念和道德标准急剧分化,各个阶层、各个群体普遍认同和接受的道德观念、道德标准甚至道德规范已缺乏坚实的经济和社会基础,加上人民群众的法治观念、权利意识、维权动力普遍增强,作为社会共识最大公约数的法律理所当然地在国家治理中扮演着主导角色。同时,由于政策固有的因地制宜、因时制宜、因人制宜等局限性,实行法治合乎规律地成为治国理政的第一选择,成为政治文明发展的时代潮流。这就要求党和政府在国家治理中必须遵循法治的规律和原则,善用法治思维和法治方式处理国家治理当中的深层次问题和矛盾。

3. 公共治理

公共治理,就是让公众以主体身份参与到国家治理当中,既管理国家事务、经济社会文化事务,又对自身事务实行高度自治。公共治理之所以是善治,在于治理优于管理。由于公共治理理念和机制的融入,“国家管理”概念被“国家治理”概念所替换,公众成为国家治理不可或缺的重要组成部分,有了知情权、表达权、参与权、决策权和监督权。治理与管理不是对立的模式,而是初级版与升级版的关系。治理是管理的升级版,它保留了管理的许多要素,同时超越了管理的局限,承载着比管理更多更复杂的职能,更能够有效应对国家治理中面对的新情况新问题,满足人民群众的新要求新期待。

公共治理的优势,一是它更加充分地将民主理念和民主机理融入到国家治理当中,最大限度地吸收公众参与,扩大公民及其组织的话语权和决定权,体现了人民当家作主。二是它以对话、沟通、协商等方式,保证不同党派、不同阶层、不同群体、不同利益集团、不同社会界别平等自由地表达利益诉求和政策主张,在此基础上最大限度地凝聚共识,消解或缩小分歧,促进各个阶层、各个群体的人们相互之间的政治认同、思想认同、感情认同和彼此尊重;妥善协调利益关系,使不同阶层、不同群体在利益分化的格局中仍能各得其所又和谐相处。三是多元主体合作共治,公共治理与政府治理相辅相成。在国家治理中,国家权力机关、行政机关、司法机关、军事机关体现着“政府治理”的职能,人民政协、人民团体、经济社会组织和人民群众发挥着“社会治理”的作用。两类治理在党的领导下有效衔接、协同配合,创新了国家治理模式,增添了国家治理的正能量。四是它为社会自治开辟了广阔空间,把不应或不宜由执政党和国家机构管理的事务交由社会自我治理。良好的国家治理总是与社会自治紧密结合的,国家治理体系越完善、越文明,社会组织在国家治理中的地位越受重视,作用发挥得越好。社会自治的内容十分丰富、形式无限多样。十八届三中全会《决定》强调,要激发社会组织活力,要求正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用;适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担;支持和发展志愿服务组织;限期实现行业协会、商会与行政机关真正脱钩。这些改革举措必将为社会

自治建构更加宽阔的平台。

公共治理是国家治理现代化的重要标志。当下中国有多种民主形式,其中,基于公共治理制度平台的协商民主是我国社会主义民主政治的独特优势,是人民民主制度和党的群众路线在国家治理领域的重要体现。协商民主的独特优势在于它把理性引入公共生活,形成一种转化冲突寻求合作的政治机制,即把公共争议和利益冲突置于一个公开协商的行动过程,建构一个政府与公民的合作治理体系。十八届三中全会《决定》提出,要推进协商民主广泛多层制度化发展,构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。贯彻落实三中全会《决定》,必将使国家治理中的公共治理获得新发展、呈现新气象、取得新成效。

二、法治化是国家治理现代化的必由之路

(一) 推进国家治理法治化的必然性与重要性

推进国家治理法治化,是国家治理现代化题中应有之义。改革开放以来,我国各项治理制度的创新发展始终与法律制度体系完善发展同步,与全面深入推进立法体制、执法体制和司法体制改革相适应。市场经济是法治经济,民主政治是法治政治,法治是治国基本方略,法治是党执政的基本方式,善于运用法治治国理政,更加重视发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,这些科学论断和实践充分表明,国家治理现代化的过程也就是国家治理法治化的过程,国家治理现代化必然要表现为国家治理法治化,并通过法治化引领和保障现代化。

推进国家治理法治化,是中国共产党执政理念的必然要求。党的十七大、十八大、十八届三中全会相继提出,要全面落实依法治国基本方略、全面推进依法治国和加快法治中国建设,实现国家各项工作的法治化。在实现国家各项工作法治化当中,最重要的当属实现国家治理法治化,使国家治理在法治轨道上运行。党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央更加强调依法执政、依法治国、依法行政、依法治理社会,更加鲜明地提出法治是治国理政的基本方式,各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,要将法治国家、法治政府、法治社会一体建设。党的执政理念和法治理论深刻揭示出了法治在国家治理中的决定性作用。法治的作用,已经从十五大提出依法治国基本方略时的“基础性作用”演进为今天治国理政当中的“决定性作用”。

推进国家治理法治化,也是人民群众的共识和关切。无论是党的执政活动、国家机关履职活动,还是人民行使民主权利参与国家治理的活动,都应当遵循法治的规则和程序。据统计,十二届全国人大第二次会议期间,以代表团名义和30人以上代表联名提出的议案有468件,其中绝大多数为法律议案。“最大特点是落实全面深化改革总目标

和任务的要求,围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,从法律的制定、修改、废止、解释的角度,提出意见和建议。”^{①⑥}

推进国家治理法治化也是国际社会的潮流。进入 21 世纪之后,法治成为民主、文明国家的基本共识。当今世界,国家之间、区域之间乃至世界范围内的很多问题越来越多地被纳入法治轨道。最近十多年,包括中国在内的许多国家和联合国等国际组织积极推动国际关系民主化法治化,取得了巨大进步。在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话中,习近平总书记再次主张“共同推动国际关系法治化。推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则,用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展”。^{①⑦} 2005 年《世界首脑会议成果文件》将法治作为一项普遍核心价值 and 原则,呼吁在国家和国际两级全面实行法治。联合国大会及其第六委员会和国际法委员会,致力于国际条约的制定和国际法的编纂,为“国际立法”做出了积极贡献。安全理事会积极预防和解决地区冲突,通过法治手段,维护国际和平与安全。国际法院通过司法手段解决国际争端,其判决和咨询意见进一步阐明了国际法的有关原则和规则,丰富和发展了国际法。从 2006 年开始,联合国大会第六委员会开始讨论国家和国际两级法治的问题。对于这个问题的研讨扩大了国家之间在加强法治方面的共识,体现出世界人民共同努力建设一个法治世界的愿望。在这样的国际时代背景下,加快推进国内法治,尤其是推进国家治理法治化,毫无疑问是顺应历史潮流的正确选择。

(二) 国家治理法治化的基本面向

国家治理法治化包括治理体系法制化和治理能力法治化两个基本方面。

1. 国家治理体系法制化

国家治理体系本质上就是国家制度体系。中国特色社会主义国家治理体系由一整套制度构成,包括以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系、以党的基本路线为统领的政策制度体系、以宪法为统领的法律制度体系。这套制度体系,从治理主体角度,包括有关执政党中国共产党、人民及其代表大会(代表人民统一行使权力的国家机关)、国家行政机关、国家司法机关、人民政协、社会组织等在国家治理中的主体地位的制度;从治理客体角度,包括经济治理制度、政治治理制度、文化治理制度、社会治理制度、生态治理制度等;^{①⑧}从治理事务角度,包括有关改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等治理制度;从治理权能角度,包括有关各治理主体的资格和权力(职权)或权利的制

^{①⑥} 《关于第十二届全国人民代表大会第二次会议代表提出议案处理意见的报告》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2004 年第 2 期。

^{①⑦} 习近平《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则 60 周年纪念大会上的讲话(2014 年 6 月 28 日)》,载《人民日报》2014 年 6 月 29 日,第 2 版。

^{①⑧} 我国学者借鉴美国学者杰里米·里夫金提出的当今社会是由市场、政府和公民社会形成的三足鼎立的观点,将国家治理体系划分为政府治理、市场治理、社会治理。参见俞可平《推进国家治理体系和治理能力现代化》,载《前线》2014 年第 1 期。

度,以及科学界定和划分各种权力、权利的制度;从治理程序角度,包括有关行使治国理政权力和参与治国理政的各种程序制度;从治理评价角度,包括有关国家治理方式、过程和效能的评价制度。国家治理的各项制度总体上最终都要汇总于、表现为法律制度体系,即法制化的制度体系。

国家治理制度只有通过法制化,才能定型化、精细化,把国家治理制度的“分子结构”精细化为“原子结构”,从而增强其执行力和运行力。国家治理制度法制化的路径一般是:党和政府先是以党内法规和政策形式宣示、确认其治国理念、治国道路、治国路线、治国经验等,待这些党内法规和政策在治国理政的实践中进一步成熟后,再通过立法程序将其上升为法律,由宪法或法律加以确认、完善和定型。这里,以现行宪法的修改为例。现行宪法1982年颁布实施以来,进行过四次修改,共审议通过31条宪法修正案。每一次修宪、每一条修正案都是对宪法本身的重大完善,更是对党和政府治国理政制度的法制化和定型化,都对我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和法治建设产生了积极的推动作用。

1982年《宪法》是在我国启动改革开放的历史条件下制定的。其基本原则已经为改革开放提供了制度空间。但是,随着形势的发展,已有的空间已不能适应深化改革和扩大开放的需要,而要通过修宪来扩充改革开放的制度空间。当时,党和政府探索和实验推进私营经济开放和土地转让,并形成了党的政策。实践证明,放开私营经济不但不会影响公有制经济,反而会对公有制经济起着重要的补充作用,推动整个国民经济快速发展。土地使用权转让的开放同样重要。如果不允许土地使用权合法转让,中外合资与外国独资企业的开办及在本地生产经营都不可能顺利进行,经济体制改革和对外开放不但不能进一步发展,甚至会出现倒退。所以,党中央建议修宪,在宪法中给私营经济以恰当的生存地位,并使土地使用权转让合法化。1988年4月12日,七届人大一次会议通过宪法修正案,在《宪法》第11条增加“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。”把《宪法》第14条第4款修改为“任何组织和个人不得侵占、买卖或者以其他方式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

1988年《宪法修正案》公布实施以后,我国的经济体制改革迅速深化,与之相适应,政治体制改革逐渐推开。特别是1992年10月党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,进一步完善人民代表大会制度。党在经济体制改革、政治体制改革和政治建设等方面形成了新的路线、方针、政策和主张,并在党章修正案中得到确认和规定。由此,中共中央再次建议修宪,八届人大一次会议在1988年修宪的基础上再次修宪,而且通过9条修正案。主要内容包括:明确宣布我国正处于社会主义初级阶段;宣布国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设;宣布坚持改革开放,把以“一个中心、两个基本点”为核心内容的党的基本路线完整地体现在根本大法之中,把建设“高度文明、高度民

主”的社会主义国家修改为建设“富强、民主、文明”的社会主义国家,突出了经济建设的重要性及其与民主政治发展的关系,把民主和文明前面的定语“高度”删掉,使之与社会主义初级阶段的实际与可能相适应;规定“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在”,把我国的政治制度体系表达得更为全面完整;将“国营经济”改为“国有经济”,一方面明确了所有制关系,另一方面表明国有经济的实现方式并非一定要由国家经营,体现了所有权与经营权分离的改革精神;肯定了“农村中家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济”的社会主义集体所有制的法律地位;确立了市场经济的合法地位,为社会主义市场经济的建立和发展提供了宪法保障;延长了县级人民代表大会的任期,使基层人民代表大会的运行更加规范有效,有利于保证县级政权的相对稳定,有利于县域政治稳定和经济发展。这些修改把党的执政理念和路线方针政策及时转化为国家治理的宪法制度,推进了国家治理制度的法制化。

6年之后,即1999年,九届人大二次会议对《宪法》进行了第三次修改。这次修宪的依据是党的十五大关于党和国家指导思想、经济体制改革、政治体制改革、依法治国等重大问题的决定和中共中央关于修宪的建议。这次修宪只有6条修正案,但内容十分重要。主要内容包括:第一,把“我国正处于社会主义初级阶段”修改为“我国将长期处于社会主义初级阶段”。这一修改有利于统一全国人民对社会主义初级阶段长期性的认识,特别是有助于防止和克服各种超越历史阶段的“左”的、空想社会主义的错误认识、错误政策、错误做法。第二,把邓小平理论作为党和国家的指导思想写入《宪法》,从根本大法上明确了邓小平理论的指导地位和作用。这一修正案对于坚持中国特色社会主义道路、深入推进改革开放伟业,具有重大的现实意义和深远的历史意义。第三,明确规定“实行依法治国,建设社会主义法治国家”。把党的十五大提出的依法治国基本方略和建设社会主义法治国家的奋斗目标载入《宪法》,充分表明中国将坚定不移地沿着依法治国的道路前进,逐步把经济、政治和社会生活纳入法治轨道,实现政治民主自由、经济繁荣昌盛、社会稳定发展、人民安居乐业。第四,在原来关于社会主义经济制度的规定之后,增加“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”。这一修改有利于进一步保护、解放和发展生产力。第五,在继续肯定和保护家庭承包经营的同时,把“统分结合的双层经营体制”列入《宪法》的保护范围。它一方面明确了家庭联产承包经营的“基础”地位和作用,另一方面说明随着生产力的发展,农村合作经济、股份合作经济等集体经济的实现形式进一步多样化。第六,宣布并肯定个体经济和私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。从过去的对计划经济的“补充”升格为现在的市场经济的“重要组成部分”,一方面说明了个体经济和私营经济有了快速发展,非公经济的规模和效益不容忽视;另一方面说明个体经济和私营经济具有社会主义市场经济的性质,在社会主义市场经济中占有相当重要的地位。第七,把镇压“反革命的活动”改为镇压“危害国家安全的犯罪活动”,使罪名更加规范,为国家机关

依法镇压危害国家安全的犯罪活动提供了宪法依据。

2004年进行了第四次修宪。这次修宪也是把党领导人民在治国理政中形成的新的理论、做法、经验、政策上升为宪法。其中包括:在指导思想系列中增加“三个代表重要思想”;把“政治文明”与物质文明和精神文明并列,提出“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”;扩大对公民法人财产权的保护,增大了保护的范围和力度,宪法修正案规定“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益”;“公民的合法的私有财产不受侵犯”;“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”;“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”;“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”;特别是明确地把“国家尊重和保障人权”写入宪法,增强了人权的神圣性,也明确了政府保障人权的宪法责任。此外,就紧急状态、元首国事活动权、地方人民代表大会任期制、国歌等进行了明确规定。这些规定以根本大法和总章程的形式丰富、创新了国家治理体系。

国家治理体系是一个有机的制度系统,统领这个制度系统并使之协调运转的是宪法。所以,推进国家治理现代化,要倍加重视宪法的作用。宪法是国家治理体系的基石,也是国家治理体系的最高表现形式和制度载体,是国家治理的总章程。正是通过宪法,国家治理中带有根本性、全局性、长期性的制度获得了最高的法律效力、政治效力和社会效力,具有极大的权威性和神圣性。例如,宪法对改革开放伟大成果的确认和规范,对中国特色社会主义基本制度的法定型,有效地抑制了封闭僵化老路的回归,防止了改旗易帜邪路的出现,避免党、国家和人民在根本性问题上出现颠覆性错误,从而保证中国特色社会主义道路越走越坚实,越走越宽广。

通过宪法进而通过法律和行政法规而得以法制化定型化精细化的路线方针政策作为国家治理制度具有了普遍性、强制性、长效性、可诉性等特点,既便于民众遵守,也便于国家机关执行。

2. 国家治理能力法治化

国家治理能力,既指各主体对国家治理体系的执行力,又指国家治理体系的运行力,还包括国家治理的方式方法。习近平总书记指出“必须适应国家现代化总进程,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。”^①治理能力具体包括执政党科学执政、民主执政、依法执政的能力,人大及其常委会科学立法、民主立法的能力以及依法决定重大事项、保证宪法法律实施、对“一府两院”实行法律监督和工作监督的能力,人民政府科学行政、民主行政、依法行政、严格执法的能力,

^① 习近平《完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化》,载《人民日报》2014年2月18日,第1版。

司法机关公正司法、定分止争、救济权利、制约公权、维护法制的能力,广大人民群众、人民团体和社会组织依法管理国家事务、经济社会文化事务、依法自治的能力,党和国家各级领导干部深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。提高这些能力,最重要最关键的,就是提高运用法治思维和法治方式的能力,解决法治缺位情况下治理动力不足和能力不够的问题。

善用法治思维和法治方式治国理政,就要把法治理念、法治精神、法治原则和法治方法贯穿到政治治理、经济治理、社会治理、文化治理、生态治理、治党治军等国家治理实践之中,逐步形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治习惯。特别是在化解社会矛盾、维护社会稳定方面,不能简单依靠国家强制力、甚至国家暴力去压制,不能用行政手段“摆平”,也不能套用“人民内部矛盾人民内部解决”的老办法,而是要通过法治方式、回归法治途径,把社会矛盾的解决建立在法治基础上,把维稳建立在维权的基础之上。否则,就会陷入恶性循环的“维稳陷阱”。

善用法治思维和法治方式治国理政,应当正确处理改革与法治的关系,这也是国家治理法治化要解决的突出问题。要善于以法治凝聚改革共识,以法治引领改革方向,以法治规范改革程序,以法治确认、巩固和扩大改革成果。我们正处在全面深化改革的新纪元,许多改革举措涉及现行法律制度,致使改革与法治的关系十分敏感:是在法治轨道上有序推进改革,还是突破宪法法律制度乱改革,既是对改革的考验,也是对法治的挑战。习近平总书记和党中央明确要求改革不能以牺牲法制的尊严、统一和权威为代价,指出凡属重大改革要于法有据,确保在法治轨道上推进改革,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行;有的重要改革措施,需要得到法律授权的,要按法定程序进行,不得超前推进,防止违反宪法法律的“改革”对宪法法律秩序造成严重冲击,避免违法改革对法治的“破窗效应”。^{②①}“改革越深入,越要强调法治,通过立法来引领改革方向、推动改革进程、保障改革成果,让全体人民共享改革红利、法治红利。”^{②②}

提高依法执政、依法治国、依法行政、依法治理社会的能力是国家治理能力法治化的紧迫任务和时代课题。培养和提升这种能力要比建立一整套制度困难得多,因而,推进国家治理能力法治化要比推进国家治理体系法制化艰巨得多。

三、在国家治理现代化的进程中,加快推进法治现代化

完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,一方面需要法治的引领和推动,另一方面也是法治发展和法治现代化的强大动力。法治现代

^{②①} 见新华社有关习近平总书记在十八届三中全会第二次全体会议的讲话、在中央政法工作会议上的讲话、在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话、在山东考察时的讲话等系列重要讲话的报道。

^{②②} 李适时《充分发挥立法在国家治理现代化中的引领和推动作用》,载《求是》2014年第6期。

化必将使法治在国家治理中发挥更好更大的作用。

法治是国家治理的基本方式,所以,推进国家治理现代化内在地要求推进法治现代化,惟有现代化的法治才能匹配现代化的国家治理。围绕“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标驱动法治现代化,使法治现代化的目标更加明确,路径更加清晰,重点更加突出,措施更加有力,并必将使我国法治建设彻底摆脱“西方法治中心主义”的负面影响,进一步坚定中国特色社会主义法治的道路自信、制度自信和理论自信。

目前,我国的法治水平和能力尚不能满足国家治理的现实需要,也不适应“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”和“加快形成科学有效的治理体制”这一国家治理现代化阶段性目标的要求。为此,我们要以时不我待的紧迫感和使命感,以改革创新的态度和锐气,抓住有利时机,加快法治建设,在积极应对国家治理迫切需要的同时,紧紧跟进国家治理现代化的步伐,同步推进法治现代化。

(一) 加快推进我国法治的转型升级

就国家治理体系和治理能力现代化而言,法治现代化的目标是加快推进我国法治的转型升级。

法治转型升级的实践路径包括:从法治国家转型升级为法治中国,从法律之治转型升级为良法善治,从法律大国转型升级为法治强国。

1. 从法治国家转型升级为法治中国

从建设法治国家到建设法治中国,意味着我国法治建设的转型升级。“法治中国”既是中外法治文明的现代版,又是“法治国家”的升级版。党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家。法治国家本质上属于政治范畴,建设法治国家的着力点是在政治层面实现国家治理法治化,特别是把国家各项权力(包括立法权力、行政权力、司法权力、监督权力等)纳入法治范围,在法治轨道上运行。党的十八大以后,习近平总书记提出“建设法治中国”。“法治中国”的内涵比“法治国家”更加丰富、更加深刻、更具中国特色;建设法治中国,不仅要建设法治国家,还要建设法治社会、法治政党、法治政府;不仅要推进依法治国,还要推进依法执政、依法行政、依法自治;不仅要搞好国家法治,还要搞好地方法治、行业法治,促进国家法治、地方法治、行业法治协调发展;不仅包括有形的法律制度硬实力建设,还包括无形的法治文化软实力建设,弘扬法治精神,培育法治文化;不仅致力于国内法治建设,还要面向世界,推动国际关系和全球治理法治化,构建民主法治、公正合理、合作共赢的国际经济政治新秩序,提升中国在全球治理中的话语权和影响力。

2. 从法律之治转型升级为良法善治

这是法治现代化的实质所在,也是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。“法治现代化”这一概念,既指从传统人治社会到现代法治社会的历史性变革,又指法治(法制)由传统型到现代型的历史性转换。世界范围内的法治现代化肇始于欧洲资本主

义的兴起,资本主义市场经济、民主政治和理性文化极大地推动了欧洲法治的现代化进程。中国社会的法治现代化发轫于清末民初,先后经历了清末法制改革、辛亥革命的法制实践、北洋军阀时期的法律发展、中华民国南京国民政府的法制活动、中国共产党领导的新民主主义法制建设和社会主义初期的法制建设等发展阶段。进入20世纪80年代后,在以市场为导向的经济体制改革、以民主为导向的政治体制改革、以先进文化为动力的文化变革、以和谐社会为目标的社会建设,以及全球化浪潮的推动下,中国法治再次发生了伟大的历史性变革。世界范围内的法治现代化有各种各样的目标定位和发展道路,例如西方国家的自由主义、理性主义、个人权利本位主义、民主社会主义等等。就当代中国的法治现代化而言,我们走的是一条与改革开放同步的、与“五大建设”^②相适应、具有鲜明中国特色的社会主义法治发展道路,是与社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会和生态文明协调的法治现代化道路,是与国家治理体系和治理能力现代化相适应的法治现代化。

在人类历史上,法治有各种形态。中国古代法家是最早提出“以法治国”理念的。春秋战国时代,一些政治家和思想家就提出了“以法治国”的主张,并将这种政治主张阐述为系统理论,还在一定程度上付诸实践。但他们所说的“法”无非是严刑峻法,且“夫生法者君也,守法者臣也,法于法者民也。”^③皇帝和国家统治者奉行以君权神授、君临天下、专制独裁、权大于法为核心的法权观念,强调国家至上、君本位、官本位、义务本位,漠视个人权利及其保护;主张德主刑辅、法律道德化;信奉重刑主义,实行严刑峻法,诸法合一,以刑为本;依靠刑讯逼供,屈打成招,甚至迷信神明裁判。这种“法治”不过是封建专制独裁的工具而已。

近代西方以理论表述出来的法治形态,基本上是形式主义的法治。形式主义法治又分为两类:一是形式合法性的法治。英国法学家拉兹(Jeseph Raz,1939-)被公认为是形式合法性法治理论的代表人物。拉兹认为,法治应当包括两个方面:(1)人们应当受法律的统治并遵守它;(2)法律也应当能够指引人们。^④二是形式正义的法治。形式正义的法治理念把法治看作形式正义在法律制度方面的实现。罗尔斯(John B. Rawls,1921-2002)、菲尼斯(John Finnis,1940-)、金斯伯格(Morris Ginsburg,1933-)等主张形式正义的法治。例如,罗尔斯说“形式正义的概念,即有规律地、公平地实施公开的规则,在被适用于法律制度时就成为法治。”^⑤这种形式正义的法治不涉及法律由谁制定(是由暴君制定?还是由民主的多数制定?还是用其他方法制定?)的问题,也不涉及基本权利、平等、正义。它包括下列律令:(1)“应当的行为意味着可做的行为”;(2)“类似案

^② 经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。

^③ 《管子·任法》。

^④ See J. Raz, *The Authority of Law: Essay's on Law and Morality* (2nd Edition), Oxford University Press, 2009, pp. 214-218.

^⑤ J. Rawls, *A Theory of Justice* (Revised Edition), Harvard University Press, 1999, p. 206.

件类似处理”；(3)“法无明文规定不为罪”；还有那些阐释自然正义观点的律令，它们是指维护司法活动完整性的方针，包括：必须有合理的审判程序和证据规则；法官必须独立和公正；任何人不应审理与本人有利害关系的案件，审理必须公平和公开，但不受公众舆论所控制，等等。菲尼斯认为，法治是这样一种“良好的状态”：法律规则是面向未来的而非追溯的；可能服从的；公开的；清晰的；与其他规则是一致的；充分稳定的；裁决和命令的制作是由其公布的、清晰的、稳定的和相对一般的规则指导的；制定、执行和适用规则者有责任遵守与其活动相关的规则，并且实际上是前后一致的依法执法的。^{②⑥}再如，金斯伯格指出“正义观念的中心”是“消除任意性，特别是消除任意性权力。因此，合法性的发展就具有巨大的重要性，人是受法的统治而不是受人的统治的观念因此产生。……正义的历史的大部分由反对法的滞碍、反对任意适用法律、反对法本身的不法的诸运动构成。”^{②⑦}这两种形态的法治模式本质上都是价值中立的，它既可以服务于“善”，也可能服务于“恶”。二十世纪上半叶，德国、意大利、日本的法西斯政权都曾经制定大量法律，剥夺人民的人权和自由，镇压民主运动，欺凌其他种族和国家，给人类带来巨大的灾难。臭名昭著的南非白人种族政权、以色列复国主义者都是在法治的名义下放肆地侵犯人权。在我国，以刑为主、重刑主义、严刑峻法的法治文化根深蒂固。在一些人、包括政法机关的少数领导干部的心目中，加强法治就是加强政法，加强政法就是加强公安武警，加强公安武警就是加大整治、处罚、严打的力度。一些地方政府或政府部门在法治的名义下无所顾忌地干着违法、甚至违宪的行为。

反思中国古代工具主义的法治文化及其在当代中国的影响和西方近代形式主义法治文化，总结改革开放以来我国法治建设的利弊得失，在社会转型的历史时期，我们应当严肃地思考一个问题：我们需要一个什么样的法治，也就是说，中国法治的核心价值和精神元素是什么，中国法治的目标模式（法治的中国模式）应该是什么。回答只有一个：中国法治作为现代法治，不仅应当是形式上的法律之治，而更应当是良法之治。这种形态的法治同现代社会的制度文明和政治文明密不可分，它意味着对国家权力（尤其是立法权力）的限制，对权力滥用的制约与制衡，对公民自由与权利的平等保护等；意味着立法、行政、司法以及其他国家活动必须服从法律的一些基本原则：人民主权原则、人权原则、正义的原则、公平合理且迅捷的程序保障原则等等；意味着法治要求国家维护和保障法律秩序，但国家必须首先服从法律的约束；法治要求人民服从法律，但同时要求人民服从的法律必须是建立在尊重和保障人权的基础之上。这一形态的法治就是内涵民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效率与合法性等诸社会价值的良法之治。

^{②⑥} See J. Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, 1980, p. 270.

^{②⑦} Morris Ginsberg, *The Concept of Justice*, *Philosophy*, Vol. 38, No. 144 (Apr., 1963), p. 109.

3. 从法律大国转型升级为法治强国

“截至 2012 年底,中国已制定现行宪法和有效法律 243 部、行政法规 721 部、地方性法规 9200 部,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到科学和谐统一。”^⑳由宪法统领,由法律、行政法规、地方性法规和自治条例构成的法律体系已经相当丰富和庞大。中国人民用 30 余年时间走完了西方发达国家几百年的立法行程。通过这些规范性法律文件,我国建立起适应市场经济、民主政治、人权保障、社会发展、环境保护要求和需要的法律制度。我国已经成为一个法律大国,但还远不是一个法治强国。基于这种判断,法学界、法律界人士提出要加快从“法律大国”转型为“法治强国”。这个转型是法治发展战略的历史性转型,是中国法治转向科学发展的过程,需要为此付出艰巨的努力。法治强国是强国之梦的组成部分。为实现强国之梦,我们党自建国以来、特别是改革开放以来提出了一系列“强国战略”,诸如四个现代化、工业强国、科技强国、人才强国、教育强国、文化强国、海洋强国、网络强国……。在推进国家治理体系现代化和法治化的进程中,应当十分明确地提出“建设法治强国”,实施法治强国战略。只有实现了法治强国,中国才有可能成为名副其实的强国。正如国家行政学院胡建森教授所言:“法治立国、法治稳国、法治救国、法治强国,是人类文明发展的经验总结。”“法治是中国的强国途径,法治强国是中国的战略目标。”^㉑

法治强国有多层含义:第一,法治是实现强国的手段,实行法治是强国之路,故要建立完备的法律体系并保证其有效实施,推进和保障国家强盛目标的实现。第二,法治是国家强盛的重要标志,正所谓“明法者强,慢法者弱”,^㉒“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”。^㉓认定国家强盛,法治要算重要一项。国家强盛,则法治成为国家与社会的核心价值,成为国家治理和社会治理的根本方式,成为支撑国家兴旺发达的强大力量;全社会尊重法治、信仰法治、坚守法治;宪法具有极大权威,法律具有普遍的实效,任何个人和组织都必须在宪法和法律的范围内活动。第三,法治是国家强盛的软实力。在国际关系和全球治理中,我国应力争真正拥有与作为有五千年历史的文明国家、世界第一人口大国、第二大经济体、安理会常任理事国的地位相当的话语权、决策权和规则制定权。全面推进依法治国、加快建设法治中国,正是朝着实现“法治强国”的方向迈进。

(二) 加快构建中国特色社会主义法治体系

法治现代化的当务之急是构建中国特色社会主义法治体系。“中国特色社会主义法治体系”是法学的新概念,也是法治中国建设的新思维。在中国特色社会主义法律体

^⑳ 中华人民共和国国务院新闻办公室《2012 年中国人权事业的进展》,载《人民日报》2013 年 5 月 15 日,第 19 版。

^㉑ 胡建森《走向法治强国》,载《国家行政学院学报》2012 年第 1 期。

^㉒ 《韩非子·饰邪》。

^㉓ 《韩非子·有度》。

系形成后,中国法治建设的中心任务应当升级为构建中国特色社会主义法治体系。构建中国特色社会主义法治体系,是推进国家治理现代化和法治现代化对法治建设必然提出的新任务。

中国特色社会主义法治体系可以从各个层面透视。第一个层面是法律体系,依法治国,前提是有法可“依”。所以,法律体系是法治体系存在和运行的基础。但是,法治体系与法律体系不同,法律体系是法律的规范体系,法治体系则是法律的运行体系,一个是静态,一个是动态。1997年,党的十五大提出,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。这一目标已经如期实现,但它只解决了基本上有法可依的问题。第二个层面是法律运行与操作过程,通常包括立法、执法、司法、守法、法律监督等环节。在法律体系形成之后,我们感受最深刻的是有法不依、执法不严、司法不公、监督不力等现象依然突出,法律运行与操作的各个环节之间的关系不够协调、甚至严重失调。所以,法治体系建设要注重法律的实施,强调法律运行各个环节的有序性、有效性以及相互之间彼此衔接、良性互动。第三个层面是实现依法执政、依法治国、依法行政、依法治理社会和社会依法自治共同推进,法治政党、法治国家、法治政府、法治社会一体建设;实现国家法治、地方法治、行业法治协调发展;推进国内法治、国际法治、全球法治有效衔接、相辅相成。第四个层面是党的领导、人民民主、依法治国的有机统一。这是中国特色社会主义法治体系最鲜明的本质特征。坚持中国共产党的领导是人民民主和依法治国的根本保证。人民民主是社会主义法治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是坚持和完善党的领导、实现人民当家作主的基本途径和法治保证。

法治体系的形成与有效运行既是法治现代化的重要标志,也是国家治理现代化的重要标志。从这种意义上说,推进法治中国建设和国家治理现代化的重要目标就是加快形成中国特色社会主义法治体系。

为了加快构建中国特色社会主义法治体系,应当深入推进依法执政、全面提高执政方式和执政活动法治化水平;坚持科学立法、民主立法,加快立法速度,提高立法质量,完善和发展中国特色社会主义法律制度体系;坚决维护宪法法律权威、保障宪法法律统一有效实施;大力推进依法行政、严格执法,加快建设法治政府;进一步深化司法体制改革,加快建设公正权威文明的社会主义司法制度;党和政府依法治理社会、社会依法自治,全民自觉守法,加快建设法治社会;加强法治文化建设,树立法治理念,弘扬法治精神,增强法治中国的文化软实力;科学划分权力界限,依法规范权力运行,加强对权力的制约监督,实现权力运行制约监督体系化法治化;统筹国内法治和国际法治两个大局,积极参与全球法治建设,提升中国在国际社会的法治话语权,为中华民族伟大复兴创造良好的国际法治环境。

结 语

完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,对于巩固党的执政地位,确保国家长治久安,保证经济持续发展,维护社会和谐稳定,实现中国特色社会主义善治,具有深远的历史意义;全面推进依法治国、加快建设法治中国,对于实现国家治理现代化具有重大的现实意义。推进国家治理现代化是全面深化改革和社会主义制度创新的总目标;推进国家治理法治化,推进依法执政、依法治国、依法行政、依法治理、公正司法,是这一总目标之内的主题、主线和要务。国家治理法治化构成国家治理现代化的核心指标和主要标志,国家治理现代化则引领和驱动法治现代化。在法治与国家治理、国家治理现代化与法治现代化的这些复合关系中,我们透视到了它们之间的逻辑联结。这种基于顶层设计的逻辑联结是实现富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、公平中国、美丽中国、法治中国等建国目标和强国之梦的强大动力。坚持中国特色社会主义法治和国家治理道路,推进国家治理体系和治理能力现代化,必将把改革开放、和平崛起的中国带进世界强国之列,使中华民族如期实现“两个一百年”的奋斗目标。一个有效治理、繁荣强盛的中国也必将使国际关系和世界秩序变得更加民主、更加公正、更加文明。

Abstract: There are internal connection and external coincidence between the rule of law and the system and ability of national governance. The rule of law is the basic way to rule a country. Ruling the country by law, governing the country by law, administering the country by law, strict enforcement of law and judicial justice make promoting modernization of national governance, in nature and in method, be promoting legalization of national governance. This paper starts from elaborating that the basic value of the modern rule of law making good laws for national governance and providing innovation mechanism for good governance, and reveals the fundamental significance and decisive role of the rule of law in national governance. Legalization of governance system and legalization of governance ability which are the two basic orientations, reveals legalization is the inevitable course to modernize national governance; analyzes the path of modernization of rule of law, the main content including transforming and upgrading from a country under the rule of law to ruling China by law, from ruling of law to good governance by good law, from a large legal country to a power of the rule of law, and accelerating constructing the socialist rule of law with Chinese characteristics.

(责任编辑:张新宝)