

适应自由贸易发展需要的法律规则和程序、政府职能转变后的国家治理方式与社会治理机制、双重治理体系的制度风险与秩序控制等等。只有这样,才能更好地推进全面深化改革与开放战略,并在2020年取得“法治中国建设”的决定性成果,“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”,进而实现中华民族伟大复兴的中国梦。

国家治理体系和治理能力的现代化与法治化

莫纪宏(中国社会科学院法学研究所研究员)

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)规定:“全面深化改革的总目标是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”。《决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”上升到“全面深化改革的总目标”的高度来认识,说明《决定》不仅第一次在执政党的纲领性文件中明确提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念,更重要的是《决定》从全面深化改革的总目标的角度来认识“国家治理体系和治理能力现代化”的重要性,为下一步全面深化改革指明了发展方向。当前,根据《决定》的要求在理论上进一步阐明“国家治理体系和治理能力现代化”的政策内涵,全面构建“国家治理体系和治理能力现代化”的理论体系,并结合全面深化改革的生动实践来设计“国家治理体系和治理能力现代化”在具体制度建设方面的时间表和路线图,对于贯彻落实《决定》关于全面深化改革的精神具有非常重要的理论意义和实践意义。

一 国家治理体系和治理能力现代化的意义

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度及其执行能力的集中体现。国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设的各领域体制机制、法律法规安排;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

现代化作为一个世界历史进程,是反映人类社会从建立在自给自足的自然经济基础上的传统农业社会,向建立在发达的市场经济基础上的现代工业社会发展的历史巨变。它是一种全球性的时代发展趋势,也是世界各国、各地区发展的必经之路。新中国成立以后,现代化一直是社会主义建设的奋斗目标。1954年召开的第一届全国人民代表大会第

一次明确地提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化的任务,1956 年又一次把这一任务列入党的八大通过的党章中。1964 年 12 月 21 日,周恩来总理在第三届全国人民代表大会第一次会议上宣布,调整国民经济的任务已经基本完成。他代表中共中央提出,“在不太长的历史时期内,把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”。1982 年五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》将“现代化建设”提到国家根本任务的高度,并在序言中明确规定:今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化。宪法修改委员会副主任彭真在《关于修改中华人民共和国宪法草案的报告》中对将“现代化建设”作为国家根本任务写入作为国家根本法的宪法中的重要意义作了非常明确的说明。彭真副主任指出,拨乱反正的一项重大战略方针,就是把国家的工作重点坚决转移到社会主义现代化经济建设上来。一切工作都要围绕这个重点,为这个重点服务。国家的巩固强盛,社会的安定繁荣,人民物质文化生活的改善提高,最终都取决于生产的发展,取决于现代化建设的成功。今后必须坚定不移地贯彻执行这个战略方针,除非敌人大规模入侵;即使那时,也必须进行为战争所需要和实际可能的经济建设。把这个方针记载在宪法中,是十分必要的。

《决定》明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”的要求,是对建国以来我国现代化理论和现代化建设国策的继承和发展。一方面,“国家治理体系和治理能力现代化”是以“现代化”的要求来衡量“国家治理体系和国家治理能力”的,属于“现代化”的基本范畴;另一方面,“国家治理体系和治理能力现代化”是对以往“工业、农业、国防和科学技术现代化”的完善和发展,不仅强调了“工业、农业、国防和科学技术现代化”国家硬实力的“现代化”,更重要的是提出了“国家治理体系和治理能力”国家软实力的“现代化”,是从马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义的高度对社会经济基础和上层建筑提出的协调发展和同步现代化的战略构想。

与经济基础和物质保障条件的现代化要求不同的是,“国家治理体系和治理能力现代化”是一个非常崭新的课题。社会经济基础和物质保障条件的现代化的主要标志是国家强盛、物质的极大丰富和综合国力的提升;而作为社会的上层建筑,“国家治理体系和治理能力”的现代化主要的标志就是要全面贯彻落实依法治国基本方略,用“法治精神”来构建“国家治理体系”和提升“国家治理能力”,通过“国家治理体系和治理能力现代化”为实现“工业、农业、国防和科学技术现代化”提供所要求和相适宜的制度土壤。

二 国家治理体系和治理能力法治化是国家治理体系和治理能力现代化的必要条件和重要特征

从政策所具有的连续性来考察,由于《决定》本身的政策基点是党的十八大报告的自然延伸,故理解“国家治理体系和治理能力现代化”的内涵及特征理论上的思考进路必然会上溯到党的十八大报告中与“国家治理体系和治理能力现代化”最接近的政策表述。

胡锦涛总书记在党的十八大报告中明确指出,到 2020 年确保实现全面建成小康社

会,并且对小康社会提出了诸多新要求。其中一项重要要求就是:加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化。从胡锦涛总书记的上述论断可以看到,“国家各项工作法治化”是“小康社会”的一项重要指标。究竟如何理解“国家各项工作法治化”,是当下建设“小康社会”必须认真加以研究的重要理论问题。这里涉及到两个概念的界定和细化,一是“国家各项工作”的范围;二是“法治化”的判断标准。《决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”上升到“全面深化改革的总目标”的高度来认识,很显然,党的十八大报告提出的“国家各项工作法治化”与“国家治理体系和治理能力现代化”之间存在着政策上的递进关系,也就是说,“国家各项工作”必然涵盖了“国家治理体系和治理能力”,而“国家各项工作法治化”的要求也必然体现为“国家治理体系和治理能力法治化”,从逻辑上看,“国家治理体系和治理能力法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的重要判定指标,同时也是“国家治理体系和治理能力现代化”实现的必要条件。没有“国家治理体系和治理能力”的“法治化”,就没有“国家治理体系和治理能力”的“现代化”,“国家治理体系和治理能力现代化”首先必须达到“国家治理体系和治理能力法治化”。“法治化”与“现代化”是相互依存、相互促进的关系。从“国家治理体系和治理能力”建设角度来看,“法治现代化”与“现代化法治化”的任务都具有同等重要的意义,“法治化”与“现代化”必须齐抓共促、齐头并进,才能推进社会主义事业健康有序地向前发展。

三 国家治理体系和治理能力现代化的制度和社会保障

《决定》虽然没有正面阐述“国家治理体系和治理能力现代化”与“国家治理体系和治理能力法治化”之间的相互关系,但是,《决定》却从体系化、系统化的观念来认识法治中国的意义。《决定》声明:建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。“治国”、“执政”和“行政”都属于“国家治理”的范畴,而坚持“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”就意味着要依法构建“国家治理体系”,“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”表明在“国家各项工作法治化”的过程中,还要关注“国家”、“政府”及“社会”相互之间的作用和影响。由此可见,要实现《决定》所要求的“国家治理体系和治理能力现代化”,仅仅从“法治化”的角度来考虑还是不够的。在我国目前党政合一的体制下,执政党的政策对国家各项工作也有非常深刻的影响力,甚至执政党本身制定的党规党法也与国家法律有着密切的联系,因此,“国家治理体系”不仅存在着“法治化”的要求,更重要的是首先必须要“制度化”、“规范化”。因此,“国家治理体系现代化”应当包含了国家治理体系“法治化”、“制度化”和“规范化”等多方面的内涵。“国家治理能力现代化”更不能仅仅从“法治化”角度入手,除了要根据党的十八报告的要求,学习和掌握运用“法治思维和法治方式”来解决重要和复杂社会问题的能力之外,通过增强政府的应急反应能力来有效地处置各种突发性事件,通过有效的“道德”、“公序良俗”、“宗教信仰”等精神性力量来化解社会矛盾、解决在国家治理中遇到的价值冲突也是增强国家治理能力的必要手段。学会如何驾轻就熟地运用包括

法治手段在内的各种治理手段来形成有效的国家治理能力,并基于具有现代化特征的治理能力来构建具有现代化特征的国家治理体系,形成健康有序和可持续发展的国家治理结构,这是中国走向现代化过程中所面临的艰巨任务。作为国家软实力的“现代化”,“国家治理体系和治理能力现代化”是与“工业、农业、国防和科学技术”四个现代化具有同等重要性的现代化事业,应当作为今后一段时期内党和国家的根本任务,全党和全国各族人民都应当齐心协力,为全面推进国家硬实力和软实力的全面现代化做好各项扎扎实实地理论准备工作,努力地将社会主义现代化事业不断推向前进。

“法治中国”建设的转向与策略^{*}

马长山(华东政法大学教授)

35 年来的改革开放无疑取得了巨大成就,但既有改革开放能量却已基本释放完毕,中国又重新站在一个关键的十字路口。而“法治中国”建设方略的提出,则将带来法治进程的重大转向。

一 既有法治进路的不足与问题

三十多年来的法治建设固有诸多重大突破,但一些变革不到位、建设偏差或社会发展新形势所带来的法治问题也逐渐凸显出来,并成为法治进程深入推进的重要障碍。

其一,法条主义倾向。完备的法律体系无疑是法治的基本前提,并且会提升法治建设速度、降低成本,而“中国特色社会主义法律体系已经形成”也确实“有法可依”了。但另一方面却也出现了法条主义倾向,也即构建法律体系本身似乎已成了目的,甚至变成一种政治成就的标志。同时,在这种过度形式化追求的立法进程中,又存在着地方保护和部门利益法律化、权力扩张法律化、既得利益的法律固化等问题,而当具体行政行为具有被诉风险和阻力之时,便以立法这种抽象行政行为的方式来予以规避和强力扩张,如将拆迁政策上升为条例就是例证。事实上,在正义价值供给不足的情况下,过度追求法条主义很容易带来“法律专制主义”,而此背景下的注释法学、法教义学也必遭遇严重的困惑和危机。其直接后果就是法律“纸面化”——只存在于书面法典中,而未能变成生活中实际运行和遵守的规则,甚至变成抵制的对象,社会失序也就在所难免了。从某种意义上讲,这已成为法治进程的一个瓶颈。

其二,国家主义倾向。近年来,无论是法律体系构建、司法改革,还是法治国家方略、法治政府建设,都是以国家为主导的。也许在法治启动之初,公权力会以开明姿态来积极

^{*} 说明:本文为国家社科基金重点项目“建设法治国家的公民文化基础研究”(10AFX002)的阶段性成果之一。