

## 推进国家治理现代化的法治逻辑

周佑勇<sup>\*</sup>

**摘要:**法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,推进国家治理体系和治理能力现代化是一个由传统治理向现代法治化治理转型的过程。从法治角度看,这其中蕴含的理论逻辑与方法可以概括为良法善治论、公平正义论和法治系统论。在理论逻辑层面,中国法治作为现代法治,实质上就是良法善治,以法治的人民性为本质要求、以保障社会公平正义和人民权利为根本价值取向,是国家治理体系和治理能力现代化追求的最高境界。它透过良法善治及其所蕴含的人民性与公平正义理念,不仅为国家治理现代化转型奠定了坚实的法治根基,也为其提供了所应遵循的价值基准。在逻辑方法层面,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持全面依法治国,以系统论方法统筹推进国家治理各领域各方面的法治建设。

**关键词:**国家治理 治理体系 治理能力 依法治国 法治

DOI:10.16390/j.cnki.issn1672-0393.2020.04.015

当下中国,顺应不断深化改革发展的时代潮流,正在加速推进国家治理体系和治理能力的现代化转型。2019年10月召开的党的十九届四中全会,首次专题研究坚持和完善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问题并作出决定,标志着我们把国家制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置。从法治角度看,以“现代化治理”代替“传统治理”,其实就是一个向法治化治理转型的过程。一方面,“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”。<sup>①</sup>所谓“依托”,就是制度载体,没有法治体系作为依托和载体,就没有国家治理体系的存在。另一方面,国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,“我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”。<sup>②</sup>这表明,国家治理的核心要义在于制度之治。

<sup>\*</sup> 中共中央党校(国家行政学院)政治与法律教研部教授

<sup>①</sup> 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第42页。

<sup>②</sup> 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过),载本书编写组编著:《〈坚持和完善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若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第2页。

而现代法治追求的是以良法善治为核心的制度化治理,它以法治的人民性为本质要求、以保障社会公平正义和人民权利为根本价值取向,是制度之治的最高形态。如果说国家治理体系和治理能力现代化取决于中国特色社会主义制度的成熟定型程度,那么其根本标准则在于国家治理体系和治理能力的法治化水平。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持全面依法治国,以“系统论”的逻辑思维方法统筹推进国家治理各领域法治建设,及时将成熟的国家治理经验和做法上升为制度、转化为法律。这正是国家治理现代化转型的内在法治逻辑,具体可以将其概括为作为其逻辑起点的“良法善治论”、作为其价值逻辑的“公平正义论”和作为其逻辑方法的“法治系统论”。坚持和完善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,必须从法治视阈深刻揭示其所蕴含的这套理论逻辑与方法,为实现“中国之治”提供根本性的法治保障。本文拟对此做些初步探讨。

## 一、良法善治论:推进国家治理现代化的法治逻辑起点

国家治理体系和治理能力是一个有机整体,两者相辅相成。国家治理体系是国家制度落实到国家治理中的具体化、实体化,本质上是国家制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排;而国家治理能力则主要是国家制度的执行力,是运用国家制度管理国家各方面事务的能力,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的治理能力。因此,国家治理现代化的中心问题就是“制”和“治”,即制度与治理的辩证统一。<sup>①</sup>现代法治作为国家治理中最重要的规则之治,实质上是良法善治。它不仅将良法融入国家制度体系,为坚持好、完善好制度,实现国家治理体系现代化奠定制度之基,而且以追求善治为目的,为把制度运用好、执行好,切实提高制度的执行力,将“中国之制”转化为“中国之治”,从而为实现国家治理能力现代化奠定坚实的法治根基。可见,中国法治作为现代法治,透过从“依法而治”到“良法善治”的现代化转型,既解决了“制”的问题也解决了“治”的问题。从法治角度看,这正是推进国家治理现代化的逻辑起点。

### (一)从“依法而治”到“良法善治”

何谓法治?简而言之,即“法的统治”(Rule of Law)。党的十八届四中全会明确指出:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”<sup>②</sup>这句话深刻阐明了现代法治的核心要义,即法治不仅是国家治理最重要的规则之治,更是实质的良法之治,是良法与善治的有机结合,从而标志着我国国家治理理念的重大飞跃和法治发展模式的重大转型,即从人治转向法治、从作为形式法治的“依法而治”走向形式法治与实质法治融合的“良法善治”。<sup>③</sup>

首先,法治乃“规则之治”。人类社会存在人治和法治两种基本类型的国家治理模式。法治即“规则之治”,是法律规则至上的一种治理方式,其要求法律在国家治理中享有超越任何当权者个人或集体意志的至高权威、获得普遍遵守。<sup>④</sup>“法治”优于“人治”的最大长处就在于,法治是通过既定的客观规则,而非仅靠当权者个人、集体的主观意志、权力或权威,来规范社会、凝聚人心、治理国家。治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律就是一个国家治国理政最大最重要的规

① 参见丰子义:《辩证把握“制”与“治”》,《人民日报》2020年2月24日。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第8页。

③ 参见张文显:《新时代全面依法治国的思想、方略和实践》,《中国法学》2017年第6期。

④ See I. Shapiro(ed.), The Rule of Law, New York University Press, 1994, p.2.

矩。何谓“规矩”？规矩就是规范人们行为、调节社会关系的规则。我们之所以需要规则，主要是源于对秩序的需要。秩序是法治追求的一项基础价值。正如美国法理学家博登海默所言：“如果没有这种规则性，我们就会生活在一个疯狂混乱的世界之中。在这个世界中，我们会被反复无常且完全失控的命运折腾得翻来覆去，如同木偶一般。人类试图过一种理性的、有意义的和目的的生活的所有努力，都会在一个混乱不堪的世界里受挫。”<sup>①</sup>对社会混乱造成的这种后果，人们就会感到恐惧，进而可能做出非常极端和不理性的行为。而唯有法治，才能为社会提供一种法的安定性，让人们不至于因为恐惧而陷入无序。因为法治作为一种最重要的规则之治，通过规定一种法律上的行为模式及相应法律后果，在人们之间形成一种明确、稳定、可预测的法定权利义务关系，从而建构一种良好的法律秩序。可以说，规则就是秩序，法治就是为秩序而生，“与法律永相伴随的基本价值，便是社会秩序”。<sup>②</sup>全面推进依法治国，就是要建构为推进国家治理现代化所需要的良好的法治秩序，以确保社会的和谐稳定和国家的长治久安。

其次，法治的实质是依“良法”而治。仅有规则之治，只是一种形式上的依法而治，法治的实质则是依“良法”而治。也就是说，仅仅有法律制度或规则还不行，所制定的规则还必须是符合人类理性的“良法”即依良法而治，才是真正的法治。何谓“良法”？从史源上考察，“良法”作为一个确定的概念首先是古希腊思想家亚里士多德提出来的。他有个著名论断：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从。而大家所服从的法律又应该本身是制定的良好的法律。”<sup>③</sup>简而言之，法治必须是对良法的普遍服从即良法之治。仅有法律获得普遍服从，关注的只是法律的权威性，属于一种形式上的依法而治即形式法治。而“良法”还要关注法律内在的实质正当性，必须是能够保障正义实现的法律，属于一种价值的判断，由此在概念上开了实质法治理论的先河。<sup>④</sup>“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”<sup>⑤</sup>唯有依“良法”而治，才能真正走向国家治理现代化。中国法治是现代法治，不仅应当是形式上的规则之治，更应当是实质上的良法之治。<sup>⑥</sup>

最后，法治是良法和善治的有机结合。现代法治的精髓亦并非仅仅是“立良法”，还在于“谋善治”，是良法和善治的有机结合。“立良法”只是一种应然状态的法治，任何制定良好的法律还必须通过有效的法律机制付诸实施，转化为一种实然的法治秩序和治理效能即善治状态，才是一种真正的良法之治。“如果包含在法律规则部分中的‘应然’内容仍停留在纸上，而并不对人的行为产生影响，那么法律只是一种神话，而非现实。”<sup>⑦</sup>法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。只有制定良好的法律在现实生活中得到全体社会的一体遵行，让尊法、信法、守法成为人们的一种日常的生活习惯、生活方式和内在的思维常态，才能最终实现天下归心，达致善治的状态。这种善治状态，正是法治所要达到的一种理想状态，也是国家治理现代化的最高境界。

何谓“国家治理现代化”？从理论上讲，唯有达到这种良法善治的法治状态，才能称之为国家治理现代化。没有良法，便无善治，也就没有国家治理的现代化。正是现代法治将良法融入国家治理体

① [美]E.博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第235页。

② [英]彼得·斯坦、约翰·香德：《西方社会的法律价值》，王献平译，中国法制出版社2004年版，第45页。

③ [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第199页。

④ 参见高鸿钧等：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社2002年版，第177页。

⑤ (宋)王安石：《临川先生文集》，中华书局1959年版，第678页。

⑥ 参见张文显：《法治与国家治理现代化》，《中国法学》2014年第4期。

⑦ [美]E.博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第259页。

系,才能够使人们对国家制度形成深刻认同和广泛共识,从而增强制度的可接受性,促使制度得以普遍遵循。否则,国家制度就成为无源之水、无本之木,就会出现制度空转的现象。而善治是良法的有效贯彻实施、国家治理能力现代化的集中体现。因此,通过善治良治,不仅能够将制度坚持好、完善好,也能够将制度运用好、执行好,为将“中国之制”转化为“中国之治”,实现国家治理现代化奠定坚实的法治根基。

## (二)全面认识和把握良法的标准

推进国家治理现代化,就是要推动形成体现良法要求的制度体系。良法的标准直接决定着国家治理现代化建设水平,必须全面认识和科学把握良法的标准。那么,良法的标准是什么呢?围绕这个问题,近代西方自然法学派与分析法学派展开过激烈的论战,尤其是第二次世界大战后在审判纳粹战犯中直接引起了一场关于“良法与恶法”的世纪之辩。针对希特勒纳粹政府制定的法令是不是“法”的问题,以富勒为代表的新自然法学派主张“恶法非法”,认为良法必须是符合道德的正义之法,纳粹政府的法令是道德上邪恶的、不正义的恶法,不具有法的效力;以哈特为代表的新分析法学派则认为“恶法亦法”,坚持将法视作一种单纯的规则秩序而与道德分离,即便道德上邪恶的法也是主权者的命令,同样具有强制力,不应当宣布无效。最后法院支持了“恶法非法”这一派的观点,在“卑鄙的告密者”案件中,判决纳粹政府的法令因“违反了一切正直人的正当良知和正义感”而无效。<sup>①</sup>显然,良法应当是符合自然法道德原则和正义观念的。作为制定法的最高法则,“自然法虽然是一种超实定法的法,却也是生长在世界上每个人心中的法,是一种无处不在的法,它代表着人世间基本的善良、正义、公平等理念,而法律——实在法正是对自然法的体现”。<sup>②</sup>当人们肯定自然法是制定法的源头,坚守法与道德不可分离的观点时,就能阻止立法者把不正义、不人道的内容写入法律;避免法官以“依法司法”为借口作出不公正的判决,或为不道德的恶行开脱罪责;也才能杜绝漏洞,使在“合法性”名义下从事卑鄙行为的人无法为自己的罪恶辩护。<sup>③</sup>

在中国古代,儒法两家的“义、利”之争,实质上也是关于良法标准的讨论。<sup>④</sup>前者强调正义或道德,后者强调利益。近代梁启超认为变法“必先变人”,提出“趋时救弊”的善法观。在中国现代,最早提出良法概念的是毛泽东同志。他在1912年撰写的《商鞅徙木立信论》一文中指出:“法令者,代谋幸福之具也。法令而善,其幸福吾民也必多。”这就是说,法令是为人民谋取幸福的工具。法令善不善,关系到是否利国利民,有益于人民的法令必能为人民谋取更多的幸福。以此为标准,他认为,“商鞅之法,良法也”。<sup>⑤</sup>可以说,该文已经初步显示了毛泽东以民为本的良法思想。

可见,关于法之良恶的判断标准,古今中外的认识并非完全统一。但是,法的价值合理性始终是良法的核心要素。只有符合人类理性的法才是良法。只不过西方法学多是从抽象的人类理性认识出发,仅仅将某些普遍性的伦理道德价值作为良法的标准。而按照马克思主义的观点,还应当坚持良法的人民性与科学性。首先,不同于西方片面的普适价值观,马克思主义坚持从法的阶级性出发,认为只有符合人民性的法才是合乎正义的良法。也就是说,良法必须是在本质上充分反映广大人民意志,

① 参见沈宗灵:《现代西方法理学》,北京大学出版社1992年版,第50页。

② 刘艳红:《实质刑法观》,中国人民大学出版社2019年第2版,第43页。

③ 参见张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社1996年版,第410页。

④ 参见李龙主编:《良法论》,武汉大学出版社2005年版,第47页。

⑤ 《毛泽东早期文稿(一九一二年六月—一九二〇年十一月)》,湖南人民出版社2008年版,第1页。

真正体现人民利益、保障人民权利的法。其次,也不同于西方抽象的理性观,马克思主义还坚持法的物质制约性,<sup>①</sup>认为法律是由特定的社会物质生活条件所决定的,“法律应该以社会为基础”,“是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现”。<sup>②</sup>也就是说,尽管法被认为是统治阶级意志的体现,但统治阶级并不能随心所欲地表达其意志,而必须受制于其赖以存在的物质生产方式及客观的社会利益关系,其内容必然要尊重和反映客观规律即符合科学性。马克思说:“法律是人的行为本身必备的规律,是人的生活的自觉反映。”<sup>③</sup>只有符合客观规律的法,才能有效地保护和促进其赖以存在的现实的社会关系或利益关系。科学立法的核心就在于尊重和体现客观规律。而且随着时代的发展,法的理性化发展也不再仅仅局限于社会规律的范围,还大大扩展到对自然规律的反映。<sup>④</sup>例如,资源开发和环境保护、食品卫生安全、传染病防治、网络治理、大数据与人工智能等科技领域的法律都涉及对自然规律的认识。“立法者应当把自己看作一个自然科学家,他不是制造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律。”<sup>⑤</sup>关于理性与正义的关系,按照马克思主义的观点,理性是人类的一种认识能力,是人类获求真知的手段,在哲学上属于“真”的范畴,讲究的是人类活动的“合规理性”,关注的是法律是否符合客观规律。而正义属于“善”的范畴,讲求的是人类活动的“合目的性”,关注的是法律是否具有正当性。法律是人类的创造物,既体现客观规律,又体现人类追求正义的价值目标。理性和正义的统一才是良法的基本内涵。<sup>⑥</sup>

综上所述,全面认识和把握良法的标准,应当包括内容、本质和价值三个方面的标准和要求:一是法的内容的合规理性或科学性,即符合客观规律、反映和尊重客观规律;二是法的本质的人民性,即反映广大人民意志、保障人民权利;三是法的价值的合目的性或正当性,即符合公平正义价值。良法必须是科学性、人民性和正义性三者的统一。其中科学性是客观基础,人民性是最本质的要求,正义性则是科学性和人民性的集中体现。我们强调的社会公平正义,应当是一种事实上的正义、全社会的正义、以人民为中心的正义。只有符合客观规律、充分反映人民意志的法,才是合乎正义的良法。只有坚持科学性、人民性和正义性三者的统一,才能全面反映作为应然状态的良法之治,也才能真正为国家治理体系现代化奠定良法的制度之基。此外,合乎正义的法律还应当具有明确性与实效性而非象征性,<sup>⑦</sup>并通过科学的表达,才具有可操作性,因此良法还要求法的形式科学性,包括法律体系完整统一、协调规范等。<sup>⑧</sup>

### (三)坚持法治的人民性

“人民性”是良法之治最本质的要求和标准,直接决定法治的根本属性和政治方向。根据马克思主义的唯物史观,“人民,只有人民才是历史的创造者”,<sup>⑨</sup>必须坚持以人民为中心,坚持人民主体地位。这就决定在法治领域要坚持法治的人民性,坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

① 参见孙国华主编:《马克思主义法理学研究——关于法的概念和本质的原理》,群众出版社1996年版,第61页。

② 《马克思恩格斯全集》(第6卷),人民出版社1961年版,第292页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第72页。

④ 参见卓泽渊:《法的价值论》,法律出版社1999年版,第367页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第163页。

⑥ 参见李步云:《论法治》,社会科学文献出版社2008年版,第231页。

⑦ 参见刘艳红:《以科学立法促进刑法话语体系发展》,《学术月刊》2019年第4期。

⑧ 参见李桂林:《论良法的标准》,《法学评论》2000年第2期。

⑨ 毛泽东:《论联合政府》,载《毛泽东选集》(第3卷),人民出版社1991年版,第1031页。

从本质上来讲,就是要求法治必须在党的领导下充分反映人民意志和根本利益,切实保障人民权利。通过坚持法治的人民性,也就将人民的意志体现在了国家治理体系并贯彻在治理能力建设之中,确保最广大人民利益的实现和人民根本权利得到切实保障,这正是国家治理体系和治理能力现代化的核心标志。

首先,法治的本质必须充分反映人民意志。在马克思主义的经典著作中,法是统治阶级意志的体现。这主要是针对资本主义社会存在无产阶级和资产阶级两大阶级对立而言,将法的本质局限于“一个阶级”即资产阶级的意志。<sup>①</sup>与资本主义社会不同,我们实行的根本制度是社会主义制度。社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。因此,社会主义法治的阶级性和人民性是一致的,能够也必须充分反映人民的意志和根本利益,而不能沦为维护特殊利益集团的工具。这是我们的制度优势,也是社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。

其次,法治的根本保证是坚持党的领导。法律是人民意志的反映,但要最广泛的人民意志上升为国家意志,转化成为法律的形式,就必须坚持党的领导。因为党始终代表最广大人民群众的根本利益。只有在党的领导下,才能从根本上保证人民享有最广泛的民主参与权,将最广大人民的意志和根本利益凝聚起来变成党的政策,并通过人大立法程序以宪法和法律的形式上升为国家意志。全面依法治国,就是要在党的领导下以宪法和法律的形式充分反映广大人民意志,更好地保障人民权益,全面实现为人民所需要的良法和善治。因此,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,三者内在统一于共同的人民利益,统一于人民代表大会制度这一根本政治制度实践之中。当然,坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上,不断提高党领导依法治国的能力和水平。

最后,法治的根本目的必须是保障人民权利。坚持法治的人民性,坚持人民主体地位,归根结底必须落脚到对人民权利的有效保障上,更好地实现人权法治保障的根本目的。在现代国家,人权与法治密不可分,人权是法治的终极价值追求,法治是人权保障的制度体系。法治通过确立清晰的权力界限和权利内容,充分反映人民的权利要求,提供有力的人权保障。我国是人民当家作主的社会主义国家,我们党始终尊重和保障人权,并将其写入宪法之中,确立为一项不可动摇的宪法基本原则和法治底线。长期以来,中国坚持把人权的普遍性原则同中国实际相结合,不断加强人权法治保障,走出了一条适合中国国情的人权发展道路。沿着这条道路,我们把保障人民的生存权和发展权放在首要地位,协调推进经济、社会、文化权利和公民权利、政治权利,着力构建完备的人权保障法治体系,有效落实公民各方面权利与自由,推动权利保障水平持续提升。

由上所述,以良法善治为逻辑起点,中国法治坚持科学性、人民性与正义性的统一,坚持人民主体地位,充分体现最广泛的人民意志,切实保障最广泛的人民权利,这必将为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实的民主根基,提供正当性的法治基础。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要形成一套体现良法要求的制度体系,并通过善治确保这套制度的贯彻实施,切实将制度优势转化为治理效能,实现具有中国特色的中国之治。

<sup>①</sup> 参见徐显明:《人民立宪思想探原》,山东大学出版社1999年版,第190页。

## 二、公平正义论：推进国家治理现代化的法治价值逻辑

价值是制度的灵魂,体现制度的追求。<sup>①</sup>而“理国要道,在于公平正直”。<sup>②</sup>作为制度之治的国家治理体系与治理能力现代化,虽然蕴含多重价值,但毫无疑问,公平正义居于最核心的地位,是其最关键的价值追求。当然,公平正义涉及社会关系的方方面面,在法学、政治学、经济学、社会学等各个领域,都是一个绕不开的重要主题。站在法学立场来看,法是协调各种利益关系的平衡器,法平如水,法乃公平正义之术,“‘法’简直就是公平正义的化身、同义语”。<sup>③</sup>公平正义是人类社会所普遍追求的最重要的社会价值,也是我们党长期追求的法治核心价值目标。我们党全心全意为人民服务的根本宗旨决定了必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,把切实保障社会公平正义和人民权利放在突出位置,不断满足人民群众对美好生活的向往。党的十九届四中全会明确指出,“坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,切实保障社会公平正义和人民权利”,是国家制度体系和国家治理体系的显著优势之一,并首次提出“健全社会公平正义法治保障制度”的重大命题,<sup>④</sup>由此把全面依法治国与保障社会公平正义紧密结合起来,把推进国家治理体系和治理能力现代化的价值追求与通过法治保障社会公平正义的制度优势紧密结合起来。这深刻表明,“公平正义”作为法治的核心价值,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了根本价值基准。深入贯彻公平正义这一法治的核心价值理念,并通过一系列体现公平正义的法治原则和制度安排加以实现,深刻体现了推进国家治理体系和治理能力现代化的法治价值逻辑。

### (一)作为法治核心价值的公平正义

所谓核心价值,是指在一个多元价值体系中,居于核心地位、起主导作用的价值形态。现代社会是价值多元化的时代,法治所追求的价值目标多种多样,除正义之外,主要还包括有秩序、自由、平等、公平、公正、效益等。而这其中,正义居于总揽地位,它并不是一个与其他价值目标相并列的一般性价值目标,而是一个最具有综合性、全局性和至高性的核心价值目标。“法律的其他价值目标必须统一于正义这个目标中,只有正义这个目标充分实现了,其他目标才有可能真正实现,才具有合理性,而不至于为一种祸害。”<sup>⑤</sup>就正义与秩序的关系而言,秩序是法治作为规则之治所追求的基础价值,但“法律旨在创设一种正义的秩序”。<sup>⑥</sup>也就是说,法的价值不仅致力于创造秩序,还必须力求实现正义,是这两种价值的综合体。只有符合正义的良法,才能创造出一种合理的秩序,为社会秩序提供长久的安宁与和平。否则,这种秩序就是非正义的,就有可能导致专制和独裁。就正义与自由、平等、公平、公正等价值之间的关系而言,正义意味着平等、公平、公正,人们往往将后者包含在正义的内涵之中或将其相等同。而只有平等的自由才是合理的,没有平等,就不可能有真正的自由。此外,正所谓“迟到的

① 参见辛鸣:《从哲学层面深化制度理论研究》,《人民日报》2020年2月24日。

② (唐)吴兢:《贞观政要·公平》。

③ 孙国华、周元:《公平正义:社会主义法治的核心价值》,中国人民大学出版社2014年版,第37页。

④ 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过),载本书编写组编著:《〈中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第3、15页。

⑤ 严存生:《论法与正义》,陕西人民出版社1997年版,第13页。

⑥ [美]E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2017年版,第332页。

正义非正义”,效益也是正义的一部分,延迟诉讼与积案实际上等于拒绝审判,<sup>①</sup>“正义的第二种意义,简单地说来,就是效益”。<sup>②</sup>虽然效益能够促进发展,但如果没有正义而片面追求效益,则必然会严重破坏各种效益之间的平衡与统一,从而最终亦难以保持发展的可持续性。可见,正义的内涵极其丰富,与法律的其他价值形态相互协调、紧密相连,是整个价值体系的核心与灵魂。

诚如博登海默所言:“正义有着一张普罗透斯似的脸,变幻无常、随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌。”<sup>③</sup>这一方面说明,正义作为人类孜孜以求的价值目标之一,堪称人类哲学史上的一个历久弥新的话题,无数思想家和法学家们对此提出各种各样的正义观。因此,要对“正义”作一个准确的界定确实是很困难的事情。正如法国哲学家亚克·马里旦所言:“所谓正义,只有具体的正义,没有抽象的正义,正义受具体条件的限制。比如人有生存权,但对一个罪恶滔天的罪犯来说,处以死刑才是伸张正义。”<sup>④</sup>但另一方面也表明,事实上,正是由于“正义”概念外延的广阔性以及现代法律制度价值的多元构成,在某些时候,“正义”意味着自由、平等、公正等多个价值目标相互均衡而达到的最佳协调状态。从这个意义上讲,正义“始终是良法的最高价值形态”。<sup>⑤</sup>

总之,正义作为一个高度抽象性的概念,其内涵极其丰富,一个时代有一个时代的正义观,我们很难得出正义的终极结论,达成一致的理解。但是,正义又是一个“占有最为显赫之地位”的概念,<sup>⑥</sup>它在人类政治哲学思想史中始终是历代政治家、法学家孜孜以求的良法价值理念,成为各国法治发展追求的理想目标。在我国,“自由、平等、公正、法治”已被确定为社会主义核心价值观。作为对这些价值形态进一步高度凝练的“公平正义”,亦应当成为社会主义法治体系的核心价值。只不过,不同于西方抽象的良法价值理念,作为社会主义法治核心价值的公平正义,集中体现了法治的科学性和人民性。合乎正义的良法必须充分尊重社会主义社会发展的客观规律,反映广大人民意志,保障人民根本权利。

## (二)作为法治基本原则的公平正义

在法学上,法的原则是承载法律价值、体现法治理念的基本准则。公平正义作为一种法治的价值理念,并不仅仅停留在观念形态上,还必须以法的原则为载体,通过一系列法治基本原则体现出来。按照当代正义理论集大成者美国哲学家罗尔斯的观点,法的正义包括形式正义、实质正义和程序正义。形式正义即作为规则的正义,是一种“服从的正义”,强调规则至上,要求法律必须得到绝对服从和严格遵守。实质正义即法律本身的正义,主要是一种“分配的正义”,要求在法的内容上必须公平配置社会主体的权利、义务及其他各种利益,尽力谋求各种利益关系之间的协调均衡。程序正义则是一种“看得见的正义”,是指法律制定和实施的过程必须体现正义,“以便它无论是什么结果都是正义的”。<sup>⑦</sup>法谚有云:“不仅要主持正义,而且要人们明确无误地、毫无怀疑地看到是在主持正义”。<sup>⑧</sup>讲的就是程序正义。意思是说,不仅法律本身的内容或依法作出的某个决定、裁判等实体结论必须合乎正义,还应当使人感受到其形成过程也是公平正当的。

① 参见[日]谷口安平:《程序的正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,中国政法大学出版社2002年版,第52页。

② [美]理查德·A.波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,中国大百科全书出版社1997年版,第16页。

③ [美]E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2017年版,第265页。

④ 转引自何勤华主编:《西方法律思想史》,复旦大学出版社2005年版,第375页。

⑤ 李龙主编:《良法论》,武汉大学出版社2005年版,第78页。

⑥ 参见[英]哈特:《法律的概念》,张文显等译,中国大百科全书出版社1996年版,第155页。

⑦ [美]罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第80~81页。

⑧ [英]丹宁勋爵:《法律的训诫》,杨百揆等译,群众出版社1985年版,第76页。

法的正义价值十分广泛,体现公平正义的法治基本原则也有很多。但是,法治的核心是规范和约束公权力,保障公民权利。作为约束公权力的法治原则,必须全面体现法的形式正义、实质正义和程序正义,由此主要包括权力法定、利益均衡和程序正当三大原则。权力法定原则,要求公权力的行使必须符合法的形式正义,严格依法办事,法无授权不可为、法定职责必须为。具体包括法律保留和法律优先两项原则。法律保留原则是指凡是专属法律所保留的特定事项,非有法律授权不得为之。根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国立法法》的规定,凡采取限制或剥夺公民人身自由、财产及其他重要权利的措施,都只能由法律来加以规定,任何其他机关都不得私自创设这些措施。法律优先原则是指凡是法律已有规定的,必须严格依据法律的规定,不得与之相抵触,且必须积极主动为之,不得推卸或者怠慢履行法定职责。例如,在疫情防控治理中,因采取强制隔离、阻断交通、封锁疫区等措施而带来对公民人身自由的限制,因紧急征用而导致对公民财产权的限制等,都必须严格遵守法律保留和法律优先原则,法无明文规定不得为之。

权力法定原则以追求法的形式正义为目标,属于形式法治的范畴。利益均衡原则则是一种实质上的利益分配准则,它进一步要求公权力的行使必须综合权衡各种利益关系,“促使各种利益尽可能的最大化”,<sup>①</sup>以实现其实体内容的均衡合理,体现法的实质正义。它全面涵盖均衡各种利益关系的准则,具体包括“平等”“比例”和“信赖保护”三项子原则。<sup>②</sup>平等和比例原则均系宪法位阶的基本法治原则,可拘束立法、行政和司法。作为拘束行政的基本准则,平等原则即“平等对待原则”,是指对各种利益相同者必须为同等对待,情况不同者为区别对待,不得恣意专断。认定是否符合平等原则,应当依事物的本质而定,即与“事物的本质”相符,没有绝对的平等。例如,参政权之行使因须有成熟的判断经验,固设有年龄限制。但以外貌之美丑、性别、身高等作为招录公务员的标准,则属于将与事物本质无关之因素纳入考虑的歧视性政策。再如,在疫情防控过程中,对所有来自疫情地区的人员,一律采取拒绝甚至“封堵”的措施,更属于未做事物本质区别的严重歧视。比例原则亦称禁止过度原则,系指所采取的措施应当为实现公共利益之必要,有多种措施可供选择的,应当选择尽可能最小损害个人利益的措施,不得过度限制或侵害个人权利。例如,在疫情防控治理中,大面积采取“封城、封路、封村”等应急管制,属于最高限度的顶格应对手段,其实是对经济社会发展的“休克”疗法,对物资储备、资源调度、公众生活临时保障等措施的要求也极高。<sup>③</sup>如果超出“比例”用之过度,则不仅会伤及正常的经济活动,在心理上加剧整个社会的恐慌,也会极易造成对公民权利的过度侵害。所以用好比例原则,应当根据本地疫情发展严重性与防控紧迫度之所必要,综合考量各种利益因素,分类采取程度不同的封闭措施,而并非各个地区都要“一哄而上”。对于疫情程度较轻的城市,未必一定采取全面“封城”这种极端做法。在采取人员隔离措施时,对确诊病人、疑似病人、密切接触者及其他不同对象,应当按照分类管理的原则分别选取不同的隔离方式,简单粗暴地一律采取“一刀切”式大规模统一集中隔离的做法,既不科学,也违反比例原则。信赖保护原则是诚信原则在公权力领域的具体化,要求公权力的行使必须诚实守信,不得随意改变已经生效的措施决定,否则必须合理补偿公民因信赖该措施有效存续而获得的利益。信赖保护原则直接涉及政府的公信力,运用也十分广泛。例如,在招商引资

① Roscoe Pound, A Survey of Social Interests, 57 Harvard Law Review, 14 (1943).

② 参见周佑勇:《行政法基本原则研究》,法律出版社2019年第2版,第185页。

③ 参见林小昭:《专访发改委专家:人口流动是SARS时6倍,未来四周大城市面临大考》, <https://www.yicai.com/news/100496879.html>, 2020-02-19.

中,政府往往承诺给投资企业各种优惠政策,结果在企业投资建厂后又不兑现承诺,使企业先前的计划落空、预期收益受损。因此,政府在做决策时一定要审慎考虑,保持政策的稳定性,不能朝令夕改、让人无所适从,也不得溯及既往、伤及无辜。

此外,徒法不足以自行,法的精髓还在于有一套严格公正运行的程序规则,以确保法的程序正义。任何公权力的行使都必须严格受制于这套程序规则。如果程序不到位,基于公权力行使所做出的决策或决定就有可能无效甚至违法。所谓程序正当原则,就是指公权力运行必须符合最低限度的程序公正标准,其核心思想有二:一是“自己不得做自己案件的法官”,即避免偏私,不得与自己处理的案件具有利害关系,也不得受各种利益或偏私的影响;二是“公平听证”,即在作出不利于他人的决定时应当及时告知、说明理由,并允许对方有效参与决定过程之中,充分听取对方的意见。在现代社会,为有效保障公众的参与权和知情权,广义的程序正当原则还包含一项重要原则即信息公开原则,要求将权力运行过程中形成的各种信息及时、准确、全面地向社会公开。尤其是在诸如疫情防控之类的应急状态下,信息就是生命,公开就是最好的防控。公民的知情权作为一种依法获取政府信息的权利,并非仅仅是一种民主参与的政治权利,往往还直接涉及公民的生命健康权。例如,面对突发疫情,让公众及时、准确、全面知晓疫情信息,可以帮助其及早树立风险防范意识,切实做到早预防早发现早治疗。如果无视公民的知情权,疫情信息披露不及时,就会延误防疫时机,导致疫情扩散,进而危及人民群众的生命健康安全。反之,任何阻断信息公开甚至故意隐瞒、封锁消息,试图实行所谓“外松内紧”,严格“保密”的内部处理方法,都是不利疫情防控、违反公开原则、严重不负责任的行为。此外,在疫情面前,并非所有的领导干部都是专业出身,对于信息结果的判断,必须尊重专业意见、专家判断,并通过各种形式广泛征求、听取公众的意见和建议,积极发动公众自主参与,允许公众通过自媒体发布自己的认识,展开充分的信息交流与沟通,动员全社会力量共同参与防控治理。<sup>①</sup>

法律保留、法律优先、平等、比例、信赖保护、程序正当和信息公开等原则,形成了公权力领域中一整套体现公平正义的法治原则体系。这套原则体系作为贯彻于全面依法治国之中的基本法治精神和灵魂,不仅为国家治理体系现代化注入了公平正义的良法价值理念,也为衡量各级领导干部的治理水平提供了基本标准和根本遵循。提升各级领导干部运用法治思维和法治方式治国理政的能力,就是要提升其在国家治理中运用这些法治原则的能力。

### (三)法治运行过程中的公平正义及其制度保障

公平正义作为一种价值理念,除了体现为法治原则之外,还必须贯穿于法治运行的过程之中。推进国家治理体系和治理能力现代,必须通过健全公平正义的法治保障机制,将公平正义这一价值追求贯穿到立法、执法、司法、守法的全过程和各方面,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

首先,良法是善治之前提。立法涉及规则的制定和利益的分配,是保障社会公平正义的法治起点。人民群众对于公平正义的追求,只有上升为国家意志,通过法律的形式合理规定公民的权利与义务,公平分配各种资源和利益,才能真正得以体现,并获得国家强制力的保障。为此,必须深入推进科学立法、民主立法、依法立法,构建系统完备的良法体系,以良法促进发展、保障善治。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,旨在增强立法的科学性;民主立法的核心在于为了人民、依靠人民,旨在体现立法的人民性;依法立法则是进一步要求严格依照法定的立法权限和立法程序,旨在突出立法的

<sup>①</sup> 参见周佑勇:《在法治轨道推进疫情防控治理》,《学习时报》2020年2月17日。

合法性。当下,要切实做到科学立法、民主立法、依法立法,必须构建党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,进一步完善立法体制机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议,使法律准确反映经济社会发展规律,更好协调利益关系,更好地体现民情、汇聚民意、集中民智,有效防止部门利益和地方保护主义法律化。同时,还要坚持立法与改革决策相衔接,做到“立、改、废、释”并举,主动适应改革发展的需要,增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性,充分发挥立法在改革发展中的引领、推动和保障作用。

其次,法律的生命在于实施。人民群众对于公平正义的追求,还必须通过严格执法和公正司法得到全面落实。针对实践中存在的执法不严、执法不公、选择性执法、滥用执法裁量权等问题,必须坚决做到严格规范公正文明执法。为此,要坚持职权法定,持续深化“放管服”改革、推行政府权力清单制度,推动各级政府积极主动、依法全面履职,坚决杜绝乱作为和不作为,尽量减少和清除违法决策和政绩工程。特别是要加大关系人民群众切身利益的重点领域的执法力度,坚决破除执法体制机制障碍,深入推进综合执法、理顺城管执法改革,完善执法程序和规范执法裁量权,建立健全裁量权基准制度。

再次,公正是司法的灵魂和生命。公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。如果司法这道防线缺乏公信力,社会公正就会受到普遍质疑。英国哲学家培根有句名言:“一次不公正的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”<sup>①</sup>人民群众每一次求告无门、每一次经历冤假错案,损害的都不仅仅是他们自己的合法权益,更是法律的尊严和权威,是人民群众对社会公平正义的信心。因此,必须大力推进公正司法,持续深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,同时确立司法追责与责任豁免相统一的机制,真正做到“让审理者裁判,让裁判者负责”,确保司法公正高效权威,不断提高司法公信力。特别要注重个案公平正义,“一个案例胜过一摞文件”,要以人民满意作为检验法治建设成效的最高标准,真正使人民群众从每个个案中感受到公平正义。

最后,“法律必须被信仰,否则它将形同虚设”。<sup>②</sup> 法律的权威源于人民的内心拥护和真诚信仰。法律要发挥保障公平正义的作用,必须让法律成为每个公民的信仰,获得全社会的普遍遵从。为此,必须深入推进全民守法,加大全民普法力度,增强全民法治观念,把全民普法和守法作为全面依法治国的长期基础性工作来抓,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求和自觉行动,引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。法律必须被信仰,不仅是被普通公民所信仰,更应该被各级领导干部所信仰。要想让法律成为信仰,还必须抓住领导干部这个“关键少数”。自古以来,“民以吏为师”,领导干部的行为是社会大众的标杆。如果期望民众能够遵纪守法,各级领导干部这个“关键少数”必须首先在厉行法治上当模范、做表率,带头尊法学法守法用法,带头强化对法治的信仰和追求,真正将法治思维和法治方式变成想问题、办事情的思想自觉和行动习惯。

由上所述,公平正义作为法治的核心价值理念,体现在法治原则、贯穿在法治运行的过程之中,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了最关键的价值追求和法治保障。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要将体现良法所要求的公平正义价值注入其制度体系,并通过构建一整套法治原则体系与健全的法治保障机制,不断提升治理者运用法治思维和法治方式的能力,从而达至良法善治

<sup>①</sup> W.Aldis Wright M.A., Bacon's Essays and Colours of Good and Evil with Notes and Glossarial Index, Macmillan Company, 1899, p.222.

<sup>②</sup> [美]哈罗德·J.伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,三联书店 1991 年版,第 28 页。

的最高境界。

### 三、法治系统论:推进国家治理现代化的法治逻辑思维方法

我们已经看到,国家治理体系和治理能力现代化的主要标志就是要用良法善治和公平正义的法治基本精神来构建国家治理体系和提升国家治理能力。弈棋落子,首重布局。那么,从法治建设的视角,又将如何来谋划布局和统筹推进国家治理现代化呢?对此,党的十八届四中全会决定指出:“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域的一场广泛而深刻变革”。<sup>①</sup> 它涉及国家治理的方方面面,既包括经济、政治、文化、社会和生态文明等国家治理体系各个领域,也包括改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等国家治理能力的各个方面,必须立足全局和长远来加以统筹谋划。可见,推进国家治理现代化,必须坚持全面推进依法治国。所谓“全面”者,就是要站在改革发展全局和国家战略整体的层面,以系统论的思维方法,深刻把握法治建设与“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局各个国家治理领域以及国家治理能力其他各个方面之间的内在辩证逻辑关系,统筹推进国家治理各领域的法治建设。

#### (一)以法治为引领统筹推进“五位一体”总体布局

全面推进依法治国,离不开统筹推进“五位一体”的总体布局,必须将法治贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设之中,充分发挥法治的规范、引领和保障作用,实现法治经济、法治政治、法治文化、法治社会、法治生态文明的协调统一。

在经济建设领域,市场经济就是法治经济,无论是建设现代化经济体系还是深化经济体制改革,都必须坚持用法治来规范政府与市场的边界,依法调节各类市场主体的利益关系,平等保护各类市场主体的产权,让恒产者有恒心,营造良好的营商环境。在政治建设领域,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,用制度来保障人民当家作主,保证人民依法享有广泛的政治权利和自由、依法通过各种途径和形式管理国家各项事务。在文化建设领域,必须把社会主义核心价值观融入法治建设各个环节,更加注重运用法治手段解决道德领域突出问题。在社会建设领域,必须加快建设法治社会,以法治来保障和改善民生、推进社会治理体制创新,完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善和社会救助等方面的法治体系。在生态文明建设领域,需要用最严格的法律制度来保护生态环境,解决突出的环境问题。

以经济建设领域为例,促进经济发展或经济增长是我国改革开放以来一直强调的核心主题,在过去也一直被视为一个纯粹经济学的问题,似乎与法学或法治无涉。长期以来,一些地方党政领导往往过度追逐“政绩工程”、片面追求发展速度,甚至把国内生产总值(GDP)当作政绩考核的唯一标准,认为讲法治、讲规则、讲程序就会阻碍经济发展,甚至完全抛开法律的约束,随意执法、滥用权力,随心所欲地推进所谓的“跨越式发展”。事实上,产权制度是市场经济的基石,保护产权就是保护生产力。而从法治的视角来看,产权即财产归谁所有的法律制度,促进经济的发展,核心是要强调产权保护。产权保护作为经济发展的先决条件,历来也是经济学致力解决的一个问题。美国著名经济学家、诺贝尔奖得主罗纳德·科斯所提出的“科斯定律”即“权利的清晰界定是市场交易必要的先决条件”。<sup>②</sup> 他认

<sup>①</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第8页。

<sup>②</sup> Coase R.H., The Firm, The Market and the Law, University of Chicago Press, 1988, p.14.

为,在零交易成本的条件下,法律规定无关紧要,但在现实的正交易成本世界上,个人的权利将由法律确定,法律制度对经济的运行就具有决定性意义。<sup>①</sup> 科斯经济学的本质其实是一种“经济的法律分析”,即法律应该如何界定权利才能促进市场体制的经济绩效或社会产值最大化,是一种致力于促进经济增长和社会产值最大化的,强调不同法律界权方案(包括立法的初始界权和司法的重新界权)会导致完全不同经济效果的,需要在比较制度分析基础上择优选择的“法律界权理论”。<sup>②</sup> 人类历史发展的经验表明,充分的产权保护就是国富之道,也是近代以来大国崛起之道。<sup>③</sup>

改革开放之后,我国经济取得了奇迹般的快速增长,主要靠的是招商引资,而产权保护是企业投资必须考虑的因素,如果产权无法得到有效保护或处于不稳定状态,很难想象企业家还会继续投资。而法治是最好的营商环境,它能够不戴“有色眼镜”地看待不同所有制企业,依法平等保护各类市场主体的产权和合法权益,让各类产权的所有者安心投资,确保投资者的投资信心 and 安全感。党的十八大以来,中央采取有力的法治举措,推动营商环境不断优化。2014年10月,党的十八届四中全会提出,要“健全以公平为核心原则的产权保护制度,加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护,清理有违公平的法律法规条款”。<sup>④</sup> 2016年,中共中央和国务院印发了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》,强调“产权制度是社会主义市场经济的基石,保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求”,在此基础上明确了完善对公有制经济和非公有制经济产权进行平等保护、全面保护的基本原则和具体措施。2017年3月,《中华人民共和国民法总则》审议通过,规定“民事主体在民事活动中的法律地位一律平等”“民事主体的财产权利受法律平等保护”。2019年3月,《中华人民共和国外商投资法》《优化营商环境条例》先后出台,并于2020年1月1日同步落地实施,进一步以立法形式加强对市场主体的平等保护、规范政府和市场边界、创新监管执法,彰显了党中央以法治方式优化营商环境的坚定决心。同时,党的十八大以来,不断加强对涉产权冤假错案的纠错力度,“张文中案”、<sup>⑤</sup> “顾维军案”<sup>⑥</sup> 都是被依法纠正的涉产权冤假错案,象征着对企业家合法权益及产权保障的力度不断强化。

可见,法治既是市场经济的内在要求,也是其良性运行的根本保障。只要我们持续加强法治建设,不断促进社会公平正义,就能为市场主体平等竞争打造最好的营商环境,为中国经济迈向高质量发展提供不竭动力。对于领导干部而言,必须切实树立一种“抓法治就是抓经济发展”的理念,既要注重经济GDP也要重视法治GDP,不断提高法治思维与依法办事能力。<sup>⑦</sup>

## (二)以法治思维方式协调推进“四个全面”战略布局

“四个全面”战略布局是一个科学体系,包括“一个战略目标”即全面建成小康社会、“三大战略举措”即全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。这四者之间具有紧密的内在逻辑关联,相辅相

① 参见[美]罗纳德·科斯:《生产的制度结构》,张农译,《世界经济译丛》1994年第1期。

② 参见艾佳慧:《回到“定分”经济学:法律经济学对科斯定理的误读与澄清》,《交大法学》2019年第4期。

③ 参见王利明:《产权保护:大国崛起之道》,《检察日报》2014年2月27日。

④ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第12页。

⑤ 参见《依法保护产权和企业家合法权益的“标杆”案件——最高人民法院审判监督庭负责人就张文中案改判答记者问》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/05/id/3323287.shtml> 2020-05-10。

⑥ 参见安健:《顾维军再审案》,《人民法院报》2019年9月27日。

⑦ 参见周佑勇:《抓法治,就是抓经济发展》,《新华日报》2015年6月26日。

成、相得益彰。

就改革与法治的关系而言,两者如同“鸟之两翼”“车之双轮”,共同推进全面建成小康社会目标的实现。要坚持两者同步推进,处理好两者之间的关系,就必须坚持正确的方法论。因为,改革求“变”,法治求“稳”,两者之间既存在一定的紧张关系,又必须同时全面展开。关于两者之间的关系,自改革开放以来,一直是实践中常遇困惑的一个两难问题。过去的改革进程中出现的为推进改革而突破现有法律框架的所谓“良性”违宪或违法问题,<sup>①</sup>集中反映了两者的价值冲突,成为困扰法治建设的一个难题。那么,究竟应当如何辩证地看待两者之间的关系?对此,习近平总书记曾有精辟论述:“凡属重大改革都要于法有据,在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,确保在法治轨道上推进改革”。<sup>②</sup>这句话深刻揭示了改革与法治之间的内在逻辑关系,成为当下我们处理法治与改革之间关系的基本准则。一方面改革就是变法,但改革又必须始于变法,两者高度一致,相辅相成,体现了“破”与“立”的辩证统一。另一方面,在全面深化改革的背景下,个别改革决策或措施与法治之间产生冲突也是不可避免的,此时仍须坚持按照法律保留和法律优先原则的要求,努力在现行法律体系内寻求解决之道,而不能超越法律的规定搞违法改革。当然,必要时可以充分利用立法授权机制来平衡改革与法治价值之间的冲突,经法律明确授权后在相关领域和地区进行改革的先行先试,待经验成熟后再及时上升为法律,在法律框架内有序推进。只有这样,才能在法治与改革之间形成良性的互动关系。实践证明,越是全面深化改革,各种利益冲突就越激烈,不确定因素就越多,难以预见的风险就越大。因此,就越需要依靠法治,用法治思维和法治方式平衡利益、规避风险、化解纠纷,稳妥推进全面深化改革。

就全面依法治国与全面从严治党的关系而言,坚持全面从严治党也必须坚持全面依法治国,将依规治党与依法治国同步协调推进。治国必先治党,治党务必从严,从严必依法依规,坚持依规治党与依法治国的有机统一。两者统一于中国特色社会主义法治体系。党的十八届四中全会提出要建设中国特色社会主义法治体系,并首次突破传统“法”的范畴,明确将党内法规纳入法治体系。这意味着,党内法规也是法,全面依法治国必须将党内法规体系纳入整个法治体系之中,与依规治党统筹推进、一体建设。对此,一方面要将法治原则贯彻到党内法规制度体系之中,不断提高依规治党的法治化水平,逐步将政党活动纳入法治轨道,让执政党逐渐成为法治秩序中的一个有机主体。<sup>③</sup>另一方面,党建领域的反腐治权和执政能力提高也必须坚持法治思维和法治方式。反腐必须治权,治权必靠法治。依法治国就是要通过依法治权、依法治官,破解“一把手”监督难题,用法律和制度防止权力的滥用和腐败。只有通过制度和法律加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,才能形成“不敢腐”的惩戒机制、“不能腐”的防范机制、“不易腐”的保障机制。<sup>④</sup>为此,必须深化国家监察体制改革,推进反腐败国家立法,构建权威高效的监督体系,以法律权威夯实反腐的制度之基。

其中,国家监察体制改革是事关全局的一项重大政治体制改革,必须要通过修宪来保证其正当性。因此2018年宪法修正案的一项重要内容就是赋予监察委员会宪法地位,即在《宪法》第三章“国

① 法学界曾围绕这个问题展开激烈争论,参见郝铁川:《论良性违宪》,《法学研究》1996年第4期;童之伟:《“良性违宪”不宜肯定——对郝铁川同志有关主张的不同看法》,《法学研究》1996年第6期。

② 习近平:《在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话》,《人民日报》2014年3月1日。

③ 参见王若磊:《依规治党与依法治国之间的关系》,《法学研究》2016年第6期。

④ 参见李林、莫纪宏:《全面依法治国 建设法治中国》,中国社会科学出版社2019年版,第51~52页。

家机构”中专门增加“监察委员会”一节的规定,将监察委员会列入国家机构独立的组成部分,由此形成了人大之下“一府一委两院”的国家政体新体系。这实际上创设了一种新的宪法性权力类型即国家监察权,专门承担综合性反腐败的国家职能。同时,2018年3月20日第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》,对监察委员会的职责权限及其监察程序做出了系统规定。该法的出台,开创了新时代法治反腐“中国模式”的新篇章,标志着中国腐败治理从“权力反腐”向“制度反腐”再到“法治反腐”的升级,为新形势下的反腐斗争提供了坚强的法治保障。

### (三)统筹推进国家治理领域其他各个方面的法治建设

除了前述“四个全面”“五位一体”诸领域外,国家治理领域的其他方面,也都必须推进法治建设。例如,贯彻落实总体国家安全观,必须加快国家安全法治建设,构建国家安全法律制度体系;加强国防军队建设,走强军之路,必须依法治军,推进国防和军队建设法治化;推进祖国统一,必须坚持“一国两制”,严格依照宪法和基本法,完善与基本法实施相关的制度和机制,把维护中央对香港特别行政区、澳门特别行政区的全面管治权与保障特别行政区高度自治权有机结合起来,用《中华人民共和国反分裂国家法》推动两岸关系和平发展;推动构建人类命运共同体,也必须努力构建稳定的国际法治秩序,通过加强国际法治建设,统筹协调国内法治与国际法治的关系,积极参与国际立法、执法、司法、法律服务乃至法律外交,深入推进全球治理体制与治理规则的变革。

总之,全面推进依法治国,事关党和国家事业发展全局,涉及国家治理体系的各个领域和国家治理能力的各个方面,具有全局性战略地位,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。同时,全面推进依法治国自身也是一个系统工程,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。只有运用好法治系统论思维,统筹兼顾、把握重点、整体谋划,才能形成全面发力、多点突破、纵深推进的良好态势,不断把法治中国建设推向前进,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

## 四、结语

“法者,治之端也。”<sup>①</sup>国家治理现代化,从根本上讲就是彻底摒弃人治、实行法治,并实现从“依法而治”到“良法善治”的法治化治理模式转型。中国法治以良法善治为核心追求,坚持人民主体地位,将体现良法要求的公平正义价值注入国家治理体系之中,推动国家制度体系不断走向成熟稳定。坚持和完善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,法治是制度之治的基础,也是“中国之治”的根本保障。法治是一个历史过程、系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。推进国家治理体系和治理能力现代化,意味着国家治理各个领域各个方面的深刻法治变革,必须坚持法治系统论的逻辑思维方法,全面推进法治中国建设,切实将其保障社会公平正义和人民权利的制度优势转化为国家治理效能,加快建成中国特色社会主义法治国家。国家治理效能是坚持和发展中国特色社会主义法治体系的出发点和落脚点,也是检验全面依法治国制度优势的重要指标。中国特色社会主义国家制度和法律制度,植根于中华民族五千多年文明所积淀的深厚历史文化传统,吸收借鉴了人类制度文明有益成果,经过了长期实践检验,具有显著优越性和强大生命力。

责任编辑 谭冰霖

<sup>①</sup> (战国)荀况:《荀子·君道篇第十二》。