

依法治 理评价 理论与 实践研 究

依法治
理评价机制与依法治
理的宏观规划一
起在宏观和微观两个层面上规范依法治
理工作的
开展。

依法治
理评价机制实际上可以成为政府决策
层、依法治
理的主要实施者以及依法治
理所影响
的社会三者之间的沟通渠道，评价机制的良好运
行也就意味着这一渠道的畅通，三者的良性互动
将会极大地促进依法治
理工作乃至整个法制现代
化的进程。

王称心
主
编

责任编辑：罗洁琪 王烈琦

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治理评价理论与实践研究/王称心主编. —北京：
中国法制出版社，2006.9

ISBN 7 - 80226 - 530 - 4

I. 依... II. 王... III. 社会主义法制 - 研究 - 中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 114246 号

依法治理评价理论与实践研究

YIFA ZHILI PINGJIA LILUN YU SHIJIAN YANJIU

主编/王称心

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/10.125 字数/195 千

版次/2006 年 12 月第 1 版

2006 年 12 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 530 - 4

定价：22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：66022958

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

作者简介:

王称心，中国政法大学副教授，硕士生导师。主要从事法理学、立法学等课程的教学和研究工作。近年来，曾主持或作为主要撰稿人参与《北京市依法治市综合评价指标体系研究》、《入世对首都政法工作的影响及对策》、《新时期维护高校稳定工作体系及机制研究》、《水利行政许可有关制度的立法研究》等省部级以上科研项目多项；参与《法理学》、《立法学》等多部法学教科书的撰写工作；代表性论文有《论当代中国法律解释权的合法性与制约性》、《关于治理腐败法律定位的思考》、《构建和谐社会的法治分析》等。





1. 法律现代化－中国法治道路问题研究
蒋立山 著
2. 漂泊的思：现代性视野下的法学与教育
曹义孙 著
3. 合同法基本原则的博弈分析
柯华庆 著
4. 话语、实践与制度变迁：当代中国司法的关键词分析（1949－2002）
滕彪 著
5. 语言法导论
刘红婴 著
6. 民国时期婚姻法近代化研究
王新宇 著
7. 中国社会转型与法律治理
刘金国 蒋立山 主编
8. 依法治理评价理论与实践研究
王称心 主编

责任编辑 ■ 罗洁琪 王烈琦 装帧设计 ■ 李 宁

当代中国社会的法律治理与 评价（代序）

蒋立山

中国当前正在进行的社会主义法治国家的实践，并不是一种单纯的法治（法制）建设运动，而是与中国新一轮的从农业社会向工业化社会转型、以及从计划经济体制向市场经济转轨的综合现代化运动结合在一起的。在其中，中国法律既经历着一场革命性的自我重建，同时也承担着转型秩序的治理任务。

从 1978 年至今，中国社会转型的法律治理已经走了二十八个年头。中国社会法律治理的效果如何？有人说，中国法律取得了世纪性的进步。有人说，中国遭遇到了空前的法律信仰危机。甚至不只是法律信仰危机，更是法律治理的危机。在如此尖锐的评价分歧面前，至少有一点可以肯定，中国社会法律

治理的评价问题应该获得充分的关注。

评价中国法律治理的效果，首先要了解中国社会法律治理面临着哪些主要问题，有着怎样的特点。与同时期的俄罗斯和东欧前社会主义国家等所谓“转轨国家”相比，当代中国社会的法律治理，至少面临着下面几个独特难题。

第一，在制度建设方面，中国提出了“社会主义 + 市场经济”和“社会主义 + 法治国家”的目标，这在世界上是独一无二的，且没有成功的范例。这在法律制度方面提出了远比俄罗斯和东欧转轨国家更为艰难的体制构建任务，使中国法律制度建设带有更多的探索性。

从根本上说，俄罗斯社会转轨的体制目标是告别社会主义制度，全面回归资本主义世界。中国则把所进行的改革定义为“社会主义的自我完善”。从当今国际政治格局和历史经验来说，后者肯定是一条更艰难的道路。这也注定了中国法律制度的构建会遇到许多为俄罗斯等国家所没有的难题与挑战。

目前世界上许多“转轨”或“转型”国家，一般都是从非市场经济转向市场经济，而且都是在私有制社会经济体制内进行。中国的“转轨”或“转型”则不同，是从社会主义计划经济转向社会主义市场经济，前者是一统天下的公有制经济，后者则是以公有制为主体、多种所有制并存和共同发展的社会经济体系。可以说，这个“转轨”或“转型”是在公有制社会的经济体系内进行的。在这里，社会主义市场经济体制

的最大特征，就是公有制与市场经济相结合。这一特征，无论从理论上讲，抑或从经济实践上讲，都有划时代的意义。它不仅从理论上是创新，即打破了传统马克思主义者和西方经济学长期一致公认公有制与市场经济不相容的教条，而且在实践上也是一种全新的尝试，即在历史上首次实行社会主义公有制与市场经济的结合。然而，如何找到公有制的有效实现形式，如何在法律制度框架内把社会主义的性质与市场经济的要求结合起来，在国有经济的制度设计、国家对经济生活的调控、土地制度的完善、社会公共产品的规范提供等方面，走出一条体现社会主义性质的法律创新之路，这都是中国不得不面临的挑战。

同样，中国在法律制度方面提出了社会主义法治国家的目标模式，把“社会主义”与“法治国家”结合起来，在人类法律制度史上，也是一种独特的法律制度目标。按照西方经典的法治理论，法治国家只能建立在以多党制和私有制为基础的社会中。也就是说，法治国家只能是资本主义国家的一种政治法律体制。社会主义国家可能存在着法制，但不可能搞近代意义上的“法治”。中国“社会主义+法治国家”的目标模式是史无前例的，没有直接的经验可借鉴，其前景也不被西方国家看好。

对中国来说，实现社会主义法治国家的建设目标，关键在于实现社会主义与法治国家的结合。必须要找到这二者结合起来的“结合点”，才能使这种结合的必要性与可能性变成现实性。在前二十八年的改革开放进程中，中国逐步完善了共产党领导下的多党合作制的体制构架，在实践中逐步加强和完善人

民代表大会制度，提出并探索以社会主义公有制为主体的混合所有制经济模式。这为中国社会主义法治国家建设确立了总体的体制框架。然而，把这种体制框架变成具体可行且长期有效的法律制度，仍然存在着许多难题。比如，如何处理好执政党领导与其它合作政党的关系？如何处理执政党与国家权力机关的关系，执政党如何实现向依法执政的转变？如何在市场经济体制下坚持和完善公有制的基本结构？等等。上述问题涉及到中国今后可能制定的政党法问题，司法体制改革问题，以及国家对国有大中型企业的法律管制和国资管理的问题。这些制度建设方面的难题在俄罗斯和东欧等“转轨”国家中是不存在的。

第二，与同时期的俄罗斯等转轨国家相比，中国近现代意义上的法制基础更加薄弱。俄罗斯及东欧前社会主义国家与西欧国家地理接近，文化传统相近，自近代以来直接接受着西欧近代法制的影响，与中国相比，近现代法制基础比中国深厚。以俄罗斯为例，在上世纪九十年代实行体制“转轨”之前，虽然实行了几十年的社会主义制度及法制，但撇开社会体制和意识形态的因素外，其法律文化与西欧等西方国家同属于现代法制的范畴。特别是自上世纪五十年代中期至九十年代“转轨”之前，前苏联的法制建设得到全面加强，社会主义法律秩序已经比较发达，法律文化、法律意识、守法精神均有良好的社会基础。

中国有着几千年的封建社会历史，守法意识更多地是服从皇权王法的产物，而不是出于对法律本身的尊重与信仰。二十世纪的中国，又是一个政治动荡与革命交织的世纪，是一个战

乱、权力与变革运动居于社会生活的主导地位的世纪，对于法律的尊重与信奉始终缺乏良好的社会环境。在七十年代末和八十年代初，刚刚走出十年动乱的中国，曾经一度对法律（民主法制）寄予了无限希望。官方对法律的重托与社会对法律的向往都似乎预兆着一个良好法治社会的快速降临。然而，经济改革与社会转型的启动所带来的急剧变化与秩序混乱给正处于重新恢复之中的法律提出了更为严峻的挑战，百废待兴的法律运行体系显然无力承担起治理转型秩序的重任。进入九十年代，伴随法律在制度层面的艰难进步的，不是法律治理功能的提升，而是社会腐败向法律治理机构的蔓延。法律制度的进步并没有带来现代法治基础的巩固，守法精神的生长，而是秩序的混乱与法律理想的破灭。所以，重建法制的社会基础，依然是中国的一项长远任务。

第三，中国是世界上人口最多的大国，大国治理的复杂性和艰巨性在中国得到了充分体现。有学者注意到，在中国、俄罗斯和其它东欧等“转轨”国家中，中国和俄罗斯两个大国的“转轨”和“转型”过程更显复杂。^① 以前，大多研究转轨问题的经济学理论都不加批判地假设：转型国家政府能够在全国范围内整齐划一地实施某种转型政策，而新建立的制度将以相同的方式适用于整个国家内部的空间，并获得相同的成效。这种思路忽略了大国内部的不平衡和政策效果的差异，也忽略了中央政府与地方政府、及地方政府之间的策略博弈与竞争关

① 何梦笔（Herrmann-Pillath）著，陈凌译：《政府竞争：大国体制转型理论的分析范式》，www.sanhaowu.net 2003-5-21。

系。人们似乎应该按照类似区域经济学的分析方法，充分考虑到大国内部的复杂性、内部不同部分在转型过程的非协同性以及由此导致的大国社会整体转型的艰难。按照刘金国教授通俗性的“大船调头说”观点，^① 大国与小国转型在法律治理方略、措施、速度、时间、效果、风险等诸多方面都存在着差异。中国是一艘超大型巨轮；而中小转型国家好比是一艘小船。在茫茫的大海中，中小型轮船如果转弯（似转型），其速度、效果等远比超大型巨轮要快，相对风险比较小。而超大型巨轮要转弯，一速度不能快，二措施要对头，三时间相对要长，才能防范风险的出现。如果操之过急，巨轮失偏以至倾斜甚至颠覆的危险都可能出现。大国转型，与大船调头具有类似的地方。

第四，中国的社会体制转轨同时还面临着城市化过程，城市化本身就会增加社会的不稳定性，故而面临着社会转型和体制转轨的“双重不稳定”。俄罗斯等国家已经完成了城市化过程，它所进行的是单纯的体制转轨任务。相比之下，中国的转型秩序具有更多的复杂性。

上世纪 90 年代，当俄罗斯进行体制转轨时，经过前苏联几十年的经济建设，俄罗斯已经是一个发达的工业化国家（农村居民的比例为 26%），城市化过程基本完成，在上世纪六十年代，前苏联农业工人也被纳入国家工资体系，享有社会保障待遇。按经济发展水平看，俄罗斯已经属于人均 GDP 不低于

① 刘金国主编：《中国社会转型与法律治理》序言，中国法制出版社 2006 年版。

5000 美元的发达国家行列。如果不考虑前苏联偏重重工业所产生的某些影响，仅就经济发达水平看，俄罗斯已经是一个早已告别温饱阶段的中等发达国家。所以，俄罗斯当时面临的主要是一个体制转轨问题。

与俄罗斯的情况形成鲜明反差，改革前的中国是一个初级工业化国家。农村居民的比例超过 80%，人均 GDP 总值不超过 250 美元，在当时属于贫穷的发展中国家。从经济发展水平看，中国还没有解决温饱问题。所以，中国面临的主要任务，不仅是体制转轨问题，而且还有社会结构转型问题（完成工业化进程和城市化进程）。

我们知道，无论是社会体制转轨，或是社会结构转型，都往往存在着一个社会无序化的过程。中国肩负着体制转轨和社会结构转型的双重任务，自然就要承受“双重无序化”的挑战。这会在法律秩序方面造成许多严重的压力，而克服这种压力的有效办法并不容易找到。举例说，在中国当前的城市化进程中，大致每年要有一千万左右的农村人口涌向城市，这本身就会在许多方面给法律秩序造成诸多问题，使法律及管理方无从应对。千千万万个不熟悉法律规则的农民背井离乡、进入城市，他们既容易在谋生谋职过程中遭受来自城市雇主方的利益侵害，也容易在找不到合适工作的时候以非法手段维持生计，甚至犯罪。由于中国还没有完善的、覆盖全社会的社会保障体系，进城农民的利益保护问题就更显得突出。相比之下，俄罗斯等“转轨”国家早在上世纪六十年代就基本完成了城市化过程，为数不多的农业工人也享受国家的正式工资。其在上世纪后期的体制转轨过程中不会再面临类似中国的问题。

第五，中国作为一个坚持社会主义旗帜的新兴大国，与西方大国主导的国际政治体系既有现实的利益冲突，又有意识形态方面的矛盾斗争，其国际环境甚为复杂。这也是俄罗斯等国家所没有的。中国的法律改革和秩序治理已经不单纯是一个国内问题，同时也有国际政治领域的现实利益与意识形态方面的冲突因素。

在早期西方国家的社会转型与法律近代化进程中，由于世界性的普遍联系尚未建立起来，西方国家在经济社会发展方面走在了其它国家的前面，当时的其它国家很难对西方国家的社会转型与法律改革实施产生有效的影响。此时西方各国的法律改革问题多表现为一国内部的事情。到了二十世纪后期，具有普遍影响力的国际政治秩序已经建立，世界性的交往成为现实。一国想在独立的、不受外部影响的条件下谋求发展已经是不可能的。特别是在国际政治格局中处于相对弱势的国家，接受外部强势因素影响是一种不可避免的事情。

从历史上看，大国崛起往往会改变既有的国际利益格局，崛起中的大国容易受到周边国家和其它大国的警惕与遏制。在九十年代的“转轨”国家中，中国是仅存不多的保持社会主义旗号不变的新兴大国。在世界冷战格局结束，西方自由民主的价值体系风靡全球的背景下，中国更容易受到外部的疑虑与敌视，更容易受到外部势力的遏制。使此种局面更为复杂的因素是，中国尚未实现国家统一，台海分割的状况极大地制约了中国社会转型的政策空间，也制约了中国与周边国家及世界强国的政治与法律关系。这使得中国几乎不可能进行任何带有过度“冒险性”的法律改革措施，只能在确保社会稳定的条件下，

稳步推进社会改革与治理。就具体方面而言，在中国的人权立法、劳工权利和农民利益保护立法、行政法和司法制度改革等方面，在国际贸易规则、军事交往限制及周边国际政治军事秩序等方面，国际因素都表现得十分明显。

二

复杂严峻的国际环境与独特的体制转型目标，决定了中国在过去二十八年的经济改革与社会转型进程中，始终以提高经济实力、保持国家稳定为优先目标，走的是一条“先立再破”、“渐立渐破”的谨慎道路，这完全不同于俄罗斯等转轨国家“先破再立”、在体制方面完全推倒重来的道路。与此相关，中国在转型秩序的法律治理方面表现出了如下特点：

第一个特点，中国在社会转型中始终注重秩序稳定的意义，突出法律秩序在社会转型中的意义，这与俄罗斯等转型国家只注重转型目标、忽视转型过程稳定的情况形成鲜明的对比。

俄罗斯的体制转轨，是一个政治目标导向极强的过程。俄罗斯体制转轨的实质是根本放弃原先的社会主义制度，复归资本主义的自由市场经济。生产要素的迅速私有化是其体制转轨的核心。俄罗斯的改革深受萨克斯和沙塔林等新自由主义经济学家的影响，迅速推行自由市场化加私有化。萨克斯强调“长痛不如短痛”，“尽可能快地创造自由市场经济体制，让它开始运作，深渊不能分两步跨过”。沙塔林坚信市场经济“所特有的自我调节机制可以保证最出色地协调所有经济实体的活动，

合理利用人力、物力和财力资源，保证国民经济平衡”。布尼奇以“文明世界的市场都是可调节的”为由，反对在“市场经济”概念上加“可调节的”的限定词。俄罗斯主要执政者强调“不迅速确认土地私有制，农业的振兴就没有希望”。他们均主张国家干预越少越好，私有化越快越好。^①按照此种逻辑，一种合理的制度能够自动迅速地创造出它所需要的秩序，短暂的秩序混乱是可以承受的，也会随着制度的到位而迅速消除。

中国改革设计者的思考显然不同。中国刚刚经历过社会动乱时代，政治领导人对此记忆犹新。他们不愿意让中国重新陷入一场由改革引发的新的动乱之中。在经历过八十年代的短暂的政治改革热情之后，中国人开始意识到，由经济和社会改革引发的某种秩序混乱（其主要体现为社会犯罪和官员腐败的增长）和思想混乱，是他们用以往经验难以应付的。虽然在中共十二大的政治报告中（1982年）提出了实现社会风气三年好转的目标。但后来的情况表明，中国显然需要比这多得多的时间才能实现这一目标。不仅如此，由改革开放引发的社会秩序问题不仅没有伴随秩序治理的努力而得到根本好转，反而向着恶化的方向演变。为此，大致从八十年代中后期开始，社会稳定成为中国转型秩序治理的核心任务。在1989年前后，社会稳定在“政治稳定”这一富有特定含义的提法中获得了更高意义上的强化。即使到了九十年代中后期，“稳定”一词依然是最能够体现中国秩序治理目标的词汇。总的看来，中国在保

① 程恩富、李新、B·梁赞诺夫等：《中俄经济学家论中俄经济改革》，经济科学出版社2000年版，第8页。

持转型秩序的总体稳定方面确实取得了令世人瞩目的成绩，当然，也为此付出了一定的、不可避免的代价。

第二个特点，中国社会转型的秩序治理服务于社会转型不同时期的阶段性目标，表现出明显的“政府推进”特征。

新时期中国法律的重建最初被视为防止再度发生政治动乱的必要措施，后来又被看成是服务和推进“四个现代化”和构建社会主义市场经济体制的有力手段。在八十年代的改革探索时期，法律为经济改革保驾护航是秩序治理的特点。此时的法律角色是服务性的和辅助性的，学界为此一直抱怨法律的作用过于消极和滞后。从九十年代起，法律担负着为社会主义市场经济构建法律体制的任务，人们希望以新体制催生出社会主义市场经济的新秩序。在这中间，在九十年代中期以前，法律运行被赋予的一项突出重要的任务就是保持社会稳定。进入二十一世纪，法律又成为构建和谐社会的重要工具。就前后比较而言，构建“和谐社会”目标对法律的要求，已经超越了前期保持社会稳定的消极性角色，因为构建和谐社会的任务显然不是简单地维护秩序就能够实现的，它要求法律更多地瞄准和解决那些根源性的社会矛盾，而这种要求在此前“保持社会稳定”的口号下，却经常是被压制下来。

无论前后期目标的变化如何，法律的独特价值并没有特别地受到尊重，人们（主要是官方）更多地看到的是法律的社会意义。因此，与在几乎所有发展中国家所能见到的情形一样，法制的恢复与法治化方向的改革很少被视为是一件孤立的事情，而是中国走向长治久安和繁荣富强的一部分。

通过这些阶段性的对法律及秩序治理的要求来看，中国秩

序治理表现出了很强的次序性，体现了努力把握秩序治理与经济社会发展协调关系的某种实践智慧和对整个社会转型进程的总体把握。法律的作用及法律改革被看成社会改革进程的有机部分，它们必须与社会总体改革进程相配合。当然，中国也为此付出了必要的代价，如合理的行为预期迟迟无法有效地建立，在渐进式改革中出现了大量的公平缺失和效率损失，等等。

第三个特点，中国转型的秩序治理与大规模的法律知识普及运动相结合，是一场以国家党政力量普及法律知识、催生法律秩序、治理社会问题，以法律驾驭转型社会的综合性的社会实验。这在世界各国社会转型的秩序治理中是鲜见的情况。

在经济改革和对外开放所导致的社会秩序混乱初期，从1985年起，中国启动了一场为古今中外罕见的、由政府自上而下推动的、有亿万人接受教育的普法运动。发起这场运动的基本动机，是为了改变中国民众千百年形成的法律意识淡薄，守法意识不强的习惯，以期形成一个为现代国家所必不可少的法治秩序。具体说，普法运动的动机又可分为两个方面。首先是一种现实的动机和眼前的考虑，即实现社会治安秩序的根本好转，在农村地区则是要克服八十年代初开始出现的相当一批村级党政组织严重瘫痪的现象，形成一个大多数群众和多数党政干部自觉守法的局面。只有这样，中国的农村经济现代化才有可能顺利进行，八十年代改革开放以来曾经出现的社会治安和社会风气恶化的局面才有望得到扭转。另一个动机表现为一种抽象的和长远的信念，即只有人民知法懂法，才有能力依法行使管理国家和社会生活事务的权力，中国的民主法制才能有真