



中国治理：依法治国

让社会更加公平正义

胡光宇 著

清华大学出版社





中国治理：依法治国

让社会更加公平正义

胡光宇 著

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国治理:依法治国 让社会更加公平正义/胡光宇著. --北京:清华大学出版社,2015
ISBN 978-7-302-38481-6

I. ①中… II. ①胡… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第260925号

责任编辑:刘晶

封面设计:漫酷文化

责任校对:宋玉莲

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:13.5 字 数:272千字

版 次:2015年5月第1版 印 次:2015年5月第1次印刷

定 价:48.00元

产品编号:060512-01

目 录

概述	1
中国治理、依法治国、公平正义的内涵、关系及其政治经济学	1
为什么依法治国与国家治理密切相关	7
依法治国与公共政策是什么关系	8
在需要公平、正义的条件下,依法治国的困难依然存在,原因是什么	10
促进依法治国的中国治理议程	11
第一章 当代中国治理	19
第一节 当代中国发展提出科学治理的历史要求	19
第二节 国家治理基础	22
第三节 当代中国的治理基础	45
第二章 中国治理——依法治国的发展	58
第一节 中国治理的发展阶段呼唤依法治国	58
第二节 中国治理的突出问题需要依法治国	63
第三节 理清发展关系必须依法治国	71
第四节 依法治国是当代世界局势下的治国方略	77
第五节 中国特色的“治理”:依法治国是治国之本	84
第三章 依法治国是制度建设进程的保障	89
第一节 依法治国是改革开放的保障	89
第二节 依法治国是促进全面建成小康社会的保障	94
第三节 依法治国是民生与发展的保障	99
第四节 依法治国是国防与主权的保障	105
第五节 依法治国是绿色与可持续发展的保障	109
第六节 依法治国是文明传承与文化创新的保障	114
第四章 让社会更加公平正义:中国司法体制改革是基础	119
第一节 人民民主专政:以人为本	119

第二节 社会的正义·····	125
第三节 社会的公平与发展·····	132
第四节 司法体制改革是依法治国的基础条件·····	140
第五章 依法治国的中国实践 ·····	147
第一节 中国法律体系的形成·····	147
第二节 提升综合国力的内涵、作用及意义 ·····	152
第三节 科学发展的意义、作用及贡献 ·····	158
第四节 判断中国特色的国家发展阶段·····	166
第五节 促进中国人类发展的意义、作用及贡献 ·····	175
第六章 中国依法治国对世界的影响及意义 ·····	183
第一节 求同存异的共识·····	183
第二节 中国对世界人类发展的贡献的共识·····	196
第三节 大同世界的共识·····	203
第四节 中国梦也是世界梦：寻找人类共同理想的共识基础 ·····	206

概 述

中国治理、依法治国、公平正义的内涵、关系及其政治经济学

一、中国治理的内涵

翻阅汉语字典,发现“治理”两个字有诸多含义。治的造字本义是“开凿水道,修筑堤坝,引水防洪”。所以有“昔禹治洪水”之说。后来引申为多种含义,比如:治国、治学、治病、治标、治本等,其中对于国家治理,治的内涵为“管理、统治”,孟子所说的“劳心者治人,劳力者治于人”就是取自这样的含义;理的造字本义是:“治玉也。顺玉之文而剖析之。”在《韩非子·解老》中说道:理者,成物之文也。长短大小、方圆坚脆、轻重白黑之谓理。后来有诸多引申义,当动词用时有,当家理事,理财(治理财务)、理民(治理人民)、理国(治理国家)等;当名词用时有,理路、理纹;道理、理论、法理、天理、真理等;《吕氏春秋·劝学》中提到“圣人之所在,则天下理焉”。可见,治理一词,追根溯源就是根据理达到治的效果。我国古代早就运用治理一词。^①在西方,治理一词在社会科学中也引用很多,而且词义内涵丰富。^②

党的十八届三中全会审议通过的《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》)指出,“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”。明确地把国家治理现代化作为实现我国全面深化改革的目标和路径,这表明,中国的改革已进入通过建立健全系统完备、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,从而达到国家有效治理的新阶段。《决定》全文共24次提到治理一词,这主要有:国家治理、政府治理、社会治理、社区治理、国际经济治理、治理体系、治理能力、治理体制、治理结构、

① 《汉书·赵广汉传》:“壹切治理,威名远闻。”《孔子家语·贤君》:“吾欲使官府治理,为之奈何?”

② 罗伯特·罗茨在“新的治理”一文中就列举了六种关于治理的不同用法:①作为最小国家的治理,它指的是重新界定政府干预的范围和形式,充分发挥市场机制来提供“公共服务”;②作为公司治理的治理,指的是指导和控制组织的机制;③作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务;④作为“良治”的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系;⑤作为社会—控制系统的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间和合作与互动;⑥作为组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。俞可平主编:《治理与善治》,86~96页,北京,社会科学文献出版社,2000。

治理方式、系统治理、依法治理、综合治理、源头治理、第三方治理,等等。这表明,作为关键术语的治理,在《决定》文本中的分布既多且广,而构词方式更是复杂多样。已涉及了治理体系及其结构层次、方式方法、组织人员等诸多方面。治理所具有的关联性、包容性和跨域性,是其他政治名词或与执政活动有关的术语,如统治和管理、执政与施政、领导与引领等所无法替代的。《决定》引用治理一词提示了新一届党中央和政府全面深化改革所应当具有的开放空间和学习能力。

当今时代,世界之间的联系越来越紧密,对于治理一国的思想与智慧,也是古今中外治国思想理念的交集与升华。从当代中国治理的现状来看,中国治理是指中国执政者及其国家机关(包括立法、行政和司法等机关)为了实现社会发展目标,通过一定的制度安排和体制设置,协同政治组织、经济组织、社会团体和公民一起,共同管理社会公共事务、推动经济和社会其他领域发展的过程。它是多层管理主体共同管理社会公共事务、处理社会冲突、协调不同利益的一系列制度、体制、规则、程序和方式的总和。中国治理强调多主体,执政者及其国家机关是主体,人民也是治理主体,还有其他经济组织、社会组织都是参与主体,尤其强调人民当家做主。中国治理客体涉及政治、经济、社会、文化、生态文明等领域。

中国治理内涵具体表现为中国治理体系和治理能力现代化。国家治理体系是由政治权力系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等构成的一个有机整体。在当代中国治理体系中,政治权力系统的治理包括执政党、政府、人大、政协、法院、检察院治理等;社会组织系统的治理涵盖工会、共青团、妇联、社区组织以及各种公益、科技、协会、商会类组织治理等;市场经济系统的治理有企业治理、法人治理等。在政治权力系统、社会组织系统、市场经济系统之上是宪法法律系统和思想文化系统。宪法法律系统的治理是指按照以宪法为核心的法律体系所规定的内涵依法治理;思想文化系统的治理是以毛泽东思想为核心的中国特色社会主义文化为统领。中国治理体系由各个领域的指导思想、组织机构、法律法规、组织人员、制度安排等要素构成一整套紧密相连、相互协调的体系。中国治理能力,是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。治理能力反映的是国家治理行为的水平 and 质量,是对国家治理模式稳定性、有效性和合法性的直观考量,也是对政府素质和国民素质的直接考量。较高的治理能力意味着国家对经济社会运行具有较强的调节能力,能够较好发挥党政机关各部门的职能以及联动能力,有效规避政府失灵、市场失灵以及社会失灵,提高社会的总体福利水平。国家治理体系与治理能力紧密相关,有了一套完备良好的国家治理体系,才能提高一国治理能力;提高了国家治理能力,才能充分展示和发挥出一国治理体系的效能。^①

^① 此段参阅许耀桐,刘祺:《当代中国国家治理体系分析》,载《理论探索》,2014(1)。

二、依法治国的内涵

追溯法的造字本义：人类从水、鹿等自然中领悟并践行的生存之道，即暗合宇宙万物的本质精神、天人合一、顺其自然的最高行事准则。在道家思想观念中，“道”代表宇宙万物和谐运行的本质规律；“法”代表人类天人合一、顺其自然的最高行事准则。^① 在佛教文化中，“法”字的梵语是达摩(Dharma)。佛教对这个字的解释是：“任持自性、轨生物解。”^②可以看出，在道教、佛教教义中，法具有真理、规范之义。后来引申为：原则、标准、策略、方式；必须遵守的戒律、刑律、律令等，例如：兵法、方法，法典、宪法、法律等。

依法治国，首先是依宪治国。宪法一词在古代早有应用。^③ 宪的造字本义：限制个人偏见、私欲的最高法令。在当代中国，宪法是国家的根本法，是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法，是一个国家统一的法律体系的核心。^④ 依法治国就是依照中国社会主义法律^⑤治理国家。依法治国的本质就是依照体现人民意志和社会发展规律的法律治理国家，要求国家的政治、经济运作、文化和社会生活各方面的活动都要在法律的框架下进行。在我国，党领导人民制定宪法和法律，并执行宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。依据宪法治国理政，明确国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责，协调一致开展工作，并接受宪法和法律的约束和监督。人民是依法治国的主体，公民的人身权、财产权和基本政治权利受到宪法和法律的严格保护，确认和保障一切公民和法人在法律上的平等地位。

① 有物混成，先天地生。寂兮寥兮，独立而不改，周行而不殆，可以为天下母。吾不知其名，字之曰道，强为之名，曰大。大曰逝，逝曰远，远曰反。故道大，天大，地大，王亦大。域中有四大，而王居其一焉。人法地，地法天，天法道，道法自然。老子：《道德经》，第二十五章。

② 这就是说，每一事物必然保持它自己特有的性质和相状，有它一定的轨则，使人看到便可以了解是何物。例如水，它保持着它的湿性，它有水的一定轨则，使人一见便生起水的了解；反过来说，如果一件东西没有湿性，它的轨则不同于水的轨则，便不能生起水的了解。所以佛教把一切事物都叫作“法”。佛经中常见到的“一切法”、“诸法”字样，就是“一切事物”或“宇宙万有”的意思。照佛教的解释，佛根据自己对一切法如实的了解而宣示出来的言教，它本身也同样具有“任持自性、轨生物解”的作用，所以也叫作法。赵朴初：《佛教常识问答》，1~2页，北京，北京出版社，2009。

③ 例如：《国语·晋语九》：“赏善罚奸，国之宪法也。”[汉]蔡邕《太傅文恭侯胡公碑》：“周览六经，博总群议，旁贯宪法，通识国典。”《续资治通鉴·宋哲宗元祐六年》：“自初辅政至为相，修严宪法，辨白邪正，孤立一意，不受请谒。”

④ 毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中指出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”《毛泽东著作选读》（下册），770~771页，北京，人民出版社，1995。

⑤ 社会主义法律是体现社会主义国家的意志，由国家制定并认可，受到国家强制力保证执行的行为规则的总称。其具体表现形式有宪法、法律、地方性法规等特定性文件，用来调整对国家和人民至关重要的一些社会关系，如经济关系、政治关系、公民的权利和义务关系等。李龙：《政治文明与依法治国》，131页，杭州，浙江大学出版社，2004。

党的十一届三中全会正确地总结了历史的经验教训,确定了发扬社会主义民主、健全社会主义法制的方针。十一届三中全会公报提出的“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的“十六字”方针,全面、系统地阐明了我国社会主义法制建设的基本原则和要求,为立法、执法、守法都作了明确的规定。“有法可依”是要求国家立法机关适时、及时地制定体现人民利益和意志、符合时代发展客观规律的法律,使国家的政治、经济和社会生活均有章可循。“有法必依”是普遍守法原则的体现,要求一切国家机关、武装力量、各政党、社会团体、企事业单位和公民必须在宪法和法律范围内活动,严格遵守法律,任何人任何组织都没有凌驾于法律之上、超越于法律之外的特权。“执法必严,违法必究”是对执法机关及其工作人员的要求,要求一切国家司法机关和行政执法机关的工作人员必须严格履行法定职权、遵守法律程序,严格依法独立审判,依法行政,依法办事,对任何违反法律的行为,都要坚决予以追究和制裁。“有法可依”是依法治国的前提,“有法必依”是依法治国的核心,“执法必严,违法必究”是依法治国的有力保障。十六字方针包括立法机关依法立法,政府依法行政,司法机关依法独立司法,公民依法活动,成为我国新时期法制建设的指导性原则。这十六字包括了依法治国的基本内涵,成为依法治国,建设社会主义法治国家这一治国方略的理论基础,同时也是依法治国进程的基本要求。

党的十五大报告第一次深刻地阐述了依法治国的含义,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的历史任务。报告中指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律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”。“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”^①在党的历史上第一次明确而完整地把依法治国、建设社会主义法治国家作为基本治国方略载入党的纲领性文件,提出到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系,从而为我国社会主义法制建设的进一步发展指明了前进的方向和目标。法治成为推进政治体制改革的核心关键词。根据中共中央的建议,全国人大九届二次会议审议通过的《宪法修正案》第13条规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”把依法治国写进宪法,这说明依法治国在我国社会发展中具有不可动摇的地位和作用。这是我党对民主法制建设认识上的又一个飞跃,实现了从“法制”到“法治”的飞跃。

党的十八大报告提出,“全面推进依法治国。法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、

^① 江泽民:中共十五大报告“政治体制改革和民主法制建设”部分。

执法必严、违法必究”。党的十八大报告中提出的“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的“新十六字”方针,表明我国社会主义法治建设进入了新阶段,也标志着依法治国走向成熟的阶段。

三、公平正义的内涵

谈到依法治国,就会想到公平正义,公平正义是法律的核心意蕴,是制度的首要价值,是法治思维和法治方法的轴心。公平正义与平等、公正、公开等词语密不可分。这些相近的词语是不同侧面的同义表达。从英文翻译的词语来解释,公平是 fairness,侧重于尺度;正义是 justice,侧重于价值观;“平等”则是“equality”,侧重对人性的尊敬。从汉语字典中发现,甲骨文的“公”的含义是平均分配食物,造字本义:生产力水平低下、食物匮乏的远古时代,人们平均分配赖以生存的食物;“平”的造字本义:号音稳定悠长,没有起伏变化,表示警情安定。甲骨文“正”的含义表示征伐不义部落,造字本义:行军征战,讨伐不义之地;甲骨文“义”的造字本义:吉兆之战,即神灵护佑的仁道之战。根据造字本义,公平就是平均分配事物而使天下太平;正义就是为了讨回仁道而战。在法律上,公平是基本价值的体现,正义是利用法律讨回仁道。其意是指公正而不偏袒,是指处理事情合情合理,不偏袒某一方或某一个人,即参与社会合作的每个人承担着他应承担的责任,得到他应得的利益。如果一个人承担着少于应承担的责任,或取得了多于应得的利益,这就会让人感到不公平。公平也指按照一定的社会标准(法律、道德、政策等)、正当的秩序合理地待人处事,是制度、系统、重要活动的首要道德品质。公平包含公民参与政治、经济和社会其他生活的机会公平、过程公平和结果分配公平。社会公平就是社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配,它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正。正义则是公正的义理,包括社会正义、政治正义和法律正义等。

公平正义是每一个现代社会追求的理想和目标,是全民最基本的诉求,也是执政党执政水平的体现。因此,构筑一个公平正义的社会,需要保障基本公共服务均等化,高度重视机会和过程的公平。要提高全体公民的文化、道德、法制等方面的素质,使人们有渴求公平正义的意识、参与公平正义的能力和依法追求公平正义的行为。

中国共产党建立政党的目的就是为了实现社会公平正义,正所谓“立党为公、执政为民”。运用法治思维和法治方式处理改革、发展、稳定问题,牢固树立公平正义的法治理念,协调社会各方面利益关系、处理各种矛盾和问题。

党的十八大提出,“必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,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、平等发展权利”。

建设“公平正义”的社会，是“以人为本”科学发展观的进一步深化和细化，是构建幸福和谐社会的根本前提和有力保障。

四、中国治理、依法治国、公平正义之间的关系

公平正义是依法治国的精神和灵魂。无论是古代，还是当今时代，公平正义是人类社会的共同追求。^① 法的精神，或者说法的核心价值观就是公平正义，法作为调整人们相互关系、解决人们相互间利益矛盾的准则，必须要体现全社会对公平正义的要求和愿望，使公平正义的要求法律化、制度化，使实现公平正义的途径程序化、公开化。十八大报告提出公平正义是中国特色社会主义的内在要求。由此可以看出，公平正义更是社会主义法治的价值追求，是构建社会主义和谐社会的重要任务，公平正义是现代法律的精神和法治的灵魂。

公平正义是中国治理的理想目标。从文化角度而言，一部人类文明史或人类社会发展史就是人类不断追求社会公平正义的历史。^② 社会不公平所导致的后果不仅动摇人们对社会的信心，而且日益摧毁人们的社会良知和正常心理意识，特别是整个社会弥漫着一种不公平的氛围时，则会出现民怨沸腾，民不聊生的状况，极大地威胁着社会稳定，甚至给国家和民族带来灾难性的后果。因此，公平正义是一个社会良性发展的核心基础，是中国治理的理想目标。

依法治国是中国治理的政治目标，也是中国治理的重要手段和保障。

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

党的十五大报告明确提出，实行依法治国，建设社会主义法治国家。从此将“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略。1999年3月，九届全国人大二次会议将“依法治国”载入宪法，从而使“依法治国”从党的意志转化为国家意志。党的“十六大”报告从发展社会主义政治民主的高度，指出“要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来”。党的十七大报告，以科学发展观为统领，将深入落实依法治国基本方略列入实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。党的十八大报告，在十五大、十六大和十七大关于依法治国要求和精神的基础上，提出“全面推进依法治国”，“加快建设社会主义法治国家”，将依法治国方略提到了一个更新的高度。

^① 在古代，韩非子为君主统治设计了系统性的度量标准，即所谓的法度，其中首要原则就是公平正义原则。韩非子主张“法不阿贵，绳不绕曲”引自《韩非子·有度》。韩非子这一主张继承了商鞅“壹刑”论的思想。“所谓壹刑者，刑无等级，自卿相、将军以至大夫、庶人，有犯国禁、乱上制者，罪死不赦。有功于前，有败于后，不为损刑。有善于前，有过于后，不为亏法。忠臣孝子有过，必以其数断。”引自《商君书·赏刑》。

^② “一个社会，无论效益多高、多大，如果它缺乏公平，则我们不会认为它就比较效益差但较公平的社会更理想。”[美]罗尔斯：《正义论》，谢延光译，95～96页，上海，上海译文出版社，1991。

全面推进依法治国,就是使得任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。全面推进依法治国,就是要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威,保证人民依法享有广泛权利和自由。

五、中国治理、依法治国、公平正义的政治经济学

依法治国具有其他社会治理手段无法相比的优越性,是中国治理实践行之有效的的重要手段之一。宪法和法律是社会主义核心价值观的制度表现和重要载体,依法治国是社会主义核心价值观的彰显和弘扬。宪法和法律具有权威性、确定性、统一性、稳定性以及界定不同主体的权利和义务关系等特征,依法治国对于维护国家长治久安,保障人民权益,实现社会公平正义,增进人民福祉,推进国家治理现代化,有着直接的现实意义。对于建设社会主义政治文明,发展中国特色社会主义民主政治,实现中华民族伟大复兴,具有深远的战略意义。

依法治国,是中国治理作用于社会政治经济最大化的方法之一。当代社会,国内外局势继续发生深刻变化,中国治理面临前所未有的发展机遇和风险挑战。如何低成本、公平而高效地治理国家是国家治理体系是否现代化的标准之一,也是体现国家治理能力高低的标准之一。鉴于法治的特征与功能,法治体系业已成为现代国家治理体系的基本内容,依法治国是国家公共利益最大化的治理活动和治理过程,是国家治理现代化的理想状态。

国家治理体系和治理能力朝现代化发展的核心方向,必然要适应时代需要,以人为本,实现人类的自由全面发展。一个法治的社会,人人守法,必然减少社会治安成本;一个“路不拾遗,夜不闭户”的社会,一定是一个生机盎然的社会肌体,蕴含着丰富的生命力和创造力。

为什么依法治国与国家治理密切相关

国家是社会在一定发展阶段上的产物。^① 国家作为一种超越社会之上的统治力量,是为了解决人类社会出现的冲突、矛盾,并让人民生活得更好而存在。自古以来,任何一个国家要正常存在和发展,都必须具有一定的基础条件:人民的拥戴和支持,国家权力来源的正当性与合法性,国家有效运行所依赖的一系列的原则和制度,还

^① 国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在“秩序”的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,176~177页,北京,人民出版社,1999。

有,对国家权力要有一定的约束性。国家治理就是在当下的国情约束下,为人民提供最大福祉,让人民安居乐业,让社会健康有序发展。国家治理的终极目的是实现人类的自由全面发展。

法律伴随着国家的起源而诞生,并展现出公平正义的法治内涵。^① 随着国家社会的发展,法律内涵也不断发展和丰富。当今社会,依法治国的执政理念日益深入人心,一方面与法律的历史传承一脉相连。在中国,韩非子认为法与道密切相连,^②把法提到很高的地位;在西方,柏拉图认为,法律是维护正义的手段,法治是仅次于以哲学王为统治的“第二等好的”政治。^③ 另一方面,与依法治国的治国理政效能密不可分。依法治国不同于人治,具有以下特征:国家一切权力来自于宪法和法律的授权,一切社会利益主体均在宪法和法律范围内活动。具有广泛民意基础的宪法和法律具有权威性,能够为国家权力的正当性和合法性提供依据,宪法和法律制定的一系列的原则和制度能够维持国家社会的正常高效运行,同时,宪法和法律还能约束国家权力的无限扩大和滥用。由此可以看出,依法治国与国家治理具有高度的契合性,是国家治理和社会调控的必要手段。

当代中国社会,国家治理的内容日趋丰富繁多,依法治国与国家治理的关系将变得更为密切。党的十八大提出:全面推进依法治国。依靠以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,治理国家和社会生活的各个方面。以毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,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,不断开创依法治国新局面。

依法治国与公共政策是什么关系

在我国,公共政策^④反映了国家和人民整体利益与要求。正如毛泽东同志指出的“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程与归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。不是实行正确的政策,就是实行错误的政策;不是自觉地,就是盲目地实行某种政策”^⑤。公共政策涉及政治学、经济学、社会学、行政学、法学等多个学科,不同学科对公共政策观察和研究的视角、方法和范式有所不同,

① “不别亲疏,不殊贵贱,一断于法。”《史记太史公自序》。

② 道者,万物之始,是非之纪也。是以明君守始以知万物之源,治纪以知善败之端。《韩非子》,陈秉才译注,10页,北京,中华书局,2007。

③ 何勤华主编:《西方法律思想史》,7页,上海,复旦大学出版社,2005。

④ 公共政策是指具有公共权力的组织与个人,为实现一定的目标而对国家与社会公共事务做出处理的一种结果。它体现为政府的法律、法规、制度以及具体的行为。公共政策又是政策主体在对社会价值进行总体判断的基础上,对社会利益的一种分配和调节。魏娜:《公共政策》,2页,北京,新华出版社,2004。

⑤ 《毛泽东选集》(第四卷),1286页,北京,人民出版社,1991。

对公共政策的认识和态度也存在相当大的差异。

从国家治理视角看,国家法律和公共政策是相辅相成、相互作用的密切关系。一方面公共政策对国家法律具有指导作用,在我国,党的政策作为公共政策的重要组成部分,具有统领国家前进方向的重要作用。^①另一方面,国家法律对公共政策具有制约作用,^②同时,国家法律也是公共政策执行的重要保障。国家法律和公共政策既有一致性,又有不同点。两者一致性表现在:首先国家法律和公共政策本质上都是执政党、国家和人民共同意志的反映,体现国家和人民的利益;其次两者都是政治的集中反映,属于上层建筑,都是国家治理的工具和手段,为经济基础服务。不同点表现在:首先,国家法律和公共政策制定的主体不同;^③其次,国家法律具有普适性、规范性、定型性,公共政策具有方向性、指导性、灵活性。^④

在当前中国治理过程中,要处理好依法治国和公共政策的相互关系。要把坚持中国共产党的领导、人民当家做主与依法治国有机地结合起来。在国家前进方向、政策方针上面,一定要坚持中国共产党的领导,这是由中国共产党的性质所决定的;在国家利益面前要以人民的利益为唯一标准,人民的利益高于一切;要把依法治国的理念和措施具体实施到国家治理的全过程中去。要发挥全国人大及其常委会依法行使国家监督的职权,让违法的权利运行彻底归位。

总之,要理清公共政策和国家法律的关系,在国家治理的过程中发挥公共政策和国家法律的各自优势,促进公共政策和国家法律的互联互动。坚持中国共产党的领导,以国家人民的总体利益高于一切,坚持以国家法律为准绳,就能够制定出符合时代发展的善法良策,从而达到国家发展、社会稳定,人民进步的良好局面。

① 在我国宪法总的指导思想中有明确规定:“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思主义列宁主义、毛泽东思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义民主、健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”

② 现行《宪法》规定,“一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或个人都不得有超越宪法和法律的特权”。

③ 国家法律的制定者,《中华人民共和国立法法》明确规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。”较大的市的人大及其常委会也可以制定地方性法规,但须报省、自治区人大常委会批准后施行,除此之外,都无立法权。因而,立法权基本上控制在较高层面上。而公共政策的制定主体,可以是中央各行政机关,也可以是地方各行政机关。公共政策的制定者:公共政策制定的主体是指直接与间接参与公共政策的制定、执行、评估以及监督的组织与个人。具体讲这些组织与个人包括:领导者、官僚机构、政党组织、利益团体、社会组织、公民,等等。魏娜:《公共政策》,37页,北京,新华出版社,2004。

④ 此段参考了李龙:《政治文明与依法治国》,132~134页,杭州,浙江大学出版社,2004。

在需要公平、正义的条件下，依法治国的困难依然存在，原因是什么

在我国，阻碍司法公正的深层次因素，除了不合理的制度、司法队伍素质不高以外，还有传统法律文化存在一些缺陷，致使依法治国的困难依然存在。

中华民族的民族意识受儒家文化影响至深，乃至渗透到中国人生活的各个层面。儒家文化提倡以“孝悌为本”的伦理纲常来治理国家和社会，认为亲情在社会稳定中有着根深蒂固的作用，甚至大于法治作用。儒家经典中流传的两个著名的典故“窃父而逃”^①和“亲亲互隐”^②充分说明了这一点。中国历朝历代在不同程度上都对这一思想有所继承。例如汉武帝时期，董仲舒“罢黜百家，独尊儒术”，让儒学成为封建正统思想。汉宣帝时期规定，卑幼首匿尊长不负刑事责任；尊长首匿卑幼，死刑以外的不负刑事责任。唐朝时期的《唐律疏议》在情与法冲突时的规定最为典型。它认为血缘关系是亲属相隐的基础，同时在较大范围内承认人情的合理性。除谋反、谋叛等重大犯罪外，亲属和同居者可以相隐不告。历代立法者多肯定“亲亲互隐”的原则，一直到民国“刑法”仍规定，藏匿犯罪的亲属可减轻处罚。

以“认可容隐权”为法理基础是为了防止司法专横而伤害人类情感，并对维护社会稳定起到了一定的作用，尤其是更深度地保护了人性。容隐权作为一项原则在中外司法中均被予以认可，有一定的社会基础。法律规范人的行为活动，应当基于对人性的理解和对人的关怀，否则制定出的法律很可能违反人的本性而成为恶法。亲属、家庭是人类感情的皈依和社会关系的基础。如果法律为了实现个别正义而不惜伤害亲属之间至真的感情，甚至不惜制裁这种感情，则有违法律保护社会风纪的本意。而人性却是社会风纪之源泉，不能为保存社会风纪，反而破坏人性。在现实世界中，不少人甘愿冒险窝藏亲属，帮助其逃亡，如果法律予以制裁，则可能导致全家受刑罚制裁的惨痛后果。从犯罪学上讲，亲属间的背叛极可能导致犯罪分子心灵绝望，而一个充满信任和温情的家庭氛围更有利于犯罪分子的最后改造。

以儒家文化为法理基础建立的法律有着深厚的历史传承，“窃父而逃”和“亲亲互隐”在一定程度上符合法理的基础。但是，如果任其发展至极端，会出现“情大于法”乃至发展成“权大于法”的现象。在我国，情大于法，最终导致权大于法的社会现象丛

① “窃父而逃”：原文出自《孟子·尽心上》，桃应问曰：舜为天子，皋陶为士，瞽瞍杀人，则如之何？孟子曰：执之而已矣。然则舜不禁与？曰：夫舜恶得而禁之，夫有所受之也。然则舜如之何？曰：舜视弃天下犹弃敝屣(xì)也。窃父而逃，遵海滨而处，终身黜然，乐而忘天下。

② “亲亲互隐”：原文出自中国春秋时期的孔子在《论语·子路》里曾提出，“父为子隐，子为父隐，直在其中矣”。

生。这种社会乱象导致我国公民法治意识淡薄,法治思维缺乏。对有些人来说,国家的法律再健全,也只是形同虚设,因为只要有人情在,就可以逃脱法网的制裁。如果公民普遍没有法治思维,所谓的依法治国也不会真正实现,国家治理体系的现代化也就无法实现。

促进依法治国的中国治理议程

党的十八大报告提出“全面推进依法治国,法治是治国理政的基本方式”;十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又进一步明确了“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家”的战略任务,决议指出:“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。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”这说明,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。十八届四中全会首次专题讨论依法治国问题,由此可以看出,依法治国已经提到了中国治理的议事日程。

一、原则与选择

科学立法原则。科学立法是一个国家立法质量高低及法律体系是否完善的判断标准之一。科学立法原则是把科学精神、方法论纳入立法过程中来,具体来讲,立法理念要有科学精神,立法内容要正确反映当代历史时期人类社会客观世界的现象、人类社会生存与发展的客观规律,立法程序要符合科学的方法论。呈现的结果,立法体制逻辑一致、对与立法相关的事实认识客观,体现出立法内容公正、立法程序合理、立法技术规范、立法结果能经受历史的检验。科学立法原则是满足人类美好生活和人类全面发展的深度需求。科学立法与人类文明进程密不可分,它们之间相互作用、相互影响,共同发展。

民主立法原则。现代法治在立法上要贯彻民主原则,既要使民主法制化,又要使法制民主化,体现民主精神。社会主义法治就是社会主义民主的制度化、法律化,人民意志的制度化、法律化。人民的意志只有表现为法,才能实现人民当家做主的地位;法只有体现人民意志,才是社会主义法治所要求的法。只有把民主与法制结合起来、统一起来,才能表达我国社会主义法治的全部内涵。

宪法至上原则。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。任何法律、法令都不得与宪法相抵触,无论是政党、政府

与公民，都要遵守宪法，坚决纠正违宪违法行为，一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责。

依法治国，首先就是依照国家的宪法治国。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，它规定着国家的基本政治关系，是公民和政府行为的基本规范，是政府以及公民合法的政治权利的最终来源。确立宪法至上原则，使国家内部的一切人、组织和团体都在宪法规定的框架内活动，并通过具体的、专门的法律、法规和政策，确定宪法中规定的公民权利和公共利益得以实现，是依法治国的基本要求。

司法公正原则。司法公正的基本内涵是要在司法活动的过程和结果中体现公平、平等、正当、正义的精神。司法公正是法治的生命线，是社会公平的底线，也是社会公平的最后防线。

司法公正的两个基本前提是司法独立和司法公开。

推进独立的司法制度建设。以司法独立保障审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。如果司法机关不能依法独立行使其职权，就难免出现选择性司法、选择性执法和选择性办案。即便执法者按照法律精神来执法，也难以避开权力干预。

建立公开透明的阳光司法机制。司法公开就是依靠人民推进公正司法。要发挥媒体的监督作用，让群众参与司法的全过程。司法公开无疑让司法腐败无处生根，同时也给司法人员带来社会压力，促使司法人员提升办案质量。没有人民参与，没有媒体的监督，司法公正就难以实现。

二、机遇与挑战

中国依法治国成就和问题并存，机遇和挑战同在。中国法治进程依然任重道远。

新中国成立六十多年来、特别是改革开放三十多年来坚持不懈的努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，我们国家和社会生活各个方面，在总体上已经实现有法可依。但是，如何按照全面建成小康社会和加强社会主义民主法治建设的新要求，进一步完善中国特色社会主义法治体系，仍然是一项长期而艰巨的任务。

党的十八大报告根据到 2020 年全面建成小康社会的新形势和新要求，作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署，明确指出：“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究”。这标志着依法治国已经进入中国治理议程，蕴含着巨大的机遇。同时，改革新形势下不断涌现的新问题新矛盾，对依法治国提出了巨大