



完善和发展中国特色社会主义制度  
推进国家治理现代化

WAN SHAN HE FA ZHAN ZHONG GUO TE SE SHE HUI ZHU YI ZHI DU  
TUI JIN GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA

“十二五”国家重点图书出版规划项目  
国家出版基金资助项目

# 国家治理现代化 与公正司法

GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA YU GONG ZHENG SI FA

江必新 程 琥◎著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



完善和发展中国特色社会主义制度  
推进国家治理现代化

WAN SHAN HE FA ZHAN ZHONG GUO TE SE SHE HUI ZHU YI ZHI DU  
TUI JIN GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家出版基金资助项目

# 国家治理现代化 与公正司法

GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA YU GONG ZHENG SI FA

江必新 程琥著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

国家治理现代化与公正司法 / 江必新, 程琥著.  
—北京: 中国法制出版社, 2016.3  
(完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理现代化)  
ISBN 978-7-5093-7455-9

I. ①国… II. ①江… ②程… III. ①国家—行政管理—现代化管理—  
研究—中国 ②司法—研究—中国 IV. ①D630.1 ②D926

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第065160号

策划编辑: 马 颖 (maying1130@163.com)

责任编辑: 黄丹丹

封面设计: 李 宁

---

## 国家治理现代化与公正司法

GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA YU GONGZHENG SIFA

著者 / 江必新 程 琥

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 710毫米 × 1000毫米 16

印张 / 28.5 字数 / 447千

版次 / 2016年3月第1版

2016年3月第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-7455-9

定价: 79.00元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66010678

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

---

## 总序

---

国家治理是社会科学中的高端和顶级问题。我们知道，中国有着漫长的钻研治国理政学问的传统，但恐怕很多人还不甚明了中国也是在世界上最早建立起当时的“现代国家制度”的国家。公元前 221 年，秦朝通过商鞅变法，建立起一整套超乎寻常、异于前人的国家治理体系，这套体系的核心是推之全国的意识形态基础、统一的全国性政府官僚机构、高效的政治运作以及以个人能力而不是贵族身份选拔官僚的制度。藉此，中国确立了封建时代的制度基础，也开创了同时代其他国家所没有的国家形态；凭借国家形态的“现代性”，古代中国创造了其他国家难以企及的成就，也一度是整个世界的“先行者”和“领跑者”。

然而，所谓的“现代性”是一个相对的概念，其中既有空间维度中不同国家的比较，也有时间维度中不同阶段的对照。启蒙运动和工业革命催生了资本主义制度，其所造就的“西方”是如此的繁荣，以至于世界上的其他地方似乎沦为“被上帝冷落的地方”，即便曾经领跑世界的中国也不禁黯然失色。这种境况使西方人自信心大增，最为典型地表现在美籍日裔教授弗朗西斯·福山所提出的“历史终结论”上，这项研究成果认为，人类社会发展的意识形态之争，将以西式自由民主政体“成为普世性的人类政府的最终形式”而告终。然而，改革开放后的中国保持了加速发展的步伐，在“历史终结论”提出近 30 年后

的今天，我们可以肯定地说，中国以一个现实的例外宣告这一单线式历史观的破产。

以“奥卡姆剃刀”删繁就简，让我们找找是谁导演了国际政治舞台上的你追我赶、此消彼长以及浮浮沉沉。我想美国作家马斯·弗里德曼的一个判断，或许能引起共鸣。他在2000年12月撰写的一篇评论2000年美国大选选票纠纷的文章中说：美国成功的秘密不在于华尔街，也不在于硅谷；不在于空军，也不在于海军；不在于言论自由，也不在于自由市场；真正的秘密在于上述现象背后长盛不衰的法治和制度，正是这种制度使每一个人可以充分发展而不论是谁在掌权。美国真正强大的力量，在于“我们所继承的良好的法律与制度体系——有人说，这是一种由天才们设计，所以蠢材们能加以管理的体系”。<sup>①</sup>这番洋洋洒洒的宏论，似乎可以印证本序开篇所言的国家治理问题的根本性，也应该可以让我们更清楚地理解为什么古代中国对治国理政问题保持着持久的注意力和热情。

人类的未来从来不是一个书定的样本。“在制约人类社会的种种法则中，似乎只有一种法则比其他一切法则更精确和一目了然。如果想保持其为文明人，或称为文明人，就必须随着人们条件平等的增长同步提高和改进共处一体的艺术。”<sup>②</sup>“现代”是一种“稳定态”，“现代化”则是一种“变化态”。历史告诉我们，世上没有一劳永逸的现代国家治理，变化着的世界需要国家治理持续的现代化。我想，这也是十八大后，以习近平为总书记的党中央将“推进国家治理体系与治理能力现代化”作为一个重要命题提出来的原因之一。它同时表明，中国共产党在全面执政多年之后，试图全面系统地回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”。“怎样治理社会主义社会这样一个全新

---

<sup>①</sup> 转引自任东来：“大国崛起的制度框架和思想传统——以美国为例的讨论”，载《战略与管理》2004年第4期，第19页。

<sup>②</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. by Henry Reeve, New York: D. Appleton & Company, 1904, vol. 1, p. 134.

的社会形态”，在以往的世界社会主义中并没有得到真正解决。共产主义理论和科学社会主义理论创始人马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践，其关于未来社会的原理很多是预测的；苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些实践经验，但也最终走到歧路。中国共产党在全国执政以后，不断探索这个问题，尽管走过一些弯路，但从目前政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的情况看，特别是与世界上一些国家和地区动荡混乱的情况对比来看，在解决这个问题上是富有成效的。十八届三中全会提出要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，并不意味着对当前的治理体系和治理能力的否定，而是表明对于“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”的问题，中共中央认为解题的“时间窗口”已经打开。众所周知，邓小平同志在1992年年初南方谈话中提出，恐怕再有30年的时间，我们才能在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。我个人认为，中央审时度势，在邓小平提出的战略目标基础上，适时提出推进国家治理体系和治理能力现代化，是在试图回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”，是在试图通过不断改革和创新使中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型。可以预见，这将是以习近平同志为总书记的新一届党中央领导集体对中国特色社会主义作出的一个极为重大的贡献。

在“四个全面”战略布局下推进国家治理体系与治理能力现代化，是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动再到致力于合作共赏善治的思想变迁；是一次政府、市场、社会从配置的结构变化引发现实的功能性变化再到最终的主体性变化的国家实验；是一个改革、发展、稳定从避免两败俱伤的负和博弈、严格限缩此消彼长的零和博弈再到追求和谐互惠的正和博弈的伟大尝试。实现国家治理的现代化，这个变化意味着，中国人已不再热心于简单地模仿，也不再是顽固地坚持，更多的是富于理性的自主意识，走出一条有中国特色的强国之路。邓小平反复指出，我们建立的社会主义制度是个好制

度，必须坚持。在坚持社会主义基本制度的同时，还要对社会主义制度进行完善。这种完善的结果就是中国特色社会主义制度更加贴近现代国家的治理规律、更加贴近人民的要求和愿望、更加贴近时代发展的潮流和趋势，其内容也将越来越丰富。中国特色社会主义制度的成熟是改革开放不断深化发展的必然结果。邓小平还提出，现在建设中国式的社会主义，经验一天比一天丰富，一些好的经验经过实践的反复检验，可以上升为制度。改革是中国特色社会主义实现自我完善和发展的根本途径和动力，这是邓小平始终强调的一个思想。推动国家治理体系与治理能力现代化，就是让中国道路、中国制度、中国事业永葆生机活力。对这个问题的重要性，无论怎样强调，都不为过。

“治国无法则乱。”国家治理的现代化，很大程度上是治国理政与法治以及法治与善治之间的化合反应与升华过程，它意味着我们不仅于思想观念上不再走人治的老路，而且于政治生态上铲除了人治隐形存在的可能，最终使那种仅停留在口头上的法治无所依凭。国家治理、政府治理、社会治理的基本方式必然是法治，国家治理、政府治理、社会治理的现代化有赖于各个领域的法治化。所以，我们要以法治的可预期性、可操作性、可救济性等优势来凝聚转型时期的社会共识，使不同利益主体求同存异，依法追求和实现自身利益最大化。要努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。要广泛开展依法治理活动，提高社会管理法治化水平。要提高领导干部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。要建立决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。要形成科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新和制度保障，健全改进作风常态化制度。要深化司法体制改革，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。要维护宪法法律权威，深化司法体制机制改革，确保依法独立公正行使审判权、检察权，健全

司法权力运行机制，完善人权司法保障制度。

国家治理是一门专业性很强的科学。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。相较于中国共产党提出的若干“现代化”，国家治理体系和治理能力的现代化，意义更为深远，且更具有挑战性，面临的困难和问题都将前所未有。如何实现“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”这一全面深化改革的总目标，是摆在全党全国人民面前的一个重大课题，需要有人来对其进行深入系统研究。但遗憾的是，这些年来，我国研究国家治理问题的论著并不多，尤其是系统和深入研究的论著仍付之阙如。有鉴于此，我联络了几位志同道合的同志，共同筹划撰写“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化”丛书，从国家治理现代化的基本理论问题和制度构建，国家治理现代化与社会主义核心价值观体系、法治中国建设、依法行政、行政法治、社会治理、公正司法等的关系方面，深入研究如何“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化”这个宏大的历史课题。我们希望，通过这项研究，为国家治理及其现代化提供基础性的理论支持，为推进国家治理现代化的探索提供可资借鉴的方案，为国家治理现代化的实践提供有针对性的操作指南。

正如“现代性”是一个相对的概念一样，人们对“现代性”的认识也永无止境。正是在这个意义上，本丛书的研究，不是终结，而是开始；本丛书的结论，充其量也只能算是此时之“是”。“现代化”建设永远在路上，制度建设永远没有休止符。

是为序。

江必新

二〇一六年三月



## 上篇 总论

### 第一章 国家治理现代化与公正司法之关系 / 003

#### 一、国家治理与国家治理现代化 / 003

#### 二、法治现代化是国家治理现代化的核心内容 / 012

#### 三、公正司法是国家治理现代化的基础内容和重要保障 / 021

### 第二章 经济社会发展与公正司法 / 026

#### 一、深刻认识“十三五”时期推进公正司法的重大意义 / 026

#### 二、“十三五”时期推进公正司法的主要任务 / 032

#### 三、用发展新理念大力推进公正司法 / 043

### 第三章 “实体、程序、感受”三位一体公正司法观 / 047

#### 一、“实体、程序、感受”三位一体公正司法观在国家治理现代化进程中的逻辑定位 / 048

- 二、充分认识“实体、程序、感受”三位一体公正司法观在国家治理现代化进程中的重要意义 / 053
- 三、落实“实体、程序、感受”三位一体公正司法观需要把握的几个关系 / 057
- 四、树立“实体、程序、感受”三位一体公正司法观的实现路径 / 061

## 中篇 国家治理现代化与实体公正

### 第四章 社会主义司法基本价值 / 067

- 一、司法的人民性与社会性的统一 / 068
- 二、实现公平正义与实现社会目的的统一 / 072
- 三、形式公正与实质公正的统一 / 076
- 四、法律效果与社会效果的统一 / 084
- 五、严格依法司法与和谐司法的统一 / 090
- 六、独立行使司法权与接受领导和监督的统一 / 094
- 七、结语 / 098

### 第五章 司法自由裁量权 / 099

- 一、全面认识司法自由裁量权 / 099
- 二、理性地对待司法自由裁量权 / 106
- 三、正确行使司法自由裁量权 / 110

### 第六章 司法职权优化配置 / 117

- 一、司法职权优化配置对推进以审判为中心的诉讼制度改革的重  
大意义 / 117
- 二、准确把握司法职权优化配置的基本内涵和价值目标 / 121
- 三、“以审判为中心”实现司法职权优化配置的路径选择 / 126

第七章 社会转型期的司法功能与司法效果 / 134

- 一、司法功能与司法效果的基本内涵 / 134
- 二、新中国成立以来我国司法功能与司法效果的发展 / 138
- 三、能动主义司法功能观与司法效果 / 143
- 四、克制主义司法功能观与司法效果 / 149
- 五、最佳司法效果的实现：司法能动与克制的平衡 / 155

第八章 法治社会中私力救济与公力救济的冲突与协调 / 165

- 一、社会转型与极端暴力私力救济 / 165
- 二、极端暴力私力救济对公力救济的挑战和冲击 / 170
- 三、法治社会与权利救济方式改革 / 173

第九章 法治社会中依法维权与多元化纠纷解决机制构建 / 178

- 一、转型期的社会风险与治理危机 / 178
- 二、“信访维权”与“政府维稳”：社会纠纷解决的制度逻辑和现实困境 / 182
- 三、依法维权与多元化纠纷解决机制的构建 / 189

第十章 在线纠纷解决机制（ODR）与多元化解机制的衔接 / 195

- 一、ODR 与多元化解机制衔接的重要意义 / 195
- 二、ODR 与多元化解机制的衔接重点 / 200
- 三、以“互联网+”推进多元化解机制的完善 / 203

第十一章 司法最终原则与涉法涉诉信访问题法治化解决 / 212

- 一、司法最终原则的内涵 / 212
- 二、涉法涉诉信访问题法治化解决的内在逻辑和基本原则 / 215
- 三、涉法涉诉信访问题法治化解决的路径选择和制度保障 / 219

## 第十二章 法官良知的价值、内涵及其养成 / 226

- 一、法官良知的价值 / 226
- 二、法官良知的内涵 / 230
- 三、法官良知的养成 / 236

# 下篇 国家治理现代化与程序公正

## 第十三章 司法程序的基本范畴 / 247

- 一、司法程序的内涵 / 247
- 二、司法程序的要素 / 251
- 三、司法程序的结构 / 256
- 四、司法程序的功能 / 263
- 五、司法程序的价值 / 271
- 六、司法程序的分类 / 278

## 第十四章 司法程序终结 / 280

- 一、司法程序终结的内涵和重要意义 / 280
- 二、司法程序终结与再审制度的现实悖论和运行困境 / 285
- 三、司法程序终结的基本条件和要求 / 292
- 四、司法程序终结与我国审级制度的完善 / 296

## 第十五章 司法程序公开 / 308

- 一、司法程序公开的内涵 / 308
- 二、司法程序公开的范围 / 312
- 三、司法程序公开的方式 / 321
- 四、对司法程序公开的监督 / 327
- 五、我国司法程序公开的创新与发展 / 334

## 第十六章 司法程序的公众参与 / 351

- 一、公众参与司法程序的内涵 / 351
- 二、公众参与司法程序的基本内容 / 355
- 三、公众参与司法程序的现状和问题 / 367
- 四、公众参与司法程序的制度保障 / 371

## 第十七章 正当司法程序 / 375

- 一、正当司法程序的内涵 / 375
- 二、正当司法程序与司法公正 / 379
- 三、正当司法程序的构成要素 / 381
- 四、正当司法程序与司法改革 / 386

## 第十八章 审前程序改革 / 397

- 一、审前程序的内涵 / 397
- 二、审前程序的功能 / 399
- 三、我国审前程序的制度设计及其评析 / 402
- 四、我国审前程序的主要缺陷及改革构想 / 407

## 第十九章 审判管理科学化 / 422

- 一、科学认识和评价审判管理 / 422
- 二、审判管理的界定及其科学化的必要性 / 426
- 三、实现审判管理科学化之基本路径 / 431

上篇  
总论





# 第一章 国家治理现代化与公正司法之关系

## 一、国家治理与国家治理现代化

### （一）治理问题的提出

从 20 世纪 90 年代开始，“治理”（governance）逐步成为经济学、政治学、社会学、管理学等诸多领域广泛关注和研究的一个前沿课题，特别是国际学术界以及一些国际机构对治理的内涵、理论来源、善治的概念与标准体系、元治理、治理失效等与治理研究相关的主要问题进行了比较系统深入的研究。近些年来，国内学术界也对“治理”问题的研究倾注了热情，形成了一些重要的研究成果。“治理”一词源于拉丁文和希腊文，原意为“控制、引导和操纵”，它长期以来与“统治”（government）一词交互使用，广泛运用在与国家公共事物相关的管理活动和政治活动之中。<sup>①</sup>对于“治理”内涵，目前学术界并没有形成共识，“治理”一词的界定也是见仁见智。应当说，在诸多有关“治理”的观点中，比较有代表性的观点是全球治理委员会在 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》中对“治理”的界定：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的

---

<sup>①</sup> 张慧君：《俄罗斯转型进程中的国家治理模式演进》，经济管理出版社 2009 年版，第 11 页。



总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。”<sup>①</sup> 长期以来，无论是观念形态还是制度设计均体现了浓厚的“管理”色彩，忽视“治理”。从“管理”到“治理”，虽仅一字之差，但是可以看出由“管”到“治”实现了治国理政的质的飞跃和进步。管理与治理虽非截然对立，但至少有如下的显著区别<sup>②</sup>：

一是目标和职责不同。管理的目标和职责是实现多数人的意志和利益，往往忽视少数人的意志和利益；而治理的目标和职责是实现全社会的公共利益，实现所有人的利益最大化，寻求所有社会成员意志和愿望的最大公约数。

二是主体不同。管理的主体只是政府，而治理的主体还包括社会组织乃至个人。党的十八大以来，中央多次强调要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，实际上已经体现了多元共治的理念。这一变化意味着，国民是国家政权的所有者，也是国家治理过程的参与者；政府不再只是治理的主体，也是被治理的对象；社会不再只是被治理的对象，也是治理的主体。

三是权源不同。政府的管理权来自于权力机关的授权。尽管权力机关授权从根本上说是人民授权，但人民授权毕竟是间接的。而治理权当中的相当一部分由人民直接行使，这便是所谓的自治、共治。

四是权威的性质、根据和向度不同。管理的权威依赖国家机器自上而下的强制；治理的权威除来源于国家法律规范之外，更多地来源于国民和社会组织的权利、共识合意、协商、契约等。管理的权威形成过程往往是

---

① 转引自俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第4~5页。

② 江必新：《国家治理现代化基本问题研究》，载《中南大学学报（社会科学版）》2014年第3期。