

现代德治论

国家治理中的法治与德治关系

李建华 著



· 李建华学术作品集 ·



XIANDAI DEZHI LUN

GUOJIA ZHILI ZHONG DE FAZHI YU DEZHI GUANXI



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中南大学应用伦理学研究中心成果
中国特色社会主义道德文化协同创新中心成果
湖南省新型城镇化研究基地成果

现代德治论

国家治理中的法治与德治关系

李建华 著

· 李建华学术作品集 ·

XIANDAI DEZHI LUN

GUOJIA ZHILI ZHONG DE FAZHI YU DEZHI GUANXI



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

现代德治论：国家治理中的法治与德治关系/李建华著. —北京：北京大学出版社，2015.12

ISBN 978-7-301-26606-9

I. ①现… II. ①李… III. ①法律—关系—道德—研究 IV. ①D90-059

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 293174 号

- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 现代德治论：国家治理中的法治与德治关系 |
| 著作责任者 | 李建华 著 |
| 责任编辑 | 胡利国 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-26606-9 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博：@北京大学出版社 |
| 电子信箱 | 1766262377@qq.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121 |
| 印 刷 者 | 三河市北燕印装有限公司 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| 定 价 | 965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 25.5 印张 355 千字
2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
64.00 元 |

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

目 录

第一章 导论:现代德治的几个主要问题/1

- 一、德治与“人治”/1
- 二、德治与“法治”/6
- 三、德治与“善治”/10
- 四、德治与“政治”/14

第二章 国家治理:现代德治的时代境遇/20

一、国家治理现代化的基本维度/20

1. 治理主体:从一元到多元/20
2. 治理手段:从德治到法治/28
3. 治理目标:从善政到善治/34

二、国家治理体系与核心价值观/40

1. 国家治理体系现代化要以核心价值观为指导/41
2. 国家治理体系现代化内涵核心价值观的要求/46
3. 国家治理体系现代化与核心价值观目标一致/51
4. 国家治理体系现代化与核心价值观建设同步/55

三、社会治理的政治哲学维度/58

1. 社会治理的政治结点/59
2. 社会治理的政治进路/64
3. 社会治理的政治方式/70

第三章 德法合治:现代德治的理性选择/76

一、现代社会的特质与治理模式的变革/77

1. 现代社会的特质/77
2. 社会治理模式的变革/81
3. 现代社会的德治功用/85

2 现代德治论

二、理性与秩序:德法合治的内在规定/89

1. 市场理性、法律理性、道德理性/90
2. 市场秩序、法律秩序、道德秩序/98

三、德法合治的现实基础和具体途径/105

1. 德法合治的现实基础/105
2. 德法合治的具体途径/111

第四章 道德重建:现代德治的基本前提/120

一、中国传统伦理秩序构建中的制度性匮乏/120

1. 道德约束层:重自律轻他律/121
2. 道德施教层:重宣讲轻制度/126
3. 道德分布层:重私德轻公德/131

二、法治社会的形成与道德地位的变化/136

1. 法治社会的形成背景及其过程/136
2. 法治社会形成中的道德对位分析/139
3. 法治社会形成中道德地位的变化/142

三、依法治国过程中基本伦理构架预设/146

1. 群体道德优先:道德实施的前提/146
2. 官德重于民德:道德运作的根本/151
3. 注重道德回报:道德赏罚的健全/158
4. 规范伦理制度:道德建设的保证/164

第五章 道德权利:现代德治的应有之义/170

一、道德权利的基本规定/170

1. 权利与道德权利/170
2. 道德权利与法律权利/176
3. 道德权利与道德义务/184

二、道德权利的具体内容/189

1. 行为自由权/189
2. 人格平等权/194
3. 公正评价权/201

4. 请求报答权/207
- 三、道德权利的实现保障/211
 1. 强化公民权利意识/212
 2. 健全道德赏罚机制/214
 3. 增强法律支持力度/224
- 第六章 道德风险:现代德治的重要考量/231
 - 一、风险社会的伦理秩序/231
 1. 风险社会:无法回避的境遇/232
 2. 风险社会中构建伦理秩序是否可能/235
 3. 交换秩序:伦理秩序建立的前提/238
 - 二、知识管理与道德风险/242
 1. 知识管理的风险:一个不容忽视的问题/242
 2. 潜在的不确定性:知识管理中的道德风险/245
 3. “美德即知识”:知识管理的道德理念/250
 - 三、道德风险与市场经济/253
 1. 道德风险:市场经济的内在客观性/254
 2. 发展市场经济需要规避道德风险/259
 3. 从保险业看道德风险的法律防范/264
 - 四、诚信伦理法制化:一种规避道德风险的视角/268
 1. 西方法律制度中诚信原则的发展/269
 2. 中国法律制度中诚信原则的流变/271
 3. 现代法律制度中诚信原则的功能/273
- 第七章 政治道德:现代德治的问题凸现 /276
 - 一、政治文明的伦理分析/276
 1. 政治文明与道德文明/277
 2. 西方政治文明的伦理基础/282
 3. 政治文明建设的伦理要求/287
 - 二、市民社会的伦理变革/293
 1. 市民社会的特性及其伦理关切/294

4 现代德治论

2. 中国市民社会建立的伦理基础/298

3. 中国市民社会建立的伦理变革/303

三、公权滥用的伦理制约/308

1. 权力滥用及其道德分析/308

2. 权力滥用的制约模式/317

3. 权力滥用的道德制约机制/326

四、以德治党与政党伦理/337

1. 以德治党是中国共产党的必然选择/338

2. 中国共产党伦理建设的基本方略/341

3. 以德治党应正确处理的几个关系/343

4. 政党伦理学:急待研究的领域/346

第八章 道德公正:现代德治的价值追求/349

一、公正的伦理分层/349

1. 正义:政府的权能表现/350

2. 公平:社会的道义取向/355

3. 正直:个体的德性要求/358

二、道德正义:法治社会的视域/361

1. 不同的道德正义观/362

2. 道德正义与法律正义/366

3. 法律正义的道德保障:主体视角/369

4. 法律视角中的次道德问题/375

三、走向分配正义:中国的问题/382

1. 收入差距问题的道德审度/382

2. 功利主义与平均主义的道德误区 /386

3. 走出按劳分配的现实道德困境/390

主要参考文献/394

后 记/399

修订说明/401

第一章 导论：现代德治的几个主要问题

当“德治”作为治国方略提出之时，人们难免有些疑惑，因为人们难于从中国几千年的德治主义传统所导致的人治灾难的阴影中走出来。而当我们致力于建立社会主义法治国家的同时，法律至上主义本身所固有的弊端也开始显现。如何克服德治主义和法治主义的各自弱势，把德治与法治结合起来，这是当代中国社会治理模式的理性选择。而要正确理解“以德治国”的战略意义，关键是要了解现代德治与传统德治的差异，不至于在传统德治理论的视野里误生出对现代德治的种种误解和为难。

一、德治与“人治”

现代德治遇到的第一个问题就是德治与人治的关系，因为在人们的思想观念里，“德治”就是“人治”，中国法制观念淡薄的原因是中国几千年的德治主义传统所致。这里实际上是对社会治理方式和中国德治传统存在误解，有必要澄清“德治”与“人治”的关系。

首先，我们来分析究竟什么是“人治”。从社会控制论的角度而言，人是社会控制的主体，只要是人所采取的社会控制方式，都是“人治”的方式。只有当人彻底地从自然力和鬼神的控制下摆脱出来，变为“真正意义上的人”的时候，才有真正意义上的“人治”。“人治”应当说是人的主体力量的真正体现。“人治”程度越高，说明人的自我解放程度越高。另外，从社会历史观而言，社会历史中的一切活动都是由

2 现代德治论

人来承担的,人是全部历史活动的发动者、担当者、组织者和控制者。人们自己创造着自己的历史,“人们总是通过每一个人追求他自己的自觉预期的目的来创造他们的历史”^①,把人们当成他们自身历史的剧中人物和著作者。^②如果我们承认,人是社会的载体和主体,社会的治理是人的自我管理,那么,全部的社会治理都是“人治”,人类社会的历史就是“人治”的过程,法治、德治、科治(以科技治国)等都是“人治”的表现形式。所以,广义上的“人治”是指作为社会主体的人对社会的系统治理。就此而论,“德治”是“人治”的一种,它们是个别与一般的关系,二者不能等同。

问题在于,我们对“人治”的理解从来就是基于狭义的角度,即把“人治”当作与“法治”相对的概念来理解,也就说人治和法治不能单纯作为社会控制的两种基本手段和方式,尽管它们都是人的现实活动,但存在着质的差别:人治所表达的内容是社会个别人、少数人对整个社会的控制;而法治虽然也是现实的人所从事的一种社会控制方式,但它所表达的实质内容则是全体社会成员对社会的自我控制。所以,人们对人治与法治的区分,往往不是从社会控制的具体方式和手段而言的,而是表达着一种政治理想和社会运作的模式。就此而论,人治与法治是根本对立的,构成一对矛盾,而“德治”只有被理解为社会控制手段时,才与法治构成一对矛盾,人治与德治不能等同,德治在实现人治与法治两种政治理想时都具有十分重要的作用。

柏拉图主张的“贤人政治”,实际上就是人治。他认为,一个国家的国王只有是个有知识的哲学家才可以把国家治理好,而不需要借助于法律进行统治。在他看来,政治好比医学,统治者好比医生,被统治者好比病人,只要有个好医生,就可以把病人治好;如果强调运用法律治理国家,就会束缚哲学家的手脚,犹如让一个高明的医生硬要依照医学教科书去看病一样。尽管在他晚年对法律作用的看法有所改变,但

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第248页。

^② 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第147页。

他的基本立场仍然是人治优于法治,法治只能是“第二等好的”政治。亚里士多德不同意老师的看法,主张法治。在回答“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利”这个问题时,亚里士多德认为“法治应当优于一人之治”。^①其理由是:法律是多数人的判断,总比一个人的判断可靠;人难免感情用事,实行人治易出偏私;法治可以反对专横与特权;法律有稳定性与连续性的特点。作为治者总是有感情上的偏私和理性的局限,容易产生不公正。^②更何况在法治社会中统治者和被统治者都是平等的公民,都享有法律上的平等权利,任何人都被置于法权之下。从柏拉图与亚里士多德关于人治与法治的争论中,可以看出人治与法治的基本内容及其彼此之间在原则上的差异:人治是治者之治,故与独裁、专制具有内在相通性;法治则是以民主为基础的人民依法治理社会,故与专制、独裁相对立。人治与法治首先表达的是政治模式的性质而不是统治的具体方式,这种政治模式可以是理念,也可以是制度的。

值得注意的是,尽管柏拉图和亚里士多德在国家统治的模式上出现了人治与法治的根本分歧,但他们都十分特别重视道德和教育在国家治理中的作用,尤其是统治者的道德品质。也就是说,不论是人治还是法治,都要重视道德的作用。柏拉图认为,作为统治者只有基于正义的智慧才会有利于国家,而正义意味着界限意识,意味着坚守自己的职责,僭越和越界都要受到惩罚,这是正义在希腊传统中的本义,也是个体善与社会正义的统一,这就是德性。柏拉图甚至认为,“不论是在政治秩序不好的国家还是在政治秩序良好的国家”,只需注意一件“大事就行了”,即“教育和培养”,其中包括德性教育。亚里士多德基本上认同柏拉图思路。他认为,无论是君主制还是轮番统治,都是以公民之“德”为保障的,君主应有君主之“德”,公民必须有公民之“德”。只有都有了德,“整体的善跟随个人的善”,才能实现政治正义。而德性的

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第167页。

② 同上书,第163页。

养成,行为合理性的引导,自由情操的实现,都是需要通过“灵魂教育”,“灵魂教育”是实现政治正义的根本和当务之急。

从柏拉图和亚里士多德的思想中,我们可以得出一个重要的启示:一个国家,无论是实行“人治”还是实行“法治”,都必须重视道德建设的作用,都要辅之以“德治”,否则,“人治”“法治”都无法真正实现,或者都会偏离正确的轨道。如果把“德治”等同于“人治”,而“人治”又是与“法治”根本对立的,那么,在我们强调社会主义法治时,自然就会忽视“德治”的作用。因此,只有消除把德治等同于人治的错误观念,才能真正认识到在实现社会主义法治过程中加强“德治”的重要意义,才能有效地把依法治国与以德治国有机地结合起来,才能实现国家治理的现代化。

同时,把中国传统文化中的“德治”归结或等同于“人治”也是不妥的。在我国春秋战国时期,儒家和法家的“德治”与“法治”之争,同柏拉图与亚里士多德的“人治”与“法治”之争存在着明显的不同:前者是治国手段和方式之争,后者是政治理想和模式之争。儒家的“德治”理论主要包括以下三个方面,从这些方面同样可以看出,“德治”不能等同于“人治”。

第一,儒家认为,治国要以道德为本,要施“仁政”,也就是倡导德政。儒家并不是根本否定法的作用,如孔子说:“礼乐不兴,则刑罚不中;刑罚不中,则民无所措手足”^①,而只是认为在治国手段的选择上道德比法律更好。如果说法是通过刑罚对人身的征服,那么德则是对人心的征服。从长远的观点看,道德比法律的手段更有力。“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”^② 利用法律来治国是一种消极的办法;推行道德教化,提高民众素质则是一种积极有效的方法。所以,儒家是希望“为政以德,譬如北辰,居其所,而众星共之”^③。

① 《论语·子路》。

② 《论语·为政》。

③ 同上。

第二,儒家认为,德治能不能真正得以实行,关键是要看最高统治者。“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”^①政治的昌明关键是要最高统治者能自己以身作则,作道德的表率,只有这样才能政令畅通,“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”^②统治者只有“以德服人”,才能真正受老百姓的拥戴。“以力服人者,非心服也”,“以德服人者,真心悦而诚服也”。^③真正的王者,应是让人“心服”。正是在此前提下,儒家才提出“为政在人”的思想主张。这种“圣人之治”确实隐含着“人治”的危险,但强调统治者的德性,并以此作为“为政”的要领,同与“法治”相对立的“人治”还是有差别的,不可同日而语。儒家也确实讲“人治”,“其人存,则其政举,其人亡,则其政息”^④,但“人治”主要是讲要以贤君为安国之本,与“德治”虽然有不可分割的联系,但毕竟是两种不同的理念和致思途径。

第三,儒家认为,社会要实现德治,除了王者之德以外,还要在全社会施之以“礼”。这里的“礼”,既有道德的要求,也有法的意味。也正是通过“礼治”来实现道德与法的融合。无论是立人、立国、立业,都要有“礼”作为根据,“礼”是人之所以为人的必要条件,是行为处事的道理和规则,更是建立国家制度的基本精神和确立政治设计的基本原则。“制度在礼”^⑤，“为国以礼”^⑥，“礼者,法之大分”^⑦。可见,礼是包括人们的生活规范及国家政治措施的大制度,内含了修身、齐家、治国、平天下的一整套规则。在儒家看来,既然礼是立德之基、登德之门,故可以治民;既然礼可以定分止争、节欲息讼,故可以治世;既然礼可以安国家、定社稷,故可以治国。可见,礼治已经包含了德治和法治的内在统一,德治是从礼治中引申出来的。特别是孟子远离“王政”,试图通过

① 《论语·颜渊》。

② 《论语·子路》。

③ 《孟子·公孙丑上》。

④ 《礼记·中庸》。

⑤ 《礼记·仲尼燕居》。

⑥ 《论语·先进》。

⑦ 《荀子·劝学》。

“礼教”“礼制”来实现“德治”，以此来避免由“德治”导致“人治”的思路是值得赞同的。

从以上的简略说明,我们应当看到,“德治”不存在逻辑上导致“人治”的必然性,“德治”与“人治”不能等义,更何况,我们今天的社会主义“德治”是建立在社会主义民主法制的基础之上,从而避免了由“德治”导致“人治”的可能。据此可知,“以德治国”的真实含义是:只有具备了德性的人才具有治理国家的资格,统治者要有统治者的德性,并且要有更高的道德要求,被统治者也要有德性,通过治理国家的每个参与者都具备良好德性,从而达到国家安定有序的目的。

二、德治与“法治”

“依法治国”与“以德治国”相结合,是当代中国社会治理模式的理性选择,但二者并非无主次之分,“依”“以”两字体现了法治和德治在社会治理中的不同作用。并且要消除由德治导致“人治”的可能性的最有力武器是“法治”,法治是现代德治的基础。

首先,从现代社会的性质来看。当人们说“我们已进入到了法治社会”时,这不是一个简单的时间性判断,而是蕴含着深刻的社会学意义,因为“现代社会”是以其“法治性”为标示的。随着人类从传统社会向现代社会的转型,法律逐渐取代了其他社会控制形式(如道德)在整个社会控制体系中的优越地位而成为主导性社会控制形式;法律的控制范围逐步扩展到各种社会团体、居民区、村庄、工厂,甚至家庭内部;在日常生活中人们也越来越经常地诉诸法律来解决自己所面临的种种社会冲突。这些变化不是偶然的,而是社会发展使然。现代化过程削弱了亲属关系和各种社会关系,尽管与此同时现代社会把人们在时间和空间上聚集在一起,使曾经是相互隔离的世界组合起来了,但人们之间的“距离”却无可挽回地不断扩大了。在现代社会中,时间的共存性和空间的公共性,并不能逻辑地使人亲和起来,相反会因权利与义务的

明摆和伦理与法理的分离而日趋疏远。如果说传统社会的情况是社会结构简单而人际关系复杂的话,那么现代社会正好相反,是社会结构复杂而人际关系简单。在人际关系复杂的社会中,人与人之间互动密度大,亲密度也高,因而道德能发挥较大的作用。而在社会结构复杂的现代社会,人们在发生冲突的时候,往往是甚至只能求助于法律。布莱克认为:法律的变化与其他社会控制方式成反比。^①也就是说,法律与包括道德在内的其他社会控制方式之间存在一种此消彼长的关系。当然我们并不主张“法律万能论”,但法治在现代社会中所处的核心地位是不可否认的,也是我们实现“以德治国”的社会前提,更是国家治理现代化的基础。

其次,从法治的价值核心来看。亚里士多德在《政治学》中首次指出了“法治”的基本要素:“法治应包括两重意义,已成立的法律获得普遍服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^②英国人戴西曾认为法治有三方面的含义:法律具有至高无上的地位、法律面前人人平等、法律不是个人权利的渊源而是其结果。^③其实,法治的价值灵魂是政治理想,强调的是人民主权、人人平等、权力本位、依法行事。严格地说,法治是一种社会历史形式、一种政体,它所表达的首先是人民主权,因而在这个意义上说,法治与民主是同等意义上的概念。民主的社会应当是法治的社会,法治的社会也必定是民主的社会。但是,民主的实现不仅仅依赖于民主的法律化、制度化,它还要依赖于民主的道德化,即民主转化为人们的善恶观念、传统、习惯和道德舆论。即便在国家政治领域,其中有些因素或许蕴涵或夹杂着国家形态和国家形式民主的内在要求和某些特征,但它更多地以个人、团体的形式表现出来,未曾带有国家的形态和性质。它所体现的是公民个人之间、团体或组织内部成员之间的一种关系或行为方式及行为规则,是个人和

① 参见[美]布莱克:《法律的运作行为》,中国政法大学出版社1994年版,第125页。

② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第269页。

③ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,中国政法大学出版社1992年版,第675页。

团体或组织素质、品格的外在表现,主要依赖于人们的民主信念、民主品质、民主作风等因素来保证实现的。因此,民主具有善恶的意义,既是法治问题,也是德治问题。建立在法治基础之上、以民主为价值核心,是现代德治区别于传统德治的根本标志。

最后,从现实的道德生活层面看。在法治社会中,既有法规,也有德规,两者均发挥其应有的作用,但法律应当是社会规范的“底线”,即一个人他可以不崇高,但他不能不守法。有这么一个事例:一个老中医退休后坚持义务为病人看病,分文不取,把全部积蓄都花光了。有一次他因用药不慎,致人死亡,又没有办行医证,结果判刑12年。这种建立在“违法”基础上的“道德”,危害社会 and 他人,应当说是道德的悲剧。在法治社会中,一个人要生存和发展,道德必须守法。尽管法律只能塑造“良民”,不能培养“君子”,但要成为“君子”,首先应当是“良民”。所以,德治决不是一种孤立的行为,它本身必须纳入法治的轨道。只有“合法”的德治,才是有效的德治。

基于上述认识,当前比较现实而重要的问题,不是德治与法治的地位之争,而是要切实寻找以法促德的途径,从而保证德治的实现。

1. 引进以法律对道德建设的硬约束机制。在当前情况下,道德建设应做到教育与管理有机结合,强化道德行为的训练以规范人们的道德行为,实现这一目的的重要途径是适当引入硬约束机制,重建现代道德文明和伦理精神,这是在当前道德评价失范、价值取向紊乱、道德教育扭曲变形、道德生活不甚理想的状况下,强化道德风气、树立道德精神的疗救之途。所谓硬约束机制,即是运用国家政权的力量和社会资源推动精神文明建设健康发展,通过法律的手段提高社会机构和社会成员行为的道德标准。

2. 建立法律对道德的监督和保障机制。道德的生成与发展离不开良好的法律环境。法律既能扬善,又能惩恶,即通过监督保障机制保护文明道德行为,禁止甚至惩罚不文明、不道德行为。一方面,法律所宣示的内容给人们提供了识别是非、好坏的判断标准。更重要的是法律激励人们履行法律义务,担负社会责任,同时法律也是人们同严重违

反社会主义道德行为和坏人坏事进行斗争的有力武器。另一方面,法律通过国家强制力对违法犯罪行为进行制裁,使违法犯罪分子在认罪服法时改造思想、洗心革面、重新做人,使道德不稳定分子在法律强制时受到教育和震撼,能悬崖勒马。这对于净化社会风气、维护道德环境无疑是有力的保障。

3. 发挥法律对道德的识别—批判功能。中国是一个有深厚道德基础的国家,在历史的演进中,形成了一套庞大而严密的道德文化体系。在这种伦理精神中,不乏作为中国传统文化价值的合理内核,存在着体现东方人文性格的传统道德。但毋庸置疑,以往的伦理道德在现代社会也具有消极的影响:宗法家庭伦理的倾斜导致对个人权利自由的压制,人伦道德精神的偏差导致人们民主、法制观念的淡漠,道德规范的富有弹性导致整个社会生活的效率低下。加强法制建设,既是对道德文明固有缺憾的弥补,又是批判继承传统道德文化的重要手段。可以说,法律在道德建设中实现了继承批判传统与促进文明发展的统一。

4. 加强法律对道德教化的推动作用。法律是社会主义道德建设的推进器。从法的精神看,可以运用权利本位、契约自由、效率居先的现代法精神去培育和教化人们从而形成社会主义义利观,形成健康有序的社会生活和经济生活规范,最终使人们将法律精神的意志、规则、知识、价值等融于自己的思想品质、道德观念和日常行为中,在他律的范围内把自己塑造为自律、自觉、自在、自为的人。从法的功用看,它通过自身的规范、协调、指引、教育、惩戒等社会功能促进道德规范行为的养成、道德意识的觉醒,最终达到道德理想的实现。

这些举措并非是周全的,但它可以明示,在法治社会中,法律对实现德治的有效实施具有不可替代的作用。历史的经验表明,法令行则国治国兴,法令弛则国乱国衰。保持国家稳定和社会安宁,最根本、最靠得住的措施是实行法治。这是因为,法律最具统一性和唯一性,规范明确,具有普遍的约束力;法律最具稳定性、连续性和权威性。因此,在实现国家治理体系和治理能力的现代化、管理国家事务、维护社会秩序方面,法治的主导作用是不容怀疑的。但是,我们强调法律至上,并非

主张法律万能而忽视道德建设。我们看到,在一些西方国家,由于整个社会调控体系对法律过分强调,导致道德等其他社会控制力量的削弱,出现了过度依赖法律的“社会法律化”现象和道德冷漠的“吉诺维斯综合症”,从而造成一边是高度的法律化,另一边是道德沦丧的局面。对此,我们应该引以为戒。

三、德治与“善治”

我们今天讨论德治问题,首先应当明确德治的目的和要求是什么。人类社会发展到今天,社会管理模式发生了实质性的变化,由政府或国家“统治”(government)向社会“治理”(governance)的转化就是其中之一。“治理”与“统治”从词面上看似乎差别不大,但其实际内涵却存在根本上的不同。不少学者认为,区分治理与统治两个概念是正确理解治理的前提条件^①,也是理解“什么是善治”的关键。治理作为一种政治管理过程,同政府的政治统治一样与权威、权力不可分,其最终目的也是为了实现社会秩序的和谐与稳定,但二者是存在明显差异的,主要表现在两个方面:第一,统治的权威必定是政府的,而治理的权威并非是政府机关;统治的主体一定是政府的公共机构,而治理的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构与私人机构的合作。所以治理是一个比“统治”更宽泛的概念。在现代社会中,所有社会机构如果要高效而有序地运行,可以没有政府的统治,但绝对不可能没有社会治理。第二,管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向是自上而下的,是单一向度的管理;而治理则是一个上下互动的管理过程,其实质是在建立市场原则、公共利益和认同之上的合作。^②这就说明,我们今天的德治不是基于“统治”的理念,而是

^① 参见中国社会科学院主编:《国际社会科学》(中文版)1999年第2期。

^② 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第5—6页。