

行政法治与国家形象

法学格致文库

穷究法理 探求真知

韩春晖 著

行政法治与国家形象

法学格致文库

穷究法理 探求真知

韩春晖 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法治与国家形象/韩春晖著. —北京: 中国法制出版社, 2011. 10

(法学格致文库)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3216 - 0

I. ①行… II. ①韩… III. ①行政执法 - 关系 - 国家 - 形象 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 114②D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 211469 号

责任编辑: 李小草

封面设计: 蒋云羽

行政法治与国家形象

XINGZHENG FAZHI YU GUOJIA XINGXIANG

著者/韩春晖

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2011 年 11 月第 1 版

印张/14.25 字数/202 千

2011 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3216 - 0

定价: 38.00 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: 66072711

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

勾画“道林·格雷的肖像”（自序）

多么让人悲伤呀！我将变老、变丑、变得可怕，
但这张肖像将永保年轻。它永远不会比今年六月的
这一天更老。如果事情能够反过来，我能够永远年
轻，而肖像将变老。为此，我愿意付出所有！是的，
即便整个世界中我都再无其他东西可以付出，我也
愿意为此付出我的灵魂！

——Oscar Wilde^①

人要脸，树要皮，国家要形象。自进入民族国家往后，如何塑造良好的国家形象始终是世界各国国家建构的核心内容。

“人类选择了法律，便崇尚法律。”（博登海默语）理之当然，“法治国家”是现代国家建构中普遍尊崇且孜孜以求的一种国家形象。因此，公法理论和公法建设就成为了塑造一国法治形象的重要内容和途径，与之形成了内在的关联互动。

在国家建构的过程中，极易出现国家形象与法治实践的不通融性问题。也就是说，一国的法治形象并不能够准确地反映该国真实的法治现状。有的国家塑造的法治形象非常美好，但实际的法治状况却很不理想，这种情形下法治形象遮掩了其法治建设中的具体问题；有的国家塑造的法治形象并不成功，但实际的法治状况却不乏亮点，这种情形下法治形象又遮掩了其法治建设中的积极方面。本书力图构建一种能够一定程度反映并引导真实法治状况的法治形象理论。

这种法治形象就如同“道林·格雷的肖像”。不论道林·格雷本人如何竭力保持年轻英俊，青春永驻，但其肖像却会慢慢变老，慢慢改

^① Oscar Wilde, *The Picture of Dorian Gray*, Penguin Group, 1985, p. 31.

变，真实而又准确地反映道林·格雷这一生命体的本质特征。正是基于对“本质特征”的探寻，笔者将几种法治的模范形象理论型构为法治模式的几种“理想类型”。通过这些“理想类型”，我们可以发掘某一法治发展阶段的理论基础、外在维度、内在结构和基本特征，使得我们所看到的法治形象不仅仅是一种平面化的线条式的“素描”，而是一种立体性的有血有肉、气色鲜活的观感。

当然，我们不能将这些法治形象完全等同于一国特定时期实际的法治状况。不论是一国公法理论所创造的法治形象，还是一国法治建设所倡导的法治形象，它们都必定在较大程度反映真实法治状况的前提下又有适当的超前。若非如此，法治形象对公法建设的导向作用无法发挥，法治形象作为某一时期“法治标识”的理论价值也不复存在。

任何一种法治形象都只是一个特定历史时期的“法治标识”。因此，在一国法治建设的进程中，必定历经各种法治形象的变迁。这种变迁无疑会引发不同历史阶段法治建设使命的改变，这就有如生命的历程。如果一个人展示的是“儿童”的形象，其主要任务当然是“学习”；展示的是“成人”的形象，其主要任务则是“工作”；展示的是“长者”的形象，其主要任务也就是“养老”。

此外，本书从一种本体论的视角来认知自己，是中国形象的“自我化”建构。在缺乏法治精神历史传承的我国，独立地进行“法治形象”的理论构建无疑是一种冒险。但是，在西方“他者化”塑造的中国法治形象全方位占据统治地位，而且据此对我国法治建设随意“指手划脚”的状况下，这种“自我化”的构建无疑更是一种责任。

因此，本书的研究是一种责任的担当，自然也是一种欢愉的独享。在本书的写作过程中，始终伴随并带给我无穷愉悦的是儿子欢欢稚嫩的小脸。这张小脸时而气象万千，变化多端，有如云卷云舒；时而法相庄严，安详沉静，有如入定浮屠。这是何等美好的一种形象！

韩春晖

2011年3月于军都山下

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

第一部分

第一章 从“行政国家”到“法治政府”?	(17)
——我国行政法治中的国家形象研究	
第二章 行政国家的真实图景	(49)
——美国版本	
第三章 美国司法国家的合法性追问	(70)
——兼论我国“超越司法国家”之可能	
第四章 善治政府：一种全新的法治形象	(102)
——重回法哲学进路的认知与建构	

第二部分

第五章 我国法治形象的塑造与公法理论创新	(133)
——以社会转型为分析背景	
第六章 我国公法关系模式的变迁	(151)
——以“理想类型”为研究进路	
第七章 社会转型时期的法治发展规律研究	(168)
——兼论我国法治的未来发展趋势	
参考文献	(207)

导 论

一

2011年1月17日起,《中国国家形象:人物篇》在美国纽约时报广场首播。由政府主导、斥以巨资、无任何具体事由而在其他国家最繁华的地带如此高调宣传国家形象,不可谓不是一个创举。当然,在西方不断“妖魔化中国”的背景之下,适时地展示一种良好的国家形象无疑有其政治功能。这至少表明,我国政府已经不愿意被动地接受文化“他者化”的中国形象,转而有意识地、积极主动地来塑造文化“自我化”的中国形象。

然而,这种自我塑造行为同时引发的争论是:到底该如何塑造一个良好的国家形象?这绝非是一个简单的技术问题,甚至主要不是技术问题,而是治国安邦的根本问题。因为,但凡有国家,必有国家形象,古今中外莫不如此。而且,无论是有意识或潜意识,在国家治理过程中一国统治者都会或多或少地注意对国家形象的塑造和运用。美国纽约矗立的自由女神像、法国香榭丽舍大街耸立的凯旋门、我国天安门广场挺立的华表,以及每个国家的国旗、国徽和国歌都在展示着某一国家特定时期的国家形象。

同理,许多重要的法律文本也会展示甚至塑造某一国家特定时期的某种法治形象。英国的《权利法案》塑造了“议会主权”的宪政形象,法国的《人权宣言》表达了“分权与人权”的宪政理想,美国的《宪法》则展示了“自由与共和”的宪政理念。《美国宪法》序言写道:“美国人民,为建设更完美之合众国、以树立正义、奠定国内治安、筹设公共国防、增进全民之福利,并谋今后使我国人民及后世永

享自由生活起见，特制定美利坚合众国宪法。”这一序言仅有七十余字，却非常简洁清晰地描述了美国的国家形象：正义、安全、福利、自由。自此往后，这几个概念就好像是这个国家的标识，我们能够从中感受到一种积极向上的国家形象呼之欲出。^① 由缘于此，笔者陋见以为，法治作为现代国家的一种制度文明，应当成为塑造良好的国家形象最为稳定有效的力量。反论之，法治形象也应当成为塑造良好的国家形象最为关键重要的内容。本书的研究旨趣皆源于此。

二

其实，在西方的社会学研究中，对中国形象的描绘和塑造是一个长盛不衰的主题，即西方的中国形象问题。“西方的中国形象是西方文化投射的一种关于文化他者的幻象，是西方文化自我审视、自我反思、自我书写的方式，表现了西方文化潜意识的欲望与恐惧，指向西方文化‘他者’的想象和意识形态空间。”^② 自《马可·波罗游记》问世算起，西方的中国形象已经有七个多世纪的历史。在13世纪晚期，西方世界处于相对混乱和变革酝酿的时期，遥远的东方便被描绘成一种理想化的“乌托邦”。马可·波罗所描绘的中国形象有两个最为吸引人的主题：财富与君权。但相对而言，马氏更加关注“器物”方面的中国形象（财富），对其“制度”方面的中国形象（君权）则除顶礼膜拜之外，并没有深入细致的分析，贡献并不大。16世纪末期间世的《大中华帝国志》则表明，西方中国形象的制度意义取代了器物意义。^③ 该书非常详细地介绍了中华帝国优越的制度：

“中国是世界上最大的国家，也是世界上治理最好的国家，皇帝高高在上，智慧而德高望重的阁老，以议会制的形式集体决定政务大事；

① 参见喻中：“中国宪法对中国国家形象的塑造”，载《广东社会科学》2010年第4期。

② 周宁：《天朝遥远：西方的中国形象研究》（上），北京大学出版社2006年版，前言，第3页。

③ [西班牙] 门多萨撰：《中国大帝国史》，何高济译，中华书局1998年版，第69-117页。

中国司法公正、监察制度健全。官场清廉，朝廷每三年对任职官员进行一次大清查，奖罚升贬严明；中国社会不仅有完善的教育制度，还有完善的慈善制度，皇帝出资在每一座城市里建立中学、大学、济贫院与慈善堂……”^①

此时，西方的中国形象已经出现了一种全新的类型：制度完美的帝国，统治最为完善的国家。在这一国家形象中，尽管制度文明的因素被普遍关注，但并没有上升到治国安邦的根本所在这一高度，当然也就不存在现代意义的“法治形象”的塑造。

西方中国形象的再一次革新则是“孔夫子的中国”形象的出现。它以1667年基歇尔神父的《中国图志》问世为标志，直到1776年魁奈出版《中国君主专制论》，才基本上宣告结束。这是一种充分理想化、思想化的中国形象。中国成为理性、宽容、温厚、仁爱的自然神学的智慧故乡，这些淳朴的道德与开明的君主共同成就了世界上最优秀的文明。^② 在这一国家形象中，法制的意义已经被大大地边缘化并且弱化。

1750年前后是西方中国形象变迁的一个最为重要的转折点或分界点。此时，西方现代精神结构基本形成，西方中心主义的现代性观念完全确立，中国形象也从社会文化想象的“乌托邦”演化为意识形态化思维下的话语类型，成为停滞衰败的帝国、东方专制的帝国、野蛮或半野蛮的帝国。^③ 这是西方中国形象的“自由落体式”的坠落，最终演化成的是一种“反法治”的国家形象。在西方的进步大叙事中，西方学者发现中国的历史是一种停滞的历史，它只是一个属于空间的帝国，是一个“停滞的帝国”。在西方的自由大叙事中，西方学者将中国的君主专制树立为东方专制主义的典型，是一种“家长式”的专制。^④ 在西方的文明大叙事中，中国形象又被描绘成“野蛮化的霸权”，其国

① 周宁：《天朝遥远：西方的中国形象研究》（上），北京大学出版社2006年版，第60页。

② 同上，第75-76页。

③ 同上，前言，第8-9页。

④ [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上卷），张雁深译，商务印书馆1994年版，第127页。

民本性为封闭自大、崇古守旧、麻木僵化、腐败残暴。^①

19 世纪,西方中国形象问题的研究基本上是沿袭这三种意识形态化进路具体演绎的不同版本。英国学者阿绮波德·立德的《穿蓝色长袍的国度》(时事出版社 1998 年版)、麦高温的《中国人生活的明与暗》(中华书局 2006 年版)、美国学者哈罗德·伊萨克斯的《美国的中国形象》(时事出版社 1999 年版)、明恩溥的《中国乡村生活》(时事出版社 1998 年版)、M·G·马森的《西方的中华帝国观》(时事出版社 1999 年版)、何天爵的《真正的中国佬》(光明日报出版社 1998 年版)、E. A. 罗斯的《变化的中国人》(时事出版社 1998 年版)都没有走出这些既定思维的范畴。而且,这些研究基本上着眼于中国的政治形象、外交形象和国民形象,却无一论著全面具体地讨论中国的法治形象。偶尔关于法制的涉猎也只是佐证了中国“反法治”的既定形象。如阿绮波德·立德曾写道:“最使我惊奇的是中国人对法规的漠视。这一点在旅居中国的欧洲人身上也滋长起来了,充分表明这种漠视多么符合人的本性。”^②

20 世纪前期,埃德加·斯诺的《红星照耀中国》一书则是西方中国形象研究中的一种回流,他对于延安等红色边区的描写实质上是一个柏拉图理想国的复制品。在这个“红色理想国”中,也存在一个“哲人王”——毛泽东。^③但是,西方左翼文化思潮中美化的“红色圣地”形象,只不过是西方现代性视野内乌托邦化的中国形象传统的回光返照。随着 1976 年毛泽东的逝世,西方想象的最后一位“哲人王”也远去了。即便在这种昙花一现的国家形象中,仍然难以觅得法治的面容。

可见,正如中国的黄河时涨时落、并不断改变入海的路线一样,西方的中国形象也经历了一条漫长的变化历程,从马可·波罗到埃德加·斯诺,从成吉思汗到毛泽东。然而,这种潮汐涨落般的研究不可

① 周宁:《天朝遥远:西方的中国形象研究》(下),北京大学出版社 2006 年版,第 748-756 页。

② [英]阿绮波德·立德:《穿蓝色长袍的国度》,王成东、刘皓译,时事出版社 1998 年版,第 3 页。

③ [美]埃德加·斯诺:《西行漫记》,董乐山译,三联书店出版社 1979 年版,第 62-69 页。

避免地存在两个方面的问题：第一，它很可能导致中国学者自我身份的异化。其实，西方学者有关中国“他者”的想象中，包含着知识与想象、真实与虚构的内容，有对现实的中国的某种认识，也有对中西关系的焦虑与期望，而且，更多的是西方文化自我认同的隐喻。^①但是，我们现今最大的问题是已经继受了西方的那一套话语体系，如何“去伪存真”将成为一个知识上的难题。所以，我们必须弄清西方建构的中国形象如何成为近现代中国自我身份认同的镜像。也就是如何去“对号入座”，将西方人眼中的中国形象转变为我们自己心目中的中国形象。^②进言之，中国形象“自我化”的塑造具有“以正视听”的意义。第二，它很可能形成西方学者思维方式的惯性。“对于研究当代政治制度的西方学者来说，在中国延续了几千年的那套古老的政治制度是一个令人绝望、难以解开的谜团。……中国的政治体制是一个彼此纠缠不清、相互渗透、互相冲突的权力集合体。他徒劳地探寻着解开这个纠结的线索，然而不得不放弃了。”^③最后，“他用那一为大家所熟悉的老生常谈的‘专制政治’来划分中国的政治制度，给它贴好这一标签之后，他就撒手再也不管了。”^④反论之，中国形象“自我化”的塑造也具有“拨乱反正”的价值。

三

当然，中国形象“自我化”的塑造早已开始。如“国泰民安”、“定国安邦”、“蠹国残民”、“大国者下流”、“治大国，若烹小鲜”等概念无不试图描述某种特定的国家形象。尽管如此，中国古代的思想家并没有提出一种比较完整的国家形象，更没有国家法治形象的理论化塑造。战国时期的韩非是在国家形象的塑造中凸显法制意义的第一人。他将“法”、“术”、“势”三者糅合为一，又吸收道家思想，将法

① 周宁：《天朝遥远：西方的中国形象研究》（上），北京大学出版社2006年版，第3页。

② 杨波：“奈何须眉变巾帼”，载《读书》2011年第2期。

③ [美]何天爵：《真正的中国佬》，鞠方安译，光明日报出版社1998年版，第20页。

④ 同上，第21页。

治理论系统化。他认为：“君无术，则弊于上；臣无法，则乱于下。此不可一无，皆帝王之具也。”“凡术也者，主之所执也。”^①可见，在韩氏理论中，帝王应是“法”、“术”、“势”三者的统一体，是其重点塑造的形象；而法的形象仅仅是“帝王之具”这一简单的描述，并没有得到更加深入的理论化阐述。

这种理论回应乏力的状况延续往后直至清末。在国家统治的实践中，“非法治”、“无法治”甚至是“反法治”的国家形象愈来愈被强化。正如孙中山的批评所言：“在目前中国所有政府部门当中，最需要彻底改革者莫如司法制度——如果它还配称是一种制度的话。该部门藏污纳垢，其肮脏程度不亚于奥吉恩牛圈；其腐败透顶，令市民几乎无一倖免。”^②在这种法治状况下，老百姓只能寄望“生不入衙门，死不入地狱。”

尽管孙中山已经比较成功地描绘出了“民主共和”或“五族共和”的国家形象，但他并没有完成法治形象的重新塑造。在他所倡导的“五权分立”的国家结构中，考选权和纠察权的构建才是其理论真正关注的重点。^③此外，他还提出民生主义、地方自治和大亚洲主义，从各个方面来塑造国家形象，但遗憾的是法治形象从未真正成为其国家建构的主题。^④

新中国成立后，我国领导人都非常重视国家形象的塑造，但是其重点都在于国家的外交形象和政治形象。就外交形象而言，毛泽东成功塑造了一个“独立自主、不信邪、不怕鬼”的社会主义东方大国形象；邓小平则成功塑造了改革开放、安定团结、爱好和平的社会主义国家形象。^⑤就政治形象而言，毛泽东则提出了“人民民主专政的社会主义国家”这一鲜明形象，并将它定位为“我们的主要经验”和“我们的主要纲领”。^⑥这一政治形象在此后基本被维持。直至改革开放前，

① 《韩非子·定法》、《韩非子·说疑》。

② 黄彦编：《孙文选集》（中册），广东人民出版社2006年版，第94页。

③ 同上，第172-173页。

④ 黄彦编：《孙文选集》（下册），广东人民出版社2006年版，第290页、第395页。

⑤ 管文虎、邓淑华：“中国共产党人塑造社会主义东方大国的历史贡献”，载《西南民族学院学报》（哲社版）1999年第6期。

⑥ 《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社1991年版，第1480页。

我国尚无明确的关于法治形象的具体定位。

在改革开放后,随着“法治”概念的政治意识化逐渐被消除,法治理念开始被真正树立,我国才在法学理论和法治实践中真正踏上了有意识地塑造国家法治形象的征程。此时,《宪法》第5条所提出的“社会主义法治国家”成为了我国现阶段所追求的法治形象。

可见,中国形象“自我化”的塑造有过本土化的探索进程,而且多少渗透着一种文化的传承,直至新中国建立以后才得以真正完成。但是,中国法治形象的塑造则基本上缺乏本土化的传承,而是现代化语境中对于西方制度文明的历史选择,直至改革开放后才真正成为我国现代国家建构中的主题。此时,我国法治形象与法治建设之间双向互动的关联性才真正凸显。

四

本书分为两个部分,共7篇论文。其中,第一部分有4篇论文,分别为《从“行政国家”到“法治政府”?——我国行政法治中的国家形象研究》、《行政国家的真实图景——美国版本》、《美国司法国家的合法性追问——兼论我国超越司法国家之可能》和《善治政府:一种全新的法治形象——重回法哲学进路的认知与建构》。这四篇论文是本书主题的核心论证,是一种环环相扣、步步推进、前后呼应的研究脉络,紧紧围绕其讨论的主题进行证成性阐释,属于“正面进攻”。它从行政法治发展路径和发展阶段的角度来切入,鲜明地提出国家法治形象与法治建设之间双向循环互动的根本命题,并从中探寻我国行政法治的发展路径。在此基础上,笔者分别以每一特定阶段的法治形象(即“行政国家”、“司法国家”、“善治国家”)为核心进行了法治模式的理论建构,逐步展示其中的理论基础、外在维度、内在结构和基本要素,进而凸显其作为我国法治发展目标的理论价值,初步形成了比较严谨的内在逻辑。

《从“行政国家”到“法治政府”?——我国行政法治中的国家形象研究》一文是本书主题开篇布局的第一步,是根本命题的初步提出和理论建构,也是最为重要的一篇。该文首先提出了一个根本命题,

即每一个国家的法治建设、每一种法治理论背后都隐藏着某种特定的国家形象，它深刻地注解着各国法治变迁中的氤氲气象。而且，国家形象与公法建设存在一种双向互动的关联，各自之于对方都具有特别重要的意义和价值。

紧接着，笔者对本书的标识“国家形象”作了明确界定。所谓国家形象，“就是由公民、组织或者国家自身通过各种方式所塑造、描绘或自然展现的，承载一定的情感内容和价值追求，被国家以外的主体、内部的个体及其后代所能感知的外在体现。”而且鉴于研究功能取向的预先确定，笔者将研究对象限定于国家的法治形象。

继而，通过对西方国家学说史的考察，笔者初步发掘了西方塑造法治国家的规律性特征。其中，最为核心的一点是思想家所描绘的“理想的法治形象”与所处时期某个国家具体的法治实践之间总是存在某种关联互动。承此论点，笔者进而具体研究了英国、美国、法国和德国四个国家社会转型时期法治形象塑造与行政法治的循环互动关系，并最终建设起了两者之间以法治理论为中介的双向的、循环的互动模式。至此，关于行政法治与国家形象之间关联性的理论建构初步实现。

这一理论建构为行政法学的研究打开了一扇全新的窗户。透过这扇“窗户”，我们清楚地看到我国现阶段行政法治建设中国家形象的模糊、重叠、冲突、缺失和混乱等诸多乱象，也发现了我国塑造法治形象过程中必须反思的一些基本主题。这些主题包括“行政国家”是一个逻辑原点，还是真实图景？法治建设起点是“行政国家”，还是“前行政国家”？法治建设进程是走出“行政国家”，还是走进“行政国家”？法治发展阶段中的“司法国家”是否不可超越？法治建设目标是“法治政府”，还是“善治政府”？

最后，笔者结合几种相关的“国家形象”，淡淡地勾勒出我国行政法治行进的“路线图（Roadmap）”：改革开放前，我国处于“前行政国家”；20世纪90年代，我国开始进入“行政国家”，并将在短时期内继续强化这一形象；在较长时期内，我国行政法治发展有可能跨越“司法国家”，直接迈向“善治国家”。这一论断成为之后三篇论文论证的前提。

为了确定我国行政法治发展的“起点”问题，《行政国家的真实图景——美国版本》一文重点研究了美国的行政国家理论。该文“追本

溯源”地回顾美国行政国家演进的真实历史，从理论基础、外在维度、内在结构和基本要素四个方面来提炼“行政国家”的理论内涵；从而“正本清源”地描绘出行政国家的真实图景，并总结其对我国行政法学研究的独特价值。研究表明，“行政国家”是以三权分立为基本前提，以官僚体制为内在特征，以独立管制机构为基本标志，以机构膨胀和职能扩张为外在表现，以经济规制和福利给付为公法使命，以人权保障为价值取向，以立法、司法和公民对行政权的适当制约为公法机制的一种法治秩序。它是现代法治国家的一个历史阶段，是宪政基本确立之后法治国发展的初步阶段，是现代国家的一种法治模式。

为了理清我国行政法治发展的“阶段”问题，《美国司法国家的合法性追问——兼论我国超越司法国家之可能》一文重点研究了美国式司法国家的合法性基础和局限性，探讨我国超越这一历史阶段的可能性。研究表明，“司法国家”是以三权分立为基本前提，以司法至上为内在特征，以法官的立法权为基本标志，以极具扩张性的司法审查为外在表现，以保障公众自由、救助弱势群体和维持福利给付为公法使命，以社会公正为价值取向，以司法权监督制约立法权和行政权为公法机制的一种法治秩序。它是现代法治国家的一个重要历史阶段，是宪政完全确立之后法治国发展的深入阶段，是现代国家一种较为成熟的法治模式。在美国，司法国家是继行政国家之后的又一种在社会认同中居主导性的法治形象，是一个更为成熟的法治发展阶段。而且，中美之间现实情境与合法化进路的差异使得我国缺乏走向“司法国家”的可能性。

为了明了我国行政法治发展的“目标”问题，《善治政府：一种全新的法治形象——重回法哲学进路的认知与建构》一文重点研究了“善治”理念的兴起对于传统法治主义的挑战，以及作为一种全新法治模式的善治政府如何能够在理论上和实践中有效回应挑战，消弭冲突。研究表明，“善治政府”是以“国家—社会—个人”的社会结构为基本前提，以公民社会的法治化、治理主体与规则的多元化、善治司法原则和国家辅助性作用原则为基本标志，以公民社会、立法机关、行政机关和司法机关之间相互分享公共职能、相互监督治理行为的“四元互补”为公法机制，以社会公正为价值取向，以纠正和弥补市场失灵和政府失灵、促进社会各方合作、和谐、稳定发展为公法使命的一

种法治秩序。它是现代法治国家的未来发展阶段，是传统宪政结构被突破后法治国发展的成熟阶段，是一种实质法治主义的国家模式。

至此，本书基本命题的证成性阐释得以完成，各种法治形象的理论建构得以确立，各种法治形象的法治意义得以凸显，各种法治形象的感官也愈发鲜活丰满，形成了一种多样化、层次性法治形象的谱系。

现代国家法治形象的谱系图

形象类型	行政国家	司法国家	善治政府
理论基础	“四象之争”（公共服务国家、社会压力、现代官僚组织特性、美国自身特殊性因素）	“司法能动主义”与“法律帝国”	“善” + “商谈民主”
外在维度	政治、经济、社会	1. 经济管制 2. 民权运动 3. 福利国家 4. 预防式国家	1. 国家管理失灵 2. 市民社会兴起
内在结构	“三权分立”中的“第四部门”	“三权分立”中的“司法至上”	公共职能与合法化路径的“四元互补”
基本要素	1. 官僚制的构建完成 2. 公务员的司法救济 3. 普通公民的人权保障	极具扩张性的司法审查	1. 公民社会的法治化 2. 主体与规则的多元化 3. 善治司法原则 4. 国家辅助性作用原则
合法化进路	公共行政的最高合法性间接来源于代表民意的立法权	公共行政的最高合法性间接来源于汲取民意的司法权	公共行政的最高合法性来源于体现善治司法原则的司法权和体现商谈民主的市民社会组织的公权力

第二部分有3篇论文，分别为《我国法治形象的塑造与公法理论创新》、《我国公法关系的模式变迁》和《社会转型时期法治发展规律研究》。这三篇论文是本书主题的扩散研究，是一种延伸理解、外围拓展、横向比较的研究脉络，旨在从其他角度佐证和强化第一部分已经提出的命题和形成的结论，属于“旁敲侧击”。一方面，它着眼于我国自身法治发展的经验，试图从塑造法治形象的角度解读我国政治话语、政策实施和公法理论中法治形象的变迁，通过客观描述我国公法关系

的变迁来展示我国行政法治的发展趋势。这种实证研究旨在为第一部分所建构的理论提供一种应用性的场域。另一方面，它着眼于域外法治发展的经验，试图发现西方国家社会转型时期法治发展的一般规律，从中发掘对于我国法治未来发展的启示。这种比较研究旨在为第一部分所建构的理论提供一种旁证性的视野。

《我国法治形象的塑造与公法理论创新》一文集中研究了社会转型时期我国法治形象的塑造问题。该文逐一解读了社会转型时期我国所倡导的各种法治形象，并且探讨了我国公法理论创新中塑造的法治形象。研究表明，我国公法建设实践中试图塑造的法治形象与公法理论创新中倡导塑造的法治形象之间存在一定的不通融性。我国公法建设实践中的法治形象呈现多样“面孔”，努力回应着社会转型时期党的执政方式的转变、公共服务兴起和国家与社会二元结构形成等发展大势。因此，我国公法理论创新对国家法治形象的塑造仍然贡献不足，需要准确把握时代发展的脉搏，全面系统地提出一些真正具有前瞻性和针对性的国家法治形象，以导法治建设于正途。这篇论文是第一部分理论建构最直接的具体应用。

《我国公法关系的模式变迁》一文则关注我国公法变革的整体性变迁。该文依据理想类型的研究方法，将公法关系分为权利/权力关系、权力/权力关系两组关系，并从历史变迁的角度来研究其中的发展趋势。研究表明，在第一组公法关系中，有“公权力至上”、“控制公权力”和“权利/权力平衡”三种模式，我国的这一组公法关系经历了以“公权力至上模式”为主导，到“控制公权力模式”与“权力/权利平衡模式”并存的历史变迁，并继续走向“权力/权利平衡模式”。在第二组公法关系中，有“内外紧张不合作”、“内紧外松不协调”和“内外和谐相合作”三种模式，我国的这一组公法关系经历了从“内外紧张不合作模式”为主导到“内紧外松不协调模式”为主导的历史变迁，正走向“内外和谐相合作模式”为主导。我国公法关系的这些发展趋势将对我国公法学的构建产生全面而深刻的影响。这篇论文是第一部分研究结论最实证性的佐证。

《社会转型时期法治发展规律研究》一文则研究社会转型时期西方法治发展的一般规律，总结其法治发展的基本经验，并探讨我国未来法治发展的基本趋势。研究表明，我国未来法治发展将呈现六大趋势：