

善治之道

王二俊 主编

· 道德引领

· 专业为本

· 制度保障



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

善治之道

王一俊
主编

图书在版编目(CIP)数据

善治之道 / 王一俊主编. -- 北京: 法律出版社,
2018

ISBN 978-7-5197-1921-0

I. ①善… II. ①王… III. ①法律—中国—文集
IV. ①D920.4-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第013466号

善治之道

SHANZHI ZHIDAO

王一俊 主编

责任编辑 黄倩倩

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 天津嘉恒印务有限公司

责任校对 晁明慧

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 720毫米×960毫米 1/16

印张 19

字数 222千

版本 2018年5月第1版

印次 2018年5月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1921-0

定价: 68.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

治理是 21 世纪以来政治学和公共管理最重要的范畴之一,涉及治国、治党、治军、治企乃至互联网治理等广泛领域。善治就是良好的治理,是使公共利益最大化的社会管理过程。可以说,谋求善治是治理行为的核心目标。

如何达到善治,是古往今来人们孜孜以求的重大命题。在理论层面上,儒家代表人物孔子认为要讲德修礼:“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。”道家代表人物老子提出“上善若水,水善利万物而不争”的主张。古希腊思想家柏拉图在《理想国》中设想的善治模式,是由哲学王统治从而实现良好治理。在实践层面上,唐代“贞观之治”、古希腊城邦自治等都留下了丰富的经验。

当代中国正在进行着一场前无古人的伟大变革。2014 年,十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一命题,从而进一步拓展了中国现代化建设的内涵。在 2015 年出台的“十三五”规划纲要中,“治理”被提及 104 次,涵盖了全球治理、社会治理、区域治理、行业治理、网络治理等。可以说中国的改革开放,就是治理理念、治理方式不断变革的历程。

我先后在区县和北京市的各级单位担任领导职务,承担过党委、检察机关多个岗位的领导和管理工作的经历,经历了治理理念的引进和发展的过程,

对于管理中的实际问题及其应对有着深切的体会。同时,由于多年在法治一线工作,对各种治理理念、方式和制度的利弊得失,作过深入的调研。我发现,无论是国家、政党还是企业、家庭,要达到善治,归根结底离不开三个要素:道德、专业、制度,三者相辅相成、不可偏废。无论是历史朝代的兴替、现代国家的治乱,还是企业单位的盛衰,往往肇因于道德、专业、制度的失衡。

那么,三位一体的至简理念,能否承载善治这一复杂而沉重的时代命题呢?大道至简、返朴归真是中国传统文化的精髓,无论是宇宙之大还是人文之深,无论是春秋之古还是当代之新,在日月星、天地人、精气神、情理法、内政外交国防、治学三境界等人所共知的严密组合之中,“三”这个数字每每展现着既宏大又精微的简约之美。从“道生一,一生二,二生三,三生万物”中展现出来的自然至理,以“三”来统驭纷繁复杂自然现象的模式,不但在理论上自洽,而且在实践上普适。道德、专业、制度三者支撑善治大厦,恰合于“三生万物”的简约之道。

2013年夏天,我出任新设立的北京市人民检察院第三分院的党组书记、检察长,在多年工作和思考的基础上,提出了“道德立院、专业立院、制度立院”的基本理念,取得了领导班子和全体检察人员的一致认同,并组织提出了各部门各岗位落实的具体目标、细化指标和工作措施。经过三年实践,这一理念在三分院的检察业务、队伍建设和后勤保障工作中发挥了引领指导作用,取得了显著成果。在队伍建设中,围绕政治道德、职业道德、社会公德、个人品德建设,搭建指标体系,开展教育培训,进行考核评价,推动检察文化,在建院之初队伍素能不齐、适岗率低的基础上,培养出了全国检察理论专家、全国检察技能比武十佳、北京检察机关技能比武十佳、北京市模范、三八红旗手等一系列先进典型和业务骨干。在检察业务上,坚持以专业为中心,全面履行宪法赋予的职责,办理的重大疑难

案件得到各个方面的认可,形成了办理命案防范冤假错案等工作机制和工作品牌,为促进法治中国建设、维护人民群众合法权益贡献了力量。在制度建设上,统一制度建设的责任标准流程,搭建科学、简明、易操作的制度体系,借力信息化推进规范化精品化,形成了一整套行之有效的规章制度。短短三年多来,三分院亮出了自己的名片,得到了社会各界的认可和点赞。作为社会治理一个具体而微的实践,三分院三年来的治理实践取得了宝贵的经验,也进一步验证了道德、专业、制度三位一体的善治之道是正确的和有效的。

为了深化研究、指导实践,我们曾组织了对三个立院的基本理论和实践路径的研究,形成了《道德、专业、制度与检察工作科学发展》(法律出版社2015年版),在检察系统和社会层面引起较好反响。

检察机关是法治社会的有机组成部分,而治理是全社会共同面对的时代命题,面临诸多共同的根本性的问题。来自检察工作治理的理论成果,可以而且应当转化为其他层面治理共同适用的一般原理,从而为推进国家治理体系和治理能力现代化尽绵薄之力。为此,我们在“道德立院、专业立院、制度立院”研究的基础上,集中检察队伍中的专门人才以及大学副教授成立了新的课题组,立足前期理论成果,着眼社会治理中面临的热点、难点问题,从道德、专业、制度的角度探寻有效解决、达到善治之道,形成了《善治之道》这本书。

全书分为“关系篇”“道德篇”“专业篇”“制度篇”,主旨在于使读者通过阅读这些案例故事及感悟,从中受到一些启发,借鉴成功者的经验,汲取失败者的教训,树立道德建设、专业建设、制度建设的理念,实现科学管理与科学发展。

本书的特点是兼顾思想性、知识性、趣味性,用通俗的语言阐释治理的理念,用生动的故事展现理论的精妙,寓理于趣,寓学于乐,使读者在会

心一笑的同时,得到启迪和思考。

本书由郭兴莲博士策划统筹,由史海涛、侯新明、隋连军、张富强、何赞国以及中国地质大学(北京)马克思主义学院副院长副教授马海军博士执笔,历时一年,数易其稿。在成稿过程中,中国政法大学原副校长朱勇教授、中央党校政法部主任卓泽渊教授、北京市委社会工作委员会研究室岳金柱主任等专家学者先后通读书稿,并对本书的理论、实践、体例、风格乃至文字等各方面提出了宝贵意见。在此表示衷心的感谢!

作为治理实践的参与者和治理理论的学习者,我们的书中难免会存在这样那样的缺点和问题,敬请读者提出宝贵意见。

是为序。

史海涛

2017年5月

目 录

· 关系篇 ·

三维治道的肖像图	7
个人与社会的交织	7
工具理性与价值理性的统一	8
人本主义关怀	9
坚持问题导向	10
三维治道的经脉图	12
三者相互统一	12
三者缺一不可	15
三者相辅相成	19
三维治道重在治	25
三者是社会治理的三个维度	25
三者构成网络化、立体化模式	26
道德引领、专业为本、制度保障	28

· 道德篇 ·

古往今来皆崇德	41
有德居之，败德失之	41

为政以德,德润民心	43
为政以信,权威则立	46
德以劝善,法以诛恶	48
人人都要遵守的社会公德	51
你不文明人何以文明	52
你不助人人何以助你	54
你不见义勇为谁为你见义勇为	56
你不能违反道德更不能违反法律	59
成就事业的职业道德	62
爱岗敬业是本分	63
诚实守信是品质	65
办事公道是原则	68
奉献社会是境界	72
稳定社会基石的家庭美德	75
家教,家训,家风	75
家和,家睦,家兴	80
尊老,孝老,爱幼	83
团结,友爱,互助	86
治国立身的个人品德	88
知荣明耻做人大节	89
善良正直体现高贵	93
刻苦勤奋成就梦想	96
自立自强彰显骨气	98
克己奉公为人称道	100
塑造你的道德人格	105
优化环境,培养德行	106

提倡节约,俭以养德	110
恬然自安,知足常乐	115
君子慎独,修身为上	119
垂范社会,上行下效	122
慎重交友,净化关系	124

· 专业篇 ·

看看技术惹的祸	131
你有没有金刚钻	131
技术问题引发的灾难和思考	133
专业不精八宗“罪”	140
不忘初心是真爱	147
学习是唯一途径	150
专业过硬,没有捷径	151
状元的由来	154
学习学习再学习	157
博学才是硬道理	159
专业学习无止境	162
内在素养更重要	163
提高素养要修心	165
学习的关键在思考	168
专业知识不可少	169
专业传承求极致	172
内在外延都需要	173

找好“两点”，看“三高”	176
耐住寂寞好成长	181
忍受羞辱创奇迹	184
呼唤与反思	190
“精神之钙”不可缺	192
呼唤工匠精神，照亮进阶之路	197
寻回并发扬“工匠精神”	202

· 制度篇 ·

制度与人类文明相伴而生	222
国运之兴衰系于法度	222
社会需要“游戏规则”	225
激活经济发展“一池春水”	227
“分粥”理论与制度建设	231
制定一项好的制度不容易	234
得民心者得天下	235
旧船票难登新客船	238
没有规矩不成方圆	240
大道至简，实用为本	243
“朝令夕改”遗患无穷	245
别让制度与法律撞车	248
“一把尺子量长短”的弊端	249
有制度不执行比没有制度更坏	251
让制度入耳、入脑、入心	251

火车跑得快,全靠车头带	253
制度面前没有“铁帽子王”	256
“破窗效应”累积的执行惰性	258
祸患常积于细微	261
近朱者赤,近墨者黑	263
制度是块铁,谁碰谁流血	264
敢于“举黄牌”“亮红灯”	265
监督是个“好东西”	267
用好考核这根指挥棒	271
人性光芒照亮制度空间	274
唯改革者胜,唯创新者强	277
鞋合不合适只有脚知道	278
牵住问题的“牛鼻子”	280
春江水暖鸭先知	282
“萧规曹随”传佳话	284
改革精神,光耀古今	287
“互联网+”风生水起	289

关系篇

大千世界,芸芸众生;人生百态,潮起潮落。每个人都与众不同,有自己的爱好和兴趣,有自己独特的个性和追求。如何把一个个独特而又自我的个人连接起来,组成家庭、组织、企业、机关、社会等大小集体?又如何把这些集体有效组织起来、运行良好?进而又如何把这些集体都集中在一个共同目标下彼此协调,为达成社会大同或者中国梦而共同奋进?这离不开有效的社会管理或者社会治理方式方法。

我国圣人孔子早在 2000 多年前已经提出了鲜明的解决路径——“仁”。“仁”不仅是自我修身的总要求,也是社会管理的总目标。他由己及人,推近及远。首先,要求个人的努力和提高,要从每个人道德着手,提出“己所不欲,勿施于人”,要求“克己复礼为仁”,要求个人在道德上克制私欲,在专业上提高理性思维能力,在社会制度上遵守礼制规范。与此同时,每个人都是可以“成仁”的,“仁”并不为贵族或者血统高贵的人所独享,“我欲仁,斯仁至矣”。其次,个人修身之后友善对待他人,“己欲立而立人,己欲达而达人”,我们在对待他人时要做到“将心比心,推己及人”,实现共同进步。再次,先进人物达到“仁”的境地后,要“仁者爱人”,做到“亲亲尊尊,君君臣臣,父父子子”。值得注意的是“仁”并不是一直存在的,做到“仁”是不容易的——孔子自己都说:“若圣与仁,则吾岂敢!”他认为自己最得意的门生颜回,也只能做到“三月不违仁”。最后,“仁”不仅要求个人的进步,更要天下大治。仁人是很难做到的,不仅要个人得仁,更要实现天下治理,“能行五者(恭、宽、信、敏、惠)于天下,为仁矣”。^①可见“仁”涵盖了个人修身、集体管理、天下理想,既是个人努力的追求,又是集体治理目标,是一个集道德、专业、制度于一体的复杂社会管理模式。

^① 上述语言源于《论语》。参考了知乎网站中“论语中仁的具体涵义是什么”的讨论,载知乎网:<https://www.zhihu.com/question/20380779/answer/116457282>,最后访问日期:2016 年 11 月 23 日。

在传统资本主义社会,马克斯·韦伯提出了科层制或称官僚制的社会管理模式,指出由有效规章确定的各自权限职责的众多等级官僚,确立了公务分级程序和规范化处理,科层制强调工具理性,追求技术效率。^①总体来说,科层制过于强调专业和制度的作用,而忽视了道德中价值理性的作用。

而随着西方各国由工业化社会向后工业化社会的转变,科层制这一传统社会管理模式的有效性大打折扣,变得机构林立,创新乏力,难以适应迅速、变化、不稳定的社会环境,甚至日益成为社会经济进一步发展的障碍。^②由此西方兴起了社会治理理论用以取代科层制这一管理模式。总体来说,治理理论有以下几点核心主张:第一,治理主体上,提倡治理主体多元化。第二,治理结构上,奉行权力多中心主义。弱化国家权力的专属性和排他性,使社会组织、市场主体也能通过授权获得部分公共权力与权威,用于治理的需要。第三,治理目的上,力求实现公共利益最大化。第四,治理手段上,倡导以协商合作取代行政命令。第五,治理重视过程性。治理本质上是一种以协调为基础的过程。^③

治理理论的核心主张都离不开道德、专业、制度这三个维度的内容。具体来说,治理主体和治理结构的多元化离不开道德力量的灌输、专业力量的培育和制度的构建,需要理性设计,需要精心培育,需要制度安排,需要道德支撑权威,以实现国家、社会组织、行业协会等多主体共享权威、共同作用。治理目的的公共利益最大化更需要道德对人的引领、专业对利益取舍的安排、制度对公共利益的保障。而治理手段的协商合作以及强调过程性,固然离不开专业程序设计和过程性制度安排,更需要大众参与

① 参见苏国勋:《理性化及其限制——韦伯思想引论》,上海人民出版社1988年版,第210~215页。

② 参见《治理理论》,载豆丁网:<http://www.docin.com/p-1715245746.html>,最后访问日期:2016年11月6日。

③ 参见刘秀伦、庞伟:《超越西方治理与走向中国特色的国家治理现代化》,载《重庆邮电大学学报》(社会科学版)2015年3月。

以及民主精神的支持,这都离不开道德、专业、制度方面的支持和配合。可以说,治理理论的核心主张要求我们从道德方面树立大众参与精神、民主自决精神、平等和平精神,专业上充分发挥理性设计力量,依靠制度安排,达成治理主体多元、治理权力多元、治理手段的协商民主,最终实现公共利益的最大化。

我国之前历来强调管理,而忽视了治理的作用。^①“管理”与“治理”,一字之差,其内涵和意义却有着极大不同。^②诸多学者的观点在社会管理的方式方法上都强调在个人与社会、社会与国家之间的专业设计、制度安排和精神指引,^③这表明我国的国家治理体系和治理能力现代化需要从道

① 治理概念引入党中央的正式指导文件有一个历史过程。2003年党的十六届三中全会将“社会建设和管理”列入贯彻落实科学发展观的“五个统筹”之中;2004年十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2007年十七大和2012年十八大,提出“加强和创新社会管理,健全社会管理体制”。党的十八届三中全会有了新的变化,提出:“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。”并以此作为新时期的执政理念和治国方略。参见宋煜萍:《社会治理创新研究:既有进展与拓展进路》,载《江海学刊》2015年第6期。

② 从政治学理论看,统治与治理主要有五个方面的区别。其一,权力主体不同,统治的主体是单一的,就是政府或其他国家公共权力;治理的主体则是多元的,除了政府外,还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。其二,权力的性质不同,统治是强制性的;治理可以是强制的,但更多是协商的。其三,权力的来源不同,统治的来源就是强制性的国家法律;治理的来源除了法律外,还包括各种非国家强制的契约。其四,权力运行的向度不同,统治的权力运行是自上而下的,治理的权力运行可以是自上而下的,但更多是平行的。其五,两者作用所及的范围不同,统治所及的范围以政府权力所及领域为边界,而治理所及的范围则以公共领域为边界,后者比前者要宽广得多。参见俞可平:《推进国家治理现代化的六项措施》,载爱思想网:<http://www.aisixiang.com/data/73635.html>,最后访问日期:2016年11月8日。

③ 关于如何实现社会治理的现代化来看,学界观点提出了不同的观点。刘秀伦、庞伟提出国家治理现代化的实现依赖于政府社会与市场各方的积极合作:一是公共权力运行的制度化;二是依法治国得以落实;三是政府权威的确立;四是公民社会的发展;五是民主政治的发展;六是国家治理还需要妥协精神。俞可平提出推进国家治理体系和治理能力现代化要强调以下六点必要举措:第一,进一步解放思想,努力冲破不合时宜的旧观念的束缚;第二,加强顶层设计,从战略上谋划国家治理体系的现代化;第三,总结地方治理改革创新经验,及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度;第四,结合我国的具体国情,学习借鉴国外政府治理和社会治理的好经验;第五,坚决破除阻碍社会进步的体制机制,建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制;第六,破除官本位观念,消除官本主义流毒。杨海坤提出:国家治理体系与能力现代化的重要方略就是实现法治,尤其是实现公法之治。简言之,国家治理体系和能力现代化就是国家法治体系和运行的现代化,尤其是公法治理体系和运行的现代化。从以上观点可以看出,治理现代化的实现路径都是从道德、专业、制度这三个维度开展论述的。刘秀伦、庞伟的观点强调了权力运行制度和法律制度等制度的重要性,也提到了公民社会的专业发展和妥协等精神性道德力量的重要性。俞可平提出的观点既要思想理念和破除官本位思想等道德层面的建设,也有国家制度、体制机制的建设,更离不开经验总结的专业能力建设。杨海坤提出的路径则强调法治的力量,不仅有法治的精神的道德力量和精巧设计的法律制度,也有公法的专业性蕴含其中。参见刘秀伦、庞伟:《超越西方治理与走向中国特色的国家治理现代化》,载《重庆邮电大学学报》(社会科学版)2015年3月;俞可平:《推进国家治理现代化的六项措施》,载爱思想网:<http://www.aisixiang.com/data/73635.html>,最后访问日期:2016年11月8日;杨海坤:《运用法治思维_法治方式推进国家治理现代化》,载《中国党政干部论坛》2014年8月。