

行政法治与天下归心

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

行政法治与天下归心

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

行政法治与天下归心 / 韩春晖著. —北京: 中国法制出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5093-8540-1

I. ①行… II. ①韩… III. ①行政执法-研究-中国
IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 100380 号

责任编辑 靳晓婷 (tinajxt@126.com)

封面设计 杨泽江

行政法治与天下归心

XINGZHENG FAZHI YU TIANXIA GUIXIN

著者/韩春晖

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/640 毫米×960 毫米 16 开

版次/2017 年 7 月第 1 版

印张/17 字数/228 千

2017 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-8540-1

定价: 55.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66034242

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)

前 言

古人云：天下多私，以法为公。法治彰显公道，公道自在人心，是以法治关乎民心向背，关乎国运盛衰。故而，法治兴，则民心聚；法治衰，则民心乱。行政法治尤为如此。行政权作为整个国家权力体系中最积极、最直接、最频繁和老百姓接触的公权力，是民心聚散、起伏澎湃最为敏感的“接收器”，也是民心汇集、凝结共识最为有效的“着力点”。因此，行政法治是实现国家治理体系现代化的首要环节，是构建天下归心和谐社会的必由之路。

本书的研究正是基于这种认知：行政法治与天下归心存在一种必然的内在关联。本书由导论、第一部分、第二部分共 11 篇论文组成，却展现出一种“形散而神不散”的研究志趣。

其中，“导论：法治是天下归心的事业”是对本书核心命题的破题，是对法治与天下归心关联性的正面论证。笔者经过研究认为，在中国这样一个大国，追求、奉行和推进法治是一项天下归心的伟大事业。天下归心是指所有人对基本国情、所处阶段、发展道路和民族未来具有类似的判断、持有相同的理解，坚持正确的方向，抱有共同的追求，达成了较高的共识，形成了比较一致的价值取向。法治事关我国改革、发展和稳定的总体大局，它是现代社会最为有效的天下归心方式，是一国之内各方主体能够实现利益最大化的治理机制。以法治促归心的路径应当遵循“先规范个体，再统一社会，继而归于国家”

的自下而上不断升华的逻辑过程。

第一部分为“中国关怀”，包含“论法治思维”“我国行政主体的内在结构及其协调”“行政决策的多元困局及其立法应对”“行政决策终身责任追究制的法律难题及其解决”和“和谐社会治理中的‘大调解’”五篇论文。这一部分是秉承“天下归心”的价值追求，来思考当前我国行政法治中的一些重大问题。天下归心，首先意味着治理理念的转变；提高领导干部的“法治思维”自然成为当务之急。天下归心，必然包含着责任政府的构建；完善我国的“行政主体”理论成为应有之义。天下归心，必然倡导优质行政的建设；提高我国“行政决策”的科学性，完善“行政决策”责任机制也就成为重要内容。天下归心，必然展现充满活力、和谐有序的社会状态；通过“大调解”来构建“和而不同”的法治社会也就成了最根本的政治追求。

第二部分为“域外观察”，包含“美国联邦国会道歉法案研究”“美国组织监察专员制度研究”“美国行政诉讼的证明标准及其适用”“美国行政证据的可采性”和“域外‘两权分离’的基本模式及其启示”五篇论文。这一部分是着眼“天下归心”的法治功能，考察西方对我国当前法治建设具有启发意义的一些制度和做法，从宏观、中观和微观多个层面探究促进“天下归心”的法治规律、制度经验和法律技术。比如，“域外‘两权分离’的基本模式”是源于我国当前司法改革的现实需求而进行的学术观察，这是宏观层面的法治规律研究。“国会道歉法案”是西方医治群体性心理创伤的“第三次权利保护机制”，“组织监察专员制度”是西方“替代性纠纷解决机制（ADR）”的全新形态，两者都发挥了解决社会纠纷、促进社会和谐的重要功能，是中观层面的制度经验研究。“行政诉讼的证明标准”与“行政证据的可采性”分别是限制司法裁量权与行政裁量权行使的法律机制，直接关系司法公正与执法公正的社会认同，这是微观层面的法律技术研究。

“天下归心”是历朝历代治理者孜孜以求的政治理想，也是历朝

历代知识分子延绵不绝的学术关怀。并非谦辞，本书研究只是这一主题研究的“浮光掠影”或“林中水滴”。当然，本书提出的命题宏大，但聚焦的问题具体，论证的方法更求入微，唯图以学术之严谨补能力之不足。不惮浅陋与稚嫩，不畏质疑与批评，仓促成作，只为振臂一呼：法治是天下归心的事业！

笔者始终坚信，对法治的不断呼喊终将迎来法治的繁荣！这是“积跬步而至千里”的内在必然，这是“积小善而止至善”的时代追求。

同理，对学术命题的不断挑战也终将迎来学术的繁荣！

就笔者而言：虽不能至，心向往之。

目 录

导论：法治是天下归心的事业	(1)
---------------------	-----

第一部分：中国关怀

第一篇：论法治思维	(17)
第二篇：我国行政主体的内在结构及其协调	(45)
第三篇：行政决策的多元困局及其立法应对	(58)
第四篇：行政决策终身责任追究制的法律难题及其解决 ...	(81)
第五篇：和谐社会治理中的“大调解”	(108)

第二部分：域外观察

第六篇：美国联邦国会道歉法案研究	(147)
第七篇：美国组织监察专员制度研究	(169)
第八篇：美国行政诉讼的证明标准及其适用	(205)
第九篇：美国行政证据的可采性	(230)
第十篇：域外“两权分离”的基本模式及其启示	(245)
参考文献	(258)

导论：法治是天下归心的事业

大道之行，天下为公。

——《礼记·礼运》

法者，天下之公。

——《元史·刑法志》

2014年10月20日至23日，党的十八届四中全会胜利召开。会议审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，在中国法治建设史上具有里程碑意义。

可以说，在一个有着十四亿人口、960万平方公里土地的大国坚定地追求、奉行和推进法治建设，这是世所罕见、前所未有的光荣事业，也是实现国强民富、国泰民安的崇高事业，更是实现众志成城、天下归心的伟大事业。它既展现了我党为促进国家崛起、民族复兴、人民幸福，实现“中国梦”过程中的使命、勇气和执着，也标志着我党的治国理念、策略和技术更加理性、智慧和成熟。

一、礼法正则人志定

古人云：“礼法正则人志定，上下安。”^①也就是说，如果一个国

^①（明）余继登著：《典故纪闻·卷一》。

家法度明晰，那么百姓就有了共同的追求，整个国家也就能够维持安定和谐。可见，在历朝历代，天下归心都是国家治理者最高的政治追求，而法治本质上正是一种天下归心的事业。显而易见，当今中国所处的时代背景已经凸显了这一事业的必要性、紧迫性和艰巨性，同时也赋予了这一命题更加独特、明确和具体的时代内涵。

所谓“天下”，是指国家、社会和个人三个层面的综合体，包括生活在中国这一地理国度上的各种阶层、各种类别、各种族群的主体。它既包括政府官员，也包括普通百姓；它既包括中国共产党员，也包括民主党派和无党派人士；它既包括汉族，也包括和谐生活在960万平方公里土地上的所有少数民族；它既包括中国公民，也包括长期居住在我国的外籍友人。

所谓“归心”，是指所有人对基本国情、所处阶段、发展道路和民族未来具有类似的判断、持有相同的理解，坚持正确的方向，抱有共同的追求，达成了较高的共识，形成了比较一致的价值取向。具体来看，它包含主体归心、道路归心和价值归心三个方面。主体归心是指党和政府具有高度公信力，人民坚持党的领导地位、政府的主导地位，对党和政府的政策方针给予充分的信任、理解和支持，相信党和政府是实现国家崛起、民族复兴、人民幸福的原动力。道路归心是指所有成员普遍赞同并且坚定不移地走中国特色社会主义的法治道路，对法治强国的历史规律具有高度的共识，对法治安邦的未来发展具有坚定的信仰。价值归心是指法治将所有人的价值取向引导并统一到社会主义核心价值观上来，让这些价值成为政府、社会 and 个人的前进方向、评判标准和行动指南。其中，富强、民主、文明、和谐，是国家层面的价值目标，也是现代法治国家的基本特征，应当成为我国推进依法治国的前进方向；自由、平等、公正、法治，是社会层面的价值取向，也是现代法治社会的精神内核，应当成为我国建设法治社会的评判标准；爱国、敬业、诚信、友善，是公民个人层面的价值准则，也是现代法治秩序的行为伦理，应当成为完善社会主义法治体系的首

要任务。

“归心”的最终目标是实现国家崛起、民族复兴的“中国梦”。习近平同志提出的“法治中国”是对我们推进依法治国方略所追求目标的高度凝练和经典表述。而且，“法治中国”是“中国梦”的应有之义和重要内容，同样服务于国家崛起、民族复兴的总体大局。当然，“中国梦”既是国家的梦，也是人民的梦。同理，“法治中国”既是国家的追求，也是人民的向往。

二、法治关乎改革发展稳定大局

民无定志必乱，国无法度则衰。为了实现国泰民安，早在两千多年前，法家诸子就倡行一种服务于国家发展大局的国家主义法治观。但是，在封建君主制下，由于君主利益与人民利益的不兼容性，法治往往成为帝王压制民众的统治工具，法制建设往往是应一时之需、有始无终，最终也无法防止王朝周期性变更的历史悲剧。新中国建立以后，国家利益与人民利益实现了高度统一，法治不再是君主的驭下之术，而是党领导人民当家作主，对国家、社会和公民进行有效治理的治国方略。当前，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。这正是我们推进依法治国，实现天下归心所必须应对的问题和服务的大局。

第一，深化改革需要天下归心。我国的改革已进入深水区，越来越具有综合性、复杂性、结构性和配套性，往往牵一发而动全身。改革当前，首先是观念变革。我们迫切需要消除对改革的诸多分歧和顾虑，尽快凝聚关于改革方向、改革重点和改革策略的共识。其一，要坚定对中国自身发展模式的理论自信、道路自信和制度自信，我们的改革既不是走封闭僵化的老路，也不是走改旗易帜的邪路，而是走中国特色社会主义国家崛起、民族复兴、人民幸福之路。其二，要端正对改革与发展关系的认识。我们的改革，旨在冲破一切不合理的旧体制和旧制度的束缚，最大限度地解放和发展生产力，不可能强化旧体制和固化

既得利益，更不可能损害或者阻碍经济发展。其三，要统一对改革与法治关系的认识。改革的特点是“变”，它意味着可能突破和逾越既定的规则和秩序；法律的特点是“定”，它意味着必须维护和保障现行的制度和秩序。改革始终是社会主义制度的自我完善，必须也只能在社会主义法治体系的框架和规范下进行。这就要求我们正确处理改革与法律之间的辩证统一关系，在改革的“变”与法治的“定”之间保持正确的“度”：既不能因为强调依法治国而影响改革的进度和力度，更不能由于推进改革而损害法律的权威和尊严。

第二，科学发展需要天下归心。贯彻落实科学发展观，既是一场深刻的观念变革，更是一次全面的制度创新。我们必须对科学发展方式及其与环境保护、法治建设的关系有正确的认识。其一，要端正对经济发展速度与效益、总量与质量、效率与公平、当前与长远的关系的认识，破除 GDP 迷信，着眼长远发展，促进产业升级换代，提高经济总量的同时提升经济质量。其二，要纠正对经济发展与环境保护关系的不当认识。科学发展是与资源、环境和谐相处的可持续发展之路。它绝非西方惯常性的“先污染后治理”的发展之路，也非消极性的“边污染边治理”的发展之路，而是积极性的“治污染重预防”的发展之路。其三，要端正对经济发展与依法治国关系的认识。在实践中，有些地方的领导干部把依法治国与经济发展对立起来，认为依法治国束缚手脚，妨碍经济发展，通过片面强调经济增长速度来追求局部利益和眼前利益、牺牲人民群众利益的问题比较突出。我们必须认识到，法治也是生产力，是最持久、最稳定、最富效率的生产力。

第三，保持稳定需要天下归心。改革开放以来，中国用短短三十多年的时间创造了西方几百年才实现的经济奇迹，完成了社会的多次跨越式发展。这种超常规的发展速度在激发了超常社会活力的同时，也更快地激发了人民内部的矛盾，使得原本在西方几百年的不同发展阶段中逐步展现的各类社会矛盾，却在当今中国这一个特定时间和特

定空间中一起涌现。然而，这种“时空压缩式”^①的发展却无法将几个历史时期的所有矛盾纠纷也统统地予以压缩，自然我国无可避免地进入了矛盾纠纷的“高发期”。这是我国当前建设和谐社会首先遭遇的现实情境。

因此，要消除和减少社会矛盾和纠纷，必须消除导致矛盾产生的利益因素和心理因素。其一，我们需要引导百姓正确认识自身的合法、合理利益，纠正一些不当、无端的利益诉求，鼓励百姓采取合法正当的制度化途径去解决问题，避免采取非法手段激化矛盾，防范“小事变大，大事引炸”。其二，我们需要培养百姓对党和政府的信任，避免形成“塔西佗陷阱”，即不论政府是干好事还是坏事，百姓都不再相信了。唯有如此，才能充分保持和发挥党和政府对于整个国家发展、民族复兴和社会进步的领导地位和主导作用。

三、法治是最长久有效的归心之策

天下归心是一项艰巨而又富有挑战的事业。自古及今，历代统治者为了实现天下归心的政治追求，对天下归心的方式和途径进行了各种尝试和探索。在中国古代的“礼法天下”中，“礼”是精神实质，是内在的“体”；“法”是规范载体，是外在的“表”。可见，中国传统文化中始终认为礼治优于法治。当然，中国古代的“礼治”，实质上就是以“德治”为内核，以“君主”为载体的人治。这种以德治为内核的人治，在历史变革中往往被异化为世俗上的专制（君主专制）和精神上的专制（宗教专制）。由此可知，君主专制、宗教专制、德治和法治是历史发展中最为重要的四种天下归心模式。其中，前三种都是人治的表现形式，德治是人治的优良展现，君主专制和宗教专制是人治的异化形式。

^① 20世纪70年代，戴维·哈维提出“时空压缩（Time-Space Compression）”这一概念来诠释社会物质实践巨变语境下的时空属性，以挑战传统的时空观念。参见[美]戴维·哈维著：《希望的空间》，胡大平译，南京大学出版社2006年版，第13页。

君主专制是指治理者通过运用其所掌握的独断权力强制地要求百姓接受其政策方针的治理方式。在中国古代,“申子之术”“慎到之势”和“韩非之法”都曾为君主专制提供理论依据;在西方,马基雅维利所提出的君主应当具有“狮子”和“狐狸”两种特质的论述则是对君主专制另一种理论阐释。^①这种治理方式往往凸显“君权神授”的正当性,以君主的神秘主义所形成的政治权威为前提,以强制性的暴力工具为保障,使得治理者与被治理者之间形成“命令—服从”的压制型社会关系。显然,这种压制型的社会秩序只是表面的、短暂的社会平衡,难以持久。这种社会表面上波澜不惊、风平浪静,在深层中各种不安定的因素和能量却在暗流涌动、积蓄待发。

宗教专制是指治理者通过运用某种宗教教义观念的引导作用和宗教机构的社会组织能力,来引导百姓服从和接受其政策方针的治理方式。西方的“上帝之城”^②和东方的“佛国”都是对这种治理方式的理论追求。这种治理方式往往强调“神”或“佛”的全能、伟大与正确,以个体的敬畏感所产生的精神权威为前提,以全面支配个体的精神生活为目标,使得治理者与被治理者之间形成“宣教—追随”的控制型社会关系。毫无疑问,这一治理方式也有着其自身合理性,但是它在西方中世纪走到了一个极端,形成了对公民生活和尊严的全面控制和剥夺,社会活力被完全扼杀,因而被史学家描绘为“黑暗时期”。

德治是指治理者通过教育、风俗、习惯等方式推行某种政治伦理观念,劝说百姓自愿接受和奉行其政策方针的治理方式。在中国古代,孔子和孟子所倡导的“礼治”和“仁政”就是德治的理论基础;在西方,柏拉图所描绘的“哲学王的统治”是同样的理论版本。^③这

① [意] 尼科洛·马基雅维利著:《君主论》,潘汉典译,商务印书馆1997年版,第83—85页。

② [美] 乔治·霍·萨拜因著:《政治学说史》(上册),盛葵阳、崔妙因译,商务印书馆1986年版,第232页。

③ [古希腊] 柏拉图著:《理想国》,郭斌和、张竹明译,商务印书馆1997年版,第214页。

种治理方式往往强调“以德配天”的正当性，以君主的开明德行所形成的政治权威为前提，以柔性的教化作用为着力点，使得治理者与被治理者之间形成“劝说一服从”的诱导型社会关系。在中国历史上，这种治理机制曾长期发挥重要作用。但是，这种治理机制也具有两面性，它既有温情脉脉，也有残酷暴戾。而且对不同的事项、不同的个体要求不一，往往造成人与人之间的不平等性，社会活力很大程度地被抑制了。

法治是指治理者运用预定的、稳定的、具有共识的制度和规则来引导、约束和规范百姓行为，促使其服从和接受其政策方针的治理方式。西方的“法治国”理论是其理论源头，但也已经在中国的土地上生根、发芽并开出具有中国特色的理论花朵。这种治理方式往往强调“规则之治”的正当性，以尊重规则、信仰法治为前提，以调整个体的行为为重点，使得治理者与被治理者之间形成“权力—监督”的平等型社会关系。在这种社会中，每一个人都享有平等的权利，每一个人都享有参与的自由，每一个人都享有发展的机会。

相较而言，法治建立于制度权威而非个人权威的基础上，因而更具稳定性和持久性，并且旨在创造治理者与被治理者，以及被治理者之间的平等型社会关系，是现代社会最为有效的天下归心方式。正因为此，进入民族国家以后，很多西方国家逐步并且最终选择了法治与宗教并行的治理机制。一方面，承认宗教的一定作用并明确限定其作用范围，让“恺撒的归恺撒，上帝的归上帝”；另一方面，确立法治在世俗生活的支配地位，让法律成为公民行为的行动准则。

四、法行则人从法，法败则法从人

早在两千多年前，我们的圣哲就已经认识到人治与法治此消彼长的关联性。左丘明说：“法行则人从法，法败则法从人。”^① 因此，我

^① 《春秋》左丘明：《春秋左传正义·卷二十三》。

们要坚定不移地走中国特色的法治道路，就必须坚决纠正一些不正确的观念认识和思维模式，充分认识到唯有法治方为国家治理的正道。自古至今，我们对于人治与法治的认知都存在诸多误区，这些认知误区会在社会实践中转化为截然对立、相互冲突的不同思维模式。大体有四：

其一，中国自古以来缺乏法治的生长土壤。这种观点认为，中国自古以来，有法制而无法治，法律只是君主治理国家的工具，隐匿于这种工具主义法制观念背后的是非常强烈的人治传统。其实，尽管中国古代人治传统占据主导地位，并不意味着中国古代思想土壤中不曾孕育法治的种子。只不过这些曾经可能促成法治萌芽的思想因子，在文化的传承中一再地被遏制和消除。比如，古人所主张“法者天下之平，与天下共之”“不游意于法外，不为惠于法内”“执法不敢惜死”“执法所在，不得舞文弄法”“治官事则不营私”等理念，都洋溢着现代主义法治精神。着眼未来，这些被时代变革所过滤甚至摒弃的传统思想仍可以为我国当前法治建设提供一些思想源头的活水，为法治思维的运用提供一些内化标准。不妨这样说，这些思想中所包含的某些理念或许仍然是今日中国社会生活中的“高级法”背景。^①

其二，人治更有效率。当前，很多官员流行一句口头禅“有法就無法，無法就有法”，意思是有了法律就無办法做事，沒有法律就有办法做事，这是典型的法律虚无论。诚然，从一时一事而言，可能人治的方法更加有效率。但是，这种效率绝非一种可以长久保持的效率，因为人治手段更加倾向于一种上下压制式的方式，形成一种“命令—服从”的法律关系，并没有解决问题的根源。而法治手段更加强调一种合作式的方式，形成一种“协商—合作”的法律关系，旨在对深层次的利益关系进行公平调整，从根源上解决问题，能够实现一种更加长久保持的效率。

① 参见韩春晖译注：《执法之道》，中国人民大学出版社2015年版，前言。

其三，法律的实施关键在于人，而非制度。欧阳修有言：“治国用法，行法用人。”^①在他看来，法律是死的，人是活的。黄宗羲所说的“即论者谓有治人无治法，吾以谓有治法而后有治人”，同样是强调人的作用大于规则的作用。^②这种论调在今天仍然很有市场。但是，这种将人和制度对立的观点显然是错误的。一般而言，人是制度的唯一焦点，人是制度的制定者，也是制度的实施者，还是制度的调整对象，两者是无法分开的。所以，要保证制度的实效性当然离不开人。但是，具体来说，制度比任何一个单个的个人都更重要。因为，不管具体的某个人、具体某个岗位多么重要，都不是不可替代的，都不是能够长久发挥作用的。而一个好的制度则不因人的改变而改变，可以长久、稳定地发挥作用。

其四，人治方式更有利于选拔贤能。这种观点的最大论据为“伯乐相马”，认为人才的成长必须依靠“伯乐”，制度化的途径无法保障选拔出国家需要的贤能。这一观点的错误性显而易见。问题有三：一是千里马常有，而伯乐不常有。如果完全依靠“伯乐”来选拔官员，面对今天如此巨大的公务员队伍，哪有那么多“伯乐”来负责这项工作。二是伯乐选才也可能“挂一漏万”。在现代社会，随着学科发展更加细化，专业性人才种类越来越多，没有哪个“伯乐”能够对众多的专业领域都有深入了解。也就是说，“马”的种类更加繁多了，“伯乐相马”的难度也明显加大了，“伯乐”对人才的选拔很可能“挂一漏万”。三是“伯乐”也处于不被监督的状况，很可能存在用人不公。“伯乐”有选才的眼力，但未必有选才的公心。如果他处于不被监督的状态，很可能形成用人腐败。更有甚者，不是为国选才，而是为己选才，最终结党营私。

①（宋）欧阳修：《欧阳文忠公文集·卷五》。

②（明）黄宗羲：《明夷待访录·原法》。

五、法治是治国之正道

“法者，治之正也。”^① 法治是治国之正道，是一国之内各方主体能够实现利益最大化的治理机制。它对于国家建设是如此，对于社会治理也是如此，对于个人发展更是如此。

从国家建设层面来看，法治是构建现代国家的强国之路、富国之路和定国之路。这一点已经为中外历史经验所证明。在中国历史上，“大变法”往往是“大发展”的揭幕曲。商鞅变法是一次“抱法处势”而为之的成功改革，它不仅使秦国得以富足、强大并一统天下，而且确立了封建集权制的基本体制，自此往后“百代皆行秦政治”。明朝张居正“一条鞭法”的变革，不仅使得政府岁入显著增加，而且国库粮食储备非常充足，还间接促进了工商业的发展。宋代王安石变法尽管没有取得完全成功，但客观上仍然稳定了宋朝的统治基础，为总体上颓靡不振的王朝注入一股清新之风。当然，王安石变法的功败垂成，缘于地主阶层的强烈反对；而商鞅则通过“南门移木”让普通百姓“归心”，通过惩治太子在权贵阶层“立威”，基本实现了上下归心。

在英国，1066年的诺曼征服之后，征服者正是通过巡回法院审判制度来逐步实现了对英伦三岛的有效治理。在德国，俾斯麦通过战争与法治两种手段相配合真正实现了德意志民族的统一。在日本，19世纪60年代的“明治维新”使得它成为亚洲第一个走向工业化道路的国家。可见，法治变革是推动发达国家实现国家基本建构、完成民族真正统一、走向现代发展道路的重要力量。在其中，法治展现为一种充满智慧和理性的政治文明，是一种“天下归心”的国家治理方略。

从社会治理层面来看，法治是治理天下的理性之道、公平之道和长久之道。其一，法律作为一种制度文明，它是公共精神的载体，是

^① （西汉）司马迁：《史记·孝文本纪》。