

# 公民法律信仰 培育论

孙绪兵 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目“法制教育的困局：  
中国公民法律信仰培育问题研究”（14YJA710022）最终成果

课题研究得到湖北省人文社科重点研究基地武当文化研究与传播中心学术基金资助

# 公民法律信仰 培育论

孙绪兵 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公民法律信仰培育论/孙绪兵著. —武汉: 武汉大学出版社, 2019.6  
ISBN 978-7-307-20841-4

I.公… II.孙… III.法律—信仰—研究—中国 IV.D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 065840 号

责任编辑:杨 欢      责任校对:李孟潇      整体设计:马 佳

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)  
(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:12.5 字数:293千字 插页:1

版次:2019年6月第1版 2019年6月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20841-4 定价:39.00元

---

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

# 目 录

导论 本课题的选题缘由及研究现状、内容、思路与价值·····	1
第一编 公民法律信仰培育的背景：处在民主法治时代·····	7
• 民主与法治：共同指引国家治理现代化的前进方向·····	9
• 我国的政治文明：党的领导与民主、法治三者相统一·····	15
• 从国家性质变迁看当代我国公民法律信仰的可能性·····	22
• 民主法治社会条件下公权力的来源、性质及其限制·····	27
• 全面推进依法治国势在必行·····	30
• 试论行政行为中的重大决策终身责任追究制度·····	33
• 试论大力推进司法改革·····	37
• 中国应走“国家主导”与“社会主动”相统一的法治建设道路·····	43
第二编 公民法律信仰的界定、内涵、标准及其培育的意义·····	49
• 法律信仰的科学界定·····	51
• 公民法律信仰内涵浅析——以大学生法律信仰为例·····	55
• 试论公民法律信仰的评定标准问题·····	59
• 公民树立法律信仰的现实意义——以大学生为例·····	66
第三编 公民法律信仰的现状及其成因·····	69
• 公民法律信仰缺失的表现——以大学生为例·····	71
• 制约我国公民法律信仰形成的影响因素分析·····	78
• 影响公民法律信仰形成的中华法系“法即刑”观念·····	86
• 论影响公民法律信仰形成的“贱、耻、厌诉讼心理”·····	89
• 论中国传统社会的形态、结构对法律信仰形成的影响·····	94
第四编 公民法律信仰培育的历史经验·····	99
• 试论古希腊雅典城邦公民法律信仰的形成原因·····	101
• 《权利法案》颁行是培育英国人法律信仰的重要举措·····	104
• 法国建设法治国家促进公民形成法律信仰的经验·····	107
• 美国建设法治国家培育公民法律信仰的历史经验·····	111
• 德国以“风车磨坊”传说培育公民法律信仰的经验·····	116

• 浅论前联邦德国法治教育实践经验 .....	119
• 日本近代以来培育公民法律信仰的历史启示 .....	122
• 改革开放以来我国法治宣传教育的历史回眸与启示 .....	127
• 近年来促进公民法律信仰水平提升的若干举措回顾 .....	133
<b>第五编 公民法律信仰培育的内生对策</b> .....	<b>137</b>
• 法律价值体验：培育公民法律信仰的必要途径 .....	139
• 试论公民法律思维方式的培养 .....	143
• 注重公民法治思维方式的培养 .....	148
• 法治思维方式培育需厘清“法律至上”的两重界定 .....	152
• 浅谈通过彰显其内在说服力以树立法律权威 .....	155
• 试论社会主义法治理念基本内容及其教育的完善 .....	159
<b>第六编 公民法律信仰培育的外在对策</b> .....	<b>163</b>
• 公民法律信仰培育视阈下“法治中国”之建设略论 .....	165
• 浅论审慎立法之根据与现实要求 .....	169
• 中国共产党应从源头上防治腐败 .....	174
• 关于改进法治舆论环境的若干思考 .....	180
• 切实抓好高校法制教育改革 .....	184
• 《思想道德修养与法律基础》课中法律信仰培育刍议 .....	187
<b>参考文献</b> .....	<b>191</b>
<b>后记</b> .....	<b>195</b>

## 导 论

# 本课题的选题缘由及研究现状、内容、思路与价值

法律信仰作为法律意识中的一个重要方面，在人的法律素质结构中居于核心地位。公民树立法律信仰是真正建成社会主义法治国家的必备前提条件。目前，培育公民法律信仰问题已引起党和国家的高度重视。在全民“普法”的过程中，我们越来越强调重视公民法律信仰的培育。经过中央政治局审定的马克思主义理论研究与建设工程重点教材、教育部统编高校教材《思想道德修养与法律基础》（高等教育出版社出版）第七章“增强法律意识 弘扬法治精神”中的第四节“加强社会主义法律修养”也明确指出大学生要“努力树立法律信仰”（见教材第201页）。

但长期以来，受法律工具主义思想的影响，很多人还没有把法律作为信仰的对象来看待，对过法律生活缺乏极度认同；学术界对“法律信仰”“培育公民法律信仰”的研究也缺乏自觉性，许多学者只是在对公民“法律意识的培养”或“法律素质的培养”进行研究的过程中提及这一问题，而没有对其展开深入系统的研究。这种法律信仰现状和学术研究现状已对我国法治建设和法制教育的科学开展产生了极其不利的影响。公民法律信仰状况仍不容乐观、公民法律信仰培育工作仍开展不力，迫切要求学界加强对法律信仰问题的研究，特别是加强对我国公民法律信仰培育这一特殊问题的研究。

基于此，并考虑到建设社会主义法治国家的紧迫性，笔者不揣鄙陋，成功申报了教育部人文社会科学研究规划基金项目《法制教育的困局：中国公民法律信仰培育问题研究》，期望通过研究达到如下两个目的：

（1）推进该论题的理论创新。笔者将从法律信仰的界定、法律信仰的内涵出发，充分运用马克思主义关于“意识”等问题的基本原理，结合我国公民法律信仰的实际，分析其法律信仰缺失的现状及原因，提出法律信仰的具体要求，给出提升公民法律信仰水平的对策建议，力图使本论题的研究更具系统性，并在一些方面有创新。

（2）推动公民法律素质教育工作乃至法治国家的建设。笔者力图提出公民法律信仰的具体要求和培育对策，直接推动我国法制教育工作，并对建设社会主义法治国家产生积极影响。

其实，就本课题的研究而言，美国的德沃金、哈罗德·伯尔曼，日本的川岛武宜等国外专家较早就开始了法律信仰问题的研究，我国在20世纪90年代兴起对本课题的研究。最初谢晖、范进学等一批法学界和哲学界的学者开始对该论题进行研究。90年代末高校思想政治教育界在研究高校法制教育、大学生法律意识培养、大学生法律素质教育等课题时开始涉足该领域。近年来，一些硕士生在学位论文中涉足该领域。现将有关情况概述如下：

(1) 对法律信仰的一般研究。有论者认为人类社会生活各领域都有一个信仰的问题；有论者提出信仰是人类把握自身和世界的必要方式之一，人的精神世界除知、情、意之外还有一个领域就是“信”，信仰实际就是价值选择问题，它有着自身的特殊规律；有论者指出法律信仰是对法律的极度信服，是法律信仰心理与信仰行为的统一；有论者认为中国所谈的法律信仰实际是信仰法律制度，而西方所谈的法律信仰是对法律精神的信仰；有论者认为中国自古就无法律信仰；有论者就被信仰的法律应具有何种品格展开了争鸣；有论者对法律信仰形成规律进行了探索。

(2) 对中国公民法律信仰问题的研究。有论者对大学生法律信仰现状及形成该现状的影响因素进行了分析；有论者对培育法科专业学生的法律信仰进行了研究；有论者从法律教育的视角对如何培育法律信仰进行了研究；有学者对中国公民法律信仰的形成进行了初步研究。学者们认为法律信仰对于建设法治国家和促进人的全面发展具有重要意义；法律信仰的现状不容乐观，表现出法律虚无主义、法律工具主义、法律信仰的非理性倾向等；影响中国公民法律信仰形成的因素既有社会环境、执法和司法环境的因素，又有自身内环境的因素；法律信仰需要从内在条件和外在条件两个方面进行培育。

虽然学术界对该论题进行了一定研究，但仍显不足：

(1) 法律信仰的界定及法律信仰的内涵有待进一步明确，特别是学者们对“法律信仰的具体要求”究竟是什么未作深究。这个问题成为目前学术界的一个理论空白。笔者认为，我们应通过对公民法律信仰状况（特别是法律信仰缺失现象）的分析，来反向提炼出公民法律信仰的具体要求。这个要求是改进公民法律信仰状况的衡量标准。如果这个要求不明确，则促进公民法律信仰水平提高的一系列工作就成了无的放矢。

(2) 少有学者对我国公民法律信仰缺失这一现状进行系统梳理，也少有学者自觉运用马克思主义关于“意识”等问题的基本原理来全面透视中国公民法律信仰缺失的影响因素。

(3) 如何根据制约公民法律信仰水平提高的影响因素有针对性地做好相关工作也有待进一步研究。一些学者虽然指出了影响公民法律信仰形成的某些因素，但仅仅停留于此而拿不出具体的应对之策，给人浅尝辄止之感。

(4) 对于本论题的一些重点、难点问题，现在仍没有突破性研究进展。比如：对于古希腊时期以降西方国家在公民法律信仰培育方面的经验缺乏系统总结，对于中华人民共和国成立以来我国法治建设的经验教训缺乏整体梳理，对于中国官员、农村居民、少数民族地区居民、法律职业从业人员等特定群体的法律信仰现状及法律信仰培育中存在的问题与对策建议等具体问题缺乏有针对性的分析。

总体来看，以往的研究要么抓住与本课题相关的某一问题或从某一个视角开展研究，看似深化了对具体问题的分析，实则导致研究视野不够开阔，缺乏对整个论题的宏观把握；要么对公民法律信仰培育问题泛泛而论，缺乏研究的具体性和应有深度，而且一些研究成果的理论创新点也不多。因此，本论题有待深化研究。

由于我国公民法律信仰的培育问题是一个系统工程，除了培育工作本身之外还涉及法律信仰赖以产生的社会环境，所以笔者试图对我国公民法律信仰的培育问题作系统研究，特别是通过对当代我国公民法律信仰缺失的现状进行分析，挖掘其深层次原因，进而借鉴

西方国家在法律信仰培育方面的有益经验,根据法律信仰形成的机理和法律信仰培育工作的特殊规律,来提出改进我国公民法律信仰状况的若干对策建议,以此促进法律信仰培育工作和我国社会的全面进步。最初设定如下几个方面的研究内容:一是开展公民法律信仰培育基础理论分析。本部分拟在界定法律信仰的基础上,分析公民法律信仰的确切内涵、形成机制,并从社会主义法治国家建设和公民自身完善两个角度来分析培育公民法律信仰的现实意义。二是对国内外法律信仰培育的历史经验进行分析。本部分拟重点分析西方国家古希腊时期的法律信仰概况、中世纪宗教对法律信仰的强化、现代西方国家在法律信仰培育方面的举措、中华人民共和国成立以来历代中央领导集体法制建设与公民法律信仰培育思想、各个时期“普法”教育与公民法律信仰培育概况,以期对当代中国公民法律信仰的培育工作提供有益启示。三是对当代中国公民法律信仰缺失现状与原因进行探究。本部分拟从公民与法律的关系角度以及公民法律信仰本身是否完备的角度,归纳公民法律信仰缺失的表现(比如,一些公民对立法产品的陌生与轻视,对法律价值的误解,消极被动地守法,对法律行为的漠视,法律信仰的不够完备性),并依据马克思主义关于“意识的相对独立性”以及“意识是客观存在的反映”的原理,从中国传统政治文化与法律文化的负面影响、现实社会法治状况不良的影响、公民法律信仰培育工作不力的影响这三个方面分析公民法律信仰缺失的具体原因。四是对中国公民法律信仰的应然要求进行分析。本部分拟结合第一部分和第二部分的分析,明确提出公民法律信仰的具体要求,包括:(1)公民法律信仰的内容要求(含公民“法律至上意识”的确立,对法律价值的极度认同,形成积极守法的精神,具有对法律的强烈参与意识等方面);(2)公民法律信仰的完备性要求(含公民法律信仰的坚定性、纯洁性、非盲目性等要求),以期为我们衡量公民法律信仰是否形成、是否完备提供参考标准。五是进行中国公民法律信仰培育的对策建议研究。本部分拟重点从公民法律信仰形成的内外部途径来提出培育公民法律信仰的若干对策建议。首先明确党政领导干部、青少年学生、农村居民、少数民族地区居民、法律职业人员等重点培育对象,并有针对性地提出培育对策建议;其次,就加强法治环节建设和法治赖以依存的社会条件建设提出对策建议;再次,就加强法律制度方面的宣传、加强社会主义民主与法治精神宣传、加强法律的工具价值宣传、加强法律的超工具价值宣传等提出改进舆论环境的建议;接着,就改进单位法制教育、社区法制教育,强化单位法治环境的育人功能等提出改进法治生活环境的建议;最后,针对公民对法律价值的体验过程提出若干建议,比如涉及法律价值体验的前奏——法律思维方式之养成,完善公民对法律价值体验的环节和阶段,注重公民对法律的知、情、意、行体验,等等。

研究之初,笔者认为本课题拟突破的重点:一是对公民法律信仰的内涵与要求进行分析,二是对当前公民法律信仰缺失的原因进行分析以及对提高公民法律信仰水平的对策提出建议;拟突破的难点在于:一是对国内外法律信仰培育的历史经验进行分析,二是针对重点对象如何开展法律信仰培育工作这方面的研究。事后证明,这些方面确实是研究中的重点和难点问题,如果深入研究,每一个方面都是一篇“大文章”。

根据以上想法,笔者确立了如下研究思路:首先,做好“法律信仰本体论”分析。即先从信仰、法律、法律信仰的界定入手,厘清人们对法律信仰这一概念的肤浅认识,然后分析法律信仰的基本内涵,结合当代我国公民在法律信仰方面的负面表现,反向提炼出

“法律信仰的正当要求”。其次，做好“法律信仰生成论”分析。由于信仰（“信”）是人的精神世界中的价值体认现象，和“知”“情”“意”“行”诸现象虽有联系但又有其特殊规定性，而且信仰（“仰”）的至高无上性使其与相信、信任、信服等现象具有层次上的差异性。所以，我们必须从信仰生成的机理出发来相应提出法律信仰培育的对策——“法律价值体验”这一重要范式，以此来思考整个法律信仰培育工作。再次，做好“公民法律信仰缺失成因”分析。我们将依据马克思主义关于“意识的相对独立性”以及“意识是客观存在的反映”的原理，从中国传统政治文化与法律文化、现实社会法治状况、公民法律信仰培育工作自身这三个方面挖掘公民法律信仰缺失的具体原因。最后，提出培育公民法律信仰的若干对策建议。根据“法律信仰的正当要求”、“法律信仰生成机理”（“法律价值体验”范式）、“我国公民法律信仰缺失的深层次原因”，借鉴西方国家培育公民法律信仰的历史经验，从我国公民法律信仰形成的内外部途径来提出若干对策建议。

在后来的实际研究过程中，笔者发现由于精力所限，短时间内对中国公民法律信仰培育问题进行系统的研究还是有难度的，因此，不得不割舍一些方面。比如，关于对党政领导干部、青少年学生、农村居民、少数民族地区居民、法律职业人员等重点培育对象有针对性地提出具体的、个性化的培育对策建议等方面的研究尽管十分重要，但不得不忍痛割舍，留待来日继续研究。另外，研究对象本身也在发生一些可喜的变化，2014年中共十八届四中全会就全面推进依法治国作出了若干决策，这些决策近年来陆续得以落实，我国的法治实践取得了突飞猛进的发展，这从根本上促进了很多公民法律信仰的生成。包括高校《思想道德修养与法律基础》课在内的法制教育的内容也在发生着一些可喜的变化，越来越注重公民法律信仰的培育问题。因此，笔者必须紧密结合中国最新的法治实践来对公民法律信仰培育问题开展研究。可见，本课题研究的深度要求在与时俱进。

这个集子是笔者近年来关注这个课题的一些思考。本书的框架结构除保留原有的研究框架设计之外，还新增了我国公民法律信仰培育的背景知识介绍，将原来的研究对策建议分内在对策和外在对策两个方面分述，凸显了内在对策方面一些教育维度的极端重要性。集子以论文集的形式出现，其中既有已经公开发表的论文，也有尚未公开发表的论文，这些论文形散而神不散，均是围绕本课题的主题在不同侧面展开的研究，虽然不尽全面，有缺憾，也不够严整系统，但通观一遍，大体能看出笔者在这个主题方面的一些基本思想：“法律信仰是主体基于法律蕴藏的价值而对法律产生的全身心认同。公民法律信仰对于我国法治建设和公民自身健康发展具有十分重要的意义。然而，由于我国传统政治文化和法律文化中‘君主’意识、‘人治’思想、‘德主法辅’思想、‘法即刑’观念、法律工具主义思想的影响，由于当前我国法治运行还不足够理想、法治赖以依存的一些社会条件欠发达的影响，由于法律信仰培育工作不自觉、不科学、不系统的影响，当前我国公民法律信仰还存在缺失现象，具体表现为一些公民对立法产品的陌生与轻视、对法律价值的误读、消极被动地守法、对法律行为的漠视以及对法律信仰的不坚定、法律信仰与其他信仰冲突、法律信仰具有盲目性等情形。为了切实提高公民法律信仰水平，我们必须进一步明确公民法律信仰的要求。从内容来看，公民法律信仰应包括‘法律至上意识’的确立、对法律价值的极度认同、积极守法精神的形成、对法律的强烈参与意识。从完备性来看，公民法律信仰应具有坚定性、纯洁性和非盲目性。就具体对策而言，我国应切实加强法治

环节建设和法治赖以依存的社会条件建设，应加强法律制度、社会主义民主与法治精神、法律的工具价值和超工具价值等方面的舆论宣传，应改进我国法制教育、强化单位法治环境的育人功能，另外还要注重完善公民对法律价值体验的环节和阶段，加强公民对法律的知、情、意、行体验。只有从内外两个途径着手，我们才能有效地改进公民法律信仰状况。”本书不采取编、章、节、目的传统著述形式，这样做的好处是，既有利于对一些重点问题进行专题的研究，使研究更加专业，还为后续研究提供了很多空白地带或曰生长点，使研究者能够以“问题”为导向，持续深化对本课题的研究。尽管这是一本论文集，但仍能通过它窥见本课题的大体研究框架。

最后，再自我“吹嘘”一下本论文集中研究成果的创新之处和现实价值。通过研究，笔者首次在国内明确提出了公民法律信仰的评价标准问题，这为法律信仰培育工作指明了工作目标；深入分析我国公民法律信仰缺失的一些表现，着重从传统文化和传统社会结构等方面探寻了影响公民法律信仰形成的因素；比较系统地提出改进公民法律信仰状况的对策，特别是从公民法律信仰形成的内在途径出发提出“法律价值体验”这一关键对策，并进一步明确了法制教育的主要着力点或教育维度。如果按照最初设计，还能对法律信仰培育工作中的重点培育对象有所研究并针对问题提出解决方案，那就更完美地（更系统地）为我国公民法律信仰培育问题提出了应对之策。本书的出版，是目前国内唯一的一本集中论述我国公民法律信仰培育问题的专著，虽然看起来也许其貌不扬，但其中提出的一些理论问题可能会触发学界同仁对这一课题更加系统、深入的思考，如果能起到“抛砖引玉”的作用，那它就有存在的价值。诚如此，幸莫大焉。为此，笔者不惜多方引述前人的一些著述观点，以求拉出本课题的研究框架。当然，对学界前人的成果引述，我在此表示诚挚的感谢！本论文集能起到的另一作用可能是对我国法制教育（现在，更全面的说法是“法治教育”）有所裨益。如果直接将该研究成果用于法治教育，特别是高校法制课教学实践，深化法治教育教学改革，或者将研究成果向法制办等机构及社会普法机构推荐，进一步优化我国公民法治教育，这也就十分有其出版的必要了。



前进方向

（一）公民法律信仰的内涵

（二）公民法律信仰的培育

（三）公民法律信仰的培育

（四）公民法律信仰的培育

（五）公民法律信仰的培育

## 第一编

---

# 公民法律信仰培育的背景： 处在民主法治时代



# 民主与法治： 共同指引国家治理现代化的前进方向

“国家治理现代化”作为一个命题被明确地表达出来，是最近几年的事。这一命题是一个关系国家发达、民族伟大复兴的重大课题。但“国家治理现代化”作为一个历史事实、社会工程，是一个已有一百多年历史的长期发展过程。<sup>①</sup>现在，这一工程日益显得紧要。那么，破解这一课题的关键点是什么？笔者通过重温梁启超的《少年中国说》，回顾一百多年来的中国历史发展进程，思考社会主义核心价值观中“民主”与“法治”的要求，越发感到解决这一课题的关键是解决好“民主”问题与“法治”问题。

## 一、民主是国家治理现代化的方向

在中国从君主专制社会向民主社会发展的过程中，许多先进的知识分子表达过社会民意和诉求。比如，1900年正流亡海外的梁启超在《清议报》上发表的《少年中国说》<sup>②</sup>，时至今日，仍值得我们回味。文中说，不仅欧美人称中国是“老大帝国”（意思是：老朽的帝国、走下坡路的帝国），连近邻日本这个当时不怎么样的国家也瞧不起中国，跟着欧美人称中国为“老大帝国”，但作为中国人“吾心目中有少年中国在”，他表达了当时中国人建设“少年中国”的社会共同理想。

那么什么是“少年般的中国”呢，怎样建设“少年般的中国”呢？梁启超指出，首先要有国家观念。以往的中华帝国实际上是没有“国家”观念的，有的只是“天下”观念，这里的“天下”除了有自大、小视他国的倾向（如“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”），更有“家天下”（此处意指将天下视为己有，而非“以天下为家”予以关照的内涵）的意识在里面。另外，有的只是“朝廷”观念，历史上存在的只是些朝代的名称，“你方唱罢我登场”，何尝有“国家”哉？“朝也者，一家之私产也；国也者，人民之公产也”。所谓国家，应是这样的状况——“以居于其土地之人民，而治其所居之土地之事”，人民应当是在国家中“人人皆主权者”，也就是“主权在民”（民主），而不是“主权在君”（君主）。从这个意义上说，梁启超希望时人更新观念，确立“国家”观念。梁启超的这样一种民主国家观念，我们现在有些人把它称之为“现代国家观”，与传统上的君主专制国家相对称。少年中国者，现代国家也。“少年中国说”，就是“现代国家说”。

<sup>①</sup> 王立峰：《法治中国》，人民出版社2014年版，第1-4页。

<sup>②</sup> 陈书良：《梁启超文集》，北京燕山出版社1997年版，第75-78页。

关于国家治理要现代化就必须实行“民主”的问题，1900年《少年中国说》发表以后，历代的知识分子和社会革命者赓续了这一思想。孙中山先生曾主张民权主义，提出要实行为一般平民所共有的民主政治，而防止欧美现行制度之流弊，人民有选举、罢免、创制、复决四权（政权）以管理政府，政府则有立法、司法、行政、考试、监察五权（治权）以治理国家。其核心观念强调直接民权与权能区分，亦即政府拥有治权，人民则拥有政权。后来他又提出“天下为公”（意思是“国家是大家的”）的思想以及“国家为人民所共有、国家由人民共同治理、国家发展为人民所共享”（简称“民有、民治、民享”）的思想。新文化运动时期，追求“民主”成为这一时期中国先进知识分子最核心的思想。

中国共产党成立以后，中国共产党人坚持不懈地为实现人民民主而奋斗。比如：1947年，黄炎培到延安考察，谈到“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，称历朝历代都没能跳出兴亡周期律。毛泽东表示：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”邓小平也说过：“人民满意不满意、人民高兴不高兴、人民赞成不赞成，应当成为检验我们一切工作的标准。”江泽民也指出：“我们党所以赢得人民的拥护，是因为我们党在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益。”胡锦涛反复强调：“各级干部要坚持做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。”习近平多次强调：“必须坚持立党为公、执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党的建设必须始终遵循的宗旨、方向和目的。”

不仅中国近现代历史表明，国家政权民主化是一个历史发展趋势和长期在不断推进的过程，而且当我们放眼国外和整个人类近现代历史时，我们也不难发现，民主是国家治理现代化的必由之路。通过历史研究，我们了解到民主是人类不断追求的永恒的价值、普适的价值。当然，它的发展有着不同的阶段。人们最初并没有上升到国家政权制度层面来认识它、实施它。早期，主要是在社会生活层面弘扬民主思想。即使是在原始共产主义社会以及在被后人所称道的古希腊城邦公民大会盛行的社会，也是如此。只是到了近代，资产阶级民主革命兴起以后，资产阶级在向封建王权“要权”的过程中，民主问题才真正作为一个国家建构中的重要问题被提出来。因此，我们说现代的民主制度（国家制度上的民主制度）肇始于近代的资产阶级民主革命，“国家治理的现代化”也肇始于近代的资产阶级民主革命，一点都不错。作为社会主义国家，中国在民主的本质上是人民当家作主，不同于资产阶级当家作主，实施的是比资本主义国家民主更高层次的民主；而且在实施民主方面，采取的模式也很不一样。但不可否认的是，“走向民主”是所有现代国家的发展方向，或者说是所有国家治理现代化的重要标志之一。

## 二、法治亦为国家治理现代化的方向

民主是与君主、专制相对称的（前者与后二者是对立的关系），说的是国家治理的立场问题以及形式问题。法治与人治（特别是一人之治）、德治、政治相对称，前者与后三

者是从不同角度来说的国家治理的方式问题。所谓法治就是法的统治（rule of law）、依法而治，而不是以法治国（rule by law）。也就是说法律通过人民群众（或者立法机关代表人民群众）制定出来，它就是固化下来了的人民大众的公意，这种公意非经人民群众（或者立法机关代表人民群众）修改不可失效，国家里的任何人（如国家元首）、组织（如政府、执政党）都不得逾越，都必须依从这种公意而行使行为，否则就要承担违法的后果。因此，法律一旦制定后就独立存世且居于最高统治地位，任何主体都匍匐其下。如果说某一主体（比如：一个人如君王、元首，一个组织如政府、执政党）居于法律之上，法律仅仅是其治理国家的一个手段、工具，则这样的治理只是“以法治国”，仍属于人治方式。从治理的效能和可靠性来看，法治这种治理方式虽然不是尽善尽美的，但相对于其他治理方式而言，仍不失为一种较好的治理方式。如果以法治为主体，恰当地综合运用人治（当然不是一人之治）、德治、政治方式，则治理的科学性和效能将会大大提升。

在弄清了法治的真正含义以后，我们考察一下中国的近现代历史，就不难发现，中国的治理现代化进程就是一段不断推进法治的历史过程。

我们还是选择从梁启超发表《少年中国说》说起（此前的历史权且先不去考察）。梁启超在该文中提到了中国的“少年性”（也就是治理的现代性）的要求之一是人民群众“自制法律而自守之”，国民人人皆是主权者，又人人皆是服从者。直白点说，就是少年中国（现代中国）必然是“法治中国”，人民群众制定法律且遵守法律。法律就是人民群众自己为自己立的法。人人都服从自己（作为人民群众的一分子）给自己立的法，而且人人无一例外，皆应服从，不可逾越法律之上。在当时那个年代，梁启超就能提出这一“法治”思想，确实是不简单的。

后来，孙中山也提出，希望中国成为一个“文明法治”国家，他也力图“导民于法治之途（引导国人走向法治社会）”。他认为，中国的国家治理靠“人治”是靠不住的，人治具有很大的风险、危险。因此，在护法（保护临时约法）战争时期，他在《护法之役告友邦书》中直言国内和平之根本在“法律”，说道：“立国于天地，不可无法；立国于二十世纪文明竞争之秋，尤不可以无法。”这大约是孙中山总结英美等国成功建国之经验以及吸取袁世凯窃取革命成果的教训后而得到的宝贵启示。

中华人民共和国成立后，曾经有一段时期给了国人以深刻的教训。由于倚重“人治”，倚重“思想政治觉悟”，而不重视“法治”，国家出现了严重的社会混乱局面。“文化大革命”结束以后，我们痛定思痛，总结教训，发现：民主必须要制度化、法律化，要崇尚宪法和法律的权威，彻底否定人治，确立法大于人、法高于权的原则，使民主制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。邓小平在不同场合、从不同角度反复批判了把一个党派、一个国家的稳定和希望“寄托在一两个人的威望上”的人治思想，不断强调要“处理好法治和人治的关系”，要“靠法制，搞法制靠得住些”，并做到“有法可依、执法必严，违法必究”，要大力改革和完善党和国家各方面的制度（尤其是领导制度）。1992年南方视察讲话期间，邓小平特别指出要经过三十年左右时间的努力，使中国在各方面形成一整套更加成熟、更

加定型的制度<sup>①</sup>。

从1978年改革开放以来，中国不断推进社会主义市场经济体制取向的经济改革。市场经济就是法治经济。大量的与社会主义市场经济体制相适应的法律制度相继出台。为适应这一新形势，二十世纪九十年代中后期，我国提出了依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略，倡导市场经济主体增强守法意识。到2011年，中国特色社会主义法律制度基本形成。虽然实行法治必要求有法制（法律制度），但有法制不一定有法治。这意味着我国的法治建设开始从法制建设（以完善法律制度为主要任务）步入到法治建设（以严格实施法律制度为主要目标）的新阶段。

中共十八大以来，我国开始实施了“全面依法治国”的战略。“依法治国”进入到“推进国家治理体系现代化”的层面，主要解决对执政党和人民政府这些拥有公权力的机构进行权力约束的问题，就是要“把权力关进制度的笼子里”，建设法治政党、法治政府，建设有限政党、有限政府，做到依法执政、依法行政。从这里可以看出，从最初二十世纪八十年代的“民主要制度化、法律化”到九十年代的“建设与社会主义市场经济相适应的法制经济社会”，再到今天“国家治理体系现代化、解决公权力约束问题”，中国的法治进程完成了鲜明的“三级”跳，开始进入到“主权在民、法律至上”的“法治中国”时代。中国的法治建设不仅从法制时代进入到法治时代，而且从国家治理方式来讲发生了质的变化。如果说以往的时代还有“以依法治国”的迹象，而今的时代就是“依法治国”的时代。“制”与“治”一字之差，含义大不相同；“以”与“依”（依照，而不是依靠的意思）一字之差，更是内涵迥异。国家治理体系的现代化缘于治理方式的现代化，而治理方式的核心是治理思维方式。法治中国的建设亟须国人法治思维方式的确立、人治思维方式的淡化。

### 三、法治与民主紧密相关，共同指引国家治理现代化的前进方向

以往，学界一般谈民主与法制建设，很少谈及民主与法治建设，这是有偏差的。思考民主与法制的关系问题，肇始于“文化大革命”结束后国人对民主问题的反思。通过反思，人们认识到社会主义民主必须制度化、法律化，不可“无法无天”，从而提出了民主与法制的关系是“法制是民主的保障”“既要重视民主，也要重视法制”的见解。很长一段时间，我国强调法律制度的建设和完善，因此“法治”这一概念姗姗来迟，只是最近二十年才大量得到应用。当然，“法治”概念一经提出，就已显示出它的重要性。现在，一些人又开始大谈民主与法治的关系了。但由于一些人对法治概念缺乏真正的了解（比如把法治仅看成法律制度的实施），所以他们对民主与法治关系的把握仍停留在“隔靴搔痒”的层面。

民主与法治的关系到底是一种什么关系，它和“民主与法制的关系”指的是同一回事吗？笔者认为，二者完全不是同一回事。我们只有从“国家治理”这个上位范畴才能把握“民主”与“法治”这两个下位范畴的关系问题。从国家治理的角度来看，民主是

<sup>①</sup> 中共中央文献编辑委员会：《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第372页。