

3



综合国力的法治建构

法治是人类文明进步的重要标志,也是一个国家综合实力的集中体现。一个国家最强盛的时候,往往也是其法律和法制(法治)最有影响力和综合实力的时候

文_李 林

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2014.11.008

法治是推进综合国力建设不可缺少的一个维度。在当今全面深化改革、全面推进依法治国的大背景下,推进综合国力建设,推进国家治理现代化,必须推进和实现国家治理体系和治理能力的法治化、民主化、科学化和信息化,其核心是推进国家治理的法治化。一方面,要推进国家治理制度体系的法治化;另一方面,要推进国家治理能力的法治化。推进国家治理能力的法治化,归根结底是要增强治理国家的权力(权利)能力和行为能力,强化宪法法律的实施力和遵守力,提高国家制度体系的运行力和执行力。

一、法治和综合国力的关系

法治是人类文明进步的重要标志,也是

一个国家综合实力的集中体现。一个国家最强盛的时候,往往也是其法律和法制(法治)最有影响力和综合实力的时候。在中国,秦朝统一中国后产生了闻名遐迩的“秦律”;唐朝盛世形成了其影响及于日本等亚洲国家的中华法系;明清两朝的鼎盛时期则催生了作为东方世界先进法文化代表的“大明律”与“大清律”。在西方,1804年的拿破仑主持制定的《法国民法典》依然发挥着巨大的作用。罗马法的精神,也远比古罗马的武力和宗教,更为平和持久。中国的现实是,香港和澳门依然分别受英国、葡萄牙法律文化的影响很深,这与英葡两国在殖民时代的强大国力有着巨大的关联。

中外政治文明的历史反复证明,一个国家或者一种文化中法治的权威和力量,不仅

是“软实力”，同时也是“硬实力”和“巧实力”，它是国家综合实力和综合国力的集中体现。

首先，法治是一种软实力。它是一种制度文明，通过把一系列民主政治和经济社会制度的法律化、规范化和系统化，形成一个国家治理的先进制度体系，提升国家的综合实力，推进国家富国强兵。最近国人从反思120年前中日甲午海战中国战败的教训中，进一步深刻地认识到，当年中国的失败主要不是输在“船坚炮利”上，而是输在晚清腐朽没落的政治制度和抱残守缺的政治观念上。

其次，法治是一种硬实力。它是一种以国家意志和国家强制力保证实施的最严厉最强大的国家治理体系。任何破坏法治的行为都是对国家意志的挑战，任何违反法律秩序的活动都将受到国家强制力的追究。从法治与国家如影随形的意义上讲，法治不仅是一种“软实力”，更是一种“硬实力”，是国家综合国力和综合实力的集中体现，是国家治理能力现代化的集中体现。一个国家的法律制度和司法体系软弱无能，没有权威、形同虚设，往往就是这个国家积贫积弱、内乱无序、国力式微、内外交困的时候。当年帝国主义列强在中国攫取了治外法权，中国领土主权的许多地方成为“华人与狗不得进入”的“禁地”，这屈辱的历史历历在目，昭告了我们一个真理：法治强则国家强，法治弱则国家弱。

最后，法治还是一种“巧实力”。“巧实力”是2004年由美国学者苏珊尼·诺瑟在《外交》杂志上提出的概念，“巧实力”主张并强调综合运用硬实力和软实力来实现美国外交目标。换言之，硬实力和软实力的综合运用与结合使用，就是“巧实力”。法治的方式和力量如果被运用得当，恰恰可以体现

出“巧实力”的特征。在国际领域，通过协商讨论制定共同的国际法律“游戏规则”，通过谈判商议制定双边或者多边国际法律条约，通过国际（或区域）法律诉讼程序解决双边或者多边冲突等，都是运用法治武器达到和平解决问题的明智之举。一个具有综合实力和综合国力的国家，在和平理性地调整国际关系和处理国际事务时，一定应当具有高超的法治艺术和强盛的法治实力，善于运用“软硬兼施”的法治思维和法治方式达成国家的目标。

二、如何推进综合国力的法治建构

党的十八届四中全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。当前，推进综合国力的法治建构，增强国家的法治实力，应当从以下几个方面着手。

第一，推进法治体系建设，整合国家法治实力。2011年3月，我国向世界宣布：中国特色社会主义法律体系如期形成，国家政治生活、经济生活和社会生活的主要方面实现了有法可依。然而，现状是我国虽制定了数目可观的法律、行政法规和地方性法规，发展成了一个法律大国，但我国还不是一个法治大国，更不是一个法治强国。提升国家法治实力，必须全面系统地推进法治中国建设，建设和完善中国特色社会主义法治体系。现代国家的法治是一个系统，包括立法、执法、司法、守法、护法等各个环节，涵盖依法治国、依法执政、依法行政、依法办事等各个方面，涉及法治的价

值理念、制度规范和运用实施等各个层面，是一个相互依存、相互作用、相辅相成的有机整体。我们应当把法治建设视为一个庞大的系统工程，统筹考虑法治的各个环节、各种要素，使依法治国基本方略能够得到全面有效推进；应当在依法治国的实践进程中，尽可能地把法治精神、法治价值、法治意识、法治理念、法治文化整合起来，把依宪治国、依法治国、依法执政、依法行政、依法办事统一起来，把有法可依、有法必依、执法必严、违法必究统一起来，把科学立法、严格执法、公正司法、全民守法统一起来，把法学研究、法学教育、法制宣传与法治实践紧密结合起来，系统地整合法治的各个要素，全面地畅通法治建设的各个环节，形成建设法治中国的系统工程，切实使依法治国基本方略在实践中得以全面展开和具体落实。

第二，强化良法善治，实现国家治理法治化。国家治理法治化的要义，就是良法善治。

“良法”就是党领导人民管理国家、治理社会的一整套系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的制度体系，其中主要是法律制度体系；“善治”就是运用国家法律和制度管理国家、治理社会各方面事务的能力、过程和结果。推进综合国力的法治建构，必须强化良法善治。

良法是善治的前提与基础。国家若善治，须先有良法。习近平总书记说：“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国”，就是要求应当以系统完备、科学规范、运行有效的良法治理国家和社会。创制良法就是国家制定和形成一整套系统完备科学有效的制度体系，尤其是法律制度体系。国家治理法治化所倡导的法治基本价值，是评价法“良”与否的重要尺度，是创制良法体系的价值追求和实现良法善治的伦理导向。“良法”对立法的要求和评判，主要包括以下五个方面：一是立法应当具有良善的正当价值取向，符合正义、公平、自由、平等、民主、人权、秩序、安全等的价值标准；二是立法应当是民意的汇集和表达，立法能否充分保障人民参与并表达自己的意见，能否体现人民的整体意志和维护人民的根本利益，是评价立法“良”与“恶”的一个重要标准；三是立法程序应当科学与民主，良法的生产应当通过科学民主的立法程序来保障和实现；四是立法应当符合经济社会关系发展的实际，具有针对性、可实施性和可操作性；五是立法应当具有整体协调性和内在统一性，不能自相矛盾。

善治是良法的有效贯彻实施，是国家治理的最终目标。法学意义上的“善治”，就是要把制定良好的宪法和法律付诸实施，把表现为法律规范的各种制度执行运行好，公正、合理、高效、及时地用于治国理政，通过法治卓有成效的运行实现“良法”的价值追求。由于人民是国家的主人、社会的主体，因此善治首先是多数人的统治，而绝不是少数人的专制，善治主要是制度之治、规则之治、法律之治，而绝不是人治。

第三，完善法律体系，增强国家依法治理水平。从国家治理的角度看，法律制度的完备程度反映着执政党依法执政的能力，国家政权的领导力、凝聚力和治理力。国家立法越发展，法律体系越完善，国家治理制度体系就越完备、越规范、越成熟。在我国，中国特色社会主义法律体系的如期形成，标志着国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依，意味着国家治理的各个主要方面已经有制度可用、有法律可依、有规章可遵、有程序可循，表明以宪法为核心、以法律体系为基础的国家治理制度体系已经形成，体现了国家治理

制度体系的基本成熟和定型。

完善中国特色社会主义法律体系,是党中央对立法工作提出的一项重要任务,也是推进国家治理制度体系现代化的必然要求。在推进法治中国建设和国家治理现代化的新形势下,完善我国法律体系,应当在加强人民代表大会制度建设的基础上和过程中,进一步坚持科学立法,全面推进民主立法,创新立法理论,更新立法观念,转变立法模式,调整立法机制,完善立法程序,改进立法技术,推广立法评估,强化立法监督,不断提高立法质量和水平,为形成系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的现代化国家制度体系,提供强有力的立法保障和法律制度支持。

第四,加强宪法和法律实施,提高国家依法治理能力。宪法和法律的良好实施,实质上就是国家治理制度体系的有效运行和贯彻执行;执政党和国家保障宪法和法律实施的能力,实质上就是国家治理能力的综合体现。习近平总书记指出:“法律的生命在于实施,如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多的法律也无济于事。”推进国家治理能力的现代化,首要的是提高依宪治国、依法治国和国家依法治理的能力,提高实施宪法和法律、执行各项制度的能力和水平。应当更加重视宪法和法律的实施,努力把纸面的法律变为现实中的法律,把法律条文中的制度变为社会生活中的行动,通过法治方式和法律实施不断提高国家依法治理的能力和水平。

提高国家依法治理能力,进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平,应当着力解决以下问题:进一步加强党中央对宪法实施的领导和统筹协调,加强党对立法工作的领导和统筹

规划;通过完善立法来推进宪法实施;建立法律解释和宪法解释同步推进机制;在全国人大常委会年度工作报告中增加宪法实施情况的内容;完善对法律法规合宪性和合法性的审查机制;建立和完善对党内规章制度合宪性和合法性的审查机制;加强对宪法修改完善和设立宪法监督委员会的理论研究,尽快设立我国的宪法监督委员会。

第五,推行法治建设指标体系,提高国家依法治理效能。一个国家科学化、规范化、现代化的法治实力,在这个国家应当可以推广和复制,可以量化测评。党中央提出,建立科学的法治建设指标体系和考核标准。应当从我国国情和实际出发,根据全面推进依法治国和国家治理现代化的要求,设计一套法治建设指标体系,用以科学地量化评估我国法治建设和国家治理现代化的成效。可将国家治理现代化分为国家治理体系、国家治理能力和国家治理成本三个基本部分。在国家治理体系部分,将宪法规范、法律体系、相关体制等制度体系的系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型等设计为具体评价指标;在国家治理能力部分,将执政党依法执政能力、人民当家作主能力、行政机关依法行政能力、司法机关公正司法能力,以及公权力主体实施宪法法律和规章制度的能力、治党治国治军的能力、内政外交国防的能力、改革发展稳定的能力等设计为具体评价指标;在国家治理成本部分,将税收负担、资源消耗、立法成本、执法成本、司法成本、维稳成本、风险成本、试错成本、运行成本、反腐成本等设计为具体评价指标,通过一整套科学合理的法治“GDP”指数,使综合国力的法治建构程度可以实际测量,具体评估。■

(作者:中国社会科学院学部委员、法学研究所所长、研究员)