

# 论“法治中国”的价值目标

莫纪宏

(中国社会科学院 法学研究所 北京 100720)

**[摘要]** “法治中国”是实践“法治国家”具体的地理和空间平台,它使得“法治国家”的建设“脚踏实地”,它汇聚了“法治国家”、“法治政府”和“法治社会”的各项具体价值要求,它在适用地域上呈现出“国家法治”与“地方法治”的特色。作为“法治中国”的整体化特征,必须先有“国家法治”,然后才可能出现“地方法治”,“地方法治”不能脱离“国家法治”而存在。在实践法治精神的过程中,任何国家机关、社会组织和公民个人都没有特权,都必须按照统一的法治原则来制定法律、执行法律和遵守法律,“法治中国”正是从一个具体的主权国家概念的角度来对全面推进依法治国基本方略提出了“具体法治”的各项价值要求。

**[关键词]** 法治中国;法治国家;地方法治;依法治国

**[中图分类号]** D920.0 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2013)03-0046-08

习近平总书记在2013年1月7日召开的“全国政法工作电视电话会议”的讲话中明确指出“全国政法机关要顺应人民群众对公共安全、司法公正、权益保障的新期待,全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设。”<sup>①</sup>司法部部长吴爱英在2013年1月9~10日在北京召开的全国司法厅(局)长会议上进一步强调“各级司法行政机关要深入学习贯彻党的十八大和习近平总书记一系列重要讲话、重要指示精神,牢牢把握坚持和发展中国特色社会主义这一主线,坚持服务大局、服务群众,努力在推进平安中国、法治中国建设中有更大作为,充分发挥职能作用,为全面建成小康社会提供法律服务和法律保障”。<sup>②</sup>由此可见,“法治中国”建设与“平安中国”建设一样成为当下我国各项工作中的“重心”,“法治中国”也成为全面推进依法治国基本方略的重要时代主题和任务,必须在理论上进一步加以系统化,在实践中通过建立必要的制度来加以有效地贯彻落实。

## 一、“法治中国”的理论探索与实践意义 “法治中国”一词是在全面贯彻落实依法治国

基本方略的进程中,由学术界逐渐开始加以研究和论述的。目前可以查到的最早文献是季卫东教授发表在2001年第5期《战略与管理》上的《法治中国的可能性——兼论对中国文化传统的解读和反思》一文。但该论文并没有对“法治中国”提出一个完整的定义,也没有全面和系统地考察“法治中国”的内涵,只是借用了“法治中国”的名词,从论文论述的事项来看,该文所提及的“法治中国”一词主要是指“法治下的中国”或者是“中国的法治”之意。其后2002年1月17日发表在《南风窗》上的刘武俊撰写的《勾勒一个“法治中国”》一文,非常明确地提出要构建一个“法治中国”的概念。该文指出“求索法治之路、建构法治中国”正是未来中国任重而道远的使命。作者强调:法治中国——与其说是令人神往的宏伟蓝图,不如说是全体法律人乃至整个社会正在创造着的活生生的现实。法治毕竟是一种“内在的、默默地起作用的力量”,建构“法治中国”需要热情的投入,更需要冷静、理智和审慎,当然还需要时间。该文对“法治中国”的内涵描述也是“宏观”层面的,即“从立法和司法这两大法治要素的视角勾勒一幅‘法治中国’的未来”。

**[收稿日期]** 2013-05-28

**[作者简介]** 莫纪宏(1965-),男,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师。

<sup>①</sup> 新华网记者《习近平就做好新形势下政法工作作出重要指示》,新华网,2013年1月7日,参见 [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/07/c\\_114284339.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/07/c_114284339.htm)。

<sup>②</sup> 《全国司法厅(局)长会议召开》,中华人民共和国司法部网站,2013年1月10日,参见 [http://www.moj.gov.cn/index/content/2013-01/10/content\\_4120673.htm?node=7318](http://www.moj.gov.cn/index/content/2013-01/10/content_4120673.htm?node=7318)。

该文作者发表在2002年第4期《改革与开放》上的《解读WTO时代的“法治中国”》一文已经开始注意将“法治中国”中的“中国”作为一个区域化的概念来论证“法治”价值对地理和国家主权意义上的“中国”概念可能产生的影响。

从学界以“法治中国”为题出版的学术著作来看,对“法治中国”作为一个完整的概念来进行剖析,并对其价值内涵进行科学的构建,这样的自觉性研究成果基本上没有出现。已经公开出版的也主要是用了“法治中国”一词模糊的词义,将一些依法治国问题罗纳进来,至少“法治中国”没有产生与“法治国家”、“依法治国”、“法治政府”等相区别的概念内涵。例如,陈云良著《法治中国(2009)》(法律出版社2010年7月版),该书的内容实际上是一种观点综述,涉及的主题包括:彷徨于法理与事功之间——2009年中国法治进程分析;伸张的权利与谦抑的政府——2009年中国宪治进程回顾;2009年民事法治进程分析;走向民主的刑事法治——2009年刑事法治进程分析;让阳光洒在每个人身上——2009年行政法治热点述评;2009年中国经济法治进程分析与2010年展望;2009年民事诉讼法治进程回顾;蜿蜒前行,任重道远——2009年国际法治进程分析及2010年展望;知识产权制度的国家战略化——2009年知识产权法治进程回顾与2010年展望;2009年劳动与社会保障法治进程分析;敢为人先,甘居法后——2009年湖南省法治进程分析以及附录:法治中国可以期待——2009年法治盘点。再如,吕晓杰著《入世十年 法治中国——纪念中国加入世贸组织十周年访谈录》<sup>①</sup>(人民出版社2011年12月版);刘维林、席文启编著,红旗出版社2008年11月版的《法治中国30年:重大事件回放与述评》<sup>②</sup>等等,都是借用了“法治中

国”的概念,也不是全面和系统性地研究“法治中国”基础理论的学术著作。

就目前学界研究“法治中国”的学术文献来看,对“法治中国”内涵作了比较全面论述的应当首推国务院法制办副主任袁曙宏教授发表在2013年第6期《求是》上的《奋力建设法治中国》一文。该文首先明确界定了“法治中国”的三个重要特征:一是我们要建设的法治中国,是宪法法律具有最高地位和最大权威的中国。二是我们要建设的法治中国,是全体公民依法享有广泛权利和自由的中国。三是我们要建设的法治中国,是政治清明、经济富强、文化繁荣、社会和谐、生态文明的中国。上述关于“法治中国”三个特征的描述,实际上比较清晰地描绘了“法治中国”的价值目标。该文还从宏观角度明确提出了“法治中国”的具体路线图,即:建设法治中国是一项综合性的系统工程,目标宏大,任务艰巨。我们要更加重视推动科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,更加重视通过微观法治推动宏观法治,通过具体法治实现整体法治,全力描绘出一幅雄伟壮丽的中国法治画卷。此外,该文还强调了“法治中国”建设中的几个重点事项:包括亟须加强顶层设计和总体规划。建设法治中国重点在地方,难点在基层,动力在人民群众。对于建设“法治中国”,该文还重申了“法治中国”必须与其他各项事业齐头并进、相互协调,也就是说,要统筹协调,加强领导,增强法治中国建设的协同性,既要做到法治建设与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设协同推进,也要做到立法、执法、司法、守法协同推进,以最大限度形成建设法治中国的整体合力。

<sup>①</sup> 《入世十年 法治中国——纪念中国加入世贸组织十周年访谈录》围绕“加入WTO对中国法治建设的影响”这个主题,访谈了13位中外著名专家:外经贸法规“元老”、商务部原条法司司长张玉卿、“GATT/WTO之父”Jackson、中国常驻WTO代表团公使张向晨、美国首席谈判代表 Barshefsky、“从贸发到WTO的国际官员”唐小兵、“多边体制的虔信者”Stratford、WTO总干事的顾问王晓东、WTO首任大法官 Bacchus、“中国复关先行者”王磊、负责中国事务的要员 Freeman、“WTO的中国大法官”张月娇、“欧洲反倾销之父”Bellis、WTO政治经济学家张汉林等。这13位专家发表的真知灼见,深刻阐释了我国“入世”背后许多鲜为人知的故事和插曲,对于我们了解中国“入世”十年对中国法治建设的影响,具有十分珍贵的参考价值。

<sup>②</sup> 《法治中国30年:重大事件回放与述评》不是学术著作,不是学理探讨,而是以事说理,事理交融地展现改革开放30年来我国社会主义民主与法治建设的历史进程和基本脉络,昭示法治中国30年的巨大进步和超越,预示中国特色社会主义民主政治建设的美好未来。该书从思想观念、重要法律、组织制度、法制教育、案件案例五个方面勾画了30年法治中国的轮廓和轨迹。内容特点上以重大事件为纽带,选取30年法治中国具有标志性的事件,权威性、历史性、可读性都很强。写作体例上,采取事件回放与权威述评相结合的方式。事件回放,重温重大事件的基本情况,再现历史原貌,展示共和国法治建设进程的关节点;权威述评,全面回顾当时的权威分析与评论,阐述事件的重要意义及历史影响,给人启发,引人思考。特别是全书最后的事件与案例,为世人所关注,令人回味无穷。

实事求是地说,袁曙宏主任在《奋力建设法治中国》一文中对“法治中国”特征以及建设之路的论述是迄今为止政法界领导干部就“法治中国”问题所发表的最有说服力、理论性最强的论文,对于推动理论界进一步深入探讨“法治中国”的基本理论框架,形成切实可行的行动纲领,具有很好的学术启发意义。

从实践角度来看,虽然党的十八大报告没有明确提出“法治中国”的概念,但是作为“法治中国”赖以存在的指导思想和制度背景是非常完整地体现在党的十八大报告中关于社会主义法治建设的各项论述中。近期内,“法治中国”在高层的认可度很高,习近平总书记在2013年年初全国政法工作会议电视电话会议上的讲话中已经明确将“法治中国”与“平安中国”并列起来作为当前和今后一段时间内我们各项工作的重点。

为了有效地贯彻习近平总书记关于建设“法治中国”讲话的精神,有必要从理论上进一步阐明依法治国基本方略与“法治中国”的关系,在实践中有必要采取一些旨在实现“法治中国”价值目标的制度措施,从而从理论和实践两个层面丰富和完善“法治中国”的理论和制度内涵,以期更好推进依法治国基本方略的贯彻落实。

## 二、“法治中国”的价值目标

建设“法治中国”,在理论上首先面临的问题是如何构建“法治中国”的内涵,明确建设“法治中国”可以实现和应当实现的“价值目标”。很显然,如果将“法治中国”仅仅在理论上解释为我们业已实行的“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略的一个方面或者是换一种提法的总体表述,这种解释方法无疑会减低“法治中国”所具有的理论价值和实践意义。因此,基于依法治国基本方略的理论构造,通过挖掘“法治中国”的内涵,来进一步揭示“法治中国”作为一个独立的法治发展目标所具有的重要意义,今天来说非常重要。一方面,它涉及全面贯彻落实依法治国基本方略的政策连贯性和政策完善性,“法治中国”在理论上应当是依法治国基本方略的补充和完善,在理论上与依法治国基本方略一脉相承,同时又有自身独立的价值追求,属于党的新一代领导集体对我国法治建设理论

和实践的新探索和新贡献;另一方面,“法治中国”应当在实践中具有更加明确的制度指向性,相对于“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略而言,具有更加明确和具体的功能,属于“具体法治”的范畴,直接指向了具体的法律制度建设,可以通过客观的事实描述或制度构造来生动地体现出“法治中国”的事实特征。

从语言学上来看,“法治中国”属于典型的偏正结构词组,“中国”是中心词,“法治”是修饰语。这种偏正结构式的语句,展开来的表达方式可以延伸为“法治化的中国”、“法治状态下的中国”、“达到法治水准的中国”等等。但不论“法治中国”中的“法治”具体作何解,“法治”的内涵都属于主观意义的价值目标,也就是说,是通过“应然”的逻辑形式表现出来的。此外,作为中心词的“中国”相对于“法治”来说,具有更加明确的指向性,既是一个主权意义上的限定了领土范围内的特定的主权国家,同时又可以指向中华人民共和国领土范围内任何一个所辖区域,甚至包含了主权国家组成要素单个方面的特征,包括领土、政府和居民。因此,综合“法治”一词所具有的主观性和“中国”一词所具有的客观性,“法治中国”实际上可以由下列基本价值目标来加以表述,也就是说,当预先设定的“法治中国”的价值目标实现的时候,“法治中国”也可以在事实上确认为已经建成。

就“法治中国”主客观两个方面的特征来看待其价值目标,至少有以下几个方面是可以被考虑作为描述“法治中国”价值目标的指标或标准的。

(一)“法治中国”在主权意义上可以确定为国际法在中国境内得到有效实施,被批准或加入的国际法意义上的条约或协定应当成为中国法律体系的一个重要组成部分

中国作为一个主权国家意义上的国家单位,目前在国际上拥有很高的国际法地位,不仅在1971年恢复了联合国的合法席位,而且在世界性国际组织联合国中担任了安全理事会常任理事国,在维护世界和平和安全中发挥着重要作用。中国目前已经与170多个国家建立了正常的双边外交关系<sup>①</sup>,自身的主权地位得到了绝大多数主权国家的承认。2001年,中国加入了国际贸易组织<sup>②</sup>,成为该组织

<sup>①</sup> 截止2011年7月23日,共有172个国家与中国建立了大使级外交关系。资料来源:中华人民共和国外交部网站,参见[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/2193\\_611376/](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/2193_611376/)。

<sup>②</sup> 2001年12月11日我国正式加入世界贸易组织(WTO),成为其第143个成员。

的成员国。十几年来,中国参与WTO组织的各项活动,遵守该组织的交易规则,积极争取更多的国家承认中国的“市场经济”地位。此外,中国迄今为止还批准了27个国际人权公约<sup>①</sup>,自觉地承担了履行国际人权公约下缔约国的各项义务。因此,“法治中国”从国际法角度来看,实际上是作为主权国家的中华人民共和国在对外交往的过程中体现为一个“法治国家”的形象。作为“法治中国”,中国严守各项国际法义务,主动地通过立法形式来吸收和转化各种国际法的义务性要求。当下,在遵守国际法方面需要进一步关注的应当将中国批准或加入的国际条约和协定作为中国特色社会主义法律体系的一个重要组成部分。具体来说可以包括两个方面:一是大量的主权性、政治性的国际法可以通过全国人大常委会立法的形式转化成国内法加以实施;二是涉及经济贸易方面的国际法或者是国际习惯法,在不与中国宪法和法律原则相抵触的情形下,并在中国法律没有明文规定的时候,可以直接适用到国际交往活动领域。由此铸造中国的对外“法治形象”,提升中国在国际法上的地位和影响。

(二)“法治中国”在治权意义上具有普遍性,也就是说,凡是在中华人民共和国领土范围内的“法治”价值要求和“法治”实现状况在逻辑上应当是等位的,包括“一国两制”意义下的港澳台地区都必须纳入“法治中国”的价值框架内

“法治中国”中的“中国”是一个主权管辖下的地理概念,故“法治中国”生效和适用的空间范围应当包括中华人民共和国主权管辖的所有范围,包括领土、领海、领空、驻外使领馆、航空器等等。“法治中国”的价值要求不仅是针对内地省份的,也同样适用于港澳台地区,并且也适用到最近刚刚设立的对中国领海行使行政管辖权的“三沙市”。在“法治中国”的价值框架内,香港特别行政区、澳门特别行政区以及台湾地区都必须崇尚“法治”,凡是与法治精神和法治原则不符的,就失去了存在的正当性。“法治”不仅是对港澳台地区行使治理权的要求,同样也适用于中央政府处理内地与港澳台地区的法律关系以及港澳台地区彼此之间的法律关系。在中华人民共和国领土所及范围,不存在否定法治

精神的特殊的地理区域。

(三)“法治中国”受到地理区域特征的影响,存在着整体意义上的“国家法治”,与局部意义上的“区域法治”和“地方法治”。“法治中国”的实现状况是“国家法治”与“区域法治”、“地方法治”两个方面的有机结合

中国作为一个主权意义下的地理概念,目前是由不同行政区划构成的部分与整体相结合的治理框架。从整体意义上来看,“法治中国”是对主权意义上的中国提出的整体性要求,它的基本内涵是在中国主权所及范围内不允许存在法治的“死角”,具有法治的普适性;从局部意义上来看,中国的法治实践又是在一个个具体的行政区划单位上进行的,由于各地的法治传统不一样,因此,在践行法治精神时,实践的方式和效果也有所差异,存在着相对于“国家法治”的“地方法治”。凡是那些地方党委和领导法治意识比较强的,一般都会将本地方的法治问题作为一项整体性工作来抓,形成“地方法治”特色。当然,这种“地方法治”不是仅仅依据地方性法规、地方政府规章产生的“地方法治”,而是依据国家宪法和法律形成的“地方法治”,之所以能够形成“地方法治”特色,关键因素在这些地方,国家宪法和法律能够得到更加有效地贯彻和落实。这些“地方法治”不是脱离“国家法治”的另搞一套,而是依托“国家法治”形成了“地方特色”,并且在法理上有一定的“地方性知识”的历史和文化背景。

(四)“法治中国”受国家组成要素的影响,故中国公民的“法治意识”的高要求成为“法治中国”价值目标的一项重要内容

“法治中国”是从“主权国家”特征上来提出法治对组成国家要素中的各项单个要素的具体价值要求的。相对于“法治国家”来说,与作为享有统治权的“国家”相对应的“公民”也是“法治中国”中最生动的元素。作为国家的组成要素,“公民”也必须是符合法治精神要求的个体,公民的法律素质必须达到一定水准,“法治国家”、“法治政府”也才能成立,故“法治中国”的价值目标需要对构成中国的国家特征的“公民”提出必要的价值要求,由此形成一

<sup>①</sup> 中国社科院发布的2011年《人权蓝皮书》指出,20世纪90年代初以来,中国在人权问题上进行了重大外交战略调整,之后中国开始积极主动地参加国际人权活动,在国际人权领域发挥了重要作用。近一年来,中国在与国际人权条约机制的合作、与联合国人权机构的合作、参与国际人权对话和人权交流等方面都取得了新的进展。据统计,中国已参加27项国际人权条约。

个良好的“法治社会”基础,使得“法治国家”能够建立在一个可靠的“法治社会”环境基础上。所以,“法治中国”离不开“公民社会”的建设,并且自然包含了“法治社会”的要素。

(五)“法治中国”一个核心的价值指向是“法治中国政府”,也就是说,“法治政府”作为“法治中国”的内在要素,是判定“法治中国”实现状况最重要和最有效的判断指标

“法治中国”作为“法治国家”在主权国家意义上的中华人民共和国领土上适用的具体体现,必然要依托中国各级政府的努力,因此,作为“法治国家”的制度支撑,中央政府的“法治化”与地方政府的“法治化”,都包含在“法治中国”的具体价值要求中。在“法治中国”的框架内,不论是中央政府,还是各级地方政府,甚至包括港澳特别行政区政府、台湾地方政府、民族区域自治地方政府,都必须要以建设“法治政府”为己任,通过“法治政府”建设来体现“法治国家”在行使国家统治权和治理权上的法治精神。

(六)“法治中国”相对于“法治国家”来说,“法治”价值的实现具有明确的具象性,因此,“法治中国”可以建立各种法治指标体系来量化“法治中国”的水平

在法理上最容易混淆的是“法治中国”与“法治国家”的独立内涵。从词源学上来看,“中国”与“国家”显然是两个不同的概念,中国是一个主权国家,但是国家不完全仅指中国。所以,“法治国家”中的“国家”是从国家作为具有统治职能的政治实体角度来考察的,其具体内涵是针对组成国家的政府、公民来说,所以,“法治国家”强调的是在治国理政的大政方针上是否崇尚法治精神,而“法治中国”是从作为主权国家的中华人民共和国意义上来认识的,它强调的是面向21世纪,在实行中华民族的伟大复兴事业过程中,我们这个民族和我们这个拥有13亿人口的国家是否从整体上接受人类文明发展的成果——“依法治国”,因此,“法治中国”中的“法治”更倾向于针对中国的国家发展战略以及今后的发展方向。在“法治国家”基础上进一步提出“法治中国”,其重要的理论意义在于突出“法治国家”的适用性和有效性以及具体的针对性和可操作性,可以最大程度地将“法治国家”的各项要求落实到建设“法治中国”的各项具体制度和实践措施中。

总之,“法治中国”概念的产生意义重大,它将

“法治国家”作为治国理政的基本价值目标与中国的社会主义法制建设的具体实践结合起来,它融汇了“法治国家”、“法治政府”和“法治社会”的各种价值目标,形成了在中华人民共和国主权所及范围内全面推进依法治国基本方略的价值要求,是一种法治思想的升华和细化,是在全面推进依法治国基本方略过程中形成的具体法治实践思路,是全面推进依法治国基本方略的行动纲领。

### 三、“法治中国”语境下的“国家法治”与“地方法治”

“法治中国”作为与贯彻落实依法治国基本方略密切相关的一项具体的政策路径,其重点不在于“法治”本身的要求,“法治中国”中的“法治”价值内涵已经由依法治国基本方略的基本内涵完全摄取,不存在与依法治国基本方略要求不一致的“法治中国”的“法治”要求。“法治中国”是依法治国基本方略在“中国”概念上的具体落实,故“空间”上的适用性是“法治中国”深化依法治国基本方略内涵的重要功能。在依法治国基本方略适用的空间特性上,从中国作为一个主权国家整体上来看,“法治中国”要求达到“国家法治”的状况,也就是说,只要是主权所及范围,必然是“法治”价值所作用的区域;从另一方面来看,由于“法治中国”中的“中国”是由一个个具体的行政区域构成的,既有地理区域意义,也有国家统治或行政治理意义,故“地方法治”也是“法治中国”的表现形式。在“法治中国”的大背景下,应当存在着与“国家法治”相对应的不同形式的“地方法治”,并且两者之间存在着密切的相关性。

从“国家法治”与“地方法治”的一般逻辑关系来看,“法治”中的“法”其基本含义是指“国法”,故“法治中国”首先是“国家法治”意义上的,如果“国家”还没有“法治化”,作为国家的组成部分的“地方法治”是无法成立的。所以,在没有明确提出“国家法治”意义上的“法治中国”的概念前提下,以中国主权范围内的“地方法治”为主题,在逻辑上存在着“皮之不存、毛将焉附”的“大前提欠缺”困境。另一方面来看,由于主权意义上的中国在地理概念上和行政区划意义上是由不同的地方单位构成的,因此,在“国家法治”总体框架下,各个地方的“法治”也可以具有本地方的特色。从“法治”推进的程度和状况来看,“国家法治”也离不开一个个具体的“地方法治”。所以,“地方法治”在“国家法治”

大原则确定的前提下,可以具有自身存在的特殊性,可以具有具体法治意义上的区别其它地方的“地方特色”。但是,从“国家法治”与“地方法治”存在的时空效力来看,应当是基本同步的,故不论是地方在建设“地方法治”中具有多少超前性或典型意义,都必须将“地方法治”限定在“进行时”的状况,绝对不能在“国家法治”实现之前宣布“地方法治”先行实现,这一点从“法治中国”的角度来看,其正当性显得更加清晰明了。这是全面推进依法治国基本方略过程中的一种具体路线图,具有实际操作的可行性,从理论上补充了依法治国基本方略从理论向实践的有效转化问题,是依法治国理论的新发展和新提高。

当下,“法治中国”概念的意义相对于“地方法治”的实践对于全面推进依法治国基本方略具有更加现实和紧迫的必要性。早在十年前,我国的一些省级行政区域,就开始陆续提出“地方法治”的口号。例如,“法治浙江”、“法治湖南”、“法治江苏”、“法治广东”等等。其中,“法治浙江”和“法治湖南”不仅没有停留在对概念的一般宣传上,而且还出台了比较全面和系统的规范性文件来具体落实“地方法治”的各项要求。

2006年4月26日中共浙江省第十一届委员会第十次全体会议,根据党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神,围绕落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,坚持社会主义法治理念,总结前几年依法治省的实践经验,全面分析当时的形势和任务,着重研究了建设“法治浙江”的若干重大问题,作出了《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。该《决定》共37条,是国内省级行政单位第一次明确以“地方法治”为主题颁发的地方性文件。该《决定》关注到了“法治统一”原则,同时提出建设“法治浙江”,使该省法治建设工作整体上走在全国前列。该《决定》明确提出了建设“法治浙江”是一项长期任务,是一个渐进过程,是一项系统工程。“十一五”时期的主要任务是:坚持和改善党的领导,坚持和完善人民代表大会制度,坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度,加强地方性法规和规章建设,加强法治政府建设,加强司法体制和工作机制建设,加强法制宣传教育,确保人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障,为全面落实“八八战略”、“平安浙江”、文化大省等重大战略部署,顺利实施“十一五”经济社会发展规划,实现全面建设小康社会目

标提供法治保障。

“地方法治”建设另一个引人注目的实例是2011年7月26日中国共产党湖南省第九届委员会第十三次全体会议通过的《法治湖南建设纲要》。该《纲要》明确规定:建设法治湖南是建设社会主义法治国家在湖南的具体实践,是依法治省的深化和发展。《纲要》共14项55条,相对于《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》来说,对“地方法治”的价值目标的构建更加全面、系统和完整,内容涉及到法治湖南建设的指导思想、基本原则和总体目标;提高各级党委依法执政的能力和水平;推进人民民主的制度化、规范化、程序化;加强和改进地方立法;加快建设法治政府;推进公正司法;加强对权力运行的制约与监督;推进经济法治建设;推进社会法治建设;推进文化法治建设;推进“两型社会”和生态文明法治建设;加强法制宣传教育;加强对法治湖南建设的领导和保障等等方面,该《纲要》从“地方法治”的角度基本上勾画出相对完整可供“国家法治”意义上的“法治中国”借鉴的各项工作事项,具有典型意义。

总之,相对于业已存在的“地方法治”实践来说,“法治中国”在“国家法治”层面上还没有形成全面和系统的完整理论,这种状况亟待加以改变。可以在宣传“法治中国”在全面推进依法治国基本方略的作用过程中,由中央决策层起草和发布关于《全面推进依法治国 建设法治中国的决定》,通过《决定》的发布,集中体现执政党在依法治国、建设社会主义法治国家方面的总体理论设想和具体的制度实践方式,为全面贯彻落实依法治国基本方略的各项要求提供理论依据和政策基础。

#### 四、“法治中国”与“社会主义法治国家”

“社会主义法治国家”是党的十五大报告正式确认的我国法制建设的未来发展目标,它的提出是随着我们对依法治国重要性认识的不断提高而逐步得到中央决策层和社会公众的一致认可的。

早在1979年,《中共中央关于坚决保证刑法刑事诉讼法切实实施的指示》强调,刑事诉讼法等7部法律能否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志,在党和国家的重要文件中正式使用了“法治”这个概念。1996年2月,江泽民在中央政治局法制讲座结束时的讲话中,进一步强调了加强法治建设的重要意义,指出“加强社会主义法制建设,依法治国,是邓小平同志建设有中国特

色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针”,<sup>①</sup>从而正式提出了依法治国基本方略的概念。1996年3月,八届全国人大常委会四次会议制定的《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》,以具有法律效力的国家文件形式,确认了“依法治国,建设社会主义法制国家”的提法,同时明确指出依法治国基本方略的主要任务是“加强立法、司法、执法、普法工作。坚持改革、发展与法制建设紧密结合,继续制定实施与经济社会发展相适应的法律法规。加强和改善司法、行政执法和执法监督。坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权等现象”。1997年9月,党的十五大报告第一次把“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略,正式明确把“建设社会主义法制国家”改为“建设社会主义法治国家”,并对依法治国基本方略的科学内涵做出专门界定——“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、规范化、程序化,使这种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。”

1999年3月,九届全国人大二次会议通过宪法修正案形式,把依法治国基本方略载入宪法总纲,明确规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,以国家根本法的形式确立了依法治国基本方略,使之成为一项宪法的基本原则。

依法治国基本方略的正式确立和全面实施,标志着我们党从革命党的主要依靠群众运动和政治方式实行领导,向执政党的主要实行依法治国和依法执政的历史性转变;标志着我们国家从“人治”到“法制”、再从“法制”到“法治”的治国基本方略的历史性跨越;标志着我国亿万人民当家作主的政治地位和民主权利得到社会主义法治的充分肯定,全国各族人民的根本利益得到宪法和法律的有效保障。

作为未来中国社会法制建设的发展目标,我们在指导思想和行动纲领上曾经经历了从“法制国家”到“法治国家”的转变,“法治国家”相对于“法制国家”来说,不仅仅关注法律制度建设,立多少部法律、建立多少执法或司法的机构,更重要的是,

“法治国家”崇尚的是一种“法治”精神,即视为“宪法和法律至上”的法治精髓。当然值得注意的是,我们在提出“法治国家”奋斗目标的过程中,对“法治国家”如何具体实现也应当保持清醒的认识。从法理上来看,“法治国家”主要还是从国家的统治和治理职能角度出发的,它的基本要求是国家各项工作的法治化。但现代社会是一个国家、政府与社会三位一体发展的高度集约化的社会,因此,“法治国家”的存在必须要以“法治政府”、“法治社会”为基础,国家、国家机关与社会公众必须组成一个崇尚法治精神的人文环境,法治才能真正成为社会的主导价值形态。因此,习近平总书记在“12·4”讲话中明确提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,其中法治社会是一个新的概念,要求实现国家、政府、社会三位一体的法治化建设,依法治国、依法执政、依法行政共同推进,这从更加全局的观念要求全面推进依法治国。为了进一步探索具有中国特色的社会主义法治国家的具体道路,习总书记在2013年初“全国政法工作电视电话会议”的讲话中又明确提出了“平安中国”、“法治中国”共同建设的要求。应当说,“法治中国”与“法治国家”是一脉相承的体现依法治国基本方略要求和法治基本精神的“价值目标”。但相对于“法治国家”来说,“法治中国”具有更加现实的意义。

“法治中国”超越了“法治国家”的逻辑意义,将“法治”要求与“中国”这个具体的具有主权特征的地理意义上的国家概念结合起来,就使得“法治国家”有了明确的具体适用和生效的区域和范围,将“法治国家”变成了一项针对中华人民共和国主权管辖范围内所有领域的具体目标,故相对于“法治国家”来说,有着更加明确的指向性。“法治中国”可以使得“法治国家”落地生根,有了中国现实的活生生的实践法治的“道场”,同时,“法治中国”也使得全体中国人民都肩负了“法治国家”建设的历史重任。“法治中国”作为建设“法治国家”的具体平台,它是“法治国家”、“法治政府”和“法治社会”在中国这块土地上的有机结合和统一,“法治中国”的价值要求直接指向了中华人民共和国境内的所有国家机关、社会组织和公民个人,指向了所有的公共机构和私人组织,指向了所有的行政区域,包括港澳台、民族区域自治地方以及驻外使领馆、中国籍的运输工具,甚至对在华工作的外人和经营

<sup>①</sup> 肖扬《依法治国基本方略的提出、形成和发展》,载《求是》(总465期)2007年10月16日。

的外国企业也具有明确的指导意义。因此,“法治中国”概念的提出非常及时,它的应运而生,一方面是“法治国家”、“法治政府”、“法治社会”一体建设的“生动体现”;另一方面,“法治中国”又是对目前已经开展的“地方法治”的充分肯定、高度概括和总结。只有全面和辩证地看待“法治中国”在继承和发展“法治国家”方面的意义和作用,才能更加有效地构建科学的“法治中国”理论,为“法治中国”的

建设提供理论上的指引,也才能秉承“法治国家”的发展目标,在更加规范的意义上全面深入依法治国基本方略,将“法治”落到实处,使得“法治”精神在中国大地上生根发芽、形成生机勃勃的“法治文化”,彻底走出影响了中国几千年的封建法律文化,用一种全新的治国理政的法治理念来构造未来中国的发展前景。

## On the Value Goal of a “Legal China”

MO Ji-hong

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** A “legal China” is the real space and place to put into practice a “legal country”. It means a down-to-earth construction of a “legal country”. It gathers together all the value demands of a “legal country”, a “legal government”, and a “legal society”. It indicates the characteristics of both “country law” and “local law” in its place. As a characteristic of a “legal country” as a whole, the “country law” is before the “local law”, and the “local law” cannot exist without the “country law”. In the process of practicing legal spirit, a state department, social organization or citizen does not enjoy any privilege. The legislation of the law, the practice of the law and the abiding by of the law should be done in accordance with legal principles. It is from the perspective of a sovereign state that various value demands of legal practice have been made to push forward the basic methods of governing the country by law.

**Key words:** legal China; legal country; local law; governing the country by law

(责任编辑 孙俊青)