

法学研究

“法治小康”是小康社会的重要标志与保障

莫纪宏

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

摘要: 文章在坚持马克思主义法学理论指导的基础上,进一步深化了法治与小康社会之间的辩证关系,将“法治状况”作为小康社会的一项重要指标来对待,提出“法治小康”也是小康社会的一项重要目标。文章对“法治小康”提出了包括其首要判断标准是法治“供给”与法治“需求”之间关系的基本适度 and 平衡在内的四点标准,党的十八大报告在指出建设小康社会宏伟目标的同时,也为进一步深入贯彻落实依法治国基本方略提出了阶段性的任务和奋斗目标,这就是作为小康社会制度基础和法律保障的“法治”,其本身的“小康”状况也是小康社会的重要判断指标。

关键词: 法治;小康社会;“法治小康”;依法治国;依宪治国

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2013)01-0080-05

一、引言

胡锦涛同志在党的十八大报告中明确指出,到2020年确保实现全面建设小康社会的宏伟目标,并且对小康社会提出了新要求。其中一项重要要求就是:加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化。上述关于小康社会宏伟目标对“法治”的要求可以简单地解读为“法治小康”,也就是说,小康社会的“法治状况”也应当达到“法治小康”。

从法治与小康社会之间的相互关系来看,通常会理解为法治是小康社会的制度保障^①,没有法治,小康社会就没有可靠的制度基础,这是由法治自身的“社会功能”^②所决定的,离开了法治对社会经济基础、社会存在和发展的“反作用”,法治就会成为脱离社会现实的“空洞”的口号。党的十八大报告在坚持马克思主义法学理论指导的基础上,进一步深化了

法治和小康社会之间的辩证关系,将“法治状况”作为小康社会的一项重要指标来对待,故“法治小康”成为了小康社会的一项重要目标,一个社会的法治状况如果达不到“小康”,那么,这个社会从宏观层面上看也不能称之为达到了“小康”水准。

二、“法治小康”的判断标准

“法治小康”可以说是当下全面贯彻落实依法治国基本方略的阶段性任务,根据“小康”社会的基本判断指标,一个社会的法治状况要达到“小康”标准,必须要实现以下几个基本目标。

(一)“法治小康”的首要判断标准是法治“供给”与法治“需求”之间关系的基本适度 and 平衡

“小康社会”的本质特征体现为广大人民群众的物质和文化生活需求能够得到较大程度的满足,表现在需求与供给关系上即人民群众对物质文化的需求能够得到国家和政府的必要保障,人民群众因为

收稿日期:2012-12-07

基金项目:本文系国家社科基金项目“党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一”(07&ZD031)的阶段性成果。

作者简介:莫纪宏 中国社会科学院法学研究所研究员。

法学研究

莫纪宏 / 「法治小康」是小康社会的重要标志与保障

物质文化需求的较为充分的满足而产生真正意义上的“幸福感”。如果出现需求结构失衡或者是有效供给不足,都不可能实现小康社会的宏伟目标。从需求与供给之间的满足关系来看待“法治小康”,意味着人民群众对法治的“需求”,特别是对“公平正义”的需求和渴望必须要得到制度的基本保障,表现在人民群众的法律诉求上,应当在法律制度上实现“有诉必应”,特别是公民的权利诉求必须要得到制度上的充分救济,如果在法律制度上不能接纳公民的基本法律诉求,存在着大量被法律制度拒之门外的“法律诉求”,就不可能认定为达到了“法治小康”的水准。因此,“法治小康”必须要着重解决公民的权利救济问题,要进一步扩大通过法定渠道解决法律矛盾和纠纷的能力,防止出现诉讼死角和被法律遗忘的权利和合法利益。

要从制度上解决人民群众对“法治”的最低需求问题,关键是要解决好当下两个重要的社会问题:一是信访量过大,过分依赖信访机制来消化社会矛盾和法律纠纷^③;二是宪法所规定的公民基本权利处于“沉睡”状态,不仅公民对基本权利的“有效需求”不足,更突出的问题是国家机关依据宪法规定保障公民基本权利的“宪法义务”的宪法意识不够,采取的相关保障基本权利的措施严重短缺^④。信访量过大,意味着解决社会矛盾和法律纠纷的渠道不畅,人民群众不能很好地利用现有的制度、机制来有效地主张自己的权利,获得自己所追求的“正义满足度”,基本权利长期“沉睡”,意味着现有的法律制度还无法给公民提供一些最低程度的权益保障。如果过于依赖信访和让基本权利长期“沉睡”,这种法治状况是无法让社会公众满意的,故而也无法造就一个建设小康社会所需要的制度环境和群众基础。因此,不从根本上满足人民群众对法律产生的各种有效“诉求”就无法为小康社会提供可靠的法律保障。

(二)法律法规的“统一解释制度”是“法治小康”的必备要件

法治的最大价值特征就是不仅仅重视书面或纸上的法律规定,更关注不同法律之间的相互协调,特别是法律制度自身的“统一性”^⑤。从“法治小康”的标准来看,法律制度本身不协调和不统一,法律法规之间存在着各种潜在或者是现实的冲突,法律规定不能有效地适应社会现实的要求,就无法认定法治达到了“小康”水平。因此,法制不统一,就没有“法

治小康”,没有“法治小康”,小康社会就失去了最基本的制度依托。胡锦涛同志在党的十八大报告中特别强调了“法制统一性”的重要作用,他指出:更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威,保证人民依法享有广泛权利和自由。为此,在2010年底形成中国特色社会主义法律体系之后,目前最重要的任务就是要解决“法制统一性”问题。要保证法制统一性,从法律技术上看,就是要依据宪法和党的政策,对各种法律法规进行“统一解释”,故建立法律法规的“统一解释制度”是“法治小康”的必备要件。

习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话指出:“要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”习近平总书记上述讲话精神的核心就是要从全局的角度和整体意义上看待依法治国的意义,必须要将“依法治国”、“依法执政”和“依法行政”看成是建设法治国家不可或缺的三位一体的发展战略。同时,又要将“法治国家”、“法治政府”和“法治社会”有机地结合起来,保证三位一体共同发展。这种整体意义上的法治发展观集中体现了科学发展观的核心理念,为“法制统一”提供了可靠的理论依据和政策基础。

(三)“宪法至上”是“法治小康”最重要的判断指标

在现代法治社会,各项法律制度在日常社会中最重要特征就是通过贯彻落实依法治国基本方略,来彻底否定人治,弘扬法治,真正实现“宪法法律至上”的价值目标。

2004年12月4日,胡锦涛同志在《首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话》中阐明了我国社会主义法制建设未来的发展目标和前进方向。这就是:依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现,是中国革命、建设、改革伟大实践的科学总结。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是党执政兴国、带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。由此可见,“依宪治国”、“依宪执政”是“法治小康”状况下法治的重要特征。突出“依宪治国”的时代主题,实现从“依法治国”向“依宪治国”的历史性跨越,是建设“法治小康”的基本任务和制度建设着力点。胡

锦涛同志在党的十八大报告中对作为国家根本法的“宪法”的权威做了充分肯定,指出“党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。因此,“法治小康”必然以崇尚宪法的法律权威为前提,“以宪法的名义”必然会成为小康社会公共决策、制度执行和纠纷解决的“法治方式”,“宪法上是怎么说的”、“宪法上有依据吗”必然成为小康社会人们“法治思维”的重要内涵。可以说,“宪法至上”是“法治小康”最重要的判断指标。

宪法作为国家的根本法,具有超越于一切社会组织和个人之上的权威,只有真正树立宪法的至高无上的权威,宪法和法律才能获得必要的“尊严”,只有宪法得到国家机关和领导干部必要的“尊重”,基于宪法所确立的各项法律原则才可能在实践中得到有效的贯彻和落实。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话时指出:要坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式,依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政,党领导人民制定宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。根据习近平总书记讲话的精神,“法治小康”必须以宪法贯彻落实和宪法权威得到全社会的尊重为基础,宪法作为根本法如果得不到实施,其他依据宪法产生的法律法规也就不可能真正地被遵守和被有效实施。

(四)运用“法治思维和法治方式”解决社会问题和矛盾纠纷,是“法治小康”的重要判定标准

法治作为现代文明社会国家治理和社会管理的重要价值理念已经深入人心,国家所依、社会所存,无不依赖于法治的“公正”、“平等”等一系列正义价值的引导和保障。

在小康社会中,法治的价值应当渗透到国家生活和社会生活的每一个角落,法治的精神应当无处不在。故党的十八大报告明确指出:更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。由此,不仅组成国家机构,开展国事活动,行使国家权力需要法治的介入,每一个社会公众的日常生活、社会的每一个角落、从基层到领导干部,都必须要学会运用“法治思维”来看待人们之间的相互关系,要运用“法治方式”来处理人们之间的各种交往关系,正确地行

使公共权力,履行社会义务,有效地保护法律规定下的权利与自由。所以,“法治小康”是人们思维方式和行为方式的“法治化”,是法治精神占据社会主流的价值形态,一切不符合法治要求的行为都不可能获得自身存在的合法性。“法治小康”应当通过凝聚成“法治文化”形态的法治精神,影响和左右着人类文明发展的方向。

作为“法治小康”的一个重要特色,不仅意味着法律制度完备,更重要的是人们的思想意识和行为习惯是否真正地符合法治价值和法治原则的要求。没有“法治思维”,对社会矛盾和法律纠纷缺少运用“法治方式”解决问题的能力,就无法为小康社会的建设提供可靠的思想意识形态的保障。因此,善于运用“法治思维和法治方式”来解决各种复杂的社会问题和各种矛盾纠纷,是“法治小康”的重要判定标准。

胡锦涛同志在党的十八大报告中明确指出:深入开展法制宣传教育,提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。上述讲话具有非常重要的意义,其中蕴含了三层意义:一是告诫领导干部要运用“法治思维和法治方式”来“深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定”;二是要高度重视宪法和法律的权威,崇尚“宪法法律至上”原则;三是“法治思维和法治方式”的核心内涵就是“依宪治国”。

强调运用“法治思维和法治方式”来“深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定”,这在党的正式文件中具有首创意义,这一命题的基本要求就是告诫领导干部必须要学会运用“法治思维和法治方式”来解决各种复杂和重大的社会问题,这一命题非常明确地否定了各种非“法治方式”在解决上述各项复杂和重大事项中的“合法性”和“合理性”,排除了“人治方式”、“政治方式”、“道德方式”、“伦理方式”等方法论在处理涉及“深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定”等复杂和重大事项中的“可行性”和“优先性”。更重要的意义在于彻底地改变过去习惯性地运用“政治方式”来解决法律问题、导致法律问题的高度政治化的治理模式,提出运用“法治思维和法治方式”来解决各种政治问题的重要作用,倡导通过法律手段来解决各种复杂政治问题的治国理政的“科学

方法论”要学会将“政治问题法律化”,而不是将“法律问题政治化”,进一步提高执政的能力和水平,掌握执政艺术。

宪法法律至上是“法治思维和法治方式”的核心内容。所谓“法治思维和法治方式”,其核心的概念是“法治”,作为体现了自由平等、公平正义价值的“法治”完全不同于仅仅作为客观的法律制度描述的“法制”。“法治思维和法治方式”是要将宪法和法律真正置于各项权力之上,宪法和法律在日常生活中必须要有绝对的权威,任何违反宪法和法律的行为都应归于无效。“法治方式”的内涵不能简单地解读为“法制手段”,它是与“法治思维”紧密相关的。所谓“法治思维”就是要在世界观、方法论的层次上真正地崇尚宪法和法律的权威,无论是做出公共决策,还是采取具体的执法措施,抑或是处理具体的法律纠纷,都必须要考虑“宪法是怎么说的”、“宪法上有依据吗”、“法律上有具体规定吗”、“是否违反了宪法”等等这些行为的“合法性前提”。如果因为“宪法和法律上没有明确依据”而主动放弃了某项公共决策,如果发现行为与宪法和法律明显不一致而自动终止,如果发现法律文件与宪法和法律的规定相违背而停止适用,这就是“法治思维”在发挥作用,用这种方式来处理问题,就属于典型的“法治方式”。应当说,“法治思维和法治方式”的内涵是我们传统治理模式中所缺少的,领导干部还不太熟悉和不太习惯,需要不断“学习”,反复实践,才能真正运用自如,达到“法治思维和法治方式”本身的基本要求^{⑥⑦}。

胡锦涛同志关于“依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政”以及习近平总书记关于“依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政”的科学论断已经给“法治思维和法治方式”的核心内涵作了非常明确的解释,即“法治思维和法治方式”的内涵就是“依宪治国”。这里的“依宪治国”有四层含义:一是宪法是党领导人民制定的,具有毋庸置疑的“正当性”;二是宪法也对“党”的活动作出了界限,即必须在“宪法和法律的范围内”活动;三是明确宪法和法律之外没有任何“特权”,这说明“宪法”之外“无法”;四是任何想打压宪法权威、藐视宪法权威或者忽视宪法权威的言行都不得存在。总结上述四个方面的含义可以发现,所谓的“法治思维和法治方式”就是强调“依宪治国”,“宪法之外”的任何言论都不具有合法性和合理性,更不能限制宪法或者是

否定宪法。因此,宪法作为根本法成为治国理政的制度依据和法律基础,宪法法律至上是现代法治社会的一项基本价值和社会公理。

正确地理解“法治思维和法治方式”的内涵对于全面推进依法治国基本方略,进一步有效地实施宪法,形成稳定有序的法治文化氛围具有非常重要的意义。党的十八大报告将“法治思维和法治方式”提升到治国理政的“方法论”层面来予以高度重视,必将会从根本上扭转领导干部对待法治价值的态度,并通过不断的学习和实践,在日常工作中达到灵活自如地运用“法治思维和法治方式”来解决各种复杂和重大问题的状态,形成良好的法治素质和依法治国的氛围。

三、结语

党的十八大报告在指出小康社会宏伟目标的同时,也为进一步深入贯彻落实依法治国基本方略提出了阶段性的任务^⑧和奋斗目标,这就是作为小康社会制度基础和法律保障的“法治”,其本身的“小康”状况也是小康社会的重要判断指标。认识到“法治小康”对于小康社会的重要意义,有助于从理论上进一步澄清法治建设发展中的各种难题,也可以有效地推进各项法律制度的建设,使得法治建设的步伐始终与实现小康社会宏伟目标的具体步骤相协调和相一致。

注释:

- ① 李林教授在《全面落实依法治国基本方略》中明确指出:“依法治国基本方略是中国特色社会主义的有机组成部分,全面落实依法治国基本方略是我国社会主义现代化建设和全面小康社会建设的重要制度保障。”“依法治国基本方略的实施,只有在科学发展观的指导下,自觉融入党和国家的工作,以其特有的属性和功能服务于社会主义现代化建设和改革开放的大局,才能深深扎根于中国社会主义社会的现实土壤,真正体现“全面”落实依法治国基本方略的真谛。”详参《学习时报》2007年11月6日。
- ② 恩格斯在《致瓦尔特·博尔吉乌斯》一文中指出:政治、法、哲学、宗教、文学、艺术等等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相作用并对经济基础发生作用。并非只有经济状况才是原因,才是积极的,其余一切都不过是消极的结果。这是在归根到底总是得到实现的经济必然性的基础上的互相作用。详参《马克思恩格斯文集》第10卷,北京:人民出版社,2009年12月第1版,第668页。

- ③ 从2005年开始,连续7年保持信访总量、集体上访、重信重访、非正常上访数量下降和信访秩序明显好转的“四下降一好转”总体态势。资料来源:新华网2012年10月25日,参见 <http://news.sina.com.cn/c/2012-10-25/160225438779.shtml> 2012年12月7日最新访问。
- ④ 习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话指出:要在全社会牢固树立宪法和法律的权威,让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律,使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是保障公民权利的法律武器。习近平总书记上述讲话一针见血地指出了以往在法治建设中存在的一个被严重忽视的问题就是领导干部没有真正意识到宪法具有保障公民权利的作用,而一般群众也缺少利用宪法的规定来保障自己合法权益的宪法意识。
- ⑤ 列宁在《论“双重”领导和法制》一文中指出:受理检察长提出的违法案件的是地方政权,它一方面必须绝对遵守全联邦统一规定的法律,另一方面,在量刑时必须考虑到一切地方的情况,在量刑时它有权说,某某案情无疑是违法的,但经地方法院查明,当地人习以为常的某种情况,迫使法院承认必须对某某人从宽处分,甚至宣告某某人无罪。如果我们不坚决实行这个确立全联邦统一法制所必需的最起码的条件,那就根本谈不上什么维护文明制度和创立文明制度了。详参《列宁全集》第33卷,北京:人民出版社,1957年8月第1版,第326页。
- ⑥ 姜明安教授认为:所谓“法治思维”,是指执政者在法治理念的基础上,运用法律规范、法律原则、法律精神和法律逻辑

辑对所遇到或所要处理的问题进行分析、综合、判断、推理和形成结论、决定的思想认识活动与过程。首先,法治思维是建立在法治理念的基础上的,一个平时没有法治理念的公职人员、领导干部遇到问题不可能突然形成法治思维;其次,法治思维是指执政者运用法律规范、法律原则、法律精神对所遇到或所要处理的问题进行分析、综合、判断、思考的过程。在这种过程中,执政者为认识和解决所遇到或所要处理的问题,首先要确定法律依据(包括法律规范、原则、精神),然后通过判断、推理,形成认识和解决相应问题的结论、决定。法治思维就是依这样的逻辑思考和认识乃至解决问题的过程。参见姜明安:《法治、法治思维与法律手段—辩证关系及运用规则》,《人民论坛》2012年5月30日。

- ⑦ 对于领导干部如何学会运用“法治思维”、“法治手段”,各种文件还没有给出答案。姜明安教授建议,第一步要加强领导法治观念的培训,内容可包括依法治国、公平正义、执政为民、权力制约等。另外,还可以在干部的考评中设立“依法执政”的指标,用法治的标准来规范官员的执政行为。详参刘世昕、付雁南:《“法治思维”首次写入报告》,《中国青年报》2012年11月12日。
- ⑧ 季卫东教授指出:“加快建设社会主义法治国家”一句,尤其应注意“加快”二字,这说明存在一个速度问题。意味着在我们的各项政治议程中,法治国家的建设具有某种优先性,在某种程度上也暗示着,可能需要有个时间表。季卫东:《十八大报告中的法治思维》,资料来源:财新网,2012年11月9日,参见<http://china.caixin.com/2012-11-09/100458487.html> 2012年12月7日最新访问。

Better-off Lawful Governance as Leading Sign and Security for Better-off Society

MO Ji-hong

(Institute of Law Studies, China Academy of Social Science, Beijing 100720)

Abstract: The essay guided by Marxist law theory furthers dialectic relation between law governance and better-off society with “law-governance situation” as a leading indicator. It is argued that better law governance is also a important target for better-off society. The essay puts four standards containing basic moderateness and balance between law-governance “supply” and its “demand” as priority norm. The report for the Eighteenth National C.P.C Congress, setting the target for construction of a better-off society, puts a phased task and aim for the further implementation of governing land by law. It is a law-governance as base and security for a better-off society, whose “better-off” state is also a leading indicator for a better-off society.

Key Words: Law Governance; Better-off Society; State Governed by Law; State Governed by the Constitution

[责任编辑 潘静静]