

法治与小康社会

莫纪宏*

内容提要 本文以党的十八大报告关于法治与小康社会的基本论述为依据,通过解读十八大报告对小康社会提出的法治建设新要求,即“国家各项工作法治化”,创造性地提出了“法治小康”的概念。作者在文章中指出,“法治小康”是对“法治”建设状况与“小康社会”社会发展目标两个方面的期待与要求。作者通过对“法治”价值的基本内涵、“法治化”的最低制度与行为要求,指出了“小康社会”对“法治化”所提出的法治水平最低要求,包括法治“供给”与法治“需求”之间关系的基本适度 and 平衡;不同法律之间的相互协调,特别是法律制度自身的“统一性”;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,真正地实现“宪法法律至上”的价值目标;通过“法治思维与法治方式”来凝聚成“法治文化”形态的法治精神等等。本文还全面地考察了党的十一届三中全会以来我国“法治”价值内涵的逐渐形成、完善到成熟的发展过程,指出了“依宪治国”、“依宪执政”是实现“小康社会法治化”的必由之路这一重要的法治发展战略目标与机遇。

关键词 法治 法治小康 依宪治国 依宪执政

党的十八大报告明确指出,到2020年确保实现全面建成小康社会,并且对小康社会提出了诸多新要求。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。从上述论断可以看到,“国家各项工作法治化”是“小康社会”的一项重要指标。究竟如何理解“国家各项工作法治化”,是当下建设“小康社会”必须认真加以研究的重要理论问题。^①这里涉及到两个概念的界定和细化,一是“国家各项工作”的范围。二是“法治化”的判断标准。本文试图通过系统回顾改革开放30几年来我国社会主义法制建设不断发展、完善的历史轨迹,结合当下全面推进依法治国基本方略的各项工作部署,围绕着“法治小康”的价值理念来全面探讨“法治”与“小康社会”之间的辩证关系。

一、“法治小康”是“小康社会法治化”的重要价值形态

关于“法治”,其概念的内涵与外延,古今中外的思想家都有探讨。^②但各种关于“法治”的思想、学术和观点集中到一点,就是强调治理国家和进行社会管理要高度重视运用“法律”手段。至于“法律”手段在各种治理方式中的地位,则在不同国家、不同历史时期,重心则有所不同。在逻辑上不仅存在着“法治”中的“治”的对象是谁的问题,也存在着“法治”中的“法”是谁制定的法或谁认可的法的问题。

* 中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师。

① 陈晓明认为“国家各项工作法治化”并非简单的概念创新,而是有其深刻的内涵。国家各项工作法治化,实际上指的是依法治国方略的落实过程,是指国家的经济、政治、社会和文化建设都服从法律秩序的过程。人民代表大会制度就是我们党领导和支持人民当家作主,实现科学执政、民主执政、依法执政的重要制度载体。实现国家各项工作法治化,就要善于运用人民代表大会这一国家政权组织处理国家事务,就要善于发挥人大真正作为国家权力机关的职能作用。因此,充分发挥人大作为国家权力机关的作用,是党实现依法执政的必然途径,是实现国家各项工作法治化的根本制度选择。参见陈晓明《国家各项工作“法治化”之我见》,载《人民之声》2008年第10期。

② 古今中外都有系统的关于“法治”的学说,例如中国古代春秋战国时期的“法家”主张的“法治”说,古希腊亚里士多德等人主张的“法治”说。

从“法治”的“法”制定主体与“法治”的“治”对象对于“法治”概念的价值特征的界定能力来看,从不受任何具体的组织和个人支配的“法”的角度来看待“法治”的价值内涵,其重要性更加显著。在此层意义上,意味着在“法”之外、之上不存在“治”“法”的主体,那样,“法治”中的“法”在“治”的时候,自然就具有至高无上的正当性和法律权威,“法治”才能在价值形态上优于“非法治”,特别是“人治”。这里强调的“法治”中的“法”的至上性并不意味着“法”就不受任何价值形态的影响,“法”会天然地产生,而是指在现实生活中对人们行为起到普遍约束作用的“法”不受任何具体的组织和个人的意志的影响。如果在现实社会中存在“以言代法、以权压法、徇私枉法”现象,那么,从逻辑上来看,就没有达到“法治”价值的最低要求。至于说“法治”中的“治”的能力大小,这是“法治”自身的价值功能的体现。“法治”中的“治”的对象越多,“治”的能力越强,就说明“法治”的价值表现就越充分,反之,“法治”的作用就越小。因为在逻辑上既存在着“法治”价值的最低要求,同时也存在着“法治”价值功能发挥的程度问题,故在最低限度的“法治”与“理想化”的“法治”之间还存在着一个“可接受”的“法治”。对处于向一个高级发展目标迈进过程中的状态的描述,经济学上可以使用“小康”概念来表述,法学上同样也可以借鉴“小康”这一形象化的发展学概念来构建一个“法治小康”的法治发展阶段性目标。

所谓的“法治小康”,是指一个社会法治状况达到了社会公众所期望的与特定时期、特定国家的社会发展状况同步的“状态”,法律规范在国家治理和社会管理中发挥着至高无上的重要作用。换句话说,就是“法治状况”与“小康社会”的社会整体发展状况同步。从“小康社会”的制度特征来看,“法治小康”又可以理解为“小康社会法治化”。尽管“法治小康”其内涵与外延不完全等同于“小康社会法治化”,但其存在的社会基础和价值功能是与“小康社会法治化”完全一致的。“法治小康”很显然在当今社会的语境下是“法治”与“小康社会”概念的直接融合,表现在法理上,就是要求将目前正在建设的“法治”提升到与“小康社会”相适应的水准。结合习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话中所提出的“法治国家、法治政府与法治社会一体发展”的论述,“法治小康”既是“法治国家”建设进程中的一个重要历史阶段,同时又是“小康社会”对法制建设提出的具体制度建设任务。

二、从改革开放看我国“法制建设”中“法治”内涵的变迁

准确理解“法治小康”的内涵,既可以从“法治”自身的内涵与外延的不断丰富和完善的逻辑发展过程中去把握,也可以从法律与社会现实之间相互适应性的角度来考察。将此两者结合在一起最佳的考察线索就是党的十一届三中全会以来历届党的代表大会的工作报告以及党和国家领导人所发表的重要讲话,这里对“法治小康”可以做逻辑与历史相统一、法律与现实相适应两个方面的辩证考察。

(一)党的十一届三中全会提出的社会主义法制建设“十六字方针”为新时期我国“法治”价值的形成提供了政策依据

1978年12月22日通过的党的十一届三中全会公报在我国新时期社会主义法制建设方面具有划时代的意义。公报明确指出:为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。公报提出的“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”被称为社会主义法制建设的“十六字方针”。“十六字方针”的提出意义重大,不仅具有拨乱反正、正本清源的作用,而且还在恢复被文革破坏的社会主义法制的基础上为不断健全社会主义法制提供了明确清晰的政策依据。自此,以“十六字方针”为内涵的社会主义法制建设有了明确具体的内涵,成为新时期社会主义法学理论和法制建设的重要指导思想。

(二)党的十五大报告提出的“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略确定了我国“法治”价值赖以产生的正当性基础

1996年2月,江泽民同志在中央政治局法制讲座结束的讲话中,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”,^③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“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,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、依宪执政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。

党的十五大报告把“依法治国”明确规定为“党领导人民治理国家的基本方略”以来,依法治国基本方略经过了十多年的实践发展,在依法执政、民主立法、依法行政、公正司法、法律监督、法制宣传、法律服务、依法治理等各个环节和方面,取得了举世瞩目的成效,极大地显示了依法治国基本方略的科学性和社会主义法治的生命力。“法制”向“法治”的跨越,并不仅仅是文字上的简单变化,而是一种治国理念和价值的转型,自此,“法治”价值才真正从我国传统的法制建设经验中脱颖而出,成为指导我们进行法制建设的指导思想和强大的思想动力。

(三)“依宪治国”、“依宪执政”命题的产生奠定了我国“法治”价值合理存在和科学发展的逻辑基础

胡锦涛同志在2004年9月15日发表的《纪念全国人民代表大会成立50周年的讲话》中强调“依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政”。关于“依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政”的科学论断不仅给党的十八大报告提出“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”,而且使得我国“法治”价值的合理性更加深厚,使得“法治化”具有更加明确的发展方向。

“依宪治国”至少有四层含义: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”的活动给出了界限,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归根到底可以发现,党的十八大明确提出的、作为新时期诠释我国“法治”概念价值内涵的“法治思维和法治方式”,运用到实践中其实质内涵就是强调“依宪治国”。也就是说,“宪法之外”的任何言行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。

^③ 肖扬《依法治国基本方略的提出、形成和发展》,载《求是》(总465期)。

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。

三、“法治化”的最低制度性要求

“法治”与“法治化”两个相互关联的概念虽然在理论上内涵不完全清晰,但两者之间的逻辑关联却是非常紧密的。从“化”的中文常用格式^④来看,一般都是指将某项特殊的社会价值通过具体的制度或行为有效地表现出来,体现了一种价值内容与价值形式之间的辩证关系。因此,“法治化”的概念实质上是“法治”价值的“外化”,即通过制度化的手段或者是人们的行为习惯^⑤来使“法治”价值得到具体的实现。“法治化”是“法治”状态的判断标准,如果“法治”价值在实践中没有具体的制度加以体现或具体的行为习惯来加以“固化”,那么,“法治”价值只能停留在价值层面或者是抽象意义上,缺少对人们行为的实际规范指引力和约束作用。党的十八大报告对“法治小康”提出的基本要求是“国家各项工作法治化”,很显然,这里的“法治化”是有价值目标与制度手段之间的辩证关联的,也就是说,“国家各项工作”作为“法治”的“治”的对象和领域,必须要通过制度手段来实现“法治”价值的目标要求。十八大报告对“法治化”提出了原则性的要求,即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。上述“法治化”的要求具体可以解释为,“立法”、“执法”、“司法”和“守法”涵盖了“国家各项工作”,而“科学”是“立法”的“法治化”基础,“严格”是“执法”的“法治化”标准,“公正”是“司法”的“法治化”尺度,“全民”则是“守法”的“法治化”要求。但从法理上来看,“法治化”仍然需要在逻辑上细化,必须要达到一些最低的制度性要求,否则就不能确认制度手段与价值目标之间是否存在一致性关系,也就是说,“必要性原则”是判断“法治化”的最低制度化标准。不仅强调“法治”价值制度化的“多”与“少”的问题,更重要的和首要的是涉及到“法治”价值的“有”与“无”的问题,是“法治”价值是否存在的根本性问题。当然,没有“必要性”的制度手段保障的“法治”,就是在实践中根本没有得到实现的价值,就只是法理上的一厢情愿或者是只是执政中的一种托词。

美国法哲学家富勒教授在《法律之德》一书中把法治视为法律内在之德,在他看来,具备法治品德的法律制度由八个要素构成:一般性、公布或公开、可预期、明确、无内在矛盾、可遵守性、稳定性与同一性。^⑥英国牛津大学著名法理学者菲尼斯在《自然法与自然权利》一书里指出,法治是法制的一种特定德性。一种法律制度在以下八种意义上体现“法治”:第一,规则是可预期的、不溯及既往的。第二,规则无论如何也不是不能被遵循的。第三,规则是公布的。第四,规则是清楚的。第五,规则是相互协调的。第六,规则足够的稳定以允许人们依靠他们关于规则内容的知识而受规则的引导。第七,适用于相对有限情形的法令和命令的制定受公布的、清楚的、稳定的和较为一般性的规则的引导。第八,根据官方资格有权制定、执行和适用规则的人,一要对遵循适用于其操作的规则是负责的、可靠的,二要对法律的实际执行做到连贯一致并且与法律的要旨相符合。^⑦上述关于“法治”价值的制度化要求虽然较为具体、明确,不过判断“法治”价值的“有”与“无”的“法治化”状态,最重要的制度手段还是“人民主权”原

④ 所谓的“化”近年来在我国法学界的流行用法主要是指价值的制度或程序表现,最有影响的是“宪法司法化”。该概念的始作俑者黄松有给宪法司法化下了一个明确的定义,即“所谓宪法司法化,就是指宪法可以像其他法律法规一样进入司法程序,直接作为裁判案件的法律依据。”参见黄松有《宪法司法化及其意义——从最高人民法院今天的一个〈批复〉谈起》,载《人民法院报》2001年8月13日。

⑤ “法治化”中的“化”理解角度很多,近年来有从法律与习惯的关系来考察的。例如,张训认为:法治化不能是法律条文自上而下的灌输,而是要在往返于习惯和法律之间孕育法治精神的行程中实现。习惯升华为法律、法律回归习惯是法治化的一体两面。从习惯到法律的过程是人类逐渐走向文明的过程,也是社会逐步迈向法治化的过程;从法律到习惯的过程则是法律普及并深入人心的过程,也是法治化最终达成的过程。因而,汲取习惯的养分或者直接将习惯纳入自身体系是一种立法常态,而法律实践则希求民众认同并养成“习惯法律”的法治精神。参见张训《法治化的一体两面》,载《法制日报》2011年12月14日。

⑥ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, pp. 46-94.

⑦ John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, pp. 270-271.

则的程序化、“宪法至上”原则的制度化以及基于“统一解释”制度来实现的“法制统一性”。特别重要的,就是作为根本法宪法之外、之上不存在任何“特权”。也就是党的十八大报告所强调的“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’。”“执政党”在宪法和法律的范围内活动以及任何组织和个人不得享有超越宪法的特权,是判断“法治”价值“有”和“无”的最低制度化标准。如果背离了这个最低标准的要求,不管在实践中制定了多少部法律,成立了多少执法机构,司法审判机制如何完善,等等,都不可能产生真正意义上的“法治”,也就不可能形成体现“法治”价值内涵的“法治化”制度形态。习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话中也突出强调:宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。任何组织或者个人,都不得有超越宪法和法律的特权。因此,“法治”价值的外化实质上是“宪治”,也就是说,通过制度化的手段来体现“法治”价值的要求,最低制度性要求就是要在实践中努力地去实施宪法,将宪法的权威真正建立在一切国家机关、社会组织和公民个人之上。落实宪法各项规定的“宪政”得不到实现,“法治”价值在实践中也就是无“化”可言,故“法治化”的最低制度性要求就是在实践中真正地实施作为根本法的宪法。

结合法治国家的行宪经验与实践,实施宪法至少有以下三点是必要的:一是宪法实施的监督机制是否健全。二是宪法适用机制是否有效地建立。三是违反宪法的行为是否得到有效处理。可以说,目前的主流宪法学理论在评价宪法实施状况时主要考察上述三个方面的问题。但是,也应当看到,宪法实施本身毕竟是一个独立的宪法现象,它的核心价值要求是宪法规定在实际生活中的实现,因此,相对于宪法实施的监督来说,宪法实施本身更重要。宪法实施的监督只是保证宪法实施的一项重要的制度机制,本身并不能代替宪法实施,加强宪法实施的工作也不能只抓对宪法实施活动的监督。宪法适用作为一种特殊形式的宪法实施,因为受到比较明确的宪法程序的约束,所以,宪法实施状况通常比较容易判断,但是,具有宪法职权的国家机关长期怠政,也会影响宪法实施的效果,故在国外宪法制度中,大多数确立了国家机关宪法适用不作为的调控机制。最后,一个国家的宪法实施状况与负有宪法实施职责的主体的违宪状况紧密相连的。在一个“法治化”的社会中,由于人们的行为完全纳入到法治评价体系中,故违宪行为越多越频繁,意味着宪法实施的效果和状况就越不佳;相反,违宪行为很少,则意味着宪法实施的总体状况良好。但是,违宪行为的出现以及对违宪行为的处理还涉及到各种非“法治”因素的影响。事实上,在很多“人治”社会,由于缺少必要的违宪审查机制,故有大量的违宪行为无法被有效地发现,所以,尽管通过制度机制发现和加以处理的违宪行为很少,但不能因此就可以简单化地断定这个国家宪法实施的状况就很好。要解决当前我国宪法实施中的问题,法理上的思路在于要突出“依宪治国”、“依宪执政”的理念,只有在国家机关、社会组织和公民个人的日常行为中自觉地养成以维护宪法权威、履行宪法职责为己任的习惯,宪法才能真正地走进人们的日常生活,宪法作为根本法也才能成为“必要之法”。此外,加强对宪法实施的监督以及建立起及时和准确反映宪法实施效果的违宪审查机制,才能真正地将宪法实施问题的重要性突出出来,只有对违反宪法的行为形成制度上的“不容忍”或“零容忍”,宪法实施状况的好坏才能引起社会各界的高度关注和有效重视。因此,摒弃各种非理性和情绪化的贬损我国现行宪法实施状况的言论,必须从启动违宪审查机制这些非常基础性的制度建设入手,才能从根本上扭转在宪法实施问题上存在的模棱两可和举步维艰。

四、“国家各项工作法治化”与法治的社会功能

党的十八大报告对“小康社会法治化”状态的描述是“国家各项工作法治化”,这里除了“法治化”本身需要达到制度或行为上的最低标准之外,对于“法治化”涉及到的领域和“法治”中的“治”的对象和范围也提出了最起码的要求,即“国家各项工作”。要准确地理解“小康社会法治化”的内涵,若不能在法理上确立一个相对清晰的界定“小康社会法治化”的适用领域的标准,也是很难把握“法治小康”的精确

内涵与完整外延的。这里最关键的问题就是如何理解“国家各项工作”。从法理上来看,“国家各项工作”涉及到三个中心词,一是“国家”,二是“工作”,三是“各项”。如果从文意来看,国家工作是一个具有实意的词组,在法理上可以视为“为国家的存在与运行目的而产生的活动”,宪法学上可以简单称之为基于“国家职能”而行使国家权力的活动。这些活动从政治学上可以区分为国家的统治行为与国家的管理行为两个类型。国家的统治行为涉及到主权问题以及相关的国际法问题,在法理上不完全受制于一个国家国内法的约束;国家的管理行为则是完全必须依托一个国家的主权来进行的。“国家各项工作”从逻辑上来看,应当覆盖了国家的统治行为与国家的管理行为的所有方面,“国家各项工作”的“法治化”必然要求一个国家不论是从从事国际交往,还是对内进行治理,都必须依据法律的规定。国家行为必须要“有法可依”、“于法有据”。如果在制度建设上明确提出“国家各项工作法治化”这样一个法治发展目标,就意味着一个国家不论是对外交往,还是对内管理,只要是履行国家职能的活动都必须纳入“法治”的轨道。当然,由于在现代社会,一个国家在履行国家职能时主要是通过国家机构来进行的,故“国家机构各项工作法治化”从逻辑上来看,应当包括在“国家各项工作法治化”的范围。这就如同“法治国家”必然离不开“法治政府”作为主要的内涵。但是,“国家各项工作法治化”是否囊括了“社会管理工作法治化”,这是当前学术界正在讨论的问题。^⑧ 如果从严格的文意解释角度来看,“国家各项工作法治化”并没有将“社会各项工作法治化”纳入其中,也就是说,“小康社会法治化”的基本要求是首先直接针对“国家行为”与“政府行为”的,“社会各项工作法治化”并未作硬性要求。但是,从党的十八大报告关于“国家治理与社会管理”相互关系^⑨的论述来看,“国家各项工作法治化”的内涵应当已经包括了国家对社会治理的所有方面,只是完全由社会来实现自治的领域,在逻辑上可能没有完全被囊括在内。习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话中明确指出:坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,扎扎实实把党的十八大精神落实到各项工作中去,为全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面而努力奋斗。上述讲话精神是将“法治国家”、“法治政府”与“法治社会”紧密联系在一起,也就是说,对国家提出的“法治化”要求也必然是对社会提出的“法治化”要求,从建设“小康社会”的角度来看,不可设想,“小康社会法治化”只对国家行为或者是国家机构的行为提出达到一定程度的“法治化”要求,对整个社会,特别是具有自治性质的群众性组织、社团或者是社区、公共场所、学校、医院等等没有任何“法治化”的期待。所以说,“国家各项工作法治化”作为“小康社会法治化”发挥自身作用的区域,从理论和实践两个方面都应当理解为包含了国家生活与社会生活相互关联的所有方面。“法治化”的覆盖领域与效力范围必然会辐射到作为法律规范调整对象的社会关系的所有领域以及社会关系结构的所有方面,应当全面体现法治的社会功能。

五、“小康社会”对法治水平最低限度的要求

“法治小康”是“小康社会法治化”的重要特色,它表现在具体的法治实践中,即不仅在制度设计上要保证最低限度的“法治”价值要求得到实现,更重要的是与小康社会的社会发展状况相适应的“法治”还必须达到一定的“水准”和“文明程度”,“法治小康”并不是停留在最低限度的“法治化”上,而是一种具有一定质量的规定性和一定数量要求的“法治化”,是“法治化”的一种比较高级的进步状态。具体说,可以从以下几个角度来衡量:

^⑧ 吕涛、尹学军认为:社会工作专业工作,应该体现规范性。依法认定社会工作的专业性,依法评价社会工作,依法规范社会工作者的行为势在必行。社会工作法治化应该以社会工作职业化、专业化为目标,按照全新的标准确立社会工作职业的活动范围、具体工作内容,甚至包括从业伦理等要求。在职业化基础上进一步依法(或立法)拓展社会工作领域,提升社会工作效果,并使这种机制制度化,进而形成社会共同意识,实现社会工作的全面法治化。参见吕涛、尹学军《略论社会工作法治化》,载《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2006年第6期。

^⑨ 党的十八大报告中明确指出:更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,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。上述论断是将国家治理和社会管理明确放在一起作为法治作用的领域。

(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和平衡

“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,表现为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的保障,人民群众因为物质文化需求的较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的“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。^⑩二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。^⑪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”,不在制度上真正地建立起一套机制来有效地解决司法审判机关信访部门所处理的涉法涉诉信访,就无法为小康社会提供可靠的法律保障。

(二) 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”^⑫

从“法治小康”的法治水准来看,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。胡锦涛总书记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,从法律技术上来看,就是要依据宪法和党的政策,来对各种法律法规进行“统

^⑩ 从2005年开始,我国连续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。

^⑪ 习近平总书记在北京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。

^⑫ 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。《列宁全集》第33卷,人民出版社1957年8月第1版,第326页。

一解释”^⑬故建立法律法规的“统一解释制度”是“法治小康”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)在现代法治社会,各项法律制度在日常社会中的最重要的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,真正地实现“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。党的十八大报告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。

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的必要的“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。“宪法的生命和权威在于实施”。

(四)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

^⑬ 在我国,早在 1946 年《中华民国宪法》中就已经确立了“统一解释”制度。该“宪法”第 78 条的规定:司法院解释宪法,并有统一解释法律及命令之权。为实施《中华民国宪法》第 78 条关于统一解释的上述规定,在 1949 年新中国建国之前的国民政府司法院大法官会议对《中华民国宪法》于 1949 年 1 月 6 日(中华民国三十八年一月六日)发布释宪第二号解释(关于宪法第 78 条)声称:宪法第七十八条规定司法院解释宪法并有统一解释法律及命令之权。其于宪法则曰解释,其于法律及命令则曰统一解释,两者意义显有不同。宪法第一百七十三三条规定宪法之解释由司法院为之,故中央或地方机关关于其职权上适用宪法发生疑义时,即得声请司法院解释,法律及命令与宪法有无抵触发生疑义时亦同。至适用法律及命令发生其他疑义时,则有适用职权之中央或地方机关,皆应自行研究以确定其意义而为适用,殊无许其声请司法院解释之理由。惟此项机关适用法律或命令时,所持见解与本机关或其他机关适用同一法律或命令时,所已表示之见解有异者,苟非该机关依法受本机关或其他机关见解之拘束或得变更其见解,则对同一法律或命令之解释,必将发生歧异之结果,于是乃有统一解释之必要,故限于有此种情形时,始得声请统一解释。本件行政院转请解释,未据原请机关说明,所持见解与本机关或其他机关适用同一法律时所已表示之见解有异,应不予解释。

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、从基层草根到领导干部,也必须要学会运用“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。

总之,“法治小康”作为“法治”与“小康”的结合体,绝不仅仅是语言学意义上的简单并联,而是具有深刻的思想背景与制度实践内涵的有机统一。“法治小康”是对“法治”与“小康社会”两个方面提出的新要求,它是将全面推进依法治国基本方略的具体实施策略与2020年全面建成小康社会、本世纪中叶全面建成社会主义法治国家的发展战略有机结合的新思想、新理念。它的基本要求是全面实施作为根本法的宪法,它的理想目标是在社会公众与领导干部中逐渐培养起运用“法治思维与法治方式”解决重大社会矛盾与法律纠纷的法治意识,形成一种崇尚宪法、尊重宪法、实施宪法、爱戴宪法与拥护宪法的宪法文化,以宪法文化为核心构建法治文化,以法治文化来保证“依法治国”、“依法行政”与“依法行政”的共同推进和“法治国家”、“法治政府”与“法治社会”的一体发展。

Abstract: This article creatively proposes the conception of “well-off society based on the rule of law” through interpreting the new requirements of the rule of law construction for a well-off society in the report of the 18th National Congress of the Communist Party (NCCP), that is “the rule of law of national work”, according to the basic augments on rule of law and a well-off society in the report of the 18th NCCP. The author points out in the article that the “well-off society based on rule of law” is the expectation and requirement for the aspects of the situation of constructing the “rule of law” and the social development objectives of a “well-off society”. The author points out the minimum requirement for the level of the rule of law of “legalization” proposed by “well-off society”, including the basic appropriateness and balance between “supply” and “demand” of the rule of law through the basic connotation of the value of “the rule of law” and the minimum system and behavior requirements for “legalization”, mutual coordination between different laws, especially the “unification” of legal system per se, absolutely denying the rule of man, carrying forward the rule of law and actually realizing the value objective of “supremacy of constitutional law” through carrying out the basic strategy of governing the nation according to law, condensing the spirit of rule of law of the form of “the rule of law culture” through “the rule of law thinking” and “the rule of law way” and etc. This article also comprehensively explores the development process of the value connotation of “the rule of law” in China from gradual emergence, improvement to maturity since the third plenary session of the 11th central committee of the Communist Party and points out the fact that “governing the nation according to constitutional law” and “managing state affairs according to constitutional law” are an importance objective and opportunity of the development strategy for the rule of law, which is the only way to realizing “the rule of law of a well-off society”.

(责任编辑:李小明)