



大国法治与精细化治理

■ 支振锋

【关键词】法治 治理 精细化 发展

【中图分类号】D6

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2014)02-0013-04

一、发展与法治的悖论？

新中国成立、尤其是改革开放以来，我国在短短几十年的时间，取得了人类历史上绝无仅有的发展奇迹。这个发展，在广度上无与伦比，是人类历史上迄今为止唯一一个以13亿人之众，在长达30年甚至半个多世纪的时间里，经济持续高速发展的典范；在深度上前所未有，60年的发展从根本上改变了传统的政治结构、社会结构和经济结构，人民民主、依法治国、市场经济、权利保障等制度逐渐健全。而且，对内平和稳定，发展中不仅不存在对外依附和依赖，还建立起了独立自主的工业体系、科技发展和国民经济体系，并为全球减贫做出最大贡献，贫困人口总数占世界极度贫困人口比例从1981年的43%显著下降至13%，更难得的是，还在急剧的社会转型中维持了社会稳定^[1]；对外和平包容，与西方发展中的对外贩卖奴隶、贩卖鸦片、屠杀印第安人和土著居民、殖民统治和剥削、以不平等的国际经济秩序巧取豪夺，甚至发动灭绝人性的大屠杀和世界大战，以及对内的圈地运动、镇压罢工、宗教迫害、种族屠杀等相比，中国发展对人类展现的却是和平、包容与分享。可以说，中国人用短短几十年的时间实现了西方数百年才取得的发展，而且，比起传统的西方发展也更为和平和更有道德。

然而，值得深思的是，在境内外舆论和媒体上，中国却展现出了另外一番景象。官商勾结、贪污腐

败、贫富分化、血汗工厂、环境污染、暴力拆迁、道德滑坡^[2]等社会丑恶现象与严重问题却屡禁不止，甚至在某些特定条件下还有恶化的可能。一方面，官员法治思维与依法办事能力不强，实践中对一把手缺乏有力制衡，造成重大决策缺乏科学和民意基础，甚至践踏公民合法权利；另一方面，民众信访不信法，群体性事件和涉法涉诉信访居高不下，报复社会的恶意犯罪增多，危害社会稳定。一方面，政府铁腕反腐、强力维稳，反腐从打苍蝇到打老虎不断升级，维稳也从具体保障到政治资源不断加大投入；而另一方面，反腐与维稳的各种重要举措又不断遭到舆论界以西式法治与人权为标准的种种非议。特别是在自媒体时代，一系列官员腐化堕落丑闻、涉黑血腥暴力拆迁和恶性案件，又导致人们的不安全感增强，甚至危及对党和政府的信任与信心。

于是，当代中国就呈现出了一个意味深长的悖论：一方面，改革本就是一个包括法制建设在内的革故鼎新的否定之否定的过程；而另一方面，改革与改革者却始终面临着西式法治和人权论者的非议与质疑。因此，如何理解与解决发展奇迹下的官员贪腐、公民权利被践踏、司法信任度不高的现象；尤其是在十八届三中全会做出全面深化改革重大战略部署，并强调推进法治中国建设的新形势下，如何认识、理解和解决改革、法治与转型过程中的种种矛盾甚至悖谬，就成为重要的时代命题。

二、法治转型的内在张力

法治是人类社会治理体制发展的优秀结晶，是古今中西的思想者与实践者们留给我们这个时代的巨大贡献。因此，实现法治就成了当今世界诸多第三世界国家的政治理想，从一战、尤其是二战以来，向法治转型成为发展中国家的时代强音。但由于西方强势的理论输出与意识形态侵略，作为一个系统的、复杂而动态的法治却逐渐被简单化为一种不容置疑的教条。但是，丰富翔实的实证研究可以尽可能地还原第三世界国家法治转型的真实样态，揭示出法治转型过程中呈现出的种种张力。

第一是大国的法治转型难题。依照世界银行梳理的215个经济体来看，除了传统发达国家外，所有法治转型国家中，迄今为止，成功者竟然不过区区10个左右，仅占约4.6%。^[3]如果仔细分析的话，人口上亿的发展中国家（大国）中，目前尚无一个取得公认的法治转型成功者。不管是东亚“四小龙”，还是中欧的捷克、匈牙利等国，取得法治转型重大成就者，都是比较小的国家或地区^[4]；金砖五国虽然近年来经济发展强劲，但作为大国，它们的法治之路仍然漫长修远。这说明，发展中大国的法治转型，会展现出与小国不同的更大的复杂性。

第二是集权与放权的平衡。中国改革有一个奇特的开端，被称为“松绑”。^[5]松绑一般被认为有双重意蕴：一是政府职能上由集权向分权的转变，集中体现为政府对社会放权以及管制的减少，比如对行政许可的严格依法规制；二是政府与社会关系的重新厘定，政府管好该管的，不该管或者管不好的，交由社会自治。而对于其他发展中国家而言，还意味着打破权力的垄断性，尤其是打破一家一姓的专制独裁的统治，实现所谓的民主化转型，从而出现法治转型与民主转型的交叉交织。

从其他国家转型的经验实践来看，这种改革导致了如下几个后果：第一，从“一抓就死”变成“一放就乱”，西式的民主与选举之路，在绝大多数转型国家，并未成为通往理想的天国之路，反而成了通向混

乱的地狱之门。苏东剧变、阿拉伯之春，民主化导致的不是法治而是一个起火的世界。^[6]第二，全球恐怖主义的盛行，由于西方输出的自由、民主、人权与法治均需要昂贵的社会成本，引起不少第三世界国家中民众期待与现实之间的落差，从而激化种族、阶层之间的矛盾，以及文明的冲突^[7]和宗教极端主义的兴起，引发社会冲突甚至恐怖行为。第三，只有东亚、中欧等极少数国家，成功实现了法治或者民主的转型。

但我国的情况与其他发展中国家又有所不同。由于在转型的同时保持了政治秩序、社会稳定、经济发展与民生改善，所以说改革取得了重大成就；而由于存在腐化堕落等种种社会丑陋现象，法治建设也仍然任重道远。但这绝不能说成是失败，而只是转型与发展中不得不做出的取舍与付出的代价。一个被理论界和实务界广泛忽视的问题是，受西方影响，学术界往往认为法治就是约束政府的权力，对于西方发达国家而言，这种认识自有其道理；但对于转型国家而言，法治与政府能力却呈现出一种悖论的状态：政府既是法治所要约束和限制的对象，但强大的国家能力却又是法治转型可能成功的前提。^[8]同理，改革开放以来我国之所以能够取得如此重大的成就，就是因为中国政府所具有的强大国家能力。这就导致了另外一个两难：粗放发展与精细治理。

第三是粗放发展与精细治理的嬗递。为了推进改革开放与法治建设，必须具有强大的国家能力，具体来讲就是“集中精力办大事”。为此，政府以及地方党政首长被赋予巨大的权力和资源，使得他们能够高效率地进行基础设施建设，同时千方百计引进资本与技术，并极大地促进了经济发展，但也因此有部分“一把手”失去有力约束，导致腐化堕落、行贿受贿、漠视甚至践踏公民权利，最终接受法律制裁。而另一方面，政府在集中资金和权力办大事的同时，客观上导致对社会的“松绑”成为政府的“减负担”与“甩包袱”，放松对民生保障的投入，一定程度上降低了经济发展给人们带来的幸福感。在一段时间内，这种粗放型发展对于提高人民群众的物质生活水平极为重要。但在经济发展达到一定水平之后，人们对尊严、权利



等精神性财富也在逐渐提升。^[9]

同时，虽然改革开放以来中央高度重视法治建设，在修宪时将依法治国和人权保障写入宪法，并于2010年成功建成社会主义法律体系。然而，一方面，由于社会迅速发展，各种社会关系多变而难以固定，难以形成相对稳定的规制，使得立法很难保证与社会发展相辅相成、若合符节；另一方面，虽然中央政府高度重视制度建设，提出领导干部要树立法治思维和增强用法治方式办事的能力，但在如火如荼的社会大发展与大转型中，一旦僵硬的规制不适应发展的需要，往往就会被规避、漠视甚至践踏。改革与法治，呈现出一种相反相成的矛盾运行关系。

三、大国法治的精细化治理

有了全球的视野，我们就能更好地分析中国问题。对于当前中国法治的现状，学术界颇有不同看法，而且颇多悲观者。这些人大多可以归结为不同类型的体制决定论者，他们不能在法治转型的全球视野与中国发展的全局实践中看问题，往往片面地认为法治不彰是由于不信奉普世价值、不实行多党政治等西式民主，因此不遗余力地鼓吹西化的政治体制转型。体制决定论者固然有其洞见，比如限制公权、保障民权、分工制衡，都是法治的要义，但他们显然忽略了为什么全世界法治转型大多不成功的事实及其原因，也因此混淆了法治转型中必然或偶然伴随的不良现象与法治之道的选择问题。

也就是说，我国在法治转型与法治建设中固然出现了种种不可否认的问题，但这些问题本身并不足以导致对现行政治体制的否定。世界上没有完美的体制，任何体制在运转中都会出现各种各样的问题。迄今为止，除了我们，世界上还有哪个国家能够在保持国家和社会稳定的情况下，进行如此波澜壮阔的变革呢？在中国道路一甲子取得如此巨大成就的前提下，我们的问题就不是对它的质疑与否定，而主要是修订与完善，以及随形势变化而进行的调整。

正如前文所述，政府必须发展经济、建设基础设施，还要保障民生，但钱从哪里来？于是，不少地方

政府都成了超级公司，治理变成了经营，形成发展的县域竞争，或者不同区域的竞争，促进了经济的迅猛发展，也导致了庸俗的政绩观，不少地方官急功近利，成为季挖挖，热衷于造城、修路、盖楼，但却在一段时间内导致民生保障不足，造成民众上学难、看病难、住房难；相应地，环境污染、暴力拆迁、贫富分化、地域发展失衡问题也就越演越烈，导致公民权利被侵犯，被剥夺感增强。虽然经济发展令绝大部分人都受益了，许多人却感受不到权利与尊严，甚至丧失了对政府的认同与信任。

这种状况必须改变，也正是法治可以大有作为之地。但改变是革新而不是否定，不是否定经济发展、不是否定强有力的政府、也不是否定修路、造城与建设基础设施，而是力图实行科学、均衡发展，通过法治政府、法治社会与法治国家的一体建设，以更加精细和科学的制度，将权力关在笼子里，让政府在做好事上更加强有力，在做坏事时无能为力；不仅能够发挥主观能动性，实行区域竞争，造福一方，还能对民意具有真实的回应性，充分保障重大决策中民众的有序与有效参与。简言之，就是在经济发展已经取得重大成就之后，在继续进行经济建设的同时，也要投入更多精力和资源进行政治建设、社会建设、文化建设与生态文明建设，从各方面解决人们的物质文化需求，为法治建设提供一个良好的环境；同时，要逐渐改变以往特定条件下抓大放小的发展策略，政府不仅要干大事，更要管好小事。

以客观眼光来看，以往的半个多世纪里政府大事干得很好，但在集中精力办大事的形势下，以往党最擅长的密切联系群众、为群众排忧解难办小事的弦儿却多少有些松懈了。但实际上，对于日常百姓来说，哪有那么多大事发生？更多还是柴米油盐、婚丧嫁娶、奉老育小、吵架拌嘴等民生细故，这些细故对政府来说可能是具体的、琐碎的、细小的，但对于民众来说却是他们生活的全部，就是天大的事。正如当年民众以小推车推出了淮海战役的胜利，今日政府也必须通过办小事来赢得民心。从制度上来说，就必须实行更为精细化的治理。

事实上,经过30多年的改革开放,我们取得的经济奇迹也为精细治理提供了坚实的物质保障。而且,多年来积累下来的矛盾,也到了必须给予足够重视和解决的时候。比如,我国是统一的多民族国家,实行单一制,但在老少边穷地区,大多依然经济欠发达,社会欠开放,尤其是对于我们这样地域广阔、发展不平衡的大国来说,广袤的东中西部地区以及南北方在各方面都差异巨大,这就要求我们必须在一定程度上放松对法治的形式主义或程序主义的挑剔,而允许地方的制度创新与差异。同时,也要充分意识到,再强大的政府都不是无所不能的,政府管不好的,不该管的,要充分放手,交给市场和社会自身,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用;要充分规范和引导民间社会组织健康发展,促进社会自治的能力。因为法治的实质,不是事事都得靠国家、上法庭,而是法律下的自律与自治。

更重要的是,要强调政府精细化治理的能力,增强政府办小事的能力,统筹好大小,树立人民无小事的观念。经济和社会发展到一定程度之后,人们对政府的要求会更精细、也更挑剔,对自己权利和尊严的捍卫也会更强烈、更尖锐。因此,以往那种修得起宏大建筑,却不能使用合乎规格的钢筋水泥;十几顶大盖帽,管不出一桶好奶粉;新房建成了,几代人的积蓄也被掏空了;菜篮子丰盛了,地沟油、添加剂和农药残留却也更窝心了;寿命变长了,去医院看病却更挤了;基础设施建成了,一线奋斗的干部却倒下了,结果导致对国家有信心,对自己心没底 的状况,必须得到切实扭转。

改革进入新时期后,上述问题都是必须尽力着手解决的问题。如果说以往主要是大干快上的冲劲儿,那么现在就应该有更重视精雕细琢的巧劲儿。必须细究大和小的辩证法,理解强和弱的相对论,把握条和块的空间感,奏好治与法的协调曲。只有既注重从宏观建设的大处着眼,又注重从春风化雨的小处着手;既注重具有如臂使指执行能力的强政府,又重视能够自我调适灵活弹性的强社会;既着眼一竿子插到底从上到下的一盘棋,又允许根据地方条件因地制宜的多

样性;既注重党和政府在端正党风政风上的强大动员能力,又强调坚持依法治国在法律制度建设上的长期性全局性,才能实现十八届三中全会决定中所提出的全面深化改革的总目标:完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

注释

- [1] 参见暨佩娟、韩硕:《世界和联合国报告显示中国引领全球减贫》,《人民日报》2013年4月19日。
- [2] 《温家宝痛斥染色馒头瘦肉精等事件:道德滑坡严重》,《京华时报》2011年4月18日。
- [3] 支振锋:《法治转型与国家能力》,《中国图书评论》2013年第11期。
- [4] 日本、西班牙和德国需要另外考虑。这些国家在二战之前的发展不仅与对外侵略密不可分,而且还在内部导致了严重的社会危机,最后发展为罪恶的法西斯主义。虽然这些国家在二战之后也都有一个转型与发展的过程,但它们的发展在更大程度上是重建。而且,日本迄今缺乏对侵略战争的深刻反省,其未来发展方向并不确定。西班牙和德国则可以说是成功重建与转型的典范,但它们并不属于发展中世界。
- [5] 夏勇:《乡民公法权利的生成》,载夏勇主编:《走向权利的时代》(修订版),中国政法大学出版社2000年版,第652页。
- [6] 参见【美】蔡爱眉:《起火的世界——输出自由市场民主酿成种族仇恨和全球混乱》,刘怀昭译,中国大百科全书出版社2005年版。
- [7] 参见【美】亨廷顿:《文明的冲突》,周琪等译,新华出版社2013年版。
- [8] 支振锋:《法治转型与国家能力》,《中国图书评论》2013年第11期;支振锋:《变法、法治与国家能力——对近代中国法制变革的新理解》,《环球法律评论》2010年第4期。
- [9] 参见张永和等:《中国大众人权观念调查报告》,载李君如主编:《人权蓝皮书:中国人权事业发展报告NO.3》(2013),社会科学文献出版社2013年版。

(作者为中国社会科学院法学研究所副研究员、《环球法律评论》副主编)

责任编辑 赵 玥