

制,就一定会把已经结构在法律中的公民(法治)政治智慧发扬光大。

其三,国家必须承认并保障每位公民的主体性和个体人格,营造主体多元、文化多元和价值多元的环境,并推进每位公民参与法治、自谋福利的文化自觉。法治政治智慧,归根结底是一种文化智慧,属于文化范畴。但是在一个法治政治智慧本身匮乏的文化传统中,要培植并发展法治政治智慧,除了前述公民的政治参与、市场参与之外,还需要从文化入手,放手公民的文化参与,并最终形成公民的法治文化自觉。

法治既是一种制度规范,也是一种文化现象,所以梁治平在论及法律时,强调要“用法律去阐明文化,用文化去阐明法律”<sup>[22]</sup>。法律之为文化,一方面是它提供了人们日常交往行为的生活样本,另一方面是它以人们日常交往行为的规定性为蓝本和规范原型。因此,它既需要人们以法律为行为依托甚至精神依托,也需要把它内化为人们行为必守的规范根据和信仰内容。对法律的此种文化解读,是进一步在文化层面促动公民参与法治,并培育和缔造法治政治智慧并反过来以之滋润、涵养法治的重要因素。

综上所述,中国法治无论从政府层面,还是公民层面都必须关注法治(公民)政治智慧,没有这一新政治智慧的涵育和培养,法治或者陷于政治工具主义的泥潭,或者只能在道德意识形态宣教中作些点缀。而作为近现代国家治理一般理念、根据和路径的法治——依法控权和依法管理,反倒成为可望而不可即的海市蜃楼。

## “法治中国”的意义阐释

陈金钊\*

---

**内容摘要:**法治中国的提出决不是要停滞改革,而是要在法治框架内稳步实现社会转型。这既是建立在对国内外形势更为深入的分析之上,也是对法治观念、法治理念和法治精神更深刻的洞察。“法治中国”是法治精神的全面延伸,需要把法治精神内化为政府、政党和公民对法治的信任,把法律、法治话语当成思维决策的意识形态,把法治精神全面延伸到法治中国建设的理解中去。“法治中国”实现了由局部到整体的升华。法治中国使改革有了长远目标。在法治中国的目标明确以后,法治优位成了我们认可行动方针,任何改革都应该于法有据,应该重视用法治方式凝聚改革共识,应该用法治思维和法治方式化解社会矛盾。

**关键词:**法治中国 法治精神 改革与法治 法治方式 法治思维

---

与法治相适应的意识形态形成需要新的概念。法治中国的概念的提出,虽然谈不上是全新的概念,但是经由习近平总书记的强调产生了重大政治、社会乃至对学术研究的影响力。在习近平总书

[22]梁治平:《比较法与比较文化》,《读书》1985年第9期。

\*华东政法大学法律学院教授,博士生导师。

本文系国家“2011计划”司法文明协同创新中心研究成果。

记以及中央文件正式使用“法治中国”的概念以前,法治中国作为一个词组已经在很多文章中被使用。从最早使用该概念的情况看,“法治中国”是由法治概念的泛化而衍生的一系列组合之一,几乎是与法治浙江、法治上海、法治山东等同时产生的概念。可以说是“依法治国、建设社会主义法治国家”成为中国的治国方略以后的新词组。这一新的词组在产生之初好像没有特别的意义,在学界也没有太多的争论和诠释。直到今天仍然有一部分人认为,法治中国就是建设法治国家。然而,随着对法治概念以及法治观念认识的加深,以及中共中央对法治的重视,“法治中国”的概念不仅在政治上,而且在学界都产生了热烈、积极的反响。在阐释“法治中国”意义的时候人们发现,“法治中国”的概念,并不是法治与中国的简单组合。从法学研究发展来看,“法治中国”的概念是对国内外法治研究自然得出的结论,是对法治政府、法治国家和法治社会关系深入思索的升华,是对社会转型、社会改革与法治关系深入思考的产物。关于“法治中国”的思索,使我们找到了法治国家、法治政府和法治社会的上位概念,使各种抽象的法治概念可以具体化为统一的“法治中国”的表述。这样,法治本来是促动改革和社会转型的工具,但在法治中国的概念中,法治成了社会转型或社会改革的目标。法治实现了从纯粹的工具到目的或目标的转换。正是因为法治中国目的或目标的属性,决定了改革与社会转型都应服务于法治中国建设这一目的,从而使“任何改革都应该于法有据”有了正当性。应该注意到,法治中国的提出决不是要停滞改革,而是要在法治框架内稳步实现社会转型。这既是建立在对国内外形势更为深入的分析之上,也是对法治观念、法治理念和法治精神更深刻的洞察。

### 一、“法治中国”是法治精神的全面延伸

欲搞清楚法治中国的意义,就需要认清法治的精神之所在。法治不仅是一种政治文明现象,而且是法律文化现象。从政治思想文化的角度看,法治是一种意识形态,是一种治国理政的决策方式。法治中国建设离不开法治意识形态的形成。“法律能否以及在多大程度上可以内化为民众的主体意识与潜在素养,是法治的生命力之所在。”<sup>[1]</sup>只有在法治自觉的基础上,在人们的意识形态中才能形成对法治的自信;也只有自信的基础上,中国才有可能实现法治自主或法律的统治。因而,政法思维方式向法治思维方式的转型是必要的。法治意识形态的精髓是法治精神,包含了对法治多个视角、多重元素的理性构造。汪习根认为:“主体维度的法治中国涵摄了主体的法治自觉、自信、自立与自强,客体维度的法治中国聚焦于从依法治权与依法维权的二元对立转向互信、和谐的权利与权力关系模式与治理格局,致力于构建友爱的党民关系、友善的政民关系和友好的法民关系;在时间维度上,法治中国是中国模式的历史养成与现实创新的统一;在空间维度上,法治中国旨在谋求中国在全球的法治话语权、法治治理权、法治管理权和法治发展权。”<sup>[2]</sup>法治意识形态是一个综合体,包含了各种价值的相互关系。虽然民主、自由、秩序、限权、理性、平等等等都可以表征法治的精神,但对法治精神的确认不能抓住一点不顾其余。“多层次多角度的阐释和解读比任何单纯从某一个层面某一个角度阐释和解读能更全面、更深刻地揭示‘法治中国’的内涵和外延,任何单层面的阐释和解读可能都会留下或多或少的‘意犹未尽’。”<sup>[3]</sup>但总的来说,在目前的中国法治意识形态并没有形成,就像诺贝尔经济学得主米勒所说的,在中国“不需要更多的经济学,而是更多的法律”,这是有一定道理的。在政府和市场都呈现出一定失灵的情况下,中国确实需要法律为市场经济的正常运转提供安全阀。

“法治中国”的概念在当代出现有历史和思想发展的必然性。这不仅是因为法治已经成世界文明发展的潮流,而且还因为在世界法治进步的潮流中,几代中国的政治家和法学家进行着法治启蒙的

[1][2]汪习根《论法治中国的科学含义》《中国法学》2014年第2期。

[3]参见姜明安《论法治中国的全方位建设》《行政法研究》2013年第4期。

工作。各个学科的学者也都为法治中国的出台进行了长时间的学术研究或思想积淀。“法治中国”在当代的兴盛,是近百年来中国法学不断向西方学习并与中国文化不断融贯的结果。没有一百多年法治观念和法治文化的积淀,难以成就法治与中国的勾连。“法治中国”能够成为今天主流的政治话语,蕴含了几代政治家和法律学人的不懈努力。张晋藩教授指出:“在引进西方法文化以后,传统的律学和法观念遭到了尖锐的挑战和冲击,并在激烈的冲突中开始转型:由固守成法转向中体西用;由维护三纲转向批判三纲;由专制神圣转向君民共主;由以人治国转向以法治国;由司法与行政不分转向三权分立。至高无上的君主光环,在西方民主思想的映照下,开始暗淡了。日益成长的私法观念,侵袭着‘以刑为主,诸法合体’的传统法典模式;以人权为基础的权利观念,也在悄悄地取代单纯的义务观念;传统法律中的伦理制约力在减弱,法律评断力在提升。”<sup>[4]</sup>正是这种对法治不断的研究形成了法治中国的思想文化积淀。在研究过程中,我们不仅认清了西方法律或法治的价值,也在此基础上也进一步凝练出中国社会所需要的法治精神。正是在法治精神的照耀之下,对法治中国才能有正确的认识。

法治中国的概念实现了对法治认识的全方位提升。周叶中在分析“法治中国”的内涵讲到了四个方面的提升,这在很大程度上是社会转型的细微之处。一是从思维方式上,从法律思维向法治思维的转向;二是从体系支撑上,强调了法律体系向法治体系的提升;三是从文化内涵上,强调了法律文化向法治文化的转型;四是从发展道路上,从依法治国到法治国家、法治政府和法治社会一体建设的进步。<sup>[5]</sup>当然,这种提升并不是所有人的法治意识形态都有大幅度的提高,目前还是一部分社会精英的观点。就整个社会来说,对法治精神的接受需要经过漫长的过程。人们从内心接受了法治,使法治精神和法治观念深入人心不可能在短期内完成。“心理禀赋、文化基因的先天不足和当前社会无视道德、漠视法律的法治困境,注定‘法治中国’之路是一个长期的、艰苦的历程。只有植根本土,从本国的传统和现实需要出发,吸收借鉴人类法治文明的优秀成果,‘法治中国’才能吻合中国文化,成为中国现实的社会状态。”<sup>[6]</sup>但是我们必须看到,就世界范围内来看,法治已经占据了政治、道德等意识形态制高点,成了政治文明的标志之一。“法治中国”不过是承继了法治发展的潮流。但就法治中国建设在中国刚刚起步的现实情况看,对“法治中国”的深刻、正确的理解还需要认真研究。也正是在这种意义上,才需要在法治精神指导之下全面认识“法治中国”的含义。

从作为“纯”法律现象的制度规范功能的角度看,法治是用法律规范限制立法权、行政权等,反对滥用权力,从而达到保护公民权利,实现社会公平正义的目标。自西方文艺复兴以来,人们在对人权、自由、民主、平等、秩序、效率等法律价值的追求中,形成了反对暴力崇尚法治,反对专制崇尚民主,追求自由认真对待规则和程序,尊重法律追求权利,敬畏法律依法办事,运用法律来实施对权利救济的法治精神。法治“是理性的法律精神的具体表达和实施。无论是建立科学的法律规范体系,还是确立与实现先进的法律价值,都离不开法学所提供的理论指导,没有科学的理论,就没有科学的实践”。<sup>[7]</sup>在很多人看来,法治精神就是一种科学的理论,在法治精神指导之下,人们意识到法治中国建设实际上是中国步入现代文明的智慧选择。很多有识之士认识到,今天法治中国建设是世界政治文明的组成部分。不仅保留了中国传统的法制因素,而且还吸收了世界法治文明的精华。“法治中国”就是在中国实现法治精神,在这种精神支配之下法比天大,<sup>[8]</sup>未来的中国应该是法治的天下。“建设法治中国是我国全局性的政治目标和原则,因此也是全国人民共同的权利和责任所在”。<sup>[9]</sup>当然,也要看到,法律规范和程序功能在今天的中国还没有得到充分地发挥。法律的权威性还没有真正树立起来。很多人

[4]张晋藩《综论百年法学与法治中国》《中国法学》2005年第5期。

[5]周叶中《关于“法治中国”内涵的思考》《法制与社会发展》2013年第5期。

[6]熊英《法治中国的主体信仰维度》《学习与实践》2013年第12期。

[7]前引[4]张晋藩文。

[8]马怀德《法治中国意味着什么?》《学习时报》2013年8月5日,第5版。

[9]参见李德顺《关于法治中国的顶层设计》《中国政法大学学报》2014年第2期。

对法治的认同,还不是发自内心的自觉。在一定程度上,今天的法治中国建设依然包含有对十年“文革”所带来的灾难的反思。这是法律没有权威的反面例证。因而还需要进一步挖掘对法治的自信。因为“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”。<sup>[10]</sup>这就需把法治精神内化为政府、政党和公民对法治的信任,把法律、法治话语当成思维决策的意识形态。把法治精神全面延伸到法治中国建设的理解中去。

## 二、“法治中国”实现了由局部到整体的升华

法治中国的概念实现了法治国家、法治政府和法治社会的整合或统一,使法治概念实现了由抽象到具体的升华。重要概念的发生都是对具体的抽象,当抽象到一定阶段的时候,又会产生向具体升华。这是认识过程的否定之否定规律在发挥作用。我们对法治概念的认识,也经历了这样一个过程。从单独研究法治的概念,到法治国家、法治政府和法治社会的分野,在对三者的辩证思辨中,我们加深了对法治各个层面含义的了解,对法治的认识有了很大进步。人们意识到“法治中国”建设的根本是处理好国家、市场和社会的关系。因而,“法治中国”不仅包括法治政府,还包括法治国家与法治社会。在“法治中国”的概念中,不仅是对政府权力的限制,把自由还给市场,而且还包括整个国家治理体系的完善。法治国家、法治政府和法治社会三位一体的法治的实现,才能作为中国社会转型成功的标志。社会转型就是实现法治中国。对于升华为具体“法治中国”的概念,葛洪义教授认为,“法治中国”是对法治国家进一步的阐释,法治建设的逻辑起点是个体权利的保障,是要解决权利保障的实现机制问题,要实现国家治理体系和治理能力的现代化,逐步实现由传统的建立在权力基础上的管理,向以权利保障实现公平正义的治理转变。这使我们不仅需要思考政府与市场的关系,还必须思考国家与社会的关系。“社会主义‘无社会’社会组织全面政治化、国家化”<sup>[11]</sup>这是不正常的。法治国家、法治政府还只是国家政府的法治化,而“法治中国”包含了法治国家、法治政府和法治社会。未来的“法治中国”,自由应回归市场,平等是留给政府的责任,权利应该还给公民和社会,权力不得侵蚀权利。

法治国家的实质标志有四:(1)法律与政治关系的理性化制度;(2)权力与责任关系的理性化制度;(3)权力与权利关系的理性化制度;(4)权利与义务关系的理性化制度。<sup>[12]</sup>论说法治国家已经是好的法治境界,我们现在的法治水平还很难说达到了法治国家的标准。但是,在建设“法治中国”的过程中,我们需要意识到其中可能存在的逻辑矛盾。如果不在理论上解决法治国家与法治社会的关系,“法治中国”建设中很多决策就可能出现相互矛盾。所以,我们不能说等到实现法治国家以后,再建设法治社会。法治建设可以分阶段进行,但是,我们需要在“法治中国”的旗帜下,分阶段实施法治方略,以便使各种动力系统形成建设法治中国的合力。对于“法治中国”的动力系统,孙笑侠认为,“法治中国”建设不可能完全由政府推动。“当政府发现法治原来会捆绑和束缚自己的手脚时,可能会发自内心地抵触。”<sup>[13]</sup>正是由于权力对抗法治,才需要把权力圈在笼子里面。但囿于中国的文化和政治体制的现实情况,法治的启动还必须由政党和政府来推动。所以,在法治中国建设过程中由政府推动的法治动力不可缺少。但是,政府推动法治的动力来自于对长期统治、方便管理、规范管理、减少官民对立、用法治化解社会矛盾等法治秩序的追求。所以,不同时把法治社会建设纳入法治中国的,法治中国建设缺少制约与牵制的力量。

在法治社会中,由于现代法律已经超越了仅仅是管理的手段范畴,并且任何统治者都不可能制定

[10]袁曙宏:《奋力建设法治中国》,《求是》2013年第6期。

[11]葛洪义:《法治中国的逻辑理路》,《法制与社会发展》2013年第5期。

[12]参见前引[3],姜明安文。

[13]孙笑侠:《法治中国的三个问题》,《法制与社会发展》2013年第5期。

出仅有利于管理者的法律<sup>[14]</sup>所以,现代化法治需要市民社会的牵制。我们发现这些年来,有一个备受诟病的法律移植问题,很多人认为来自于国外的法律不符合中国的实际情况,但大家都没有看到一个事实,在移植过来的已经形成社会主义法律体系的法规之中,存在有大量关于权利的规定。权利体系虽然不是那么完善但却随着法律移植来到中国,成为公民的法定权利。权利体系对今后法治中国建设有非常重要的意义。几十年来经过认真的普法和职业法律人的护法活动,人们不仅掌握了很多义务性的法律规定,而且也衍生出很强的权利意识。广布权利并保护权利的实现与法治中国建设的总体目标是一致的。“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。”<sup>[15]</sup>用法律捍卫权利已经成了法治中国实现的社会或者民间动力。在推动法治中国建设的政府、政党和市民社会的力量之外,还有第三种动力。这就是来自国家由管理向治理转换过程中大量涌现的社会组织,构成了实现法治中国的社会力量。这样,政党政府、公民个体和职业共同体构成法治中国建设的三种主要动力源泉。现在存在的问题是:三种动力能否形成合力?就目前来看,由于对法治和法治方式问题上没有形成共识<sup>[16]</sup>因而形成合力还需要一段时间。也许以权力(管理)为核心的法治、以权利实现为本位的法治和建立在法治思维基础上职业法治之间的相互约束,能够开启“法治中国”建设的繁荣局面。

“法治中国”概念内涵的升华与外延的增多,是对宪法中所规定的“依法治国,建设社会主义法治国家”的精炼表述,对此我们需要进行全方位的理解。不仅需要对“法治中国”进行平面的观察,而且需要放在更为宽泛的立体时空中研究。“从时间维度看,法治中国不能割断历史,但也并非表征着从古至今中国法治的全部内涵,而是在人类法制史发展到了当今特定情境下的现实产物。”<sup>[17]</sup>从空间维度上看,法治国家、法治政府和法治社会三位一体的法治中国建设虽然重点在中国,但其范围绝不局限于中国。“法治话语权不仅赋予主体自己支配自己的自由权利,还让其享有积极作为以对外界进行干预、调整与控制的能力。法治中国不仅仅停留在国内法的层面,也非单纯的国际法层面,还应当从跨国法、国家间法律的意义上来理解与实践,从而实现国际与国内法在主权原则下的高度统合。”<sup>[18]</sup>“法治中国”是世界法治的组成部分,在经济法律已经走向全球化的今天,已经不可能孤立地开展自我中心的法治建设。“‘法治中国’作为政治命题,有助于向国际社会表明作为共同体的‘中国’实行依法治国的自信,同时传递一种信息,即中国积极参与国际社会法治对话与交流的勇气与理念。新一届中央领导上任后国际社会对未来中国法治发展走向有不同的评价。所以,‘法治中国’对中国融入人类法治发展进程,扩大法治的话语权具有积极的意义。”<sup>[19]</sup>从现实的情况来看,中国法治与经济的发展并不平衡。与经济建设的迅速发展比较,中国的法治建设是滞后的。对一个社会的发展来说,法治与经济、政治的关系极为密切。离开法治的保障,单线条的经济发展不可能长久。

### 三、“法治中国”使改革有了长远目标

“当今世界上所有发达国家的发达靠的是两件事物:一是市场经济,二是法治。市场经济鼓励人们创业,鼓励人们追求财富,当个人财富增加时,社会财富相应增加,国家发展了,社会繁荣了。但是,如果没有法治来界定人们追求财富的边界及方式,人与人之间的关系就会变成狼与狼之间的关系。所以,市场经济与法治就像一块铜板的两面。”<sup>[20]</sup>30年来关于市场经济的改革取得了巨大的成就,但

[14]但需要指出的是,我国行政法规中有大量的只在方便管理的规定。这都属于法治中国建设过程需要清理法规。比如,机动车管理、户口管理、社保制度、医保制度等大量的行政法规、规章具体的操作制度中,根本没有体现以人为本、保障权利的精神。几乎所有的运作程序只是考虑如何方便管理,而没有考虑权利保障、实现的方便。

[15]前引[10],袁曙宏文。

[16]参见陈金钊:《法治共识形成的难题——对当代中国“法治思潮”的观察》,《法学论坛》2014年第3期。

[17][18]前引[1],汪习根文。

[19]韩大元:《简论法治中国与法治国家的关系》,《法制与社会发展》2013年第5期。

[20]吴传毅:《法治中国的时间维度解构》,《湖北行政学院学报》2013年第6期。

也出现了很多的问题。目前的中国既需要法治,也需要改革。但在“法治中国”的建设中,法治与改革不是并列关系。因为,构成时代主题的改革与法治,在思维倾向上是存在相互矛盾的。改革是要改变、突破现有法律的限制,是要建构新的社会关系。而法治则是要捍卫法律所确定社会关系与社会秩序。在过去的时候,我们奉行一手抓改革,一手抓法治。但因为当时法律很少,改革主要是突破一些过时的不合时宜的政策,因而法治与改革的矛盾并不突出,相反围绕着改革建构新的法律制度的任务却很重。所以,“两手都要抓,两手都要硬”是有道理的。然而,在社会主义法律体系形成以后,法治建设要求我们必须尊重法律的权威,所以违法改革就与“法治中国”建设发生尖锐的对立。并且,就当下来说还存在着法治的陷阱问题,既在改革过程中制定了很多服务于当时改革的法律。由于社会关系不定型,很多的法律只是作为权宜之计的“试行”、“暂行规定”和授权立法的方式出现的。虽然,很多的法律对改革起过积极作用,推动了改革的发展,但是,也衍生出很多不愿意继续改革的既得利益者。有人经过研究发现,既得利益者对很多领域的改革不很热心,因为改革很可能会冲击他们的既得利益。所以很多人认为,现在人们应该恪守法治,而不是进行没完没了的改革。

但严峻的现实是,社会矛盾并没有随着改革的进步而减少,反而增加很多新的矛盾。这些矛盾的化解,既需要改革也需要法治。国家管理体制需要完善,市场与政府的关系需要用法治理顺,国家与社会治理能力需要提升,反对贪腐、缩小贫富差距、进一步发展经济、环境保护等都需要改革与法治。改革与法治哪一个方面都不能停下来。这就需要我们理顺法治与改革的关系。过去的时候,我们常常争辩改革与法治究竟哪个重要的问题,得出的结论是同等重要,因而,我们可以不分轻重两手抓。但是,在“法治中国”的目标明确后,法治优位成了我们认可的行动方针,因而,执政党迅速认识到了任何改革都应该于法有据,应该重视用法治方式凝聚改革共识,应该用法治思维和法治方式化解社会矛盾。所以,“法治中国”作为法治在当下中国的政治表达,正在从一个命题具体化为全面改革的行为逻辑,预示着中国法治史上的一次重大飞跃的来临,必将对中国的法治与社会发展产生重大影响。”<sup>[21]</sup>如果说法治精神与法治国家、政府法治和法治社会一体建设讲述的是“法治中国”之“法治”的话,那么法治与改革关系的特别论述,是在讲述“法治中国”之“中国”。即在中国搞法治建设应该特别注意到法治与改革的关系问题。在革命思想激荡了一百多年以后,我们选择了改革。改革使中国的综合国力得到很大的提升。然而,改革作为社会发展的持续动力,社会不仅需要发展,也需要稳定。改革、发展、稳定以及社会公平正义的实现都与“法治中国”紧密地联系在一起。法治中国建设承载着完善政治、经济和社会管理体制的多重任务。“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”。<sup>[22]</sup>

在法治中国的观念中,倡导任何改革措施都应该于法有据,应该用法治方式凝聚改革共识,然而,法治方式的运用都是有条件的。立法方式能够容忍各种内容的改革,但是法治方式中的立法手段不能不附条件地运用。在社会治理的最高境界中,在自由、民主、法治共和国中的民主不是主民,自由也不是任意。立法方式的运用不能偏离民主与自由,法治是为了保障公民的权利、平等和自由。只有在这样的法治环境中,才能确保人民有自主创造的精神。几千年专制权力的过度张扬,一直是横在法治与中国之间的栅栏。所以我们不能滥用立法方式,人民代表大会应该认真地履行立法的职责。除此之外,法治方式还包括了法律方法的运用。在很多场景下,如果能够运用其他法治方式,就不要随便运用立法方式。我们要注意到,无论中西改革与法治都是防止爆发革命的手段。只不过,西方的法治与改革的战略中,包含了对价值追求不一样的国家实施和平演变的策略,而像中国这样的社会主义国家,在制定改革战略的时候多少都包含有反和平演变的策略。但笔者认为,反和平演变还是一个战术问题,在改革与法治关系的顶层设计中不应该占据主流。实施了几十年的改革战略应该被“法治中国”的战略所取代。

[21]前引[11],汪习根文。

[22]前引[10],袁曙宏文。