

法治中国进程中的区域法治发展

● 公丕祥*

【内容摘要】 在建设法治中国的时代进程中,推进区域法治发展是探索法治发展的中国道路的必然要求,是实现区域社会治理现代化的有效途径,也是保障国家区域发展总体战略顺利实施的题中应有之义。区域法治发展是与国家法治发展相对而言的,而国家法治发展与国家发展或国家现代化处于同一个历史进程之中,乃是国家发展或国家现代化的重要内容,构成了国家发展及其现代化的制度基础。区域法治发展是国家法治发展在一定空间区域范围内的具体的历史性展开,是在遵循国家法治发展的总体方向的前提下,适应区域发展的现实需求,建构区域法治秩序、推动区域发展的法治进程,因而是治国理政的区域性依法治理模式。

【关键词】 法治中国 国家法治 区域法治 话语系统 建设 发展

一、问题的重大意义:法治中国建设的战略与策略选择

当代中国正处在一个大变革时代。这是一个社会结构剧烈变动、社会主体利益多元、国家治理深刻转型的历史性的过程。影响这一过程的因素是错综复杂的,抑或呈现出某种程度上的不确定状况。如何消解这个变革进程的矛盾冲突及其不确定因素,引导我们这个社会的健康稳定发展,使之顺利地度过这个急剧变化的革命性的转型时期,这是摆在国人面前的一项重大议题。面对大变革时代的严峻挑战,中共十八届三中全会明确地把“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”作为全面深化改革的总目标,并且把“推进法治中国建设”作为实现这个总目标的基本途径之一。^①中共十八届四中全会在我们党的历史上第一次专题研究全面推进依法治国重大问题并且通过了相应的《决定》,强调要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,进而促进国家治理体系和治理能力现代化。^②这一重大战略抉择,给当代中国社会变革、国家发展与法制现代化的进程提供了强劲的动力,意义重大,影响深远。全面推进依法治国、加快建设法治中国,就是要把当代中国的法治建设纳入国家治理现代化的总体目标之中加以谋划和推进,坚持中国特色社会主义法治道路,加强和改进法治中国的体制、制度和机制建设,推进法治中国的社会基础再造,形成法治中国建设的强大推动力量,从而为确保国家长治

* 作者单位:南京师范大学法学院。本文系江苏高校区域法治发展协同创新中心成果、国家哲学社会科学基金重点项目“当代中国区域法治发展的理论与实践研究”(项目编号:2014AFX001)的阶段性成果。

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),人民出版社2013年版,第3、31页。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过),人民出版社2014年版,第4页。

久安奠定坚实的法治基础。^③

坚持依法治国,建设法治中国,必须高度重视区域法治发展。在不同的经济发展水平、社会结构、历史进程、文化传统和地理环境等因素的影响和作用下,当代中国不同区域间的法治发展形成了历史的差异性,这是中国这样一个东方大国的经济社会发展不平衡规律在法治建设领域中的集中体现。各具特色、程度不同的区域法治发展的不平衡性,构成了当代中国法治发展进程的区域性的表现形态。这是毋庸置疑的客观的法律发展现象!充分认识到这一基本的法治发展状况,无疑有助于我们深刻把握当代中国的法治国情特点,准确理解当代中国法治发展的固有逻辑,自觉认知中国法制现代化进程的内在机理,进而科学地揭示法治中国建设的基本规律,为深入谋划全面推进法治中国建设的战略与策略问题提供可行且可靠的路径选择。

这就是说:第一,推进区域法治发展,是探索法治发展的中国道路的必然要求。法治发展是一个世界性的进程。尽管这个进程在不同国度的历史命运是不同的,但是作为一种法律生活成长的趋势,却是不可避免的,而且在很大程度上具有不可逆性。不过,我们应当清醒地看到,不同民族与国家的法治发展道路是迥然有别的,并不存在一个呆板划一的固定的模式。中国的法治发展进程,受到中国社会的、经济的、政治的、文化的、历史的和地理的诸方面条件或因素的深刻影响,因而有其独特的历史特点。特别是在中国这样一个幅员辽阔的国度,东中西部各个区域之间的经济社会发展水平与状况存在着明显的差异性,必然影响或制约着各个区域法治发展的进展状况与实际效果。^④因之,区域之间法治发展的历史差异性,成为中国国家法治发展进程中的一个突出的客观实在,亦在很大程度上成为中国法制现代化的模式变量之一。这就需要我们悉心把握中国法制现代化进程的内在特质,探寻法治发展的中国路径选择,确立推进中国法制现代化的现实基点,进而为走出一条具有中国特点的法治发展道路作出不懈的努力。

第二,推动法治中国进程中的区域法治发展,是实现当代中国区域社会治理现代化的有效途径。从总体上看,治理有全球意义上的区域治理与主权国家意义上的国家治理范围中的区域治理之分。就后者而言,作为与国家治理既密切相关又有所差别的地区性的治理体系,区域治理更具有基础性和根本性,构成了国家治理体系的有机组成部分和重要的前提性因素。中共十八大报告第一次在我们党的文献中正式提出“国家治理”的概念;^⑤中共十八届三中全会则明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,强调要“改进社会治理方式”,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理;^⑥中共十八届四中全会进一步提出要“推进多层次多领域依法治理”,“提高社会治理法治化水平”。^⑦这就把国家治理及其现代化的重大议题提到了改革时代党和国家的战略议程之中。在这里,如同国家法治发展在推进国家治理现代化中所具有的重要地位一样,区域法治发展与区域社会治理现代化乃是同一个时代进程的两个不可分割的方面,二者的有机互动构成了当代中国国家治理现代化的强劲动力,也是区域经济社会发展的前进方向与基本保障。因此,持续不断地推进区域法治发展,不仅可以夯实国家治理现代化以及国家法治发展的区域性基础,而且对于引领和推动区域社会的健康发展,实现区域社会治理现代化具有至关重要的作用。

第三,重视法治中国进程中的区域法治发展,是保障国家区域发展总体战略顺利实施的内在需要。

^③ 参见张文显:《全面推进法制改革,加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读》,刊于《法制与社会发展》2014年第1期;徐显明:《国家治理现代化关乎国家存亡》,《法制与社会发展》2014年第5期;胡云腾:《关于建设法治中国的几点思考》,《法学研究》2013年第2期。

^④ 参见葛洪义:《法治建设的中国道路——自地方法制视角的观察》,《中国法学》2010年第2期。

^⑤ 中共十八大报告指出,要“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”(着重点为引者所加)。参见胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日),人民出版社2012年版,第25页。

^⑥ 参见《改革开放以来历届三中全会文件汇编》,人民出版社2013年版,第176、212页。

^⑦ 同前注^⑥,第27页。

制定国家区域发展战略,实施区域发展规划与政策,进而推进区域协调发展,这是当今世界各国普遍面临的一个重大课题与艰巨任务。长期以来,中国政府基于对于中国国情与区情的深刻把握,始终高度重视区域协调发展问题,不断调整和完善国家区域发展战略与政策。改革开放以来,特别是进入20世纪90年代以来,中国政府陆续形成与实施了西部大开发战略、振兴东北老工业基地战略、中部地区崛起战略、东部地区率先发展战略等一系列重大的国家区域发展总体战略。中共十八大把“区域协调发展机制基本形成”作为到2020年全面建成小康社会的目标之一加以设定,强调要“继续实施区域发展总体战略,充分发挥各地区比较优势,优先推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部地区崛起,积极支持东部地区率先发展”。^⑧不仅如此,中国政府还从不同地区的特点出发,围绕城市发展与城乡一体化,形成了以城市经济圈或城市群为基础的国家区域发展战略,诸如,长江三角洲地区一体化发展战略,珠江三角洲地区一体化发展战略,京津冀地区一体化发展战略,苏南现代化建设示范区发展战略,等等。当代中国国家区域发展战略的制定与实施,在中国大地上汇聚为一股强大的力量,深刻地改变着中国社会的面貌,而其中蕴含着的乃是制度创新的蓬勃生机与活力。^⑨在这里,尤为重要的则是法治的力量。推进国家区域发展总体战略,不仅对国家法治发展提出了相应的要求,中央政府必须从国家发展及其现代化的全局出发,制定和完善有利于国家区域发展总体战略得以实施的法律制度和政策体系;而且对区域法治发展产生了直接的效应,相关区域性的地方政府面临的一项重大任务,就是要在国家法治发展的总体方向的基础上,适应贯彻国家区域发展战略的现实需求,通过法治化的方式建立健全保障国家区域发展总体战略有效实施的制度、机制与政策系统,为实施国家区域发展战略营造法治环境。^⑩因之,变革时代的国家区域发展总体战略的形成与实施,对推进当代中国区域法治发展提出了历史性的重大需求。

因此,本文的主旨在于把区域法治发展放置于推进法治中国建设的历史进程中加以把握,着力探讨国家法治发展和区域法治发展的概念特征与内在关联,进而为区域法治发展基础理论研究作出必要的学术努力。

二、国家发展与国家法治发展

在一个主权国家的疆域范围内,不同区域之间的法治发展状况既有共同性、又有差异性,遂而形成区域法治发展的客观现实。如何认识区域法治发展这一法的现象的基本属性与固有特征,这是一个需要我们认真对待的法治发展领域的重要论题。在这里,我们首先需要探讨的是作为区域法治发展基础的国家法治发展问题。

一般来说,区域法治发展是与国家法治发展相对而言的。按照法制现代化理论的分析框架,国家法治发展是一个国家的法制从传统走向现代化的转型变革的过程,反映了国家现代化的运动趋向,因之国家法治发展与国家发展或国家现代化处于同一个历史进程之中,构成了国家发展或国家现代化的法律制度基础与法律价值依托。^⑪所以,我们要从国家发展或国家现代化的意义上把握国家法治发展的内在逻辑。

近代以来,伴随着民族国家的建构过程,国家发展成为国家政治生活的主旋律,这一进程的价值指向乃是推进和实现国家现代化。然而,这一进程在不同的国度,其推进的方式与实现的后果是迥然有别的。美国学者巴林顿·摩尔试图以现代化进程中的乡村社会地主与农民之间的不同关系为分析坐标,概括出从前工业世界向现代世界转变的过程中所经历的三条主要的现代化道路,即:以英国、法国和

^⑧ 参见《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第13~14、18页。

^⑨ 参见黎雨编:《大格局——变动中的中国区域发展战略布局》,国家行政学院出版社2013年版,第89~90页。

^⑩ 参见夏勇:《论西部大开发的法治保障》,《法学研究》2001年第2期。

^⑪ 有的学者认为,现代化是一个全方位的变革过程,本质上就是现代国家制度建设与体制改革。参见胡鞍钢等:《中国国家治理现代化》,中国人民大学出版社2014年版,第84页;江必新:《法治国家的制度逻辑》,中国法制出版社2014年版,第31~32页。

美国为代表的“资产阶级革命道路”，这是一条资本主义和民主政治相结合的国家发展道路；以德国、日本为典型的“反动的资本主义道路”，这是一条先前“经过了一段简短而又不稳定的民主时期”而后却走上了法西斯主义的国家发展道路；以俄国和中国为代表的农民革命所导致的共产主义的国家发展道路。^⑫ 在这里，我们看到，摩尔关于现代化道路的类型学分析所透示出来的学术价值取向显然是有片面性的，但是，他致力于揭示在不同社会条件的影响下国家发展及其现代化道路的多样性的理论努力还是应予肯定的。

与近代西方的国家发展道路不同，在中国，近代以来的中国民族国家的建构及其国家发展确乎走过了一条极不平凡且复杂独特的道路。西方列强的入侵以及随之而来的外部世界的严峻挑战，构成了对传统帝国的国家制度的强烈冲击。本来，“帝国的国家制度建立得非常牢固，它的权威建立在根深蒂固的观念基础上，有长期积累的历史传统可循，一直保持着能接受任何管理体制挑战的不败记录。中国的政治结构已经精细地专业化了，并进一步分别实行了再分工。由专职官僚按照高度管理的、有详细记载的规章和惯例进了管理，可以说，在许多方面中国都具备了向现代化国家转变的条件”。^⑬ 然而，经过19世纪至20世纪初一系列屈辱性的政治与军事失败，国家日益陷入深重的民族危机之中。为了摆脱危机，晚清统治集团虽然作过种种努力，诸如嘉庆官制改革、洋务运动等等，但这些努力从来都是以一个不可动摇的原则为前提，即：传统的国家制度与政治体制具有神圣不可侵犯的合法性与合理性。而1894~1895年甲午海战的败北，更加激起了空前的民族危机，直接触发了采纳日本政制模式、改变固有国家政治制度的维新运动，企望在中国建立君主立宪制的国家体制。虽然“百日维新”以失败告终，但是这一维新运动的遗产是异常丰富的。它愈加表明：变革中国传统国家制度是拯救中国于危机的唯一选择。随后爆发的义和团事件，进一步刺激了清廷改革固有政治体制的愿望。1901年启动的晚清10年法制改革虽然最终走向流产，但它毕竟深刻地改造了传统的国家制度型态，推动了法制的转型，催生出一个近代型的国家制度与法律系统。

1911年的辛亥革命，则彻底推翻了延续两千多年的封建专制帝国体制，建立了以资产阶级民主共和为标志的现代国家制度。“它表明改革的模式从德、日式的君主立宪转变为法、美式的共和立宪。人们也许会认为，这一重要转变再次改变了中国政治制度改革的方向，从当时比较实际的目标变为更加困难的目标，但中国当时的确别无选择，因为它的君主已经成为国家颓败无能的象征。尽管推翻了王朝制度，但是仍可以说，新的共和制度的形式是1901年1月宣布改革以来中国政治发展的直接结果”。^⑭ 然而，辛亥之后的中国国家发展并没有因为这场革命而走上现代化的道路，形式上的共和与实质上的专制之间的二律背反，成为20世纪上半叶国家生活的突出现象。1949年人民大革命的胜利，第一次在中国大地上创设了崭新的社会主义国家制度，实现了民族国家体系的革命性重构，国家转型发展取得了历史性的进步。作为当代中国的又一次革命，1978年12月中共十一届三中全会开启的改革开放，极大地推动了国家发展的基础由计划经济体制转向社会主义市场经济体制，进而重建国家现代化的动力系统。2013年11月召开的中共十八届三中全会和2014年10月召开的中共十八届四中全会则在三十多年改革的基础上，分别提出全面深化改革和全面推进依法治国的总体目标，把完善和发展中国特色社会主义国家制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，确立为当代中国国家建设与发展的重大战略议程。这实际上是一场国家现代化的伟大实践。

国家发展及其现代化以及与此密切相关的国家治理现代化，为国家法治发展设定了全新的制度取向与价值准则。国家法治发展是国家发展的重要内容，是在中央政府的主导下致力于建立覆盖于全国

^⑫ 参见[美]巴林顿·摩尔：《专制与民主的社会起源——现代世界形成过程的地主和农民》，王苗、顾洁译，上海译文出版社2013年版，第4~7页。

^⑬ 参见[美]吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，陶骅等译，上海人民出版社1989年版，第269~270页。

^⑭ 参见同上注，第352页。

范围的法治秩序的国家法律创制与法治实施的过程,进而实现国家对总体社会的有效的法律治理,增进国家发展及其现代化的事业。因之,国家法治发展具有自身基本的规定性。亦即:第一,它属于国家发展的范畴。在现代社会,国家发展乃是一个以国家制度发展为核心的国家生活的规范化、民主化、法治化的过程,在很大程度上反映了国家制度、国家行为与国家生活价值准则的深刻变革。国家法治发展构成了国家发展的不可或缺的重要组成部分,进而成为国家制度发展的基础和本质要求。随着国家生活的变动与发展,国家法治生活也必然发生相应的变化,并且以其能动的方式积极作用于国家发展的进程。离开了国家法治发展,国家发展就失去了主体内容,国家制度发展就无法有效地推进,国家生活的转型变革也就缺乏应有的活力与动力。第二,国家法治发展与国家有机体的建构内在相联。我们知道,国家生活是一个具有多层次结构的,通过内在矛盾的解决而发展着的,并且在自我调节的基础上来发挥功能的有机系统。国家生活的运转在客观上要求具有国家法律规则体系,以满足国家生活运行的一般需要。国家法治发展实际上就是指国家法律规则体系按照一定的方向和目标,把国家生活纳入一定的法治化的轨道和秩序之中,建立起符合现代国家发展方向的现代国家法治秩序,从而有效地维护国家有机体的存在与发展。中共十八届四中全会把建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家确定为全面推进依法治国的总目标,这对于夯实当代中国国家有机体的法律规则制度体系基础,有着重大的意义。第三,国家法治发展与国家治理现代化密切相关。人们通常把国家治理现代化看作是政治现代化的基本表征。实际上,国家治理现代化乃是国家发展及其现代化的集中体现,它意味着国家制度体系和国家制度体系执行能力的现代化。^⑮ 在这里,作为国家制度体系之基础的国家法治发展状况,在很大程度上制约着国家治理现代化的进展和实现程度,影响着国家治理现代化进程的运动方向。^⑯ 因此,推进国家治理现代化,必须首先高度重视国家法治发展及其现代化,把国家治理体系构筑在坚实的法律制度基础之上,悉心谋划国家法治发展的战略与策略。只有这样,国家发展的进程,国家有机体的建构以及国家治理现代化的实现,才具有现实的可能性。

在当代中国,国家法治发展的基本目标,就是要全面推进依法治国,加快建设法治中国。作为国家法治发展的目标指向,法治中国意味着国家建设与发展的法治化抉择,意味着法律体制、制度与机制的深刻转型,意味着法律机构与组织的历史性重构,还意味着法治理念与原则以及法律行为的价值重塑,确定起一种新的法律秩序以及法律正义标准及其运行机制,给新的国家与社会生活系统提供有效的规范、制度与价值体系的支持,因而也意味着中华法律文明价值体系的创新,——这无疑是在1978年以来当代中国伟大的法律革命的深化与升华。

三、区域发展与区域法治发展

区域法治发展是国家法治发展进程在一定区域内的具体的历史的展开。这里所说的区域,主要是指主权国家范围内的以特定行政辖区为基本构成单元的特定地域空间,在当代中国,这涉及诸如省级、市级和县级的不同行政辖区层级。当然,那些由相邻地域所组成的跨越不同层次的行政辖区的空间地域,亦属于区域的概念内涵的构成要素。比如,西部地区,中部地区,长江三角洲地区,珠江三角洲地区,京津冀地区,东北地区,等等。^⑰ 因之,基于特定区域范围的法治发展现象,无疑有着丰富多彩的历史时

^⑮ 参见习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

^⑯ 有的学者把法治视为国家治理体系现代化的基本评价标准和运行基础,认为在推进国家治理体系现代化的过程中,宪法和法律要成为国家和社会治理的最高权威,在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有超越法律的权利。参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期;李林:《依法治国与推进国家治理现代化》,《法学研究》2014年第5期;江必新、王红霞:《法治社会建设论纲》,《中国社会科学》2014年第1期;季卫东:《问题导向的法治中国构思》,《法制与社会发展》2014年第5期;俞可平:《论国家治理现代化》,社会科学文献出版社2014年版,第4页。等等。

^⑰ 参见公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法论上的初步分析》,《法制现代化研究》(2013年卷),法律出版社2014年版。

空的个别化的特性。那么,何谓区域法治?对此,学术界见解纷呈,各具特色。^⑩ 我的基本观点是:在当代中国,区域法治乃是实施依法治国基本方略、推进法治中国建设的有机组成部分,是在国家法治发展进程的基本要求的基础上,根据区域发展的法律需求,运用法治思维和法治方式推进区域社会治理现代化的法治实践活动。由此,我们可以看出,区域法治发展实际上是在遵循国家法治发展的总体方向的前提下,适应特定空间范围内的区域发展的现实需求,建构有机协调的区域法治秩序,推动区域发展的法治进程,因而是治国理政的区域性依法治理模式。^⑪ 因之,区域法治发展基本特征在于:

首先,区域法治发展是国家法治发展的有机组成部分。在当代中国,国家法治发展的基本目标就是要推进法治中国建设,实现中国法制现代化。所以,从本质意义上讲,法治中国昭示着国家法治发展趋势和走向,这意味着中国法律系统及其法律价值体系的深刻转型,呈现出从法律观念、法律制度到法律实践、法律行为的各个领域变化的多方面进程,进而在全球法治发展进程中重构具有鲜明的中国风格的法律制度与准则系统。很显然,作为国家法治发展以及法治中国进程的有机构成要素的区域法治发展,乃是国家法治发展以及法治中国建设在国家的特定区域范围内的具体实现,是在从传统的总体社会向现代的多元社会转变的进程中国家法律系统转型与变革在特定区域的历史性展开,因而并不存在一个脱离国家法治发展以及法治中国建设的历史进程而孤立自在的区域法治发展。^⑫ 这充分表明,区域法治发展与法治中国进程乃是当代中国国家法治的发展与命运的共同体,法治中国建设引导和规制着区域法治发展的运动方向,区域法治发展必须以法治中国建设的总体战略为依据和准绳,必须以维护国家法治的统一和权威为基本前提。在建设法治中国、推动国家法治发展的进程中,不同区域法治的运动发展汇聚为一股内生性的强大力量,不可遏制地推进着法治中国建设大潮汹涌澎湃、奔腾向前。

其次,区域法治发展是区域发展的推动力量。发展是当今世界的主旋律之一。在主权国家的范围内,发展问题亦已经成为社会生活领域的本质性的趋势。不同区域之间的发展进程呈现出独具个性的丰富多彩的运动样式,因而构成个别化的区域发展类型。这就是说,区域发展是国家发展进程在一定地域或区域中的实现状态,它在反映国家发展的前进方向和基本要求的同,集中地表达了特定区域经济社会条件的固有属性,形成具有鲜明的区域特点的发展机理,从而展示出区域经济社会生活的成长趋向。从法权意义上讲,区域发展不可避免地凝结为一定的法权关系,提出相应的法权需求,因而构成区域发展的法权基础。^⑬ 换言之,区域法治发展与区域发展处于同一个历史过程之中,区域发展的实践有力地推动着区域法治的发展与变革。在这一过程中,区域法治发展以其特有的方式,生成或改变着区域发展的法治生态。具体地讲,一是反映区域发展进程的法律需求。从本质意义上看,区域发展是一个利益关系的产生、变化和调整的过程,其间所关涉的法权关系复杂多样。这就要求一定区域的法治发展必须迅即敏捷地反映区域发展进程中因利益关系变动而产生的特定的法权要求。在转型中国的历史条件下,区域发展面临的一个突出矛盾,就是正确处理好区域发展进程中的政府与市场、政府与社会的关系问题。在不同区域的经济社会条件的作用下,政府与市场、政府与社会的矛盾关系往往有其不同的表现形式和特点,因而必然形成虽有共性但却更具个性的不同区域的发展进程的法权要求。对于区域法治

^⑩ 参见文正邦:《区域法治——深化依法治国方略中的崭新的法治形态》,《甘肃社会科学》2008年第6期;文正邦:《区域法制研究纵论》,《法制现代化研究》(2009年卷),法律出版社2009年版;李爱平:《关于我国区域法治几个问题的思考》,《西部法学评论》2011年第1期;张胜全:《我国区域法治的宪政基础与实践探索》,《唯实》2012年第4期;夏锦文:《区域法治发展的基础理论研究构架》,《法制现代化研究》(2013年卷),法律出版社2014年版;蔡宝刚:《增进区域法治发展的法理证立》,《法制现代化研究》(2013年卷),法律出版社2014年版,等等。

^⑪ 参见张文显:《变革时代区域法治发展的基本共识》,《法制现代化研究》(2013年卷),法律出版社2014年版,第28页。

^⑫ 参见周尚君:《国家建设视角下的地方法治试验》,《法商研究》2013年第1期。

^⑬ 有的学者把发展权的概念架构引入区域发展的现象领域,提出“区域发展权”的概念,认为区域发展在本质上是一项权利,是隶属于作为基本人权的发展权的拓展性权利。这一从道义到权利的理念升华,使区域发展由特定性的国内政策递归为普遍性的基本人权。不仅如此,要把区域发展权放到特定的时空中加以思考,和特定区域的实际条件、发展程度、历史传统、风俗民情联系起来进行综合考量。参见汪习根、王康敏:《论区域发展权与法理念的更新》,《政治与法律》2009年第1期。

发展来说,如何从不同区域的实际出发,建构政府与市场、政府与社会之间的各具特点和优长的法权关系模式,藉以调整不同区域的差异化显著的利益关系,这显然是区域法治发展进程中的一项重大的历史性课题。二是引导区域发展的进程。法律调整的基本功能表征之一就是它的指引性或引导性。社会主体遵循法律的规则之治,可以对自己的行为取向作出合理的预期。在特定的经济社会条件的作用下,区域发展的行为准则问题愈益突出地成为国家和地方政府必须高度关注的重要议题。诚如有的学者所指出的,20世纪80年代以来,在全球化的背景下,对区域发展问题的关注已经从量的问题转移到了质的问题,亦即从对经济增长和对发展的约束的关注,逐渐演变为对生活质量的关注,以及对于可持续发展的关注。这一从增长到发展的转变,促使经济和社会活动者正在重构他们的生产和消费习惯,从而引起区域发展的行为准则的变化。^②在这一新的情况下,不仅是作为经济社会活动的规制者的国家,而且包括地方及区域性政府,都在试图通过法律的、经济的、行政的诸种调节手段,形成相应的社会调整机制,构造起区域发展的新的行为准则系统,引导区域发展向着更加关注生活质量、更加重视可持续发展的方向健康稳定地运行。因之,在区域发展的进程中,区域发展的行为规则就具有基础性的甚至是关键性的作用。区域法治发展的任务之一,就是要致力于建构一套有利于区域经济社会健康发展的规则体系,藉以有效地调节区域社会主体的行为预期,引导区域社会主体向市场和社会提供能够增进区域社会根本福祉的产品,进而为区域发展确立可靠且可行的规则基础。三是优化区域发展的法治环境。区域经济社会的发展状况及其质量如何,除了区域发展的自然秉赋条件以及国家所能提供的宏观环境因素的影响之外,在很大程度上取决于该区域的政府创设的区域性的外部环境。这种区域发展环境的营造,不仅有赖于区域政府所运用的具有吸引力的政策工具,而且更为需要一种法治化的营商环境的营造,这就突显了在市场取向的改革全方位推进与深化的新的历史条件下,切实优化区域发展的法治环境的要求,比以往任何时候都更加迫切、更为重要。

再次,区域法治发展是建构区域社会法治秩序的法治实践活动。如同整个社会有机体一样,区域社会是一个在自我调节的基础上充分发挥能动作用的区域性的社会系统。它的存在和发展离不开一定的秩序性和组织性,在客观上要求具有相应的调整机制,以满足区域社会生活的一般需要。这种秩序性和组织性是区域社会有机体的内在属性,它不可避免地表现为一定的行为规则体系。因此,所谓区域社会秩序,乃是指区域社会主体按照一定的方向和目标,创设区域性的行为规则体系,以便把人们的行为纳入一定的轨道和秩序之中。这是区域社会获得存在和发展的客观要求,是区域社会摆脱单纯偶然性和任意性羁绊的基本手段。“这种规则和秩序本身,对任何取得社会固定性和不以单纯偶然性与任意性为转移的社会独立性的生产方式来说,都是一个必不可少的要素。这种规则和秩序正好是一种生产方式的社会固定的形式,因而是它相对地摆脱了单纯偶然性和单纯任意性的形式”。^③没有这种规则和秩序,区域社会生活就会处于混乱不安的状态之中。作为国家法治体系的有机组成部分的区域法治,力图通过体现秩序性和组织性的要求的区域社会规则体系,来安排行为、调整关系,从而确立起有利于区域社会协调平衡发展的区域社会法治秩序,使区域社会成员摆脱单纯偶然性、任意性的羁绊。在这里,作为一种能动性的法治实践活动,区域法治发展的基本目标,就是要通过一定的规则体系来合理地调整个人与社会之间的关系。一方面,在区域社会生活中,个人在一定的社会活动和社会交往中,与他人、集体乃至整个社会结成密不可分的联系。个人的每一个行为及其后果,不仅对自己、而且对他人、集体以及整个社会都具有重要意义,决不能把个人看成是离开社会而孤立自求的人。另一方面,区域发展只有通过富有能动性的个人的建设性活动才能实现,个人是真正现实的主体,也是区域社会乃至国家的基础,决不能把国家和社会看成是凌驾于人们之上并将自己的意志强加于人们的特殊机体,而应当充分激发

^② 参见[英]安迪·派克、安德烈·罗德里格斯-珀斯、约翰·托梅尼:《地方和区域发展》,王学峰等译,格致出版社、上海人民出版社2011年版,第3~4页。

^③ 参见《马克思恩格斯全集》中文第二版第46卷,人民出版社2003年版,第896~897页。

和调动区域社会成员的积极性和创造性,使一切创造社会财富的源泉充分涌流。由此,在当代中国,区域法治发展就是通过调整个人与社会之间的关系,赋予区域社会主体以一定权利并承担相应的义务的方式,进而达到调整区域社会生活关系的目的,建构一个既充满活力又和谐有序的区域社会法治秩序,推动区域社会蓬勃发展,不断成长。应当看到,在不同的区域社会条件的影响下,区域社会生活是多种多样、纷繁复杂的,因而区域社会规则体系必然呈现出多种多样的表现形式,从而体现为相对独立的具有区域性特点的规则体系。当然,无论是何种形式的区域社会规则体系,都必须遵循国家法治所确立的全国普遍施行的国家规则体系。只不过,这种区域性的规则体系的具体指向乃是区域性的经济社会事务及其行为和活动。

又次,区域法治发展是在一定的地域空间范围内运动变化的法权现象。实际上,区域法治概念与地方法治概念具有相通的意蕴,都是与国家法治概念相对而言的层级性的法治类型学概念。^⑭不过,与地方法治概念稍有不同,区域法治概念在统摄法治发展现象普遍性意义的基础上,引入地域空间的概念要素,旨在揭示法治发展现象特殊性的意蕴,进而表达不同地域空间范围的不同法治发展状态及其原因。因而,在当下中国,亦就存在“先行法治化”的现象。^⑮纵观人类政治和法律文明演进的历程,我们可以清晰地看到,国家和法的现象从来都是同一定的地域空间相联系而存在的。按照恩格斯的看法,从地域空间的意义上看,原始社会末期的城市与乡村的对立,是人类跨入文明时代门槛的基础,因而也是早期国家和法的现象产生的基本条件之一。因之,国家与旧的氏族组织不同的首要之点,就在于国家是“按地区来划分它的国民”。^⑯在文明社会国家与法的现象的运动过程中,伴随着社会主体的活动从起初局限于狭窄的范围和孤立的地点到因地理大发现及其新航路的开辟所形成的世界市场的历史性转变,以地域空间为基础的并以国家主权为核心的民族国家型态大踏步地发展了起来。因此,在一个主权国家的疆域范围内,国家与社会治理的体制和方式以及法律发展的进程不可避免地要受到该地域空间之内特定经济的、政治的、社会的、文化的、历史的乃至地理环境的诸多因素和条件的深刻影响。而文明社会的统治史亦表明,国家规模或疆域大小与国家治理效果和法律发展样态之间常常有着复杂的关系。卢梭曾经从自己心目中的理想国家图式出发认为,“一个体制最良好的国家所具有的幅员也有一个界限,为的是使它既不太大以致不能很好地加以治理,也不能太小以致不能维持自己。每个政治体都有一个它所不能逾越的力量极限,并且常常是随着它的扩大而离开这个极限地就愈加遥远。”^⑰这里暂且不论卢梭关于国家规模的观点是否合理,而只从客观上讲,卢梭是在努力探寻与地域空间条件密切联系的文明社会国家规模程度与国家和社会治理效果相关的规律性的准则问题。他试图要说明统治距离愈远,必然导致行政层次的繁多,这不仅造成治理的行政负担,而且带来治理效益的衰减,行政施行也就愈发困难。应当说,卢梭的这一见解是很深刻的,它启示我们:对于我们这个幅员辽阔、人口众多、各地经济社会发展很不平衡的东方大国来说,面对社会转型与变革的严峻挑战,从不同地域空间的实际出发,施行统一性与多样性相结合的国家与区域社会治理措施,充分考虑地域空间的因素和条件,切实改善国家与区域社会治理状况,努力增强国家与区域社会治理的针对性、适时性和有效性,进而扎实推进区域法治发展,不断夯实治国理政的区域基础,就显得尤为重要和迫切。因此,空间要素是区域法治发展现象的基本变量,是科学认识和揭示区域法治发展的内在机理的重要视角,也是打开区域法治发展进程的内在奥秘的一把锁匙。离开了对特定地域空间关系的透彻把握,对于区域法治发展现象的认识,甚或对于国家法治发展问题的研究,只能是空中楼阁、流于玄想,因而是无济于事的。

^⑭ 参见付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

^⑮ 参见孙笑侠:《局部法治的地域资源——转型期“先行法治化”现象解读》,《法学》2009年第12期。

^⑯ 参见《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第184~190页。

^⑰ 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第63页。

四、余论

综上所述,在全面推进依法治国,加快建设法治中国的现时代,区域法治发展具有特殊的价值意义。实际上,在中国特色社会主义法治建设的伟大事业中,国家法治发展与区域法治发展这二者是一个内在关联、相辅相成、不可分割的法治共同体系统,反映了当代中国法治运行的基本状况。它们之间的协调发展状况,往往成为衡量当代中国法治发展水准的基本评价尺度,对于推进法治中国建设的历史进程具有重要的影响。因此,中国特色社会主义法治道路内在地蕴含着国家法治发展与区域法治发展协调推进的基本要求。在建设法治中国的时代条件下,正确认识 and 处理好国家法治发展与区域法治发展之间的关系,就显得尤为重要。

应当看到,高度重视区域法治发展的理论研究,是建构法治发展的中国话语体系的题中应有之义。自19世纪后半叶以来,伴随着域外法律文化与法学话语系统在中国的广泛传播,经过一个多世纪的变迁发展,其间数度转型,中国法学的学科结构与理论系统发生了极其深刻的变化,遂而形成当代中国的法学学科体系与法治话语系统。中共十八届四中全会强调,要“加强法学基础理论研究,形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系”。^② 面对着坚持和拓展中国特色社会主义法治道路的伟大使命,以及转型中国法治发展的时代课题,建立和发展中国风格、中国气派的法治话语体系的艰巨理论任务,已经历史性地摆在当代中国法学工作者的面前。从全球范围来看,作为一种国际性的现象,中国的和平崛起引起国际社会的广泛关注与认真对待。研究中国问题(包括法律与法治发展问题),已经和正在成为国际学术界(包括国际智库)的经久不衰的一个热门研究领域。域外的学者企望运用域外的概念分析工具来解释中国法律现象,进而构建一个具有鲜明的域外特点的关于中国法律与法治发展问题的理论模型。对于当代中国法律学人来说,关注中国法治现实,思考中国法治问题,总结中国法治经验,进而在中国法治实践进程中,逐渐形成具有鲜明的中国印记的法治话语系统,这无疑是一个不可推卸的法学学术责任。而我们所处的伟大的变革时代以及复杂、鲜活且生动的中国法制现代化的革命性的进程,亦为当代中国法学工作者担负起这样的学术责任提供了难得的重大时代契机。

面对着变革时代的区域法治发展这一法治中国进程中的一项重大法治议程,我们有必要从理论、历史与现实的结合上,深入研究建设法治中国对于推进区域法治发展的全新要求,努力探寻区域法治发展的多样性统一的运动样式。在这一过程中,关于区域法治发展的概念内涵、基本性质、客观基础、总体目标、主体内容、价值依归、路径选择、动力机制、功能类型、文化机理、发展模式、评价指数和方法论等等问题的深入研究,以及对于法治中国进程中的区域法治发展的典型样本分析和不同区域法治发展的实践探索的比较考察,将会逐渐形成一个全新的理论分析工具系统,藉以概括与揭示区域法治发展的一般原理和基本规律,进而拓展和丰富中国特色的法学理论体系、法学学科体系和法治话语系统,以期为建设法治中国、推进中国法制现代化奉献绵薄之力。

(责任编辑:王 申)

^② 同前注^②,第32页。