

國家治理轉型 法治再成主題

企業管治

李元莎、何順文

剛剛閉幕的中國共產黨第十八屆四中全會，把全面推進依法治國作為主題，這是中共的歷次中央全會當中，第一次將法治作為全會主題。這一標誌性會議及其公告等會議文件，與十八屆三中全會提出的法治，是實現國家治理體系和治理能力現代化的目標的基礎條件，共同構成了內地國家治理轉型的基本邏輯。

法治和依法治國作為西方社會文明的基礎，與中國數千年的人治和專制從來沒有契合過，但是從人治到法治卻是公認的歷史進步。從中共決策歷史來看，改革開放之初對於人治和法治還曾爭論不斷，1997年的中國十五大第一次把依法治國、建設社會主義法治國家，作為黨領導人民治理國家的基本方略，鄭重地提了出來。

從人治到法治一波三折

十五大報告把建設社會主義法制國家的提法，改變為建設社會主義法治國家，極其鮮明地突出了法治的理念。隨後1999年，全國人民代表大會對憲法進行了修改，明確規定：中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。由此，內地第一次正式將法治寫入國家憲法。

但是法治之路並非一帆風順，從十五大報告正式提出將依法治國作為治國基本方略到至今，十幾年來，黨的各項政策對依法治國的重視程度只高不低，但內地的法治建設狀況仍不夠理想，乃至十八屆四中全會要專門以全面推進依法治國來作為中心議題。出現這種狀況的原因是法治進程當中，從理論層面到實踐適用都存在阻礙進步的瓶頸尚待突破。

內地整個社會轉型既是經濟現代化的過程，更是國家治理現代化的過程。而國家治理體系現代化，從內容上看是包括國家各種行政制度、決策制度、司法制度、預算制度、監督制度等領域的現代化；而從其運行的規律來看，國家治理體系和治理能力的現代化的本質，就是通過嚴格的法治防止公權力的越位、缺位和錯位，並以法治保障公民的權利對公共事務的有序參與，有效表達。

國家治理法治化大勢所趨

與以法治為基礎的現代化國家治理體系相比，內地長期專制歷史中形成的國家治理模式，則是人治基礎上的管理主體僅僅是公權持有者，這種權力的來源往往不是來自於民眾的選擇，更多地是來自於武力的強權或世襲的血統。這一治理體系追求統治的穩定和秩序而非民眾的福利，從而導致管理者與被管理者之間張力的不斷擴大，最後導致社會的混亂。

推進國家治理體系的法治化和現代化，需要統治階層和社會公眾在在價值觀和利益上的高度統一，以及在這一統一基礎上的法治和憲政。憲政是法治初步確立階段的剛性國家治理規範體



■中共的第十八屆四中全會，第一次把全面推進依法治國作為主題。
(新華社資料圖片)

系，也是法治與國家治理現代化的最終體現。就目前內地法治發展現狀而言，落實憲法是建立法治秩序和國家治理現代化的基礎，即使現行憲法有諸多需要改進之處，而司法實踐中也甚少憲法判例。

依法行政與司法公正

依法行政和司法公正，是以法治為基礎的國家治理體系的兩大支柱，也是內地目前法治確立與發展的重點和難點。依法行政的根本原因在於現代國家層級和功能繁雜，行政權力必須分解授權給諸多的部門和人員，而無法依靠傳統的人靠人、人管人的人治模式。同時，內地經濟的現代化、市場化和國際化，也要求行政權力運行依法進行。要實現國家治理體系的現代化，必須改善依法行政這一短板。

同時，獨立、公正的司法是實現權力與權利平衡的關鍵，也是國家治理體系能否實現現代化的保障。法治區別於道德的最大特徵，即法律的客觀性和可預期性，現代國家治理體系中獨立、公正的司法，是保障公權力公正運行的關鍵，而獨立則是公正的前提。那麼，能否實現司法獨立 或者相對獨立，是內地司法公正的前提，也是內地法治體系確立的一個試金石。

李元莎 yuansha_li@uml.edu

何順文 simonhoshunman@gmail.com