

构筑多元动力机制 加快建设法治政府

周汉华（中国社科院法学所研究员）

改革开放以来，我国依法治国与法治政府建设稳步推进，取得了令人瞩目的成绩。十一届三中全会提出“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法治方针，国家政治生活逐步进入正轨。十五大报告明确规定，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。依法行政是依法治国的重要组成部分，随着依法治国基本方略的实行，全社会对依法行政的要求也越来越高。国务院于1999年颁布《关于全面推进依法行政的决定》，是新中国第一次就政府法制和依法行政工作做出的专门决定。2004年，国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》，首次确立了建设法治政府的目标，要求经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。

2010年，国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》，要求以建设法治政府为奋斗目标，全面推进依法行政，不断提高政府公信力和执行力，为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。2012年，十八大报告将“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成”作为2020年全面建成小康社会的重要目标。2013年，十八届三中全会明确要求推进法治中国建设，建设法治政府和服务型政府，并强调必须坚持依法治国、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。刚刚结束的十八届四中全会明确要求，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

与此同时，1989年公布的行政诉讼法，标志着依法行政进入以规范政府行为为重点的阶段，是我国法治政府建设的重要里程碑。近二十多年来，我国分别制定了行政许可法、行政处罚法、行政监察法、行政复议法、预算法、政府采购法、国家赔偿法、公务员法、政府信息公开条例等一系列规范政府行为的法律，法治政府的基本法律框架可以说大体已经形成。

然而，正如十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出的，法治政府建设中，有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。用一句话归纳，《全面推进依法行政实施纲要》确立的法治政府建设目标并未如期实现。一方面是各种中央文件对于法治政府建设的反复强调和相关法律法规

的陆续出台,另一方面法治政府建设还存在许多不适应、不符合的问题,两者之间形成巨大的反差。为此,有必要从法治政府建设的动力机制上进行诊断。

通过前述梳理可以看到,迄今为止,我国法治政府建设依靠的是一种典型的政治推动机制,即通过不断制定各种中央文件和法律法规,对政府行为提出具体要求,以改变政府行为方式,实现预先确定的目标。由于中央文件与法律法规具有同样甚至更强的引领、规范与制约功能,也可以将这种机制统一归纳为立法推动机制。从法律发展角度分析,在法治政府建设启动之初,由于政府权力巨大,法治、市场、公众参与、竞争机制等都尚未发育成熟,因此,来自于政治的推动必然是决定性的第一推动力,这是变法模式的一个基本特征。同时,对于转型国家而言,政治推动还具有力度大、见效快等优势,能够通过立法与普法等形式快速加以布置,迅速在国家机关工作人员中推广依法行政观念。在社会条件准备不足的情况下,我国的法治政府建设能够迅速推开,在短时期内稳步前进,有力的政治推动可以说居功至伟。考察不同地方法治政府建设的差别,主要领导人是否重视,可以说是最为决定性的因素。加快建设法治政府,首先要按照《决定》的要求,充分发挥我们政治制度的优势,加强和改进党的领导,同时还要充分发挥“一把手工程”的体制优势,把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容,纳入政绩考核指标体系,高级干部尤其要以身作则、以上率下,以迅速开创法治政府建设新局面。

但是,政治推动不是没有缺陷。首先,其最大弊端在于缺乏连贯性,容易随施政重点目标转移而发生推动力衰减现象,一旦领导层注意力转移或者立法机会减少,就会失去动力甚至停滞。由于行政法立法数量有限,近年来法治政府建设有某种失去抓手的现象,其实就是这种缺陷的反映,它说明我们的法治政府建设还没有真正走出单纯依靠政治推动的发展阶段。其次,政治推动必须依靠传统的科层制与部门架构,而法治政府的对象首先就是传统的管理方式与流程,因此,政治推动的最终结果极有可能与法治政府的基本要求背道而驰,这是政治推动的另一个致命缺陷(参见江必新、郑礼华:《全面深化改革与法治政府建设的完善》,《法学杂志》2014年第1期)。实践中,法治政府建设越深入遇到的阻力越大,一些地方和部门的法治政府建设流于形式,都根源于传统的政治推动机制与法治政府的内在冲突。再次,政治推动的法治政府建设,最初往往是基于提高行政效率或者维持社会秩序的考虑,对于如何更好发挥公众的首创作用则相对考虑不足。这种形式的法治政府建设容易局限于体制内循环,既造成法治政府目标的局限性,也无法与社会形成开放、良性的互动,最终会因为这种自我封闭而逐步失去活力。最后,由于整个体制改革不到位,政治推动很可能使法治政府建设陷入重建设、轻应用的传统行为方式,热衷于不断立法、增设机构、制定文件,忽视法律与制度的应用,导致文件与法律越来越多、立法效果并不明显等现象,逐步抵消其固有优势。

可见,政治推动的法治政府建设发展到一定阶段必然会出现推力衰减、目标冲突、效率递减、规范失效等问题。这种情况下,一方面需要对政治推动方式不断进行改革与完善,继续发挥其根本性作用,另一方面,需要更多发挥法治、市场、社会与竞争等其他机制的推动作用,实现从制度建设向制度应用的跨越。

政治推动与法治推动是制度演进的两种重要形式,它们之间的根本区别并不在于是否

存在法律规则，而在于法治是一种生活方式，是千千万万人的实践体验，是法律规则的落实过程。就推动形态与推动方向而言，政治推动由上而下、由内而外，供给驱动，推动主体是党政机关，国家权力居于中心地位；法治推动由下而上、由外而内，需求驱动，推动主体是广大民众，公民权利居于中心地位。从比较角度看，法治完备国家普遍以法治推动为主，尽管特定领域的政治推动也非常有效；法治滞后国家基本依赖政治推动，法治作用会随社会变革深入逐步增强。对于从人治向法治转轨的国家而言，法治作用有两种形态。法治政府的建立首先需要借助政府的力量，启动整个法制改革的进程；待法治体系基本得以确立以后，实现由政治推动向法治推动的根本范式转变。这样，整个转轨过程中政治推动是基本的作用形态，以制度建设带动制度应用，也就是通常所说的变法过程。同时，由于法治本身对于社会变革具有强大的反作用力，在转轨过程中，需要抓住机会，及时转变或调整政府职能，放松政府控制，不断加强法治调控的范围与作用力度，逐步树立法治权威。因此，法治在转轨过程中始终可以在某些局部率先发挥决定性的作用，以制度应用促进制度建设，也就是通常所说的自发过程。《决定》提出建设中国特色社会主义法治体系，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，其实就包含了使纸面上的规定变成实施中的法治的要求。

借助上述逻辑，我国法治政府建设目前仍然基本处于政治推动的供给主导模式之中，重在制度建设，法治推动还难以发挥根本性的作用，公众还不能充分利用制度建设带来的好处。一方面，各级政府非常重视法治政府建设，投入大量的资源建章立制。但是，公众应用这些制度还面临一些实际困难，有些政府官员还不适应公众利用这些制度维护自己的权利，甚至会阻扰公众求诸法律救济手段，出现普遍的受案难、审理难、执行难现象，导致制度建设与制度应用脱节。同时，在政治推动机制之下，许多政府机关习惯将法治政府建设当做一项重要行政任务来抓，无非是以领导重视、开会、发文、建立机构等传统方式落实，并不太关注公众是否能够应用制度，由此会进一步加剧重制度建设、轻制度应用的格局，甚至无法避免以会议贯彻会议、以文件传达文件等常见结局。这种推动方式最终必然会陷入两难：如果领导注意力发生转移（不重视），制度建设可能会忽然失去动力，使整个制度陷入无人问津的边缘化状态；如果领导反复强调抓落实（太重视），会进一步强化重制度建设、轻制度应用的格局，造成更加严重的制度闲置和浪费。现实生活中，各种文件与立法不断制定，但实际效果甚微，就是这种两难的典型表现形式。

《决定》强调，人民是依法治国的主体和力量源泉，必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。为避免陷入上述两难，有必要在中央政府大力推动法治政府建设的基础上，自下而上引入新动力，以公众的需求和制度应用为中心，更大程度发挥法治的推动作用，实现法治政府建设政治推动与法治推动相互促进，并逐步向法治推动为主的范式变革。易言之，法治政府建设需要更加重视、回应人民的需求和需要，以人民利益为最大考量，实现从制度建设向制度应用的跨越；需要在继续做好自上而下法治政府工作的基础上，下大力气拓宽、完善公众寻求公平正义的渠道，容忍、引导、鼓励公众运用法治方式，在应用中不断帮助政府提高依法行政能力与水平；需要在继续发挥各级行政机

关作用的基础上,更加充分发挥行政复议与行政诉讼等机制的作用,通过公平、公正、公开的第三方裁决机制,有效监督行政机关的行为,使依法行政真正落到实处。只有通过这样的范式转变,让制度充分用起来而不只是建起来,才能实现法治政府建设的初衷,赋予制度以生命和活力。

在变法模式之下,市场机制本身是由政府培育的,其边界与作用的程度也取决于政府的宽容度,市场机制最初不可能发挥第一推动力的作用,这是发展中国家与发达国家法治政府建设初始条件的最大区别。但是,一旦市场机制得以确立,市场配置资源与化解争议的作用就会发挥,市场主体的创造性也就会被释放出来,达到无法而治(order without law)的结果。我国每年各种诉讼案件大约为1300万件左右,其实,通过市场机制、自律机制和各种社会规范预防和化解的争议要远远多于这个数字。因此,如果市场机制与各种社会规范能够起作用,就应该更多地发挥市场机制的作用,以实现法治政府的目标。由于市场机制本身具有自发调节的特点,它具有可持续性,正好可以克服政治推动之下推力衰减的问题。由于市场具有有效配置资源和边界不断扩张的特点,它可以有效地打破各种瓶颈和障碍,实现资源整合,避免政治推动之下的内在矛盾和重复现象。由于市场本身是开放的,以满足公众的需要为最终评价标准,能够实现政府与社会的良性互动和无缝连接。可见,要破解我国法治政府建设面临的困局,不能就法论法,应该放宽视野,通过体制与机制创新,让市场在资源配置中发挥决定性作用。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议的讲话中强调,四中全会全面推进依法治国的决定与三中全会全面深化改革的决定形成了姊妹篇,全面深化改革需要法治保障,全面推进依法治国也需要深化改革。可见,加快建设法治政府,必须从全面深化改革入手,以完善社会主义市场经济体制为目标,实现全面发展。

《决定》提出,法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。法治政府的根本目的在于为人民服务,维护公众权利,推动社会进步。作为法治政府的最大受益者,也是法治政府建设的最大参与者,公众和社会的评价既是评判法治政府成功与否的最终标准,也是推动法治政府建设的最大动力。公众推动法治政府建设的形式有两种:一种是以守法主体的形式出现,一旦公众从法治政府建设中尝到了甜头,任何力量都不可能再逆转或者延缓这种趋势;另一种是以法治建设主体参与的形式出现,只要公众能够参与法治政府建设的决策和监督,发出自己的声音,法治政府建设也就获得了来自社会的直接支持,最后的决策也就必须反映最大多数人的最大利益。因此,广泛的公众参与,既能有效纠正市场力量可能失衡的现象,也能使法治政府建设保持连续性,避免朝令夕改,还能为法治政府提供最终的力量来源。由此可见,目前法治政府建设面临的推力缺乏与成效不彰,其实与公众参与渠道不畅以及公众需求未能在法治政府建设中获得充分重视有很大的关系。不以实现公众能够感受到的公平正义为中心,不切实保护人民权利,不扩大公众的有序政治参与,法治政府建设不可能找到扎实的根基。

学术界普遍承认,不同地方之间的区域竞争是中国经济改革能够取得重大成就的最重要驱动力。由于地区差别的存在,促使不同地方不断改进制度,由此促进了经济的发展和社会的进步。同时,中国的改革事业也是人类历史上的一次伟大尝试,对外开放,勇敢地

参与国际竞争，一直是贯彻改革过程始终的一条主线。仔细分析中国法治政府建设过程，也可以发现同样的规律在发挥作用。法治政府的许多制度创新，与其说是来自于有意识的部署，不如说是来自于竞争压力更为合适。因此，只要我国对外开放的决心没有改变，只要鼓励地方竞争的制度条件不发生变化，竞争所带来的法治政府推动力就永远也不会枯竭。当自上而下的推动力出现衰减时，需要思考的是如何更多发挥自下而上的地区竞争推动作用，并通过法治政府评价指标体系在内的各种措施加以完善。当体制内难以凝聚充分的改革决心时，需要放开眼界，站在全球竞争的高度，居安思危，启动全面改革的进程。四中全会决定依法赋予设区的市地方立法权，并将法治建设作为政绩考核的指标，可以预见，这些措施必将开创各地法治政府建设的新局面。

通过对法治政府建设各种推动力的分析，可以清楚地看到，中国的法治政府建设已经进入新的发展阶段，正在经历从政治推动的起步阶段向需要多种推动方式的纵深阶段演化。加快建设法治政府，应深刻领会四中全会决定精神，在构筑多元动力机制上多下功夫。

以公正司法提升司法公信力

江必新（最高人民法院副院长）

十八届四中全会是中国共产党第一次召开全会专题研究依法治国，并第一次就此专门作出决定，这是以习近平同志为总书记的党中央作出的历史性贡献，具有里程碑意义。全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对新时期的司法工作指明了方向，作出了部署，提出了新的要求。如何全面理解和切实落实这些部署要求，是非常重要也非常紧迫的一项任务。

笔者拟从辩证法治观视角对此作一粗浅解读。所谓辩证法治观，其精义是以普遍联系和对立统一转化的观点和思维方式理解和推行法治。首先，辩证思维对于法治至关重要。法治既是一门追求确定性的科学，又是一门充满辩证法的艺术。所谓辩证，意指以普遍联系以及对立统一转化等思维方式认识事物。唯有辩证才能中正。过与不及之间的谓之中，不偏不倚的谓之正。如果做不到辩证中正而失之偏颇，就不会有人相信法治，厉行法治、发展法治更无从谈起；如果做不到辩证中正而是非不分，通过法治控权保民的愿望就将落空，国家和社会应有的秩序和人民群众的福祉就没有指望；如果做不到辩证中正而固执两端，正义就不能在法治中得到宣示，据此治理的国家不可能成为一个现代化的文明国家。其次，辩证思维对于法治必不可缺。法治是一个多维系统，糅杂着形形色色的事实要素，交织着剪不断理还乱的多面关系，还不时出现让人为难的价值选择。与此同时，法治又是一个主观见之于客观的过程，法治参与者个性素质、性格特征、思想偏好、价值取向都在一定程度上影响着对法治进路的选择和法治建设的进展。这两个方面决定了以普遍联系以及对立统一转化的思维方式理解和推行法治是必要的。再次，辩证思维可以成为法治的一