

有这样,才能既照顾到法治的一般要求,又关照到全面深化改革的需要。这些都表明,法治与改革的关系正在经历着改革促成法治到改革在法治下进行的变革,法治中国在路上。

## “法治中国”的宪法界限

韩大元(中国人民大学法学院教授)

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第九部分提出了“推进法治中国建设”的具体目标与内容。如何正确理解、解释与实现“法治中国”目标与价值是学术界需要探讨的重大课题。笔者认为,我们需要充分肯定“法治中国”的宪法意义,<sup>[1]</sup>但也要分析其宪法上的界限,尽可能把政治话语转化为法律话语,以学术逻辑阐释“法治中国”的丰富内涵。

1. “法治中国”的“中国”不宜直接解释为“中华人民共和国”。一些学者在讨论“法治中国”时将国家、中华人民共和国与中国视为同一概念,认为“中国”就是指“中华人民共和国”。从一般意义上讲,这种表述有其合理性,但它没有充分考虑宪法语言的多样性与规范性,没有区分不同规范与语境下中国<sup>[2]</sup>的含义。我们知道,中国宪法文本同时使用了“中国”、“中华人民共和国”、“全国”、“国家”等不同词汇。根据宪法解释的原理,对文本中的概念要根据条文的结构和语义进行体系化分析,做出不同的解释,要符合文本的原意。中国一词在宪法文本上并不一定指“中华人民共和国”,它是具有历史、地理和文化内涵的综合性概念。

1949 年制定《共同纲领》时曾围绕国号的确定发生过争论。最初的草案中曾考虑用“中华人民民主国”,后来张奚若先生提出使用“中华人民共和国”,认为共和国说明国家体制,人民有着特殊的含义,国号中不必再出现“民主”。在确定“中华人民共和国”为国号以后,能否简写的问题上也发生分歧。<sup>[3]</sup>最初《共同纲领》草案中将“中华人民共和国”简写为“中华民国”,但因多数人认为需要与旧中国的“中华民国”相区别,最后决定不采用简写。当时也有人提出能否将中华人民共和国简写为“中国”,但多数人不同意简写为“中国”,一致认为“中国不是中华人民共和国的简称”。1982 年宪法序言第一段规定:“中国是世界上历史最悠久的国家之一”。“1911 年孙中山领导的辛亥革命,废除了封建帝制,创立了中华民国。”“1949 年建立了中华人民共和国”。从中国到中华民国,从中华民国到中华人民共和国实际上记录了中国的历史演变过程,中国成为承载历史、文化、地理与共同体价值的存在体。

在特定的话语中,中国与“中华人民共和国”的确有内容上的交叉,但中国的内涵比

[1] 参见韩大元:《法治中国与法治国家的关系》,《法制与社会发展》2013 年第 5 期,第 9 页。

[2] 在中国古代,国家有时统一,有时分裂,中国一词的含义在不同时代也有不同的内涵。

[3] 参见许崇德著:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社 2003 年版,第 53 页。

中华人民共和国更为丰富。如果将“法治中国”简单解释为“法治中华人民共和国”，有可能缩小中国的实际疆域，其有效的统治权也受到限制，不利于保持中国的历史脉络。如果把中国解释为历史、地理和文化的概念，那么“法治中国”在宪法上的实效范围<sup>〔4〕</sup>可扩大到更大空间，有助于以“中国”为平台寻求共识，服务于国家统一的核心利益。目前“中国”还没有完全统一，两岸在各自的宪法治理下运行，实行着不同的政治、法律与社会制度，但在一个中国的范围内，法治是大家共同分享的价值，也是增强民族凝聚力的载体。中国同时也是具有民族情感的概念，不必赋予其单一的法律意义。

2. “法治中国”与国家的关联性。在社会科学体系中法学是一门最具“国家关联性”的学科，不可能无视“国家”存在的历史和现实因素，更不能脱离“民族国家”的基本框架。法治概念的研究和运用必须置自身于国家的背景脉络之中，必须切合国家的实际情况才是有意义的。在经历了历史的变迁后，国家一方面适应着社会变迁，另一方面仍保持着基本内涵。国民、领土与主权三要素是现代国家的基本内容与标志。国民是国家的主权者，决定着国家价值体系与发展目标；领土是国家权力行使的范围与空间；主权是决定国家意志的最高权力，对内是最高权力，对外是独立的权力。在现代宪法下，主权属于人民，人民是主权的源泉。所以，“法律思维必须贯彻国家意识”应该是具有普遍共识的命题。

当我们分析法律思维与国家意识时需要考虑“中国”与“国家”的关联性。如“法治中国”中的中国能否直接转换为国家？也就是说“中国意识”与“国家意识”是否是同一概念？笔者认为，国家一词是十分复杂的概念，不同学科的解释不尽相同。宪法上的国家既体现对内的治权，也体现对外的主权意志与权威，与中国概念既有交叉，但也有区别：法治中国中的“中国”是历史概念，而国家是法律概念，具有特定的内涵；中国是地理概念，而国家是时空概念，具有明确的统治权范围；中国是抽象的概念，包括精神、历史与道德凝聚力，而国家是具体履行基本人权保护义务的主体，通过国家机关开展活动，是实践性概念。法治的价值与目标，有些是通过中国来实现，有些是通过国家来实现的，要根据不同义务主体的性质来判断。宪法上的国家具有具体的规范约束力，需要明确其地位与功能。

3. “法治中国”与“法治国家”建设的协调性。“法治中国”作为政治话语，不应代替作为法律概念的“法治国家”，也不应削弱“法治国家”的规范意义。历史上的确存在过以“法治国家”的名义实行反法治的现象，但法治国家本身的价值是不能否认的。法治国家在我国宪法文本上具有明确的规范基础，对所有国家生活产生约束力。我们建设的法治国家是“社会主义法治国家”，区别于一般意义上的“法治国家”，既体现中国特色，又反映人类宪政发展的普遍规律。因此，在强调“法治中国”重要性时我们要防止削弱“法治国家”规范价值的倾向。

〔4〕 宪法上“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分”。但治权上是否具有实际的管辖权是另一个问题。我们所承认的“一中各表”或者“各表一中”实际上为未来统一的谈判预留了必要的空间。大陆和台湾都属于一个中国，这是最大的共识，至于如何解释“中国”内涵可以继续寻求共识，但不宜将“中国”与“中华人民共和国”作为同一概念使用。2005年3月14日通过的《反分裂国家法》名称前面没有加“中华人民共和国”，第2条明确规定：世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国的主权和领土完整不容分割。整个法律条文中只使用“中国”和“国家”，没有出现中华人民共和国一词。

4. “法治中国”的实现要通过宪法治理,不能超越宪法。《决定》指出,宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法,具有最高权威。这是对宪法与国家,宪法与党的关系的新表述。宪法权威是现代法治国家的基本理念,一切按照宪法治理,包括公权力和党的活动都在宪法“统治”下,任何人在宪法面前不享有特权。这是法治的基本要求,也是法治中国实现的基础。根据《决定》的精神,要树立宪法权威,“要进一步健全宪法实施制度机制与程序”,将全面实施宪法提高到新水平,以宪法作为建设“法治中国”法律保障。在宪法权威与政治权威、宪法权威与党的领导、宪法权威与法律权威等问题上我们需要坚持法治的基本底线,不能以任何理由突破法治的界限。

我们知道,《决定》提出了许多改革的新举措,但任何改革都应该有理由与正当性基础,法治是改革的保证,同时也是改革的界限。《决定》强调宪法权威的目的是,在实现改革任务时坚持改革的合法性,用宪法凝聚社会共识,为“法治中国”的实现寻求更广泛的民意基础。

5. “法治中国”不是地方“法治”经验的升华与提炼。由于没有在国家范围内确立法治的权威,法治在地方生活中日益虚弱,国家法治价值处于断裂状态。为此,需要借助“法治国家”的规范力,促进“法治国家”的建设,树立“国家”法治的权威,使地方服从国家权威,严格遵守宪法和法律,不必推广缺乏理性的地方法治经验。宪法规定,一切法律、法规都不得与宪法相抵触。但目前地方性法规、规章与国家法律规定相抵触的现象是比较严重的,国家的法治标准往往被地方过于“具体化”,损害国家法治的权威,出现法治“被滥用”,法治发展“碎片化”的现象。笔者认为,在法治标准与发展问题上,过于“地方化”的思维是需要改进的,对地方“法治化”的控制也是“法治国家”应有之义,要全面树立国家法治的权威,推行“国家”法治,消除法治的地方化倾向。

## 法治的个别化模式

林来梵(清华大学法学院教授)

单从语义学角度而言,“法治中国”的用语似乎更有助于表达人类现代法治文明的共同特征,而通常所采用的“社会主义法治(国家、理念)”这一说法则更倾向于强调“法治的中国化”,即基于中国自身独特的历史文化、国情现状以及政治制度所形成的法治的独特内涵。长期以来,后者取向的诠释已被演绎到极致,以致损夺了“法治”应有的普遍内涵。在这一意义上,“法治中国”概念的提出具有某种矫枉过正的重要意义,而如何透过这个概念去建构一个为现代文明社会所能共同理解的法治内涵,也确实成为当今我国法学理论界的一个要务。

尽管如此,笔者还要“煞风景”地指出:“法治中国”归根究底需要完成法治的中国化,而这一进程实际上就是法治的个别化,甚至只是法治个别化的一种模式;要实现“法治”