

· 法治中国 ·

## “法治中国”建设的问题与出路

马长山

(华东政法大学 法律学院, 上海 201620)

**摘要:** 改革开放30多年来,法治建设是在一种缺少社会根基的状态下行进的,因而权力一直难以被关进制度的笼子里。随着改革步入“深水区”,已面临着思想观念的价值撕裂、体制内与体制外的错位运行、社会冲突的随机性迸发、拜金功利心态下的“丛林秩序”等困境和危机,因此,要推进“法治中国”建设,就需要以培育法治的社会根基为立足点,重建价值观体系、重塑体制机制、重组社会结构和塑造公民性品格,以此推动“法治中国”的早日实现。

**关键词:** 法治中国; 制度笼子; 困境危机; 法治秩序

**中图分类号:** DFO

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-6128 (2014) 03-0005-16

经过30多年的改革开放和快速增长,一路凯歌的“GDP主义”渐渐成为过去,社会转型所带来的贫富分化、利益冲突、体制外压力、道德沦丧、秩序失范等现象则日益凸显。这意味着,既有改革开放的能量已没有太多的释放空间,中国似乎又站在了一个“十字路口”。如何贯彻十八届三中全会的“全面深化改革”精神,渡过改革“深水区”、化解变革风险、真正走上民主复兴之路,就成为当下亟待讨论与反思的问题,而推进“法治中国”建设则是其中至关重要的一环。

### 一、为什么权力难以被关进制度的笼子里

法治不仅是一种制度设计和运行机制,更是一种秩序状态和生活方式,它虽然没有一个固定不变的统一模式,然而,“把权力关进制度的笼子里”却是它的根本标志。回首我国30多年来的法治进程,就难免会发出一个疑问:为什么权力难以被关进制度的笼子里?这可能有思想认识、体制机制、文化传统等因素,但更关键的问题则是法治根基的缺失。

#### (一) 执政党的反腐进路: 工作作风——政治斗争——制度笼子

从改革开放至今,中共已召开了七次党代会。回首历届党代会关于反腐拒变的表述、主张和举措,可以看出执政党对反腐和权力制约的思路变迁。

1982年召开的十二大,其主要任务是进一步清除十年动乱造成的消极后果、推进改革开放战

收稿日期: 2014-01-17

基金项目: 国家社科基金重点项目“建设法治国家的公民文化基础研究”(10AFX002)

作者简介: 马长山(1964-),男,黑龙江肇东人,华东政法大学教授、博士生导师,哲学博士。

略。因此，十二大报告并未提及“腐败”，最多也只是把“抵制各种腐化因素的侵袭”纳入党风和精神文明建设。这一方面说明当时的腐败现象尚未蔓延，另一方面则说明当时的执政理念还尚未完全走出“政治正确”的逻辑，也没有权力制约的外在诉求压力，或许还有大不认可“先进政党”会产生腐败的某种情怀。

十三大报告则第一次正式提出反腐主张，虽然它要求在改革开放过程中必须始终坚持反腐败斗争，但其定性却是“少数党员经不起考验”；十四大报告提出，只有坚决克服腐败现象，才能密切党和群众的联系、取信于民，并指出“廉政建设要靠教育，更要靠法制”，要“建立有效防范以权谋私和行业不正之风的约束机制”，这才显示出权力制约的指向，但这种“约束机制”更多地还是建立在“党风建设”的基点上。

十五大报告首次把反腐败提升到“是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”的高度，并提出铲除腐败要标本兼治；十六大报告又把反腐败从“政治斗争”提升至“全党一项重大的政治任务”，不坚决惩治腐败，“党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭”，并进而提出“加强教育、发展民主、健全法制、强化监督、创新体制”，力求从源头上预防和解决腐败问题；<sup>①</sup>而十七大、十八大再次强调，反腐败关系到人心向背和党的生死存亡，并提出“坚持深化改革和创新体制”，建立“权力运行监控机制”。这就意味着执政党开始把反腐提升到关乎“亡党亡国”的高度，也意欲通过“制度创新”来建立监督防控机制，但其落实力度并不很大。

可见，在这20多年的时间里，党和国家反腐的决心与手段呈现不断强化的趋势，包括把反腐败从“政治斗争”上升为“政治任务”、从“整风教育”上升为“法制惩办”，从“取信于民”上升为“强化监督”，期间朱镕基还曾放出过“准备好一百口棺材，也有我的一口，无非是个同归于尽”这样的狠话，<sup>②</sup>然而另一方面，腐败形势却依然发展迅速，甚至还出现了“从个体向集团化蔓延”、“从短期向长期演变”，“从经济政治司法领域浸染到社会文化教育领域，并出现了跨国境‘外向型’腐败”的严峻形势，<sup>③</sup>“整体腐败”征兆凸显。2013年1月22日，习近平发表“要加强权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”<sup>④</sup>的讲话后，立即引起了巨大的反响和共鸣，人们才似乎又看到了反腐新希望。

纵观执政党“工作作风——政治斗争——制度笼子”的变迁进程，不难看出90年代前是不大愿意承认腐败“内生性”的，而往往将其看成是“资产阶级思想的腐蚀”等“外在”因素所致，虽然后来逐渐将其提升为“政治斗争”和“政治任务”，并认为其关乎执政党的“生死存亡”，但一直都是一“自我修复”性的努力，而不是“外在制衡”性的制度变革，因而缺少对“内生因素”的反省——即对制度本身可能产生腐败的足够认知。这就使得我们的反腐策略更多地呈现出某种“政治宣示”色彩，并在“党风建设”、“人心向背”、“长期执政”、“政治本色”的立场上予以阐释，因而也就更多地致力于从“拒腐防变”、“完善制度”、“严惩不贷”、“查办大要案”等一些“技术”层面入手来教育、防范和惩罚，而并没有通过深度政治体制改革，来真正建立起行之有效的权力分解与制衡监督机制。尽管十八大会议后中纪委又发布了最新重大反腐成果，但从根本

<sup>①</sup>参见陈文胜：《从六次党代会报告看党的反腐倡廉建设战略思想的变迁》，《实事求是》2010年第4期。

<sup>②</sup>参见《朱镕基的眼神为啥能让贪官颤栗》，新华网：[http://news.xinhuanet.com/comments/2010-11/27/c\\_12823213.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2010-11/27/c_12823213.htm)，2014年3月6日。

<sup>③</sup>《社科院：腐败从个体转向集团化窝案串案较严重》，新华网：[http://news.xinhuanet.com/legal/2011-12/24/c\\_122476671.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2011-12/24/c_122476671.htm)，2014年4月5日。

<sup>④</sup>参见《把权力关进制度的笼子里》，新华网：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/23/c\\_114467754.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/23/c_114467754.htm)，2014年4月5日。

上看，反腐举措仍“跟不上”腐败形势发展的步伐。而事实上，如果不能深刻认识到“无论何种制度，只要权力不受控制就可能产生腐败”这样的“内生性”根源，如果不能从“技术”层面的反腐转向“深水区”的政改，如果还是走国家推进的老路、而社会根基脆弱的话，那么，实质性、外在化的权力分解机制就无法建立起来，把权力关进笼子里也就难免成为一种写在纸上的“政治宣示”，而后果可能越来越具有风险性。

## （二）法学界的法治研究：制度化——模式化——中国化

与党代会的反腐思路变迁相对应，在十三大之前，法学界也少有反腐的理论研究。因为上世纪90年代之前，法学界的主要任务还是致力于清理“左”的法学理论、大力推进“法学理论更新”，同时积极倡导“法制建设”。因此，此时还处于“制度化”进路的阶段，并没有太多“法治国家”的理论吁求。

而90年代之后，特别是随着建设“法治国家”的治国方略“入宪”，法学界迅速掀起了关于法治国家理论、中国法治道路的研究热潮。其中，法治国家的条件、要素、构成与模式等成为关注的热点，并对当时的法治建设起到了一定推动作用。然而，这种基于西方经验和“普适”情怀的法治理论路径与设计，也在某种程度上把当代法治简单地化约为权力分立、人权保障、自由平等、法律至上等形式要件的组合，形成了一种模式化、量化、结构化、并带有“启蒙”色彩的法治模块，从而忽略了法治更根本的内在属性和机制、法治的多样化形态和平衡性的发展取向，特别是对法治的社会根基与动力的研究较为薄弱，这就使其缺少对现实法治进程的关照性与契合度，难以很好地“接地气”。

自2000年之后，法学界才开始对模式化的法治研究进路进行反思，并探求其“中国化”要素和品格。<sup>①</sup>然而，这种反思和探索还只是初步的、宏大的、图景式的，并没有太多具体的和可操作的框架，也难以回应当下中国法治进程中的诉求、困境和问题。

从法学界的“制度化——模式化——中国化”研究进路变迁过程中可以看出，法治理论研究与官方的反腐策略是亦步亦趋的，甚至很多时候是党和国家反腐策略方针的理论阐释者、证明者、正当性论证者，因而缺少真正的“自主性”。虽有放眼西方的法治理论探索，但过于注重“模式化”而脱离国情和法治基础，而晚近关于“中国化”法治的学术讨论又有宏大叙事之嫌。当然，这里并不排除有“政治正确”对法治热点问题研究的影响，也不排除我们习惯于宏大（政治）思维、不屑经验研究的学术传统的影响。但无论如何，其要害都在于未能充分关照法治建设所不可或缺的社会根基，因而就难以切中当下生活中的法治问题及其动力源，也难以回应活生生的法治诉求。于是，法治理论研究也就无法提供一种把权力关进笼子的“中国化”理论资源、思想启蒙和制度策略，甚至都无力影响执政党在“党风廉政建设”框架下的反腐定位。如此下来，也就难以在理论上探索出一条有效的“把权力关进笼子”的中国化的控权之路。

综上所述，执政党在对待反腐和权力制约问题上，还主要是基于党风廉政建设、“自我修复”性的“严查惩办”，并不是基于社会功能和法治框架的、外在化的“控权制衡”；与此相应，在法治国家建设策略上，反而突出了“国家管控”色彩。于是，虽然建设法治国家的方略已“入宪”15年，但它在具体实施中却更多地被法治外表下的政治理念所统摄，法治建设的步伐并没有达到预期，甚至在某些地方和领域还出现了倒退。而法学界虽然曾一度出现学术研究的繁荣局面，并形成了

<sup>①</sup>具体情况可以参见邓正来：《中国法学向何处去》，商务印书馆2006年版；顾培东：《中国法治的自主型进路》，《法学研究》2010年第1期。

“启蒙主义”、“技术主义”、“本土主义”的不同路径,<sup>①</sup>但一直都忽视对法治社会根基的研究,尤其是对使“控权制衡”和“民间治理”成为可能的多元社会运行机制的探索明显不足。也就是说,无论是从执政党的政治定位和执政举措,还是从学术界的理论定位和法治探索,都未能从根本上触及权力制约之本。事实表明,必须有横、纵两种权力分解制衡机制的同时运行,法治才能得以有效确立,横向分权旨在使公权力由集中变分散,而纵向分权(多元社会对公权力的同步分解)则使得公权力由大变小,后一种更为基础和根本。因此,没有社会力量的崛起及其外在于国家的权力分解机制的形成,“把权力关进笼子里”就难免沦为一种口号。就是说,中国法治根基研究与建设的阙如,一方面使得中国法治进程难以转化成现实生活中的法治机制与秩序,而另一方面,也使得生活中喷涌出来的现实法治诉求受到忽视排斥,更难以转化为切实的法治动力,乃至不断累积新的问题、困境和危机。

## 二、当下中国法治进程面临的困境与危机

正是由于30多年来的法治建设一直是在缺少社会根基的状态下行进的,因此就使得法治国家的建设成效大打折扣。当改革发展释放出来的法治诉求与体制机制的阻滞之间形成严重的压力与壁垒时,法治困境和危机就会随之发酵和喷发。

### (一) 思想观念的价值撕裂

当今全球化时代,世界正在走向一个多元化、破碎化、原子化的“混乱和分裂的世界”,并出现了“反政治情结的普遍化”,<sup>②</sup>于是,“意识形态的终结”、“政治的终结”、“人权的终结”、“西方文化的终结”、“历史的终结”等惊人话语不绝于耳,这说明,应对权威危机、化减社会风险、重建社会秩序已成为全球共同面对的问题,只不过它在当下中国更显突出罢了。

改革开放后,伴随着真理标准的大讨论,曾在全国上下形成了锐意改革、开放进取的社会共识。时至上世纪80年代末90年代初,“极左”、“极右”思潮才逐渐泛起。那时政治风波刚刚过去,“苏东巨变”又震撼了世界,于是,中国改革陷于进退两难的境地。决策层“反和平演变”的呼声盖过改革开放,这就“使得十一届三中全会后形成的改革共识陷于破裂,能否再造和重建改革共识,如何重新凝聚改革底气,是走回头路还是坚持改革不动摇,成了横亘于中国大地的一道严峻课题。”<sup>③</sup>而1992年春邓小平“南巡”,对“姓资”、“姓社”问题予以重新“定调”,并确立了三个“有利于”的判断标准后,才弥合了思想分歧,改革开放也才进入了新时期。

从邓小平“南巡”至今,执政党一直在不断地完善“中国特色社会主义理论”,并形成了“三个代表”、“科学发展观”、“五位一体”等富有创新探索精神的执政纲领。然而,中国的改革开放并不仅仅是一种从农业文明向商业文明、从中央集权向民主法治的体制转型,它也是一种趋向世俗化、个性化、多元化、自由化、民主化的价值追求和文化选择的进程,这致使传统的价值取向、道德意识、思想信念和行为模式等开始从根基上发生破碎和瓦解;其次,市场经济的纵深发展对“深水区”的改革提出了更高要求,社会矛盾也随社会的纵深转型而累积和发酵,此时既得利益集

<sup>①</sup>“启蒙主义”的研究进路,主要立足于法治的理念、价值、规律、特征、模式和目标等进行研究;“技术主义”(规则主义)的研究进路,主要立足实证主义法学的立场,强调法律规则的结构、效力和操作技术;“本土主义”的研究进路,主要强调立足本土,挖掘传统资源,并致力于探索中国化的法治理想图景。

<sup>②</sup>参见[美]卡尔·博格斯:《政治的终结》,陈家刚译,社会科学文献出版社2001年版,第9页。

<sup>③</sup>周瑞金:《中国,是否需要一次新的“南方谈话”?》,http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/2012/0201/52855.html,2014年2月8日。

团的固守、官本位体制和观念的惰性、对改革风险的忧患、极左思潮和民粹主义的兴起等等，又使得决策层很多时候都不得不在平衡中前进，这就导致某些正统“意识形态”难以克服体制机制的固有束缚、难以超越“维稳”和秩序的特定制约、难以摆脱对“西方渗透”的敏感防范，因而也就难以对新兴的权利诉求、底层的利益主张、自由平等和民主的热切期盼、以及对权力制约与深入反腐的强烈要求等进行有效吸纳并予以合法化、制度化，继而也就不能为人们的行为提供必要的价值指引、正当性评价与合法性论证。这样，就难免造成某些正统僵化的价值体系与社会价值诉求发生背离而社会价值诉求又纷乱上升的“自然状态”。为此，在这些正统僵化价值体系滞后和失效的同时，根植于社会生活的“原发性”的思想意识却在加剧多元化。“可以说，什么样的‘主义’都可以从中国找到，并且任何一种社会意识形态都有或多或少的社会影响力。”<sup>[1]</sup>而这种状况导致的结果，就是政府权威和权力合法性的衰落、政府和社会之间的沟通无法有效进行、公权力内部的腐败每况愈下、信仰不同意识形态的社会群体之间容易发生冲突、无论是官员还是老百姓都感觉不到生活的真正意义。<sup>①</sup>

其实，2012年底，时任总理温家宝就指出：“现在改革到了攻坚阶段，没有政治体制改革的成功，经济体制改革不可能进行到底，已经取得的成果还有可能得而复失，社会上新产生的问题，也不能从根本上得到解决，文化大革命这样的历史悲剧还有可能重新发生。每个有责任的党员和领导干部都应该有紧迫感。”<sup>[2]</sup>而《人民日报》也评论道：“既得利益者会用优势话语权阻碍改革，媒体公众会带着挑剔目光审视改革，一些人甚至还会以乌托邦思维苛求改革”，但无论如何，改革已无法回避，因此我们“宁要微词，不要危机；宁要‘不完美’的改革，不要不改革的危机。”<sup>[3]</sup>

在十八大召开之前，各种社会思潮的多元涌动与激烈“互殴”已经达到一个高潮。“冲突各派的观点，其核心问题是相同的：如何破解社会各界极度不满的社会不公？如何寻找解决之道的社会‘最大公约数’”？这意味着，“中国改革再度到了危急时刻”。<sup>②</sup>正是由于缺少对“深水区”改革的明确指引和价值共识，社会思想难免陷入一定的混乱，价值信仰和社会信任都出现了危机，崩塌和扭曲也就随之悄然发生。“带路党”、“五毛党”、“美分党”、“标题党”、“柿油党”纷纷出笼，“广东模式”与“重庆模式”也争议不断，甚至有些争论都走上了街头，进行“公知约架”和“肉搏”。所有这些表明，某些正统僵化的价值体系已明显滞后于社会转型和改革进程，难以有效吸纳、整合新兴诉求并引导社会前行，因而社会的思想观念就出现了一定程度的价值撕裂，它不仅侵蚀着社会共识和理性商谈的基础，也会加剧道德失范、信仰迷失和社会信任的瓦解。而十八届三中全会上《中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）做出“实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境”的论断，无疑就是对当下情势的战略回应与革新导向。

## （二）体制内与体制外的错位运行

30多年的改革开放，我们一直是在“摸石头过河”的经验主义策略下走过来的，但到了改革攻坚阶段和“深水区”，石头已经摸不着了。事实表明，滞后的体制和制度已越来越成为中国发展和前进的障碍，目前社会结构趋于定型并固化为一种断裂社会，社会活力大大下降、阶层之间的对立情绪凸显、普遍的不平衡感为部分人的绝望感所取代；由于对社会矛盾的误判，形成了拘谨心理

<sup>①</sup>参见郑永年：《为什么中国需要建设国家意识形态》，[http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/article\\_2013012976097.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/article_2013012976097.html)，2014年4月9日。

<sup>②</sup>参见周瑞金：《中国，是否需要一次新的“南方谈话”？》，<http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/2012/0201/52855.html>，2014年2月8日。

和维稳政策导向；社会溃败倾向日渐显露，一些地方政府出现了权力失控和行为失范，社会维护公平正义的能力降低，这种“转型陷阱”导致了“严重腐败”和“法制失效”。<sup>①</sup>

而另一方面，深蕴于社会之中的民众改革要求却呈现出日益高涨的趋势，<sup>②</sup>当固化的体制与日益高涨的改革诉求渐行渐远时，人们就不再仅仅是以改革诉求来诟病不合时宜的体制，也不仅仅是发泄对体制的失望情绪，而是常常会发生与体制相向而行的态度与行为，权威的公信力就难免因此受到巨大的冲击。比如申纪兰当选十八代表后，网络上出现了诸如“万年代表”、“从不投反对票”等大量的质疑之声，甚至侮辱谩骂，迫使山西省委书记不得不做出回应。<sup>③</sup>与此相应，“独立候选人”的事件却不断出现。<sup>④</sup>尽管这里尚存在着需要进一步理性分析和警醒对待的一些现象和问题，但人民代表受到人民谩骂，“独立候选人”纷纷出现，这不能不说明对“两会”的选举制度和运行机制需要加大改革步伐了。再如广受关注的“唐慧案”，公众一直鼎力支持这位“上访妈妈”诉永州市劳教委的维权行动，在唐慧的赔偿请求被一审法院驳回后，《人民日报》也慷慨陈词：“每一个判例，都是公众法治信仰的基石；而每一次失误，都可能导致信仰的崩塌。”<sup>[4]</sup>然而后续的事实披露却告诉人们，唐慧案其实并不那么简单，也不那么“神圣”。<sup>⑤</sup>这说明，人们对司法判决的公正性和司法制度的独立性产生了很大的怀疑，甚至可以有意无意地忽略客观真实，并产生了某种相向行动。此外，2011年7月网络上晒出成都有四名“价格听证专业户”，其中一名老妇竟然19次参加过各类听证会并总是投赞成票，这引起网友疯狂拍砖并直呼“被代表”，称其为“最牛群众演员”，<sup>⑥</sup>本来是反应民意的“民主决策”过程变成了被谩骂和斥责的对象。如此种种，都在某种程度上反映了人们对体制内运行的不信任。

就政治系统而言，“只要一个团体的成员在政治共同体中显露出最为强烈的相互认同感，那么，他们就会一直面临建立某种规范化的方式来理顺彼此之间政治关系的任务。最终为了使输出能够作为具有约束性的东西而被接受，团体成员就需要接受某种基本的程序和规则，这些程序和规则是同矛盾性的要求可以被规范化的方式联系在一起。”<sup>[5]223</sup>也就是说，当社会成员与体制运行之间具有较高互信度的时候，人们就会按照体制运行的指向来确定自己的生活态度、价值判断和规范自己的行为；而当社会成员对体制运行产生怀疑时，就会自觉不自觉地抵触制度，甚至放大制度的“不合理性”（其实未必是不合理的），进而会选择规避制度或“另起炉灶”的行为方式，这无疑就形成了体制外的逆向行动，从而导致体制内与体制外的错位运行。这一方面会使得体制运行失去应有的社会信任、实际效力与合法性基础，另一方面也难免会酝酿出反抗体制运行的潜在力量。长此以往，社会秩序也就危在旦夕了。前述与体制相向而行的诸多态度和行为，就在一定意义上反映了这样一种体制内与体制外、国家与社会之间的错位运行症候，它已成为法治秩序建构不可忽视的重要障碍。为此，十八届三中全会《决定》明确指出，要“进一步解放思想、解放和发展社会生

①参见张天潘：《凝聚改革共识，走出转型“陷阱”》，[http://news.ifeng.com/opinion/society/detail\\_2012\\_02/19/12614603\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/opinion/society/detail_2012_02/19/12614603_0.shtml)，2014年4月6日。

②参见《环球调查：十八大近八成民众关注经济民生》，环球网：<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3250986.html>，2013年11月26日。

③参见《袁纯清：正厅级干部申纪兰保持人民本色 值得理直气壮》，新华网：[http://www.sx.xinhuanet.com/newscenter/2013-03/04/e\\_114871013.htm](http://www.sx.xinhuanet.com/newscenter/2013-03/04/e_114871013.htm)，2014年1月1日。

④相关内容参见百度百科中“独立候选人”的词条，<http://baike.baidu.com/view/5883613.htm>，2013年12月13日。

⑤参见柴会群、邵克：《什么造就了唐慧》，<http://www.infzm.com/content/93030>；柴会群、邵克：《永州幼女被迫卖淫案“再调查”》，<http://www.infzm.com/content/93029>；廖隆章：《我为什么质疑唐慧及@唐慧》，[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_6a3554c10101fyyo.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_6a3554c10101fyyo.html)，2014年2月19日。

⑥参见《“听证专业户”7年听证19次人称“最牛群众演员”》，人民网：<http://politics.people.com.cn/GB/14562/15174942.html>，2013年12月29日。

产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端”，此乃化解上述错位运行之根本。

### （三）社会冲突的随机性迸发

社会冲突是无处不在的，而“冲突的不可避免性源自人类无数变动的需求”。<sup>[6]</sup><sup>16</sup> 冲突有时会危及稳定和秩序，但有时也会促进社会革新与变迁，不过一旦冲突强度过大、频率过高而失去了控制，那就很容易出现灾难性的后果。从国际经验来看，人均纯收入 1000-4000 美元之间的发展阶段，正是一个社会迈向更加多元、分化和冲突凸显的“不稳定期”。

2012 年我国人均 GDP 就已达 6100 美元，正面临着严峻的考验。如贫富分化加剧、社会矛盾凸显、价值裂痕加重、官民对立情绪上升等等，中国似乎正在形成一个阶层和群体日益分化而不同阶层和群体之间又缺少彼此宽容、理解与沟通的“分裂社会”，<sup>①</sup> 社会稳定日益成为严重的社会问题。而此前我国的“维稳”策略又侧重于以武力为后盾的强力应对、高压“和谐”，也即一旦出了问题，就常常采取“死扛”（如“红豆局长”）、“推脱”（如“临时工干的”）、直至“震慑”（如拘留劳教）的套路，因此，就忽视了以保障权利诉求、舒解民意为基础的民生方案。这样，往往会使得民怨情绪剧增，人们会自觉不自觉地形成一种虚幻的“感受共同体”，也即常常把他人的遭遇与自身日常的生活体验与感受相关联，只要涉及到诸如城管打人、强迁自焚、上访被劳教、发帖举报被拘、抗议污染、农民工讨薪等，都会产生一种“命运与共”的阶层情感和境遇想象，同时也会产生对政府的不信任和潜在的对抗心理，甚至是抱着一种“先骂了再说”的心态。此时，政府的“死扛”、不诚信与民众的谣传猜忌会相互传递和强化，很多人也就在并不很清楚是怎么回事的情况下，冒然采取针对政府或者公务人员的群体性行动。我们从瓮安事件、石首事件、乌坎事件、什邡事件和启东事件中可以看出，其突发性、随机性很强。这说明，我国的社会矛盾积聚过多，群体性事件的“燃点”分散，官民断裂较为明显。很多时候参与者并不是将其当作一种与自己密切相关的维权行动，而是作为一种可以肆意发泄怨气的机会，凭借群体行为来遮蔽自己的“脆弱”和放大自己的参与价值，这就形成了一种畸形的、高风险的、甚至破坏性的社会运动。同时，这也表明，当下中国的多元社会发育尚不成熟，在国家与大众之间缺少必要的民间组织堤坝与缓冲，动荡和风险变得更加难以防控。

更让人感到担忧的是，这种群体性事件还呈现有增无减、日益加剧的趋势。据统计，从 1993 年到 2003 年间，群体性事件数量由 1 万起增加到 6 万起；2009 年则超过 10 万起，参与人数已达 307 万人；<sup>②</sup> 有些群体性事件的规模较大，甚至能达万人以上，并伴有冲击、围攻党政军机关和打、砸、抢、烧的行为，这不仅严重影响了社会稳定，也给法治秩序的建构带来巨大的阻力和障碍。

### （四）拜金功利心态下的“丛林秩序”

改革开放 30 多年来，与经济飞速发展、物质生活丰裕并不相称的却是价值迷失、道德沦丧和信仰真空。“中国社会上上下下弥漫的是一种弃船心理和末世心态。今朝有酒今朝醉，哪管我后，洪水滔天。”与古代封建王朝不一样的是，现在的人们多了一个选择——移民。“除了底层民众因为没意识或没能力而没有移民的倾向之外，从权力到资本、到大众，几乎所有社会阶层都有强烈的移民倾向。一拨又一拨的移民大潮中，各路贪腐官员、权贵资本和流氓资本甚至还有占主流的趋势。被掠夺者因为不堪被掠夺而逃；掠夺者也因为担心被清算而逃。”<sup>[7]</sup> 而那些无法移民的大多数

<sup>①</sup> 参见孙立平：《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社 2004 年版；[美] 劳伦斯·迈耶、约翰·伯内特、苏珊·奥格登：《比较政治学》，罗飞等译，华夏出版社 2001 年版，第 47 页。

<sup>②</sup> 参见陆学艺：《当前中国经济社会形势与社会建设》，<http://www.chinareform.net/show.php?id=4989>，2013 年 12 月 20 日；  
敬涛：《治理群体性事件与加强基层政府应对能力建设》，《中国行政管理》2009 年第 6 期；谭扬芳：《网络媒体在群体性事件中的影响与思考》，<http://www.cssn.cn/news/146010.htm>，2014 年 1 月 15 日。

国人，则不得不在就业与职场竞争、物价与薪水、住房与赋税、子女抚养与教育、医疗与养老等的巨大压力下生存，形成了普遍的焦虑、孤独、茫然心态，拜金主义和急功近利逐渐盛行，不顾一切、连基本的道德底线都没有的投机逐利行为便愈演愈烈，从而形成了既缺少理性的民主自由追求又缺少公共精神、规则意识、公民伦理和公民责任的扭曲人格。

1014年沃尔夫斯坦大主教曾发出一声棒喝：“这个世界正急匆匆地走向它的尽头”，<sup>①</sup>这句话直到今天都成为西方焦虑与忧患意识的一种悲观表达。当下中国急剧变革时代的焦虑感和忧患意识似乎更为明显。每当打开电视、网页，或者翻开报纸，几乎都能看到各种让人心痛、恐惧而愤怒的消息，如各种有毒添加剂、塑化剂、瘦肉精、地沟油、苏丹红、毒胶囊、三聚氰胺、速生鸡、黑心棉、黑心月饼、转基因……几乎无所不能、无所不做，而官方文件显示，中国出口商品质量总体上不断提高，2010年中国出口欧美的食品合格率均达99.53%以上。于是人们疾呼，中国的食品安全不是不能控制，而是“内外有别”，国标“以吃不死为标准”，自己坑自己。<sup>②</sup>这种假冒伪劣、自相残害、易粪而食的严重后果已经逐渐显现，各种疾病的早发、多发现象就是其中一例。

从整体社会环境来看，目前中国的社会风气似乎也在迅速滑坡。于是有人这样感慨道：“在这样一个过度物化的社会里，所有人心照不宣的使用着共同的手段。整个社会都面临着信任的破产、道德的沦丧，你怎么指望每一个平民都淤泥而不染。举目四望，腐败几乎无处不在，官员腐败，国企腐败，教育腐败，学术腐败，医生腐败，司法腐败，所有人都在腐败中才能实现利益最大化。当社会处在这种状况中时，离危机已经不远了。”<sup>③</sup>这样，无疑就形成了一种不讲诚信、缺乏公德、“能搞到钱就算赢”的“丛林秩序”。究其原因，无疑与体制滞后、信仰危机、权力腐败、官商勾结、商德败坏、价值迷失、拜金盛行以及“撑死胆大的、饿死胆小的”这样一种“示范效应”和“激励机制”等因素直接相关，而在这种“丛林秩序”中，每个人都是受益者却又都是受害者，大家都在暗自庆幸又惴惴不安地编织着自身的陷阱和罗网，相互构建着破坏自己的力量，而这种力量悄悄地在蚕食着社会信任、公民品格、道德伦理和法律信仰，法治秩序也就难以形成了。

### 三、“法治中国”建设的动力转换与路径选择

事实上，建设法治国家“入宪”10多年来，恰恰是法治理论研究较为淡定和沉寂的时期，很多研究仍明显滞后于社会现实，尤其是对社会中涌动、高涨的法治诉求关注不够。从2013年初开始，法学界关于“推进法治国家建设”的研究才开始升温，<sup>④</sup>特别是十八届三中全会《决定》将“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，并提出“创新社会治理”、以“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”来“推进法治中国建设”的重大战略举措，法学界才逐渐形成一股新的研究热潮。<sup>⑤</sup>然而，这种研究并不应像过去那样“一阵风”似的对《决定》

<sup>①</sup>参见[英]安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周红云译，江西人民出版社2001年版，第1页。

<sup>②</sup>参见《中国出口欧美食品合格率超99%，国内的食品呢？》，[http://opinion.nfdaily.cn/content/2011-12/08/content\\_34610879.htm](http://opinion.nfdaily.cn/content/2011-12/08/content_34610879.htm)，2013年11月9日；《别让食品国标沦为“吃不死人”》，<http://news.sina.com.cn/pl/2013-04-10/081326781848.shtml>，2014年2月28日。

<sup>③</sup>参见李步云、李林等：《全面推进依法治国 迈向法治新时代》，《法学研究》2013年第2期；袁达松：《走向包容性的法治国家建设》，《中国法学》2013年第2期等。

<sup>④</sup>参见张文显：《全面推进法制改革，加快法治中国建设——十八届三中全会的法学解读》，《法制与社会发展》2014年第1期；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；黄文艺：《对“法治中国”概念的操作性解释》，《法制与社会发展》2013年第5期；汪习根：《论法治中国的科学含义》，《中国法学》2014年第2期；《“法治中国建设”学术笔谈》，《环球法律评论》2014年第1期。

进行政治诠释、挖掘和意义放大，而更多地应该立足对过去 10 多年来法治建设困境、法治理论研究局限的深刻反省，将目光从“国家”转向“民间”，恰是“一个以民主和法治为基础的平等、自由和协商的社会领域的存在，始终是法治的根基所在”。<sup>[9]</sup> 否则，我们仍将步法治建设现实之后尘，甚至会出现“新瓶装旧酒”和口号式的逻辑推演，这无疑不利于探寻走出法治困境与危机之路。

事实上，当下这些法治困境和危机，固然是由很多错综复杂的因素所导致的，但最为根本的，是在于国家统摄社会的历史惯性和现行体制严重滞后于社会发展的现实，形成了国家权力无处不在而社会又濒于失控的扭曲、断裂状态，其要害乃在于社会治理能力建设乏力。法治的生成与发展的历史表明，权力制约和权利保障机制必须立足于社会治理土壤上，政府、经济和社会三者应该达到平衡，一旦社会治理机制和社会能力缺失，就会导致法治根基浅表化，出现反复和危机也就在所难免了。因此，需要自主自律、多元互动的社会治理机制的长期培育成长，才能使民主和法治繁荣起来。<sup>①</sup>

### （一）法治动力的转换

在过去 30 多年的改革开放进程中，法治建设步伐较快的是 1996—2004 年，期间提出了建设“法治国家”这一治国方略并“入宪”。但从 2005 年开始，则进入了众所周知的法治建设“政治化”时期，带有一定的“政治定位”色彩。因此，我们常常看到个案中公权力把法律工具化、司法工具化、藐视底层权利的强悍表现，于是，在某种情况下，法律就很容易变成强权扩张的手段和保障，诸如强迁碾死人、上访被劳教、因言获罪等很多不该发生的悲剧可能与这种异化不无关系。十八届三中全会《决定》提出推进“法治中国”建设和有效的政府治理，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。这实现了对“依法治国、建设社会主义法治国家”的全面战略升级，这就要求转换法治建设的思路，确立新的法治建设方向。

其一，由国家动力转向民间动力。在上世纪 90 年代，中国法学界曾就中国法治进程的路径进行过较大的争论，并形成了政府推进型、自然演进型、结合型的不同观点。但实际上，法治建设一直是以国家为推动力的。然而，在法治进程的启动之初，开明的政府会以公权力的优势来推进法治进程，获得公信力和合法性，也能够节省法治建设成本、加快法治进程。但当进入法治建设的关键时期，公权力就会遭遇“自己的刀削不了自己的把”的状况。也即法治进程的核心是限制公权力、保障私权利，而公权力的本性则是扩张性，当公权力越来越意识到针对自己的制度罗网时，那么它就会本能地去抗拒和解构。此时，公权力不仅难以继续成为法治进程的提供足够的动力，有时可能还会成为法治进程的阻力。另一方面，在法治进程启动初期，社会权利和自由并没有很好地发育，对公权力运行和制度变革的压力也不是很大。然而，一旦进入法治建设的关键期，社会的自由和权利便获得了大量的生长或释放，这无疑给公权力和制度变革带来巨大的冲击和压力。此时，法治建设的动力就应由国家转向民间。也即经过 30 多年的发展，国家已不再是法治进程的唯一动力，甚至不再是主要动力，而随着社会力量的日益成长和多元社会的成熟，在十八届三中全会《决定》提出的国家治理和社会治理的双重治理框架下，各种日常的权利诉求、利益主张和社会运动（诸如网络舆情表达与监督、非政府组织的自治管理与权利诉求、社会行动与和平抗议、公民参与和对话协商等等）将成为重要的法治变革之源，使法治建设从国家的设计“天堂”来到社会实践的“人间”，并扎根于社会生活之中。这就要求我们关注社会力量的崛起、民间治理及其对法治国家建设的重要推动作用，而网络公共领域的兴起与公共政策合法性、非政府组织与民间治理、社会运

<sup>①</sup>[英] 安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周红云译，江西人民出版社 2001 年版，第 73 页。

动与权利保护、公民性品格与法治秩序等,就成为更能“接地气”、更具现实感、迫切感和使命感的“问题”领域。否则,如果对社会力量的现实发展与浓重诉求视而不见,就难免使法治理论的研究遁入空门,也难以发挥其应有的指引作用。

其二,民间动力的主导应该是变革,而不能是革命。在中国的封建历史上,一直上演着暴力革命与专制统治之间交替轮回的“周期律”。最近,习近平总书记称,1947年毛泽东和黄炎培在延安窑洞关于历史周期律的对话,至今对中国共产党都是很好的鞭策和警示。当年毛泽东曾回应称已找到跳出历史周期律的新路——民主,<sup>①</sup>但后来的“三反五反”、“文化大革命”等政治运动,再次证明封建残余思想的严重影响,<sup>②</sup>这说明中国的民主化、法治化任务并未完成。而面对中国改革发展的重大关口,也曾一度出现了“左派”、“右派”、“中间派”的重大交锋,甚至出现了关于“改革与革命赛跑”的讨论,<sup>③</sup>但我们却不能寄希望于任何“革命化”的举动,而只能采取变革与善治的方式。因为:其一,如果不纳入制度框架,任何理想下的“革命”都很有可能成为无政府与专制之间的无限循环,尤其在具有浓重封建文化传统的中国;其二,当今科技条件下的国家机器尤为庞大,“激进派”的任何“革命”企图都没有意义,只能带来灾难性后果;其三,在当今以和平与发展为主导理念的年代里,暴力摧毁和颠覆是不受欢迎的,也没有它的社会基础;其四,一些激进“颜色革命”的不良后果也给我们提供了很多警示;<sup>④</sup>其五,变革才是社会发展的常规动力,代价小、风险也小、但成效却不一定小,而且它不仅能为政府所接受,也符合民众的心理预期,顺应了合作与治理的世界潮流。为此,亨廷顿就坦言:“人类可以无自由而有秩序,但不能无秩序而有自由。必须先有权威,然后才能对它加以限制。”<sup>[10]8</sup>这对大多数处于现代化进程中的国家无疑是一个重要的提示和警醒,否则,乌托邦式的“革命”——无政府性的斗争震荡——专制统治的恶性循环还将继续上演,即便不是“革命”,就是“文化大革命”这样政治运动化的群众暴力所产生的代价,中国也都再无力来承受了。

## (二) 渐进平衡的路径

从世界法治进程的经验来看,法治国家建设未必能够成就一幅理想的蓝图,它在更大程度上是一种渐进平衡的进程。就“法治中国”建设而言,可能三个重要平衡需要审慎构架:

其一,国家与社会的平衡。即放弃“国家主义”的发展策略,通过简政放权,推进对公权力的同步分解和权利间的自治平衡,但这并不意味着要重走“守夜人”国家的老路,而是要实现从单元主宰、垂直控制、规划命令的“统治”,走向多元参与、横向合作、民主协商的“治理”,建立国家治理和社会治理的“双重”治理与兼容平衡机制。事实上,随着全球化时代的到来和科技的飞速发展,权力生产和权利爆炸就成了一对双胞胎,国家治理和社会治理都不可或缺,也都会“失灵”,任何一方都不是天使。因此,问题的关键乃在于如何分割新生利益和运行空间,当今世界中的权力流变与社会治理的出现就是证明。<sup>⑤</sup>而就目前中国的“道路分歧”而言,所谓“左

①参见《习近平为何重提“毛泽东历史兴亡周期律谈话”?》,中华网:<http://news.china.com/domestic/945/20121227/17604436.html>,2014年2月23日。

②参见《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第348页、第368页。

③参见雷颐:《改革与革命赛跑》,《中国改革》2010年第3期;何怀宏:《改革,和“革命”赛跑》,[http://www.21ecom.net/articles/sxpl/pl/article\\_2011122750973.html](http://www.21ecom.net/articles/sxpl/pl/article_2011122750973.html),2014年1月12日;吴敬琏:《中国的改革正在和革命赛跑》,<http://news.hexun.com/2013-04-11/153052441.html>,2013年11月9日。

④参见王丁楠:《革命后的埃及:瞬间天堂与漫漫地狱》,[http://www.guancha.cn/wang-ding-nan/2013\\_04\\_27\\_139542.shtml](http://www.guancha.cn/wang-ding-nan/2013_04_27_139542.shtml),2013年10月17日;张树华:《过渡时期的俄罗斯社会》,新华出版社2001年版,第55页。此外,借助“外力”进行“革命”的伊拉克、利比亚、阿富汗、叙利亚等等,都有很多值得深思的问题。

⑤参见[英]苏珊·斯特兰奇:《权力流散——世界经济中的国家与非国家权威》,肖宏宇、耿协峰译,北京大学出版社2005年版,第71页-75页。

派”，他们把当下的贫富分化和社会问题归结为走“资本主义道路”之果，带有平均主义、国家主义和阶级斗争情结；而所谓的“右派”，则竭力主张西式“自由主义”，把当下社会困境和危机归结为集权体制之弊，带有反“体制”的激情与冲动。但这些极端情绪在当下中国都是需要警惕的。毋庸置疑，走回头路肯定是一条死路，中国的改革发展局势也不允许开倒车；但过于激进的反“体制”诉求也带有很大的秩序风险。何况，中国有着封建“群氓意识”与“乌托邦情结”的传统文化底蕴，一旦出现权力真空，就不是自发秩序的问题，而是赤裸裸的“丛林法则”与分崩离析，动乱与灾难也就在所难免。从这个意义上说，十八大报告中“不走老路、也不走邪路”的说法是有现实观照的。这意味着，我们要求“把权力关进制度的笼子里”，并不是要消灭权力，而是控制权力，让权力在既定的规则框架内按照法治的方式和原则并以保障社会自由和权利为宗旨来治理社会。也即，法治既要控制国家，也要防止无政府；既要控制权力扩张，也要防止权利滥用。因此，如何建立恰当的国家与社会、权力与权利的平衡互动关系，打造社会转型和社会治理的“直通车”、避免“另起炉灶”，就成为“法治中国”建设的首要问题。其实，即便是西方世界，也认为“我们失控的世界不是不需要政府的管理，而是需要更多，当然，只有更民主化的体制才能够做到这一点。”<sup>[11]76</sup>

其二，自由与秩序的平衡。推进“法治中国”建设的核心，是制约肆意滥用的公权力，确保社会成员享有充分的自由权利与空间。然而，法律准则“确定了每个人安全和自由在其中生存和活动的不可分割的边界线”。<sup>[12]210</sup>这就意味着，自由和安全、秩序之间也是具有“相互性”的，如果超越了各自合理的边界，都会成为一种陷阱，法律一个很重要的任务就在于对这种边界的理性厘定。事实上，西方国家的自由也并不是一蹴而就的，它也是“源于对‘权宜之计’（modus vivendi）的追求”，<sup>[13]1</sup>即便是时至今日，仍然表现为“一种应得权利和供给、政治和经济、公民权利和经济增长的对抗。”<sup>[14]3</sup>这对我们无疑是一种警醒和借鉴。而在当下中国的改革“深水区”，不仅呈现着某些地方公权暴力与民间暴戾的对应消长，而且，极左“阶级斗争”遗风、民粹情绪、无政府情结、群氓意识等等的交杂复活迹象也值得警惕。因此，对自由的权利追求和制度释放也不能过于浪漫、过于理想化，而应立足于社会经济条件的基础上，在治理秩序的框架下，循序渐进，建设理性自治的社会治理机制，以保障它与秩序的平衡，进而更好地维护和促进自由。无疑，十八届三中全会《决定》赋予“自贸区”的负面清单制度，就是“法不禁止即自由”原则和制度的“先行先试”，亟需它来探索和建立相应的政府治理、社会治理的双重治理机制与互动关系，进而为全国推广提供自由和秩序的平衡经验与范例。

其三，法律与社会资本的平衡。法治国家建设必然要高度崇尚法律，把法律作为国家治理的根据和维系社会秩序的准绳，甚至还要求人们建立起对法律的信仰。然而，人们也很清楚，“如果说还存在着任何社会秩序、任何法律的话，他们实际上必须信任他人。”<sup>[15]368</sup>当下中国出现的“易粪而食”、“弥散性腐败”的状况，并不是因为没有法律，而是因为包括法律在内的规制系统失灵了。其中一个很重要的因素，就是社会资本（信任、规范、网络）、社会德性发生了坍塌，而这种坍塌就使得法律失去了必要的公民伦理的支撑。因此，尽管我们也可以宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”，但法律实效和社会秩序却需要认真评估。历史一再表明，“民众的政府及其法律必须依赖于某种先于国家和人为法律而存在的基本的道德秩序”，<sup>[16]</sup>如果没有必要的民间经验理性的社会资本，没有社会信任、公民伦理、宗教与习惯等的内在支撑，而单凭国家建构理性的法律是难以构建起规则秩序的，“法律制定者如果对那些促进非正式合作的社会条件缺乏眼力，他们就可能造就一个法律更多但秩序更少的世界。”<sup>[17]354</sup>可见，克服“法治乌托邦”的浪漫幻想和“法律万能主义”、“法条主义”倾向，在发挥法律主导作用的同时，确立多元主义精神，特别是实现法律

与社会资本的互动平衡，培育公民伦理和公民性品格，无疑是走出法治困境、推进“法治中国”建设的一种更加务实的选择。

#### 四、现实策略与出路

十八届三中全会的《决定》，无疑是“深水区”全面深化改革的重要纲领和方向指引，那么，针对当下中国法治进程面临的困境和危机，如何才能加快推进“法治中国”建设，真正把权力关进笼子里呢？这里涉及的问题当然很多，但关键则在于以下四个重要环节。

##### （一）重建价值观体系，培育社会共识与合法性认同

应当说，思想意识的多元化是一种自由和进步的表现，也是一种发展趋势。但“可怕的是这一社会没有一个主流意识形态。很难想象，美国社会没有了自由主义的意识形态会成为什么样子？”<sup>①</sup> 否则，不同社会群体的价值判断就失去了基本的参照，“各社会群体会显得极其自私，因为它们视自己所信仰的意识形态为唯一真理。”<sup>[1]</sup> 从更深层次来看，合法性认同既可成就于成熟的多元社会，也需立足于成熟的多元社会，而在当今网络时代，需要在“抵制认同”所展现的多元化、个性化、自由化发展基础上重构社会和国家，重建更加包容和民主的新的合法性认同和社会秩序。<sup>①</sup> 而对当下中国，消解思想观念的价值撕裂，对价值观体系进行重建，则显得格外重要而紧迫。但这种价值观体系的重建并不是传统“左”的、从国家本位出发并基于“政治正确”立场的强行灌输、统帅或“死扛”，而是立足社会、由社会现实诉求来生成当代的价值共识和多元社会的合法性认同。它要真正按照“三个有利于”的原则和标准，切实对改革开放30多年来释放出来的新兴权利诉求、底层群体的多元权利主张、对权力制约与深入反腐的强烈要求予以正视和吸纳，对民主、自由、平等、人权、公正等世界公认的基本价值观予以正当化、“合法化”、制度化，使得中国特色社会主义理论更加先进、更加务实、更加体现世界潮流。这一方面可以化解不同思想观念的冲突、整合不同价值利益诉求而形成“重叠性共识”，促进多元社会中的认同机制与力量的形成，进而确保公权力统治的“合法性”与“正当性”；另一方面，也能够真正建立起符合法治国家建设及运行需要的价值观体系和公认的法治理念，为人们的日常行为提供必要的价值指引、正当性评价与合法性论证，从而建立起扎根社会生活的法治精神、法治信念和普遍有效的法治秩序。

当然，在价值观体系的重建过程中，要避免盲目照搬的“西化”倾向，也要避免保守的“民粹主义”倾向，它们都是行不通的，也不符合中国踏入“深水区”时期的改革需要。实际上，当今世界正处于原有模式宣告“终结”、纷纷寻找“第三种模式”并力图重建解决当代问题的“共同价值观”的境况下，中国也需要重建走向世界的大国价值观，并弥合思想观念的价值撕裂，促进社会整合与秩序形成。

##### （二）重塑体制与机制，实现国家与社会之间的对流循环

中国的改革已进入了攻坚阶段和风险期。但全国上下都很清楚，“不改革只有死路一条”<sup>[18]</sup> 最近习近平总书记再次强调：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化”，因此“我们必须坚定改革信心，以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革”。<sup>[19]</sup> 这样，新一轮的全面深化改革就不能再是某些地方或部门那种“击鼓传花”、“顺水推舟”式的修修补补，而是必须进行实质性的全面深度改革。纵观体制内与体制外的错位运行的不良状态，很重要的一个原因就在于社会治理乏力、官民互动渠道不畅，这就使得既有体制机制与社会诉求之间出现了严重

<sup>①</sup>参见 [英] 曼纽尔·卡斯特：《认同的力量》，夏铸九等译，社会科学文献出版社2003年版，第5页、第412-413页。

断裂和壁垒，真实的民情民意难以正常输入体制并影响公共政策，而体制的公共政策输出也难以获得有效认同，离心性的错位运行就难以避免了，甚至出现国家不断高度管控而社会却在日渐失控的尴尬悖反局面。因此，要彻底改变这种状况，建立国家与社会之间民主开放、对流循环的体制与机制，进而实现社会对国家的实质性监督与法治化控制。

具体而言，就是要以“促进民主、权利和保障民生”、“把权力关进制度笼子里”为基本指向，建立面向社会的开放性、民主性、法治性和服务性制度机制，进而促进国家与社会的互动对流与双向建构。主要包括：其一，大力推进简政放权的深度政治体制改革，党和政府要管大事，但要少管事，更多的空间和自由要还给民间力量，实现社会的自律管理、自主发展、自助服务，国家只基于秩序需要而进行制度性、规范性的必要监管和调控，从而为社会的自主性成长和参与能力提升创造条件和平台；其二，积极改革拓展“两会”民主议事机制与民情民意的直接对流表达，提升公共政策与制度的合法性，如在“两会”框架内设立民间组织的代表界别、建立旁听和游说制度、建立各种真正有效的民主协商和听证机制、切实落实民主选举和表决机制等，也即在“代表”人民、“领导”人民参政议政的同时，更要真正地把人民的权力交给人民，让人民更多地参与并来为自己的事情做出决断；其三，建立横向的权力分解机制，如建立合法性审查制度和尊重宪法权威等，司法机关不能再是应地方领导人号令而动的武力化、打压性“维稳”、保障高压统治或制造“和谐”的工具，更不能把“运动式”执法司法当成捞取政绩的手段，而是要建立正当程序，注重不同利益诉求的表达和维护，注重制约权力、保护权利，从而承担权力分解制约功能；其四，建立纵向的对公权力进行同步分割分解的常态机制，主要是通过法律制度限制国家权力增长和活动空间，充分确认和保护民间组织和个人的权利增长和活动空间，只要每个社会主体都有能力和渠道来捍卫自己的权利、自由和私人领域，那么，就无形中划定了公权力不得扩张和滥用的边界。同时，要在社会发展进步所释放的利益转化为权力或权利的过程中，能够以同步增长的私权利来对公权力实行动态化、常态化的分割分解；其五，确立科学民主的立法导向与机制，如国家立法要摒弃传统的“统治工具”观念，不能再贯彻太多宏大的“政治”原则，而是要弘扬正义价值和时代精神、抑制国家垄断、权力滥用和垄断集团利益，充分体现国家（普遍）利益与社会（特殊）多元利益的合理空间、合理确认国家权力和个人权利的各自界限，要反映不同阶层和群体的利益主张，要充分尊重和保障自由、平等和人权。只有这样，才能服众，也才能在百姓心中树立起应有的法律权威和法律信仰。事实上，真正的社会稳定和长治久安并不是靠国家的铁拳“打”出来的，而是靠公平制度、权利保障和赢得社会认同来维系的。只有形成这种开放对流的民主化、法治化体制与机制，错位运行的恶性循环才能得以消解，法治秩序也才能真正建立起来。

### （三）重组社会结构，实现社会治理和多元互控平衡

传统中国一直是国家统摄社会的状态，社会治理几乎是不存在的。因此，社会成员深深嵌在等级身份、血缘纽带、“家国一体”、单一板结的统治结构中，从而构造了专权统治的牢固基础。新中国成立后，采取中央集权的政治经济体制，依然是国家统摄、控制社会的局面，官办性质浓重。而改革开放30多年来，社会结构才逐渐走向开放、多元和民主化，数十万民间组织也顺势迅速崛起，社会自主性也才逐渐显现。然而民间组织的官办色彩依然浓重，即便是“民办”的，其业务活动也难免经常受到体制的控制乃至排斥，特别是关乎群体利益诉求、权利主张、自我管理涉及公权力辐射范围，或者涉及“秩序”和“稳定”的方面。这就意味着，社会自主性仍然脆弱而受到国家监控，官民的交流对话渠道、协商治理的机制仍未能有效建立，乃至错位运行。长此以往，当社会成员始终不能通过正常的机制与渠道进行自治管理、利益表达、民主对话、协商治理的话，那么，一遇到社会矛盾和利益冲突的“风吹草动”，就很容易瞬间点燃压抑已久的泄愤怨情，社会

冲突的突然迸发就在所难免了。

事实上，在民主与法治比较成熟的国家里，民间组织的作用巨大。诚如赫尔德所言：“仅有选举和政党，并不能确保民主国家的均衡。如果要想维持民主的过程，如果公民要想发展其目标，那么，各种各样积极团体的存在，确实是至关重要的。”<sup>[20]260</sup> 在当代，民间组织已成为社会力量制约国家权力的不可替代的多元化力量。一方面，它以不同群体的利益诉求、团队维护和协商治理为基点，构成了横亘在国家与社会之间的抗衡专权的一道堤坝，搭建了排斥公权力管控的民主自治平台，形成了一种同步分解公权的机制和监督公权的一只“独立之眼”；<sup>①</sup> 另一方面，它也是以集体力量去抵制大多数人专制的“民主利维坦”，使少数和不同意见免受歧视与暴力，并为其保留能够成为多数的机会。这样，才能造就组织化、高强度并与横向分权相呼应的纵向社会分权，实现多元权力之间的互控平衡且不得不遵从程序与规则，这无疑是当代民主化、法治化的重要支撑力量。<sup>②</sup>

中国自古就缺少结社的传统与自治体验，国家与社会之间并没有民间组织这样的“缓冲带”。而封建统治者也一直担心民间组织可能带给中央集权权威的冲击、瓦解和秩序风险，于是就对行会、商会、民团等民间组织严加控制和防范，而对政治会社则视为“朋党”予以竭力铲除，<sup>③</sup> 进而抑制社会自主性与多元性的可能发展，最终导致中央集权与散沙化乡土社会之间的两极状态。表面上看，这非常有利于维持中央集权的强力统治和秩序控制，但殊不知一旦矛盾积聚到“官逼民反”之势，就是瞬间血腥的暴力革命与巨大动荡，中国数千年的历史“怪圈”就此重复上演，因而，要么专权暴虐要么无政府的两极化恶性循环也就不足为怪了。这种遗传基因一直延续至今，这在某种意义上说也是造成目前我国社会治理发育不良，民间组织缺乏自主性、独立性的重要原因之一，它不仅会严重限制民间组织发挥其应有的制约权力、保障权利的功能，也会阻滞理性规则秩序的建立。如果我们仔细审视贵州瓮安、四川什邡、江苏启东等群体性事件，就不难发现其中的“乌合之众”属性，并夹杂着某种莫名的传统“群氓意识”，这就使得事件的突然性、随机性、不可控性急剧升高，社会风险急剧加大，如果控制不好，“文革”的灾难性景象未必就不会出现。反之，如果民间组织比较发达，且有很强的自主性、独立性的话，很多维权诉求和利益主张就可以通过自身所属的、可以信赖的民间组织来进行，既能增加维权和诉求的实现力度，也能强化维权和诉求的理性程度，而公权力部门也可通过民间组织这一缓冲中介来进行协商谈判，妥当处理和平息事件。这样，就既可以避免民众的暴戾行动，也可避免公权力的暴力控制，从而以法治的规则框架和正当程序，来解决社会冲突，甚至将其转化为社会变迁的动力，从而达致多元互控、理性平衡的社会秩序，法治机制才能在社会上深深扎根。可见，努力促进社会治理，确保民间组织的独立性、自主性和自治性，进而实现社会结构的良性重组，是推进“法治中国”建设的重要一环。这诚如张文显教授所指出的：“法治秩序在结构上是社会同国家协调的产物——社会赢得的是自主的空间，得以自由地缔约和结社建构自身；国家和政府则作为社会公共领域在制度上的一种延伸，成为维护法律秩序的手段，本身不得任意侵入、压制或并吞社会的制度空间，否则，法治也就蜕变成赤裸裸的专制。”<sup>[9]</sup>

#### （四）塑造公民性品格，促进理性规则秩序

当下中国的“丛林秩序”生态，固然有某些“制度德性”、拜金主义、价值真空、道德沦丧、

<sup>①</sup>参见 John Reane, *Democracy and Civil Society*, Verso, 1988, p49-51; [法] 托克维尔:《论美国的民主》(上), 董果良译, 商务印书馆 1991 年版, 第 217 页。

<sup>②</sup>参见马长山:《法治进程中的“民间治理”》, 法律出版社 2006 年版。

<sup>③</sup>参见陈宝良:《中国的社与会》, 浙江人民出版社 1996 年版。

官场腐败的“示范效应”和失望放纵心理因素等的影响，但社会自主性式微，社会成员的公民性品格尚未确立，也是其中不可忽视的关键因素。

在传统中国，没有社会自主性、社会治理和公共参与，社会成员更多地是一种“臣民”、“草民”、“百姓”身份，其角色功能在于对皇权和礼序的认同与服从；而一旦遭遇历史“怪圈”周期的暴力革命，则又呈现浓重的无政府情结、群氓意识并争相当皇帝，长久压抑的身份人格与奴性生活获得了瞬间释放，自主自律的理性公民精神明显阙如。新中国成立后，人民终于翻身得解放，就在社会主义理论与制度的框架下成了“主人”。虽然宪法上是以公民身份来规定社会成员的权利和义务的，但在国家生活和日常生活中，最常用的还是“人民”、“主人”和“群众”等身份称谓，这在实质上仍是一种国家统摄的政治社会，而不是自主性、治理性社会，并在“文革”期间达到顶峰。一方面，这些定位都是整体性的、政治性的，让人们产生自身就是“统治阶级”或“主人”的感觉，更多地扮演着“政治人”、“国家人”角色，而不是“法律人”、“社会人”角色，但另一方面，每个个体又都与整体的政治安排没有太大关系。二者的弥合往往是通过“政治动员”、“舆论宣传”、个人崇拜等来完成并获得认同的。当“政治动员”、“舆论宣传”和个人崇拜不再成为社会生活的主导也不再令人信服，当利益冲突成为生活中一个新的麻烦，也即社会成员一旦对整体制度的公信力产生怀疑或发生碰撞，就很容易衍生被“边缘化”、“被放逐”的失落心理，进而导致自身的角色定位出现虚空，价值信念出现迷失。于是，便在官场腐败、制度弊病、拜金主义氛围和逐利动机等因素的诱使下，自觉不自觉地、急功近利并不计后果地加入到了“弥散性腐败”、“易粪而食”的行列之中，你我互坑、投机攫利、假冒伪劣、损人利己的“丛林秩序”也就出现了。

事实上，在民主法治较为健全的国家中，社会主体很少扮演“神圣殿堂”里的“人民”和“主人”，更多的是体验着现实生活中的“公民”。他们的社会自主性发育良好、社会治理功能健全，因而公民身份才是社会成员的主导角色，它并非一种政治定位，而是一种法律定位；它不是一种整体性的角色，而是一种个体性的角色，因而，能够以权利义务要求、法治信念和公民精神来积极参与国家和社会生活，既能以实际行动来捍卫私权、制约公权，也能够确立横向权利之间的平等性、相互性、合法性的边界与信念，从而促进国家和社会生活的民主化、规则化，并形成法律关系基础上的社会信任与合作。即便是对制度产生了质疑，甚至发生冲突，也会基于其公民角色和身份而尽力谋求制度框架和规则程序下的解决（如合宪性审查、行政诉讼等），而在日常生活中也是能够守法经营、合理逐利、诚信相处的，这不仅是公民身份的法律信念，也是公民伦理的基本要求。即“不管自利是如何地诱人，都必须让位给更高（事实上是至高无上的）无私之公民责任的要求，这便是典型公民之表征。”<sup>①</sup>因此，当下中国要走出“丛林秩序”的困局，就应努力改变左的“意识形态”和制度体制对社会成员的政治定位，改变过于注重“政治教育”而忽视“公民教育”的做法，并积极培育社会自主性和社会治理，使其从“主人”、“人民”或“群众”身份转向“公民”角色，让每个人都能通过国家和社会的互动对流机制与渠道，成为民主与法治的实际参与者、推进者、建设者和受益者，并形成必要的民主精神、公共理性、公民责任和社会担当。这样，理性规则秩序的理想才能更好地变成生活现实。美国就曾自豪地宣称：“美国在探索自治政府的过程中最主要依靠的并不是总统、国会议员或是大法官，而是每一位公民。”<sup>②</sup>这不能不说是一种人类的法治经验。

当然，“法治中国”建设是一个非常庞大的系统工程，也是一项伟大而艰巨的社会事业，很多

<sup>①</sup>参见 Derek Heater:《公民身份》，张慧芝、郭进成译，韦伯文化国际出版有限公司2006年版，第251页、第87页。

<sup>②</sup>纪念美国宪法颁布200周年委员会编：《美国公民与宪法》，劳娃等译，清华大学出版社2006年版，第221页。

问题远比这些理论设计和分析更加复杂,但只有建立起社会自主性和社会治理机制,“法治中国”建设才能在社会中扎根,也才更有希望。

参考文献:

- [1] 郑永年. 为什么中国需要建设国家意识形态 [EB/OL]. (2013-01-29) [2014-04-09]. [http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/article\\_2013012976097.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggcx/article_2013012976097.html).
- [2] 温家宝: 政治体制改革不成功文革悲剧或重现 [EB/OL]. (2012-03-14) [2014-04-01]. [http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-03-14/content\\_5416343.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-03-14/content_5416343.html).
- [3] 宁要微词不要危机 [EB/OL]. (2012-02-23) [2014-02-11]. <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/17192845.html>.
- [4] 王石川. 尽心呵护公众对法治的信仰 [EB/OL]. (2013-04-15) [2013-11-18]. <http://opinion.people.com.cn/n/2013/0415/c1003-21131258.html>.
- [5] [美] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析 [M]. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社, 1999.
- [6] [美] 史蒂文·瓦戈. 社会变迁 [M]. 王晓黎, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [7] 肖知兴. 中国社会上上下下弥漫弃船心理 [EB/OL]. (2012-02-15) [2013-11-26]. <http://www.chinaval-ue.net/Management/Article/2012-2-15/198735.html>.
- [8] 陈岚桦. 警惕“全民腐败”成为一种生活方式 [EB/OL]. (2013-02-26) [2014-03-21]. <http://news.cn.yahoo.com/yopen/20130226/1626135.html>.
- [9] 张文显. 全面推进法制改革, 加快法治中国建设——十八届三中全会的法学解读 [J]. 法制与社会发展, 2014, (1).
- [10] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 李盛平, 等译. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [11] [英] 安东尼·吉登斯. 失控的世界 [M]. 周红云, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [12] [英] 弗雷德里·希奥古斯特·哈耶克. 自由宪章 [M]. 杨玉生, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [13] [英] 约翰·格雷. 自由主义的两张面孔 [M]. 顾爱彬, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2002.
- [14] [英] 拉尔夫·达仁道夫. 现代社会冲突 [M]. 林荣远, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2000.
- [15] [美] 亚当·赛里格曼. 信任与公民社会 [M] // 李惠斌. 全球化与公民社会. 桂林: 广西师范大学出版社, 2003.
- [16] [美] 巴尔. 三种不同竞争的价值观念体系 [J]. 力文, 译. 现代外国哲学社会科学文摘, 1993, (9).
- [17] [美] 罗伯特·C·埃里克森. 无需法律的秩序 [M]. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [18] 温家宝重温邓小平讲话: 不改革只有死路一条 [EB/OL]. (2012-02-07) [2014-02-03]. [http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-02-07/103823894083\\_2.shtml](http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-02-07/103823894083_2.shtml).
- [19] 习近平: 改革是由问题倒逼而产生 [EB/OL]. (2013-11-14) [2014-04-17]. <http://www.chinanews.com/gn/2013/11-14/5500046.shtml>.
- [20] [英] 戴维·赫尔德. 民主的模式 [M]. 燕继荣, 等译. 北京: 中央编译出版社, 1998.

[责任编辑: 刘红臻]