

走向包容性的法治国家建设

袁达松*

内容提要 随着改革进入“深水区”的攻坚阶段,我国面临“中等收入国家陷阱”挑战,如何进行“改革顶层设计”,以建设包容性的经济和政治制度,成为党的十八大后亟待探究的理论和实践课题。本文结合法治和包容性发展的基本内涵,提出包容性的法治国家建设命题,通过对党的十一大至十八大报告进行对比分析,考量其中经济市场化、政治民主化与国家法治化的发展和变迁,提出建设包容性经济和政治制度的法治顶层设计,并归结以法治国家建设统率和推进经济和政治体制改革的建议。

关键词 包容性 法治国家建设 法治顶层设计 体制改革

在历经 30 多年的改革开放后,我国正面临着“中等收入国家陷阱”。^① 有关进行“改革顶层设计”的倡议浮出水面,而社会主义市场经济及社会主义民主政治属于“改革顶层设计”的主要内容,“改革顶层设计”涵括了经济体制改革和政治体制改革的总体规划。党的十八大报告,在提出全面深化经济体制改革的同时,再次重申继续积极稳妥推进政治体制改革。^② 经济体制改革的目标主要在于解决效率和分配问题,政治体制改革的目标主要在于解决民主和法治问题。于是乎,经济市场化、政治民主化和国家法治化成为经济体制改革和政治体制改革的三个主要方面,而统率三者协同发展的“改革顶层设计”成为进一步推进改革开放的关键所在,亟待从理论和制度上予以探究和设定。

一、包容性法治国家建设命题的提出

(一) 包容性发展已经凝聚为我国进一步改革开放的基本共识

推进经济和政治体制改革的要求,主要来自经济发展和社会管理的深刻矛盾,尤其是以“效率优先,兼顾公平”的经济社会发展模式已经到了不得不改变的时候,^③而在化解越演越烈的社会矛盾问题上,一味强调“稳定压倒一切”,主要通过行政手段来“维稳”以达致社会和谐也难见成效。党和国家领导人近年也意识到实践上偏重维稳的社会管理模式存在问题,先后提出了以“包容性增长”、“包容性发

* 北京师范大学法学院副教授,法学博士。

- ① 所谓“中等收入国家陷阱”,意即当一个国家的人均收入达到中等水平后,由于不能顺利实现经济发展方式的转变,导致经济增长动力不足,最终出现经济停滞的一种状态。按照世界银行的标准,2010 年我国人均国内生产总值达到 4400 美元,已经进入中等收入偏上国家的行列。参见张占斌《跨中等收入陷阱需顶层设计和顶层推动》,载《学习时报》2012 年 1 月 2 日。
- ② 在 2012 年两会上,国家领导人指出“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,已经取得的改革和建设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”。人民网《温家宝总理答中外记者问》,载 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/17398582.html>,2012 年 3 月 15 日访问。
- ③ 越来越多的学者倾向于认为,“通过二次分配来解决初次分配没有解决的问题,这是必要的。但是,如果不能在一次分配中达到效率与公平的统一,而寄希望于二次分配,则可能会事与愿违,既难实现效率,也无法实现公平”,可行的办法是“在一次分配中争取效率与公平的统一,而把二次分配作为补充,解决初次分配可能会遗留的一点问题”。参见林毅夫《解读中国经济》,北京大学出版社 2012 年版,第 217—218 页。

展”理念来化解相关经济社会矛盾和推动变革的观点。^④ 在学界,有关包容性的文献时有出现,其内容包括:推动包容性增长,以包容性发展促进建设包容性社会、推动包容性政治制度建设,乃至以法治跟进包容性增长,^⑤并有包容性刑事法治国的构思和倡议^⑥,更有学者提出包容性增长是社会主义经济法治的重要内涵。^⑦

究竟包容性增长、包容性发展的内涵和外延是什么? 倡导包容性增长和包容性发展意味着什么? 其与改革开放以及法治国家建设是一个什么关系?

一般认为,包容性发展理念的形经历了从亲贫式增长到包容性增长,继而上升至包容性发展理念的过程。^⑧ 相较于亲贫式增长,包容性增长上升为要求经济发展要保障低收入群体全面发展的高度。^⑨ 在 2011 年博鳌亚洲论坛的年会上,“包容性发展: 共同议程与全球挑战”被定为论坛的主题。包容性发展理念作为对包容性增长的发展,从此正式成为国内乃至国际社会的重大议题。有学者认为,包容性发展就是要让全体社会成员都能公平合理地共享发展的权利、机会特别是成果的一种发展,其中共享性是其主要特征。^⑩ 有学者则认为包容性发展除了要求在发展过程中实现社会公平等目标外,还特别注重一国发展不损害其他国家的发展,不对其他国家构成不利。包容性发展旨在构建世界各国机会均等、合作共赢的发展模式,注重发展机制的兼容性、发展成果的共享性与发展条件的可持续性。^⑪ 总而言之,学者们均认同机会平等和成果共享是包容性发展的核心内涵,且都强调包容性发展是在可持续发展中实现经济社会的协调发展,提出包容性发展指的是社会和经济协调发展、可持续发展,其根本目的是让经济发展的成果惠及所有国家和地区,惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。^⑫

综上所述,包容性发展包括两个层次的内容: 一方面强调一国国内的发展机会平等,发展成果共享以及经济社会的协调、可持续发展; 另一方面在于国际社会以及国家间机会均等,合作共赢的发展以及发展模式的包容,成果的共享和发展条件的可持续性。当前我国改革开放正面临着收入分配不均,贫富差距过大,人口资源环境压力日益突出,社会矛盾层出不穷,经济、政治体制改革停滞不前等诸多问题和挑战。转变经济发展方式,改革收入分配,推动经济和政治体制改革已势在必行,而包容性发展正是契合了我国改革开放以及科学发展观所坚持的经济与社会发展理念,为深化改革开放、推动科学发展提供了理念与路径支持。强调包容性发展已成为当今中国经济社会改革、发展的必由之路。包容性发展已经凝聚成为我国经济社会发展的共识,是进一步推进改革开放的方向所在。

④ 参见胡锦涛 2009 年 11 月 15 日在亚太经济合作组织上的讲话,详见中央政府门户网站 http://www.gov.cn/jdhd/2009-11/15/content_1464971.htm; 2010 年 9 月 16 日在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式上的致辞,详见新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/16/c_12577501.htm; 2011 年在中央经济工作会议上的讲话,详见新华网 http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-12/14/c_111243054_2.htm, 2011 年 4 月 15 日在博鳌亚洲论坛上的主旨演讲,详见新华网 http://www.hainan.news.cn/news/2011-04/15/content_22536790.htm, 均在 2012 年 12 月 12 日访问。

⑤ 参见李慧兰《论包容性增长的法治跟进——以农民工法律援助为例》,载 <http://jazy.chinacourt.org/public/detail.php?id=17940>, 2012 年 12 月 9 日访问。

⑥ 参见刘艳红《包容性刑事法治国之构建与提倡——刑事法治国基本模式之冲突与出路》,载《政治与法律》2009 年第 2 期。

⑦ 史际春、赵忠龙《中国社会主义经济法治的历史维度》,载《法学家》2011 年第 5 期。

⑧ 20 世纪中后期,在众多发展中国家,经济发展过程所产生的利益并没有会自动地逐步分配到社会各个阶层,生产要素的流动促使财富的分配更多惠及富者,最终导致富者更富,穷者则更穷。为了让经济增长能够更多的惠及广大民众尤其是低收入贫困人口,使其更多地分享经济增长的收益,亚洲银行于 1999 年提出亲贫式增长的概念。强调亲贫式增长是能够增加穷人收入,促进公平分配的增长。参见王汉林《“包容性”发展的社会学解读》,载《科学经济社会》2011 年第 4 期。

⑨ 进入 21 世纪,经济发展的普惠性已不仅仅局限于收入分配问题,人类福利的其他方面也逐渐受到重视,包容性增长概念应运而生。所谓包容性增长强调不但要保障弱势群体分享发展利益的权利,更应注重提高其参与经济增长过程、获得发展机会的能力,要更加注重提高低收入人群的整体福利。参见世界银行《增长报告》,中国金融出版社 2008 年版。

⑩ 参见邱耕田、张荣洁《论包容性发展》,载《学习与探索》2011 年第 1 期。

⑪ 参见张幼文《包容性发展: 世界共享繁荣之道》,载《求是》2011 年第 11 期。

⑫ 参见向德平《包容性发展理念对中国社会政策建构的启示》,载《社会科学》2012 年第 1 期。

(二) 包容性发展应以法治国家建设予以实施

基于上文的分析,包容性发展成为改革共识,建设包容性的经济和政治制度则是改革共识的合理延伸、题中之义。推动以包容性为导向的改革方针政策,从制度上予以贯彻实施,是我国经济社会发展的可行路径。经济发展需要建设包容性的经济制度。而针对当前收入分配不公、收入差距过大的困境,最根本的出路还是要从改革政治体制入手。改革政治体制,就是要改变现有的生产关系,即改革现有的生产资料所有制、人与人之间的关系以及产品的分配方式。因此,我国政治体制建设也应以建设包容性政治制度为出发点和落脚点。进而,推进经济和政治体制改革,两者必须相互协调、相辅相成,这就决定了包容性的经济与政治制度必须协同共建。

在十八大召开前不久,吴敬琏在一篇专访中提出了对改革共识的理解和期待“坚持市场化、法治化、民主化的改革道路,进一步完善社会主义市场经济体制,建立包容性的经济和政治制度”,^⑬希望在这个基础上尽快制定包括政治体制改革在内的改革总体规划,加快全面改革的进程,他还提及政治体制改革包含法治、民主和实施宪政三项基本内容,主张实施宪政是根本,并建议先从法治入手。吴敬琏的呼吁和倡议基本上契合了包容性改革共识的主要方面和出发点,其关于以法治为出发点的见解尤为切实可行。可见,建设包容性的经济和政治制度,是推进经济和政治体制改革的可行路径,也是我国正在推进且有待深化的路径。

对于从法治入手推动经济体制改革和政治体制改革,建设包容性的经济和政治制度,法学界已有一些探讨,较有代表性的是宪政社会主义观点。^⑭有学者认为宪政社会主义是中国特色社会主义逻辑发展的新阶段,是现代社会主义的科学形态。^⑮宪政社会主义观点实质上是在社会主义体制下进行法治国家建设,并以法治国家建设推进政治体制和经济体制改革。

进行经济和政治体制改革,建设包容性经济和政治制度,是实施包容性发展的必由之路。而建设包容性经济和政治制度,须以法治国家建设为基础和前提,主要原因是:其一,无论是经济体制改革,还是政治体制改革,都需要以宪法和法律予以确认,以保证改革的合法性和正当性,进而维护改革的稳定性和权威性。没有强有力的宪法和法律制度保障,改革会沦为空谈,难以付诸实施。其二,要维护改革的稳定性和权威性,则须进一步保证宪法和法律的至上地位,保证宪法和法律的权威,实现全社会的法律信仰和守法意识。只有权威性的宪法和法律及其实施才能确保改革的确定力和公信力,保证改革能够按照预期稳步推进。其三,要树立宪法和法律的权威,维护宪法和法律的至上地位,则须以法治国家建设为手段,将法治融入国家建设理论和实践当中,以法治国家建设奠定宪法和法律的至上地位,祛除经济和政治制度建设人为因素所带来的不确定性,确保制度和体系的稳定性,进而保证改革的合法性、权威性和科学性。因此,实施包容性发展,建立包容性经济和政治制度,需要以法治国家建设为基础和前提。

二、党领导下的国家法治建设历史考量

(一) 建设包容性经济和政治制度的三个主要维度——经济市场化、政治民主化和国家法治化

党的十八大报告中,提出“建设中国特色社会主义,总依据是社会主义初级阶段,总布局是五位一

^⑬ 吴敬琏《建立包容性的经济和政治制度》,载 http://www.21cbh.com/HTML/2012-10-27/50NjUxXzU0OTI5OA_3.html,2012年12月9日访问。

^⑭ 江平在十八大召开前夕接受《经济导报》采访时便提出“法治天下的根本是建设宪政社会主义!遵守宪法,依宪执政、依宪治国,这是中国法治天下的根本,也是建设宪政社会主义的大势之所趋。”详见 http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151485-43196.shtml,2012年12月12日访问。

^⑮ 具体而言,宪政社会主义就是秉持宪政优先、宪法至上原则,在尊重和保障人权的基础上,以公民社会为本位,以人民为权力主体,以民主宪政体制为权力载体,以人民民主宪政为本质特征,以科学民主制为基本原则。参见华炳啸《宪政社会主义的思想进路与顶层设计》,载《宪政社会主义论丛》第1辑《大国复兴的宪制之道》,西北大学出版社2011年版。

体,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。”这里的“五位一体”指经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设五个方面,五者共同构成中国特色社会主义事业的总体布局。对于建设包容性的经济和政治制度,笔者认为应包含经济市场化、政治民主化和国家法治化三个维度,主要基于以下理由:我国经济建设自改革开放以来走的是不断深化市场化改革的发展道路,并在此基础上取得了举世瞩目的成就,深化经济市场化改革也是自上而下认可的目标和共识;在政治改革层面,民主和法治始终被作为我国政治体制的两个重要方面,这也是历届党代会报告的表述方式。而包容性的经济和政治制度建设,其有关发展机会平等、发展成果共享以及可持续发展等理念涵盖了社会建设、文化建设和生态文明建设的主要内容。由此,笔者选取经济市场化、政治民主化和国家法治化作为考量包容性经济和政治制度建设的三个主要维度。以下,从这三个维度考量从十一大以来历届党代会报告中,有关经济市场化、政治民主化与国家法治化建设的发展变迁过程以及三者间的关联性。

(二) 经济市场化与国家法治建设的发展与互动变迁

我国真正“扩大市场作用”的改革呼声是“到了 1976 年文化大革命结束后才高涨起来”,^{①⑥}而中央形成市场经济改革的新道路是以 1978 年十一届三中全会为标志。^{①⑦}经过 30 多年的改革开放,我国市场经济体制已有了长足的发展,以北京师范大学经济与资源管理研究院的测度来看,在进入 2000 年后,中国市场经济化程度已达到 60 分及格线,在 2008 年已稳定在 70% 左右,也就是说中国社会主义市场经济体制已基本确立。^{①⑧}下文基于十一大以来历届党代会报告文本,对经济市场化与国家法治化的发展与互动变迁作对比性描述和分析。

1. 在“经济体制改革与法治化的关系”方面,虽然党的十二大已提出“市场调节为辅”、“发展多种经济形式”的经济改革政策,但直到十三大才开始强调为私营经济的发展建立配套法律法规。十三大虽已确立国有企业所有权经营权分离的改革原则,直到十四大才提出为国企改革完善相关法律法规。十五大提出“健全财产法律制度,保护各类企业的合法权益和公平竞争”,而此前我国已经确立以公有制为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充的基本经济制度和以按劳分配为主体,其他分配方式为补充,兼顾效率与公平的基本分配制度。十六大则提出要“完善保护私人财产的法律制度,依法坚持政企分开”,将十四大、十五大在经济改革领域中已经确立的“政企分开”、“建立现代企业制度”的指导原则固定为法律模式。十七大只表示在原有基础上进行加强完善,没有新的提法。十八大又重复强调了要保证各种所有制经济平等受到法律保护。此间,虽然我国的经济体制改革已有突飞猛进的发展,完成了非公有制经济向“重要组成部分”转变,公有制向“多种实现形式”转变,提出试点和推行股份制,又将改革深入到垄断行业,强调引入竞争机制,但在经济领域,法治化建设并没有太大进展。总的来说,经济体制改革是步步超前的,法治化建设只是随着经济体制改革的进度被动前行,做着事后修补适应的工作。

2. 在“宏观调控与法治化的关系”方面,十二大仍是以计划指令为主,只对小商品实行通过政策法规来管理的方式。十三大才开始强调综合运用经济、法律、行政手段,调节市场供求关系,创造适宜的经济社会环境,而此时经济市场化改革已有明显起色,要求国家只管理少数重要商品和劳务价格,其他大多数商品和劳务价格由市场调节。十四大提出限制政府干预企业的行政权力,以配合市场化改革过程中的“落实企业自主权”的要求。直到十五大才去掉了“行政手段”,提出主要运用经济手段和法律手段进行宏观调控,但经济领域的改革却又早早先行。十六大至十八大只是强调加强金融监管和宏观调控的机制化建设,但对于监管方式的法治化建设鲜有提及。可见,随着经济改革发展,法律调整逐步成为我国进行宏观调控的重要手段,但十六大以来,由于过分侧重于经济增长,经济领域法治化建设已严

^{①⑥} 吴敬琏《呼唤法治的市场经济》,三联书店 2007 年版,第 422 页。

^{①⑦} 参见吴敬琏《当代中国经济改革》,上海远东出版社 2005 年版,第 55 页。

^{①⑧} 参见北京师范大学经济与资源管理研究院《2010 中国市场经济发展报告》,北京师范大学出版社 2010 年版。

重滞后,甚至被忽略。

3. 在“市场秩序与法治的关系”方面,十一大、十二大还在计划体系范围内坚决维护国家计划指令,直到十三大才开始强调市场法规的作用,要求通过执行法律法规来形成正常市场秩序。十四大开始将法律法规对公平竞争的促进作用加入进来。十五大在继续完善市场规则的基础上,提出保护合法收入,取缔非法收入。十六大强调要依法保护劳动者的合法权益。虽然十七大提出平等保护物权,十八大强调加强保护知识产权,但并未申明法律调整在其中的重要性。可以看出我国法治化建设正从最初的单纯维护市场秩序、为建立市场经济体制服务向维护平等和创新、弥补市场经济固有缺陷的方向转变。但在维护基本市场秩序方面法治化建设仍然滞后于经济改革,对法治的重视多有不足。

4. 在“对外开放与法治的关系”方面,虽然十二大就已提出要开展对外经济活动,但直到十三大才提出要健全涉外经济立法。十四大、十五大均要求进一步完善投资环境,保障外商权益,期间我国的对外开放水平已发展到“全方位、多层次、宽领域的对外开放格局”。十六大提出对外商投资实行国民待遇,提高法规和政策透明度以后,在对外开放法治建设上不再有新的提法和更多的重视,可是在经济改革方面,却一直在强调提高对外开放水平,坚持“引进来”和“走出去”相结合。可见我国在对外开放方面,对法治建设的重视程度仍然无法与对外经济发展的重视相提并论。

综上所述,自改革开放以来,长期坚持以经济建设为中心,在全力高速发展经济的基础上,我国经济市场化已稳定在较高的水平,但市场化并不是越快越好,当前中国社会所体现出来的社会失范、腐败猖獗、贫富分化严重、生态环境恶化等诸多社会问题就明确提示了我国民主、法治等上层建筑的制度缺失,经济与民主、法治相互之间发展失衡,经济系统发展失衡。因此,经济增长对社会发展的推动已陷于疲软,继续走“经济先行,法治随后”的道路已明显不协调。经济学家也认识到法治的重要作用,提出“市场经济应当建立在法治的基础之上”。^① 另有学者提出市场经济也有好坏之分,而它们之间区别的根源就在于是否有好的法治基础。^② 还有学者认为市场化改革导致中国社会信任系统分崩离析的原因在于“一直未能建构出以法治原则为依托的信任系统”。^③ 另外,也有不同观点,如 Coffee(2001)认为市场发展在前,然后才可能有法律变革,而不可能是先有完善的法治,然后再发展经济。^④ 故此,我国经济发展在前、以经济发展推动法律变革的道路已经越走越难,接下来经济发展应以法治建设为基础,在法治的规范和引导下实现经济发展成果为全民共享的包容性发展。

(三) 政治民主化与国家法治化的发展与互动变迁

1976 年文化大革命结束之后,党的十一大即强调一定要发扬民主,健全民主集中制,但却延续了个人崇拜,对法制建设少有关注。直至十一届三中全会,民主化、法制化改革正式提上日程,国家经济、政治、文化生活才得以逐步恢复正常。从十二大以来历届党代会报告看,法治化建设从来都是与民主化建设联系在一起的,二者相辅相成,共同作为政治体制改革的重要内容。可以说政治民主化改革离不开法治化建设,法治化建设也正是依循着政治体制民主化改革的进程予以推进。

历届党代会报告中政治民主化与国家法治化的关系,可从三个方面考虑二者的互动发展:

1. 在“社会主义民主与法制的关系”方面,党的十二大至十四大均强调将民主与法制紧密结合,确认二者不可分割的关系,直至十五大正式提出依法治国观念。但无论是十五大以前,历届党代会将社会主义民主同社会主义法制并列,还是十六大以后,表述为人民当家作主与依法治国的有机统一,均表明民主与法制是中国社会主义政治的重要方面。从法制到法治的发展,是为社会主义政治服务的。

^① 前引①。

^② 参见钱颖一:《警惕滑入坏的市场经济——论市场与法治》,载《经营管理者》2001 年第 2 期。

^③ 季卫东:《结构的组合最优化——探索中国法与社会发展的新思路》,载梁治平主编《国家、市场、社会:当代中国的法律与发展》,中国政法大学出版社 2006 年版,第 83 页。

^④ Coffee, John C., 2001, “The Rise of Dispersed Ownership: The Roles of Law and the State in the Separation of Ownership and Control,” Yale Law Journal 111, October 2001.

2. 在“政治体制改革与法制的关系”方面,十三大认为建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制这一长远目标,应当通过改革,使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化。十四大则提出必须按照民主化和法制化紧密结合的要求,积极推进政治体制改革。十五大则明确政治体制改革的主要任务是发展民主,加强法制,实行政企分开、精简机构,完善民主监督制度,维护安定团结。十六大、十七大强调要加强制度建设,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。十八大则继续强调政治体制改革必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。可见,历届党代会都将政治体制改革和法制建设紧密联系在一起。政治体制改革依赖于法制建设,需要按照法制的要求稳步推进;法治化建设是政治体制改革的重要内容,法治建设是政治建设的一个重要方面,在一定程度上法治服从于政治。

3. 在“党与政法工作的关系”方面,十二大提出党领导人民继续制定和完备各种法律,法律一经国家权力机关通过,全党必须严格遵守。十三大、十四大没有明确谈党与政法工作的关系,而是指出要努力克服官僚主义倾向和封建主义影响,坚决纠正以言代法、以罚代刑等现象。从十五大到十八大则继续强调,党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。可见,在改革初期,便认识到党一方面要领导政法工作,另一方面也要遵守宪法和法律,但十三大、十四大没有明确表示党的守法义务,仅强调要避免官僚主义和封建主义,十五大以后又对党与法的关系再次予以确认,明确党必须在宪法和法律的范围内活动。

综观十一大以来历届党代会报告关于民主和法治的论述,可以看出,党的领导、人民民主、依法治国是我国政治体制建设的三个重要方面,虽然三者一直被作为政治体制改革的重点和着眼点,有关三者之间的冲突协调机制却从未被提及,甚至避而不谈。但理清三者的关系,填补现有表述空白,寻找改革突破口,已成为改革的当务之急。从十二大起,党代会均强调党是人民的一部分,党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律的范围内活动。可见,党的活动要在宪法和法律的框架内进行,党的领导也是依法进行的领导,应合乎宪法和法律的要求。法治国家建设要在党的领导下进行,党的领导也同样离不开法治。而民主与法治是现代政治文明的两大基石,二者的联姻是近现代政治发展的产物。^{②③} 韦伯认为,现代国家统治的合法性基础必然是法理型的。^{②④} 合乎法律只是合法性的一个条件,但合法律性不等于合法性,合法性的基础还在于被统治者的价值认同,合法性要以民主为支撑,这样才能避免法治沦为恶法之治。因此,政治民主化是合法性的基础和支点。同时,针对价值分歧的常态化,只有树立公共判断标准,才能有效解决价值分歧,法律则是主要的公共判断标准。^{②⑤} 即法治能为判断是否民主确立标准,为民主的运行提供相应的机制和保障。没有法治提供制度支持,民主便无从实现,要进行政治民主化建设,法治应作为基础和前提。

(四) 经济市场化、政治民主化与国家法治化的关联分析

1. 法治变动分析

十一大以来,我国法治建设多有起伏。党和国家在不同的历史时期对于法治建设有不同的认识和政策,其发展也贯穿了“文革”结束后整个中国改革发展的全过程,影响到政治、经济、社会和人民生活的各个方面。总体上,从十一大至十八大,我国的法治建设一直朝着逐渐成熟的方向进步。具体而言,党领导下的国家法治建设在法律信仰、立法、执法、司法和其他方面有不同的表述和注重。

法治的前提是要有法律信仰,然而几千年的中国历史思想传统,基本上信奉的是权力至上。^{②⑥} 只有

②③ 参见王宝林、安明燕《中国政治体制改革中的民主与法治取向述评》,载《公共治理》2011 第 4 期。

②④ 法理型统治类型的主要特征包括:(1) 政府机关办事应按照法律规定制度化和程序化,任何法律条文一经制定,所有成员都应遵守;(2) 办事人员应当照章办事、不顾情面;(3) 统治者和统治形式都是由于法律的认可才是有效的,服从者只是服从法律而不是服从统治者其人等。参见 [德] 马克斯·韦伯《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆 1997 年版,第 238-251 页。

②⑤ 参见陈景辉《法律的内在价值与法治》,载《法制与社会发展》2012 年第 1 期。

②⑥ 参见邓聿文《通往法治之路》,载 <http://comments.caijing.com.cn/2012-11-28/112317575.html>,2012 年 12 月 9 日访问。

使法律的信仰成为民众的内心认同而非外在的强制,国家才能实现法治化。经历“文革”之后,党和群众在法律信仰方面有较大改观。在十二大上,法制建设作为政治体制改革的一部分,开始与社会主义民主发展结合起来,强调从各方面加强法治建设。十五大是明确表达法律信仰的一届党代会,不仅首次将依法治国作为治国方略确定下来,而且强调依法治国的具体涵义在于这种制度和法律不因领导人的改变而改变,是我国法治国家建设的重要转折点。十五大之后,我国法治建设的各个方面发展迅速。十六大和十七大从全面落实依法治国方略的角度显示了对于法治的信仰确认,把依法治国作为建设社会主义民主政治的一项要求,而且强调党组织和党员要自觉维护宪法和法律的权威,是对党基于法律信仰提出的要求。党的十八大在十七大的基础上提出要全面推进依法治国,并将其作为走中国特色社会主义政治发展道路和政治体制改革的重要组成部分,提出法治是治国理政的基本方式。这一提法相比于十七大和十六大有较大进步,即从治国理政方式的角度强调对法律的信仰。因此,十一大之后,党领导下的国家法治建设在法律信仰方面总体来说是不断进步的。

从十一大至十八大的历届党代会报告中,立法在法治建设中一直占有很大的比重。其中,十三大开始重视立法工作,并将其作为法制建设的重要内容,顺应改革的潮流,将立法作为巩固改革成果的方式。十四大更加重视规范经济行为的法规制定工作,比十三大在具体任务上有更加清晰的认识,说明我国在立法方面开始注重经济发展需要。在提出依法治国方略的同时,十五大还在立法方面提出了长远的目标,即建立中国特色社会主义法律体系,相比于前几届党代会有较大进步,不仅强调立法数量,而且强调立法的质量和系统性,表明我国开始重视成熟的立法。十七大在此基础上强调立法要更加科学和民主。十八大是在中国特色社会主义法律体系基本形成的情况下召开的,在立法方面,除了强调要完善这一体系之外,在提出拓展人民有序参与立法途径方面有很大进步,是在十七大提出民主立法基础上的具体实施。民主立法是社会主义社会本质的体现,也是社会主义法治的本质要求,民主立法是法治建设的基础性环节和基本要求。^{②⑦} 不仅立法内容要民主,从立法程序上也要体现民主。同时,立法的质量问题也关系到法律的实施效果。所以,从立法方面来看,我国的法治建设在全面推进中国特色社会主义法律体系建设的过程中不断趋向完善。

在执法方面,党和国家的政策变化没有立法那么丰富,但也随着时代的变迁和现实的发展而趋向成熟。党的十一大仅从公安工作方面强调执法,而十二大更是没有提及相关内容。十三大开始提出要完善执法,但未有明确的目标。十四大在十三大基础上有较大进步,体现在加强执法监督,纠正以言代法、以罚代刑等现象,表明我国对于执法方面的问题有了更加清晰的认识。同时在政法队伍建设上,十四大也有所提及,重视提高执法水平。十五大明确提出要依法行政,保障公民权利,而且从执法责任制和评议考核制等方面保障对执法的监督。与前几届党代会相比,不仅从理念上更为进步,而且从具体制度构建上更加完善。十六大在执法上未有新的提法,仅强调执法监督和依法行政。十七大在十六大的基础上有所进步,提出对执法队伍建设的要求,同时重视保障宪法和法律的实施,十八大在执法方面依旧强调依法行政,只是在十七大基础上更加强调规范执法。国家法治化包括政府的法治化,依法行政是政府法治化的要求。^{②⑧} 因此,从十一大到十八大党在执法方面的政策变化可以看出,我国逐渐重视依法行政,不断要求加强政府行政的合法性,到了十八大则把行政法治上升为理政的基本方式。

在司法方面,党的十一大和十二大未有明确涉及,但从十三大开始提出要保障司法机关依法独立行使职权,促进社会主义民主的法制化,是在“文革”后总结经验教训的一大进步。十四大提出要保障人民法院和检察院依法独立进行审判和检察权,比十三大的提法更加具体,说明党对于司法机关依法独立行使职权的认识更加深刻,是较大的进步。十五大首次提出要对司法进行改革,相比之前迈出了更大的步伐。尤其是其强调从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,并从建立冤案、错案

^{②⑦} 参见卓泽渊《法治国家论》,法律出版社2008年版,第467-477页,

^{②⑧} 前引^{②⑦}。

责任追究制度的角度提出了司法改革的具体方案,在执法队伍建设的同时加强司法队伍的建设。十六大提出要维护司法公正,十七大又再提及司法体制改革,而且从多方面具体提出了改革的目标。一方面强调建立公正权威的司法制度,另一方面保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权,有一定的进步。十八大延续了十七大的目标,深化司法体制改革,但没有提出其他具体的目标。

在法律监督和普法等其他方面,十三大开始提出要提高公民的法律意识,重视法制建设中公民的作用。十四大将民主法制实践与教育结合起来,在十三大的基础上对于提高公民法律意识有了初步的构想,但缺乏系统性。十五大开始提出要进行普法教育,不仅强调公民的法律意识,而且着重提高领导干部依法办事的能力。十七大不仅提出要进行普法宣传,提高全民法律意识,而且提出要尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利,相比之前的进步在于,不仅强调公民的义务,而且开始重视公民依法获得的权利。十八大除了强调普法教育外,着重强调了领导干部要在宪法和法律范围内活动,并提高运用法治化手段深化改革、解决矛盾的能力,但对公民参与法律监督等强调不够。

纵观十一大至十八大报告,在党的领导下,我国法治建设从法律信仰到普法教育都有全面的发展,虽然在具体方面有波动起伏,但仍有所推进。法治作为治理国家和管理社会的基本方式,在深化改革、化解矛盾和维护稳定等方面都有重要作用。^②从十二大重提法制建设,到十五大开始把依法治国、建设社会主义法治国家作为治国方略,体现了从法制到法治的进步。法制是法律和制度的总称,属于制度范畴;而法治则是依据法律的治理,是一种治理国家的原则和方法,是对法制的完善。^③另外,党的十八大报告从法律信仰、立法、执法、司法和加强领导干部和群众守法、用法等方面,为我国法治国家建设不断总结经验教训打下了较好基础。

2. 经济市场化、政治民主化、国家法治化的关联分析

从广义上讲,根据现代国家建设理论,现代国家建设就是使法制建设与市场经济、社会发展、民主政治相互协调统一的过程,是指有利于现代国家的存在、维持和强大的过程。^④经过 30 多年的改革开放,我国逐步实现了农业、工业、国防和科学技术的现代化,经济总量走在了世界前列,经济市场化程度日益提高,但对于政治民主化和国家法治化究竟如何实现,学界观点不一。实践表明,通过法治的发展推动民主政治的发展,以法治国家建设统率整个经济和政治体制改革进程,是较为稳妥的路径选择。

十一大明确指出发展社会主义经济是无产阶级专政的基本任务,必须巩固和加强无产阶级在上层建筑包括在各个文化领域的专政和加强社会主义法制,以适应社会主义经济基础。十二大明确提出了贯彻计划经济为主、市场调节为辅原则的问题。以社会主义现代化经济建设为重点和主线,大力推进社会主义物质文明和精神文明的建设,健全社会主义民主和法制。突出强调经济建设的重要性,政治民主化与法治化的相关作用却较少提及。十三大首提我国正处在社会主义初级阶段的论断,经济上以公有制为主体,发展有计划的商品经济,经济体制改革的开始试水,对政治体制改革也提出了愈益紧迫的要求。发展社会主义商品经济的过程,应当同建设社会主义民主政治的过程相适应。不进行政治体制改革,经济体制改革不可能最终取得成功。国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面,民主和专政的各个环节,都应做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。法制建设必须保障建设和改革的秩序,使改革的成果得以巩固。此时已初步认识到经济市场化、政治民主化、国家法治化三者之间不可分割,均衡发展的重要性。十四大提出中国特色社会主义理论和社会主义本质理论。要求必须把发展生产力摆在首要位置,以经济建设为中心,推动社会全面进步。与此同时,也认识到政治稳定是改革开放和经济建设的前提。但实践中仍然贯彻经济是基础,政治和法制为经济服务的原有方针。

^② 参见江必新《全面推进依法治国的若干思考——以学习党的十八大报告为背景》,载《人民论坛》2012 年第 11 期。

^③ 参见刘军《论建设社会主义法治国家的条件》,载《北京教育学院学报》2007 年第 4 期。

^④ 参见丁家龙《现代国家建设理论及其对中国的启示》,载《湖北经济学院学报》2010 年第 12 期。

十五大明确指出要坚定不移的贯彻依法治国基本方略。经济体制改革的深入与政治民主化、法治化进程相辅相承。政治民主化是经济社会发展的前提和基础。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。民主发展依赖于法制的健全,法制的健全同样也是社会主义市场经济的客观需要。十六大报告指出,全面建设小康社会,经济建设是途径,民主政治是目标,二者相互促进。经济的发展对法制建设的完善提出了要求,只有法制建设跟上了,经济建设才能获得源源不竭的动力。随着“促进国民经济又好又快发展”观念的提出,十七大对法治建设提出了更高的要求。伴随着我国在经济、法治上取得的巨大成就,政治体制改革的时机日趋成熟,政治民主化建设的需求更加迫切。十八大明确指出,要以政治体制改革带动民主建设,而民主政治的实现需要法治的推进,政治体制改革的进行也需要法治先行。所以“要继续全面推进依法治国,继续深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”

恩格斯在《费尔巴哈与德国古典哲学的终结》中主张“国家,政治制度是从属的东西,而市民社会、经济关系的领域是决定性的因素”。^②但他还认为政治具有相对的独立性,对经济发展具有同向、逆向和交叉作用,“国家权力对于经济发展的反作用可能有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下,它在每个大民族中经过一定的时期就要崩溃;或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走,而推动它沿着另一种方向走,这第三种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显,在第二和第三种情况下,政治权力能给经济发展造成巨大的损害,并能引起大量的人力和物力的浪费。”^③恩格斯这里所说的“国家权力”、“政治权利”与政治体制密切相关,政治体制的改革要促进经济和社会的发展,就必须与经济体制沿着同一方向和进度协同作用。政治体制改革要始终与经济体制改革相适应,这是改革开放以来党的一贯主张,但在现实中,政治体制改革却远远落后于经济体制改革。造成这一现象的原因在于人们对此思想并不统一,部分人害怕政治体制改革的过于激进会导致苏联解体的悲剧的再现。实际上,苏联解体的原因在于其政治体制改革先于经济体制改革,而我国的现状却是政治体制改革远远滞后并且已经到了不得不改的地步。十八大报告再次将政治体制改革提上日程,不少学者认为政治体制改革的方向在于法治先行。^④笔者认为,法治先行、民主渐进,以法治国家建设统率政治体制和经济体制改革,建设包容性的经济与政治制度,是未来我国最合适的道路抉择,而其中首要的是构建法治顶层设计。

三、建设包容性经济与政治制度的法治顶层设计和进路

(一) 改革的顶层设计关键在于以法治国家建设为基础和前提

党中央在制定“十二五规划”的建议中指出,“必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革”、“更加注重改革顶层设计和总体规划”。在改革的十字路口,推进与经济基础相适应的上层建筑的转变已成为我们当下的迫切选择。即经济体制改革最终促使政治体制不得不实行变革。而改革的最终目的是使政治体制与经济体制相适应,建设包容性的经济与政治制度,以服务于经济与社会的发展。

有关改革的顶层设计,多数学者均认为应以政治体制改革为重点和着眼点,有学者从党和国家领导制度的改革方向、民主政治的实现路径以及国家领导管理体制的改革等多个层面阐述了其关于顶层设计的思考。^⑤有学者则宏观性的分析了顶层设计的层次和内容,顶层设计的主体以及顶层设计的目的等

^② 恩格斯《马克思恩格斯选集》第4卷,中共中央编译局编译,人民出版社1995年版,第251页。

^③ 恩格斯《马克思恩格斯全集》第37卷,中共中央编译局编译,人民出版社1971年版,第487页。

^④ 较有代表性的表述如“法治先行,打造一个注重程序、尊崇法制的社会环境,就能为渐进有序地推进社会主义民主创造必要的条件。在社会转型期选择法治先行民主渐进的路径,符合党的依法治国基本方略,付出的社会变革成本和代价相对较小,获得国家的长治久安、人民安居乐业。”参见齐奇《政治体制改革法治先行民主渐进》,载《法制日报》2011年7月26日。

^⑤ 参见广顺《关于顶层设计的思考》,载 <http://www.aisixiang.com/data/51859.html>, 2012年12月9日访问。

问题,并具体阐述了顶层设计的原则和方法。^{③⑥}也有学者阐述了以顶层设计实现宪政社会主义的思想进路。^{③⑦}反对者认为关于改革的顶层设计思路本身就是一条死路,认为中国的下一步应该从改革走向改制。^{③⑧}实质上,笔者认为其所谓改制与多数学者所说的改革顶层设计是一致的,众多学者的着眼点均在于政治体制改革。而笔者所提的建设包容性的经济和政治制度,本质正在于改革现有政治体制以适应当前的经济体制,实现二者的协调发展。

前文已经提及,法律作为主要的公共判断标准,对于解决价值分歧,具有不可替代的规范性作用。法治国家建设所应具备的法律信仰和法律权威以及法治化所要求的良法之治,可深入体现经济体制改革和政治体制改革的正当性和可接受性。同时,法治化建设对于协调经济体制改革与政治体制改革,保证二者协调、相适应,建设包容性的经济和政治制度具有基础性、框架性作用。无论是经济体制改革,还是政治体制改革,最终都需要以宪法或者法律的形式予以确认,以保证改革的公信力和确定性,为经济体制和政治体制改革保驾护航。因此,改革的顶层设计,建设包容性的经济与政治制度,应以法治国家建设为基础和前提。

(二) 以包容性的法治国家建设统率和推进经济与政治改革的建议

1. 推进法治国家建设的统筹安排

自从党提出依法治国、建设社会主义法治国家的目标以来,我国的法治建设在制度建设和法治观念建设方面都取得了长足的发展。但是,建设社会主义法治国家,统率和推进经济建设和政治体制改革是一项艰巨的历史任务。法治国家建设是与经济市场化、政治民主化建设相互依存、相互影响、相互制约的,建设统率和推进经济与政治体制改革的法治国家,必定涉及多方面的运行机制,笔者以下从法律信仰、立法、司法、执法、守法等几个方面对建设法治国家的具体制度作出建议和设想。

在法律信仰方面,从历届党代会报告中“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”、“实行依法治国,发展民主同健全法制相结合”、“全面落实依法治国方略,弘扬法治精神”,以及十八大提出的“绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”等有关提法中可以看到,在法律信仰方面的建设还是停留在简单的间接宣示上,还没有直接涉及民众的利益与诉求。法律信仰是“一种有理由的情绪和期冀”,“能够为人们所信仰的法律必须是能够给人们或至少是绝大多数人带来利益的”。^{③⑨}尽管人们遵守法律或者诉诸法律的直接动机并不相同,但无论出于何种目的或动机,其中最关键的一点是,法律必须能给人们带来正义,法律能为诉求者带来利益。因此,我国在建设法治国家的进程中,要使人们信仰法律,就必须让法律体现多数人的诉求和利益,体现法律的人性关怀,使立法更符合人们的实际生活,使人们真正能从守法中得到利益。

在立法上,贯彻民主立法、科学立法。虽然我国在这方面已经做了大量工作,但以人为本,立法为民的思想还有待进一步提升。我国已初步建成社会主义法律体系,但仍有诸多方面存在法律规制的欠缺或漏洞,比如人权保障和私权保护,对未成年人保护乃至金融监管等领域,我国立法均不够具体和完善。以民法典起草为例,有学者多年前便提出应制定民法典,完善我国的人格权保护制度。^{④⑩}像这些法律空缺地带都是今后努力的方向。另外,在对立法机关的关注上,应当逐步提高立法机关人员的进入门槛,只有提高了立法人员的素质,制定科学合法的法律才能指日可待。

^{③⑥} 参见袁绪程《关于改革的顶层设计》,载 <http://yuanxucheng.blogchina.com/1303337.html>,2012年12月13日访问。

^{③⑦} 参见华炳啸《宪政社会主义的思想进路与顶层设计》,载《宪政社会主义论丛》第1辑《大国复兴的宪制之道》,西北大学出版社2011年版。

^{③⑧} 参见刘军宁《关于改革的顶层设计思路是一条死路》,载 http://blog.sina.com.cn/s/blog_9a74487101019f3z.html,2012年12月13日访问。

^{③⑨} 苏力《法律如何信仰——〈法律与宗教〉读后感》,载《四川大学学报》1999年第6期。

^{④⑩} 参见张新宝《民法典:建设社会主义法治国家的基础》,载《法律科学》1998年第3期。

执法上,在法治社会中,应该明确最高的和最终的支配力量不是政府的权力而是法律,^①任何法治国家都以依法行政作为自己最基本的特征与非法治国家相区别,依法行政是法治国家的重要标志,^②因此,政府应该切实推行依法行政,这是法治国家建设成败的关键所在。同样的,党要依法执政,党的思想观念和领导方式要进行历史性的转变。有学者将依法行政的理念引申为建设“法治政府”的构想,所谓“法治政府”,就是不仅要以法律作为手段来实施治理,也不要树立依法行政的方针,还必须承认法律优越的原则,承认法院在具体案件审理方面作出终局性决定的权力,承认在法律解释方面审判权高于行政权。^③笔者认为,法治政府是对法治国家建设,政府依法行政乃至党依法执政的最好诠释,树立宪法和法律至高无上的权威,确保法院裁决的独立性、终局性和不可违抗性。

司法上,从历届党代会报告比较分析中,可以看出党和国家对司法一贯采取的政策方针,即强调司法机关行使职权的独立性以及对司法体制改革提出要求,大多是从宏观方面对司法机关提出要求,但是,对在实践中接触当事人的审判人员的工作职责、品德修养、专业水平、作风素质等方面还不够重视。如何提升司法工作人员的素质,提高司法效率等司法实践问题,应当作为建设法治国家的重要步骤尽快提上日程。

在法律监督、守法和普法上,党一直注重公民守法意识的培养,积极推动公民普法教育,但细数历届党代会报告,少有对法律监督的总结与规划。我国是世界上法律监督机构和团体最多的国家,既有国家监督、还有社会监督,更有专门监督,形成了一个庞大的法律监督体系。^④机构庞杂的监督体系容易造成越权监督或者重复监督,却又无效监督的现象,因此,有必要考虑建立法律监督部门职责的制度,尽量精简监督机构,集中精力提高某一个或某几个监督机构的监督职责,提高监督效率。同样,法律监督同样应当坚持依法监督的理念,明确监督的目的是为了维护人民的根本利益,是为了人的全面发展,是为了法律的正确实施,而不是彰显个人权威,因此监督机构更应当带头守法,依法监督,并充分发挥人民群众参与法律监督的作用。

面对当前复杂的国际形势,尽管经济发展前路尚未明晰,法治建设进程中也存在诸多变化,但建设法治国家的基本国策是明确不变的,任何制度的引进或改革都必须符合中国的国情,都必须坚持“以人为本”的原则,应该符合包容性经济和政治制度的要求,并以国家法治化予以推行。

2. 改革的协调发展和进度设定

如前所述,法治国家建设不是孤立的,而是与政治民主化建设、经济市场化建设相辅相承的。改革是一个一体化的过程,但应当以法治国家建设统率和推进经济与政治改革。

从宏观上来看,经济市场化、政治民主化、国家法治化三者是辩证统一的整体。经济市场化是政治民主化、国家法治化发展的基础,政治民主化、国家法治化反过来促进和保障经济市场化成果。具体而言,政治体制改革主要包括行政制度改革、审判制度建设、党内外民主制度建设和党际政治协商制度建设;经济市场化改革主要包括垄断经济改革、劳动分配改革、财税改革、金融社保体制改革等;国家法治化改革则主要包括立法程序改革、执法司法改革等。三者之间发展变迁的关系决定了以法治国家建设统率和推动政治、经济改革的日程设定。

应当进一步提升和推进司法改革。有学者认为,法治国家的建设可以以“法治政府”为突破口,把审判权的存在方式作为“法治政府”的评判标准。司法机关的审判权是对立法权、行政权的制衡和纠正,审判制度的建设对于保持国家权力的中立性有重要意义。审判不独立,法律的严格适用就不能实现,公共权力就得不到有效的限制,而要实现审判独立就必须实现法官队伍的专业化和律师的

^① 参见王利明《中国为什么要建设法治国家》,载《中国人民大学学报》2011年第6期。

^② 参见卓泽渊《依法治国中的依法执政》,载《上海行政学院学报》2010年第7期。

^③ 参见季卫东《建设法治国家的路线图和时间表》,载《中国改革》2012年第10期。

^④ 参见李龙《论中国特色社会主义法治道路——纪念“依法治国,建设社会主义法治国家”入宪十周年》,载《杭州师范大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

功能强化。对于审判制度建设的时间表,从中国的政治形势和客观条件来看,通过审判独立和司法审查形成制衡政府权力的制度化应该从 2013 年到 2015 年期间开始,并在 2018 年左右产生实效。审判制度建设的先行会对包容性的法治国家建设产生有力的支撑。^{④⑤} 法治国家建设需要行政制度改革、司法监督制度改革的支撑。有学者在分析世界各国和地区的基础上得出结论,认为“咨询型法治”是最适合我国国情和中华文明的法治的制度设计。香港和新加坡即是“咨询型法治”建设的成功案例,而这一目标的实现需要由五大支柱构成,即中立的公务员系统、自主的司法系统、独立的反贪系统、广泛的民意咨询系统、法律保护但又限制的新闻出版自由。^{④⑥} 基于这五大支柱之上并协调好五大支柱的关系,法治有望在我国水到渠成。笔者认为,这一构想并没有直接解决一个根本性的问题:党政分开。没有“党政分开”就不能实现确实的权力制衡,宪政就不能得到高效地实施,法治就难以真正实现。虽然该观点存在瑕疵,但有一点却不容置疑:包容性的法治国家建设需要行政、司法、监督、咨询等制度建设的支撑。

包容性的法治国家建设也需要劳动分配改革、垄断经济改革、金融社保体制改革方面的支撑。共享性和强调权力保障是包容性法治国家建设的重要特征。经济基础决定上层建筑,包容性法治国家建设的公平正义要求与深化收入分配改革推进垄断行业国企改革相统一;包容性法治国家建设的权利保障的要求与建立健全社会保障体系的经济建设目标相一致;包容性法治国家建设的协调发展的要求与经济建设财税改革相统一。

包容性法治国家建设同样需要政治民主化改革支撑。^{④⑦} 经济、民主、法治的相互关系决定了法治建设不是一个一蹴而就的过程,而是需要全方位统筹安排的过程,从总体上看是法治国家建设统率经济和政治制度建设的过程。虽然包容性的法治国家建设应当先行,但这并不意味着不需要任何前提和准备,法治国家的建设需要政治和经济上一定的改革支撑。法治先行的推进日程设定大体可以分三个阶段:(1) 准备阶段。进行学术、舆论、宣传准备,加强国家公职人员培训,制定相关法律。团结全国各族人民,凝聚推行包容性的法治国家建设的共识,提升法治在国家权力结构上的地位。同时,完善相关法制,深化经济市场化改革,深化垄断经济改革、财税改革、收入分配改革和社保改革,完善经济基础。(2) 试行阶段。试行党政分开,提升和推进司法改革,健全司法监督、党内党际民主等各方面制度,深化行政体制改革。完善相关法制,推动政治体制改革有突破性进展。(3) 归政于法阶段。在党的领导下,确立宪法和法律至高无上的地位,消解“人治”因素,实现包容性的法治国家建设,统率和推进经济体制和政治体制的深化改革。

四、结语

最近十多年来,我国增长模式越来越呈现出排他性和封闭性,包容性的法治国家建设在客观上存在着不少难点与阻力。一方面,联合国数据估测显示贫富悬殊程度的基尼系数在中国已经高达 0.55,远远超出国际公认的警戒线;另一方面,资源掠夺和恶化,政府官员贪污腐败等一系列问题,严重影响我国法律信仰和法治建设的深入。以上两方面归根结底是来自既得利益格局的形成。^{④⑧} 国家法治化建设过程中势必会触动既有利益格局,从而不可避免地遭到既得利益集团的阻挠。要改变现阶段不正常的利益格局,约束权力对于经济政治活动的干预和对于经济和政治资源的支配,必须坚定地推进法治国家的

^{④⑤} 参见前引④③。

^{④⑥} 参见潘维《法治与未来中国政体》,载《战略与管理》1999 年第 5 期。

^{④⑦} 有学者认为法治的实现至少需要三个前提条件:“第一是重新确立民主、法制和法治在执政党意识形态上的头等地位;第二是权力结构上的设计,处理好政治、法律和社会工作的优先次序;第三是司法系统的非政治化。”参见郑永年《为什么中国社会怀念“民主与法制”》,载 http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum_zp120911ma.shtml,2012 年 9 月 11 日访问。

^{④⑧} 有学者指出:“改革如果不彻底,在推进至某个特定阶段的时候,往往会形成新的既得利益集团。在进一步破除原有格局时,这些利益集团将成为妨碍改革推进的重要阻力。”参见袁绪程主编《未来 30 年,中国改革大势》,科学出版社 2010 年版,第 30 页。

建设以引领经济、政治体制改革,以法治先行,打造一个注重程序、尊崇法治的社会环境,为渐进有序地推进社会主义民主创造必要的条件,回归法治化、民主化和市场化包容性发展的正途。只有这样才能跨越“中等收入国家陷阱”,最终实现以法治国家建设统率和推进经济与政治改革的包容性、共享性发展,实现中华民族的伟大复兴。

包容性的法治国家建设,实即以包容性发展理念为导向,确立法治先行、民主渐进的改革顶层设计,以法治国家建设夯实和推动经济市场化和政治民主化的制度基础和发展进程。要实现习近平总书记所说的“法治国家”、“法治政府”和“法治社会”的“一体建设”,^④它在理论上是现实可行的。法治与包容性发展不可分离、高度契合,是包容性发展理念的制度航船和实现路径。走向包容性的法治国家建设,就是走向安定繁荣的大治!

Abstract: As reform enters into a crucial stage of “deepwater zone”, China is facing the challenge of “the middle income trap”. Against this background, how to strengthen the “top level design of the reform” so as to construct inclusive economic and political systems has become an urgent theoretical and practical project awaiting solutions after the 18th Part Congress. This article puts forward the proposition of the construction of an inclusive country under the rule of law by combining the basic connotation of rule of law and inclusive development, and puts forward a suggestion that top level design of the rule of law of inclusive economic and political systems should be constructed because of the leading role the construction of an inclusive country under the rule of law plays in promoting economic and political systems through a comparative study based on reports from the 11th Party Congress to the 18th Congress and considering the development and changes with regard to the marketization of economy, the democratization of politics and making a country ruled of law in the reports.

(责任编辑: 李小明)

^④ 中共中央政治局于2013年2月23日进行全面依法治国第四次集体学习,习近平总书记在主持学习时强调,全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求,要全面贯彻党的十八大精神,“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,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,不断开创依法治国新局面”。见中国共产党新闻网, <http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/4/201302/28129.html>, 2013年3月25日访问。