

“区域法治先行”概念基础与实践径路的再检讨

林 海^{*}

〔摘 要〕“区域法治先行”问题对于当代中国法治建设整体而言,体现在如何更好协调在法治建设过程中中央与地方关系的方面,也是实现国家治理体系和治理能力现代化不可忽视的重要方面。“区域法治”概念得到重新重视、其内涵得到进一步丰富,是在“法治中国”建设的战略目标下理论探索的最新体现。不过,“区域法治先行”概念的成立必须建立在一定的理论和现实历史条件的基础上,而其实际的试验过程必须要循着适当的路径前行,否则,理论界的某些担忧就会带来现实的麻烦。随着改革开放的全面推进和中国经济社会的进一步发展,在先行地区进行的法治实践必然会通过跨区域合作的形式,将其经验教训予以传播,从而对国家法治发展进程产生积极影响。

〔关键词〕 区域法治;区域发展;区域法治先行

在当代中国的经济发展、社会变革和法治建设过程中,区域经济和区域发展无疑起过重要的推进作用,而在党的十八届三中全会决定全面深化改革和十八届四中全会要求全面推进依法治国的背景下,对于以地方法治与社会治理模式创新实践具体进程为主要研究对象的区域法治发展问题,学界给予了一定的关注。另一方面,一些经济发展较发达地区的地方党委与政府,也基于本地社会经济发展与制度创新的现实要求,提出区域治理模式创新的具体要求或区域法治先行先试的决策规划。这又为相关研究提供了不少可资观察与分析的政治实践实证素材。然而,对于“区域法治”及相关概念是否能够成立,其实依然有很多应当探讨甚至是存疑的方面。但如果想要在这些探讨中发现对法治理论的丰富有益的成分,我们就必须首先解决相关概念的理论基础问题。作为整体性概念的法治、区域法治、区域法治先行等,无疑在其中居于核心的地位。

一、“区域法治”概念的理论基础

关于法治概念的讨论,一直是政治哲学和社会科学研究者们热衷探讨,而很大程度上仍各执一词的重大理论问题之一。从这个意义上来说,当代中国自改革开放初期关于“法治”与“人治”的大讨论以来的法学与政治哲学探索,不过是这一历史话题在现代中国学术与制度背景下的一种投影。随着1997

^{*}法学博士,江苏高校区域法治发展协同创新中心研究人员,江苏省社科院法学研究所助理研究员,210023。本文是江苏省社科基金课题“江苏推进法治先导区建设的思路 and 对策研究”(14FXD010)阶段性成果。

年党的十五大将“依法治国”确定为基本治国方略,法治概念的正当性在当代中国的政治话语谱系中不再受到怀疑。然而,关于法治究竟是什么,中国特色社会主义法治如何建立、发展、完善等具体问题,仍有很多问题值得深入思考和讨论。如果我们能够超越关于法治概念的具体立场争议,而从较为宏观的学术视角对于法治理论进行梳理,则不难发现,我们通常是在三个层面上在理解或表述法治。

首先,作为国家治理和社会运行基本意识形态的法治。有学者明确说“法治是一种意识形态”^①,这一方面是从“法治”与“人治”的历史性辩论中得出的学术立场,另一方面也是从法治在政治实践中的理念作用角度得出的判断。我们所说的法治的意识形态,主要是指现代国家的政府依法行政、社会依法治理、公民依法办事的基本理念共识,是在现代国家制度背景下,对国家和社会公共事务按照法律规定处理原则的优先价值取向。需要指出的是,在一般意义上而言,对于法律的形式作用是否承认并不是区分法治与人治的关键,然而基于历史发展客观规律和现代性的特殊社会现实,对法律规范的优先地位的确认,却是现代法治正当性的历史逻辑基础。

其次,作为现代国家基本制度设计框架的法治。现代西方资本主义国家,结合近代以来社会历史发展的经验,逐步确立了以宗教信仰为内核,以宪法形式转化价值取向而实现政教分离的世俗政治格局,并通过三权分立的基本分工架构,确立了以宪政民主体制为基础的现代资本主义法治国的建政原则。不可否认的是,在特定的历史条件下,这一原则为人类的社会发展提供了有益的经验。尽管由于各自的现实经济社会基础及历史发展历程的不同,世界上几乎没有两个国家会采取完全一致的宪政法治制度,然而将法治确立为国家制度框架层面上的原则,则得到普遍的尊重。从这个意义上讲,基于特殊的历史发展经验和现实国情,当代中国从提出依法治国的治国方略直到确立建设法治中国的目标,也是建设中国特色社会主义法治国家在基本制度设计框架上进行探索的路径表达。^②十八届三中全会把全面深化改革的总目标设定为建设和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化;十八届四中全会则明确指出,依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障。可见,国家现代化、国家治理体系和治理能力现代化、法治现代化,这三个方面是有机统一的整体。国家现代化离不开国家治理体系和治理能力现代化,而法治现代化作为国家治理体系与治理能力现代化的基础和前提,构成了国家现代化的重要内容。有学者指出,国家法治发展战略就在于从国家层面上立足中国的国情条件,围绕推进国家治理体系和治理能力现代化这样一个总目标,对国家法治系统这个国家治理体系的核心要素进行中长期的改革和发展展开战略措施,以形成指导和推动国家法治发展现代化的战略规划。^③我们不妨把这种观念,看作是现代国家法治制度设计框架理念在当代中国特定社会历史条件下的具体表现。

再次,作为现代国家及其地方具体制度运行方式的法治。法治的实现需要有完善的法律制度设计和具体的规则体系,但“徒法不足以自行”,并不是说有了好的法律制度,法治就已经实现了。这从反面意义上说明,“法治”与“人治”的区别,也不在于是不是承认人在法律制度实行中的作用,而是对于人们如何实施法律制度的认识上的差异。^④法律归根到底是人类社会交往方式的规则体现,好的法律制度无非是对现实社会运行一般规律的合理反映。从这个意义上说,是否“法治”,不是取决于如何看待具体的、单个的法律条文规则,甚至是某个法律的规范体系,而是是不是能够对法律产生的规律和原则、对社会发展的一般规律给予基本的尊重和认可。因此,法治不是被动的对法律条文的执行,而是主动的对国家治理、社会治理的参与。因此,法治实施主体并不局限于政府、公民个人或社会组织

①陈金钊:《“法治中国”的意义阐释》,《东方法学》2014年第4期。

②张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,《法制与社会发展》2015年第1期。

③公丕祥:《法治中国进程中的区域法治发展》,《法学》2015年第1期。

④“法治”也不是丝毫不关注“人”的价值。恰恰相反,极端意义的“人治”体制,倒是往往会将整体意义上的“人”的价值忽略不见。

的某个或某些单个方面,而应是社会的整体。法治的实现不仅包括对已有的法律规范的实施,还包括对法律体系整体的原则探寻、规律遵循和精神认可。就具体方式而言,也不是仅仅是执法、守法,甚至也包括国家和地方的立法,而是整个法律制度的发展过程:大到宏观的制度设计,小到微观的规则实行。因此,法治本身就是一个互动的过程,宏观的制度设计影响了个别区域和事项的处理原则,而单个的、具体的规则的实现与完善,则丰富和发展了法治原则的内涵。^①

基于对这样三个层面的法治概念分析,我们就不难理解,一些反对“区域法治”概念应用的学者会认为,现代社会条件下的法治具有国家性、系统性和整体性,法治的问题与经济社会发展实践的区域性不能兼容,在主权统一的一国范围内提区域法治的独特性,有损法治的国家权威。^②事实上,这种批判在宏观和中观层面上的法治概念认识上无疑是正确的。然而,如果我们是在第三方面的微观制度实施层面上来看的话,那么“区域法治”的概念也许就不仅能够说可以成立,而且可能具有重要的价值。我们要指出,尽管具体认识法治的研究者通常不会同时在这三个层面探讨法治的问题,但是事实上这三个方面的互动是否良好才是法治原则整体能否得到完全贯彻的根本所在。因此,从这个意义上讲,区域法治对于整体法治来说,不仅是可能的,而且确乎是必要的。这是哲学上普遍性、特殊性和个别性关系在法治理论领域中的具体体现。^③

二、“区域法治”发展的经济社会基础

如果说法治的观念是基于人类社会发展的普遍规律得出的一种理论立场,那么我们势必会遇到这样的问题:“法治究竟是什么?”如果我们把法治看作是一种试图对人类社会发展的规律作出某种总结的观点,那么似乎就会进一步遇到这样的一种困境:我们今天所说的,任何一个单个国家的法律体系及由此产生的相应的“法治观念”或“法治意识形态”,都不会是“法治”的本身,而不过是“一定区域内”的“法治”理念。于是,一个国家的法治在某种意义上也是一种“区域的”法治。尤其在全球化的背景下,国家内部的整体与地方的制度差别,更可能被看作是一种大区域与小区域的制度差别。^④如此一来,解释国家间的法律制度差异的理论在一定条件下也许就直接可以被运用到解释国家内部不同区域的差别上来。

实际上,马克思早在1846年致安年科夫的信中,就对法律 and 制度的社会基础问题作了通透的分析:“社会——不管其形式如何——是什么呢?是人们交互活动的产物。人们能否自由选择某一社会形式呢?决不能。在人们的生产力发展的一定状况下,就会有一定的交换和消费形式。在生产、交换和消费发展的一定阶段上,就会有相应的社会制度,相应的家庭、等级或阶级组织,一句话,就会有相应的市民社会。有一定的市民社会,就会有不过是市民社会的正式表现的相应的政治国家。”^⑤从这个意义上说,决定现代社会法治语境的根本动力,正在于经济和社会本身。只有从这个角度来解释不同国家、不同区域之间的制度的根本现实基础,我们才能够得到具有说服力的理论判断。

我们今天已经知道,现代法律制度所产生的法治原则,形成于近现代的资本主义社会的发展。资本的作用从两个方面改变了人类社会的面貌:首先,资本运作的方式改变了人类对生产资源的认识,在封建生产方式下具有生产资源核心地位的土地,在资本运作下丧失了其神圣的地位,而转变为生产资本的一种,于是封建生产方式就被资本主义生产方式所取代,由此重新勾划了人类社会的原料产地、商品市场版图,并进一步由此产生了新的生产组织方式、生产技术的革新和新的社会组织,资本主义制度、现代公

① 公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法论上的初步分析》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期。

② 张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

③ 公丕祥:《法治建设先导区域的概念与功能》,《江海学刊》2014年第5期。

④ 公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法论上的初步分析》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期。

⑤ 《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社,1995年,第532页。

司制度、现代市场交易,构成了市场经济体系的核心要素。另一方面,资本生产的社会化发展,解放了封建条件下被束缚在土地上的作为劳动力资源的生产者——人,人们别乡离土,聚集在社会化生产的大旗下,从而拉开了现代城市化进程的大幕。市场经济确立了现代商品交换中的契约精神及其规则,城市化进程则产生了现代市民社会及其交往原则,就一般意义而言,这二者构成了现代法律制度的主要内容,并成为现代法治的经济和社会基础。^①

中国的经济社会发展无疑也是这种发展大势的具体体现。即便不考虑近代以来中国社会发展的历史性因素,只是从改革开放以来中国东部和南部沿海地区的率先发展来看,就是全球化经济发展在中国的某种映射,是改革开放政策下中国特殊国情和实践相结合的具体产物。说其是映射,在于当代中国经济发展的龙头——东部、南部沿海地区——的经济社会发展,从一开始就作为中国融入全球资本竞争和市场经济的进程展开,市场经济和城市化的发展,在这里凸现了当代中国独特的契约文化和城市文化发展的特色,从而率先对法治原则的认识提出需要。^②说其具有特殊性,则又在于其区域发展的局限性尚没有能够在根本上改变中国整体的生产方式取向,也还没有完成市场统一的历史任务,从而在很大程度上依然受到原有的区域经济格局和人们的乡土意识的影响,产生了一种与西方制度文化不完全相同的社会意识倾向。^③当代中国关于区域发展和区域法治发展的探索正是在这样一种独特的经济社会和文化意识背景下,而具有特殊的历史现实价值。

由此可见,具有中国特色的区域法治理论与实践,诸如依法治省、“法治江苏”、“法治浙江”等等的地方法治模式具有其独特的历史、现实基础。这种模式主要来自党政力量的推动,带有浓厚的党政意志,有时会出现缺乏社会的有效参与、往往只有法治的形式而缺少法治的内涵等缺陷。但我们也并非完全不能在具体的历史进程中发现一些积极的因素。公允地说,在地方法治建设的初始阶段,尽管有经济社会发展的现实需要,然而由于固有的政治意识形态与社会意识阈限的束缚,自下而上的法治诉求并非从一开始就能够表现得动力十足;相反,自上而下的政府推进模式,有效解决了工作协调难度大、社会资源整合难以及运行机制不畅等诸多难题,保证了地方法治的有效推进,往往是历史发展中常见的现象。而由于地区发展的不平衡,特别是由于发展本身具有的复杂性带来的特有局面,新形式的地方主义已经从可能成为一定程度的现实。这些特有的问题,必然是需要在中国特色的区域发展和区域法治理论下加以协调才能够妥善加以解决。

三、“区域法治先行”探索的正确路径

区域法治先行的政策试验,是在新的历史条件下,通过先行地区的理论和实践探索推进,发挥先行先导作用,从而探求推进国家社会整体本质发展的意志的具体回应。其核心当然在于制度建设和法治发展的先行先导的实现。然而,如何先行,怎样先导?无疑是值得探讨和研究的问题。

一些论者对于区域法治先行的想法还抱有疑虑,无外乎是这样几个层面。有的担心区域法治沦为一种口号,外表提得很光鲜,实际制度运作还是老一套,只是当作一种政策宣示,实际工作原来怎样现在还怎样。也有担心,对如何能保持“率先”有怀疑,制度建设、地方立法在现阶段基本已经完成,似乎只是个实施的问题,所谓区域先导是不是要时时先行、事事优先,那么再在地方立法的事项、内容上保持不断创新似乎是有难度的,这样目标提出会不会落空?这些担忧从对具体实践加以监督与冷静观察的角度说,都是非常值得重视的合理质疑。问题在于,这些质疑在理论上并不是不可解答的,不能

① [苏]帕舒卡尼斯:《法的一般理论与马克思主义》,杨昂、张玲玉译,北京:中国法制出版社,2008年,第26页。

② 孙笑侠:《局部法治的地域资源——转型期“先行法治化”现象解读》,《法学》2009年第12期。

③ 蔡宝刚:《法律是从“土地”中长出来的规则——区域法治发展的文化解码》,《法制与社会发展》2014年第4期。

将实践中失误的可能性与理论上实现的可能性混淆而论。而要督促实践中尽可能避免学界的担忧成为现实的决策陷阱,必须在意识上首先要达成三方面的共识。

第一,区域法治先行是一种理念的先导,而不仅仅是一种制度上的创新先导。诚如很多论者认识到的,改革开放、法治建设至今,许多制度框架已然成形,下一步推进的重点不会再仅仅是立几个新法、出几项新规这么简单,而是怎样切实落实现有的制度规范。^①因此,法治建设在一定区域中的先行先导,核心在于法治理念是否能够在相应区域的政治社会实践中得到率先的普遍认同和实现。这就要求我们能够处理好区域法治发展战略与国家法治发展战略之间的关系。区域法治发展的精神与国家法治发展应当保持一致,是要在国家法治发展战略的指导下,根据特定区域经济社会发展的法律需求,运用法治思维和法治方式,推进区域治理体系和治理能力现代化的战略规划与行动方案。因此其要求的是一种理念上的率先和垂范作用,是整体的法治推进过程中的战略理念的示范性作用。^②质言之,就是能不能完成社会转型,将法治理念根植到新的历史形态下的区域发展精神内核中去的问题。在这方面,尤其是我们的政府和领导干部,有很多工作可以去做,每一个公民也都有不可推卸的社会责任。

第二,区域法治先行是一个政治目标,而不仅仅是一个政策性目标。区域法治建设的历史任务,在于进一步推进国家治理能力和治理体系现代化目标在行政区域内的率先实现,是一个意在长远的政治发展方向。与此相比,率先订立一些地方性法规,发现一些其他地区尚未发现的规则需要,只能算是一些政策性目标任务,虽是工作中不可避免,实在并非是关键所在。进一步而言,区域法治先行是对未来法治中国战略下法律体系和法治方式状况的先行先试,其担负的宏观任务要远远高于阶段性的具体事务,对此应有清楚的认识。

第三,区域法治先行的实现在于带动效应的体现,而不仅仅是以先于其他地区而自喜。区域法治先行就长远来看,正是通过自己的先行先试,为未来中国的整体发展提供有益的经验 and 具体的思路,就中期的作用来看,是要带动周边区域共同协调、共同发展。因此,从这一战略提出伊始,就不是局限在特定的行政区域内的工作可以完成的。区域法治建设的最终目标是促进“法治中国”实践的整体推进,而不是只是保持自身的领先状态就可以了。从这个角度来说,区域法治先行应当更加关注地方与中央的关系,关注区域之间的发展关系,不仅是保证本行政区域内,而更应当是起到示范作用,促进、推动更广泛区域的法治发展进程。

四、跨区域合作对于“区域法治先行”内涵丰富意义

也因如此,在新的形势下,区域率先发展与跨区域合作是一个问题的两个方面,并且在不同层面上必然成为区域发展研究的重要问题。区域法治先行在区域发展和区域法治建设方面要做到三个方面的突破,实现三个方面的协同创新,方能完全实现其战略目标。

首先是本区域内的不同区域的协调发展。在过去的地方法治和区域法治发展中,行政区划的分割依然起到很大的影响,客观地说,在原有的发展条件背景下,这种分割和分而治之对于特定法治发展阶段的具体目标实现,不仅是必须而且也是客观无法回避的现实。但在新的发展形势下,这种状况势必要得到某种突破。比如,以苏南现代化建设示范区为代表的一系列区域内跨区域合作项目的现实需要,对于在省域内突破行政区划的制度限制,对示范区区域整体社会发展乃至法治建设的推进,都会出现重要的研究课题和实践需要。

^①夏锦文:《区域法治发展的法理学思考——一个初步的研究构架》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期。

^②公丕祥:《法治建设先导区域的概念与功能》,《江海学刊》2014年第5期。

其次是跨行政区域的协调发展。一直以来,以经济发展发散效应而造成的如长三角地区、珠三角地区、京津塘地区、东北老工业区等区域性发展格局都对当代中国的区域经济发展产生过积极的影响,但又往往受限于现有行政区划的影响,较难在制度上得到支持,从而停留在文化或意识领域。在新的发展形势下,特别是在以上海自贸区建设所体现的新的区域发展格局下,跨区域合作的趋势将会形成,其背景诚如我们前文所说的对于统一市场、打破旧有格局桎梏、促进社会整体协调发展,是不可避免的发展方向。由此带来的跨区域合作和协调发展,促进周边区域整体进步等方面,有很多理论和实践问题,有待研究和解决。^①

其三在全球一体化的格局下促进跨境制度协作的理论研究。在新的亚洲格局和世界一体化格局下,本区域的发展如何融入国际一体化经济、制度格局背景,特别是促进产业升级换代、促进社会进步、国际交往等方面,有不少制度性问题,值得研究和探讨。中国东部和南部沿海地区自改革开放以来,就处在与中国与世界交往的前沿,也由此获得了不少率先发展的红利。在新的历史背景下,中国需要通过进一步扩展国际合作,加强国际竞争力,提升国际经济与政治地位,而作为发展先行地区显然会在这些方面也遇到许多新的问题和新的发展机遇,如何为此提供制度和规范支持,是区域法治先行研究和制度实践必须予以关注的方面,其承担着为中国整体发展先行先试的历史责任。^②

综此而言,区域法治先行的研究与实践,对于在新的历史条件下,通过区域制度发展的先行先试,为中国法治和制度现代化发现问题和提供破解思路,承担着重要的责任。而随着改革开放的推进,中国法治和社会发展的进一步发展的需求愈发迫切,其不仅仅是时代的必需,而且其需求更为现实、迫切,需要我们立刻对相关的理论、实践问题作出回应。

(责任编辑:王永贵)

Revisiting the Conceptual Basis and Practical Path of “Heading the Implementation of Regional Rule of Law”

LIN Hai

Abstract: In terms of the overall objective of constructing rule of law in contemporary China, the issue of “heading the implementation of regional rule of law” lies in how to coordinate the central government and the local governments in the process of building rule of law. Its significance should not be ignored for the modernization of China’s governance system and capacity. The concept of “regional rule of law” has gained renewed attention and further development; it is the latest result of theoretical exploration in achieving the strategic target of “rule of law in China”. However, the concept of “heading the implementation of regional rule of law” has to be based on certain theoretical and realistic historical conditions and its actual implementation follow an appropriate path. Otherwise, the worries expressed by some theorists may turn into real troubles. With the comprehensive advancement of reform and opening up and the further development of China’s economy and society, the experience and lessons we can draw through the practice of rule of law in the pilot test areas will surely be spread all over the country through cross-regional cooperation and consequently produce positive effect on the development of rule of law in China.

Key words: regional rule of law; regional development; heading the implementation of regional rule of law

①郑少华:《论自贸试验区在建设国家治理现代化中的特殊意义》,《法制与社会发展》2014年第5期。

②公丕祥:《法治建设先导区域的概念与功能》,《江海学刊》2014年第5期。