

权力运行法治化:国家治理体系现代化的关键^{*}

张立国

(云南大学 公共管理学院, 云南 昆明 650091)



摘 要:国家治理本质上就是运用国家权力治理国家,国家治理体系现代化的首要衡量标准也就体现为国家权力运行法治化。实现国家权力运行法治化既是法治国家思想的必然理论逻辑,也是我国国家权力运行体系现代化的迫切现实诉求。国家权力运行法治化是一项系统工程,包括权力配置的法治化、权力运行过程法治化、权力监督法治化和权力支持体系法治化,它不仅取决于权力结构本身的制度机制建设,也取决于社会的法治意识和政治文化变革。因此,要从德法并重的价值取向、制度化的依法行政体系、规范化的权力制约机制、立体化的权力监督机制等方面入手来推进国家权力运行法治化。

关键词:国家治理体系;现代化;国家权力;权力运行;法治化

中图分类号 D0-05

文献标识码 A

文章编号 1007-4074(2015)03-0046-08

基金项目:云南省哲学社会科学规划项目(YB2013030)

作者简介:张立国,男,讲师,云南大学公共管理学院博士研究生。

党的十八届三中全会第一次提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略思想;其后党的十八届四中全会又做出了全面推进依法治国的重大部署。国家治理体系现代化和全面依法治国的提出,不仅体现了新一代领导集体治国理政的科学精神,也突显了二者之间高度的内在关联性。一方面,国家治理体系现代化的首要衡量标尺就是法治化。国家治理体系是由国家治理的各个层面构成的完整系统,它的现代化必然要求各个领域治理要依法进行,法治化也就成为国家治理体系现代化的题中之意。另一方面,依法治国本质上体现为国家治理的法治化。依法治国的核心是国家权力主体对国家和社会公共事务的治理必须在宪法和法律的范围内进行,国家治理法治化是依法治国的根本体现。所以,法治化是国家治理体系现代化最基本的内容底蕴和价值追求。对于国家治理,尽管不同的学者有着不同的解释,但究其本质,国家治理实际上就是运用国家权力来治理国家。从结构

功能的角度来看,国家治理体系是由国家权力的配置、国家权力的运行、国家权力的监督等环节构成的^{[1][4]}。推进国家治理体系现代化的基础性问题就是构建一个权责明确、分工协调、运行规范、高效灵活的国家权力运行体系,推进国家治理体系的法治化也就必须首先实现国家权力运行体系的法治化。

一、权力运行法治化是国家治理现代化的首要衡量标准

习近平同志指出:"国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。"^[2]国家治理体系和治理能力现代化作为国家制度层面现代化的基本指征,标志着近代以来的中国现代国家建构步入到制度化、理性化的新阶段。治理理论是当代政治学和公共管理学领域的重要议题,也是世界很多国家应对社会变革和政府革新的理论指导思想。从理论渊源上来说,治

* 收稿日期 2015-03-31

在线杂志 <http://skxb.jsu.edu.cn>

理具有浓厚的西方色彩。治理(governance)最早源于古希腊语引领导航(steering)一词,原意为控制、引导和操纵。当代语意的治理概念源于1989年世界银行在《撒哈拉以南的非洲:从危机到持续增长》的报告中对非洲治理危机的分析。此后,随着20世纪90年代“新公共管理”运动的兴起,治理理论成为政治学、经济学、社会学等多学科领域的研究热点。与统治和管理不同,治理强调基于社会力量发育基础上的多元治理主体的平等合作和协调,强调去中心化、去国家化、去政府化。例如,当代治理理论的创始人罗西瑙在著作《没有政府的治理》中认为“治理是一种由共同目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力来实现”^{[3]10}。全球治理委员会则将治理定义为“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”^{[4]4}。显然,西方流行的治理理论并不能完全适用于当代中国的语境。具体到中国的实际,作为最大的后发展国家,有效的治理显然离不开国家的作用。国家治理就是党领导人民对国家进行依法有效管理的过程,国家治理体系也就表现为“规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序,它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序”^[5]。在这样的治理体系中执政党和政府发挥核心和关键作用,治理既包含统治和管理,也包含有国际通行的多种治理力量共同参与的涵义。

“现代国家建设是以国家权力为核心的国家治理体系建构,国家治理结构的核心是权力结构。”^[6]国家治理体系是由多个紧密相连、相互协调的治理结构组成,其中政府治理、市场治理和社会治理是三个最重要的组成部分。国家治理体系现代化意味着权力结构的调整和再造,最主要的就是通过科学合理的界定国家权力与市场权力、社会权力的边界以实现国家、市场和社会三者关系的和谐有序。既然执政党和政府在国家治理体系中发挥着核心作用,那么在国家、市场和社会三者当中,国家权力就是国家治理体系权力结构的核心,国家治理体系的运行效率就有赖于国家权力的高效有序运行,国家治理体系现代化的核心就是要实现国家权力配置和运行的现代化。国家权力作为一种制度化的有组织的强制性力量,它总是与特定的国家暴力和国家制度密切相连,对国家和社会的秩序、发展有着巨大的影响力。然而,权力在具有巨大正能量的同时,也具有相应的负能量,必须对权力运行进行

有效制约。新中国成立后,我国的国家权力在运行过程中逐渐呈现出全能主义特征,高度集中的国家权力对社会生活的全面渗透导致社会活力不足。尽管党和国家在政治体制改革过程中针对这一顽疾采取了大量卓有成效的措施,以制度约束权力的机制也正在逐步完善,但是,权力过分集中的总病根并未完全拔除,国家权力运行体系中不适应经济社会发展的因素还是大量存在。因此,实现国家权力运行的现代化就是要将国家权力关进制度的笼子,就是要实现依法执政、依法配权、依法用权、依法控权,使国家权力受到法治的规制,说到底也就是要实现国家权力运行的法治化。

“国家治理现代化的首要衡量标准就是国家公共权力运行的制度化和规范化。”^[5]实现国家权力运行的法治化对于健全国家治理体系、提高国家治理能力、推进全面深化改革都具有重要意义。

首先,国家权力运行法治化有利于健全国家治理体系。我国的国家治理涉及的范围十分广泛,既包括横向的政治、经济、文化等各方面,又涉及纵向的社区、基层、地方和国家等各个层次,国家治理体系就是由这些不同层面治理的价值取向、组织架构、法规制度和方式手段等要素共同构成的整体,包含国家治理、市场治理、社会治理、法律治理等。其中国家治理的权力结构在整个治理体系中居于核心地位,法律治理是国家治理体系的根本原则,它要求包括国家治理在内的所有方面、层次的治理都要依照法治的原则和规矩来进行。在执政党和政府作为整个治理体系核心主体的情势下,国家治理当中的国家权力运行状况对于整个治理体系具有全局性的影响。国家权力运行的法治化、科学化、成熟化,能够为其他领域治理的法治化提供保障,能够为社会主义民主的发展提供保障,从而使中国特色社会主义的制度优势更加彰显、更加符合人民意愿、更能促进国家发展。

其次,国家权力运行法治化有利于提高国家治理能力。国家治理能力作为国家治理体系的功能体现,它是指运用国家制度对涉及政府、社会和公民利益的各种公共事务进行管理和协调的能力,包括了公共服务能力、财政汲取与分配能力、依法治理能力等。“治理能力反映的是国家治理行为的水平和质量,是对国家治理模式有效性、稳定性和合法性的直观度量,较高的治理能力意味着国家对经济社会运行具有较强的调节能力,能够较好规避市场失灵,提高社会成员的总体福利水平”^{[7]119}。作

为一种制度执行能力,国家治理能力的提升关键靠制度、靠法治。在建设法治国家、法治政府、法治社会的进程中完善制度,必须要从制度上规范和约束国家权力。在法治轨道上高效有序运行的国家权力能够为国家机构依法履职职能、有效治理国家提供保障。

最后,国家权力运行法治化有利于全面深化改革。“现代化孕育着稳定,现代化过程孳生动乱。”^{[8]164} 在经历了30余年的社会经济飞速发展之后,中国的发展进入了攻坚克难、转型升级的关键阶段,转型期的阵痛与大国成长的烦恼并存,社会发展进入“新常态”:国内社会结构日益多元化,利益冲突渐趋多发,贫富分化差距拉大,环境污染严重,社会不稳定因素增多等;国际事务中周边国际地缘政治格局日益复杂化,西方国家对中国的防范和打压增强,负责任的大国角色有待进一步塑造等等。要妥善化解国家现代化进程中出现的这些问题和风险都必须依靠有效的国家治理来实现,全面深化改革的目标实现程度也取决于国家治理体系和治理能力的现代化程度,而一个法治化、效能化的国家权力运行体系则是国家治理体系和治理能力现代化的基础和关键。

二、“法治国家”思想的核心问题是国家权力运行问题

“无论从历史上还是现实中的世界各国的法治发展来看,法治国家的政治基础,一是它的民主政体,二是它的国家权力配置。”^{[9]187} 国家权力运行体系是关于国家权力配置和行使的一套具体程序和基本制度安排,反映了国家权力主体之间的动态关系。国家权力配置是否科学、国家权力运行是否高效直接关系到国家的统治秩序和管控治理能力,所以古往今来的不同类型的国家都是十分关注手中的权力如何分配、如何让手中的权力更为有效的问题。总体上来说,国家权力的配置和运行呈现出由集中封闭到分权制约的发展轨迹,国家权力的配置和运行的状况成为政治文明程度的主要标志。

在古代社会,国家权力是统一的,国家的政治组织较为简单,国家权力的配置和运行体系也比较简单。国家权力一般高度集中于君主、国王手中,“事无巨细,皆决于上”,权力配置和运行只存在分工而不存在分权制约的问题。这样高度集权式的权力运行机制虽然能够彰显权力无所不能的巨大

威力,但是权力不受制约所带的恶果也充分暴露无遗,正所谓“如果同一个人或由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了”^{[10]156}。正是由于人们在权力运行的实践中,逐步认识到权力本身所具有的扩张性、易腐性、变异性等特点使得对权力进行制约成为必要,所以在西方近代资本主义发展过程中,思想家们从对国家权力的有效制约角度出发,设计出了分权制衡的国家权力配置模式,并成为西方各国政治制度设计的普遍原则。英国思想家洛克认为,法律体现了公民的意志并维护每个人和整个社会的利益,所以,立法权是相对于行政权和对外权而言的最高权力,在民主政体下的立法权属于代议机关而不属于国王、行政机关,立法机关的权力来源于大多数人民的委托而不受行政权力的干预。法国思想家孟德斯鸠提出,政治自由是公民的根本权利,权力不被滥用是政治自由的根本保障条件,因为“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方才休止。因此,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”^{[10]154}。而以权力约束权力的最好办法就是进行分权,由此他将国家权力分割为立法权、行政权和司法权,并使三种权力相互制约。美国的思想家潘恩和杰斐逊则接受了英法思想家提出的关于国家权力配置和运行的理论,并结合美国的政治实践,创立了典型的国家权力分权制衡体系。通过对上述国家权力运行规律演变分析,我们不难发现,现代民主社会国家权力配置和运行的主要特点就是法治化,也就是从人民主权和权力制约的角度出发,将国家权力配置的基本原则、方式以宪法和法律的形式确定下来,形成国家权力配置的法治结构和法治规范^{[11]20}。法治国家思想的核心问题就是国家权力配置和运行问题,就是要让法律来规范和约束国家权力,最终建立在法律统治之下的权力之间的相互制约监督机制。世界各国政治发展的经验反复证明:“权力的正常运行取决于权力的法治化程度。法治化程度越高,权力的正常运行就越有保障;反之,权力那寻求自我扩张的天性就越容易导致国家管理上的混乱和无序”^{[12]77}。因此,只有国家权力运行实现法治化,才能保障国家治理运行系统发挥有效协调各方的作用。

当代中国全面推进依法治国的核心就是在于如何有效规范和制约国家权力,这既与西方法治思

想有共通之处,更是由当前我国国家权力配置和运行体系中所存在的客观问题所决定。我国国家权力配置和运行的总体原则就是中国共产党领导下的"议行合一"制,中国共产党作为执政党对国家政权进行全面领导,各级人民代表大会是国家权力机关和立法机关,行政机关和司法机关都由它选举产生并对其负责、受其监督。但是在实际运行过程中,由于法律工具主义、法律虚无主义和革命党思维的长期存在,国家权力配置和运行出现了很多的异化现象,形成权力高度集中、党政不分、政企不分、权力运行缺少监督、中央与地方关系混乱等顽疾,结果导致人治大于法治、权力高于法律。改革开放以来,党和国家政治体制改革的核心内容就是着力建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的国家权力运行机制,国家权力配置和运行的法治化、科学化和民主化水平不断提升。但是,不可否认的是,国家权力配置中还存在党政权力配置不清的问题,行政权力向立法权、司法权的扩张问题,中央与地方权责关系不对等的问题;国家权力运行中依然存在着立法权力运行不力、行政权力运行失范、司法权力运行失衡等问题,权力运行法治化水平离依法执政、依法治国的要求还有很大差距;国家权力监督中还存在监督力量分散、监督机制不完善、监督效果不够明显等问题,国家权力运行得不到有效制约的情况还时有发生,权力腐败问题尚未得到根治。这些问题的存在不仅导致了国家权力的异化与政治合法性的流失,也与依法治国理念相违背,妨害了法治的权威和尊严,影响了社会的公平正义。为了防止国家权力运行过程中的异化,铲除腐败发生的土壤,就必须提高国家权力配置和运行的法治化水平,从根本上解决权力边界不清晰、权力运行不透明、权力制约不到位、权力监督不彻底的问题。

三、国家权力运行体系法治化的基本内涵

法治化是国家治理现代化的根本原则,依法治国的核心问题是有效规范和制约国家权力,而国家治理本质上就是运用国家权力治理国家。实现国家治理体系和治理能力现代化必须首先实现国家权力运行体系法治化,并以此为基础来打造法治化的国家治理体系。所谓国家权力运行体系法治化就是"运用宪法和法律来规范权力行使的范围、限

度、方式和程序,并设定滥用权力的各种责任,以及追究责任的制裁方式,从而建立起一整套调整权力运行的法律体系,以最终将权力运行纳入法治化的轨道"^{[12]177}。国家治理体系主要由权力配置系统、权力运行系统、权力监督系统和权力支持系统构成,因此,在国家治理体系现代化的过程中,国家权力运行体系法治化的基本架构也可以据此划分为四个部分,即国家权力配置法治化、国家权力运行过程法治化、国家权力监督法治化和国家权力支持体系法治化。其中,权力配置法治化是基础、权力运行过程法治化是重点、权力监督法治化是关键、权力支持体系法治化是保障。这四部分在国家权力运行中属于不同过程、不同层面但又紧密相连、相互制约、辩证统一。

首先是国家权力配置法治化。现代政治既是民主政治也是法治政治,它要求具有公共属性的国家权力必须要有其合法性基础和宪法法律依据,国家权力必须来自人民的同意和授予,必须由宪法法律明确规定国家权力配置的原则、模式、结构和内容。推进国家治理体系现代化,最根本的就是要有一个配置科学的国家权力体系。国家权力的配置是通过行使国家权力的各个机关组成的体系实现的。因此,所谓国家权力配置法治化就是用宪法、法律、执政党法规等形式,明确地规范各个机关拥有和行使的权力,尤其是明确执政党领导机关、立法机关、行政机关、司法机关的权力,以及它们之间的相互关系,从而实现依宪执政,依法配权,依法用权,保证国家权力配置的规范化和制度化^[14]。一个现代化的国家治理体系,本质上应该是一个国家权力边界清晰、权力配置合理的科学治理体系,是一个"严格按照依法治国原则运行的规则治理体系"^{[13]19}。当代中国的国家权力配置主要包括党政权力配置,横向层面的立法权力、行政权力和司法权力配置,纵向层面的中央与地方权力配置。推进国家权力配置法治化,就是用宪法和法律明确规定各级各类权力主体的权力范围与责任,形成主体明确、分工科学、边界清晰、依法有序的权力结构和权力行为规范,从而为权力的法治化运行设定基轨。

其次是国家权力运行过程的法治化。现代民主与古典民主的重要区别之一就在于现代民主是一种程序政治,它以严谨规范的程序来保障民主的顺畅运行。国家权力运行是实质与程序相统一的过程,不仅需要通过权力配置明确权力的内容,而且需要有科学合理的程序来明确权力行使的规范,

从而使权力运行遵循法定的过程和方式,减少权力行使过程中的恣意妄为,确保权力运行的合法有效。国家治理的关键,在于充分运用国家权力解决好国家发展的各种现实问题。国家权力又是由不同的机关分别行使的,各个机关行使权力的方式、过程,以及相互间的关系,形成一个国家政权的运行系统。因此,所谓国家权力运行过程法治化,就是用宪法、法律、法规明确规定各种权力运行的规则,实现依法用权、依法治理,使各个行使国家权力并负有治理责任的机关或组织,既不能不作为,也不能乱作用;既不能无为、缺位,也不能错位、越位。这其中,尤其是拥有行政权力的政府(狭义政府),要依法用权,依法行政,建立法治政府^[15]。从权力运行体系来看,立法权、行政权、司法权是国家权力结构的基本组成部分,也是国家权力运行系统相辅相成的主要环节。推进国家权力运行过程法治化,就是以科学立法保障全面改革依法深入、依法行政建设法治政府、公正司法维护社会正义为重点,着力推动形成立法权、行政权与司法权的分工配合、相互制约的机制,提升国家权力运行效能。

再次是国家权力监督法治化。现代民主政治也是一种责任政治,权力行使主体的权力来自于人民,必须对人民负责。但是由于权力自身具有的消极性,不受制约和监督的权力,必然导致权力的不负责任、滥用甚至危害公民权利。这就要求凡是有国家权力运行的地方,就要有对权力行使的监督,以保障权力始终处在“制度的笼子”中。构建现代国家治理体系,必须建立科学合理有效的监督机制和监督体系。对国家权力进行监督的各种监督形式组成了国家权力监督体系。因此,所谓国家权力监督的法治化就是从法律上完善对权力运行进行监督的各种组织机构的设置,规范这些机构具体监督国家权力的程序和过程,通过法治化的监督,保证监督权力既不缺位,又不越位;充分运用监督权,进行有效而严格的监督,又不滥用监督权,以监督权妨碍有效治理^[16]。从我国现有的法律和制度规定来看,拥有法定监督权的主体,既包括国家权力体制内的执政党监督、人大法律监督、政协民主监督、司法监督、行政监督,也包括国家权力体制外的舆论监督、群众监督等。目前,虽然法定监督主体比较多,但是监督效果却并不十分理想。构建法治化的国家权力监督体系就是在健全各种权力监督体系的基础上,理顺各种监督形式的关系,细化各种监督主体监督权力的内容和程序,完善监督主体

的法律权利保障,重点加强对执政党的监督、立法过程监督、执法过程监督和司法过程监督,形成一个纵横交错、严正周密的监督网络体系,让权力在阳光下运行。

最后是国家权力支持体系法治化。在现代国家治理中,国家权力的科学化、合理化运行离不开各种资源的支持,这些财政资源、智力资源、文化资源等共同构成了国家治理与国家权力的支持体系。国家权力与这些支持体系之间关系本质上是国家和社会的关系,现代民主政治要求国家在获取这些社会资源的过程中不能采取横征暴敛的传统方式进行,而应当通过民主法治的程序和方式获得,在很大程度上,国家汲取这些支持资源的能力成为国家治理能力现代化的重要内容。因此,所谓国家权力支持体系法治化就是要用法治的方式去建设国家治理的支持体系,保障国家治理体系依法有效地运行^[17]。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,超大规模社会的国家治理愈来愈要求国家必须具有获取各种支持的强大能力,各种社会力量和民间组织对国家治理的影响也越来越大。这就要求必须从法律上对这种国家与社会在国家治理过程中的互动进行规范。构建法治化的国家权力支持体系最根本的就是要将这些支持机制、支持体系,用法律加以规范,以便保证这些支持体系是依法建立、依法运行的,保证这些支持是在法治轨道上运行,国家权力机构依法获得这样的支持,社会相关组织和个人依法提供这样的支持。

四、国家权力运行体系法治化的实现路径

全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。依法治国作为国家治理理念和方式,要求国家权力依法运行;而国家权力只有借助法治化的运行方式,才能推动国家治理的现代化。任何国家权力的存在和运行都与特定的社会存在紧密相关。国家权力运行法治化也是一项系统工程,它的实现程度不仅取决于权力结构本身的制度机制建设,也取决于社会的法治意识和政治文化等观念的变革。从国家治理体系和治理能力现代化、法治化角度出发,作为其子系统的国家权力运行体系法治化应当重点从价值取向、制度体系、制约机制、监督机制等方面切实推进:

第一,树立德法并重的价值取向,形成国家权

力运行法治化的社会氛围。价值取向在国家治理体系现代化中发挥着重要的价值引导和规范作用,任何国家治理体系的形成和发展都需要价值观念提供指导和保障,国家治理体系为谁服务、朝向什么方向发展,很大程度上是由价值观念决定。同样,国家权力运行法治化作为国家治理体系现代化的主要内容,其发展也要受到价值取向的影响,因为权力运行不仅受到制度机制影响,而且与对权力的价值判断有关。在价值层面推进国家权力运行法治化,一方面,要在全社会强化法治文化建设。受古希腊时期就出现的自然法思想传统、中世纪基督教神俗二元政治文化及其原罪观念的影响,西方国家政治文化具有对权力的本能警惕和权力制衡的天然基因,多元、制衡、法治成为西方国家权力运行的基本价值取向。中国传统政治具有高度的政治伦理化和权力一元化特点,权力基本上沿着人治的轨道运行。及至当代,仍有相当部分的民众和官员法律意识、法治观念淡薄,将法律视为工具,唯权力至上。整个社会法治信仰的缺失使得将权力关进制度的笼子绝非易事,它需要对社会成员进行价值观念的革新和现代法治精神的形塑,从文化层面唤起法治的信仰,从制度层面树立法治的权威,从行为层面形成法治的规约,使全体公民都真正的崇尚、遵守和捍卫法治。另一方面,要注重对权力运行的伦理规制。强调权力主体的道德自律是政治伦理化的重要内容,也是中国权力约束机制的优秀传统。在国家权力运行法治化过程中加强对权力行使者的行政伦理规制也是依法治国与以德治国相结合的重要体现。我国应在借鉴发达国家现代行政伦理建设经验的基础上,建立统一的公职人员道德规范,加快公职人员道德立法,把权力行使的道德准则上升为法律规范,强化全社会的公共权力观念和从政道德的法治约束,提升公职人员的行政伦理素质,做到敬畏权力、慎用权力、管好权力。

第二,完善依法执政的制度体系,巩固国家权力运行法治化的制度基石。国家权力运行法治化从根本上涉及到权力主体之间相互关系的调整和规范,"这一问题从形式上看是宪法规范中的权力设计问题,而实质上是一个政治体制改革问题"^{[12]81}。中国共产党是实施依法治国和推动国家治理现代化的共同主体,党的治理水平是国家治理体系现代化的内在基础。执政党依法执政,以法治思维和法治方式发挥领导协调作用,是党的治理水平的重要体现。中国共产党作为执政党,党的一切

执政活动都必须在宪法和法律范围内进行,这是国家权力运行法治化的前提。而依法正确处理党的领导与国家政权机关的关系,则既是优化党依法执政机制的关键问题,也是我国政治体制改革的核心问题,亦是国家权力运作法治化的制度基石。"要旗帜鲜明的坚持宪法确定的党的领导地位,把党对政权机关的领导作为依法执政的最根本原则。"^[14]科学界定执政党的领导职能和执政方式,依法规定党掌握、控制国家权力的手段、途径、程序和方法,不断改进党对国家政权机关的领导,确保党能够依法进入国家政权机关、在国家政权体系内依法运作、依法将党的主张上升为国家意志,确保国家政权机关依法独立行使职权和党对国家政权机关的依法领导及监督。在此基础之上,重点理顺三个方面的关系:一是党同人大关系,使人大的权力机关地位真正发挥;二是党同行政机关的关系,科学划分党政职能、权限,形成党政有效协调的格局;三是党同司法机关的关系,把坚持党对司法工作的领导和维护司法独立统一起来。

第三,健全对权力的各种制约机制,理顺国家权力运行法治化的内部关系。国家政权体系既是国家治理的主体,又是国家治理的客体和载体。依法治国是一切国家政权机关都必须遵循的基本原则,国家政权体系内部各种权力相互制约则是国家权力运行法治化的主要内容。我国的权力制约机制是在"议行合一"基础上的权力分工和制约,这与西方国家的权力制衡有所不同,权力制衡是"三权分立"基础上的制衡,只是权力制约的一种方式。国家权力依据性质可以分为立法权、行政权和司法权,依据行使流程可以分为决策权、执行权和监督权。健全国家权力之间的制约机制,既要完善立法权、行政权、司法权的权力配置,也要优化决策权、执行权和监督权的行使流程。一方面,国家机关要依法配权。立法权、行政权和司法权都是国家意志的体现,彼此之间在实际运行中存在着一一定的交叉和纠缠,因此,有必要对立法机关、行政机关和司法机关的权力配置作进一步优化,并在此基础上进一步理顺中央与地方的权力关系。在立法明确人民代表大会权力机关地位的基础上,切实落实人大的立法权、选举权和监督权,强化人民代表大会作为国家权力机关的地位;同时,通过立法进一步明确行政机关的权限,建立权力清单制度,简政放权,优化政府职能,建立职能法定、权责一致的法治政府,让行政权力的行使既能适应民主法治的要求,又能

有效推动社会主义市场经济健康发展;再次,深化司法机关改革,充分发挥司法权的司法作用,增强司法权对行政权的制约作用。最后,实现中央与地方权限划分的法治化,形成权力清晰、职责清楚、规范有序、上下协调的央地权力关系格局。另一方面,国家机构要依法用权。决策权、执行权和监督权的划分既存在于不同国家机构之间,也存在于同一国家机构内部。要通过职能和机构整合,健全各系统各部门的权力配置,严格划分不同权力的行使边界,用权行为要受到严格的制度规范和责任约束,形成“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力”的权力管理体制^{[15]4}。

第四,创新国家权力的监督机制,强化国家权力运行法治化的外部约束。随着社会主义民主政治的发展,我国的权力监督体制机制也在不断完善,逐步形成了包括权力监督、权利监督和民主监督三种形式,覆盖执政党、政府和公职人员三大客体的监督体系。然而,国家公职人员权力腐败问题的多发也使人们认识到,现有的权力监督体系的作用发挥还不充分,进一步创新权力监督的体制机制,既是为国家权力运行法治化提供可靠保障,也是国家治理现代化的必然要求。要提高权力监督的效果,关键在于监督体系的立体化、监督手段的多样化、监督保障的法律化。首先,要构建立体化的监督体系。大力加强各种监督主体的能力建设,促进各种监督主体功能发挥,着力强化对权力主体的政治监督,适当扩大司法、审计、监察等部门的独立性,拓展社会监督渠道,完善各种监督主体的职能分工和相互衔接机制,构建立体化的权力监督体系;其次,要推动监督手段的多样化。在完善民主和法治为主导的监督手段的基础上,充分利用新技术、新媒体的优势,强化技术监督、网络监督,提高监督的实效性。最后,要实现监督保障的法律化。对监督主体、客体、手段、途径、结果等都要通过法律法规进一步细化,并充分保障监督主体的权利,提高各种监督方式的可操作性和适用性,促进监督持久发力。另外,要完善权力问责制度。明晰问责主体、客体,拓宽问责适用范围,扩展问责手段和渠道,落实责任追究惩戒机制,确保权力问责的依法进行。

第五,构建约束权力的法治体系,提供国家权力运行法治化的坚强保障。全面推进依法治国必须要有完备的法治体系作为保障。法治体系作为现代国家治理的方法体系,体现了国家治理和依法

治国的系统科学思维。“以法治体系的方式而不只是法治的方式管理国家权力,要求将国家权力管理作为一项系统工程来对待。”^{[15]5} 国家权力运行法治化不仅包括国家权力系统本身,而且涉及权力与市场、国家与公民的关系,涉及政治与文化、政治与社会的关系,因此,推进国家权力运行法治化不仅需要完善国家权力运行的制度体系、内部关系、外部约束,还需要对国家权力运行中涉及的权力与市场关系、国家与社会关系等其他因素也通过法律的形式来加以规范和制约,从而形成法治国家、法治政府与法治社会一体建设的国家治理格局。从国家权力运行法治化的现实需要来看,构建约束权力的法治体系,重点要加强三个体系的建设:一是建设约束权力运行的完备法律规范体系。以国家权力运行法治化、科学化、现代化为核心,从全面深化改革的总目标出发,着眼于规范权力与市场、国家与社会关系,重点加快国家权力配置、运行、监督和支持四个环节,执政、立法、执法、司法四大过程,决策、执行、监督三个流程的法律法规制定,形成系统完善的规范公权力的法律体系。二是建设约束权力运行的有效法治实施体系。权力行使主体既是权力约束的对象,又是相关法律法规的执行主体。所以,在权力运行法治化过程中法治实施体系建设至关重要。要以“把排除人情、关系、金钱、权力对法律实施的干扰作为实现对国家权力科学管理的重点”^{[15]5},有针对性进行制度设计和措施预防,提高权力运行相关法律法规的针对性、可操作性和贯彻执行措施的配套性、周延性,建立法律实施的激励惩戒机制,确保制约权力的法律法规能够落地生根。三建立约束权力运行的有力法治保障机制。财政保障、智力保障、文化保障和人力保障等既是国家治理体系和治理能力现代化的必需条件,也是国家权力运行法治化所必需的支持。要依法建立有利于法治文化构建和法律实施的各种保障系统,为国家权力运行法治化提供基础。

五、结语

权力本无好坏之别,但是权力与特定的制度结构、文化模式相结合,就会对一个国家的繁荣发展、民众福祉产生重要影响。所以,在实现“中国梦”的进程中我们必须对权力与繁荣的关系予以高度关注。中国是一个有着数千年人治传统和权力本位传统的社会,在这样的环境中要驯服权力野性,将

其真正关进制度的笼子殊为不易,但是国家权力运行法治化作为现代化社会的普遍性的国家治理发展取向,则是我国国家治理体系和治理能力现代化的必然现实选择。

参考文献:

[1] 周平.打造法治化的国家治理体系[J].新华文摘,2014(全面推进依法治国专刊).

[2] 习近平.推进国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2014-02-18.

[3] [美]詹姆斯 N·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,等译.南昌:江西人民出版社,2001.

[4] Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance[M]. London: OUP, 1995.

[5] 俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准[N].北京日报,2013-12-09.

[6] 吕志奎.国家治理体系建构的基本框架[N].学习时报,2014-04-21.

[7] 胡鞍钢,魏星.治理能力与社会机会——基于世界治理指标的实证研究[J].河北学刊,2009(1).

[8] [美]塞缪尔·P·亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].张岱云,等译.上海:上海译文出版社,1989.

[9] 刘佳.中国法治化的现实基础[J].中外法学,1999(1).

[10] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1982.

[11] 施雪华.当代中国国家权力配置变迁的特点与趋势[J].中国特色社会主义研究,2004(1).

[12] 王英津.论我国权力法治化运行的逻辑建构[J].中国人民大学学报,2000(3).

[13] 竹立家.着力推进国家治理现代化[J].中国党政干部论坛,2013(12).

[14] 何毅亭.依法执政是依法治国的关键[N].学习时报,2014-11-03.

[15] 江必新.国家治理现代化背景下的权力管理新思维[J].中国法律评论,2014(4).

(责任编辑 陈伟)

Legalization of Power Operation :the Key to the Modernization of State Governance System

ZHANG Liguó

(College of Public Administration ,Yunnan University ,Kunming 650091 ,China)

Abstract : The essence of state governance is to govern the country with state power ,and the primary measure of the modernization of state governance system is embodied in the legalization of state power operation .The legalization of state power operation is not only the inevitable logic of thought of rule of law ,but also an urgent and realistic demand for the systematic modernization of state power operation . As a systems engineering ,the legalization of the state power operation includes the legalization of power configuration ,of the process of power operation ,of power supervision ,and of power support .It not only depends on the institutional mechanism ,but also on the legal awareness and political and cultural reforms of the society . Therefore ,the value orientation giving equal attention to morality and law ,institutional mechanism of governing by law ,normalized mechanism of power restriction ,and multiple-dimensional mechanism of power supervision ,are essential to promote the legalization of state power operation .

Key words : state governance system ;modernization ;state power ;power operation ;legalization