

# 当代中国区域法治发展的动力机理

——纪念中国改革开放四十周年

公丕祥

**内容提要** 从区域法治进程的启动方式来看,在中国的法治国情条件下,适当类型的政府架构的推动是区域法治的兴起与发展的基本动力条件。地方政府竞争理论为解释1978年改革开放以来中国经济增长的“奇迹”之谜提供了有力的分析工具,也为理解当代中国区域发展的制度创新现象设置了较为便利的思维架构。区域政府努力推动区域发展的制度创新,旨在有效提供法治意义上的区域制度公共产品,促进生产要素正向性流动,形成区域竞争优势,提升区域发展核心竞争力。然而,在区域法治发展动力系统中,更为重要的是区域社会内部自然生长起来的或渐次演进的内生性制度变革的因素或条件。在当代中国改革开放的历史进程中,区域社会主体的能动性 with 创造热忱,确乎成为引领和推动区域法治成长与发展的坚韧持久的内生性动力源泉。这是一个源自于区域社会创造性活力迸发所产生的强劲的变革进程。

**关键词** 当代中国 区域法治 政府推动 社会演进 动力机理

公丕祥,南京师范大学法学院教授 210024

讨论区域法治发展问题,一个重要的并且是无可回避的关键论域是在中国的语境条件下,如何理解区域法治发展的动因机理。在纪念中国改革开放40周年之际,正确认识这个问题无疑有助于我们深入揭示转型中国的历史条件下推进区域法治发展的可能路径及其内在动力。这亦是深化区域法治发展基本理论研究的一个重要论题。

## 一、政府推动与区域法治

以1978年12月中共十一届三中全会召开为标志,中国开启了改革开放的伟大社会变革,当代中国法治发展也由此进入了一个历史新时代。为适应向现代市场经济体制下的法理型法治秩序的转型发展的需要,一方面,作为执政党的中国共产党高度重视运用法律手段治理国家与社会,调控社会生活关系,作出了一系列推动国家法治发展及其现代化的重大决策,展开了大规模的立法活动,并且致

---

本文为国家社会科学基金重点项目“当代中国区域法治发展的理论与实践研究”(14AFX001)阶段性成果。

力于全社会范围内的法治意识启蒙,逐步确立法治在国家与社会生活中的权威性地位;另一方面,遵循中央统一领导、充分调动中央和地方两个积极性的原则,逐步建立制度化的中央与地方的互动机制,通过持续不断的政府转型与改革,促使区域社会释放出空前的活力,从而给区域法治发展带来了广阔的空间,这不仅深刻地改造或改变着区域社会的法治生态,而且有力推动了国家法治发展的历史进程。

应当看到,在当代中国,区域法治发展在很大程度上乃是区域政府着力推动的产物,这一法权现象的出现有其内在的必然性。而创设区域发展竞争优势,乃是区域政府推进区域法治发展的内生动力。政府竞争或地方政府竞争理论可以上溯到亚当·斯密关于要素性问题的基本思想<sup>[1]</sup>;但是,客观地来讲,这是20世纪后半叶以来国际政治经济学领域中逐步流行的一个重要概念,意即在一个主权国家的范围内区域性政府之间为吸引要素流动性、促进区域经济增长而展开的竞争关系及其格局。随着区域发展的广度与深度的不断拓展,政府竞争或地方政府竞争的概念亦日益进入政治学、社会学、法学等学科领域,成为区域发展的政治的、社会的、法治的等等领域的分析工具。把这一概念工具运用于转型国家发展领域研究的开创性工作,应首推德国经济学家何梦笔(Carsten Hermann-Pillath)。作为一位著名的演化经济学家,何梦笔以中国和俄罗斯为例,注重从国家和空间这两个维度,致力于探讨中俄这两个转型中的大国不同地区的政府转型特点,揭示这两个国家内部的空间多样性与地方自主权对建立新的经济结构与制度的深刻影响,强调由于中俄两国存在巨大的空间或区域差异,全国统一的经济转型政策将引发各地政治经济不同的反应,而这种反馈差异将促使不同区域逐渐形成不同的转型路径,同时转型过程中各地不同的制度安排结构变迁趋异,相互趋异的结构变迁反过来又会使地方利益逐渐形成并日益显著<sup>[2]</sup>。何梦笔的上述分析框架,对于我们揭示当代中国区域法治发展的动力机制,无疑有着不可或缺的借鉴意义。

一般来说,政府竞争概念的实质性意义在于一国政府或区域性政府为了形成某种竞争优势所创设的良好环境。全球竞争战略之父、美国著名管理学家迈克尔·波特认为:“在国家层面上,‘竞争力’的唯一意义就是国家生产力”;“在企业成功的竞争上,国家环境确实扮演了关键角色。而有些所提供的环境似乎比其他国家更能够刺激产业进步和升级”,“‘国家’这个因素可以凸显竞争优势是如何被创造并得以保持的”<sup>[3]</sup>。按照波特的看法,政府是构成整个竞争力的关键因素,各个层次的政府对竞争力之影响,最容易看到的是政策的作用。“比如说,反托拉斯法有助于国内竞争对手的崛起,法规可能会改变生产要素,政府的保护收购可能会刺激相关产业兴起等等”。此外,广义的竞争优势与空间地理位置亦有密切关联。“成功的企业通常集中在国家的某些城市或省份”。“这些地方为相关产业提供了一个丰沃的发展环境。而说明这些产业集中在某些地理位置的现象,也对国家竞争优势提供了一个重要的解释。事实上,从地方政府到州政府,该地的政策本身就扮演了强化国家优势的角色”<sup>[4]</sup>。因之,影响国家竞争优势的环境因素是显而易见的,诸如,国家或地方政府的角色、历史传统、生产成本、市场需求、地理位置、人才与劳动力的训练管理等等。很显然,政府的作用以及政府政策所形成的制度环境,成为构筑国家竞争优势、生成国家竞争力的关键性因素。这亦是政府竞争理论所着力阐释的基本观点。在何梦笔看来,“政府竞争理论是一种高度适用于中国的特殊情境的理论。它是一种一般

[1]参见王焕祥、李静:《西方学者关于地方政府竞争研究的微观视野》,〔北京〕《改革与战略》2009年第11期。

[2]参见〔德〕何梦笔(Carsten Hermann-Pillath):《政府竞争:大国体制转型的理论分析范式》,陈凌译,冯兴元校译,〔广州〕《广东商学院学报》2009年第3期。

[3][4]参见〔美〕迈克尔·波特:《国家竞争优势》(上),李明轩、邱如美译,〔北京〕中信出版社2012年版,第X X VI、6页,第66-67、26页。

理论,但又恰恰可以在中国的语境中特别得到丰富和发展”。这一理论范式试图探讨所有政府层级上所存在的政府竞争现象,“可以把它分为两个分析层面,即政府竞争层面(比如城市之间和省区之间)以及对这一竞争的规制层面”<sup>[1]</sup>。一些学者借助于地方政府竞争理论的概念工具加以分析进而认为,在中国,单一制秩序只是形式上的制度,而事实上的制度与之有着巨大的偏差,这一偏差现象的成因可以部分归之于政府竞争;往往是“一刀切”的正式政策或者制度都在各地呈现出如此丰富的制度多样性,同样地,这种实际生活中的制度多样性现象,亦可部分地归之于政府竞争<sup>[2]</sup>。显然,这一解释框架经过适当的修正,对于理解区域法治发展现象的动力机理,也同样具有部分的分析工具价值。

1978年改革开放之初,中国经济体制改革的基本任务,就是要解决经济体制上过度集中统一的问题,建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制,进而从根本上改变束缚社会生产力发展的经济体制。进入20世纪90年代以来,随着社会主义市场经济体制目标的确立以及国家区域发展总体战略的提出与实施,区域政府日益成为区域之间竞争的组织者与参与者。社会主义市场经济在中国大地上的蓬勃发展和依法治国基本方略的深入实施,推动着区域发展的动力由技术创新向制度创新的迁移。运用法治方式推动区域发展,亦就成为区域形成和发展区域竞争优势的重要的制度理性选择。在这样的社会背景下,21世纪初叶以来,全国范围内的法治区域建设如火如荼。区域政府能动力地推进区域法治发展,根据中央政府赋予的权力以及区域社会治理的客观要求,充分运用区域性社会资源,制定区域性的法规、政策和规则,有效调整和引导区域经济社会活动,促进区域经济社会的健康发展。所以,区域法治发展构成了区域政府着力推进制度推新、构造区域竞争优势的法治化的载体形态<sup>[3]</sup>。以省级党委政府为主导的覆盖省市县不同行政区域层级的法治区域创建活动深入推进,旨在于通过制度创新,着力形成、巩固和发展区域竞争优势,从而鲜明地表达了区域政府注重制度创新发展的理性自觉<sup>[4]</sup>。

有的学者在解释“中国奇迹”的成因时,把地方政府竞争看作是改革开放三十多年以来中国经济超常规高速增长的重要因素之一,认为地方政府竞争理论“是所有解释中国之‘谜’的理论中最具解释力和说服力的”,“这种理论能够为发生在中国的经济和政治领域中诸多现象提供比较有说服力的解释”<sup>[5]</sup>。的确,地方政府竞争通过地方政府推进制度创新,使区域社会主体的自主性、能动性和创造性得到了充分展示,区域社会主体的聪明才智和首创精神在广阔的竞争环境中不断涌流,从而极大地释放了区域发展的潜力和能量,会聚起一股不可遏止的区域法治发展的强劲动力。因之,区域法治发展

[1]参见〔德〕何梦笔(Carsten Hermann-Pillath):《〈地方政府竞争〉序》,〔南京〕译林出版社2010年版,第3-4页。

[2]参见冯兴元:《地方政府竞争:理论范式、分析框架与实证研究》,〔南京〕译林出版社2010年版,第2页。

[3]有的学者通过近些年来当代中国逐渐兴起的法治评估实践活动,试图揭示这一现象背后所活跃的地方政府间竞争之影响机理。参见王奇才:《地方政府竞争与中国大陆法治评估的兴起》,《中国地方法制发展论坛会议材料》(2014年春·广州)。

[4]有的学者用“发展型政府范式”来表达改革开放以来地方政府在中国经济转型中的角色和作用。参见〔德〕托马斯·海贝勒、〔德〕舒耕德:《发展主义与中国地方政府的战略行为体:近期调研的初步发现》,贾亚娟译,载俞可平、〔德〕托马斯·海贝勒、〔德〕安晓波主编:《中共的治理与适应:比较的视野》,〔北京〕中央编译出版社2015年版,第143-174页。

[5]参见唐志军:《地方政府竞争与中国经济增长——对中国之“谜”中的若干谜现的解释》,〔北京〕中国经济出版社2011年版,第47页。有的学者指出,中国奇迹的根本原因是中国特色社会主义市场经济体制——这是一个包含了战略性中央政府、竞争性地方政府和竞争性企业系统的三维体制,一个把中央政府的战略领导力、地方政府的发展推动力和企业的创新活力有机结合起来新型经济制度。参见史正富:《中国奇迹是如何出现的?》,载英国《金融时报》中文网2014年1月14日,转载于《思想理论动态参阅》2014年第6期;冯兴元:《地方政府竞争:理论范式、分析框架与实证研究》,〔南京〕译林出版社2010年版,第69-97页。

乃是竞争性区域政府的“发展推动力”的有效载体形式和实现途径。

需要指出的是,政府竞争有中央政府与地方政府之间的纵向竞争关系和地方政府之间的横向竞争关系的区别<sup>[1]</sup>。在当代中国,就前者而言,如果说在经济财税领域,更多地表现为各区域政府在服从中央政府统一协调和政策指导的前提下争取和维护区域发展权力所展开的程度不同的利益博弈行为<sup>[2]</sup>;那么,在区域法治领域,则大体上呈现各区域政府在坚持国家法制统一的基础上能动地创造性从事区域法治建设事业,以期不断优化区域发展的法治环境,赢得区域之间的竞争优势。就后者来说,地方政府之间的竞争关系基本上表现为创造诸如资本、技术和人才等要素流动性顺向优位条件所作出的种种竞争性的努力<sup>[3]</sup>。因此,作为区域性公共产品的一种重要样式,区域法治建设便成为区域政府保障市场要素流动性条件有效生成与实现的法治化的制度机制<sup>[4]</sup>。在这里,无论是纵向竞争关系还是横向竞争关系,区域政府提升制度化的公共产品的供给能力和效果,就成为在错综复杂的政府竞争关系格局中掌握主动、占据先机的关键所在,——这就对区域政府自身的转型变革提出了迫切要求。和中央政府转型一样,作为区域性公共事务的承担者,区域政府转型也是一场深刻的革命,而构造区域性法治政府乃是这场政府革命的基础。在中国这样一个区域差异显著的广阔空间内,不同区域的政府转型的起点、进程、条件与结果都存在着不同程度的相异性。区域政府转型的空间差异化格局,不仅影响着区域经济增长的进程,而且势必对推进区域性制度创新以及提供区域制度化公共产品产生着不可忽视的影响,进而在很大程度上决定着区域法治发展的进程及其成效。正因为如此,中共十八届三中全会把加快转变职能、推进有效政府的治理(这当然包括区域政府在内)作为全面深化改革的一项重要内容,强调“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”。随着中央政府对微观事务管理的大幅度减少,各区域政府的权力清单范围亦在逐步缩小,但在公共服务、市场监管、环境保护等方面的职责却在日益强化,区域政府治理正面临着新议程。在这一新的形势下,区域政府治理的空间地域差异必将愈益突出,从而对区域政府转型变革乃至区域法治发展提出全新的要求。当下正在进行的以中国上海自由贸易区为代表的改革实验,其基本的立足点在于创设现代政府制度,形成一批可复制可推广的区域政府治理规则与制度,而其本质意义乃是一场深刻的法治创新运动<sup>[5]</sup>。它所带来的不仅仅是一套与市场经济基本准则相协调的现代政府运行规范体系,而且要塑造和验证着一种崭新的政府治理理念与准则,进而给不同区域间地方政府竞争确立起有序演化的规范与制度,引导区域政府担负着理性化区域制度产品提供者的角色,更加关注区域法治公共产品的实施效果,更加富有创造性地建构区域法治秩序的内在潜力。只有这样,我们才能为全面深化改革时代的区域政府转型或政府革命设定出基本的评价尺度。

[1]参见〔德〕何梦笔(Carsten Hermann-Pillath):《政府竞争:大国体制转型的现代分析范式》,陈凌译,冯兴元校译,〔广州〕《广东商学院学报》2009年第3期。

[2]有的学者提出“准财政联邦制”的概念,藉以表达当代中国财政制度变迁的方向和地方政府竞争的秩序框架。参见冯兴元:《地方政府竞争:理论范式、分析框架与实证研究》,〔南京〕译林出版社2010年版,第336-364页。还有的学者试图从更为广泛的社会意义上探讨改革开放以来中国中央政府经济和政治权力的下放所带来的深刻变化,并且用“行为联邦制”的概念来表征这一社会的、经济的、政治的与法权的现象。参见郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,邱道隆译,〔上海〕东方出版社2013年版,第26-63页。

[3]参见周黎安、宋紫峰:《中国地方政府竞争30年》,〔北京〕《教学与研究》2009年第11期。

[4]有的学者指出:“政府间的竞争是使政府现代化并使之成为更加自由的市场政策作为准备的最佳工具之一”。参见〔德〕D·德林:《政府、竞争与市场》,王宁、李迪译,〔北京〕《国外社会科学》1995年第10期。

[5]参见沈国明:《法治创新:建设上海自贸区的基础要求》,〔上海〕《东方法学》2013年第6期。

## 二、社会演进与区域法治

地方政府竞争理论的重要价值,在于揭示了在转型中国的社会历史条件下地方政府间的经济竞争活动所引发的区域制度创新实践对于区域法治发展的积极推动作用,描述了一幅区域政府的制度创新与区域法治建设和发展之间有机互动的现实图景。不过,地方政府竞争理论具有“国家中心论”的浓厚倾向,并且把政府政策等正式制度视为形成区域竞争优势的决定性因素,而不同程度地忽视了现实经济活动参与者及其在社会经济生活中逐渐生长起来的非正式制度对于构造区域竞争高地、推动经济转型发展的强大力量,从而影响了这一理论工具的解释力。实际上,在地方政府竞争理论框架中,有一个重要的分析维度,即:由20世纪90年代分税制改革所带来了地方政府行为模式的变化,“驱动了地方政府对财政收入最大化的追逐”,力图扩大地方的增值税税基,必然为吸引更多投资者落户本地而展开横向竞争,由此产生了诸多社会经济后果。其中之一,便是中国的市场化和工业化进程在加快<sup>[1]</sup>。在这一过程中,劳动力、资本、土地、技术等生产要素的流动性明显增强,中国社会特有的“招商引资”一词则形象地表达了地方政府之间竞争活动的生动而艰辛的场景。应当看到,生产要素的流动性具有深厚的法权意义,不仅是现代市场经济发展的前提与结果,也是构筑区域竞争优势、形成和发展区域竞争力的基本条件。按照波特的国家竞争优势理论架构,生产要素条件、需求条件、支撑产业与相关产业、企业战略、结构与竞争状态这四大特质,构成了国家竞争优势的“钻石体系”。而生产要素条件除了熟练的劳工外,还“包括有形资产(如有形的基础建设)、信息、法律体系、大学研究机构等企业赖以竞争的条件。要提高生产力,生产要素条件必然改善其效率、品质,最后还必须专业化,以适合特定产业集群的需要”。因此,生产要素条件“是产业必备的竞争要素”<sup>[2]</sup>。而在区域经济学的理论体系中,区域发展乃是一个源于地方生产能力、竞争能力和创新能力的内生发展过程,劳动力、资本、技术、土地等生产要素禀赋、企业家精神和能力,生产的秉性,以及激发“本土潜力”的社会文化环境和制度结构,等等,则构成区域发展的内生要素。与此同时,空间地理因素并不是一个简单的地理载体,而是一种经济资源、一种独立的生产要素,并且构成地方生产系统竞争力的一种关键因素<sup>[3]</sup>。因之,区域竞争力在很大程度上取决于发展中的内生性要素。可见,无论是国家竞争优势理论,还是区域经济学的分析构架,一定空间地理结构中的生产要素,体现了区域发展的内生性禀赋,进而成为区域发展竞争力的内在动力因素。在发展现代市场经济的社会历史条件下,生产要素的流动性通常会转化为创新活动的内生决定因素,由此形成区域竞争优势的必要条件。一般来说,生产要素流动性与区域竞争性优势之间并不具有必然的联系。作为一定制度结构中的区域内生发展的产物,区域竞争优势一般总是与市场经济相联系而存在。只有在市场经济成为生产要素流动性的制度基础和条件的情况下,才有可能谈得上构筑区域竞争优势的问题,也才有可能生成区域发展的竞争力。因之,有必要进一步分析市场经济的法权特征,认识市场经济何以构成生产要素流动性转化为区域竞争优势的基本制度性条件,分析法治能够满足这种基本条件的独特价值,进而阐释社会主体自主能动性的内生性品质,以及在现代市场经济的构架中一定空间地理范围内的内生性制度变革及其对于区域法治发展的推动功用。

在现代社会,从本质意义上讲,市场经济是一种法治经济。这表明,现代市场经济生活的统治形

[1]参见张军、范子英、方红生:《登顶比赛:理解中国经济发展的机制》,北京大学出版社2016年版,第19-27页。

[2]参见[美]迈克尔·波特:《竞争论》,刘宁、高登第、李明轩译,[北京]中信出版社2012年版,第156-157、193页。

[3]参见[意]罗伯塔·卡佩罗:《区域经济学》,赵文、李飞等译,[北京]经济管理出版社2014年版,第164、194-195、220、227-228页。

式和调控手段是法律,法律具体设定了市场经济运作的规则和原则,构成了衡量市场主体行为的基本标准,市场主体的各种行为都要受到一定正式制度规范与非正式制度规范的制约,服从具有非人格特征的法理型秩序。因此,在法治经济中,市场经济关系是一种蕴涵着市场主体的自由要求的契约法权关系。马克思认为,在这种法权关系中,“第一次出现了人格这一法的因素以及其中包含的自由的因素”<sup>[1]</sup>。在市场经济条件下,市场主体拥有对自己的经济行为与活动进行选择自由,并且能够依法自由地表达自己的经济意愿。市场主体的意志自由,充分体现了主体自身的自主性、能动性和创造性,成为推进现代市场经济蓬勃发展的内在动力。此外,法治经济实际上是一种平权型经济。在这种经济关系类型中,市场主体充分认识到自己的独立存在及其价值,以自然人或法人的身份进入经济生活领域;市场主体的地位平等,依法作出以取得平等权利为目的的行为;市场主体之间本着平等协商的精神从事相应的经济活动,决不允许任何一方的强迫命令、任性而为。因之,法治经济是以市场主体的平等地位及平权要求为特征的新型经济体系。再者,在市场经济状态下,市场主体从事经济活动的前提,“是每个人对自己产品的所有权和自由支配权”<sup>[2]</sup>。市场主体之所以能够自由地表达自己的经济意愿,享有作出行为方案选择的自由,并且彼此处于平权关系之中,互不隶属,一个基本的原因就是市场主体拥有自己的产权,从而获取相应的利益,在经济上实现自己和增殖自己。所以,法治经济是市场主体的产权及其利益切实受到法律保护的经济形态。可见,在实行现代市场经济的条件下,一定空间地理范围内的生产要素流动性得以有序化地展开,市场主体的交易活动受到一定规则规范的调节,从而使市场主体的自主性、能动性与创造活力获得充分释放,有利于形成劳动力、资本、技术、土地等生产要素正向流动的法治化制度环境,这就为生产要素流动性向区域竞争优势的转化创设了可能的制度性条件。在这样的条件下,必然要求通过一定的行为规则体系(正式规范制度与非正式规范制度的结合体),把市场主体的活动纳入一定的轨道和秩序之中,使整个市场经济生活摆脱单纯偶然性和任意性的羁绊。而政府的基本责任就在于最大限度地增强社会发展活力,使全社会创造能量充分释放,创业活动蓬勃开展。为此,就要努力推动政府对社会主体行为的规范性的社会控制转变为在国家与社会利益允许的范围内,用足用好授权性规范,赋予社会主体以广泛的权利和自由,保障其合法利益的充分实现,最大限度地激发社会主体的创造性活动,从而“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流”<sup>[3]</sup>,使区域创新发展得到有力的制度保障<sup>[4]</sup>。在这样的条件下,产权保护法治化就被置于更加突出的位置,不仅要贯彻公平原则,依法保护各种所有制经济的合法利益,更加激发非公有制经济活力和创造力,而且要完善激励创新的产权制度,还要运用法律规范与机制激发企业家精神,依法保护企业家财产权和创新收益。在这样的条件下,市场决定资源配置的制度体系有着特殊的价值意义,必须建立公平竞争保障机制,打破地域分割和行政壁垒,构架公平开放透明的市场规则体系,形成统一开放、竞争有序的有机顺畅的生产要素流动性的市场秩序。在这样的条件下,定纷止争的公正司法之价值意义得以彰显,司法的职责就在于按照公平公正的要求,依法妥善地解决涌入诉讼渠道的矛盾纠纷,维护市场主体的合法权益,监督公共权力运行,消除

[1]参见《马克思恩格斯全集》中文第2版第30卷,〔北京〕人民出版社1995年版,第198页。

[2]参见《马克思恩格斯全集》中文第1版第48卷,〔北京〕人民出版社1985年版,第161页。

[3]参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2013年版,第3页。

[4]有的学者强调,“创新活动是高度地方化的,它是各种传统、惯例、社会认同和风俗构成的所谓‘制度稠密’的结果。如果不在社会文化背景下(创新发生的地方)考察,我们就很难恰当地理解创新。在‘制度接近性’的区域,意味着一系列的规范、惯例和行为规范等,它们帮助经济行为者(个人、企业、公共和私人机构)获得有助于交互式学习的组织形式,这就使得创新过程发生得更快,并使经济系统更具竞争力”。参见〔意〕罗伯塔·卡佩罗:《区域经济学》,赵文、李飞等译,〔北京〕经济管理出版社2014年版,第242页。

损害社会正义的消极因素,促进正常的市场秩序的形成与发展<sup>[1]</sup>。很显然,现代市场经济本身就蕴涵着内生性的制度创新取向,为社会主体的自主性创造活动提供了法治动能,构成了生产要素流动性转化为区域竞争优势的内生性制度条件,从而在区域政府的积极作为下,形成了推动区域法治发展的内在动力。

在当代中国,充分发挥社会主体的自主性、创造性及自治功能,保持社会进步的生机与活力,形成法治变革与发展的内在力量,建设一个有机的区域法治社会,这是区域法治发展的重要目标之一。人类文明演进史不断地揭示着、证明着一个深刻而伟大的真理:一种新型法治文明的诞生,必然伴随着社会主体自身的革命。作为社会主体的人,是一定的法的价值系统的载体。在法治发展进程中,社会主体的自主性程度如何,往往是衡量的社会人类学指示器。在新中国建立以后的相当长一段时间内,脱离客观存在的一定社会经济发展水平,构筑了一个高度集权化的计划经济体制和一元化的社会统制模式,压抑了社会主体的积极性、主动性和创造性。这一情形反映到法治发展进程中,就是片面强调政府的主导作用,忽视社会主体的积极能动作用,阻滞了社会与法治发展的内生活力。从传统的计划经济体制向现代市场经济体制的历史性转变,这是社会经济文明领域中的一场深刻革命,构成了从人治社会向法治社会转型这一法治革命的深厚的社会经济基础。

社会主义市场经济的广泛发展,空前地激发了社会生活的蓬勃生机,有力地推动着从事这一变革的社会主体自身的飞跃,社会主体的自主性逐步得到了确立,社会成员的首创精神和聪明才智有了充分施展的广阔天地<sup>[2]</sup>。这一时代特点反映到区域法治发展进程中来,表现为社会主体因素在区域法治发展中的比重不断增长,社会主体愈益成为推动区域法治变革与发展的重要力量,因而区域法治发展的内生动力系统得以逐步强化,区域法治社会建设日益释放出强大的潜能。以深圳经济特区为代表的特区法治发展模式,开启了当代中国区域法治发展的历史先河。傅高义先生在《先行一步:改革中的广东》一书中,用如下一段话描述了深圳开放之初的法治状态:“中央和省级官员试图制订一些法令,在不牺牲国家利益的前提下,给外国人某些保障。但是,他们几乎没有国际法方面的人才,而且他们又担心让步过多。像在其他领域一样,第一项通告只是反映了一般性政策,而究竟哪些是允许做的,则缺乏详细的指南。1980年8月,全国人民代表大会通过了一项最早的法令,制定了经济特区的方针。1981年11月,通过了一系列关于进出口、劳务和工资、商业注册和土地方面的法令。1983年末,广东通过了有关深圳财产管理的特殊立法。由于这些法令没有充分考虑对外商的保护,1984年1月又通过了关于经济合同和技术进口的新法规。1984年12月深圳本身又颁布了关于土地使用费法令。1986年末,深圳官员探索符合国家方针的灵活政策,以简化各种繁文缛节”。“这些成功的改变形成了一些基本框架”<sup>[3]</sup>。深圳开展的新的经济体制改革试验,使之成为“测定何种西方经验最适合于中

[1]波特认为,在某个地域上竞争的企业,其生产力水平会受到当地产业环境品质的重大影响。如果当地法令多如牛毛,事事需要与政府对话,或司法体系无法快速而公平地解决争议,企业运作就无法展现效率。参见〔美〕迈克尔·波特:《竞争论》,刘宁等译,〔北京〕中信出版社2012年版,第192页。

[2]在《自下而上的变革》一书的作者看来,“无论是农业、工业还是金融业,自下而上的自发制度变革,在影响中国改革战略的发展过程中起到了关键作用。在安徽省,20世纪70年代末期,农民自发组织了人民公社的去集体化活动。为了提高农业生产效率,他们将集体土地按户重新分配,并形成了联产承包责任制。而只有当其他地区也竞相效仿类似做法、农业生产效率大幅提高得到确认后,解散人民公社的全国性政策才正式开始。类似的过程也发生在金融市场。1990年,当中央政府最终开放全国第一家证券交易以夺回金融市场的控制权时,那些无法获取银行贷款的公司经理人和所有者,早已通过非正式的公司股票和债券交易等独立发展的外部金融模式来获取资金”。参见〔美〕倪志伟、〔德〕欧索菲:《自下而上的变革:中国的市场化转型》,阎海峰、尤树洋译,北京大学出版社2016年版,第28页。

[3]参见〔美〕傅高义:《先行一步:改革中的广东》,凌可丰、丁安华译,〔广州〕广东人民出版社2008年版,第119页。

国的一个大型试验室”。而深圳的内生性制度变革试验,甚至推动了当代中国宪制某些领域的深刻改变。比如,在土地使用的自主权方面,“与大多数其他城市相比,深圳提供了更多的土地资产,用作长期租借,并尝试利用地产作为银行贷款抵押。1987年,为了寻找急需的资金来源,受香港经验的启发,深圳首次以50年的租期拍卖了土地。这项尝试可望继续下去”<sup>[1]</sup>。这种先行一步的城市土地制度变革探索,后来获得了国家宪法的确认。宪法是社会变革的重大成果在根本法上的记载。宪法的变化,集中反映了国家与社会生活的深刻变革。1988年4月12日,七届全国人大一次会议通过宪法修正案,在明确私营经济的宪法地位的同时,第一次在国家根本法上确认了深圳特区先行探索的土地使用权流转与交易行为的合宪性与合法性。这无疑是当代中国区域法治的内生性制度变革的极具标志意义的时代产物。

1978年改革开放以来,在中国大地上展开了从区域或地方创新到全国范围的广泛的制度变革试验。其间的一个鲜明特点,乃是在特定区域或地方的先行一步的试错型制度变革探索,后来日益在更大范围内进行验证型制度变革试验,直至在整个国家范围内推行回应型制度变革实践。这就是生动具体的内生性制度变革的中国样式,凝结着殊为宝贵的区域制度创新的中国经验,亦跃动着区域法治发展的内生性制度变革的搏搏动能。改革开放以来,“中国发生的巨大变革并不是源于自上而下休克疗法式的改变,而是多层次循序渐进变革的结果。中国的改革办法较少采用大爆炸式的方法,而更多采取的是‘做中学’的方法,这种渐进精神常被称为‘摸着石头过河’”。这种试验主义方法的优点是显而易见的:“国家社会经济的变革需要的是灵活性,而不是一刀切的方法。权力下放的试验主义策略允许中央设定总体目标,但同时允许通过地方试点来检验中国的思路,使中央获得地方经验”<sup>[2]</sup>。改革开放的40年间,在乡镇、县、市和省所率先广泛展开的地方试验主义改革,涉及到经济、政治、行政、法律、社会、文化等等几乎社会生活的各个领域,旨在于为应对转型中国面临的错综复杂的治理挑战提供区域性制度变革的探索经验,其中的一些非正式制度试验,为国家正规化的治理制度体系的完善增添了诸多有益的补充。这些形式多样的先行先试的区域制度试验改革,使区域社会主体获得了程度不同的地方自主性<sup>[3]</sup>,不仅使自主探索不同特征的区域发展模式成为可能,而且为国家发展及其现代化进程注入了鲜活的内生性区域制度变革的经验。“这些试验反映出地方治理的方式日趋多样,挑战了人们通常对威权主义统治的理解。行政程序精简等试验旨在推动政府机构的办事效率与能力。其他一些诸如针对社会组织和非政府组织的试验则探索出一条利用非政府机构解决社会问题、弥补国家主导方式弱点的方法。此外,党内开展的试验还引入了乡镇一直到国家权力机构顶层开展的半竞争性选举。最后,政府尝试利用公开透明作为抑制腐败的治理工具,并通过主动公开信息和赋予公民知情权推动责任机制的发展”<sup>[4]</sup>。在区域法治领域,面对着中国法治治理的严峻挑战,自20世纪90年代后半期开始,区域性的不同层级的法治创建活动逐步兴起,法治区域建设在中国大地上深入开展,创造了许多生动鲜活的区域法治经验,形成了各具风格的法治发展的区域特色,遂而成为法治转型变革进程的重要推动力量。一些区域将法治创建活动融入地方经济社会发展进程之中,力图使法治发展成为区域制度变迁模式的有机构成要素<sup>[5]</sup>。有的学者对不同区域之间法治发展或法治创建活动的

[1]参见〔美〕傅高义:《先行一步:改革中的广东》,凌可丰、丁安华译,〔广州〕广东人民出版社2008年版,第126-127页。

[2][4]参见〔美〕安·弗洛里妮、赖海榕、〔新加坡〕陈业灵:《中国试验:从地方创新到全国改革》,冯瑾、张志超译,〔北京〕中央编译出版社2013年版,第5、6页,第7页。

[3]参见王诚:《改革中的先行先试权研究》,〔北京〕法律出版社2009年版,第16-17页。

[5]参见方益权、肖磊等:《温州模式与温州区域法治文明模式》,〔北京〕法律出版社2013年版,第2-4页。

不平衡现象从理论上加以概括,提出了“先行法治化”的概念,即:“‘先行法治化’是指中国东部地区在其经济与社会‘先发’的基础上,在国家法制统一的原则下,率先推进区域法治化”<sup>[1]</sup>。有的学者在对当下区域法治创建新实践的深入反思的基础上,把地方政府竞争理论的分析原则引入区域法治领域,提出“地方法治竞争范式”的概念,认为“地方法治竞争作为制度竞争的一个重要表现形式,主要是指通过立法、司法、执法和社会治理活动,实现以产权切实保障、市场监管规范、司法独立公正和执法高效文明为基本特征的地方制度供给和制度环境的改善,实现地方与地方之间的比较制度优势而胜出的竞争范式”,因而“是地方竞争范式的高级阶段”,其中体现了“内生驱动”的地方法治竞争机理<sup>[2]</sup>。有的学者甚至投身到丰富生动的当代中国法治实践之中,尤其是深入基层法治实践场域,形成了一系列标志性的法治实验主义产品,产生了显著的法治实践功能<sup>[3]</sup>。这些不同的研究视角,从一个侧面反映了当代中国区域法治的丰富多样的实践样态,显示了法治区域建设的旺盛活力与逻辑意义。

自从1997年9月中共十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的重大战略决策以后,江苏、浙江等地率先推出法治区域建设纲要,全国各个区域法治创建活动如火如荼,广泛推进,充分展示了国家法治发展进程中的法治区域发展前景。中共十八届三中全会深入总结了法治区域建设的成功经验,在部署推进法治中国建设重点任务时强调,要“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”<sup>[4]</sup>。中共十八届四中全会决定进一步提出,要“深入开展多层次多形式法治创建活动,深化基层组织和部门、行业依法治理”;强调要“健全党领导依法治国的制度和工作机制”,“加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调”,“党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责”<sup>[5]</sup>。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的规定》,要求党政主要负责人应当切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责,把本地区各项工作纳入法治化轨道,并且对领导干部这个“关键少数”推进法治建设实绩的考核制度作出具体规定<sup>[6]</sup>。中共十八大以来,渐进式法治改革有序深入展开,一些关于法治发展全局的重大改革举措,采取试点探索、投石问路的方法,先行试点,逐步推进。不同区域的法治改革方案,因时因地制宜,进行区域的差别化探索与落实。比如,关于完善司法责任制、完善司法人员分类管理制度、健全法官检察官职业保障制度、推动省以下法院和检察院人财物统一管理制度等四项重点司法体制改革任务,上海、广东、湖北、海南、吉林、青海、贵州等七个具有不同区域特点的省市先行进行第一批司法体制改革试点工作,为在全国范围内全面推开积累经验、创造条件。又如,全国人大常委会先后两次作出决定,授权国务院在中国(上海)自贸试验区及扩展区域、中国(广东)自贸试验区、中国(天津)自贸试验区以及中国(福建)自贸试验区暂时调整有关法律规定的行政审批,国务院在总体区域试点经验后提出议案,全国人大常委会对外资企业法等4部法律作出统筹修改,将自贸试验区试点的改革措施上升为法律,同时相应终止两个授权试点的法律效力。此后,自贸试验区又扩大至辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等地。此外,全国人大常委会作出关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,并且制定国家监察法,为重大政治体制改革提供法治保障;授权在部分地区开展刑事案件速裁程

[1]参见孙笑侠等:《先行法治化:“法治浙江”三十年回顾与未来展望》,〔杭州〕浙江大学出版社2009年版,第1页。

[2]参见周尚君:《地方法治竞争范式及其制度约束》,〔北京〕《中国法学》2017年第3期。

[3]以钱弘道教授为代表的研究团队运用法治量化分析与预测技术,研发出“法治余杭评估指数”,力图构建起基层法治量化评估的理论模式,产生了重要影响。参见钱弘道:《先行法治化和法治评估的创新实践》,孙笑侠等:《先行法治化:“法治浙江”三十年回顾与未来展望》,〔杭州〕浙江大学出版社2009年版,第311-361页。

[4]参见《改革开放以来历届三中全会文件汇编》,〔北京〕人民出版社2013年版,第199页。

[5]参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2014年版,第27-28、34页。

[6]参见《中华人民共和国国务院公报》2017年第1期。

序试点和刑事案件认罪认罚从宽制度试点;授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作;授权在部分地区开展检察机关公益诉讼试点,并在试点经验的基础上修改民事诉讼法和行政诉讼法。最高人民法院还在深圳、沈阳两地分别设立第一、第二巡回法庭的试点工作基础上,又在南京、郑州、西安、重庆等地分别设立第三、第四、第五、第六巡回法庭。等等。由此可见,这些从区域或地方先行先试逐步走向全国的面上推开的法治改革措施,尽管是在中央的批准后加以实施,有的改革试点还得到最高国家权力机关经过法定程序的授权,显然带有政府推动的明显特点,但是由于改革试点场域都是省以下的广阔地域空间,来自区域的具体实际而生动鲜活的法治实践及其试点经验,却不仅是原先的顶层设计方案的基层验证,更是顶层设计方案的有益补充或进一步的完善,愈发显示了区域法治的内生性制度创新资源的价值意义。这些区域性的法治改革试点实践,无疑为当代中国的法治区域建设与发展注入了新的生机与动力,并且为建设法治中国提供了可贵的区域经验与样本。

### 三、走向区域法治发展的新时代

当代中国正处于国家治理体系的深刻变革过程之中,这一变革有力地推动着法治发展及其现代化,进而改变着区域法治生活领域的基本面貌,引导着区域法治发展的成长趋向。中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着眼于正在进行“具有许多新的历史特点的伟大斗争”<sup>[1]</sup>,从坚持和发展中国特色社会主义、确保党和国家长治久安的战略高度,提出了推进“四个全面”战略布局这一在新的历史条件下中国治国理政的总方略,对全面推进依法治国、加快实现社会主义法治国家作出了重大战略谋划和扎实推进,取得了重大进展。中共十九大作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大政治论断<sup>[2]</sup>,对新时代加快法治中国建设作出了战略安排,从而开启了全面依法治国、实现当代中国法治现代化进程的新时代。在这一新的时代条件下,当代中国区域法治发展面临着全新的现实境况与历史机遇,也生成着强大动能。一方面,从区域法治发展的启动与推进方式来看,作为规则之治的法治的权威性地位得到强化,因而地方政府竞争正处于深刻的转型过程之中,全面依法治国时代的地方政府竞争的法治性因素明显增强,建设法治区域、优化区域法治环境已经或正在成为要素流动性转化为区域竞争优势的不可或缺的制度性条件。由此,法治化的地方政府竞争对区域发展的制度创新之需求更加迫切,加之地方党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人的职责明显强化。因之,让法治成为区域发展核心竞争力的重要标志这一时代命题,愈加具有重大的法治现实穿透力。另一方面,从区域法治发展的生成机理上看,在加快转型的区域社会内部,正在历史性地形成建设法治区域的内生性制度因素和基础。当代中国经济发展进入新常态,经济社会发展总体环境发生了重大变化。打造质量效率型的区域发展方式,加快调整存量、优化增量并举的区域经济结构调整,促进创新驱动的区域发展动力转换,都离不开法治的引领和推动,因而对建设法治区域的需求愈益提升。尤其是“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”这一重大改革任务的提出与实施<sup>[3]</sup>,对加快建设法治经济提出了更高的要求。把区域发展纳入法治化轨道,有利于深入推进区域市场化改革,依据市场规则、市场价格、市场资源配置区域资源,实现生产要素流动性,以期实现区域资源配置和要素流动性的效益最大化与效率最优化,减少政府对区域资源的行政性的直接配置,从而更加卓有成效地构建区域竞争优势。特别重要的是,遵循市场决定资源配置的一般规律,可以充分发挥市场这只“看不见的手”在资源配置中的决定性作用,着手破解政府对于市场活动干预太多或监管不到位的顽

[1]参见《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,〔北京〕人民出版社2012年版,第12页。

[2]参见《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,〔北京〕人民出版社2017年版,第8页。

[3]参见《改革开放以来历届三中全会文件汇编》,〔北京〕人民出版社2013年版,第177页。

症,有效规制区域政府对区域企业经营决策的行政干预,妥当地运用好政府这只“看不见的手”对于区域发展的调控作用,从而最大限度地开启市场的活力,最大限度地释放区域社会主体的自主性、能动性和创造活力,从而着力营造生产要素正向流动、区域发展核心竞争力迸发的法治环境,为区域法治的内生性制度变革因素的创造性生成提供条件。总之,当代中国的区域法治发展正在获得新的动能,进入了一个新时代。推进区域法治发展的内在动因,乃是市场决定资源配置与更好发挥政府作用的有机耦合,由此构造法理型的政府推动与自主型的社会演进交互作用的内生性的法治动能机制。这确乎是当代中国区域法治发展的革命性变化。

经过新中国成立以来七十多年特别是改革开放以来四十年的改革、发展和建设,当代中国的区域法治领域发生了历史性的变化。但是,应当看到,区域治理与法治领域仍然带有社会主义初级阶段的明显特征,区域法治领域的基本矛盾集中表现为区域社会主体日益增长的法治需求与不平衡不充分的法治发展之间的矛盾<sup>[1]</sup>。这一基本法治国情和区域法治领域的基本矛盾,在相当长的历史时期内都不会发生根本性的改变。当代中国的区域治理与法治主体必须从这个最大的法治状况实际出发,以不断满足区域社会主体的法治需求为出发点,以解决影响和制约区域治理与法治的突出问题为重点,深入推进法治改革,大力推进区域治理与法治发展理念、思路、体制和机制的创新。要坚持以区域社会主体是否满意为标准检验区域法治建设的成效,努力走出一条体现中国国情、具有中国风格的区域治理现代化之路。

新时代的中国区域法治建设与发展,是一项开创性的法治事业,是全面推进法治中国建设、实现当代中国法治现代化进程的必然要求。作为一项法治发展政策,区域法治发展要致力于催生区域发展的内生性制度变革、创新区域社会治理体系的伟大实践,因而有其独特的政策功能。这就是说,法理型政府推动与自主型社会演进有机整合的区域法治发展动力机理,必将转化为新的历史条件下打造区域竞争优势高地、提升区域发展核心竞争力的法治生态,进而彰显推动区域法治发展的法治政策选择的时代价值。在这里,我们有必要简要描述新时代区域法治发展之行动方案之若干层面。

首先,深化区域法治创建活动。建设法治中国、推进国家与区域社会治理现代化,必须高度重视区域法治创建活动,这是“深化全面依法治国实践”<sup>[2]</sup>的必然要求。区域法治是实施依法治国基本方略、推进法治中国建设的有机组成部分,是在国家法治发展的总体方向和基本要求的基础上,根据区域发展的法治需求,运用法治思维和法治方式实现区域治理现代化的法治实践活动。区域法治发展的实践表明,开展区域法治创建活动,对于有效构建区域法治建设平台、扎实推进区域法治发展,有着重要的意义。法治区域的形成与发展,可以把区域法治创建活动提升到一个新的层面,丰富区域法治创建载体,整合相关区域法治资源,围绕涉及区域社会主体切身利益、事关区域法治建设全局的实际问题,加大组织推动力度,探索建立科学的区域法治建设指标体系和区域法治创建活动考核标准,建立健全统一协调的区域法治创建工作机制,形成区域法治创建活动的有机活力,不断提高区域法治创建活动的实际效果。不仅如此,深化区域法治创建活动,亦是提升区域社会治理能力的有效途径。实现国家治理现代化乃是全面深化改革的总目标之一,这对提升区域社会治理能力提出了新的更高的要求。推动法治区域建设,一个重要的任务就是要有效增强国家法律制度在区域范围内的实施效果,提高法律制度的执行力,这是提升区域社会治理能力的关键所在。因此,要通过区域法治创建活动的深入开展,着力提高区域社会治理主体运用法治思维和法治方式推动改革、促进发展、化解矛盾、维护稳定的能力,把区域社会治理纳入规范化、制度化的轨道之中,进而切实增强制度的执行力和公信力,

[1][2]参见《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,〔北京〕人民出版社2017年版,第9页,第9页。

促进区域社会治理状况的不断完善。

其次,优化区域发展法治环境。在当代中国深刻的社会变革进程中,“促进社会公平正义、增进人民福祉”已成为全面深化改革的出发点和落脚点<sup>[1]</sup>,这必将为法治中国建设与区域法治发展提供基本的价值准则。因此,建设法治区域,要把维护社会正义、增进人民福祉作为根本的出发点和落脚点,着力优化区域发展的法治环境,为区域经济社会平衡且充分的发展提供坚实的法治保障。一是要在优化区域立法发展环境方面下功夫。中外单一制国家治理的历史与现实的实践充分表明,区域法治从来都是国家法治体系的有机组成部分,而地方性法规则是区域法治体系的基础与前提,直接决定区域法治体系运行的成效,进而影响着国家法治体系的建构。推动区域法治发展,就是要善于通过地方性法规、地方政府规章等法治规则系统,赋予区域社会主体创造社会财富、促进自身发展的重要权能,从而在规范与制度的框架下让一切创造财富的源泉充分涌流,推动区域竞争优势的形成与发展。特别是在新立法法赋予设区的市地方立法权的制度条件下<sup>[2]</sup>,我国立法体制更加完善,设区的市人大及其常委会的职权更趋完整和丰满,有利于实现立法决策与改革决策协调同步,增进区域发展的内生性制度变革趋势。在这里,要进一步完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,恪守“不抵触、有特色、可操作”的地方立法工作原则,坚持依法行使地方立法权,健全科学民主立法的制度机制,加强地方立法能力建设,从而深刻和表达区域现代化进程的法治需求,充分发挥地方立法权在建设法治区域、构筑区域竞争优势进程中的引领和推动作用。二是要在优化区域行政法治环境方面下功夫。时下,实现到2020年基本建成法治政府的目标任务愈益紧迫,加快建设区域法治政府的要求亦有了新的内涵与提升。因此,在推进区域法治发展的过程中,要把握以强化依法行政推进区域法治政府建设的工作主线,以深化行政审批制度改革为突破口,抓住严格执法这个关键环节,规范区域行政行为,实行行政执法责任制和执法过错追究制,切实解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,全面提高区域依法行政水平,把区域政府治理的各项措施落到实处,使之成为提升区域发展核心竞争力的坚实行政法治基础。三是要在优化区域司法环境方面下功夫。在区域社会转型时期,司法的社会公信力建设任务艰巨。“司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用”<sup>[3]</sup>。因之,要以进一步深化司法体制改革为动力,把促进司法公正、维护社会公平正义作为司法工作的生命线,强化司法公开,推进司法民主,加强司法管理,严格司法监督,改进司法作风,规范司法行为,努力从实体上、程序上全面实现有效率的司法公正,“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益”<sup>[4]</sup>,从而不断提升区域司法工作的社会公信力,为打造区域发展竞争优势提供有力的司法

[1]参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2013年版,第3页。

[2]为落实中共十八届四中全会关于“依法赋予设区的市地方立法权”的精神,2015年3月15日十二届全国人大三次会议通过的修改后的立法法明确规定:“设区的市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”。新立法法还授权省、自治区人大常委会具体确定设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。由此,从少数较大的市享有地方立法权,到所有设区的市都拥有地方立法权,这显然是当代中国立法体制的一次重大变革。目前,全国享有设区的市地方立法权的地方,总数为322个,除原有的49个外,新获得地方立法权的有273个地方,包括239个新获地方立法权的设区的市,30个自治州,以及广东的东莞、中山,海南的三沙,甘肃的嘉峪关等4个不设区的市。截止2017年3月,全国已有269个地方经批准开始制定地方性法规,实际行使设区的市地方立法权。

[3]参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2014年版,第20页。

[4]参见习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》(2012年12月4日),〔北京〕人民出版社2012年版,第10页。

保障。四是在优化区域法治文化环境方面下功夫。法治只有成一种全民信仰,才能转化为推动区域发展、建设法治区域的强大动力。而法治文化在培育区域社会立体法治信仰的过程中具有潜移默化的作用。如同文化具有鲜明的地域性一样,法治文化亦打下了区域性的深刻烙印。因之,区域法治文化对于建设区域法治社会、推动区域发展有着内在的促进功用。要针对区域经济社会发展的具体特点,创新区域法治教育机制,着力培育区域社会主体的法治信仰,使尊法守法用法成为区域社会主体的共同追求和自觉行动,努力打造区域法治文化软实力,不断滋润区域发展的内生性制度变革的法治土壤,从而积极营造提升区域发展核心竞争力的法治氛围。

再次,塑造区域法治生活方式。关注法治的价值功用,重要的是要认识到法治作为一种生活方式的意义所在。在日常的社会生活过程中确立法治的应有位置,彰显法治的实践理性精神。这对于新时代的区域法治发展有着特殊重要的意义。建设法治区域,重要的是要使法治成为区域社会主体日常生活过程的有机要素,深深地融入区域社会主体日常生活过程之中,而不是与日常生活相疏离。在这里,将会展示日常生活中的区域社会主体的有关法治的知识以及对待法治生活的态度,进而把握社会与个人的活动准则和前进方向。这不仅裨益于国家治理与法治发展,而且对区域社会的善治与健康发展,都是至关重要的。从法哲学角度来看,如何认识社会主体的意志自由与社会责任之间的关系,对于理解作为区域生活方式的法治的内在价值,就显得尤为必要。在现代社会,法律对社会生活关系的调节活动,不是直接的,而是间接的,是通过社会关系参加者的行为来实现的。法权关系的出发点是人的有意志的有意识的行为。而人的意志又是自由的,由此人的意志具有相对独立性。这就是说,在同一个具体情况下,社会主体具有选择自己行为的能力,从而作出反映自己内在精神意愿的行为。由于客观上存在着若干种行动方案可供人们加以选择,这样就有可能产生人的行为选择与社会客观需要之间的矛盾或冲突。因之,这实际上揭明了一个深刻的道理,即人的意志自由为法律调整提供了可能性。这亦表明,社会主体的行为在客观上是被制约的,因而人的意志不是绝对自由的。社会主体的意志自由总是同一定的社会责任联系在一起。社会主体的社会责任之本质性意义在于个人对社会的一定义务的认识以及所认识的义务的完成。任何具有健全理智而清醒的社会主体,当他们在一定客观条件下获得相对独立性和相对自由时,总是相应地承担社会责任,使自己的行为尽可能符合社会利益的要求。因此,在现代社会,法律调整的本质乃是实现一定社会自由与社会责任的内在统一。这表明,法治是一种理性化的生活方式。法治为社会主体拥有这样的理性的生活方式提供了基础和保障。在这样的理性的生活方式中,社会主体不仅享有自由,而且履行责任。所以,在新时代的区域法治发展进程中,区域法治致力于确认和保障区域社会主体的自由与权利,为区域社会主体自由选择行动方案提供了可能。在法治化的框架内,区域社会主体按照法律规范的要求作出一定的行为,行使法律赋予的自由。即使对区域社会主体的自由作出一定的限制或约束,要求主体履行必要的社会责任,这亦是把这种限制看作是防止自由遭到更大损害的重要环节或条件,看作是使区域社会主体的自由的运用获得更多有益性的基本方式,也看作是确证区域社会主体的价值、使区域社会主体过上有尊严的理性生活的可靠途径。因之,在新的时代条件下,建设法治区域的基本价值功能,即在于增进区域社会主体的意志自由与社会责任的有机统一,塑造理性化的区域法治生活方式,使之成为生成区域发展的内生性制度变革的价值依托。只有这样,政府推动与社会演进有机结合的区域法治发展动力机理,才能展现出生生不息的持久活力,区域竞争优势的形成与拓展,以及区域发展核心竞争力的培育与打造,亦才能具有深厚而坚韧的现代法治价值基础。

[责任编辑:钱继秋]