责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年1月12日

依法治国

国家治理中的“制动系统”

□燕继荣

国家治理中的“制动系统”里，有一个重要的系统，那就是由法官、检察官、陪审团、律师等角色组成的国家法治系统，它们通过国家宪法、法律和制度所提供的平台发挥作用，其功能就是打消动力系统“超速”行驶的冲动，并对违章行为进行裁决和惩罚。

中共十八届四中全会重要成果《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的发布，引起了广泛而持久的关注。三中全会提出推进国家治理现代化，四中全会又提出全面推进依法治国，那么，“国家治理现代化”与“依法治国”是什么关系？如何从理论上说明二者的关系？

国家运行的两大系统

国家治理可以类比为汽车驾驶。汽车行驶需要两套系统，即动力系统和制动系统。动力系统保证汽车启动或加速，制动系统保证汽车减速或停止。一个熟练的汽车驾驶员，不仅要知道踩油门加速，还要学会利用制动系统，不断“点刹”以控制车速。

国家运行和发展也需要两个系统。动力系统是由个体的公民、有组织的政党、利益集团、社会组织、媒体、企业、学校、医院等各种社会角色或机构所组成。它们在社会互动中不断产生和制造需求，并通过直接或间接的方式（民意代表、立法会、政府决策和执行体系、公共舆论平台、集会或街头抗议等行动）表达诉求，提出动议，推动国家的发展和变化。制动系统也由多个子系统所构成：首先是负责维持国家秩序和安全的暴力系统（如军队和警察），它们对于胆敢挑战和威胁国家安全及公共秩序的行为实施打击和镇压。其次是文官系统，或者叫“事务官”（相对于“政务官”）系统，它们构成国家的公务部门，负责打理国家日常事务，维持公共政策的连续性，通过制度化的职责和程序，对社会成员的“非分”要求和政务官的“过激”指令做出矫正。此外，还有一个重要的系统，那就是由法官、检察官、陪审团、律师等角色组成的国家法治系统，它们通过国家宪法、法律和制度所提供的平台发挥作用，其功能就是打消动力系统“超速”行驶的冲动，并对违章行为进行裁决和惩罚。

国家建设其实就是实现“动力系统”和“制动系统”的适度平衡。能否构造两个有效的系统，并使之按照各自的工作原理，实现系统有效协调运转，是评价国家建设和治理水平高低的重要标准。

法治作为国家“制动系统”的组成部分，承担了重要的功能。法治属于现代国家治理的重要内容。首先，法治为国家的正常运行提供了必要的“轨道”。“动力系统”的所有行为，如政府施政、党派竞争、利益集团的谋利活动、盈利组织的经营行为，都必须纳入国家的既定轨道，才能保证国家的“动力机车”平稳运行，从而保持国家持续发展。其次，法治作为一种手段，可以为社会矛盾和冲突提供最终裁决。任何时候，社会存在多元主体，难免发生利益冲突。当各方利益发生冲突时，法院被设定为终极裁判。无论是个人利益，还是公共利益，一旦受到侵犯，司法系统能够依照既定宪法和法律做出公正判决。据此可以推论，法治的作用就是实现社会冲突的司法化——把社会政治问题转化为司法问题而不是军事问题（如械斗和内战等），而能否避免社会问题转化为军事问题，应当是衡量国家治理现代化与否的重要标志。

现代国家治理的标志

古典政治学有一种流行的说法，国家是自由人的联合体。多少年来，人们坚持这个说法，把国家看作是一个联合体或共同体。从国际政治的角度说，具有固定疆域、行使独立治权、相互平等、共同遵守国际协定，这是现代国家的重要标志。但从国内政治的角度看，现代国家还应该是运用现代治理方式进行统治的社会共同体。这也就是说，现代国家采用与传统家族统治、世袭政治不完全相同的方式来治理。所谓现代治理方式，就是不同的社会团体共同治理国家，共同制定法律予以遵守，并在互相监督的同时，“委托”独立的“第三方”司法机构做出裁决；与此同时，采用主权与治权分离的原则（主权属于组成国家的人民，治权属于选拔产生的官员），实行“有限责任制”，让人民选择的“贤能政府”依法而治。

传统国家与现代国家具有不同的治理方式，这一结论得到了政治发展理论的支持。尽管现代国家治理方式从传统国家的治理方式中演变而来，但其原则和特征已经相当清晰。传统国家治理的理念是统治者顺应天意，“替天行道”；现代国家治理理念则是统治的合法性（认受性），强调统治者要依靠公认的法律和规则行事。传统国家治理方式的权力继承采用世袭制或禅让制；现代国家治理方式采用选拔制（包括选任制、考任制等）和限任制。在传统治理环境下，统治者为“王”，任用大臣和地方大员治国，其间要么因为统治者个人力所不及，要么由于利益集团势力强大，国家难免陷入“王朝循环周期律”；在现代治理环境下，统治者不仅本身受到选举、限任、决策、问责等制度框架的约束，其行为也受到既有宪法和法律的限制，而且依靠民众、媒体以及其他互相制约的国家机关来监督各级官员，从而避免国家因为人为因素（如暴政、贪政、懒政）陷入混乱。

传统和现代治理方式的不同体现在许多方面，治理者在多大程度上受到既定法律体系和司法体系的约束，通常被看作是最根本的差别。事实上，传统与现代是一个渐变的过程，在这个过程中，法律和司法对于治理者的限制性也呈现出一种渐变的光谱效应。一般认为，在传统治理方式下，皇帝的决定不仅是国家最高指令，而且既定司法体系也对其少有刚性制约；在现代治理方式下，立法、行政、司法的分权制度，使得即使国家最高领导人也很难突破既有法制体系的束缚。

上述区别体现了不同的国家观念。现代国家治理秉持“天下为公”的共和思想观念，在这种观念下，国家主权不属于一个人或一个家族，而属于全体人民。也就是说，私事、家事要与国事、天下事适度分离。国家治理的现代化，就是要通过施行完善的法治，使得个人、家族甚至党派的事情，不能轻易变成国家的事情，使得个人、家族甚至党派的变故，不能随便动摇国家的根基，变成国家的风险。

依法治国的现实意义

法治是现代国家的基本原则和重要标志，只有法治才能把国家送入长治久安的轨道。十八届三中全会和四中全会全面肯定法治的作用，这符合现代国家治理的精神和理念。

正如人们所指出，“依法治国”已经提出多年，并非本次全会首创，那么，此次全会重提“依法治国”又有什么特殊意义？

“依法治国”作为中央全会的核心主题具有标志意义。中国作为一个后发展国家，经济发展一直是首要任务。因此，以往历次中央全会主要围绕“以经济建设为中心”来设定改革目标和议程。经过30多年的改革，物资短缺和温饱问题不再作为人们唯一和首要关切，因此，国家建设理应步入新的阶段或层级——那就是保住已有的成果，争取更大的进步。什么是“更大的进步”？就是要克服国家发展的制度性障碍，消除国家发展的社会隐患。近年来，中共中央关于“依法治国”的法律文件不断增加，对于“依法治国”的理解也逐渐深入。此次更以“依法治国”作为中央全会的主题，这在执政党观念变化过程中具有里程碑意义，表明执政当局对现代政治文明核心价值的认知和认可。

“依法治国”的提出展示了新的施政理念。四中全会的主题“依法治国”是在三中全会全面深化改革、推进国家治理现代化的基础上提出的。三中全会提出“国家治理现代化”，四中全会又提出“依法治国”，这足以向世人宣示，党中央有决心有勇气把国家治理纳入法治轨道。

“依法治国”的提出预示了中国下一步改革的方向。如前文分析所言，国家的发展需要动力系统和制动系统的协调配合。从当代中国的情况看，相对而言，中国机车动力十足，高速运转，油门经常被踩到底，但刹车片似乎比较单薄，制动系统经常疲软，甚至时不时系统紊乱，以至于制动系统也去扮演动力系统的角色而发挥作用。在这样的背景下，“依法治国”作为国家治理改革的核心，使社会各系统得到重新调整、定位的机会，为中国可持续发展提供了重要的制度保障。

总之，实现依法治国是国家现代化过程的重要步骤，依法治国作为中央全会的主题，为中国的发展指明了方向。但也必须明确，要真正实现法治的有效运转，中国还需要走很长的路。

参考与建议

以协商民主化解“邻避效应”

□马　奔

近年来，我国因各类设施选址引发的“邻避效应”越来越突出，成为影响社会稳定的重要因素。有鉴于此，应该改进当前各类设施选址的决策模式，以协商民主的方式促进居民参与协商和理性对话，最大限度地消除民众的恐慌和抵制心理，使“邻避效应”得到有效化解。

各类设施选址引发“邻避效应”的基本情况

我国各类设施选址引发的“邻避效应”主要有三种情况：一是污染类设施引发的“邻避效应”。如针对垃圾焚烧厂或填埋场，2010年7月广西灌阳居民抗议垃圾填埋场选址，2011年4月江苏无锡东港镇居民抗议建设垃圾焚烧发电厂，2012年6月上海松江居民反对垃圾焚烧厂建设，2014年5月杭州余杭中泰居民抵制垃圾焚烧厂选址，2014年9月广东博罗反对建设垃圾焚烧厂等。二是风险积聚类设施引发的“邻避效应”。如针对PX项目，从2007年厦门抵制选址开始，有愈演愈烈的趋势，2011年8月大连、2012年10月宁波、2013年5月昆明安宁、2014年3月广东茂名等地都发生了抵制PX项目落地的行动。三是心理不愉悦类设施引发的“邻避效应”。如针对火葬场，2012年7月和2014年4月，广东化州市蕉岭县新铺镇和丽岗镇居民抵制火葬场在本地的选址。

引发“邻避效应”的成因

“邻避效应”是经济发展和城镇化进程到一定程度的产物，从表面上看，“邻避效应”是居民对各类设施的厌恶，但从深层次分析，“邻避效应”的成因是复杂的，虽有经济补偿、风险认知和谣言传播等因素，但是选址决策封闭和缺乏居民参与协商，是引发“邻避效应”的关键原因。

随着居民维权意识的逐渐觉醒，对关系自身利益的政策亦越发敏感，有时候各类设施附近居民诉求的焦点不在于未得到合理补偿，而在于地方政府在各类设施决策中，忽视了居民的主体地位，居民很难在各类设施规划阶段表达意见。如果缺乏居民的参与，居民对风险的担忧也无法化解，因为风险认知是一个复杂的过程，是所有参与者信息、意见和价值互动的过程，并需要相互的尊重与信任。因此，在居民参与协商缺失的情况下，不但对决策的合法性产生质疑，导致了对政府的不信任，也为谣言传播创造了条件，扩大了居民的恐慌心理，为“邻避效应”的发生提供了心理基础，加大了“邻避效应”的可能性。

从已经发生的很多“邻避效应”事件中也可以看出，信息的不透明、居民参与意愿被忽视，成为事件发生的主要原因。如果以上各类设施的选址决策模式是暗箱操作，一旦居民知道自己的居住范围就是设施兴建的地址时，在毫无心理准备的情况下，他们会在愤怒和惊诧情绪的支配下，誓言抗争到底。另外，在选址决策过程中，重视“专家环评”而忽略民意，重视预期效益而忽略政府公信力，以“科学”的名义为民做主，实际上却损害了居民的知情权、参与权和决策权。

怎样使协商民主在化解“邻避效应”上起作用

我国当前仍处于经济发展和城镇化进程的关键阶段，在可以预见的未来，“邻避效应”会呈增加趋势，这会使得一些对经济发展和公共利益有显著作用的设施无法落地，“邻避效应”亟需破解。当然可以通过利益补偿和风险沟通方式等化解“邻避效应”，但就中国目前已经发生的很多事件看，解决我国“邻避效应”的问题，必须首先立足于改进选址决策的模式，在协商民主理念的引导下，吸纳居民参与协商，最大限度地消除因各类设施选址决策而引发的社会不满。

树立协商民主的理念，让协商成为习惯。一些地方政府在各类设施选址决策时，漠视居民参与协商的权利，表面上看，是工作作风和态度问题，实质上是群众观念和立场问题。党的十八届三中全会提出：“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”可以说，能否首先树立协商民主的理念，在选址决策的问题上与居民协商而不是高高在上，与居民沟通而不是隐瞒，与居民对话而不是对立，这是检验是否贯彻群众路线的标准。各地政府在选址决策时，应该让协商成为一种习惯，尊重居民参与决策协商的权利，不要让居民成为事后的抱怨者或反对者。

制定落实协商民主的相关法规，使协商成为硬约束。法规是约束人们行为的规则，有助于减少人为因素的不确定性，为目标的达成提供良好的保障。要想让一些地方政府树立协商民主的理念，让协商成为一种习惯，就需要相关的法规强制工具，才能避免“想协商时协商，不想协商时就不协商”的随意性，保障协商的真实性。这样使得协商民主不再仅仅是基于一些地方政府的主观愿望，而是来自于法律的硬约束，有助于保证协商民主的公正、公开和公平，并使得协商的结果合法和有效。

创新协商民主的科学方法，使协商民主运转起来。一些经验证明，居民参与选址决策协商的科学方法，有助于“邻避效应”的化解。协商民主体现了群众路线的理念，需要一整套科学和规范的方法来落实其价值，这是使“协商民主运转起来”的重要环节，决定着协商民主实践的质量。因此，需要借鉴性地创新协商民主的方法，在各类设施选址决策的过程中，政府除了“说”以外，更重要的是“听”，要使政府和居民双方达成共识，就要以科学的方法保障协商的平等、公正和包容，才能让居民说出心里话，意见得到自由和充分的表达，这样在双向协商和对话的基础上，相互理解和包容，争取就问题达成共识。

整合协商民主体制的合力，建立协商民主的大格局。我国正在经历“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化”的转型期，不仅仅是各类设施选址决策时居民有参与协商的意愿，实际上，整个社会参与协商的愿望也大大增强。协商民主强调协商、沟通和对话的过程，关注如何减少分歧、产生合理意见和达成共识。因此，除了要发挥统一战线在协商民主中的重要作用和发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用外，协商民主还要体现在国家治理的每个方面，要推动立法协商、行政协商和社会协商等，推进协商民主的广泛多层制度化发展，整合协商民主体制的合力，建立协商民主的大格局，落实人民参与国家治理协商的权利和保障协商民主实践的普及。

认真对待权利

把集体协商纳入法治轨道



□张建国　徐微　石毅

党的十八届四中全会提出必须更好发挥法治的引领和规范作用。工会组织应当着眼更好履行维护职工合法权益的基本职责，依法用好集体协商这一工会维权的重要手段。

集体协商法治化的进展和问题

社会主义市场经济本质上是法治经济。集体协商制度作为社会主义市场经济体制的重要组成部分，其逐步完善和发挥作用，与这项制度的法治化进程息息相关。当前，随着社会主义市场经济体制逐步完善，特别是与市场经济体制相配套的劳动法律法规的逐步健全完善，使得集体协商法治化进程也在不断加速，取得了明显进展。

1992年，我国提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。随后，1994年国家颁布了《劳动法》。作为劳动领域的基本法，《劳动法》确立了调整和规范劳动关系的各项基本制度，其中之一就是集体协商制度，这标志着集体协商制度在我国正式确立，集体协商法治化进程正式起步。2001年，修订后的《工会法》颁布实施，该法进一步明确规定，工会代表职工与企业以及实行企业化管理的事业单位进行平等协商，签订集体合同，这从法律上更加明确了工会是代表职工开展集体协商的法定主体。2007年，《劳动合同法》正式颁布，在“特别规定”一章中用一节的篇幅，从协商主体、协商内容、协议生效等方面对集体协商制度作出较为全面的规定，特别是在法律层面首次明确规定了区域性、行业性集体协商制度，丰富了集体协商形式，这是迄今为止法律对集体协商制度作出的相对全面系统的规定。同时，国家劳动行政部门也制定了《集体合同规定》《工资集体协商试行办法》等规范集体协商制度的部颁规章，28个省（区、市）出台了集体协商地方性法规或政府规章，11个省（区、市）颁布了工资集体协商条例。这些法律规定、地方性法规、政府规章初步形成了规范集体协商的法律体系，在我国确立了集体协商制度、明确了集体协商主体、规范了集体协商程序、完善了集体协商效力，使得集体协商能够基本沿着法治化的轨道有序运行。

虽然集体协商制度已经在我国初步建立并且其建设和实施取得一定程度的进展，但是，客观而言，集体协商制度的实施效果还不够理想。这归根到底意味着集体协商制度作为一种法律制度，其权威并没有有效树立起来。换言之，就是通过集体协商化解劳动关系矛盾并没有真正发挥基础性作用，没有成为劳动关系双方的一种习惯，没有成为劳动关系双方“内心拥护和真诚信仰”。究其根源，是因为集体协商作为一项法律制度，其建立和实施还存在各种问题或不足之处，影响了集体协商制度的权威，使得其应有的作用没有充分发挥出来。

实现集体协商法治化需要不懈努力

随着全面推进依法治国战略部署的实施，集体协商法治化进程必将进一步提速。但是，集体协商法治化进程注定需要一个过程，它既需要制度规则的逐步完善，又需要实践的不断深入，特别是需要集体协商理念的深入人心和广泛的社会认同，成为劳动关系双方化解矛盾的一种习惯。要实现这一目标，不仅需要集体协商法律制度体系的健全完善，还特别需要工会将其作为履行维护职工合法权益基本职责的核心手段，摆上重要工作位置，为推动集体协商实践的广泛深入开展付出长期坚持不懈的努力。

制定科学合理的集体协商法，解决集体协商规则不完善的问题。推动集体协商法治化进程的首要前提是早日将集体协商法提上全国人大立法日程，通过立法着重解决开展集体协商应当成为企业方法定义务、区域性行业性集体协商的细化规定、协调劳动关系各方在开展集体协商中的地位作用和职责任务，以及对企业方不按照法定程序开展集体协商的制约手段等问题，不断增强集体协商制度规则的可操作性和强制约束力。同时，应当积极推动有立法权的地方人大加快集体协商地方立法工作进程，在国家法律规定的原则框架下，作出相应的细化规定，特别是应当把一些地方实践中创造出来的行之有效的做法通过制度的方式规范起来，从而形成上下衔接、相互配合、科学严谨的集体协商法律体系。

严格落实法律法规规定，解决实践不够深入的问题。再完善的法律，如果不能真正落到实处，也不过是一纸空文。因此，各级政府作为执法主体，应当切实担负起监督集体协商法律法规实施的法定责任，督促劳动关系双方依法开展集体协商、依法通过集体协商化解劳动关系矛盾，并对违反集体协商法律法规规定的行为依法予以处置，尽最大努力做到信息发布及时准确、争议调处妥善合理、监督指导全面到位，使劳动关系双方能够依法顺利开展集体协商。各级工会作为推动集体协商制度实施的主体，应当按照切实履行维护职工合法权益基本职责的要求，着眼于促进劳动关系和谐发展，依法依规开展集体协商，通过依法开展集体协商的实际成效赢得职工的信赖和支持。各级雇主组织作为开展集体协商的参与主体，应当主动引导企业依法开展集体协商，切实将集体合同约定的内容履行到位。

有效凝聚社会各方共识，解决涉事各方对其认同度低的问题。集体协商法治化，归根到底就是要让集体协商成为企业化解劳动关系矛盾的一种习惯。为此，应当大力倡导用集体协商的办法来消除分歧、达成共识，平衡利益、实现双赢，不断提高全社会对集体协商制度的认知度、认可度，特别是注重用事实和典型说话，通过发挥集体协商典型的示范引领作用，扩散开展集体协商制度对于企业发展、社会和谐的有益作用，使越来越多的人能够充分认识到，集体协商制度的确是职工受益、企业得利并且能够促进社会和谐的基础性制度，进而不断提高社会各界对推动集体协商制度建设和实施的共识度，真正让集体协商成为劳动关系双方自发自愿、如影随形的行动自觉。