

法治：良法与善治

王利明

〔摘要〕 法治是良法与善治的有机结合，法律是治国之重器，良法是善治之前提。良法应当反映人民的意志和利益，反映公平、正义等价值追求，符合社会发展规律，同时，应当反映国情、社情、民情，具备科学、合理的体系。善治是法治的目标，善治包括民主治理、依法治理、贤能治理、社会共治以及礼法合治等内容。建设法治体系，必须以良法推进善治。善治本身是规则之治，需要贯彻实施良法，同时需要以良法促善治、保善治。

〔关键词〕 法治；良法；善治；法治体系

〔作者简介〕 王利明：法学博士，中国人民大学法学院教授，博士生导师，中国人民大学民商事法律科学研究中心研究人员（北京 100872）

党的十八届四中全会决议提出了全面推进依法治国的总目标和具体任务。该决议强调，“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。其中，关于良法（good law）、善治（good governance）的概念，表达了法治的核心含义。“法治”的理念可追溯至古希腊哲学家亚里士多德，其在著作中曾提到过，作为多数人的统治方式，“法治应当优于一人之治”。^{〔1〕}（P167-168）千百年来，人们对“法治”一词有过多种解读，诸如“条文之治”、“规则之治”、“良法之治”等，但笔者更倾向于将其解读为“良法善治”。正如亚里士多德所指出的：“法治应当包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律本身又应该是制定得良好的法律。”^{〔2〕}（P199）当前，这种含义的法治已被广泛接受。按照此种理解方式，法治的内容主要可以概括为两个方面，一是良法，二是善治。

一、良法是法治之前提

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，

则一国治。”（《王安石文集·周公》）法治本身不仅是规则之治，而且必须是良法之治，“良”不仅是道德层面的善良，而且是价值、功能层面的优良。关于何为良法，众说纷纭。形式法治派认为，只要是按照民主程序制定、得到全体国民一致同意的法律就是良法；而实质法治派则认为，只有体现了民主精神和公平正义价值、维护了人的尊严的法律才是良法，那些反人类、反人道、反民意的法不能叫做良法。这两种看法都不无道理，但是判断一个法律是否为良法，主要应从内容的角度进行判断。尽管学理上也曾有“遵守法律，即使恶法亦然”的说法，但其主要是强调法律的权威性及其普遍适用性，而没有否定良法的重要性。例如，纳粹政府在统治期间颁布的法律，许多都具有反人类的特点，这些恶法并非法律，纳粹战犯不能以其行为属于依法执行法律作为抗辩。

“法令者，民之命也，为治之本也。”（《商君书·修权》）法治的精神不仅在于依“法”而治，而且在于依“良法”而治。法治发展的历史

经验表明，单纯依法而治是无法实现善治的。要实现善治，除了具备规则、逻辑体系的一致性、完整性的“形”之外，法律的价值基础还应当具有正当性、合理性的“神”，也就是说，“神”、“形”兼具的法才是良法，才能真正实现善治。

在法治体系建设中，首先应当强调以良法为基础和前提。诚然，法治首先要做到有法可依，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。但是，有法可依并非只是对立法速度和规模的要求，而更重要的是对立法质量的要求。在全面推进依法治国方略的过程中，有一种观点认为，立法多多益善，只有事无巨细均纳入法律治理，才能实现依法治国。其实，立法并非是多多益善的，繁杂但又不实用的法律，不仅会产生大量的立法成本，也会使有些法律形同虚设，影响法律的权威和民众对法律的信仰。古人云“法令滋彰，盗贼多有”（《老子·五十七章》），正是反映了这一道理。《法国民法典》之父波塔利斯在两个世纪前就曾告诫后世的立法者：“不可制定无用的法律，它们会损害那些真正有用的法律。”^{[3](P4)}这句话在今天仍然有相当的启示意义。现在，西方学者已经开始反思西方社会的“过度法律化”问题，哈贝马斯称其为法律“对于人类生活世界的殖民化”。^{[4](P355)}过多的法律可能会使得人们在规范选择面前变得无所适从，法官的法律适用也会变得困难。所以，法律不在多，关键在于制定良法。

什么是良法？按照亚里士多德的观点，不是根据城邦的利益，而只是根据部分人的利益制定的法律不是真正的法律。^[5]也就是说，良法应当是符合正义和善德的法律。在这一点上，亚里士多德和柏拉图的思想基本上是一致的，即强调法律应当符合道德准则。古典自然法学派认为，良法是符合自然法的法律，法律的效力来自于其合道德性。古罗马法学家认为，自然法具有先验性，其主要反映一种自然规律。自然法是实定法的准则和依据，如果实定法不符合自然法，那么它就不是法律。法谚云：“不公正的法律就不属于法律”（*lex iniusta non est lex*）。西塞罗指出：“真正的法律是与自然相一致的正确的理性；它普适（universal application）、恒常（unchang-

ing）、永续（ever lasting）……去改变这种法律是一种罪过，也不允许试图限制它的任何部分，而完全废除它则是不可能的。”^{[6](P3)}与自然法相冲突的法律实际上失去了道德的约束力。从这一意义上说，自然法实际上起到了检验实定法是否具有正当性的作用。然而，以奥斯丁、哈特、边沁等为代表的分析法学派虽然也从伦理道德角度观察法律，但他们认为，法律的本质不在于符合某种普遍性的道德价值，而在于它是由社会权威机关制定或认可的。因此，“法律是什么是一回事，法律的好坏是另一回事”。^{[7](P184-185)}他们主张“恶法亦法”。正如边沁所说：“被承认有权制定法律的个人或群体为法律而制定出来的任何东西，均系法律。”^{[8](P369)}

按照十八届四中全会决议，良法“要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观”，要“符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护”。所谓良法，是指符合法律的内容、形式和价值的内在性质、特点和规律性的法律。良法的标准表现在三个方面：在法的内容方面，必须合乎调整对象自身的规律；在法的价值方面，必须符合正义并促进社会成员的公共利益；在法的形式方面，必须具有形式科学性。^[9]笔者认为，良法应当反映最广大人民群众的意志和利益，符合公平正义要求，维护个人的基本权利，反映社会的发展规律。立法要坚持以民为本、以人为本，努力反映社会发展的客观规律，反映国情民情。具体而言，良法至少应当符合以下标准：

（1）反映人民的意志和根本利益。良法应当是最广大人民群众利益和意愿的反映，而不是地方利益、某一部门甚至是某一利益集团的产物。民之所欲，法之所系。要使每一项立法都反映人民意志，保障人民权利，得到人民拥护，努力避免立法的部门化和地方保护主义法律化倾向。在法律的制定过程中，各种利益诉求的争执与博弈必不可少，立法者应对此进行有序引导，按照一定的程序真正把最广大人民群众的意志和意愿反映在立法中。为了实现这一目的，在立法程序上，不仅要做到民主立法，也要“开门立法”，要把公正、公平、公开原则贯穿于立法全过程，尽力扩大民众参与，充分听取各方面意见，广泛汇集民众的意见和智慧。要完善体现权利公平、

机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到全面落实。

(2) 反映公平正义等价值追求。真正的良法应当有坚实的价值根基。完备的法律规范体系应当统一地贯彻社会主义法治的基本价值，其中，最关键的是在法律中充分贯彻公平正义的价值理念。这就是说，在立法中要全面贯彻社会主义核心价值观，每一部单行法律、每一个条文都应当体现公平、正义的要求。正如《法国民法典》之父波塔利斯所指出的：“实定法是永恒的正义的要求，一切立法者都不过是这种永恒正义的诠释者，否则一切法律都会具有随意性和不确定性。”^[10]“法乃公平正义之术”。正义首先是一个法律范畴，也是法律的基本价值，没有正义就没有法律。在西方语言中，正义常常与法律是同一个词。许多西方思想家认为，正义是法的实质和宗旨，法只能在正义中发现其适当的和具体的内容。在这点上，东西方的看法是一致的。中国古代的“法平如水”、“法不阿贵”等，都表达了同样的思想，即法律应当以公平正义等价值理念为其正当性的来源，并且以实现公平正义为其主要目标。正如约翰·罗尔斯在《正义论》中所指出的：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”^{[11](P3)} 所以，良法首先要以正义为价值核心。

(3) 符合社会发展规律。法律本身是一种社会现象，应当能够起到维护社会秩序、保障社会安定有序的作用，其必须有效反映社会发展、演进的规律，并通过完善的立法技术将这些规律整合为法律规则，最终促进社会发展。为此，必须强调科学立法。立法本身是一门科学，要求立法者能够按照科学的要求，准确把握经济社会发展的规律、对未来的发展作出一定前瞻性的预见，并且能够引导市场秩序朝着正确的方向发展，而不是盲目地交给市场这个无形的手去控制。同时，要做到重大改革于法有据，发挥立法对改革和经济社会发展的引领推动作用。立法应当成为引领改革的推动力，这就要求立法具有一定的前瞻性，而不只是事后确认改革成果，在改革过程中，应当变“政策引领”为“立法引领”。这就

要求立法必须做好顶层设计和总体规划，做好立法规划和立法决策。此外，立法还应当为未来的改革预留空间，避免对未来的改革设置过多的障碍。立法者需要考虑“人类社会的性质，社会科学所需要运用的技术”，适度预见和引导社会的发展。^{[12](P115)} 立法既要保持其适度抽象性，又要使其具有可操作性。在立法过程中，还应当保持法律规范内部价值的统一性，统筹协调各部门法律之间的关系，避免不同法律规范之间出现价值取向向上的冲突，影响法律的实施效果。

(4) 要反映国情、社情、民情。“法与时转则治，治与世宜则有功。”（《韩非子·五蠹》）法律作为一种社会生活规范，其本身就是追求良好有序的社会效果。庞德指出：“法律的工作，可以说是一种社会工程（social engineering）的艰苦工作，它是一种能努力满足众人的需要及欲望，能为众人所分享生活必需品一样的工作，这就是因为法律的目的旨在实现社会正义。”^{[13](P71-72)} 法律要充分发挥调整社会生活的效果，就必须密切联系实际，解决现实存在的问题。自改革开放以来，我国的经济取得了巨大的成就，但也因此产生了贫富不均、社会冲突加剧、环境恶化等问题，这与我国的制度不完善存在密切关联，即在经济社会发展过程中，相关的规则设计和制定落后于经济社会发展的实践。这要求我们一方面要根据现实问题加强立法，同时也要使立法保持一定的开放性，以适应社会发展的需要。另一方面，要根据国情、社情与民情的发展变化不断修改和完善法律。法律要与社会的发展进步同行，要根据社会的变化坚持立改废释并举，以增强法律法规的及时性、系统性、针对性和有效性。

(5) 具备科学、合理的体系。法律只有实现外在规则体系的一致性、内在价值体系的一致性、逻辑上的自足性以及内容上的全面性，才能有效发挥调整社会生活的作用。美国学者富兰克林指出：“每个法律条文，都表现出存在的理性，而条文的结构整体也呈现出组织的原则。”^[14] 法律的各部分内容应当相互协调、相互配合，而不能相互冲突。良法要求基本覆盖社会生活的基本方面，实现社会的规则治理，同时实现法律与道德、习惯以及社会自治规则等方面的分工与协

调,形成完备的、融贯的、科学的规则系统。

(6)符合法定程序,具有程序正当性。法律是全民意志的反映,其必须具有程序正当性。即便法律的内容属于良法,但如果在创制程序上有瑕疵,那么实际上也不符合良法的标准。

“法令者,民之命也,为治之本也。”(《商君书·修权》)依法治国,良法先行。良法要求把每一部法律真正打造成能够在社会生活中发挥重要调整作用的精品。

二、善治是法治之目标

“治民无常,唯法为治。”(《韩非子·心度》)法治追求的目标并非仅仅是获得良法,关键是通过良法之治实现“善治”。中国几千年的历史中,有的阶段政通人和、百业兴旺、路不拾遗、夜不闭户,被称为“盛世”。一般认为,这已经是善治。《史记·商君列传》描述商鞅变法之后的秦国社会形态:“道不拾遗,山无盗贼,家给人足……乡邑大治。”这其实也是当时善治的理想状态。盛唐时期,民富国强,社会生活中“牛马遍野,百姓丰衣足食”,四海升平,八方宁靖,经常被史学家称为“大治”。实际上,社会发展到今天,善治的标准并不完全一样。我国历史上出现了“文景之治”、“贞观之治”、“开元盛世”、“康乾盛世”等所谓的“盛世”,这表明,与同时代其他地区或者与此前的社会发展相比,当时的社会经济发展水平达到了较高的程度,在社会治理层面无疑是成功的,这也使得中华文明曾经在世界上长期处于领先地位。今天我们要实现中华民族的伟大复兴,毫无疑问要从古代的治国理政中吸取经验,承继古代善治的思想,但同时也要关注现代社会经济发展和民主法治发展的趋势,深化善治的内涵。

何为善治?联合国亚太经济社会委员会在其发布的《什么是善治?》中,对于善治提出了八项标准,分别为共同参与(Participation)、厉行法治(Rule of law)、决策透明(Transparency)、及时回应(Responsiveness)、达成共识(Consensus Oriented)、平等和包容(Equity and inclusiveness)、实效和效率(Effectiveness and efficiency)、问责(Accountability)。^[15]笔者认为,“善治”中

的“治”包含以下双重含义:一是指一种治理的方式和模式。作为一种治理模式,善治本身是良法之治。其实质就是要全面推进依法治国的战略方针,把法治真正作为治国理政的基本方式,真正实现国家治理的现代化。二是指一种秩序、一种状态、一种结果。正如菲尼斯教授所指出的:“法治通常是指法律制度得到合法地、良好运作的一种状态。”^{[16](P270)}所谓“天下大治”,指的就是善治,其最终目的是实现人民生活幸福、社会和谐有序以及国家长治久安。建设一个政治开明、经济发达、人民幸福、国泰民安的法治国家,就是我们要追求的善治。作为一种治国理政的方略,善治应当包括如下几个方面的内容:

(1)善治是民主治理。善治的关键是实现全体公民共同参与国家和社会的治理,而在现实社会中,民主是此种参与的最佳方式。民主治理正是我们所说的“善治”与封建社会善治的根本区别所在。“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^{[17](P144)}我国是社会主义国家,国家和社会的治理本质上应当是人民群众当家做主,依法管理国家、管理社会。只有让最广大人民群众参与国家治理,才能在最广泛的范围内汇集民众智慧,提高国家和社会治理的科学性,并使此种治理符合最广大人民群众的根本利益。我国《宪法》第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”民主需要一定的制度保障,这就要求将民主法治化。在中国共产党的领导下,全国人民通过人民代表大会,将自己的意志转化为国家的法律,并通过法律切实保障人民群众依据宪法和法律所享有的治理国家的权力。依法治国与人民当家做主密不可分:一方面,法治以民主为前提,依法治国要坚持人民的主体地位,在民主基础上的法治才是真正的人民的法治,否则就只是所谓少数人的“法治”。所以,民主是依法治国必备的政治基础。另一方面,民主又必须依靠法律来保障。人民群众管理国家和社会都是通过宪法和法律规定的权限与程序进行的。民主的完善必须要通过法律使其制度化 and 程序化,并由法律提供充分的制度保障。^[18]总之,离开民主搞法治,会使法治丧失根基,无法真正建立法治国家;而离开法治搞民主,必然会导致社会混乱无

序，甚至出现无政府的混乱状况，也无法真正实现民主。所以，推进依法治国的战略方针必须与社会主义民主政治的建设相配合、相协调。

(2) 善治是依法治理。德国著名法哲学家拉德布鲁赫有句名言：“民主的确是一种值得赞美之善，而法治国家则更像是每日之食、渴饮之水和呼吸之气。”^{[19](P49)} 这就是说，仅仅强调民主并不能自然实现法治。要实现社会有效治理，需要在民主的基础上全面推进法治。依法治理的内涵非常丰富：一是全面推进法治国家、法治政府、法治社会的建设。只有通过法律对公权力进行规范和约束，才能真正保障私权利。在此意义上，法治要从根本上约束和限制公权力，为公权力套上“紧箍咒”。一个成熟的法治社会，不仅要通过法律约束老百姓，更要约束官吏，并有效制衡公权力，在私主体受到公权力的侵害之后，法律应当对其提供充分的救济。^{[20](P5)} 总之，只有建立法治政府，才能真正将权力关进制度的笼子中，也才能切实保障公民的合法权益不受侵害。二是要利用法治化解社会矛盾，维护社会安定有序、长治久安。要实现社会的和谐稳定，需要通过法治解决纠纷，化解矛盾，平衡利益冲突。现阶段社会贫富之间的矛盾、官民之间的矛盾，并非不可调和的冲突，应当通过法治的手段加以解决。法治的优点在于，它通过规则之治，使人们通过具有平等性、交涉性和可预期性的程序规则解决矛盾和冲突。法治是现代社会化解矛盾、解决冲突最有效的方式。三是要依法保障人权，保障民生，维护全体社会成员的基本权利。保障人权、维护全体社会成员的基本权利、保障民生也是善治的基本内容，在具备良法的情况下，在客观上还需要有独立、廉洁的司法和执法机关予以保障。

(3) 善治是贤能治理。善治是贤能之治，即注重选择贤与能参与国家和社会治理。我国古代治国理政的重要经验是通过选举贤能的人来治理国家。儒家学说的核心即在于“举贤才”（《论语·子路》），即选贤任能、贤人治理。贤能一般是指有德有才、德才兼备的“君子”。孔子说：“君子尊贤而容众，嘉善而矜不能。”（《论语·子张》）孟子则强调“尊贤使能，俊杰在位”（《孟子·公孙丑上》）。在西方，柏拉图将

“哲学王”治理尊为最理想的治理选择^{[21](P262)}，与我国古代的贤能之治异曲同工。笔者认为，古代的贤能之治在本质上属于人治而非法治，不能将此种善治等同于当今法治时代的善治，但这并不意味着我们要将贤能之治排除在外。事实上，贤能之治也是我们现代法治社会中善治的一部分内容，因为善治的主体仍然是人，这些人应当真正具有治理国家的能力、具有较好的道德品行和较高的素质。要实行贤能之治，就必须真正施行科教兴国、人才兴国战略，开启民智，培育人才，并完善人才评价、选拔和任用机制，真正使个人学有所用，人才各得其所、人尽其用、人尽其才，个人才能得到充分施展，个人智慧得到充分发挥，个性得到全面发展。

(4) 善治是社会共治。当今社会，因全球化的推进和社会经济生活的发展变化，国家治理和社会管理的理念也在发生深刻的变化，主要体现为从传统上单纯的统治（government）理念转向治理（governance）理念，从单纯依赖政府的管理转向多种社会治理方式的结合。^[22] 国富民强、社会长治久安需要各种社会治理方式和治理机制的有效衔接与配合，为此，社会共治强调实现社会自治与社会管理的有序衔接。在我国社会转型中出现的食品安全、环境污染、诚信缺失等问题，都是复杂的、综合性的社会问题，需要通过社会共治才能解决。习近平总书记强调，治理与管理虽然仅一字之差，但其体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。治理与管理存在本质区别，主要表现在：一方面，在管理模式下，主要强调政府的行政强制；而在治理模式下，要发挥全社会的力量，形成民众对社会治理的广泛参与，充分发挥私法自治的功能，激发社会的活力，推进社会组织健康发展，实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动，形成国家治理与个人权利行使、保护之间的有序衔接。另一方面，管理具有单方性，是从政府的角度对社会进行管理；而治理模式则具有多面性的特征，强调多方主体共同参与到社会事务的治理之中。在治理的模式下，政府依法有权行使公权力，但需要运用协商和沟通的机制，充分反映协商民主的精髓，尊重民意，听取民声，反映民意，吸纳民智，注重吸纳公众的广泛参与。总

之，社会治理是综合了法治与其他治理机制的制度安排，是信息机制、决策机制、评价机制以及监督机制等各种机制的有机整体，按照此种社会共治的形式进行社会治理，是善治的基本方式。

(5) 善治是礼法合治。中国传统社会的治国经验就是“礼法合治”、“德主刑辅”。^[23] “礼”在我国有几千年的历史，对人们的行为有潜移默化的影响，其内化于心、外化于行，是我国古代治国理政的重要经验。在社会主义法治建设中，也应当注重发挥“礼”对人们行为的调整作用，以促进法律的有效实施，从而实现良好的社会治理效果。十八届四中全会决议指出，坚持依法治国和以德治国相结合。一方面，要在全面推进依法治国的过程中充分发挥道德的教化作用，法律是最低限度的道德规则，其调整范围是十分有限的，大量的生活领域还主要依靠道德规则进行调整。“国无德不兴，人无德不立。”司马迁在《史记·太史公自序》中也言，“礼禁未然之前”，而“法施已然之后”。这就是说，道德规则重在对人的行为进行事先的教化，重在对相关违法行为进行预防，而法律规则主要是对违法行为进行制裁，主要进行一种事后的预防。从今天来看，法律也要积极发挥预防和引导的功能，但社会的道德教化是法律能够有效实施的前提，法治本身就是一种规则之治，只有全社会人人诚实守信，崇尚道德，遵守规矩，才能奠定良好的法治基础。另一方面，需要充分实现法律和道德的互动，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

三、法治是良法与善治的有机结合

十八届四中全会决议指出，良法是善治之前提，这就深刻地阐述了良法和善治的相互关系。从根本上说，法治就是良法和善治的有效结合。十八届三中全会决议提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理现代化的目标是治理的良善化，而治理的良善化依赖于治理的法治化。法治是一种与人治相对立的治国方略，法治是现代国家的重要标志，法治能力是最重要的国

家治理能力。法治化既是国家治理现代化的重要标志，也是国家治理现代化的核心内容。在实现国家治理体系和治理能力现代化这一目标下，全面深化改革的重点之一，就是推进依法治国方略的具体落实。全面推进依法治国需要全面深化改革，全面深化改革也需要全面推进依法治国。正是在这一背景下，党中央首次将依法治国确立为党的十八届四中全会的主题，而全会通过的关于推进依法治国的决议就与十八届三中全会推进全面深化改革的决议形成了姊妹篇。全面深化改革的核心是全面推进依法治国，从而推进国家治理的现代化，实现善治的目标。法治是经人类社会历史证明最为有效的社会治理方式，要避免有法无治，应当将良法与善治结合起来。

首先，要以良法促善治、保善治。在中国古代社会，凡是所谓“盛世”时期，虽然主要是人治，但也有自成体系的法律制度。例如汉唐盛世期间，就形成了比较完备的法典。今天，我们要实现善治，必须充分发挥立法的引导作用。一方面，只有良法才能出善治。因为良法能够最大限度地得到民众的认同和遵守，从而最大限度地发挥法治的功效，因此，需要通过立法规定相关的程序、制定行为规则、划定行为自由的界限等方式，达到合理配置社会资源、合理分配权利义务、明确权力与责任等目的。只有制定了良法，治理才有充分的依据。善治本身是规则之治，没有良好的规则、规则缺乏、规则相互冲突，均不能实现善治。另一方面，只有良法才能保善治。善治的应有之义就是厉行良法，善治的各项治理方式都必须靠良法来确认。良法之治也是善治要追求的目标。“法立而能守，则德可久，业可大。”（朱熹：《论语集注》）也就是说，只有确立法度并且严格坚守，事业才有可能壮大。法治所蕴含的良法价值追求与治理相得益彰。善治的依据是良法。基于对“良法是善治之前提”的深刻认识，我们党提出，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。这一主张实际上就是要为最终实现善治奠定良好的规则基础，充分体现了通过良法来实现善治的理念。

其次，善治以贯彻实施良法为核心。“徒法不足以自行”，仅仅只有良法，不能当然实现善

治，也不能实现法治。虽然我国法律体系已经形成，但法律体系只是解决了立法层面的问题，并没有解决法律的实施及其实效。法律的生命力在于实施，只有在法律体系得到有效实施之后，才能形成法治体系。因此，十八届四中全会提出建设法治体系的目标，强调要将已制定出来的良法真正转化为行动中的法。“法令行则国治，法令弛则国乱。”（王符：《潜夫论·述赦》）建设法治体系，不仅要“形成完备的法律规范体系”，还要形成“高效的法治实施体系”、“严密的法治监督体系”和“有力的法治保障体系”。法治体系与法律体系相比，其内涵更为丰富，不仅包含了立法，而且更强调执法、司法、守法、法律监督等动态的过程，包含了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”等内容。法律体系只是一个静态的概念，并不包括法律的实施以及实施的效果等动态的内容，而法治体系则是一个立体的、动态的、有机完整的体系，按照十八届四中全会决议，需要实现从法律体系向法治体系的转变，而建设法治体系就是要实现善治。可见，十八届四中全会决议为依法治国战略方针的实施提出了更新的目标和更高的要求，彰显了我们党治国理政方式的重大转型，表明我国的依法治国蓝图已经进入新的阶段。

第三，良法和善治必须有机结合，才能体现法治的基本内涵。良法之治也是善治要追求的目标。法治所蕴含的良法价值追求与善治相得益彰。推进治理能力的现代化、法治化，关键是实行良法善治，把法治理念、法治精神贯穿到政治、经济、文化、社会和生态建设之中。要达到建设法治中国的目的，需要把法治作为一种与人治相对立的治国方略，强调依法治理，不仅要求具备“依法办事”的制度安排及运行机制，而且强调法律至上、制约权力、保障权利、程序公正、良法之治等精神和价值。依法治国、依法执

政、依法行政应当共同推进。法治的精神最终都指向善治。今天，无论是化解经济发展过程中产生的利益冲突，突破改革中遇到的阻力和障碍，还是解决因社会贫富分化所引发的不公平现象，摆脱权力失控所带来的腐败困扰，都需要法治在全社会落地生根。

良法和善治必将形成良好的秩序和状态。古人所说的“天下大治”，也表明了“治”包含社会状态层面的含义。此处的“治”强调其目的意义，这种状态的具体体现就是政治清明、社会公正、国泰民安、长治久安。建设法治国家，推进法治昌明，是党和政府的奋斗目标，是亿万人民的美好期盼，是实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必然选择。厉行法治，将使一个社会生机盎然、永续不绝、生生不息；厉行法治，将使中华民族屹立于世界民族之林。自清末变法以来，法治成为中国人矢志不渝的梦想。百年以来，虽然中国的社会发展与法治建设历经坎坷，但是法治梦始终是中国人不懈追求的社会理想。十八届四中全会决议描绘了法治建设的新蓝图，提出建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的战略目标，并对依法治国方略实施的具体步骤作了全面部署和顶层设计，表明我国的法治建设已经进入新的历史阶段。

十八届四中全会决议内涵丰富，确立了建设法治体系与法治国家的总目标。在这一背景下，良法、善治是具体实现方式及发展目标的展开和概括，为我们建设法治体系与法治国家提供了路径。十八届四中全会决议提出的良法、善治的目标源自对法治内涵的深刻把握，充分借鉴了世界各国的发展经验，同时充分结合了我国的历史与现实，是未来我们建设法治国家的基本指针。我们正在走向一个崇尚法治、信守法治、厉行法治的新时代，虽然道路漫漫，但目标已经确定，前途一片光明。

参考文献

[1] [2] 亚里士多德：《政治学》，北京，商务印书馆，1997。

[3] Portalis, “Discours préliminaire sur le projet de Code civil”. Jean-Etienne-Marie Portalis. *Discours et rapports sur le Code civil*. Centre de Philosophie politique et juridique, 1989.

[4] Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*. Volume 2, *Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Translated by Thomas McCarthy, Boston: MA. ; Beacon Press, 1987.

- [5] 转引自石茂生：《论法治概念的实质要素——评亚里士多德的法治思想》，载《法学杂志》，2008（1）。
- [6] 雷蒙德·瓦克斯：《法哲学》，南京，凤凰出版传媒集团，2008。
- [7] John Austin. *The Province of Jurisprudence Determined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- [8] 边沁：《道德与立法原理导论》，北京，商务印书馆，2000。
- [9] 李桂林：《论良法的标准》，载《法学评论》，2000（2）。
- [10] 波塔利斯等：《法国民法典开篇：法国起草委员会在国会面前的关于民法典草案的演讲》，载何勤华主编：《20世纪外国商法的变革》，北京，法律出版社，2004。
- [11] 约翰·罗尔斯：《正义论》，北京，中国社会科学出版社，2005。
- [12] Geoffrey Samuel, *Epistemology and Method in Law-Applied Legal Philosophy*. Dartmouth Pub. Co., 2003.
- [13] Roscoe Pound. "Sources and Forms of law". *21 Notre Dame L. Rev.*, 1946 (27).
- [14] Mitchell Franklin. "On the Legal Method of the Uniform Commercial Code". *Law and Contemporary Problems*, 1951 (2); William Hawkland. "Uniform Commercial 'Code' Methodology". *University of Illinois Law Forum*, 1962 (291).
- 着 [15] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. "What Is Good Governance?". <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- [16] John Finnis. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1980.
- [17] 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》，北京，中央文献出版社，2005。
- [18] 李林：《当代中国语境下的民主与法治》，载《法学研究》，2007（5）。
- [19] 拉德布鲁赫：《法律智慧警句集》，北京，中国法制出版社，2001。
- [20] 宋功德：《建设法治政府的理论基础与制度安排》，北京，国家行政学院出版社，2008。
- [21] 柏拉图：《理想国》，北京，商务印书馆，1997。
- [22] 俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》，2002（1）。
- [23] 段秋关：《中国传统法律文化的形成与演变》，载《法律科学（西北政法学院学报）》，1991（4）。

Rule of Law: Good Law and Good Governance

WANG Li-ming

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Rule of law is the organic combination of good law and good governance. Law is an important instrument for good governance, which is but conditional on the goodness of law. Good law is the embodiment of people's wills and interests and reflects the values of fairness and justice. It must be consistent with the law of social development. Meanwhile, good law should be a scientific and rational system, which reflects the circumstances of the nation, the society and the people. Good governance serves the end of rule of law, encompassing such contents as democratic governance, governing according to law, governing by virtuous officials, collaborative governance, and governance with both law and morality. To construct the system of rule of law, it is necessary to promote good governance with good law.

Key words: rule of law; good law; good governance

(责任编辑 李 理)