

# 改革开放以来世界城市 治理法治化的进程

李步云

(中国社会科学院, 北京 100720)

**[摘要]** “世界城市”诸多指标中, 法治是核心要素之一。30 年来, 中国已走上法治道路, 其中大城市的法治建设作了重要贡献。依据世界和中国经验, 世界城市的法治化应走“强政府”“大社会”的路子; 应创建“法治型”政府, 关键是做好人权保障和权力制约; 应创建“服务型”政府, 将“职责”置于“职权”的优先地位。北京作为“世界城市”, 未来仍应十分重视法治建设。

**[关键词]** 世界城市; 治理; 法治化

**[中图分类号]** D902      **[文献标识码]** A      **[文章编号]** 1002-3054 (2009) 05-0045-03

法治是全人类的价值追求, 是社会文明进步的重要标尺, 是国家长治久安的根本保证。法律植根于人类社会始终存在的三大矛盾, 即秩序与自由、权威与服从、利益彼此之间的冲突。而法治的产生和发展又同城市的产生和发展密切相关。历史表明, 古代中国自给自足的自然经济所派生的宗法社会、乡土社会, 难以产生近代意义上的法治。西方古代城市陌生人居多; 11 世纪以来, 西方自治城市制定的城市法直接催生了近代法治的产生。人类进入全球化以来, 法治已成为世界城市的常规治理方式。由世界城市<sup>[1]</sup>的诸多特点所决定, 法治已经成为衡量世界城市诸多指标中的核心内容。例如政府作用、管理绩效、经济增长、生活质量、吸引外资能力、安全与秩序等, 都同一个世界城市的法治状态密切相关。

1978 年 12 月, 党的十一届中央委员会第三次会议以来, 中国进入了改革开放的新时代, 同时也开始走上了法治的道路。1997 年, 第十五次代表大会正式将“依法治国, 建设社会主义法治国家”作为治国基本方略和奋斗目标确立下来。1999 年, 第四次修改宪法, 全国人大将这一治国基本方略和奋斗目标庄严地规定在宪法

中。30 年来, 我国的法治建设取得了重大成就。我国不仅已经初步建立起一个社会主义法律体系, 而且现代法治的法制民主、法律平等、人权保障、权力制约、依法行政、司法独立、程序公正、党要守法等原则, 在法律制度中开始得到体现, 法律的权威也越来越得到党和国家机关的维护与尊重。我们坚持“以经济建设为中心”、建立市场经济、实行对外开放、构建和谐社会的战略所取得的成功, 我们在发展经济上所取得的飞速进步, 都是同中国法治的进步分不开的。西方有人说, 中国在经济上取得的令世人震惊的成就, 不是因为有法可依、有法必依, 而是因为无法可依、有法不依。这种观点是不符合事实和逻辑的。

世界城市治理法治化的国际经验和中国的实践都已表明, “强政府、大社会”的治理方式是总的历史走向。这种治理特点要求将法治作为世界城市最普遍、最经常、最重要的治理手段。中国在由计划经济向市场经济的转型过程中, 客观要求政府职能发生重大转变, 放弃国家包揽所有社会事务的做法。因而学者普遍认为, 应实现“小国家、大社会”格局。但是, 近年来一些学

**[收稿日期]** 2009-09-12

**[作者简介]** 李步云 (1933 - ), 男, 湖南娄底市人, 中国社会科学院荣誉学部委员, 博士生导师。

者对此提出了质疑,认为在市场经济条件下“大社会”是历史的必然,社会的力量应当强大。但“小国家”的提法和概念有可能导致政府无所作为,对经济活动以及瞬息万变的国内国际事务放任自流。对世界性城市来说,尤其需要一个权能广泛、人力财力投入大的“强政府”,以应对经济发达、交往频繁、人口众多又构成复杂,事务广泛而又多变的现实状况。然而“强政府”又面临保障市民权利和制约政府权力以及社会安全和政府诚信等严峻课题,这就要求这样的“强政府”不仅要“高效”,而且要“合法”。因此,建设一个“法治政府”尤为必要。

当然,“大社会”,即一个非常发达的市民社会,不仅对广大农村和城镇的社会自治是必要的,而且对大城市包括世界城市,同样是重要的。市场可能“失灵”,政府也可能“失灵”。政府“万能”的信仰是靠不住的。因此,加强培育社会力量,完善市民社会建设,近几十年来已成世界性潮流。例如,美国纽约市超过40%的公共服务是由非政府组织完成的<sup>[1](P389)</sup>。在中国,包括各种社会团体、企事业单位、非营利和非政府组织以及社区在内的民间组织,作为个人和政府的桥梁,在缓和它们之间的矛盾与脱节方面所起的中介作用以及促进政令畅通,已日益显示其重要性,并在城市的各个公共事务领域形成了政府与社会“齐抓共管”的局面。同时,市民社会可以促进政府治理的法治化,市民社会的一切组织与活动,自然都应纳入法治的轨道,成为“法治国家”建设不可分割的重要组成部分。

世界城市治理的法治化,关键在于政府依法行政。由世界城市的性质、特征、地位和功能所决定,在全球化、信息化时代,世界城市行政权力日益强化,是国际上一种普遍的现象和趋势。中国的情况同样如此。国务院2004年颁布了《关于全面推进依法行政的实施纲要》,提出了七个方面的措施与任务,要求在10年内建成“法治政府”。在行政权力日益强化的今天,如何更好更有力地加强对政府权力的监督和对公民权利的保护,日益显得重要和迫切。中国对行政权力的多元监督制度正在逐渐形成和完善。内部监督包括监察、审计等专门机关的监督与行政复议及政府法制工作机构的监督。外部监督则包括权力

机关、审判机关和检察机关的监督以及各种社会监督如信息公开制度和公众举报和媒体监督制度。与此相适应,对公民权利的保障与救济的力度正在逐步加强。鉴于中国权力腐败的严峻形势和世界城市在改革开放中所处的战略地位,北京、上海、广州等国际性大都市,在权力制约与人权保障方面都为全国起了示范与带头作用。所有这些制度也都已纳入法治的轨道,依靠法治予以推进和保障。

中国在世界城市的政府治理上的另一个转变,是创设“服务型”政府。这也是现今的世界潮流。2007年党的十七大明确提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的目标,要求“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开”。国家权力与公民权利的一个重要区别是,在法律表现形式上,公民的权利与义务是截然分开的,其中权利是第一位的。政府权力的职权与职责是不分的,宪法与法律赋予某一国家机关或工作人员以某项“职权”,同时也意味它必须承担某项“职责”,其中“职责”是第一位的。换句话说,对政府及其公务员而言,它享有某种“职权”,首先就要承担与履行某种“职责”。人民主权是现代民主赖以建立的理论依据和根本原则。它昭示,国家的权力是人民赋予的;不是国家的权力产生公民的权利,而是相反,国家权力是手段,公民权利是目的;政府存在的意义、目的和价值,就是为实现公民的权利服务。由于世界城市人口众多,事务繁杂,行政权强大,很容易产生只重视管理而忽视服务的传统行政风格。这就需要强调政府的首要任务在于为市民提供服务,需要树立法治理念与弘扬法治精神。

诉讼案件数量惊人,司法资源非常紧张,已经成为世界城市普遍存在的严峻形势。例如广州市最近几年,个别法院的法官一年需承办的案件在300件以上。解决这一问题的办法,除加大人力财力投入,强化违法犯罪的预防机制如中国行之有效的“综合治理”这一基本的手段和出路;另一个根本性和长远性的出路是发展各种非诉讼纠纷解决机制。“调解”本来是东方的传统,但

非诉讼纠纷解决机制（英文简称 ADR，即 Alternative Dispute Resolution），“二战”后开始在西方流行开来。在纽约等世界城市，这种机制和方式已经相当发达。非诉讼纠纷解决机制的好处在于，有利于缓解司法资源紧张压力，降低社会成本，扩大民主参与，促进社会和谐，适应法治“可持续发展”的需要。中国改革开放 30 年来，由于社会处于急剧的转型期，曾长期实行“严打”政策。近几年来，自从提出了“以人为本”的科学发展观和构建和谐社会的目标后，我国实行了“宽严相济”的刑事政策。司法制度改革中强调简易程序、诉讼调解等制度的重要性，各种

形式的非诉讼纠纷解决机制得到了进一步健全、发展和完善。大城市在这方面的工作成效也十分显著<sup>[2] (P490)</sup>。

中国的法治建设虽然已经走过了 30 年历程，但实现法治国家的理想状态，还需要经过几十年的努力。北京作为名实相符的“世界城市”，过去在我国法治建设中作出过重要贡献，未来仍应十分重视法治建设。我们有责任也有条件和能力在“世界城市”治理的法治化方面创造新的经验，为中国法治和世界法治作出自己应有的贡献。

注释：

[1] “世界城市”（World City）是 1915 年由苏格兰城市规划师格迪斯（Patrick Geddes）提出的概念。一般用来指对世界或多数国家有重大经济、政治、文化影响的国际化城市。世界城市的经济实力雄厚，是世界经济、贸易和金融的中心，在世界经济中具有强大竞争力和影响力；人口规模和辐射范围较大，与周边数量众多的中小城市形成大都市群；具有不可替代的优势地理位置和人文资源，在政治、经济和文

化等活动领域中的某个或某些方面具有鲜明特征，在国际上或区域内能够发挥重大作用。张志铭等. 世界城市的法治化治理——以纽约市和东京市为参照系 [M]. 上海：上海人民出版社，2005.

[2] 如上海市 2005 年上半年各调解组织共制作人民调解协议书 5454 件，协议书履行率超过 99%。上海法治建设蓝皮书（2003—2005）[M]. 上海：上海人民出版社，2006.

## Several Questions on Rule of Law of the City Governance in the World

LI Bu-yun

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** The emergence of the rule of law originated in the three major contradictions existing throughout the human society, and also related to the west cities' s autonomy. The rule of law is one core of the elements of the “World city”. China has been on the road of the rule of law for 30 years and the construction of the rule of law has made important contribution. According to the experience of the world and China, the rule of law should take the way of “strong government” and “big society”, create the law-oriented government, which key is to guarantee human rights and restrict the power, create the service-oriented government of the “responsibilities” prior to the “power”. As a “world city”, Beijing should attach great importance to the construction of rule of law.

**Key words:** world city; governance; rule of law

(责任编辑：何 群)