

政府价值治理中的法治观及其实现

谭清值¹

【摘要】政府价值治理是立足政府治理实践而萃取的一个描述、分析性概念。政府动用公共权力、财力等资源进行价值生产、动员、整合等活动中的法治观问题，成为“价值治理”理论迈向深入发展的一个前置性议题。当前宪法法律上的核心价值观条款昭示了“民主+形式合法性”版本的形式法治观，它可以为政府价值治理供给具有较弱合法化论证能力的“薄规范”。但政府价值治理中“整合+权利”版本的实质法治观具有理论和现实层面的优越性，它能够提供正当、持久的“厚规范”支撑。为了更好夯实政府价值治理的实质法治观，可以从宪法价值环境、法律规范化建设、行动模式等方面着力推进。

【关键词】政府治理 价值治理 核心价值观 实质法治

引言

伴随改革开放的不断深入，中国的国家能力获得了长足的发展。为了有效回应中国治理绩效背后独特的深层机理，学界在国家治理层面提出“价值治理”这一富有解释力的分析理论。所谓“价值治理”，即“通过价值实现治理”，在国家治理中是指政府作为治理主体，通过价值观生产和价值动员整合机制，对包括政府自身在内的组织、市场、社会实施的一种公共治理行为。¹但是，当前国家治理的主导面向是制度治理，它聚焦于规范层面体制机制的现代化建设。同时，以技术化、数字化赋能为旨趣的技术治理(含数字治理)成为国家治理的另一个重要面向。²不过立足治理实践，价值治理是国家治理的重要构成之一，这一构成却被我们在理论上严重忽视了。为了措辞简约，本文将政府治理中的价值治理简称为“政府价值治理”，同时本文的政府是“大政府”概念，包含执政党、立法者、司法者等在内。

政府价值治理是立足治理实践而萃取的一个描述、分析性概念。那么，面向价值治理现实，政府及其执行机关动用公共权力、财力等资源进行价值生产、动员及整合实践活动背后，是否以及如何契合法治理念呢？可以说，政府价值治理中的法治观问题成为了“价值治理”理论迈向深入发展的一个前置性议题，亟需在理论上获得阐明。富有趣味的是，社会主义核心价值观融入法治建设的实践，³成为中国乃至世界立法史上一个颇具深刻意味的法治现象。它除了旨在“培育和践行社会主义核心价值观”，另一个重要但被轻视的功能目标，是为政府价值治理实践奠定规范基础。既有研究主要是梳理分析核心价值观入法入规实践，提出应然层面的优化或改良建议，⁴尚未见同本文议题相近的反思性研究。本文主要从政府价值治理实践与立法互动的视域剖析价值治理中的法治观，以期厚植价值治理理论命题的规范厚度。为获得更富有成效的分析，本文将形式法治观和实质法治观作为法治理念最基本的二元区分。为了更好地满足实质法治观，本文提出了一套相依相存的三阶方案。

一、政府价值治理中法治观的生成情境与意义阐释

价值治理实践的事实开展和价值治理立法的规范建构，均已经取得初步成效。在价值治理进程中“事实”与“规范”的互动，是法治观得以生成的必要情境，亦是探究政府价值治理中法治观内涵及其意义的认知条件。

(一)多元类型的价值治理实践

¹基金项目：重庆市社会科学规划项目“国家机构兜底职权规范及其实施研究”(2019BS105)阶段性成果；中国博士后科学基金第67批面上项目(2020M673109)资助

按照治理对象不同,可以将政府价值治理区分为“内部型价值治理”和“外部型价值治理”,前者是指政府对自身的组织人员开展的以信念养成、理想教育等为重要内容的价值生产、动员及整合行为;后者则是政府对“他者”开展的价值治理行动。在实践中政府不仅将自身作为价值治理的对象,而且将政府之外的多元主体一并纳入治理对象范围,可称其为“内外兼顾型价值治理”。

“内部型价值治理”的实践普遍存在于各级政府的治理行动中,比如行政系统在内部举行公务员就职时向宪法宣誓的活动。⁵ 公务员所念的宪法誓词中包含“为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗”等价值感召、动员的内容,它能够增进公务员的宪法认同,树立远大价值目标,因此其具有价值治理的属性。

观察实践,政府开展的“外部型价值治理”行动亦不在少数,较为典型的是面向公众开展价值宣传教育。以2018年实地调研的情况为例,贵州省玄铺镇通过新时代大讲堂把党的政策、文化方面的讲习传达到村民身边。截至2018年,讲习所开展了120多场活动,有5500人次听讲。⁶ 更为鲜活的实例是抗击武汉新冠疫情期间,政府在组织动员全国各地组建援鄂医疗队驰援武汉过程中所开展的有效价值治理行动。根据国家卫健委统一部署,各省卫健委发出组派医疗队援助湖北应对疫情的“号召”,众多医务工作者写出类似“若有战,召必回,战必胜”的请战书。⁷ 在广泛且有力的价值感召、组织动员下,来自全国29个省份、新疆生产建设兵团及军队的346支医疗队、4.2万多名医护人员驰援湖北。⁸ 由此足见,政府的价值治理在医疗队组建中发挥了显著的积极作用。

“内外兼顾型价值治理”的实践,可以脱贫攻坚中的价值治理为例予以展示。在脱贫攻坚过程中,形成了脱贫攻坚的共同意志、共同行动,包括政府自身在内的各国家机构、社会、市场等主体被广泛动员起来,数百万扶贫干部奉献其间。⁹ 贯穿于整个脱贫攻坚体系的组织动员本身是一种治理机制,其核心正是价值治理行动。比如,在价值取向上将扶贫塑造为全社会共同责任的社会伦理观,构建不同利益主体对治理目标、技术和标准的基本认同。¹⁰ 脱贫攻坚中政府的组织动员,正是“内外兼顾型价值治理”的生动体现,它将政府在内的众多治理主体纳入价值治理的范围。

(二)以核心价值观入法为主渠道的价值治理立法

价值治理立法以核心价值观融入法律为最重要的制度化渠道。下面力图以核心价值观入法的重点领域、表达方式、分工机制等为窗,一览价值治理立法的规范图景。

在不同法律领域,核心价值观本身体现的强弱程度均存在差异。核心价值观入法的重点领域可分三点展开:其一,民主政治领域在整个价值治理法律体系中具有政治上的“引领”“保障”作用;其二,文化教育、城乡建设管理、道德建设等领域成为核心价值观入法的重要领域;其三,最能发挥价值治理立法实际效能的领域,首推市场经济、民生发展、生态文明等法律领域。

核心价值观在规范体系中具有多元的表达方式,因为核心价值观是复杂地“融入”法律规范,而不是简单地“写入”法律条文。以法律内容为标准,核心价值观的表达方式至少包括:一是将核心价值观纳入“立法目的”条款;¹¹ 二是将核心价值观用于界定相关“法律概念”;¹² 三是将核心价值观当作某种“法定要求或义务”;¹³ 四是将核心价值观具体化为某类行为。¹⁴ 其实,可以将前述方式区分为形式表达和实质表达。所谓“形式表达”,就是法律规范文本中载明“社会主义核心价值观”的表述,前三种可归入此类;而“实质表达”则是通过更为具体的行为规范、程序机制贯彻实施核心价值观,第四种是典型。

立足于现存立法体制的基本骨架,核心价值观入法存在央地立法之间的分工机制。我国在人大制度下形成了颇具特色的立法体制,即中央统一领导和一定程度分权以及多级并存、多类结合的立法权限划分体制。¹⁵ 针对中央立法进行细致梳理,形式上载明“社会主义核心价值观”的法律为23件,而行政法规只有7件。¹⁶ 相较而言,当前核心价值观载入法律、行政法规的实例并不多。梳理当前核心价值观的地方立法实况,具有以下典型特征:其一,将核心价值观作为规范义务或要求,规定在关于地方立法的法规之中。如《哈密市制定地方性法规条例》第4条明确“将社会主义核心价值观融入地方立法”作为立法要求。其二,

在地方立法中将核心价值观以更为广泛的形式载入具有立法需求的各个领域。

(三) 由法治实践所生法治观的内涵与价值

纵观规范图景,当前法律体系主要为“外部型价值治理”提供规范依据,而针对“内部型价值治理”的法律规范则较少。纵然如此,政府价值治理实践与立法彼此呼应,已然尝试共同谱奏政府价值治理的“法治实践”序曲。不过,该序曲奏响的是何种样态、内容的法治观,进而价值治理的法治实践如何行动方才契合理想的法治观,需要深思。政府价值治理中的法治观是关于政府价值治理立法体系和执法体系的理念、学说、观点等综合内容,其内核观念是“通过法治实现价值治理”。

在理论价值上,价值治理“法治实践”这一新议题成为传统法治理论发展的新契机,亦提供了价值治理理论在地化的条件。伴随实质化的核心价值目标被纳入法律体系之中,对于法治的期待和价值整合能力都提出了更高的要求,由此价值治理的法治实践既对法治理论提出了新挑战,也提供了激活理论的新情境。

在实践价值上,价值治理法治观的反思能够防范价值治理实践行为的无序化运作,同时亦可以抵御价值治理规范基础建构的口号化、标签化风险。像核心价值观这样的实体性价值理念、精神、原则越来越多地被写入宪法和法律,但如果无法契合法治理论的准则与要求,这些实体性价值就容易变成法律的口号或标语,同时这套制度体系也无法有效指引价值治理实践。

二、政府价值治理中的形式法治观及其评判

核心价值观条款是价值治理法律体系的内核规范,具有纲领性、总括性的特质。伴随核心价值观入法不断深入,价值治理法律体系愈发壮大,它成为了反思政府价值治理中法治观的主要窗口。

(一) 核心价值观条款与“法律与道德”论题

“法律与道德”的关系论题是中西法学的经典论题,借助该论题,有益于理解核心价值观条款的规范属性。有见解认为这是一种与西方经典的“法律与道德分离命题”相反的统合方式,把核心价值观融入法治建设就是法律与道德的有机结合论。¹⁷相关政策似乎有力支撑前述的结合论。2016年《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》明确指出:“把社会主义核心价值观融入法治建设,是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求。”但细致考察会发现,只有“爱国”“敬业”“诚信”“友善”这类公民个人价值准则与公民的道德相近,国家和社会层次的价值内容却同道德相距甚远。何况,法律实证主义所主张的“法律与道德分离命题”,实际上是“这样的法”和“应该是这样的法”的分离。¹⁸分离说中的“道德”是理想、应然意义上的法律,包括了所有关于“法律应该是什么”的具有规范性质的观念。

而主张法律与道德结合论的新自然法学代表人物富勒认为,那些用以约束立法者的规范构成了法律所应具有的内道德,如法律的一般性、法律的公布、适用于将来而非溯及既往、法律的确切性等。¹⁹因此,富勒所主张的法律内道德,旨在通过法律形式上的正当性去实现法律实体上的正当性,而非直接的道德实体内容。由此,核心价值观入法,同法律与道德的分离/结合论具有一定的区别,前者更多表现为一种道德价值观实体性地融入法律规范,具有法律道德化的侧面。法律道德化的实质,是通过法律规范吸纳道德规范,并将道德的柔性调控内容纳入法律的强制执行性之中。

核心价值观条款的理论格局已经完全超越西方“法律与道德”的分合命题,在价值治理的大背景下它定格了自身的理论基调与意义。核心价值观条款为众多治理主体培育和践行核心价值观设定立法依据,成为了核心价值观融入行政、司法等多重领域的法律基础,客观上为政府价值治理提供了规范支撑。

(二) 核心价值观条款昭示形式法治观

核心价值观入法的立法实践，昭示了核心价值治理背后的形式法治观。不同于实质法治，形式法治只关注法律的权威性而非法律的正当性，因此它所关心的“法”是一种形式规则，不追问“法”的内容是否良善。依据塔玛纳哈对形式法治的分类，形式法治理论由薄弱到浓厚包含了三个版本：以法而治、形式合法性、“民主+形式合法性”。作为最薄弱版本的“以法而治”主张，法律是国家管理事务的工具。而“形式合法性”属于规则问题，这些规则应当具有明确、普遍、稳定、不溯及既往等形式性要求。第三个版本是将民主补充到形式合法性之中，使后者获得正统性。²⁰为获得更精细的理解，可据此三分法将核心价值观条款昭示的形式法治观归入“民主+形式合法性”这一版本。

理由有四：第一，借助人大立法的民主程序，使得“民主”作为一个新要素支持政府核心价值治理。第二，核心价值观入宪没有明显增加核心价值观法律条款的合宪性分量。宪法早已对核心价值观中的诸多要素做出了明确规定，同时经由宪法解释可以将部分没有明定的价值要素析出。²¹第三，当前只有少数核心价值观法律条款，能够给予政府核心价值治理以直接的规范支持。因为只有将核心价值观作为“法定要求或义务”条款具有直接的依据作用，其他的如融入“立法目的”“法律概念”等表达方式，实难作为政府开展某项核心价值治理行动的直接依据。第四，核心价值观只是庞大公共价值体系中的主体价值元素，还有诸多价值类别难以纳入其中。

（三）形式法治观的效益与局限

当前“民主+形式合法性”版本的形式法治观，亦能为政府价值治理的开展带来一定实际效益，包括两方面：其一，作为基本国策的核心价值观宪法条款，统领了分散在宪法结构各处的单项价值要素，为国家机关倡导核心价值观确立了根本依据。基本国策条款是宪法上基本权利和国家组织之外的“第三重结构”，它规定国家发展的目标，对所有国家权力具有法律上的拘束力。²²因此，各国家机关应当为实现该目标采取各类有效的措施。其二，核心价值观法律条款为政府价值治理的开展营造了良好的制度环境。核心价值观融入法律能够发挥应然层面的价值引领作用，避免价值之间的恶性竞争导致的社会价值紊乱、个体行为失范，同时亦可缓解价值竞争加剧所导致的“价值荒漠化”。如作为公民个人价值准则的“友善”，倡扬“守望相助、疾病相扶”，否定“气人有、笑人无”等负面价值观。

然而，核心价值观条款供给的是一种“薄规范”，它为政府核心价值治理行动提供的规范分量较轻，仅能承担一种较弱的合法化论证功能，对政府价值治理行为的规范指引和塑造能力有提升的空间。如果对该“薄规范”没有适当的反思，由此而生的价值治理形式法治观将存在一定局限，具体表现为：一是仅以核心价值观条款为依据的政府价值治理，容易在价值动员、整合过程中单向度强调价值观的“核心”这一侧面，而缺少对多元价值诉求的足够关怀，轻视社会主体、公民个人在价值选择上的自主性；二是形式性规则难以指导复杂的价值治理实践，容易导致执法上的负面效果。

三、从形式到实质之法治观的理论意涵

政府价值治理的理论完满性和实践科学性，迫切地需要超越形式法治观，迈向追问法律内容和效果正当性的实质法治观。

（一）政府价值治理中的实质法治观及其优越性

一切实质法治观均吸收了形式法治的要素，然后再补充进各种内容规定。基于塔玛纳哈的理论区分，实质法治观有三种版本：个人权利、尊严权（正义）和社会福利权。最普遍的实质版本是在法治中纳入“个人权利”，中强度的实质版本除了前述内容外，还包括尊严权（正义），最强的实质版本还补充了“社会福利权”这一标签。²³虽然三种版本的权利内容不同，但核心是“权利”。除了权利保障功能，现代法治国家还具有强大的国家整合功能，主要通过价值规范、组织规范等实现。我们不宜将所有美好的内容期许都赋加到法治之上，否则所获得的法治理论只是一个充满矛盾却无用的美丽话术，但“整合”“权利”两要素是现代法治国不可或缺的内容。因此，理性、有限的实质法治观可以指向“整合+权利”版本。依据该实质版本，它还要继续力图揭示价值治理背后应遵循的一般原理及其行动准则，旨在寻找有效整合、守护权利的“良法”，具体展现为：一是对价值治理法

律规范的正当性追问；二是在正当性的法律指引下，对政府价值治理行为的科学性追求。就“民主+形式合法性”版本的形式法治观和“整合+权利”版本的实质法治观关系而言，如果说前者所求是一种“真法之治”，那么后者则是真法条件上的“良法之治”。²⁴在理论演进的意义上，形式法治观和实质法治观的时间维度是历时性而非共时性的。

经由以上理论阐释，实质法治观的优越性呼之欲出，首先具体表现为理论层面的优越性。在“民主+形式合法性”版本的形式法治中，像形式合法性一样，民主实质上是空洞的，因为它们对于法律的内容必须如何没有任何规定，这些形式要素均无法确保制定和实施的法律在内容或效果上的正当性。²⁵“整合+权利”版本的实质法治观能够为政府价值治理提供“厚规范”支撑。厚规范之“厚”，就在于不仅关注规范的形式，还追问规范的正当性及其实质原则。相反，由于缺乏实质原则的限制和引导，形式法治观设定的形式原则往往易受破坏和摧残。²⁶这种形式法治具有自我毁灭性。

实质法治观亦具有现实层面的优越性。考察中国国家治理实际，政府价值治理具有迫切的现实需求：其一，国家认同与统合的现实难题依赖价值治理所发挥的重要作用。从治理的疆域和体量来看，我国具有超大型的治理规模，²⁷国家的认同与统合就成为一个需要获得实际解决的现实难题。建立超大型国家并保证其持久稳定，需要诸多因素促成其整合，而作为意识形态的道德伦理、价值信念在其中扮演重要角色。意识形态是国家合法性的三个来源之一（另外两者是政治程序、政府绩效）。在建构意识形态方面，任何国家都会付出努力。²⁸包含核心价值价值观是意识形态内容的最主要构成。其二，政府减少治理成本而提升治理效能，需要价值治理的协力助推。相较于制度治理、技术治理，政府的价值治理是一种“软治理”，作用于人们内心的价值观念发挥功用。政府价值治理能力可以说是一项基础性的国家能力。通过价值的政府治理，可以形成较为广泛的认同感和价值观，从而能够大大减少治国理政的成本。²⁹但形式法治观所供给的“薄规范”，使得政府开展价值治理的自信心不足，难以有效指导政府价值治理行为。

（二）从实质法治观审思国家中立性原则

实质法治观的理论叙事，首当其冲要面对的是国家在社会多元价值面前所持立场、姿态的理论问题。这是一个逐渐“除魅”的世界，在当前社会已经没有哪项绝对的价值可以让所有社会成员自觉遵守，人们甚至在面对价值领域冲突时可能显得无所适从，因此价值的“诸神之争”不可避免。³⁰那么，政府价值治理中的实质法治观，必不可少地需要同政治哲学里一直争论的“国家中立性原则”进行对话。

在遵循政治自由主义的国家中，国家中立性原则的承诺是把自由主义与其他政治意识形态区别开来的根本特征。按照该原则，一个政治自由主义的国家不能公开奉行某种良善生活的观念或把这种观念强加给公民，而必须在什么是“良善生活”这一问题上保持中立。³¹政治中立性原则实质上具有作为基本政治道德的自由主义平等理论的支撑，³²一定程度上是为了防范国家干预个人生活领域。罗尔斯更是进一步提出了平等主义的政治中立性原则。据罗尔斯之见，政治自由主义国家中立性原则的经典表述是：“国家不得做任何旨在偏袒或促进任何此整全性教义而非彼整全性教义的事情，或者给予那些追求某一特殊整全性教义之人以更大的支持。”³³当然罗尔斯的政治中立性原则没有完全放弃对政治价值的倡扬与主张，特别是当社会成员无法以平等的方式进行价值选择时，国家可以适当介入。

在自由主义理论传统内部，有对国家中立性原则的批评之声。作为至善论者的拉兹对于国家中立性原则的批判甚为有力。拉兹提出的自主性概念，所传达的是对于价值和文化多元论条件下现代自由社会的公民人格的想象。对自主性和多元主义的基本道德断定本身就是一种善理想的方面，它导向了一种基于宽容而非中立性的政治观念。³⁴而在社群主义者眼中，“自由主义的中立性”为个人和团体开辟了摆脱他人、团体或国家的困扰而追求他自己善观念的空间。³⁵正如内外两方面批评所揭示的，中立性只是理解政治对待多元价值问题的一个视角或态度，而且“中立性”本身就代表了许多价值信条。更何况，文化价值不仅是个人的取向，同时也是公共事务，任何个人的价值选择都离不开公共的价值标准。³⁶因此，国家中立性原则不意味着国家完全放弃价值治理，意识形态建设仍然是标榜国家中立性原则的英美等国家的重要治国内容。

我们建国的政治哲学有别于西方的自由主义传统，自然不能简单照搬挪用政治自由主义传统中的国家中立性原则，对我国政府价值治理的理论正当性问题评头论足。以宪法为窗口，奠基于中国传统文化和社会主义文化基础上的中国宪法，承继了集体主义价值取向，区别于以自由主义文化为土壤的西方宪法。集体主义价值观根深蒂固地存在于中国传统文化的生产生活方式、政治组织结构和价值观念体系之中，并在救亡图存的近现代革命建国过程中得到进一步确认。³⁷我国宪法基于集体主义价值观、特殊的革命建国历史背景，没有也无法接受自由主义传统中那类彻底的价值多元立场。我们要回归自身悠久的文化价值传统，立足国家治理的实践需要，为国家和社会整合寻找一个最为合理的伦理基础和价值共识。

（三）实质法治观的宪法理性与理论目标

政府价值治理中实质法治观的关键是它的宪法观，因为在宪法至上的民主国家，“通过法治实现价值治理”的第一步便演化为了“通过宪法实现价值治理”。宪法，成为诸多公法问题获得规范理论上根本解决的神圣殿堂，政府价值治理的法治观问题当列其间。“整合+权利”版本实质法治观的宪法理性，包括两项内容：一是政府价值治理中实质法治观的“整合”“权利”要素在现行宪法的国家政策、国家机构、基本权利等规范中可以找到回应。如价值治理制度建构的重心在国家、社会这类集体主义价值观，因为这是社会主义宪法的基本原理。二是宪法特别是其所载的价值（含权利），是检验价值治理之“法”和“价值要素”善恶的最权威标准。相较于法律价值，现行宪法所承载的价值在效力序位上具有优先性。这便要求政府治理的价值要素范围，不应抵牾宪法所认可的价值标准。

相较于自由主义国家，中国宪法下的政府价值治理表现为一种“强治理”，宪法本身为价值治理预留了更大空间。“整合+权利”版本的实质法治观理论超越了核心价值观条款的理论意义，划定了自身的理论目标：一方面，实质法治观理论旨在为政府价值治理行动提供直接、正当的规范依据，这无疑进一步肯定了政府作为公共价值理性最佳推手的地位，铺展了借助政府力量实现价值理性的制度途径。另一方面，实质法治观理论期盼更为科学的价值治理方法，志在将中国宪法框架下价值治理的制度能力更好地激发、释放出来，从而实现更强更有效的价值治理。

四、政府价值治理实质法治观的三阶进路

立足前述理论叙事，可以从依次递进的三阶进路助推政府价值治理实质法治观的实现。但本文所提的实现进路不在于建构，重在探清既有制度存量，从而因势利导地厘清实质法治观的落地路径。

（一）优化政府价值治理的宪法价值环境

现行宪法在赋予政府开展价值治理的正当性同时，为政府的价值治理行动给定了一个基本的宪法价值环境，它包括宪法价值体系和宪法价值认同两个方面。宪法价值体系构成了政府价值治理的宪法规范环境，而宪法价值认同则指向政府价值治理的宪法社会环境。

现行宪法所确立的价值体系，有优化的现实必要性和制度可行性。社会价值不是沉封的而是流变的，宪法价值体系不能过分游离于社会价值。因为只有这部宪法体现一个社会基本的价值体系和期盼，同时社会承认宪法准确反映了该社会认可并契合社会特征的价值，那么该宪法才拥有整合作用。³⁸因此，优化宪法价值体系是必要之事。在优化进路上，可以通过宪法的修改、解释、变迁等变动方式，调适宪法的价值内容。总之，需要结合国家和社会的价值发展情势，不断优化宪法价值的规范体系，提升宪法吸纳社会价值共识的敏感度和能力。

以宪法价值体系的不断优化为基础，推进以宪法价值认同为主导目标的宪法宣传教育等活动的社会运作。宪法文本只是建构宪法认同的一个开始，只有将宪法文本同宪法秩序区分开，宪法认同的历程才能清晰起来。³⁹宪法是经人民同意而制定并具有最高法效力的国家“共识”，宪法共识以其政治性和程序性的原则框架，为各种价值提供了一个公共讨论的平台，以达成重叠共

识。⁴⁰ 宪法共识的内核就是价值共识，它成为了人民对于国家认同的最普遍、原则性内容。当前全面实施宪法的强政策要求，⁴¹ 有助于宪法价值的最终落地、宪法价值认同的达成。宪法价值认同的实现，需要在推进国家宪法日、宪法宣誓制度规范运作的基础上，全面加强宪法宣传教育。在此过程中要特别注重两点：一是要以适当的方式进行话语转换，即将政治话语转换为宪法话语、法治话语；二是政府以《宪法》第 24 条为行动依据开展各类教育活动，应以不侵犯基本权利为界限。

（二）面向宪法的价值治理法律规范化建设

以宪法价值为遵循，推进政府价值治理的法律规范化建设位于促成实质法治观进路的中间一步。按照凯尔森的法律规范层级理论，法秩序是一个不同级的诸规范的等级体系。⁴² 这么“纯粹”的法秩序，似乎难以客观描画包括中国在内的各国实在法秩序，但它至少可以有助于理解中国法秩序的“骨架”。据此理论，通过立法实施宪法、发展宪法，就成为法秩序演进的重要构成。以宪法价值体系为依据，根据价值治理的实际需要进行立法，使得政府的价值治理行动具有具体的规范支撑。在价值立法的各侧面，核心价值观立法是重心所在。然而，不能忽视核心价值观之外价值要素的立法，比如宪法上确立的属于生态文明范畴的“美丽”价值。

下面以核心价值观入法为内容，指明价值治理法律规范化建设的方向。核心价值观入法的规范化包括融入过程和监督机制两方面。在核心价值观融入法律过程中，需要平衡、协调融入中央立法和地方立法（含基层立法）的关系。核心价值观融入中央立法，适宜更多呈现为形式表达（将其纳入立法目的条款、概念界定条款、法定要求或义务条款等）。那么，地方立法实施中央立法的核心价值观条款时，应当对中央立法进行衔接转换，这一过程亦更为强调核心价值观的实质表达。换言之，核心价值观融入地方法律体系，要擅于吻合基层立法“宜细不宜粗”的需求，将抽象的核心价值观转换为具体的行为规范、运作机制、制度设计等。

核心价值观入法的事后监督是一项重要机制，可以在消极意义上确保核心价值观的立法实现。规范性文件备案审查是一项重要的立法监督机制，其审查标准包括了合宪性、政治性、合法性以及适当性，其区分的关键在于审查标准的依据来自宪法、法律、公共政策还是直接源于内在论证。⁴³ 适当性审查标准关注规范性文件内容的合理性，部分备案审查机关将“是否符合社会主义核心价值观”纳入适当性标准。⁴⁴ 根据《立法法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》《法规规章备案条例》之规定，地方性法规、地方政府规章属于备案审查的范围。因此，完全可以通过在制度实践中运作多年的备案审查制度，对核心价值观融入地方立法的情况开展事后监督，专项或个案式纠正融入工作中可能出现的越界或不足。

（三）强弱有序的价值治理辅助行动模式

政府价值治理应当采取以辅助制度治理、技术治理有效开展为目标的柔性治理模式。详言之，现代国家宪法法律成为吸纳、整合价值的制度载体，政府价值治理应当以宪法法律所定的价值要素为标准，开展柔性而非强制性的价值治理，而且应把握好“度的艺术”，既要防止价值的过度整合，也要防范价值整合的不足。强迫要求“表态”，或变相要求做出价值伦理行为上的“承诺”，这绝非政府价值治理所能施行的行为。特别是外部型价值治理中，政府可以通过特定方式使正确的行为得到“鼓励”，使错误的行为受到“谴责”，但政府不能采取强制的行为完全吞没、破毁社会和个体进行价值选择的自主性。宪法上的基本权利规范（特别是表达自由、精神自由类）成为了政府价值治理的“消极规范”，为其治理行为划定了最后的边界。价值治理作为国家治理的一种“软治理”形态，只有在与相应的治理制度密切协作的环境下才能发挥应有作用。由此，辅助的行为模式蕴含两个方面：一是政府价值治理的“柔性”特征；二是它要与制度治理、技术治理协同才能发挥最大的实际效益。政府价值治理的辅助行动模式，能够防止价值治理的异化。

在辅助行动模式下，价值治理法律体系仍然不可避免地政府价值治理行动预留了裁量空间。在此裁量空间下，政府应当开展强弱有序的治理行动，体现为：一是“强内部、弱外部”治理机制，即在价值生产、整合及动员的整体力度上，政府对其内部的价值治理应当强于其外部的价值治理。以宪法和法律为框架，政府价值治理的主体工作要聚焦于政府组织自身成员，在具体行

动上采取“强内部、弱外部”的价值治理。以村规民约、社会组织章程等社会规范为例，伴随着社会组织的多样化以及中国生活中社会资本的增加，社会稳定的基础多样化，这将更有效地将公民与国家联系起来，⁴⁵因此对于社会开展的价值治理是不可缺少的，但不应直接干涉或变相干预社会规范的制定。价值治理社会规范的拘束力，主要依靠社会舆论、道德自律、内部监督、同行监督等产生的社会压力，或依靠激励，或依靠自身对受众情感的调动。⁴⁶作出内外价值治理的强弱之分，主要是因为现行宪法对公私二元结构的区分更趋明显。二是“强共同体、弱个体”治理机制，即相较于个体价值，政府应当更侧重于共同体价值的治理。集体主义价值取向的宪法决定了共同体价值优于个体价值。但政府在价值治理过程中，自然不能以共同体价值完全压制个体的价值自主空间，亦不能完全放任作为私主体的个体在“价值市场”中的自由选择。毕竟宪法公民身份的伦理责任要求，个体决定自己偏好的政策与宪法结构之间的一致性。⁴⁷该类价值排序及调适，是价值的宪法治理方法的核心。

结语

政府的价值生产、动员及整合行动普遍存在于实践，在国家治理层面“价值治理”理论正式提出之前，却没有一个具有整合性且富有解释力的理论概括。同制度治理、技术治理一道，价值治理无疑成为了我们更为深入理解这一政府行为的理论契机。政府价值治理中的法治观是该理论的一个前置性议题，该问题的提出有助于夯实价值治理的“制度基础”。能够制度化、规范化的价值治理，才可能具有较为顺畅的运行通道和实施空间。政府价值治理中“民主+形式合法性”版本的形式法治观，描绘了当前以核心价值观入法为内容的法治观，它所供给的“薄规范”对于政府价值治理的指导、评价功能较弱。以宪法价值及其运作原则为基础的“整合+权利”版本的实质法治观，能够为政府价值治理提供正当的、持久的“厚规范”支撑，并对治理行为给予科学指导。不过，政府不可以仅满足于合法化的价值治理，在此底线之上，政府有诸多的发挥空间，比如价值治理的机制创新、方法创新、程序创新等。

注释：

1 参见周尚君：《地方政府的价值治理及其制度效能》，《中国社会科学》2021年第5期。

2 参见彭勃：《技术治理的限度及其转型：治理现代化的视角》，《社会科学》2020年第5期；李韬、冯贺霞：《数字治理的多维视角、科学内涵与基本要素》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2022年第1期。

3 2013年中共中央印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》，2016年中共中央、国务院印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》，2018年中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。

4 较有代表性的成果，参见王怡：《社会主义核心价值观如何入法——一个立法学的分析框架》，《法学》2019年第9期；宋维志：《社会主义核心价值观“入法入规”文本研究——以299部法律法规为分析样本》，《重庆理工大学学报》（社会科学）2021年第4期。

5 实例如2021年3月17日，国务院任命的29个部门和单位的36名负责人在中南海依法进行宪法宣誓。参见《国务院举行宪法宣誓仪式》，《人民日报》2021年3月18日，第1版。

6 参见2018年贵州省幺铺镇访谈录，2018年7月23日到8月3日，周尚君教授带队到贵州省幺铺镇进行基层社会治理调研，本访谈录来自本次调研。

7 参见白剑峰、邱超奕：《紧急驰援共赴时艰——全国各地各有关部门支援武汉抗击疫情》，《人民日报》2020年1月25日，第1版；白剑峰、程远州：《抗击疫情，筑起钢铁长城》，《人民日报》2020年1月26日，第2版。

8 参见林晖、胡喆、乐文婉：《最美逆行者，武汉永远记得你！——首批援鄂医疗队返程纪实》，《新华每日电讯》2020 年 3 月 21 日，第 1 版。2021 年 6 月 23 日，笔者亦访谈了一位参与援助湖北的知情医者。我的访谈问题是：“重庆市医疗队的组建，是重庆市卫健委安排的强制性任务，还是采取比较柔性的价值号召，各医院积极响应的方式呢？”他的答复是：“自主报名！医院组建！但由重庆市和国家组织，医院具体组建！”

9 参见习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，《人民日报》2021 年 2 月 26 日，第 2 版。

10 参见符平、卢飞：《制度优势与治理效能：脱贫攻坚的组织动员》，《社会学研究》2021 年第 3 期。

11 如 2016 年《电影产业促进法》第 1 条规定，制定本法的目的之一是为了弘扬社会主义核心价值观。

12 如 2020 年《河南省文明行为促进条例》第 3 条，将“践行社会主义核心价值观”作为文明行为的要素之一。

13 如 2020 年《山西省宗教事务条例》第 6 条规定，宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和信教公民应当践行社会主义核心价值观。

14 如 2017 年《湖北省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》第 7 条，将核心价值观具体化为“孝亲敬老”。

15 参见周旺生：《立法学》，法律出版社，2009 年，第 149-150 页。

16 法律、行政法规数量的统计以“北大法宝”数据库为标准，统计截止时间为 2022 年 6 月 23 日。

17 参见陈金钊：《“社会主义核心价值观融入法治建设”的方法论诠释》，《当代世界与社会主义》2017 年第 4 期。

18 See H.L.A.Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals,” *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4, 1958, p. 596.

19 See Lon L.Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University, 1969, pp. 33-90.

20 参见布雷恩·Z. 塔玛纳哈：《论法治：历史、政治和理论》，李桂林译，武汉大学出版社，2010 年，第 117-130 页。

21 参见刘振宇：《宪法视域中的社会主义核心价值观》，《学习与探索》2017 年第 8 期。

22 参见许育典：《宪法》，台北：元照出版公司，2009 年，第 409-422 页。

23 参见布雷恩·Z. 塔玛纳哈：《论法治：历史、政治和理论》，李桂林译，第 131-146 页。

24 参见王人博、程燎原：《法治论》，广西师范大学出版社，2014 年，第 111-112 页。

25 较为体系的反对形式法治观点，可参见沈宏彬：《反对形式法治》，《法制与社会发展》2017 年第 2 期。

26 参见高鸿钧等：《法治：理念与制度》，中国政法大学出版社，2002 年，第 184-185 页。

27 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店，2017 年，第 14-15 页。

28 参见赵鼎新：《国家合法性和国家社会关系》，《学术月刊》2016 年第 8 期。

29 政府价值治理能力类似于濡化能力。需要濡化的是两种东西：国家认同和核心价值。参见王绍光：《国家治理与基础性国家能力》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2014 年第 3 期。

30 参见宋维志：《重回价值治理：韦伯技术治理理论研究》，周尚君主编：《法律和政治科学》（第一辑），社会科学文献出版社，2019 年，第 200-206 页。

31 参见罗纳德·德沃金：《自由主义》，张国清译，应奇编：《自由主义中立性及其批评者》，江苏人民出版社，2008 年，第 67-71 页。

32 参见罗纳德·德沃金：《自由主义》，张国清译，应奇编：《自由主义中立性及其批评者》，第 54-56 页。

33 John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1996, p. 193.

34 参见约瑟夫·拉兹：《自由主义、自主性和中立关心的政治》，孟军、杨立峰、毛兴贵译，应奇编：《自由主义中立性及其批评者》，江苏人民出版社，2008 年，第 233-238 页。

35 参见乔治·克劳德：《自由主义与价值多元论》，应奇等译，江苏人民出版社，2006 年，第 30 页。

36 参见许纪霖：《两个美国与政治自由主义的困境》，《读书》2005 年第 6 期。

37 参见陈明辉：《中国宪法的集体主义品格》，《法律科学》2017 年第 2 期。

38 See Dieter Grimm, "Integration by Constitution," *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2 & 3, 2005, p. 199.

39 See Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010, pp. 348-349.

40 参见秦小建：《价值困境、核心价值与宪法价值共识——宪法回应价值困境的一个视角》，《法律科学》2014 年第 5 期。

41 2021 年中共中央印发《法治中国建设规划（2020-2025 年）》，其中要求：“坚持依宪治国、依宪执政，把全面贯彻实施宪法作为首要任务。”

42 参见凯尔森：《纯粹法学说》（第二版），雷磊译，法律出版社，2021 年，第 278-344 页。

43 参见郑磊：《备案审查程序三大板块初探》，《中国法律评论》2020 年第 1 期。

44 如 2019 年《法规、司法解释备案审查工作办法》第 39 条规定：“对法规、司法解释进行审查研究，发现法规、司法解释存在明显不适当问题，有下列情形之一的，应当提出意见：（一）明显违背社会主义核心价值观和公序良俗；……”

45 参见卜正民、傅尧乐编：《国家与社会》，张晓涵译，中央编译出版社，2014 年，第 41 页。

46 参见沈岍：《软法概念之正当性新辨——以法律沟通论为诠释依据》，《法商研究》2014 年第 1 期。

47 参见詹姆斯·M. 布坎南：《宪法秩序的经济与伦理学》，朱泱、毕洪海、李广乾译，商务印书馆，2017 年，第 203-204 页。