



社会主义核心价值观 如何融入执法建设（上）

周佑勇 周维栋

社会主义核心价值观融入法治建设，关键在于融入执法建设。执法体系作为国家治理体系的重要构成部分，承担着保障公民自由权利与维护社会公平正义的核心角色，需要强化执法在社会治理中的价值导向。将社会主义核心价值观融入执法，就是旨在强化这一价值导向，同时也适应了现代行政法治向回应型法治转型的治理要求。但在“融入”的技术策略上，必须遵循法治思维和法治方式，通过融入“执法依据”的规范路径、“执法价值”的权衡过程、“执法说理”的解释方法等技术构造加以有序推进。就“融入”的实践要求来看，执法权力运行的全过程都应该彰显价值的导控机能，发挥价值回应型控权法治理念调控权力清单编制、设计价值导控型的逸脱条款规范裁量基准、运用价值融入型的执法评估检验执法的善治程度，从而保障核心价值观融入执法的落地生根。

一、问题的提出

社会主义核心价值观是社会主义道德价值观念的高度凝练，是党领导全国人民达成的宪法价值共识。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》（以下简称

《指导意见》）指出：“社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂。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，是加强社会主义核心价值观建设的重要途径。”**法治的生命在于实施，推动社会主义核心价值观融入法治建设，既要靠良法，又要靠善治。**良法的实践成效通过执法来体现，执法者对法律规范所蕴含的价值内涵，是否能够深入理解和把握，将直接关系到法的价值目标的实现。没有良善的执法体系，立法中蕴含的价值理念再好终究是“空中楼阁”。因此，社会主义核心价值观融入执法是关键和重点。

那么，社会主义核心价值观应当如何融入执法呢？**从当前的执法实践情况来看，执法权力的运行仍然缺乏价值的引领，有法不依、执法不严、消极执法、多头执法、机械执法等问题依旧严重，这明显与社会主义核心价值观的精神和理念格格不入，亟待在执法过程中融入社会主义核心价值观，以实现执法效果与社会效果的有机统一。**当然，这种“融入”并非盲目的“融入”，而是需要恪守法治的边界和限度，建立在法律思维和法律方法的基础上。本文拟结合现代法治的相关理论与行政执法的制

度实践，对社会主义核心价值观融入执法的法理逻辑、技术路径与实践要求作初步探讨。

二、社会主义核心价值观融入执法的法理逻辑

“现代法治作为国家治理中最重要的规则之治，实质上是良法善治。”**在推进国家治理体系和治理能力现代化建设进程中，社会主义核心价值观建设和社会主义法治建设都是重要构成内容，前者体现的是国家治理的价值理性，后者反映了国家治理的工具理性。**社会主义核心价值观承载着一个民族、一个国家的精神追求，体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。将社会主义核心价值观融入执法体系，有利于推动国家治理的价值理性和工具理性的有机统一，实现法治与善治的深度融合。社会治理的内在目的是实现国家“伦理至善”的必然要求，也就是追求市民社会与国家的“同善共存”，实现公共利益与个人利益的协调。而善治是法治的价值依归，“善治的本质就在于它是政府与公民生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。”善治建立在价值共识的基础上，通过多元的利益协调方式，实现主体之间的协同共治。在运用法律治理社会过程中，如果机械地依法办事，则势必导致法律精神与核心价值脱轨。因而法治不能仅仅考虑法内因素，其本质内涵还在于价值层面，为了避免法治自身的缺陷，需要融入道德价值等法外因素。“善治之道，以人民为本；良政之要，以法治为纲。”善治本身还体现了回应型法治的目的理性，更多地强调回应社会的价值诉求。**通过法治与善治理念融合，既有利于强化执法在社会治理中的价值导向，也适应了现代行政法治向回应型法治转型的治理要求，为社会主义核心价值观融入执法提供了合乎法理的逻辑支撑。**

（一）强化执法在社会治理中的价值导向

在现代社会中，每个人所追求的生活目标、价值理念与伦理观念都彼此差异，且易于产生摩擦和冲突。尤其是在当下中国，社会文化多样、主体多元、结构复杂的背景下，社会治理的多元主体之间在价值观上的冲突是难以避免的。面对社会治理的价值碎片化，《指导意见》提出要“强化社会治理的价值导向”，而社会主义核心价值观是凝聚“社会共识”的最大公约数，对各种价值观进行统摄。

在社会主义核心价值观的结构体系中，“富强、民主、文明、和谐”是国家层面的价值目标，“自由、平等、公正、法治”是社会层面的价值取向，“爱国、敬业、诚信、友善”是个人层面的价值准则。各个层面的价值在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，是如何发挥定向导航功能的呢？有学者提出：“为了准确地适用社会主义核心价值观，应以各个核心价值观的核心内涵为基点，采用‘分层适用’的方式对社会主义核心价值观的不同维度进行区分适用，避免整体适用。”如作为社会层面价值的“法治”只能作为社会治理的价值导向，并不能涵盖到个人层面。这种严格的分层适用，不仅将核心价值观的理解置于一种法律工具主义的狭隘认知，而且似乎割裂了国家、社会、个人之间价值的有机联系。**事实上，核心价值观的各个维度既是三个相互独立的价值群，又是一组有机融贯的价值体系。在适用过程中，我们既要把握国家、社会、个人层面价值的特定内涵，又要注意价值在不同层面的关联性。**当我们用价值评价一个行为的时候，国家、社会、个人三个层面价值会经由某个凝聚人民共同信仰的理念实现融贯。如果一个行为在破坏一个价值的时候，经过凝聚社会共识性精神纽带的传导，波及这个价值在另一个层面的实现，那么不同层面的核心价值之间就建立了解释性的关联。如“富

强”虽然是国家层面的价值目标，但是国家富强的最终目的仍然是改善人民生活、实现共同富裕，所以国家层面的价值目标，是实现社会层面的价值取向和公民个人层面的价值准则的根本保障和政治基础。再如“自由、平等、公正、法治”作为社会层面的价值取向，不仅是对社会成员提出的道德要求和行为约束，更是国家为社会行为规范设定的标准。所以国家层面价值观的实现，依赖于社会层面和个人层面的价值追求。但是如果“12个核心价值”在没有与共同善建立解释性联系时，其价值的释义仍然需要受到不同维度的限制。如作为社会价值层面的“自由”，意味着核心价值观中的“自由”的内涵不是个人不受干预、无拘无束的状态，而是人与人之间在公共领域的交互过程中有边界的“自由”。只是当某种共同善在各个价值之间建立解释性联系时，原本不同层面的价值就在共同善的指引下，进入评价体系，成为勾连权利或义务的一种补强性理由。

社会主义核心价值观不仅能从思想认知上，而且在行为导向上均能为消除社会治理的碎片化提供公认的标准和强大动力。**价值冲突的背后往往蕴含着权利冲突和利益纠纷，价值冲突可以通过核心价值观的指引进行协调，但具体的权利义务的协调还有赖于法治实践。**执法承担着社会治理的重要角色，在执法过程中，自由、平等、公正、法治等价值得到深刻体现。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求，深入推进依法行政，一体建设法治国家、法治政府、法治社会。具体到社会治理领域，对执法主体的要求就是约束执法自由裁量权，坚持严格规范公正文明执法。首先，执法者应该秉持法治精神和法治思维，在法律范围内行使权力，做到职权法定，实现法治的形式正义目标。而且应该克服法律工具主义的壁垒，不可选择性执法，始终要做

到有法必依、执法必严、违法必究。其次，执法者应保证执法实体内容上的“均衡合理”，体现社会治理所要求的实质正当性，符合公平正义的法律观念。面对复杂的社会利益关系，执法者需要综合衡量各种利益因素，充分协调各种利益关系，在尽可能的范围内保护各种合法利益，使之处于均衡状态。再次，社会治理要体现程序公正，保证程序正义目标的实现。具体而言，就是行政主体要避免偏私，平等对待相对人；相关利害关系人要参与到行政过程中来，表达民主意见，彰显民主价值；行政权力运行全过程应该以公众看得见的方式进行，保障公众的知情权。可见，**执法者应将刚性的法律文本与社会主义价值观的柔性理念相互结合，体现法治的形式正义、实质正义与程序正义，实现社会治理的合法性与合理性。**

（二）适应现代行政法治转型的治理要求

《指导意见》指出“社会治理要承担起倡导社会主义核心价值观的责任，注重在日常管理中体现鲜明价值导向，使符合社会主义核心价值观的行为得到倡导和鼓励，违背社会主义核心价值观的行为受到制约和惩处。”政府执法是社会治理的核心和关键，为了实现善治的目标，政府需要承担“元治理”的角色和职责。**在现代行政法治转型过程中，回应型法治体现了善治的理念，为社会主义核心价值观融入执法提供了制度依托。**

为了实现自由、平等、公正、秩序、效率等人类社会公认的价值，法治的形态经历了秩序法治——控权法治——回应型法治的转变。在传统的秩序法治中，国家充当“守夜人”角色，这一时期政府的目的是维护社会公共秩序，通过行政管制满足总体安全的社会要求。国家的目的只是有效地保障公共善，法律只是行政实现国家目的的工具。所以在国家主义哲学的道德理想中，公共利益高于私人利益

是必然的结果。然而，片面的国家主义在追求公共善的时候，不受制约的自由裁量权广泛蔓延，导致公民个人的权利严重缺位。于是，为了建立有限政府，实行控权法治。在自由主义思想的指导下，就有必要设计一套控制机制来驯服行政权，要求执法者必须按照法律行动，任何违反法律的行为都是侵犯个人自由的行为，都是对人的奴役。尽管这种控权观念保证了形式正义的价值诉求，但是其将法治视为与社会完全分离的不包含任何价值目标的控权技术，则无疑丧失了实质正义的价值支撑。封闭的法治思维，将行政主体和行政相对人视为相互孤立的利益主体，只看到两者对立的倾向，忽视了彼此合作的可能。建立在法律现实主义基础上的回应型法治，则克服了前述两种法治形态的局限，能够协调社会的开放性与法律的稳定性之间的矛盾，通过合作治理更多地回应社会的需求。回应型法治的本质特征是在于探求规则和政策内含的价值，保证法治目的理性的支配地位。这种法治观念要求执法者并不拘束于严格机械地执行成文法律，对社会价值秉承开放的态度，通过执法说理的沟通过程，融入民意与公意的元素，营造一种理想的对话状态。在合作治理模式下，公民的参与具有独立的民主价值，不仅有利于妥善解决纠纷，而且能够增强对合意过程的认可。从更深层次的原理上看，社会主义国家建立的理论基础是假定国家利益与社会利益、个人利益在根本上是一致的基础上，公民的权利相对于国家的权力而言，是一种共同利益一致基础上的共同参与、分享权。

可见，回应型法治符合社会主义核心价值观融入执法的治理要求，其在执法过程中强化对执法者的价值认同，把法治思维引向正义思维、公平思维，引向对社会矛盾的调整，为社会主义核心价值观融入法治建设提供了制度依

托。按照德沃金的整体性概念，尽可能把社会公认的道德原则和政治理想联结为一个表达正义和公正的融贯的体系，恰当地调整复杂多变的社会关系，使得法治不仅在形式上而且在实质上就是一个贯彻伦理至善的核心价值。

三、社会主义核心价值观融入执法的技术路径

社会主义核心价值观融入法治建设有利于强化人们对一个健全的社会所必不可少的道德规则的遵守，尤其是融入执法体系之后，可以有效提升社会治理能力。然而，社会主义核心价值观并不能代替执法规范，就像核心价值观融入司法过程一样，应该明确其适用的具体边界，以减少适用的主观性、伦理性、非规范性与不确定性。因此，核心价值观融入执法，必须遵循法治思维和法治方式，按照一定的技术方法推进，以保证“融入”的可执行性。那么，在这种情况下，该如何把握“融入”的技术和策略呢？对此，可以通过“执法依据”“价值权衡”与“释法说理”三条路径，将社会主义核心价值观融入执法，从而更加有助于社会主义核心价值观规范执法行为、提升执法理念、指导执法活动。

（一）融入“执法依据”的规范路径

社会主义核心价值观融入执法的便捷路径，就是融入作为“执法依据”的立法中。一般而言，我们可以通过立法目的条款、法的基本原则条款与具体的法律规则条款等维度将社会主义核心价值观融入立法。**由于核心价值观很难提供明确的行为规范，无法指引具体的行政执法行为，所以为了防止执法裁量的主观任意性，往往不得将核心价值观作为直接执法依据。**对此，我们就只能将“融入”的技术策略转向“法律原则”。因为，社会主义核心价值观为执法原则提供价值支撑，法律原则是表达自由公正等价值的方式。正如拉德布鲁赫所

言：“依据国家权力并正确制定的实证法规则具有优先的地位，即使该规则可能是不公正的，并且违背大众福利；但当规则违背正义的程度达到难以容忍的程度以至于事实上成为非法的法律时，它必须向正义让步。”因此，当法律规则出现漏洞或者严格依据规则进行执法将导致严重的不公正时，法律原则就为核心价值观进入法律提供了转化的技术路径，通过法律原则融入的核心价值观就可以作为间接的执法依据。

良法仅仅是一种理想的法律状态，由于认知的有限性、社会的变化性与事实的复杂性，再完善的立法机制都难以保证法律规定的尽善尽美。无论如何审慎从事的法律，其仍然不能对所有属于该法律规整的范围，并且需要规整的事件提供答案，换言之，法律必然“有漏洞”。原则是执法行为应该遵循的基本准则，当所涉案件缺乏具体的行为规范涵摄时，执法者可以选择法律基本原则作为裁决依据。原则性规范之所以被作为一种准则予以遵守，并不是因为它将促进或者保证被认为合乎需要的经济、政治或社会形势，而是因为它是公平、正义的要求，或者是其他道德层面的要求。作为社会治理追求的“自由、平等、公正、法治”

价值，直接约束执法者的原则性规范的选择，并通过执法行为与相对人发生间接关系，实现良法善治。原则作为一种“最佳化诫命”，法律体系所包含的原则必然具有某种道德关联性。我们应当合理地将核心价值观融入到原则性规范中，防止过度利用核心价值观侵蚀法治的安定性。当然，只有当规则穷尽的情况下，才能运用核心价值观导控下的原则来填补漏洞，守住法治的底线。

（二）融入“执法价值”的权衡路径

面对执法过程中的价值冲突，执法者需要发挥核心价值观的价值引领和权衡功能。在价值多元论看来，价值之间的冲突，往往是普遍存在的，并且难以调和。核心价值观的“12个价值”是高度抽象的概念，在融入到政府这双“看得见的手”来治理社会的过程中，是有可能产生冲突的。但核心价值观的多元价值共存是对当今多元化时代特征的一种应对，价值之间的冲突并非不可调和。正如德沃金所言，我们应当期盼一个包括平等、民主、自由、公民社会的价值等所有核心政治价值的言之成理的理论，并且这些价值都是从所有其他价值中成长起来并反映在它们身上，如平等不但与自由相容，而且是珍惜自由者都会予以珍惜的一个



价值。基于共同信仰的凝聚，社会主义核心价值观是一个多元一体的价值结构体系。如何在多元价值冲突的情况下，找到一个可以协调冲突关系并促进价值之间多元共存的方式呢？如果这种冲突的化解机制只停留在价值与价值之间的观念辩论，那么就较容易陷入价值多元逻辑论证的困境，难以协调具体纠纷。**因此，在核心价值观融入执法过程中挖掘“元价值”，把“元价值”作为不同价值之间相互融贯的“权衡中介”，是解决价值冲突的重要途径与论证进路。**

法治是社会主义价值体系的“压舱石”，“法治”价值理应作为核心价值观融入执法过程中的“元价值”。我国宪法第5条规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”依法行政是依法治国的重要环节，执法承担着法治国家建设的重要任务，“法治”价值的工具理性和价值理性在“执法价值”体系中占据重要地位。首先，**法治作为社会主义核心价值观是基础性的，是实现其他价值的工具，有利于在国家、社会和公民之间建立和谐的法治关系。**法治建设促进经济发展、民主健全、社会和谐；法律规范国家权力，赋予公民权利，实现社会治理体系现代化，保障自由、平等、公正等价值的实现；法治能够为公平提供价值标准，倡导爱国、敬业、诚信、友善的精神。没有良好的法治环境，其他价值的实现都是不可靠的，所以必须认真对待法治价值。其次，法治作为政治体制改革的目标，具有价值理性，法治的精神和理念蕴含着自由、民主等正义价值。尤其在当下社会转型时期，要让法治的精神贯穿于一体化建设的全过程，统一形式意义上的法制与实质意义上的法治，建设价值回应型法治社会。所以在执法过程中，法治价值承担着“元价值”的角色，通过“元价值”的平衡机制，实现多元价

值和谐共存。“价值判断不可能当然正确，它们只有借助一个案例才可能是正确的。”如在当下的社会信用体系建设过程中，国务院及其各部委推动的“失信联合惩戒”制度，要求各行政机关分工配合，对失信者实行联动惩戒，可谓“一处失信，处处受限”。为了建立诚信社会，行政机关为社会主义核心价值观之诚信价值提供行为准则属应然之职。但是执法机关对失信者的单一失信行为实施联合惩罚，不仅列入“黑名单”，还限制公民从业、出行、贷款、子女教育等方面的权利，这必然涉及诚信与自由等价值的冲突。由于各种惩戒制度的设定规则逸脱了法律的边界、实施权限超越了部门的职能、行为结果侵犯了公民的自由，这不符合法治价值的引领下的诚信价值追求。一旦权力脱离了法治的边界，必然导致裁量权的滥用与人权的侵害。为了实现诚信社会建设，允许一定程度的自由限制，但是必须在法治的范围内，维护诚信与自由价值的平衡。

综上，把社会主义核心价值观融入执法建设中，要发挥法治“元价值”对社会治理的统领作用，有机协调各价值间的冲突，实现不同价值的个案秩序均衡。

（本文作者周佑勇系中共中央党校政治和法律教研部主任，教授、博士研究生导师，周维栋系中共中央党校法学流动站博士后）