

论法制的概念

陈春龙

关于法制概念的问题，建国以来法学界一直存在有不同意见。粉碎“四人帮”后，随着我国法制建设的迅速进展，法学界又就此问题展开了热烈的讨论。究竟什么是法制，法制的概念应该如何理解，这是一个事关法学研究和法制建设的重要问题。不把法制的概念弄清楚，我国的法学理论体系就难于形成，健全法制的正确途径也不易找准。因此，关于法制概念的讨论，既具有理论意义，又具有现实意义。本文试就这一问题谈谈自己的粗浅看法。

一、法制的字义

“法制”一词首见于我国史籍，应为记载西周制度的《礼记》，书中的《月令篇》说：“是月也，命有司，修法制，缮囹圄，具桎梏，禁止奸，慎罪邪”。

所谓“法”，我国古代指定罪判刑、定分止争、兴功惧暴的一种规矩绳墨，即主要是刑事方面的法规。礼记《月令篇》把“修法制”同“缮囹圄，具桎梏，禁止奸，慎罪邪”联系起来，就说明了这一点。

所谓“制”，据《增韵》、《说文》和《释名》等字书解释，其本义为“正”，与“政”相通，皆所以设范立制，使下有所正也。我国古代使用的“制”字，偏重于典章制度方面的规定。

“法”与“制”虽然含义有别，但两字可以通用，或者以“法”作为制度的统称，或者以“制”作为成文法来解释。“法”与“制”组合成“法制”一词，则兼两种含义，形成一个独立的概念，并屡见于古代典籍之中。如《管子》任法篇说：“以法制行之，如天地之无私也”；《商君书》指出：“法制明则民畏刑。法制不明，而求民之行令也，不可得也。”告诫统治者应该“慎法制，言不中法者，不听也；行不中法者，不高也；事不中法者，不为也”；《韩非子》也有“明法制，去私恩”的提法，并指出了“慈仁听，则法制毁”的严重后果。

在我国古代，一切大权均操于君主一人之手，设政施治皆出诸君命，所有法律制度都由君王建立。所以，在古籍上有时干脆把“法制”叫作“王制”：“王制者，治天下之法制，汉文帝令博士诸生作。”（《礼记·王制》）这充分反映了当时法制的本质和内容。

“法制”一词世界其它国家也广泛采用。如：

英文: legality	合法, 法制
法文: légalité	合法性, 法制
西班牙文: legalidad	合法性, 合法地位, 法制
德文: gesetziichkeit	合法性, 法制,
俄文: законность	法制, 法律制度, 合法性, 合理性, 遵守法律
日文: 木戸口法制	法制, 法律和制度, 根据法律制订的各种制度, 法律、条例、章程的总称

英、法、西、德等国使用的法制概念, 均与合法性同义; 日本使用的法制概念, 与法律和制度相通; 苏联的法制概念则兼有两种意义。

二、法制的类型

从上述法制的字义可以看出, 我国古代和外国对法制概念的使用, 主要有两种含义: 一是侧重于法律和制度, 一是侧重于合法性。这两种含义反映了两种不同类型的法制, 即奴隶社会、封建社会法制和近代资本主义法制的差别。

历史上各个不同的统治阶级, 为了维护本阶级的政治统治和经济利益, 都要把自己的意志制定成法律和制度, 并保证这些法律制度的实施。因此, 尽管在性质、内容和形式上有所不同, 但任何国家都有自己的法制, 都有维护自己法制的要求和相应措施。不仅资本主义国家有法制, 奴隶制和封建制的国家也有法制。

早在公元前十八世纪, 古比伦奴隶制国家就颁布了《汉穆拉比法典》, 对刑事、民事、贸易、婚姻、继承和审判制度等均作了规定。汉穆拉比国王一再申明: 必须遵从他在他的石柱上所铭刻的正义言词, 不得变更他所决定的司法判决, 他所确立的司法裁定, 不得破坏他的创制。罗马法学家经常谈到必须遵守法律, 他们的格言是: 法律是严酷的, 但这是法律。罗马法的体系就是在一定范围内调整社会关系(主要是财产关系)的法制基础。在封建社会中, 也有封建阶级的法制。例如在欧洲封建中央集权君主制的形成时期, 国家政权在克服大封建主的分立倾向时, 就曾力图保证它所颁布的法令得以遵守和执行。一位著名的封建帝王说过这样一段话: “因为正是国家管理才需要那样坚决地保护公民的权利, 而当不保护他们或者把他们当作纸牌玩耍时, 法律条文就失去了意义”。^①

在我国奴隶社会与封建社会相交的春秋战国时期, 法家就法律的公布和实施, 法制的统一, 守法对于维护法制的意义等问题作了大量论述, 并针对当时天下大乱的局势强调指出: “君臣、上下、贵贱皆从法, 此谓为大治。”(《管子·七臣七主篇》)把君臣、上下、贵贱都服从法律, 遵守法制, 作为大治天下的根本措施和主要标志。到了封建中央集权国家兴盛时期的唐朝, 封建法制更加系统化和周密化。在立法方面, 法典内

^① 恩·阿·伏斯克列什斯基: 《彼得一世的法律文件》。苏联科学院出版社, 1945年莫斯科—列宁格勒俄文版第1卷, 第107页。

容全面，结构合理，条目简明。不仅有法律，还有法律解释。形成了由“律、令、格、式”四种法律形式组成的法制体系。“律”主要是定罪量刑的刑法条文，也包括民法、诉讼法等内容；“令”是关于国家制度和组织等方面的规定；“格”是皇帝敕令、指示的汇编；“式”是关于国家机关组织和活动原则的规定，具有行政法的性质。它们的相互关系是：以律为纲，以令补充律之不足，以格、式辅助律、令的施行。在执法方面，以唐太宗李世民为首的统治阶级的核心人物，鉴于先朝覆亡的教训，比较强调按照法律规定办事，以维护整个封建法制的权威。

但是这种奴隶社会和封建社会法制，实行公开的等级特权制，完全没有法律面前人人平等的观念。我国自西周至清代的法律，都明确规定对上层统治集团的犯罪行为，实行各种庇护的“八议”制度，以维护少数奴隶主和封建主的法内特权。至于法外特权，就更是汗牛充栋，无所不及了。所以，奴隶社会和封建社会的法制，是一种专制性质的法制。

近代资本主义法制则与此不同。它是在反对封建专制和等级特权、维护和发展资本主义私有经济基础上产生的。资产阶级提出了“天赋人权”、“主权在民”的口号，反对封建阶级的君权和神权，主张民主、自由、平等、博爱，要求法律面前人人平等，实行“罪刑法定”和“罪刑相适应”原则，建立了包括三权分立、代议制和普选制在内的一整套崭新的法律制度，创造出许多前所未有的民主形式，对立法、司法、行政和各级官吏能够进行比较有效的监督，有利于制止破坏法制的个人专横。曾执掌资产阶级政权、被列宁称赞为“伟大的资产阶级革命者”的罗伯斯庇尔，就是维护资产阶级法制的典型。他认为“服从法律是每个公民的义务”，并特别要求公职人员守法，自己也身体力行。法国制定一七九一年宪法时，没有接受他的民主主张，罗伯斯庇尔曾对这部宪法草案进行了激烈批评。但当宪法正式颁布施行后，他却认为应当严格执行，宣布自己是宪法的“保卫者”。他在回答别人的疑惑时说：“作为制宪会议的成员，我曾竭尽全力来反对那一切现时受到社会舆论非难的法令，但是从宪法文件一成立，并经普遍同意确认的时候起，我就只要求确切执行它。”^①

必须指出，资本主义法制是作为对无产阶级和劳动群众实行专政的手段确立起来的。当阶级斗争形势对资产阶级的统治造成根本威胁的时候，它就感到法制是一种累赘，在某种程度上束缚了它，从而逐渐抛弃自己的法制。无产阶级也不能把自己的斗争局限在资本主义法制允许的限度内，而必须起来摧毁资本主义法制。列宁指出：“利用资产阶级建立的法制的时代将由伟大的革命斗争的时代所代替，而且这些革命斗争在实际上将摧毁全部资产阶级法制，摧毁整个资产阶级制度，而在形式上将以资产阶级企图摆脱法制的慌张挣扎而开始（现在已开始）。法制为资产阶级所建立，如今却成为它所不能忍受的东西了！”^②

在摧毁资本主义法制基础上建立起来的社会主义法制，与上述两种类型的法制完全不同。它既彻底排除了奴隶、封建法制的专制，又把资本主义法制对全体公民一律平等

① 《革命法制与审判》。商务印书馆1979年版，第88页。

② 《两个世界》。《列宁全集》第16卷，人民出版社1958年版，第309页。

的原则付诸实施，以其强烈的阶级性和真正的民主性，谱写着人类法制史的新篇章。

三、我国法制概念的使用

随着中华人民共和国的诞生，我国工人阶级和劳动人民也建立了自己的社会主义法制。“法制”一词在党和国家文件、法学文章和著作中被广泛采用。但迄今为止，对这一概念还未形成一个统一明确的解释。归纳起来，对“法制”概念的使用和理解，大致有如下几种意见：

第一种意见，法制就是国家的法律和制度。最早最明确提出这个概念的，是我国老一辈革命家、法学家董必武同志。一九五七年三月十八日，董必武同志在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话中指出：“有人问，究竟什么叫做法制？现在世界上对于法制的定义，还没有统一的确切的解释。我们望文思义，国家的法律和制度，就是法制。什么叫制度，制度就是在一个国家里面，包括社会的组织，大家都要遵守一定的秩序。”^①董必武同志谦逊地提出的这个法制概念，得到法学界许多同志的赞同和广泛使用。一九八〇年出版的我国第一部法学专科辞典，在“法制”条目中正式列上这一解释。

有些同志在同意这个解释的前提下，进一步给它充实了内容，如指出法制的基本特征和阶级属性，使这一概念更加准确。他们认为，法制就是经过国家机关制定或认可，并由国家强制力保证执行和遵守的、表现统治阶级意志的法律和制度规范的总和^②。另一些同志对“法律”和“制度”作出了具体解释，使这一概念更加完整。他们认为，法制就是指国家的法律制度，即包括成文法、不成文法在内的全部法律规范和包括立法、执法、守法等方面的各种法律制度^③。

第二种意见，法制不仅包括法律和制度，而且包括立法、司法和守法的全部内容。持这种观点的同志认为，法制是统治阶级按照自己的意志，通过国家政权机关建立起来的法律制度，包括立法、执法、守法和保证法律的实施等几方面的内容。它要求一切国家机关、社会团体、企业事业单位、公职人员和公民个人都要遵守法律，上述机关、团体、单位和公民的合法权利和利益，均受国家法律的保护。^{④⑤⑥⑦}

第三种意见，法制不仅包括立法、司法和守法，还应包括法制宣传、法律教育、法

① 《在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话》。《论社会主义民主和法制》。人民出版社1976年版，第153页。

② 《民主和法制讲话》。天津人民出版社1979年版第5页。

③ 《评法制概念的广狭二义说》。《学习与探索》1980年第3期。

④ 《法律常识手册》。中国青年出版社1979年版，第3页。

⑤ 《法律知识问答》。北京出版社1979年版，第17页。

⑥ 《国家和法的理论基本知识》。陕西人民出版社1958年版，第74页。

⑦ 《“四人帮”是破坏社会主义法制的罪魁祸首》。《辽宁大学学报》1978年第6期。

学研究等各个方面。^①

第四种意见，法制是法律和制度以及统治阶级法律意识的总称。持这种看法的同志认为，必须把统治阶级的法律意识包含在法制这个概念的范畴之内，才能完整地、准确地了解、掌握法制的全部含义。如果把法制的含义仅仅局限于法律制度问题，或者局限于立法、执法、守法问题，则是不全面的。^②

第五种意见，法制是法律制度和根据该制度建立的社会秩序。一九七九年出版的、我国目前最大的综合性辞书《辞海》给法制下的定义是：“统治阶级按照自己的意志，通过国家政权建立起来的法律制度和根据这种法律制度建立的社会秩序。”^{③④⑤⑥}

第六种意见，法制是国家的一种管理方法。具体说，所谓法制就是民主制国家的国家机关、社会团体、全体公民严格遵守法规，实现国家任务，保障公民权利的一种管理方法。^⑦

第七种意见，法制是统治阶级的一种原则。^⑧

第八种意见，法制就是严格执行法律。^⑨

第九种意见，法制这一名词有四种意义：1、国家所制定的法权规范的总和；2、国家的立法活动；3、实现专政的方法；4、国家机关活动的原则。^⑩

第十种意见，法制概念分为广义与狭义两种。这种观点认为：从广义上说，法制是指统治阶级按照自己的意志、通过政权机关建立起来的、由国家强制力保证其实施的法律制度。它包括立法、执法、司法、守法等方面。因此，历史上无论是奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家还是社会主义国家都有自己的法制；狭义的法制是资产阶级革命的产物，是指所有国家机关、社会团体、公职人员和公民都必须严格地、平等地遵守建立在民主基础上的统一的法律制度。从这个意义上说，历史上只有资本主义法制和社会主义法制。^{⑪⑫⑬}

将上述十种意见（当然还可以分得更细些）归纳一下，可以看出：第一至第五种法制概念的内涵中，均包含有“法律和制度”。只是有的以法律和制度为限，有的进一步

① 参加第八次全国司法工作会议的中直和国家机关代表座谈会上的意见。

② 《浅谈民主与法制》。河南人民出版社1980年版，第24页。

③ 《辞海》。上海辞书出版社1979年版，第2073页。

④ 《法制一词含义的初步探讨》。《西南政法学院学报》1979年第1期。

⑤ 《现代法制概念试解》。《西南政法学院学报》1979年第2期。

⑥ 我国出版发行的《北京周报》，近些年将法制一词译成日文时，也改掉过去传统的译法，而采用“法秩序”、“法体系”这种解释。

⑦ 《谈加强法制的几个问题》。《吉林大学学报》1979年第2期。

⑧ 《法学词典》。上海辞书出版社1980年版，第455页。

⑨ 《国家和法的理论讲义》。第96页。

⑩ 《新名词词典》。上海春明出版社1955年第6版，第2109页。

⑪ 《什么是法制》。《百科知识》1979年第1期。

⑫ 《社会主义民主和法制问题》。中国人民大学出版社1980年版，第36页。

⑬ 《什么是法制》。《北京日报》1978年11月20日。

扩大了范围；第六至第八种意见，都是从某一方面或某种角度给法制下定义；第九、十两种意见，则只是客观地反映法学界的几种观点，未必能说得上是对法制概念的独立看法。

为什么关于“法制”概念的问题会出现如此众说纷纭、莫衷一是的局面呢？这一方面是因为，长期以来我国的法制建设不被重视，对法学缺乏认真、深入的研究，对我国历史上和法国的法学理论，更是采取一种盲目排斥的左的态度，从而妨碍了我国法学的发展；另一方面，这也是科学发展进程中常会出现的一种现象。有时尽管对某一对象进行的研究相当广泛，但要对该对象下一个准确公认的定义，却又议论纷纷，难以定夺。概念是反映对象本质属性的思维形式，是人们通过实践，从对象的许多属性中抽出本质属性概括而成的。在概念形成阶段，人的认识已从感性认识上升到理性认识，把握了事物的本质。而把握住事物的本质，是需要一个过程的。只要这个过程没有完结，就会出现争鸣不已的现象。

这样说来，我们是否就只能坐等这个过程的终结，而安于现状、无所作为呢？不能。因为“法制”概念的不确定，已在实践中造成了不良后果。当前发扬社会主义民主，健全社会主义法制的新形势，迫切要求法学理论工作者尽可能快一些解决这一问题，为我国的法制建设和法学研究开辟新的道路。我国三十年法制建设的实践和正反两方面的经验教训，也已为解决这个问题提供了条件。

四、法制的定义

我们认为，法制是统治阶级按照自己的意志，通过国家政权机关建立起来并由国家强制力保证实施的法律和制度。

这里所说的“法律”，既包括由立法机关按照立法程序，用条文形式制定公布实施的成文法，也包括不经通常的立法程序，而由国家承认其效力的习惯法和判例法等；既包括规定人们之间权利与义务、罪名和刑罚等的实体法，如民法、刑法、婚姻法、行政法、劳动法等，也包括规定诉讼活动程序的程序法；既包括作为国家根本大法的宪法，也包括法律、法令、条例、章程、命令、决议、指示等所有法律规范，以及由立法机关对现行法律的意义、内容和适用等问题所作的具有法律效力的法律解释。

这里所说的“制度”，是指按照法律规定所建立起来，全国统一实行，具有普遍约束力的有关立法、司法、行政和守法的各种制度，例如关于立法、司法、行政机关的性质、地位、组织、工作程序和方式的规定，普选制度，代议制度，审判制度，检察制度等等。

社会制度不同的国家，为了维护不同统治阶级的利益，有着性质根本不同的法制。我国的社会主义法制是国家按照工人阶级和广大劳动人民的意志建立起来的法律和制度。它总结人民群众在社会主义革命和社会主义建设中的经验，保护公民的民主权利和合法利益，打击敌人，惩罚犯罪，是巩固无产阶级专政，建设社会主义的重要工具。

从这个定义中可以看出，我们是赞同上述十种意见中的第一种意见的。这是因为：

（一）尽管其它意见均有自己的道理，但往往概念不清，彼此重叠，形式繁琐，使

人不得要领。比如“法制不仅包括法律和制度，而且包括立法、司法和守法”的法制概念，实际上是一个混合体，内容广泛，不符合概念应该具体确定的要求。在行文上，先说“法制是……法律制度”，已经给法制下了定义；接着却又用“包括”、“要求”等字眼罗列了立法、司法和守法等内容，使法制的概念不明确起来。认为法制应包括统治阶级法律意识的观点，则超出了法制概念的应有范围。法律意识是人们对法的理解、看法和态度。这些理解和看法尚未形成法律，而且还可能改变，怎么可以成为法制的一部分要人们去遵守呢？如果那样理解，就有可能为“以言代法”的非法行为提供合法依据。至于认为法制还应包括法制宣传、法律教育、法学研究等各个方面的观点，就离确切的法制概念更远了一步。

第六种至第八种意见均从某一角度对法制涵义进行概括，用意力图简明，但未抓住本质。强调法制同民主的联系是对的，但否认奴隶和封建社会存在法制，则与历史事实和古籍记载不符。而且定义讲“法制是……一种管理方法”或“法制是……一种原则”，下面的内容却是立法、司法和守法，与自己的定义不相符合。

将上述十种意见进行比较，不难看出，关于法制概念的第一种意见，简单明了，内含准确，鲜明地体现了法制的本质属性，易与其它法律概念相区别，有利于推动国家法制的建设、法学研究的开展和法律知识的普及。

（二）“法制就是法律和制度”的法制概念，在我国由来已久，习用为常。

古代关于法制是指“设范立制，使有所循”或“狱讼之准绳，政化之规范”的解释一直相沿至我国近现代。解放前的《法律大辞书》写道：“法制简称为法律制度，乃指法律之编制与形式，法律所采取之主义以及法庭之组织等之总称而言”。一些著名法学家也曾给法制下过与此相类似的定义：“为社会生活之规范，经国家权力之认定，并具有强制之性质者，曰法。为社会生活之形象，经国家公众之维持，并具有规律之基础者，曰制。”^①虽然这些解释带有形而上学的缺点，未能揭示出法制的阶级实质，但却说明“法制即法律制度”的说法在我国成了一种传统。

我们完全可以给这种传统的解释注入新的阶级内容，为我国的法制建设服务。马列主义经典作家早就这样作了。列宁在谈到改革全俄肃反委员会时指出：“我们的政权愈巩固，民事流转愈发展，就愈加迫切需要提出实施更多的革命法制的坚决口号，就愈加需要缩小那些回答阴谋者任何打击的机关的活动范围。”^②很显然，这里说的“法制”是把司法、守法等内容排除在外的，不然，就不能“实施……法制”了。毛泽东同志也是在“法律和制度”的意义上使用“法制”一词的，如说“我们要求所有的人都遵守革命法制”，“法制要遵守”等等。^③长期担任政法领导工作的谢觉哉同志，对“法制”的概念也是这样理解的，如说：“建立法制，遵守法制”，“有了法制禁令，就得遵守”等等。^④

① 陈顾远：《中国法制史》。

② 《全俄苏维埃第九次代表大会》。《列宁全集》第33卷，人民出版社1958年版，第149页。

③ 《在省市自治区党委书记会议上的讲话》，《毛泽东选集》第5卷人民出版社1977年版，第359页。

④ 《谢觉哉同志日记摘抄》。《民主与法制》，人民日报出版社1979年版，第54页。

(三)可以使用“法治”概念,容纳其它意见中关于立法、司法和守法等内容。

应该指出,关于法制概念应包括立法、司法和守法的思想,关于强调法制同民主相联系的思想,都是很宝贵的,对当前我国的法制建设有着现实意义。然而,这些重要内容早就属于“法治”这个概念了。

法治,即以法治国,就是用体现整个统治阶级集体意志的法律作为治理国家的依据,国家的组织和统治权之行使,社会或个人相互关系之调整,概以法律为准绳。它是一种联系民主、排斥专制的治国方法。无产阶级法治,要求制定一部完善的宪法和一整套完备的法律制度,使各方面的工作都有法可依;坚持一切党政机关和社会团体、一切工作人员和公民个人都要严格遵守法律,依法办事;法律和制度必须具有稳定性、连续性和极大的权威,任何个人和组织都不能凌驾于法律之上、独处于法律之外。

“法治”一词最早亦见于我国古籍《礼记》,其中说:“先王之为乐也,以法治也”。恩格斯也使用过法治这一概念,他在《英国状况英国宪法》一文中说:“这些法令和条例彼此矛盾,结果让完全不法的状态代替了‘法治状态’”。^①谢觉哉同志《在司法训练班的讲话》中说道:“我们不要资产阶级的法治,但我们却要我们的法治。”史良同志在《三年来人民司法工作的成就》一文中也曾说:“新中国人民司法工作是在人民民主的法治道路上健康地前进”。

解放初期,“法治”一词在我国还是使用的。后来随着法律虚无主义和盲目排外的左倾思潮的泛滥,“法治”二字几乎消声匿迹。直到如今,一些同志仍未最终摆脱这种思潮的影响,认为似乎法治是资产阶级的口号,无产阶级不宜采用,即使采用,也要来个折衷——人治与法治相结合。宁愿在已有定义的“法制”一词中加进诸如立法、司法、守法等意义,也不愿痛快地采用言简意赅的“法治”一词来概括它们。

粉碎“四人帮”以来,在解放思想、实事求是方针的指引下,法学领域的禁区一个一个被打破。许多同志明确提出要法治不要人治的正确主张,论述了实行社会主义法治的必要性,为“法治”恢复了名誉。这种主张已被党和国家所采纳。中共中央在关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示中明确指出:刑法和刑事诉讼法能否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志。因此,当论及我们国家以法治理时,应用“健全社会主义法制,实行社会主义法治”的提法,不再用牵强费解、文义欠通的“加强法制”或者“加强社会主义法制”的提法,以期准确鲜明。同时也再无必要把立法、司法和守法等内容硬塞进“法制”的定义中去,而应让它们归其正位。

让我们从繁杂琐碎、包罗万象、扯不清、撕不断的“法制”概念的迷宫中钻出来,给“法制”确立一个简单明确、不容误解、不易混淆、科学实用的定义,而把它不应包括的内容留给别的法律概念吧!

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第702页。