

# 依法治国的理论与实践

李步云<sup>1</sup>, 曾颜璋<sup>2</sup>

(1. 广州大学 人权研究中心, 广州 510006; 2. 湖南大学 法学院, 长沙 410082)

**摘要:**经过近30年的发展,依法治国已经被写入中国宪法,已经成为中国的治国方略,邓小平同志和以江泽民为代表的第三代领导集体都对此作出了重要贡献。实行依法治国,首先应该正确理解依法治国的科学含义和依法治国的重大意义,在此基础上,还要按照法治国家的标准,实现中国建设法治国家的宏伟目标。

**关键词:**依法治国;法治;人治;法制;法治国家的标准

**中图分类号:**D90 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2009)01-0093-06

## 一、“依法治国”这一治国方略的由来和发展

中共十一届三中全会以后,我们党和国家作出了一系列重大决策,其中有四项具有全局性和根本性的战略意义:第一项是从“以阶级斗争为纲”转变到“以经济建设为中心”;第二项是由计划经济转向市场经济;第三项是由闭关锁国转变为对外开放;第四项是由人治向法治过渡——实现依法治国,建设社会主义法治国家。

首次出现法治这一概念的中共中央文件是1979年9月9日发布的中共中央第64号文件,即《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》。这个文件中提到,刑法、刑事诉讼法能否严格执行,是衡量中国是否实行社会主义法治的重要标志。在1980年五届人大三次会议上,最高人民法院院长江华的工作报告提出了“依法治国”,这是在国家司法文件中第一次提到法治,当时的全国人大批准了这个报告。自此,学术界开始了对法治与人治的争论。当时,在学术界基本形成了三种观点:第一种观点反对人治,提倡法治,倡导依法治国。第二种观点认为,法治也好,人治也好,不应该把它们对立起来,而应该将它们结合在一起。第三种观点认为,法治也好,依

法治也好,是不科学的,是有片面性的,不应该提倡,因为这是一个西方的口号,我们讲“健全社会主义法制”就可以了。这三种观点对当时的中国影响很大,但是实施依法治国,反对人治、倡导法治这种观点,越来越得到中共党内和党外人士的普遍欢迎。

1992年乔石委员长在纪念中国《宪法》颁布十周年的大会上提到了“依法治国”。1994年,当时的李鹏总理在给《中国法学》杂志题词时,他写道:“以法治国,依法行政”。更清楚一些的提法是,1989年7月26日第三代领导集体召开中外记者招待会,江泽民回答记者提问的时候,讲到这样两句话,他说:“我们绝不能搞以党代政,也绝不能搞以党代法。这是江泽民代表当时领导集体的一个表态。这段话里面蕴涵三层意思:第一,我们不能搞人治,必须搞法治。第二,应该把法治看做一个方针,而不是一般的口号。第三,要实行依法治国,必须解决以党代政、以党代法的问题。然而,所有这些讲话和文件,都不能认为是正式把“依法治国”这个治国方略确定下来。

正式把“依法治国”确立为治国方略,是在1996年。当时的中央政治局决定每年要听两次法制课,1996年其中一次的题目就是:“关于实行依法治国,建设社会主义法制国家的理论和实践问题”。2月8日听完课以后,各大报纸都报道了江泽民在法治课之后的讲话。一个月后,在八届人大四次会议上,这一治国方略被正式写在一系列国家文件里,包括李鹏的政府工作报告、田纪云的人大常委会工作报告、乔石的闭幕词,特别是当时还通过了一个纲领性文件,即《经济社会发展九五计划和2010年远景目标纲要》。1997年,中

本文是在李步云教授到中央电视台讲课讲稿的基础上整理而成的。

收稿日期:2008-08-10

**作者简介:**李步云(1933-),男,湖南娄底人,主任,教授,博士生导师,从事法理学、人权理论等研究;曾颜璋(1972-),男,湖南祁东人,副教授,博士研究生,从事法理学、宪法学研究。

共党的十五大又对这个治国方略作了进一步阐述。这样,通过党内民主和国家的民主程序就把这个治国方略和国家的奋斗目标正式确立下来。在1999年,又把它写进了《宪法》,标志着中国依法治国的历史性进程进入了一个新的阶段。

当时有少数学者认为,这个治国方略,这个治国理论,是第三代领导集体的一个独创,和邓小平理论没有什么关系,因为邓小平的著作中没有“依法治国”这四个字,更没有法治国家这样的提法。笔者认为,这种看法是不对的。中国实行依法治国的起点应该是1978年中共党的十一届三中全会。邓小平对这个治国方略和奋斗目标从理论到实践也作了非常重要的贡献,主要体现在两个方面:第一,他为这个治国方略奠定了一个坚实的理论基础。这个理论基础就是:一个国家,包括我们国家,能不能兴旺发达,能不能长治久安,关键的、决定性的因素和条件,究竟是要依靠一两个好的领导人,还是要依靠一个好的法律和制度?邓小平的回答是,关键是要有一个好的法律制度。这是马克思、列宁、毛泽东从来没有提出过、也没有回答过的问题。正是这样一个观点,为民主法制建设,为依法治国方略奠定了理论基础。这是邓小平的独创,是他的整个民主法制思想的核心和精华。第二,从十一届三中全会以来,邓小平提出了一系列健全社会主义法制的原则,包括完善立法,树立法制权威,强调法律平等、司法独立等。这些原则正是我们今天建设法治国家最基本的要求。因此,可以说,邓小平为依法治国方略的提出初步勾画了一幅比较准确、清晰和全面的蓝图。

第三代领导集体在此基础上也作出了一些新的贡献,这些新的贡献主要表现在五个方面:(1)通过党内和国家的民主程序,正式把依法治国作为一个治国方略确定下来,这在以前是没有过的。(2)对依法治国的科学含义作了进一步说明。(3)第一次在党内和国家政治生活中提出要建设法治国家这个目标。在此以前的所有领导人的讲话、中共党内和国家的重要文件中从来没有出现过“法治国家”这四个字。(4)对法治国家的标准作了进一步说明。(5)把民主法制建设从精神文明中凸现出来,独立出来,提出要建设三大文明的目标。在这以前,都是把民主法制看做精神文明的一部分。笔者个人曾多次写文章或者在给中央讲课的时候多次提出过建设制度文明的主张。在物质文明和精神文明之外,还有一个文明,这就是民主制度和法律制度的文明,可称做制度文明。因为民主制度、法律制度和民主思想、法制观念是不一样的,后者是人们头脑中的东西,前者是社会生活里客观存在的,我们每个人都生活在其中,是

看得见、摸得着的,与民主思想、法制观念这类精神文明相比,是不一样的,它应该是制度文明。后来中共十六大正式确定了政治文明,也就是所提的制度文明。这也是第三代领导集体对邓小平理论的一个发展。

## 二、依法治国的科学含义

虽然依法治国已经被写入中国宪法,但在笔者看来,仍然有少数学者对依法治国、法治国家究竟是什么并不十分了解。依法治国看起来不是很难理解,然而在中国却有过多理论争论。本文力求用简单的语言把这个问题说清楚。

首先,提出“既要法治,也要人治,应当把这两个东西结合在一起”这种观点的人,有一个最主要的理由就是,一个国家没有法律是不行的,它的作用是不能忽视的;但没有领导人和他的作用、权威也是不行的。这就好比毛泽东所讲,我们必须把武器和战士相结合,才能产生最大的战斗力。法律就像武器,领导人就像战士,把这两个东西结合起来就能产生最大的战斗力。既重视人的作用,也重视法的作用,那不是更好吗?但是,这种看法、想法是不对的。它把法治与法的作用等同于人治与人的作用。历史上和今天世界各国对人治、法治的理解,并非简单地是一个人的作用和法的作用问题。一个国家是否兴旺发达、长治久安,关键要看领导人是否英明,还是关键要有一个好的法律制度,思想家和政治家从来就有两种回答。因此,就形成了法治派和人治派。在古代提倡法治主要强调三个方面:第一,这个国家要有一套完备的、良好的法律;第二,这套法律要得到最严格的遵守;第三,法律面前人人平等。理论上这么主张,实际上也这么做了,就是法治。另外一些思想家和政治家,却认为法律可有可无,个人权力可以大于法律,法律面前可以不平等。这种主张,这种做法,就是人治。历史上从来都有这么两种不同看法和不同做法。因此,法治同人治从来都是对立的,不能结合。把法治和人治相融合,并理解为既要重视法的作用,也要重视人的作用的结果是没有任何意义的。反过来,如果把两者对立起来,按照历史上和当代世界各国通常的理解,反对人治,提倡法治,就很有现实意义。从我们国家来看,新中国成立以后民主法制不健全的原因就和这种指导思想分不开。而我们今天要树立依法治国这个观念、这个治国方略,倡导法治,反对人治,就是要树立法律的权威,要建立健全各项法律制度,反对这种“结合论”的观点。

其次,反对依法治国的“取消论”观点主要担心,依法治国会否定和贬低领导人应当有的作用

和应当有的权威。但笔者认为这种担心没有必要。邓小平在 1980 年 8 月 18 日有一个讲话,题目是《党和国家领导制度的改革》。这个讲话是邓小平著作中讲政治体制改革最全面、最深刻的一篇。这个讲话中有这样一段话,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。这个“不幸”就是“文化大革命”。“文化大革命”的根本原因在于当时的民主法制不健全,失去了制约个人和执政党错误产生和发展的力量。在这样一种没有民主法制的条件下,整个民族的命运就由一两个领导人的看法来主宰,“文化大革命”的出现就很难避免。笔者认为,西方国家有两条经验值得我们借鉴。第一,它们的市场经济是有活力的,能调动方方面面的积极性、主动性和创造性,创造更多物质和精神财富。所以,今天我们也要搞市场经济。第二,它们有一套好的和有权威的法律和制度制约着领导人和执政党,不至于犯全局性的错误。西方国家都已形成了比较健全的法律制度,但并没有因此而否定国家领导人的作用和其应有的权威。在《宪法》授予领导人的权力和其应当遵循程序这个前提之下,他可以充分发挥作用,而且也有很大的权威。所以,不能把一个法治国家,一个严格的民主法律制度,同领导人的作用对立起来。反之,要想让领导人少犯错误,更好地发挥他们的作用,就必须有良好的民主和法制制度。

再次,有人担心,实行依法治国,会冲击、贬低党的领导作用。然而,笔者认为这种担心也是没必要的,原因有四点:(1)从某种意义上讲,我们的宪法和法律是以党的路线和政策作为指导制定出来的。(2)党领导法律的制定,也领导法律的执行和适用。我们的立法、执法和司法机关都是由党来领导的。(3)党的政策和路线转变为法律的时候,必须经过党内和人民的民主程序,经过这个程序之后,可以使我们的政策更加全面、准确,从而少犯错误。(4)在现代民主社会里,以党代政、以党代法已经不符合时代精神,也不符合马克思主义。列宁多次讲过,不能把国家和政党混为一谈。而且,把执政党的政策上升为国家法律,通过法律的形式来推进党的政策、贯彻党的理想,可以使党在人民中的威信大大提高。根据这些理由,就不应该把依法治国和党的领导对立起来。但是,在现今的条件下,我们要实行依法治国,必须在党的执政理念、执政方式上做很多改革。中共十六大已经提出要“民主执政、科学执政、依法

执政”。

最后,要认真区分“法制”与“法治”这两个概念。“法治”和“法制”的区别可以从理论上归结为三个方面:第一,“法制”简单地说,就是法律制度的简称。法律制度是相对于一个国家的经济、政治、文化、军事等制度来说的,即它们之外还有一个法律制度。但是“法治”从来都是相对于人治来说的,没有人治就无所谓法治,没有法治也就无所谓人治,它们是一类概念。第二,法制的内容包括一套法律规则,如宪法、刑法、民法等,以及这些规则怎么制定、怎么执行、怎么遵守。但是法治和人治作为一种对立的治国理论、治国原则则有具体的要求,即法治要求一个国家必须有法可依,法律要有权威,法律面前人人平等;反之,就是人治。这是中外历史上两者的主要区别。当然到了现代,作为治国原则这三条就显然不够了,还要有更具体的内容。第三,一个国家任何一个时期都有自己的法律制度,但它不一定实行法治,不一定依法治国。从古到今任何国家都有法律制度,希特勒时期也有,但他实行的不是现代意义上的法治,那时的法治是法西斯式的。新中国成立前的国民党也是这样,他们有现代的法律制度,但不是实行现代意义上的法治。准确地把握这三点区别,我们才能对依法治国这个治国方略的科学内涵有一个更准确的理解。

### 三、依法治国的重大意义

第一,依法治国是实行市场经济的客观要求。世界上有过三种经济模式,古代社会的是自然经济。在这种经济制度下,不可能产生现代意义上的法治。现代社会有两种,一种是市场经济,一种是计划经济。市场经济可以被称做法治经济,而计划经济可以被称做人治经济。这是因为:首先,市场经济的经济主体是多元的,不只是国家所有制;其次,市场经济是以利益、利润作为核心;再次,市场经济对物质资源和人力资源的配置是遵循经济自身规律的,比如价值规律、竞争规律,而计划经济则不是;最后,市场经济是一种平等交换和自由交换的经济,这种情况下,必须依靠一种主要的手段,那就是契约、合同。虽然在宏观调控领域,行政手段还是必要的,但计划经济中的行政手段必然带来人治,而市场经济的合同手段必然会带来法治。

但是,市场经济也不是十全十美的,它也有弊端和副作用。首先,通过竞争,有的人富了,有的人穷了,容易出现两极分化。其次,难免出现垄断、不正当竞争、坑蒙拐骗、假冒伪劣,甚至贪污受贿等腐败现象。因此,对于市场经济的弊病也需

要有完备的法治来加以调整,以消除这种影响。所以,我们现在面临的是:一要建立健全社会保障体系。先通过市场机制把大家的积极性调动起来,创造更多的物质财富,同时建立起社会保障体系以保障社会的公平。二要建立一套完备的市场经济法律,以消除它的副作用。

第二,依法治国是民主政治的重要条件。民主是一个抽象的概念,可以把它简单地归结为一个核心和四个要素。一个核心是人民主权,即主权在民。中国宪法明确规定,“国家的一切权力属于人民”,这也是我们党经常强调的“人民是国家的主人”。宪法要规定的内容很多,但主要是对两点作出规定:一是《宪法》要规定国体和政体,即国家的性质和政府是怎样产生组成的。议会或人大和领导人有多少权力,这个权力怎么行使,应当遵循什么程序,宪法应该规定。二是对公民应当享有的权利详细加以列举,并要求政府不得侵犯。如果一个国家有一部好的宪法,政府又是严格按照宪法和法律办事,就可以从根本上保证这个国家是人民当家做主;否则,也许其不但不能为人民服务,甚至会反人民。所以,一个国家要做到主权在民,首先必须有完备的法治。四个要素是指:其一,公民的民主权利,如选举权、被选举权、参政议政权、知情权,等等。其二,国家权力怎样民主配置,包括执政党和在野党的关系,执政党和国家的关系,国家的立法机关、司法机关、行政机关的相互关系,国家机关中领导者和领导集体的关系,等等。这些权力的配置,必须要有一种民主原则。这个民主原则就是分权与制衡。其三,民主程序。立法、执法、司法,包括决策,所有这些都应该有一种程序,程序必须体现民主。其四,民主方法。民主集中,群众路线,开展批评和自我批评,这些都是民主方法。只有坚持人民主权原则这个核心和现代民主的四个要素,一个国家的民主,才能落到实处。而为了保障民主,也要用法律这种权威的手段,把民主详细规定下来,大家都不能随意违反,法治的重要意义亦在于此。

第三,依法治国是人类文明的主要标志。长期以来,我们只是把法律看成一种手段,实际上,这种看法是片面的。如果单纯把法律看成手段,那么手段多了,为什么非要用法律这个手段呢?这个手段束手束脚,还不如政策来得快,因而,也就出现了过去那种以个人的权威代替法律、以政策代替法律的弊病。现在应该把法治看做一种文明,也就是说,有没有法治是一个国家文明高低的重要标准。

将法治作为判断一个国家文明程度高低标准的原因主要有两条:一是人类社会自始至终有三

个主要矛盾。首先,人有两大需求,即物质利益和精神利益的需求。这种利益的需求在人和人之间、人和社会之间是有矛盾的。其次,社会应该有秩序。生产、交换、分配、公共生活都应当是有序的。但是,个人思想和人的行为是自由的,这种自由又有非常大的价值,既是人自身的人格尊严,同时也是人创造世界的基本条件。因而,这种个人自由和社会秩序又是一个基本矛盾。再次,凡有人群的地方就应该有权威。因此,在任何社会里都有管理和被管理、权威和服从、政府和人民之间的矛盾。这是人类社会的三个基本矛盾。这三个基本矛盾需要一种规则来加以调整。这个规则就是法律。它最早是一种习惯,后来变成习惯法,再后来是成文法。有了这种规则就可以对这三个矛盾加以规范,出现冲突以后,就有办法来解决。所以,法律不能单纯说成是阶级斗争的产物,而是解决人类社会三大基本矛盾的一种客观需求。正是法律的这种作用以及产生的这个背景,决定了法律和人类的文明是分不开的。二是法律本身有其独特的特点。首先,法律具有一般性,它是为所有社会成员制定的,大家都应遵循。其次,法律必须是公开的。再次,法律必须是平等的。最后,法不溯及既往,不能用今天制定的规则去处理过去人们的行为。法的这四个特点都体现了公平、正义。正是在上述这两个意义上,可以说,依法治国是人类社会文明的重要标志。

第四,依法治国是国家长治久安的根本保障。

1945年,毛泽东在延安回答黄炎培先生问题时讲了一段话,他说:“我们中国共产党在大陆取得政权以后,不会再像中国历代封建王朝不断兴亡交替那样,因为我们已经找到了办法,可以防止周期率的出现,那个办法就是民主。”毛主席讲的民主是广义的,包括法治在里边。有了这个民主,就可以避免中国历史上“人存政举,人亡政息”的局面。中国共产党人正是依靠这种民主与法治打败了蒋介石,成立了新中国。十一届三中全会以后,邓小平也在总结了国际、国内历史经验的基础上,提出了十分重要的观点,他说:“领导人的作用固然重要,但组织制度和制度的问题更具有长期性、根本性、全局性、稳定性,关系到我们是否会改变颜色。”如果我们国家是依靠反映人民意志的法律规则治理国家,法律规则很有权威,领导人都按宪法和法律办事,那么,即使执政党或领导者个人犯错误,这种错误不可能是全局性的,不可能是根本性的,也不可能是长期得不到纠正的。也可以这样理解邓小平同志的讲话,即要使我们国家长治久安,就应当把主要的希望寄托在建立一个良好的、有权威的民主和法律制度上。领导

人的作用是重要的,但不是根本性的,国家长治久安的根本保障是法律制度的有无和好坏。邓小平的民主法制思想有很多,但这一理论是他民主法制思想的精髓。

#### 四、法治国家的主要标准

依法治国是一种治国方略,是一种治国的指导思想,但法治国家却是一种目标,是现代最理想的一种政治、法律制度模式。这样一种现代的理想法律制度模式应该是具体的。最早总结法治国家标准的是西方思想家亚里士多德,他将法治国家的标准归结为两条,英国的戴西曾经提出过三条,美国法学家富勒则讲过八条,笔者根据中国的实际情况,总结为十条,这十条具体是:

第一,法制完备。这要求我们国家要有一套完备的法律,要编织一张疏而不漏的法网,做到有法可依。如果无法可依,当然也谈不上法治。这是最起码的要求。目前,中国已基本建立了较为完备的法律体系,但也还存在一些问题,如立法方面就存在两方面的问题:一是不少法律的制定难度大;二是如何解决部门保护主义和地方保护主义的问题。

第二,主权在民。其包含两层含义:首先,我们国家必须要有一套良好的民主制度作为法律制度的基础。法治国家必须建立在现代民主的基础之上。在中国,政党制度、人民代表大会制度、民族区域自治制度、特别行政区制度和基层自治制度,都应当依照民主原则不断健全完善,并成为法治国家的政治基础,而且必须通过法律的形式把这些民主制度确定下来,并用法律手段保障其不受任何破坏。同时,必须要用法律把民主的制度详细规定下来。其次,法律制度自身又必须是民主的,立法、司法、执法必须充分体现民主原则。这两个要求可称为民主法制化和法制民主化。然而,在中国要做到立法、司法、执法民主化,我们还有一段路要走。

第三,人权保障。依法治国最根本的问题在于保障人权。因为整个法律的目的就是为了保障人权。法律之所以称为法律,是因为法律用权利和义务这种形式来调整各种利益关系。没有权利和义务的相关规定,就不能称之为法律。权利和义务之中关键的是权利,权利从根本上说就是一个人权问题。人权含义很广,包括生存权、人身人格权、各种政治权利和各种经济社会文化权利。政治文明用两个字概括就是宪政,用六个字概括就是民主、法治、人权。民主相对于专制,法治相对于人治,人权相对于人民没有权利,前者是文明的,后者是不文明的。宪政的这三个要素是政治

文明里最核心的东西。

社会主义社会、共产主义社会一定是这样的社会,即人人自由、人人平等、人人富裕的社会。而人人平等、人人自由、人人富裕正是人权最基本的内容。除此之外还有人道和安全。安全包括生命安全、人身安全、财产安全,等等。人道是指对特殊群体的特殊保护。这五个要素共同构成了现代人权的主要内容,前三个要素也是社会主义最基本的标志,所以,社会主义社会应该是最讲人权的国家。当前,中国已经在人权建设方面取得了很大的成绩,为法治建设提供了有力的保障。

第四,权力制约。国家权力和公民权利两者有严格区别。主要表现在以下七个方面:

(1)国家权力包括职权和职责两方面,在法律中,两者的指向是相同的,给部长或总理一种职权,就意味着他要承担一种职责。但是,公民的权利和义务是分开的,权利是权利,义务是义务。

(2)国家工作人员的职权、职责是不能放弃的,放弃就是失职,就是违法。而公民的权利是可以放弃的,如将财产赠与他人、放弃选举权等。

(3)国家权力是一种支配力,不能把它看做一种利益。公民的权利本身就是一种利益。

(4)权力作为一种支配力,政府同行政行为相对人之间是一种不平等的关系,政府作出决定后,公民必须服从。而各权利主体之间是平等关系,包括国家的权利在内。

(5)在国家的职权和职责中,职责是最根本的,所以我们要建立责任政府。但公民的权利和义务与此相反,权利是主要的,义务是随着权利而来的。

(6)国家权力来源于人民,公民通过行使选举权,产生了一个政府,政府工作人员才有了这个权力。而公民权利是基于自己的人性、人格、尊严与价值所应当享有的,不是任何外界的恩赐。

(7)国家的权力是手段,公民的权利是目的。国家机构以及所有权力的存在意义就是为人民服务,就是为了保障公民的各种权利,否则,它们就没有任何意义和存在价值。

国家权力是为公民权利服务的,国家的权力应该受到制约。制约国家权力有四个基本方法:一是用法律来约束国家权力,用法律来规范和约束政治权力。二是用一种 Power 来制约另一种 Power,即用一种国家权力制约另一种国家权力。检察院、政府的监察部门、审计机关,就是用一种权力来制衡另外一种权力。三是用社会权利来制约国家权力,如民主党派、群众组织,特别是新闻媒体对国家权力进行监督。四是用公民的个人权利来制约国家的权力,包括完善选举权、民主监督

权、参政议政权,以及知情权。

第五,法律平等。当前中国对于“法律面前人人平等”的认识已经不是理论争论,而是实践中的实行,尤其是在司法的执法里还有各种腐败现象,严重影响到双方当事人平等享有权利和应尽义务。此外,还需强调,在任何情况下,诉讼两造在法律地位上一律平等。即使是“民告官”或刑事公诉,在法庭上,政府和公民、检察官和刑事被告人的地位也是平等的。法官地位是中立的,他的职责是准确认定事实,正确适用法律,不能偏袒任何一方。

第六,法律至上。法律至上的含义是法律应该具有至高无上的权威,不能存在权大于法的现象。道理简单,做起来却很难。中国有专制主义、家长制以及个人迷信和长官意志的历史传统,因而也使得法律至上这个问题的解决十分困难。未来,这方面的任务还很艰巨。

第七,依法行政。中国百分之八十以上的法律是通过行政机关执行的,行政机关和立法机关、司法机关不一样,是首长负责制,而且当前行政机关的权力又有扩大的趋势。因此,行政机关能不能依法行政,对建设法治国家是至关重要的。过去强调责任政府、阳光政府、服务政府、廉洁政府,等等,都有一定的道理,但最根本的还是要进行法治政府的建设。然而,法治政府的建设也不是一朝一夕的事,还有一段路要走。

第八,司法独立。关于司法独立问题,理论界和实务界都有过很多论述。《宪法》第126条明确规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第九,程序公正。程序公正是评判一个国家是否是法治国家的重要标准。实体公正相对来说还很容易做到,而要完全做到程序公正却是很难的。法学理论界对此已有过很多论述。

第十,党要守法。党要守法是特指执政党要依法办事。邓小平同志曾在其1942年写的《党与抗日民主政权》这篇文章中提到,我们绝不能像国民党那样搞以党治国,因为这是麻痹党、破坏党、腐蚀党最有效的办法。并且,写了三条理由:第一条理由是党的优势应该建立在群众拥护上,不能建立在权力上。不要以为我们执政党的权力

越大越集中,就越可靠,我们的地位就越巩固,那是靠不住的。靠得住的是要依靠自己的政策得人心。第二条理由是不能把党的权力看得高于一切,更不能把党员个人的权力看得高于一切。其含义是不能把执政党凌驾于国家之上,也不能把国家和法律看做执政党的一种工具,要处理好党和国家的关系。第三条理由是办事情不能图简单,怕麻烦。我们强调民主,强调程序,就是比较啰唆、比较麻烦的,但这些能保证我们党的政策正确。邓小平的这三条理由,在今天仍然很有针对性。党的十六大报告提出“以人为本”,“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”,“立党为公、执政为民”,等等,这些都表明,我们国家正处在党的执政方式和执政观念的重大转变过程中。以胡锦涛为总书记的党中央提出,要坚持依法治国,特别是要处理好执政党和政权机关、执政党的政策和国家法律的关系。中国正朝着法治国家的方向稳步前进。

总之,笔者坚信,中国建设法治国家的宏伟目标一定能够实现。这是因为:第一,民主、法治、人权是全国人民的根本利益和愿望所在,任何个人和政党不能违背这种愿望。第二,市场经济不可逆转,它必然会带来两大社会关系的变化和五大观念的变化。两大社会关系的变化包括:一是指由“身份到契约”的转变,所有的社会关系都应该以契约的形式来确立,不能像过去那样,人身依附于一个单位、一个地方。二是指由大国家、小社会变为小国家、大社会。国家的权力、国家的职能不应该像过去那样太集中,应该适当的放权。这两个变化给民主、法治、人权提供了社会基础。五大观念是指市场经济所必然带来的主体意识、民主思想、权利意识、自由观念、平等观念。这五大观念潜移默化地在发生变化,为民主法治建设和人权建设提供了坚实的思想基础。第三,中国进行对外开放,使得中国与世界的经济、政治、文化连在一起,而且相互影响。第四,执政党的观念也在发生重大变化。有了这四个条件,笔者相信,中国法治国家建设的进程一定能够比西方曾经历的100年至200年时间要快、要早,这是完全可能的。

[责任编辑:朱磊]