

【特别策划·中国法治30年】

依法治国历史进程的回顾与展望

李步云

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

摘要: 自党的十一届三中全会以来的30年,尤其是确立“依法治国,建设社会主义法治国家”治国方略以来的晚近10年,中国的民主法制建设同经济、社会建设一起不断成长进步,本文通过对依法治国方略历史进程的回顾与展望,主要论述该方略的由来与发展、科学含义与争论、理论依据与重大意义及其主要标志和基本要求。

关键词: 依法治国;治国方略;法治国家

中图分类号: D911.01 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-8003(2008)04-0005-08

Subject: The Historical Process of Governing the Country by Law: Reviewing and Looking Ahead

Author & unit: LI Bu-yun (Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: In the past three decades' since the 3rd Plenary Session of the 11th Central Committee of CPC, particularly in the nearly 10 years of established the strategy "Governing the Country by Law, Construct the Socialist Rule-of-Law State", the democracy and legal system construction of Chinese constantly growth and progress with economic and social construction. Through reviewing and looking ahead of the strategy, this essay mainly expounding its origin and development, scientific significance and argument, theoretical basis and significant, main symbols and requirements.

Key words: governing the country by Law; strategy of ruling the country; a country under the rule of law

1978年中国共产党十一届三中全会的召开,标志着我国已经进入改革开放与民族振兴的伟大新时代。在短短的30年里,我们创造了经济发展的世界奇迹,也取得了政治、文化和社会进步的举世公认的成就。这一奇迹和这些成就的取得,是由于我们在这个历史新时期里,采取了五个最具有根本性和全局性的战略决策:一是从阶级斗争为纲转变到以经济建设为中心上来;二是由“闭关锁国”走向对外开放;三是由实行计划经济转变为实行市场经济;四是由人治向法治转变,实行依法治国,建设社会主义法治国家;五是确立了以人为本的科学发展观,提出了构建和谐社会的目标。

本文拟就依法治国方略历史进程的回顾与展望这个题目谈一些个人的认识。主要涉及四个问题:一、依法治国方略的由来和发展;二、依法治国

的科学含义及其争论;三、依法治国的理论依据与重大意义;四、依法治国的主要标志和要求。

一、依法治国方略的由来和发展

从1978年到2008年的30年,作为改革开放新时代的重要内容,中国开始了依法治国的历史性进程。在此期间,它以1996年为界,大致经历了先期的理论准备和法治实践,以及后期的正式确立依法治国方略并进一步推进法治国家建设这样两个发展阶段。

1978年后之早期法治实践,有四件大事将作为标志性事件载入史册。一是党的十一届三中全会。它的公报指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做

收稿日期:2008-06-15

作者简介:李步云(1933-),男,湖南娄底人,中国社会科学院荣誉学部委员,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师,湖南大学法学院名誉院长、广州大学人权研究中心主任,研究方向为法理学。

到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要日程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性;要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相;要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”二是1979年《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》。它强调,刑法等七部法律通过后,“它们能否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”。这是建国后包括党的十一届三中全会以来,在党和国家的重要文件中第一次使用“法治”这一概念。这一文件在确立一系列法律原则的同时,决定“取消各级党委审批案件的制度”,取消“文革”中“公安六条”所规定与实行的所谓“恶毒攻击”罪和“反革命”罪,宣布对“摘掉了地、富、反、坏分子帽子的人”,“应保证他们享有人民的民主权利。”三是对林彪、江青反革命集团的审判。应中央有关领导同志的要求并最后定稿的、以“特约评论员”名义撰写的《社会主义民主和法制的里程碑》一文,发表在1980年11月22日《人民日报》。该文总结的这次历史性审判的五条现代法律原则是:司法民主、司法独立、实事求是、人道主义和法律平等。该文最后说,“对林彪、江青反革命集团的审判,是我国民主和法制发展道路上的一个引人注目的里程碑。它充分体现了以法治国的精神,坚决维护了法律的权威,认真贯彻了社会主义民主和法制的各项原则,在国内外引起了强烈反响,具有除旧布新的重大意义。”这也是最早提“以法治国”的重要中央文献。四是1982年宪法。它在序言的最后一段这样强调要维护宪法与法律的尊严与权威:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量,各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严,保证宪法实施的职责。”这部宪法还恢复了1975年宪法和1978年宪法被取消的司法独立和法律平等原则。

依法治国思想是邓小平理论的重要组成部分。尽管在邓小平的著作中没有“依法治国”四个字,也没有法治国家的提法,但他却为依法治国方略奠定了坚实的理论基础,也为法治国家的建设

勾画出了一个初步的蓝图。虽然在他的著作中只有一次提到“法治”一词,但却十分重要。他在回答日本公明党委员长竹入义胜的提问时曾说,我们在进行经济体制改革的同时,也要进行政治体制改革,后者主要解决两个问题,即“正确处理好法治和人治的关系,正确处理好党和政府的关系。”在这里,邓小平已经把法治问题提到政治体制改革的战略高度。他在这方面的理论贡献主要表现在两方面。首先,他提出了这样一个问题:一个国家的兴旺发达和长治久安,关键的、决定性的因素与条件,是要依靠一两个英明的领导人,还是应寄希望于建立一个良好的和有权威的法律和制度。他的回答是后者。几千年来,中外历史上的思想家和政治家正是对这个问题不同回答,因而形成了是法治还是人治这样两种完全不同的治国方略。邓小平在自己的著作和讲话中反复论证过这个问题。例如他说,“我们过去发生的各种错误,包括(文化大革命)这样的严重错误在内,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度和工作制度方面的问题更重要。这方面的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。”邓小平同志曾在不同场合和从不同角度论证与一再强调,不能把一个国家的兴旺发达和长治久安的希望寄托在一两个领导人的身上。他在回答意大利记者法拉奇的问题时指出,我们今后可以避免“文革”悲剧重演,办法就是“认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。”这是邓小平关于健全民主与法制的理论依据和指导思想,是他的民主与法制思想的精髓和灵魂,为后来正式确立依法治国的治国方略奠定了坚实的理论基础。

其次,自1978年以后,邓小平提出了一系列健全社会主义法制的基本原则。他说,“没有民主,就没有社会主义,就没有社会主义现代化。”要通过政治体制改革,克服“官僚主义现象、权力过分集中现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”他指出:“搞四个现代化一定要有要两手,只有一手是不行的。所谓两手,即一手抓建设,一手抓法制。”他强调要维护法律的稳定性和权威性,要坚持法律平等原则和司法独立原则,“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”“公民在法律和制度面前人人平等”,“不管谁犯了法,都要由公安

机关依法侦查,司法机关依法处理,任何人不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。”党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该由国家和政府管。党干预太多,不利于在人民群众中树立法制观念。”他提出的这些法制原则,实际上就是后来讲的建设“法治国家”的基本标志和要求。

党的十五大以来新的领导集体,在依法治国,建设社会主义法治国家的问题上,从五个方面发展了邓小平理论。一是通过执政党和国家的民主方式与程序正式将这一治国方略和奋斗目标确立下来。1996年3月八届人大四次会议的一系列文件,包括《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,已郑重地将“依法治国”作为一项根本方针和奋斗目标确立下来。1997年党的十五大报告,对依法治国方针的科学含义、重大意义和战略地位,作了全面而深刻的阐述。1999年3月又将这一治国方略和奋斗目标庄严地记载在宪法中。二是党的十五大对依法治国的重大意义作了如下概括:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观要求,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保证。”从而正式将依法治国提升到“治国方略”的战略高度。党和国家其他的一系列方针、政策都不能称之为“治国方略”。这是因为:首先,法治作为人治的对立物,对于治国安邦,具有全局性和根本性意义。其次,在现代法治社会里,任何国家的重大方针政策都必须通过宪法和法律的形式加以认可与具体规范,并运用宪法与法律的权威与机制保障其实施。又次,宪法和法律具有明确、具体、可操作性的特点,这是政策、道德等所不具有的。再次,任何发展战略和方针政策都有一定的时间性,唯有法律同人类社会共始终。三是在党和国家的历史性文献中,第一次正式采用“法治国家”这一概念,并对它的科学内涵作出了重要的丰富与发展。例如,提出了“科学执政、民主执政、依法执政”的理念,将“国家尊重和保障人权”写进了宪法,等等。四是党的十六大正式提出“政治文明”的概念,将民主、法治、人权的宪政制度的建设内容,从以往“精神文明”的概念和范畴中独立出来,成为与物质文明、精神文明并列的一种文明形态,从而摆脱了法律工具主义的旧思维和将法律制度与法律思想混为一谈的错误观念,并提升了它的战略地位。五是党的科

学发展观、构建和谐社会等理论与战略思想的提出,为依法治国方略和法治国家建设,提供了新的理论指导。构建和谐社会作为创新理论,对法治国家建设的指导意义在于,社会和谐能为法治建设提供重要条件,其一系列重大政策主张,将成为立法、执法、司法的重要指导原则。而由现代法治自身的规范性、正义性、利益性、民主性、权威性 etc 特性所决定,法治国家建设是构建和谐社会最根本的保证。

以上我们着重从观念层面上回顾了依法治国,建设社会主义法治国家的治国方略和奋斗目标在我国确立与发展的历史性过程。还必须指出的是,这30年来,在法治实践上,在立法、执法、司法和法律监督以及法学教育,法制宣传等各个方面,都取得了举世公认的成就与进步。但是,我们必须承认,我们要实现建设法治国家的目标,还有很长的路要走,任务将十分繁重而艰巨。

二、依法治国的科学含义及其争论

依法治国方略的确定曾经过20年的激烈争论。其间有过三大派的激烈争论。在我看来,今天也仍然有很多人并没有很好理解依法治国的深刻内涵。有的就是把它简单地理解为依法办事,有的甚至说法治与人治应该并行。从1979年开始,法学家们都卷入了这场大争论,形成了对立的三大派。这个争论也深刻地影响到了中央的领导层。第一种观点认为,应当反对人治,倡导法治,提倡依法治国。第二种观点认为,法治好,人治也好,两个需要结合在一起。第三种观点认为,不应讲人治与法治,那是西方的东西,讲依法治国是有片面性的,是不科学的,只需讲社会主义法制(制度的制)就可以了。这就是所谓法治论、结合论、取消论。结合论最基本的论点是认为,一个国家没有法律不行,但没有领导人的作用也是不行的,必须把这两个作用都充分发挥。这种观点是把人治和人的作用混为一谈,把法治和法的作用简单地划了一个等号,因而违背了中外历史上和现代人讲法治和人治本来的含义。如果按照这个观点推论下去,任何国家都是人治和法治相结合,那就没有讨论这个问题的意义了。但如果把它们看作是一种对立的观念,和两种不同的治国原则和方法,那对世界和中国就都具有非常重大的现实意义。当我们反对人治倡导法治的时候,我们就要树立一个观念和原则,我们国家必须有完备的法

律,法律要有极大的权威。人治则与之相反。

取消论有这样几个观点。有人认为依法治国的提法是在提倡法律万能。这种认识的方法是错误的。因为一个概念、一种理论、一项原则,都有其特定的含义,特定的内容和适用范围。所谓依法治国,最简单的说法就是国家要有一套完备的法律,法律要体现人民的意志和愿望,符合时代的精神,符合事物的规律,符合社会主义的理想。有这样一套严谨的法律,并要求所有政党和领导人都按法律办事,这就是依法治国。它并不妨碍我们国家还有“一个中心,两个基本点”的基本路线。

还有人说,提倡依法治国会不会导致否定领导人的作用和权威。这种担心是没有必要的。邓小平曾说过,“制度好可以使坏人不敢继续干坏事,制度不好领导人不能充分发挥作用,甚至会走向自己的反面”。我认为西方现在仍然在进步,有两条经验值得借鉴。第一,以市场经济为主导的制度是有活力的,能调动方方面面的积极性,主动性和创造性。第二,它有相当完备的和权威的民主和法制。所以就出现了西方相对的政治和社会的稳定,没有出现像文革这么大的动乱局面。西方国家领导人的权威并没有妨碍他们建立自己的民主法制体系,尼克松就是因为妨碍司法独立而下台。从理论上讲,一个健全、完备、有权威的法治同领导人应当具有的权威是不矛盾的。因为法律的制定尽管需要依靠专家和反映人民的意见和愿望,但法律是一种规则,大量政治经济文化的组织工作,需要各级领导人去执行。法律有自由裁量权,法律之外还有广大的空间。法治只要求领导人的权力由法律规定。在这个前提之下,他们可以充分发挥个人的聪明和才智。

很多人还担心,实行依法治国会不会否定和贬低党的领导作用。根据我个人的理解,依法治国和党的领导是不矛盾的。因为:第一,从某种意义上讲,我们的宪法、法律是在党的路线方针政策指引下制定的,宪法就是党的主张和人民意志的统一。第二,是党在领导立法、执法、司法。第三,把党的政策方针通过民主程序上升成为宪法和法律的时候,有一个党内民主和人民民主的充分发挥的过程,通过这个过程可以使党的政策更加正确。第四,在现时代,以党的组织代替国家组织,把党的政策凌驾于国家和法律之上,这既违背现代民主与法治的原则,同时也是违反马克思主义

的。列宁曾多次讲过,不能把党和国家混为一谈。因此,只要我们对党的执政方式和观念进行改革,像十六大提出的科学执政、民主执政、依法执政,建立和谐社会,要以人为本等等,并切实按照这个思想和政治路线进行下去,我们实行依法治国的方略和党的领导是可以不矛盾的。

还有一个很重要的问题是,许多人无法区分法治与法制这两个概念的区别,也就是刀制与刀治的区别。我们曾经形象地把政法机关比喻为刀把子,这对我们政府的形象没有好处,因为政法机关需要解决的大部分矛盾都是人民内部矛盾。水治就很恰当,水可载舟亦可覆舟,强调了以人为本。我个人认为,这两个词有以下三点区别:第一,法制是法律制度的简称,法律制度是相对于政治经济制度而言的;但是法治从古代到现代从来都是相对于人治而言的,没有人治就无所谓法治,反之亦然。第二,法制是指宪法民法等一套规则,以及这套规则如何制订、执行、遵守、适用的总称,是一个中性的概念。而法治是同人治根本相对立的两种治国的理念和原则。这也是我在前面曾反复强调的国家的兴旺发达和长治久安关键在于建立一个好的法律制度。同时,国家必须具有完备的法律、法律要有权威、法律要平等。第三,一个国家在历史上都有自己的法律制度,但不一定都是实行法治。希特勒也有自己的法律制度,但是他实行独裁统治,他的法律制度是违背人类正义的。所以希特勒拥有自己的法律制度,但绝没有实行现代意义上的法治。

三、依法治国的理论依据与重大意义

(一)依法治国是市场经济的客观要求

恩格斯说过,在古代自给自足的自然经济条件之下,广大的农民和他的家庭只能把自己的希望寄托于君主给自己以雨露和阳光。在这种经济条件下不可能产生现代法治。现代经济主要有两种模式,一种是市场经济,一种是计划经济。人们通常说市场经济是法治经济,而计划经济就是人治经济。因为计划经济主体是国家和集体,市场经济的主体却是多元而独立的。市场经济的产品能够进行自由与平等的交换,而计划经济则是依靠国家统一分配各种资源;市场经济是以市场的价值规律、竞争规律来优化物质和人力的资源配置,计划经济则存在着很大的主观随意性。在这种条件之下就决定了市场经济国家不能过多的干

预,只能在宏观调控方面充分发挥国家的作用,在广大的市场中必须运用法律的手段来处理各种问题。

此外,市场经济还存在两大缺陷。首先,参与竞争的主体做到了机会平等,但是由于各方面条件的限制,势必出现贫富差距拉大,所以我们就要完善社会保障体系来解决社会公平问题,这也需要法律。其次,难免出现不正当竞争、非法垄断以及坑蒙拐骗和假冒伪劣等现象,并造成政治上的贪污腐败,这也需要有完备的法律对市场加以规制以杜绝或减少各种腐败现象。而且,近几十年以来,国际出现了经济一体化。一个国家如果不把自己的经济纳入国际大循环,想要富裕起来是不可能的。在实行对外开放的背景下,一个国家没有完备的法律,就无法吸引国际投资和开展国际贸易。这也决定了依法治国是市场经济的客观要求。

(二) 依法治国是民主政治的重要条件

党的十五大使用了另一种说法:依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党领导人民治理国家实质上是一个民主问题。民主是一个抽象的概念,我个人把民主的概念归纳为一个核心,四个内容。所谓现代民主,它的理论基础和根本原则是主权在民。主权在民是相对于主权在君而言的,用我国宪法的表述,国家的一切权力属于人民。用党的宣传语言,就是人民是国家的主人。这与封建社会主权在君的原则是完全对立的。民主的四个内容,一是指公民的民主权利,如选举权和被选举权、参政议政权、检举罢免权、知情权等等,必须得到充分保障。二是指国家政治权力的民主配置,包括执政党和其他党派的关系,执政党和国家机关的关系,国家机关中立法机关、行政机关和司法机关之间的关系,这些权力应当按照分权和制衡这个现代的民主原则来配置,三是指民主程序,要实行民主决策、民主立法、民主执法、民主司法等等。四是指民主方法,包括实行群众路线,坚持民主集中制,让人讲话,不搞一言堂等等。

我们要实现主权在民必须实行代议制,通过选举产生政府,人民把权力交给政府,由政府代表人民行使管理国家的权力。然而当选举出政府之后,其权力可能是无限的,我们就需要一种制度来防止这种现象发生,这就出现了宪法,宪法产生的根本原因就在于此。如果政府按照一部好的宪法严格办事,这就可以从根本上保证人民当家作主,

否则是不可靠的。

历史经验也已经表明,没有一种完备的法律对这种民主制度的方方面面加以规范。用法律的权威加以保障,这个民主是靠不住的。在我国和西方,都有过这样的成功经验,但也有过失败的教训。因此,邓小平在多次谈到要健全社会主义法制的时候有一个很重要的着眼点,就是为了保障人民民主和公民的各种民主权利不受侵犯。

(三) 依法治国是人类社会文明的重要标志

长期以来,大部分人把法律仅仅看作是一种手段。法律是一种认识世界改造世界的手段,比少数领导人按照自己的观念去理解去处理问题要高明。同时法律又有规范、指引、预测、教育与惩戒等社会功能,在这种意义上法律是认识世界、改造世界的手段。但是它更应该是一种社会文明的表现。这是因为:第一,人类社会存在三大基本矛盾。首先,是社会秩序与个人自由的矛盾。社会的生产、交换、分配,社会公共生活等等都必须是有秩序的,然而个人的思想自由、行为自由又是人的本性和基本价值,是认识世界、改造世界的力量源泉。但是秩序与自由这两者之间是有矛盾的。其次,人有两大需求,物质利益需求与精神利益需求,这种需求在人与人之间是有矛盾的。最后,社会组织与社会成员的矛盾。人类社会必须有自己的组织才能更好的生存。然而凡是有人群的地方就需要有权威与服从,这样一来就产生出社会组织和社会成员之间的矛盾。这就需要一种规则来调整这三种矛盾,这种规则就是“法”。第二,是法律自身的特点决定的。法律起码具有一般性、公开性、平等性、不溯及既往性、程序性等五个特点,这就决定了法律自身的性质与正义公平分不开。

四、法治国家的主要标志和要求

法治国家作为现代一种最先进的政治法律制度的目标模式,其基本标志与要求是丰富、具体、确定的。西方一些著名学者对此有各自的概括与表述。如英国宪法学家戴西认为,法治有三条标准,即法律具有至尊性,反对专制与特权,否定政府有广泛的自由裁量权;法律面前人人平等,首相同邮差一样要严格遵守法律;不是宪法赋予个人权利与自由,而是个人权利产生宪法。^[1]美国学者富勒曾提出过法治的八项原则。它们是:法律的一般性、法律要公布、法律不溯及既往、法律要明确、避免法律中的矛盾、法律不应要求不可能实现

的事、法律要有稳定性、官方的行动要与法律一致。^[2]

我国自1979年开始,学者们即已提出并探讨其主要标准。我在当年发表的《论以法治国》一文提出的法治原则是三项:全面加强立法工作,尽快制定出一套完备的法律,实现有法可依;所有国家机关和党的各级组织,全体公职人员和公民都严格依法办事;认真搞好党政机关的分工与制约,切实保障司法机关的独立性。^[3]1998年8月29日笔者为全国人民代表大会常务委员会作《依法治国,建设社会主义法治国家》的法制讲座,所提法治原则也归结为五个方面。1999年3月,“依法治国,建设社会主义法治国家”被载入《中华人民共和国宪法》后,《人民日报》约笔者撰写了《依法治国的里程碑》一文。在此文中,我提出了法治国家的十条标准、原则与要求。^[4]我认为,这样归纳和表述,符合中国国情,又比较全面、扼要、简明,容易为广大国家工作人员和公民所掌握。

(一) 法制完备

要求建立一个门类齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学、协调发展的法律体系,实现社会生活各个领域都有内容与形式完备、科学的法律可依。有法可依是实行依法治国的前提。在西方的法治概念中,通常没有“法制完备”这一条。原因是,现代西方的法治国家的形成是一个长期的自然的发展过程,有法可依是一个不成问题的问题。我国的情况有所不同。我们曾在一个相当长的时期里存在法律虚无主义倾向,以政策代法律、领导说的话就是法,这样的观念和做法曾盛行一时。因此,尽管“法律完备”这一条是实行依法治国最起码的要求,但却具有现实性和针对性。况且,所谓“法律体系”有它自身的要求。它表明,一国的法律规则千千万万,但并非是杂乱无章地拼凑在一起,而应是一个有机联系的统一整体。前面提出的“二十字”就是对法律体系基本特征的概括。只有具备这五条,才能做到“法制完备”。现在的主要问题是两个。一是执政党提出,要在2010年建立起社会主义的法律体系。二是在立法中如何避免部门保护主义倾向,如何正确处理好中央与地方的权限划分与利益平衡,也是重要课题。

(二) 主权在民

要求法律应体现人民的意志和利益;法制应以民主的政治体制为基础;并实现民主的法制化(民主权利的切实保障、国家政治权力的民主配

置、民主程序的公正严明、民主方法的科学合理等)和法制的民主化(立法、司法、执法、护法 etc 法制环节要民主)。主权在民是主权在君的对立物,是现代民主的核心和基础,因而也应是现代法治的灵魂。在一个政治不民主的社会里,不可能建立起现代化法治国家。法律的人民性是主权在民原则在现代法律制度中的集中体现,而民主的法制化与法制的民主化则是主权在民原则在现代法律制度中的具体实现与展开。现在的主要问题是,如何进一步提高法制民主化水平,如立法中的信息公开与民众参与程度;司法中律师的作用以及检务公开、审判公开、克服行政式管理模式等等。

(三) 人权保障

人权是人作为人依其自然的和社会的本性所应当享有的权利。其内容包括人身人格权、政治权利与自由以及经济社会文化权利。人权是人的尊严和价值的集中体现,是人的需求和幸福的综合反映。否认人在社会中应当享有本属于他自己的权利,就是否认他的做人的资格,使人不成其为人。法律主要是通过规范所设定的权利与义务来保障和调整各法律主体的利益。权利与义务问题实际上是一个人权问题,法律权利是人权的法律化。全面地、充分地实现和保障人权,是现代法律的根本目的。这同古代法律的作用与目的有原则区别。“专制制度的唯一原则就是轻视人类,使人不成其为人。”^[5]2004年,“国家尊重和保障人权”被规定在宪法中,从而,开辟了中国保障人权的新阶段。当前及今后一个时期里需要解决的主要问题是:提高农民尤其是贫困农民的生活水平;建立与完善社会保障制度;减少死刑;取消劳动教养制度;进一步完善对犯罪嫌疑人的权利保护;提高各级选举的自由度;制定新闻、出版、结社、信息公开等法律;尽快批准加入“公民权利和政治权利国际公约”。

(四) 权力制衡

在公法领域,权利和义务主要表现为职权和职责。“衡”指权力平衡,执政党与国家机构之间,政府与社会组织、企事业组织之间,领导个人与领导集体之间,中央与地方之间,应按分权与权力不可过分集中的原则,对权力做合理配置。“制”指权力制约。其主要内容是以国家法律制约国家权力,以公民权利制约国家权力,以国家权力制约国家权力,以及以社会权力监督国家权力,来达到防

止和消除越权与不按程序办事等权力滥用和权钱交易、假公济私、徇情枉法等权力腐败现象。当前建立权力制约体系仍然需要全面加强。其中,建立以违宪审查为主要内容的宪法监督制度刻不容缓。这是中国宪法制度一大缺失,是未来提高宪法权威、监督政府权力的关键所在。

(五) 法律平等

包括分配平等和程序平等。实体法应体现与保障社会共同创造的物质与精神的财富在全体社会成员中进行公平分配。程序法应体现与保障法律面前人人平等,在民事、刑事、行政等诉讼活动中,原告与被告双方诉讼地位和适用法律一律平等。适用法律平等包括对任何人无论其受保护或受惩处都适用同一法律规则,不因其性别、民族、财产状况、社会地位和宗教信仰等等的差异而有区别。这和古代法治也有重大不同。在实体法的权利与义务的配置上,古代法治在经济上政治上以维护奴隶制、农奴制和等级特权为依归。程序法虽强调“法不阿贵”,但难以实现适用法律人人平等,“王子犯法,与庶民同罪”只能停留在法律的字面上。现在执法与司法中的腐败现象仍然比较严重。办人情案、关系案、金钱案是现在诉讼当事人难以享有平等权利保护的关键所在。

(六) 法律至上

指法律应具有至高无上的权威。它是指宪法和法律被制定出来后,在尚未修改之前,任何组织特别是任何个人都必须切实遵守。法律至上同人民意志和利益至上不仅不矛盾,而且是它的体现和保障。国家没有体现人民意志和利益的法律,这种法律没有至高无上的权威,人民意志和利益至上是无从体现和保障的。法律至上原则适用于所有组织和个人,但其核心思想与基本精神是反对少数领导者个人权威至上、权大于法。在任何社会里,影响法律权威的主要障碍是掌握国家权力的人往往不愿意和不习惯按法律办事,他们总是不喜欢用法律来束缚自己的手脚,这有人性与权力具有脆弱性和容易异化的深刻根源。我国长期以来影响和妨碍法律权威的主要因素是权大于法,也充分证明了这一点。古代法治的一个基本原则和标志也是法律应具有极大的权威。然而,由于那时政治体制的历史局限性,只能是君权至上,法律至上不可能成为现实。当前克服权大于法现象需要运用政治法律的多种手段方可解决。现在如何对各级国家机关、执政党各级组织

的“一把手”加强权力制约和监督力度,已经引起各方面的重视。

(七) 依法行政

有的西方学者认为法治就是指政府依法行政。这种归纳未免有失偏颇,但也足见其重要。为了适应现代经济、科技、政治与社会生活的日益发展与复杂多变,国家的行政职能有扩大趋势。它必须迅速决策与行动,必须实行首长负责制,故而同立法机关相比较,行政部门较易违法。司法机关具有中立性,它在诉讼两者之间做出公正的裁决,不涉及自身的利益。行政机关同行政行为相对人之间是一种管理者与被管理者的关系,这也容易使行政机关遵守法律更为困难,而且国家法律的绝大多数都必须通过行政机关执行。在我国,大约有80%左右的法律法规,需要通过行政机关去具体贯彻实施。每个公民几乎天天要同行政机关打交道,其利益同行政措施息息相关。因此依法行政是法治国家的一个重要标志。依法行政要求一切抽象与具体的行政行为都要遵循法律。古代也有广义上的行政法,如官制。但以权力约束与权利保障为其特征的现代行政法,则是近代以来的产物。它的出现反映了依法行政对于现代法治的重要地位与作用。2003年,国务院做出了推进依法行政,建设法治政府的决定,内容全面,并争取10年内实现这一目标。

(八) 司法独立

它是现代法治概念的基本要素之一,是一个具有普遍性的法治原则。它建立在近代分权理论的基础上,是权力分立与互相制衡的制度安排与设计,其成效已为100多年来的实践所充分证明。它本身并非目的,其作用在于保证司法机关审理案件做到客观、公正、廉洁、高效,同时防止国家权力过分集中于某一机构或某一部分人之手而滥用权力,并对立法权特别是行政权起制衡作用。实现这一体制,除需建立内部与外部的有效监督机制、提高审判人员素质、完善科学的司法组织与程序外,杜绝来自外界的任何组织与个人的非法干扰是决定性条件。在社会主义制度下,由于政党制度的特殊性质和状况,防止某些党组织非法干涉法院的独立审判成了特殊的难题。在由计划经济向市场经济的转变过程中,在各方面利益配置发生剧变的情况下,诸如权钱交易、地方保护主义等腐败现象对司法独立的冲击,也是一个需要在很长时期里花大力气才能解决的问题。其中,修

改现行宪法第126条是很必要的。“行政机关”不能干涉,执政党的各级组织、各级人大也不能“干涉”。为了克服地方保护主义,恢复以前曾经有过的“大区”法院的建制,可能是重要措施之一。

(九)程序正当

法律程序是法的生命存在形式。在一种法律制度下,只有实体法而无程序法是不可想像的。如果法的制定和法的实施没有一定过程、规矩、规则,这样的法律制度将是僵死的,这样的社会将充满立法者和执法者的恣意妄为。公正的法律程序体现法律的正义。它既体现立法、执法、司法、护法等国家权力的科学配置和程序约束,也体现公民权利在程序中应有的保障。同时,程序正当也是科学地制定与实施法律的重要条件,司法机关需要有科学的办案程序才能做出正确的判决与裁定。十分重视法律程序的正当性,是西方法治社会一大特点。在中国重实体法、轻程序法的特殊历史与现实条件下,将其列为法治国家的基本标志之一是十分必要的。程序正当包括:民主、公开、公正、严明。明显违反立法程序和司法程序的法律、法规或判决、裁定不应具有法律效力。我国现在的刑事、民事、行政三大诉讼法的修改已提上议事日程,通过法学家们的研讨,促进决策部门将它们修改好,程序正当原则有望得到进一步落实。

(十)党要守法

近代以来的世界各国,通常是实行政党政治。将政党制度规定在宪法中或者制定专门的法律来规范政党的活动,这种情况虽然相对较少,但是政党(特别是执政党)的活动要受法律的严格约束则已成为共识,否则选民就不会投票支持这样的党。在我国,作为执政党的中国共产党应当领导人民制定和实施法律。但是,党组织必须在宪法和法律的范围内活动,不能以党代政、以党代法。这是

参考文献:

- [1][英]戴西.英宪精义[M].雷宾南,译.北京:中国法制出版社2001.
- [2]Lon L. Fuller, The Morality of Law[M], New Haven: Yale University Press, 1977.
- [3]王家福,李步云,刘海年等,论依法治国[J],法学研究,1996,(2).

在中国建设社会主义法治国家的关键一环。认为党的优势是建立在权力上,认为党掌握的权力越大越集中甚至把国家权力机构只当作摆设,执政党地位就越巩固,这种看法是不正确的。执政党的政治优势应当建立在群众拥护上。执政党是国家的一部分,执政党是在国家机构之内掌握领导权,而不是在国家机构之上或之外或撇开国家机构实施领导。那种认为执政党的政策高于国家政策或完全代替国家法律的看法同样是不正确的。党的政策是党的主张,国家法律是党的主张与人民意志的统一。执政党政策只有通过国家权力机关的严格的民主程序被采纳,才能上升为国家意志并变为法律。

归纳起来,社会主义法治国家的以上十条标志和要求中,前五条讲的是需要有完备而良好的法律;后五条讲的是法律要有极大的权威,任何组织和个人都要严格遵循。它们涉及一系列理论、观念的更新和体制、制度的变革。要使其全面地切实地得到实现,是很不容易的,尤其是法律的实施。

法治国家需要建立在三个基础上:一是政治基础,即民主政治(包括人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作制度、民族区域自治制度、基层自治制度、民主监督制度等);二是经济基础,即市场经济(包括多种形式的公有制为主体的混合经济、以按劳分配为主体的多种分配形式等);三是思想基础,即理性文化(包括先进的政治、法律理论,健全的民主、法律观念,良好的政治、职业、社会道德,高度的科学、教育、文化水准等)。目前,这三个基础还不完全具备。而且法治国家的建设还需要有高度发达的经济文化水平。因此,在中国大陆要完全实现建立法治国家的理想还要经历一个长久的过程。

- [4]李步云.依法治国的里程碑[N].人民日报,1999-04-06(理论版).
- [5]马克思恩格斯全集[M](第1卷).北京:人民出版社1956:411.

[责任编辑:李锡海]