

中国法治历史进程的回顾与展望

李步云*

【内容摘要】 当代中国的法制建设,经历了两个历史发展时期:从 1949 年到 1978 年的前 28 年;以及从 1978 年到 2006 年的后 28 年。前者为法制初创、停滞不前和彻底破坏三个阶段。它的基本特征是实行社会主义的“人治”。后者为改革开放新时代的重要内容,它以 1996 年为界,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。必须充分肯定邓小平的依法治国思想理论。从邓小平的整个思想体系看,他是主张法治和反对人治的。在后邓小平时代的领导集体中,在依法治国、建设社会主义法治国家的问题上,充分发展了邓小平理论。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。

【关键词】 中国法治 历史进程 回顾 展望

在当代中国,法治也常被人们称作为“依法治国”和“法治国家”。法治是全人类的共同价值追求,是最理想的一种政治法律制度模式,是各国人民通向民主、自由、幸福、安康的必由之路。

以中国共产党的十一届三中全会为标志,当代中国的法制建设,经历了两个历史发展时期。从 1949 年到 1978 年的前 28 年,曾经历法制初创(1949~1956 年)、停滞不前(1957~1966 年)和彻底破坏(1966~1976 年)三个阶段。它的基本特征是实行社会主义的“人治”。其主流意识形态可概括为五个主义:一是法律虚无主义——认为法律可有可无,主张以党代政,以党代法。二是法学教条主义——把马恩列斯毛的话句句当真理;将领袖人物的语录编辑和注解,就是马克思主义法学。三是法律经验主义——否认理论的价值,拒绝借鉴古今中外的法律文化遗产与成果。四是法律工具主义——否认法律的伦理价值,仅仅将其视为工具;认为法律束手束脚,往往以党的政策和长官意志替代法律。五是法律实用主义——强调法律为无产阶级专政服务,不能正确处理法律和政治的关系,不尊重法律应有的尊严和权威。

从 1978 年到 2006 年的后 28 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。

* 作者单位:东南大学法学院。

1978年后的早期法治实践,有4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。“全会公报”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7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6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5条现代法律原则是:司法独立、司法民主、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。”这也是最早提出“依法治国”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。”这部宪法还恢复了被1975年宪法和1978年宪法取消的司法独立和法律平等原则。

必须充分肯定,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”4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。虽然他在这里没有具体分析如何处理两者的关系,但从他的整个思想体系看,他是主张法治和反对人治的。他在这方面的理论贡献主要表现在以下两个方面。

首先,邓小平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,正是中外历史上的思想家和政治家对这个问题的不同回答,因而形成了是搞法治还是搞人治这样两种完全不同的治国方略。这个问题马恩列斯毛从来没有提出过,但邓小平却提出来了,并作出了深刻与科学的回答。邓小平在自己的著作和讲话中反复论

转引自张懋、蒋惠岭:《法院独立审判问题研究》,人民法院出版社1998年版,第332页。
同上注,第333页。

证过这个问题。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。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好制度的严重影响，以致对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”他还说：“由于毛泽东同志没有在实际解决领导制度问题以及其它一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”邓小平同志曾在不同场合和从不同角度进行论证并一再强调，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。如1988年他说：“我有一个观点，如果一个党、一个国家把希望寄托在一两个人的威望上，并不很健康，那样，只要这个人一有变动，就会出现不稳定。”这一年他还说过：“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面，是很不健康的，是很危险的，不出事没问题，一出事就不可收拾。”不久，他又指出：“我历来不主张夸大一个人的作用，这样是危险的、难以为继的。把一个国家、一个党的稳定建立在一两人的威望上，是靠不住的，很容易出问题，所以要搞退休制。”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。”他把健全法制的基本要求概括为16个字，即：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”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。

后邓小平时代的领导集体，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》，已经郑重地将“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。

《邓小平选集》第2卷，第333页。

《邓小平选集》第3卷，第272~273页。

同上注，第311页。

同上注，第325页。

同前注，第348页。

以上均见《依法治国的里程碑》一文，《人民日报》1999年4月6日。

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。”由此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。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。1995年，笔者在《现代法的精神论纲》一文中即已提出“现代法的人本主义”概念。文章指出：“一切从人出发，把人作为一切理念、行为与制度的主体，尊重人的价值与尊严，实现人的解放和全面发展，保障所有人的平等、自由与人权，提高所有人的物质生活与精神生活水准，已经或正在成为现代法律的终极关怀，成为现代法制文明的主要标志，成为现代法律创制与实施的重要特征，成为推动法制改革的巨大动力。”现代法的伦理价值，核心是实现“以人为本”的价值观和正义公平的伦理观；现代法的工具价值，核心是促进经济、政治、文化、社会更好、更快地发展，以满足人民日益增长的需求，造福人类。“全面、协调、可持续”发展，是中国与世界历史与现实实践经验的总结，是“发展”理论在方法论、认识论上的哲学概括，对立法、执法、司法具有普遍而重要的指导意义。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。

前面，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，这后28年，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。为此，胡锦涛总书记今年6月25日在中央党校的重要讲话中明确提出，要“全面落实依法治国基本方略，弘扬法治精神，维护社会公平正义。”

人类社会发展的客观规律、民主法治人权的时代精神、人民群众的根本利益和愿望，是决定当代法治发展和进步的根本动力。人民经济文化生活水平的迅猛提高、市场经济体制的日益完善、民主政治建设的不断进步、公民社会的逐步形成、理性文化的普及，是推动当代中国法治发展的现实条件。未来几十年里，将我国建成法治国家，是毋庸置疑的。主观上，这一历史进程的快慢，将取决于法律理论与实务工作者的责任感和智慧，更将取决于政治家们的理性判断与胆略。

社会主义法治国家不是一个空洞的和抽象的概念。作为现代社会一种最文明的国家模式和

政治法律制度类型,它应当具有一系列基本原则和要求。根据人类的共同经验和中国的具体国情,可以将它们概括为下列 10 项。“全面落实依法治国基本方略”就是要从这 10 个方面,在弘扬法治精神的同时,要从制度上进一步加强、健全和完善。在未来 5 至 10 年内,如果能在若干关键性问题的解决上取得实质性进展,将有力地推动法治国家建设的历史性进程。

(一) 法制完备。要求建立一个门类齐全(一张“疏而不漏的法网”)、结构严谨(如部门法划分合理,法的效力等级明晰,实体法与程序法配套)、内部和谐(不能彼此矛盾与相互重复)、体例科学(如概念、逻辑清晰,法的名称规范,生效日期、公布方式合理)、协调发展(如法与政策、法与改革协调一致等)的法律体系。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“20 字”就是对法律体系基本特征的概括。只有具备这 5 条,才能做到“法制完备”。现在的主要问题是三个。一是执政党提出,要在 2010 年建立起社会主义的法律体系。十届全国人大提出的本届立法规划为 67 件(包括制定与修改),尚未包括新闻法、出版法、结社法等重要法律在内。这些法律同政治体制改革的关系十分密切,因而难度很大。但是,没有这些法律,所谓“法律体系”是不完备的。人们期待通过这些法律的制定和选举法的修改,在扩大信仰、表达、结社、选举“四大自由”的自由度方面取得显著的进展。二是围绕构建和谐而需要采取的一系列政策调整,其中成熟和稳定的部分,必须通过法律加以认可、规范和保障。三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;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、护法等法制环节要民主)。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:一是现代法律的人本主义或以人为本的法律观,其一系列科学内涵,如人的价值高于一切;人是目的,不是手段;人是发展的中心主体;崇尚和彰显人性;坚持人的独立自主;权利优于义务;权利优于权力等原则,应在立法、执法、司法等领域得到贯彻落实。二是如何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。人不是为国家与法律而存在,而是国家与法律为人而存在。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上的区别。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:一是完善收入分配制度,规范收入分配秩序,提高城市居民尤其是贫困农民的生活水平,建立与完善城乡各类社会保障制度。民生问题是当前中国最大和紧迫的人权问题。二是以死刑核准权收归最高法院管辖为契机,尽可能减少死刑;取消劳动教养制度;加大刑事诉讼法修改力度,明确确立

“无罪推定”原则,明确规定非法获取的证据没有法律效力,以及采取其它措施,进一步完善对犯罪嫌疑人的权利保护。三是在作出保留与解释的条件下正式批准加入《公民权利和政治权利国际公约》。它将有利于提高我国在国际上的声誉,有利于促进我国人权有关领域的保障力度。

(四) 权力制衡。在公法领域,国家权力主要表现为职权和职责。“衡”指权力平衡。在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(如公民的参政权,议政权,检举、批评、罢免权,新闻、出版自由权等等)制约国家权力;以国家权力制约国家权力(如立法、行政、司法权之间,公检法之间的权力制约以及检察、监察、审计等方面的监督);以及以社会权利(如政党、社会团体、行业组织的权利)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。例如,现在人们对检察机关的职权意见分歧较大。但笔者认为在其职权配置可以研究,在其自身加强外部监督与内部监督前提下,检察机关的法律监督职能只能加强,不能削弱。在权力制约体系中,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。依法治国,重在依宪治国;要树立法律的权威,关键在于树立宪法的权威;依法治国,主要是治官,特别是高官。建立一个同现在全国人大9个专门委员会的性质与地位大体相当、最后决定权在全国人大常委会的宪法委员会,它不会影响与妨碍党依法执政,只会提高执政党在国内与国际的声望和地位。

(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的差异而有区别。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。犯罪人不论地位多高、功劳多大,坚持一律依法惩处,对维护法律尊严至关重要。法院地位具有独立性与中立性,审判权本质上是一种判断权,必须贯彻“诉讼两造地位平等”原则,无论诉讼双方是中国人与外国人,是“官”与“民”,还是公诉机关与刑事被告人,法院必须也只能依照法律和事实判案,不能偏袒某一方。

(六) 法律至上。指法律应具有至高无上的权威。这不是讲“法律万能”。它是指法的遵守,而不是指法的作用。法律至上也不是说法律不能修改,这是两个完全不同的问题。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。若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的个人权威至上、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。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。应彻底清除“家长制”的残余观念和做法,从国法和党规上进一步有效规范各个领域主要负责人的权力运作。如应切实实行委员会制度,一切重大事项都应实行不记名表决制。

(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,但也足见其重要性。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。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。2004 年 3 月,国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出了建设法治政府的任务,并争取 10 年内基本实现这一目标。这是一项复杂艰巨的系统工程,要下大力气才能实现纲要所提出的具体目标,包括:健全行政管理体制,坚持科学民主决策,完善行政法治体系,加大严格执法力度,健全纠纷解决机制,加强行政权力监督,提高干部法治理念等。

(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。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。该条规定:“人民法院独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”此处的“干涉”是个贬义词。对司法机关、执政党领导、各级人大要监督,但也不能“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象的。如果法的制定和法的实施(适用与执行等)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。就好比工厂需要有科学的生产规程才能生产出好的物质产品一样,司法机关也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,是西方法治社会的一大特点。美国联邦最高法院法官威廉·道格拉斯说:“权利法案的大多数规定都是程序性条款,这一事实绝不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。”^⑩ 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。我国对现行刑事、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

^⑩ 转引自季卫东:《法律程序的意义》,《比较法研究》总第 26 期。

部门将它们修改好,程序正当原则有望得到进一步落实。实践证明只要法治理念加强了,很多问题并不难解决,超期羁押问题的解决就是例证。

(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习惯,否则选民就不会投票支持这样的政党。在中国,作为执政党的中国共产党应当领导人民制定和实施法律,在法治建设过程中执政党要总揽全局,协调各方。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的看法是不正确的。执政党的政治优势应当建立在群众拥护上。那种认为执政党的权力高于一切、执政党可以凌驾于国家权力之上的看法也是不正确的。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完全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可以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。执政党的政策只有通过国家权力机关严格的民主程序被采纳,才能上升为国家意志并变为法律。现在的中央领导集体已经提出一系列进步的理论和方针,如“立党为公,执政为民”;“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”;“民主执政、科学执政、依法执政”;“以人为本”,建设“和谐社会”等。如果能够依照这些原则与方针,制定与落实改革执政方式的各种具体措施,真正做到“党要守法”是完全可能的。