

# 关于依法治国的几个基本问题

李步云

实行依法治国,建设社会主义法治国家,是在新的历史条件下党领导人民治理国家的基本方略。为了更好地推进我国建设社会主义法治国家的历史进程,有必要加深对几个相关基本理论问题的认识。

## 一、关于依法治国的理论基础

从根本上说,马克思主义民主法制理论是我国实施依法治国方略的基本理论基础。作为马克思主义的继承和发展的邓小平理论,则包含着一系列关于依法治国的基本思想。在邓小平同志的著作中,虽然没有直接用“依法治国”或“法治国家”这样的提法,但是他从民主与法制的角度,对如何才能保证国家的长治久安,作出了全面深刻的阐述,其中包含着丰富的依法治国的内容;他提出的健全社会主义法制的一整套原则,为我们确立依法治国、建设社会主义法治国家的奋斗目标,勾画出了一幅准确、完整和清晰的蓝图,从而为实行依法治国的方针奠定了坚实的理论基础。

党的十一届三中全会以后,邓小平同志在总结国际、国内历史经验,特别是在反思“文化大革命”的历史教训的过程中提出,为了保障人民民主必须加强法制,必须使民主制度化、法律化,使这种法律和制度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。这是邓小平同志民主法制思想的核心和精髓。这种思想他多次重复、反复强调。例如在《党和国家领导制度的改革》中他深刻指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些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。我们今天再不健全社会主义制度,人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?这种比较方法虽然不全面,但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因,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。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”(《邓小平文选》第2卷第333页)如果这一指导思想不明确,发展民主与健全法制的任务是难以实现的。

邓小平同志的民主法制思想包含丰富的内容。首先,如上所述,他强调为了避免“文

革”那样的悲剧重演,为了保证国家的长治久安,为了保证政治稳定和政策的连续性,必须强调制度的作用,不能把一个党、一个国家的稳定建立在个人的威望上面。这实际就提出了一个根本性问题,即人治和法治问题。实行依法治国,就必须维护法律的权威性和稳定性。公民在法律面前人人平等,任何人不得以权代法,以言代法,以权废法。任何人都不得干扰法律的实施,任何人犯了法都不能逍遥法外。其次,解决了权法之争,也就为理顺和摆正党与法的关系铺平了道路。建设有中国特色社会主义事业包括建设社会主义法治国家必须有党的领导,但是党领导人民制定法律,党也要领导人民执行法律,党要在宪法和法律范围内活动;不能有超越宪法和法律的特权。

此外,邓小平同志的民主法制思想还包括民主与法制关系的论述。他提出没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化,主张通过改革克服官僚主义现象、权力过分集中现象、家长制现象、领导干部职务终身制现象和形形色色的特权现象与腐败现象。他还提到中国民主法制建设不能照搬西方模式,不能搞“大跃进”,必须在党的领导下进行等。他的一整套民主法制原理原则,为以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体提出和实施依法治国奠定了基础。中央新一代领导集体根据我国经济、政治和文化现实条件的变化和新的实践经验,进一步丰富和发展邓小平同志有关民主与法制的理论。党的十五大报告第一次提出了“法治国家”的概念,并将其作为建设有中国特色社会主义政治的重要内容;对建设社会主义法治国家今后一个时期内突出需要解决的一系列重大问题,作了全面的论述。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案又将这一治国方略和奋斗目标通过国家的根本大法予以认可和保障,成为全国人民的共同意志和行动准则。这是以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体对邓小平理论的运用、丰富和发展。它标志着我国实行依法治国进入了一个新的发展阶段,是建设社会主义法治国家这一历史进程中一个非常重要的新的里程碑。

## 二、实行依法治国的客观必然性

依法治国是国家长治久安的重要保证,这已为正反两方面的历史经验所证明。在我国,实行依法治国还同社会主义市场经济、民主政治和精神文明建设密切相关,有其客观的必然性。

计划经济的经济主体之间具有隶属关系,维系这种经济关系主要靠行政手段。在这种体制下,由于经济权力的高度集中,法律手段的作用是十分有限的。市场经济是一种以交换为基础的经济形态,它是建立在各经济主体之间具有自主性和平等性并且承认其各自物质利益的基础之上的。市场经济的自主、平等、诚信、竞争等属性客观上要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。法律是具有普遍、明确、稳定和强制特性的行为规范,能保证市场经济的正常运行和健康发展。当代市场经济发达国家的实践经验表明,市场经济生长、发育和成熟的过程,也是法律在社会经济生活中作用不断扩大、法治化程度日益提高的过程。可见,市场经济内在地要求实行法治而不是人治。

社会主义民主的实现必须依靠法治作保障。民主政治与法治有天然的联系,因为民意只有上升为法律并得到切实遵守,才能体现人民的主人翁地位;民权只有得到法律的确认和保障,才能由一种潜在权利变为现实的权利;只有法定的民主程序,才能防止官僚的武断、越权及滥用权力行为。民主的理想没有表现为法律的现实,就只能是一种理想。从

本质上说,民主政治是一种法治政治。在我国,人民是国家的主人,政权机构制定良好的法律并严格依法办事,就是按人民的利益和意志办事,就是从根本上体现并保障人民当家作主。否则,国家机关及其工作人员就有可能认为自己是可按个人的认识、愿望、意见和主张任意处理各种问题的,自己的权力是无限的,是可以不按民主程序办事的,这样就有可能滥用权力,使“公仆”蜕变为“主人”。同时,在国家和社会生活中,公民的各种权利、民主程序和民主方法等,如果没有完备和良好的具有极大权威性的法律予以全面确认和切实保障,是根本靠不住的。十年“文革”的悲剧就充分说明了这一点。当时,宪法这一根本大法成了一张废纸。而在法制健全的条件下,公民权利的行使,可以得到有效的保障;公民的权利如果遭到侵犯,也可以得到有效的救济。

依法治国是社会文明进步的重要标志,也是社会主义精神文明建设的重要保证。每一历史时代,法的内容与形式以及法的精神,都同该时代的物质文明与精神文明息息相关,密不可分,彼此适应,是该时代人类文明发展水平的综合性标尺。在现今的历史条件下,家长制、一言堂、搞特权、权大于法、政府权力不受法律有效制约、公民权利得不到法律有效保障,当然是不文明的。一个社会如果没有法律,要么专制主义盛行,要么无政府主义猖獗,自然也是不文明的。同时,法律作为一种认识与改造世界的手段,可以保证教育、科学、文化建设得到稳定、协调、健康的发展。由于法律和道德的相互渗透与作用,通过立法和执法,还可以促进社会主义道德观念的建立、发展与传播。

### 三、社会主义法治国家的主要标志

社会主义法治国家作为现代社会一种最先进最文明的国家模式和政治法律制度类型,应具有一系列基本的原则和要求。借鉴各国实行法治的经验,从中国的具体国情出发,可以将它们概括为如下十项:

一是法制完备。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(如法与政策协调一致)的法律体系。有法可依是实行依法治国的前提。党的十五大提出,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系,任务艰巨。

二是体现民主。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、护法等法制环节要民主)。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体现与展开。

三是人权保障。人权的实施和保障,最终要通过法律来确认和体现;同时,任何受法律保护的权利和自由,又不能不受法律的制约。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之一。党的十五大报告提出“尊重和保障人权”,具有非常重要的意义。

四是权力制约。在公法领域,权力制约的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,言论、出版自由权等)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);以社会权力(如政党、社会团体、行业组织的权力)制约国家权力,来达到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。

五是法律平等。包括分配平等和程序平等。实体法应体现和保障社会共同创造的物质的与精神的财富在全体社会成员中进行公平分配。程序法应体现与坚持法律面前人人平等,在民事、刑事、行政等诉讼活动中,原告与被告双方诉讼地位平等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差异而有所区别。为此,我们必须坚决反对各种特权思想和特权人物,并消除执法与司法中的腐败现象。

六是法律权威。法律应具有极大的权威。法律权威不是说法律不能修改,而是指宪法和法律被制定出来后,在尚未修改之前,任何组织和个人都必须切实遵守。法律权威是人民意志和利益的体现和保障。法律权威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。

七是依法行政。为了适应现代经济、科技、政治与社会生活发展的日益迅速与复杂多变,国家的行政职能有扩大的趋势。为了能迅速决策与行动,行政部门往往实行首长负责制,故而同立法机关相比较,行政部门较易违法。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。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的与具体的行政行为都要遵循法律。

八是独立审判。司法独立是近现代资本主义民主国家的一条重要原则,是三权分立与制衡理论的重要体现。在我国,共产党是国家政权的领导力量,司法权当然不能脱离共产党的领导,但也必须保证司法权相对独立,保证审判权不受其他国家机关、团体和个人的非法干预,其作用在于保证司法机关审理案件能够做到客观、公正、廉洁、高效,同时对其他国家权力起到有力的制约作用,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。

九是程序正当。如果法的制定和法的实施没有一定程序、规则,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,司法机关也需要有科学的办案程序才能作出正确的判决与裁定。程序正当包括民主、公开、公正、严明。严重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。

十是党要守法。在我国,作为执政党的中国共产党领导人民制定和实施法律,在法治建设过程中执政党总揽全局,协调各方。这是使法治国家建设沿着有中国特色社会主义方向前进、一切法律能够体现全体人民的意志与利益的根本保证。同时,党本身也要在宪法和法律的范围内活动。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的严格的民主程序被采纳,才能上升为国家意志,变为法律。这样,才能把坚持和改善党的领导同实行依法治国的基本方略更好地统一起来。

(作者单位:中国社会科学院法学所)