

# 从“法制”到“法治”二十年改一字

## ——建国以来法学界重大事件研究(26)

李步云 黎青

黎青(以下简称“黎”):一些同志认为,党的十一届三中全会以来,学术界第一次明确提出我国应实行以法治国的方针并从理论与实践的结合上对此作了比较全面、系统论述的,是你和王德祥、陈春龙撰写的《论以法治国》这篇长文。

李步云(以下简称“李”):也许是吧。但是,第一个提出法治与人治问题的是前北大法律系主任陈守一教授。1978年10月,中国社会科学院法学研究所曾在北京市高级人民法院大法庭召开过一次学术研讨会。这是我国法学界“思想解放”、突破以往“理论禁区”的第一次学术会议。陈守一同志在发言中曾提出:文革前,主导思想是要人治不要法治,这样看究竟对不对,值得研究(大意如此)。然而,他只是提出问题,并未表明与阐述自己的观点。守一同志是党内高级干部(行政八级、二级教授),能够听到党内一些重要传达。他听过1958年8月在北戴河召开的政治局扩大会议上毛泽东同志和刘少奇同志关于“不能靠法律治多数人”、“法律只能作为办事的参考”那段讲话。我也曾听守一同志谈过那次讲话的精神。应当说,法学界思考法治与人治问题是从这次会议守一同志提出问题后开始的。据我的记忆,第一个公开发表文章探讨法治与人治问题的是王礼明同志。他在1979年1月26日《人民日报》发表过一篇题为《人治和法治》的文章,主张法治。

黎:你们撰写的《论以法治国》一文最早发表是什么时候?

李:1979年9月,中国社会科学院在北京召开了“庆祝中华人民共和国成立30周年学术讨论会”。《论以法治国》是提交这次会议的论文。文章的第一个标题是“以

法治国是历史经验的总结”,观点是“只有实行以法治国,才能切实保障人民的民主权利,真正体现我们的国家是人民群众当家做主”;“只有实行以法治国,才能防止林彪、‘四人帮’一类野心家篡党夺权的阴谋得逞,巩固无产阶级专政”;“只有实行以法治国,才能高速度地发展生产力,顺利地建设社会主义的现代化强国。”第二个标题是“克服以法治国的思想障碍”,观点是:“要实现以法治国,就必须彻底改变那种把以法治国同党的领导对立起来的错误观念”;“要实现以法治国,还必须彻底改变那种‘无产阶级要人治,不要法治’的错误观念”;“要实现以法治国,还必须在全党和全国人民的心目中牢固地树立起法律具有极大权威的正确观念。”第三个标题是“健全法律制度,实现以法治国”,内容包括:“全面加强立法工作,尽快地制定出一整套完备的社会主义法律,是实现以法治国的前提”;“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是实现以法治国的关键”;“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,是实现以法治国的组织保证”。全文共1万8千字。参加这次研讨会的共500多人。法学组的会议地点在公安部的一个大会议室,约70余人与会。9月30日上午,我在法学组会议上就这篇论文的观点作了发言;研讨会印发了这次发言的简报。法学组的讨论实际上是围绕以法治国这个重要问题进行的。与会者一致反对要人治不要法治的传统观念和实际做法。但在是否应倡导法治反对人治、法治与人治是否应结合、以法治国概念与提法是否科学等问题上,意见分歧比较明显。

黎:《论以法治国》一文第一次发表在1979年12月

2日《光明日报》,为什么要改题目呢?

李:《光明日报》看中了这篇文章,但又不放心,于是征求中央有关部门的意见。当时在全国人大法制委员会工作的高西江同志告诉我,他是被征求意见者之一,并表示完全赞同这篇文章的观点。然而《光明日报》还是提出要改题目,理由是以依法治国显然是一个带有全局性的口号,中央文件和领导人没有讲过,并且坚持这一要求。后来经过商量,篇幅作删节,内容不改,将题目改为《要实行社会主义法治》。这篇文章发表后,社会反响很大。有的同志告诉我,某中央机关有人曾将这篇文章抄成大字报,张贴在机关门口。这篇文章全文刊登在1981年群众出版社出版的《法治与人治问题讨论案》中。

黎:1979年冬,中国社科院法学研究所曾在北京市高级人民法院大法庭召开过一次法治与人治问题专题讨论会。这次会议情况如何?

李:参加这次会议的有近百人,北京法学界不少名家都曾与会。在这次会议上,法学界在此问题上三大观点的争论已经十分明朗,并且争论比较激烈。当时安排了12个人发言。第一个发言的是陶希晋同志。他在50年代曾担任过国务院法制局局长。他的看法是要倡导法治、反对人治。某大学一位老教授是持“法治与人治概念都不科学”的观点,本来同意在会上发言,后来为了慎重又不讲了。我是最后一个发言,观点是法治与人治不能结合。观点是我和王礼明同志共同商量过的。两人合写的《人治与法治能相互结合吗?》一文,后来发表在《法学研究》1980年第2期。在我发言过程中,某大学的一位资深教授曾从座位上站起来情绪激动地打断我的发言,说:你们不正派,不应该把自己的观点塞进中央文件(指1979年中共中央第64号文件)中去。我解释,文件是起草小组征求有关部门意见后反复研究过的,是政治局讨论通过的。

黎:你能详细谈谈“64号文件”的起草过程和主要内容吗?

李:“64号文件”即1979年9月9日《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》。文件讲,“刑法、刑事诉讼法,同全国人民每天的切身利益有密切关系,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”。这是十一届三中全会后,党内文件中首次提到“社会主义法治”。这个文件当时是胡耀邦同志提出要搞的。中央书记处研究室在征得法学研究所同意后,调我去参与起草这个文件。该研究室一位副主任向我传达胡的指示后,我即回法学所召开座谈会征求意见

并执笔起草了第一稿。书记处研究室主任邓力群同志认为,文件涉及的问题和内容很广,又很复杂,决定增加力量参与起草。我推荐了王家福、刘海年同志参加,邓力群同志又增补了他熟悉的公安部的一位同志。文件前后共8稿,每次讨论都由力群同志亲自主持,滕文生同志也自始至终参加了讨论。文件起草过程中,还邀请有关部门特别是全国人大从事法律工作的负责同志到中南海提意见。这个文件的一系列重要内容中,包括取消党委审批案件的制度。我曾到最高人民法院和最高人民检察院征求意见。高院研究室主任鲁明健同志和另一位庭长同我交谈。鲁明健同志对我说:我们十分赞同取消这一制度,但最好由你们学者提出来,不然人们会说我们是向党要权。高检专门召开党组扩大会议,也一致表示同意取消这一制度(以前检察院逮捕人必须经同级党委批准才能执行)。这个文件在当时影响是很大的。有人告诉我,最高人民法院党组在讨论这个文件时大家自发鼓掌。院长江华同志在后来的一次讲话中曾说:我入党50年,这是我看到过的有关民主与法制的最好的党内文件。

黎:学术界在后来又开过哪些重要研讨会,集中讨论法治与人治问题?

李:当时不少地方和学校举行过有关这个问题的讨论会,其中1980年6月在北京市委党校举行的会议影响较大。出席这次会议的有北京各单位众多著名学者,讨论集中在法治概念是否科学这个问题上,因此效果显著,推进了问题的深化与展开。

黎:80年代初,前日本京都大学法学教授钟生诚吉先生曾在社科院作学术报告,曾引证并赞同你的几个观点,如:从古至今,法治与人治之争总是出现在历史性的转变时期,而事实证明,不同时期的法治总是代表着那时候先进阶级或阶层、先进政治集团或开明思想家、政治家的利益和愿望。他当时将他在京都大学讲课用的提纲给了我,内容是摘译你在《法学研究》1982年第2期上发表的《法治概念的科学性》一文,并在一个批注中说:这是中国法治论一派的代表作。

李:当时法学所的领导曾指定我负责接待他。他的那份讲授提纲复印件我现在还保存了下来。他说这篇是“代表作”,恐怕谈不上。至于说到“派”,钟生诚吉教授的提法显然不确切。尽管法治与人治问题是一个全局性问题,尽管当时在这个问题上曾经一度出现过三种截然对立的观点,但我国法律理论与实践方面的问题很多,在一个问题上存在不同见解,不能成“派”也不宜讲“派”。近20年来中国法学界有没有不同学派?我

坦率一点讲,是有的。一派是“教条主义”派,即在一系列法学的基本理论上教条式地理解与对待马克思主义,把少数马恩列讲过的但依据今天的时代精神与现实情况应当修改、补充和发展的观点与结论死死抱住不放,甚至把自己的很多观点强加于马恩。这类学者为数极少。一派是“实事求是”即研究问题不是一切从本本出发,而是从实际出发,依据马克思主义的辩证唯物论原理,特别是邓小平理论十分强调的“实事求是”的思想路线,得出应有的结论。法学界老中青学者中99%以上的同志都是属于这一派。虽然在这一派中,在很多问题上有这样那样的不同理解,但这是完全正常的现象。党的一贯方针是“百花齐放,百家争鸣”。上述“两派”是从纯学术而不是从政治上所作的一种划分。“两派”都属于“百家”的范畴。至于极个别的同志热衷于扣政治性帽子,喜欢编点材料打“小报告”,法学界的绝大多数同志是很不以为然的。

黎:你在《法治概念的科学性》一文中提到的你认为是不正确的观点或不必要的疑虑,事隔15、16年,还不断在一些讨论会上出现或在一部分干部中存在。

李:不奇怪。这些作为学术观点,是应当反复研究和讨论的。所以我在近两年的文章和讲演中,总要以“依法治国的科学含义”这个题目,反复讲我个人的看法。那篇文章提到的否定法治或以(或依)法治国的论据或疑虑主要有:(1)法由人制定和实施,法是死的,任何国家都是人在治,而不是法在治;(2)法治是一个西方提出的概念,提以法治没有阶级性;(3)法律不是万能的,既然可以提以法治,那也可以提以教育治国、以科学治国、以军治国、以党治国,因此提以法治有片面性;(4)一个国家要治理,领导很重要,单提法治,不提人治有片面性;(5)实行以法治同四项原则有矛盾,势必导致否定党的领导;(6)法治与法制的含义没有什么区别,我们既然有了“健全社会主义法制”的口号,就用不着再提“实行社会主义法治”了。我个人在这类问题上的观点已在前前后后的一些文章中多次讲过。

黎:请你用简短的语言,谈谈为什么主张“法治与人治应当结合”的观点是不正确的。

李:“结合论”的主要理由是,法要通过人去制定和实施,因此既要重视法的作用,也要重视人的作用,就好比毛泽东同志所说,只有把武器同战士相结合,才能产生最大的战斗力。这是将“法治”与“法的作用”、“人治”与人的作用简单地等同起来了。实际上,法治与人治是两种对立的治国理论和原则(方略、制度)。作为一种治

国理论,法治论认为,一个国家能否长治久安和兴旺发达,关键的、决定性的因素和条件,是要依靠建立一个良好的有权威的法律和制度,而不在一、两个领导人是否贤明。作为一种治国的原则和制度,法治论主张国家要有良好的特别是要有极大权威的法律和制度;人治论则主张或默认法律可有可无,权可以大于法。当然讲现代法治,还要求实行一系列重要的原则与制度。说任何国家都是法治与人治相结合,那我们今天再讲这种“结合”就没有什么理论与实践意义了。如果我们倡导法治,反对人治,就能解决我国法制建设中的两个根本性问题:一是在指导思想上总是把国家的长治久安与兴旺发达主要寄希望于一、两个好的领袖人物,而不知法律与制度的决定性作用。二是它能鲜明地反对权大于法、办事依人不依法。

黎:法治与法制这两个概念的区别究竟在哪里?

李:如果两者没有重大区别,提“依法治国”确实没有太大意义。实行法治,当然要有健全的法制。两者区别在:一,法制是法律制度的简称,是相对于政治、经济、文化等制度而言;而法治则是相对于人治而言。二,法制的内涵是指有一套法律规则以及法律的制定与实施等各种制度;法治则是与人治相对立的一种治国理论与原则、制度。法制不一定涉及前述的治国理论,但它却是法治应有之义;一个国家法律再多,如果不实行若干法治原则,那就不能说是实行法治。三,从实践上看,历史上任何国家都有法律制度,但不一定是实行法治,蒋介石统治下的中国和希特勒统治下的德国,就是这种情况。对于两者区分的这一理解,我是一直坚持的,我在参加撰写《中国社会主义法律的基本理论》一书(“六五”重点课题1986年出版)时,主编沈宗灵教授主动提出要我把我的这一看法写进该书,因为当时很多教科书(包括沈老师自己主编的教材)还是认为法制与法治没有什么区别。作为一位在马克思主义法理学、西方法理学和比较法学等领域都卓有成就的著名法学家,他的这种高尚学风,令我十分敬佩。

黎:你发表在1996年第2期《中国法学》杂志上的《依法治国,建设社会主义法治国家》一文,是你个人撰写的准备为同年2月8日中共中央法制讲座使用的讲稿。这么重要的讲稿,为什么没有谈谈法制与法治的区别?

李:我是依法治国课题组成员,后由王家福同志出面代表课题组作了2月8日讲座上的讲解,用的是江泽民同志曾圈定过的《关于实行依法治国,建设社会主义法制国家的理论与实践问题》这个题目。我曾对《中国法

学》总编郭道晖同志说,其他地方可考虑作点改动,但题目不能改,否则你们刊物就不必登了,郭道晖同意。最后负责审稿的一位同志同意题目不改,但建议删去文章中有关法制与法治在概念上的三点区别的分析。我同意了。在这个问题上,课题组的同志见解也是一致的。后来那篇正式讲稿修改后在《光明日报》上公开发表时,用了“依法治国”这个题目,文章中两处用了“法治国家”而未用“法制国家”。

黎:这一点,我注意到了。王家福、刘海年和你共同主持1996年4月13日至15日的一个大型讨论会。横幅用的是“依法治国,建设社会主义法治国家学术研讨会”。你在会上没有讲别的意见,却又一次讲了法治与法制的区别。

李:1996年3月八届人大四次会议的主要文件用的都是“法制国家”,1997年9月江泽民同志所作党的十五大报告改为“法治国家”,时隔仅有一年半。这充分说明以江泽民同志为核心的第三代领导集体,洞察细微,能认真听取专家的看法,并果断决策,这一点是了不起的,对我教育颇深。

黎:在1996年2月8日江泽民同志作了“实行和坚持依法治国,保障国家的长治久安”的重要讲话后,我仍然听到一些同志提出,法制不单是一个静态概念,也是一个动态概念,我们长期以来就讲“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,这不是已经很全面了吗?现在再提“依法治国,建设社会主义法治国家”,究竟有什么新的含义?

李:16字方针是我国过去法制建设的基本口号,起了很大作用,今后仍然可以使用。但是16字方针的要求在古代也适用。中国古代法律也很“完备”,管子也说过“君臣上下贵贱皆从法,此之谓大治。”而现代“法治国家”的标志则是上述16个字难以完全概括和表达的。例如,现代法治国家不仅要求有法可依,而且法律应当良好,要符合当今的时代精神。现代法治国家必须建立在民主的基础上,立法、司法和执法都应贯彻民主原则。现代法治要求立法权、司法权和行政权不能集中于一个人或一个机构手中,应实行权力分立与制衡,应实行司法独立。现代法治要求法治主要“治官”,而不是主要“治民”;要将尊重和保障人权作为基本出发点和落脚点;等等。因而,现在只提16个字已是远远不够了。这一看法,我曾在《依法治国:我国历史上的伟大创举》的访谈录中讲过。访谈录登在《中国律师》杂志1997年第6期。在现代,16字方针可以认为仅是“形式法治”,而不是“实质法治”。“法治国家”这一概念和奋斗目标的提出,其内涵是

很丰富的,意义是很大的。

黎:“法治国家”概念的提出最早是在什么时候?

李:在1996年2月8日以前,在党和国家的文件以及领导人的讲话中,“法治国家”的提法似乎还从来没有出现过。学者中什么时候最早提过,我也未作专门调查,因而不敢肯定。也许王家福、刘海年和我合写的《论法制改革》一文(发表在《法学研究》杂志1989年第6期)是较早提“法治国家”的论文。该文第二个大标题即是:“法制改革的目的是实现高度民主的法治国家”,并把这一目标概括为如下六条:确立法律至上的原则;建立完备的法律体系;法律必须能够适应社会生产力发展的需要;法律必须切实保障公民的权利和自由;建立对权力的制约机制,保证司法独立;党必须在宪法和法律范围内活动。应当特别指出的是,司法部《关于实行依法治国建设社会主义法治国家的理论与实践问题》这个题目出得好。从“一五”普法到“二五”、“三五”普法,他们都提“依法治国”,并创造与摸索出一套依法治理的制度和经验。他们在这方面功不可没。

黎:党内最早提“法治”是1979年“64号文件”,党和国家的领导人在1996年前提过“依法治国”吗?

李:不少领导同志提过。最早是彭真同志。1979年9月1日他在中央党校所作《关于社会主义法制的几个问题的讲话》(载《红旗》杂志1979年第11期)中说:“现在要依法办事,依法治国,你是领导,不懂法怎么办。”彭真同志对我国法制建设作出过卓越贡献。他的很多思想和主张同依法治国的精神是一致的。但令人遗憾的是,这篇非常好的讲话没有收入《彭真文选》。在文选中两次提到要反对“人治”,但用的是“法制”一词与之相对立,而未出现“法治”一词。李鹏同志1994年给《中国法学》杂志的题辞是:“以法治国,依法行政”。乔石同志在1992年“纪念宪法颁布十周年”大会上的讲话,提过“依法治国”。但是,江泽民同志在1989年9月26日中外记者招待会上的一段讲话最为精辟。他说“我们绝不能以党代政,也不能以党代法。这也是新闻界常讲的究竟是人治还是法治的问题,我想我们一定要遵循法治的方针。”(载《人民日报》1989年9月27日)他在这里所表述的法治与人治相对立、法治是方针、关键是处理好党政与党法关系这三点,是抓住了问题的实质和关键。

(作者单位:中国社科院法学所)

(责任编辑:丁以升)