

中国法治的理想与现实^{*}

李步云

(中国社会科学院法学研究所 研究员 博士生导师 北京 100720)

摘要 法治国家作为现代文明的重要标志,是世界各国人民追求的目标。在中国这样一个有着两千多年封建专制主义传统和经济与文化相对落后的国家里,建设现代法治国家必然是一项复杂、艰巨而长期的历史任务。但它具有重大意义:它是实行市场经济的客观要求,是建设民主政治的基本条件,是人类社会文明的重要标志,是实现国家长治久安的根本保证。从中国的现实情况来看,要建成法治国家,做好以下几点是极为重要的:1. 建立一套完备和良好的法律;2. 法治建立在民主政治的基础上;3. 行政机关严格依法行政;4. 建立公正的司法制度;5. 建立完善的法律监督体系;6. 人权得到最充分的保障;7. 提高全民的法律意识,普遍推行“依法治理”。

关键词 法治国家 依法治国 中国法治

法治国家是现代文明的重要标志,是各国人民必然要走的道路。中华人民共和国的成立,标志着中国已进入一个新时代,但是法制建设却走了一条很曲折的道路,“文化大革命”就是一场彻底毁坏法制的浩劫。以1978年中国共产党的十一届三中全会为标志,中国真正开始了建设法治国家的历史性进程。从那时以来,邓小平的一系列文章和讲话,为实行依法治国的方针奠定了理论基础;他提出的健全社会主义法制的一整套原则,为建设现代法治国家,初步绘制了一幅比较完整和清晰的蓝图。1996年3月第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》这一重要文件,特别是中共十五大通过的江泽民同志的报告,明确肯定了依法治国的方针和建设法治国家的目标,这是我国建设法治国家历史性进程中的一个新的重要里程碑,因为国家最高权力机关和我国的执政党用纲领性文件的形式正式肯定依法治国的方针这是第一次,“法治国家”这一概念的提出也是第一次^①。下面我就建设法治国家的理想与现实,谈一些个人的认识。

一 依法治国的科学含义、理论依据与重大意义

长期以来,中国学者和政府官员对法治问题一直存在不同看法,对依法治国方针有这样那样的疑虑。80年代初关于法治与人治的论争中,曾出现过三种完全对立的观点:一些人主张要法治不要人治;一些人主张法治与人治应当结合,还有一些人则认为法治的概念不科学,应当抛弃。我个人一直持第一种观点^②。主张法治与人治应当结合的理由是,制定和实施法律的都是人,因此法治与人治都重要。我认为,不能简单地把“法治”等同于“法的作用”,把“人治”等同于“人的作用”。中外历史上和当代的学者与政治家讲法治,有它特定的含义,即法治是相对于人治而言。这是两种完全不同的治国理论和治国原则。作为一种治国的理论,法治论认为,一个国家的长治久安和兴旺发达,关键是要依靠一个好的法律与制度,而不在一两个领导人是否

* 收稿日期:1998-07-14

贤明。人治论的看法则恰好相反,即中国古代所谓“为政在人。人存政举,人亡政息。”作为一种治国的原则,法治论认为,法律应当具有至高无上的权威,任何个人和组织都要切实遵守法律,即国家只能依法而治,不能依人而治。人治论则主张或默认领导人的权威高于法律的权威。主张法治与人治应当结合的人认为,历史上任何国家不能没有法律,也不能没有领导人的作用,因此历史上从来都是法治与人治相结合。如果这样理解,那么讲法治与人治就没有任何意义了。但是,如果提倡法治,反对人治,那就很有理论与实践意义。在很长一个时期里,我们的一些领导人和干部总是把国家的长治久安和兴旺发达寄希望于一两个好的领袖人物身上,而不懂得法律和制度问题的有无与好坏是关键的因素,这是影响中国发展民主与健全法制的主要思想障碍^③。同时,中国法制不健全的一个表现是权大于法,办事以权代法,以言代法。倡导法治,反对人治,就是要突出地解决这两个问题。

一些人对依法治国的方针存在哪些疑虑呢?一是认为,提倡法治有片面性,因为思想教育和行政手段对治理国家也是必要的。实际上,法治有其特定的含义,它不否认和妨碍其他治国手段的充分运用。法治国家的实践证明了这一点。二是认为,这一方针容易引导人们轻视和忽视领导人的权威和充分发挥其作用。其实不然。美国被公认为是法治国家,但人们说“美国总统除了不能生孩子,什么事情都可以做”,总统的权力仍然大,其聪明才智仍然可以充分发挥。法治只是要求,国家领导人的权力必须由法律作出规定,他们既不能越权,也不能失职,权力的行使应当依照法定程序进行。三是认为,倡导依法治国会妨碍和动摇执政党的作用和领导地位。这种担心也没有必要。现在的法治国家是执政党在领导制定和实施法律。执政党依法治国,把自己的纲领和政策通过民主程序上升为国家法律,可以充分体现人民的意愿,集中多数人的智慧,反映事物的规律,执政党才可以更好地做好工作,少犯错误。

实行依法治国,并不是哪些人的心血来潮和某种权宜之计,而是历史发展的客观规律,是社会进步的现实要求。其理论依据和重大意义在于:1. 依法治国是实行市场经济的客观要求。在计划经济条件下,经济主体之间是隶属关系,经济主体的物质利益被忽视。作为资源配置手段的计划有一定的主观随意性,推动经济运动的力量是行政手段,因此计划经济在本质上是权力经济,它内在地、本能地要求人治。在市场经济条件下,经济主体是独立的自主的,它们之间各自的物质利益得到尊重,商品进行自由平等的交换,各种资源依价值规律来优化配置,因此市场经济在本质上是权利经济,它内在地要求法治。2. 依法治国是建设民主政治的基本条件。人民主权原则是现代民主的核心和精髓。只有建立完备的法制,才能防止国家权力被滥用,才能使人权得到有效的保障,才能实现人民当家做主。3. 依法治国是人类社会文明的重要标志。法律具有工具性价值。它能反映事物的规律,避免少数人决策的主观随意性,保证教育、科学、文化建设的高速发展。同时,法律又具有伦理性价值。它同社会正义密不可分。人类社会始终存在的社会与个人、秩序与自由、权威与服从的矛盾,需要一种社会规范,才能协调和解决。否则社会公正难以实现,整个社会也不能存在下去。法律自身所固有的一些特性,如普遍性、平等性、公开性、法不溯及既往等,也无不体现正义。4. 依法治国是实现国家长治久安的根本保证。鉴于以往的经验教训,针对党内长期存在的人治思想,邓小平明确指出:“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。”^④他反复指出,“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。”^⑤

我认为,自1978年以来,中国的执政党和政府作出了四个具有深远历史意义的重大战略

决策:一是以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心,二是由闭关锁国走向对外开放,三是从计划经济转变为市场经济,四是从人治向法治过渡。它们标志着中国已经走上了全人类文明发展的共同大道。

二 法治国家的主要标志与制度变革

法治国家应当有哪些主要标志,学者们和政治家们往往有相同的和不同的主张。根据中国的现实情况,我认为提出以下几点是适当的:

(一)要建立一整套完备和良好的法律

有法可依是依法治国的前提和基础。1978年以来,中国的立法工作已经取得巨大成就,而且速度在不断加快。从1978年至1996年12月,全国人大及其常委会已经制定了304件法律和有关法律问题的决定,国务院制定了700多个行政法规,地方人大及其常委会制定了5000多个地方性法规。其中1993年3月以来制定的法律93件,地方性法规2500件,分别占18年立法总数的1/3和1/2。但是今后立法任务仍然十分繁重。党的十五大报告已经提出具体目标,即要求在2010年建成社会主义法律体系。它包括如下两个方面的要求:

一是法律形式上要完备,即要求做到部门齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学。例如,到1998年3月本届人大任职期内,可以再制定有关市场经济的法律约30件,以实现这一领域的法律相对齐全。中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限的划分需要进一步明确界限。立法程序要进一步民主化、科学化和法制化,包括听证、辩论、修正案等制度要进一步完善。立法解释要加强。前不久全国人大常委会对国籍法在香港的适用作了解释,这是中央立法机关对法律所作的第一次解释。中国法律过于原则,很多法律尚未制定,社会生活变化很快,仅靠司法机关对法律适用作解释,不适应完备法律的要求。现在,法律冲突时有发生,全国人大及其常委会对宪法和法律进行解释的职权未充分行使,中国特有的批准制度和备案制度尚未很好执行,这就需要建立专门机构及其工作程序。这是将要制定的“立法法”需要解决的主要问题^⑥。

二是法律的内容要良好。社会主义的本质是解放和发展生产力,实现共同富裕。这是社会主义概念的一个非常重要的发展。邓小平同志还提出“三个有利于”(有利于生产力的发展,有利于综合国力的增强,有利于人民生活水平的提高)作为衡量制度、政策和法律好坏的标准。立法工作应当体现这一原则。社会主义法的本质,理所当然地应当体现社会主义的本质,应当以实现共同富裕作为自己的根本目的^⑦。现代法的精神的一个重要内容是权力制约与人权保障。现在部门立法和片面追求部门利益的现象比较严重。他们只顾扩大本部门的权力和利益,不顾权力的合理配置和利益的合理分配;不重视公民和法人权力的保障,只强调他们应尽种种义务。这种倾向需要认真解决。

(二)现代法治应当建立在民主政治的基础上

这是现代法治和古代法治的根本区别。这有两层涵义:一是整个政治制度必须是民主的;二是必须实现民主的法制化与法制的民主化。人民代表大会制度是中国的根本政治制度。执政党和国家的许多重要文件都把人大制度的改革列为政治体制改革的第一条。经过多年努力,曾被人称为“橡皮图章”的人大的地位和作用已发生根本性变化,但它的改革还有很长的路要走。1996年12月6日,我在深圳有全国人大和省级人大领导人参加的人大制度改革研讨班上作依法治国主题发言时,曾提出人大制度改革的12点建议。它们是:1. 坚持和扩大差额选举、

详细介绍被选举人的政绩和政见,使选举人有可供选择的余地;2. 提高人民代表的素质,他们应有足够的参政议政的能力,不应把人民代表作为一种荣誉职务;3. 逐步实现人大常委委员专职化,他们应是职业政治家,以便有足够能力和充分时间完成其繁重任务;4. 适当延长会期。现在人大常委会的会期太短,同它所议决的问题不适应。我们不必象西方议会那样经常开会,但在现有基础上延长一倍的时间,是完全必要的和可行的。5. 专门委员会的作用应进一步发挥。在现代社会生活日益复杂多变的情况下,它的作用越来越重要。6. 议事程序特别是立法程序要进一步民主化、科学化与法制化。7. 完善监督制度;8. 提高人大工作的透明度。1982年宪法通过时有三票弃权,在报纸公布后效果很好。选举领导人的投票结果应当报道。山东潍坊市人大常委会会议已连续十余次允许公民旁听的做法值得推广。这主要不是方法问题,而是关系到公民知情权的保障;9. 应加强执政党党员代表和非执政党代表的相互合作与监督;10. 加强人大活动的民主集中制原则,不应当是少数领导人个人说了算。11. 干部培训制度化。在法律和制度健全后,各级人大领导人和干部的政治和法律素质具有重要意义。12. 要处理好执政党和人大的关系。这是关键的一条。执政党的政策转变为国家法律和国家政策时要严格遵守民主程序。我的这些看法得到了这次会议不少与会者的重视和赞同,说明大家有广泛的共识。

(三) 行政机关严格依法行政

西方不少学者把法治归结为依法行政,是有一定道理的。在我国的法律体系中,约有80%的法律法规是由行政机关执行的。行政机关是国家与公民直接打交道最多的领域。随着政府职能的转变,行政执法越来越成为政府机关的主要工作。行政机关实行首长负责制,决策要求相对迅速果断,因而容易侵犯公民的权利。我国已制定《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》等重要法律。正在酝酿制定的另一重要法律是《行政程序法》,即要求行政权应当依一定程序行使,不能任意和乱来。除进一步完善立法外,今后最根本的任务是采取综合性的措施保证行政机关依法行政。例如,通过制定和严格执行行政监察法,加强内部的执法监督机制;通过在全国各省逐步实行的“执法责任制”,提高行政机关工作人员自身依法办事的积极性和加强其责任感;加强人大的执法检查,以充分发挥权力机关的监督作用。1993年3月到现在,全国人大常委会组织执法检查组对20多个法律的实施情况进行了检查,对改进执法工作提出意见和建议,效果是好的。

(四) 建立公正的司法制度

这也是现代法治的重要标志。我国通过宪法、检察院和法院组织法以及三大诉讼法的制定,已初步建立起一个现代的司法制度。但改革的任务仍然很重。1996年3月对刑事诉讼法的修改,是朝改革方向迈出的重要一步,使我国刑事诉讼制度已经基本达到国际的标准与水平。但是现在不少法律和制度得不到严格执行,腐败现象相当严重,少数内部制度尚需改革。今后制度改革的主要问题,一是要切实保证司法独立,执政党和政府不能替代或干预法院和检察院独立行使其宪法赋予的职权,加强司法机关的“人事权”和“财权”是其重要措施。二是要消除地方或部门的保护主义。三是要真正实现司法的中立性。法院和检察院审理案件只能忠于事实真相、忠于法律、忠于人民利益。四是通过完善监督机制和奖惩手段,加强廉政建设。五是改革某些内部规定,如“请示”制度,就不尽合理,因为上级法院对下级法院的定罪量刑事先发表了意见,上诉审就将流于形式。今后观念更新的主要问题,一是树立程序法的权威性。在一定意义上程序法比实体法还重要,要克服过去存在的重实体法轻程序法的思想。凡违反程序法规定

的判决和裁定应视为无效。这也包括公安机关的侦查和检查机关的起诉。二是正确理解和切实贯彻适用法律的平等原则,在开庭审理案件时,检察官座席是否同法官座席并列,法官入席时检察官是否起立,都是形式。问题的实质在,公诉人与被告人在法律地位和适用法律上应当是平等的。三是应将“严打斗争”和“严格执法”统一起来。要在刑法规定的量刑幅度内“从重”,在刑事诉讼法规定的期限内“从快”。“事实基本清楚、证据基本确实”就可定罪量刑的提法不妥。应坚持事实必须清楚,证据必须确实,才能避免错误。

(五)建立完善的法律监督体系

这是法律能否切实实施的重要保证。权力不受制约,必然导致个人专横、权力滥用和政治腐败。经过多年努力,我国已初步建立一个具有中国特色的法律监督体系。它的内容包括权力机关的监督,专门机关(如检察机关、行政监察机关、审计机关等)的监督,执政党、政协、社会团体的监督,人民群众和社会舆论的监督等。在各个国家机构的内部也建立有上下左右之间的监督机制。近年来权力机关的监督发展迅速。现在已有22个省制定了监督法。全国人大的监督法正在抓紧制定。监督对象主要是政府和法院、检察院。监督内容和形式包括执法检查、述职评议、建立执法责任制和错案追究制以及对计划和预算的监督等。现在人们关注的一个焦点是成立宪法委员会。宪法规定,全国人大及其常委会有权监督宪法和法律的实施。有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令以及地方性法规和决议,但这种违宪审查还从未行使过。对领导人的弹劾、撤职,也可由这一机构调查与初步审议。它还可以有其他职权与职能。宪法委员会的建立,在我国将具有重大意义。

(六)人权应得到最充分的保障

现代宪政的基本要素是民主、法治、人权。现代法治社会必须是一个人权得到充分保障的社会。相对于人权保障来说,法治具有手段的性质和意义。我们的工作坚持以经济建设为中心,其目的也是为了保障人们的生存权和追求幸福权,并为其他人权的实现提供经济条件。1978年以来,通过发展经济和教育科学文化事业、立法和司法制度的进一步完善、社会保障体系的逐步建立,以及采取各种政策措施,我国的人权保障已经取得举世瞩目的巨大成就。从80年代初认为人权是资产阶级的口号,到现在提出要高举人权的旗帜,思想观念也发生了很大的变化。许多人权观念,如人权不是任何组织和个人的恩赐,而是人作为人依其自然属性和社会属性所应当享有的权利;人权具有普遍性,是普遍性和特殊性的辩证统一;各类人权包括人身人格权利、政治权利与自由、经济社会文化权利之间、个人人权与集体人权之间,彼此联系,不可分割;法律权利是人权的法律化,人权保障是法律的核心问题等等,正在逐步为人们所接受。当前,我们面临的一个重要问题,是什么时候正式批准加入《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》。有人担心,批准加入这两个公约将使中国在人权问题上承受更多的压力。我认为这种担心没有必要。到1996年止,已经有129个国家批准加入《公民权利与政治权利国际公约》,有127个国家批准加入《经济、社会、文化权利国际公约》。中国是联合国安理会常任理事国,批准加入两公约,已是大势所趋,也有利于促进国内人权制度的进一步完善,有利于提高中国的国际声誉。近年来,国家赔偿法的制定、“无罪推定”原则被写进刑事诉讼法,收审制度被取消,16岁以上犯重罪可判死刑缓期二年执行已作改变,中国的人权立法同两个公约的衔接又前进了一步。批准加入两个公约前,罢工权利似可恢复。批准加入两个公约时,也可以对某些条款作保留,如计划生育等。现在中国已经签署《经济、社会、文化权利国际公约》,批准加入的程序正在进行。同时,政府也已宣布要签署和批准加入《公民权利和政治权利

国际公约》。我主张要抓紧和加速这一过程。

(七)提高全民的法律意识,普遍推行“依法治理”。

这是有中国特色的建设法治国家的重要内容和措施。其意义在于,它将为法治国家奠定思想文化基础,使依法治国成为全国人民的共同行动。两年多来,江泽民等中央领导人已七次听专家讲法律课。中央各部和地方各级领导人也都在这样做。各地运用报纸、电视、广播、文艺等手段进行法律教育已很普遍。从“学法必须用法”发展而来的“依法治理”,包括地区、行业和基层依法治理,内容涉及立法(还有建立规章制度)、执法、司法、教育和社会治安综合治理。现在已有十多个省正式制定依法治省规划,在报纸上公布,由主要领导人负责抓规划的落实,并有专门机构负责组织、检查、督促、协调。如此广泛和深入的全民学法和参与依法治理的活动,在人类历史上也不多见。只要不搞形式,讲求实效,并且能坚持下去,就一定能够有力推动建设法治国家的进程。

在我们这样一个有两千多年封建专制主义传统和经济与文化相对落后的国家里,建设现代法治国家必然是一项复杂、艰巨、长期的历史性任务。但是,中国人民的政治素质已经大大提高,建设法治国家已经成为人民的强烈要求,任何个人和组织都不能违背人民的这一愿望。市场经济在中国大地上已经深深扎根,它势必改变各种社会关系,促进人们的观念更新,为建设法治国家提供经济基础。国际经济一体化正在形成,闭关锁国已成历史,各国都在走向市场经济和民主宪政,这是中国走向法治的国际环境。同18年前相比,作为执政党的中国共产党,其理论与路线都已焕然一新,依法治国正在逐步成为全党的共识。因而,在中国最终建成法治国家前景是光明的。我对此深信不疑。

注释:

①“法治国家”的提法和概念,以前在党和国家的文件和领导人的讲话中从未出现。八届人大四次会议文件用的“法制国家”,党的十五大报告改用“法治国家”,是一个进步和发展。见作者《跨世纪的工程:依法治国,建设社会主义法治国家》,载《中国法学》1997年,第6期。②早在1979年9月,我与王德祥、陈春龙合作写了“论以法治国”的长篇论文,提交给中国社会科学院主办的“庆祝中华人民共和国成立三十周年学术研讨会”。我曾在会上宣读论文。这是国内学者第一次提出要在我国实行这一方针。该文后来全文刊载于《法治和人治问题讨论集》,群众出版社1980年版。作者有关的重要论文还有:《人治与法治能相互结合吗?》,《法学研究》杂志1980年第2期;《法治与人治的根本对立》,《西南政法学院学报》1981年第2期;《法治概念的科学性》,《法学研究》杂志,1982年第2期,等等。③毛泽东在1958年8月的一次会议上曾说:“不能靠法律治多数人。民法刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的,我也记不得。韩非子是讲法制的,后来儒家是讲人治的。我们的各种规章制度,大多数,百分之九十是司局搞的。我们基本上不靠那些,主要靠决议、开会,一年搞四次,不靠民法、刑法来维持秩序。”转引自《人民代表大会制度建设四十年》,全国人大办公厅研究室编著,中国民主法制出版社1991年版,第102页。④⑤⑥分别见《邓小平文选》第2卷,第146页和第3卷,第311页。作者将依法治国的重大意义概括为以上四条,其详细论证可查阅作者《依法治国的理论根据和重大意义》一文,载《人大工作通讯》1996年第11期。党的十五大报告也将依法治国的重大意义概括为四条,其中三条和本文观点与提法完全一致,其中另一条是“党领导人民治理国家的基本方略。”这一条实质上是一个民主政治建设问题。不抓住这一点,问题难以说明白。⑦经过两年多的努力,我所主持的一个研究小组,已经起草出《立法法(专家建议稿)》(共12章131条)报送立法机关。建议稿的“说明”已在《中国法学》杂志登载,建议稿本文也将在《立法法研究》(湖南人民出版社,1998年)一书中公开发表。将立法的专家建议稿在全国公布周知,陈光中教授主持的“刑事诉讼法修改稿”是第一次,立法法专家建议稿乃是第二次。⑧现在中国已经没有什么“被统治阶级”,既然如此,也就没有“统治阶级”一说。所以,有人仍然坚持社会主义法的本质是“统治阶级意志的体现”,这是根本不合乎逻辑的,也是与现实生活相去甚远的。法的本质在本体论的层面上,它是利益与正义的统一。从一般意义上说,法是立法者依据一定阶级或人群或全体人民的以正义为核心的特定伦理观和价值观,保障各法律主体所应当享有的权益、调整各法律主体之间的利益冲突的行为准则。“共同富裕”既体现了“利益”这一法的本质要素,又体现了“正义”这一法的本质要素。

责任编辑:饶娣清