

依法治国

的

理论根据

和

重大意义

李步云

在我国，实行依法治国是历史发展的客观规律，是社会进步的现实要求，是文明社会的重要标志，是全国人民的共同愿望。现从四个方面具体分析：

一、依法治国是实行市场经济的客观要求

依据马克思主义的基本原理，上层建筑是由经济基础所决定的，必须也必然为经济基础服务。我国现行的市场经济，既为依法治国提供了现实的经济条件，也为实行这一方针提出了客观要求。社会主义市场经济同自给自足的自然经济和计划经济相比较，在同法律制度的关系上有根本的区别。市场经济只能是法治经济。市场经济的本质特点和内在规律必然要求实行依法治国。

与生产力水平低下和社会分工不发达相适应的自然经济，其经济活动特点是自给自足。这种经济活动的单一性，决定了复杂与完备的经济法律规范没有产生的客观条件和需求。这种经济关系通过和运用宗法伦理、道德规范和传统习惯就完全可以调整和维系。自然经济条件下的农民在政治上也不可能提出民主与法治的要求，而必然把自己和家庭的命运寄希望于国家出现少数明君贤相。计划经济是建立在经济主体之间具有隶属关

系，其特殊的物质利益被忽略，经济自身的价值规律、竞争规律等不被尊重的基础上的，维系这种经济关系的主要方法是行政手段。在计划经济体制下，由于经济权力的高度集中以及伴随而来的政治权力的高度集中，计划就是法律，法律手段本身也丧失了独立的品格，其作用是十分有限的。因此，计划经济在本质上不是“权利经济”，而是“权力经济”，它内在地、本能地要求人治而不是法治。

市场经济是一种以交换为基础的经济形式，一切经济活动和行为都要遵循价值规律。各种生产要素都要作为商品进入市场，通过竞争机制和价格杠杆的作用，实现各主体之间的平等、自由的交易和各类资源的优化配置。市场经济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。利益主体多元化、经济产权明晰化、市场要素商品化、资源配置市场化、运行机制竞争化、市场行为规范化、宏观调控科学化，是它的主要特征。具有自主、平等、诚信、竞争等属性的这种经济形态，除了依赖经济规律来运行，同时又主要依赖法律手段来维系，它必然从客观上要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。社会主义市场经济建立和完善的过程，实质上是经济法制化

的过程。具体表现在：(1) 市场主体的资格、它们之间的平等地位，需要依法确立。市场主体多元化所产生的复杂的产权关系和产权的经常性的流动和重组，需要法律规则加以规范和明确。市场经济的微观基础是政企分开、自主经营、自负盈亏的企业，企业是独立的商品经营者。市场经济条件下法律的主要任务之一，是确认和保护各类市场主体人格的独立，确认和保护他们意志的自由，确认和保护他们地位的平等。(2) 市场主体的行为，各主体在经营、交换中彼此的权利和义务需要法律的规范和保障。通过规定人们的法定权利和义务来调整社会关系，是法的一个基本特征。市场经济是一种权利经济，是以权利为本位，企业的义务由其所享有的权利所派生。如果说在计划经济体制下，经济主体是义务主体；那么在市场经济体制下，经济主体就应成为权利主体。市场经济行为的自主性、平等性、竞争性、契约性，必然要求运用法律手段来规范和保障经济主体在交换、经营中的权利义务关系，以维系市场经济的正常运行，保证交易公平、竞争平等、经营正当。(3) 统一的市场规则，有序的市场活动，需要依法确认和保障，以建立公正的市场法律秩序。优胜劣汰是市场经济的客观需要，也是它的自然法则。市场经济作为竞争性的经济形态，它在合法运作与公平竞争的同时，也会出现种种非法运作和不公平竞争，如投机倒把、坑蒙诈骗、假冒伪劣、权钱交易、地区封锁、行业垄断、以至行贿受贿等等，这些只有通过法律手段才能预防和消除。法的规范性、明确性、公开性、公正性、稳定性、权威性 etc 特性，使法律在规范市场活动中具有其他手段都无法替代的功效。(4) 健全的经济宏观调控系统需要法律的建立、完善和保障。市场经济具有自发性和盲目性的特点，这是其自身的弱点和消极面。当今世界各国的现代市场经济，加强国家对经

济的宏观调控是其重要特点之一。以公有制为主体的社会主义市场经济，在宏观调控上有强大的物质基础。它有必要也有可能运用宏观调控来解决市场经济的自发性和盲目性，以保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，调节好种种利益关系，引导国民经济持续、快速、健康发展，推动社会全面进步。法律手段可以保证宏观调控的客观性、科学性和稳定性，这是行政手段难以做到的。(5) 社会保障体系需要依靠法律手段来建立和完善。市场经济条件下的自由竞争，必然导致一些企业的破产和部分劳动者的失业，两极分化的趋势也不可能完全避免。因此建立社会保障体系，包括医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险等制度，以保障劳动者的基本生活需要，减轻企业负担，促进产业结构调整，提高企业竞争力，保障社会安定，都是十分重要的。

此外，对外开放是我国的一项既定国策。我国的经济必须参与国际大循环，必须成为国际市场的组成部分。这就要求我们一定要有健全的法律制度，以规范我们按国际经贸和民商事领域的国际惯例和国际通行的规则办事。

二、依法治国是建设民主政治的基本条件

民主与法制是密切联系在一起的。民主是法制的前提和基础，法制是民主的确认和保障。在我国，国家的一切权力属于人民，政府的一切权力都是人民赋予的，人民的各种经济、政治、文化以及人身、人格权利应当得到充分的保障。在现代，通过法律保障人民主权原则的实现，已成定理。我国 12 亿人民怎么当家作主呢？绝不可能人人都去执掌政权，而只能通过民主选举产生政权机关，代表人民行使权力。为了保证这种权力的行使能符合人民的利益，根本的办法是通过制定和实施体现人民意志和利益、符合社会发展

规律的法律,而这种法律具有极大的权威,来确保政权机关为人民服务,为公众谋利益。政权机关严格依法办事,就是体现了人民当家作主。

在国家和社会生活中,人民的主人翁地位,公民的各种权利,没有完备的富有权威的法律予以全面确认和切实保障,是根本靠不住的。邓小平提出:“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。”^①在法制健全的条件下公民权利的行使,可得到有效的保障;公民的权利如果遭到侵犯,也可得到有效的救济。

权力不受制约,必然腐败。这是一条铁的规律。因此,国家的权力必须受制约。首先,国家权力要受法律的制约。人民通过宪法和法律分别赋予各类国家机关以立法权、行政权、司法权、监督权等等,这既是一种“授权”,即国家权力的获得有了合法性;同时这也是一种“限权”,即国家机构只能在宪法和法律赋予它的范围和限度内行使自己的权力,超越权限行使权力就是违法。如果没有健全的法制,不通过法律对国家机构的权限加以设定,它就可能拥有绝对的无限的权力而使人民遭殃。其次是以权力制约权力。我国的公检法三机关的相互合作与制约,就是一种比较好的完整的权力相互制约的机制。我国的国家权力机关对行政机关、司法机关的监督,既是支持、促进,也是一种制约。我国的行政机关、司法机关相互之间,以及他们机构内外、上下、左右之间,也应建立某种权力相互制约机制。再次是以权利制约权力。公民可以通过自己所享有的选举权、参政权、议政权、罢免权、监督权,来开展对国家政权机关行使权力的监督。其形式和渠道是多种多样的。这后两种制约也需要通过法律加以制度化、规范化。建立强有力的监

督机制是建设法治社会的重要一环,是以权力制约权力和以权利制约权力的基本形式。现在,我国这样的法律监督体系正在建立与健全的过程中。它包括权力机关的监督、执政党与民主党派的监督、政协和其他社会团体的监督、国家专门机关(检察系统、行政监督系统、审计系统等)的监督、广大群众和新闻舆论的监督,以及国家机构内部和上下左右的相互监督。完善这一监督体系,是防止权力专横滥用、政府腐败、干部变质最有效的办法和出路之一。

三、依法治国是人类社会文明的重要标志

在中外文字历史上,“法”字具有正义、公正等含义。中国古代,“法”字象征一种可以判明是非曲直和正义与否的独角兽。西方古代,“法”被看作是一手拿宝剑、一手拿天平的正义之神。法是人类共同创造的文明成果,是人们希冀运用它来促进物质文明与精神文明的进步,而为全人类的共同利益服务的工具,应当是平等地属于人类社会的每一个人。每一历史时代,法的内容与形式及法的精神,都与其物质文明与精神文明密不可分,彼此适应,且是该时代人类文明发展水平的综合性标尺。一部由低级状态向高级状态演变法律制度和思想史,是整个人类文明由低级状态向高级状态发展历史的一个缩影。

我国现代化事业的宏伟目标是建设一个富强、民主、文明的社会主义国家。“富强”,即物质文明,是指社会生产力发展水平的极大提高和人们物质生活需求的巨大满足。“文明”是指精神文明,包括社会文化教育科技事业的高度和人们文化科学与思想道德水准的巨大提高。而“民主”,从广义上说,包括法制在内。民主与法制是属于制度文明的范畴。在现今的历史条件下,家长制、一言堂、搞特权、权大于法、政府权力不受任

何制约、公民权利得不到有效保障，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。

在物质文明和精神文明的建设中，法律有其特殊的功能。法律的制定和实施，集中了人民的智慧，反映了人民的愿望，较之个人独断专行无比优越。依法治国就可以保证两个文明建设能够高效而持续地发展。我们要铲除封建主义残余思想的影响，消除腐朽生活方式的侵蚀，除了思想教育外，法律应是最重要的手段。

四、依法治国是实现国家长治久安的根本保证

法治与人治的对立和论争，在中外历史上存在了几千年。作为一种治国的理论，两者对立与争论的焦点在国家的长治久安关键是要依靠一、两个好的领导人及其威望，还是主要在于建立一个有权威的良好法律和制度。古希腊亚里士多德主张“法治优于一人之治”，他的老师柏拉图却认为国家治理的好坏与长治久安主要是在是否有一个好的“哲学王”当政。中国古代法家倡导以法治国，反对儒家的“为政在人，其人存则政举，其人亡则政息”的人治主张，在理论上也是围绕上述问题开展论争的。历史已经证明，在当时的具体条件下，法治主张代表了先进阶级阶层和开明政治家改革社会的要求和愿望，其法治优于人治的论据也是科学的、合理的。

在我们党和国家的历史上，对于这个问题的认识，曾经历过一个曲折的过程。半个世纪前，毛泽东在延安回答黄炎培先生提出的共产党在执掌全国政权后怎样才能跳出“其兴也浥焉，其亡也忽焉”的历史周期率这一问题时，曾经正确地指出：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢

松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^②建国后到1956年这一时期，我国的民主与法制建设发展顺利、成就显著。但是由于国际与国内复杂原因，自1957年后，“左”的指导思想与方针开始抬头并愈演愈烈，因而导致民主与法制不健全，终于成为十年“文革”得以发生和发展的根本条件。

党的十一届三中全会以来，邓小平总结了国际和国内正反两方面的经验教训，就如何才能保证国家的长治久安和兴旺发达，发表了一系列精辟的见解和科学的论断。他在1980年8月《党和国家领导制度的改革》的讲话中指出：“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。即使象毛泽东这样伟大的人物，也受到一些不好制度的严重影响，以致对党对他个人都造成了很大的不幸。”他特别指出，“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”。^③邓小平在不同场合和从不同角度曾一再反对和批评那种把一个国家的前途和命运寄托在一两个人的威望之上的人治思想。如他说：“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。”^④“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个人的威望上，是靠不住的，很容易出问题。”^⑤

1989年9月26日，江泽民在中外记者招待会上郑重宣布和庄严承诺：“我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法。这也是新闻界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。”^⑥今年2月8日，在中共中央举办的中央领导同志法制讲

(下转第58页)

由各地自行组织粮食批发市场解决。②从今年起,国家不再给各地下达粮食订购任务,并由各省自定收购量,全部在市场上收购,不能搞“二定购”,不能关闭粮食市场,更不能自设关卡,搞地区封锁。③坚持城乡集贸市场常年开放,完善中央和地方级粮食储备制等各项政策。

(《天津日报》)

据《光明日报》1996年6月4日报道,6月3日,全国企业调查队由国务院批准在京正式成立。这家调查队是国家统计局直属的统计调查组织,在国家——省——市三级设立相应机构,拥有7100多名专业人才。它的主要任务是:负责对各种所有制企业进行抽样调查;开展与建立现代企业制度和发育市场体系密切相关的专项调查和跟踪监测调查等。

又据《中国信息报》1996年6月24日报道,就此,首都部分专家、学者及企业家等聚集一堂,针对企业改革及企业调查问题进行了热烈研讨。

据《经济参考报》7月7日论坛文章指出,当前,企业扭亏增盈工作要切实抓好领导班子建设、产品开发、严格管理、技术改造、企业机制、扭亏责任制六件大事,并注意关心困难职工的生活。

企业亏损的原因是多方面的,需要解决下列问题:①领导班子。有的企业是不错的,就是领导班子有问题,那么,调整一下,企业就有生机活力了。②产品开发。市场需要的商品怎么来?有本事的自己开发,没本事开发的就去引进,可以从国内引进,也可以从国外引进。从国内引进还可以跟研究单位结合。③严格管理。企业没有管理,要它有效益就是空话,所以管理要严格。管理有多种,不搞好不行。④技术改造。⑤要讲机制。企业机制经过两个时期:第一是放权,第二是承包。现在是企业制度改革,要帮助企业解决机制问题,增加企业自主权,企业自己能够指挥的就交给它自己办。⑥要建立扭亏责任制。

企业扭亏要多管齐下

中国外汇储备充足宽裕

据《中国市场经济报》1995年5月29日报道,

肖灼基教授说:一国外汇储备,需要有个适度的数量。按照国际经验,主要考虑以下几个因素:一是进口贸易数量。一般认为,一国外汇储备,须达到该国年进口总额的1/4。中国1994年进口总额1157亿美元。按照这个标准,需外汇储备300亿美元。二是外债数量。借外债每年偿债率大约10%,因而必须有一定的偿债准备金。今后几年是偿债高峰年,大约需要偿债准备金100亿美元。三是外商汇出利润。目前外商在华直接投资已达1100亿美元,如果按照每年汇出利润10%计算,大约需100亿美元。按照上述估算,中国大约需要外汇储备500亿美元左右。从中国当前情况看,外汇储备已达808亿美元,是比较充足和宽裕的。

(上接第44页)

座上,他又指出:“加强社会主义法制建设,依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。”今年3月召开的八届全国人大四次会议通过的一系列重要文件,又以国家最高权力机关的名义,明确确定了“依法治国,建设社会主义法制国家”这一根本方针。这标志着我们实行依法治国进入了一个新的发展阶段。

注:

- ①③《邓小平文选》第2卷,第146页、第333页。
- ②黄炎培:《延安归来》。
- ④⑤《邓小平文选》第3卷,第311页、第325页。
- ⑥1989年9月27日《人民日报》。

(本文转自《人大工作通讯》1996年第11期,作者是中国社会科学院法学研究所研究员、“依法治国”课题组成员)

