

实行依法治国,建设社会主义法治国家*

李步云

本文认为,“法治”(即依法治国)同“法制”是有区别的。法治概念有其特定的科学内涵和社会作用。作为一种治国理论,法治论认为,一个国家的兴旺发达与长治久安,关键是要建立一个好的法律制度。作为一项治国原则,法治要求有良好而完备的法律制度,法律应有极大的权威。建立在民主基础上的现代意义的法治,是资产阶级革命的产物。在社会主义制度下实行依法治国,是历史经验的总结,是社会主义的本质要求,是国家长治久安的根本保证。作者运用大量历史资料 and 事实对上述观点作了论证,还就建立社会主义法治国家提出了五条标准:要建立一个充分体现社会主义价值取向和现代法精神的完备的法律体系;社会主义法制应建立在民主基础上,实现民主法制化和法制民主化;要树立法律至高无上的权威;要建立完善的司法体制和程序;要建设先进的现代法律文化。

1978年党的十一届三中全会以来,实行依法治国,已经成为我们党和国家的一项基本方针,成为建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的一个重要目标。十多年来,通过加强民主与健全法制的一系列重大举措,我们正在朝着建设社会主义法治国家的方向前进。现在我就这一问题的理论和实践谈一些个人的认识。

一、依法治国的科学含义、理论依据和历史发展

依法治国(或“以法治国”、“法治”)作为一项治理国家的基本方针,一个具有全局意义的重要口号和目标,已被正式记载在党和国家的一些重要文件中。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》指出,法律“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。”后来,其他一些党和国家的重要文件以及不少中央领导同志的讲话或题辞,都曾使用“依法治国”(或“以法治国”)这一概念和口号。由于这是三中全会以后一个新的提法,一项新的重要方针,人们自然会提出这样那样的问题。如“法治”的确切含义究竟是什么?主张“依法治国”有没有片面性或者不是一种超阶级的观点?实行依法治国的理论依据在哪里?邓小平同志说:“要通过改革,处理好法治和人治的关系,处理好党和政府的关系。”^①应当怎样正确认识他在这里提出的问题?怎样理解邓小平同志在实行依法治国方针的理论根据上所作的全面而深刻的分析,以及他提出的实行依法

* 本文在写作中曾得到张志铭、谢鹏程、张恒山、陈贵民、谢兴权等同志的帮助,特此鸣谢。

① 《邓小平文选》第3卷,第177页。

治国的一整套原理原则?所有这些,直到现在,不仅在理论界还存在一些意见分歧,在广大干部中也有各种不同看法甚至疑虑。这就需要我们从事理论与实践的结合上对此作出更深入的研究和探讨。

我国法学界在1979年至1982年曾就法治与人治问题开展过一场学术争鸣。当时出现过三种明显不同的观点,即:要法治,不要人治;法治与人治应当结合;法治概念不科学,必须抛弃。人们简称为“法治论”、“结合论”和“取消论”。“结合论”认为,“徒法不足以自行”,法是人制定的,也要人去执行;我们既要重视法的作用,也要重视人的作用。这就好比法是“武器”,人是“战士”,只有人和武器相结合,才能产生出战斗力。我们认为这种理解不符合法治与人治的原意,不应当简单地在“法治”与“法的作用”、“人治”与“人的作用”之间划等号。法治与人治既是一种对立的治国理论,也是一种不同的治国原则和方法。作为治国理论,“法治论”认为,一个国家的长治久安和兴旺发达,主要应依靠建立一个完善的法律制度,而不是国家领导人的贤明。“法治论”并不否认领导人的作用,只是认为,国家长治久安的关键在于建立一个完善的法律制度并加以贯彻实施。“人治论”主张则与此完全相反。它认为,国家的长治久安和兴旺发达的关键不在于有完善的法律制度,而在于有贤明的国家领导人。作为一种治国原则,法治要求法律具有至高无上的权威,任何组织和个人不能凌驾于法律之上,都要严格依法办事。“人治论”则相反,它主张或默认组织和个人的权威高于法律的权威,权大于法。主张“法治”,并不否定领导人的作用和权威。例如,现今美国被认为是一个法治国家,但总统的权力却很大,以致有人戏称,美国总统除了不能生孩子,什么事情都可以做。由于美国和日本这样的国家建立了比较完备并富有权威的法律,因而尼克松下台、阿格纽判刑、田中受审,都丝毫没有影响这些国家和社会的稳定。

法治同任何概念一样有自己特定的科学内涵、社会作用和适用范围,它并不排斥我们国家还可以有其他的口号和方针,如“坚持四项基本原则”、“改革开放”、“科教兴国”等。我们说实行法治能保证国家长治久安,但它并不否定道德教化、行政手段等的作用。法治作为一种治国的方法,资本主义社会可以用,社会主义社会也可以用。法律的内容和法治的原则情况有所不同:它们既包含有人类共同的道德价值,是人类共同创造的文明成果,因而是没有阶级性的;同时它们也反映和体现了不同阶级的利益和意志,所以又是有阶级性的。我们要建立的是社会主义法治国家。我们的法律具有社会主义的性质,这种法律制度所赖以建立并为其服务的经济基础是以公有制为主体,以保证生产力高速发展和人民共同富裕为目的,我们国家的根本制度是以人民当家作主为本质特征的人民代表大会制度,国家的领导权是由共产党执掌,这就能保证我国社会发展的正确方向,就能保障广大人民的根本利益,就是同资产阶级法治国家有着本质的区别。

法治与人治这两种不同的治国理论、原则的对立与论争,在中外历史上已经存在了几千年。古希腊的柏拉图是主张人治的,即所谓“贤人政治”。他指出:“除非哲学家成为国王,……国家就不会解脱灾难,得到安宁。”在他看来,政治好比医学,统治者好比医生,被统治者好比病人,只要有哪个好医生,就能把病人治好。如果强调运用法律治理国家,就会把哲学家的手束缚住,就好比让一个高明的医生硬要依照教科书去看病一样。亚里士多德^①不同

^① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第162页。

意他的老师柏拉图的看法。在回答“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利”^①这个问题时,亚里士多德认为“法治应当优于一人之治”。^①其理由主要是:1、法律是由许多人制定出来的,多数人的判断总比一个人的判断要可靠。他说:“大泽水多则不朽,小池水少则易朽,多数群众也比少数人不易腐败”。^②2、人难免感情用事,实行人治易出偏私。他说:“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良,法律恰正是全没有感情的。”^③3、实行法治可以反对专横与特权。他说:“为政最重要的一个规律是:一切政体都应订立法制……使执政和属官不能假借公职,营求私利”和“取得特殊的权力。”^④4、法律有稳定性和连续性的特点,并不因领导人的去留而任意改变。法治可以防止因君主继承人的庸才而危害国家。5、法律比较原则,但不能成为实行人治的理由。他说:“主张法治的人并不想抹煞人们的智慧。他们就认为这种审议与其寄托一人,毋宁交给众人。”^⑤作为治国的原则,亚里士多德提出:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定的良好的法律”。^⑥这同柏拉图主张的国王的命令就是法律,他可以按法律办事,是有原则区别的。在西方,亚里士多德是第一个系统阐述法治理论的人。他的观点反映了当时中、小奴隶主阶级的利益,是进步的。而柏拉图的看法代表着奴隶主贵族的利益,是落后的。

我国春秋战国时期,法家主张法治,儒家主张人治。儒家讲的“礼治”、“德治”,实际上是“人治”。作为治国的理论,儒家认为,“为政在人”,“其人存,则其政举,其人亡,则其政息。”^⑦法家反对这种看法,认为国家的治乱兴衰,关键的因素不是君主是否英明,而是法律制度的有无与好坏。其主要理由是:1、所谓“圣人之治”,是一人之治,治国方略来自他个人的内心;而“圣法之治”,则是众人之治,治国方略来自事物本来的道理^⑧。2、所谓人治,也即是心治。“赏罚从君心出”,是“以心裁轻重”,结果必然造成“同功殊赏”和“同罪殊罚”^⑨的不良后果。3、尧舜这样的圣人,上千年才出现一个。把国家治理的希望完全寄托在这样的圣人身上,那在很长时期里国家都会处于混乱中。^⑩4、即使出现尧舜那样的圣主贤君,如果办事没有准绳而全凭心治,国家也治理不好。而一个只有中等才能的国君,只要“以法治国”,也能够治理好国家。^⑪正是基于这种理论认识上的对立,因此儒家两家对法的态度也就完全不一样。儒家主张“道之以德,齐之以礼”,反对铸刑鼎。^⑫儒家要求用西周的“礼”来定亲疏,决嫌疑;别异同,明是非。^⑬它强调“刑不上大夫,礼不下庶人”。法家则

① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第167页。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第165页。

③ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第163页。

④ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第269页。

⑤ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第171页。

⑥ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年版,第199页。

⑦ 《礼记·中庸》。

⑧ 《慎人·君人》。

⑨ 《韩非子·六反》。

⑩ 《韩非子·难势》。

⑪ 《韩非子·用人》。

⑫ 《左传·昭公二十九年》。

⑬ 《礼记·曲礼》。

主张公布成文法,强调“刑无等级”、“君臣上下贵贱皆从法。”^①虽然儒家的民本思想可以继承,法家的严刑峻法需要抛弃,儒法两家都主张君主专制主义,但是在当时的历史条件下,法家的法治主张代表着新兴地主阶级的利益,反映了他们的改革希望,适应了社会发展的要求;儒家的人治主张则反映了没落奴隶主贵族维护旧制度的愿望,阻碍了社会的进步。

建立在民主基础上的近代或现代意义上的法治,是资产阶级革命的产物。在西方,法治作为一种理论,它反映在资产阶级启蒙思想家的著作中;作为一种社会实践,它体现为西方法治国家的一些制度和原则。资产阶级法治的对立面是封建君主专制主义的人治。英国的詹姆斯一世说:“国王在人民之上,在法律之上,只能服从上帝和自己的良心。”对此,启蒙思想家们作了深刻的批判。孟德斯鸠说:“专制政体是既无法律又无规章,由单独一个人按照一己的意志与反复无常的性情领导一切。”^②洛克说:“使用绝对的专断权力,或不以确定的、经常有效的法律来进行统治,两者都是与社会和政府的目的不相符合的。”^③法治作为治国的原则,启蒙思想家所强调的是以下几点:1、法律要有至高无上的权威。潘恩说:“在专制政府中国王便是法律,同样地,在自由国家中法律便应该成为国王。”^④2、要摆正人民与政府的关系。罗伯斯庇尔说:“人民是主权者,政府是人民的创造物和所有物,社会服务人员是人民的公仆。”^⑤3、法律面前人人平等。洛克说:“国家的法律应该是不论贫富、不论权贵和庄稼人都一视同仁,并不因特殊情况而有出入。”^⑥4、立法、行政、司法三权要分立。孟德斯鸠认为,“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^⑦

我国在从封建社会向近代资本主义发展演变的历史时期,一些杰出的思想家和政治家都曾对法治作过很多很好的论述。例如黄宗羲提出要以“天下之法”,取代“一家之法”。他认为“有法治而后有治人”,如果不打破“桎梏天下人之手足”的君主“一家之法”,虽有能治之人,也不能施展其聪明才智治理好国家。梁启超提出,立法是“立国之大本大源”,要以“多数人治”代替“少数人治”,必须讲“法治主义”。民主革命先行者孙中山先生也是以法治国的倡导者,他对儒家人治思想持批判态度。他说:“吾国昔为君主专制国家,因人而治,所谓一正君而天下定。数千年来,只求正君之道,不思长治之方”,国家只能长期处于混乱。^⑧他认为军阀混战时期,“法律不能生效,民权无从保障,政治无由进行”,原因就是“蔑法律而徇权势”。正是基于这一认识,他提出了一系列法治原则。如:“凡事都是应该由人民作主”、“用人民来做皇帝”^⑨的“人民主权”原则,“只有以人就法,不可以法就人”^⑩的依法办

① 《管子·经法》。

② 《论法的精神》上册,第8页,第129页。

③ 《政府论》下篇。

④ 《常识》,商务印书馆,第54页。

⑤ 《革命法制与审判》,商务印书馆,1965年版,第138页。

⑥ 《政府论》下篇,第58页。

⑦ 《论法的精神》上册,第54页。

⑧ 《元旦布告》,《孙中山全集》第4卷,第285页。

⑨ 《民权主义第五讲》,《孙中山全集》第9卷,第325页。

⑩ 《接见国会议员代表的谈话》,《孙中山全集》第4卷,第444页。

事原则,宪法和法律是“人民权利之保障书”^①的人权保障原则,以及人民享有选举、罢免、创制、复决四大权利的“以权利制约权力”和五权分立的“以权力制约权力”的原则等等。由于后来蒋介石完全背离了孙中山提出的这些思想和原则,搞个人专制独裁、残酷压迫人民,政治极端腐败,他的统治被人民革命所推翻,是一种必然的结局。中国近代一些进步思想家、政治家的法治思想,是属于资产阶级法治思想的范畴,在中国历史上起过进步作用。

二百多年来,经过漫长的发展过程,现在不少西方发达资本主义国家已经逐步建立起自己的法治国,并凭借这一基本条件,保证了政治与社会的长期相对稳定,促进了经济的发展。马克思、恩格斯等无产阶级革命领袖,从维护广大劳动人民利益和争取人类解放的根本立场出发,运用辩证唯物论与历史唯物论原理,曾对资产阶级的民主、自由、人权与法治进行过深刻的批判,揭示了它们的历史的和阶级的局限性,同时也肯定了它们在人类发展史上的历史必然性与进步意义。例如,恩格斯在批判资产阶级“法治国”时,主要是揭露它在理论上和实践上处于惊人的矛盾中,对资产阶级有其真实性的一面,对劳动人民又有其虚假性欺骗性的一面。

无产阶级领导的社会主义革命和建设是人类历史上一场最广泛最深刻最伟大的社会变革。正是由于这个原因,已经取得革命胜利的社会主义国家,在经济、政治、文化、法律等具体制度的建设和党领导人民治理国家的方针、原则的确立与方式、方法的选择上,必然经历一个长期的实践过程。在依法治国这一问题上也是如此。过去,在一些社会主义国家里,都制定有社会主义的法律,它们在保证社会改革与经济、政治、文化的建设上发挥了一定的积极作用。但是,由于各种复杂的原因,在是否实行社会主义法治的思想理论与指导方针上,在确立与实施依法治国应当具有的一系列重要原则上,又存在着严重的缺陷,以致发生了不应当存在和本来可以避免出现的种种严重问题。

我国在新中国成立到“文革”前的时期里,政治协商会议共同纲领、1954年宪法以及其他法律的制定和实施,对我国当时的革命和建设所取得的举世瞩目的成就,曾经起过重要的保障作用。但是,由于经济与政治体制上权力的过分集中,党的“八大”后仍然执行“以阶级斗争为纲”的政治路线以及其他一些历史的、思想的主客观原因,我们也并没有充分认识民主与法制建设的重要意义,甚至在某种程度上存在过法律虚无主义的思想倾向,普遍存在过权大于法、办事依人不依法、依言不依法的局面,以致民主与法制的健全终于成为“十年文革”得以产生与发展的一个重要原因。这种状况直到党的十一届三中全会以后才有了根本性转变。

邓小平同志在总结国际共产主义运动和我国革命与建设正反两方面经验的基础上,最早提出依法治国的思想和原则,并在理论上作了全面和深刻的论述。他在十一届三中全会上的讲话中说:“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。现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当做法,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变”。^②在1980年《党和国

① 《〈中华民国宪法史〉前编序》,《孙中山全集》第5卷,第319页。

② 《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,《邓小平文选》第2卷,第146页。

家领导制度的改革》一文中,他又指出:“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继续横行,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,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家也对他个人都造成了很大的不幸。”^①他还说,“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。”^②邓小平同志的这些精辟分析,集中到一点就是:只有实行依法治国,我们的国家才能长治久安和兴旺发达。这些论述是邓小平同志全部民主与法制思想的精髓,也是我们的党和国家实行依法治国方针的理论依据。在社会主义制度下,把民主与法制对治国安邦的历史作用提到这样的高度,以及邓小平同志为在社会主义制度下实行依法治国、建立法治国家所设计出来的宏伟蓝图,在国际共运和我们党的历史上还从来没有过。这是对马克思主义的创造性发展。

在社会主义制度下,实行依法治国,建立法治国家,是社会主义的本质要求,是社会发展的必须产物,是人类文明进步的重要标志。它的出现具有历史的必然性,而不是某个人或某些人主观臆想的结果。社会主义法制有它自身的经济基础和政治基础。依据经济基础与上层建筑相互关系的原理,我国以公有制为主体的市场经济,决定着我国法律的内容及与其相关的各种制度的性质。同时也必然要求社会主义法制为它的建立、巩固和发展服务。社会主义市场经济主体的独立性、自主性、平等性以及竞争性,要求法律为其起引导、规范、调整、制约、保障作用,这就决定了它只能是法治经济而不是人治经济。我们是中华人民共和国,人民是国体,共和是政体(具体形式是人民代表大会制度)。人民民主专政国家在本质上是民主的,是真正由人民当家作主还是资产阶级实际掌握政权,这是社会主义国家在政治上同资本主义国家的根本区别所在。我们有12亿人口,这么多人怎么当家作主?根本的办法就是通过行使选举权产生国家权力机关,制定与实施体现人民意志和利益的法律,并通过参政、议政、监督等权利,参与法律的制定和实施。人民通过宪法和法律赋予国家机构及各级领导人员以各种职权,他们既不能失职,也不许越权,任何国家机关、政党、社会组织和个人都必须遵守宪法和法律。因此,实行依法治国是社会主义市场经济与民主政治的必然要求。我们奋斗的总目标是建立一个“富强、民主、文明的社会主义现代化国家”。“富强”指物质文明——社会生产力与人民生活水平有极大提高。这里所说“文明”特指精神文明——公民有很高的道德与文化水准,国家有高度发展的文化教育事业。“民主”指制度文明——民主制度与法律制度能充分地反映人民的利益与意志,能真实地体现人民当家作主,能切实地实现公民应当享有的各项权利。实行社会主义法治,既是现代文明的重要内容,也是现代文明的基本保障。它是以往人类法制文明的合乎规律的继承

① 《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第2卷,第333页。

② 《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第2卷,第333页。

和发展,是当代法制文明的最高成就。

二、社会主义法治国家的主要标志和若干原则

西方发达资本主义国家在取得革命胜利以后,经历一个漫长过程,通过宪法和法律的一系列具体规定,已逐步建立起比较完备的法律制度。实行法治的必要性和重要性在很多国家的政治家和学者中已经达成一定程度的共识,在国际范围内也已被公认为是一项基本的原则。美国马萨诸塞州宪法规定,该州政府是“法治政府而不是人治政府”。《世界人权宣言》的序言规定“人权受法治的保护”。

由于这种情况,在当代西方一些发达资本主义国家中,学者们讨论的热点是“法治”究竟包括哪些原则和具体内容;政治家们关注的是如何实施法治。英国学者戴西认为,法治有三项标准,即法律具有至尊性,反对专制与特权,否定政府有广泛的自由裁量权;法律面前人人平等,首相同邮差一样要严格遵守法律;不是宪法赋予个人权利与自由,而是个人权利产生宪法^①。美国教授富勒曾提出过法治的八项原则。它们是:法律的一般性、法律要公布、不溯及既往、法律要明确、避免法律中的矛盾、法律不应要求不可能实现的事、法律要有稳定性、官方的行动要与法律一致。^②1959年在印度新德里召开的国际法学会议的主要议题是法治。其主题报告曾征询过75000名法学家及30个国家法学研究机构的意见。会议形成的《德里宣言》把法治原则归结为四个方面,其主要内容是:①立法机关的职能是创造和维持个人尊严得到维护的各种条件,并使“人权宣言”中的原则得到实施。②法治原则不仅要防范行政权力的滥用,也需要有一个有效的政府来维持法律秩序,但赋予行政机关以委任立法权要有限度,它不能取消基本人权。③要求有正当的刑事程序,充分保障被告辩护权、受公开审判权、取消不人道和过度处罚。④司法独立和律师自由。司法独立是实现法治的先决条件,法律之门对贫富者平等地开放,等等。

邓小平同志根据马克思主义的基本原则,特别是总结了社会主义革命和建设的实践经验,为在我国实现依法治国提出了一整套原则。深刻理解他所提出的各项原则并具体研究与探讨我国实际生活中存在的一些观念更新与制度改革方面的问题,以逐步建设有中国特色的社会主义法治国家,是我们面临的一个重要课题。概括起来,在我国建设社会主义法治国家,主要应具有以下一些原则与内容:

(一)要建立一个部门齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学的完备的法律体系;这种法律应当充分体现社会主义的价值取向和现代法律的基本精神。

“部门齐全”是指,凡是社会生活需要法律作出规范和调整的领域,都应制定相应的法律、行政法规、地方性法规和各种规章,从而形成一张疏而不漏的法网,使各方面都能“有法可依”。现在中央和地方都制定有以市场经济法律体系为中心的立法规划。有的同志认,现在立法主要不是速度,而是质量。这个问题虽然值得注意,但是邓小平同志提出的“有比没有好”、“快搞比慢搞好”的指导思想完全符合我国今天的实际,仍然必须坚持。只要我们

^① 戴西:《英宪精义》,1960年。

^② 富勒:《法律的道德性》,耶鲁大学出版社1977年版。

加强计划性、注意上下沟通,充分调动各方面的积极性与人力资源,我们可以把立法速度与质量统一起来。也有同志提出,现在不是法律少,而是法律得不到严格执行与遵守。这是一种糊涂认识。法的执行与遵守不理想有多种原因,需要综合治理,它同法的多少没有什么必然联系。我们现在根本不存在西方有些国家法律过于庞杂烦琐的情况。法的“结构严谨”是指法律部门彼此之间、法律效力等级之间、实体法与程序法之间,应做到成龙配套、界限分明、彼此衔接。例如,宪法的不少原则规定需要有法律法规使其具体化和法律化,否则宪法的某些规定就会形同虚设,影响宪法的作用和权威。又如,从宪法、基本法律和法律直到省会市、国务院批准的较大市制定的地方性法规和政府规章,是一个法的效力等级体系,上位法与下位法的关系和界限必须清楚。这方面也有一些问题需要解决。省级地方法规与部委规章哪个效力高?出现矛盾怎么办?看法就不一致。立法权限的划分也有这个问题,包括中央究竟有哪些专属立法权,地方不能搞,哪些是中央与地方所共有?省级人大与省政府之间以及中央和省级人大会议与它的常委会之间,其立法权的界限也不是很清楚。法的“内部和谐”是指法的各个部门、各种规范之间要和谐一致,前后左右不应彼此重复和相互矛盾。现在地方立法相互攀比、重复立法的现象比较严重。有的实施细则几十条,新的内容只有几条。既浪费人力物力,也影响上位法的权威。应当是有几条规定几条,用一定形式加以公布就可以了。法律规定彼此之间相互矛盾的情况时有发生,我们也还缺乏一种监督机制来处理这种法律冲突。最高人民法院在法律适用中作过大量法律解释,起到了很好的作用,但由于法律解释制度过于原则,最高人民法院的个别解释存在有改变法律规定的情况,这是不得已而为之。法律都是比较概括的、原则的,而社会生活却是复杂多变,这就要求进一步完善和丰富我国的法律解释制度。法的“体例科学”是指法的名称要规范,以便执法与守法的人一看名称就知道它的效力等级;法的用语、法的公布与生效等也都需要进一步加以规范。以上这些问题需要通过我们将要制定的立法法加以解决。

我们的法律应当充分体现和反映社会主义的价值观念。法是社会关系的调节器,它通过自身固有的规范、指引、统一、评价、预测、教育及惩戒等功能,来认可、调节以至新创种种社会关系,这是法的独特作用。任何社会关系实际上都是一种利益关系。因此,以一定的伦理道德观念来处理与调整个人与个人之间、集体与集体之间和国家、集体与个人之间的利益追求、分配与享有,是所有法律的共同本质。兼顾国家、集体与个人的利益,并使其协调发展,是我们党的一贯主张。现在,部门立法较为普遍,部门之间争权夺利,或只考虑部门利益而不顾整体利益的现象是比较严重的。可以考虑的解决办法是,法律起草的主管单位,应当主要由中央与省级立法机构(包括专门委员会和法制工作机构)负责;法的起草小组应有各方面的人士参加,有条件的还可以专门委托法律专家或其他方面专家组成小组负责法的起草。

“和平与发展”是我们时代的主旋律。邓小平同志对时代精神这一精辟的高度概括,已得到国际上的普遍认同和高度评价。我们这个时代也是一个权利受到空前尊重的时代。法律关系是一种权利义务关系,在这个意义上说,法学也可以称为“权利之学”。从宪法所规定的公民基本权利与义务到各种实体法和程序法,特别是以民法、商法和经济法为主要内容的市场经济法律体系,无不以权利的保障作为中心和出发点。权利与义务不可分,但是

在两者的关系中,权利应处于主导地位。法的目的应当是为全人类谋利益。权利是目的,义务是手段,权利是义务存在的根据和意义,法律设定义务就在于保障人们的人身人格权利、经济社会文化权利、政治权利与自由。现代法的精神的一个重要内容应当是以权利的保障作为基础和中心环节。立法中,规定政府必要的管理、公民应尽的义务、权利行使的界限,都是必要的。但是立法的重心和它的基本出发点应当是保障权利。现在有些地方立法并没有完全贯彻这一精神,值得注意。

(二)社会主义法制应当建立在社会主义民主的基础上;要坚持社会主义法制的民主原则,实现民主的法制化与法制的民主化。

邓小平同志说:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”^①现代民主与现代法制的关系是十分密切的。概括地说,民主是法制的基础,法制是民主的保障。在我国,不建立人民当家做主的政权,也就不可能存在体现人民意志的法律;国家没有健全的民主体制和程序,法律就得不到贯彻实施而成一纸空文。如果民主缺少具有很大权威的法律作保障,它也很难实现,就会出现权大于法、一切都是个人说了算等等弊端。

现代民主的精髓是“人民主权”原则。我国宪法规定:“国家的一切权力属于人民。”我们在实际上真正做到了这一点,这是我们国家在政治上的最大优势。现代民主的内容主要包括四个方面:即公民的民主权利、国家的民主体制(如执政党和其它政党的关系、执政党与国家机构的关系、国家机构的内部关系等等)、政治运作的民主程序(如选举、决策、立法、司法等程序)和国家机关及其工作人员的民主方法。建国后人们曾认为,既然我们已经建立起人民的政权,民主权利、民主体制及民主程序的问题就已经解决或基本解决。因此,在一个时期里,我们主要是强调干部要有民主作风,要走群众路线,不搞一言堂,等等。经过十年“文革”,我们的认识有了一个根本的改变,开始认识到社会主义民主制度的建设要经历一个很长的历史过程,认识到民主主要不是方法问题而是制度问题。我们开始采取一系列措施,如制定刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法与行政诉讼法等一系列法律,来保障公民的民主权利;如完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度以及选举制度、民族区域自治制度、监督制度、基层民主自治制度等,来完善民主体制与民主程序。这些都取得了长足的进步。过去,我们在政治上、体制上存在的主要弊端是权力过分集中。其具体表现是:在个人与领导集体的关系上,权力过分集中在个人;在党和国家机构与社会组织的关系上,权力过分集中在党;在中央与地方的关系上,权力过分集中在中央。十七年来,我们政治体制改革的最大成就主要也是集体领导得到了加强,基本上克服了党政不分和以党代政的问题,地方有了很大的自主权力。但是,这方面的改革并未最后完成,它们仍然是以后各项具体制度改革中需要着重注意解决的问题。

正确认识和处理好国家权力与公民权利的关系,是民主政治建设的一个重要问题。公民权利的内容非常广泛,主要包括人身人格权利,经济、社会、文化权利,政治权利与自由。其中生存权是首要人权。公民权利是一个国家里人权的法律化。人权是人依其自然属性和社会本质所应当享有和实际享有的权利。它是人作为人依据人的尊严和人格(做人的资格)所理应享有的,而不是任何国家、政党、个人或法律所赋予的。人民组成国家,制定法

^① 《邓小平文选》(1975—1982年)第154页。

律,其唯一目的是为人民谋利益,是创造条件(主要是发展生产力)和采取措施(主要是法律的制定和实施)来实现公民的权利。人民通过宪法和法律赋予国家机关和领导人员以权力,这既是一种授权,也是一种限权,既不允许越权也不允许滥用权力。因此,是公民权利产生国家权力;权利是目的,权力是手段;人民是主人,国家工作人员是公仆。1982年宪法改变了过去的做法,把“公民的基本权利和义务”一章放在总纲之后和国家机构之前,也正是基于这样的认识和指导思想。彻底实现人的全面解放、人的全面自由发展,全面满足人要求享有物质文明、精神文明与制度文明的需要,这是社会主义实践的中心内容,也是社会主义的最终目的。因此,马克思主义者最有资格讲人权。社会主义制度是人权能够得到最彻底实现的制度,社会主义民主是人类历史上最高类型的民主。

“民主法制化”是指社会主义民主的各个方面,它的全部内容,都要运用法律加以确认和保障,使其具有稳定性、连续性和极大的权威性,不因领导人的更迭和领导人认识的改变而改变。民主制度的建设是一个发展过程,法律可以也应当为民主制度的改革服务。党政各级领导以及广大人民群众在实践中创造的民主的新的内容与新的形式,只有用法律和制度确认与固定下来,民主才能不断丰富和发展。民主的法律化制度化包括两层含义、两种作用。法制对公民权利的确认,既保证它不受侵犯,也防止它被人们滥用。法律赋予各级领导人员以种种权力,既保证这种权力的充分行使,也限制他们的越权和对权力的滥用。邓小平同志反复强调的民主与法制不可分离,民主要法制化,既反对专制主义,也反对无政府主义。

“法制的民主化”是指法律以及相关的立法、司法、执法等方面的制度,都要体现民主精神和原则。这是保障我国法律具有社会主义性质和实现法制现代化的基本标志和重要条件。在这方面,我们已经建立起比较完备的充分体现民主的体制,但在具体制度上还有待进一步健全和加强。例如,在立法中,需要调动中央和地方两个积极性;法律起草小组要有各方面人员包括专家参加;法在起草过程中要广泛和反复征求各方面人士、利害相对人和群众的意见,举行必要的专家论证会;要让人大代表或常委会成员提前得到法律草案及各种资料以使他们有足够时间作审议法律草案的准备;审议法律草案时除小组会、联组会外,还要在全体会议上进行必要的和充分的辩论,修正案的提出、讨论和审议需要有具体的程序,省级(自治区除外)人大立法不能全由常委会通过而大会从不讨论制定地方性法规,规章的制定也不能只是某一市长或副市长签字而不经领导集体讨论就公布生效,等等。所有这些都还有待进一步完善。民主立法既是社会主义的本质要求,也是科学立法、提高立法质量的保证。司法和执法中的民主原则,也都需要通过不断提高思想认识和进行具体制度的改革逐步完善。

(三)要树立法律至高无上的权威,任何组织和个人都必须严格依法办事。

在社会主义制度下,“法律至上”就是人民意志至上,法的权威至上。古往今来讲法治,往往把这一条作为必备的基本标志。道理很简单,法得不到严格执行和遵守,等于一张废纸。邓小平同志多次讲,“我们要在全国坚决实行这样一些原则:有法必依,违法必究,执法必严,在法律面前人人平等。”^①现在群众对法制议论和担心较多的就是法还得不到严格

^① 《邓小平文选》(1975—1982年)第219页。

执行和遵守。形成这种状况的原因是多方面的,解决办法必须是综合治理。

党的各级组织和各级领导人以及广大党员模范地遵守法律,严格依法办事,对维护法律的权威与尊严具有非常重要的作用。这首先是由于我们党是处于执政党的地位所决定的,也同我们党内不少同志过去不大重视依法办事的传统和习惯有关。“党要在宪法和法律范围内活动”已经写进党章,其精神在现行宪法中也有明确规定。我们的法律是党的主张和人民意志的统一。党领导人民制定法律,也要领导广大干部和人民群众严格执行与遵守法律。这既是实现和保障人民利益的根本途径,是对人民意志的尊重,同时也是贯彻执行党的路线与政策的重要保障。这些道理,江泽民同志及其他领导同志已经讲得很全面很深刻。下面只就党的政策与国家法律的关系谈一点看法。法律的制定和实施都要有党的政策作指导,这是一条原则。在西方也是这样,执政党的政策总要通过这样那样的途径贯彻到法律中去。但有些法理学教科书说“党的政策是法律的灵魂,法律是实现党的政策的工具”,就不一定确切。党的政策和国家法律的灵魂都应当是维护人民利益、实现社会主义理想、尊重客观规律。党的政策和国家法律都是建设社会主义的工具。把国家的法律概括为是实现党的政策的工具,没有正确反映党和国家的关系,因为不是国家为党服务,而是党要为国家服务。党的政策和国家政策也应当有区别。除制定机关、表现形式不同外,党的政策是党的主张,国家政策则应是党的主张和人民意志的统一。问题主要在于,当党的政策转变为国家政策,特别是上升为国家法律时,要充分发扬民主,尊重党外人士意见,并要有一定制度和程序作保证。党外人士可以同意党的政策,可以提出修改意见,也可以不同意某些具体政策或提出某些新的政策和建议。这是正确处理党和国家关系中值得重视和研究的。十多年来,我们党一直是这样做的,但也不是所有党的干部都认识了这一点。

政府依法行政是法治的重要环节,对维护法的权威和尊严意义重大。相对于立法和司法来说,行政具有自身的特点:它内容丰富和涉及的领域广阔,工作具有连续性,是国家与公民打交道最多的领域。行政机关实行首长负责制、行政权还具有主动性。为了适应迅速多变的客观现实,行政权的行使还具有快速性和灵活性的特点。所有这些都使行政机关比较容易侵犯公民的权利。因此,行政必须受法律的限制和约束便显得尤其必要。依法行政应是我国行政机关的一项最根本的活动原则。我国已先后制定了《行政诉讼法》、《行政复议条例》、《国家公务员暂行条例》、《国家赔偿法》,立法实践已经取得了长足进步。今后,行政领域立法任务仍然很重,如需制定《行政编制法》等,特别是《行政程序法》应优先考虑。但是,今后最根本的还是要采取各种综合性措施来保证行政机关依法行政。需要指出的是,二战以后行政权的扩大是一种世界性的趋势,行政负有促进社会全面进步的积极社会职能,在我国行政的作用更显重要。因此,我们一方面必须给予行政机关以充分的权力,加强执法力度;另一方面必须要求严格依法行政,防止和纠正行政机关违法行政、损害公民、法人或其他组织的合法权益。

经过多年努力,我们已经建立了一个有中国特色的和富有成效的法律监督体系。它的内容主要包括权力机关的监督、党的监督、专门机关(国家检察系统、行政监察系统、审计系统等)、政协民主党派和社会团体的监督、人民群众的监督和社会舆论的监督等。在国家机构各个组成部分(权力机关、行政机关、司法机关、军事机关)的内部也建立有上下左右之间的监督机制。这一监督体系对维护国家法律的统一和尊严,保证法律的切实实施,已

经发挥了巨大的作用。这一法律监督体系的机制和功能现在还处于不断发展和完善的过程中。特别是权力机关作为四大主要职能之一的监督职能,从中央到地方,其机制、内容与形式近年来正在不断丰富和强化,取得了不少新的经验。今后的问题,一方面是要提高全党同志和广大干部的认识,加强各级党组织的领导作用,充分发挥现有各种法律监督制度的作用;另一方面,还需要进一步从制度上发展和完善我国的法律监督体系。从1982年宪法制定时开始一直到现在,法学界不少同志十分关注的一个问题是,我们是否需要建立宪法委员会或立法监督委员会,怎样建立和什么时候建立。现在有一种建议是,成立一个立法监督委员会,它的性质和地位同其他八个专门委员会一样,受全国人大及其常委会领导并对它们负责。它的职责主要是对现行法律法规是否同宪法和基本法律相抵触、对报送全国人大批准或备案的法、对法规相互冲突提请的裁决、对宪法和法律的解释等事项,提出审查意见,报全国人大常委会作出决定。这一机构的建立有利于上述工作的加强。如果权衡利弊暂时不予考虑,也应当在现行体制内作出调整或采取其他措施来完善这一方面的制度。

法律面前人人平等是我国宪法的一项重要原则。我国现行的各项实体法和程序法也都贯彻和体现了这一原则。消灭阶级和剥削,在经济政治文化各个领域以及法律上实现真正的平等,是社会主义最基本的价值和理想追求;坚持这一原则,也是维护法律权威的重要条件。由于党和国家的高度重视,这一原则在我国现实生活中有力地反对了各种特权思想和特权人物,维护了公民的权益,充分显示了社会主义制度的优越性。当然,由于历史传统及其它方面的原因,在实际生活中坚持“法律面前人人平等”原则,仍然是今后的一项重要任务。

(四)要进一步健全和完善司法体制和程序,切实保证案件审理的客观性和公正性。

现代法治的一项重要原则是司法独立。这一原则已被现今各国宪法所普遍采用,在国际文献中也是其中的一项重要内容,如1985年联合国通过的《关于司法机关独立的基本原则》就是一例。司法独立在解放区的一些宪法性文件中就有明确规定。建国后,除1975、1978年宪法中这一原则被取消外,1954年宪法的规定是“人民法院独立审判,只服从法律”。1982年宪法的规定是:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受任何行政机关、社会组织 and 个人的干涉。”对检察院独立行使检察权也作了内容相同的规定。叶剑英同志关于起草1982年宪法的讲话以及代表中央精神的审判林、江反革命集团的《人民日报》特约评论员文章,也都强调了这一原则的重要性。这一原则的基本含义和意义主要是,司法机关审理案件不受外界干扰,以保证案件审理的客观性和公正性,做到以事实为根据,以法律为准绳。目前贯彻这一原则需要解决的主要问题是:1、要正确处理好加强党的领导和坚持司法独立的关系。党对司法工作的领导主要是路线、方针、政策的领导,是配备干部、教育和监督司法干部严格依法办事,但不宜参与和干预具体案件的审理。以前,检察院逮捕人,先要经同级党委批准;三或五年刑期的案件,先要同级党委讨论同意后才能判决,在不少情况下还是“先批后审”。1979年中央64号文件明确宣布取消了这一制度。这是一项重大改革。我们的法院和检察院系统都是党组织在具体领导、法律又是党的主张和人民意志的统一,因此,法院、检察院依法独立行使职权,同党的领导并不矛盾。2、现在地方保护主义很严重,是妨碍法院、检察院独立行使职权的重要原因。解决的办法是,首先要采取

措施解决好两院的“人权和财权”问题,具体办法可以研究,但“人权财权”不相对独立于地方,地方保护主义是难以解决的。其次是各级党组织和政府部门对下一级的地方保护主义采取坚决态度,支持两院抵制地方保护主义也很重要。这需要全党来抓才能奏效。再次是增强两院自身抵制地方保护主义的能力。这需提高两院在国家政治生活中的地位或威望,提高两院干部的待遇,提高两院干部的素质,要强化两院内部的监督机制。

提高执行各种程序法的严肃性是当前需要注意解决的一个重要问题。长期来,我们对实体法的执行与适用是比较好的,但对程序法的执行和遵守却比较差,有些地方有的时候甚至是很不严肃、很不严格的。这有思想上和制度的原因。任何法律制度中都有程序法与其实体法相配合。实体法好比设计图纸,程序法则象工厂的工艺流程。没有后者,生产不出好的产品。马克思说过,审判程序是法律的生命形式,也是法律内部生命的表现。^①彭真同志也曾指出,在一定意义上,程序法比实体法还重要。过去人们往往把法律程序视为纯形式的东西,甚至看成是形式主义,或者认为它束手束脚。实际上,错案的发生多数不是适用实体法不正确,而是出在程序法的执行不严或程序法本身不完善。现代西方国家对程序法的执行是相当重视和严肃的。我国的程序法涉及一系列民主原则和权利保护,就应当更为重视程序法才对。我国三大程序法制定后,程序制度还在不断完善中。这次刑事诉讼法的修改就是前进了一大步,将会产生很好的影响。我们必须重视从认识上和制度上进一步解决这一问题。

(五)建设现代法律文化是实现社会主义法治的重要内容和基础保证。

邓小平同志指出:“加强法律重要的是要进行教育,根本问题是教育人”。任何一种制度要想在实际生活中行之有效,取得预期的结果,就必须同民众的文化观念之间形成一种相互配合和彼此协调的关系,否则,再完善的制度也会在一种不相适应的文化氛围中发生扭曲甚至失去意义。建立社会主义法治国家,必须高度重视社会主义现代法律文化建设。法律文化反映了人们对法律的性质、法律在社会生活中的地位和作用以及其他各种法律问题的价值评判,并表现在人们从事法律活动的思维方法和实际作为模式中。建立社会主义现代法律文化,就是要建立与社会主义市场经济和民主政治建设的需要相适应的法律文化,就是要在人们中间形成符合社会主义法治根本要求的价值观念、法律思维方式和法律行为模式。法律文化的形成受制于特定的历史条件和现实条件。从中国实际出发,我们已经在建立社会主义现代法律文化方面取得了重要成就,但如何进一步加强法律文化建设,仍是我们面临的一个重要课题。

我们正在建立具有中国特色的先进的法学理论,并逐步为广大干部所掌握。要建立先进的社会主义法律制度,必须有先进的法学理论作指导。我们的法学理论是以马克思主义为指导,但是这种理论应当是运用马克思主义的世界观和方法论,从历史的尤其是现实法制建设的实践中得出应有的结论。因此,我们既要坚持马克思主义各种正确的结论和观点,又不能照抄照搬现成的词句。对于西方的法学理论要吸收其某些科学的合理的成份和因素,又不能照抄照搬那些并不科学或不符合中国国情的思想和原则。在这个问题上,邓小平同志坚持的实事求是的思想路线为法学研究树立了最好的榜样。在我国,各级领导干

^① 参见《马克思恩格斯全集》第1卷第178页。

部,尤其是从事法律实际工作的同志,掌握先进马克思主义法学理论极为重要,这是做好立法工作、司法工作及其它法律工作的重要保证。现在中央领导同志大力倡导的学习法律知识和理论的创举,对我国实行依法治国将会产生深远影响。

要继续开展普法宣传工作,不断提高广大公民的法律意识,以形成法治的良好的社会心理环境。自1985年以来,我国先后进行了“一五普法”、“二五普法”,现在司法部等主管部门又在积极部署“三五普法”。据统计,仅“一五普法”,全国就有7亿多人参加了“十法一条例”的普法学习,其中县团级以上干部48万人,一般干部950万人。如此规模巨大的法律传播运动,在世界历史上也是举世罕见的。我国人口有12亿。如果我们把这一工作坚持开展下去,再经过几个五年,广大公民的法律意识将会发生根本的变化,并为我国建设社会主义法治国家提供最好的最广泛的群众思想基础和最好的法律文化环境。

要继续深入开展依法治理工作。我国自1986年以来在普法教育基础上发展起来的“依法治市”活动,是一种很成功的实践。这种实践目前已在30个省、自治区、直辖市普遍推开。据统计,现在全国45%的地(市)、49%的县(市、区)正式开展了依法治理的工作,近50%的行政村开展了依法治村工作,其他广大基层单位以及各个行业也广泛开展了依法治理工作。“依法治市”以行政区域经济文化中心城市为纽带,把依法治国方针从中央推向各级地方和各行各业,从而形成了全方位的依法治理局面;它通过建立从党委为中心各部门分工配合的组织体制,通过抓群众关心的“热点”、“难点”问题进行专项治理,通过实行部门执法责任制以及推动各级地方和各个行业的建章立制工作,使法制教育与人们切身的法治实践生动地结合起来,从而为社会主义现代法律文化的建设提供了一个有利的法治环境。现在,象章丘那样好的典型越来越多。如果全国的大多数县市和基层都能象章丘那样,建立社会主义的法治国家就会大有希望。

要正确对待中国的传统法律文化。建立社会主义现代法律文化意味着对中国传统法律文化的超越,但这种超越是在批判继承基础上的超越。中国传统法律文化有几千年的历史,它以自然经济为基础,其中所包含的专制主义思想、宗法伦理观念、等级特权思想以及人治思想,无疑与市场经济和民主法治所要求的现代法律文化相抵触和背离,必须抛弃。但是,我国古代也有很多好的东西,如注重道德教化,重视社会整体利益,强调人际关系的和谐以及人本主义、大同思想等等,是可以也需加以批判地继承,为我国今天建设社会主义的法律文化服务。

建设社会主义法治国家,是一项艰巨长期的历史任务。它同我国的物质文明、精神文明和民主政治建设必然是同步进行,并相互依存、相互影响、相互制约。我国的经济和文化发展水平还不高。法治国家建设涉及到一系列观念的更新和制度的变革,其深度和广度都是前所未有的。我们的国家人口众多,幅员辽阔,情况复杂,经验的积累也需要一个过程。但是,社会主义制度有着强大的生命力。实行依法治国深得人民群众的拥护。因此,以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论作为强大的思想武器,在江泽民同志为核心的党中央的正确领导下,我们一定能够坚定地沿着建设社会主义法治国家的道路前进,并达到我们的目的,为中国人民的幸福和人类文明的进步作出贡献。

[作者单位:中国社会科学院法学研究所]

(责任编辑:尚易)