

法治中国要破解权大于法难题



李林

本期客座总编辑:

李林, 中国社会科学院学部委员, 法学研究所所长, 中国法学会副会长。

法治文明是人类文明进步的重要标志, 法治社会是人类社会发展的必然要求, 法治国家是人类政治文明的集中体现。建设法治中国, 既是全面深化改革的重要内容, 也是顺利推进各项改革的根本法治保障。

改革开放以来, 我国法治建设取得了举世瞩目的成就, 法治在保障人权、规范权力、推动改革、促进发展、维护稳定等方面, 发挥了重要作用。但毋庸讳言, 我国法治建设中也还存在立法不当、执法不严、司法不公、守法无序、法治疲软等问题。一个深层次原因, 是权大于法的封建人治观念的影响。建设法治中国, 应着力破解权大于法的难题。

建设法治中国, 破解权大于法的难题, 应当更加重视法治文化建设, 努力铲除滋生权大于法的人治土壤

当前, 在某些干部特别是领导干部中, 权大于法的人治观念和做法尚未消除。例如, 以权压法, 以言代法, 个人意志凌驾于法律、制度和组织之上; 把法当做对付人民群众的工具和争权夺利的手段, 以法治公民、以法治群众、以法治他人; 崇尚个人专断、长官意志和行政命令方式; 崇尚官本位, 搞特权、裙带关系, 甚至滥用职权, 以权谋私、徇私枉法, 贪污腐败; 以加强“领导”和“监督”等为名, 对司法机关和司法个案“批条子”“打招呼”“做指示”, 随意干预人民法院和人民检察院依法独立公正行使职权, 等等。

从根本上来说, 权大于法是封建人治的典型表现, 与法治原则格格不入。法治与人治的一个重要区别, 是法治坚持宪法法律至上和坚持法律面前人人平等的原则, 坚持一切公权力必须关进法律制度的笼子里, 一切行使公权力的人都必须尊重宪法的权威, 接受法律的统治, 服从制度的规范; 封建人治则崇尚特权、专制和不平等, 个人凌驾于宪法和法律之上, 权大于法, 权力不受监督制约。正如马克思所言: 在民主的国家里, 法律就是国王; 在专制的国家里, 国王就是法律。

从思想观念上破解权大于法的难题, 关键

是加强对各级领导干部的法治文化教育, 强化其四个意识, 即公仆意识、法治意识、服务意识和责任意识; 培育其五种观念, 即立党为公、执政为民和依法执政的执政观念; 以人为本、权为民所用、情为民所系、利为民所谋的民本观念; 尊重和保障人权, 法律面前人人平等的人权观念; 科学立法、严格执法、公正司法、依法监督以及法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的法治观念; 人民当家做主、民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的民主观念。

建设法治中国, 破解权大于法的难题, 应当更加重视法律制度建设, 着力从制度上解决问题

十八届三中全会《决定》提出, “坚持用制度管权管事管人, 让人们监督权力, 让权力在阳光下运行, 是把权力关进制度笼子的根本之策。”

在实践中, 某些领导干部之所以能够运用手中掌握的决策权、决定权、人事权、行政权、财政权等权力以权压法、以权谋私、权大于法, 一个重要原因, 是我们的某些法律制度还不完善、法制体系还不健全。

从制度上破解权大于法的难题, 要积极稳妥地全面深化法制改革, 不断完善立法、执法、

司法、守法、法律监督等方面的法律制度。

一要坚持科学民主立法,从立法体制、立法机制、立法程序和立法权行使等方面,防止地方保护和部门利益法制化,着力解决立法工作中存在的部门保护主义、借立法扩权卸责、以立法推诿打架,以立法谋部门之私、少数利益群体之私,立法拈易怕难、避重就轻,立法不作为、乱作为、虚作为,民主立法走过场、科学立法徒具其名等立法不当的问题。同时要加强立法工作,制定民主科学决策程序法、依法执政法、行政程序法、党政机关编制法、领导干部廉洁从政法、政务公开法等法律,为公权力戴上用法律和制度打制的紧箍咒。

二要坚持依法行政,把行政立法权、行政执法权、行政自由裁量权、行政审批权、行政处罚权、行政监督权等,统统纳入法治行政的轨道,置于法律和制度的有效管控之下。

多头执法、多层执法、不执法、乱执法以及钓鱼式执法、粗暴野蛮执法、寻租性执法、限制性执法、选择性执法、运动式执法、疲软式执法、滞后性执法等,是广大群众意见最大、批评最多、影响最坏的领域。把行政执法权关进法治的笼子里,必须坚持严格执法,深化行政执法体制改革,着力解决产生执法不严的体制、机制和程序问题。

三要坚持公正司法,确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权和检察权。在新一轮司法体制改革中,努力解决司法的政治化、行政化、地方化和官僚化问题。

首先,果断决策,下决心走出“先独立”还是“先公正”的怪圈。目前面临的两难困境,是“独立”与“公正”孰先孰后?一种观点认为,之所以司法不公,是因为法院检察院受到外部干扰太多,不能实现依法独立行使职权;另一种观点则认为,之所以不能让法院检察院依法独立行使审判权检察权,是因为存在严重的司法腐败。这是改革开放以来始终存在的一个很纠结的问题。我们认为,应当边“独立”边“公正”,争取司法体制

改革能有实质性的突破。

其次,根据宪法和法律的规定,运用法治思维和法治方式理顺司法与党委、司法与政法委、司法与人大、司法与政府、司法与新闻媒体、司法与社会组织等外部关系,确保法院检察院依法独立行使职权。

再次,全面改革司法的内部体制,包括法官检察官的招录、任用、交流、遴选、考核和奖惩等,司法活动的规范、评价、监督和问责等,确保法官检察官依法独立行使法定职权,独立履行法律职责,独立承担法律责任。

最后,针对“信访不信法”、“信闹不信法”等现象,把涉诉涉法信访全盘纳入法治轨道,充分发挥司法作为解决矛盾纠纷最后一道防线的功能。

建设法治中国,破解权大于法的难题,应当加强和改进党对法治建设和依法治国事业的领导

坚持党的领导,是发展中国特色社会主义民主法治的内在要求,是推进依法治国、建设法治中国的基本前提,是实现全面深化改革战略目标的根本政治保障。

中国共产党是中国现代化建设的领导党和执政党,运用法治思维和法治方式处理好执政党与国家政体、党的领导与依法治国、党权与政权法权的关系,是破解权大于法、实现中国法治梦的关键。

在我国法治实践中,在中国特色法律体系已经形成、无法可依的问题基本解决的情况下,国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关之间的权力关系,中央政府与地方政府、地方政府与地方政府之间的权力关系,公民个人、企事业单位、社会组织等与国家机关之间的法律关系,大都有宪法、法律和法规的明确规定,在这些领域不容易发生相互越权、权大于法等问题,否则就可能构成违法违宪。但在党政关系、党法关系、党权与政权法权关系等方面,我们往往只有“党在宪法和法律范围内活动”、“依宪执政、依法执政、依法办事”等原则性要求,缺少具体明确具有可操作性的法律规范和程

序规则,因此在这些领域,容易发生党委书记和党委成员滥用权力、以权代法、权大于法等违反法治原则的现象。

破解权大于法的难题,加强和改进党对依法治国事业的领导,在思想认识层面上,要从革命党的观念尽快彻底转变为执政党的理念,更加注重发挥法治在国家和社会治理中的作用,更加重视和加强执政党的权威性和合法性建设;要从“人治”的观念尽快彻底转变为“法治”的观念,坚持民主执政、科学执政和依法执政;要从主要靠运动方式、斗争手段、政策措施、行政手段、领导个人意志等治国理政的观念,尽快彻底转变为主要靠依法治国基本方略和法治思维、法治方式治党治国治军的观念;要从在国家政体之外或政体之上执政的观念,尽快彻底转变为通过国家政体依法执政的观念。

对于广大党员干部特别是各级领导干部来说,要自觉树立宪法观念和法治意识。法律不仅是各级领导干部行使权力的依据和规范,也是“从政为官”的安全绳和保护伞。只要每个领导干部头脑中有法治这根弦,行为上有法律这个度,坚持依法行使权力,权大于法的难题就容易得到破解。

破解权大于法的难题,改进党对依法治国事业的领导,还要加强顶层设计。党中央应适时召开全会,就发展社会主义民主法治、全面推进依法治国、加快建设法治中国等问题做出专门决定。同时,在中央层面成立建设法治中国的领导小组,全面负责法治中国建设的统筹规划和协调实施。在中央统一领导下,尽快制定党和国家《加快建设法治中国的规划纲要》,明确规定建设法治中国的时间表、路线图和任务书。应当切实加强党依宪执政和依法执政的能力建设,研究制定依宪执政和依法执政的实施方案,领导和指导全党和地方党组织的依法执政工作。根据建设法治中国的新形势新要求,加强党委政法委的思想领导、政治领导和组织领导,充分发挥政法委在确保人民法院、人民检察院依法独立行使职权、排除各种干扰方面的政治优势和组织保障作用。

编辑:郑宾 393758162@qq.com