

依法治国：中国社会主义

法制建设新的里程碑

刘海年*

不久前,江泽民主席圈定《关于依法治国,建设社会主义法制国家的理论和实践问题》作为1996年中共中央第一期法制讲座的题目。2月8日,在中央就此专题举办的法制讲座会上,江泽民又发表了《依法治国,保障国家的长治久安》的重要讲话。3月17日,第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“依法治国,建设社会主义法制国家”作为战略目标加以规定。江泽民的讲话指出:“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”。〔1〕讲话和《纲要》对依法治国和建设社会主义法治国家的肯定和规定,是我国社会主义法制建设新的里程碑,对我国政治制度和法律制度的发展,有重大的现实意义和深远的历史意义。

中国共产党十一届三中全会以来,我国社会主义法制建设取得了巨大进展,但仍存在许多问题。

在人类社会历史上,处于相对软弱地位、尤其是权利遭受侵犯和威胁的人们,更加迫切需要法律。二十世纪七十年代后期,当那场“文化大革命”刚结束不久,饱尝了社会主义法制遭到破坏、权利遭到侵犯之苦的广大人民群众和干部,又一次深切体会到,社会主义民主和法制对自己是多么重要,多么像布帛菽粟一样须臾不可离开。全国上下众口同声强烈呼唤社会主义民主和法制。正是在这样的社会和历史背景下,“文化大革命”中深受迫害、复出不久的邓小平同志,在1978年12月中国共产党十一届三中全会前的中央工作会议上的讲话中,以掷地有声、铿锵有力的语言指出:“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。”他针对当时的具体情况,提出了:“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”十六字方针,〔2〕保证人民在法律面前一律平等,不允许任何人有超越于法律之外、凌驾于法律之上的特权。邓小平同志

* 中国社会科学院法学研究所研究员。

〔1〕 《人民日报》1996年2月9日。

〔2〕 《邓小平文选》,人民出版社1983年版,第136页。

的讲话和根据这个讲话精神确定的加强社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针，得到了全国人民的坚决拥护。

以十一届三中全会为转折，我国的社会主义民主和法制建设进入了新的历史时期。首先，健全和完善了人民代表大会制度。一大批受人民信任，代表人民利益和能管理国家的优秀人物被选入全国和地方各级人民代表大会。根据新时期政治、经济和法制建设的需要，扩大了全国和地方各级人大常委会的职权，加快了立法步伐。邓小平同志指出，法律“有比没有好，快搞比慢搞好”。“现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律，修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。”^[3]按照这一指导思想，1978年之后，我国立法取得巨大成就。到1987年，我国初步形成了以宪法为核心，以民事、行政、经济和刑事等方面基本法律为支柱的社会主义法律体系。到1995年底，全国人民代表大会及其常务委员会共制定了280多部法律；国务院制定了700多部行政性法规；地方权力机关制定了4000多部地方性法规。在社会政治、经济、文化等领域的主要方面，基本上做到了有法可依。与此同时，被削弱的国家执法机关和执法队伍也逐步恢复和加强。在政法方面，恢复了五十年代末撤销的司法部、民政部、法制局；恢复了“文化大革命”中一度撤销的人民检察院；新设立了国家安全部。将从五十年代末之后以各种名义遣散的执法干部、特别是其中受过专业训练的人员，动员归队，重新加以组织，充实司法机关。实践证明，这项工作颇有成效。大约到八十年代，不仅十年“文化大革命”造成的大批冤假错案得到纠正，遭到迫害的干部和群众得到昭雪，而且对五十年代以来历次政治运动中受“左”的错误影响而造成的冤案和被伤害的无辜者，通过甄别，也落实了政策，恢复了名誉。即使对于“文化大革命”中受错误路线影响和当时领导人指使，伤害了人，犯了错误的干部中的绝大多数，也是“促使他们自己总结经验教训，认识和改正错误”，^[4]团结一致向前看。正是比较坚决地贯彻了党的政策和比较严格地依法办事，短短几年，便实现了国家机构正常运转；实现了全国工作重心转向社会主义经济建设；举国上下出现了心情比较舒畅，社会比较安定的政治局面。

任何事情的发展都难以一帆风顺，民主和法制的建设尤其如此。在中国，从秦始皇时起，封建专制制度统治了两千多年。其间虽经王朝更替，疆域变化，国都迁移，帝王改姓，却都未影响这个制度在不断吸取经验中发展和延续。随时代的推移，到清王朝统治后期，这个制度与客观要求愈来愈不协调。由一百多年前开始，中国人民就呼喊推翻专制，实行民主和法治。孙中山领导的辛亥革命确实打倒了最后一个封建皇帝，建立了民国，但真正的民主和法治却未能实现。事情正如邓小平同志指出的：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”加之，“解放后，我们也没自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视”。^[5]这使我国民主和法制建设的基础很不坚实。在立法方面，我们缺少足够的人才，也缺少必备的资料和经验。法律颁行后就不断修改和补充，显得不够稳定。在法律意识方面，尽管在“文化大革命”刚刚结束，中国共产党十一届三中全会前后，社会舆论曾激烈抨击以个人专断为特征的“人治”，呼唤“法治”。但当第一批法律颁布后，人们首先对如何摆正法、

[3] 《邓小平文选》第137页。

[4] 《邓小平文选》第138页。

[5] 《邓小平文选》第292页。

政策和领导人指示的位置发生了意见分歧:究竟是法大,还是权大?七十年代末八十年代初,法学界进行的那场关于“人治”与“法治”问题的讨论,归根结底其实质如此。一部分学者鲜明地提出“依法治国”,并指出:“依法治国是历史经验的总结”;“只有实行依法治国才能切实保障人民的民主权利”,“才能防止林彪、‘四人帮’一类野心家篡党夺权的阴谋得逞”,“才能高速度地发展生产力,顺利地建设社会主义现代化强国”。〔6〕持有异议的学者并非不同意以法治国,只是认为这种理论既未见诸经典,现实中也不一定可行。他们甚至将实际存在的作为合理的,从中选出不同的例子作论据,来支持这种“好心的”疑虑。

思想认识的不坚定和理论上的模糊,往往是现实的反映,并又反作用于现实。某些领导干部,不久前还呼吁民主与法制,但官位一旦坐稳,就“好了疮疤忘了疼”,开始嫌民主麻烦,法制束手束脚,不注意、甚至不顾法律规定,发指示、批条子干预司法。“以言代法”的现象重新出现。某些干部习惯走老路,以为按领导指示办事错了无责任,保险;坚持法律和制度,难免与领导意见相对立,即使知道领导意见与法律和制度相矛盾,也明哲保身。也有些干部,不懂法,又不愿意学法,有的即使学得一些,又发现按照法律办事要经一道道程序,太麻烦。还有些干部思想上受折衷主义影响,行动上无主见、马马虎虎。更严重的是还有些干部目无法纪,专横跋扈,欺压群众,以权谋私,贪污受贿,腐化堕落,等等。其结果是在一些地方和一些环节出现了有法不依,执法不严,有令不行,有禁不止,忽视法制,或对法制采取实用主义态度的现象,在社会治安和经济建设等领域都产生了不良后果,致使在人民群众中唤起民主与法制信念,一定程度上受到挫伤。

二

社会主义市场经济是一种制度。它需要与之相适应的法制。但我国现实的法制却与之不相适应,需要进一步改革。

中国社会主义市场经济的提出,是思想解放和改革开放政策实践的产物,经历了一个发展过程。1978年12月中国共产党十一届三中全会公报宣告:“全会决定:鉴于中央二中全会以来的工作进展顺利,全国范围的大规模揭批林彪、‘四人帮’的群众运动已基本胜利完成,全党工作的着重点应该从1979年转移到社会主义现代化建设上来。”〔7〕这就宣布了以往长期实行的“以阶级斗争为纲”路线的结束,现代化经济建设将成为全党和全国的中心任务。根据当时的情况,邓小平同志指出:“为了有效地实现四个现代化,必须认真解决各种经济体制问题”。〔8〕很显然,不改革僵化的经济体制,四个现代化就难以进行。之后,中央决定对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针。经济体制改革在农村取得突破性进展后,便在全国范围全面展开。1984年10月,中国共产党十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,比较系统地提出和阐明了经济体制改革中的一系列重大理论和实践问题,特别是突破了人们长期把计划经济同商品经济对立起来的传统观念,首次提出了我国社会主义经济是公有制基础上的有

〔6〕李步云、王德祥、陈春龙:《论依法治国》,载《法治与人治问题讨论集》,群众出版社1981年版,第25页以下。

〔7〕《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,载《三中全会以来重要文献选编》,人民出版社1982年版,第1页。

〔8〕前引〔2〕,第147页。

计划商品经济。此后,又经过几年实践,我国的经济体制改革和对外开放政策,不仅在农村,而且在城市等领域获得了全面成功,进一步认识到商品是与市场相连的,商品经济也是市场经济。早在1979年11月邓小平同志就指出:“社会主义为什么不可以搞市场经济?市场经济,在封建社会就有了萌芽,社会主义也可以搞市场经济。”〔9〕1992年,邓小平同志在南方考察之后,重新提出和论证了这一观点。同年10月,中国共产党第十四次全国代表大会经过充分讨论,确定我国经济体制改革的目标是建立“社会主义市场经济体制”。这成为建设有中国特色社会主义理论的核心内容。

市场经济是遵循等价交换的原则,商品交换发展的结果。没有交换就谈不上市场,市场发展一定程度才谈得上市场经济。其标志是产品、资金、劳务、技术和资源分配等都进入市场,由市场调节,并逐步实现国内市场与国际市场一体化。当然,我国社会主义市场经济的发展还要注意计划与市场的有机结合,注意市场经济发展中国家宏观调控的重要作用。其目的是,“解放生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”〔10〕

从以上可以看出,社会主义市场经济是一种制度,它的建立和发展,不仅需要直接调整经济运行的主要有关民法、商法和经济法等构成的经济法律体系,还需要包括健全国家民主生活、规范政府行为、维护社会稳定和秩序的监督法、行政法和刑事法等构成的完整法律体系。由于中国市场将逐步与国际市场结合并最终实现与国际市场一体化,所以我国的法律体系的内容也不可避免地要与世界上一些主要国家和地区的法律逐步实现某种程度的接轨。

正是由于市场经济的培育和发展,需要遵循公平竞争和等价交换的原则,为此就需要:

第一,依法律确认市场主体资格。所谓市场主体,即市场的参加者。他们以产品进入市场进行交换、追逐利润,才能构成市场,进而使市场经济得到发展。市场主体必须是独立的自然人或法人;在法律地位上完全平等,不存在行政依附,不因所有制不同而有差别;有完全的权利能力和行为能力,能够从事法律行为;有完全责任能力,能够对自己的行为承担责任。

第二,依法保护财产所有权。拥有财产是市场交换参加者的必备条件,国家必须依法保护所有市场主体的财产所有权。由于过去计划经济体制下法律强调对国家财产和公有财产的特殊保护,而对私人财产和其他所有形式的财产保护不够,且曾发生诸如“一平二调”等侵犯财产权的行为,许多人至今仍存有疑虑,某些来华投资的外国人和台、港、澳人士以及华侨更是顾虑重重。为了消除人们的顾虑,我们必须通过立法对一切合法财产,包括国有财产、其他公有财产、私有财产和外资企业的财产,予以有效确认和一体保护。

第三,依法维护合同自由。合同自由是市场主体以其财产参与市场活动、实现与其他人交易的基本原则。没有合同自由就谈不上市场经济,在市场交易过程中,任何人均无权将自己的意志强加于人。我国在计划经济体制下,不承认合同自由。十一届三中全会以来,虽然制定了几个合同法,但非法干预和限制合同自由的现象仍严重存在,以致影响了经济的正常运转和市场秩序的稳定。

第四,依法维护市场的公平。市场公平是市场经济运行的外部条件,它包括:市场参加者在市场活动中遵守同样的规则;市场对一切参加者平等开放,不以财产多少、所有制的形态以及主体的身份等加以歧视或优惠;一切市场主体均要照章纳税,任何人不得享有法律之外的减免

〔9〕 邓小平:在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点。

〔10〕 前引〔9〕。

税负的特权;市场主体在市场活动中实行公平竞争,不允许不正当竞争行为,更不允许旨在限制竞争的垄断,包括行政性垄断和经济性垄断。

第五,国家依法对市场实行宏观调控。当今国际市场和主要发达国家的国内市场,早已越过了资本主义的初期经济自由发展的时代,要求国家通过经济和法律手段对市场适度干预。实践证明,这种干预不仅是必要的,而且也不是无效的。我国的经济体制改革和市场经济的发展是在中央统一领导下进行的,当前正处于计划经济向社会主义市场经济转轨过程,国家如何既改变计划体制,又不能放任自流,保持对经济适度干预,是需要认真解决的问题。当然,这种干预应当是通过法律手段,运用经济力量进行,而不是简单的行政命令。

第六,依法区分作为公权者的国家和作为财产所有者的国家。在我国社会主义市场经济条件下,国家既是整个社会的公共权力化身,是政治组织;又是全民所有制财产的所有者,是经济组织。在市场活动中这二种身份是严格区分的。作为公共权力代表的国家,有权对市场进行管理,进行宏观调控,维护市场秩序,裁决市场争议,排解影响市场运行的各种纠纷。国家此时行使的是法律赋予的公共权力。作为财产所有者的国家,法律上称之为“国库”。它可以和其他市场主体一样从事经济活动,如信贷、投资和商业等。这种情形下国家与其他市场主体在法律上处于平等地位。这种区分对许多干部和群众来说是困难的,但又是十分必要的。只有如此,才能做到既保证市场公正,避免权钱交易,又能规范国家机关及其工作人员的行为,实现廉政,提高国家管理效率。

第七,依法建立社会保障体系。经济发展与社会保障历来相辅相成。当代市场经济国家具体制度虽然不同,但在二者之间寻求某种平衡,则是共同关心的。这是因为竞争就意味优胜劣汰,对于竞争失败者或弱者是严酷的。但是,他们毕竟是社会的一员,无论从人道主义或社会的稳定说,对他们的基本权利都应予以保障。我国是社会主义国家,为了社会主义市场经济发展,鼓励竞争,提倡一部分人先富起来,但最终的目标是共同富裕。社会保障体系对于发展和我们的宗旨来说都是不可缺少的。在经济体制转轨过程中,计划经济体制下建立的旧的社会保障制度已经或正在被打破,与此同时,我们应注意社会保障的立法和执法,建立新的社会保障体制,并注意二者的衔接。

第八,依法维护市场秩序,有效地排解各种纠纷。良好的市场秩序是市场健康运转的条件。前述关于市场经济各种制度的确立需要秩序。此外,随市场经济发展必然产生的假冒、骗取、欺诈、偷盗、产生走私贩假、偷税漏税、巧取豪夺、欺行霸市、拉帮结伙,产生受贿、贪污、腐败等丑恶现象,对其抑制和清除,也需要秩序。否则公平就得不到保证,正义就不能伸张,不仅会造成市场紊乱,而且会影响整个社会稳定。这就需要完善有关行政法、经济法和刑事法律,等等。

以上可以看出,社会主义市场经济要求比较健全的法律制度。而十一届三中全会之后所恢复的制度和新制定的法律,前几年基本上属于计划经济体制的产物。这批法律中,有的刚刚出台的时候,就已经与当时的某些改革措施不相适应。如为了搞活经济,改变国家计划一统天下的模式,允许国家计划的某些部分留有缺口,亦即所需的资金、原材料、设备和产品销售由市场调节。这一方面的某些经济行为,合法与非法,罪与非罪,界限不清楚。当刑法正式公布实施之后,一些地方司法实践中出现的将改革视为违法,将改革者加以惩治甚至定罪判刑,与法律界限不清是有关系的。以后几年制定的法律极力摆脱计划经济体制的影响,并且对商品经济发展和市场的建设起了积极作用,但由于经济关系处于急速变化之中,也由于我们对市场的管理缺少经验,往往是头疼医头,脚疼医脚,显得不成熟。总之,无论在法律意识、立法、执法和司法等

方面,问题越来越突出。

正是在这种情况下,1987年10月,中国共产党第十三次全国代表大会在系统地阐明了党在社会主义初级阶段的基本路线的同时,也提出了逐步进行政治体制改革。十三大决议指出:经济体制改革的展开和深入,对政治体制改革提出愈益迫切的要求,政治体制改革的近期目标,是建立有利于提高效率,增强活力和调动各方面积极性的领导体制。很显然,无论是经济体制改革或政治体制改革,均牵涉法律制度。结合当时实际情况,在十三大精神的指导下,法学界的同仁开始对法律制度如何适应形势要求进一步思考。我和王家福、李步云教授还写了一篇题为《论法制改革》的文章。该文论证了法制改革的历史必然性,提出“法制改革的目标是实现高度民主的法治国”;提出并阐明法制改革要求更新传统的法律观念。^[11]我们的目的无非是引起学界对此问题注意,对法制建设进行通盘思考,以便在改革面前更加自觉。

实际上,当时法学界的同仁思考和提出法制改革,只不过是学习邓小平同志著作的心得。早在党的十一届三中全会之前,1978年10月,邓小平同志就提出:实现四个现代化是一场革命,“这场革命既要大幅度地改变目前落后的生产力,就必然要多方面地改变生产关系,改变上层建筑,改变工农业企业的管理方式,使之适应于现代化大经济的要求。”^[12]1978年底,邓小平同志指出:“实现四个现代化的过程中,必然会出现许多我们熟悉的、预想不到的新情况和新问题。尤其是生产关系和上层建筑的改革,不会是一帆风顺的……一定会遇到重重障碍。”^[13]1979年邓小平同志指出:“我们要在大幅度提高社会生产力同时,改革和完善社会主义的经济制度和政治制度,发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制”。^[14]1980年邓小平同志指出:“为了适应社会主义现代化建设的需要,为了适应党和国家政治生活民主化需要,为了兴利除弊,党和国家领导制度以及其他制度,需要改革的很多。”^[15]很显然,邓小平同志一系列著述中谈到的“改变上层建筑”,“改变国家对工农业的管理方式”,“上层建筑的改革”,“改革和完善社会主义经济制度和政治制度”,“改革党和国家领导制度和某些制度”等等,当然包括法律制度。十多年的历史证明,为了发展市场经济,法制进一步改革不仅是必要的,而且是必然的。

三

江泽民同志提出依法治国,建设社会主义法治国家,指明了中国政治体制改革和法制改革的战略目标,是中国社会主义法制建设新的里程碑。

中国共产党十四届五中全会通过、第八届全国人民代表大会四次会议批准了我国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景发展纲要。“九五”期间,我国将全面完成现代化建设的第二期战略部署。到2000年,在人口将比1980年增长3亿左右的情况下,实现人均国民生产总值比1980年翻两番;基本消除贫困现象,人民生活达到小康水平;加快现代企业制度建

[11] 王家福、刘润年、李步云:《论法制改革》,《法学研究》1989年第2期。

[12] 前引[2],第125页以下。

[13] 前引[2],第142页。

[14] 前引[2],第189页。

[15] 前引[2],第181页以下。

设,初步建成社会主义市场经济体制。到2010年,实现国民生产总值比2000年翻一番,使人们的小康生活更加富裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制。它表明,我国将以新的姿态跨入二十一世纪,并为实现第三期战略目标、为下个世纪中叶基本实现现代化奠定坚实基础。15年后我国经济、社会 and 人民生活将发生巨大变化。那么,我国的社会主义政治制度和法律制度将如何呢?依邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和社会主义民主法制的论述,江泽民关于“依法治国”的讲话,为我国政治体制改革和社会主义法治国家建设勾画出了清晰蓝图。它将在五年、十年、十五年、五十年或更长的时间,成为我国社会主义政治制度和法律制度建设的战略目标。

江泽民同志的讲话按照人类历史发展的规律和我国社会主义建设实践的要求,阐明了依法治国的历史必然性和伟大意义。江泽民说:“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。实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化和规范化,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。实行和坚持依法治国,对于推动经济持续快速健康发展和社会全面进步,保障国家长治久安,具有十分重要的意义。”^[16]

依法治理国家的思想,早在古代就已提出。在古希腊,亚里士多德对于法治的解释是:“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得良好的法律”。^[17]至于为什么要实行法治,他说:“要使事物合乎正义,必须有毫无偏私的权衡,法律恰恰正是这样一个合乎中道的权衡”。^[18]他又说:“单独一个人就容易因愤懑或其他任何相似的感情而失去平衡,终致损伤了他的判断力,但全体人民不会同时发怒,同时错断。”^[19]在中国,依法治国思想的提出首先见于《管子》一书。据考,该书是托名春秋齐国政治家管仲的一部文集,其中有反映法家观点的著述,大多数出自战国中、后期各国法家学者之手。《管子·明法》:“威不两错,政不二门,以法治国,则举错而已”。这里说的是国君独揽大权,以法为治理国家的“举措”。之后,商鞅、韩非也曾对以法治国作过精辟阐述。《商君书》:“明王之治天下也,缘法而治,按功而赏。”应做到“言不中法者,不行也;行不中法者,不高也;事不中法者,不为也。”^[20]该书还提出“壹刑”:
“刑无等级,自卿相将军以至大夫庶人,有不从王令、犯国禁、乱上制者,罪死不赦。”^[21]商鞅强调官吏更应守法,认为“法之不行,自上犯之”。^[22]他主张刑上大夫,太子犯法,“刑其傅公子虔,黥其师公孙贾”。^[23]韩非在其著作中也提出了“以法为本”。^[24]他认为,法制定之后就应严格执

[16] 《人民日报》1996年2月9日。

[17] 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第199页。

[18] 同上,第164页。

[19] 同上,第169页。

[20] 《商君书·君臣》

[21] 同上。

[22] 《史记·商君列传》

[23] 同上。

[24] 《韩非子·饰邪》

行,“法不阿贵,绳不绕曲”,“刑过不避大臣,赏善不遗匹夫”,^[25]“诚有过,则虽近爱必诛”。^[26]从当时社会发展状况看,应该说这些政治家和思想家关于依法治国的论述是精彩的,并且促进了社会进步。中国历史上秦始皇的统一、西汉文景之治、唐初贞观之治,与这些思想的影响并无关系,但由于他们提倡的法治是与君主专制相连的,所以真正意义上的法治国家从来没有、也不可能建立。

依法治国思想随着生产发展和社会进步在十七—十八世纪得到进一步阐释。在西方,洛克、孟德斯鸠和卢梭等资产阶级启蒙思想家,针对“君权神授”和“王位世袭”的观点,提出了民主、自由、平等,提出天赋人权、主权在民,主张自然法高于制定法,把法治与共和政体联系起来,比较系统地提出了资产阶级的法治观点和主张。在中国,大约在明朝末年黄宗羲等也提出了具有反对君主专制,实行共和的思想。但现代意义的依法治国思想的传播,应该是在西方资产阶级革命之后,受资产阶级思想影响开始的。这方面真正的代表人是梁启超、孙中山和章太炎等。资产阶级民主法治思想,在反封建专制主义斗争中,唤起了民众,产生了巨大物质力量,在它的推动下,资产阶级革命先后在欧美和亚洲等地取得了胜利,建立了资产阶级国家。从此,揭开了人类历史的新篇章。尽管资产阶级国家比诸封建专制统治是历史的巨大进步,给人类带来现代文明,并且随着经验积累,其统治方式不断改进,从实践看的确也颇有成效,但由于其本质毕竟是少数富人的统治,所以无论在西方还是在东方,法治都不能不带有很大的局限性。

我们今天提出的依法治国,是社会主义依法治国,与资本主义法治国家有着本质区别。正如前引江泽民同志所说:依法治国“就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业,管理社会事务”。这就是说,我们的依法治国和社会主义法治国家,是与最广泛的人民民主连在一起的,是真正能够实现的,是人类历史上任何依法治国、法治国家所无法比拟的。

按照十一届三中全会以来党的基本路线和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论,实现依法治国和建设社会主义法治国家应具备如下基本条件:

(一)进一步健全我国的社会主义民主制度

民主是法治的基础。“没有民主就没有社会主义”,^[27]当然就不可能有社会主义法治。为了实现依法治国,建设社会主义法治国家,必须充分发扬社会主义民主,进一步完善我国人民民主制度。过去往往把民主只作为一种工作方法、工作作风,或者只作为一种手段。按照法治国家的要求,社会主义民主首先是一种新型的国家制度,其核心是人民对国家事务的管理。邓小平同志曾说:“我们的最终目标是要发展社会主义民主。”^[28]宪法规定,“要把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。^[29]由此看,民主更重要的是目的。所以,讲依法治国和建设社会主义法治国家,必须讲社会主义民主,以保障人民当家作主的地位为宗旨。宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方

[25] 《韩非子·有度》

[26] 《韩非子·主道》

[27] 邓小平:《论民主与法制》,法律出版社1990年版,第6页。

[28] 同上,第87页。

[29] 《中华人民共和国宪法》序言。

各级人民代表大会。”^[30] 按照我国宪法和法律规定,中国人民主要是通过自己选出的代表,组成全国的和地方的各级人民代表大会,选举和决定国家领导人和国家政权机构领导人,选举和决定地方政权机构领导人,并通过他们管理国家事务,管理经济、文化和社会事务。宪法和法律还对保障公民的其他民主权利作了规定。这些规定,体现了社会主义民主的实质,也真正体现了主权在民的原则。但是,实践证明,宪法和法律的规定,并非就是现实的,也不可能是完美的。这不仅是因为把宪法和法律关于保障人民民主权利的条文付诸实施需要经过努力,甚至要付出代价,还因为宪法和法律本身也要随客观形势的发展不断完善。为了把宪法和法律规定变为现实,必须使之具体化,并建立相应的制度。关于这个问题,邓小平曾指出:“重点是切实改革,完善党和国家的制度,从制度上保证党和国家政治生活民主化,经济管理民主化,整个社会生活的民主化”。^[31] 进而逐步建立我国社会主义宪政制度。

(二) 建立完善的社会主义法律体系

完善的社会主义法律体系是依法治国,建设社会主义法治国家最基本的条件。缺少这一条件,根本谈不上依法治国,更谈不上建设社会主义法治国家。所谓“完”,“全也”,是指完全、完备;所谓“善”,“良也、佳也”,是指良好。完备良好而且成体系,标准是高的。本文第二部分围绕社会主义市场经济体制所需要的法律谈了八项内容。王家福等人最近在《论依法治国》一文中,^[32] 列举了九个方面法律,即:宪法、行政法、经济法、行政诉讼法、民商法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法和社会保障法。二者所取的角度不同,但都是我国社会主义法律体系不可缺少的。为了使之完善,我们在立法中应认真总结我国自己的立法经验,特别是十一届三中全会以来的立法经验,以解决好中央和地方在立法方面的权限划分。遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性,处理好各部门之间的关系,树立全国一盘棋观念,克服把立法作为固定或扩充本部门权力的狭隘思想。同时,我们还应注意借鉴其他国家或地区的立法经验,包括发达国家、发展中国家以及台湾、香港的经验,资本主义国家的法律是反封建斗争的成果,不少国家成功地发展了市场经济;不少发展中国家同我国有类似的争取民族独立和发展本国经济、文化的历史。台湾和香港是我国的组成部分,几十年来以比较快的速度实现了现代化。这些国家和地区在立法方面的成果也是人类文化结晶的组成部分。其中有益的经验,我们一定要认真研究吸取。在整个立法工作中我们都应注意科学化、民主化、程序化,以使法律真正达到合法。如此,才能保证我国社会主义法律体系内容科学,反映社会主义建设的客观规律,体现全体人民的意志,符合时代的潮流。

(三) 健全对权力的监督和制约机制

权力不受监督和制约,必然导致专断和滥用,必然导致腐败,依法治国就无从谈起。在总结“文化大革命”的教训时,邓小平曾指出:“有些干部,不把自己看作是人民的公仆,而把自己看作是人民的主人,搞特权,特殊化,引起群众强烈不满,损害党的威信,如不坚决改正,势必使我们的干部队伍发生腐败”。^[33] 为了解决这类问题,邓小平指出:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡是搞特权、搞特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有

[30] 前引[29],第2条。

[31] 前引[29],第296页。

[32] 王家福、李步云等:《论依法治国》,法学研究1996年第2期。

[33] 前引[29],第292页。

权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们经济上退赔,并使他们受到法律、纪律处分。对各级干部的职权范围和政治、生活待遇,要制定各种条例,最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^[34]如果说“文化大革命”中的教训和邓小平的上述言论已被某些人淡忘,那么,近两年发生的举国震惊的大案、要案,仍然引不起对权力监督的重视,就是政治上的冷漠和麻木。我国社会主义法律和制度已经规定了比较完备的监督体系,如:全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对国家和各级政权领导人、政权机构的监督,中国共产党内部和民主党派的监督;各级政权系统内部监督,人民群众监督,舆论监督等。当前的问题是—方面从法律和制度上进一步使之完善,诸如尽快制定监督法,建立和完善宪法监督制度等,更重要的是如何使已有的法律和制度受到普遍重视,切实得到贯彻。否则,不仅谈不上依法治国、建设社会主义法治国家,而且现有的国家稳定和社会秩序也难以维持。

(四)建立公正廉洁的执法和司法机制

“徒法不能以自行”。^[35]这是说一个国家要使法律得到实施,必须建立相应的执法和司法机制。建设社会主义法治国家,这个机制还必须是公正的、廉洁的。这里所说的执法是指行政执法,包括公安、工商、税务、交通等属于国家行政系统有制裁权的机构。这里所说的司法机构是指国家审判机构和检察机关。这些机构要健全,要讲究效率,要依法办事。不仅要重视实体法,还应遵守程序法、依法定程序办事,做到“执法必严,违法必究”。^[36]在现代国家,司法机关是维护社会正义,保护公民权利,裁决违法犯罪与否和惩治罪犯的最终防线,必须保证其独立行使权力。《中华人民共和国宪法》规定人民法院、人民检察院依照法律独立行使职权,“不受行政机关,社会团体和个人的干涉”。^[37]目前在司法实践中,以各种方式和手段干涉的事例屡有发生,由此招致枉屈者也不鲜见,实为影响我国司法公正之大忌。干涉司法早在我国古代已为法律所禁止,《唐律》:“诸有所请求者,笞五十;主司许者,与同罪。已施行,各杖一百。所枉罪重者,主司以出入人罪论;……即监临势要,为人嘱诸者,杖一百,所枉者,罪与主司同”,“诸受人财而为请求者,坐赃论加二等;监临势要,准枉法论”。^[38]为了杜绝干涉司法的现象,有必要通过立法对“说情”予以禁止。对于其中依仗权势“说情”者,要绳之以法。

为了建立公正、廉洁的执法和司法机制,必须培养一支坚强的高素质执法和司法干部队伍。由于封建主义残余的影响和市场经济负面的影响,干涉执法和司法的现象短时期难以避免,但干涉者是否能得逞,则决定于执法和司法干部队伍素质的高低。我们要认真贯彻公务员条例、法官法、检察官法和警官法。通过考试和考核,把政治品德、法律知识、文化素质高,忠于人民、廉洁奉公、主持正义,必要时敢以身殉职的人选拔到政权机构中来。实践证明,为了使这支队伍稳定发展,能抗拒腐蚀,一方面应不断加强对其职业道德教育,与此同时,还应在国家经济发展的基础上,不断提高他们的物质待遇,充分认识以俸养廉的必要性和重要意义。为了维护国家机关的声誉,取信于民,对于国家机关及其工作人员在执法和司法中的错误,一旦察觉,决不护短。对犯错误的工作人员,依情节轻重,给予必要法纪处分;对合法权利受侵害的公民,

[34] 前引[33]。

[35] 《孟子·离娄上》

[36] 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》。

[37] 《中华人民共和国宪法》第126条、131条。

[38] 《唐律疏议·职制》

要按照《国家赔偿法》的规定,予以及时救济。

四

既然依法治国,建设社会主义法治国家在政治制度和法律制度上都是一场深刻的改革,实现这场改革,就必须更新观念。

江泽民同志说:“依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志,是我们建设社会主义现代化国家的必然要求。”^[39] 本文在前面已经提出,尽管古代的“法治”对比“德治”和“人治”,已经是进步的,但由于这种思想当时是与君主专制制度相联系,所以它只能是统治者实现其统治的一种方式。后来,步入资本主义社会,资产阶级共和制代替了君主专制,情况有所变化,不过“法治”在本质上仍然是少数富人的统治。只有在社会主义国家人民民主条件下,真正的法治和法治国家才能实现。

中华人民共和国建立,为建设社会主义法治国家廓清了道路,创造了前提条件。事实上,在中国共产党的领导下,在这方面也做了许多努力,并在一个时期取得了不小的成绩。但是,由于传统的影响,由于科学文化发展水平不高,无论是我们的人民或领导人,都未能摆脱历史的局限,对于法治、依法治国和建设社会主义法治国家认识不足,更缺少自觉性,再加上其他因素,五十年代后期大规模破坏法制,“文化大革命”的历史悲剧就难以避免了。从中国共产党十一届三中全会前后邓小平提出关于健全社会主义民主和加强社会主义法制,到最近江泽民提出依法治国作为战略方针,是对历史经验的深刻总结,是治国方略的发展。实现这一目标,必然要经历充满改革的历史过程。在历史上,任何改革都是以更新观念为前提,实现依法治国,建设社会主义法治国家,必须更新观念。

(一)要树立法律极大的权威、法律至上的观念

树立法律的极大权威,法律至上,作为一种思想价值理念是资产阶级反对封建君主专制制度过程中提出的。虽然提出者当时只作为团结本阶级和动员广大人民起来反对封建统治的口号,并且在取得胜利后很长时期未真正付诸实践,但是由于它本身的科学性、合理性,使它的精神内涵和基本原则超越了提出者的阶级局限,成为全人类共同文化发展的结晶。正因如此,它不仅是现代资本主义民主国家的人民正在实行或力争实现的一个重要目标,而且也应是我们的依法治国,建设社会主义法治国家的准则。有人担心提“至上”是太绝对了,其实不然。一个国家、一个民族、一个社会,甚至一个社区,为了稳定和发展,为了安居乐业,都需要秩序和权威,需要最高的权威。它是什么?只能是法律。“历史证明,治理国家不坚持法律至上,就必然是这样那样的君主至上或者领袖至上。国家的命运,事业的兴衰必然以当权者个人的品德、才能和经验为转移。这是极其危险的。”^[40] 我国的社会主义法律是在中国共产党领导下通过国家权力机关制定的,反映全体人民的意志和要求,反映社会发展的客观规律。如果它还不具有极大的权威,什么权威还比它更大?如果它还不至高无上,什么还能至高无上?有人说法律可能被修改或废除。废除的法律将会以新法律代替,修改后的法律仍然是法律。不用说法律的修改和废除也必须依法进行。至于有关“权大还是法大”的争论,只不过是现实生活中存在的问题,理论

[39] 《人民日报》1996年2月9日。

[40] 王家福、刘海年、李步云:《论法制改革》,法学研究1989年第2期。

上应该是十分清楚的。在法治国家，权力与法律是不能分离的；人民以民主形式创制法律，行政、司法依法办事，依法行使权力。国家一切权利来源于人民，属于人民。权力如非法律赋予，就是法外特权。依照我国法律规定，一切党派、机关和个人都必须受法律约束，在法律范围内活动，不能超越其外，更不能凌驾于其上。“公民在法律和制度面前人人平等。人人有依法规定平等权利和义务，谁也不能占便宜，谁也不能犯法。”^{〔41〕}邓小平这话非常对。对于一切违反法律的行为，无论是普通公民或国家领导人，无论其地位多高，功劳多大，都必须受法律追究。法律的极大权威，法律崇高的地位是在实践中树立的，不树立明确的观念，就不可能实现依法治国，更谈不上建设社会主义法治国家。

（二）要树立正确的权利与权力、权利与义务观念

从根本上说，权利是人所固有的。在剥削阶级社会，人民的权利全部或部分被剥夺了，之后，通过斗争、革命又全部或部分夺回了。夺回的是固有而失去的，不是任何人恩赐的。宪法关于“中华人民共和国一切权力属于人民”的规定，既阐释了中国人民权利的本源，又赋予权利以法律保障，还揭示了权利与权力的关系。权力是人民授予的。人民是主人，一切国家机关及其工作人员都是人民的公仆。权力不得滥用，并且要加以监督和制约。一般说，对于人民，法律不禁止的，其行为都不应受法律制裁；而对于国家机关工作人员，法律未授权，则不得行使非职务权力，更不允许滥用权力。我们国家封建统治的历史很长，“臣民”、“子民”和“父母官”的观念很深，加上其他因素，事物的本质常常被假象所掩盖。现实生活中权利与权力的关系，民与官的关系往往被倒置，致使以权力侵害权利的现象频频发生。这是依法治国，建设社会主义法治国家之大忌。此外，还要树立正确的权利与义务观念。权利与义务是统一的。在我们社会主义国家，不允许只享受权利不尽义务，也不允许只尽义务而不享受权利。关于公民的权利与义务，我国宪法设专章作了明确规定。但实践中，无论在立法、执法或司法中，往往对二者的关系处理得不理想。当强调权利保护时，往往忽视应尽的义务；当强调义务时，又往往忽视应有的权利。而问题出得最多的是对权利的侵犯。这不能不说是与某些干部思想深处轻权利重义务的观念有关。我们应当认识，人民权利不仅是固有的，而且也是根本的。我们党和国家机关的宗旨是为人民服务，我们的一切行动一定要以维护和保障人民的权利为出发点和归宿。

（三）树立依法治理的观念

单纯依靠命令来指挥国家机器运转，这是缺乏民主和“人治”的特征。依法治国，建设社会主义法治国家，必须依法治理。1949年之前中国共产党领导的中国民主革命是以武装斗争推翻国民党的反动统治。在革命根据地虽然也颁行了一系列法律，成功地领导了根据地建设，但毕竟长期处于战争环境，武装夺取政权。在总体运作上命令和执行命令成为主要形式。建国后，开始几年，主要是搞群众运动，之后国家很快转入计划经济体制，除继续大搞群众运动，其运作方式主要通过指令和执行指令。在此情况下，许多干部习惯于按长官意志办事，而不努力熟悉有关本部门和本职务相关的法律和规章。即使长官的指示和意见错了，也依然照办不误。这种现象在许多单位至今屡见不鲜。传统习惯的力量是巨大的，从靠行政命令向依法治理转变，对国家机关及其工作人员绝非易事，需要长期艰苦努力。当然提倡依法治理，并非一概排斥行政命令，而是要求行政命令符合法律规定。对此，上级机关及其工作人员应注意，下级机关及其工作人员也有义务监督。此外，依法治国和依法治理，是把法作为人人必须遵守的普遍规范。就

〔41〕 前引〔2〕，第202页。

是说,治人者治于人者都必须守法。而不能曲解为只把法作为治理别人的手段,形成一部分人治另一部分人,官治民,最后形成我治你和他。这种理解和依法治理的本义相违背,也是社会主义法治国家的本质所不相容的。

(四)提高道德水准,增强守法自觉性

所谓道德,是人们关于善与恶、公正与偏私、诚实与虚伪、荣誉与耻辱、正义与非正义等观念及同这些观念相应的、由社会舆论和人们信念来实现的行为规范总称。在阶级社会,不同阶级有不同的道德,而统治阶级总是利用自己的权力千方百计地将本阶级的道德,变为整个社会的道德,强制人们遵循。在我国社会主义条件下,社会主义道德与法律本质相同,目标也一致,二者有着紧密的联系。应该说,道德是法律实施的基础,法律实施又有利于维护良好的道德。依法治国,建设社会主义法治国家,必须提高全社会的道德水准。只有如此,才能提高广大干部和人民群众守法的自觉性。从另一个角度说,道德可分为公共道德和职业道德。职业道德是公共道德的一部分。职业道德又按各种职业的不同而显出自己的特点。农民、工人、职员、国家工作人员和公职人员等一切公民,都必须遵守社会公德和职业道德。否则,即使不违法,哪怕只是有些人不遵守公共道德,不遵守职业道德,总寻找机会钻法律的空子,在法律与道德之间打擦边球,形不成好的社会风尚,社会秩序也难以维持。增强道德水准,要注意吸取中华民族文化的优秀部分,如尽忠报国、忧国忧民、忠于职守、睦邻相处、严于律己、宽以待人、敬老爱幼、尊师重教、助人为乐、诚实守信,等等。对于西方文化,要择其善者而效之,不可一概照搬。增强道德水准,主要应当靠诱导、教育,对违反道德的行为,可给以舆论压力,但不要施加法律强制,否则会扩大打击面,欲速不达。

四十多年前,中国人民在以毛泽东为首的中国共产党第一代领导核心的率领下,建立了中华人民共和国;十多年前,又在邓小平为首的第二代领导核心率领下,开始成功地发展社会主义市场经济,进行社会主义民主和法制建设;现在,以江泽民为首的第三代领导核心,带领全国人民继续坚持发展社会主义市场经济的同时,进一步明确提出依法治国,建设社会主义法治国家。这是治国方略的发展,无论从中国政治制度或法律制度发展看,都是划时代的宏伟工程和新的里程碑。尽管任务艰巨,尽管需要历史过程,但是,只要随着客观形势的需要,不断加强和改善党的领导,经过坚韧不拔的努力,建设社会主义法治国家这一宏伟目标,一定能够实现。我们法学研究工作者和政治学研究工作者,应在自己的岗位上继续努力,为这一目标的实现作出贡献,以使我们的祖国变得更加美好。