

依宪治国是依法治国的核心

莫
纪
宏

一、依宪治国是党的十五大报告的精神

党的十五大报告指出,在我国,所谓依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实行社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。上述规定揭示了依法治国的基本内涵,是指导我们建设社会主义法治国家的根本方针。

依照党的十五大工作报告所确立的依法治国原则,在新的历史时期,依法治国是依照宪法和法律治国,并且首先是依照宪法治国,宪法是我国的根本大法,它规定了国家的根本制度和根本任务,是一切组织和公民个人的行动指南,具有最高的法律效力和法律权威。依法治国首先要求全面准确地实施宪法,宪法是一切法律、法规的基础,不实施宪法,依法治国就丧失了法律正当性的

大前提。我国现行宪法第5条规定:一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。依据违宪的法律、法规是不可能实现法治的,同样,不实施宪法也是不可能保障法律、法规符合宪法要求的。因此,依法治国的核心是依宪治国。

二、依法治国,建设社会主义法治国家的实质就是依宪治国,建设社会主义宪政国家

党的十一届三中全会提出了加强我国社会主义法制建设的十六字方针,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,十六字方针的实质内涵就是要依法治国。

随着改革开放的不断深入,我国的社会主义法制建设也得到了突飞猛进的发展,从1982年现行宪法制定和颁布以来,我国在立法、执法、司法、守法和法律监督等领域都取得了可喜的成就。十五年来,在实施我国现行宪法的过程中,成绩是主要的,但是,也存在着一些值得宪法学界认真加以研究的问题,最主要的问题就是如何确立一套行之有效的实施宪法的具体法律制度,这套制度的核心内容就是宪法监督制度的建立和完善。十五年来,我们在这一方面有不少成功的经验,主要是强化了各级人民代表大会作为国家权力机关对“一府两院”的监督作用,人民当家作主的权利得

科学的税收体系。按照新税制改革的思想,参照宽税基、低税率、严征管、重惩罚的税收走向,在稳定新税制改革所形成的税制基本格局的前提下完善现行增值税(改生产型为消费型)、消费税和资源税,合并重复相近、交叉的税种(如对土地增值税、契税可考虑并入增值税和所得税),开征必要的新税种,如将排污费改为“排污税”,开征社会保险税、遗产税和赠与税,以加强对社会特定行为和社会财富的调节。争取在本世纪末把我国的现代税制结构改革好、调整好,突出和稳定主体税种,完善配套的辅助税种。

第三,全面加强税收管理,努力提高管理水平。税收管理应当成为税收工作永恒的主题。特别是在现阶段,全面加强税收管理,不仅是确保完成税收任务的需要,而且也是完善税收“三项改革”(税制、征管、机构)的需要。税收管理是个硬功夫,不是一朝一夕就能完事、兑现。税收管理是个长期的系统工程,贯穿在征税对象、纳税人、税率、征税环节、减免、处罚、申报服务、缴纳入库、稽查等全过程之中。还包括税务机构及人员自身的管理,在当前着重抓好征纳秩序,税收稽查和税收人员的管理。要克服重改革轻管理(建设)和漫不经心、粗枝大叶的作风。集中主要精力全面加强税收管理,一靠法治,二靠队伍素质。

第四,全面提高税务干部的政治业务素质 and 办税能力。中国的税务队伍有着讲政治、顾大局、服从命令听指挥、艰苦奋斗、坚决完成任务的光荣传统,从革命战争年代起,到新中国成立后,党和国家对这支队伍是即十分爱护又严格要求,具有相当的政治优势,在历次的改革和完成任务中都作出了重大贡献。但是在市场经济体制下和现代化生产经营管理和依法治国条件下,我们决不能满足完成任务,要迅速提高适应新的环境考验和需要的政治业务素质,坚决克服“卡、要、吃、拿”的不良思想作风,严防腐败分子钻空子。政治思想水平和理论水平要经得起软硬环境的考验;要掌握经济、市场管理的规律和知识;要熟悉税收管理业务和财务会计业务;要精通税收法律和掌握相关法律;还要懂计算机和外语;提高文化和学历水平。

第五,要在依法治国的大背景、大气候下,把我国依法治税推向一个新的阶段。要建立和健全以《税收基本法》为核心的,以税收实体法、税收程序法和税务机关组织法为主体的,以其他相关法规和地方税收法规为辅助的完备的税法体系。要建立税务警察或税务公安、税务法庭,要严格执法,遏制抗税、偷税、骗取出口退税、欠税现象的蔓延,加强社会行政协助,要建立注册税务师,尊重纳税人权利,严格纳税人义务,要培植扩大监控税源,依法应收尽收,使我国的税收制度沿着法制化轨道,实现由人治到法治的转变,实现类似“由粗放型向集约型管理模式的转变”,把依法治税作为整个税收工作的根本原则坚持下去。

(作者为北京大学法律系税法研究中心教授)

到了比较充分的保障。但是,在实施宪法的过程中,还存在着对宪法作为根本大法的权威作用不够尊重的消极现象,宪法的作用还没有充分发挥出来,一些违反宪法的行为得不到及时有效的纠正,干部和群众的宪法意识还有待进一步提高,有的人甚至认为宪法可有可无,可遵守可不遵守等等。这些消极因素影响了宪法实施的效果。

党的十五大报告高度重视社会主义法治建设,提出了依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略,并将其作为邓小平理论的重要组成部分予以充分肯定。根据党的十五大报告的精神,依法治国的重要内容就是依照宪法治理国家,宪法是社会主义法律体系的核心和基础,不实施宪法,就无法有效地贯彻依法治国的原则,也很难实现建设社会主义法治国家的战略目标。因此,面向二十一世纪,我国社会主义法制建设的重要任务之一就是保障宪法得到有效实施的基础上,健全和完善各项社会主义法律制度。

党的十五大突出强调依法治国,并不是对党的十一届三中全会以来我国社会主义法制建设经验的简单概括和总结,而是突出强调了要加强公民和全社会的宪法意识。社会主义法治国家也不是传统法治意义上的国家,而是建立在现代宪法基础之上现代化的社会主义法治国家。这样的法治实质上就是社会主义宪政,是社会主义民主建设和社会主义法治建设两个方面的统一。

三、加强宪法实施是依宪治国的重要举措

当前,坚持依宪治国必须确立宪法的根本大法的权威,正确地处理宪法和法律、法规之间的关系,纠正各种不符合宪法的行为。应当在全社会确立下列几项最基本的宪治观念:

1. 宪法不仅是规定国家机构的组织法,而且也是确立国家权力与公民权利之间关系的基本法律规范。宪法是市民社会充分发育的产物,宪法的产生,否定了世俗国家权力的至高无上性,肯定了公民具有国家权力不得侵犯的若干权利领域,宪法是公民权利制约国家权力的武器和手段。

2. 不确立违宪审查机制,就不可能保障宪法的权威。宪法首先是一种法律,也就是说,宪法是以宪法法的形式出现的。如果在宪法实际运作的过程中,不能根据宪法法的规定作为判断人们行为的标准,那么,宪法规定国家根本制度和根本任务的形式功能就可以通过政策或者是一般的法律规范的手段来代替,宪法作为法律就失去了应有的存在价值。

3. 宪法原则是部门法的基本法理。市场经济的发育和成熟,造就了民商法和其他部门法的发达和繁荣。但是,如果沿袭传统的民商法理论和部门法法理,将公民的自治权利绝对排除在国家权力的监督之外,是缺

少宪政观念的。应该对现代宪法产生之前的民商法原则和现代宪法产生之后的民商法原则加以区分。反对纯粹的部门法法理,坚持宪法原则对部门法法理的指导。

4. 宪法不是政治纲领,它承担的主要是法律功能,与政策具有不同的调整范围。政治是宪法的基础,宪法仅仅对其所肯定的政治制度负责。因此,一定社会的违宪审查不是要否定该社会的政治制度,恰恰相反,是要通过违宪审查来进一步强化社会的基本政治制度。

5. 被称为宪法的法也不是一成不变的。只有适应社会客观形势需要的宪法才是具有生命力的活的宪法。宪法需要通过各种法律技术手段加以完善,其中包括宪法解释、宪法修改、宪法变迁等等,宪法应该具有稳定性,同时又应该具有一定的灵活性。宪法不能机械地去反映现实的需要,当社会现实的发展突破了现行宪法的有关规定以后,从违宪审查的角度出发,应该首先考虑如何使违宪的现象得到纠正,其次,当机械地沿用宪法规定有悖于社会重大利益时,应当考虑对宪法作出符合实际的修改。

(作者:中国社会科学院法学研究所
宪法学博士、副研究员)

(上接第19页)调整社会经济关系的实际需要和经济关系本身的性质、特征出发,以我国现有的民事法律规范(《民法通则》及其它有关规定物权的物权特别法律)为依据。同时,我们也应参考世界发达国家有关物权立法的宝贵经验,汲其精华,适应物权法国际化趋势,使我国建立的物权体系趋于科学和完备。我国物权立法在体系结构方面应着重考虑的问题主要有:(1)引入物权概念,确认物权的法律地位;(2)设立关于物权的一般规定,尤其是基本原则、取得和消灭、善意取得、无权处分等方面的规定;(3)对限制物权进行类型化整合,并补充关于地上权(基地使用权、农地使用权)、地役权、典权和质权的规定;(4)对渔业捕捞权、采矿权等作出一般规定;(5)对占有应作为专门制度加以规定。

注释:

转引自钱明星著《物权法原理》,北京大学出版社1994年版,第2页。

梁慧星、陈华彬编著《物权法》,法律出版社,1997年9月版,第2页。

同,第6页。

张俊浩主编《民法学原理》,中国政法大学出版社1997年7月修订版,第67页。

(作者单位:北京科技大学)