

法治化的最低制度性要求

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

在全面推进依法治国基本方略的历史进程中,手段与目标之间的正向推进关系是不可忽视的方法论前提。党的十八大对全面推进依法治国基本方略提出了诸多新的要求,特别是对“法治化”的最低制度性要求有非常明确的表述,体现了“制度性手段”在实现“法治化目标”中的重要作用,这是指导我们从事社会主义法治建设的一项重要原则。

就“法治化的最低制度性要求”而言,法理上可以考察的角度很多,就当下我国法治建设的现状来说,主要有三个不可忽视的有意义的考察标准:一是形式标准;二是重点指标;三是有效覆盖。

“形式合宪”是“制度法治化”水平的最低底线

“形式合宪”最早是上个世纪二十年代由奥地利宪法法院确立的,其理论渊源于凯尔森的根本规范学说。“形式合宪”要求一个国家的法律制度必须依据作为最高法的宪法产生、存在、变革和发展,所有的法律、法规必须统一到“宪法”上,不仅法律、法规的制定要有明确的宪法依据,制定法律、法规的立法机关要得到宪法上的明确授权,而且立法机关制定的法律、法规的内容也必须与宪法相一致,任何违背宪法规定的立法程序的立法行为都不具有法律效力等等。

“形式合宪”作为“法治化的最低制度性要求”,其本质是要求一个国家的法律制度,包括法律、法规等法律形式以及立法、执法、司法和法律监督活动等必须要“于法有据”、“于宪有据”,“法治”的内部结构要符合形式逻辑上的“不矛盾律”,宪法要成为一切国家机关、社会组织和公民个人行为合法性的逻辑大前提。

以“形式合宪”的要求来看待“法治化”价值对我国当下的制度性要求,至少在制度上要关注以下几个方面:一是宪法本身要具有科学性、规范性,要能够成为指导人们行为的法律规则;二是法律、法规和规章必须要有宪法上的依据;三是立法机关制定法律、法规和规章必须符合宪法上规定的立法程序;四是下位法必须服从上位法,所有的法律规范必须符合宪法;五是一切国家机关行使公共权力的前提必须是援引宪法上的规定或者是适用宪法原则;六是实施宪法发生的法律争议应当通过宪法争议处理程序来加以解决;七是一切违反宪法的法律规定和行为必须得到坚决的纠正;八是政策必须要通过修宪或释宪的方式对国家生活和社会生活产生实质性影响等等。

“形式合宪”的实质性法治要求是坚持一个国家的“法制统一性”。“法制不统一”、“政出多门”,只能导致“法令弥彰、盗贼多有”。故全面推进依法治国基本方略首先要立足于有效地保证“法制统一”、保证法律、法规、规章和一切国家机关、社会组织和公民个人的行为“形式合宪”。

法治建设的“新十六字方针”是“法治化”的重点要求

“法治化”是人类社会组织文明发展的成果,从各种非法治形态的统治形式最终走向“法治”治理模式,是人类社会经过千百万年的社会实践逐渐摸索出来的真理。因此,走向法治是任何一个国家、任何一个民族走向现代化所回避不了的历史必然。人类社会最终必然要在“法治”的环境下走向“大同”。但是,也要看到,人类探索法治的实践之路是漫长的,在不同的历史阶段,人们对法治的认识水平也有所差异,法治建设的侧重点也有别,因此,适应时代的要求,努力实践适合于一个特定时代的法治形式和法治实践活动的“重点”,是“法治化”对“制度”提出的最低要求。

1978年我国实行改革开放后,邓小平同志提出的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,由于非常精确地抓住了我国改革开放初期法治建设的根本特征,所以,成为指导改革开放以来我国法治建设的“十六字方针”。党的十八大总结了改革开放以后我国实践社会主义法治建

设的经验，提出了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”社会主义法治建设的“新十六字方针”。这是针对全面推进依法治国基本方略所面临的新情况、新形势、新任务提出的最新要求，具有“法治化”对“制度”提出的“最低性要求”的价值特征。因此，在今后相当长的一段时间内，认真地实践社会主义法治建设“新十六字方针”，是我国制度建设的“当务之急”与“重中之重”。只有认真地贯彻社会主义法治建设“新十六字方针”，我国的法治建设才能保证自身的“统一性”，社会主义法治建设的各项工作也才能

有条不紊和有序地展开，并健康活泼地向前发展。

国家各项工作法治化是“法治化”的最起码的社会功能

胡锦涛同志在党的十八大报告中明确指出，到2020年确保实现全面建成小康社会，并且对小康社会提出了诸多新要求。其中一项重要要求就是：加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。从胡锦涛同志的上述论断可以看到，“国家各项工作法治化”是“小康社会”的一项重要指标。从“法治化”的社会功能来看，“国家各项工作法治化”显然系“法治化”对“制度”提出的“最低性要求”，是“法治化”对社会生活领域发生规范指引功能的“有效覆盖”。

与“形式合宪”、“重点建设”的要求不同的是，“国家各项工作法治化”是对“法治化”所具有的社会功能内涵的阐述。法律作为约束人们行为的准则，是现代社会行之有效的管理和治理手段，法治建设的实践证明，虽然法律并不能解决人类社会所面临的所有问题，但是，法治原则作为一项科学的社会治理手段是具有适用于所有社会生活领域的“普适性”的。在一个法治化的社会中，不受法律约束的领域应当是法律自身功能受限的地方，例如，人们的思想、纯粹的个人信仰或道德领域，只要是存在公共利益的场所，就必须要通过法律加以规范，人们的行为必须受到法律的制约。如果存在不被法律所调整的管理“死角”，就无法在制度上有效防范各种“特权”现象的产生，所以，“部分法治化”不是严格意义上的“法治化”，只有“国家各项工作法治化”，全面推进依法治国基本方略的伟大事业才能获得可靠的健康发展的制度基础。

所以，通过健全和完善中国特色社会主义法律体系的路径，通过不断地加强各项法律制度建设，将法治阳光照射到国家生活和社会生活的所有领域，是“法治化”对制度建设提出的“最低性要求”。当下，通过加强立法、完善制度等途径不断地扩大法律对社会生活的作用领域是我国法治建设的一项重要任务。

总之，“法治化”是一项综合性的社会系统工程，既要面向社会现实，也要抓好“顶层设计”，对于“法治化”应当建立起全局观、大局观，从宏观上更好地把握依法治国的历史进程，从而通过设定各种有效的“最低制度性要求”，来不断地实现“法治化”的发展目标。