

全面落实依法治国基本方略

“纪念依法治国基本方略实施十周年理论研讨会”观点综述

执笔人 李林 蒋熙辉 翟国强 张凡

1 关于依法治国基本方略实施的十年回顾

改革开放以来,我们始终不渝地坚持社会主义民主法治建设,积极稳妥地推进政治体制改革。1997年,党的十五大报告把依法治国确立为我们党领导人民治国理政的基本方略,由此开始依法治国基本方略的实施。与会者回顾了依法治国基本方略的确立和十年来的实施情况,认为1997年党的十五大正式确立依法治国基本方略,是中国社会主义民主法治发展的里程碑,具有划时代的意义。与会者普遍认为,依法治国基本方略确立和实施10年以来,在依法执政、民主立法、司法改革、依法行政、法律监督、法制宣传教育等方面,都取得重大发展。特别是十六大以来,我们坚持以科学发展观为统领,以构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会为战略目标,进一步推动依法治国进程。

有学者从历史的角度探讨了依法治国的进展,认为依法治国从概念提出、理论阐释及在治理国家过程中的运用与发展,都是历史经验的总结,但法治道路是曲折和坎坷的,必须充分认识封建历史传统、官本位和以言代法等在我国顽固性;充分认识不正当的部门利益、地方利益和个人利益可能对法律实施造成的障碍;充分认识目标和现实之间的距离,排除一切障碍,全面落实依法治国基本方略。有学者指出,建设社会主义法治国家需要制定和完善法律,保障公民的权利;在法律实施的各个环节进一步提高公开性和透明度,推进法制的民主化;坚持依法执政,在广大党员中牢固树立社会主义法治理念。

有学者回顾了我国的法治历程,指出以十一届三中全会为标志,当代中国的法制建设,经历从1949年到1978年的前28年和从1978年到2006年的后28年两个历史发展时期。前28年包括法制初创(1949~1956)、停滞不前(1957~1966)和彻底破坏(1966~1976)三个阶段。后28年以1996年为界,经历了先期的理论准备和认真实践以及后期的正式确立依法治国方略并进一步推进法治国家建设两个发展阶段。

依法治国由一系列要素构成。有学者分析了法治的要素结构,并指出法治理念和精神是观念上的法治,体现法治理念最集中的指导是法治精神。需要注重法治各个层面内容的研究,避免将法治抽象化;注重丰富性,避免简单化;注重具体性,避免抽象化;注重过程性,避免运动化。有学者认为,法治硬件标准主要包括依法治国、依法行政、法律至上、保护人权、司法公正等一系列制度。一般理解,法治社会是大社会、小政府,但并不排除政府在社会福利领域功能的扩大。有学者认为,依法治国并不排除政策和道德在社会治理中的积极作用。实行法治是党和国家正确政策的表现,要把党内生活的法治化和国家、社会生活的法治化有机结合起来,双管齐下,既认真抓国家法律制度的建设,也认真抓执政党党内规章制度的建设。还有学者认为,在进一步加强思想道德和法治教育的同时,建立全国垂直管理的独立的监督结构体系,形成全面统一的反腐防变的严密体系。解决问题的根本在加强执政党自身的监督和建设,必须继续推进党的建设这一伟大工程。

依法治国成为治国方略在我国具有里程碑式的意义。与会者对于依法治国作为一种治国方略予以了充分肯定。有学者指出,十六大以来我国法治建设取得的成就表明,中国法治建设的快速发展必须在中国共产党的领导下,坚持法治规律与中国国情的创造性结合,坚持自上而下政府推

动与自下而上公民参与的创造性相结合,坚持依法治国、依法执政、依法行政相互推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。依法治国已经成为全国人民的共识,依法治国理念推进了我国的立法进程,民主立法、科学立法正在成为普遍共识和实践;行政立法领域,约束行政权已经成为行政立法的原则之一,依法行政也已经成为共识。有学者认为,从“法制”到“法治”的变迁、对依法治国方略的论证与确立过程以及依法治国方略实施的探索,是一个长期曲折的艰难探索过程。加强依法治国基本方略的实施,既有深远的历史意义,也有迫切的现实意义。目前,中国特色社会主义法律体系已经初步建立,司法改革正在不断深入推进,社会主义法治观念和法治精神不断深入人心,中国法治事业正在蓬勃发展,然而我国距离成熟的社会主义法治国家尚有一段很长的路要走,需要我们持之以恒地不断推进。

有学者回顾了十年依法治国的历程,认为依法治国已经带来巨大的历史进步:依法治国已经成为全国人民的共识;依法治国理念推进了我国的立法进程,民主立法、科学立法已经成为普遍的实践;行政立法领域,约束行政权已经成为行政立法的原则之一,依法行政已经成为共识:依法治国已经成为一种价值观、成为一种价值标准。也有学者提出,改革开放后的法制变革取得了若干经验:以经济发展为法制变革的先导,以强大而有权威的执政党保障法制改革,通过法律供给创造法律需求,坚持开展普法活动,坚持法律与非法律治理机制的社会控制模式,形成和谐型法治为社会法制建设的目标。

与会者认为,依法治国基本方略的提出和确立,是经过长期的不懈努力、排除重重阻碍而获得的。回顾依法治国方略的确立和十年实施历程,党领导全国人民认真实施依法治国方略,在树立法治观念,依法健全社会主义民主,促进民主科学立法,依法行政、建设法治国家,建立独立公正的司法制度,发展法律服务事业,推行普法教育,逐步把政治活动、经济活动、文化活动和社 会活动纳入法治轨道等方面,取得了举世瞩目的成就。但是,依法治国、建设社会主义法治国家还需要继续深入探索,需要我们进一步弘扬法治精神,推动法制改革,全面落实依法治国基本方略。法学理论界与实务界应当解放思想,实事求是,勇于承担责任,努力实现法学理论和实践的创新。

2 关于社会主义民主法治的理念与精神

民主法治是建设和谐社会的首要特征和主要任务。当前,社会主义民主制度进一步完善,中国特色社会主义法律体系基本形成。社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化加快推进,民主形式不断丰富,基层民主进一步发展,公民有序的政治参与不断扩大。与会者认为,依法治国基本方略的提出和确立,是对邓小平民主法治思想的继承、丰富和发展,标志着我们党执政方式和国家治理方略的重大转变,标志着我国社会主义民主法治建设进入一个新的阶段,具有重要的理论价值和实践意义。

依法治国与民主政治密不可分。有学者认为,依法治国是法治国家的内涵,并提出了和谐法治的概念。和谐法治以和谐哲学作为理论基础,和谐法治的理想图景是党的领导、人民民主、依法治国的有机统一,是三者之间的协调。和谐法治的根本保证是党的领导,和谐法治的本质是人民民主,和谐法治的核心是依法治国;建议以和谐统领法治,使我国法治充分体现社会主义和谐精神。还有学者分析了坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一关系,提出依法民主执政是三者结合的一个基本方式,依法治国的关键与核心正在于此,并建议强化执政党组织在发扬民主、调处社会矛盾方面的能力,完善解决社会发展不平衡导致纠纷的方式和方法。针对目前有关民主问题的争议,有学者提出,实现民主作为国家的根本任务已经写入宪法,它是中国人民历史经验教训的深刻总结,也是中国人民今后长期不懈的奋斗目标,必须坚持社会主义民主理论和制度,坚定人们对社会主义民主的信念和追求。

法治国家与依法治国在社会主义中国具有特定的内涵和基本内容。有学者提出,法治国家有多种类型,基本特征是以国家为本位,以控制社会为目的。社会主义法治国家应当以社会为本位,

不仅要建设民主化、法治化的国家,更要形成法治社会;国家既服务于社会,又保障社会的自主、自治、自由。法治社会应当是自由的社会、公民社会,这种自由社会的终极目标就是马克思所追求的“自由人的联合体”。有学者提出,依法治国不仅是一种执政方式,而且是党依法领导人民治理国家的基本方式,其目的不但是保证党在新的历史条件下的有效领导,而且最终是为了实现广大人民群众的根本利益。依法治国与党的领导在本质上是辩证统一的。党是依法治国的倡导者、执行者和推动者,党必须在宪法和法律的范围内活动,从根本上讲,在当前的历史条件下,依法治国的关键取决于党如何正确认识和处理自身与宪法和法律的辩证关系。还有学者认为,依法治国应放在宪法规范体系中解释。依法治国的规范要求应当与其他宪法规范保持一致,构成整个宪法意义体系;依法治国要求规范民主立法程序,完善人民代表大会制度以及相应的议事规则等;要求司法公正,保障公民的法律权利;要求形成保障司法公正的制度安排,如宪法规定的独立司法以及司法正义的制度等;要求依法行政,规范行政权力,保障行政权力始终以人权原则和人民主权原则为指导。

国家治理的有效性是国家治理是否科学的标志。有学者认为,以科学的方法治理国家,就是要建立健全与国家同构的法律体系,并且使该法律体系保持内部同一性。不同规则之间的共治和不同规则的分治是相辅相成、相互支援的,要更好地把握不同的规则在人的治理事业中的位置和功能,凸显法律作为治理国家工具的价值。法治首先与国家治理联系在一起,通过宪法法律治国理政,旨在保证国家的强大和稳定。有学者提出,法治是国家的需求,并非简单的、强制性的“舶来品”。应该在中国一元的框架内,思考法治满足社会需求,建立上层国家法治与下层日常生活世界的联系,需要遵守包括法律规范和社会规范在内的规范体系。

关于民主与法治的关系,有学者认为,随着中国特色社会主义事业的发展,应当根据党的最新理论成果,构建民主与法制的新型关系,即建设性的民主与法制关系,或者称为“民主与法制关系的建设论”。即民主是法制的内容和价值取向,法制是民主的规则和基础。现代政治不是专制的或仁慈的君主政治,而是理性的民主政治。有学者提出,法治的政治意义大体上可以从人民主权、国家政制、社会发展、个人道德四个方面来审视:法治是实现民主制度化和法律化的理性方式;法治是约束和规范政治权力,保障人权和公民权利的重要方法;法治是促进社会有序发展的有效途径;法治是维护公民道德生活的必要条件。因此必须充分发挥法律制度在国家和社会生活中的主导作用。

3 关于依法治国基本方略实施与法制改革

改革是社会主义发展不竭的动力。从目前来看,司法体制和工作机制改革稳步推进,司法为民各项措施不断开展,我们正在通过改革着力解决制约司法公正和人民群众反映强烈的问题,充分发挥司法机关维护社会公平和正义的作用。与会者普遍认为,依法治国基本方略的全面落实与法制改革价值同向,应当互动促进。有学者提出,要实现建设社会主义法治国家的战略目标,除了从制度上适应当前不断变化和发展了的新情况和新形势的要求之外,还应当从具体的法律规则和制度入手,将依法治国的各项原则落到实处。

依法治国方略要求法律必须具有公信力,有学者认为,公众对法律是否有足够的力量按照自己的逻辑发生作用的公信力,主要取决于社会公众相信法律本身是正义的和相信法律有足够的力量按它自己的逻辑发生作用。而法治公信力的建立进一步要求一个统一、独立的司法体系来保障,并逐步推进违宪审查的司法化。党的十五大以来实行依法治国基本方略取得了巨大成就,但是,司法体制改革和司法制度建设还难以满足社会发展对司法提出的要求,必须继续深入推进司法体制改革,加强公正、高效、权威的司法制度建设。从建立和完善司法机关依法独立、公正行使司法权的各种机制入手进行改革,通过一个个具体案件的依法、公正处理,解放思想,创新观念,有针对性地从人、财、物、事等方面为司法机关提供依法独立公正行使司法权的保障。有学者探讨了转型社会中的法律秩序问题和我国法治建设面临的艰巨性和探索性,分析了我国的法治发展战略,认为当前我国法制建设面临的主要问题,是快速建立起来的法律制度与法律秩序和法治精

神生长缓慢之间的矛盾，并指出我国在转型秩序的法律治理方面基本上是成功的。尽管在法律实施效果方面不太理想，但已经普及的法律知识正为政府推进型的法治建设注入新的因素，并将在未来将显示出它的积极意义。

依法治国方略的实施必须通过具体的部门法来完成。有学者认为，刑事法治的价值取向应当是民权主义的刑法观，主张刑法应以维护和确保每一公民的合法权益为根本。与此相适应，我国现行刑法的疑罪从无原则、死刑复核制度、刑罚制度等具体制度需要做相应的调整和完善。有学者提出，我国刑事诉讼法规定中，无罪推定原则、避免双重危险的原则属于需要确立的原则；公、检、法三机关关系原则应当废除。有学者认为，依法治国方略的确立奠定了我国刑事司法制度改革的基本方向，在整体模式上，应推动由国家权力独大的传统型刑事诉讼向国家权力与个人权利相对平衡的现代型刑事诉讼转换。在具体制度构建方面，应秉承具体问题具体分析的原则，促进中国刑事司法传统与现代性的融合，并以法治精神贯穿始终，最终形成具有中国特色的刑事司法制度。有学者认为，刑事和解制度的背后隐藏着赎刑制度的阴影，这一改革尝试不符合现代法治的基本精神。刑事和解应当回归法治的基本精神和法律的基本原则，回归依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略。还有学者认为，美国是世界上首创环境公民诉讼制度的国家，其判例对该制度的创新和发展起着非常重要的推动作用。我国的环境公益诉讼立法不发达，发展我国的环境公益诉讼立法不仅需要修订宪法、环境保护法、民事诉讼法和刑事诉讼法，还应当修订单行环境立法。

当前我国依法治国方略的具体实施仍然面临许多问题。有学者分析了低度法治条件下我国行政权有效制约问题，认为伴随目前市场经济条件下社会矛盾的改变，利益格局发生了变化，从过去的“是非之争”变化为“利益之争”。我国法治目前处于低度发展时期，政府成为利益争夺的一方，理想的党政关系尚待形成，社会诚信没有确立、司法状况不太理想，建议加强人大对预算的监督，树立法治的权威。有学者分析了我国多元化纠纷解决机制，认为我国当前纠纷解决机制存在诉讼纠纷解决机制与非诉讼纠纷解决机制不能有效衔接的问题，社会公众倾向于选择非诉讼的信访机制来解决纠纷。目前我国应该建立多元化的纠纷解决机制，重视纠纷解决机制和制度安排问题。

4 关于全面落实依法治国基本方略的展望

我国正处在社会主义现代化的新的发展阶段，经济社会发展呈现出一系列重要的阶段性特征。全面落实依法治国基本方略必须考虑到这一国情。与会者认为，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是我们推进社会主义政治文明建设必须遵循的基本方针。这也是我国推动依法治国进程的基本方针。当前中国法治事业正在蓬勃发展，法治建设展现出了广阔的前景，但我国法治建设也是一个长期、艰巨和循序渐进的过程。我们在依法治国的进程中，任务还很繁重，需要解决的问题还不少。因此，要充分认识到全面落实依法治国基本方略、建设法治国家可能遇到的困难和问题，深入地推进依法治国基本方略的全面落实。有学者认为，推进依法治国基本方略，必须更好地规范和监督权力，保证国家权力依法正确、有效行使，在法治的轨道上进一步发展社会主义民主；健全尊重和保障人权的法律机制；完善推进科学发展的法治建设，加强和改善党对依法治国基本方略实施的领导。有学者提出，加强依法治国基本方略的实施，应当从制度上发展社会主义民主政治和加强社会主义宪政建设，增强公职人员的法治观念；进一步完善社会主义民主制度，处理好党的领导、人民当家作主与依法治国的关系；确立宪法和法律至上的法治原则；进一步完善权力制约机制，认真实施宪法和监督法，切实尊重和保障人权。

针对依法治国方略实施的全面落实问题，有学者认为，我国当前法治发展需要解决人民当家作主、依法治国和党的领导之间的关系、法治多元价值之间的关系等问题。公平正义是解决问题的正确价值尺度和立场。宪政是实现公平正义的根本途径。有学者认为，民生问题目前已成为超越民主问题的时代问题，亟待有力的法治保障。构建民生法治，成为解决民生问题与建设现代法治的绝佳交汇点。民生问题包含民众生活的各个方面，内涵和外延随着时代的演进还会发生相应

的变化。对于什么是民生问题以及法律如何解决民生问题等，需要作进一步深入研究。

当前中国法治的发展处于一个新的历史基点上，面临着机遇与挑战。有学者认为，当代中国社会进入到一个全面协调、可持续发展的阶段，更加凸显出对法治的呼唤和需求。我们需要坚持以人为本的科学发展观，重新审视法律之上的价值问题，更加注重民生和民权，积极回应当代中国社会最迫切最现实的民生和民权问题。有学者认为，当前我国法制面临三大困境：一是依法控权和依法管理的错位和冲突；二是法律为公和权力私化的错位和冲突；三是利益分配和利益垄断的错位和冲突。应当正视由“法制”向“法治”的进程中所存在的严重问题和困境，继续理性、冷静地推进由法制向法治的制度转型。有学者认为，法治建设必须注意由改革思维向法治思维的转变。改革是激进主义，法治是保守主义，两种不同的主义对待规则有不同的态度。要实现法治就必须尊重法律，发挥法律的稳定性和权威性。需要在新形势下认真考虑法治建设的指导思想问题，提出并倡导与和谐社会、法治社会相适应的思维形式。针对我国法治的特殊性，有学者认为，从世界范围来看，建设中国特色的社会主义法治没有成功经验可以借鉴，需要不断探索。而法治理论需要承认规则面前人人平等，这正是法治精神的基本要义。我国是在党的领导下建设法治，因此党的领导、人民当家作主与依法治国的体制设计需要进一步深入研究。还有学者提出，法律解决的问题，是人们之间的利益冲突问题。法律是解决资源和需求之间矛盾的最重要机制之一，通过赋予类别化的主体以满足特定方面需求的优先资格，法律以资源分配为手段提供了较为稳定的社会秩序。对于法治阶段的问题需要通过具体问题的研究，发展具体的法律技术。

依法治国的法律必须追求法律的正义价值。有学者主张，制度正义是指一个国家的制度能够充分保障个人的安全、平等、自由，并实现全社会成员的和谐关系。社会的长期稳定、民众的富裕最终有赖于制度正义，执政党要追求长期执政，就要更多地关注制度正义，不断推进制度的正义化。法治的基础和前提是法律本身是良法，有良法才有法治。有学者提出，良法要合乎人性，要合乎风俗习惯，要合乎常识，要与国际接轨；法律要以人为本；要重视常识在法律中的地位，参考借鉴吸收世界各国的先进法律文化，与国际接轨，集其大成，为我所用。

我国依法治国方略的实施业已取得了重大进展，但法律实施方面的问题一直比较突出，法律适用与法律遵守都做得不够，有法不依的现象仍然存在。有学者认为，推进依法治国一定要重视解决法的实施问题。解决法的实施问题要求各级党委政府高度重视法的实施，明确各级政府是法的实施的责任主体，尽快实现从依靠思想发动向法治化、规范化、常规化转变。法治的核心价值在于保障权利。法治的核心是制约权力，但司法手段不足以制约政府的力量，必须形成合理的权力结构，支撑起完整的法治，应当以民主促进法治。有学者认为，要充分认识和深入分析法治进程中的成本，对照法治的价值、目标和具体要求，应当改革、完善和重构我国现行社会管理体制，修补漏洞，改善机制，实现执政党执政方式的根本性转变，让政策回归应有的地位和职能，摒弃“运动模式”，廓清公共权力与个人权利的界限，以公平和效率为目标重构司法体制。

社会的法治理念对于依法治国方略的实施尤为重要。有学者认为，现代法律观念的培植是实现法治国家的观念基础，讨论和研究现代法律观念并对每一种观念在法律制度以及法治实践中的作用、功能、意义做出分析，将有助于改变我们以往对法律观念的狭义的理解，拓展和丰富我们对法治以及法治理念的更广更深层次的认识。社会主义法治是以人为本的法治。有学者认为，从马克思主义法学来看，以人为本是马克思主义法学的核心价值，法治国家是政治制度的架构形态，和谐社会是市民和公民的社会生活的和谐，它们的辩证统一就是中国新的历史时期之时代精神的体现，是马克思主义法学的题中之意。

法制改革必须与政治体制改革同步，两者紧密结合，同步推进，相辅相成。有学者认为，在政权建设上应当坚持和完善党的领导，推动中央与地方政权结构的改革，必须依赖政治科学的原理，参考历史与现实、本国与他国的经验，结合现实的具体情况，做出审慎决策，建立强大高效的中央政府和在一定范围内自主、灵活地应对地方情况和服务地方人民需要的地方政府。也有学者认为，在现行的地方党政权力体系中，司法机关处于弱势地位，建议提高党在司法领域的执政

能力，推动领导方式的法治化。还有学者认为，中国的法律监督制度最初来自苏联时期的人民代表大会法律监督体制和检察院的“一般监督”制度，由于这一法律监督制度与中国传统的法律监督文化相适应，以致形成了中国特色的法律监督制度。建议在未来的法律监督体制中扩大人民监督的形式，制定相应的法律规则，使我国社会主义的法律监督体制直接建立在宪法规定的“一切权力属于人民”的原则上。

依法治国的法律不仅包括国内法，也包括国际法。有学者提出，在形成和阐述依法治国理念时，应当有国际视野，考虑到国际法存在和影响，给予它应有的重视。将国际法纳入治理国家的法体系中，不只是一种理性要求、理论的架构，也是对客观事实的承认和尊重。建议宪法对国际习惯和我国缔结或者参加的国际条约在中国法律体系中的地位做出明确规定。还有学者认为，国际法与国内法可以互为补充、相得益彰，对于依法治国不可或缺。当前国际法教学科研力量和水平堪忧，对国际法在依法治国中的地位和作用的认识有待提高，实践中对国际法的重视也亟待加强。建议加强国际法的宣传和普及，加大对国际法研究的投入和支持，积极参与国际交流与合作，建立国际法顾问机制，发挥国际法的更大作用。