

加强文化法制建设

张庆福 崔智友

党的十五大报告提出到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系。从目前我国社会主义法制建设的情况来看,到 2010 年要完成这样的任务还是很艰巨的。就立法来说,改革开放以来,我们取得了前所未有的成就,仅就八届全国人大任期的五年期间,全国人大及其常委会就通过法律 85 个,有关法律问题的决定 32 个,共计 117 个,国务院制定行政法规 197 个,有制定地方性法规权力的人大及其常委会共制定地方性法规 4200 多个。即使如此,一些关于市场经济方面的重要法律至今仍未出台。其他领域的立法工作任务更重,文化领域的法制建设更是薄弱的一环。根据目前的情况,在加强文化法制建设方面,我们认为应当大力加强以下几个方面的工作。

第一,准确把握文化法的实质,保证文化法制建设沿着为人民服务、为社会主义服务的方向健康发展

法律的实质是保护人民的权利。这是由一切权力属于人民的原则决定的。文化法也不例外,它是以保护人民的文化权利为宗旨的,是为满足人民群众不断增长的文化生活需要服务的。可是,在我们的文化法制建设实践中,常常把文化法仅仅看成是行政管理法,把文化法制建设的基本点放在文化行政管理上。在立法时,考虑的问题是如何管理的问题,而不是如何保障公民文化权利的问题。在执法时,主要考虑的是如何“管得

住”的问题,而不是如何实现公民文化权利的问题。就是在编纂法律、法规时,也是把文化法归到行政管理中,叫做文化行政管理法。这显然是片面的。的确,在现代社会中,行政管理是完全必要的,对文化事业与其他事业一样,也必须进行行政管理。否则,社会就会混乱不堪。但是,我们必须明白,行政管理不是目的,而是保证社会主义事业不断前进,保证人们有秩序的生活,实现人民各项权利的手段。文化行政管理法只是文化法的一个组成部分,对文化事业进行行政管理同样是为了保证人民文化权利的实现,而不是限制人民的文化权利。

第二,加快文化基本法律和法律的制定工作,建立和健全文化法律体系,保证文化领域有法可依

按照我国现行宪法的规定,我国的法律层阶分为宪法、法律(包括基本法律)、行政法规、地方性法规和政府规章等层级。按照这种划分,我国现在的文化法制建设状况可以概括为两头强,中间弱;或者更确切点说,两头比较健全,中间环节薄弱。首先,我国现行宪法对文化法制建设的基本原则(包括教育、科学、卫生、体育、文学、艺术、新闻、出版、广播、电视、图书馆、博物馆、文化馆、文物、语言文字、宗教等方面)做了全面的规定。其次,省级人大及其常委会和国务院文化主管部门及省级人民政府发布了比较多的地方性文化

种不寻常的复杂情况下依法治国,建设社会主义法治国家,对此,我们要有信心,又必须对困难有足够的估计。

三、必须从我国实际出发有序进行

依法治国,建设社会主义法治国家,必须从我国的实际出发,立足于中国社会主义初级阶段的基本国情,在党的领导下有计划、有秩序地进行。即:(1)建设社会主义法治国家,是上层建筑和经济体制的根本变革,因此,观念的变革是极为重要的,必须摒弃人治思想,树立法治观念,分清以身份为核心的等级特权同以契约为核心的法律平等的界限。分清法律支配权力与权力支配法律的界限。宪法和法律在国家生活领域应具有至高无上的权威。(2)坚持和完善人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,不照搬西方政治制度模式。(3)国家一切权力属于人民,人民是依法治国的主体。(4)改革立法体制,改变目前立法中的部门利益导向的作法,理顺中央与地方的立法权限,到 2010 年形成有中国特色的社会主义法律体系。(5)宪法和法律

应成为国家生活的活动准则,国家机关和公职人员在履行国家职能时要严格依法办事,实行合法性原则。一切社会关系的参加者都要实行普遍守法原则。法律面前人人平等。执政的共产党也必须实行在宪法、法律范围内活动的原则。(6)改革、完善司法制度和行政执法机制,从制度上保障司法机关依法独立公正地行使职权,要从根本上改变地方司法机关在组织人事和物资经费等方面完全依附于地方的状况,逐步清除地方保护主义对司法机关的影响,以维护法制统一和法律的尊严。(7)加强对宪法、法律和法规实施的监督,建立社会主义的法律监督体系。确立国家权力机关在我国法律监督体系中的核心地位。加强立法监督,完善上级人大对下级人大立法工作的监督程序和监督机构,对下位法的备案、批准、改变、撤销要制度化、规范化。应设置国家权力机关对政府、法院、检察院监督的专门机构和相应程序,政府系统不仅要有内部监督,还应有外部监督。党的监督是具有关键性的监督。

(作者为中央党校教授)

法规和文化行政管理规章。再次,相比之下,文化法律和文化行政法规就十分薄弱。除教育、科技、体育、卫生领域外,全国人大至今还没有制定一部其他文化领域的基本法律,全国人大常委会仅颁布了《文物保护法》和《著作权法》两部文化法律。大量的调整文化关系的法律,如新闻法、出版法、广播电视法、电影法、演出法、图书馆法、博物馆法、文化馆法、文化娱乐法、文化合同法等等还未制定。国务院发布的文化行政法规也比较少。因此,建立和完善文化法律体系,当务之急是加紧制定文化方面的基本法律和法规。

第三, 理顺文化管理体制, 保证文化法制统一

当前我国文化法制建设存在的一个突出问题就是文化管理体制不顺,文化规范相互矛盾、相互冲突。如在对文化市场管理问题上,呈现政出多门、多头管理、上下错位、职责重叠的状况。文化、广播电视、新闻出版三个管理部门各自为政;公安、工商、卫生等部门“齐抓共管”;还有“社管办”、“扫黄办”、“压整办”等非常设机构“统管”。在机构设置上,广播电视、新闻出版上边有机构,下边市、县没有机构,其业务由文化部门代管,上下错位等。文化法规之间相互打架的现象也比比皆是。造成这种状况的一个重要原因,就是我国的文化法制不健全、不完善,特别是文化法的基本环节——文化法律的薄弱。在我国法律层级中,法律处于承上启下的中心位置,文化法律是文化法律体系的中心环节。按照法律层级原则,一般应先由文化法律将宪法规定的文化立法原则具体化,然后再根据法律制定文化行政法规、地方性文化法规和文化规章。而现在的情况是中心环节很薄弱、很不健全。由于管理体制不顺,法规之间矛盾就不奇怪了。为此,一方面应该抓住当前国家机构改革的大好时机,理顺文化管理体制;另一方面要加强文化法律的制定和立法的协调工作。

第四, 完善文化执法和监督检查机制, 保证文化法律、法规的实施

当前我国法制建设中存在的主要问题就是有法不依,执法不严,违法不究,执法犯法,以权代法,以言代法,以罚代刑等。文化执法领域也不例外。造成这种状况的原因是多方面的,其中执法和监督检查机制不完善是一个重要原因。在执法方面,除前边第三点讲到的管理体制存在的问题之外,执法人员素质参差不齐也是一个突出的问题。在执法中有的凭感情用事,从主观愿望出发,要么就是放任不管,要么就是乱管乱罚。为了个人利益,有的直接参与经营活动,有的甚至与不法分子里外勾结,等等。对此,我们要健全对文化执法人员的招聘、培训、考核、奖惩制度,提高他们的素质,保证公正执法,依法办事。

文化执法的监督检查机制不完善也是造成文化法不能很好实施的重要原因。目前我国对执法的监督检查体制基本上仍然承袭着改革开放之前的体制。在计

划经济条件下,这种体制在保证中央政令畅通方面起了很大作用。但它却存在着很大的弊端。在这种体制下,各级领导机关的最高领导人很难受到监督检查的约束,监督检查的效果往往取决于领导人对查处违法、违纪行为的决心和态度。领导人对查处违法、违纪现象不重视,监督检查系统就失灵,只有领导人重视这项工作,监督检查才能收到一定效果。这种高度集权的、受各级主要党政领导支配的体制显然不能适应社会主义市场经济条件的需要。因此,我们亟待健全监督检查法制,赋予监督检查机关完全的职权和独立行使监督检查职权的地位,使其能够适应新形势的需要。

第五, 准确把握党的政策与国家法律的关系, 保证党的文化政策与国家文化法律的实施

在我国的法制建设中,存在着党的机关与国家机关联合发布文件的现象。这类文件到底是党的文件还是国家的法规不好区分,从而混淆了党的政策与国家法律、法规的界限,造成在执行中无所适从。违反了这种文件的规定,如何处罚?是按党纪处罚,还是按国家法律处罚?如果按党纪处罚,则非党的违法人员就会逍遥法外。我们应该正确认识党的政策和国家法律的关系,避免党组织与国家机关联合发布规范性文件的作法。

诚然,中国共产党是全国各族人民的领导核心,是社会主义事业胜利的根本保障。党的领导地位是由党的工人阶级先锋队性质决定的,是在我国长期革命和建设过程中形成的。但是,“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”,是路线、方针、政策的领导。党对国家事务实行政治领导的一个主要方式是使党的各项主张经过法定程序变成国家意志,成为国家的法律法规,使其成为国家机关和人民群众的行为准则。因此,党的政策与国家的法律法规的关系是相互联系又有区别的。一方面,国家的法律法规必须以党的政策为指导,是党的政策的具体化、条文化;另一方面,党的政策不等于国家法律法规,也不能取代法律法规。法律法规一旦颁行实施,它就具有不同于党的政策的特性,不仅具有国家强制执行的特点,而且在适用范围上比党的政策更广泛。党的组织和国家机关的性质和职能不同,工作方式也不一样,应有所区别。正如邓小平同志所说的:“今后凡属政府职权范围内的工作,都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件,不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。政府工作当然是在党的政治领导下进行的。政府工作加强了,党的领导也加强了。”

注:

《邓小平文选》第二卷,第339—340页。

(作者单位: 社会科学院法学研究所)