

◇李步云

亲历从“法制”到“法治”的转变

从“法制”到“法治”，看似一个字的改动，中国却走过了 20 年的历程，“公民在法律上一律平等”“罪犯也是公民”“实行社会主义法治”“依法治国”“保障人权”……这些今天的平常提法，在中国当代法治史上却是经历了艰难曲折的历程才被确立起来。

通过这些词汇背后的争论，我们看到中国法治观念的前进步伐。

确立“公民在法律上一律平等”的观念

《坚持公民在法律上一律平等》发表后，有读者写信给我说：“我很钦佩你，但是很担心你被打成右派。”

改革开放初期，法学界有两篇文章影响很大，都是《人民日报》发表的。1978 年 12 月 6 日发表了我撰写的《坚持公民在法律上一律平等》，稍晚又有乔伟的《独立审判，只服从法律》。这两篇文章标志着法学界的思想解放开始了。

写这篇文章和我个人的生活经历有关系，也和“文革”有关系。当时十一届三中全会即将召开，人心思法、人心思定、人心思治的情绪是很强烈的。大家开始突破理论禁区，以前不允许谈的问题现在可以讨论了。我想一个新的时代开始了，法学的春天到来了，就开始写《坚持公民在法律上一律平等》，从构思到写完不到半个月。

写这篇文章时，压力是有的，但是心里很坦然。“文革”期间我看到的法律面前不平等的个案太多了。这是一个重大的理论问题，值得突破，而且相对来说好突破一点。法律平等问题在 1954 年的宪法中有表述，但是在 1975 年和 1978 年的宪法中被取消了。

文章发表后，国内国外反响比较大，我收到好多信件。其中一封陕西农村邮来的信，给我的印象很深。字迹很好，可能是个知识分子写的。他说“我很钦佩你，但是很担心你被打成右派。”因主张法律上平等而被打成右派，并非没有先例。1957 年“反右”运动，法学界弄了很

多“右派”。当时最高法院刑事审判庭庭长贾潜主张“砖瓦论”，说我们可以把资产阶级法律废除，但是不能一点也不继承，就好像房子被推倒，砖和瓦还是可以用的，结果被打成“右派”。学者杨兆龙也是因为法律的继承性和平等问题受到批判。

《红旗》杂志社主动请我用这个题目再写一篇文章，我对杂志社理论部的编辑说，这个题目你们要考虑，因为当时理论界和人大、政法部门中的主流看法是“公民”和“人民”有严格区别，敌对势力是公民但不是人民，因此对他们不能讲平等，所以“公民在法律上一律平等”的说法就有点问题。而且十一届三中全会公报中用的是“人民在自己法律面前一律平等”。杂志社研究之后，还是决定和十一届三中全会保持一致，使用“人民”这一概念。



我国著名法学家李步云

这篇文章名叫《人民在自己的法律面前一律平等》，比《人民日报》上的那篇长，是重写的。但《人民日报》上的那篇影响更大，外国的一个记者发了通讯，说这是中国共产党在民主法制上采取新政策的一个信号，当时供中央领导人看的“大参考”登了他的通讯。

确立“罪犯也是公民”的观念

《论我国罪犯的法律地位》发表以后，全国闹开了。监狱里边有人拿着《人民日报》说，“你看，我也是公民。”

我对人权问题的关注是从《坚持公民在法律上一律平等》开始的，接下来我还写了《论我国罪犯的法律地位》。这篇文章的诞生有它的偶然因素。在一次民主与法制研讨会上，时任中国社科院副院长的邓力群做了主题发言，说“文革”期间他被关在秦城监狱隔离审查，这个关押高级政治犯的监狱很有意思，它是公安部副部长杨奇清负责建造的，但是第一个被关进去的就是他自己。邓力群说完这个之后，又讲了一个故事，给我很大的震动。他说他当时亲眼看到监管人员为了惩罚被审查的人，故意污辱犯人的事例。

这太不像话了，我决定要给罪犯写一篇文章。我找了我的朋友徐炳，他此前在《光明日报》上就张志新事件发表了一篇关于言论自由的文章，有17个省的报纸转载了这篇文章，他写这篇文章前征询过我的意见，就这样认识了。《论我国罪犯的法律地位》这篇文章，以我为主，是我俩共同起草的，刊登在1979年10月30日的《人民日报》上。

我在这篇文章中说，罪犯也是公民，他有很多权利，尽管剥夺了他很多自由，但他的财产、他的人格尊严、人身安全等都要受到保护。文章发表

以后,全国闹开了。监狱里边有人拿着《人民日报》说,“你看,我也是公民。”

该文引起很大的风波。《人民日报》、全国人大研究室、公安部劳改局和我都收到好几百封信,有反对的,有点名批评的。全国

检察长会议在一个文件上不点名地批评了两篇文章,其中一篇就是我的这篇《论我国罪犯的法律地位》。我私交很好的一个同学也在上海《解放日报》上发了一整版文章批评我这篇文章,不同意罪犯也是公民的观点。

后来,公安部劳改局办公室主任李均仁跟我交换意见。他说:“李老师你的文章写得好,很多事我们以前没有想到,确实对我们有很大的指导意义,希望你再写。”虽然前一篇文章已经被高层批了,但后来我又写了《再论我国罪犯的法律地位》,发表在1980年第三期的《法学杂志》上。

为什么要写第二篇呢?第二篇有个核心的观点,就是罪犯被剥夺政治权利以后,不是所有的权利都被剥夺了。当时法学界很多人认为,一被剥夺了政治权利,所有的政治权利就都没有了。我说,这是不对的,只有四项政治权利没有了,其他政治权利是不能剥夺的,例如申诉、检举、控告、揭发……直到执行枪决之前,你都可以喊冤申诉,这个权利是不能剥夺的。这也是政治权利。

后来是中国社科院副院长张友渔保了我,他说:“李步云这篇文章没有错,观点是对的,如果说有什么不足,顶多是说早了一点,现在我们这些老干部的权利还得不到保障呢,别说罪犯了。”



1978年12月6日,《人民日报》发表李步云的文章

“社会主义法治”进入中央文件

1979年,我写过一篇文章陈述取消党委审批案件的9条理由,后来我参与起草的中央64号文件明确宣布取消党委审批案件的制度。

1979年,刑法、刑诉法等7部法律出台以后,胡耀邦说,党内有些规定和这些法律有矛盾,中央应该出台一个文件纠正以前的一些错误做法。中央书记处就叫中国社科院法学所推荐人,后来决定让我来搞,具体内容要我调查研究以后再定。我个人做了一些调查,起草了第一稿。

后来邓力群和我商量说,这个文件的起草太复杂了,涉及到好多问题,要我再推荐两个人,我就推荐了中国社科院法学所的王家福和刘海年,加上邓力群推荐的一个人,我们4个人起草,由邓力群主持、滕文生参加,一共讨论了8次。每次都是讨论完马上修改,第二天在中南海里面的印刷厂打印出新稿。我记得最后一次讨论前,邓力群告诉我说:“政治局马上就要开会讨论了,你们看看还有什么要改的?”我们又修改了几个字,由我写条子告诉邓力群。

讨论过程中我们没有意见分歧。听说文件通过以后,最高法院党组全体鼓掌,这是从来

没有过的事情。当时最高法院院长江华到处讲,“我认为这个文件是建国以来,甚至是建党以来,关于政法工作的第一个、最重要的、最深刻的、最好的文件,是我国社会主义法治建设新阶段的重要标志。”

这个文件名叫《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,也叫“64号文件”,1979年9月9日颁布的。

64号文件的突破有几个:官方文件中第一次使用“社会主义法治”一词,这是有意识地使用“治”而非“制”字;此外,取消“公安六条”中的反革命罪和恶毒攻击罪,还宣布已摘帽的“地富反坏右”和公民享有一样的平等权利;此外,明确宣布取消党委审批案件的制度。

在建国后到1979年的30年时间里,判3~5年以上刑期的稍微严重些的案子,必须经当地党委讨论通过以后,检察院才能盖章批捕、法院才能判决。在接到64号文件起草任务之前,1979年3月6日,我就写过一篇2000字的文章登在《人民日报》内参上,陈述了取消党委审批案件的9条理由。不久以后,《人民日报》就用“大参考”把这篇文章报送中央政治局。我跟邓力群说这个内容应该写进文件,他说“你去调查一下。”

在最高法院,接待我的是研究室主任鲁明健和一个姓范的庭长,我说准备取消党委审批案件制度,征求他们的意见,他们说当然很同意,但是最好是由学者提出来,“由我们法院提,别人会说这是向党要权。”在最高检的

党组扩大会议上,我提出取消党委审批案件的制度,也获一致同意。

在起草文件过程中,发生的一件事情也支持了取消党委审批案件的决定。大概是天津清河县,几十人开党委扩大会议时抱怨说,现在是秋收大忙的时候,事情很多,党委会还得一件件地审批案子,这个事情值得考虑。有位参会的新华社记者写了一个内参,胡耀邦和主管政法工作的彭真都批了,说要不要保留党委审批案件制度值得研究。当时我们在中南海起草64号文件,这个内参批件也印发给我们了。

这就是64号文件起草的大致经过。

从“法制”到“法治”

1979年9月,我和王德祥、陈春龙撰写了《论以法治国》,法学界普遍认为,这是第一次明确提出要在我国实行依法治国,并从理论和实践上做了系统论述的文章。

1979年9月,我和王德祥、陈春龙撰写了《论以法治国》,从观念更新和制度变革两个方面详细论述了要在我国实行依法治国的方针



1988年,李步云(左)在纽约哥伦比亚大学做访问学者时留影



1998年8月,李步云(左)在全国人大法制讲座上讲授《依法治国,建设社会主义法治国家》,讲座开始前同李鹏委员长交谈

(早期,学术界常用“以法治国”,后期改为“依法治国”——编者注)。当时中国社科院在北京举办了有全国500多位学者参加的庆祝中华人民共和国成立三十周年大型研讨会。这篇文章就是为这次会议所撰写。我还在9月30日的分组讨论会上就此做了口头发言。法学界普遍认为,这是第一次明确提出要在我国实行依法治国,并从理论和实践上做了系统论述的文章,从此开始了“法治论”“结合论”和“取消论”这三大派的激烈论争。“结合论”的观点是,“人治”和“法治”都有必要,两者应结合起来。“取消论”这一派则认为,“人治”与“法治”是西方的一种提法,不科学,有片面性,有副作用,“我们用‘建设社会主义法制’就行了。”

1980年初,中国社科院法学所在北京市高级人民法院的一个小礼堂里,举办了全国第一次“人治”与“法治”专题讨论会,有将近400人参加。当时安排了12个人发言。第一个发言的是董必武的秘书陶希晋,董必武八大的讲话就是他起草的。他很鲜明地说,我们要搞“法治”,不搞“人治”。

陶希晋的地位很高。他一定调,我很尊敬

的一位主张“结合论”的老师,本来被安排了要发言,他却突然取消讲话。我怎么动员他也不讲了。我最后一个发言,批“结合论”,讲到半截的时候,会场中间就有人站起来,打断了我的话,说:“老李,你们几个不正派,为什么把

自己的观点硬塞进中央文件?”他是我的一好朋友。我说,你不要误解,当然我们四个起草人的观点倾向于以法治国,但是这个文件在中南海前前后后进行了八次讨论,前后两个月征求过很多人的意见,再由政治局正式通过,不能说是把我们个人的观点硬塞进了中央的64号文件。

不过,当时包括负责中央政法工作的个别领导中,也有人反对“法治”这个提法,认为提“社会主义法制”就可以了。

1996年12月,由田纪云带队,全国人大在深圳组织了一个高级研讨班,参加这次会议的,除了各专门委员会的主要成员还有各省市的省人大主任和秘书长,共200余人。会议请我、厉以宁和吴家麟三个人做主题发言。吴家麟讲宪法,厉以宁讲经济改革,我讲依法治国。我是12月8日讲的,讲完以后就回北京了。第二天就有人告诉我,有个领导发言不同意“法治”的提法,说“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”这16个字已经很全面了,有动态的有静态的什么都有了,为什么一定要提三点水那个“治”?

1996年2月8日,王家福代表我们课题组在中南海为政治局讲法制课,用的还是原来定的题目:《关于实行依法治国,建设社会主义法制国家的理论和实践问题》。十五大召开前夕,我和王家福、刘海年商量,必须通过这次党代会把“法制国家”改为“法治国家”,为此给中央送了几份材料,其中一份就是江泽民同志1989年9月26日的一段话,即“我们绝不能以党代政,也绝不能以党代法,这也是新闻界讲的究竟是人治还是法治的问题,我想我们一定遵循法治的方针。”

三大派论争了近20年,一直到1997年十五大召开才基本结束。十五大报告起草时,还有人写信反对把“制”改为“治”。但中央最后采纳了学者的建议,将“制”改为“治”。

在1979年以后的近20年里,我写了20多篇专题论文,全面阐述了以法治国的科学内涵、重大意义和法治国家的基本要求,并回答了“结合论”和“取消论”的种种质疑。后来我写过一篇文章回顾三大派论争这段历史,题目是《从法制到法治——二十年改一字》。关于法制与法治的区别,我将它概括为三条:首先,法制是法律制度的简称,法律制度是相对于一个国家的经济、政治、文化、军事等制度来说的,而法治从来都是相对于人治来说的,没有人治就无所谓法治,相反亦然。其次,法律制度包括民法、刑法等一套法律规则以及这些规则怎么制定、怎样执行和遵守等制度;法治与人治则是两种对立的治国理念和原则,即国家的长治久安不应寄希望于一两个圣主贤君,而关键在于是否有一个良好的法律和制度,这些良好的法律还应得到切实的遵守。再次,任何一个国家的任何一个时期,都有自己的法律制度,但不一定是实行法治。

“依法治国”第一次进入党的文献

1980年,署名为人民日报特约评论员的《社会主义民主与法制的里程碑》总结了审判“四人帮”的经验,这是中央书记处代表中央写

的,其中有一段话:审判“充分体现了以法治国的精神”,这是在党的重要文献中第一次用“依法治国”这一概念。

1980年7月,由于中共中央法律事务多起来了,中央书记处书记邓力群向中国社科院法学所要人,说需要一个懂法律的人才。法学所的领导跟我谈话,说决定把我借调到中央书记处。邓力群此前曾经领导我们起草过64号文件,对我比较熟悉,但是他有一个规矩,调人之前先得看一两篇文章,觉得行再调人。他看的就是1979年我发表在《红旗》杂志上那篇关于法律上平等的文章,看了之后说可以调我。我在中央书记处研究室政治组工作了一年多。

我在书记处研究室工作期间,开始审判林彪、“四人帮”反革命集团。这是很大一件事情,彭真提出来,要书记处代表中央写一篇文章,总结一下审判“四人帮”的经验。我具体负责这篇文章的撰写工作,写的过程中我提出最好再找一个人合作,邓力群同意了。于是我又邀请了同事王家福共同执笔。在起草过程中,滕文生参与了讨论,最后由林润青和邓力群定稿。

这篇文章名叫《社会主义民主与法制的里程碑》,发表于1980年11月22日,署名为人民日报特约评论员,文章总结了审判林彪、“四人帮”反革命集团贯彻的五条原则:司法工作的独立、司法工作的民主、实事求是、革命人道主义以及法律面前人人平等原则。文章中还有一段话:审判“充分体现了以法治国的精神”。这是在党的重要文献中第一次用“依法治国”这一概念。

“人权”入宪

应该讲,我们和资本主义的人权观点是有区别的,但我们社会主义也要讲人权。

在写作《论我国罪犯的法律地位》后很长一段时间,我没有再写关于人权问题的文章。从那时候开始一直到1991年,舆论界都一致反对人权这个概念,说这是西方口号。

1983年,我们社科院法学所接受了两个任务:一个是批判人权,一个是批判无罪推定。所里分配给了几位同志。有趣的是,吴家璠是第一个在《人民日报》写文章要借鉴西方无罪推定的人,现在他的任务是写文章来批无罪推定。批人权问题的文章叫王家福、我和信春鹰三个人撰写。我们三个人开会,我说,我有个条件,不能再说“人权是资产阶级”的判断,否则我就不参加了。应该讲,我们和资本主义的人权观点是有区别的,但我们社会主义也要讲人权。王家福说行,他同意。先由信春鹰写了二万多字初稿。后来这稿子和批无罪推定的文章都没有发表。在那个气候下这样的文章不好写,就有意拖掉了。

1991年初,中央出了16个题目,后来又加了3个。这19个题目中包括:苏联是怎么发生变化的,西方的社会民主主义对中共和国际共运有什么影响,怎样看待民主、自由、人权问题,等等。中国社科院接受了一批任务,其中我、王家福和刘海年负责人权课题。我们先成立了一个课题组,到1992年又正式成立中国社会科学院人权研究中心,王家福任主任,我和刘海年、刘楠来是副主任。在人权研究中心举办的第一次会议上,有外交部等好几个部委派人参加,影响很大。

接下来我们就写了一系列报告,给中央提建议,比如说:什么是人权、社会主义要高举人权旗帜、怎样区分人权问题和干涉内政的界限等等。那以后我们到过南亚和北美一些国家考察人权,前后给中央写了六十多份内部报告,对中央制定政策起了一定的影响。

1998年8月29日,我在全国人大常委会法律讲座前与当时的李鹏委员长交谈,他是表示“人权不是资本主义的专利品,我们社会主义国家也讲人权”的中央领导之一。在这前后,有其他中央领导也开始讲,人权不是资本主义的专利品,我们社会主义国家也讲人权。

人权入宪前,全国开了6个座谈会,其中一个座谈会有5位宪法学家参加,我、张庆福、许崇德、韩大元和徐显明。吴邦国主持会议,许

崇德年纪最大,先叫许崇德讲,他不讲。后来点了我,我讲了四个观点。

我主张人权入宪,徐显明稍后在发言中也讲了这个问题。当时就有人反对,说为什么一定要写人权?全世界那么多国家,也只是一部分国家把人权写进了宪法,我们的宪法已经把公民的权利写得很详细了,没有必要把人权再写进宪法。后来中央还是采纳了学者的建议。

2004年宪法修改后,中央电视台做了一期50分钟的专题,节目总结这次修宪的精神,我应邀在其中讲了几个问题,包括人权入宪。我讲了这样几个理由:第一、12年以前,我们还说人权是资产阶级口号,现在很多干部不敢谈人权,写进宪法以后有利于进一步解放思想;第二、写进宪法有利于给人权以制度上的保障,促进制度革新;第三、有利于在国际上提高地位,提高我们的发言权;第四、人权是人人应当享有的权利,不限于宪法规定的权利,法律不规定公民不一定没有,人应当享有的权利范围要广,把人权这个总的概念写进宪法比较科学,有它的特殊意义。

把人权写进宪法的主张后来被采纳了。

(作者系中国社会科学院荣誉学部委员,法学所研究员,公法研究中心主任,博士生导师)