

# 依法治国必须更新观念

刘海年

1996年新春伊始,江泽民同志在中央举办的法制讲座会上,发表了关于依法治国的重要讲话。之后,八届全国人大四次会议又将“依法治国,建设社会主义法制国家”作为战略目标和治国方略,在《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中加以规定。这是对邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的实际运用和新发展,必将进一步促进我国政治制度和法律制度的改革和完善。

我们今天提出的依法治国,是人民的依法治国,与资本主义的依法治国有本质区别。正如江泽民同志所说:依法治国,“就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务。”<sup>①</sup>这是人类历史上其他性质的依法治国和法治国家所无法比拟的。不过,对于我们来说,依法治国又是一项艰巨的历史工程。邓小平同志指出:“我们这个国家有几千年封建社会的历史,缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。”<sup>②</sup>“旧中国留给我们的,封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制很不完备,也很不受重视”。<sup>③</sup>这就是说,我们实现依法治国,虽然有强烈的客观要求和坚定的信心,但我们国家这方面的基础还不是很坚固。正因如此,实现这一目标不可能毕其功于一役,必然要经历一场深刻的改革,经历一个充满改革的历史过程。在历史上,任何一场改革都是以更新观念

为前提,实现依法治国当然也不会例外。更新观念就必须:

## 一、要树立法律具有极大权威、法律至上的观念

法律有极大的权威,法律至上,作为近代意义上的一种思想价值观念,是在资产阶级革命时期反对封建君主专制制度过程中提出的。虽然资产阶级思想家和他们的政治领袖当时只作为团结本阶级和动员广大人民起来反对封建统治的口号,并且在资产阶级革命胜利后很长时间并未切实将它付诸实践。但是,由于这个口号本身的科学性、合理性,使它的精神内涵和基本原则超越了提出者的阶级局限,成为全人类共同文化发展的结晶。正因为如此,它不仅是现代资本主义民主国家正在实行的原则或力争实现的一个重要目标,而且也应是我們依法治国、建设社会主义法制国家的准则。有人担心提“至上”是否太绝对了。其实“至上”和“极大”是一个意思,无非是说法律的地位崇高。一个国家,一个民族,一个社会,甚至一个社区,为了稳定和发展,为了安居乐业,都需要秩序和权威,需要最大、最高的权威。这个权威是什么?只能是法律。只有法律最稳定、最可靠。历史证明,治理国家不坚持法律权威至上,就必然是这样那样的君主至上,这样那样的领袖至上。如是,民族的命运,国家的兴衰,事业的成败,就必然以当权者个人的品德、才能和经验为转移。这种连中国古代法家学者都批评的“人治”,对

于现代国家,有可能带来难以想象的灾难,极其危险。

我国的社会主义法律是在中国共产党领导下,通过人民民主选出的国家权力机关制定的反映全体人民的意志和要求、反映社会发展客观规律的行为规范。如果它还不具有极大权威,什么权威还比它更大!如果它不至高无上,什么还至高无上!有人说法律可能被废除或修改,怎么还可能至高无上?废除的法律将会以新的法律代替;修改后的法律仍然是法律,何况法律的废除或修改也必须通过国家权力机关依法进行。至于有关“权大还是法大”的争论,只不过是现实生活中不正常现象的反映,理论上应该是十分清楚的。在法治国家,权力与法律是不分离的。人民以民主形式创制法律;行政、司法依法办事,依法行使权力。国家的一切权力来源于人民,属于人民。权力如非法律赋予,就是法外特权。依照我国法律规定,一切党派、机关和个人都必须受法律约束,在法律范围内活动,不能超越法律之外,更不能凌驾法律之上。邓小平同志说:“公民在法律和制度面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务,谁也不能占便宜,谁也不能犯法。不管谁犯了法,都要由公安机关依法侦查,司法机关依法办理,任何人不得干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。”<sup>④</sup>这话非常对。对于一切违反法律的行为,无论是普通公民或国家领导人,无论其地位多高,资格多老,功劳多大,都必须受法律追究。法律的极大权威,法律的至高无上地位是在实践中树立的。只有在行动中,而不仅只是在言论上认真依法办事,法律的崇高权威才能逐步树立。也只有如此,才能谈得上依法治国,才能谈得上建设社会主义法制国家。

## 二、要树立正确的权利与权力、权利与义务的观念

树立正确的权利与权力、权利与义务观念,是建设法治国家必备的思想条件。从根本上说,权利是人所共有的不可剥夺的。在剥削阶级社会,人民的权利全部或部分被剥夺了,之

后,通过斗争、革命又全部或部分夺回了。夺回的是人民固有而失去的,不是任何人恩赐的。这才是真正的历史唯物主义观念。我国宪法关于“中华人民共和国一切权力属于人民”的规定,既阐明了中国人民权利的本源,又赋予权利以法律保障,还揭示了权利与权力的关系。权力是人民授予的。人民是国家的主人,是国家权力的主体。一切国家机关及其工作人员都是人民的公仆。他们受人民之托行使权力。对权力要加以监督和制约,严禁滥用。有一种颇有影响的说法:对于公民,法不禁止即自由;对于官员,法未授予即禁止。从人权保障说,这种理论有其道理。但对一个社会来说,这种说法又不够严谨。除了遵守法律,公民还应遵守道德。按职业道德的要求,官员对于职务之外的事务也应见义勇为,只是不得滥用权力。我们国家封建专制统治的历史很长,在官与民的关系方面,“臣民”、“子民”和“父母官”的观念很深,加上官员在公共事务中以管理者的身份来支配人和物等等因素,事物的本质常常被假象所掩盖。现实生活中,权利与权力的关系,官与民的关系,往往被倒置,以致于权力侵害权利的现象屡见不鲜,实为依法治国,建设社会主义法制国家之大忌。

此外,还要树立正确的权利与义务观念。权利与义务是统一的。在我们社会主义国家,不允许只享受权利而不尽义务,也不允许只尽义务而不享受权利。关于公民的权利和义务,我国宪法设专章作了明确规定。但在实践中,无论在立法、执法或司法中,往往对二者的关系处理得不好。当强调权利保护时,往往忽视应尽的义务;当强调义务时,又往往忽视应有的权利。在现实生活中,不尽义务和侵犯权利的现象都存在,而有的甚至发生在同一个人身上。但问题出得最多的是对权利的侵犯。这不能不说是与某些干部思想深处轻公民权利重公民义务的观念有关。应当认识,人民的权利不仅是固有的,而且也是根本的。我们党和国家机关的宗旨是为人民服务,我们的一切行动一定要以维护和保障人民的权利为出发点和归

宿。树立了这样的观念，依法治国才有坚实的思想基础。

### 三、要树立依法治理的观念

单纯靠命令来指挥国家机器运转，这是缺乏民主和实行“人治”的特征。我们许多干部只习惯于按长官意志办事，而不必努力学习有关本部门和本职务相关的法律和规章（实际上当时除计划之外的法律和规章也不多）。有的人即使知道长官的指示和意见错了，也照办不误。这种现象在许多部门和单位至今仍频频可见。传统的惯性力是巨大的。现在，实现依法治国，建设社会主义法制国家，要求我们的干部从主要靠命令和指令办事向依法治理转变，这对于国家机关及其工作人员绝非易事，需要作长期艰苦努力。当然，提倡依法治理，不是一概排斥行政命令，而是要求行政命令符合法律规定。对于行政机关、企事业单位的命令和规章是否符合国家法律，上级机关及其工作人员和下级机关及其工作人员都有监督的权力（权利）和义务。此外，依法治国和依法治理，是把法律作为人人必须遵守的普遍规范。这就是说，治人者和治于人者都必须守法。那种把法律曲解为仅仅是治理别人的手段，一部分人置身于法律之外，甚至凌驾于法律之上的观念是错误的。那样，依法治理将会形成一部分人治另一部分人，上级治下级，官治民，最后形成我治你和他的法律专制。这是对依法治理的曲解，与社会主义法治国家的本质相违背，必须在大规模开展依法治理开始时就予注意。

### 四、提高道德水准，增强守法自觉性

依法治国，建设法治国家，是全体公民，包括国家领导人、广大干部和人民群众的千秋大业。正如前面谈到的，实现这一目标不仅要求有正确的指导方针，完善的法制和高素质的执法、司法干部队伍，而且还要求增强全体公民守法的自觉性。为此，就要加强社会主义精神文明建设，提高广大干部和人民群众的道德水准。

所谓道德，是人们关于善与恶、公正与偏私、诚实与虚伪、荣誉与耻辱、正义与非正义等观念及同这些观念相应的、由社会舆论和人们的信念来实现的行为规范总称。在阶级社会，不同阶级有不同的道德，统治阶级总是利用自己掌握的国家权力，千方百计地将本阶级的道德变为整个社会的道德，强制人们遵循。在中国封建社会对所谓“三纲”、“五常”等本属于道德的规范，公然以法律手段加以维持，就是很突出的实例。在我国社会主义条件下，社会主义道德与法律是同一社会经济基础的上层建筑。二者本质相同，目标一致，有紧密的联系。应该说，道德是法治的基础，实行法治又有利于维护良好的道德。为了实现广大干部和人民群众执法、守法的自觉性，必须提高全社会的道德水准。

道德可分为公共道德和职业道德。公共道德是社会上所有的人都应遵守的道德；职业道德按职业的不同而显现不同特点，又分为各种职业道德。职业道德是从事某种职业的人所应遵守的。工人、农民、国家工作人员、公职人员和一切公民都要遵守社会公德和职业道德，接受良知和舆论的约束。在实践中我们发现，有良好道德的人必然会自觉遵守法律；而不违法的人，不见得都有良好道德。有的甚至还道德败坏。所以，依法治国，建设社会主义法制国家，必须提高全民的道德水准，不然，即使一部分人不遵守公共道德，不遵守职业道德，总找机会钻法律的空子，在法律和道德之间打擦边球，公务人员不可能勤政、廉政，公职人员不可能尽职、尽责，良好的社会风尚难以形成，结果是社会秩序也难以维持。我国有悠久的历史传统文化，号称礼义之邦，提高道德水准，要注意吸取中华民族的优良传统，如尽忠报国、忧国忧民、忠于职守、廉洁奉公、严于律己、宽以待人、敬老爱幼、尊师重教、助人为乐、诚实守信、勤俭持家、睦邻相处，等等。对于西方文化，要择其善者而效之；不可崇拜迷信，不可一概照搬。提高道德水准，主要靠诱导、教育，对于违反公共道德的行为可给予舆论压力，对于违反职业道德

的行为,也可以视情节予以纪律处分,但不要予以法律惩治,否则欲速不达,还会扩大打击面,招致国家法制的破坏。

江泽民同志指出:“一种观念的树立,一种意识的培养,需要一个相当长的过程。”<sup>⑤</sup>树立依法治国、法治国家的观念更是如此。所以他说:“必须坚持不懈地做好法制宣传工作”,“要充分认识到法制宣传教育的长期性和艰巨性。”<sup>⑥</sup>十多年来,我国进行的“一五”普法教育和“二五”普法教育,以波澜壮阔的规模在全国开展,取得了很大成绩,在此基础上即将进行的“三五”普法宣传,会使广大干部和群众的法律素质有一个新的提高。从实践经验看,为了搞好法律宣传教育,真正达到更新观念的目的,必须注意以下几点:

第一,要把法律宣传教育,作为对全体公民的基础教育。中央连续举办法制讲座,为各级干部和全国人民树立了良好榜样,应当把这种讲座坚持下去,在中央和地方各级党政机构、各个系统、各个行业普及开来。此外,邓小平同志曾指出:“法制教育要从娃娃开始,中小学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。”<sup>⑦</sup>从小培养孩子法律意识,学校设立法律知识课程,教育孩子遵守法律,学会用法律保护自己的权利,一直持续到大学。这是百年树人的大事。一些外国已经实行,我们不妨也通过试行,取得经验以建立制度,在全国范围实行。

第二,要做好宣传教育和方案,并根据不同对象选择、编写好教材。一般说,宪法应是基本教材,然后根据不同情况和需要选择有关教材,如“三五”普法,就应选择有关依法治国、依法治理的有关材料,以提高广大干部、广大群众的法律意识和法治观念,自觉遵守法律,自觉依法决策,依法行政,依法维护国家利益,依法维护自身利益。教材的形式可以多种多样,类似《三字经》,深入浅出,容易理解和记忆,为广大群众喜闻乐见。此外,对于不同职业的人员,要进行有关职业的法律教育,将学与用结合起来。

第三,要注意言教,更要注意身教。这里有三层意思:一是宣讲法律的人,不仅要挑选法律专业知识高、能说会道的人,还应注意他的品德,注意他是否是遵纪守法的表率。如果其本人道德败坏,违法乱纪,甚至腐化堕落,尽管他能口若悬河,对法律可以倒背如流,只要他上讲台一站,这堂法制课就彻底失败了。二是要在党的领导下,举国上下共同造成一种环境,包括家庭环境、学校环境、社会环境。在这方面,父母、学校领导、教师、官员和公务人员等均负有重要责任,均应作出榜样,担任行政领导职务的官员,尤应如此。这样,我们的法制宣传教育才能收到预期的效果。三是注意通过执法和司法、裁定、判决活动进行法制宣传教育。乍看起来,各种诉讼案件很多,但具体到一个村、镇和街区为数却有限。纠纷一旦发生,众人关注。整个处理过程,尤其是最后的裁定、判决,都是宣传教育。依法办事、裁定公正的是正面宣传,起好的影响;适用法律不当、有失偏颇的会产生负面影响;徇私枉法、放纵犯罪的,则引发相反的效果。所以,审判一定要严格执法,依法办事,一定要公正,经得起检验。很长时期以来,执法和司法机关对许多案件的裁定和判决书,只宣布结果,而不说明裁定和判决的理由。有人戏言“不讲道理”,可能有些刻薄,但却是事实,应当注意改进。依法办事,并说明裁定和判决的理由,不仅可以取得良好的宣传效果,使广大干部群众受到法制教育,而且可以把审判置于广大人民群众监督之下,有利于提高执法和司法水平,取信于民。

(作者是中国社会科学院法学研究所、政治学研究所所长,研究员,“依法治国”课题组成员)

## 注

①⑤⑥江泽民:《依法治国保障国家的长治久安》,1996年2月9日《人民日报》。

②③④《邓小平文选》第二卷,第348、332、332页。

⑦《邓小平文选》第三卷,第163页。