

## 在“十六大”精神指引下谱写宪政新篇章

李步云 柳志伟

**【内容摘要】** 政治文明,包括民主、法治、人权在内,是人们享受幸福生活不可缺少的重要内容,将其作为独立的文明形态,有利于提高民主与法治的价值和地位。“十六大”报告在尊重和保障人权方面,提出了许多新思想、新举措。完善保护私人财产的法律制度意义重大。推进司法体制改革的关键是保证司法独立。

**【关键词】** 求实创新 政治文明 民主 法治 人权

中国共产党作为执政党,它的“十六大”报告无疑会对中国今后一个时期里的社会生活产生广泛而深刻的影响。本文试图对这一报告中的若干新的重要观点和政策可能对未来中国宪政(其基本要素是民主、法治、人权)发展的促进作用,谈一些看法。

### 第一,关于求实创新的思想路线

邓小平理论在思想路线上的基本点是“解放思想、实事求是”。“十六大”报告的新贡献,主要是:“与时俱进、开拓创新”。报告说:“我们一定要适应实践的发展,以实践来检验一切。自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,从对马克思列宁主义的错误和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来。”报告在谈到“不断开拓促进先进生产力和先进文化的发展”时指出:“发展必须坚持和深化改革。一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破,一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变,一切影响发展的体制弊端都要坚决革除。”我国的宪政建设也应当贯彻这一精神。同经济文化建设相比,发展民主、健全法治,保障人权,要贯彻求实创新的思想路线与方法,所遇阻力和困难会更大,但舍此别无他途。一部中外法学发展史证明,任何一种先进的思想理论的出现,固然有其时代的背景和需要,但出同思想家们进步的哲学观念分不开。建国以来,法学界曾深受教条主义之害。十一届三中全会后,情况有了根本性改变。但直到今天,研究方法上的土教条、洋教条、老教条、新教条,还时有所见。对马克思列宁主义作僵化的理解,认为领袖人物说的话句句是真理,是土教条。对西方一些学者的观点不加分析,顶礼膜拜;或喜欢把自己说不清,别人也看不懂的某些词汇当作新概念、新理论,是洋教条。当然,正确的思想路线的贯彻执行,同时也要求民主、法治与人权的进步与发展。在这方面,不搞个人迷信,个人崇拜;实行“法不禁止即自由”和“真理面前人人平等”的原则,充分保障公民的科学研究自由与言论、新闻、出版自由,是极为重要的。我们既要尊重并坚持人类所共同发现与创造、并经实践反复证明是正确和进步的、符合人类理性和基本价值的概念、理论、原理和原则,又要将它们与中国的现实生活与社会条件、同十三亿人的思想实际与工作实践相结合,寻求其实现的形式与途径;同时还要从中国的实践中发现新规律,创造新经验,形成新理论,为人类共同创造与拥有的思想宝库作出自己的贡献。“十六大”报告通篇贯穿着求实创新的指导思想,将对我国宪政领域的观念更新和制度变革,产生重要影响。

## 第二,关于全面建设小康社会的奋斗目标

确立全面建设小康社会的奋斗目标是“十六大”报告一大亮点,是统领全局的一个概念和战略决策。今后,它对动员与组织全党和全国人民为实现这一奋斗目标而努力,将起很大作用。这一奋斗目标的提出,有两个基本精神:一是报告所说,“全面建设小康社会,最根本的是坚持以经济建设为中心,不断解放和发展社会生产力。”二是“全面建设小康社会的目标,是中国特色社会主义经济、政治、文化全面的发展”。这两条对中国未来宪政的发展都会产生积极影响。首先,社会生产力的发展是人类社会发展的最终决定力量。恩格斯曾说,马克思一生有两大贡献,其一就是发现与创立了唯物史观。因为“人首先要吃饭穿衣,然后才能去从事政治文化生活”。物质生活水平的提高是人类生活的第一需要,生存权是首要人权;而经济的发展又是政治文化发展的基础,是民主与法治赖以建立与完善的社会条件。从长远的观点看问题,坚持以经济建设为中心,不断解放和发展生产力,将为我国宪政的不断进步和最终实现,提供强大的推动力量。其次,将“社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。……”作为全面建设小康社会的重要内容,其理论与实践意义在于,一是它明确昭示,以高度民主作为基础,以人权的彻底实现为目的,以一系列法治法则为主要内容的法治国家的建设是一个过程,它不是我国现实生活中已经存在的,而是需要我們通过努力奋斗去争取和实现的目标。对我国现在的民主、法治、人权的发展水平评价过高,是丝毫没有好处的。同时,它也从一个角度清楚表明,民主与法制不单纯只是手段,它们同时也是目的,是我们需要为之努力争取的一种人们过幸福生活的一个方面的重要内容。这对那些坚持认为民主与法制仅仅只是手段的观点,无疑是一种否定。

## 第三,关于“政治文明”的科学概念

“十六大”报告反指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标”。“全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面,就是要在中国共产党的领导下,发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化,不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,推进中华民族的伟大复兴”。政治文明是在这次报告中提出的一个新概念。这一新概念的提出,有一个发展过程。在很长一个时期里,人们都把民主与法制看作精神文明的一个组成部分。1994年,党的十四届六中全会通过的关于精神文明建设的决定,开始有了改变。这一决定说:所谓精神文明主要是指:“思想道德建设和教育科学文化建设。”它暗含有这样的意思:民主思想和法制观念是属于精神文明的范畴,但民主制度和法律制度这些不是存在于人们头脑中的东西,就另当别论了。1996年前后,一些学者在给中央领导机构讲法制课的时候,已经提出了包括民主与法制在内的“制度文明”的概念,而同物质文明和精神文明并列。同时,一些学者和中央有的领导人已经将依法治国提高到“人类社会文明的重要标志”来认识。党的“十五大”报告在谈到三大任务时提出:社会主义经济相当于物质文明,社会主义文化相当于精神文明,它没有说社会主义政治是属于什么文明,但已将它排除在精神文明的

---

李步云:《依法治国,建设社会主义法治国家》,《中共中央法制讲座汇编》,法律出版社1998年版,第142页。

李步云:《依法治国的理论根据和重要意义》,《走向法治》,湖南人民出版社1998年版,第144页。又见江泽民讲话:《依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志》,《人民日报》,1996年2月9日。

范畴之外。这次“十六大”提出“政治文明”是党在思想理论上的一个重要发展。广义上的政治文明包括民主、法治、人权在内。民主是相对专制而言。专制政治奉行“主权在君”、“朕即国家”的原则,国家大事一个人说了算。人民群众都被当作工具使用,老百姓不敢对独裁者说个不字,这当然是不文明的。民主政治奉行“主权在民”原则,人民是国家的主人,政府是人民的公仆,国家的一切活动以保障人民过幸福生活为依归,当然是文明的。法治的对立物是人治。国家的治理,全靠一、两个人依照他个人的道德观念、政治判断、注意力以至情感、好恶、私利来决定,自然是不文明的。国家完全依照一整套集中多数人的智慧、体现广大人民的利益,符合事物规律、反映时代精神的明确、具体、公布周知、且上下一体遵行的法律、法规来治理,当然是文明的。人权是相对于王权、特权和人民无权而言。人民的政治、经济和文化权益是否能得到切实尊重和保障,无疑也是判断一个社会是否文明的根本性标志。党的“十六大”报告提出“政治文明”这一新概念具有以下重要意义:一是有利于改变不少人把民主、法制仅仅看作是手段的错误观念,而将其视为社会有无文明或文明程度高低的重要标志,因而它们不仅是发展经济与文化的手段,而且首先是目的,是人们享受幸福生活必不可少的重要内容。二是将民主与法制从精神文明的范畴与概念中分离出来,成为同物质文明与精神文明并列的独立的文明形态,有利于提高民主与法制的价值和地位。

#### 第四,关于尊重和保障人权

虽然不少人都说“人权是资产阶级口号”的时期已成过去,“保障人权是社会主义应有之义”的观念已开始深入人心,但是,现今许多政府官员对“人权”两字仍然感到十分陌生和敏感;某些地区和部门在宣传上和行动上仍然存在讳莫如深、甚至谈虎色变的情况,也是不争的事实。继党的十五大报告之后,“十六大”报告又一次明确宣示要“尊重和保障人权”,不能不具有重要意义。实际上,这次的报告在人权保障问题上还是有重大进展,主要是提出了许多新思想、新举措。其一就是要切实公民的知情权。例如,提出要“认真推行政务公开制度”,要推行电子政务,行政管理要“公正透明”;在干部人事制度改革中,要“扩大党员和群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权”;为了改革和完善决策机制,要“建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度”;在谈到扩大基层民主时,强调要“完善公开办事制度”,等等。这些政策和举措,势必为现在正在逐步推行的政务公开、审判公开、检务公开、立法公开以及村务公开等注入新的动力。应当看到,在今天中国具体国情的条件下,切实保障公民的知情权,全面建立有效的信息公开制度,对于建设民主政治、实现依法治国,加强人权保障,都具有至关重要的作用。因为,信息公开是人民当家作为的根本要求,是公民行使监督权的基本前提,是政府科学决策的重要方式,是市场经济合理运行的可靠保障,是实行对外开放的必备条件,是公民保护自身权利的最好途径,也是防止国家权力腐败的一副良药。当前,在我国建立信息公开制度,机遇和困难同在。经济全球化的形成,信息网络时代的到来,保障人权呼声的高涨,人民政治觉悟的提高,汇成了一股要求信息自由和保障公民知情权的不可阻挡的潮流。但是这一权利与自由的完全实现,还需要经历一个过程,还有赖于我国民主政治的进一步发展,法治国家的逐渐形成,领导层人权观念的切实进步,以及社会经济文化水平的更加提高。但是,很多事情并非不能而是为也。关键问题还是人的因素在起作用。目前需要也可能采取的具体步骤,一是尽快制定与通过现正在酝酿与准备的“政府信息公开法”;二是很快建立起人们盼望已久的违宪审查制度,运用宪法的权威,促进信息自由立法与实践的进步。在人民当家作主的社会里,知情

权首先是一项应然权利。即使宪法没有对信息自由作出明确规定,我们也可以通过“权利推定”来确认它是一项宪法权。在“十六大”精神的指导和鼓舞下,通过各级领导机构自上而下的安排,通过学术界、舆论界等自下而上的推动,我们可望近几年在保障公民知情权的问题上取得重要进步,从而为我国宪政建设的艰难历程,书写出光辉一页。

## 第五,关于完善保护私人财产的法律制度

党的“十六大”报告指出:“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入,都应该得到保护。”要“完善保护私人财产的法律制度。”这是一个新的内容,在以往党的纲领性文件中从来没有作过这样明确的规定。这一规定具有十分重大的意义。第一,私人财产权是一项重要的人权,是人们过幸福生活的物质基础,也是人们享有受教育权等其他权利的条件;私人财产得不到法律保护,就没有健全的人格。第二,私人财产得到法律有效保护同公民个人享有充分的自由与平等也密切相关。因为个人只有能够自由地支配自己的财产才能平等地在社会各领域同他人缔结契约。同时,私人财产权得到确认和发展也是公民民主意识和权利意识得以确立与发展的重要条件。第三,有利于消除人们的种种疑虑,鼓励民间投资,充分发挥个体、私营等非公有制经济在促进经济增长,扩大就业和活跃市场等方面的重要作用。第四,同单一的公有制经济必然导致计划经济相反,以公有制为主体,多种所有制经济并存,是社会主义市场经济赖以存在与有效运行的基础,是各种所有制经济有市场竞争中发挥各自优势,相互促进和共同发展的重要条件。第五,私人财产权得到有效保护,也是公民个人摆脱对国家的依附,而成为独立的“社会人”的基本条件,是公民社会得以形成与发展的基础,从而也是具有宪政品格的良好的政治国家建立和发展的基础。第六,1949年建国以来,私人财产权一再遭受剥夺或侵害的历史表明,它同一国的民主、法治与人权的状况如何,有着不可分离的密切关系。在我国,从私法,特别是民法的角度研究私人财产权的保护比较多,比较深入。但从公法角度进行研究则相当薄弱。“十六大”报告有关这一问题的明确规定,不仅为当前正在制定的民法典提供了政策指导,更为从行政法和宪法的角度和领域研究这一问题提出了任务与开辟了广阔的研究前景。从公法上研究这一问题的核心是私人财产权与国家公权力的关系问题,包括国家对私人财产的合理限制,征用的具体界限与补偿措施,以及国家不当侵害的内容,方式及其补救办法等等。1999年修宪时,不少学者曾建议将私人财产的保护写入宪法,但未被采纳。宪法学界应当以“十六大”报告为契机,作出充分研究与论证,争取早日将保护私人财产写进宪法。宪法作出规定后,就可以以此来规范政府的行为,进而在整个法律体系中形成一套保护私人财产权利的法律规则。

## 第六,关于推进司法体制改革

党的十六大报告这次是以“推进司法体制改革”作为总的黑字标题,来概括党的有关我国司法工作的一系列方针、政策。这本身就充分说明,党中央这一重要领域也是高举改革的旗帜,决心将司法工作推进到一个新的发展阶段。在报告中不乏新的重要的观念和举措。例如,报告说,“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。”这就明确地肯定了司法工作最根本的价值追求应当是公平和正义。最高人民法院院长肖扬曾提出,21世纪人民法院审判工作的主题是“正义与效率”,并为此举办了一次规模很大的国际研讨会。然而人们的看法很不一致。有人主张正义与效率并重;甚至还有少数人主张“效率优先”。在经济领域,党的方针是“效率优先,兼顾公平”,这项方针符合中国的具体国情,特别是长期以来实行的那种绝对平均主义的思维模式

与制度安排,也符合生产与分配领域的一般规律——“只有先把饼做大,家庭每个成员所平均分到的那一份才会大”,才不会出现贫穷的社会主义。但是司法工作与此根本不同。由其工作性质所决定,它必须把公平与正义放在首位,尽管“迟来的正义不是正义”有它一定的道理,但是它总比“早到的不公平、非正义”要好得多。这个简单的道理,是广大老百姓都能理解和接受的。强调“在全社会实现公平和正义”是司法工作的根本价值准则,在今天我国的司法实践中有很重要指导意义。新中国成立以来,在我们某些地区和单位一直有重效率、轻公平的倾向。20多年来实行的“严打”方针,在我国特定的历史时期里虽然完全必要,而且后来也强调要“依法”从重从快,但这一政策在实际执行中,在少数地区或单位,还是存在一些很值得注意的问题。如为了显示“严打”政绩,而不顾实体法,特别是程序法的规定,出现过诸如“定指标”、“合署办公”和刑讯逼供等现象。因此,我们在依法“严打”的同时,坚持公平与正义是司法工作的根本价值这一指导思想,是十分必要的。

从司法“体制”改革的宏观角度看,最重要的应是如何实现司法独立。在这个问题上,“十六大”报告给予了足够的重视。报告明确指出,要“从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。”这里强调要从“制度”上去保障司法独立,无疑是正确的。尽管在与司法独立相关的许多理论上,人们的看法并不一致,诸如:西方的“三权分立”一无是处,还是有其合理的内核?权力分立与制衡本身只是目的,还主要是一种手段,无“姓资姓社”之分?我国的人民代表大会制度是“议行合一”,还是立法权、司法权和行政权由三个不同的机关分别行使,并非是集中在一个机关手里?如此等等,都有不同看法。就是“司法独立”一词的提法是否正确?还有人持否定态度。但是司法独立作为法治国家一个基本标志和民主政治一项重要内容,要想得到切实实现,关键还是要着重从制度上解决问题。我国的情况尤其如此。一是要处理好司法机关和同级党委、党的纪检机关、人大和政府的关系;二是要排除地方保护主义和部门保护主义的干扰。党的“十六大”报告对“改革和完善党的领导方式和执政方式”提出了不少重要原则和举措。其中有条是关键,包括:党组织要“坚持依法执政”;要“集中精力抓好大事,支持各方独立负责”。这两点都同保证司法独立密切相关。依法执政是“党组织要在宪法和法律范围内活动”这一重要原则的新的表述和概括,又强调了在执政党“执政”这一根本问题上要“依法”。审判权由法院行使,检察权由检察院行使。这在宪法上是规定得十分明确的。世界上所有现代法治国家都坚持这一重要原则,并认为它是法治国家必不可少的基本标志。因此,不能在法院和检察院之上还有某个机构或某个人可以最后决定某个案件该怎么判,某个人是否需要逮捕或提起公诉。如果这么做,当然就不是“依法执政”。党委“集中精力抓好大事”,不要什么事都管都干预,应按照法律规定的权限和程序,由人大、政府、司法机关独立地行使权力。这样做,对“党的领导”不会妨碍和削弱,只会促进和加强。再说,这些机构中都有自己的党组或党的委员会,它们有在自己的部门贯彻党中央的路线和政策的职责和任务,这也是“党的领导”。如果今后能够切实依照十六大报告提出的党委“集中精力抓好大事,支持各方独立负责”这一新的决策去做,“司法独立”有望真正实现。尽管司法机关同人大、政府的关系也很重要,但是各级党委如能切实尊重司法独立,在这方面作示范,其它问题的解决就好办得多了。

(作者单位:湖南大学法学院)

(责任编辑:王 申)

---

李步云、柳志伟:《司法独立的几个问题》,《法学研究》,2002年第3期。