

根据邓小平理论和党的十五大报告的基本思想,在我国建设社会主义法治国家,主要应具有以下一些原则和要求:

(一)要建立一个部门齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学和协调发展的完备的法律体系。这种法律应当充分体现社会主义的价值取向和现代法律的基本精神。

有法可依是依法治国的基础和前提。同时,法律还必须制定得好。好的标准,一是内容上的,二是形式上的。不好的法律可以对社会的发展和人民利益的维护起相反的作用。

从法的形式方面看,所

谓法的“部门齐全”是指,凡是社会生活需要法律作出规范和调整的领域,都应制定相应的法律、行政法规、地方性法规和各种规章,从而形成一张疏而不漏的法网,使各方面都能“有法可依”。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。”我国的立法任务还很繁重,要加快立法进程,填补法律空白。法的“结构严谨”是指法律部门彼此之间、法律效力等级之间、实体法与程序法之间,应做到成龙配套、界限分明、彼此衔接。例如,宪法的不少原则规定需要有法律、法规使其具体化和法律化,否则宪法的某些规定就会形同虚设,影响宪法的作用和权威。又如,从宪法、基本法律、法律和行政法规直到省、自治区、直辖市、省会市、国务院批准的较大市制定的地方性法规和政府规章,是一个法的效力等级体系,上位法与下位法的关系和界限必须清楚。这方面也有一些问题需要解决。省级地方性法规与部委规章哪个效力高?出现矛盾怎么办?看法就不一致。立法的划分也有这个问题,包括中央究竟有哪

些专属立法权,地方不能搞;哪些是中央与地方所共有?省级人大与省政府之间、全国人大和省级人大与它的常委会之间,其立法权的界限也不是很清楚。法的“内部和谐”是指法的各个部门、各种规范之间要和谐一致,前后左右不应彼此重复和相互矛盾。现在地方立法中相互攀比、重复立法的现象比较严重。有的实施细则几十条,新的内容只有几条。既浪费人力物力,也影响上位法的权威。应当是有几条规定几条,用一定形式加以公布就可以了。法律规定彼此之间相互矛盾的情况时有发生,我们也还缺乏一种监督机制来处理这种法律冲突。最高人民法院和最高人民检察院在法律适用中作过大量法律解释,起到了很好的作用。但由于法律解释制度过于原则,最高人民法院和最高人民检察院的个别解释存在有改变法律规定的情况,这是不得已而为之。法律都是比较概括的、原则的,而社会生活却是复杂、多变的,这就要求进一步完善和丰富我国的法律解释制度,特别是要落实宪法对全国人大常委会法律解释权的规定。法的“体例科学”是指法的名称要规范,以便执法与守法的人一看名称就知道它的效力等级;法的用语、法的公布与法的生效等也都需要进一步加以规范。法的“协调发展”是指法的体系是发展变化的,立法要做到同经济政治文化的发展、同制度改革的进程、同新的党的方针政策的制定和提出相协调、一致与和谐。以上这些问题主要应通过制定立法法、制定好立法长远规划和五年计划加以妥善地解决。

从法的内容方面看,应注意解决好两个问题。一是,我们的法律应当充分体现社会主义的

## 法治国家的

## 主要

## 原则和要求

——全国人大常委会法制讲座讲稿摘登

李步云

价值观念,要处理好各方面的利益关系。法是社会关系的调节器,它通过自身固有的规范、指引、统一、评价、预测、教育及惩戒等功能,来认可、调节种种社会关系,这是法的独特作用。任何社会关系实际上都是一种利益关系。兼顾国家、集体与个人的利益,并使其协调发展,是我们党的一贯主张,在我国立法实践中应充分贯彻落实。现在我国法律草案主要由主管部门负责进行初步的草拟,具有合理性,因为这些管理部门相对来说最熟悉情况,但往往也可能带上该部门的局限性,甚至演化为部门间管理权限的争夺,未能正确处理部门利益和整体利益的关系。可以考虑的解决办法是,一方面进一步建立健全法律工作综合部门,加重其责任,从宏观角度对法律草案进行审议,形成科学民主的协商、反馈、协作机制;另一方面要充分发扬民主,充分发挥各方面的积极作用,法的起草小组应有各方面的人士参加,有条件的还可以专门委托法律专家或其他方面专家组成小组负责法的起草。

二是,要处理好权利与义务、行使权力与保障权利的关系。法律关系是一种权利义务关系,在这个意义上说,法学也可以称为“权利之学”。从宪法所规定的公民基本权利与义务到各种实体法和程序法,特别是民法、商法和经济法为主要内容的市场经济法律体系,无不以权利的保障作为中心和出发点。党的十五大报告第一次将“尊重和保障人权”写在建国后党的纲领性文件上,具有重要的意义。权利与义务不可分,但是在两者的关系中,权利应处于主导地位。法的目的应当是为全人类谋利益。权利是目的,义务是手段,权利是义务存在的根据和意义,法律设定义务就在于保障人们的人身人格权利、经济社会文化权利、政治权利与自由。现代法的精神的一个重要内容应当是以权利的保障作为基础和中心环节。立法中,规定政府必要的管理、公民应尽的义务、权利行使的界限,都是必要的。但是立法的重心和它的基本出发点应当是保障权利。现在有些部门的立法并没有完全贯彻这一精神,如只强调公民(还有法人)应尽的义务,而不重视对他们的权利的

保障;只关注本部门职权的扩大,而不重视自身权力的监督和制约。

(二)社会主义法制应当建立在社会主义民主的基础上,要坚持社会主义法制的民主原则,实现民主的法制化与法制的民主化。

“民主的法制化”是指社会主义民主的各个方面,它的全部内容,都要运用法律加以确认和保障,使其具有稳定性、连续性和极大的权威性。民主制度的建设是一个发展过程,法律可以也应当为民主制度的改革服务。党政各级领导以及广大人民群众在实践中创造的民主的新的内容与新的形式,只有用法律和制度确认与固定下来,民主才能不断丰富和发展。民主的法律化、制度化包括两层含义、两种作用:法制对公民权利的确认,既保证它不受侵犯,也防止它被人们滥用;法律赋予各级领导人员以种种权力,既保证这种权力的充分行使,也限制他们的越权和对权力的滥用。

“法制的民主化”是指法律以及相关的立法、司法、执法等方面的制度,都要体现民主精神和原则。例如在立法中,需要调动中央和地方两个积极性;法律起草小组要有各方面人员包括专家参加;法律在起草过程中要广泛和反复征求各方面人士、利害相对人和群众的意见,举行必要的专家论证会、利害关系人的听证会;要让人大代表或常委会成员提前得到法律草案及各种资料以使他们有足够时间作审议法律草案的准备;审议法律草案时除小组会、联组会外,还要在全体会议上进行必要的和充分的辩论;修正案的提出和讨论、审议需要有具体的程序;省级(自治区除外)人大立法不能全由常委会通过而大会从不讨论制定地方性法规;规章的制定不能只是某一市长或副市长签字而不经领导集体讨论就公布生效,等等。所有这些都还有待进一步完善。最近李鹏同志反复强调立法要走群众路线,并提出重要法律草案应在报上公布,交全民讨论。这是一项重大原则和重大改革。民主立法既是社会主义的本质要求,也是科学立法、提高立法质量的保证。司法和执法中的民主原则,也都需要通过不断提高思

想认识和进行具体制度的改革逐步完善。

(三)要树立法律的极大权威,任何组织和个人都必须严格依法办事。

树立法律的权威,关键是切实有效地实施法律。法得不到严格执行和遵守,等于一张废纸。1997年12月25日,李鹏同志在全国政法工作会议上讲话时指出:“依法治国的关键是执法,难点和重点也是执法。”保证宪法和法律得到严格执行和遵守是一项系统工程,应抓住关键环节,实行综合治理。

1. 党的各级组织和各级领导人以及广大党员模范地遵守法律,严格依法办事,对维护法律的权威与尊严具有非常重要的作用。这是由我们党处于执政党的地位所决定的,也同我们党内不少同志过去不大重视依法办事的传统和习惯有关。“党要在宪法和法律范围内活动”这一根本原则,已经写进党章,其精神在现行宪法中也有明确规定。为了实现这一原则,需要在党的领导方式上作一些具体制度上的改革,总的原则应是贯彻江泽民同志所强调的进一步解决“以党代政”和“以党代法”的问题。例如,某些方面需要也可以由政府去办的事情,党的办事机构不宜越俎代庖。党根据新的形势和需要制定出新的政策后,要及时修改已过时的法律规定,避免新的政策同过时法律规定长期脱节。在制定法律过程中,应充分发扬民主,允许人民代表、党外人士和广大人民群众对党的政策提出某些补充和修改意见,使党的政策更加丰富和完善等。在这里,提高全党同志的认识是前提。邓小平同志在《党与抗日民主政权》一文中曾尖锐指出,我们绝不能像国民党那样搞“以党治国”,因为那“是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效的办法”。为此,他提出了三个基本观点,在今天仍有重大的现实指导意义。一是党的“真正的优势要表现在群众拥护上”,“把优势建筑在权力上是靠不住的”。要保持党在政治上的优势,关键要靠我们自己路线和政策的正确,从而得到人民的衷心拥护。二是不应把党的领导解释为“党权高于一切”,甚至“党员高于一切”;要避免“不细心地

去研究政策,忙于事务上的干涉政权,放松了政治领导”。三是办事不能“尚简单避复杂”,不能“以为一切问题只要党员占多数,一举手万事皆迎刃而解”。(《邓小平文选》第一卷,第10—12页)现在有些同志对搞差额选举忧心忡忡,实际上是没有必要的。

2. 政府依法行政是法治的重要环节,对维护法的权威和尊严意义重大。我国的法律约有百分之八十是需要行政机关执行和贯彻实施的。相对于立法和司法来说,行政具有自身的特点:它内容丰富,涉及的领域广阔,工作具有连续性,是国家与公民打交道最多的领域。行政机关实行首长负责制,行政权还具有主动性。为了适应迅速多变的客观现实,行政权的行使还具有快速性和灵活性的特点,法律的自由裁量权相对较大。因此,行政权必须受法律的规范和约束。依法行政应是我国行政机关的一项最根本的活动准则。现在行政立法实践已取得长足进步。今后,行政立法任务仍然很重,特别是行政程序方面的法规、规章的制定应优先考虑。但是,今后最根本的还是要采取各种综合性措施,包括加强内部和外部的监督机制,来保证行政机关能依法行政。实践证明,各级人大加强对依法行政的监督包括开展执法检查、实行执法责任制和错案追究制等,成效十分显著。这方面的工作有必要进一步规范化、程序化、制度化。

3. 完善民主监督制度。党的十五大报告对此已作了全面的系统的论述和规定。民主监督的主要目的是克服权力腐败,防止权力滥用。权力腐败与滥用是各种腐败现象的主要表现,也是其他腐败现象的重要根源。对国家权力的监督,主要有以下四种形式和渠道:①以国家法律监督国家权力,包括以法律明确规范与界定各种权力的内容和行使程序。②以国家权力监督国家权力,包括国家权力机关、检察机关和行政监察机关的监督。③以公民权利监督国家权力,包括公民的检举、揭发、控告和舆论工具的监督。④以社会权力监督国家权力,包括民主党派、工青妇、行业组织的监督。按照十五大报告的基本要求,进一步健全与完善民主监督体

系,加大其力度,是维护法律权威、保证法律切实实施的重要一环。

4. 要坚持法律面前人人平等。这是我国宪法的一项重要原则。我国现行的各项实体法和程序法也都贯彻和体现了这一原则。在经济政治文化各个领域以及在法律上实现真正的平等,是社会主义最基本的价值观念和理想追求;坚持这一原则,也是维护法律权威的重要条件。由于党和国家的高度重视,这一原则在我国现实生活中有力地反对了各种特权思想和特权人物,维护了公民的权益,充分显示了社会主义制度的优越性。但是由于历史传统及其他方面的原因,在实际生活中坚持“法律面前人人平等”原则,仍然是今后的一项重要任务。

(四)要进一步健全和完善司法体制和程序,切实保证案件审理的客观、公正、廉洁和高效。

党的十五大报告指出要“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。法治的一项重要原则是司法独立。这一原则已被现今各国宪法所普遍采用。这一原则的基本含义是,司法机关审理案件不受外界非法干扰,以保证案件审理的客观性和公正性,做到以事实为根据,以法律为准绳。目前,保证司法独立、公正需要解决的主要问题是:1、要正确处理好加强党的领导和坚持司法独立的关系。党对司法工作的领导主要是路线、方针、政策的领导,是配备干部,教育和监督司法干部严格依法办事,但不宜参与和干预具体案件的审理。1979年党中央的第64号文件已经决定取消党委审批案件的制度,但少数地方仍未贯彻执行。宪法明确规定,国家的审判权和检察权分别由审判机关和检察机关独立行使,应在实践中切实落实这一规定。2. 现在地方保护主义严重。一个可以考虑的建议是,成立跨省、市的地区法院,领导成员由全国人大任免,经费由国库开支,负责管辖某些跨省、市且标的巨大的案件。3. 切实执行宪法和三大诉讼法明确规定的公开审理案件的制度。将案件审理置于广大公民监督之下,是案件的审理达到客观、公正与廉洁的重要保证。“暗箱操作”很

难避免出现金钱案、关系案、人情案和外界非法干预。4. 切实健全与加强司法机关内部和外部的监督机制。各级人大是否可以监督个别具体案件?我个人认为,各级人大对极个别社会影响特别重大而又有一定根据表明案件存在重大问题的案件,可以组织专门的委员会或小组进行调查研究,向有关司法机关提出意见和建议,但不应对该案件作出最终决定,而仍应交由司法机关按法定程序或规定某种新的程序对案件作出最终处理。这是符合宪法精神的。

(五)建设现代法律文化,提高广大干部和民众的理论水平和法制观念,全面推进依法治国。

这是实现社会主义法治的重要内容和重要保证。自1985年以来,我国先后进行了“一五普法”、“二五普法”,现在“三五普法”正在全国全面推进。如此规模巨大的法律传播运动,在世界历史上是罕见的。我国人口有12亿。如果我们把这一工作坚持开展下去,再经过几个五年,广大干部和群众的法律意识将会发生根本变化,并为我国建设社会主义法治国家提供最广泛的群众思想基础和最美好的法律文化环境。

我国自1986年以来在普法教育基础上发展起来的“依法治国”活动,是一种很成功的实践,目前已在30个省、自治区、直辖市普遍推开。现在绝大部分省(市、区),由省(市、区)委作决定、人大作决议、政府作规划,比较系统地开展了依法治国工作。依法治国包括区域治理、行业治理和基层治理,内容涉及立法(还有行业与基层的建章立制)、执法、司法、护法(法律监督)、普法和社会治安综合治理等方面,是一个多层次、全方位的系统工程。现在它已经或正在超越“学法必须用法”的视角和把依法治国仅仅当作普法的一个环节的眼界,发展成为一个把依法治国方针和措施从中央推向各级地方、各行各业和所有基层单位的宏伟局面。这是党、人大和政府必须高度重视并下大力气加以推进的一项重要工作。在依法治国中,各级人大充分发挥“主导”作用,是一个新课题,有必要将这一工作制度化和规范化。

(作者为中国社会科学院法学所研究员)