

天子

法治与法制的区别

李步云 陈贵民

党的十五大报告第一次在党的纲领性文件中明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”这一治国方略和奋斗目标,具有非常重大的意义。在八届全国人大四次会议通过的重要文件上,这一根本方针和奋斗目标的提法是“依法治国,建设社会主义法制国家”。

“法制”与“法治”这两个概念,既有联系又有区别。其联系是建设社会主义法治国家,必须要有健全完备的社会主义法律制度,它是实行法治的一个重要条件。但是这两个概念又是有所区别的。其区别主要表现在以下三个方面:

一、“法制”与“法治”这两个概念的用法历来不同

“法制”一词,学术界虽然众说纷纭,但绝大多数人所认同的基本含义,是指法律和制度,或法律制度。也就是说“法制”是法律制度或法律和制度的简称。

我国古代的“法制”,由“法”(主要指刑事、行政等法律方面的规范)与“制”(侧重于典章制度)组合而成,即是指法律和制度。

建国后最早明确提出法制概念的是董必武同志。1957年3月17日,董必武同志在军事检察院检察长、军事法院院长会议上指出:“有人问,究竟什么叫法制?现在世界上对于法制的定义,还没有统一的确切的解释。我们望文思义,国家的法律和制度,就是法制。”^①他的这一理

解实际上得到了广泛的赞同和使用。我们认为还是把“法制”理解为“法律制度”的简称较为准确。所谓“健全法制”,即建立齐全完备的法律制度。而法律制度是相对于政治制度、经济制度、文化制度、军事制度等社会的各项基本制度而言的。然而“法治”,却从来都是相对于“人治”而言的。没有“人治”,就没有“法治”,反之亦然。古今中外,包括我们党内从来都是这么用的。

“人治”与“法治”是两种根本对立的治国理论、原则和方法。作为一种治国的理论,它们所回答的问题是:一个国家的长治久安和兴旺发达,究竟主要应当依靠建立一个完善的法律制度,还是应该寄希望于一两个贤明的政治领导人。这种争论由来已久。在古希腊,柏拉图主张“贤人”政治,是典型的“人治论”。与之相反,亚里士多德在西方第一次经典地论述了他的法治理论。我国的春秋战国时期,代表新兴地主阶级政治利益的法家主张法治,而代表没落奴隶主阶级政治利益的儒家则主张人治。建立在民主基础上的近现代意义上的法治,是资产阶级革命的产物。在西方,法治作为一种治国理论,反映在资产阶级启蒙思想家的著作中;作为一种社会实践,则体现为西方法治国家的一些制度和原则。比如,法律至上、主权在民、法律面前人人平等以及三权分立等。1780年的马萨诸塞州宪法就曾规定:该州实行三权分立,“旨在实现法治政府而非人治政府”。我国的近代思想家,从黄宗羲、梁启超到孙中山,都针对封建专制主义的“人治”,提出了实行法治的思想。如黄宗羲提出要以“天下之法”取代“一家之法”,“有治法而后有治人”;梁启超主张讲“法治主义”;孙中山更是提出了一系列属于近代的法治思想和原则。

在我们党和国家的历史上,对于法治问题的认识,曾经历过一个曲折的过程。延安时期,毛泽东同志在回答黄炎培关于共产党执政后如何跳出历史周期率的提问时,曾指出“这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^②

建国后到 1956 年,民主法制建设发展顺利,“法治”一词也还是使用的。但后来,“左”的指导思想与方针开始抬头并愈演愈烈,法治思想削弱,人治思想上升。1958 年 8 月在北戴河召开的协作区主任会议上,党和国家主要领导人在讲话中明显地表现出对法治的忽视。毛泽东说,法律这个东西没有也不行,但我们有我们这一套,还是马青天那一套好,调查研究,就地解决问题。毛泽东还说,不能靠法律治多数人。民法刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的,我也记不得。我们的各种规章制度,大多数、百分之九十是司局搞的,我们基本不靠那些,主要靠决议,开会,一年搞四次,不靠民法、刑法来维持秩序。人民代表大会、国务院开会有他们那一套,我们还是靠我们那一套。刘少奇提出,到底是法治还是人治?看来实际靠人,法律只能作为办事的参考。^③后来发展到“法治”被视为资产阶级的口号而加以摈弃,“法治”遂成为研究的禁区。

十一届三中全会以来,邓小平同志总结国际国内正反两方面的经验教训,就如何才能保证国家的长治久安和兴旺发达的问题发表了一系列精辟的见解和科学的论断,全面而深刻地阐述了他的法治思想。他在十一届三中全会的讲话中说:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^④在 1980 年《党和国家领导制度的改革》一文中,他指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法继续横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家也对他个人都造成了很大的不幸。”^⑤他还说,“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’

的十年浩劫,这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^⑥后来,邓小平同志在谈到中国政治体制改革需要解决的根本问题时曾提出,要“处理好法治和人治的关系”。^⑦邓小平同志这些精辟分析,归结到一点,就是只有实行法治,才能保证国家的长治久安和兴旺发达。邓小平同志还在不同场合和从不同角度一再反对和批判那种把国家的前途和命运寄托在一两个人的威望之上的人治思想。

以江泽民同志为核心的第三代领导人,也是在与“人治”相对立的意义上使用“法治”或依法治国这一概念。如江泽民同志在 1989 年 9 月 26 日的中外记者招待会上,曾郑重宣布和庄严承诺:“我们绝不能以党代政,也不能以党代法。这也是新闻界讲的究竟是人治还是法治的问题,我想我们一定要遵循法治的方针。”^⑧

二、“法制”与“法治”这两个概念的具体内涵有很大区别

“法制”,或称法律制度,通常是指一个国家的一套法律以及相关的各项制度,包括制定和实施法律的一整套制度如立法制度、司法制度等等。“法治”作为一种治国的理论,主张国家的长治久安和兴旺发达,关键的因素和条件不在领导人是否贤明,而在法律与制度的有无与好坏。这是法治这一概念的应有之义,是它的精髓。而“法制”这一概念并不涉及这个问题,这并不是法制这一概念的应有之义。同时法治是与人治相对的一整套治国的原则和方法,它有自己的系列具体内容和要求。一个国家有自己的一套法律和制度,如果不具有法治所要求的一套原则,那也只有法制而无法治。人们一般认为,法治包括这样一些原则或内容:(一)要有良好的法律。亚里士多德提出:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定的良好的法律。”^⑨它应该反映多数人的智慧,尤其重要的,它应是正义的法律。(二)法律要有极大的权

威。法律如果没有权威,那只能是掌权者个人的权威,他甚至可以以言废法,这显然与法治的本意相去甚远。潘恩指出:“在专制政府中国王便是法律,同样的,在自由国家中法律便应该成为国王。”^①戴雪关于法治的三项标准中的第一条即是:法律具有至尊性。(三)法律面前人人平等。亚里士多德提出实行法治以反对专横与特权:“一切政体都应订立法制……使执政和属官不能假借公职,营求私利”和“取得特殊的权力”。^②洛克指出:“国家的法律应该是不论贫富、不论权贵和庄稼人都一视同仁,并不因特殊情况而有出入。”^③我国古人更有“王子犯法与庶民同罪”的名言。

现在讲法治,还必然得包括这两项内容:(一)必须建立在民主基础之上。“人民主权”或“主权在民”是现代国家的一项基本原则,在人民与政府的关系上,“人民是主权者,政府是人民的创造物或所有物,社会服务人员是人民的公仆。”^④现代国家一般都通过“代议制”、“普选制”等来实现人民主权,并保障公民的各项权利。在经济制度方面,通过主体自主、平等竞争的市场经济来体现民主,创建民主的社会基础,在我国还通过社会主义公有制来保证民主的真实性,而社会主义市场经济被公认为是社会主义民主的经济基础。对法律自身来讲,从立法、执法和司法的各个环节都应该是民主的。尤其是立法,其内容必须实际地体现民主的精神和原则,为此立法程序也必须是民主的;执法过程应该强调相对人或公众参与;司法应坚持公开、辩护、回避等一整套民主原则。(二)要有分权,包括司法独立,建立完善的权力制约机制和监督制度,反对权力过分集中在少数人手里。孟德斯鸠认为,“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^⑤孙中山先生也提倡五权分立的以权力制约权力的原则,主张人民享有选举、罢免、创制、复决四大权利,以实现“以权利制约权力”。从某种意义上说,权力分立与对权力的制约是法治的支撑点,离开了这一点,极容易形成权力集中而置法律于不顾的人治局面。而司法机关依法独立行使审判权和

检察权显得尤其必要,因为法律的适用是由司法机关进行的。

以上这些法治原则,在邓小平的著作中,在党和国家的文件中,都依社会主义的理想与现代文明的精神,有精辟的和全面的论述。一个国家即使有法律制度,如果没有实现这些原则,也不是法治。

三、有法律制度不一定有法治

例如,蒋介石国民党统治的旧中国,有“六法全书”,但由于蒋介石搞个人独裁,法律不正义,法律之外有大量专横现象,因此只有法制而没有法治。希特勒德国也是这样,虽然它存在着名义上的法制,实质上却是搞法西斯独裁,而其法律又是不正义的。在本世纪三十年代,德国有一项法律规定“根据健全的大众感情认为应予惩罚”的任何行为都可作为犯罪予以惩罚。^⑥而臭名昭著的纽伦堡法,为了“保护”所谓的日耳曼人的高贵血统和荣誉,将矛头直接指向了其他种族,尤其是犹太人,剥夺了他们应该享有的最基本的人权。而二战后著名的纽伦堡审判,即将纳粹德国的“恶法”当作了审判的对象,从而恢复了人间的正义。^⑦有的同志说,我们不是有十六字方针吗?“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,提法已经很全面,因此法治的提法没有什么新的意义。我们认为十六字方针与法治的涵义相比,是远远不够的。不可否认,十六字方针对我国的法制建设起过很大作用,也含有法治的一些意义,比如要求做到法律比较齐全、严格依法办事等。但是这十六个字放在古代也大致是适用的。我们说现在倡导的应是现代法治。例如,我们应当有体现社会主义本质和时代精神的良好法律,法律应建立在民主的基础上,要贯彻分权制约的原理和体现司法独立,要充分保障人权等。因此,法治的涵义比十六字方针要丰富和深刻得多,包含了许多十六字方针所不曾包含的基本要求,因而是不可替代的。

提倡“法治”究竟有什么现实意义呢?它为什么会受到人们的普遍欢迎呢?我们说,提倡“法治”具有非常大的针对性,理由如下:(1)将国家的长治久安和兴旺发达寄托在少数人身

上,是我国过去民主与法制不健全的原因之一。倡导法治,反对人治,就是要树立一个指导思想,即保证国家的兴旺发达和长治久安,关键是要建立一整套良好的有权威的法律制度,而不能把希望主要寄托在一两个领导人的英明和威望上面。正如邓小平同志所说:“如果一个党、一个国家把希望寄托在一两个人的威望上,并不很健康。那样,只要这个人一有变动,就会出现不稳定。”^①“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面,是很不健康的,很危险的,不出事没问题,一出事就不可收拾。”^②(2)实行法治,就是要树立法律的权威,反对权大于法,反对个人说了算。权大于法,容易形成个人专制,容易使领导人的错误难于纠正,容易滋生腐败现象,从而使人民的权利和利益受损,导致法治的价值失落。所以明确倡导“法治”,反对人治,不仅具有现实意义,而且会得到人民群众的衷心拥护。

(作者分别是中国社科院法学所研究员、博士生)

注 释:

①《在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话》,《论社会主义民主法制》,人民出版社 1976 年版,第 153 页。

②黄炎培:《延安归来》。

③转引自《人民代表大会制度建设四十年》,全国人大常委会办公厅研究室编著,中国民主法制出版社 1991 年版,第 102 页。

④《解放思想实事求是,团结一致向前看》,《邓小平文选》第 2 卷,第 146 页。

⑤《邓小平文选》第 2 卷,第 333 页。

⑥《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第 2 卷,第 333 页。

⑦《邓小平文选》第 3 卷,第 177 页。

⑧《人民日报》1989 年 9 月 27 日。

⑨〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 199 页。

⑩〔美〕潘恩:《常识》,商务印书馆中译本,第 54 页。

⑪〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 269 页。

⑫〔英〕洛克:《政府论》下篇,第 58 页。

⑬〔法〕罗伯斯庇尔:《革命法制与审判》,《商务印书馆 1965 年版,第 138 页。

⑭〔法〕孟德斯鸠:《论法的精神》,上册,第 54 页。

⑮伯尔曼:《法律与革命:西方法律传统的形成》,中国大百科全书出版社 1993 年版,第 29 页。

⑯《公共论丛:经济民主与经济自由》,三联书店 1997 年 6 月版,第 94、95 页。

⑰《邓小平文选》第 3 卷,第 272—273 页。

⑱《邓小平文选》第 3 卷,第 311 页。

(上接 26 页)实施。执政党的重要任务之一,就是要深入持久地开展法制宣传教育,用法律宣传群众和组织群众,让广大群众知法、懂法、守法,掌握和运用法律武器,依法参加国家管理,维护自己的权益,尊重别人的权利,自觉同一切违法犯罪行为作坚决的斗争。

第四,加强法律监督关键在党。目前,一个以宪法为基础的社会主义市场经济法律体系框架大体形成,无法可依的状况得到根本改变。但是,法律的生命在于执行,在于对法律实施严格而有效的监督。在现实生活中,以言代法、以权压法、执法违法、徇私枉法等现象还严重存在,有法不依、执法不严、违法不究已成为我国法制建设的主要矛盾。实践证明,在市场经济条件下,执法更是一件非常艰巨复

杂的事情,经常会遇到来自各方面的阻力和干扰,如果没有党的坚强领导和大力支持,法律的全面正确实施是难以到位的。因此,必须依靠党的领导,排除执法中的各种干扰。更为重要的是,党还必须在加强监督工作中,努力健全和完善以党内监督为重点,以权力机关监督为中心,以检察监督为主体的法律监督体系。只有这样,才能保障社会主义法治的实现。

从上可见,依法治国是一项宏伟的系统工程,在整个工程中,党的领导始终处于核心地位,离开党的领导,依法治国就无从谈起。那种认为依法治国不需要加强党的领导,或者认为实行依法治国与加强党的领导有矛盾的想法,都是不对的。

(作者单位:湖南省人大内工委)