

跨世纪的目标: 依法治国, 建设社会主义法治国家

李步云 张志铭

“依法治国, 建设社会主义法治国家”是中国社会主义现代化进程中一个具有全局意义的跨世纪目标。本文对“十五大”报告明确指出这一宏伟目标的意义从若干方面进行了阐发。作者认为, 把“依法治国”作为治国方略, 是对科学社会主义理论的重大贡献, 是对中国本土社会主义实践经验和教训的基本总结; “依法治国”作为治国方略之所以能保障国家的长治久安, 不仅是因为法律的固有属性和独特规范功能, 更是因为这种属性和功能与现代市场经济和民主政治的需要内在契合; 从“法制国家”到“法治国家”虽仅一字之差, 却包含了认识上的质的飞跃; 建设有中国特色社会主义经济、政治和文化的“三大纲领”, 以及与之相适应的社会主义现代化国家富强、民主和文明的“三大目标”, 使得以民主政治和法治建设为基本构件的制度文明建设从精神文明范畴中凸现出来, 构成物质、制度和精神“三大文明”; 作者最后强调, 建设社会主义法治国家具有明确的价值取向, 它是尊重和保障人权的法治国家, 是民主的法治国家。

再过三年, 人类历史、中国的现代化进程就将迈入二十一世纪。在这世纪交替之际, 执政的中国共产党承前启后, 继往开来, 从不断推进政治体制改革, 建设社会主义民主政治的要求出发, 第一次在跨世纪的执政纲领——“十五大”报告中明确写上“依法治国, 建设社会主义法治国家”, 并将之作为党领导人民治理国家的基本方略和建设有中国特色社会主义的一个基本目标予以系统阐述, 这无疑具有重大意义。

依法治国: 治国的基本方略, 国家长治久安的重要保障

无产阶级在取得政权后采取什么方法治理国家才能做到长治久安? 法律在这方面的作用如何? 对于这类问题, 科学社会主义理论并没有给予具体回答, 国际共产主义运动也没有成功经验。列宁曾经说过, 无产阶级专政是无产阶级对资产阶级采用暴力来获得和维持的政权, 是不受任何法律约束的政权。虽然列宁后来认为在政权趋于巩固后, 要“提出加强革命法制这个坚定不移的口号”, 但由于各种原因, 他并没有明确提出依法治国、实行法治, 并没有解决领袖权威与法律权威的关系、执政党与国家的关系这两个政治体制的

《列宁全集》第 35 卷第 237 页。

《列宁全集》第 42 卷第 353 页。

基本问题, 因而也就未能防止他的后继者斯大林“严重破坏社会主义法制”(邓小平语)。可以说, 社会主义事业在苏联和东欧国家的夭折, 与政治体制方面累积的问题密切相关。

从中国共产党和共和国的历史看, 对于上述问题的认识和实践也有过一个曲折的历程。早在 1945 年, 毛泽东在延安回答民主人士黄炎培提出的共产党在执掌全国政权后怎样才能跳出人亡政息的历史“周期率”问题时, 就正确指出: “我们已经找到新路, 我们能跳出这周期率。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。”建国以后, 民主和法制建设一度有过长足的发展, 但六、七年后就由于国际(如匈牙利事件)国内的复杂原因, 由于“左”的指导思想和对毛泽东个人迷信的愈演愈烈, 而使民主和法制建设的良好势头急转直下, 最终酿成十年“文革”的历史性悲剧。显然, 毛泽东在建国后并没有把当初的正确认识转变为执政党的治国实践; 在这一过程中, 指导思想上奉行的是主观武断的“由大乱而大治”的“继续革命”理论, 以“阶级斗争为纲”处理各种社会矛盾, 建立和维护社会秩序, 把“人民当家作主”管理国家的方式与法制建设和法治截然对立起来(事实上, “法治”一直被作为资产阶级的专利而加以严厉批判, 法律虚无主义盛行), 以至发展到十年“文革”时期“砸烂公检法”, 搞所谓“大民主”、无法无天的大规模群众运动。

1978 年中国共产党的十一届三中全会以来, 邓小平总结了国际国内正反两方面的经验教训, 在不同场合、从不同角度反复批判了把一个党、一个国家的稳定和希望“寄托在一两个人的威望上”的人治思想, 不断强调要“认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制”, 要通过政治体制改革, “处理好法治和人治的关系, 处理好党和政府的关系”, 以此保证国家的长治久安, 防止“文革”悲剧重演。民主法制思想是邓小平理论的重要组成部分, 是他在治国的政治方略上对科学共产主义理论的重大贡献。近二十年来, 它一直指引着中国的民主和法制建设进程, 使中国社会逐步迈向民主政治和法治之路; 同时, 这一时期中国社会稳定、经济发展迅速又深刻证明, 只有处理好法治和人治的关系, 处理好执政党和国家的关系, 实行依法治国, 才能保证国家长治久安和兴旺发达。

以江泽民为核心的中国共产党第三代领导集体继承了邓小平的民主法制思想, 并在系统总结以往实践经验和前瞻今后中国社会发 展大势的基础上, 提出了“依法治国, 建设社会主义法治国家”的跨世纪目标, 明确把“依法治国”确定为治理国家的基本方略, 把“建设社会主义法治国家”确定为社会主义初级阶段基本纲领的重要组成部分, 作为政治体制改革的落脚点, 从而丰富和发展了邓小平民主法制思想。

“依法治国”作为治国的基本方略, 之所以能保障国家的长治久安, 不仅是因为法律的固有属性决定了它对国家和社会生活具有独特的规范功能, 更是因为法律的特殊属性和功能与现代社会的市场经济、民主政治的需要尤相契合。

如所周知, 法律是一种特殊的社会行为规范, 它由国家制定认可, 以权利义务为内容, 采取允许、命令和禁止的明确规范形式, 并由国家强制力保障实施。因此, 与伦理道德、风俗习惯、政令政策等其他社会规范相比, 法律具有或更具有普遍、明确、稳定和强制的特

参见黄炎培《延安归来》, 载《八十年来》, 文史资料出版社 1982 年版, 第 148 页。

参见《邓小平文选》第 2 卷第 333 页, 第 3 卷第 272-273, 311, 325 页。

《邓小平文选》第 2 卷第 348 页。

《邓小平文选》第 3 卷第 177 页。

性。同法律的这些特性相适应,法律对人们的行为起着独到的指引、统一、评价、预测、教育和惩戒作用,这些作用保证了国家和社会生活进程所必需的某种程度的一致性、连续性和确定性,从而满足人们对有秩序的社会生活的根本追求。中外古今的统治者虽然基于不同目的,在不同程度上运用法律,但普遍都把法律视为治国的“利器”;究其原因,皆在于此。当然,在看到法律对于社会秩序形成有巨大作用的同时,我们必须清楚地认识到,秩序概念涉及的是社会生活的外在形式而非社会生活的实质内容,秩序意在消除社会生活中的随意性,但还不足以形成令人满意的良好生活方式。而且,法律如果长期不能满足正义的要求,也就无法为社会提供长久的秩序和安宁。

市场经济是以市场为基础的经济运行方式和资源配置方式。由于与其他经济形态如自然经济、计划经济相比,市场经济具有自主、平等、竞争、诚信和统一的属性,法律作为具有普遍、明确、稳定和强制特性的行为规范,就成为市场经济正常运行和健康发展的必需。众多市场主体的资格需要法律加以确认,多元市场主体的自主平等地位需要法律加以保障,自由竞争的市场行为需要法律加以规范,公平的市场秩序、统一市场的形成需要法律加以疏通和维护,克服市场经济运行自发盲目的弊端所需要的宏观政策调控的客观性、科学性需要法律加以保证,市场经济顺利发展所必需的社会保障体系需要通过法律加以建立和完善。当代市场经济发达国家的实践经验表明,市场经济生长、发育和成熟的过程,也是法律在社会经济生活中作用不断扩大、法治化程度愈益提高的过程。因此,现代市场经济只能是法治经济。

现代民主政治是与市场经济相伴而来的一种政治形态。它是一种主权在民、民意至上的政治,是一种以人的权利和自由的实现为依归的政治,是一种以发达的程序设置为实现形式的政治。民主政治与法治具有天然的联系,因为,民意只有上升为国家法律,并且在法律具有至上权威的情况下,才能实现其在国家和社会生活中的主宰地位;民权只有用法律加以确认、界定和保障,才能从一种应然的形态转变为一种实然的形态;民主程序只有以法律程序的形式表现出来,才不至于因为可能被人们认为束手脚而随意加以逾越或废止。所以,民主政治只能是一种法治政治。

一字之差,质的飞跃:从“法制国家”到“法治国家”

中国共产党十一届三中全会以来,“发扬社会主义民主,健全社会主义法制”,以及“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,一直是指导和推动我国民主法制建设的基本提法。这些提法通俗易懂,言简意赅,如今已成为社会大众的日常话语,因此它们在中国法治化进程中不仅过去和现在意义重大,今后的价值也不容低估。1996年3月,基于我国在民主法制建设方面已经取得的巨大成就和今后社会发展的需要,八届全国人大四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》又令人瞩目地提出了“依法治国,建立社会主义法制国家”的奋斗目标和指导方针;去时不远,当中国共产党在其跨世纪执政纲领中明确提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标后,我们应该看到,其中一字之差包含着新的、更高层次的理论内涵和重大实践意义,反映了中国领导人在认

十年“文革”的悲剧充分说明,在国家和社会生活中,任何人的权利——上至国家主席下至普通百姓——如没有完备并具有至上权威的法律加以确认和保障,就根本靠不住。

识上的统一和重大提高。对此, 我们可以通过对“法制”和“法治”以及与它们各自相关概念的辨析加以阐发。

法制和法治是两个有重大区别的概念。

首先, 从约定俗成的意义上说, 法制和法治两个概念的用法历来不同。按照通常理解, 法制是法律制度的简称, 它是相对于政治制度、经济制度、文化制度以及其他各种制度而言的。法治则是与人治相对的一个概念: 主张法治意味着否定人治, 赞成人治则意味着反对法治。法治和人治被人们在对立的意义上加以使用, 在中外历史上已经存在了几千年。在古希腊, 柏拉图曾提出“贤人政治”的人治主张(晚年改为主张法治), 亚里士多德则针对“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利”这一问题, 提出了自己的法治主张, 并在西方历史上第一个系统地阐述了法治理论。中国春秋战国时期有儒法之争, 儒家主张人治(又称礼治、德治、心治), 认为“为政在人”, “人存政举, 人亡政息”; 法家主张法治, 提出“以法治国”, “君臣上下贵贱皆从法”。西方近代资产阶级革命时期的启蒙思想家如洛克、孟德斯鸠、卢梭、潘恩等, 针对封建君主专制主义的人治, 提出了以“天赋人权”、民主政治为基础的法治思想, 并阐述了法律权威至高无上、立法行政司法“三权分立”、法律面前人人平等等一系列基本的政治法律原则。中国在近代资本主义发展演变时期, 一些杰出的思想家政治家如黄宗羲、梁启超、孙中山等也倡导以民主政治和法治取代封建专制政治和人治, 并有过精辟论述。尤其值得注意的是, 在中国共产党的历任领导人中, 也同样是在与人治相对的意义运用法治一词。

其次, 法制和法治两个概念的基本内涵不同。法制的基本内涵是指法律以及与法律的制定和实施相关的各种制度(如立法制度、司法制度等)。法治的基本内涵内是与人治不同甚至对立的一种治国理论和治国方略或原则。作为一种治国理论, 法治和人治探讨的是一个国家长治久安、兴旺发达的关键所在的问题。“法治论”认为, 关键在于要有一套良好的法律制度, 并予以充分实施, 也即亚里士多德所说的“已成立的法律获得普遍的服从, 而大

如果我们把十一届三中全会以来中国的法治化进程划分为不同阶段, 那么可以这样说, “法制国家”的提出, 反映了这一进程以不断重视和强化法制在国家和社会生活中的地位和作用为特征的各量变阶段的极限, 而“法治国家”的提出, 则是在跨越这种量变极限后的质的飞跃。

例如, 孙中山说, “吾国昔为君主专制国家, 应人而治, 所谓一正君而天下定。数千年来, 只求正君之道, 不思长治之方”, 因而国家只能长期处于混乱。(《孙中山全集》第四卷第 285 页) 基于这一认识, 他提出了一系列法治原则, 其中包括“凡事都是应该由人民作主”, “用人民来做皇帝”(第九卷第 325 页) 的人民主权原则; “只有以人守法, 不可以法就人”(第四卷第 444 页) 的依法办事原则; 宪法和法律是“人民权利之保障书”(第五卷第 319 页) 的保障人权原则; 人民享有选举、罢免、创制和复决四大权利的“以权利制约权力”原则; “五权分立”的“以权力制约权力”原则, 等等。这些也是我们今天进行民主政治和法治国家建设的宝贵思想财富。

例如, 1958 年 8 月在北戴河召开的协作区主任会议上, 毛泽东说: 法律这东西没有也不行, 但我们有我们的一套, 还是马青天那一套好, 调查研究, 就地解决问题; 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, 我也记不得了; 我们各种规章制度, 百分之九十是司局搞的, 我们基本上不靠那些, 主要靠决议、开会, 一年搞四次, 不靠民法、刑法来维护秩序; 人民代表大会、国务院开会他们有他们那一套, 我们还是靠我们那一套。刘少奇插话说: 到底是人治还是法治? 看来实际靠人, 法律只能作为办事的参考。(参见全国人大常委会办公厅编著《人民代表大会制度建设四十年》, 中国民主法制出版社 1991 年版, 第 102 页) 邓小平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“处理好法治与人治的关系”。(《邓小平文选》第三卷第 177 页) 1989 年 9 月 26 日, 江泽民在中外记者招待会上也郑重宣布: “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问题, 我想我们一定要遵循法治的方针。”(《人民日报》1989 年 9 月 28 日)

家所服从的法律又应该本身是制定的良好的法律”；“人治论”却相反，认为关键在于国家领导人是不是贤明，是不是“哲学王”。主张法治并不意味着否定领导人可以发挥的巨大作用，而是认为领导人是不是贤明，不应成为决定国家前途命运的关键所在。作为一种治国原则，“法治论”主张法律应有极大甚至无上的权威，不能言出法随，听任个人和组织的权威凌驾于法律之上；“人治论”则相反，它主张或默认组织和个人的权威高于法律的权威，权大于法。

第三，虽然法治与法制具有内在联系，即实行法治首先必须要有法制或法律制度，但我们却不能说有了法制就必定有法治。从人类的政治法律实践看，任何国家在任何时期都有这样或那样的法制，但却不一定是在实行法治。如希特勒统治的德国和蒋介石统治的中国也有法律制度，但都不是在实行法治。

最后，即使在动态的意义理解“法制”，也与现代“法治”的要求相去甚远。“法制”的动态含义即上面所说四言十六字：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，简单地讲就是有法可依，依法办事。对此，我们可以提出两方面的问题，一是有什么法？“恶法”还是“良法”？二是如何才能保证做到“依法”？“依法”的程度如何？显然，这些都是动态意义上的“法制”概念所不曾也无法加以回答的。与此不同，现代“法治”与民主政治密切相关，它不局限于在形式或逻辑意义上考虑问题，不单纯以“有法”、法律完备为满足，还要求在价值层面上考虑法律是不是良好，是不是尊重和保护人权、体现社会正义？不仅如此，作为现代“法治”的一个鲜明特征，它还强调宪法和法律应该具有至高无上的权威，任何组织和个人都不得凌驾于宪法和法律之上。因此，现代“法治”要求在法律制定和实施的各个环节上贯彻民主原则，实行立法权、司法权和行政权的分离和相互制约，实行司法独立，严格做到法律面前人人平等，体现法律的正当程序原则。

总之，在中国用法治置换法制，明确提出“法治国家”的概念之所以有意义，就在于它意味着与人治的彻底决裂——法制将真正成为法治之下的法制，而不再可能是“人治之下的法制”，意味着在彻底否弃人治的基础上树立起一种新的治国理论和治国方略或原则。倡导法治，反对人治，为解决以下两个始终困扰中国政治体制和民主法制建设的根本问题提供了切实可行的途径：一是长期以来人们总是把国家和社会的治乱兴衰主要寄托在一两个领导人的英明和威望上，因而在指导思想上忽视甚至无视法治的意义；二是权大于法，办事依人不依法，依言不依法。

三大纲领、三大目标、三大文明：制度文明的凸现

十五大报告提出，要坚定坚持中国共产党在社会主义初级阶段的基本路线，要把以经济建设为中心同四项基本原则、改革开放这两个基本点统一于建设有中国特色社会主义的伟大实践。为此，报告进一步提出和阐述了作为基本路线具体展现的社会主义初级阶段的“三大纲领”和“三大目标”。“三大纲领”是指建设有中国特色社会主义的经济、政治和文

亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第199页。

例如，现今美国被认为是一个法治国家，但总统的权力却很大，以致有人戏称，美国总统除了不能生孩子，什么事情都可以做。事实上，领导人在立法、执法和司法中都起着重要作用，国家政治、经济和文化方面的大量组织工作少不了领导人的聪明才智，法律之外也存在广阔的活动空间。法治只是要求领导人依法行使职权，履行职责，按法定程序办事；反过来说，领导人的个人魅力必须建立在守法的基础上。

化;“三大目标”是指社会主义现代化国家所应满足的富强、民主和文明的三大要求,它与“三大纲领”相对应,是对“三大纲领”的高度概括。

“三大纲领”和“三大目标”显然指涉及人类文明的三大基本形态,即物质文明、制度文明和精神文明。“三大文明”是国家建设、社会发展的三个有机联系、不可分割的方面。建设有中国特色社会主义的经济,就是要发展社会主义市场经济,不断解放和发展生产力,由此提高物质文明的水平,使人民富裕,国家强盛。建设有中国特色社会主义的政治,就是要在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,通过不断推进政治体制改革,依法治国,发展社会主义民主政治,建设社会主义法治国家,由此使民意得以体现,民权得以保障,民主得以主宰,形成发达的制度文明。建设有中国特色社会主义的文化,就是要以马克思主义为指导,以培养有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标,发展面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的、科学的和大众的社会主义文化,由此形成高度发达的精神文明。

过去人们一般习惯于把社会主义现代化建设从宏观上区分为物质文明建设和精神文明建设的两个方面,而把作为制度文明范畴的民主法制建设作为精神文明建设的一部分。与此不同,“三大纲领”和“三大目标”的确立,使制度文明建设从精神文明范畴中凸现出来,使精神文明成为以思想道德建设和教育科学文化建设为内容的一个概念。尽管把民主法制建设作为精神文明建设的一部分,并不一定意味着忽视民主法制建设的意义,而且在事实上,由于自党的十一届三中全会以来的二十年里民主法制建设一直得到重视,中国在民主政治和法治建设方面确实取得了举世瞩目的成就;但是,这样一来,民主法制建设就不可能被认为是一个独立的、内容十分广泛和丰富的领域,这种狭窄的看法必然落后于中国社会今后民主法治进程的发展需要,影响建设社会主义民主政治和法治国家的伟大而艰巨的事业,进而有碍今后中国社会在整体上的协调发展。

把民主法制建设归入制度文明的范畴,把制度文明建设从精神文明建设中凸现出来,反映了我们在认识上的一种重大变化和提。过去人们之所以把民主法制建设视为精神文明的一部分,其认识根源在于认为“制度是思想的外壳”,国家制度和法律制度是“上层建筑”的组成部分,因而是一种思想现象,属于“社会意识”范畴。其实,“上层建筑”对应于“经济基础”,“社会意识”对应于“社会存在”,它们各有自己的特定含义,相互之间不能划等号。民主制度和法律制度以及它们各自的运作,是看得见摸得着的,它们同存在于人们头脑中的民主和法制意识有根本的区别:前者存在于现实的社会生活中,它们一旦形成和出现,就成了一种客观的“社会存在”,并不以人们对它们的主观看法和评价为转移;后者是前者在人们头脑中的反映,而且在不同的人之间在个体差异。流行的观点认为,“社会存在”指社会生活的物质方面,即不以人的社会意识为转移的社会物质生活过程或条件,具体包括地理环境、人口和物质资料生产方式三项内容。其实,如家庭、民族和人类创造

请注意,中国共产党十四届六中全会关于精神文明的决议就已明确指出:邓小平建设有中国特色社会主义理论“强调精神文明建设包括思想道德建设和教育科学文化建设”。(《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》第5条)。

参见李步云:《法的两重性与基本矛盾》(《中外法学》1992年第1期)和《法律意识的本原》(《中国法学》1992年第5期)。

参见《哲学大辞典》(马克思主义哲学卷),上海辞书出版社1990年版,第523-524页。

的各种社会制度及其运作等实在的社会现象,都未尝不是“社会存在”。把它们当作社会意识,确实难以说通。在社会历史领域内进行活动的,全是有意识有目的的人,“任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的的”。政治法律制度的建立是这样,经济制度的建立也是如此。过去单一的公有制形式和计划经济的产生是人们有意识、有目的的自觉活动的结果;如今提出建立公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以及由计划经济转变为市场经济,同样是人们有意识的自觉活动。我们不能因为法律和法律制度是人们有意识活动的产物,就否定它们是具有客观性的社会现象,就把它们与法律意识混为一谈。

尊重和保障人权的“法治国家”,民主的“法治国家”

十五大报告在阐述“政治体制改革和民主法制建设”问题时,明确提出要“尊重和保障人权”,这在中国共产党历来的热政纲领中也尚属首次。其重大意义之一,就是把“依法治国,建设社会主义法治国家”同民主政治建设和人权保障有机地结合了起来,从而在价值层面上回答了中国法治化进程的基本取向和根本目的这一重大问题:即中国要建设的社会主义“法治国家”,是尊重和保障人权的“法治国家”,是民主的“法治国家”。

人权是一个普适性概念,人权问题是一个全球性问题。

享有充分的人权,是人类长期以来孜孜追求的理想,更应该是社会主义制度的奋斗目标。彻底实现人的解放、人的全面自由发展,全面满足人类要求享有物质文明、精神文明和制度文明成果的需要,是社会主义实践的中心内容,也是社会主义的最终目的。社会主义制度理应成为人权能够充分实现的制度,中国的社会主义民主政治和法治建设应当高举人权旗帜。

人权概念是一个历史演进的概念,其内容非常广泛,主要包括人身人格权利,经济、社会文化权利,政治权利和自由。人权是人依其自然和社会本性所应当享有和实际享有的权利。换言之,人权的产生是由人自身的本性或本质所决定的。人的本性的两个方面即自然属性和社会属性是一个统一体:一方面,人是一种社会动物,有社会就有人与人之间的关系,就会产生人权问题,人权的存在和发展必然受社会发展水平和社会关系性质状况的重大影响;另一方面,维持生命、崇尚自由、渴望安全和追求幸福,是人的一种自然属性,这种自然属性表明,人权是人作为人依据人的尊严和人格(做人的资格)所理应享有的,而不是任何国家、政党、个人或法律所赋予。人的自然属性是人权发展的内在动力或内因,人的社会本质则是人权发展的外部条件或外因;尽管后者不可缺少,但比较而言,前者更带有根本性。人的自然本性是人权的最后归宿和目的,不正视这一点,就会忽视对人自身的关注和研究,就有可能使保障人权迷失方向,甚至走向自我否定的反面。

公民权是人权在一个国家内的法律化,正确认识和处理国家权力与公民权利的关系,是民主政治建设的一个基本问题,是现代法治的核心作用所在。近现代宪法的产生及其所起的作用清楚地说明了这种核心作用,其他各种公私法规定也都是围绕权利和权力所设定的原则和规范。人民组成国家,制定法制,其唯一目的是增进和保障自身的福祉,是创造条件(主要通过发展生产力)和采取措施(主要通过制定和实施法律)来实现人权,实现作

为人权的一种实然形态的公民权。法律必须保障个人的合法权利不受侵犯, 对个人、集体和国家相互之间的利益冲突进行合理(合乎正义)的分配和调节; 同时, 对政府的权力和行为作出规定, 不使政府拥有无限的权力和滥用权力。公民权利与国家权力的关系是: 公民权利产生国家权力, 而不是国家权力产生公民权利; 权力是手段, 它以保障公民权利及其集合形态——集体和国家的权利为目的; 人民是主人, 国家工作人员是公仆。公民权与国家权力不能混淆, 其主要区别是: 权力同管理和服从相关联, 权利同利益和负担相关联; 职权与职责相对, 权利与义务相对; 权力的行使既不能超越也不能失职, 权利的行使与否则可以选择。

与古代法治确认和维护等级特权、以专制主义政治为基础不同, 现代法治确认和保障人权, 并以民主政治为基础。现代民主政治的主要内容有四个方面, 即公民的民主权利, 国家的民主体制, 政治和法律运作的民主程序, 以及国家官员的民主方法或作风, 其中, 民主权利一项最为根本, 其他三项皆由此出。因此, 现代法治文明的真谛所在, 现代法治强调依法治国的根本目的、基本价值和主要作用所在, 就是要以法律界定和制约国家权力, 以法律确认和保障公民的各种权利。权力不受制约必然导致腐败, 这是一条铁的规律。一个国家要想经济兴盛、文化繁荣、社会政治稳定, 公民权利要想真正得到尊重和保障, 就必须对国家权力及其行使加以制约。而说到制约, 首要的就是法律制约。“法律是社会合理分配权力、限制权力的一种工具”, 以法律制约权力, 就是要通过法律对国家权力及其行使设定各种制约机制, 以充分体现以权利制约权力和以权力制衡权力的原则和原理。

中国缺少民主法制传统, 长期以来, 把法律单纯看作“治民”的手段或工具, 是许多干部习以为常的思维方式和行动准则。有鉴于此, 正视法律的价值问题, 把“依法治国, 建设社会主义法治国家”的实践同人权保障、同民主政治建设结合起来, 就更为必要。社会主义法治国家, 是尊重和保障人权的法治国家, 是民主的法治国家。在这里, 民众要守法自不待言, 但根本的问题是政府要依法, 治国者要受治于法。

(作者单位: 中国社会科学院法学研究所)

(责任编辑: 饶方)

1982年宪法改变了过去的做法, 把“公民的基本权利和义务”一章放在总纲之后和国家机构之前, 也正是基于这样的认识和指导思想。

例如, 《世界人权宣言》序言中规定“人权受法治的保护”。1959年在印度德里召开的国际法学家会议的主题是法治, 会议的主题报告曾征询过75000名法学家和30个国家法学研究机构的意见, 会议最后所通过的《德里宣言》完全从确认和保障人权的角度来概括法治的原则。

中华人民共和国成立后人们曾认为, 既然我们建立了人民政权, 民主权利、民主体制和民主程序就已经或基本不再成为问题。因此, 在很长时期里, 人们强调的重点是领导干部要有民主作风, 要走群众路线, 不搞一言堂, 等等。经过十年“文革”, 人们认识有了一个根本转变, 逐渐认识到社会主义民主政治建设的重要性、长期性和复杂性, 认识到民主主要不是方法或作风的问题而是制度问题, 根子上则是民主权利的问题。同时, 也越来越认识到法制对于确认和保障民主权利的重要意义。

“在人类努力建设有序与和平的‘国家组织’中, 法律一直都起到了关键的和最主要的作用。法律是社会合理分配权力、限制权力的一种工具。如果法律成功地完成了这一任务, 那么它对社会团结与生活安全便作出了重大贡献。”E·博登海默: 《法理学——法哲学及其方法》, 邓正来、姬敬武译, 华夏出版社1987版, 第379页。

中外古代的统治者都把法律主要当作“治民”的工具, 这是由当时的经济政治条件决定的。近代资产阶级提出保障人权原则和“有限政府”理论, 是一种历史性进步。