

论依法治国

王家福 李步云 刘海年 刘瀚 梁慧星 肖贤富

一、依法治国的伟大意义

在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指引下,经过十七年的改革,我国在各方面都取得了举世瞩目的成就。在全国人民满怀信心开始实施“九五”计划,向 2010 年宏伟的目标迈进的时候,最近中央进一步明确提出,要依法治国,建设社会主义法治国家。这是邓小平同志民主法制思想的重大发展,是我国治国方式的进一步完善,具有重大的现实意义和深远的历史意义。法律是国家机关制定并由国家强制力保证其实施的社会规范。所谓依法治国,就是指依照体现人民意志,反映社会发展规律的法律来治理国家,国家的政治、经济、社会的活动以及公民在各个领域的行为都应依照法律进行,而不受任何个人意志的干涉、阻碍和破坏。一句话,依法治国,就是依照表现为法律形式的人民意志来治理国家。即国家的立法机关依法立法,政府依法行政,司法机关依法独立行使审判权、检察权,公民的权利和自由受法律的切实保护,国家机关的权力受法律严格制约。依法治国最基本的标志是,它必须建立体现人民意志、反映社会发展规律的完备的法律体系,同时法律又应当具有极大的权威,能够在国家和社会生活的各个方面得到普遍的切实的遵守。历史证明,依法治国,是人民的共同愿望,是历史发展的必然要求,是人类文明进步的重要标志,是建设社会主义伟大事业的根本大计。它的重要性和必要性,主要表现在以下四个方面:

(一)依法治国是建设社会主义市场经济,促进生产力发展的客观要求

社会主义的主要任务,是发展社会生产力。贫穷与落后绝不是社会主义。这就需要否定行之多年的计划经济体制,把社会主义与市场经济结合起来,建立起新的社会主义市场经济体制。市场经济的自主、平等、诚信等属性,必然从客观上要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。社会主义市场经济建立和完善的过程,实质上是经济法制化的过程。我国实行社会主义市场经济,法律是重要的调节器。只有建立健全而且能有效得到实施的市场主体法律、市场行为法律、市场秩序法律、宏观调控法律、社会保障法律和制裁犯罪法律,社会主义市场经济才能够健康有序运行;经济活动中的种种弊端如投机倒把、坑蒙诈骗、假冒伪劣甚至权钱交易等腐败

* 本文作者均为中国社会科学院法学研究所研究员。

现象,才能够很好地预防和消除。我国的经济要成为国际市场的组成部分,就必须按国际经贸和民商事领域的惯例和通行规则办事,也需要健全法制。可以说,不依法治国,就不可能有社会主义市场经济的健康发展,“九五”计划和2010年远景目标所提出的经济体制和经济增长方式两个转变的预期目标,就难以实现;就不可能有社会生产力持续、协调、高速的增长。

(二)依法治国是促进社会主义民主政治建设,实现人民当家做主的根本保证

建设有中国特色的社会主义是十二亿中国人民的伟大事业。它和人民当家作主紧密相联,休戚相关。没有社会主义民主,就没有社会主义。民主是依法治国,建设法治国家的坚实基础。依法治国,建设法治国家又是实现民主政治的根本保障。早在七十年代末,邓小平同志就提出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,必须使民主制度化、法律化。从治国方略的高度来讲,就是依法治国,建设法治国家。因为只有如此,人民才能依照法定程序把自己真正信任的人选进国家机关充当公仆;才能依照法定程序撤换不称职的公务人员;才能通过人民代表大会制度,通过中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度来参政、议政,管理国家事务,管理经济、文化事务和社会事务;才能通过法定程序保证国家对重大问题的决定符合自己的根本利益;才能使自己的一切权利和自由得到切实保障,如果遭到侵犯,可以及时获得法律的有效救济。因此,推进社会主义民主政治建设,必须依法治国。

(三)依法治国是推进精神文明建设,促进社会全面进步的内在需要

建设有中国特色的社会主义,是一个缔造崇高精神文明、推动社会全面进步的伟大事业。要想使我们国家和民族精神文明不断升华发展,社会能够全面进步,就需要树立崇高的道德观念,荡涤利己主义的浊水;培植遵纪守法的风尚,消除公共生活中的无序状态;繁荣文学艺术,扫除精神垃圾,这一切都需要依法治国,建设社会主义法治国家。

“科教兴国”是我国发展战略的重要组成部分,但只有建立和完善市场经济法制,形成发展科学、革新技术为内在动因的法律机制,才能把科学技术转化为生产力。如果不建立起健全的法律制度,提高办教育的内在要求,就很难保证九年义务教育的实施,也难以制止挪用教育资金,拖欠教员工资,侵占学校财产和场所等现象的发生,振兴教育的愿望也就不能实现。所以,为了振兴科技,发展教育,建设高度的社会主义精神文明,就必须将依法治国与科教兴国相提并重,如此才能使其发挥出无穷的精神和物质力量。

(四)依法治国是保证国家稳定,实现长治久安的关键所在

国家稳定、长治久安,是人民的最高利益。历史经验表明,法令行则国治国兴,法令弛则国乱国衰。保持稳定最根本、最靠得住的措施是实行法治。因为它最具稳定性、连续性,不会因领导人的变动而变动,不会因领导人注意力的变化而变化;它最具权威性,集中体现了人民的愿望、党的主张、国家的意志;它最具有科学性,反映客观规律;它的规范明确,具有普遍约束力。依法治国的这些特性是其他方式不可替代的,它是国家稳定、长治久安的关键所在。只有建设法治国家,才能做到:保证对重大问题的决策科学化、民主化;保证国家重大事项的决定,依照法律程序进行;保证令行禁止,国家生活健康有序;保证坚决、及时铲除任何颠覆活动;保证及时而妥善地化解各种不安定因素,解决人民群众内部矛盾或纠纷,以加强团结,增强凝聚力,调动一切积极因素,为现代化建设事业共同奋斗。

依法治国,和发挥领导者个人的作用是完全一致的。因为只有好的制度,只有稳定、连续、科学的法律和制度,才能使领导人发挥他应有的作用,使好人不犯和少犯错误。同时,依法治国和中央适度权力集中也是完全一致的,因为只有把民主集中制的原则体现到国家管理制度中。

并将其法律化,才能使中央的权力很好地实施,地方的权力也能够很好地发挥,充分发挥中央和地方两个积极性,使国家各方面都按照法律来运作,才能彻底跳出人亡政息的历史周期,使我们国家世世代代保持稳定。依法治国关系到国家的前途和命运,影响着经济的发展和振兴,关系到人民的切身利益和福祉,也决定我们中国将以什么样的姿态进入二十一世纪。因此,这是使我们国家的社会主义伟大事业能够兴旺发达的根本大计。

二、依法治国的主要标志

依法治国是人类在历史进程中经过共同努力和不断摸索所取得的文明成果,也是全人类共同的崇高理想。依法治国的思想源远流长,早在古代就已产生。如古希腊的亚里士多德就提出过依法治国的思想。“以法治国”一词在中国古籍中首先见于《管子》一书。其后,商鞅、韩非等人又对依法治国思想进行了发展和实践。这种思想代表了当时进步阶级和阶层改革社会的要求,也体现了当时人民要求社会安宁和进步的愿望。但由于奴隶制国家和封建制国家实行自然经济和专制主义,因此尽管在古代有过不少关于依法治国的精辟论述和高明见解,有过重视用法律手段进行统治的文景、贞观之治和康乾盛世,但真正意义上的依法治国是不可能建立的。

依法治国的思想随着社会生产力的发展和社会形态的更替而不断发生着变化。随着资本主义商品经济和生产关系在封建社会末期的萌芽,出现了一批代表资产阶级利益的思想家,如十八世纪的洛克、孟德斯鸠和潘恩等人。他们极力宣传依法治国思想,把矛头直指王权和神权,否定和鞭笞了中世纪的专横和专制。这种思想在与封建阶级的长期斗争中取得了胜利,并且促进了资产阶级革命的成功和资本主义法治国家的逐步建立。

在资本主义法治国家中,有以美国为代表的三权鼎立制度,有以英国为代表的议会至上制度,有以法国为代表的总统制。这些模式的共同特点是,法律至上;保护人权和公民权;政府必须依法行政;司法独立;公民权利受到侵犯应得到公正的司法救济。但是,由于资产阶级国家的经济和政治制度所决定,它们不可能实现真正的、能体现广大劳动人民意志的法治。然而,资本主义国家的法治与封建社会的行政专横、刑罚肆虐的状况相比,终究是一个历史的进步。

今天我们提出的依法治国不同于资产阶级的依法治国,我们主张的是人民的依法治国。两者存在着本质区别。首先,反映的意志和利益不同。资产阶级法治国反映资产阶级的意志和利益,社会主义法治国则反映全体人民的意志和利益。其次,经济基础不同。前者建立在私有制基础之上,而后者则建立在以公有制为主体、多种经济成份共同发展的基础之上。其三,政权性质不同。前者是资产阶级当权,而后者则是人民当家作主。其四,追求的目标不同。前者追求少数富人的利益,后者则追求全体人民的共同富裕。当然,鉴于资本主义法治国的某些具体制度有科学合理之处,因此尽管两者性质有别,在一些具体的法律制度上还是可以借鉴的。

要在中国实现依法治国,应该具备以下五个基本条件:

(一)具有完备的社会主义法律体系

社会主义的依法治国,首先要有反映社会发展规律和时代潮流、代表人民意志和利益的法律体系,做到有法可依。这里的法律体系必须科学和严谨、完备。我国自改革开放以来的十几年来,立法工作取得了重大的发展。据统计,包括宪法在内,全国人大及其常委会共制定了280多部法律,国务院制定了700多部行政法规,地方政权机关制定了4000多部地方性法规。可以

说,一个以宪法为核心的社会主义法律体系的框架,已基本形成;在国家的社会、政治、经济和其他主要领域,已经基本上做到了有法可依。但是也要看到,我们还有不少重要法律没有制定出来,法律体系尚不完备。

我国的社会主义法律体系主要应当由以下几类法律构成:一是规定国家根本制度、公民基本权利和义务、国家机关设置的宪法和宪法性法律;二是规定国家行政机关的组织、职权、行为、行使职权的程序、行政人员遴选方式的行政法;三是国家从整体利益出发对经济生活进行必要干预、对经济秩序予以维护和对市场进行宏观调控的经济法;四是对行政机关侵犯公民、法人的权利进行救济的行政诉讼法;五是规定市场经济活动的主体制度、物权、债权、知识产权、人身权制度,行为规则制度和公司、票据、保险、海商制度的民商法;六是解决民事、商事、经济纠纷的民事诉讼法;七是规定犯罪和刑罚的刑法;八是公正地进行刑事诉讼,有效地惩治犯罪和保护无辜者的刑事诉讼法;九是规定保护劳动者权益、提供社会保障,对社会弱者予以救济的社会法。立法不能头痛医头、脚痛医脚,临时对应。法的体系要协调,不应彼此重复和相互矛盾。特别是法律应反映社会发展规律和时代精神,兼顾国家、群体与个人的利益;处理好权利保障与权力行使的界限和必要的管理之间的关系,处理好权利与义务的关系。

(二)具有健全的民主制度和监督制度

社会主义的依法治国首先应当是民主国家。没有民主,也就没有真正意义上的依法治国。社会主义的依法治国的根本就在于,公民的民主权利要得到充分的保障;国家权力的配置,包括中央与地方、领导者个人和领导集体、执政党和国家机构、其他政党和社会组织的关系,都要体现民主原则。人民应能通过法定的民主程序当家作主,进行重大决策,管理国家大事。司法与执法体制和程序的各个环节,也都要贯彻民主原则,保证人民群众的广泛参与。

与民主制度相联的是监督制度。真正的法治国家,人民都有对立法机关、行政机关和司法机关依照法定程序进行监督的权力。我国当前应加强对国家权力的立法监督、行政监督、司法监督和人民群众的监督(包括舆论监督)。如果没有有效的监督机制,就难以保证国家机构及其工作人员完全按人民的意愿和利益办事,也很难实现人民当家作主、参政、议政的权利。

(三)具有严格的行政执法制度与公正的司法制度

在依法治国的国家中,行政权是法律赋予的。行政机关的行政行为必须在法律规定的范围内按法定程序实施,严格依法行政;行政权力不得滥用,必须接受法律的制约;滥用行政权力造成的损害必须能够经过法定程序予以救济。同时,还应建立对行政违法责任人的追究制度。

公正的司法制度是对受到侵害的人民权利给予补救的关键一环,也是维护社会公正、保障法律得以正确实施的最后一关。在健全公正的司法制度时必须注意以下几点:司法机关依法独立行使审判权和检察权,任何行政机关、社会团体和个人都不得进行干涉。司法机关依法享有的地位应当得到保障。要有公正的审判制度,保证案件的审理以事实为根据,以法律为准绳;法律面前人人平等。还应建立严明的冤案、错案责任追究制度。司法机关的工作条件必须保证。

(四)具有高素质的执法队伍

古人云:“徒法不足以自行”。法律是靠人来执行的,法律秩序也是靠人来维持的。我们必须建设一支数量足、素养高的执法队伍,包括公务员队伍、行政执法队伍、法官队伍、检察官队伍。也要建立从事高质量法律服务的律师、公证人队伍。

所谓素养高,包括三层含义。一是要有较高的政治觉悟和道德素质。要忠于人民、忠于法律、忠于事实、大公无私、廉洁奉公、具有以身殉法的精神。要建立有效的执法监督制度,以防止

那些假公济私、品质恶劣、贪赃枉法的人钻进公务员队伍和司法队伍。二是要有较高的业务素质。要精通法律,并能正确运用法律解决问题。只有经过统一资格考试合格的人,才能进入公务员队伍和司法队伍。中国古代的科举考试尽管有许多弊病,但其进步意义在于,它能通过考试将社会上合格的人才吸收到政权中来。如果我们没有对公务员队伍和司法队伍的资格考试,就难以避免一些庸才滥竽充数。三是要有崇高的职业道德和敬业精神。公务员和司法工作者不仅要廉政,而且要勤政。只有这样,我们的法律才会融入国家和社会,得到切实的实施。

(五)提高全民的法律意识

所谓法律意识,是指依法办事、依法行政、依法自己、依法行使权利和履行义务的意识。我们的法律仅靠公务员、法官和检察官来执行是远远不够的,还要靠12亿人民去遵守。有了法律意识,纸上的法律才能变成实际生活中的活的法律,成为干部和民众的内在自我要求,严格执法、守法光荣、违法犯罪可耻、徇私枉法可恶的道德标准和价值观念才能树立起来。

要提高全民的法律意识,必须加强法制宣传教育。我们在二十世纪末开展的“一五”普法、“二五”普法和即将开始的“三五”普法教育,是提高法律意识的重要途径。由于领导干部的地位、作用和责任,提高他们的法律意识尤为重要。邓小平同志指出,“法制教育要从娃娃抓起,小学中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育”。从小培育孩子的法律意识,教育他们遵守法律,依法保护自己的权利,是百年树人的一环。应当把普法教育制度化、法律化,把掌握法律知识、具备法治观念作为各级领导干部和全体公民的必备素质,作为应当履行的义务。因此,要尽快制定公民法制教育法。必须将依法治理活动长期坚持下去。另外,要把法律知识作为公务员考试、干部考核晋升的重要内容。

三、依法治国是一场深刻的 观念更新与制度变革

依法治国是一场深刻的革命,是社会历史进步的体现,是人类文明发展的标志。实行依法治国在我国将是一个长久的历史过程,不会一蹴而就。

中华人民共和国从建立那天起,从一定意义说,我国就开始进行社会主义的依法治国的建设工作。但是,由于对其重要性认识不足,“左”的思潮泛滥,法律虚无主义盛行,以及文化大革命对法律的肆意践踏和破坏,曾使我们的法治国家的建设遭受挫折,使这一工作在相当长一段时间内停顿下来。但是,我们的人民、我们的党并没有抛弃这一治国方略。在清理了自己的错误,吸取了文化大革命的教训之后,从1978年起邓小平同志提出了“发展社会主义民主,加强社会主义法制”、“一手抓建设,一手抓法制”等一系列民主法制建设的基本方针,为依法治国,建设社会主义法治国家指明了方向。在短短十几年内,我们初步建立起了有中国特色的社会主义法律体系,确立了依法行政制度,健全了现代的司法机关,构筑了全面的民主监督和法律救济系统,极为广泛地普及了法律知识,从而在社会主义依法治国方面取得了空前伟大的成就。但是社会主义法治国家建设的现状与人民的要求和期望相距尚远,同依法治国的理想目标仍有很大距离。时代和人民要求我们进一步深化改革,作出更大的努力,朝着依法治国,建设社会主义法治国家的理想目标坚定不移地前进。完成这一深刻的变革,亟需解决以下一些理论和实践问题。

(一)理论观念的更新

要实现社会主义的依法治国,就必须肃清不适合现时情况的传统观念和陈旧理论对人们

的影响,使新观念、新思想在人们头脑中生根。需要变革、更新的理论观念主要有以下五点。

1. 法治观念问题。所谓法治观念,就是依法管理国家,管理经济和社会的观念。由于我们国家有很长的封建社会历史,过去又实行了多年高度集中的计划经济体制,凡事按领导人意见办的习惯和作风根深蒂固,以致一些领导干部和相当多的群众法治观念淡薄。要树立法治观念,必须明确,第一,法律具有极大权威。由于法律是人民意志、党的主张和国家意志的体现,任何人都必须无条件遵从。第二,法大于权。就是说,我们国家的任何权力都是人民赋予的,都是宪法或法律赋予的,任何权力都要依法行使并受到法律的约束。任何人不得以权代法、以权压法、以权乱法、以权废法。第三,任何人在法律面前都是平等的;权利平等、义务平等、违法受追究平等。从普通公民到领导干部,无论现在职务多高,过去功劳多大,都没有凌驾于法律之上、超乎于法律之外的特权。

2. 权力制约问题。在中国,一切权力属于人民。人民通过科学分工的各种国家机关来行使权力。一定的国家机关享有法定的权力,同时又受到其他国家机关的法定权力的配合和制约。司法机关、行政机关要受到人民代表大会的制约;政府机关违法的具体行政行为,要受到司法机关的制约。我们不照搬三权鼎立的模式,但要对权力进行制约。不受制约的权力,必然会被滥用,必然导致腐败和罪恶。这是人类历史证明了真理。

3. 权利观念问题。所谓权利,实质上就是法律规定并保护的利益。权利是人民本身所应当具有的。我们必须树立切实保护人民权利的观念。作为社会主义国家,以全心全意为人民服务为宗旨的执政党,必须把保护人民的权利作为我们一切工作的根本出发点和归宿。

权利和义务是统一的,但是权利总是基本的,应占主导地位。社会主义最讲公平、最重视保护人民的权利。我们应该理直气壮地讲人权,高举人权的旗帜。漠视人民的权利,乱摊派、乱收费、刑讯逼供、非法拘禁等现象屡禁不止,往往和我们的权利观念不强有关。

4. 国家的安全、社会公共秩序,是国家和人民的生命线。任何危害国家安全,侵犯社会公共秩序的行为,必须予以制裁。但是,这种惩罚必须依法进行。这样,才能达到既保护国家安全和公共秩序的目的,也能得到广大群众的拥护,并在国际上树立良好的形象。

5. 国家应该是公权力机关。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》里讲,国家是阶级斗争不可调和的产物,是凌驾于社会之上的公共权力。这种公权力可以抵御外来侵略,惩治内部的反抗,组织经济、文化的建设。但是,它是政治组织,决不是谋利的经济组织。把国家和谋利的经营活动联在一起,违反人们建立“公共权力”的本意。实践证明,这样做,经济搞不好,政治容易腐败,权钱交易容易产生,因而必须改正。必须把政权从经济中剥离开来。政权本身要管经济,但这是行政的管理,是职能性管理,而不是经营谋利。

(二)制度与领导方式的改革

我们国家的根本制度在宪法中作了明确规定,必须坚持。但要实现社会主义的依法治国,必须对一些具体制度和领导方式,进行必要的改革。

1. 立法制度的改革。要重视基本法律的完善,这是依法治国的基础。要尽快完善物权法和合同法,为市场经济的发展提供最基本的准则。反垄断法要尽早制定出来,防止国内和国际垄断市场行为的发生、发展。要进一步完善刑事立法,严格地实行罪刑法定主义,将反革命罪名改为危害国家安全罪。根据国际贸易规则和我国市场经济的发展,涉外立法和国内立法应当适时地统一起来,使国有企业和外商投资企业处在同一个竞争条件之下。

2. 行政执法制度的改革。现在行政执法中最突出的问题是滥用处罚,以罚代刑。这往往是

部门利益驱动的结果。应当更好地保障办案经费,罚没款则必须依法移送司法机关直至上交国库。要保障行政执法机关能依法执法。要尽快制定行政程序法,以保障行政执法机关执法的公正性和合法性。要健全监督和制约机制,以保证执法质量,防止执法犯法。应当把现在设在大中城市的劳动教养管理委员会改成治安法院,把现有的劳动教养所改为轻刑监狱,以简易程序处理不良青少年的严重违法行为。通过立法确认这种简易的司法程序,既可以建立起必要的监督机制,避免出错,保护当事人的人身权利,又可以充分发挥现有劳动教养制度的优点,有利于维护治安,有利于对有严重不良行为的青少年的教管。

3. 司法制度的改革。要在总结实践经验的基础上,适应我国现代化建设进程和市场经济体制的建立,借鉴国际通行做法,对我国司法机关从机构设置、职权划分到管理体制、诉讼制度、监督制约机制,进行必要的完善和改革,从制度上防止司法腐败,保证司法公正。

4. 领导方式的改革。要把长期习惯的主要依靠行政手段、行政指示、行政命令来领导国家事务的方式,逐步改变为主要依靠法律手段、依照法律程序进行领导。领导人讲话,要同法律相一致。领导干部的任免,要按法律程序进行。领导机关的决策,要符合现行法律的规定。

5. 加强和改善党的领导。共产党的领导是依法治国、建设社会主义法治国家的根本保证。在坚持和加强党的领导的前提下,还要改善党的领导。

要处理好党政关系。党应通过把自己的路线、方针、政策变成国家意志的办法来实现对国家事务的领导。该政府办的事,要交政府办;该司法机关办的事,要交司法机关办。党要改善执政方式。执政党,顾名思义,必须到国家内部去执政,而不应在国家之外执政。这样做既可锻炼干部,又可使党的政策、主张,通过党员和党的领导干部所在的国家机关得到贯彻。

党必须在宪法和法律范围内活动。党领导人民制定宪法和法律,党也要领导人民遵守宪法和法律。党的各项活动都应该以宪法和法律为依据。这样,既可以维护法律的权威,也可以维护我们党的权威。

依法治国,建设社会主义法治国家是一个前无古人的伟大创举,也是一个复杂艰巨的系统工程。在以江泽民同志为核心的党中央领导之下,通过全党和全国人民的共同努力,我们一定能完成这一伟大事业,把二十一世纪的中国建设成为更加繁荣富强、人民更加幸福的伟大国家。