

# 审 计 署

## 重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2011—2012)

中国审计学会编



中国时代经济出版社  
China Modern Economic Publishing House

# 审计署 重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2011—2012)

中国审计学会编



中国时代经济出版社  
China Modern Economic Publishing House

## 图书在版编目(CIP)数据

审计署重点科研课题研究报告. 2011~2012 / 中国审计学会编.

—北京:中国时代经济出版社,2013.4

ISBN 978-7-5119-1465-1

I. ①审… II. ①中… III. ①审计-科研课题-研究报告-中国-2011~2012

IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 069322 号

书 名: 审计署重点科研课题研究报告(2011~2012)

作 者: 中国审计学会

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010)68320825 88361317

传 真: (010)68320634 68320697

网 址: [www.cmepub.com.cn](http://www.cmepub.com.cn)

电子邮箱: [zgkdjj@hotmail.com](mailto:zgkdjj@hotmail.com)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 459 千字

印 张: 24.25

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1465-1

定 价: 72.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

# 前 言

审计署重点科研课题研究是由中国审计学会和审计署审计科研所共同组织和管理的。2011至2012年度的重点科研课题分为公开招标课题和定向委托课题这两类,课题立项共12项。其中,公开招标课题10项,即国家审计与经济发展方式转变方向的2项,国家审计与民主法治方向的2项,经济责任审计基本理论方向的4项,国家审计的组织管理模式方向的2项;定向委托课题2项,即委托审计署干部培训中心、审计署金融审计司分别承担的审计干部培训管理研究、信息化条件下金融审计的组织管理模式研究等课题的研究。

在课题研究过程中,中国审计学会和审计署审计科研所严格按照《审计署重点科研课题管理办法》进行了课题的招标、立项评审、中期检查和结项评审等工作。审计署和中国审计学会领导对课题研究工作十分重视。石爱中副审计长、孙宝厚总审计师、陈蕃纪检组长、陈尘肇主任和翟熙贵会长亲临课题评审会议,并对立项课题研究给予了具体指导。袁野、刘达朱、陈太辉、崔振龙、鲍国明、郝振平、刘力云、秦荣生、丁仁立、张广春、蔡春、耿建新、周德铭等同志参与了相关课题评审工作,对课题研究提出了许多有价值的意见和建议。在此,谨向以上领导和同志表示衷心感谢!

编入本书的共有8项课题研究报告,包括上述12项课题中的6项通过结项评审的课题研究报告(另6项课题研究或延期或因故报告不编入本书),还有同时通过结项评审的、由审计署京津冀特派办承担的审计署2010至2011年度重点科研课题(公开招标课题)“信息化与政府审计”研究报告和2009年定向委托给审计署金融司承担的“审计信息综合利用技术”课题研究(期限为3年)报告。

在汇编过程中,我们对课题研究报告中的一些格式和个别字句做了修改。不妥之处,请批评指正。

中国审计学会秘书处  
2013年3月21日

# 目 录

## 国家审计与民主法治研究报告

审计署长沙特派办课题组

绪论·····	3
一、国家审计与民主法治的关系·····	7
二、民主法治对国家审计的影响和需求——基于社会调查的实证分析·····	21
三、国家审计推进民主法治的作用及其困境分析·····	34
四、国家审计推进民主法治的途径及重点·····	43
参考文献·····	56

## 经济责任审计基本理论问题研究

内蒙古自治区审计厅课题组

序言·····	59
一、受托责任、公共受托责任与受托经济责任解析·····	66
二、公共财政管理体制下党政领导干部受托责任分析·····	74
三、经济责任审计目标与功能分析·····	81
四、党政领导干部经济责任审计内容·····	87
五、经济责任审计评价指标体系分析·····	93
六、经济责任审计理论框架构建·····	101

附录 .....	109
参考文献 .....	111

## 经济责任审计基本理论问题研究

浙江省审计厅课题组

导论 .....	115
一、经济责任审计的理论依据 .....	122
二、经济责任审计的现实基础 .....	129
三、经济责任审计的内涵 .....	133
四、经济责任审计的作用 .....	137
五、经济责任审计评价和结果运用 .....	142
结束语 .....	151
参考文献 .....	152

## 信息化条件下国家审计业务组织管理模式创新研究

河南省审计厅课题组

一、信息化及其对审计组织管理模式的挑战 .....	155
二、信息化条件下审计业务管理模式创新 .....	166
三、多行业数据平台多维度分析联网审计 .....	178
四、基于“云审计”平台的审计业务组织管理 .....	185
参考文献 .....	191

## 信息化条件下的审计非现场管理研究

审计署深圳特派办课题组

引言 .....	194
一、审计非现场管理的含义 .....	194
二、信息化条件下审计非现场管理的挑战与机遇 .....	197
三、审计非现场管理的现状及问题 .....	201
四、信息化条件下审计非现场管理的总体思路 .....	205
五、审计非现场管理的主要方法与技术 .....	220
六、审计非现场管理的初步应用分析 .....	228
总结 .....	232
参考文献 .....	233

## 信息化条件下金融审计组织管理模式研究

审计署金融审计司课题组

一、金融审计组织管理理论基础 .....	236
二、信息化对金融审计组织管理模式的影响和推动 .....	240
三、信息化条件下金融审计组织管理模式的实践探索 .....	250
四、新型金融审计组织管理模式框架设计及实现途径 .....	258
参考文献 .....	268

## 信息化与政府审计研究

审计署京津冀特派办课题组

引言 .....	271
一、信息化环境下政府审计模式与现场管理的发展趋势 .....	274

二、信息化环境下的联网审计 .....	281
三、审计现场数字化管理 .....	317
结语 .....	324
参考文献 .....	325

## 审计信息综合利用技术研究

审计署财政司、金融司、企业司联合课题组

引言 .....	328
一、研究的背景与思路 .....	329
二、审计组织方式创新的理论依据和实现模式 .....	331
三、审计信息综合利用的技术路径 .....	341
四、实践与效果 .....	357
五、研究结论与建议 .....	371
参考文献 .....	377



课题编号：11SJ02001

# 国家审计与民主法治研究报告

审计署长沙特派办课题组

课题负责人：彭华彰

课题组成员：刘晓靖 黄波 王勇 蒋海松  
刘爱东 李满春 毛志刚 聂欣  
王蓓 曾崇荣 李艳平

**【摘要】** 本课题从国家审计与民主法治的关系研究入手，针对民主法治的发展对国家审计的影响和需求，查找并分析国家审计推进民主法治作用发挥的困境及原因，最终提出国家审计推进民主法治发展的途径及重点。该课题综合运用法学、政治学、审计学、历史学、系统分析等多学科理论与方法，全面、系统研究国家审计与民主法治之间的内在逻辑联系，从理论分析、现实效果等层面对民主法治的国家审计影响和需求进行统计调查和实证分析，结合规范分析方法构建国家审计推进民主法治建设性作用的实现途径及工作重点。旨在为优化国家审计民主法治环境，特别是增强审计独立性，建立适应民主法治需求的审计体制和模式提供政策建议；为国家审计推进民主法治建设性作用的理论创新、提升国家审计推进民主法治的效果提供科学依据；为各级审计机构开展以推进民主法治为目的的审计项目管理提供操作参考；为建立科学有效的国家审计推进民主法治作用的发挥及其途径、重点提供理论研究路径和运作思路。

**【关键词】** 国家审计 民主 法治

# 目 录

绪论

一、国家审计与民主法治的关系

二、民主法治对国家审计的影响和需求——基于社会调查的实证分析

三、国家审计推进民主法治的作用及其困境分析

四、国家审计推进民主法治的途径及重点

参考文献

## 绪 论

### （一）本课题的研究背景及意义

#### 1. 本课题的研究现状

关于“国家审计与民主法治”这个命题的研究现状，就目前掌握的资料来看，国内外涉及国家审计或民主法治方面的专著或论文或多或少都有论及。但直接以“国家审计与民主法治”或类似表述为主题词或标题的著作或见诸期刊报纸的论文却比较少<sup>①</sup>。目前尚缺乏一个直接以“国家审计和民主法治”为专题研究对象的、系统的、综合的研究成果。然而，国内外已有相关文献涉及国家审计、民主法治或者上述内容包含于其他相关研究之中确是不容置疑的事实。这些成果有助于我们厘清国家审计与民主法治的相互影响和作用，加深对国家审计与民主法治关系的认识和把握，为我们开展国家审计如何推进民主法治的研究提供了有益的启示。

#### 2. 本课题的研究意义

主要包括以下四个方面：一是从国内外研究现状来看，开展本课题研究有助于填补该研究领域的理论空白<sup>②</sup>。二是从国家审计发展的要求来看，开展此项研究以明确国家审计推进民主法治面临的问题和实现的途径，一定程度上能满足促进审计

---

<sup>①</sup> 就国外而言，近10年来（2001年至2011年），在中国期刊网国际学术文献总库中可检索到的篇名中出现“国家审计”的论文有5篇，但“国家审计”与“民主法治”同时作为篇名出现的却没有1篇，不仅如此，甚至连包含上述两个词组的主题词和全文检索也是1篇都没有。就国内而言，同样也是近10年来，在中国期刊网全文数据库中可检索到的篇名中同时出现“国家审计”和“民主法治”的论文没有1篇，但以“国家审计”“民主”以及“国家审计”“法治”为篇名的论文分别是2篇和8篇。为避免遗漏掉部分论及上述主题却没有采用“国家审计”这个提法的论文，我们扩大了检索范围，发现以“审计”“民主法治”，“审计”“民主”，“审计”“法治”为篇名的论文分别为1篇，21篇，33篇，但显然这些论文并不仅仅针对的是国家审计。有关介绍国家审计与民主法治主题的专著鲜有出版，与类似内容相关的著作绝大部分只涉及该主题的某一方面或某一部分。如李季泽著的《国家审计的法理》主要介绍的是国家审计与法律的关系以及国家审计的模式选择问题。文硕著的《世界审计史》的有关内容以及收录在《杨时展论文集》中的《论国家审计的本质》一文，则主要论述的是国家审计与民主政治的关系。

<sup>②</sup> 资料表明，对该选题的直接比较研究基本属于空白，我国对该选题直接、系统、综合的理论研究也几乎处于空白状态。对于两者的关系、相互的影响和作用等缺乏一个逻辑的、系统的论述，对于国家审计推进民主法治的作用及其实现途径和重点基本没有涉及，不利于国家审计推进民主法治实践的规范、有序发展。开展对这一课题的研究将弥补上述理论空白，对于指导当前的审计工作实践具有比较重大的现实意义。

工作目标实现的现实需求<sup>①</sup>。三是从当前国内对该课题相关领域的关注热度来看，无论是高层领导还是广大人民群众，都对此表现出极大的重视与关注，但又一时难以搜集和获取有关该领域直接研究的第一手资料。该课题的研究成果或许能“竖起靶子”，为该领域的专题研究起到“抛砖引玉”的作用，带动国家审计与民主法治相关理论研究工作的繁荣<sup>②</sup>。四是从当前民主法治与国家审计发展的现实情况来看，国家审计在推动民主法治建设方面已经取得的成绩及应对其需求的不足都日渐

---

① 2008年，审计署发布了《2008至2012年审计工作发展规划》，新规划在原规划的基础上根据形势和实践发展的需要进行了充实、完善。其中最为引人注意的是，提出了“把推进法治、维护民生、推动改革、促进发展作为审计工作的出发点和落脚点”。此外还明确了审计的主要任务之一是推进民主法治，并且首次提出了“审计法治化”的概念，将沿用多年的“法制化”改为“法治化”。为了推动民主法治，先要求自身实现法治化，将民主法治视为己任。要实现规划所提出的目标和任务，需要结合现实的形势做好先期的理论准备，从而为审计实践工作提供方向的指引和理论支持，并结合实践不断对理论予以丰富和完善。

② 我们用百度搜索“民主”“法治”“国家审计”等关键词，搜索出的相关结果分别是1亿个、7960万个和9190万个。三者作为共同关键词出现的搜索结果是317万个。用google搜索相应的结果为8140万、2260万、239万、16.6万个。可以大致看出，这三个名词受大众关注的程度都是比较高的，但将三者列在一起的关注度则明显降低。这在一定程度上说明，目前这三个概念都是大众关注的焦点，但由于相关研究资料的缺乏，对他们彼此之间关系的关注却不是很多。从有关媒体报道的情况来看，党和国家领导人都曾或多或少提及该命题。如2003年1月，朱镕基总理视察审计署时提出希望审计署成为“廉政署”“法治署”“正气署”。2010年8月，温家宝总理在全国行政工作会议上提到加快建设法治政府是反腐败的重要举措，并指出要进一步加强审计、监察工作。应当说在当前中国人治传统还比较盛行的社会历史条件下，领导的重视表明了一定时间国家审计工作的方向和战略定位。国家审计需要进行立足于民主法治的理论研究和实践推进。

凸显,为该课题的研究提供了丰富的素材来源和有利的舆论氛围。<sup>①</sup> 综上,从本课题研究现状、国家审计发展的要求、对该领域的高度关注、当前民主法治和国家审计的发展现实等出发,该课题具有丰富的理论价值和现实意义,且具有开展研究的实践基础和有利环境。

## (二) 国内外文献研究追踪及启示

### 1. 国内外文献研究追踪

考虑到国外期刊文献中直接论及国家审计与民主法治关系的专著及论文不多,加之中国与西方国家在社会制度、历史传统和国家政治体制上存在很大不同,其研究对我国的国家审计与民主法治建设借鉴意义有限,本课题主要围绕国内的国家审计与民主法治相关问题研究现状展开文献追踪,涉及相关主题时适当结合国外的有关研究成果进行补充。文献来源主要为与国家审计、民主法治相关的公开发表的著作、学术论文、报刊、审计署官网公布的资料及审计科研简报等。其中,学术期刊文献的综述对象主要为2001—2011年发表在《审计研究》、《审计与经济研究》、

---

<sup>①</sup> 通过近三十年几代审计人艰苦卓绝的努力,国家审计在推动中国的反腐倡廉建设和民主法治进步方面做出了不懈的努力,取得了丰硕的成果,在人民群众中树立了良好的形象,获得了良好的口碑。据统计,“十一五”期间我国国家审计机关共审计了72万个单位,促进增收节支3179亿元,挽回或避免损失546亿元,其中,审计署人均促进增收节支和挽回损失967万元。共查出重大案件线索6531件,促进被审计单位建立健全规章制度2.4万多项。具体以2010年为例,十一届全国人大常委会第十五次会议审议了刘家义审计长受国务院委托所作的《关于2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,要求国务院责成有关部门对审计查出的问题,认真研究处理,切实进行整改,并向全国人大常委会报告落实结果。在温家宝总理的亲自部署下,国务院各有关部门、单位和各地区按照全国人大常委会的要求和审计署依法下达的审计决定,认真进行了整改。据统计,截至2010年年底,各被审计单位已追回、归还、拨付资金1223亿元,挽回或避免损失77亿元,通过调整会计账目、采取资产保全等方式整改482亿元,有1103人受到党纪政纪处分;根据审计意见和建议,制定和完善规章制度1773项;审计发现的104起涉嫌违法犯罪案件线索移送纪检监察和司法机关查处后,已有95人被依法逮捕、起诉或判刑;有74个中央部门向社会公告了部门预算。除了取得的上述审计工作成绩,国家审计署也自觉接受监督,努力推动透明、阳光政府的建设。除了率先推出“审计八不准”,并作为铁的纪律严格执行,还率先应民主法治发展的要求,将“审计法治化”列入审计工作5年发展规划。从2003年至目前,已在审计署外网公开发布审计结果88个,涉及财政、金融、社保等各个业务领域;并且主动公布了2003年至2007年逐年的审计情况统计报表,通过外网向社会披露了一批查处的有影响的大案和要案,不遗余力地推动让公众享有知情权。当前,人民群众对审计队伍在反腐倡廉、推动民主法治建设方面给予了极大的肯定。

《中国审计》等期刊上的文章<sup>①</sup>，但出于论述的需要，重要文献将不限于上述范围。

从文献追踪的情况来看，我国关于国家审计与民主法治的相关研究主要集中在国家审计与民主政治（包括民主法制和民主法治）、国家审计与法律、国家审计法治、国家审计与国家治理等四个方面。部分专家和学者在论及国家审计与政治、宪政、国家审计体制（或制度）等专题时，也对国家审计与民主法治相关内容有所涉及。

### （1）国家审计与民主政治

在西方资本主义国家，民主和法治是在冲突和融合中发展从而推动政治文明的。而在社会主义中国，实行的是全民民主，因而民主法制或法治是作为一个共存词组经常捆绑出现和使用的，在论及民主问题时，经常会涉及民主法制、民主法治等关键词。因而，国家审计与民主政治的相关研究主要包含了两方面的内容：一是国家审计民主政治观，二是国家审计与民主法制、法治等相关概念的相互关系。

国家审计民主政治观的代表有文硕、杨时展等。其主要观点是国家审计现代化与民主的现代化互相影响，只有在政治民主化过程中才能逐步实现国家审计现代化；没有现代化审计开辟道路，政治的民主化也会受到严重阻碍。有的还就制约国家审计和民主法治的有关因素进行了分析，有的提到与民主法治发展要求相适应的是应当在将来建立起立法型的审计模式。

### （2）国家审计与法律

主要论述了国家审计的法理基础，与法律制度的关系，审计权的法律保障、审计立法等。

### （3）国家审计法治

“国家审计法治”和“国家审计与法治”不同，前者的研究主要是指国家审计自身和内部实现法治化的问题；而后者则是将国家审计和法治划归为两个不同的范畴，侧重研究两者的关系和国家审计对法治的推动作用。我们认为对国家审计法治化的研究是国家审计与法治研究中的一个基础子课题。

### （4）国家审计与国家治理

主要观点是国家审计是国家治理的重要组成部分，国家审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为，其本质是国家治理这个大系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”，是国家治理的重要组成部分，是推进民主法治的重要途径。另外还指出了国家审计面临的适应民主法治发展要求存在的内部和

---

<sup>①</sup> 笔者认为该课题具有跨学科领域的综合性，因而搜索了《中国社会科学》《会计研究》《管理世界》《法学研究》等相关领域的重要核心期刊，但尚未发现有关国家审计与民主法治专题的论文。

外部困难因素。

#### (5) 其他相关研究

包括在进行国家审计与政治、宪政研究，国家审计体制或制度研究等当中涉及的国家审计与民主法治的相关内容。其中国家审计体制研究主要以国家审计的起源及其发展趋势为立足点，结合比较分析、实证研究等方法，论述国家审计体制如何优选，如何改革的问题。

#### 2. 国内外研究追踪的启示

研究追踪的情况表明，目前我国直接对国家审计与民主法治进行系统综合研究几乎处于空白状态。该课题当前引入的国外直接参考资料和理论成果几乎没有。国内对这一领域的相关研究纷繁复杂，视角多样，缺乏系统的梳理和明确的研究方向，但却为国家审计与民主法治的理论创新与实践发展提供了有益的启示。

### (三) 本课题的研究目标、内容及方法

本课题从国家审计与民主法治的关系研究入手，针对民主法治的发展对国家审计的影响和需求，查找并分析国家审计推进民主法治作用发挥的困境及原因，最终提出国家审计推进民主法治发展的途径及重点。该课题综合运用法学、政治学、审计学、历史学、系统分析等多学科理论与方法，全面、系统研究国家审计与民主法治之间的内在逻辑联系，从理论分析、现实效果等层面对民主法治的国家审计影响和需求进行统计调查和实证分析，结合规范分析方法构建国家审计推进民主法治建设性作用的实现途径及工作重点。旨在为优化国家审计民主法治环境，特别是增强审计独立性，建立适应民主法治需求的审计体制和模式提供政策建议；为国家审计推进民主法治建设性作用的理论创新、提升国家审计推进民主法治的效果提供科学依据；为各级审计机构开展以推进民主法治为目的的审计项目管理提供操作参考；为建立科学有效的国家审计推进民主法治作用的发挥及其途径、重点提供理论研究路径和运作思路。

## 一、国家审计与民主法治的关系

### (一) 民主、法治的内涵及相互关系概述

#### 1. 民主的内涵

民主是现代政治中最重要、最核心的话语之一，正如学者张凤阳所指出：“在现代政治生活中，民主大略是使用频率最高的字眼之一……历经千百年的风云变幻，民主终于在今天博得了世界性的话语霸权。”<sup>[1]</sup>“民主”一词起源于古希腊语

的 δημοκρατία (Demokratia)。δημος (demos) 意思是民众, κρατία (kratos) 意思是掌握、做主, 合在一起就是人民的治理。后人把 δημοκρατία 译为“人民统治”, 就是人民管理自己的事务。它的拉丁语转写为 demokratia, 由 demos (即人民) 和 kratos (即治理或统治) 这两个词组合而成。近代英文 Democracy 即从希腊文演化而来。虽然后世对民主有许多不同的界定, 但这个经典的概念是一切有关民主的理论讨论的基础和准绳, 也是人们建立、理解和评价现实民主制度的标准和目的。<sup>①</sup> 古希腊历史学家希罗多德在《历史》一书中, 最早把雅典的政治制度称为民主政治。雅典著名政治家伯里克利(公元前495—前429年)说, 我们的制度之所以被称为民主制度, 是因为政权在多数公民手中, 而不是在少数人手中。这些都是人类文明史上最早的民主概念。近代民主思想总体上主张用议会制代替君主制, 用选举制代替世袭制, 用任期制代替终身制, 用制约机制代替专制机制。

19世纪以来, 民主理论又有了许多新的发展。诸如精英民主理论、多元民主理论、自由民主理论、参与民主理论、协商民主理论、强势民主理论、民主社会主义思潮等学说和流派纷至沓来。

但总体上, 民众治理、人民统治这个基本的内涵还是一脉相承的。民主即是指在一定的阶级范围内, 按照平等和少数服从多数原则来共同管理国家事务的国家制度。民主是由全体公民——直接或通过他们自由选出的代表——行使权力和公民责任的一种治理方式, 是保护人类自由的一系列原则和行为方式。在民主国家, 公民不仅享有权利, 而且负有参与政治体制的责任, 而他们的权利和自由也正是通过这一体制得到保护的。民主社会奉行自由、合作、责任、妥协的价值观念。《布莱克维尔政治学百科全书》给出的定义获得较大认同: “民主, 古老的政治用词, 意指民治的政府, 源于古希腊语 demos (民众的统治)。在现代用语中, 它可以指人民政府或人民主权, 代议制政府及直接参与政府, 甚至可以指(不太确切的)共和制或立宪制政府, 也就是说法治政府。”<sup>[2]</sup>

作为社会主义国家, 我国追求的民主是社会主义民主。民主一般被形象地称为“人民当家作主”。党的十六大报告中指出: “发展社会主义民主政治, 最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”党的十七大报告再次重申了这三者的统一。党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一而生成

<sup>①</sup> 这个概念是由两个单独的概念组合而成的, 而这两个概念以及如此的结合就蕴含了民主及其概念的一系列问题。第一, 人民指什么, 或者说, 什么人属于人民, 是人民中的一员, 具有人民这样的资格? 第二, 这种治理是如何实现的, 不仅在制度上, 而且在技术上是如何可能的? 参见张凤阳. “民主政治”的古典内涵及其现代演变 [J]. 中国政协理论研究, 2011 (4): 13—18.



的民主政治架构，是社会主义政治文明的基本特征，它不仅具备现代民主政治的一般特性，更凸显了中国社会主义民主政治的鲜明个性。

## 2. 法治的内涵

跟民主一样，对法治的探讨最早源于西方古希腊时期。亚里士多德认为法治就是国家“由法律遂行其统治”，他指出了迄今为止最为经典的法治定义：“法治包含两重意义：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得良好的法律。”<sup>①</sup>“普遍服从良法”这一界定奠定了后世法治理论的根基。他鲜明提出了“法治应当优于一人之治”并详细说明了理由。<sup>②</sup>

古罗马人也从法律实践的角度对法治进行了有益探索。<sup>③</sup>公元前451年制定著名的《十二铜表法》，保护了自由民在“私法”范围上平等，限制了贵族的司法专横。西塞罗坚决主张依法治国，反对人治，认为法律是高于一切权威的权威。<sup>④</sup>在近代西方资产阶级革命时期，先后涌现出了洛克、伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭、潘恩等大批启蒙思想家。他们推崇法律的权威性，主张实行法治原则，反对封建社会的人治和特权，提倡法律面前人人平等。

时至今日，法治理论已发展成为内涵十分丰富的知识体系。1959年《德里宣言》确认了如下法治原则<sup>⑤</sup>：

① 西方法律思想史编写组. 西方法律思想史资料选编 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1982: 79.

② 其理由主要包括：第一，人治容易偏私，而法治可以秉公。因为法律能“免除一切情欲影响”。他指出：“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良，法律恰正是全没有感情的；人类的本性（灵魂）使谁都难免有感情。”第二，集体的智慧胜过一人的智慧。法律是多数人制定的，而多数人总比一个人治理国家要好，因为“许多人出资举办的宴会可以胜过一个人独办的酒席”。“要说仅仅有两眼、两耳、两手、两足的一人，其视听、其行动一定胜过众人的多眼、多耳、多手足者，这未免荒谬。”第三，法治不易于腐败，而一人之治则易于腐败。“物多者比较不易腐败。大泽水多则不朽，小池水少则易朽；多数群众也比少数人为不易腐败。”第四，实行法治是时代的要求，而实行一人之治管理国家实属困难，而在共和制兴起的时代，即“在我们今日，谁都承认法律是最优良的统治者”。亚里士多德. 政治学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1981: 173.

③ 参见罗马法在法治史上的贡献：蒋海松. 罗马法的传统与现代价值 [N]. 光明日报, 2011-07-05；蒋海松. 回顾与前瞻：罗马法传统与现代中国 [J]. 华东政法大学学报, 2012 (1).

④ [古罗马] 西塞罗. 国家篇 法律篇 [M]. 沈叔平, 苏力, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 215.

⑤ 来自50个国家的1500余名代表参加了在印度新德里召开的国际法学家会议，会议讨论了有关法治问题的一篇论文报告，该报告总结了75000名法律学家及30个国家的法律研究机构对国际法律学家委员会就征询他们国内法律制度之职能问题而作的回答。