

一、开辟一个新的时代： 民主法制化

1978年，标志着新中国法制史的一个转折点。社会主义制度在中国的建立，无疑是中国历史上最深刻最伟大的社会变革。但是，这场变革对于中国走向法治的意义，仍然需要经受时间的考验。新中国开国后的历史表明：变革本身并不能自然地带来社会主义法治。50年代中期，革命法制曾受到一些政治领袖和法律界领导人的关注，并在党的“八大”会议上受到高度重视，也因此而有过辉煌。然而，不久之后，“要人治不要法治”的观点流行开来，致使人治思想泛滥。由此，革命法制也走上了不归路，直至“文革”期间坠入“无法无天”的深渊。^①当暴烈的“文

对革命法制变迁过程的描述和评论，请参见王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社1989年版，第312—356页（1998年第2版中为第273—318页）。

革”宣告结束时，我们才痛彻骨髓地发现，缺失乃至毁灭民主制度和法律权威的后果，对于民族和国家，对于社会和个人，都是灾难性的。血的历史教训也促使我们顿悟和觉醒，而建构新时代的社会主义民主法制模式和防止历史悲剧重演的机制，正是以此为基础和起点的。

（一）从历史深处走来：对共和国法制史的反思

新时代的中国领导层和各界人士，在开始致力于改革和完善社会主义政治制度，致力于发展社会主义民主、加强社会主义法制时，还无法从文化、理性的层面深入思考民主与法制的价值和意义，其深层的动因，只能是对政治和法律史的批判和清理，即对社会主义法制史上那些严重践踏民主法制的事件的深刻反思，以及对其他国家以法治国，厉行法治的历史经验的深刻总结。而首当其冲的，自然就是人们亲身经历或亲身所为的新中国的政治和法制史。

1978年初春，许多中国人一方面怀着对刚刚结束的那段历史的恐惧和激愤，处于不堪回首又不能不回首的痛苦状态，另一方面又鳧趋雀跃，沉酣于拨云见天日的喜悦之中。但历经三朝（清末、民国和共和国）、饱经风霜的文化老人梁漱溟，所思所想则凝重而高远。他一生曾经沧海，不求闻达，而忧心于天下苍生和国家危难。“文革”期间，他就曾批评过“人治”政治。此时，他也显得格外清醒和冷峻。在全国政协五届一次会议讨论 1978 年新宪法草案时，他以一位“卓越的思想家”（费孝通语）的深邃学识和人生的丰富阅历，敏锐而强烈地意识到，中国要迈向新的时代，必须改弦更张、革故鼎新。其中，未来的政治走向和法制发展，乃是困扰每个人的心而又举足轻重的问题。对此，他以近代以来的历史为鉴，力陈“反对人治，实行法治”的主张，认真而严肃地指出：

我通观本世纪以来的中国历史现状，我的看法是，宪法在中国，常常是一纸空文，治理国家，主要靠人治，而不是靠法治。……新中国成立 30 年，有了自己的宪法，但宪法是否成了最高权威，人人都得遵守呢？没有，至少是遵守得很不好。若从 30 年中的几个主要时期看，我的话是有根据的。就说最近 10 年吧……毛主席的这种搞法，自然是人治，不是法治。党章不顶用了，宪法也同样限制不了他的所作所为。

但是，1978 年后的中国，应当从“人治”走向“法治”了：

中国的历史发展到今天，人治的办法恐怕已经走到了尽头。……经过种种实践，特别是“文革”10 年的惨痛教训，对人治之害有着切肤之痛，人们对法治的愿望和要求更强烈更迫切了。……我们应当十二分地认真和细心对待这个以法治国的大问题。我以为，中国由人治渐入法治，现在开始进入转折时期，今后要逐渐依靠宪法和法律治理我们的国家，以法兴邦，此乃历史的必然，中国前途命运之所系，是任何人和任何力量所阻挡不了的。^①

他认为，人治是走不通的死胡同，毛泽东晚年的悲剧，已足够使

^① 汪东林：《十年风暴中的爱国民主人士》，中国文史出版社 1998 年版，第 159—161 页。在肖思科的《超级审判——图们将军参与审理林彪反革命集团案亲历记》（上）中，与这里引用的发言摘录表述上有出入，而且“法制”一词替代了“法治”（济南出版社 1992 年版，第 25—27 页）。鉴于汪东林在全国政协机关工作 30 余年并出版有《梁漱溟问答录》（1988 年）、《梁漱溟与毛泽东》（1989 年），故这里采用汪著中的材料。

后来的中国政治家们清醒。这是中国思想界和学术界在 10 年“文革”后较早结合中国历史谈论人治与法治的问题，它与 1978 年前后“人心思法”、言法制（法治）必言“文革”劫难的社会思潮，是颇为一致的。当人们真实地回溯并客观地看待和审视新中国的政治史和法制史，就不能不承认，梁漱溟是具有卓识远见的。

新中国开国前夕和开国之初，“法治”一词在一些场合和重要法律文件中曾加以使用，“法制”的重要性也为一些法律界人士所强调。如 1949 年 1 月，人民司法制度的奠基人谢觉哉的《在司法训练班的讲话》中，明确提出：“我们不要资产阶级的法治，但我们却要我们的法治。”^①他还认为：“民主和法制，对于一个国家的兴旺发达，或是衰败灭亡，往往是紧密地联系在一起，是起决定性因素的。”“因此，对于破坏法制的现象，必须严肃处理。这对于一个新生的国家来说，尤其重要。”^②1950 年全国第一届司法工作会议上的《关于法院审判工作报告》也要求：“消除人民意志中从旧社会遗留下来的一切落后的和污浊的影响，代之以新民主主义的法治观念和道德观念”，“使法庭成为宣传我们政策法律，宣传我们国家法治精神的讲台。”^③但是，这些言论并未成为主流，而且随即消失在各种政治运动之中。在当时的法律思想和指导方针里，只有“革命法制”一词，才具有正统性和权威性，才是官方语言。这种对“法治”的不经意的轻忽和怠

^① 北京大学法律学系国家与法的理论教研室编：《法学基础理论学习材料》（三）北京大学法律学系 1980 年印刷，第 322 页。这句话曾多次被学者引用，但在正式文献中，这句话变成了“我们不要资产阶级法制，但我们确需要我们的法制。”“法制”一词替代了“法治”一词。（王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》法律出版社 1996 年版，第 160 页）

^② 同上，王定国等编，第 160—161 页。

参见周柏森、方克勤：《谈谈法治与人治》，载《法治与人治问题讨论集》，群众出版社 1980 年版，第 191 页。

慢，隐约是一种不祥之兆。

随着新生的国家政权和生活秩序的日益巩固，国家和革命法制的主要任务，就是保护和发展生产力，保障人民民主，实现公民的各项权利。这预示着，建构革命法制的基本模式，成为迫切需要解决的问题，而且其时机和条件也逐渐成熟起来。正是以此为契机，从 1954 年宪法的制定到 1956 年党的“八大”的召开，新中国的法制迎来了难得的发展机遇。如果说 1954 年宪法是革命法制模式的核心 那么，1954—1957 年主要政治领袖和法律界领导人对革命法制的一系列论述，则成为这一模式的理论基石。在这些论述中，值得关注的主要有两点：（1）对社会主义法制原则和革命法制重要性的阐释。董必武指出：“事实证明，革命法制对于维护革命秩序，巩固人民民主专政、保护人民的民主权利和合法利益、保障国家经济建设是有决定意义的。”^① 党的“八大”的政治报告也强调，随着社会基本矛盾的变化，完备的法制是完全必要的：“我们目前在国家工作中的迫切任务之一，是着手系统地制定比较完备的法律，健全我们国家的法制。”^② 这些主张显然比开国之初的看法有了重大的转变。（2）对革命法制的权威的关怀。董必武认为，每一个人，尤其是国家机关工作人员和共产党员，都必须认识到法律是庄严的，“对国家法律的严肃性要有充分的理解。”^③ 而在谢觉哉的心目中，“法律是神圣

董必武：《五年来政治法律工作中的几个问题和加强守法思想问题》（1954 年 9 月 24 日），载《法学基础理论学习材料》，北京大学法律学系 1980 年印刷，第 199—200 页。参见周恩来：《在第一届全国人民代表大会第一次会议上的政府工作报告》（1954 年 9 月 23 日），同上，第 48 页。

^② 董必武在这次大会上指出：“现在无论就国家法制建设的需要来说，或者是就客观的可能性来说，法制都应该逐渐完备起来。法制不完备的现象如果再让它继续存在，甚至拖得更久，无论如何不能不说是一个严重问题。”见《董必武政治法律文集》法律出版社 1986 年版，第 481—482 页。

董必武：《关于党在政治法律方面的思想工作》（1954 年 5 月 18 日），见《法学基础理论学习材料》，北京大学法律学系 1980 年印刷，第 183 页。

的，没有什么特殊的人可以违反法律而不受到惩罚”。^① 为了维护法律的严肃性和权威性，保障法律的真正实施，第一，必须遵循宪法，保卫宪法。正如刘少奇指出：1954年宪法“表达了人民群众的亲身经验和长期心愿”，所以“宪法的意义是伟大的”，举国上下要为保证宪法的充分实施而奋斗。^② 第二，人人遵守法律，人人在法律上平等，不允许有任何超于法律之外的特权分子。第三，中国共产党的党员、一切国家机关和全体国家机关工作人员必须在遵守宪法和法律中起模范作用。董必武指出：“对于宪法和法律，我们必须带头遵守，并领导人民群众来遵守。假如我们自己不遵守宪法和法律，怎么能领导人民群众来守法呢？”第四 加强法制宣传教育。法律的权威，主要表现为法律得到自觉的遵守。因此，周恩来、董必武、谢觉哉等领导人，都主张教育全体人民，提高他们的法制观念，使他们了解行为的法律界限，自觉遵守宪法和法律。^④ 可以说，上述观点和主张，初步指明了革命法制的发展方向，塑造了革命法制的基本格局。

但是，就是在这几年中，革命法制在实施中也存在许多问题。一方面，政治运作、决策过程、管理体制和司法活动，既未根据宪法进行必要的机制调整，也未从根本上受制于宪法。另一方面，人们的法律意识水平还较低，法制观念状况远远不能符合革命法制的要求。作为当时政法界的领导人，董必武、彭真清醒地认识到了这些问题。他们指出：“应当承认我们有些党员和国家工作人员忽视和不遵守法制的现象是经常发生的，甚至在有些

^① 王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》法律出版社 1996 年版，第 215 页。

^② 参见《刘少奇选集》下卷，人民出版社 1985 年版，第 168—170 页。

^③ 董必武：《关于党在政治法律方面的思想工作》（1954 年 5 月 18 日），见《法学基础理论学习材料》第 179 页。

参见《法学基础理论学习材料》，第 48 页；参见王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》第 215 页；董必武：《当前政法工作的几个问题》（1957 年 3 月 12 日），见《法学基础理论学习材料》，第 235 页。

地方和有些事情上还相当严重”。譬如，有时把完成国家各项工作任务与法制对立起来，以为要完成任务就不能完全守法，因此，宪法和法律在政治运动中屡遭破坏；也有的认为遵守法制麻烦，为贪图省事而忽视一定的法律程序，一些法院的审判人员，就认为宪法和人民法院组织法所规定的各项司法制度，是“束缚自己手脚”的东西，不坚决执行这些制度。又如，在党员、干部中，甚至在高级干部中，还有不少人没有守法的观念，并存在各种错误的思想，或认为国家的法律是管别人的，对他没有约束力，他可以逍遥法外，不遵守法律；或认为共产党员只要注意执行党的方针政策就够了，对法律遵不遵守，是无关重要的；或认为在革命战争年代劳苦功高，应当允许他们超于法律之外，等等。^① 这些问题不仅严重危害着革命法制，而且成为 50 年代后期人治思想盛行的社会政治基础或强大的支持力量。

1957 年之后，在不断变幻的政治风云、思想潮流和人治政治的夹击下，革命法制被视为“可有可无的工具”而无足轻重了。1956 年“百花齐放、百家争鸣”方针的公开宣示，1957 年春天的党内整风运动，促成了法学界和法律界的思想解放。法学家和法律人士针对不重视、不尊重革命法制等不容忽视的问题，就完备法制发表了许多意见。一些人认为，法制建设比整风更具有根本的意义：“整风好比洗澡，法律制度好比洗脸，洗澡可以几天洗一次，或个把、几个月洗一次，但洗脸必须每天洗一次或者两次。整风固然需要，而建立法律制度同样是需要的，光是整风而不建立法律制度就无法永久保持整风的效果。”^② 部分人士

参见董必武：《关于党在政治法律方面的思想工作》（1954 年 5 月 18 日）《当前政法工作的几个问题》（1957 年 3 月 12 日）《关于最高人民法院工作的报告》（1957 年 7 月 2 日），彭真：《在第一届全国人民代表大会第一次会议上的发言》（1954 年 9 月 17 日）见《法学基础理论学习材料》第 177、235、243—244、286—289 页。

参见《政法界右派分子谬论汇集》，法律出版社 1957 年版，第 1 页。

还重提“法治”问题，他们指出：中国历史上 30 年一小乱，60 年一大乱，祸根就在于人治；要实现国家的长治久安，消灭人祸人乱，惟有依靠法治。而且，社会主义法治与社会主义民主是相互结合的，这表现在“社会主义法治是社会主义民主的构成部分，同时也是它的体现；社会主义民主是社会主义法治的指导原则，同时也是它的内容。”^①而如何根据宪法和法律的规定，贯彻“公民在法律面前一律平等”原则，保障“人民法院审判独立，只服从法律”，真正实行辩护制度和律师制度，也成为人们关注的问题。但不幸的是，1957 年夏季开始的严重扩大化的反右运动，把这些正确的意见和主张视为“右派言论”，并对之进行了错误的批判，甚至政治讨伐。在这种批判和讨伐声中，原本就不受尊重的法制，在党国人心目中的地位，更是一落千丈。不论出于何种原因或理由，一个国家的法律界、法学界，竟然对宪法和法律确立的符合民主精神和文明准则的法律原则、法律制度，进行口诛笔伐，以彻底否定之，这对法律的权威和法律的价值，无疑是一种致命的打击。这也就不难理解，1958 年，以“人治”取代革命法制和“法治”，即“要人治不要法治”的权威意见，逐渐占据统治地位。

在 1958 年 8 月召开的协作区主任会议上，毛泽东说，公安法院也在整风，法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套，……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、刑法来维持秩序。……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

参见《政法界右派分子谬论汇集》，法律出版社 1957 年版，第 86 页。

为办事的参考。^①

毛泽东在 50 年代后期还说过：

要人治不要法治，（人民日报》一篇社论，全国执行，何必要什么法律。^②

这些言论虽然从未正式公布，但披露者或者是国家法律权威机构，或者是中国法学界和法律界的权威人士。因此，这些言论应该是信而有征的。而且，国内外知名的毛泽东研究专家李锐也谈到，执政之后，毛泽东“就不像民主革命时期那样强调民主问题了，更从不提及民主必须制度化、法律化。”1957 年 1 月，毛泽东也告诫，一定要守法，不要破坏革命的法制。但李锐特别指出：

毛晚年很欣赏“大民主”，这并不是表示他对民主感兴趣，而是说明他对法制不感兴趣。他对一切规范的东西，从政治、经济到教育，抵触似乎越来越大。列宁的定义：“专政是直接凭借暴力而不受任何法律约束的政权。”他是奉为圭臬的。他正是要这样做，并且用中国的民间谚语来表达这个意思，说是“和尚打伞，无法（发）无天”，并以此感到自得。在读苏联（政治经济学教科书）时，他谈到，许多问题的解决，光靠法律不

^① 转见全国人大常委会办公厅研究室编著：《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。另见项淳一：《党的领导与法制建设》，载《中国法学》1991 年第 4 期，第 3—12 页。

^② 转见王碧蓉整理：《专题座谈 健全法制厉行法治》载《群言》1988 年第 5 期，第 4 页。

行，法律是死条文，是谁也不怕的；大字报一贴，群众一批判，会上一斗争，比什么法律都有效。^①

以这样的思想和心态来执政、治国，自然不会关心加强民主法制建设并建立权力制衡和监督机制的问题。再以毛泽东的功高如山和“句句是真理”、“一句顶一万句”的权威，他的言行对全国上下的思想观念和行为方式的影响，就绝非一般政治家和领导人可比了。我们看到，随着“要人治不要法治”的权威意见的流行，革命法制也开始走入低谷：立法工作处于停滞状态；^②宪法和法律规定的司法体制被打乱，^③许多人（包括司法人员）法律知识匮乏，不懂法的现象俯拾皆是。^④整个国家和社会，用毛泽东在1962年的讲话来概括，就是“无法无天”的局面。这种状况，一直延续到“文化大革命”结束。

从法治的角度看，“文革”的悲剧是双重的。一方面，“文革”顶礼膜拜的偶像和原则就是“无法无天”。在“文革”期间，

^① 李锐：《毛泽东的早年与晚年》，贵州人民出版社1992年版，第288、290页。

^② 毛泽东和刘少奇的讲话传达不久，中央政法小组在《关于人民公社化后政法工作一些问题向主席、中央的报告》（1958年12月20日）认为：“刑法、民法、诉讼法根据我们实际情况来看，已经没有必要制定了。”全国人大也基本上停止了立法活动。

时任最高人民法院院长的谢觉哉，在1961—1962年多次指出：“审判制度和法律程序，这几年也是破得多，立得少。”对于独立审判的宪法原则，不少地方不认真加以贯彻，甚至不敢提及，法院“常常是看人家的颜色来判案。”有的地方还把审判权下放到人民公社、工作组或其他部门行使，法院只在裁判文书上盖印章。”（参见王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》第268、276、289页）同时，在此期间，国务院法制局和司法部被撤销；公安部、最高人民法院、最高人民检察院合署办公，这不仅泯灭了它们的相对独立性和相互制约机制，更严重的是破坏了宪法和法律的原则和制度，从根本上损害了宪法和法律的权威。

谢觉哉讲：“有些基层法院根本不知道《婚姻法》是什么东西。”“法院判案子，在判决书上不提根据《婚姻法》那一条规定，因为他自己没有学好，……。”（王定国等编：《谢觉哉论民主与法制》第278、294页）

人治政治达到了无以复加的地步，民主与法制遭到了彻底的破坏和摧残。这就是说，“文革”不仅革掉了许多人的生命，而且革掉了民主与法制的生命。这在整个人类的政治法制史上，都是罕见的。^①另一方面，“人治”是“文革”发动和发展的政治、法律根源。从这个意义上讲，50年代末的“要人治不要法治”的权威意见和60年代初的“无法无天”的局面，至少从政治、法律方面为“文革”作好了准备。大树特树毛泽东的绝对权威恰恰是与实行人治相联系的。于是，一张《炮打司令部》的“大字报”就足以剥夺国家主席刘少奇的人身自由，并在宪法规定的程序之外撤销了刘少奇的按法定程序选举产生的国家主席职务。社会公众由于缺乏起码的法制、法治观念，于是很乐意或不自觉地接受了人治。而林彪、“四人帮”恰恰就是凭借和利用了人治的政治运作机制和社会土壤，肆无忌惮地践踏宪法和人的基本权利，犯下了罄竹难书的滔天罪行。党就此总结道：

种种历史原因又使我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威。这就提供了一种条件，使党的权力过分集中于个人，党内个人专断和个人崇拜现象滋长起来，也就使党和国家难于防止和制止“文化大革命”的发动和发展。^②

正是以这种总结为基础，党在“文革”结束后，着重提出了健全

^① “文革”期间民主法制遭到彻底破坏的情况，详见王人博、程燎原：《法治论》山东人民出版社1989年版，第349—355页（1998年第2版中为第309—316页）。

^② 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社1981年版，第33页。

社会主义法制，使社会主义民主制度化、法律化的基本方针，即“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。”^①这是社会主义现代化建设的正确道路的一个主要之点。

历史的巨大进步，往往是以历史的巨大灾难作为代价的。“殷忧启圣，多难兴邦”。由于不重视民主法制而最终导致民主法制的毁灭、国家的混乱和人的尊严与自由的丧失，这是中国人付出的沉重代价。正是这种代价，为新时代的中国全力推进民主法制建设提供了最初始的动力。正如邓小平指出，为了避免或防止再发生“文革”这样可怕的事情，必须从制度方面解决问题：

现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义的法制。只有这样，才能解决问题。^②

当中国的政治家、执政党和学术界反省新中国的法制史尤其是“文革”史的时候，所思考和探求的问题，不仅仅是为什么新中国会发生严重偏离和破坏民主法制的事件，而且包括为什么这样的事件在英、法、美等西方国家不可能发生。其“不可能”的根本原因在于，这些西方国家在几百年的历史中，比较重视和注意完善其民主制度，实行权力制衡原则和人权原则，并通过法治

^① 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社 1981 年版，第 56—57 页。

^② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 348 页。当时的中国领导层，对通过加强民主法制来防止“文革”悲剧的重演，形成了共识。（参见叶剑英：《在庆祝中华人民共和国成立三十周年大会上的讲话》，人民出版社 1979 年版；彭真：《关于社会主义法制的几个问题——在中央党校的讲话》载《红旗》杂志 1979 年第 11 期）

加以保障。这是西方的政治智慧和法治经验。这并非意味着，西方的民主法治比社会主义民主法制优越和进步，或试图照搬西方的法治模式，而只是表明，社会主义中国在迈向现代化和法治的过程中，不可能也不应当对西方的法治经验视而不见。邓小平在 1979 年 3 月指出：

资本主义已经有了几百年历史，各国人民在资本主义制度下所发展的科学和技术，所积累的各种有益的知识经验，都是我们必须继承和学习的。我们要有计划、有选择地引进资本主义国家的先进技术和其他对我们有益的东西，但是我们决不学习和引进资本主义制度，决不学习和引进各种丑恶颓废的东西。^①

这也是我们对待西方法治的正确态度。

作为一个参照系，西方的法治经验是丰富的。但对于“文革”后的中国来说，也许最紧要的是，怎样在法治的框架内解决最高权力的交接和制约问题。最高权力的交接，也即政治继承；而最高权力的制约，主要在于防止集权和个人专断。这些问题，既可能对国家的政治制度造成严重的后果，也可能从根本上影响民主的制度及其运作，同时还是涉及政权稳固和政局稳定或政治危机的一个关键。因而，它们在西方的政治制度和民主政治中得到高度的重视和关注，并建立了制度化、法律化的解决机制和程序。从最高权力的交接来看，一方面，最高权力的继承人严格按照宪法和法律规定的的方式、程序产生，这种方式、程序具有预见性和确定性，并且是家喻户晓、人人皆知的。如果最高领导人在任职期内去世或者其他原因不能履行领导职责，法律对于继任问

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版 第 167—168 页。

题也有明确的和广为人知的规定。^① 政治继承人的产生，不可能没有斗争和冲突，但这种斗争和冲突是在法律的范围内，按照既定的、公开的规则来解决的。另一方面，最高权力是和平移交的，即离任者将最高权力有条不紊、井然有序地交给继任者；其移交的仪式，充满了祥和气氛，同时也是公之于众的。^② 而对最高权力的制约，则主要来自四个方面的规则：（1）公开宣誓。最高领导人或国会议员，在就职典礼或其他仪式上，宣读誓词，向公众和选民庄严承诺：依法尽忠职守，效忠和捍卫宪法。^③ 谨守誓言，不仅是一种道义责任，而且是一种法律义务。（2）明确而具体地授予权力。不论是总统，还是国会和最高司法机关，只能行使宪法和法律授予的正式权力。政治家和国家领导人的权力行为，同每个公民的行为一样，应有确定的、公示的法律界限，使他们明了应该做什么，可以做什么，不应做什么。这是约束国家权力并使民众监督权力活动的基本保障。（3）以权力制约权力。西方国家的宪法，既授予权力，也制约权力，这种制约的核心原则和制度，就是三权分立与制衡。总统（首相）、议员和法官，各自独立行使宪法授予的那部分权力，但又相互制衡，以防止其

如美国《总统继承法》（1947年7月18日）规定：总统继承顺序为：副总统；众议院议长；参议院临时议长；内阁成员。第25条宪法修正案（1967年2月10日批准）第1款规定：“如遇总统免职、死亡或辞职，副总统应成为总统。”

^② 罗格·加西德描述说：“在英国和美国，由于精心设计的选举首相和总统的程序，上届政府可以有尊严地、体面地向下届政府移交权力，而不致于发生政治危机。离任的美国总统出席他的继任者的就职典礼；新任命的英国首相驱车到白金汉宫亲吻女皇的手，离任的首相站在唐宁街10号（英国首相官邸）的台阶上向报界发表演说，祝愿他的继任者成功，并期望多同子孙在一起享受天伦之乐。”（〔英〕约翰·加德纳：《毛泽东与他的继承者》，张金鉴等译，农村读物出版社1989年版，第3页）另可参见仲掌生：《谁是真正的权势者——美国总统竞选》，中国言实出版社1997年版，第235—238页。

如《美国宪法》第2条规定：总统必须宣誓（由最高法院首席大法官诵读）：“我一定忠实执行合众国总统职务，竭尽全力维护、保护和捍卫合众国宪法。”第6条规定：联邦和各州议员，“应宣誓或作代誓宣言拥护本宪法。”

中的任何一方独揽大权。在西方的民主法治理论家们看来，“立法、行政和司法置于同一个人手中，不论是一个人、少数人或许多人，不论是世袭的、自己任命的或选举的，均可公正地断定是虐政。”^①反之，防止个人高度集权和个人专断，最有效的制度，自然就是权力的分立与制衡。(4) 法律监督机制，预防特别是及时制止、纠正最高领导人违法犯罪活动或所犯的严重错误。例如，实行弹劾制度、不信任投票制度等。^②这实质上也是权力制衡的一种途径或方式。通过上述规则、程序或方式，西方国家较好地避免了重大的政治危机和高度的个人集权，从而使民主法治顺利发展，政局长期稳定。

新中国前 30 年的严重问题，恰恰就在于，新生的政治制度和民主法制，还无法完全清除封建专制主义遗毒的浸润和侵蚀，也未能抵御国际共运史上高度集权和轻视民主法制的政治体制及其运作对中国的消极影响，同时也没有及时改变革命战争年代形成的领导体制和方式。因此，在政治体制和民主法制上，第一，缺乏确定的、制度化的程序和规则解决政治继承问题，从而对我们的政治体制建设带来一些负面影响。^③第二，缺乏法定的、权威性的权力制约机制，宪法上的民主制度难以完全落实，所以无法防止权力过分集中于个人或个人独断专行现象的蔓延滋长。“对这个问题长期没有足够的认识，成为发生‘文化大革命’的

^① [美] 汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆 1980 年版，第 246 页。

^② 如《美国宪法》第 2 条第 4 款规定：“总统、副总统和合众国的所有文职官员，因叛国、贿赂或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时，应予免职。”第 1 条第 3 款规定了参议院对弹劾案的审判规则。

^③ 1980 年 8 月，邓小平在回答意大利记者奥琳埃娜·法拉奇关于毛泽东选择林彪为继承人的问题时指出：“一个领导人，自己选择自己的接班人，是沿用了一种封建主义的做法。刚才我说我们制度不健全，其中也包括这个在内。”见《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 346—347 页。

一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。’^①当我们着手解决这个问题时，西方的民主法治应该可资借鉴。

历史巨人的伟大之处，就在于他对历史事件的卓越洞察和透彻理解，对现实和未来的挑战作出具有远见卓识的、创造性的回应，或者敏锐地把握时代发展的脉搏和契机，有使时代得到拯救并使之走上正确道路的智慧 and 勇气。当代中国饱经沧海、多次挽狂澜于即倒的杰出政治家邓小平，就是这样的伟大人物。他对历史的深刻透视，对时代主题和未来方向的准确把握，将在当代中国的民主法制史上闪耀着永不磨灭的光辉。1980年8月18日，这位时代巨人在谈到政治体制改革问题时，寓意深长地指出：

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，但在组织制度、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任意横行，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，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加以重视。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

^① 1980年8月，邓小平在回答意大利记者奥琳埃娜·法拉奇关于毛泽东选择林彪为继承人的问题时指出：“一个领导人，自己选择自己的接班人，是沿用了一种封建主义的做法。刚才我说我们制度不健全，其中也包括这个在内。”见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第347页。

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、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。^①

这段内涵丰富的讲话，是反思历史和前瞻未来的高度统一。十年“文革”和国际共运史上严重破坏民主法制的历史教训，西方法治的某些成功经验和文明进步的内容，都进入了邓小平的视野。而把建构完备的制度、法制视为根本，又远比对领导者个人品质和责任的追问或对领导者个人的义愤，更显示出一位政治伟人的高瞻远瞩和超凡智慧。为了超越历史，必须走进历史的深处；为了创造光辉的未来，又必须走出历史。1978年后的中国，从政治家到学术界，所思所想和所作所为，展示的就是这种历史的辩证法。

（二）历史性转折的开端

如果说灾难性的历史已经为当代中国提供了推进民主法制建设的基本动力，那么，从1978年开始，这种动力就转变成为举国上下的行动，民主法制建设在各个层面逐步展开。党对社会主义民主法制重要性的重新认识及其模式的重新设计，法学家们和法律界人士对“民主与法制”的热烈讨论，国家最高权力机关对宪法的修改和各种基本法律的制定全面启动，“特别法庭”对“超级案件”的严正审判，以及下一章将要专门分析的“法治与人治”问题的论战，都传达的是一个共同的信息：民主法制已成为领导集团、各政党、国家机关和社会各界关注的时代主题。

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。