第 1 章

绪论

需要全本请访问 www.ertongbook.com

现代政治首先是民主政治。现代政治文明首先是民主的制度化和法律化。现代法治首先是以宪政为基点的民主、法治和人权。

江泽民同志在 2001 年初全国宣传部长会议上首次明确提出“政治文明”的科学概念，并认为“法治属于政治建设，属于政治文明”。他在党的十六大报告中都指出：“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。”① 依法治国是社会主义政治文明的法制保障，是人民当家作主的制度化和法律化形态。建设中国特色的社会主义政治文明，必须在社会主义宪法和法律的框架下进行，必须在政治文明的实践中探索依法治国的现实道路。以民主、正义、公平、理性为基本取向的社会主义政治文明的价值观，以民主化、制度化和法治化为核心内容的社会主义法治建设，理所当然地成为社会主义政治文明建设的要津。政治文明从来都是与法治进程紧密地联系着的。法治不仅是政治文明的重要组成部分，而且是政治文明的核心内容。依法治国方略在社会主义政治文明的框架内找到了自己生存和发展的广阔空间，找到了发挥自身作用与影响的现实舞台。在面向 21 世纪全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面的凯歌行进中，实施好依法治国方略，对于建设社会主义政治文明具有特别重要的意义。

①江泽民：《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2002 年版，第 31 页。

一、法治是政治文明的基本保障

政治文明主要包括政治理念文明、政治制度文明、政治组织文明和政治行为文明等。价值层面的政治理念文明是政治文明之“魂”,对政治制度和政治行为起着导向作用 制度层面的政治制度文明是政治文明之“绳”，是政治理念的规则化和政治行为的规范化；实践层面的政治行为文明是政治文明之“形”,是政治理念和政治制度的具体体现。

法治作为一种治国方式，是政治文明发展到一定阶段的产物。现代意义的法治“意指所有的权力机构,立法、行政、司法及其他机构都要服从某些原则。这些原则一般被看做是表达了法律的各种特征，如正义的基本原则、道德原则、公平和合理诉讼程序的观念，它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重”①。法治具有丰富内涵和文明属性，既是统治阶级意志的集中体现，又是公共权威的国家象征，直接体现着政治文明的现代理念和运行机制。

党的十五大报告指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”这是我们党对依法治国所作的第一次经典诠释，隐含了我们对法治目标的

① 戴维·M·沃克：《牛津法律大辞典》,光明日报出版社 1988 年版,第 790 页。

基本构想。把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略，这是对以往的社会主义理论和社会主义运动实践中一直想解决好而未能解决好的，关于社会主义国家应如何治理这一重大历史性问题的正确回答。依法治国方略的确定，表明了我党在治国方式问题上实现了根本性的观念转变。依法治国方略的确定，使法治模式成为我国未来社会的必然选择，是我国社会主义政治文明建设的必然追求，是完善党的领导和实现人民当家作主的基本途径。我国的宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现，党的领导最终要通过宪法和法律体现于国家的治理之中。在当代中国，无论党的领导还是人民当家作主，都必须在法制范围内实行，都必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。任何违反法治原则的权力意志和所谓民主，都会对社会秩序和人民的权利与自由造成损害，进而危害社会主义民主政治。法治的程度最直接地体现着社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化的水平。

首先，法治在政治文明中的基本保障地位是由法治在政治文明建设中的作用决定的。民主失去法治的制约，必然导致社会动乱，法治失去民主的基础，就可能嬗变为专制 因此 ,必须实现‘ 民主的法治化 ’和‘ 法治的民主化 ”。法治通过划分个人权利和公共权威的界限，把公共权威固定化，为个人保留了公共权威不得干预的私人活动空间，从而防止“ 多数暴政 ”的形成。从制度设计上，通过宪法和法律限制公共权力的行使方式和范围，要求公共权力的行使符合法定程序，不得超越宪法和法律规定的范围，不得限制和剥夺个人的基本自由和权利等等。当合法的权力与法治相冲突时，法治优先。这就是说人民不再被看作一个有机的

整体，而被具有操作性的有限多数原则所代替。也就是说，多数人的权力和受宪法保护的少数人的权力共同构成人民的权力。法治下的民主实现了权力归属于人民和有效限制人民权力的有机结合。每个人的正当权利都能得到恰当的保护，这正是政治文明的精髓所在。

其次，法治在政治文明中的基本保障地位是由法治在政治权力运行中所具有的效率决定的。实践证明：破坏法律的，往往是一些手中有权的人而不是普通群众。公共权力的扩张意味着私人权力的萎缩，而公共权力的让步意味着私人权力的发达。但我们既不能让政府包揽社会生活的一切，也不能为保护个人权利而视权力为洪水猛兽。公共权力能够在更加实际的意义上妥善保护私人权利。这一点在市场经济条件下显得尤其突出。如果没有政府权力，公民的权利和利益很容易受到市场经济自发性的损害。二者之间需要在现实状况下在实践中找到并实现一种动态的平衡。

美国法学家博登海默指出：“在法律统治的地方，权力的自由行使受到了规则的阻碍，这些规则迫使掌权者按一定的行为方式行事。”① 法律严格规范着政治权力运行的方式。宪法从宏观上规定国家权力的结构及权力运行方式，严格规范着权力运行的条件、基准，要求权力运行公开、公平、公正，确定权力主体间的合理分配和相互合作、协调、制衡和监督。即使出现了权力运行中的偏差或不当之处，立法者也有可能对制度设计作适当的修正。这就是说，权

①博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，中国政法大学出版社 1999 年版，第 358 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

利的行使的文明程度，在很大程度上决定了政治文明的实现程度。

二、依法治国是建设中国特色社会主义的迫切需要

建设中国特色社会主义事业，是推进人类社会进步的伟大事业。社会主义政治文明，是人类社会政治文明的重大发展。依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略，是建设中国特色社会主义的迫切需要。

首先，人民当家作主的性质要求实现法治。我国作为社会主义国家，人民具有法律意义上的主人身份，人民在理论上和法律上享有国家的一切权力。“人民”这一概念包括工人、农民、知识分子、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一的爱国者和中国特色社会主义事业的建设者。人民当家作主就是由广大人民群众参与管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。人民管理国家各项事务最可行的方式，就是将人民的意志通过一定的程序制订为法律，上升为国家意志。这就要求国家各权力机关、国家各级官员都严格地依法行使职权、履行职责、处理事务。由‘人治’走向“法治”，是人民当家作主的必然要求。

其次，国家的长治久安要求法治。我国在建国以后相当长的一段时间内对法制建设重视不够。在改革开放以前，党和国家的权力过分集中于领导者个人，不自觉地遵循了“相对集权”的传统治国方式。这就使领导人的意志很容易左右党和国家的决策。一旦掌握党和国家最高权力的个人认识和实践发生错误，就很容易演变为根本性的错误。“十年文革”就是在这种治国方式下发生的社会动乱、民族

灾难。历史的教训表明：没有法治，就难以保障人民的各项权利；没有法治，就难以保证国家的长治久安，就容易出现社会动乱。

再次，大力发展社会生产力及社会主义市场经济的客观要求呼唤着法治。社会主义的主要任务之一就是发展社会生产力，不断地丰富社会的物质财富，不断地提高人们的生活水平。社会生产力发展的源泉在于人们的生产积极性、创造性得到充分发挥。而发挥人们的生产积极性、创造性的关键又在于人们生产活动的自由、思想探索和创造的自由得到充分保障，而法治就起着保障人们的自由的作用。同时，社会主义市场经济体制的逐步建立，要求有相应的制度体系作保障。法治以良好的法律规范系统为前提，这种规范系统包括各种合理的约束规定，禁止各种损他性行为，构成社会活动的自由框架，赋予每个人以充分的自由活动空间。在法治社会里，每个人的自由得到充分保证，其创造性就可以得到充分发挥。这就使得新的科学知识、新的技术发明、新的产品开发、新的生产活动方式等不断发现和发生。所以，实行法治绝不仅仅是伦理上的问题，而是涉及到社会物质财富的增长问题和中国社会未来发展的战略性问题。

最后，党的执政方式和领导方式的改革要求法治。执政的中国共产党是中国社会主义事业的领导核心。在中国这样一个资源有限、制度不完善、整个经济社会处于转型过程中的国家来说，要有效而规范地把握和领导社会主义民主政治的发展，就必须有强大的领导力量。中国共产党就是当今惟一具有这种能力与地位的领导力量。历史已经证明，并且将继续证明：没有共产党的领导，所谓的民主政治

只能是无政府主义和极端民主化。党的十六大强调毫不放松地加强和改进党的领导，以改革的精神，全面推进党的建设的伟大工程，对推进党的建设作了部署，这必将掀开党的建设的新篇章。其中，探索与依法治国、建设社会主义政治文明相适应的领导方式和执政方式，切实加强党的执政能力建设，是一项非常重要的任务。

推行依法治国方略，标志着党的领导方式和执政方式的重大转变和发展。这是加强和改善党的领导的必然选择，是实现和保障党的领导的最好途径。党的领导总要通过一定的方式和形式体现出来。在发展社会主义市场经济条件下，法律已经逐渐成为国家生活和经济、文化、社会生活中秩序和公正的象征，成为最具权威性的社会规范体系。党的政策主张经过法定程序上升为国家意志，党必须在宪法和法律的范围内活动，把依法治国与党的领导结合起来，这是国家长治久安和党的执政地位得以维护的重要保障。由于原有体制的历史惯性，由于在错综复杂的国内国际形势下实现跨越式发展的内驱力，往往使党的领导行为、政府的行政行为居于超越法律之上的状态，使用政策调整各种社会关系似乎更加有效，而改革本身也要求不断变更现行的法律规范。这种情况，必然会在一定程度上影响中国的法治进程。我们必须认真解决这些深层次的矛盾，形成党支持人民当家作主的保障机制。

三、正确处理党与国家、党与法律、党与社会的关系

法治可以预设政治权力运行的制度框架，可以通过权力制约来保证公民的权利，维护社会的公共秩序，保持社会

和谐发展，提升政治文明的水平，这是一个方面。另一方面，法治可以防治权力专断和野蛮的行使。也就是说，它既有理性地树立正义，精心培育社会主体崇尚法律权威的美德，建立起具有至上性、正义性、免受外界干预的权力运行机制；又有剔除恶法，阻滞人治的功能。为了抑制权力的恶的一方面，弘扬权力善的一方面，必须消除权力的混沌状态。法治制度下的依法制约权力机制，是政治文明得以实现的因素。

权力的来源和依据、权力运行的原则与方式的确立，只有法治最为可靠，因为法律明确而稳定，能够很好地满足这个根本条件。一是权力取得的合法化。任何国家权力的获得与享有，应有法律授予，由法定程序确认；而没有法律根据和未得到法律支持的权力，即外来的、自封的权力，都是无效和不现实的，因而是不能长久的。就基本权力而言，应有宪法这一国家大法来规范和确认，而非基本权力，则必须由宪法派生的法律来授予二是权力行使的法定化。权力所及的范围不能超越法律规定的界限，越权就是特权，特权就是违法，就是侵权或滥用权力。三是权力矫正的定型化。权力运行无论是从实体意义，还是从程序意义上，都应该在法律的轨道上运行。法治原则在实践中的巨大作用，既表现在依法限制权力的运行上，又表现在对偏离权力轨道的行为进行矫正、调节，即进行宪法审查、司法制裁等方面，还表现在这些矫治权力滥用行为本身的程序化、规范化和法制化上面。①

①参见李龙：《依法治国——邓小平法制思想研究》，江西人民出版社 1998 年版，第 225 页。

以此为依据，实施依法治国的基本方略，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一，需要正确处理党与国家、党与法律、党与社会的关系。

一是要理顺党和国家政权机关的关系。在党的执政方式上，要坚持对国家大政方针和全局工作的政治领导，将党制定的路线、方针、政策通过法定程序上升为国家法律；要坚持党管干部的原则，在充分发扬党内民主的基础上，依照法定程序向国家政权推荐重要干部，以掌握国家机关的重要人事权；依法使共产党员在人大代表中占多数，以实现党对国家政权机关重大决策的参与和控制；党委通过人大党组加强人大的政治领导 通过坚持‘ 党指挥枪 ’的原则,牢牢掌握国家的军事权力。

江泽民同志指出，党不是政权本身，不能取代政权机关的职能。党的领导主要是政治、思想和组织领导。加强党的领导的同时，要认真改善党的领导方式和活动方式，政治体制改革要继续进行，但政治体制改革的目的不是要削弱党的领导，而是要加强和改善党的领导。为此，必须处理好党政职能分开和发挥党的领导作用的关系，在党的统一领导下，根据各级党组织和政权机关、企事业单位行政组织的不同职能，进一步明确各自的职权和责任。

二是要正确认识和处理党和宪法与法律的关系。要注重保持党的政策的合法性。客观上讲，我国改革的进程是以党的政策为先导来推进的。今后应该注意把党的政策与国家立法统一起来。并不是说改革就是要违背宪法和法律，问题在于如何解决这种冲突。

由于人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，同时人大又是宪法和法律的制定

者；所以依法治国就必然要求保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能，也就要求党的领导从行政性的领导转变为一种制度化的政治领导，也就是要在宪法和法律的范围内，充分尊重和利用现存的制度安排和合法程序，积极主动地履行制定施政纲领、提名和推选国家机关候选人、动员选举和投票、组织政府、实施政纲，把党的意志变为国家意志等综合政治功能，从而将依法治国与党的领导统一起来。这就涉及到一个重大的问题，即正确处理党对人大的领导与人大对党的监督这两者的关系。从理论上说，二者的关系应该是相契合、相协调的，两者可以统一到共产党“领导和支持人民掌握管理国家的权力”这一原则上来，但在实际政治生活中，往往会出现重视一方面而轻视另一方面的失衡现象。目前来看，处理这一问题的关键是使“党必须在宪法和法律范围内活动”这条原则具有可操作性。

要通过政党立法解决执政党依法执政的法律依据不足和依法规范执政行为的问题。党如何介入人大、政府，目前没有明确的规定，对重要干部的推荐在国家相关法律中没有规定。政党立法也规范了党的执政行为。比如制定《党组织与国家政权机关关系法》，主要内容包括：界定人大的重大事项决定权和同级党委的重大事项决定权；规定党领导全国人大立法程序；解决党对重要干部人选推荐权法律依据不足的问题；规范各级党委调动人大任命干部的行为等等。

三是要正确处理党和社会的关系。党对社会的领导，应该是 第一，要对人民群众的利益、愿望、要求及时准确地进行整合，为党中央制定大政方针政策提供依据；第二，要依靠党员的先锋模范作用，带领群众跟党走，增强党的政治

需要全本请访问 www.ertongbook.com

凝聚力 第三,党要通过制度安排,扩大政治参与渠道,推进国家和社会民主进程；第四，党组织要善于充分发挥各种合法社会组织的作用；第五，通过加强宣传和思想政治工作引导群众，增强党的社会影响力和感召力；第六，有条件地吸引社会各阶层优秀分子入党，扩大党的社会基础；第七，正确处理好社会、改革、发展与稳定的关系。

四、在积极、稳妥、主动的政治体制改革中大步推进法治进程

现代的民主与法治，既需要民主法治的意识，也需要相应的知识储备和技能。中国革命的先行者孙中山先生曾经提出，中国不可能从专制体制（军政）直接过渡到共和体制(宪政),二者之间必须要有培育与过渡的阶段,这就是所谓的“训政”。这至少说明了这样一个问题：民主不仅是一种理念、一个理想，还需要有很强的可操作性，需要通过一系列技术性、程序性、制度性的东西来保证这种理念或理想落到实处。孙中山的本意是要通过训政，让民众提高民主意识。可惜他没能成功，真正的共和没有实现。这个任务就历史性地落到了中国共产党人身上。

毛泽东在延安时与民主人士黄炎培关于“历史周期率”的谈话为大家所熟知。毛泽东提出了中国共产党人跳出“历史周期率”的“绝招”,这就是要走人民监督政府的“民主新路”。毛泽东说“只有让人民起来监督政府,政府才不会松懈 只有人人起来负责,才不会人亡政息”。这条“民主新路”,无疑是富有远见卓识的。只是,在这条路上,我们走得很艰难，以至于到今天我们还行进在这条崎岖的“民主新

路”上。

中国确立以经济建设为中心,实施改革开放后不久,邓小平于 1980 年 8月 18 日在《党和国家领导制度的改革》的著名讲话中,提出:为了充分发挥社会主义制度的优越性,加速社会主义建设事业的发展,必须改革党和国家领导制度及其他制度。他认为:“如不认真改革,就很难适应现代化建设的迫切需要,我们就要严重地脱离广大群众。”① 他提出:“公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务,谁也不能占便宜,谁也不能犯法。不管谁犯了法,都要由公安机关依法侦查,司法机关依法办理,任何人都不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。谁也不能违反党章党纪,不管谁违反,都要受到纪律处分,也不许任何人干扰党纪的执行,不许任何违反党纪的人逍遥于纪律制裁之外。”② 然而,小平提出的问题和对策,到今天一样都未能解决,所以,小平的“8·18 讲话”至今被认为是我国政治体制改革的纲领性文件。

我国的政治体制改革需要积极、稳妥和主动地进行。今天,政治体制改革的条件和时机已经成熟。对共产党的执政地位,对社会主义的根本制度,我们是积极地改革,还是消极地改革;是稳妥地改革,还是激进地改革;是主动地改革,还是被动的改革,其后果往往“差若毫厘,缪之千里”。面对我国的法治进程,面对政治体制改革的呼声,我们没有理由懈怠,我们必须大步前行!

①《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 327 页。
②《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 332 页

第 2 章

政治文明视野中的国家治理模式

对政治文明的法治基础进行分析的逻辑起点，应该是对历史上的国家治理模式的科学分析；因为，法治本身就是指一种国家治理模式或被治理的国家所处于的状态，即国家权力的行使(包括立法、执法、司法机关等的活动)和社会成员的活动普遍处于符合一种良好而完备的法律规则系统的要求的状态。“法治”的三个要点，即“存在良好而完备的法律”、“现存的法律得到普遍的阶级——国家机关各级官员的遵守和普通民众的遵守”、“具备使法律得到普遍遵守的，体现着分工、制约的国家权力结构形式”，蕴含了中外仁人志士探索国家治理模式的智慧和心血。

一、几种治国模式的简要分析及启示

从人类出现国家以来，所有的国家都有法律，但并不是所有的国家都有法治。

当代西方政治学根据政治统治中权威的基础和服从动机，将政治统治划分为三种类型：即传统型权威的统治、魅力型权威的统治和法理型权威的统治。所谓法理型权威的统治，主要是指统治者所依赖的权威更多地来自非人格化的权威，即有合法性基础(来源于法律和章程的明文规定)。在这种政治统治中，人们服从的义务和所享有的权利相关联，而且，从表面上看，人们对于统治者的服从义务，也只限定在法律秩序所承认的范围之内。“统治与被统治的关系的真正实质被深藏于法理的表象背后。法理统治是现代工业社会与市场经济发展的必然结果，是一种比较稳固的政

治统治。',①

为了更好地理解法治模式的本质，实践好依法治国的基本方略，推进社会主义政治文明建设，我们在这里试对几种治国模式作简要分析。

(一)礼刑结合的治国模式

这是我国西周时期创立的一种治国模式。

西周初期周公曾在整理夏商之礼的基础上，为周代制定了一套完整的礼。当时的“礼”指的是，维护西周的宗法血缘关系与等级制度的精神指导原则与言行规范的总称。西周在制‘礼’的同时,也制‘刑”,如《左传·昭公六年》所载,“周有乱政,而作九刑”,表明周初制定有《九刑》。西周中期穆王曾命吕侯制《吕刑》,在《尚书·吕刑》中记述了当时法律改革的大致情况。

从宏观上看，西周时期的礼、刑两种手段，都是维护社会秩序，调整社会关系的重要社会规则。它们相辅相成，互为表里，共同构筑了西周社会完整的法律体系。凡礼之所禁,必为刑所不容,所谓‘礼之所去,刑之所取”;‘出礼则入刑”。但在西周礼、刑二者的关系上,礼居于主导地位,刑要服从礼的指导，刑是在礼的指导下对已经发生的犯罪进行制裁，刑处于消极与被动的状态。

西周时期将礼、刑两种手段结合起来共同治理国家的方式，开创了世界上的一种独有治国模式。西汉的“德主刑辅”,唐初的‘德本刑用”,明朝的‘明礼以导民”;‘定律以绳顽”的治国模式，都渊源于西周的礼刑结合的方式。

①王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社 1995 年版,第 171 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com