

领导干部学法用书

LINGDAO GANBU

XUEFAYONGFA CONGSHU

法治与宪治

主编 郝铁川 顾肖荣
尤俊意 / 著

上海人民出版社

领导干部学法用法丛书

主编 郝铁川 顾肖荣
尤俊意 / 著

法治与宪治

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治与宪治/尤俊意著.

—上海: 上海人民出版社, 2002

(领导干部学法用法丛书/郝铁川, 顾肖荣主编)

ISBN 7-208-04376-0

I. 法... II. 尤... III. ①社会主义法制-中国-干部教育-学习参考资料②宪法-中国-干部教育-学习参考资料 IV. ①D920.0②D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 082740 号

责任编辑 曹培雷

特邀编辑 封曰贤

封面装帧 甘晓培

目 录

1. 变革与发展:从毛泽东到邓小平、江泽民	1
1.1 变革:从“无法无天”到“有法可依,有法必依”	1
1.2 突破:民主、法制和社会主义	5
1.3 发展:从“法治”到“依法治国基本方略”	10
1.4 创新:法治与德治相结合	17
2. 核心与基础:法中之王的宪法	23
2.1 宪法:法中之王	24
2.2 宪治:法治的核心与基础	27
2.3 违宪审查:宪治的关键	33
2.4 宪法权利的司法保护:从一个案例说起	41
3. 意识与行为:必须遵循的法治精神与法治原则	47
3.1 必须遵循的法治原则:法律面前人人平等	48
3.2 必须弘扬的法治精神:法律至上	54
3.3 必须增强的法治意识:依法行权	59
3.4 必须具备的法律素质:服从法律	65
3.5 必须尊重的民主选择——从一次“马拉松式”村委 会选举说起	71
3.6 必须坚持的一种操守:诚信	78
3.7 必须培植的一种观念:监督	86
3.8 消除守法盲区:无意识违法	93
3.9 走出从政意识的误区	100
后 记	112

1. 变革与发展:从毛泽东到邓小平、江泽民

从毛泽东时代到邓小平的历史新时期,从毛泽东思想到邓小平理论,一方面体现着后者对前者的继承与延续,另一方面更显现出后者对前者的变革与发展。这已成为世人的共识,也是国人的常识了。需要指出的是,在民主与法制的领域里,在这两个历史时代之间,同样存在着共性与特性,而且,从一定意义上说,特性大于共性、特性多于共性。即是说,变革与发展的特征更加明显。何以见得,略述如下。

1.1 变革:从“无法无天”到“有法可依,有法必依”

笼统地说毛泽东一向轻视法治、力行人治,那是不符合历史事实的。早在1940年2月20日的延安各界宪政促进会成立大会上的演说中,他就指出,“宪政是什么呢?就是民主的政治”。我们要的民主政治,“是新民主主义的政治,是新民主主义的宪政”。^①1954年我国第一部社会主义宪法就是在他担任主任的宪法起草委员会主持下起草的。他说,“一个团体要有一个章程,一个国家也要有一个章程,宪法就是一个总章程,是根本

^① 《毛泽东选集》第二卷,人民出版社1991年版,第732页。

大法”。^① 在 1962 年 3 月 22 日的一个批示中,他写道:“不仅刑法要,民法也需要,现在是无法无天。没有法律不行,刑法、民法一定要搞。不仅要制定法律,还要编案例。”^② 那么,是否可以说明毛泽东是力行法治、摒弃人治的呢?那也是不符合历史事实的。问题就在于,毛泽东本人有时重法制,有时轻法制,对于法制的思想意识与决策判断处于举棋不定和时褒时贬的不稳定状态。自从 50 年代中期国内外局势日趋严峻时,他对法制逐渐形成了不信任感,采取了怀疑和否定的态度。1958 年毛泽东曾在一次会议上讲过,“我们不靠民法刑法来维持秩序,还是靠我们那一套,开会,群众运动”。由于当时党的革命经验有余而执政经验不足,加上个人崇拜盛行,毛泽东同志和他周围的同事们乃至党内占主导地位思想认识互相影响、形成共鸣,逐渐形成了对法律的虚无主义态度。对此,诚如邓小平所言,我们不必拘泥于个人责任,过分苛责毛泽东同志个人,因为有许多事情是大家都参与了的,都是有份的。比如,刘少奇在“文革”中挨斗时还手拿宪法文本对红卫兵理直气壮地说“宪法还在,我还是国家主席”之类话语的时候,其实他心里应该明白:这都是大家过去重人治、轻法治的苦果啊。不过话又说回来,由于毛泽东是第一把手,自然属于第一责任人。至于发动“文化大革命”,以“革命无罪,造反有理”、“和尚打伞,无法无天”来实行“无产阶级专政条件下的继续革命”,自毁原本就根浅土浮的社会主义法制基础,那更是尽人皆知的惨痛历史教训了。

邓小平则有所不同。他在重新出山后于 1977 年就提出,要

① 《毛泽东著作选读》下册,人民出版社 1986 年版,第 710 页。

② 《在法制建设问题座谈会上的讲话》,《人民日报》1978 年 10 月 29 日。

“用马克思主义观点研究经济、历史、政法、哲学、文学等等”^①。这说明要恢复被取消多年的政治学、法学专业的高等教育和科研工作了。他还进一步提出了对政治学、法学、社会学等“需要赶快补课”。^② 在具有划时代历史意义的党的十一届三中全会之前的党中央工作会议上(1978年12月13日),他就指出:“国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定;它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决。”^③ 并提出了著名的社会主义法制建设16字诀,即“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,成为党的十五大提出依法治国基本方略之前全面有效地指导我国法制建设的基本方针,并将在今后的兴国治国实践中继续发挥其指导法制建设的作用。

邓小平的16字诀是有其历史根据和现实基础的,也是建设社会主义现代化国家的必然要求。早在1956年党的八大时,主持政法工作的董必武同志在大会发言中就提出,加强法制的中心环节是“依法办事”,依法办事就“必须有法可依”,“有法必依”。然而由于当时全党特别是党的高层领导缺乏法制意识,加上后来国内外形势的变化,党内极左思潮和法律虚无主义占了上风,他的主张并没有被采纳,更谈不上付诸实践。邓小平提出的16字诀不仅恢复和发展了22年前董必武的正确的法制思维,而且在新的历史条件下更为全面、完整,它高度集中地概括了立法、执法、司法、守法、护法等法制系统的全部内涵及各主要环节之间的相互关系,对刚刚从无法无天混乱状态中解脱出来、

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第53页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第181页。

③ 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第147页。

面临价值重建和秩序重构的重大选择的中国,究竟向何处去,给出了非常明确、斩钉截铁的答案,甚至从纯粹字面上看,都是排比工整、琅琅上口,易于为广大公民接受、记诵。16字诀内涵的丰富,足可以写一本书,甚至写四本书。20多年来我国社会主义法制理论与实践的发展,已经证明了这一点。在新华书店书架上,哪一本法理学的书没有这四句话的内容?立法学、行政法学、司法学、审判学等论著已经连篇累牍。我国立法、行政执法、司法、律师、公正等法制工作实践的飞速发展,其成就、经验、教训等的总结与预测,不论从范畴形式上或是实体内容上,无不发端于此,是16字诀的理论扩容与实践阐释。至于由此而迸发和释放的法学理论思维能量,已经化为汗牛充栋的法学论著。

过去的政治,曾经是政策之治,领导者个人权威之治,群众运动之治,还有极左思潮之治;如今的政治,已是民主之治,政制之治,法制之治,宪政之治,有着广泛民主基础和深厚经济基础的政治。说到“转轨”,国内外舆论无不交口称赞中国经济体制的转轨,对政治体制改革则啧有烦言。其实,16字诀的确立与贯彻,就是最大的政制转轨,而且,现代政治,无不以法制政治、依法行政为特征。20多年来,我们的改革开放和社会主义现代化事业,就是沿着这16字诀走过来的;从审判林彪、江青两个反革命集团,到依法审处陈希同、成克杰等原党和国家高层人士中的腐败分子,也是沿着这16字诀走过来的。没有从无法无天到16字诀的转轨,我们是决不会逐步走到WTO的法律框架中来的。

邓小平是伟大的政治家、战略家,他从战略的高度,对某些在实际工作中急需解决的法学、法律问题,提出一些战略决策性的方针原则,对实际工作所起的作用是巨大的。但有的学者往往离开20多年前的实际情况,对邓小平当时提出的“法律条文

开始可以粗一点,逐步完善”,“修改补充法律,成熟一条就修改补充一条,不要等待‘成套设备’”颇有微词,这是不足取的,也是不客观的。在当时百废待举、无法可依、领导人的话就是法的初始状态下,思想上、政治上、组织上的拨乱反正、正本清源工作还未全面展开,党和国家的许多大是大非问题还未廓清(1981年6月27日党的十一届六中全会才作出了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》),有谁能审时度势、高屋建瓴,提出16字诀,并对如何抓紧立法工作讲出几条道道来呢?正是邓小平同志。如以今日立法之精细化(包括规范化、标准化、精巧化和优质化)要求来苛责20多年前的粗疏,那是难以令人信服的。

正是有了16字诀,才使我们的社会实现了从“无法无天”到“有法可依,有法必依”的巨大变革,形成了今天规模的具有中国特色社会主义法律体系的框架。从1979年至2001年5月,全国人大及其常委会制定了法律及有关法律问题的决定决议400多件,年均立法18件;国务院制定了行政法规900多件,年均43件;各省、自治区、直辖市及较大市的权力机关制定了地方性法规8000多件,年均330件;中央部委和地方政府制定了规章5万多件,年均2380件。在中国,无法可依的时代已一去不复返,在国家和社会生活的主要领域已基本上达到了有法可依的程度。这是一个历史性进步,我国的立法工作由量的发展转入了质的提高、质与量同时并重的历史新时期。

1.2 突破:民主、法制和社会主义

将民主同社会主义本质联系起来,是邓小平对社会主义的认识论上的一个突破。

谈到法制,不能不谈民主。因为,单纯工具性的法制,奴隶

制社会、封建制社会早已有之。近现代含义上的法制,已不单纯是一种器具,而是含有民主内涵的制度了。有了民主内涵的法制,就不单纯是一种规则体系,不仅仅具有规范功能,而且具有价值的潜在本质。美国法学家潘恩在他的著作《常识》里有一句名言:“在专制政府中国王便是法律,同样地,在自由国家中法律便应该成为国王”。^①在“朕即法律”的时代条件下,法律、法制只不过是作为“宪法”的国王的臣子存在着,君要臣死,臣不得不死,国王可以将法律之臣呼来唤去,如同其侍卫和器具一样。这就是君主可以一言九鼎,言等于法或言大于法,一言立法、一言废法之事例比比皆是。自资产阶级革命成功以后,资产阶级国家在民主宪政的基础上,建立起资本主义法制体系,这才有了具有民主内涵的近现代法制。社会主义法制也一样,没有社会主义民主的法制,就不是真正意义上的现代法制。对于这一点,邓小平理论给出了完整而辩证的答案,构成了邓小平法制思想的主要内容。

先说邓小平的民主观。党有党章,国有国法。1956年党的八大所通过的党章规定:党的全国代表大会每届任期5年,每5年召开一次。这样,照章应该是1961年召开党的九大,可是直至1969年才召开了九大,其间相隔13年,每年一次党代表会议也化为乌有。我国1954年宪法规定,全国人民代表大会每届任期5年。可是从1965年至1975年的10年间仅召开了四届全国人大一次会议,地方各级人大的选举也没有举行。连“文化大革命”这样重大的政治命题都不是由全国人大作出决定的。这说明党内民主制度和国家民主制度在当时都是非常不正常、不健全的。作为党的第一代领导集体成员和第二代领导集体的核心

^① 李步云主编:《宪法比较研究》,法律出版社1998年版,第30页。

人物,邓小平对此深有体味。他本人的几上几下、几进几出就说明了这个问题。因此,他十分明确地指出,党的十一届三中全会提出的一系列新政策中,“就国内政策而言,最重大的有两条,一条是政治上发展民主,一条是经济上进行改革,同时相应地进行社会其他领域的改革”。^① 他在 1979 年就提出,“努力发扬民主,是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标”。^② 民主,不仅是历史反思的结果,也是现实与未来的呼唤。在谈到要用上百(从建国时算起)时间在经济上达到中等发达国家的水平时,他说,关键在于“使我们党的生活民主化,使我们国家的政治生活民主化”。^③ 不仅如此,在邓小平看来,民主的价值不仅在于它的实用功能,更在于它是社会主义的本质特征之一。因此他说:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”^④ 把民主作为社会主义的本质特征,这是以邓小平为代表的党的第二代领导集体对人民民主理论与实践的继承与发展,也是对 50 年代中期以后迄至十年“文革”这么长时间内党的民主、国家民主和社会民主被扭曲和破坏的一种最高层次的纠偏和拨乱反正。

邓小平的民主观,还突出地表现在民主与法制的密切联系上和民主法制与社会主义的本质联系上。民主是一种遵从多数人意志、保护少数人意志的国家形态和社会制度。多数人的意志通过什么途径,以什么方式与程序来表达呢? 这就需要设置种种具体制度,并把这种制度及其实施的途径和表达的方式与程序予以更确定而详尽的规范,这种规范对人们的行为模式给

① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1994 年版,第 116 页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 176 页。

③ 《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1994 年版,第 259 页。

④ 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 168 页。

出了统一而标准化的答案,使人们在考量自己的行为时,就能够对什么是应该做的、什么是可以做的、什么是禁止做的,作出“是”或“非”的判断来。一般说来,人们或社会组织(法律关系主体)可以自由选择、主动作为或不作为的行为模式,就是权利;人们没有选择余地、被动作为或不作为的行为模式就是义务或职责。通过权利和义务的设置,将公民的权利和国家与社会的权力具体化、程序化,从而使权利行使和权力履行在动态过程中耦合,保障权利能有效控制权力,使权力能为实现权利服务并不致侵犯权利,这样一整套的规范体系和规范制度及其运行就是法制。没有民主的国家形态和社会机制,就不会有与其相适应的法制;有什么样性质和状态的民主,便产生什么样性质与状态的法制,这就是人们常说的“民主是法制的前提和基础”。但是,如果把法制仅仅看成是民主的奴婢,认为只要是民主,法制可有可无或可伸可缩,可以成为过河的桥,也可以过河拆桥,这便错了。因为,民主不是空的、抽象的,而是具体的,民主如果不是由一系列的法制环节来体现,便成为虚无飘渺的空中楼阁。同时,民主若缺乏法制的支撑,本身也是无法实现的。从这个意义上说,法制又是民主的体现和保障。邓小平准确地判断了这种密不可分的关系,所以提出了“民主必须法制化”,民主与法制谁也离不开谁的新观点。

24年前的邓小平是这样说的:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^①以领导人的意志为转移,这是人治的特征。当领导人的意志同法律意志相矛盾时,要服从法律,这是法治的特征。以选

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第146页。

拔领导人为例。2000年底至2001年初,美国总统的选择最后以法院的判决为准。尽管戈尔得到选举人票所代表的选民数量超过小布什(在9000多万张普选票中,戈尔比布什多得50万张),但选举人票数毕竟比小布什少几票(戈尔得267票,布什得271票),而美国总统的选举是通过选举人的票数来决定,而不是由选民人数来定的。而恰恰在关键的选举人票数争议中(即佛罗里达州的25张选举人票),公说公有理,婆说婆有理,最后还是通过法定的司法程序来解决,包括戈尔和小布什在内,大家都服从法制,问题就解决了。这就避免了因票数统计之争而可能引发的社会动乱。这就是资产阶级法制对资本主义民主的保障作用,这种法制正是这种民主的重要体现。毛泽东作为我们共和国的领导人,是革命的选择、历史的选择和人民的选择。那么在1954年宪法制定以后,应该将国家领导人的选择制度民主化、法制化。但是,由于缺乏这套法律制度,毛泽东还是沿用“伯乐相马”的传统方式来选择接班人,于是出现了以林彪取代刘少奇、从林彪转移到王洪文、又从王洪文变为华国锋的几度变化。“文革”中,罢免刘少奇、邓小平和任命华国锋等都未经全国人大依法定程序进行,各级人民委员会和人民检察院等的撤销也未经过人大会议审议。这就是“以领导人的看法的改变而改变”。直至今,有些地方的市镇建设规划竟几经变化、反复折腾,结果是劳民伤财,事倍功半。比如对于反复“开膛剖肚”挖马路现象,老百姓讽喻曰:“王书记开沟李书记埋,张书记来了又重来。”针对有一段时间的政策多变、朝令夕改的不正常情况,老百姓也有善意的讽刺:“上级政策像月亮,初一十五不一样。”这都说明了一点:没有具有统一性、连续性、稳定性的法制作保障,民主往往会走调,为领导人“主民”的随意性所代替。因此邓小平总结说,不是说不讲个人作用,而是说“制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长

期性”，^① 所以“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。^②

鉴于民主与法制的重要性，邓小平反复强调两者之间的紧密关系、互动关系、相辅相成的辩证关系。在邓小平著作中，下面的论断是多处出现的：民主同法制是相关联的；要讲社会主义的民主，也要讲社会主义的法制；发扬社会主义民主，加强社会主义法制；发展社会主义民主，健全社会主义法制；发展民主和法制；发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制；社会主义民主，是同社会主义法制相辅相成的；社会主义民主和社会主义法制是不可分的；不要社会主义法制的民主，决不是社会主义民主，等等。

之所以这样强调民主与法制，这是同对什么是社会主义、如何建设社会主义的认识分不开的。邓小平认为民主、法制，都是社会主义社会本质的特征、表现和要求。因此他关于“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”的论断，是对民主和社会主义的认识论上的一个突破。由于民主与法制之间的内在逻辑联系，我们自然便可得出这样的结论：没有法制便没有社会主义，便没有社会主义的现代化。后来，江泽民在党的十四大报告中所作的著名论断“没有民主和法制就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”同邓小平关于民主与社会主义的理论是一脉相承的。

1.3 发展：从“法治”到“依法治国基本方略”

在新中国的历史上，最早提出“法治”概念的，是 1950 年第

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 333 页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1994 年版，第 379 页。

一届全国司法工作会议的《人民法院审判工作报告》：“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。”^① 1956年前后，上海学术界曾就人治与法治问题进行了初步的讨论。后来由于众所周知的原因，反右斗争运动的开展，极左思潮的抬头，主张法治的学术观点被扣上“资产阶级观点”的帽子，关于法治的理论观点受到了批判，法治在实践中也便偃旗息鼓了。

党的十一届三中全会以后，我国进入了新的历史时期，党重新提出了法治问题。1979年7月1日五届全国人大二次会议通过了刑法、刑事诉讼法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、选举法、中外合资经营企业法等7部法律。如此集中地通过这么多的法律，是新中国历史上少见的，因而引起了国内外的广泛关注。能否严格实施这些法律，特别是严格实施刑法和刑事诉讼法这两部基本法律，将是对党和国家的考验，也是对社会主义法制的尊严和权威的一次考验。为此，中共中央于当年9月9日作出了《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》，指出“两法”能否严格执行，“是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”^②，强调了各级党组织的决议和指示不能与法律相抵触，如果法律某些内容不适应形势发展需要，应通过法定程序修改等法制原则。

最早以政府名义提出“以法治国”概念的是1980年9月7日五届全国人大三次会议，在国务院总理关于政府工作情况的

① 彭真：《论新中国的政法工作》，转引自曹建明、郝铁川：《依法治国，建设社会主义法治国家》，上海人民出版社1998年版，第8页。

② 最高人民法院研究室编：《司法手册》，第一辑，1981年，第68页。

报告中指出：“真正做到以法治国，这不仅是巩固和发展国内安定团结的局面的需要，而且也是保障现代化建设顺利进行的需要。”^①

接着，在党的十一届六中全会于1981年6月27日通过的中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，在党的历史上首次对党在国家法制范围内进行活动作出了规定：“党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动。”既然法律是在党的领导下，由代表全国人民根本意志与利益的国家权力机关按照法定的民主程序制定出来，党的意志、国家意志和人民意志通过法律达到了高度统一，那么党带头遵守自己所倡行的法律，是天经地义、顺理成章的事。据此，在1982年党的十二大所通过的新党章中也首次规定了“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则。接着，在年底通过的新宪法序言和总纲中也作出了类似规定，并把遵守宪法和法律的主体扩大到所有政党，明确规定了“各政党”“都必须以宪法为根本的活动准则”，“都必须遵守宪法和法律”。这些具有最高政治效力的文件和最高法律效力的法律对政党和法律的关系所作出的原则规定，是正式宣告人治时期结束、法治新时期开始的历史性标志，它为日后依法治国基本方略的确立奠定了政治基础和法律基础。

与此同时，在1980年前后的几年中，我国法学界对人治与法治的理论问题重新进行了学术性的梳理与探索。讨论中形成了三种不同观点：①法治论。即要法治，不要人治。②结合论。即既要法治，也要人治，法治与人治相结合。③抛弃论。^② 即抛

① 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第三次会议文件》，人民出版社1980年版，第93页。

② 尤俊意：《“人治与法治”的大讨论》，见郭道晖、李步云、郝铁川主编：《中国当代法学争鸣实录》，湖南人民出版社1998年版，第190页。

弃法治、人治的陈旧提法,改提民主与民制。随着讨论的深入,实践与理论的发展,第三种抛弃论很快被抛弃,第二种结合论也因为“人治”概念的确定和澄清而被否定,人们的认识逐渐统一到第一种观点。要不要人治是由人治概念的内涵所决定的。如果人治指的是人存政举、人亡政息,最高统治者或领导人的意志具有最高权威,当法律同当权者发生矛盾时要服从于当权者的意志,那么这种人治是要彻底抛弃的;如果人治指的是法治要靠人的因素去建立、去推行、去实施,那么这种人治当然是不可或缺的。显然,规范的“人治”概念并非指后一种含义,因为社会的主体是人们,社会的一切活动和治理,有哪一种不是靠人自己去实践的?显然,人的作用跟人治是两码事。而法治,指的是依照符合客观规律、通过民主程序产生、代表国家意志、体现人民根本利益、具有至高无上权威的法律来规范人们的社会行为、社会关系,管理国家事务和社会事务的一种状态与过程。这当然是离不开人的作用的,但是它和人治是根本对立的,因此法治与人治是断难结合,结合不起来的。这场讨论的结果,正好同中央的决策互相呼应、互动共进。这就为尔后治国方略的确定打下了思想和理论的基础。

从“以法治国”转向“依法治国”的命题,始自于“一五”普法。1985年11月5日,中共中央和国务院在转发中宣部和司法部《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》的通知中,首次以党中央和国务院的名义提出了“依法治国”概念。关于“以”和“依”的区别与联系,学界也进行了讨论。有的认为:对于权力机关即立法机关来说,要强调“以法治国”,制定出更多更好的法来治国;对于行政、司法机关及其他一切社会组织来说,应强调“依法治国”,因他们的任务不是立法,而是执法、司法和守法。有的认为:在无法可依的状态下,不可能“依法治国”,故要强调