

论法治

中国依法治国的难点、重点和特点

—
ON THE
RULE OF LAW

郝铁川◎著
—

郝铁川

ON THE
RULE OF LAW

论法治

中国依法治国的
难点、重点和特点

郝铁川◎著

图书在版编目(CIP)数据

论法治:中国依法治国的难点、重点和特点/郝铁川著.—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13178-1

I. ①论… II. ①郝… III. ①社会主义法制-建设-研究-中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 159775 号

责任编辑 熊捷
封面设计 零创意文化

论 法 治

——中国依法治国的难点、重点和特点

郝铁川 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/32 印张 10.75 插页 2 字数 176,000

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13178-1/D·2715

定价 38.00 元

前 言

在阶级斗争扩大化的“左”的岁月，“依法治国”曾被视为“以法抗党”的一个反动口号。许多主张依法治国、发展社会主义民主和加强社会主义法治的有识之士在 1957 年的“反右”运动中被错划为右派分子。甚至连中国共产党的创始人之一董必武同志，因为坚持法治主张，在新中国成立后四次遭到批判，最后在“文革”期间曾连续四次给别人书写了“群言堂”。这种现象直到改革开放后才得到拨乱反正。其实法律是党的意志和人民的意志相结合的产物，是党领导人民制定的，服从法律和坚持党的领导本质上是一致的。

1979 年，中共中央 64 号文件《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》第一次出现了“社会主义法治”的表述，“即它们^①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”。

① 指刑法等七部法律。——作者注

1980年11月22日,《人民日报》发表的特约评论员文章《社会主义民主和法制的里程碑》,最早有了“依法治国”的表述,即“对林彪、江青反革命集团审判,是我国民主和法制发展道路上的一个引人注目的里程碑。它充分体现了依法治国的精神……”

1996年2月,中共中央政治局邀请中国社会科学院法学研究所研究员王家福作《依法治国,建设社会主义法治国家》的报告,江泽民同志提出要把“依法治国”作为党领导人民治理国家的基本方略。

1996年3月,第八届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,郑重地将“依法治国”作为一项根本方针和奋斗目标确立下来。

1997年,党的十五大将“依法治国、建设社会主义法治国家”写入党章。

1999年3月15日全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法修正案》第十三条规定:“宪法第五条增加一款,作为第一款,规定:‘中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家’。”

2002年党的十六大提出,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。

2007 年党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国的基本方略，加快建设社会主义法治国家。

2012 年党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用；要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到 2020 年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。

2013 年党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

2014 年党的十八届四中全会对全面推进依法治国若干重大问题作出《决定》，提出全面推进依法治国的总目标：建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家；法治体系：完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系；基本原则：坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持从中国实际出发。《决定》从目前法治工作基本格局

出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行了论述和部署。

转眼间，党和国家提出依法治国的方略已经过去二十年。人们一方面感到中国的依法治国确实取得了巨大成就，但另一方面又对现状感到很不满足。其根本原因就在于我国现在还处于并将长期处于社会主义初级阶段。“所谓社会主义初级阶段，是指我国生产力落后、市场经济不发达条件下建设社会主义必须经历的特定阶段。社会主义初级阶段是一个长期动态的发展过程，从 20 世纪中叶生产资料社会主义改造基本完成到 21 世纪中叶基本实现现代化，至少需要上百年时间，都属于社会主义初级阶段。在这个阶段，我国经济、政治、文化、社会生活各方面存在着种种矛盾，但社会的主要矛盾仍是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。这个主要矛盾贯穿于我国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面。因此，实现全体人民共同富裕的目标，必然是一个长期奋斗的过程。”

从我国现实状况看，社会经济总体上还处于不发达状态。主要表现为三个方面：

一是社会生产力总体水平不高。人口众多，不发达，是中国最大国情。尽管经过 30 多年改革开放，我国经济发展成

就显著，已成为经济大国，但还不是经济强国，没有从根本上摆脱不发达状态。我国经济总量虽然位居世界第二，许多工农业产品产量指标也稳居世界最高水平，但我国有 13 亿多人口，人均国内生产总值和主要产品产量指标在世界排名仍然靠后。据国际货币基金组织统计，2014 年我国人均国内生产总值为 7261.58 美元，列世界第 79 位，远低于美国人均 51749 美元、法国人均 42625 美元。世界上衡量富裕程度，不仅看一个国家或地区的经济总量和某些生产指标总水平，还看人均占有量的多少。我国经济总量不算小，但人均占有量偏低，经济发展质量不高，结构不合理，经济增长主要靠工业带动，科学技术含量低。农业基础薄弱，基本上还是“靠天吃饭”，农业科技进步贡献率比发达国家低了约 20 个百分点。服务业水平是现代化程度的重要标志，我国目前服务业增加值占国内生产总值的比重仅为 46.1%，与世界发达国家 74% 的平均水平相距甚远，与世界中等收入国家 53% 的平均水平也有差距。经济增长过于依赖物质资源和土地、劳动力等要素的投入，单位国内生产总值能耗是世界平均水平的 2.78 倍。劳动者报酬占国内生产总值的比重不到 40%，比世界平均水平低 10—15 个百分点。科技创新能力不强，缺乏核心技术和知名品牌，产品的附加值低。据统计，中国出口商

品中 90% 是贴牌生产，每部手机售价的 20%、每台计算机售价的 30%、每台数控机床售价的 20%—40%，都要支付给国外专利持有者。总之，与发达国家相比，我国经济质量和积累的社会财富差距都相当大。

二是城乡、区域发展不平衡。城乡发展不平衡，城镇化水平总体不高。目前，我国常住人口城镇化率为 54.77%，户籍人口城镇化率只有 37.1% 左右，不仅远低于发达国家 80% 的平均水平，也低于人均收入与我国相近的发展中国家 60% 的平均水平。城镇化发展不平衡，中西部地区相对滞后。目前东部地区常住人口城镇化率达到 62.2%，而中部、西部地区分别只有 48.5%、44.8%。2012 年，全国农村居民年人均纯收入只有 7917 元，不到城镇居民人均可支配收入的 1/3。农村基础设施和公共服务相当薄弱，不少农村行路难、饮水难、用电难尚未解决。区域发展也不平衡。我国东部部分发达省市的经济总量和人均国内生产总值已经接近或超过世界上中等发达国家的水平。2012 年，天津、北京、上海三市的人均国内生产总值分别为 15069 美元、13967 美元和 13565 美元，这个数值已接近或超过一些中等发达国家的水平；但排名靠后的云南、甘肃、贵州人均国内生产总值分别只有 3542 美元、3506 美元、3120 美元，最低的地方人均只有 1000 多美

元。不仅是区域经济失衡，就是从区域内部来看，也存在发展严重不平衡的问题。例如，广东的珠三角地区与粤北地区、江苏的苏南和苏北地区之间，存在很大的差距。城乡差距、区域差距是由多种因素决定并且是历史长期形成的，缩小这些差距势必要经过长期艰苦的努力。

三是贫困人口和低收入人口还有相当数量。目前，我国城乡低保人口有 7400 多万人，靠领取最低生活保障金过日子。每年城镇新增劳动力有 1000 多万人，几亿农村劳动力需要转移就业和落户城镇，进城务工人员中有 2 亿多人还没有平等享受城市居民的公共服务；全国还有 8500 多万残疾人。根据世界银行的标准，我国尚有 2 亿多人口生活在贫困线以下，这差不多相当于法国、德国和英国人口的总和。现有贫困地区大多数是一些自然环境恶劣、生产生活条件相当差的地方，使这些地方人口脱贫致富需要付出极大的努力。即使在北京、天津、上海等较为发达的地方，也存在着一些生活困难的群众，住房拥挤，棚户区亟待改造。上学难、看病难、就业难等关系老百姓切身利益的问题仍比较突出。每年春节前后都是人口大流动时期。2014 年春节前后的 40 天里，航空、铁路、公路承载了大约 36 亿人次的流动，相当于每天都有 9000 万人在流动之中。这说明，目前相当部分人口生活质

量不够高。

因此，在我国人口众多、不发达、发展又不平衡的特殊国度里，实现共同富裕必然是一个长期的历史过程，让 13 亿多人都过上富裕幸福的好日子还有很长的路要走。^①

社会主义初级阶段社会现状的重要特点就是黄金发展期（又称战略机遇期）与矛盾高发期并存。黄金发展期体现在我们改革开放仅用了三十多年的时间，就走完了西方发达国家过去三百年的路程；矛盾高发期体现在由于社会经济的快速发展带来了社会治安、民生、环保、腐败、贫富差距拉大、社会保障制度落后等一系列严重问题。表现在法治领域，就是一方面经过三十多年的努力，2010 年年底中国特色社会主义法律体系形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面都实现了有法可依，中国法治建设的主要矛盾已经从有法可依转向有法必依；另一方面，改革开放以来，我国执法和司法工作有了巨大发展，不仅建立起完善的执法和司法体制，而且建立起一支具有专业素质的执法和司法队伍。但是，与人民群众对严格执法和公正司法的渴求相比还有较大差距，特别是执法不严、司法

^① 魏礼群：《坚定不移地走共同富裕的道路》，《求是》2014 年第 15 期。

不公、司法腐败问题还很突出。例如，人民法院司法公信力问题呈现四个交织：^①

其一，案件质效趋好与司法公信趋弱的现象交织。随着近年来法官的综合素养不断提升，司法行为更加规范透明，审判管理日益加强，人民法院案件质量、效率和效果取得了实实在在的发展进步，这一点近年来的司法统计数字提供了强有力的论据。但人民法院司法公信并未随着案件质效的不断提高而相应提升，在很多表征上还呈下降态势，这种现象常被表述为“人民法院的自我评价与社会评价之间存在差距”。

其二，当事人维权意识增强与权利滥用现象交织。在当事人利用司法审判维护权益的意识不断增强，法院受理案件数屡创新高高的同时，虚假诉讼，不服从裁判、不履行裁判，规避执行、暴力抗法，信访不信法、以信访谋取不当利益的现象却越发突出。也就是说权利意识、法律观念的增强并没有有效转化为遵法守法的自觉行动，当事人对司法的利用存在很强的功利主义色彩，对司法的评价因为掺杂着客观利益

^① 江西高院课题组：《人民法院司法公信力的实证研究》，《中国法学》2014年第2期。

因素而存在一定的偏见。他们更愿意接受法治的实惠而不愿接受与之伴随的不可避免的固有弊端，承受实行法治的代价。实践中死刑案件闹访现象突出就是典型例证。

其三，社会公众对司法的客观评价与主观臆断交织。社会公众对司法的不满情绪并非空穴来风、无中生有，司法本身客观上存在的种种不足与问题在信息化时代得以充分暴露，而这种负能量在很大程度上影响甚至主导民意对司法的评判，导致司法的社会评价不高。但有必要注意到，社会公众在认知司法时获得的基础信息在一定程度上与司法的真实状况并不完全对称。譬如，通过法律程序固定下来的定案证据与公众对案件事实的当然判断之间，法官的法律思维、职业判断与公众的道德思维、常理判断之间常常存在一些偏差。在这种信息不对称的情形下，社会公众对司法的认知及其对司法的质疑也因此可能会带有一定的偏见或主观臆断。再如，在很多热点案件中，由于这些案件本身包含着公权力滥用、公民维权难等因素，人们往往不容易站在客观、公正、中立的立场，更容易随从沸腾的民意，选择性地摘取信息、摘取事实，把破碎化的信息强行拼凑，而不考虑其客观与否；选择性地以社会道德、公众伦理而不是法律来作为评判是与非的标准，并以此质疑司法活动与司法裁判是否公正。

其四，司法公信不足与司法自信不强交织。前述分析显示，法官对司法的自信也未随着案件质效的不断提高而相应增强。相反，在当前社会诚信整体不足、外界对司法信任感不强的背景下，在办案的各种压力下，法官对司法的自信也屡屡受挫。不仅有的法官不太信任一些“同道中人”的职业能力乃至职业操守，而且也怀疑起自身职业使命的尊荣与神圣。当法院和法官缺乏司法自信时，在案件的裁判上难免出现犹豫、迟疑、遮掩、妥协等倾向，这会极大地劣化司法的品质，严重地破坏公平、正义，最终影响司法公信力的提升。

社会生产力的迅猛发展与经济基础的急剧变化，往往会引起上层建筑、价值观念领域的不适应现象，这在社会转型时期难以避免。欧洲 18、19 世纪工业革命时期也有类似情况。19 世纪英国以反映现实生活见长的作家狄更斯在其小说《双城记》中写道：

这是一个最好的时代，这是一个最坏的时代；

这是一个智慧的年代，这是一个愚蠢的年代；

这是一个光明的季节，这是一个黑暗的季节；

这是希望之春，这是失望之冬；

人们面前应有尽有，人们面前一无所有；

人们正踏上天堂之路，人们正走向地狱之门。

美国“镀金年代”(1865—1898年)被称为美国发展史上的黄金时代、科技史上的发明时代、政治上的腐败和黑暗时代、工农运动最频繁的时代以及美国对外扩张的时代。这个时代美国完成了两个过渡：一是从农业国向工业国的过渡，二是自由资本主义向垄断资本主义的过渡。“镀金年代”来源于1874年马克·吐温与另一位作家合写的长篇小说《镀金时代》，小说描写这个时代是：表面的繁华无比，掩盖的却是腐败的气息、道德的沦丧以及其他潜在的危机。在很多人看来这是一个“黄金时代”，实际上是内里虚空、矛盾重重的“镀金时代”。

这个时候的美国经济增长，应该是美国历史上最快的时期。从1865年到1898年，美国的铁路里程增长567%，煤炭产量增长800%，玉米产量增长222%，小麦产量增长256%。在这个时期，美国的企业势力在社会中的超级垄断地位奠定，产生大批强盗富翁(Robber Barons)，比如洛克菲勒、米隆、卡耐基、佛拉格勒、罗杰斯、摩根、范德比尔特等。

在这个被称为Gilded Age(镀金时代)的时代，美国的政治也是非常的黑暗。最主要的问题，就是政府的腐败，到

了令人难以容忍的地步。那时的美国，可谓是丑闻遍地。从战后重建的政府大宗合同，到铁路和矿山的大规模投资中，各个地方的贪官们都成了暴发户。当时的情况是，美国的各级政府，几乎被小圈子的利益集团把持，然后把政府官员的职位和政府合同，作为奖励自己支持者的分肥手段。这时美国还没有建立后来公开考试，以技术职能录取官员的公务员制度，实行的是分肥制度，即：政府各级官员的任免，是根据其对新当选的总统、州长和市长的支持程度而决定。这使得政府的贪污、受贿、亏空、回扣、诈骗等丑闻层出不穷，并且在 19 世纪 80 年代，因为经济发展的突飞猛涨而达到了高潮。直到 1881 年，加菲尔德就任美国总统 4 个月被一位想当政府工作人员、却没有机会的穷律师刺杀才进行了官员制度改革。

这个时期的司法腐败也令人咋舌。一个完全清白的市民走在街上，突然被警察给逮起来了。于是就被检察官控告犯下了各种罪。这个时候，你上了法庭，有专业的“目击者”出来作证，证明你犯了罪。法官就很明确地判定你有罪，但是很和蔼地告诉你，你是可以用钱摆平的。要么付钱走人，要么到监狱里面待着，任君选择。

因此，在农业社会向工业社会转型的现代化时期，各国

都容易出现一方面经济繁荣、另一方面危机四伏的情况。对比西方，我们现在的情况要比他们好过不知多少倍！这是因为我们拥有中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等一系列政治制度的优势，坚持围绕经济发展和经济体制改革不断进行政治体制改革，不断进行社会主义精神文明建设。

从坚持社会主义初级阶段基本理论出发，我们既要反对法律虚无主义，不能以社会转型中的社会关系不够稳定、法治的条件不完全具备为由，就对依法治国采取叶公好龙的态度；又要反对法治浪漫主义，即：不顾法治的阶段性、渐进性，去盲目照搬西方模式。