

中共河北省委党校学术著作出版基金资助出版



依法治国 与

YIFA ZHIGUO
YU TIGAO LINGDAOGANBU
FAZHI NENGLI YANJIU

提高领导干部法治能力研究

刘艳梅 著

河北科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国与提高领导干部法治能力研究 / 刘艳梅著.
—石家庄: 河北科学技术出版社, 2015.8
ISBN 978-7-5375-7995-7

I. ①依… II. ①刘… III. ①领导人员 - 法制教育 -
研究 - 中国 IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 208533 号

依法治国与提高领导干部法治研究研究

刘艳梅 著

出版发行 河北科学技术出版社
地 址 石家庄市友谊北大街 330 号(邮编:050061)
印 刷 石家庄燕赵创新印刷有限公司
经 销 新华书店
开 本 889 × 1194 1/32
印 张 7
字 数 164 千字
版 次 2015 年 8 月第 1 版
2015 年 8 月第 1 次印刷
定 价 22.00 元

前 言

基于秩序与安全的需要，国家治理成为人类走向文明的制度选择。人类历史上不同时期曾经奉行不同的治理模式，人治是我国专制时代主流的国家治理形式，法治则是近现代民主国家治国理政的基本方式。二者比较而言，法治是人类迄今为止最好的治国理政方式。

中国有句古语：国无恒强无恒弱，奉法者强则国恒强，奉法者弱则国恒弱。但是封建之法难逃人治之窠臼，法治则日益成为近现代中国的梦想。党的十五大，梦想花开，依法治国、建设社会主义法治国家成为治国基本方略并被写入宪法。十八大明确提出法治是治国理政的基本方式，党的十八届三中全会提出要建设法治中国，党的十八届四中全会进行了顶层设计，提出全面推进依法治国。我国在法治的道路上走得更加坚定、更加有力！

“徒法不能以自行”，领导干部作为“关键少数”，是全面推进依法治国的中坚力量，其法治能力对于我国法治建设具有举足轻重的作用。党的十八大强调要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。因此，贯彻党的十八大，十八届三中、四中全会精神，全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，必须着力提高各级领导干部法治能力。

依据党的十八大精神，领导干部法治能力是指领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。具体地讲，领导干部法治能力包括法治思维能力

和运用法治方式能力。领导干部法治能力这一提法是一项领导干部能力建设的创新之举，也是在新的历史时期，对依法治国基本方略全面落实的一项新内容，又是对各级领导干部领导能力的一项新要求，意义重大。

全书共分六章。前两章是总论，包括基础理论、时代背景和提高领导干部法治能力的现实环境分析，后四章是分论，即提高领导干部的法治思维能力和运用法治方式能力。

第一章是提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景，本章解决三个问题，一是在描述法治发展历程的基础上，厘清法治的概念，进而界定法治能力和领导干部法治能力等基础概念，使得领导干部能够正确地认识法治的本质；二是简要介绍我国从依法治国基本方略到全面推进依法治国的法治实践与成就；三是全面推进依法治国的必要性分析。

第二章是提高领导干部法治能力的现实环境分析，即我国法治发展道路特殊性构成和提高领导干部法治能力的特殊动因，“政府推进型”法治路径对领导干部法治能力的要求，以及提高领导干部法治能力的障碍性因素分析。

第三章是提高领导干部的法治思维能力，主要解决五个问题：一是介绍法治思维内涵、基本要求以及与其他非法治思维的区别，从而使领导干部明确什么样的思维属于法治思维；二是分析提高领导干部法治思维能力的必要性，使领导干部认识到树立正确的法治思维的重要意义；三是阐述领导干部法治思维能力的规则要求，便于领导干部掌握法治思维的规则要领；四是分析阻碍领导干部法治思维能力提升的主要因素；五是论证领导干部法治思维的培育与养成。

第四章是提高领导干部的宪法认知能力。依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政，宪法在依法治国中具有至关重要的作用。但是一些领导干部对宪法的认识能力仅仅停留在“宪法是国家的根本大法”的层面。本章通过阐述三个问

题，即全面掌握宪法的基本知识和基本理念，高度重视宪法在全面推进依法治国中的地位 and 作用，深刻认识加强宪法实施、树立宪法权威的重要性，从而使领导干部具备正确的宪法认知能力。

第五章是提高领导干部依法行政能力。深入推进依法行政、加快建设法治政府是我国全面推进依法治国的重要组成部分，提升领导干部依法行政能力是全面推进依法治国的必然要求。本章主要厘清依法行政与法治政府的相关概念和理论，阐明深入推进依法行政、加快建设法治政府的主要作用，梳理十八大以来关于法治政府建设的部署及其实现措施，分析和解决提升领导干部依法行政能力、建设法治政府应把握的共性问题。

第六章是提高基层领导干部回应能力。针对当前我国群体性事件多发的现实情况，本章聚焦领导干部对社会公众诉求的回应能力。主要通过梳理、总结基层政府和领导干部回应力及其存在问题，分析基层政府和领导干部回应力不足的原因，提出提升基层领导干部回应力的对策建议。

提高领导干部法治能力是一个复杂的系统工程，本书作者并没有对领导干部法治能力问题作全景的论证，只是择取了其中作者认为最重要、最紧迫的几个问题进行探讨。其他如领导干部法治文化、领导干部法治能力的评价与考核体系等内容尚需要进一步研究。

编者

2015年5月

目 录

第一章 提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景	(1)
一、基本概念	(1)
二、从依法治国基本方略到全面推进依法治国	(16)
三、全面推进依法治国的时代要求	(27)
第二章 提高领导干部法治能力的现实环境	(38)
一、提高领导干部法治能力的特殊动因——中国法治发展道路的特殊性	(38)
二、“政府推进型”法治路径对各级领导干部法治能力的要求	(48)
三、提高领导干部法治能力的障碍性因素	(61)
四、提高领导干部推进依法治国的意识和能力	(66)
第三章 提高领导干部的法治思维能力	(70)
一、法治思维内涵	(71)
二、提高领导干部法治思维能力的必要性	(84)
三、领导干部法治思维能力的要求	(94)
四、领导干部法治思维能力提升的主要阻碍因素	(100)
五、领导干部法治思维的培育与养成	(104)
第四章 提高领导干部的宪法认知能力	(114)
一、宪法的基本知识和基本理念	(114)
二、宪法在全面推进依法治国中的地位和作用	(132)
三、加强宪法实施，树立宪法权威的重要性	(136)
第五章 提高领导干部依法行政能力	(146)

一、依法行政与法治政府·····	(146)
二、深入推进依法行政、加快建设法治政府的 主要作用·····	(157)
三、十八大以来关于法治政府建设的部署及其 实现措施·····	(164)
四、领导干部在依法行政、建设法治政府建设 中应把握的共性问题·····	(170)
五、领导干部提高依法行政能力对策·····	(174)
第六章 提高基层政府回应力 ·····	(190)
一、基层政府回应力及其存在问题·····	(190)
二、基层政府回应力不足原因分析·····	(195)
三、提升基层政府回应力，构建公民利益表达 与政府回应互动机制·····	(203)

第一章 提高领导干部 法治能力的基础理论与时代背景

党的十八大报告明确提出“法治是治国理政的基本方式”，强调要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。党的十八届三中全会提出要建设法治中国，党的十八届四中全会提出要全面推进依法治国。政治路线确定之后，干部就是决定因素。领导干部作为“关键少数”，是运用法治思维和法治方式治国理政的中坚力量。因此，贯彻党的十八大，十八届三中、四中全会精神，推进依法治国、建设社会主义法治国家，必须着力提高各级领导干部法治能力。

一、基本概念

（一）法治的内涵

基于秩序与安全的需要，国家治理成为人类走向文明的制度选择。人类历史上不同时期曾经奉行不同的治理模式，如宗教国家奉行的神治，封建国家信守的礼治、德治，强权政治下的人治等。人治在专制时代是主流的国家治理形式，而法治则是近现代民主国家治国理政的基本方式。比较而言，法治是人类迄今为止最好的治国理政方式。

1. 中国古代的“法治”

在我国古代，“法治”一词古已有之，如《晏子春秋·谏上九》上记载：“昔者先君桓公之地狭于今，修法治，广政教，

依法治国与提高领导干部法治能力研究

以霸诸侯。”意思是说，统治者治理国家，不要政出多门，仅仅运用法律，就会像举手投足那样，轻而易举地治理好国家了，这是对法治作用的精辟论述，也是中国历史上第一次出现“依法治国”。中国历史上关于法治决定一个国家兴衰存亡的论述还有很多，如《淮南子·汜论训》中：“知法治所由生，则应时而变；不知法治之源，虽循古终乱。”《韩非子·有度》中：“国无常强，无常弱；奉法者强，则国强，奉法者弱，则国弱。”《慎子·君臣》中：“法令行则国治，法令弛则国乱。”《墨子·法仪》中，“法治兴则国家兴，法治强则国家强。天下从事者，不可以无法仪，无法仪而其事能成者。无有也”，等等。

需要指出的是，中国古代专制时期所谓的“法治”，与现在我们所讲的法治是有本质区别的。它实质是指统治者维护其专制统治的一种工具，如“法，帝之器也”。在两千多年的封建历史长河中，中国历代统治者治国理政的基本方式主要依靠人治。

2. 法治在西方国家的起源和发展

(1) 法治观念与理论的起源。

法治观念与理论起源于古希腊，是古希腊思想家们关于法律与贤人在国家政治运行中的作用争论的产物。对法治作出早期经典解释的是古罗马著名思想家亚里士多德，他在批驳他的老师柏拉图“哲学王”的思想基础上，提出了西方法律思想史上经典的法治理论。他指出：“谁说应该由法律遂行其统治，这就有如说，唯独神祇和理智可以行使统治，至于说应该让一个个人来统治，这就在政治中混入兽性因素，虽最好的人们（贤良）也未免有热忱，这就往往在执政的时候引起偏向。法律恰恰正是免除一切情欲影响的神祇和理智的体现。”亚里士多德在人类历史上首次论述了法治的理由，并阐明了法治的核心含义。

第一章 提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景

亚里士多德在其名著《政治学》一书中探讨了法治的定义，即良法之治。法治即已成立的法律获得普遍的服从，而大家所普遍服从的法律又应该本身是制定良好的法律。其包括三层含义，第一，法治代表理性的统治；第二，法治是以民主共和为基础；第三，法治内含着平等、正义、自由、善德等社会价值。“良法”和“普遍服从”构成了亚里士多德法治观的基本内核。其中，“良法”是前提，“普遍服从”是法治所要达到的一种状态。这里，这一解释的深远意义还在于把法治与法制区别开来。法制是法律制度的简称，包括立法、司法制度、律师制度等，这种法制是任何社会包括封建专制时期都可能存在的，它不含价值判断，只是一种规则，是一种统治工具，可能是良法，也可能是恶法。法治的法则具有正当性，有良好的价值取向，应反映人民意志，包含权利保障、自由、民主、平等、权力制约等价值。亚里士多德对法治的这一基本诠释，奠定了近现代法治的基本逻辑构架，确定了西方法治思想的大致走向。这就是：“我们应该注意到邦国虽有良法，要是人民不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应该包含两重含义：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是本身制定得良好的法律。”在这里，“良法”和“普遍服从”构成了亚里士多德法治观的基本内核。其中，“良法”是前提，“普遍服从”是法治所要达到的一种状态。

亚里士多德法治思想形成有两个重要理论基础，即人性论和认识论。他对人性这样认识：每一个个体人性都带有恶的一面，都有可能作恶，因此，要将所有人都置于法律的约束之下，防止人的恶性外露于行。亚里士多德所谓的“性恶论”与中国先秦法家的“性恶论”是不同的。先秦法家强调人性恶，其意指人因此可能为非作歹，而亚里士多德法治理论中的恶性普遍存在，并非指社会成员普遍是恶人，而是意指人们的行为在本原上是受感情、欲望、冲动所支配的。亚里士多德明确地

依法治国与提高领导干部法治能力研究

指出：“法治应当优于一人之治。”因为人性是不可靠的。^① 亚里士多德法治思想的另一个理论基础是认识论。他认为实行法治，并不否认现实中有些人的才智较为突出，也不否认才智较为杰出者更有资格执掌公共权力，而是从认识论角度讲，人类的认知能力是无限的，但是，一个人的认识能力和智慧毕竟是有限的。据此，亚里士多德法治论坚持这样认识论基础：众人的智慧总会优于一个人的智慧。因此，将众人的智慧成果转化为法律规则，用以治理国家、社会，能够较少发生错误。当然，“主张法治的人并不想抹杀人们的智慧，他们就认为这种审议与其寄托一人，毋宁交给众人”。法治理论的确也但是，并不等于说才智较为杰出者不会犯错误，或者比依照在众人智慧基础之上订立的法律规则行事更少犯错误。即使退一步说，“即便有时国政仍须依仗某些人的智虑（人治），这总得限制这些人们只能在应用法律上运用其智虑，让这种高级权力成为法律监护官的权力。”

由上可知，西方法治从其源头起，即从人性论和认识论作为哲学基础思考法治问题。他们认为人性的靠不住的，人的认识能力或智慧又是有限的，而权力是抽象的，必须交由人性靠不住而能力又有限的人去行使，其结果可想而知，轻则权力没有很好运用，国家没有得到很好治理；重则导致权力滥用，权力腐败，政权灭亡。

（2）近现代西方法治的发展与演变。

欧洲经过中世纪的黑暗时期、文艺复兴之后，伴随着商品经济的萌芽和发展，资产阶级启蒙运动蓬勃发展，近代法治思想开始逐渐形成，这其中的代表人物有洛克、卢梭、孟德斯鸠等人。法治的重要理论、基本原则、精神也在这一时期形成。如人权保障、权力制约、自由平等原则、法律至上原则、法律

^① 亚里士多德. 吴寿彭译. 政治学. 北京: 商务印书馆, 1983.

第一章 提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景

的普遍性原则等等。

当时法治思想的集大成者当属孟德斯鸠。1784年他发表《论法的精神》一书，全面系统地阐述了他的法哲学思想。他的政体思想在历史上曾经作为西方资产阶级革命的理论依据指引革命，成为近现代宪政文明的理论基础，对西方各主要资本主义国家的宪政制度产生了深远的影响。二百多年前，美国人率先将孟德斯鸠的政体思想引入宪政制度的设计之中，并创造出了联邦共和国制度。“美国宪法之父”詹姆斯·麦迪逊说：“在立宪问题上，自始至终被我们倾听和援引的，是著名的孟德斯鸠。”^①孟德斯鸠认为政体分为三种，即共和政体、君主制政体和专制政体。孟德斯鸠认为，前两者为合理的政体，而后者不合理，应予以坚决反对。他研究了政体原则、法律与政体间的关系，在洛克的“三权分立”的思想基础上完善了权力制衡理论，他认为国家权力应分为三种，即立法权力、有关国际法事项的行政权力和有关民政法规事项的行政权力。他对三权分立的合理性的论证比洛克更加深入，为后来的法国大革命及资本主义政治制度设计了一幅至今仍有影响和作用的政体框架和运作蓝图，强调了建立国家政治制度的牵制与平衡这一内在机制的必要性和现实性。作为法国资产阶级革命前夕启蒙运动的杰出代表的孟德斯鸠，他的法治思想反映了时代的要求，也为资产阶级反封建斗争提供了思想武器。他的权力制衡的观点为资产阶级思想家所接受，罗伯斯庇尔、杰弗逊、潘恩和汉密尔顿都曾不同程度地将其立法思想付诸实践，客观上对于资产阶级法律制度的确立，起了积极进步作用。

(3) 现代法治的新变化。

19世纪末20世纪初以来，随着西方资本主义从自由竞争

^① [法] 路易·戴格拉夫. 孟德斯鸠传 [M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 493.

依法治国与提高领导干部法治能力研究

发展到垄断阶段，西方经济社会生活发生了很大变化，法治发展受此影响，在法治领域出现了许多新现象。如行政国家的出现，国家干预的增强，法官自由裁量权的加强、社会法的出现等等。法治理论和思想随之不断发展，如行政法的兴起，人权保障方兴未艾，哈耶克关于形式法治与实质法治的探讨等。

3. 内涵的界定

关于法治的内涵，不同历史时期的学者有不同的表述。代表性的观点有以下几种。

古希腊亚里士多德认为良法之治。“法治应包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律，又应该本身是制订得良好的法律。”亚氏讲的，其实就是两点：法律在社会中的普遍有效性和法律本身是“良法”而不是“恶法”，人们称之为法治“二元论”。

近代法学家对法治从不同角度又有多元的理解。英国著名学者戴雪认为：“真正的法治”意味着：①法律具有至尊性，反对专制与特权，否定政府有广泛的自由裁量权。②法律面前人人平等，首相同邮差一样严格遵守法律。③不是宪法赋予个人权利与自由，而是个人权利产生宪法。戴雪提出了“法治”的三个要件，人们称之为法治“三元论”。英国法学家拉兹认为，法治就是“法律之治”。它包括两个方面：①从广义上说，法治意味着人民应当服从法律，接受法律的治理。②从狭义上理解，法治是指政府受法律的治理，遵守法律，即政府的全部行为必须有法律依据，必须有法律授权。法国法治论的代表人物是孟德斯鸠和卢梭，他们认为法治是以自然法为基础，具有自由，平等，公意，合法政府，法律至上四个基本要素，代表着在人民主权基础上以法律至上权威为保障维护自由、平等的正义。

二战以后，法治含义进一步发展。当时的西方世界陷入反思之中，拥有当时西方最民主的宪法——魏玛宪法的德国为什

第一章 提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景

么成为第二次世界大战的策源地，给全世界人民带来如此深重的灾难？1948年英、法、美三个占领国委托西德六个州，制定了一部新宪法（西方国家政治改革往往从立宪或修宪着手）。在制定新宪法之前，首先要对旧宪法即魏玛宪法进行反思。魏玛宪法制定于1919年，在民主程序方面甚至比当时前苏联的1917年宪法还要高，如魏玛宪法规定了全民公决、鼓励政党的自由发展等等。但这些所谓民主成分恰恰又是魏玛宪法的缺陷。制宪者们认为魏玛宪法有三个主要缺陷：①规定与国民议会平行的直选总统。②从瑞士和某些邦的宪法中引入全民公决措施，作为对人民主权的反映和对议会权力的制约。③没有对政党作出应有的规范，完全听任政党的自由发展。对政党不作限制，导致议会当中小党林立，因议会奉行多数议决制度，结果常因党派林立不能达成共识，造成议而不决的局面。全民公决作为直接民主的一种形式，有利于实现人民主权原则，同时对议会可能出现的专断进行限制（议会是间接民主制的体现，但议会的意志并不能完全等同于全体人民的意志，在18、19世纪欧洲就出现了议会专断的现象）。制度设计的初衷是好的，但是移植的法律制度如果不符合本国国情，有时也会东施效颦。瑞士是有民主传统的小国，而德国当时刚刚由专制制度走向民主政体，民众缺乏民主的文化积淀，在这样一个环境下进行全民公决，容易滑入“多数人暴政”的泥潭。一语成谶，希特勒正是钻了制度缺陷的空子，煽动民族主义，将议会好不容易通过的方案用全民公民否掉了。政治体制运行中权力分配渐渐失衡，权力重心向希特勒掌控的政府转移。

德国的宪法起草机构针对缺陷在新宪法中作出若干补救：①总统由议会两院选举产生，不再享有任何实际权力，成为虚位元首，相应地，议会成为最高国家权力机关，联邦议院即下院为实际的主权机关。②由议院产生的联邦政府在其任期内只能由一种“建设性不信任投票”推翻，保持政府稳定。③限制

依法治国与提高领导干部法治能力研究

全民公决的行使范围，主要用于处理各州关系的问题上。^④宪法和法律规定政党的地位和作用。在反思希特勒法西斯专制的基础上，德国1949年宪法正式出台了。新宪法旨在解决国家政治权力运行失衡问题，防止专制政权。

这其中有一个插曲，二战后在西方纽伦堡法庭审判德国战犯时出现了一种情况，许多被审判的前德国战犯并不认罪，他们认为当时德国的法律是完备的、有效的，他们作为一名军人、警察或者其他公务人员，是在严格执行德国的法律，是一名执法者，何罪之有？

因此，战后西方社会法学界陷入了反思，在价值层面，认为法治包含了形式要求，也应当具有实质内容，即法治应分为形式法治和实质法治。形式法治要求法律的明确性、统一性和普遍适用性；实质法治要求法律必须体现公平、正义、自由和尊严的要求，强调“法律至上”“法律主治”“制约权力”“保障权利”的价值、原则和精神。形式法治追求法的形式平等性，主张同样的问题同等对待，实质法治追求的是法的实质平等，强调不同问题区别对待，因而注重结果平等。形式法治把效率置于优先的地位，实质法治把公平置于首要地位，认为公平是第一位的价值选择。关于形式法治，有代表性是富勒表述的8项法治主张：一般性、公布或公开、不溯及既往、明确、不自相矛盾、不要求不可能实现的事、稳定性、官方行为与法律的同—性。关于实质法治，如德国学者经历纳粹浩劫后对法治的重新阐述，拉得布鲁赫强调以追求正义作为法治国的标准。萧勒批评形式法治只是一个“合法性的空壳”，新的法治国概念必须要有特定的、实质的基本价值及基本要素。对法治两种价值的讨论，构成了西方法学的一个重要主题。总的趋势是，人们从对法治形式要求的探讨，转向关注法治的实质内容。并在法治上取得了突破性发展，其标志是1959年在印度召开的“国际法学家会议”上通过的《德里宣言》。《德里宣

第一章 提高领导干部法治能力的基础理论与时代背景

言》确认的法治原则是：①根据法治精神，立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持个人尊严的各种条件。②法治原则不仅要防范行政权力的滥用，而且还需要有一个有效的政府来维护法律秩序，借以保障人们具有充分的社会和经济生活条件。③法治要求正当的刑事程序。④司法独立和律师自由。这样赋予了法治新的内容：维护人的尊严，防止行政权力的滥用，要求司法独立、公正和律师自由。《德里宣言》对法治的表述突出了法治的实质价值，强调：法治不仅保障和促进个人的公民与政治权利，且应确保个人合法期望于尊严得以实现的社会、经济、教育和文化条件。

马克思·韦伯曾描述过“法治社会”的基本特征：第一，法律具有至高无上的地位，是一种以法律为根据进行管理的社会；第二，法律规范是基于有利权衡或价值合理性（或两者兼而有之）经由协议或强制来建立，它要求这种统治类型的组织成员都要服从其权力；第三，法律实体基本上是由一些抽象的规则组成的协调体系，通常是人们有意制定的；第四，依法强行行政管理，就是将这些抽象规则运用于实际事例；第五，服从统治的人，是以自觉加入协议的组织的成员身份而服从命令，他服从的只是这一组织的法律，只是一种非人格的秩序，而不是服从统治者本人，服从义务限于法律秩序所承认的范围内，亦即理性所界定的范围之内；第六，无论领袖、官员抑或普通民众，在法律面前人人平等，领袖和官员一方面自身要服从这一非人格的法律秩序，另一方面，他们的任何决策和命令也受到这一秩序的辖制。

通过上述法治含义的比较，可以看出法治既是一个抽象的概念，又是一种具体的实践。法治具有普遍性，不同时代和国家的法治都具有某些共同意义；同时法治又具有特殊性，每个时代都有与之相适应的法治精神。这些法治思想都闪烁着人类智慧的光芒，记录了人类社会文明前行的足迹。对法治理解的

依法治国与提高领导干部法治能力研究

差异很大程度上缘于国家所处的发展阶段不同：当国家处于需要重新建构的时候，法治的意义往往偏向于价值和应然形态；而当国家建构的任务完成后，法治的意义则侧重于形式特征、技术标准和实然形态。

尽管各个国家、各个时期学者们可以从不同角度阐释法治，但法治的基本精神和原理应该是共通的：①法律的至上性是法治的前提。在法治社会，对人们行为的评判只有法是最最终的、最有权威的价值标准。法治意味着法律要得到普遍遵守，这就要求法律具有至上的地位和权威，任何人、任何组织均无超越法律的权力，应以接受法的最高统治为其义务。②良法是法治的重要条件。法治的法必须是体现正当性价值的法。有法不一定有法治，我国封建社会有法律，希特勒统治时期的德国也有法律，如臭名昭著的《身份鉴定法》《财产剥夺法》和《强制劳动法》等，但这些都是恶法，是限制、剥夺公民人身自由和财产自由的恶法，其实施的结果自然是破坏了社会的公平正义。当然，不同国家、不同价值观念的人对良法有着不同的标准，或认为良法是符合自然和永恒正义的法；或认为良法应当满足最大多数人的最大幸福；或认为法律应当有效的保障个人的自由和权利；或主张法律应当反映现实国情和民间自发秩序。^①而在我国，良法是代表全体人民意志和利益，体现公平、正义，符合社会发展要求的社会主义法律。③约束公权、保障人权是法治的终极目标。当然，约束公权与保障人权不是并列关系，约束公权是手段，保障人权是目标。法治的出发点和落脚点是保障和实现人的权利与自由。公权力的存在虽然是国家管理、秩序和安全的客观需要，但权力的扩张也会造成对公民权的侵害，正所谓“绝对的权力，绝对的腐败”。为此，

^① 侯健. 法治、良法与民主——兼评拉兹的法治观 [M]. 北京：中国法制出版社，1999.