

当代中国的

Dangdai Zhongguo de

Lun Yifa Zhiguo Fanglüe

Fazhi Xin Linian

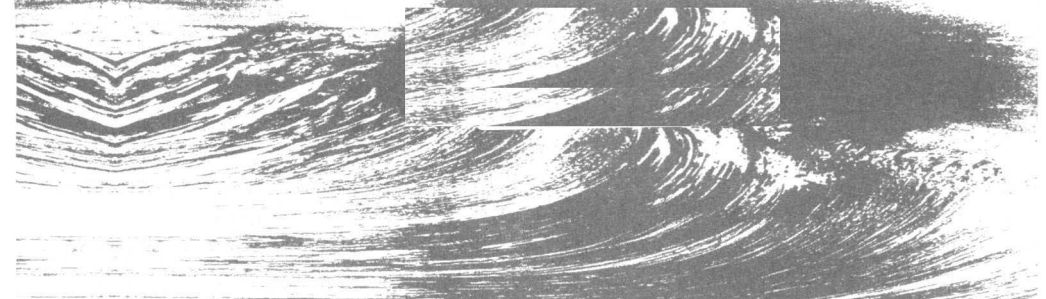
法制新理念

论依法治国方略

王立民 ■ 主编



文匯出版社



当代中国的法制新理念

Dangdai Zhongguo de

Lun Yifa Zhiguo Fanglüe

Fazhi Xin Linian

论 依 法 治 国 方 略

王立民 ■ 主编

副主编：李桂林 郑列

 文匯出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的法制新理念：论依法治国方略/王立平
主编. —上海：文汇出版社，2003. 1

ISBN 7-80676-273-6

I. 当... II. 王... III. 社会主义法制-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 099339 号

当代中国的法制新理念 ——论依法治国方略

主 编 / 王立民

责任编辑 / 钱汉东

封面装帧 / 鲁继德

出版发行 / 文汇出版社

上海市虎丘路 50 号

(邮政编码 200002)

经 销 / 全国新华书店

印刷装订 / 上海市印刷十厂

版 次 / 2003 年 1 月第 1 版

印 次 / 2003 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 850×1168 1/32

字 数 / 250 千

印 张 / 10

印 数 / 1—3 000

ISBN 7-80676-273-6/D·009

定 价 / 20.00 元

序

中国经过阵痛以后，毅然走上了法治之路。这条法治之路起始于党的十一届三中全会以后，中国的法制逐渐建立起来，不断趋于完善。党的十五大又把法制推向法治，明确提出，中国要依法治国，建设社会主义法治国家。不久，在九届人大二次会议上又修改了宪法，把中国实行依法治国、建设社会主义法治国家写进宪法。中国从此改变了治国方略，开创了一个新纪元，迈向了一个新时期。

然而，中国长期以来处在德治、人治之下，没有像发达国家那样的法治传统，现在一下子走上法治之路，困难不小，法治的步履比较艰难。在古代，中国长期推行“德主刑辅”的治国策略，人治占据了主导地位，法制只起辅助作用，没有足够的权威。那时，专制一统天下，平等、民主束之高阁，人们的法律意识淡薄，君主、官吏不依法办事的情况十分普遍。清末以后，中国进行了法制改革，西方的法治精神和理念、法律原则和制度不断输入中国，法

制现代化的进程开始了。然而,由于当时封建制度的存在,严重阻碍了这一进程。以后由于中国长期处于军阀统治之下,军阀专制压制了民主,法治得不到充分培育。新中国成立后,由于各种原因,中国没有走上法治之路,人们的法律素质没有机会萌育,现代法治与人们十分遥远。如今,中国走上了法治大道,可是传统阻力还有惯性,理想的法治环境还没形成,人们的法律素质还没有跟上,依法办事还没有蔚然成风。尽管这是中国法治过程的一个插曲,但仍应引起重视,尽可能地减少它们的负面影响,加快中国法治进程。

从理论和实践上对中国法治进行探索与研究是法学工作者义不容辞的责任,这种探索和研究也一定会对中国的法治产生积极影响。为此,我们的一些法学专家、学者根据目前中国法治的具体情况和自己的研究成果,共同撰写了此书,此书的体例和内容已不拘泥于以往有关依法治国的著作。在体例上,本书以当前依法治国急需解决和值得研究的问题作为专题,逐一进行论述,而不是对依法治国理论进行一般的介绍。在内容上,每章集中一个专题进行广泛、深入地阐述,既有一定的广度,又有一定的深度。同时,其内容既有重要理论,又有具体实践,理论与实践紧密结合在一起。这与泛泛而谈的依法治国理论有明显的差异。可见,本书在体例和内容方面都有新意。

从具体安排上看,本书对当前依法治国中需要重视的问题进行了论述。这些问题主要可分为两大类。一类

是宏观性问题,其中包括依法治国与法治国家、依法治国的条件分析、依法治国与以德治国等等。这类问题直接关系到依法治国的一般理论,具有指导意义,对推进依法治国意义重大。另一类是微观性问题,其中包括入世对中国立法和司法的影响、干部法律素质和法制宣传在依法治国中的作用、依法行政和打击犯罪在依法治国中的意义,等等。这类问题直接有关依法治国的具体实践,颇具可操作性。这些问题的解决同样对依法治国意义重大。这两类问题各有侧重,它们的结合正好是宏观与微观的结合、理论与实践的结合,这种结合正是本书的一个重要特点。

本书的撰稿人是一群优秀的法学工作者,其中有硕士、博士、博士后,也有教授、硕士研究生导师、博士研究生导师,还有兼职律师等等。他们在学术上都有一定成就,在实践中也有一定经验,这样的撰稿人各具长处又优势互补。而且,他们所撰写的内容也都有自己学术研究和法制实践的基础,原来就有这方面的成果,这次撰稿是顺理成章、精益求精。可以说,这也是本书能够获得成功的一个重要原因。

最后,愿此书的出版能为中国加快依法治国的进程,早日实现法治国家起到积极作用。望读者阅后有所收益和启示。

王立民

2002年5月于华东政法学院

目 录

序	1
第一章 依法治国与法治国家	1
一、治国方略的抉择	1
二、法治建设的现状分析	8
三、法治国家的实现途径	13
第二章 法律的权威与良法	18
一、法治与法律的权威	18
二、良法体系的构造	22
三、法律运行的良性化	28
第三章 社会主义道德建设	33
一、法律与道德的辩证联系	33
二、社会主义道德建设的作用	42
三、社会主义道德建设的关键	47
第四章 加入 WTO 与完善中国立法	54
一、“入世”的重要意义	54
二、法律的“接轨”与“入世”	58
三、“入世”与中国立法的完善	61
四、“入世”与中国立法的现代化	67
第五章 法治·民主·宪政	70

一、民主与法治	70
二、宪政与法治	73
三、宪法至上与法治	78
第六章 依法行政与行政法治	85
一、依法行政的重要意义	85
二、依法行政原则的内容	94
三、中国行政法体系的完善	97
第七章 经济法制与依法治国	104
一、经济领域的法治化与依法治国	104
二、竞争立法与市场秩序	108
三、宏观调控法制的完善	113
四、社会保障立法与弱者权益保护	118
第八章 民商法与依法治国	124
一、民商法在依法治国中的重要地位	124
二、民商法在塑造市场秩序中的作用	125
三、中国民商法的完善	137
第九章 社会治安综合治理	140
一、新时期治安情况分析	140
二、社会治安综合治理法律框架的构建	145
三、新时期社会治安的宏观控制	148
第十章 打击犯罪 维护人民的合法权益	153

一、打击刑事犯罪的重要性	153
二、几种严重危害社会的犯罪	156
三、刑事立法的发展进程	163
第十一章 婚姻立法与依法治国	171
一、婚姻家庭关系的重要性	171
二、婚姻家庭关系的道德调整和法律调整	173
三、新中国的婚姻立法及其作用	174
四、中国婚姻法的修改与完善	177
五、婚姻立法的完善	180
第十二章 教育立法与依法治校	185
一、推进依法治校的必然性	185
二、依法治校的现状分析	189
三、推进依法治校进程的对策	197
第十三章 国际法与依法治国	202
一、人权的含义和人权保护	202
二、国际人权法的体系和基本内容	204
三、人权的国际保护与依法治国的关系	206
四、人权标准在中国的实施	211
五、国际刑事司法协助与依法治国	219
第十四章 WTO 与中国司法制度改革研究	221
一、WTO 协议对中国司法制度的要求	221

二、WTO 协议对中国公法制度的影响	224
三、WTO 协议对中国行政诉讼制度的影响	228
四、WTO 协议对中国民事诉讼制度的影响	231
第十五章 中国审判方式的改革	245
一、进行审判方式改革是各国司法改革的趋势	245
二、中国审判方式改革的必要性以及改革的内容	249
三、中国审判方式改革存在的问题及其解决办法	255
第十六章 强化法律监督	261
一、社会主义法律监督的内涵	261
二、加强法律监督的现实意义	264
三、中国的法律监督体系	267
四、中国法律监督体系的完善	272
第十七章 提高干部的法律素质	280
一、提高干部法律素质的重要性	280
二、加入 WTO 对干部法律素质的要求	281
三、干部法律素质中存在的问题	285
四、提高干部法律素质的主要困难	288
五、提高干部法律素质的主要措施	291
第十八章 加强法治宣传	294

一、加强法治宣传,为依法治国奠定民主基础 ...	294
二、加强法治宣传,为依法治国奠定思想基础 ...	296
三、加强法治宣传,为依法治国提供社会保障 ...	302
四、完善法治宣传体系,推进依法治国	304
后 记	308

第一章 依法治国与法治国家

“依法治国”方略的确立是中国历史上的重大事件,将对我国各个领域产生重大影响,推动我国政治、经济、社会、文化等方面的发展与进步。研究法治理论,推动法治实践,是法学研究者的责任。

一、治国方略的抉择

1996年,党的十五大报告提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的伟大目标。这一里程碑式的宣言,昭示着党领导全国人民治理国家的基本方略的根本性转变。1999年,法治原则被载入宪法,这标志着中国的民主法制建设在跨世纪的历史时刻进入了新的阶段,为中国民主政治与市场经济建设的持续发展确定了法理框架,为中华民族在21世纪的复兴奠定了良好基础。

“依法治国,建设社会主义法治国家”是中国共产党探索治国理论与思想所得出的正确结论,是在总结历史经验与教训的基础上作出的明智抉择,也是中国共产党第二代和第三代领导集体在治国理论上的伟大创举。治国方略是国家政治法律制度的指导原则,关系到国运的兴衰。早在新民主主义革命时期,中国共产党的领导人毛泽东同志就针对国民党一党专制,提出了要实行新民主主义宪政的思想。新中国成立之后,党领导人民制定的第一部宪法即1954年宪法体现了宪政的思想,对于保障国家的政治、社会、

经济和文化等方面的全面发展具有重要意义。然而,在治国理论的探索阶段,中国共产党和中国政府也经历了相当长时期的偏差与曲折。这主要体现在以下几个方面。第一,从指导思想上,认为“法治”是在资本主义制度下发展起来的,是与资产阶级的统治紧密联系在一起,因而在相当长时间内法治没有成为党的治国方略,也没有成为国家法律制度的指导原则。否定法律的作用,否定法治思想,阻碍了民主政治与法制建设的进程。例如,毛泽东同志曾经说过:“不能靠法律治多数人。……民法、刑法那样多的条文谁记得住?宪法是我参加制定的,我也记不得。”“主要靠决议、开会,一年搞四次,不靠民法、刑法来维持秩序”。^①第二,从法律制度上讲,由于新中国成立以后,国家立法工作一直处于缓慢发展的状况,在改革开放以前的三十年里,在一些重要领域都无法可依。邓小平同志曾经指出:“解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制也很不完备,也很不受重视。”^②第三,从1950年代末开始,党和国家的政治生活偏离了正轨,“以言代法”盛行。而在党和国家的政治生活失范的情况下,党的最高领导人的言论代替了党的集体决定,代替了党的政策,几乎不受任何民主程序的制约,最后导致了“文化大革命”的灾难性后果。

在结束“文化大革命”的灾难之后,党的第二代领导集体总结了党在治国理论与实践上的经验与教训,提出了“发扬社会主义民主,健全社会主义法制”的方针,揭开了新中国民主与法制建设的新篇章。1980年代,社会主义民主法制建设的重点在于恢复和建立社会主义的法律、法律制度和法律机构,强调法律作为管理国家

① 转引自项淳一:《党的领导与法制建设》,《中国法学》,1991年第4期。

② 《邓小平文选》第2卷,第332页。

与控制社会重要手段的作用。但在这个时期,民主与法律建设也存在不足之处,这主要表现为计划经济体制下的行政权力至上、长官或部门意志决定一切的观念在这个时期占据着主导地位。其目的主要是为了加强行政权力对社会主体的管理和控制,行政机关制定的部门规章多以本部门的利益为归宿,不能满足市场经济条件下社会主体的权利要求,也不能使社会经济的组织和运行建立在平等和自由的竞争的基础上。计划经济体制以及与之紧密相关的权力至上观念,不适应国家经济的发展和民主政治建设的需要。

1990年代,随着对社会主义本质的再认识,社会主义市场经济被确定为我国经济体制改革的方向,而“市场经济就是法治经济”经过讨论也成为理论界的共识,实行社会主义市场经济就必须实行法治。一方面,国家必须健全法制,以法制来规制市场主体的市场行为,维护正常的市场秩序,另一方面,社会主义市场经济下的法制必须体现人民意志、保障公共利益,必须合乎市场经济的客观规律。市场经济建设与法治建设目标的设定,意味着我们必须实现观念上的根本转变,即从权力本位的观念向权利本位的观念转变。国家经济的可持续发展,必须建立在对市场主体的权利的确认与保护的基础上,法律不再是治民之器具,而是保障民权、防止政治权力滥用的重要手段。同时,也不能只就经济体制的改革加强经济立法,还要根据市场经济体制改革的需要进行相应的政治体制改革,建设社会主义民主政治。这些正是“法治经济”的应有之义,不是“法制经济”所能涵盖的。

法治是人类法律文明的成果。古今中外,治国方略有多种。中国古代的“礼治”、“德治”、“人治”,以及西方古代柏拉图所讲的“哲学王统治”,亚里士多德所讲的“法治”,近代以来英国的“法律的统治”,美国的“宪法统治”,德国的“国家依法统治”等等,都可以

归入治国方略的范畴。然而,概括地讲,治国方略不外乎“人治”和“法治”两种。正确理解中国当代的法治建设,必须把它与中国古代的“以法治国”和西方的“法治”相比较。

中国当代的“依法治国”与中国古代的“以法治国”两者之间存在本质上的不同。中国古代的“以法治国”主要指的是中国古代法家的政治主张,即“刑无等级”、“刑过不避大臣,赏善不避匹夫”,以及与此紧密相关的“垂法而治”、“以法治国”的思想。“以法治国”与我们现阶段所讲的“依法治国”的差别体现在以下三个方面。第一,中国古代的“以法治国”意味着法律是封建统治者剥削和压迫人民的工具,法律是治民之器具,其主体是封建君主。当代中国的法治其主体是人民群众,它集中体现了我国的社会主义性质,体现了“人民主权”原则,是现代民主制度的产物。第二,中国古代法家所主张的“刑无等级”在当时特定的历史条件下具有进步意义,但它并不意味着在法律面前的人人平等。从最终意义上讲,由于法自君出,君主具有立法、易法和废法的权力,当君主的意志与法律的规定发生冲突时,法律的规定就会让位于君主的意志。在当代中国,法律是人民意志的体现,任何个人、任何组织都不应该具有超越于法律之上的权威,在执法与司法过程中,都要以事先颁布的法律作为判断是非的标准。在人民主权的原则下,可以做到法律面前人人平等。第三,在“以法治国”的条件下,法律不具备至上权威,它从属于君主,是封建君主治世的器具。总之,在中国古代社会,缺乏以法律来制约权力的法治精神,法律只不过是统治者手中的器具,当法律与统治者的利益发生冲突的时候,就不可能真正做到法家所提倡的“一断于法”。“先秦儒家和法家虽然各持人治与法治之说,但在维持君主权力的至上性方面,他们又走到一起来了。正是儒法合流,建构了中

国传统法律文化的基本品质。”^①

当代中国的“依法治国”思想以法律的至上权威为前提条件。在这里,法律是政治权力的合法性来源,它授予政治机构以政治权力,同时也制约着政治权力。法律限制政治权力、保护公民权利是现代法治的精髓。法律不再是某个人或某些人手中的泥团,“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”。^②

对当代中国的法治与西方法治的关系,我们也应该有正确的认识态度。我们既要认识到法治精神的普遍性,也要认识到各国法治理论与实践的特殊性,认识到法治的多样性。只有这样,才不会陷入认识上的误区。

第一,法治精神具有普遍性。法治是人类法律文明发展的成果,是反抗封建专制、反对封建等级特权的斗争所取得的成果。一般认为,人类法治思想起源于古希腊亚里士多德的政治法律理论,然而,人类的法治实践却是在资产阶级建立资产阶级政权之后,随着资产阶级民主政治的建立而产生的。可以说,我们今天所说的法治的基本精神形成于西方,形成于资产阶级的政治与法律实践。但是,这并不能成为我们否定其法治思想的理由。相反,我们应该汲取西方法治理论与实践的精华,即法律对公民权利与自由的确认与保护、法律至上、法律限制政治权力这些基本法治理念。

社会主义法治是我国政治制度的要求。《中华人民共和国宪法》第2条明确规定:“中华人民共和国一切权力属于人民”。在现代社会,民主和法治总是紧密结合,不可剥离的,二者共同构成了

① 公丕祥:《东方法律文化的历史逻辑》,法律出版社2002年1月版,第11页。

② 王人博、程燎原著:《法治论》,山东人民出版社1998年版,第94页。

现代政治文明与法律文明的内容。一方面,法治必然包含民主的价值,政治民主性是法治的本质特征,另一方面,民主也必然要求法治,必须上升为法治,法治是保障和实现民主的最有效形式。法治只能产生于民主的政治制度下,而民主也只有在法治条件下才能得到实现。如果没有法治,那么,宪法所规定的人民主权原则只会成为空文。所以,“民主政治也就是法治政治、责任政治,依法治国是民主政治的基本原则,法治体现了民主政治或政治民主之制度化 and 规范化的必然趋向和要求”。^①正是在这种意义上讲,法治已经不再是资产阶级的专利,而是社会文明的重要内容,是法律文明进步的标志。邓小平同志指出,“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。”^②这一论述,实际上就已经具备了法治思想的要素。法治是民主的法制化与法制的民主化两者的有机结合。

第二,我国“依法治国”理论与实践具有特殊性。江泽民同志指出:“依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化和规范化;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参与管理国家、管理经济文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”^③依法治国是人民主权的体现,广大人民群众通过最高国家权力机关全国人民代表

① 文正邦:《论法治文明》,载于南京师范大学法制现代化研究中心编《法制现代化研究》第3卷,南京师范大学出版社1997年12月版,第151页。

② 《邓小平文选》第2卷,第146页。

③ 见《人民日报》1996年2月9日第1版。