

中国法治

泛泛而论

肖金明 著

本书以政治、政府和政法为维度，饱蘸人民主权原则、人民政府理论、人民政法原理的思想浓墨和国情色彩，勾勒出一幅中国法治的立体画面，描绘了由民主宪政、政党政治、人大制度、政府法治、政法体制、司法制度、人权体系以及法学教育等汇聚的带有中国底色的政治与法治图景。作者试图将政治视野与公法学思维结合起来，通过对执政方式、人大监督、执法体制、财政法治、司法改革以及法律职业等一系列关涉法治前途的现实问题的基础性反思，探寻中国政治体制改革和法治建设的基本原理、制度逻辑和实践路径。本书是有关中国法治建设的言论集，在面向全球化的宏大叙事与基于中国化的问题意识结合中，在基于理论基础性反思与面向实践应用性分析的关联上，展示了比较独特的政治观察和法治思考的视角，以及关于政治与法治富有见地的观点和论断。

中國
泛泛而論

肖金明 著

图书在版编目(CIP)数据

中国法治泛泛而论 / 肖金明著. —北京:法律出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3471 - 3

I. ①中… II. ①肖… III. ①法制—中国—文集
IV. ①D920. 0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 080199 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/沈小英 王晓萍

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/19.5 字数/365 千

版本/2012 年 8 月第 1 版

印次/2012 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3471 - 3

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录



□ 序论 法治建设

中国法治的曲折进程与完整内涵 / 3

改革开放 30 年中国法治建设十大规律 / 14

□ 首论 政治与法治

从政治的高度看待法治 / 27

全面理解政治文明 / 30

政治发展、社会建设与公民权利 / 35

宪法与政治文明、财产权制度 / 40

政治参与、公民社会与公民政治权利 / 45

论公民财产权的制度保障 / 48

人大监督的机理及其规范化 / 58

民主宪政与公共财政 / 71

国家、宪法与地方宪政 / 81

政党政治法治化 / 87

加强法治,依法惩防腐败 / 94

反腐法治风向:限权方向、程序走向、人权动向 / 98

预防腐败,建构有效的国家廉政体系 / 100

□ 次论 政府与法治

- 行政诉讼法:民主法制建设的里程碑 / 111
遵循“六化”方向,重构政府权力 / 116
部门主义对法治的危害及其防治 / 122
SARS 危机对人类的挑战 / 126
应对 SARS 危机的法学审思 / 135
行政相关人的意义 / 138
加强统计法制建设,促进统计依法而行 / 141
税政法治要点 / 145
城管执法体制改革:开放性、多样化、结构化、协同性 / 151
政府执法方式变革:建立和完善“官告民”制度 / 155
行政法的功能界限:行政权的范围 / 160
关于完善法治政府制度的若干建议 / 164
全面法治观与新世纪政府法治走向 / 168

□ 再论 政法与法治

- 关于司法体制改革的若干思考 / 175
论政治社会稳定与政法思路 / 180
以当事人为本:政治意义、权力逻辑和司法内涵 / 185
论检察权能及其转型 / 196
矫治回归一体化工程的原理、逻辑与效应 / 206
传统与转型:坚守正义、良知和荣誉 / 220
政治文明、和谐社会与法治理念 / 228
司法改革的目标与司法模式 / 238

□ 附论 法学教育

- 中国法学教育存在的问题与对策思考 / 251
靠什么赢得法学教育的未来? / 263

创新、实践:法科学生培养的核心概念 / 270	
关于法律硕士专业学位教育的几点思考 / 277	
法学院的合作与竞争:一种现实性的理解 / 283	
2006,大学法学院的季节 / 286	
心望天空,拓展积极人生 / 291	
为了我们和法治的未来 / 294	
比法律更重要的是良知 / 297	
真心留住精神,用心发展事业 / 300	
后 记 / 305	



序论

法治建设



中国法治的曲折进程与完整内涵

——写在《中国的法治建设》白皮书发表之际

中华人民共和国国务院新闻办公室 2008 年 2 月发表《中国的法治建设》白皮书,全文约 3.2 万字,含前言、八个方面和结束语以及附录共十一个部分,除前言、结束语和附录外,主要内容包括:一、建设社会主义法治国家的历史进程;二、中国特色的立法体制和法律体系;三、尊重和保障人权的法律制度;四、规范市场经济秩序的法律制度;五、依法行政与建设法治政府;六、司法制度与公正司法;七、普法和法学教育;八、法治建设的国际交流与合作。《中国的法治建设》白皮书是继 1991 年《中国的人权状况》白皮书、2005 年《中国的民主政治建设》白皮书、2007 年《中国的政党制度》白皮书之后的关于民主法制的又一政府白皮书,是中国政府首次发表的中国法治建设白皮书。阅读《中国的法治建设》白皮书,除有助于把握中国法治建设的形式框架外,更能够体会中国法治的曲折进程、深刻意蕴和完整内涵,以及中国法治发展的逻辑和规律。

一、中国法治进程的曲折性

《中国的法治建设》白皮书在建设社会主义法治国家的历史回顾中提及中华法系作为世界独树一帜的法系对人类法制文明的重要贡献,以及百年前开始的通过移植近代西方国家法治模式变法图强的中国梦想。白皮书认为,1949 年中华人民共和国的建立开启了中国法治建设的新纪元。根据白皮书的叙述,回顾中国半个多世纪法治的历史发展,可以认为,中国法治建设呈现出曲折性的进程。

改革开放之前近 30 年的时间,民主法制有起有伏,从确立了一个较高的起点到最终跌入低谷。概括地讲,中国法治建设有经验,但更多的是教训。1949 年新政权的建立以民主法制为基础,通过政治协商并以共同纲领为基础建立新政权;为进一步增强政权的合法性,1954 年制定宪法,并通过选举建立人民代表大会。1954 年宪法以及随后制定的有关法律,规定了国家的政治制度、经济制度和公民的权利与自由,规范了国家机关的组织和职权,确立了国家法制的基本原则,初步奠定了中国法治建设的基础。新中国政权组织建设和经济社会事务管理基本上做到依法进行。在党的第八次全国代表大会上,董必武代表中央提出一切国家机关,不仅是公检法司,包括经济文化管理机关,都应当依法办事。所谓依法办事,就是要做到有法

可依和有法必依。但随着 1956 年年底的反“右”运动,整个国家政权转向,工作重心由经济建设转移到思想战线和意识形态领域,包括“文化大革命”10 年(1966 ~ 1976 年)动乱在内的近 20 年的时间,整个国家和社会基本处于法律虚无主义状态,特别是“文革”十年,几乎所有的政治实体,包括党委、人大、公检法,都曾经历史性地成为政治斗争的对象。在“踢开党委闹革命”、“砸烂公检法”的政治运动中,在阶级斗争和无产阶级专政下,整个社会步入“无法无天”的局面。

改革开放以来的 30 多年,中国法治建设进入顺畅时期,有不足,但更多的是成就。党的十一届三中全会开始寻找法治的起点,由于新中国成立后近 30 年里奠定的历史基础不好,中国法治只能从“文革”结束后开始,在恢复民主法制建设的过程中艰难地重新起步,进入法制主义阶段。在人治与法治的讨论中,执政党、国家和社会对法制的重要性和政治意义重新有了认识,国家工作重心逐步转移到社会主义现代化建设上来,实行改革开放政策,并明确了一定要靠法制治理国家的原则。为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和权威性,使之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,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,这是改革开放初期法制建设的基本要求。1982 年宪法为民主法制建设确立了原则和框架,80 年代初期的依法治理活动显示了恢复法制建设后的初步成就。但“文革”结束后的法制工具主义色彩很浓,为审判林彪、“四人帮”,1979 年制定了人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法和刑事诉讼法,这些法律的制定,主要就是为审判林彪、“四人帮”准备的法律和法律设施。尽管审判林彪、“四人帮”被视为社会主义民主和法制的里程碑,这次历史性审判也在形式上贯彻了司法独立、司法民主、实事求是、人道主义和法律平等的法律原则。但总体来讲,这些与法制有关的制度和事件反映的基本上还是法律工具主义的思想。1983 年开始的“严打”,法律的工具性更加明显。根据有法可依的法制要求,80 年代中期以前出台了大量的管理性的法律法规,使每个政府部门能够做到有法可依、有章可循,这些法律法规成为法律虚无主义阶段上级指示、政府文件的替代物。尽管如此,并且公民和法人可以依法通过民事诉讼的手段与政府“对簿公堂”,这当然是一个进步,意味着法律工具主义思想在一定程度上受到削弱,但法律法规仍然具有明显的工具性能,法律法规既是政府部门依法办事的依据,更是政府对经济社会事务实施管理的工具,成为行政管理的“武器”。在 20 世纪 70 年代末 80 年代初这一时段,尽管法治、依法治国等词汇已经出现在政治文件和政府文件中,但并不能表明执政党、国家、政府和社会对法治的

总体认识水平。^①

依法治国思想和依法治国方略的提出,是中国民主法制思想和建设进步与发展的必然结果,它包含着半个多世纪以来执政党执政治国的经验和教训,它的基本含义和形式要求是依法办事,它的本质问题是良法之治即善治,它的核心问题是依法治权,它的关键是分权、程序法治和责任法治。从20世纪90年代初开始,不少地方推行依法行政的实践,以行政诉讼法的颁行为主要标志,中国法制建设出现重大转变,控制权力滥用和保障权利的思想开始影响法律制度建设,更为系统的法治思想围绕着依法治国、建设法治国家的主线逐步形成,进入法治主义阶段。20世纪90年代中期,中共高层法制讲座以依法治国,建设社会主义法制国家为题。^②江泽民在讲座的总结讲话中提出了依法治国的方略,并对依法治国的重大意义进行了全面深刻的阐述,指出加强社会主义法制建设,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指针。1996年3月,八届全国人大四次会议将“依法治国,建设社会主义法制国家”作为一个基本方针写入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。1997年,党的第十五次全国代表大会确立“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”,标志着执政党的治国理念和执政方式的根本性转变。1999年3月,“依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,成为国家政权的基本原则和政治生活的活动准则。

20世纪末21世纪初,党和政府对法治的认识有了更广阔的视野并更具现实逻辑性,特别是随着政治文明发展战略与国家尊重和保障人权的政治价值观的确立,法治思想得到进一步深化,法治国家建设进入一个新的历史时期,进入了新法治主义阶段。进入21世纪后,中国法治建设掀开新篇章。2002年召开的中国共产党第十六次全国代表大会,将社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,作为全面建设小康社会的重要目标。2004年第四次修改宪法,将“国家尊重和保障人权”载入宪法。以人为本、科学发展观、和谐社会理论和社会建设思想深刻地影响着新世纪民主政治与法治国家建设的内涵与进程。

① 早在1979年9月,中共中央在《关于坚决保证〈刑法〉、〈刑事诉讼法〉切实实施的指示》中指出:法律“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”。1985年,中共中央和国务院转发关于“一五”普法规划的通知中首次出现“依法治国”一词。

② 1995年下半年,中央举办第三次法制讲座筹备工作开始,司法部党组围绕介绍法律界最关注的依法治国、建设社会主义法制国家这个根本问题向中央报了两个选题,中央批准了司法部党组的报告,江泽民在同时报送的两个选题中,圈定了《关于依法治国、建设社会主义法制国家的理论和实践问题》。1996年2月8日下午,中央第三次法制讲座在中南海举行,由中国社会科学院法学研究所王家福教授主讲。

2007年召开的中国共产党第十七次全国代表大会,明确提出全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,并对加强社会主义法治建设作出了全面部署。政治文明、和谐社会已经成为法治建设和发展的基本坐标。政治文明与和谐社会已经成为分析21世纪中国民主法制、法治国家的重要概念和理论工具。

政治文明的本质是民主政治,基本内容是党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机的统一。概言之,中国民主政治建设和发展,就是执政党领导人民实施依法治国战略。据此可以对新法治主义作出这样解释,即政治文明视野中的依法治国、法治国家与党的领导、人民当家作主具有高度的相互关联性,执政党的领导、人民当家作主是法治国家的题中之义。人民当家作主是法治、依法治国、法治国家的本质内容和根本要求,反映民主政治的本质内容、落实民主政治的根本要求,关键是要解决人民当家作主的制度化问题和完整性问题。完整性问题主要在于贯彻人民政权原则,实现直接民主与间接民主、选举民主与协商民主的有机结合,制度化问题主要在于完善人民代表大会制度和以促进政治参与为目的的公民宪法政治权利体系;党的领导是中国特色法治内涵中的基本内容,这一特色所反映的执政党的领导与法治国家的关系,不是我们着意描述的新鲜事物或者新的现象,而只是为已经存在的某种事物或历史现象作出更为合理的新的理论说明,或者说描述更加符合现实的新的理论逻辑,根据这样的说明和描述指导执政党与国家、党的领导与法治关系的改善,并以这样的理论逻辑促进历史事物的进步和发展。党的领导、依法执政、分权统合成为中国法治、依法治国、法治国家的更为关键的环节。正是在这样的意义上,应当将党的领导、政党政治、依法执政与人民当家作主一道纳入法治的框架,一同视为中国特色法治和法治国家的基本构成要素。^①

和谐社会建立在以人为本、科学发展的新哲学观和政治观的基础上,民主法治是和谐社会的基本特征。和谐社会以民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序、充满活力以及人与社会、自然和谐相处为基本特征。民主法治自不待言,公平正义、诚信友爱、安定有序、充满活力以及人与自然和谐相处同法治紧密相关,政治文明与和谐社会必须以宪法和法律为基础和保障。新法治主义建立了和谐社会建设与维护、保障公民社会权利的逻辑关系。

法治的历史在进步,改革开放30多年法治发展的历史为我们提供了一些规律性的认识,如政党是法治的基本要素,依法治国、建设法治国家的治国方略,尊重和保障人权的政治价值观,由有限政府理念到政府责任观念,社会建设与社会权利,人民民主和人民法治的意识形态,政治文明与和谐社会,等等。这些基本观念和思

^① 肖金明:“政治文明视野中法治国家的核心内涵”,载《法学论坛》2007年第5期。

想已经和正在影响着法律制度的进步和法治国家的实践,构成中国法治未来发展的思想主线和文化基础。

二、中国法治的完整内涵

中国法治需要一个过程,因而必然具有中国特征。《中国的民主政治建设》白皮书认为,各国的民主是由内部生成的,而不是由外力强加的。法治与民主一样,正如《中国的法治建设》白皮书所言,一国的法治总是由一国的国情和社会制度决定并与其相适应。依法治国,建设社会主义法治国家,是中国人民的主张、理念,也是中国人民的实践。中国适应经济建设、政治建设、文化建设、社会建设不断发展的客观要求,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,坚持以人为本,弘扬法治精神,树立民主法治、自由平等、公平正义理念,建立和完善中国特色社会主义法律体系,全面实施依法行政,深化司法体制改革,完善权力制约和监督机制,保障公民的合法权益,维护社会和谐稳定,不断推进各项工作法治化。这就是白皮书表述的中国特色社会主义法治建设的基本内容。完整把握中国法治的内涵,必须立足于中国法治的宏大体系,特别重视政党构成中国法治的基本要素,人权与法治具有深刻的内在关系,社会法治对中国法治的意义,以及发展法学教育加快中国法治建设进程。

第一,政党是中国法治的基本要素。社会主义法治建设的伟大实践使中国人民深刻认识到,全面贯彻落实依法治国基本方略必须遵循若干原则,其中包括坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,保证中国共产党在法治建设中始终发挥总览全局、协调各方的领导核心作用。实践上述原则构成了中国法治建设的主线,共产党的领导是中国法治的基本要素。建设中国特色社会主义政治文明,就是要坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。简言之,就是党领导人民实施依法治国战略。换言之,实施依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,是一场由中国共产党领导的、13亿中国人民共同参与的、史无前例的伟大社会实践。

有这样一种观念,就是将党的领导视为法治以外的事情,甚至将党的政策与法治对立起来,将党的领导与法治割裂开来。这种观念突出表现在近几年来对社会主义法治理念的理解上。社会主义法治理念通常包括五个方面,即党的领导、执政为民、依法治国、公平正义和服务大局。不少人对党的领导作为法治理念提出异议,认为将党的领导与公平正义、依法治国并列为法治理念不很适宜。这种将党的领导置于法治概念和内涵之外的观念,实际上既不利于改善党的领导,也不利于促进

中国法治的进程。党的领导是政治文明的题中之义,政治文明是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。概言之,政治文明就是党领导人民实施依法治国战略。由此可见,坚持和改善党的领导,既关系到民主又关系到法治,是社会主义民主政治建设和发展的根本保障,是我国推行宪政与法治的关键,是建设法治国家的根本需要。根据政治文明的基本要求,执政党需要建设国家政权的民主基础,实际上就是要不断扩大执政党自身的社会基础或者说选民基础,执政党社会基础的广泛程度表明了国家政权的民主程度;根据政治文明的基本要求,执政党还必须组织和领导社会参与或者说公民参与政治生活,通过公民参与实现间接民主与直接民主的结合,公民政治参与的状况表明了国家政治生活的民主和法治形势;执政党尤其要保障人民代表大会制度的根本性,并通过人民代表大会制度执政,执政党在政权体制之内领导还是在政权体制之外领导,涉及执政党的执政思维、执政能力和国家政治生活法治化的程度。

执政党必须加强执政能力建设。党的执政能力也可以理解为党领导人民实施依法治国战略的能力,具体地讲,执政能力包括民主的能力和法治的能力。就民主能力来讲,如何建立执政党广泛和稳定的社会基础,尤其是在稳定传统社会基础的同时,构建包括代表先进生产力发展方向和代表先进文化进步方向的社会力量在内的多元社会基础,就成为加强和完善党的领导、巩固执政地位的重大课题;就法治能力而言,除通常讲的执政党必须在宪法与法律范围内活动这一总的原则外,执政党还必须与其他党派、人民和国家政权一道强化宪政意识,自觉实践依宪执政。执政党的领导必须建立在国家政权体系之内而不是处于国家政权体系之外,实现执政党的领导与国家政权制度的结合,这是宪法与法治的基本要求。如何通过宪法确立的人民代表大会制度这一根本政治制度执政,就成为坚持和改善党的领导、增强执政党法制能力的紧迫命题。执政党的领导对国家政权的领导是对立法、行政、司法等国家权力的全面领导。通过执政实现党对国家政权的全面领导,既符合中国政治国情,也符合政党执政规律。在人民代表大会制度基础上,应当强化与法治、人权等具有高度关联性的分权观念,逐步建立和完善中国特色的分权制度。^①中国式的分权制度应当包含两个方面的内容:一是如何通过分权形成权力制约的

^① 世界各国的政治分权体制存在很大不同,即使“在不列颠和美利坚,政府公开宣扬的目标在原则上是相似的,然而,被设计用来推进这些目标的政府三个部门的组织结构却互不相同”。[英]杰弗里·马歇尔著:《宪法理论》,刘刚译,法律出版社2006年版,第2页。在美国体制中,人们经常将政府三个部门的关系描述为权力分立而非权力集中,英国体制在某种意义上,体现了立法机关高于政府的行政和司法部门的特征,这符合洛克关于立法权是最高权力的政治设计。与英美体制不同,在法兰西政治和法律文化中,司法机关审查立法或行政行为被认为是无法容忍的,所以在法国分权体制中,分开的权力实际上意味着相互隔开不得制约和干涉。



局面,二是如何在分权的情形中实现权力的统合。在中国特色的分权体制中,确保分权制度建立在人民代表大会制度的基础上,在立法、行政、司法等分权的基础上实现权力的统合,是总览全局、协调各方的具体体现,是共产党执政应有的主要表现。如何在分权的政权形态中统合国家立法权、行政权、司法权以及其他权力,几乎成为共产党执政的全部内容。

第二,人权与法治具有深刻的内在关系。1990年以前和以后,人权概念对中国社会的意义很不相同。在1990年以前,人权基本上是一个与法治、司法独立等同命运共患难的概念。而1990年以后的近20年,人权与法治关系不断加深,人权法治逐步纳入中国法治体系。1991年11月,国务院新闻办公室发表《中国的人权状况》白皮书,将实现充分的人权作为中国社会主义所要求的崇高目标。从20世纪90年代开始,人权逐渐成为一个热门术语,人们熟悉它不再局限于国际外交话语和中国与西方的意识形态对抗中,而是在国内政治生活和社会生活的更为广泛和更为现实的领域。1997年9月,在共产党的第十五次全国代表大会上,人权概念与“依法治国,建设社会主义法治国家”一同进入政治报告。2002年11月,共产党的第十六次全国代表大会将“尊重和保障人权”确立为共产党执政和领导民主法制事业的重要目标。共产党十六届三中全会进而强调科学发展观的本质和核心就是以人为本,而以人为本“就是要尊重和保障人权,包括公民的政治、经济、文化权利”;2004年共产党十六届四中全会将“尊重和保障人权,保证人民依法享有广泛的权利和自由”作为科学、民主、依法执政的重要内容。2004年3月,第十届全国人民代表大会第二次会议审议通过了宪法修正案,明确规定“国家尊重和保障人权”。尊重和保障人权成为国家意识形态的新思想,成为国家基本的政治价值观。2006年,十六届六中全会进一步将“尊重和保障人权”提高到构建和谐社会制度建设的高度,将完善人民民主权利保障制度、加强人权司法保护,以及尊重和保障人权、依法保证公民权利和自由等,作为和谐社会建设的根本内容。2006年3月,第十届全国人民代表大会审议批准《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,明确提出“尊重和保障人权,促进人权事业的全面发展”,“尊重和保障人权”成为国家建设和社会发展的战略指导和核心内涵。2007年,中共十七大将“尊重和保障人权”写入执政党党章,着重强调“尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”。尊重和保障人权成为中国执政党治国理政的基本原则。

“尊重和保障人权”是中国宪政的基本原则、国家政治价值观和执政党治国理政的基本准则,随着中国民主法制事业的发展,人权与法治的关系也日益凸显。尊重和保障人权已经逐渐成为中国法治建设的主题,转变执政党的执政方略,完善人民代表大会制度,推进依法行政和建设法治国家,以及促进司法改革和公正司法,都深刻地影响着中国法治建设的内蕴。《中国的法治建设》白皮书在重要位次上设

立人权法治标题,概括和列举了中国尊重和保障人权的法律制度。选举制度改革、政府信息公开条例、集会游行示威法、信访条例、社团条例等法律制度的不断完善,在制度、机制上有效促进了人民知情权、表达权、参与权和监督权的实现。人权与法治的关系发展出人权法治概念,它涵盖了一系列人权法治现象。比如2003年国务院颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,同时废止了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》;又如宪法修正案声明公民的合法的私有财产不受侵犯,随后的物权法从基本法的高度立意保障公民私有财产权;再如死刑制度与“少杀、慎杀”政策相结合,尤其是死刑制度改革将死刑复核权收归最高人民法院,体现了严格控制 and 慎重适用死刑的一贯原则,反映了全面的人权观;还如中国参加了22项国际人权公约,其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》,这不仅是中国向国际社会表明自己的人权态度,人权的国际标准已经且正在转化为国内标准,这实际上也表现了中国人权观念和制度的国际水平。《中国的法治建设》白皮书全面列述了人权与法治的关系,坚持实践通过法治促进和保障各类人权的现实逻辑,包括生命权的法律保障,人身自由、人格尊严的法律保障,平等权的法律保障,政治民主权利的法律保障,宗教信仰自由的法律保障,劳动者权益的法律保障,经济、社会、文化和其他权利的法律保障,等等。

承认人权是世界上的美好事物,肯定人权事业是人类社会的美好事业,关涉人权问题的本质,不断加深人权与法治的内在关系,是世界各国人权事业发展的规律,也是不同国家法治进步的共同逻辑。当然,走向自由、民主、人权等美好前景的途径是多元化的,推进人权事业发展、全面实现人权的道路存在多样性。中国把消灭贫穷落后,让每个人享有充分的人权,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,作为不懈的奋斗目标,并与世界各国一样认同人权事业和法治建设的内在逻辑关系。但在人权发展的道路上,中国坚持生存权、发展权在人权制度体系中的首要地位。《中国的法治建设》白皮书重申了中国发展人权事业的一贯立场,强调全面理解人权。如前所述,推进政治文明、保障政治权利和自由,需要进一步完善国家宪政制度,而加快社会建设、实现社会权利、维护生存与发展,将进一步突出社会法治的重要地位。

第三,社会法治是中国法治的重要内容。尽管学界对社会法的界定还存在分歧,对社会法作为一个法律部门存在的意义更有争论,但社会法是一个客观存在,是社会建设的现实需要。加强社会法治建设,完善社会法体系,关涉公民社会权利和社会建设,以及政府职能转变和政府责任。在整个法律体系建设中,体系完善的一个重要标志是加强社会法的立法,突出社会建设的重要意义,强化政府社会职能。十七届全国人民代表大会政治报告非常明确地阐述了以加快改善民生为重点

的社会建设的内涵。社会建设内涵丰富,它意味着在经济发展的基础上更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义。社会建设是以人为本的政治理念、科学发展观与和谐社会价值追求的必然结论,是解决中国现代化过程中面临的突出问题的基本需要,这些突出问题包括教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、社会管理、生态文明等,它们直接关系着社会成员的现实利益,以及整体意义上的人民幸福安康。毫无疑问,社会建设将有利于防止社会结构恶性分化,减弱社会贫富分化的趋势,建立社会财富的合理分布与社会稳定的坚实基础有利于解决教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、社会管理等直接关系人民群众根本利益和现实利益的问题,促进全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居;有利于缓解可能发生在社会贫富之间、企业劳资之间、政府与公民之间的矛盾和冲突,实现社会各方面的宽容、和解、和平相处与合作;有利于促进人与自然友好相处,建设和发展生态文明,实现以生态环境和自然资源为媒介的当代人以及当代人与后代人之间的公平与和谐。

社会建设的目标实际上就是围绕着公民社会权利建设和谐社会,就是为了更好地满足人民的受教育权、劳动(工作)权、社会保障权、健康权、安全权、环境权等基本人权需要。与公民自由选举、结社、表达等政治权利不同,受教育权、健康权、社会保障权、环境权等社会权利需要另外一种法治观。无论是教育、就业,社会保障、医疗卫生,还是社会管理、生态建设,政府都必须为公民社会权利和人民福祉负责。社会建设以实现社会公平正义为主线,也就是说,政府和公权力在解决教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、社会管理等直接关系人民群众根本利益和现实利益的问题时,必须实践公平理念,坚持平等原则。使社会建设围绕公民社会权利而展开,促使政府真诚切实为实现公民受教育权、工作权、健康权、环境权等社会权利服务,真正有效地为人民福祉负责。

《中国的法治建设》白皮书没有专门为社会法治建设设立标题,但在描述社会主义法律体系时明确了社会法的地位。白皮书认为,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成,中国特色社会主义法律体系由宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门构成。白皮书分标题列述了尊重和保障人权的法律制度、规范市场经济秩序的法律制度,尽管白皮书在正文中没有明确列述社会文化法律制度,但在上述两个部分中都有社会法的描述。比如《工伤保险条例》、《失业保险条例》等法规、规章,保证了劳动者在必要时能够享有必要的物质帮助;《残疾人就业条例》、《女职工劳动保护规定》、《禁止使用童工规定》等法规和规章,对不同类型弱势群体的身心健康和合法权益给予特别保护;《老年人权益保障法》、《未成年人保护法》、《残疾人保障法》等法律,加强对特殊群体的保护。《城市居民最低生活保障条例》、《农村五保供养工作条例》