

民主法治的 反思和展望

罗耀培 著

Rethinking and Prospects of the
Rule of Law in China

民主法治的 反思和展望

罗耀培 著

Rethinking and Prospects of the
Rule of Law in China



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

民主法治的反思和展望/罗耀培著. —北京:法律出版社
2004.4
ISBN 7-5036-4786-8

I.民… II.罗… III.法治—研究 IV.D902

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第012946号

法律出版社·中国

责任编辑/孙东育	装帧设计/于佳
出版/法律出版社	编辑/法学学术与综合出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司	责任印制/陶松
开本/A5	印张/7.5 字数/193千
版本/2004年3月第1版	印次/2004年3月第1次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn	
读者热线/010-63939686	传真/010-63939701
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真/010-63939777	客服热线/010-63939792
网址/www.chinalawbook.com	电子邮件/service@chinalawbook.com
中法图第一法律书店/010-63939781/9782	中法图北京分公司/010-62534456
中法图上海公司/021-62071010/1636	中法图苏州公司/0512-65293270
中法图深圳公司/0755-83072995	
书号:ISBN 7-5036-4786-8/D·4504	定价:18.00元

目 录

绪 论	1
第一章 历史渊源	26
第一节 “依法治国”的起源	27
一、早期法家的隆礼崇法	29
二、晚期法家的观点	35
第二节 “法治”的来源	40
一、西方古代的法治	40
二、中世纪反对神权皇权的斗争	46
三、近现代的发展	55
第三节 “法治国家”的来源	68
一、德国的“法治国”	68
二、法国的“法治国”	75
第二章 社会主义法治是新型的法治	77
第一节 马克思主义关于法治的理论	77
第二节 中国共产党关于民主和法治的理论与实践	93
一、争取民主宪政的新民主主义革命时期	93
二、制定和实施新中国第一部宪法的曲折历程	98

三、建设社会主义法治国家的新时期	112
第三章 建设社会主义法治国家的主要途径	145
第一节 建设社会主义法治国家的基本原则	145
一、人民主权	150
二、保障公民权利	151
三、公共权力的限制和监督	153
四、司法独立	159
五、宪法和法律的极大权威	161
第二节 进一步加强和完善人民代表大会制度	170
一、进一步加强和改善立法工作	171
二、加强宪法和法律实施的监督工作	176
三、加强“一府两院”的工作监督	179
四、改进代表工作	182
五、进一步健全人大机构	184
第三节 贯彻法治原则 坚持依法行政	188
一、贯彻执政为民的宗旨	191
二、坚持依法行政	192
三、严格行政责任制度	196
四、建立廉洁高效的政风	198
五、加强监督机制	202
第四节 进一步改革司法制度	207
一、改进审判制度	208
二、改进司法行政管理体制	210
三、加强司法队伍建设	211
四、改革司法体制	212
第五节 建立完整的有中国特色社会主义法律体系	216
一、统筹协调,加快立法步伐	218
二、适应入世新形势,抓紧制定修改有关法律	221

三、民主决策和科学论证	223
四、加强立法监督机制	223
第六节 加强社会主义道德建设 增强法治意识	224
一、建设社会主义法治国家的系统工程	224
二、贯彻公民道德建设实施纲要	226
后记.....	230

Contents

INTRODUCTION	1
Chapter I The Historical Origins	26
A. The Source of "Ruling the State according to Law"	27
1. The Celebrating Ceremony and Worshipping Law of Legalists (of Earlier Period) in Ancient China	29
2. The Standpoint of Legalists (of Late Period) in Ancient China	35
B. The Source of "the Rule of Law"	40
1. "The Rule of Law" in Ancient Western States	40
2. The Struggles for Anti-Theocracy and Anti- Royalty in Medieval Western States	46
3. The Development of "the Rule of Law" in Modern States	55
C. The Source of "Constitutional State"	68
1. "Rechtsstaat" in Germany	68
2. "Etat de droit" in France	75
Chapter II "The Rule of Law" in Socialist Countries, The New Type One	77
A. The Theory Concerning Rule of Law in Marxism	77

B. The Theory and practice concerning to the Rule of Law of CCP	93
1. Striving for Democracy and Constitutionalism in the New-Democratic Revolution Period	93
2. The Tortuous Course of Enacting and Enforcing the First Constitution in New-China	98
3. The New Period of Building a Socialist Country Governed according to Law	112
Chapter III Principle Road of Building Socialist Country to exercise the Rule of Law	145
A. Fundamental Rules	145
1. Popular Sovereignty	150
2. The Protection of Civil Rights	151
3. The Limitation and Supervision of Public Powers	153
4. The Judicial Independence	159
5. The Supremacy of Constitution and Law	161
B. Further Strengthening and Improving the System of People's Congresses	170
1. Further Strengthening and Improving the Legislation	171
2. Strengthening the Work of Supervision Over the Implement of Constitution and Law	176
3. Strengthening the Supervision Over the Work of People's Government, People's Courts and People's Procuratorate	179
4. Improving the Work of Representatives	182
5. Further Amplifying the Structure of the People's Congresses	184
C. Implementing the Principle of the Rule of Law, Upholding to Exercise the Administrative Function According to Law	188

1. Adhering to the Aim of Exercising State Powers for the People	191
2. Upholding to Exercise Administrative Function According to Law	192
3. The Strict Administrative Responsibility System	196
4. Forming honest and High Efficient Style of work of Government	198
5. Strengthening the Function of Supervision	202
D. Further Reforming judicial System	207
1. Improving the System of Adjudication	208
2. Improving the System of Judicial Administration	210
3. Strengthening the Contingent of Judicial Personnel	211
4. Reforming the Judicial System	212
E. Establishing Socialist Legal System with Chinese Characteristics	216
1. With Overall and Harmonic Planning, Accelerating Legislation	218
2. Adapting to the Situation of Accession to WTO, Paying Close Attention to Enact and to Amend the Law Related	221
3. Democratic Decision and Scientific Proof	223
4. Strengthen the System of the Supervision on Legislation	223
F. Promoting the Socialist Ethical Progress, Strengthening to Legal Ideology	224
1. Building Socialist Country to Exercise the Rule of Law, A System Project	224
2. Carry Out the Program for Improving Civic Morality	226
Postscript	230

绪 论

以法治国,实行法治,这是中国人民长期追求的政治理想。

自 1840 年的鸦片战争以后的百多年来,中国逐步沦为半封建半殖民地,为了推翻专制,建立共和,谋求民族复兴和国家富强,无数志士仁人,抛头颅、洒热血,也曾怀着在中国实行民主和法治的强烈愿望。中国共产党在新民主主义革命时期,曾经高举着民主宪政和法治的旗帜,与反动统治进行过殊死的斗争。建国初期,党和国家负责人的重要讲话,也曾倡导实行社会主义法治。只是以后“左”倾思想抬头,特别是在整风反右以后,就被扣上资产阶级帽子,而销声匿迹。到了十年“文革”便伊于胡底。总结建国以来的曲折道路,特别是“文化大革命”的惨痛教训,中国共产党在贯彻实施 1979 年制定的中华人民共和国刑事诉讼法的正式文件中,也曾倡言社会主义法治。在中国共产党十一届三中全会确立的解放思想、实事求是的思想路线的指引下,经中国社会科学院的大力推动,全国法学界开展了如火如荼的反对人治,实行法治的热烈讨论。中国共产党第十五次全国代表大会上,以江泽民总书记为核心的党中央,正式将“依法治国,建设社会主义法治国家”的战略目标,写进了大会的政治报告和庄严的决议之中^① 1999 年 3 月,根据中共中央的建议,九届人大二次会议又

^① 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社 1997 年版,第 31、112 页。

以绝对多数票通过现行宪法的修正案,将“依法治国,建设社会主义法治国家”的战略目标,列入宪法第5条第1款。从此,在社会主义中国,依法治国,实行社会主义法治,建设社会主义法治国家,便成为了12亿多中国人民同心同德进行政治体制改革的宪定行动纲领。它标志着我国社会主义民主和法制建设已推进到了一个崭新的历史阶段,不仅将有力促进和保障我国改革开放和现代化事业的胜利进行,而且对我国跨世纪的发展,也有着深远的影响。

值此信息化和经济全球化的新时代,中国共产党毅然决然地高举社会主义民主和法治的旗帜,领导十二亿多人民在这有着超过五千年文明的东方古国,确立起建设社会主义法治国家的宏伟目标,对马克思列宁主义和毛泽东思想理论宝库,更是一次惊世骇俗的创新和发展。

马克思、恩格斯当年十分重视民主和法制。在《共产党宣言》中,曾明确指出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。”恩格斯特别强调:“所有通过革命取得政权的政党或阶级,就其本性说,都要求由革命创造的新的法制基础得到绝对承认,并奉为神圣的东西。”^②对当年资产阶级的“依法治国”曾采取批判的态度,认为:“理论和实践处于惊人的矛盾之中。”^③列宁曾力主:“苏维埃民主或无产阶级民主在世界上第一次把民主给了群众,劳动者、工人和小农。世界上从没有过像苏维埃政权那样的大多数人民的国家政权,实际上是大多数人民的政权。”^④而且进一步指出:“我们的政权愈巩固,民事流转愈发展,就愈加迫切需要提出实施更多的革命法制的坚决口号。”^⑤毛泽东同志在领导制定新中国第一部宪法时,也曾强调:“宪法草案通过以后,全国人民每一个人都要实行,特别是

② 《马克思恩格斯全集》第36卷,人民出版社1975年版,第238页。

③ 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第703~704页。

④ 《列宁选集》第3卷,人民出版社1972年版,第814页。

⑤ 《列宁全集》第33卷,人民出版社1985年版,第148、149页。

国家机关工作人员要带头实行宪法,在座的各位要实行,不实行就是违反宪法。”^⑥以后又再次强调:“一定要守法,不要破坏革命的法制。”^⑦但1958年8月,在北戴河举行的中共中央政治局扩大会议上便说:“法律这个东西没有也不行,但我们有我们这一套。”“大跃进以来,都搞生产,大鸣大放大字报,就没有时间犯法了。对付盗窃犯不靠群众不行。不能靠法律治多数人。多数人要养成习惯。军队靠军法治人,治不了,实际上是1400人的大会(指中央军委扩大会议——引者注)治了人。民法、刑法那样多的条文谁记得住?宪法是我参加制定的,我也记不住”。“我们每个决议都是法,开会也是法”,“主要靠决议、开会,一年搞四次,不靠民法、刑法来维持秩序”。^⑧在“文革”期间,又发展到“彻底砸烂公检法”,以致出现了无法无天的十年动乱。

鉴于苏联东欧破坏法制和“十年文革”的严重教训,小平同志以伟大马克思主义者的远见卓识和恢宏气度,毅然地向全党提出:“为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?”“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。”^⑨为此,他进一步指出:“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。”“并且加强检察机关和司法机关,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。^⑩在中国共产党十一届三中全会的决议中更进一步强调:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,

⑥ 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第129页。

⑦ 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第358页。

⑧ 转引自《苏州大学学报2000年特刊》,第13页。

⑨ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

⑩ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146、147页。

使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。”“要保障人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”^① 江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会的报告中,正式将“发展民主,健全法制,建设社会主义法治国家”^② 写进了我国社会主义初级阶段的基本路线和纲领。江泽民总书记在十五大报告中,并进一步指出:“社会主义民主本质是人民当家作主。国家一切权力属于人民。”“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制。推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度。”他重申:“党领导人民制定宪法和法律,并在宪法和法律范围内活动”。“把党内监督、法律监督、群众监督结合起来,发挥舆论监督的作用”。“加强对各级干部特别是领导干部的监督,防止滥用权力,严惩执法犯法,贪赃枉法”。这有力地证明,今日中国共产党领导的人民民主专政的国家政权,已经不是前苏联、东欧那种“不受任何法律约束的政权”。也有力驳斥了至今仍在散布“共产主义不受法律约束,国家手中握有无限制的权力”^③等西方学者的陈词滥调。

这些都充分说明中国共产党三代领导人,高举马克思主义旗帜,坚持实事求是的思想路线,不仅在我们这个有着 12 亿多人口的东方大国,敢于突破旧框,沙汰陈言,说前人没有说的话,做前人没有做过的事。不仅要发展社会主义民主,健全社会主义法制,还进一步提出建设社会主义法治国家的战略目标,大大丰富了社会主义民主和法制的理论,开创了社会主义民主发展的新局面。

① 《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社 1982 年版,第 11 页。

② 《中国共产党第十五次代表大会会编》,人民出版社 1997 年版,第 19 页。

③ See: Law & social inquiry. pp. 676~678, vol. 15, No4, Fall 1990.

(一)

当然,在我们这个广土众民、背负着沉重历史包袱、处于发展中的世界大国,要实行依法治国,建设社会主义法治国家,也确非易事。它是一个举国上下,群策群力,明确目标,抓住重点,循序渐进的相当长期的实践过程。

首先,我们应当坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,以江泽民同志“三个代表”重要思想为指针。只有这样,才能把握“依法治国”,建设社会主义法治国家的精确涵义和精神实质,明确贯彻实行社会主义法治的基本原则,密切结合我国实际,探索出适合我国国情的建设社会主义法治国家的主要渠道和正确措施,才能保证这一重要宪法条款完满实现!

其次,我们必须贯彻中国共产党十一届三中全会确定的思想路线,坚持解放思想、实事求是,与时俱进,根据实践的要求,开拓马克思主义理论发展的新境界,进行理论创新。

处于信息化和经济全球化的新时代,在研究中,应面对我国历史和现实的实际,必须坚持马克思主义的基本原则不动摇,警惕西方敌对势力的“西化”、“分化”、“遏制”的阴谋,既不能照抄西方的“三权分立”,构筑个人权利至上的市民社会等陈词滥调;也不能囿于过时的条条框框,抱残守缺,躺在前人的结论上睡大觉,为权力过分集中、官僚主义和家长制等封建主义残余影响唱赞歌。正如江泽民同志在十六大报告中指出的:“实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导”。^⑭ 只有通过理论创新,才能推动制度创新、科技创新、文化创新和其他方面的创新,才能胜利实现在改革开放的新世纪,依法治国,建设社会主义法治国家的战略目标。

^⑭ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,人民出版社2002年版,第12页。

再次,我们必须坚持从我国的实际出发,坚持实践是检验真理的惟一标准的原则,广泛地批判吸取人类所创造出的一切科学知识和国家管理经验,探索出进入新世纪的新措施、新体制、新道路。正如当年列宁推崇马克思所说的:“凡是人类社会所创造的一切,他都用批判的态度加以审查,任何一点也没有忽略过去。凡是人类思想所建树的一切,他都重新探讨过,根据工人运动的实践一一检验过,于是就得出了那些资产阶级狭隘性所限制或被资产阶级偏见束缚住的人所不能得出的结论。”^⑮当年列宁在评论资产阶级关于国家管理方面的经验时指出:“他们善于保持自己的阶级统治,他们有我们非有不可的经验;拒绝吸取这种经验,就是妄自尊大,就会对革命有极大的危害”。^⑯毛泽东同志也曾多次强调这种学习。在《新民主主义论》中,还指明:“例如资本主义国家启蒙时代的文化,凡属我们今天用得着的东西,都应该吸收。”^⑰建国以后,在1957年2月,毛泽东同志也曾说过:“一切国家的好经验,我们都要学,不管是社会主义国家的,还是资本主义国家的,这一点是肯定的。”^⑱

(二)

在这里,我们有必要澄清几种观点:

1. 一种观点认为:“法治”、“法治国”是资产阶级“法学世界观”的体现,简言之是“资产阶级概念”。“资产阶级”需要掩盖他们统治阶级的本质,需要把他们的统治说成是“法律统治”,因此,必须摒弃这“非本质、不全面”的口号,这种观点,在中央提出建设“社会主义法治国家”并将它正式列入宪法第5条的第1款的规定以后,已没有人

⑮ 《列宁全集》第31卷,人民出版社1985年版,第253、254页。

⑯ 《列宁全集》第30卷,人民出版社1985年版,第395页。

⑰ 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第707页。

⑱ 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第401页。

公开坚持了。有的专家甚至转而称赞中央“建设社会主义法治国家”的战略决策。这是可喜的转变,但是,回顾中央毅然决然地作出这一重大决策的曲折历程,确实来之不易。前事不忘,后事之师。这里不妨多说几句,讲讲它几起几落,数次反复的经过,看看我们将从中吸取哪些经验教训。

新中国成立以后,在苏联教科书的影响下,直到1957年整风反右,“法治”被贴上资产阶级标签,打入禁区。只有到了1978年十一届三中全会以后,才出现复苏。但是仍有少数学者,坚持反对。主要论点还是望文生义,好像“法治”只是从字面理解的“法律的统治”,不谈他的“人民主权”或“限制行政权力”等实质性的积极内涵,认为:“资产阶级专政是少数人对大多数人的专政,需要掩盖他们统治的阶级本质,需要把他们的统治”说成是“法律的统治”。还给戴上资产阶级的“法学世界观的帽子”,认为它是“资产阶级概念”。认为这是“非本质、不全面的”“只能在理论和实践上创造新的混乱”^①等等。很显然,这是把它贴上了“资产阶级法学世界观”的标签。对“资产阶级法学世界观”问题,笔者在1980年发表的《以法治国是历史发展的必然趋势》一文,曾予驳斥。认为当年恩格斯反对门格尔只是“力求用法哲学精神来解释社会主义”。门格尔的错误看法是:全部“社会主义在法学上可以归结三个这样的口号,三个基本权利,这就是(1)十足劳动收入权,(2)生存权,(3)劳动权。”^②这与我们所主张以法治国,实行社会主义法治也是风马牛不相及的。^③当然,资产阶级“法治”有其阶级和时代的局限性,这是无可讳言的,难道资产阶级的“民主”、“国家”就没有“阶级局限性”?当时有的年轻学者曾这样据理驳斥。说穿了,“民主”、“国家”当年列宁曾在第一个社会主义国家曾经沿用了“法治”一词,在列宁和前苏联的文件的中译本没有出现过。

① 《法治与人治问题讨论集》,群众出版社1981年版,第289~291页。

② 《马克思恩格斯全集》第21卷,人民出版社1965年版,第553页。

③ 参看《法治与人治问题讨论集》,群众出版社1981年版,第161~163页。

据专家考察,但“法治”一词俄文中与“法制”(законность)是相通的。因此中文译本就忽略这种不同差别,一律译成了“法制”。笔者当时曾为此求教编译局的专家核对原著,发现在《列宁全集》当中就有 25 处之多,有的明显地应订正为“法治”。一些学者喜欢从经典著作中,寻找现成结论,或仅从文字概念出发,便无限上纲,大兴挾伐之师,这种做法在我国实行改革开放多年的今天,应该摒弃。

社会实践是不断向前发展的,马克思主义也与时俱进,永葆青春活力。我们的科学研究工作,也应当顺应时代潮流,勇于创新,善于创新。江泽民同志在庆祝中国共产党成立 80 周年大会上的讲话中,反复强调:“要坚持实践是检验真理的惟一标准,在党的基本理论指导下,一切从实际出发,在自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制中解放出来,从对马克思主义的错误和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来”。在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中,江泽民同志更进一步指出“理论创新是社会发展和变革的先导。通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新,不断在实践中探索前进,永不自满,永不懈怠,这是我们要长期坚持的治党治国之道”。^②这应当成为我们开展法学研究工作不可须臾或离的行动指针!

2. 还有一种观点认为:西方“法治”从古到今都是与民主相联系。反之,中国的“法治”则从古代起就是与王权专制相联系的,一直在为专制服务。这未免过于武断,衡诸史实完全不是这样。先就西方“法治”思想来看,一般认为始于古希腊的亚里士多德(384~322B.C)。他说过一句名言:“法治应当优于一人之治”。^③但对平民政体还是有保留的,和他的老师柏拉图(428~348B.C)相近。他们赞赏的还是贤人政治,受教育者统治的贵族共和。对平民政体一方

^② 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,人民出版社 2002 年版,第 12~13 页。

^③ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1996 年版,第 167、168 页。