

中国式民主
丛书

ZHONGGUOSHI MINZHU CONGSHU

ZHONGGUOSHI MINZHU KUANGJIA XIA DE
FAZHI JIANSHE

中国式民主框架下的 法治建设

朱淑丽 著



学林出版社
www.xuelinpress.com

中国式民主

论纲

CHINESE DEMOCRACY UNDER THE
CHINESE FRAMEWORK

中国式民主框架下的 法治建设

张其成 著

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

中国式民主
丛书

ZHONGGUOSHI MINZHU CONGSHU

ZHONGGUOSHI MINZHU KUANGJIA XIA DE
FAZHI JIANSHE

中国式民主框架下的 法治建设

朱淑丽 著



学林出版社
www.xuelinpress.com

图书在版编目(CIP)数据

中国式民主框架下的法治建设 / 朱淑丽著. — 上海:
学林出版社, 2015. 1

(中国式民主丛书)

ISBN 978 - 7 - 5486 - 0790 - 8

I. ①中… II. ①朱… III. ①社会主义民主—建设—
中国②社会主义法制—建设—中国 IV. ①D62②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 254928 号

中国式民主框架下的法治建设



作 者——朱淑丽

责任编辑——许钧伟

特约编辑——胡小波

封面设计——周剑峰

出 版——上海世纪出版股份有限公司 **学林出版社**

地 址: 上海市钦州南路 81 号 电话/传真: 021 - 64515005

网 址: www.xuelinpress.com

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心

地 址: 上海市福建中路 193 号 网址: www.ewen.co

排 版——南京展望文化发展有限公司

印 刷——常熟市东张印刷有限公司印刷

开 本——640×965 1/16

印 张——16.75

字 数——24 万

版 次——2015 年 1 月第 1 版

印 次——2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978 - 7 - 5486 - 0790 - 8/D · 27

定 价——38.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

目 录

导 论	1
一、什么是“民主”	1
二、什么是“中国式民主”	4
三、什么是“法治”	7
四、民主与法治的关系	11
五、中国式民主与法治建设	15
 第一章 依法治国基本方略的确立和实施	22
一、确立“依法治国”的历史背景	22
二、依法治国方略的提出	24
三、理论依据和战略目标	28
四、法治国家的基本要求	32
五、依法治国的实施状况	35
六、面临的挑战和问题	41
 第二章 立法制度的发展与完善	47
一、立法体制的历史沿革	47
二、现行的“一元多层次”立法体制	51
三、基本的立法程序	56
四、立法程序的民主化特点	61
五、立法领域中存在的问题	64

六、改进和提高立法质量	68
第三章 法律体系形成与法律制度确立	73
一、法律体系基本形成	73
二、法律体系的构成	74
三、法律体系的特征	78
四、法律体系存在的缺陷及其改进	80
五、重要法律制度的确立	84
第四章 依法行政与建设法治政府	95
一、建设法治政府的社会条件	95
二、建设法治政府的历程	98
三、法治政府的制度建构	103
四、存在的主要问题	122
五、未来发展方向	128
第五章 司法建设与司法改革	137
一、“司法”的含义	137
二、司法制度的建立和发展	138
三、司法制度的基本原则	140
四、司法制度的中国特色	142
五、司法改革的动因、重点与目标	145
六、司法改革的时代进程	154
七、司法改革的局限与未来展望	160
第六章 审判制度及其完善	170
一、我国审判制度的特征	170
二、人民法院的组织体系	171
三、人民法院的审判组织	174

四、法官制度	176
五、审判制度的基本原则	184
六、主要的审判制度	188
七、审判制度的改革与完善	198
 第七章 检察制度及其完善	218
一、我国检察制度的特色	218
二、人民检察院的组织体系	221
三、检察官制度	228
四、检察制度的基本原则	233
五、主要的检察制度	236
六、检察制度的改革与完善	243
 主要参考文献	254

一、什么是“民主”

“民主”是一个见仁见智而且经常引起争议的概念。它起源于古希腊语,其基本含义是“由人民来统治”。^① 古希腊历史学家希罗多德最早把雅典的政治制度称为民主政治。雅典著名政治家伯里克利说,我们的制度之所以被称为民主制度,是因为政权掌握在多数公民手中,而不是在少数人手中。^②

雅典实行直接民主制,当时城邦的最高权力机关是“公民大会”,由年满 18 岁的全体男性公民组成,公民大会对国家政策有最终决定权,执政官由公民大会选举产生。公民大会的常设机关是“500 人议事会”,负责召开公民大会,每两年半举行一次。如有需要,也可以召开不定期的特别会议。会议日程由“500 人议事会”讨论。任何公民都可以在公民大会上自由发言,大家用举手表决的方式做出决定。基于对古希腊城邦政制的详细考察,著名思想家亚里士多德在其经典著作《政治学》中,从统治者人数的多寡入手来分析和归纳城邦政体。他把一人执政的制度称为君主制政体;少数人执政的制度称为贵族制政体;多数人执政的制度称为民主制政体。由此可见,在古希

① 从“民主”这个词在古希腊产生时的原义看,“民主意味着人民统治或多数人统治,但因为多数人也是穷人,故民主经常被意指穷人统治或是暴民统治。”[英] 安东尼·阿伯拉斯特:《民主》,孙荣飞等译,吉林人民出版社 2005 年版,第 19 页。

② [古希腊] 修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》,谢德风译,商务印书馆 1978 年版,第 130 页。

腊,民主作为一种国家制度形态而言,就是指一种多数人统治的政权。^①古希腊的民主制度是一种简单直接的民主形式,人民既是统治者,又是被统治者。

民主虽然在古希腊有着辉煌的实践,但在后来的历史发展进程中,作为一种单纯的政体形式,始终没有成为主打模式。在古希腊民主实践之后,君主制和贵族制一直是政治发展的主要形式。在16、17世纪的西欧,反对政治专制和绝对国家的斗争使民主观念得以复活。18世纪,随着社会政治结构的变迁和有关主权、合法性、公民等观念的哲学变革,民主思想得到了再一次的明确表达。“民主意味着人民自己统治政府”;^②人民主权意味着“人民制定法律,选举统治者;统治者是人民的仆人”。^③在欧洲文艺复兴运动和思想启蒙运动中,以格老秀斯、霍布斯、布丹、洛克、密尔、孟德斯鸠、卢梭等为代表的政治哲学家和法律思想家,高举民主自由、平等博爱、人权法治的旗帜,对抗封建的君权神授、专制独裁、等级特权,为建立资产阶级民主作了充分的思想和理论准备。

19世纪,由于市场经济的发展、教育的普及、社会等级观念的淡化以及公民选举权的扩大,民主得到了真正开发的机会,从而在欧美发达国家实现了从理论向制度的转化。由于经济、社会的发展和高度复杂化,人民直接管理国家越来越不现实,西方国家发展出了“代议民主制”,即公民虽然是国家的主人,但并不直接管理国家、决定国家的法律和政策,而是以选任官员代表他们的利益、表达他们的观点的形式,间接地实施统治。严格而言,公民选任的还不是行政或司法官员,而是具有立法权的民意代表,再由他们任命官员。“主权在民”不像以前的直接民主制那样表现为公众集会和议事,而是通过民选代表的中介来实现。到20世纪初,随着西方国家争取普选权的斗争的胜利,以及随后殖民地民族国家独立的兴起,民主政治的理论和实践转向建设民主国家的问题。由于新兴的发展中国家在现代化过程中都面临着政治现代化问题,因此实现政治民主化便成为现代化的

① 不过,这里所说的“人民”或“多数人”不包括奴隶、妇女、外国人和混血儿等。

②③ [英] 安东尼·阿伯拉斯特:《民主》,孙荣飞等译,吉林人民出版社2005年版,第34页,第40页。

题中应有之义。

20 世纪后半期,民主理论和民主制度又有了许多新的发展和变化。一些学者将各种政治的、经济的、社会的、文化的价值和要求附着在原本仅仅是政治概念的民主之上,产生了诸如精英民主理论、^①多元民主理论、^②自由民主理论、^③参与民主理论、^④协商民主理论、^⑤民主社会主义思潮^⑥等学派和流派。这些理论拓展了民主的广度和深度,给人们提供了从不同角度透视民主的视角。另外,由于各民族文化传统的不同以及各国国情和发展水平的差异等原因,民主概念被无限引申,造成了民主概念的多重理解。

美国学者达尔说:“民主已被人们探讨了大约两千五百年,照理,应该有足够的时间提供每个人或几乎每个人都赞同的一套有关民主的理念才对。然而……具有讽刺意味的是,恰恰是民主所具有的这

-
- ① 精英民主理论把民主看成是一种竞争政治领导权的政治方法,其基本观点是:民主并不意味着人民统治,而是社会精英或政治家的统治;民主意味着多元的精英竞取权力的过程,这一过程常常采取政党竞争的方式;精英是开放的,人们有平等的机会成为精英;公民定期选举政治精英成为统治者。该理论代表人物有德国社会学家马克斯·韦伯和美国经济学家熊彼特等。
- ② 多元化民主理论力图通过强调各种利益集团在民主过程中的作用,来弥补精英民主理论的不足。它认为,民主是一个代表不同利益的许多集团之间“无休止的讨价还价的过程”。因此,仅有选举和政党并不能确保民主国家的均衡,要想维持民主的过程,必须存在各种各样的利益集团。参见[美]罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境》,周军华译,求实出版社 1989 年版。
- ③ 乔·萨托利系统地论述了“自由民主理论”。他认为,民主只能是“被统治的民主”,即作为统治者的少数,统治被统治的多数这一既定事实下的民主。民主的关键并不在于被统治的多数亲自掌握和行使政治权力,而在于有效制约统治的少数,这样才能防止个人独裁。他对代议制民主缺乏信心,认为实现民主的目标,最基本的前提是确保公民的个人自由,首先是政治自由,从而防止民主走向自己的反面即多数专制。在他看来,没有政治自由的民主,根本就不是民主。
- ④ 参与民主论认为,自由民主中的选举参与只是一种“有限”的参与,应该把民主的范围扩大到与大多数人生活休戚相关的制度中,使民主在人民的日常生活中发挥作用。在现代社会中,权力和资源分配的不平衡,阶级、性别和种族的不平等,阻碍了人们的参与。公民只有直接而不断地参与社会和国家的管理,才能充分实现自由和个人发展。
- ⑤ 协商民主理论认为,公共事务的决策应通过协商而不是通过金钱和权力的途径进行,而且协商决策的参与度应该尽可能平等和广泛。协商是通过社会价值规范、传统和语言实现社会协调的媒介,以市民社会为制度核心。它强调民主的协商性、协商的平等性、公开性和责任性。协商民主是对以选举为基础的代议制民主和社会为基础的自由民主的反思和发展。
- ⑥ 民主社会主义认为,民主必须纳入到政治、经济、社会、文化等社会生活的各个领域,真正的民主是所有公民都能平等、有效地参与决定他们生活的民主,是任何特权和官职都不能对政治起支配作用的民主,是一切形式的权力都对人民完全负责的民主。

一悠久的漫长历史导致了在民主问题上的混乱和歧义,因为对不同时空条件下的不同人们来说,‘民主’意味着不同的事物。”^①英国学者安东尼认为,民主是一个内在的富有争议的、可改变的概念。民主“已经被而且仍然被各种各样不同的方式理解着。这些方式可能有共同的核心或本源,但并不完全相同。”^②不同的历史传统、文化渊源、民族宗教、经济社会、政治哲学、政治实践,乃至国家外部环境、国际因素,等等,都会对人们理解和解释民主概念产生至关重要的影响,因此“迄今还没有一个关于民主的定义为人们普遍接受”。^③

尽管如此,如果对现代民主理论和民主制度的基本原则进行一个总结归纳的话,还是可以看到,民主的基本含义只是一种方法和制度,旨在使政治事务中最基本的权力属于人民。“民主方法是为了达到政治决定的一种制度上的安排,在这种安排中,某些人通过竞争人们的选票而得到做出决定的权力。”^④根据自由民主理论,民主由“对民众保护”(即保护人民免于独裁暴政)和“民众的权力”(即实行民众的统治)两部分构成。^⑤从这个角度看,民主具有普适性,它是超文化的和可以移植的。民主作为一种“政府的形式”,它所关注的并不是由谁来统治的问题,而是“行使权力的形式”。因此,它只有程度和方式上的不同,而没有“姓社”还是“姓资”的差别。^⑥

二、什么是“中国式民主”

民主既是普遍的,即它具有的某些核心内容可以适用于全球;

① [美] 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光等译,商务印书馆 1999 年版,第 3 页。

② [英] 安东尼·阿伯拉斯特:《民主》,孙荣飞等译,吉林人民出版社 2005 年版,第 8 页。

③ [美] 埃里克·S. 艾因霍恩:《自由主义与西欧的社会民主》,载[美] 霍华德·威亚尔达主编:《民主与民主化比较研究》,榕远译,北京大学出版社 2004 年版,第 20 页。

④ [美] 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主主义》,绛枫译,商务印书馆 1979 年版,第 227 页。

⑤ 参见乔·萨托利:《自由民主可以移植吗?》,载刘军宁主编:《民主与民主化》,商务印书馆 1999 年版,第 143 页。

⑥ 参见燕继荣:《民主之困局与出路——对中国政治改革经验的反思》,载《学习与探索》2007 年第 2 期。

同时它又是特殊的,即所有国家和地区都以各自的方式实践着民主。

按照亚里士多德的分析,人民生活的幸福是国家存在的目的,而包括政体在内的其他要素只是国家构成的形式,形式要服务于目的。由此推论,政体应该与国情相适应,哪一种政体能够保证人民的美好生活就应该采用哪一种政体。由此再推论,如果国情不同,就不能把一国适用的政体强加给另一国,尽管这种政体被认为是民主制的典型政体。亚氏在他的《政治学》中多次强调:“政治家不应一心想往绝对至善的政体,他还须注意到本邦现实条件而寻求同它相适应的最良好政体。”^①对此,熊彼特说得更清楚:“不考虑一定时间、地点和局势而做出的关于民主的作用的命题都是没有意义的,因此,当然也是反民主的论点。”^②总之,如何实现国家的目的,乃是各国选择民主形式的根本出发点。从这个意义上说,同是民主政体,可以有不同的特征;只要都是人民当家作主,都为人民谋求美好生活,不同的民主政体可以有不同的构成方式。这就是各国探索自身民主模式的理论依据。

在当今民主政治的实践中,不同的国家基于不同的历史和现实条件以及不同的社会制度和意识形态,对民主有着不同的理解和制度安排。尽管当今世界上占据强势地位的西方国家一再强调其民主模式具有普世价值,但是各国的民主政治建设经验表明,通过民主的道路不止一条,世界上也并不是只有一种民主。判断民主政体的根本标志和根本标准,是看它是否代表了大多数人的意志(而且是正确的意志),而不能罔顾世事的变迁和本国的国情,把美国式民主或者西方式民主视为唯一的民主模式。作为一个致力于现代化建设的发展中国家,中国正在探索和建设具有自己特色的民主制度,特定的社会制度、历史传统和文化背景都决定了我国的民主制与西方式民主有着明显的不同。

近年来,一些学者根据中国民主政治的发展特点,提出并阐发了

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1997年版,第176页。

② 转引自俞可平主编:《西方政治学名著提要》,江西人民出版社2000年版,第306页。

“中国式民主”这一概念。“中国式民主”的提出,表明中国民主政治建设的本土化转向,这种转向并不以否认民主作为人类政治文明的共同价值为前提,而是强调民主制度建设与本国历史文化传统和现实状况的不可分割性。“中国式”就是强调没有一个普遍的、万应灵药式的模式,就是要求从本国具体的国情和条件出发,而不是从先验的理念或模式出发。“中国式民主”就是中国特色社会主义民主政治,是中国共产党领导下的、与中国国情相适应的、发展中的社会主义性质的民主政治形态。^① 它包括如下几层含义:

首先,中国式民主是“社会主义的”民主政治。这是中国社会主义民主政治与西方资本主义民主政治之间的本质区别。这不仅体现为“社会主义民主,是工人、农民、知识分子和其他劳动者所共同享受的民主,是历史上最广泛的民主”,更体现为在社会主义民主政治中,人民是国家的主人和社会主义民主的主体,国家不是凌驾于人民之上的异化力量,而是最广泛地动员和组织人民依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民根本利益的政治保障。

其次,中国的民主政治是在中国共产党领导下进行的。中国共产党对中国的政治发展具有决定性的作用。她不仅是领导人民夺取政权的党,而且是领导人民执政的党。中国的民主制度是在共产党的领导下建立和发展起来的,没有共产党的领导就没有现行的民主政治发展。共产党在不断规范中国的民主发展的同时,也不断提升中国的民主发展。

再次,中国式民主是“中国特色的”民主政治。发展民主政治离不开特定的国情。中国是一个社会主义国家,同时又是一个发展中国家,这个现实必然体现在民主政治的发展中。中国还是一个缺乏民主传统的国家,两千多年的封建专制传统在中国社会的思想、观念、心理等方面都打上了深刻的烙印,决定了中国的民主发展进程是在大多数人都没有民主意识的条件下开始起步的。因此,建设中国

^① 参见刘杰:《中国式民主与西方式民主的比较研究》,载《毛泽东邓小平理论研究》2005年第11期。

的民主政治只能按中国的实际办事,要根据中国的特点来决定自己的制度和管理方式,而不能简单地照搬西方国家的民主模式。否则,将失去中国的文化个性,给我国发展民主政治的努力造成严重的混乱。

最后,中国的民主政治是“发展中”的民主政治。任何国家的民主政治建设都是一个且演且进的过程,历史条件、时机、社会经济结构、文化因素、道德水平、心理定势等因素,都对民主政治有着不容低估的影响。中国民主政治的发展必须与以上诸条件达成平衡,才能切切实实地推进社会主义民主。尽管实行改革开放 30 多年,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就,但是中国总体上仍然是一个发展中国家,生产力发展水平不高,政治、经济发展不平衡,民主政治水平还有待于提高。由于封建主义影响尚未肃清,民主意识在中国的传播、普及和制度完善也需要经历一个漫长的过程,而不可能在短暂的时期内达到尽善尽美的程度。在民主政治的发展过程中甚至还会出现严重的挫折和失误,因而需要继续不断地探索和寻找在中国的现实条件下发展民主政治的最佳道路。

三、什么是“法治”

(一) 法治的概念

古往今来,治国的思想繁多,例如我国古代儒家的“礼治”、“德治”、“人治”,道家的“无为而治”,法家的“以法治国”;古希腊柏拉图的“哲学王治国”、亚里士多德的“法治”,近代以来英国的“法律的统治”、美国的“宪法主治”、德国的“国家依法进行统治”等等。但概括起来,治国的思想实质上只有两种——“人治”与“法治”。

人治,又称一人之治,即集国家立法、行政、司法和军事大权于一身,因此它往往与专制、独裁联系在一起。“法治”(rule of law)的字面含义就是“法律主治”,指的是以理性的法律规则为最高权威,在法律之外不容许其他平行或更高的权威存在。在法治状态下,所有公民与社会组织皆依照法律行事,公民个人享有宪法和法律

保障的广泛权利,同时也负有相应的法律义务;立法、司法、行政等权力部门都在法律框架内有序运行,依法律产生,受法律约束,对法律负责;国家的权力与公民的权利都通过法律得到合理配置。一言以蔽之,“法治”就是通过法律使权力和权利得到合理配置的社会状态。

(二) 西方法治概念的发展

法治思想的源头来自西方。我国古代法家虽然提出“以法治国”,但是这种思想是把法律单纯当作治国的工具,其遵循的原则是“君王至上”,因此它实际上是一种变相的人治。普遍认为,古希腊思想家亚里士多德最先提出了法治的观念,他在《政治学》中写下了一段有关法治的名言,即“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本身又应该是制定得良好的法律”。^①这种思想被近代西方新兴的资产阶级发扬光大。

19世纪,英国著名的宪法学家戴雪(A. V. Dicey)第一次系统地阐述了法治概念,认为“法治”包含三层相互关联的含义:第一,法治意味着法律拥有绝对的至高无上或压倒一切的地位,它排斥专制、特权乃至政府自由裁量权的存在;第二,法治意味着各阶级、阶层在法律面前一律平等;第三,宪法性法律在由法院解释或实施时,它们不是个人权利的渊源,而是其结果。^②该理论为自由资本主义时期西方国家的法治模式奠定了思想基础。

第二次世界大战后,西方法治思想得到了新发展。1959年国际法学家会议在《德里宣言》中阐述了法治的概念,获得了广泛的国际认同。该宣言认为法治包含四项内容:一是立法机关的职能是创造和维持个人尊严得到维护的各项条件。二是法治原则不仅要求规范行政权力的滥用,还需要一个有效的政府来维护法律。但赋予行政机关以委托立法权要有限度,不能取消基本人权。三是要求有正当的刑事程序,充分保障被告的辩护权和受公开审判权,取消不人道和

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1981年版,第167—168页。

② Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan, 1959, pp. 202-203.

过度处罚。四是司法独立和律师自由是实行法治不可缺少的条件。^①

当代对法治最为精辟的论述莫过于美国著名哲学家约翰·罗尔斯(John Rawls),他将法律定义为“一致的、公允的以及在此意义上公平的”依照“公开原则”进行的治理。罗尔斯论述的法治观念主要包含如下内容:^②

第一,遵守可能性之要求。法律制度应当谨守“应当意味着可能”之戒律。这包含三层含义:一是法律规则所要求或禁止的行动——做什么或者禁止做什么,必须是人类可以理性期待的;二是制定和颁行法律的人应当以诚信的态度行事;三是法律制度应认可无法履行的抗辩,或至少使严苛的规定得以缓和。

第二,一致性之要求。法律制度应当遵守“相同案件相同对待”的戒律。这项戒律要求法官应当以相关法律规则及原则来论证区别对待的合理性,并且在解释所有法律规则时必须符合法律前后一致性的要求。

第三,公开性之要求。法律制度应当谨守“法律应公开”之戒律,也就是说法律应当广为人知,并且明示颁布,法律的意义应当予以清晰的界定。

第四,一般性之要求。制定法和其他法律规则在陈述上应当具有一般性,不得针对特定的个人。

第五,正当程序之要求。法律制度应当为案件的裁决过程提供公平且有序的程序。这项要求有四层含义:一是法律制度应当规定有序、公开的审判和听审程序;二是法律制度应当包含足以保障理性询问程序的证据规则;三是法律制度应当提供合理设计的程序以查明事实;四是法官应当独立且公允,且不得审判自己的案件。

西方学者认为,罗尔斯阐述的法治观念缺失了一项重要的内容,即政府或者政府官员应当受法律约束。因此,他们在上述五项内容

① 参见严存生:《法治的观念与体制——法治国家与政党政治》,商务印书馆2013年版,第159页。

② 参见[美]劳伦斯·索伦:《法律词汇:法学院学生的工具箱》,王凌峰译,中国政法大学出版社2010年版,第89页。

之上添加了第六个要求,即“政府在法律之下之要求”——政府和政府官员的行动应当受制于一般的公开规则,换言之,政府官员不得高于法律,政府行为的合法性应当经由独立法院加以检验。^①这六项内容基本上清晰地界定了当代西方法治概念的内容。

(三) 我国学者论述的法治内涵

我国法学界对法治没有形成统一的概念,不过法学家们还是就其内涵达成了一些共识,认为它包含如下一些因素:^②

其一,法治的前提是法律至上。法治意味着法律要得到普遍的遵守,这就要求法律要有至上的地位和权威,任何人、任何组织都不能有超越法律的特权。

其二,法治的重点是依法治权。法治就是法律的统治,包括法律统治政府和统治人民。政府拥有社会公共权力,掌握社会资源和国家的强制手段,这使它变得容易对公民和社会造成损害;在国家权力面前,公民个人是相对弱小的。可见,现代社会对法治的威胁主要不是来自公民个人,而是国家权力和政府官员。如果国家权力和政府官员的权力不能得到法律的控制和依法行使,法治就不可能存在。因此,法治的重点是依法治权,而不是治民,治权的关键在于确保行政机关依法行政。

其三,保障公民权利是法治的价值取向。法治的制度是一种公民权利有充分保障的制度。公民追求法治社会,就是希望他们的权利能得到更好的保障。

其四,法律自身公正是法治的条件。法治所依的法律必须是善良正义的、充分表达民意的;相反,偏私、为部门利益所动的法律,只能损害法律的形象和公民对法律的信仰。

其五,司法正义是法治的保障。独立、公正的法院和高素质的法官是实现法治不可或缺的。司法只有摆脱权力和利益的困扰,才能公正地适用法律,对纠纷做出正义的裁决。

^① 参见[美]劳伦斯·索伦:《法律词汇:法学院学生的工具箱》,王凌峰译,中国政法大学出版社2010年版,第90页。

^② 参见蔡定剑:《法治与宪制》,载《北京市政法管理干部学院学报》2002年第4期。