



中国社会科学院学部委员专题文集

ZHONGGUOSHEHUIKEXUEYUAN XUEBUWEIYUAN ZHUANTI WENJI

# 中国法治之路

李步云◎著

中国社会科学出版社



中国社会科学院学部委员专题文集

ZHONGGUOSHEHUIKEXUEYUAN XUEBUWEIYUAN ZHUANTI WENJI

# 中国法治之路

李步云◎著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国法治之路/李步云著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 8  
(中国社会科学院学部委员专题文集)  
ISBN 978-7-5161-3098-8

I. ①中… II. ①李… III. ①社会主义法制—研究—中国  
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 191825 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王 茵  
责任校对 徐 楠  
责任印制 戴 宽

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010-64070619  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 环球印刷(北京)有限公司  
版 次 2013 年 8 月第 1 版  
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 27.5  
插 页 2  
字 数 464 千字  
定 价 86.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

# 《中国社会科学院学部委员专题文集》 编辑委员会

主任 王伟光

委员 (按姓氏笔画排序)

王伟光 刘庆柱 江蓝生 李 扬

李培林 张蕴岭 陈佳贵 卓新平

郝时远 赵剑英 晋保平 程恩富

蔡 昉

统筹 郝时远

助理 曹宏举 薛增朝

编务 田 文 黄 英

# 前 言

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果是综合国力的重要组成部分。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的作用。繁荣发展哲学社会科学事关党和国家事业发展的全局，对建设和形成有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学事业，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

中国社会科学院在贯彻落实党中央《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》的进程中，根据党中央关于把中国社会科学院建设成为马克思主义的坚强阵地、中国哲学社会科学最高殿堂、党中央和国务院重要的思想库和智囊团的职能定位，努力推进学术研究制度、科研管理体制的改革和创新，2006年建立的中国社会科学院学部即是践行“三个定位”、改革创新的产物。

中国社会科学院学部是一项学术制度，是在中国社会科学院党组领导下依据《中国社会科学院学部章程》运行的高端学术组织，常设领导机构为学部主席团，设立文哲、历史、经济、国际研究、社会政法、马克思主义研究学部。学部委员是中国社会科学院的最高学术称号，为终生荣誉。2010年中国社会科学院学部主席团主持进行了学部委员增选、荣誉学部委员增补，现有学部委员57名（含已故）、荣誉学部委员133名（含已故），均为中国社会科学院学养深厚、贡献突出、成就卓著的学者。编辑出版《中国社会科学院学部委员专题文集》，即是从一个侧面展示这些学者治学之道的重要举措。

《中国社会科学院学部委员专题文集》（下称《专题文集》），是中国

社会科学院学部主席团主持编辑的学术论著汇集，作者均为中国社会科学院学部委员、荣誉学部委员，内容集中反映学部委员、荣誉学部委员在相关学科、专业方向中的专题性研究成果。《专题文集》体现了著作者在科学研究实践中长期关注的某一专业方向或研究主题，历时动态地展现了著作者在这一专题中不断深化的研究路径和学术心得，从中不难体味治学道路之铢积寸累、循序渐进、与时俱进、未有穷期的孜孜以求，感知学问有道之修养理论、注重实证、坚持真理、服务社会的学者责任。

2011年，中国社会科学院启动了哲学社会科学创新工程，中国社会科学院学部作为实施创新工程的重要学术平台，需要在聚集高端人才、发挥精英才智、推出优质成果、引领学术风尚等方面起到强化创新意识、激发创新动力、推进创新实践的作用。因此，中国社会科学院学部主席团编辑出版这套《专题文集》，不仅在于展示“过去”，更重要的是面对现实和展望未来。

这套《专题文集》列为中国社会科学院创新工程学术出版资助项目，体现了中国社会科学院对学部工作的高度重视和对这套《专题文集》给予的学术评价。在这套《专题文集》付梓之际，我们感谢各位学部委员、荣誉学部委员对《专题文集》征集给予的支持，感谢学部工作局及相关同志为此所做的组织协调工作，特别要感谢中国社会科学出版社为这套《专题文集》的面世做出的努力。

《中国社会科学院学部委员专题文集》编辑委员会

2012年8月

## 序

中国社会科学院决定为每位学部委员和荣誉学部委员编一本自选集。这是一件很有意义的事情。因为它可以从一个侧面反映出这个党和国家的“智囊团”和“思想库”过去都做了哪些事情，也有益于在国内外传播学者们的思想和情操。

自选集要求具有专题的性质，为此，我选了《中国法治之路》这个题目。自新中国成立以来，虽然我们在依法治国的道路上有过曲折，但自党的十一届三中全会以来，我们就开始坚定地走上了这条道路，到1999年正式将依法治国方略庄严载入我国宪法，它就成了实现中国梦的一个重要目标，又是实现中国梦的一个根本保证。我为见证和参与了它的全过程而感到无比欣慰。

依法治国的根本在“依宪治国”和“依宪执政”，而这就是宪政。在我看来，“宪政”的科学内涵包括“人民民主”、“依法治国”、“人权保障”和“宪法至上”四个基本要素，而这正是我从事法学的学习与研究五十五年以来的重点，尤其是法治与人权的思想比较系统，理论与实践上的贡献也相对较多。

近年来，我不止一次讲过，要使我们民族伟大复兴的事业继续奔腾向前，要使我们党的执政地位继续得到巩固，必须做到以下十二个字，即“谋发展、保民生、反腐败、行宪政”。我对做到前面六个字很有信心。党和国家反腐败的决心很大，措施也还有力，但这件事很难，而其深层次的原因在政治体制，应寄希望于“行宪政”。

宪政是现代政治文明最集中的体现和最高度的概括。因为民主是文明的，专制和凡事个人说了算是不文明的；法治是文明的，一切都按长官个人的意志办事是不文明的；人们能充分享有他们应当享有的权利是文明

的，人的权利常常遭受侵犯或得不到应有的保障是不文明的；宪法作为治国安邦的总章程应具有至高无上的权威，任何政党和各级领导人都能切实遵守是文明的，宪法虽好但不过是一纸具文或仅是一只没有牙齿的老虎是不文明的。宪政是社会主义的应有之义。中国的社会主义宪政应既能体现全人类共同利益和意志的普世价值，又能体现中国的具体国情和十三亿中国人民从事宪政建设的成功经验。

今天是中华人民共和国成立六十三周年纪念日，也是我参加革命工作的六十三周年。我见证和参与了共和国社会主义建设六十年的光辉历程。我为十三亿勤劳、智慧、勇敢的人民从此站立起来并屹立于世界民族之林而感到无比骄傲；也为这个有五千年历史文明的古国的同胞都富裕起来、地球上各个角落的人都知道“中国”这个神奇的名字而感到无比自豪。我也为自己能够生长在这个伟大的国度和时代里，并在建设政治文明的征途上留下了自己的一行思想足印而感到无比幸福。我衷心祝愿我们的伟大祖国日益繁荣昌盛，衷心祝愿我们的伟大人民永远幸福安康。

李步云谨识

二〇一二年十月一日于北京



# 目 录

序 .....	(1)
---------	-----

## 第一篇 高举宪政旗帜

宪政与中国 .....	(3)
宪政概念的科学内涵和重大意义 .....	(29)
依法治国重在依宪治国 .....	(44)
修改一九七八年宪法的理论思考和建议 .....	(50)
党必须在宪法和法律的范围内活动 .....	(70)
建立违宪审查制度刻不容缓 .....	(75)
“八二宪法”的回顾与展望 .....	(79)

## 第二篇 依法治国

论以法治国 .....	(93)
依法治国，建设社会主义法治国家 .....	(113)
依法治国的理论与实践 .....	(135)
依法治国的里程碑 .....	(152)
法治与人治的根本对立 .....	(161)
法治概念的科学性 .....	(177)
依法治国的理论根据和重要意义 .....	(192)
现代法的精神论纲 .....	(201)
法的人本主义 .....	(209)

什么是良法 .....	(217)
依法治国首先要依法治“官” .....	(236)
社会主义民主和法制的里程碑 .....	(239)
坚持公民在法律上一律平等 .....	(248)
司法独立的几个问题 .....	(251)
党委审判案件的制度需要改变 .....	(264)

### 第三篇 保障人权

社会主义人权的基本理论与实践 .....	(269)
人权的三种存在形态 .....	(282)
论人权的本原 .....	(293)
论集体人权与个人人权 .....	(316)
再论人权的普遍性和特殊性 .....	(329)
人权的政治性与超政治性 .....	(345)
国际人权保护与国家主权 .....	(350)
2004年修宪建议 .....	(366)
论我国罪犯的法律地位 .....	(369)
发展权论纲 .....	(373)

### 第四篇 发展民主

建设高度的社会主义民主 .....	(387)
取消国家领导职务实际终身制的意义 .....	(390)
对我国人民代表大会制度的思考 .....	(396)
国家的一切权力属于人民 .....	(403)
建立和健全我国的律师制度 .....	(408)
附 李步云法学著作年表 (1978—2013) .....	(413)

# 第一篇

## 高举宪政旗帜



# 宪政与中国

宪政是当代一种比较理想的政治制度，它是全人类共同创造的一大文明成果，是各国人民通向幸福的必由之路。那么，究竟什么是宪政？它包含哪些基本要素？这些要素的主要内容是什么？中国如实行宪政，在政治制度上需要做哪些改革？需要解决哪些理论认识问题？所有这些都现在人们所普遍关心的。作者的这篇论文试图就这些问题作一概要性的探讨。

## 一 什么是宪政

什么是宪政？让我们先看看以前中国领导人和学者的观点。在中国抗日战争时期（1937—1945），毛泽东曾说过：“宪政是什么呢？就是民主的政治。”<sup>①</sup>当时，中国共产党人曾以宪政作为武器，向国民党政府争民主、争自由、争人权。那时，毛泽东曾明确提出“自由民主的中国”这一概念。他说：“‘自由民主的中国’，将是这样一个国家，它的各级政府直至中央政府，都由普遍平等无记名的选举产生，并向选举他们的人民负责。它将实现孙中山先生的三民主义，林肯的民有、民治、民享的原则与罗斯福的四大自由。”<sup>②</sup>当时，中国共产党的著名宪法学家张友渔也曾撰写过一系列文章，阐述什么是宪政。<sup>③</sup>但是，自从1949年中国革命取得胜利

① 《新民主主义宪政》，载《毛泽东选集》，第2卷，人民出版社1952年版，第726页。

② 《答路透社记者甘贝尔十二项问题》，载《中共党史教学参考资料》。

③ 张友渔曾在《宪法与宪政》一文中说：“所谓宪政就是宪法规定的国家体制、政权组织以及政府和人民相互之间权利义务关系而使政府和人民都在这些规定之下，享受应享受的权利，负担应负担的义务，无论谁都不许违反和超越这些规定而自由行动的这样一种政治形态。”见《宪政论丛》（上册），群众出版社1986年版，第97—103页，以及第138—140、141—145页。

以后，中国的党政领导人就很少再提“宪政”这一概念，学者中也很少有人再探讨和阐述这一概念。1978年以后，一些学者在自己的著作中偶尔也使用“宪政”一词，但一般都是把这一概念等同于“宪法”。<sup>①</sup>这种状况一直延续到不久之前才开始有改变。在1992年12月中国先后召开的两次大型学术讨论会上，一些学者才开始比较系统地阐述这一问题。<sup>②</sup>

那么，什么是宪政呢？我认为，可以给宪政下这样一个定义：宪政是国家依据一部充分体现现代文明的宪法进行治理，以实现一系列民主原则与制度为主要内容、以厉行法治为基本保证、以充分实现最广泛的人权为目的的一种政治制度。根据这一定义，宪政这一概念包含三个基本要素，即民主、法治、人权。民主是宪政的基础，法治是宪政的重要条件，人权保障则是宪政的目的。

要明了什么是宪政，就需要搞清楚宪政与宪法的关系。宪政与宪法当然有密切联系，但两者又有原则区别。一个国家实行宪政，必须有一部好的宪法；一个国家有宪法，但不一定实行宪政。希特勒德国也有一部宪法，但我们不会承认它是实行宪政。我认为，宪政与宪法至少有以下区别：（1）宪法是法律的一种，属于“社会规范”的范畴；宪政是政治制度的一种，属于“制度”这个范畴。宪法存在于宪法文件中，是纸上的东西；宪政存在于现实生活中，是在实行的东西。宪法是宪政的法律表现；宪政是宪法的实质内容，但不是它的全部内容，如国旗、国徽、国歌等方面的规定，并不是宪政的要素。（2）在近代和现代，宪法有好有坏。例如，实行种族隔离的南非，其宪法就不是一部好宪法；维护这种严重违反基本人权的制度，就不是实行宪政。（3）一个国家的宪法可以制定得很好，但领导人却完全可以不按宪法的要求去做，而实行专制独裁。这种情况也并不少见。宪政与宪法虽有这些区别，但两者又不可分离。实行宪政，需要有一部好的宪法作为合法依据和武器；而实现宪政则是宪法制定

---

<sup>①</sup> 例如，中国社会科学院法学研究所陈云生博士所著《民主宪政新潮》（人民出版社1988年版）一书，就是把“宪政”与“宪法”作为同义语。

<sup>②</sup> 这两次会议，一次是许崇德教授主持的“宪法与民主”国际研讨会；另一次是李步云主持的“宪法比较研究”第二次全国研讨会。本文作者在这两次会议上提出并论述了宪政“三要素”说（民主、法治、人权），其他一些中外学者也就此问题作了广泛探讨。

和实行的灵魂、方向、目的与支柱。

“宪政”这一概念并不是一成不变的。它过去是，今后也将会伴随着人类文明的日益进步而不断发展与丰富其内涵。传统的宪政概念以民主和法治为其基本要素。随着人类物质文明与精神文明的提高，以及国际交往的日益密切，特别是二战给人类带来的巨大灾难，人权问题日益为全人类所特别关注，人权保障成为宪政概念的基本要素，并逐步为越来越多的学者和政治家所承认和重视。事实上，民主与法治的主要原则和基本内容也是在不断发展变化的。

宪政的理论与实践，都是共性与个性的统一。在利益的追求和享有上，在道德价值的判断和取向上，全人类有着共同的、一致的方面，决定着宪政具有共性；而在不同国家和民族之间又存在着种种差异和矛盾，因而宪政又具有个性。民主、法治、人权的基本精神和主要原则适用于世界上任何一个地方，是全人类共同要走的道路，但是，各国宪政的具体表现形式、实现宪政理想的具体步骤，则由于不同国家、不同民族在经济、政治、文化方面的历史传统与现实条件不同而有差别。否认或夸大宪政的共性或个性的任何一个方面，都是不正确的、有害的。

## 二 民主

民主的精髓，是“人民主权”原则。林肯提出的“民有、民治、民享”，是对“人民主权”原则基本精神的一种很好的概括和表述。首先，国家的一切权力属于人民；政府的权力是由人民所赋予，政府超越宪法所规定的权限，就是越权与非法。其次，人民是国家的主人，政府是人民的公仆；政府代表人民行使权力，政府要受人民的监督。最后，政府一切活动的目的，是为全体人民谋幸福，而不是为某个组织、团体、政党或少数人谋私利。

“人民主权”原则需要通过一系列民主的基本内容、基本制度体现出来，并予以保障。我认为，以下四项民主的内容与制度是最基本的，并适用于任何国家。（1）政府应由普选产生，这种选举应是自由的、公正的，要能真正反映出选民的意志。（2）被选出的国家权力机关要能真正掌握和

行使国家权力，不能大权旁落，而为其他并非普选产生的某个人或某一组织所取代。(3) 国家权力结构应建立和完善分权与制衡机制，以防止权力不受监督而腐败。(4) 人民应当充分地享有知情权、参政权、议政权和监督权，借以保证在代议制条件下国家权力仍然真正掌握在人民手里。一个国家如果坚持了“人民主权”原则，切实建立和实施了以上基本制度，就是实现了宪政的一个基本要素——民主，就是为实现宪政奠定了基础。

民主作为宪政的第一个要素，它的第一个基本内容，就是国家权力机构必须由真正的普选产生。世界上除了极少数小国可以实行直接民主（由人民自己组成某类机构，直接行使立法、司法、行政权）外，绝大多数国家只能实行代议制，即通过普选产生政府（如议会、总统、执政委员会等），由政府代表人民掌握和行使国家权力。政府的合法性需要人民的认可；其基本形式就是人民通过选举产生政府和更换政府，因此，保证普选的公正性具有极其重要的意义。由于各种复杂的原因，独裁者个人、某些军队或政党非法干预、操纵、控制选举使其不能充分反映选民的自由意志，这在当今世界上还比比皆是。这是同宪政不相容的。现在，有些国家由于国内矛盾尖锐，或是由联合国出面监督选举（如柬埔寨），或是自愿放弃部分主权而邀请国际知名人士监督自己国家的选举，这种情况今后还有增多的趋势。

中国实行的也是代议制，人民代表大会制度就是代议制的一种形式。有人批判代议制，认为它是“资本主义国家的政权组织形式”，<sup>①</sup> 这是不正确的。1953年，中国制定了第一部选举法，开始实行普遍选举。其原则是选举权的普遍性和平等性，直接选举与间接选举相结合，实行无记名投票。1979年7月公布新选举法，以后又作了修改。改进的地方主要有：除中国共产党、各民主党派、各人民团体可以联合或单独推荐代表候选人外，又规定“任何选民或者代表有三人以上附议，也可以推荐代表候选人”。实行了差额选举；县一级改间接选举为直接选举。但是，由于种种复杂原因，在实际选举中，过去那种“上面定名单，下面画圈圈”的弊端现在仍然没有得到根本性的改变。在我看来，要改革选举制度，关键还是

<sup>①</sup> 《中国宪法学若干问题讨论综述》，吉林大学出版社1992年版，第286页。



要从认识上解决一些思想理论问题，其中有两点很重要。一是要真正了解在选举中引进“竞争”机制的重要性。要懂得，共产党的组织和党员，只有使自己永远处于内部的和外部的平等竞争中，才能保持本身的青春活力，才不致停滞、倒退和腐败。二是要真正相信广大人民群众。允许选举人自己提候选人，搞差额选举，这都应当是最起码的民主要求。总想依据少数人的判断与愿望来安排人选，不相信多数人的看法的正确性（多数情况下），在认识上就是不正确的，效果是不可能好的。

民主的第二个基本内容是，经过普选合法地产生的政府要真正把人民赋予的权力掌握在自己手里，而不能允许并非民选的任何个人或组织予以取代。现时代，有三种情况属于后者：一是国家权力实际掌握在并非民选的少数独裁者手里，他们也许是通过合法继承而握有权力，也许是通过非法篡夺而掌握权力；二是军队长期代替政府掌握国家权力；当然，如因战争、严重自然灾害或严重政治危机等特殊情况而在短期内掌握国家权力是例外；三是某一政党不按现代政党活动的民主原则行事而实际掌握政权。这里所指的民主原则有三个内容：（1）该政党自身应当按民主原则进行组织与活动，其路线与政策不能由一个或少数几个领袖人物说了算，广大党员应能充分地表达自己的意志并真正起作用；（2）党与党之间，包括执政党与在野党（包括合作党）之间，在政治地位上是平等的，它们在政治活动中平等地接受人民的选择，平等地接受人民的监督；（3）执政党不能凌驾于国家权力机关之上，不能把权力机关仅仅当做摆设。任何一个国家如果存在上述情况，就不能认为它是实行宪政。

中国共产党自1978年召开十一届三中全会以来，一直把批判与克服个人迷信与家长制作为增进党内民主的主要措施，努力改善中国共产党同各民主党派的相互关系，力求提高各民主党派作为现代政党应有的独立品格；克服“党政不分”、“以党代政”的弊端，否定把各级人民代表大会当做“橡皮图章”的错误观念和做法。无疑，这一切努力都是正确的，但是这三个方面的改革还有很长的路要走。中国政治体制改革的核心一环，中国实现宪政包括健全民主、厉行法治、保障人权的关键所在，是党的领导的改革。这已经成为很多人的共识。

民主的第三个基本内容是，国家政权体系无论采取什么结构形式，都