

全面依法治国思想的法理学解读

郑 华^{1 2}, 李 龙¹

(1. 武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072; 2. 东华理工大学 文法学院 江西 南昌 330000)

摘要: 党的十八届四中全会阐释了全面依法治国思想, 实践中亟需形成一套严整有效的依法治国理论支持体系。因此, 对全面依法治国思想进行法理学解读具有理论和现实的意义。全面依法治国的关键: 建设法治政府; 全面依法治国的基础: 弘扬社会主义法治精神; 全面依法治国的总价值: 尊重和保障人权; 全面依法治国的实施: 抓住领导干部这个“关键少数”; 全面依法治国的总方针: 依法执政; 全面依法治国的总方向: 中国特色社会主义法治道路。全面依法治国兼具治理革命和系统工程的特点, 需要均衡各个治理维度, 集全民之力共同推进。

关键词: 依法治国; 法治体系; 法治政府; 法治精神; 人权

中图分类号: D616 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2017)01-0020-06

A Jurisprudential Interpretation of the Idea of Comprehensive Governing the Country by Law

ZHENG Hua^{1 2}, LI Long¹

(1. School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072;

2. School of Humanities and Law, Donghua University of Science and Technology, Nanchang, Jiangxi 330000, China)

Abstract: The 4th Plenary Session of the 18th CPC Central Committee analyzed the idea of governing the country by law, and it is urgent to set up a set of rigorous and effective supporting theoretical system of governing the country by law in practice. Therefore, it is of great academic and practical importance to comprehensively interpret the spirit of governing the country by law from the perspective of Jurisprudence. The key of governing the country by law is to construct the government that is governed by law. The base of comprehensive governing the country by law is to carry forward the socialist spirit of rule of law. The total value of governing the country by law is respecting and guaranteeing the human rights. The comprehensive implementation of governing the country by law is grasping the “key minority” of leading cadres. The general policy of governing the country by law is governing by law. The general orientation of governing the country by law is the socialist road with Chinese characteristics. Governing the country by law has the features of governance revolution as well as systems engineering. It needs to balance every governance dimension and aggregate force of the people to jointly promote it.

收稿日期: 2016-09-15

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国家治理与人权保障”(编号: 14JJD820023); 2016 国家社科基金一般项目“马克思主义经典作家良法观研究”(编号: 16BFX011); 江西省高校人文社科项目“建国以来中国共产党对公平正义的追求与实践”(编号: JXGXDJKT.GH-2015119)

作者简介: 郑 华(1980-), 女, 重庆南川人, 东华理工大学讲师, 武汉大学法学院博士研究生。研究方向为法理学。
李 龙(1937-), 男, 湖南祁阳人, 武汉大学人文社科资深教授, 博士生导师。研究方向为法理学和马克思主义理论。

Key words: governing the country by law; system of rule of law; government by law; spirit of rule of law; human rights

一、全面依法治国的关键: 建设法治政府

习近平同志在有关全面依法治国思想的论述中反复强调,我国治国的基本方略是依法治国,而达致依法治国的关键在于党,关键在于党和政府的执行力,即看党能不能依法执政和各级政府是否能坚持依法行政。^{[1](p61)}

依法治国的灵魂是依法执政。依法执政有多层次的内涵,包括领导立法、保证执法、支持司法、带头守法、积极护法,引导国家机关工作人员、社会组织和企事业单位人人守法,形成法律秩序井然的良好局面。法律的生命力在于实施,而法的实施包括三个环节:一是执法,二是司法,三是守法。鉴于执法涉及的领域多,现实的问题多,同时关涉的人多面广,情况复杂,因此严格执法就成为依法治国的关键,建设法治政府就成为了重中之重。

首先,法治政府的前提是依法行政。法治政府要求各级政府必须坚持在党的领导下,在法治的轨道上开展工作,做到法定职责必须为,法无授权不可为。特别要解决执法程序不规范、执法行为不文明、执法过程不透明等问题。执法者必须以法律为准绳,坚决杜绝以权压法、以身试法,更不允许徇情枉法。因此,从法治理论和实践上看,法治政府都首先要依法行政。

同时,法治政府必须坚持公共行政这一现代文明理念,尤其是作为社会主义国家的法治政府更应该如此,因为第一,以公有制为主体、多种所有制同时存在的社会主义国家政府,其上层建筑必然是公共行政。第二,公共行政必须摒弃特权,遵守消除行政私有化倾向,防止滥用公共权威和公共资源谋取私人利益,实现和发展公共利益,保卫公共秩序。第三,公共行政必须要公正行政,通过制度化的利益安排,以维护政府的公正形象。

其次,法治政府要求公开行政。行政其本身就应该公开的,尤其在“一切权利属于人民”的社会主义法治政府,更应该行政公开,当然涉及国家机密和个人隐私的问题除外。公开这是程序正义的生动体现,是“阳光政治”的重要组成部分。公开行政涉及的范围比较广泛,就目前来看,至少要做到:一是信息要公开,有关的行政法律、法规、规章和政策都应该公开,即公布于众,尽量做到家喻户晓。二是过程要公开,不要暗箱操作。三是结果要公开,最好张榜公布。四是政府官员的私人财产要公开,领导干部离任时要审计。

再次,法治政府应该是服务政府。行政不仅是管理,而且是服务。早在1871年巴黎公社时,马克思就称公社社员为人民的服务员。毛泽东反复强调政府应该是人民政府,并将此写进了宪法,突出“为人民服务”。当然,突出“服务”,但不要忘记“管理”,两者结合起来才是法治政府的本意。

最后,法治政府必须是廉洁政府。这一点很重要,涉及到政府是否改变颜色的问题,涉及到法治政府的性质问题。中国作为社会主义国家,其政府当然应该是廉洁的。我国老一辈无产阶级革命家两袖清风,全国人民树立了榜样。但近些年来,随着经济的快速发展和物质需求的不断上升,我国政府中少数领导干部和工作人员悄然滋生了贪污腐败意识,这不仅败坏了社会风气,而且影响了执政党的社会形象。针对这种情况,党中央大力反腐,既打老虎,又捉苍蝇,使各级政府大倡廉洁,作风问题焕然一新。中央将“全面从严治党”列入了“四个全面”这一战略之中,使反腐败斗争永远在路上。

法治政府是严格的责任政府,各级政府的工作人员对工作要认真负责,对其工作的表现应该奖惩分明,依法该奖励的要奖励,该罚的追究责任,对违纪者给予纪律处分,触犯刑律者,送司法机关依法查处。

当然法治政府还必须勤政、高效。在主持十八届中央政治局第四次集体学习时,习近平同志就强调“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”建设法治政府是一个系统的工程,需要集全民之力,逐步推进。《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》提出,到2020年我国基本建成法治政府。要如期完成目标,政府部门首先得提高行政能力,转变政府职能,通过法治达致高效善治。

二、全面依法治国的基础:弘扬社会主义法治精神

习近平同志反复强调,全面依法治国是一项系统工程,需要全社会共同参与,集全民之力共同推进,通过在全社会强化法治理念,弘扬法治精神,实现构建社会主义法治文化。^{[1][p90]}法律权威源自人民的内心拥护和真诚信仰,要通过长期性的全面普法工作,推进塑造全民懂法、守法、护法的法治精神,使法治意识悄然走入人们日常生活,从而促进中国特色的社会主义法治文化在人们心中生根发芽。

社会主义法治精神是一个宏大的意识体系,总结古今中外法学理论与法治实践。法治精神可以概括为如下几个方面:

第一,法治是规则之治。首先,法治是一种规则体系,对事不对人,以事实为依据,以法律为准绳,避免徇私枉法或以权谋私,从而克服了人性的缺陷。对法律的普遍性服从是规则之治的核心内容。“法律之推定,远远胜过人之推定。”^{[2][p300]}法治是一种科学理性的规则之治。其次,法治可以重复不断适应新情况和新问题,同时按统一标准办事,正如卢梭所说“法律将意志的普遍性和对象普遍性集于一身。”^{[3][p32]}最后,最重要的是,法治给人们提供了行为模式的准则,界定了行为模式的法律边界,使人们可以通过自己的行为预测其后果,从而发挥法治的正面引导与保障作用。

第二,法治是良法之治。这是法治的实质,也是法治与人治的根本区别。那么什么是良法?目前世界上尚无统一的标准。笔者认为至少有四点值得考虑:一是良法必须顺应潮流,具有鲜明的时代性;二是体现了大多数人的意志,具有鲜明的人民性;三是从实情出发,反映经济规律,具有鲜明的客观性;四是通俗易懂,言简意赅,具有鲜明的可操作性。社会主义法治应该是良法之治。

第三,法治应该是公正之治。这是社会主义法治同资本主义法治的重大区别。众所周知,法治的生命在于实施,而实施的核心在于公正。公正包括实体公正与程序公正,社会主义法治同时强调两个公正。公正的基本含义包括公平正直,公道公允,价值中立,利益均衡,同时又具有惩恶扬善的含义。公正正在司法领域,具有特定意思表示,专指以事实为依据,以法律为准绳,反对主观武断、以偏概全,杜绝逼、供、信,将公正的内涵贯穿于办案的始终。

第四,法治是控权之治。实施法治的初衷和核心,在于“控权”,在于制约滥用权力。孟德斯鸠说过“一切占有权力的人都容易滥用权力”,这是经实践检验过的真理。只有通过权力制约权力,才能有效防止权力滥用。这是因为权力是一把双刃剑,依法用权,有益于民;滥用权力,则危害人民。因此,必须把公共权力关进制度的笼子里,必须用法治来控制权力的滥用,来制裁违法犯罪者。

第五,法治是人权之治。这是法治的价值取向,也是法治的重要功能。因为法治规定了权力的范围和边界以及使用的原则,从而能有效避免权力对人权的侵犯,特别是在执法和司法领域,对人权的保护更为明显。在刑事领域,可以防止滥用权力者和犯罪分子对公民政治权利、人身权利的侵犯。在民事领域,可以在防止对公民财产权和人身非财产权侵犯的同时,还可以使民事受害人得到必要的赔偿和补偿。

第六,法治是多数人之治。人治是一人之治,法治是多数人之治。这是法治与人治的根本区别。古希腊学者亚里士多德对二者的区别早就说得很清楚,他认为多数人之治必然优于一人之治。这是因为多数人的智慧,多数人的利益,多数人的力量,多数人的要求必然高于一人之治。更重要的是多数人能集思广益、精益求精,代表发展的方向,是历史发展的趋势。

当然,社会主义法治远不止上述优点,还是文明之治、民主之治、公开之治等等。习近平同志对法治有着深刻解读,他认为法治是一种重要的、有效的而且必要的治国理政手段,法治的兴亡与国家的兴亡紧密相连。^{[4][p85]}总之,弘扬社会主义法治精神是一项伟大的系统治理工程。其中的关键是坚持与完善普法宣传和教育,营造自觉抵制违法行为的社会风气。通过培育全社会成员遇事找法,办事依法,解决问题依靠法律的法治环境,从而树立法治权威。

三、全面依法治国的总价值——尊重和保障人权

全面依法治国的价值涉及很多方面,如自由、平等、安全、秩序等等,但其总价值是尊重与保障人权。“现代法治的本质在于防止国家权力侵害个人权利。”^{[5][p43]}无论是实施依法执政,还是建设中国特色社会主义法治体系,也不论是坚持“三者统一”,还是坚定走“中国特色社会主义法治道路”,其最终价值还

是“尊重与保障人权”。党的十八届三中、四中全会这两个号称为“姊妹篇”的历史会议,也将其终极价值归结为保障人权。

从治国理政的手段来看,变“管理”为“治理”,无非是为了发挥人的积极性与主动性,最终只能归结为“尊重与保障人权”。

从权利的确立来看,四中全会确认了当事人及诉讼参与人享有在诉讼中的“知情权”、“陈述权”、“辩护辩论权”、“申请权”、“申诉权”。这些诉讼权利都是人权在诉讼中的表现。

从法律原则与法律制度来看,完善了“罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除”等法律原则。从而为查清案件真相创造了重要条件,使人权通过法律制度得到了保障。同时,强化从源头预防刑讯逼供、非法取证,有效防范冤假错案的发生,这些都是为了使“保障人权”真正落地,从而切实保障个人权益。

从司法体制与运行机制来看,按规定检、法两家统一由省级管理财务,实行收支两条线。司法机关的成员实行分类管理,特别是谁受理,谁裁判并规定法官、检察官责任制和终身追究制等等。目的都是促使司法人员认真办案,防止冤假错案发生,其最终目的还是为了保障人权。

要求制定强制执行法,规范查封、扣押、处理涉案财务的司法程序,使当事人的人身、财产受到法律保障。这也是人权在法治过程中得以实现的法律途径。

明确落实法院和检察院的司法权限。即法院独立行使审判权,检察院独立行使检察权。司法独立,有利于当事人的人权实现,依法保障当事人各项人权不受行政机关、社会组织或有关个人的干涉和阻碍。

严格规范司法工作人员的行为,特别是规范司法工作人员与当事人、特殊关系人、中介组织、律师等利益相关人员的往来行为。严禁司法人员的违法违纪行为,如私自接触当事人及律师,打听或泄露案情、接受吃请或接受财物等。致力于将一切有可能破坏人权实现的因素,扼杀在萌芽状态。

建立健全干预司法记录,要落实对领导干部插手具体案件的通报和责任追究制度。这是避免“人情案”、“关系案”和“权力案”的有效机制。

坚决破除各种潜规则,杜绝一切暗箱操作、法外开恩、法外容情,零容忍关系案、人情案、金钱案。通过透明公正的法治程序真正树立起法律权威,培养法治思维,使当事人的人权不受任何侵害。

构建开放、动态、透明、便民的科学司法机制,及时依法公开司法相关正当程序,具体说就是公开司法根据、司法秩序、司法流程、司法结果和生效法律文书,让司法在阳光下运行,厉行审判公开、检务公开、狱务公开。

提高司法人员的业务素质,定期对司法人员进行考核。促使其在认定事实、案件定性上达到应有业务水准,避免错判误判的发生。

对刑事犯罪分子实行惩办与宽大相结合的政策,在其服刑期间给予人道主义待遇,有病给予治疗,重病可以住院并依法予以假释。

公检法三家既互相配合,又相互监督。尤其是检察院,要依法实行侦查监督、审判监督和监所监督,使人权得到切实保障。

总之,党的十八届三中、四中全会将依法治国推向一个崭新的阶段。其显著特点之一就是尊重与保障人权,并使它成为全面依法治国的总价值。从这个意义讲,这两次中央全会是我国人权发展史上的一块新纪念碑。标志着人权已进入人权制度全面建设的新时期。因此建议我国应在这总价值基础上制定全国性的人权保障法。

四、全面依法治国的实施:抓住领导干部这个“关键少数”

习近平同志强调,各级领导干部是全面依法治国的主导力量,具有其重要领导责任。^{[4] [p113]} 各级领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权和司法权,党的领导立法、保证执法、支持司法、带头守法都是通过各级领导干部的日常行为和工作来实现和展现。因此,全面依法治国的方向、道路和进程很大程度上都由他们决定。^{[4] [p120]} 这些都说明全面依法治国的实施,必须抓住领导干部这个“关键少数”。

第一,各级领导干部掌握了全面依法治国实施的各个环节大权,如果他们行使执政权和具体实施立

法权、行政权、司法权时,不遵法、不守法、不用法,势必影响甚至破坏依法治国的进度。第二,各级领导干部对依法治国的态度不仅涉及到他个人,而且直接影响他所领导的那部分人,其破坏性是巨大的,有时甚至是不可弥补的。第三,领导干部的违法,甚至破坏行为,容易使人民群众产生错觉,严重损害党和政府的公信力,破坏党和国家的威信,直接败坏依法治国的声誉。由此可见,党政主要负责人要履行依法治国的第一责任人职责。

正所谓“打铁还得自身硬”。党的领导干部应该做好身先示范,带头守法、护法。具体到实践中就是,党员干部首先应该崇尚和拥护法治,对法律有敬畏心,践行不可触碰法律底线,不可逾越法律红线,带头学习法律法规、遵守法律法纪,营造良好的法治环境。同时,善于运用法治思维去思考问题,运用法治方式处理问题,并且将法治思维和行为贯穿工作的全过程。具体来说:第一,遵守规则,重程序。法治与人治的重大区别就是法治重程序,按规则办事。这一点很重要,要摒弃轻程序的错误观点,程序是事先定好的,特别是国家三个程序法,必须严格遵守。在办案过程中,首先要按程序办事,当然,实体法也必须遵守,程序既有为实体服务的一面,又有程序自身正义的一面,因此,重视程序是法治精神的体现,更是法治的必要条件和基本要求。

第二,牢记职权法定,权力来自于人民。因此,应当提前划定权力界限,切实做到法定职责必能为,法无授权不可为。这是执法、司法机关和领导干部、工作人员必须遵守的原则。偏离这个原则,就是不作为,乱作为,胡作为,就是违法甚至犯罪。

第三,保障人权。这是法治的根本目的,是法治的终极价值。尊重与保障人权,这是我国的宪法原则,也是法治的目的所在,更是法治的出发点和落脚点。

第四,接受监督。权利的监督是法治的必然要求,一方面就是把权力关进制度的笼子,即通过限制领导干部行使权力的过程、内容,让权力的行使在法定的框架下运行;另一方面,限制权力和控制权力,也是对领导干部正确行使权力的一种制度保护,更是兑现政府对全体人民权利保护的神圣职责,从而更好更公正服务于民。

五、全面依法治国的总方针:依法执政

全面依法治国的总方针是依法执政。正如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,依法执政是全面依法治国的核心内容。依法执政需要两手抓,一方面要按党内法规严格治党,另一方面党得依法理政。党的领导要体现在法治的每一个环节,即党领导立法、保证执法、支持司法和带头守法。党应该总览全局,协调各方关系,依法执政,将党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。^{[6][p5]}依法执政之所以重要,理由有三条:(一)依法执政是全面依法治国的本质特征,离开这一条依法治国便失去意义。(二)党的十八大宣布“法治是治国理政的基本方式。”^{[7][p27]}党的相关权威文件,也多次将依法治国与依法执政紧密联系起来,党的十八届四中全会决议也重点强调“把依法执政确定为治国理政的基本方式”。^{[6][p3]}这些都不断地证明了一个事实,中国共产党的依法执政是中国法治的要求,中国共产党的依法执政就是治国理政的法治。(三)依法执政是具体的活动,贯穿于依法治国的各个环节。

对于执政的具体形式,可分为六个方面:第一,领导人的遴选。党应该发挥其先进性优势,及时向国家的各级权力机关、行政机关、审判机关、检察机关输送各级领导干部的候选人,然后由权力机关审核,通过选举的方式产生领导人,最后才能任命。第二,党政权力机关等国家机关的关系处理问题。从思想上、政治上、组织上加强对国家机关、事业单位的领导,并及时、正确、科学处理两者关系。第三,党的工作具有前瞻性和指导性。及时制定党的基本路线、方针和政策,提出和下达各个时期的具体工作任务。第四,发挥好党的群众性。及时定期听取各级国家机关和事业单位的汇报,了解部门之间和单位之间的矛盾与问题,并积极主动去解决和协调。第五,做好权力监督工作。及时查处各类贪腐案件,把公权力关进制度的笼子里,同时健全相关的监督制度,使贪腐失去可以生长的土壤。第六,确立国家机关职能,明确权力的边界。即建设高效政府、责任政府、服务政府、廉洁政府、法治政府。

必须指出,依法执政的主体必须是中国共产党,其代表机构是中国共产党全国代表大会,闭会期间,代表机关是中央政治局及其常委会。共产党员被党派出并受权力机关任命或选择为国家机关各级领导

人,必须执行党的决议、路线与政策,如果不履行这一义务,有关机关便可以撤销其职务;如果有违法行为,将送司法机关查处。就是说,领导干部要权利义务一致,对法律负责,对国家与人民负责。

六、全面依法治国的总方向——中国特色社会主义法治道路

坚持中国特色社会主义法治道路最根本的是坚持中国共产党的领导。我们不仅要历史发展的高度来正确认识中国特色社会主义法治道路的必然性,而且更重要的是要坚持以马克思主义思想为指导,科学系统地认识中国特色社会主义法治道路的科学内涵,正如习近平同志所讲的要从三个方面来正确认识和理解。

第一,党的领导与依法治国的关系。“党法关系是依法治国的核心问题。”^[8]要回答这个问题,首要的是把握住大前提,其中最重要的就是坚持党的领导。习近平同志对党的领导有着客观而明确的解读,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,这也是社会主义法治建设的最根本保证。坚持党的领导是社会主义法治自身的根本要求,是党和国家的执政根基,是全面依法治国的前提。党的十八届四中全会提出“三者统一”(坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一)和“四个善于”(善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一),并致力于加强和改进党的领导,从而协调好党法关系。

第二,坚持社会主义制度。这是全面依法治国的大前提。我国宪法明确规定:社会主义制度是我国的根本制度,这是不可动摇的,是不可改变的大前提,因为它是全面依法治国的政治基础,是全面推进依法治国的根本制度保障。“皮之不存,毛将焉附。”坚持社会主义制度是坚定走中国特色社会主义法治道路的必然内容和要求。

第三,坚持和不断完善中国特色社会主义法治理论。新中国成立以来,历届领导人都特别重视科学治理的探索和研究,随着经济和社会的发展,法治在中国特色社会主义建设中越发显示出其治理的优势,并得到了人民的拥护。法律权威和法律精神在国家和社会中不断生长和强大,这些都迫切地要求不断完善中国特色社会主义法治理论从而适应现实的要求,更好地发挥其在中国特色社会主义建设中的法治功能,从而进一步完善中国特色社会主义理论体系。

总之,全面依法治国是一场广泛而深刻的国家治理革命,更是一项伟大的系统工程。“法治既可以加快民主化进程,也可以促进经济发展。”^[9]如何全面依法治国将“法治思想”转变为“法治现实”,如何用法治思维、法治方式去建设法治中国,^[10]需要均衡各个治理维度,通过建立法治政府,弘扬社会主义法治精神,尊重和保障人权,抓住领导干部这个“关键少数”,坚持依法执政和坚定走中国特色社会主义道路,同时集国家、社会和个人三方之力共同参与、共同推进。

参考文献:

- [1]中共中央文献研究室.习近平关于全面依法治国的论述摘编[C].北京:中央文献出版社,2015.
- [2][法]孟德斯鸠.论法的精神(选译本)[M].钱书峰译.北京:光明日报出版社,2012.
- [3][法]卢梭.社会契约论[M].西安:陕西人民出版社,2004.
- [4]中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编[C].北京:人民出版社,2013.
- [5]季卫东.大变局下的中国法治[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [6]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014.
- [7]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2012.
- [8]李 龙,郑 华.党法关系是依法治国的核心问题[N].中国社会科学报,2016-4-7.
- [9]詹姆斯·J·赫克曼,罗伯特·L·尼尔森,李·卡巴廷根.全球视野下的法治[M].高鸿钧,鲁 楠,等译.北京:清华大学出版社,2014.
- [10]徐耀耀,曾光辉.坚持“依法治国为主,以德治国为辅”的治国方略[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2015(6).

(责任编辑:余小江)