

让法治为现代中国护航

——论全面推进依法治国

任仲平

(一)12月4日,13亿中国人将迎来第一个“国家宪法日”。

1982年的这一天,经过为期4个月的全民大讨论,八二宪法在第五届全国人民代表大会第五次会议上表决通过。很多那一年出生的孩子,都取名叫“宪法”。

32年过去,社会主义中国的法治建设,到党的十八届四中全会抵达一个新的高度。作为厉行法治的一个象征,国家宪法日的确立,再次彰显执政党全面推进依法治国的坚定决心。

进行治国理政顶层设计的中央全会,是解读中国的关键钥匙。

中国向何处去?“坚定不移走中国特色社会主义道路”,两年前,中共十八大自信地标定前进的方向。

动力从哪里来?“在新的历史起点上全面深化改革”,一年前,十八届三中全会坚定地踏上变革的油门。

全面深化改革,开启了生产力、创造力和社会活力迸发的闸门,如何让这磅礴的洪流奔涌在既定的河道?“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”,十八届四中全会制定出全面推进依法治国的总蓝图,成为中共党史上第一次专门研究法治建设的中央全会。

这是一座法治里程碑,以此为节点,思路更明确、理念更清晰,法治中国建设将进入一个新阶段;这是一场国家治理的革命,必将带来我们执政方式的变化、执政水平的提升;这是一个发展新起点,法治将搭建起更牢固的框架、更规范的轨道,让改革发展在各个领域蹄疾而步稳地前行。

“社会主义法治国家”,中国近代以来百余年来上下求索作出的最终选择,标注出中华民族伟大复兴的最新高度。社会主义,确立了人民民主专政的国家性质;法治,替代了延绵千年的人治传统。两相结合,让国家治理体系和治理能力的现代化成为可能。

从2013到2014,从三中全会到四中全会,全面深化改革和全面推进依法治国,作为一个总体战略部署在时间轴上顺序展开,未来中国的发展路径清晰可见。

(二)“治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。”

新中国的法治建设进程中,有几个节点无法绕开,它们是这条探索之路上的坐标,见证着成功的经验,也记录下惨痛的教训。

一是1949年,体现全国人民意志和利益的《中国人民政治协商会议共同纲领》,起到了临时宪法的作用,成为法治之路的原点。二是1954年,第一部宪法颁布,标志着社会主义法治从过渡期走向成型期,奠定依法治国的基础。三是1966年开始“文化大革命”,砸烂公检法,无法无天带来十年倒退。四是1978年,改革开放重启中国法治进程,法治建设进入快车道。五是1997年,党的十五大将“依法治国”确立为基本方略,进入全面加强法治建设新时期。

将法治建设的这些节点连接成历史发展的曲线,就会发现,它与中国发展变化的进程,竟然如此吻合。什么时候重视法治,法治昌明,什么时候就国泰民安;什么时候忽视法治,法治废弛,什么时候就国乱民怨。国家建设发展长期实践中总结出的规律,决定了我们在法治之路上只能前进,不能倒退。

人民共和国的宪法难以保护自己的国家主席免于冤屈,这曾是新中国法治进程中最令人痛心的一幕。痛定思痛,依法治国成为十一届三中全会以来我们党领导人民治理国家的基本方略,依法执政成为党治国理政的基本方式。

今天的中国,发展的曲线已经上升到一个新的区间。一个利益多元、观点多样、充满活力的社会已然形成。从现在的情况看,只要国际国内不发生大的波折,经过努力,全面建成小康社会目标应该可以如期实现。但是,人无远虑,必有近忧。在纷繁复杂的社会中,如何保持稳定的社会秩序?在各方角逐的市场

领域,如何维护公平公正的市场规则?在意见碰撞的观念世界,又如何保证基本的理性标准和文明底线?实现中国梦的征途上,“五大建设”需要齐头并进,“新四化”需要舒展新卷,靠什么穿越历史三峡的激流险滩、实现党和国家的长治久安?

小智治事,中智治人,大智立法。在我们这样一个地域辽阔、民族众多、国情复杂的大国执政,要保证国家统一、法制统一、政令统一、市场统一,必须秉持法律这一准绳,用好法治这个手段。只有法治,才能为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

几千年封建专制历史,有法律而无法治,重权力而轻权利。早在春秋战国时期,我们就有了自成体系的成文法典,汉唐时期的法典就已比较完备,但正如黄宗羲所言:“其所谓治者,一家之法,而非天下之法也”。漫漫人治史,使古人常把“盛世”的想象寄托在“明君贤臣”身上,最终逃不过“人存政举,人亡政息”的治乱循环。正是从这个意义上,习近平总书记强调:全面推进依法治国,是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择,是全面建成小康社会和全面深化改革的重要保障,是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的重大战略举措。

综观世界近现代史,凡是顺利实现现代化的国家,没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反,一些国家虽然也一度实现快速发展,但并没有顺利迈进现代化的门槛,而是陷入这样或那样的陷阱。南斯拉夫曾经是社会主义国家中发展得比较好的,但铁托没了,那个制度和国家也就都没了。正是基于这样的思考,我们党以高度的历史主动性全面推进依法治国、坚定不移厉行法治,为民族复兴、为子孙万代计、为长远发展谋。

(三)前行的道路上,回头看看,才能发现走出了多远。

“公民在法律上一律平等”。1978年12月6日,人民日报刊登的一篇文章,以今天看来属于常识的观点,掀开了法学界思想解放的一角,一封发自陕西农村的来信,充满了对文章作者的忧忱:“我很敬佩你,但是很担心你被打成右派。”

1983年审议海上交通安全法草案,当时有参与讨论的领导坚决反对“港监对船舶作出的行政处罚,当事人如果不服,可以向法院提起诉讼”的规定:“我们是代表国家执法的,头顶上戴的是国徽,告我们,就是告中华人民共和国。”

1995年,行政诉讼法施行不久,四川夹江县技监部门因商标侵权查封了一家小企业,却被当事人以“涉嫌越权”告上法庭。各方质疑法院:你们法院怎么让“造假的”把“打假的”给告了?

2013年,备受关注的薄熙来案庭审微博直播。网络断线怎么办?出现错别字怎么办?济南中院相关负责人回想起来,至今仍然“后怕”。但是,6天186条微博23万字11张图片,成为司法公开重要节点。

几个事例,折射的是30多年来中国法治建设突破观念重围曲折前行的不平凡历程。改革开放之初,我国事实上的法律,只有宪法、婚姻法等寥寥几部。1979年,中外合资经营企业法出台;1986年,民法通则通过;2007年,物权法施行……一部部法律从无到有,把改革开放的成果镌刻在光辉的法典之上。2003年,城市流浪乞讨人员收容遣送办法废止;2011年,新拆迁条例开始施行;2013年,修改后的信访条例施行……一个个标志性事件见证着中国法治建设的进程。

如果说17年前党的十五大提出“依法治国”基本方略,是经过近20年思想交锋、现实倒逼的结果,那么,17年后的今天,我们党部署全面推进依法治国,则是一次自觉、主动的选择。如果说党的十五大报告提出“形成有中国特色社会主义法律体系”,解决的主要还是有法可依的问题,那么今天,“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的总目标,则不仅注重立法的层面,更覆盖到科学立法、严格执法、公正司

法、全民守法全过程,囊括了完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系。“法治体系”与“法律体系”一字之差,标注了法治建设取得的新进展、依法治国达到的新高度。

这样的新进展、新高度,点燃了亿万人民的法治热情。微博上,网友开设的“四中全会”话题在会议首日就引来超过7000万次点击;媒体中,各种解读分析充满热切期望。公众关注法治如何让生活更美好,学者分析会议释放出怎样的“法治红利”;而国外观察者也敏锐地感知到,这是“依法治国施政理念的2.0版,涵盖了执政党进一步加强法治建设的逻辑思路”。

“法治”二字激荡起阵阵春潮,正源于党心民意的深远共鸣。“全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。”习近平总书记对依法治国重要性的阐述,代表了一个政党清醒的判断、深刻的认知。

(四)法学界有一种观点认为,法律是人类最大的发明。别的发明使人类学会了如何驾驭自然,而法律使人类学会如何驾驭自己。

对于中国共产党而言,深刻思考法治与权力、法治与治理、法治与社会的关系,更好地把握执政规律,又何尝不是一次现代化进程中的自我驾驭、自我超越、自我提升?

一个现代国家,首先是一个法治国家;国家要走向现代化,首先要走向法治化。几百年前,英国上演“大国崛起”,知识产权、市场规则的法律体系功不可没;当代西方国家的发达与文明,则建立在厉行法治的基础之上,人们工作生活的方方面面,都有多如牛毛的法规“管”着。正如孙中山痛切的体认,无法治便无以立国、强国,无法治便无以卫国、富民。经过60多年探索、30多年实践,以十八届四中全会为里程碑,行进在复兴之路上的中国,进入全新的“法治时间”。

作为治理体系和治理理念的法治,不仅要求有法可依,而且要有良法可依;不仅是对中国改革开放以来成果的捍卫,也是开启新一轮改革开放的制度基石;不仅要定分止争,而且是对民族精神的提炼与升华。洋洋上万字的四中全会《决定》并非就法治论法治,而是围绕中国特色社会主义事业总体布局,提出形成五大法治体系的重点任务,依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设的基本原则,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的基本要求,表明了我们对社会主义法治建设有了更加完整系统的规划,也说明我们对治国理政的规律有了更加准确的把握。恰如境外媒体的分析,“依法治国”成为当今中国的主流,显示出清晰可辨的治理思路。

立法有体,施治有序,法治中国目标跃入人心,中国已经不再是黑格尔所称的“世界历史的局外”。在全面推进依法治国的精神主旨下,更加清晰地界定党的领导与依法治国的关系、深化改革与依法治国的关系、法治信仰与依法治国的关系,这是共产党人对现代中国发展规律的深刻把握。

(五)党的领导与依法治国的关系,是法治建设的核心问题。“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治”,认识到二者的一致性,才能理顺法与权的关系,让治国理政有依据、法治建设有遵循。

“办好中国的事情,关键在党”。全面推进依法治国,党的领导同样起着决定性作用。中国这样一个有着独特历史文化传统的国家,正面临着激烈的现代转型,要处理好法治建设中出现的大量矛盾问

题,党总揽全局、协调各方的作用不可忽视。实践中,依法治国是我们党提出来的,把依法治国上升为基本方略也是我们党提出来的,而且党一直带领人民在实践中推进依法治国,只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。可以说,坚持党的领导,是中国特色社会主义政治发展道路的根本要求,也是我国法治与西方“宪政”的根本区别。

我们党居于国家政治生活的核心地位,法是我们治理活动的基本框架,如何调整二者关系?这个问题的答案,并非水到渠成。翻开世界社会主义运动史,殷鉴不远。苏联几十年的法制建设中,建树了大量成就。但在斯大林时代,最高领导处于法律之上,为一系列失误埋下祸根;而戈尔巴乔夫时代,又因为取消苏共领导地位,动摇了国家的政治基础,导致国家解体。立法执法的扭曲、法治文化的落后,成为葬送一个百年老党、超级大国的重要原因。法治和人治的问题,是社会主义运动中一直未能解决好的难题,也是人类政治文明史上的一个基本问题。

党的领导的本质,是党领导人民当家作主。民主与法治,犹如一枚硬币的两面。我们讲的法治,其实就是民主的法律化、制度化、程序化。但是在民主发育不足的情况下,可能出现领导者个人意志高于一切的局面。1978年,邓小平就指出,当时“往往把领导人说的话当做‘法’,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变”。

正是在这样的认识下,我们党主动探索和规范党与法的关系。宪法规定:“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这里所说的“任何组织”,当然应该包括执政党。《中国共产党章程》也明确规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动。”从提出依法治国到部署全面推进依法治国,都是我们党在治国理政上的自我完善、自我提高,体现了执政理念的升级、执政方式的更新。

四中全会从理论和实践两个层面,进一步给出明确答案。在理论上,明确了党的领导与依法治国的统一性,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。在实践中,强调坚持党的领导,不是一句空的口号,必须体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。“法律之于政治,犹如文法之于语文,理论之于思想”。每一个党员干部,都应深刻认识到,我们党是先锋队,必须带头遵守国家法规和党内法规制度,维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,维护法律法规尊严就是捍卫宪法和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。

(六)深化改革与依法治国的关系,是法治建设中的一个关键问题。“凡属重大改革都要于法有据”“确保在法治轨道上推进改革”,发挥好法治的保障、规范与推动作用,才能让改革航船开得更稳、走得更远。

改革开放之初,陈云曾提出“笼中之鸟”的比喻,当时是为界定搞活经济与政府管理的关系。鸟得让它飞,捏在手里会死掉,但也不能没有笼子,否则鸟就飞跑了。如今,这则精妙的比喻也可以用来形容改革与法治。改革不能固步自封,必须勇于探索,但也不能信马由缰,突破法治的底线。

改革是一系列变化的集合,往往会带来不稳定。而法的基本价值之一,便是其安定性。对于中国来说,这种安定性不仅仅表现为不得朝令夕改,更体现在在一个高速增长的社会变动中,法及其维护的基本秩序,起着定海神针的关键作用。

经过30多年的实践,中国改革的路径也在发生鲜明变化。一切从实际出发、“摸着石头过河”仍是基本方法论,法治时代,改革“于法有据”也成为必然要求。社会主义市

场经济本质上是法治经济,社会主义和谐社会必定是法治社会,社会主义现代化国家必然是法治国家。改革的“破”与法治的“立”,改革的“进”与法治的“守”,二者之间存在一定的张力,处理不好会相互掣肘,处理好了才会相辅相成。

改革离不开法治的引领和保障,否则就可能引起混乱;法治必须紧跟改革的进程和步伐,否则就可能被虚置。党的十八届三中全会提出300多项重要改革举措,四中全会又提出依法治国的180多项重要改革举措,正需要用法治的思维和方式推进改革。把改革主张转换成法治规范,用法治方式化解改革风险、减少改革成本、巩固改革成果,才能确保改革有秩序、不走样、行稳致远。

30多年改革开放历程证明,法治是指引中国改革这艘航船风雨中不变航向的灯塔,是阻拦奔腾的市场经济之川不溢出河道的堤坝,是守护30多年改革成果不被蚕食的卫士。唯有坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,才能确保中国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

(七)法治信仰与依法治国的关系,是法治建设中的基本命题。“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”,管用而有效的法律,既不是铭刻在大理石上,也不是铭刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心。十八届四中全会以“全民守法”为重要着力点,正是力求从塑造法治信仰出发,破解“国皆有法,而无使法必行之法”的困局。

《商君书·定分》记载了一则著名的“秦孝公难题”。商鞅变法之初,秦孝公提问:“法令以当时立之者,明旦欲使天下之吏民,皆明知而用之,如一而无私,奈何?”意思是,立法之后,如何使官与民知法、懂法、守法?

这是一道法治中国需要面对的历史性难题。“公民的法律信仰,是法律体系保持持久生命力的一个重要前提。”缺了法治信仰,没有法治精神,再刚性的法条也难沦为摆设。

1992年,电影《秋菊打官司》轰动一时。那个为了“讨个说法”而挺着怀孕的大肚子一次次上告的农妇,几乎成了中国法治进程中的一个符号,象征着在这个有着数千年人治传统的国家中,民众法治意识、权利意识一次深刻觉醒。然而,法治化的过程,并不全是赞美诗,很多时候可能很痛苦。一时一事依法不难,难的是处处事事依法,难的是用法治思维去想问题、作决策,难的是用法治方式去解决问题、处理矛盾。

在一些城市的图书馆与书店中,经常能看到这样一幕:有人专注地盘坐在法律专架下,寻章摘句地抄写着一些法律条文,他们手中的劳动法、物权法等小册子,已经在反复阅读中卷了角。这样的场景,折射公众对法治的复杂心态:既相信来自法律的公义,又害怕因为对具体法律知识缺乏了解而上当受骗。对于中国人,法治是一种新的伦理道德和社会秩序,也是一套相对陌生与复杂的程序规则,要以之重新规定行为模式、人际关系和生活方式,这既是伟大的变革,更是艰巨的挑战。

“人心是最大的政治”,信仰是法治的支撑。党的十八大把法治作为社会主义核心价值观的一大要素,就是要让它成为一种全民信仰,化为社会文明进步的强大动力。只有每个人都成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者,只有让尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求,法治才能成为一种“国家信仰”,法治中国才有最坚强的支撑。

(八)我们全面推进依法治国,要沿着什么道路往什么方向走?

几年前,有一部电影叫《马背上

的法庭》。影片中,法官老冯用马驮着硕大的国徽,成了云南西北部山区的“流动法庭”。中国是一个地理环境、发展水平千差万别的“超大型国家”,这决定了法治建设必须从中国的实际出发。

马克思曾说,“法律应当以社会为基础,法律应该是社会共同的、由一定的物质生产方式所产生的利益和需要的表现。”孟德斯鸠也说过,“为某一国人民而制定的法律,应该是非常适合于该国的人民的,所以如果一个国家的法律竟能适合于另外一个国家的话,那只是非常凑巧的事。”一个国家的法治之路,只能植根于这个国家的土壤,简单的拿来主义只会水土不服。

著名评剧表演艺术家新凤霞,曾经塑造过一个深入人心的艺术形象:刘巧儿。故事的原型,来源于陕甘宁边区一起因自由恋爱而引发的官司。当时的边区高等法院院长马锡五,将群众路线的工作方针运用于审判,就地公开审理并邀请知情群众参加,判决合情合理,当事人无不表示服判,毛泽东也称“马锡五来了事情就好办啦”。这种“审判与调解相结合”的方式说明,中国的法治建设需要走出一条自己的道路。

法学家萨维尼说,法是民族精神的体现。扎根于本民族传统的中国法治,从一开始就洋溢着本土特色。在长期治国理政的实践中,我们已经探索出了一条独具特色的法治建设道路。这条法治道路,是中国特色社会主义道路的重要组成部分。四中全会提出“五个坚持”——坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发,是我们在长期实践中总结出来的基本经验,决定着我们不能搞好法治建设、走向法治中国。

有外国学者写道,“尽管与经济发达的西方国家不是一个版本的自由民主,但中国却是实实在在地从人治向法治转变,并且,法律在中国经济发展中发挥了至关重要的作用。”沿着中国特色社会主义法治道路前行,既不同顾国情、超越阶段,也不因循守旧、墨守成规,更不全面移植、照搬照抄,才能解决当前中国法治建设中的重大问题,让中国特色社会主义制度展现蓬勃生机与旺盛活力。

(九)1913年6月9日,清末修律重臣沈家本溘然长逝。鸦片战争后,中国社会发生“千年未有之大变局”,亟待制定新的法律以调整新的社会关系。然而,危世岂有良法?陷入礼法之辩、中西之感与政治之争,这位“法学匡时为国重”的名臣,徒留事业未竟之憾。

32年前,1982年5月的一个夜晚,著名法学家许崇德接到彭真电话,请他去讨论宪法序言底稿。当晚,他以一首《玉泉山之夜》记录下当时的情景:“灯下词初定,纸间策已筹。宪章临十稿,尚欲益精求。”

新世纪的2014年,251个日日夜夜的起草,习近平总书记对每一稿的审阅,三次中央政治局常委会会议、两次中央政治局会议的讨论,形成了十八届四中全会《决定》,铸造中国法治建设的里程碑。

清末修律是帝王修律,被动修律;改革开放之初是人民修律,主动修律;今天,则是站在更高层次,从治理层面谋定思路、从执政角度谋划未来。从“人治”到“法制”再到“法治”,从“以法治国”到“依法治国”再到“法治中国”,理论和实践上的路径,揭示了中国法治历经变迁的复杂历程,也展现了“治国凭圭臬,安邦靠准绳”的法治图景。

今天,建设法治中国的新时代已经开启。一个相信“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”的民族,选择法治作为实现国家治理现代化的重要途径。沿着自己开创的道路,13亿中国人民将书写世界法治史上的崭新篇章。

(载2014年12月3日《人民日报》)