

果,总结经验教训。

法治方式指在现实生活中运用法治解决面临的问题的手段(工具)、途径,也就是方法。法治方式的基本特征,在于它依照法律进行治理的特殊属性。其中主要有立法方式、执法方式、司法方式。

习近平指出,提高运用法治思维和法治方式能力的目标指向,是“以法凝聚改革共识,规范发展行为,促进矛盾化解,保障社会和谐。”

建立权力制约和监督机制是法治中国建设的关键

王晨光(清华大学法学院教授)

人类社会自形成以来一直致力于探寻最好的社会治理模式。经历古今中外无数仁人志士孜孜不倦的努力,世界各国的历史和经验都充分证明:法治是当今人类社会公认的最佳治理模式,它反映了人类社会治理的普遍规律,是中国顺利推动改革和实现中国梦的可靠制度保障。在十八大提出的“法治是治国理政的基本方式”和“全面推进依法治国”的战略部署基础上,十八届三中全会进一步把这一战略部署提炼为“推进法治中国建设”的战略任务;并在这一整体战略规划下,提出了当前推进法治中国建设的具体任务和突破口,即“强化权力运行制约和监督体系”和“必须深化司法体制改革”。这确实是一个路线清晰、任务明确的法治中国建设蓝图。

中国选择法治并非易事,而是经历了历史上无数的艰难曲折,尤其是近代中国和新中国的挫折教训后,在十一届三中全会上才得出的正确选择。认识到这一规律并做出这一选择尚且不易,真正建立社会主义法治国家将会是一个更为艰巨、曲折和长期的过程。因此我们不仅需要对一般的法治理论和法治形态进行论证,更需要针对我国独特的社会现状设计出实现法治的最佳路径和相应制度。

那么,中国社会具有哪些独特的社会现象呢?

首先,中国社会具有几千年的人治传统;在 1949 年建国以后,由于指导思想的错误,“个人崇拜”和“一言堂”造就了新的人治模式;即便是改革开放以来,虽然“民主”与“法制”已经在邓小平的倡导下被社会广为接受,“官本位”和“一把手说了算”的现象仍广泛存在。重庆薄熙来现象就是这种“人治”传统在新时期的回潮。可见,历史上和当前的种种“人治”传统和做法仍然挥之不去,并与当前某些制度上的弊端结合在一起,极大阻碍着法治中国的推进,也是我们不能不面对的严酷现实。在这一意义上讲,建设法治中国实乃前无古人的创新事业。

其次,全面推进法治是一次深刻的制度重构。尽管这种制度重构的广度和深度不亚于一次社会革命(如邓小平说的“杀开一条血路”),其形式则必然是一次自我完善式的脱胎换骨,即以社会改革的形式逐步推进。这就与一些西方国家(如美国、德国等)法治的

推进有所不同。美国式法治是在独立战争的废墟上,为一个全新国家的诞生而设计和建构的。而我国则不可能抛开现实已经存在的历史积淀和社会环境,全面推倒重来。因此如何在现有肌体中发育出一个全新的生命,如何处理新与旧、传统与创新、改革与稳定,从而达到浴火重生的凤凰涅槃,确是我国全面推进法治中国必须要面对和解决的难题。

其三,我国社会转型产生的一些新的社会现象为法治提出了更为棘手的问题。这些社会现象既是改革的产物又是进一步改革的阻碍。例如随着社会经济发展和社会财富的增加,通过官商勾结、行政垄断和破坏资源环境式的发展而形成的既得利益格局是现阶段改革的结果,又是主张维持现状和反对进一步改革的主要障碍。尽管这种利益集团尚未形成新的阶级,但其对社会尤其是改革所带来的阻碍和颠覆则不可小觑。由于法治要求在民主参与的基础上对政府权力的运行进行制约和监督,而在改革中形成的利用集团则要摆脱对权力的制约和监督,因此掌握一定政治和经济权力的既得利益团体成为阻碍全面推进法治的主要力量。因此强化权力制约和监督确实是一项重要的现实任务,它不仅具有在一般意义上如何防止人治的作用,而且对于当前中国的现实尤其具有重大作用。

其四,我国社会发展所固有的内在矛盾也在某种程度上消弱了法治魅力并阻碍了其推进。例如,在我国大规模的社会转型和市场经济建构过程中,确实需要一个具有决策力和执行力的强势政府,而民主制度和市场经济又需要限制政府的权力;改革本身要求对现有制度(包括法律)进行突破,而法治则要求严格依法治理;改革需要一个稳定的社会环境,因此需要维护稳定的社会秩序,而以“维稳”为口实,践踏公民权利和破坏法制的现象也屡禁不止。这些中国社会具有的内在悖论往往发出不同的信号,从而动摇了对“法治中国”的信念,延迟和阻碍了中国法治的推进。

其五,中国共产党作为执政党是社会的领导核心。虽然党的领导、人民当家做主和依法治国是有机结合的三位一体;但是党如何在保持执政党地位的同时严格在宪法和法律的框架内活动,则是一个并没有完全从理论和实践中得到很好解决的问题。现实生活中利用党的旗号而大行个人独断专行从而破坏法治的事例也并非罕见。可以说,在共产党作为惟一执政党的国度内,如何建立法治国家是一个极具挑战的理论和实践课题;如何在人民代表大会制度的金字塔式政治体制下建立行之有效的权力制约和监督体制,也是一个尚未有先例的问题。而“法治中国”建设不能不对这些问题做出严肃的回应,不能不在理论和实践上解破这一难题。

上述五个独特的社会现象是我们在“法治中国”建设过程中必须考虑和认真解决的问题。看起来似乎错综复杂、头绪繁多,其实认真分析这些现象,我们不难发现这些现象都涉及如何制约和监督公权力的核心问题。不论是历史流传下来的人治传统、计划经济形成的威权治理,还是现实利益集团的阻碍和社会对强势政府的需要,亦或是一党执政和高度集权的政治体制,都会导致公权力超越法律之上从而破坏法治。而对于权力的制约不仅应当停留在理论论述上,而且要做出具体可行的方案并建立行之有效的制度。对于政府权力的监督和制约最为有效的制度之一是独立司法制度的建立。因此法治中国建设的战略任务应当以建立健全权力制约和监督体系和深化司法体制改革为突破口,建立公开、廉洁、高效的法治政府,从而带动全方位的法治中国的建设。十八届三中全会在建设

法治中国的战略部署下,提出的建立“权力制约和监督体系”和“深化司法体制改革”的现实任务,确实抓住了当前法治中国建设的关键环节,应当形成全社会的共识,并在实践中全力落实。

具体而言,建立行之有效的权力制约监督体系和深化司法改革需要采取以下措施:

(一)认真落实宪法和法律规定的执政党的地位和作用,党要管党,党政分开,逐步消除党政不分和以党代政的现象和做法,支持国家和政府机构依法独立行使其宪法和法律赋予的权力;例如取消党的政法委审批或协调案件的做法,改变党的纪委取代政府监察和检察机关的做法,改变党的机构与政府机构联合发文等做法。

(二)赋予公安、检察和司法机关依法直接查处党员高级干部违法案件的权力,避免造成党员干部具有法外“特权”,处理有“特殊渠道”的封建“官当”等不平等的状况。

(三)执政党不仅要健全党内的制约和监督机制,更要有意识地建立和健全接受党外和社会监督和制约的机制,比如建立定期向社会各界征求批评意见的平台和制度,向社会公开信息,自觉接受公众监督。

(四)建立专门监督政府主要官员尤其是党政一把手的制度和程序,在落实政府部门采取领导负责制的同时,监督政府部门和官员严格依照法定职权范围和程序行使权力。

(五)消除现行制度上政府官员享有的特权,严格惩处职务犯罪和滥用职权的行为。例如,在医疗服务、养老保险和社会福利方面逐步实行全民统一的国民待遇制度。

(六)习近平总书记提出“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”为了使宪法真正成为政府机构运行的根本准则,结合我国历史上的经验教训,我们不仅要加强政府机构内部的依法自我监督和不同机构之间的制约和监督,而且要建立一个独立的由全国人民代表大会设立的宪法审核机构,对国家机关不符合宪法和法律的行为进行审查并作出相应的建议或决定。

(七)不仅要加强人大对一府两院的制约和监督,健全国家机构和政府机构之间的权力制约和监督,更要强化司法机关独立行使国家赋予的司法审判权。能否建立独立的司法制度,也是是否能够真正建立法治国家的重要标志。权力的制约和监督需要制约和监督机构的独立性。党的领导和人大制度不应成为建立具有独立性的制约和监督机构的障碍,而应成为制度创新的突破口。因此司法改革的进一步深化应当以建立独立的司法制度为目标。

(八)在国家和政府体制内的制约和监督也应当与体制外的人民群众的监督结合在一起。故还要建立和健全公众和公权力体制外的对人大和其他政府机构的监督机制,真正把“一切权利属于人民”落实到法律制度上。

融党的领导于法律权威之中

严存生(西北政法大学教授)

党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的伟大号召。那么,当前我国法治