

前制定宪法一样开展全民讨论,这也是在立法中体现协商民主,发挥公共论域的沟通精神。通过全民讨论,这部法以及法治理念将更加快速和有效地为广大公民知晓、理解和接受,这将为今后全面遵守该法创造良好的社会舆论环境,以及有效执法的外部条件。

加快推进社会主义民主政治的制度化、 规范化、程序化^{*}

吕世伦(中国人民大学法学院教授)

一 社会主义民主政治“三化”思想的运行轨迹

根据宪法的规定,我国的国体是人民民主专政,政体是民主集中制。与此相一致,治国安邦的方式应当是“法治”,不应当是“人治”。但是,在“以阶级斗争为纲”的年代里,片面强调专政和集中,民主受到冷漠;实行的是人治,法治被当成“束缚手足”的东西而遭到排斥。这种情况愈演愈烈的直接后果,便是国家事无巨细均凭“长官意志”做安排、说了算,极大削弱了人民群众的主体性和主人翁的能动性,乃至导致“文化大革命”那样“无法无天”的局面。

党的十一届三中全会力挽狂澜,拨乱反正。邓小平断然指出,“没有民主就没有社会主义现代化”。〔2〕进而又多次强调民主的“制度化、法律化”。〔3〕此后,历届中央领导集体都十分重视并在实践中不断充实与发展邓小平这一理论。胡锦涛在纪念十一届三中全会30周年大会讲话时提出,“必须推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”。“程序化”一词的增加,使民主政治的实施显得更为具体和精细。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中规定,“深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”。同前面的提法相比照,差别在于“必须”推进改为“加快”推进。这表明在我国全面深化改革的新形势下,实现“三化”对于发展广泛、充分、健全的人民民主和推进法治中国的急迫性。

二 社会主义民主政治“三化”的内涵及意义

作为社会主义民主政治实施方式和手段,制度、规范、程序三者都属于法律规则,但彼此又有不同的涵义。

* “制度化、规范化、程序化”文中简称“三化”。

〔2〕《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第168页。

〔3〕《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第14页。

（一）社会主义民主政治的制度化

制度是什么,学界见仁见智,解释各异,但基本意思并无太大分歧。可以简约地说,制度指在长期社会生活中凝结和锤炼而形成,易于经验和遵行、稳定性大、刚性强的一种规则体。根据调整对象范围和重要程度的差异,制度也有层次的区别。在我国,社会主义民主包含国体和政体两重属性,因而必然是国家最基本的主权性制度,其余制度都必须服从民主制度。

民主政治制度化就是在国家内部已存在民主政治的条件下,怎样把它确立为结构合理、运行有效和拥有最高权威的现实行为标准,以便得到社会普遍接受并服从其管(治)理。反之,有民主政治但不能制度化,那就意味着这种民主政治没有约束力,可以听凭人们任性地对待它。这样一来,国家必然陷于无政府状态,民主政治有荡然无存的危险。

正是鉴于制度的极端重要性,邓小平在论述党和国家制度改革时指出:比之于领导者个人思想作风,“组织制度工作方面的问题更重要,这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”。“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”。〔4〕

（二）社会主义民主政治的规范化

普通意义上,所谓规范就是规则的同义语。社会生活各个领域、各种群体和组织及其运作过程中,无不充满规范。前资本主义社会奉行义务本位,为集体与他人尽义务的风俗、习惯和道德规范占主导地位,法律规范的作用相对有限。与此不同,现代以来的民主国家适应大规模市场经济的客观要求,必须奉行权利本位;因而,制定体现公平正义的,明确、准确而易于操作的法律,就成为调整人际权利义务关系的主要规范。我们所讲的社会主义民主政治规范化,指的正是法律化。目的在于借助法律这种形式来引导群众一体确认、实现和保卫社会主义民主政治。

2013年2月中央政治局“全面推进依法治国”集体学习时,习近平总书记指出,“把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律和自律紧密结合起来,做到法治和道德相辅相成、相互推进”。现在“规范化”的提法,不仅包括法律规范,也可以包括道德规范;能够借助两种规范推进社会主义民主政治,更为理想。

（三）社会主义民主政治的程序化

就性质而言,这里讲的程序,亦属法律规则的组成部分。它指法律运行必须恪守的手续和过程,或者顺序、方式与步骤。程序法律的特点和优点,是具体的可操作性。离开科学的程序,再良好的实体目的都不免落空。同理,社会主义民主政治唯有通过一定的程序才能成为活生生的机体,才能充分发挥其内在功能和外在作用,有条不紊地进行。

在几千年人治的中国,一直延续着重实体、轻程序的传统。当权者总把自己看成正义的化身、公平的代言人,他们出口为法、点头为律,习惯地以“结果公正”为口实或根据,认

〔4〕《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第333页。

为程序是异己的累赘。因此,在公务实践中纵性而为,制造不胜其计的冤错假案。与此相反,在法治国家,一切公务行为都必须依照法律与法定程序进行,而且要事先承认这样一个普遍预设的存在,即只要恪守法定程序处理公务或办理案件,总会导致公平、正当的结果。否则就被认为有失公正。当今时代,就是程序的时代,不仅法律有实体正义与程序正义之分,民主理论中亦有实体民主与程序民主之分。

三 社会主义民主政治“三化”的保障

法治的关键是法律的实施。笔者根据三中全会文献的精神,认为确保社会主义民主政治的“三化”应当突出三个“坚持”。

(一) 坚持人民当家作主

从本质上说,社会主义民主政治以全体人民为主体,是人民自己管理自己事务;制度、规范和程序等构成的法律,是人民意志的集中表现与升华。民主政治的“三化”,无非就是严格按照人民意志治理国家,实现人民当家作主。为此就需要让人民有充分的知情权、参与权、表达权、监督权,积极投入民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的活动,管理国家与社会事务,管理经济、文化等事业。

马克思曾辩证地论述社会集体与个人之间的关系,即“只有在集体中才能有个人自由”和“应当避免重新把‘社会’当作抽象的东西同个人对立起来”。〔5〕特别在市场经济条件下,必须尊重个人的权利主体地位,避免以前那种用抽象的“人民”压制个人的做法。我国改革的成果,既惠及整体的人民,更惠及每个人。

(二) 坚持权力的正当行使

权力由国家机关及其公职人员行使。这个过程就潜在着权力异化为私人特权的可能性。18世纪法国启蒙思想家孟德斯鸠说过,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验”。〔6〕特别是在发达的市场经济诱惑下,贪污受贿、社会寻租乃至豪取巧夺等腐败现象比比皆是。这对社会主义民主政治和政府公信力是极大威胁。为此,中央一再强调“把权力关进制度的笼子里”,亦即坚持用制度管权管事管人,让权力在阳光下运行,让行使权力者接受广泛的制约和监督,遏制权力的腐败,建立清正的公职队伍和清廉政府、法治政府、服务政府,使民主政治更加清明。

(三) 坚持提高各级领导机关和领导干部运用法治思维和法治方式的能力

社会主义民主政治的“三化”和推进法治国家建设的浩大工程中,国家领导机关和领导干部起着最重大的作用。要胜任自身担负的重任,必须不断提高运用法治思维和法治方式办事的能力。法治思维指考量和把握法治这种特殊现象的思想活动。它包括三个环节:(1)法治的认知,即何为法治,法治与其它社会调整规则的关系,法治的意义。(2)法治的践行,即从哪些方面及如何着手实现法治。(3)法治的评估,即评价法治推行的结

〔5〕《马克思恩格斯全集》第42卷,人民出版社1979年版,第122页。

〔6〕〔法〕孟德斯鸠著:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1982年版,第154页。

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