

全面实行依法治国,努力建设法制国家

杨 泉 明

内容提要 依法治国、建设社会主义法制国家,是治国方略、奋斗目标和建设方针的统一。它的提出,是我国社会主义发展史上一次认识的飞跃,标志着我们党对封建社会遗留下来的“人治”观念和“左”的思想指导下的“无法无天”的彻底否定,也标志着我们党真正找到了治理国家和社会的正确方略和途径。为了推进建设社会主义法制国家的进程,必须明确依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求和任务。其基本要求,应从法制的规格、范围、主体、运作、组织领导和过程等诸方面来把握,并从法制国家的基本特征和标志的意义上来理解。其主要任务,应从立法、执法、普法和监督等诸方面入手,而当前最为要紧的,是在加强立法的基础上,切实纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象。

关键词 依法治国 法制 法制国家

全国人大八届四次会议审议、批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》(以下简称《纲要》),明确提出实行“依法治国、建设社会主义法制国家”,并据此规定了加强法制建设的主要任务。把“依法治国、建设社会主义法制国家”郑重地写进《纲要》这一跨世纪的宏伟蓝图和伟大行动纲领,是党和国家高度重视法制建设的集中体现,是进一步加强社会主义民主和法制,全面推进现代化建设和改革开放事业的重大举措。

认真学习《纲要》的精神,弄清楚为什么要实行依法治国、建设社会主义法制国家,依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求和主要任务是什么,对于努力推进建设社会主义法制国家的进程,顺利实现《纲要》提出的宏伟任务,无疑是十分必要的。

一 依法治国、建设社会主义法制国家的客观必要性

依法治国、建设社会主义法制国家,是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府治理国家、管理社会事务的基本方略和奋斗目标,也是指导我国现代化建设的一条十分重要的方针。依法治国、建设社会主义法制国家,是时代的要求,历史的必然,人民的愿望。我们要从关系社会主义的前途命运、现代化建设的兴衰成败以及党和国家的长治久安的高度和全局,来认识它的重要性和必要性。

第一,依法治国、建设法制国家,是实现社会主义现代化建设宏伟目标和促进社会全面进步

的客观需要。

社会主义与法制不可分割,社会主义国家是真正的法制国家。社会主义的优越性不仅体现在经济上能够创造比资本主义更高的劳动生产率,政治上能够实行比资本主义更高更切实的民主,思想文化上能够建设高度的社会主义精神文明,还表现在社会主义具有更为完备的法制,能够全面实行依法治国。因此,社会主义现代化建设是一个包括经济建设、政治建设、精神文明建设以及法制建设在内的,以实现社会全面进步为目标的有机整体。法制建设既是社会主义现代化建设的重要内容和任务,又是实现社会主义现代化建设其他任务的重要手段和保障。社会主义市场经济是法制经济,市场经济体制的建立和完善,一刻也离不开法制的引导、规范和保障;社会主义民主与社会主义法制是不可分的,要发扬民主,必须健全法制,使民主制度化、法律化;社会主义精神文明建设,既离不开教育的手段,也离不开法制的手段。因此,搞社会主义现代化,推动社会全面进步,必然要求依法治国。社会主义经济建设、政治建设和精神文明建设与社会法制建设必然是并行前进的,建设社会主义现代化强国与建设社会主义法制国家的目标、任务和过程是完全统一的。

第二,依法治国、建设法制国家,是国家稳定发展和长治久安的根本保证。

从治国方略来说,要保证国家的稳定发展和长治久安,必须摒弃人治,依靠法制。早在1978年,邓小平就对“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”的“人治”现象提出了尖锐批评。1988年、1989年他反复指出:如果一个党、一个国家把命运和希望寄托在一两个人的权威和声望上面,是很不健康的,是很危险的,不出事没问题,一出事就不可收拾。基于这一认识,邓小平指出:“现在我们要认真建立社会主义民主和社会主义法制,只有这样,才能解决问题。”1992年初他在视察南方的谈话中又指出:“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”为什么只有搞法制才能解决问题,搞法制靠得住些?因为法制具有根本性、全局性、稳定性、长远性和权威性。只有法制才不会因为领导人的改变而改变,不会因为领导人的看法和注意力的改变而改变;只有法制才能形成引导国家稳定发展的统一的规范力量,才具有遏制权力滥用、确保天下大治的权威手段。

第三,依法治国、建设法制国家,也是总结我国革命和建设历史经验所得出的必然结论。

在我国历史上,早就有“法治”的主张,但中国封建社会的“法治”带有其历史的局限性,也是不可能真正做到的。新中国的建立,为真正实行依法治国提供了根本条件。建国初期,我们在法制建设方面做了大量工作,但是长期以来,封建专制主义在思想政治方面的遗毒仍然不是很容易肃清的,种种历史原因又使我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化,或者虽然制定了法律,却没有应有的权威,这就使我们党和国家难以防止和制止“文化大革命”的发动和发展。“文化大革命”搞“无法无天”,严重破坏法制,使国家陷入极度混乱,国民经济面临崩溃的边缘。党的十一届三中全会实现了指导思想的拨乱反正,提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务,我国法制建设自此受到高度重视,并取得明显进展,在现代化建设中发挥着日益重要的作用。“法令行则国治,法令弛则国乱”,这是社会发展的普遍规律,也是我国革命和建设历史经验的总结和概括。

依法治国、建设社会主义法制国家方针的提出,标志着我们党对封建社会遗留下来的“人治”思想的彻底否定,对“左”的思想指导下的“无法无天”的彻底否定,也标志着我们党在十一届三中全会以后真正找到了治理国家和社会的正确方略和途径。这无疑是我国社会主义发展史上一次

认识的飞跃。

二 依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求

依法治国、建设社会主义法制国家作为建设方针、治国方略和奋斗目标的统一,它所贯穿的基本要求是什么呢?概括起来说就是:在社会主义市场经济的各个方面,在民主与专政各个环节,在社会生活的各个领域,都必须切实做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。这一基本要求,包含着丰富的内容。对此主要应从如下六个方面进行理解。

第一,从法制要达到的规格看,要求完善的法律规范体系、有效的法律实施体系和丰富的法律思想体系得以形成并能协调而充分地发挥作用。

依法治国、建设法制国家,也就是要求建立“完备的法制”。何谓“完备的法制”?首先是指法制各要素要能较为圆满地形成,缺少任一要素或者任一要素处于弱化状态,都称不上完备;其次是指各要素要能互相适应,互相作用,处于最佳协调配合状态,相互之间不能适应或者配合不好,也称不上完备;最后是指法制要有最佳效能,要能充分地发挥作用,具有应有的权威和尊严,效能不佳,作用不大,甚至形同虚设,同样谈不上完备。

第二,从法制调整的社会关系的范围看,要求是“社会主义市场经济的各个方面,民主与专政的各个环节,社会生活的各个领域”。

调整社会关系的社会规范不仅仅是法律,除法律外,还有政策规范、纪律规范、道德规范等等。但在国家和社会生活的各个方面,都应当有法制发挥作用,按照分工应由法制来管的,必须由法制来管。社会主义经济建设、政治建设和精神文明建设都应当走上法制化的轨道,现代化建设和改革开放决策的形成以及决策的贯彻,都不能离开法制手段。即是说,在国家和社会管理的各个大的方面和大的环节,法制“无处不在,无时不有”,而不应当有“法制空白区”或“法制空白带”。

第三,从法制的主体或管理对象看,要求一切组织和个人必须依法办事,坚持平等原则,反对法外特权。

这是依法治国、建设法制国家的关键所在。根据宪法规定,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责;一切组织和个人都必须遵守宪法和法律,一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或个人都不得有超越宪法和法律的特权;公民在法律面前一律平等,任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务;国家有权机关,对于任何公民的权利要一视同仁地加以保护,对任何公民的任何违法犯罪行为要一视同仁地加以制裁。

第四,从法制的运作看,要求把“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”作为一个有机整体,同时抓好各个环节的工作。

有法可依是社会主义法制的前提,有法必依是社会主义法制的重心,执法必严、违法必究既是社会主义法制的必然要求,又是社会主义法制的重要保证,而这些环节又都离不开社会主义法律意识的思想指导作用。因此,在法制建设的全过程中,既要抓好立法环节,也要抓好执法、普法等环节;既要着眼于法律规范的完善,也要着眼于法律实施的加强和法律意识的提高,使加快立

法、强化执法、大力普法有机统一,协调发展。法制之走向完备,绝不可能得其功于某一要素,取其功于某一方面,毕其功于某一环节。

第五,从法制工作的组织领导看,要求加强党对法制建设的统一领导,并充分发挥国家机关和人民群众的重要作用。

依法治国是加强党的领导的重要保证,建设法制国家必须加强党的统一领导。党领导人民制定宪法和法律,党也领导人民遵守宪法和法律,党的各级组织和广大党员也要在宪法和法律的范围内活动,为全社会做出表率。国家立法机关要不断加强立法工作和法律监督工作,国家司法机关要在党的统一领导下依法独立行使司法权,各类执法机关都要严格执法。依法治国、建设法制国家,离不开广大人民的智慧、支持和参与,因此必然要求充分发扬民主,坚持走群众路线。

第六,从法制的发展看,要求坚持目标和过程的统一。

依法治国、建设社会主义法制国家,既是一个奋斗目标,又是一个长期的过程,不能一蹴而就。这当中有大量的工作要做,有许多困难和问题要解决,需要我们作出不懈的努力和迈出坚实的步伐。我们不能指望一朝一夕就能完成,但既然目标已定,就要以只争朝夕的姿态加紧工作。处理好过程 and 目标的统一,一个重要的问题,就是做到立法决策与改革决策、发展决策紧密结合,法制步伐与改革、发展步伐力求适应。因此要按照现代化建设的总体布局和目标,搞好法制建设的发展规划,并按此分阶段有步骤地实施和落实,把法制建设的过程与目标同现代化建设的过程与目标有机地结合和统一起来。

以上诸方面,作为依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求,同时也在很大程度上体现了它的基本特征和标志。依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求,是在实践的发展中不断充实和丰富其内容的。

三 依法治国、建设社会主义法制国家的主要任务

根据依法治国、建设社会主义法制国家的基本要求,《纲要》提出了加强法制的各项主要任务。根据《纲要》的规定和我国现代化建设的客观要求,依法治国、建设社会主义法制国家在当前阶段的主要任务包括以下几个方面。

第一,进一步加强立法工作,全面建立起社会主义市场经济和集约型经济所必需的法律体系,保障和促进两个根本性转变的实现,同时抓紧制定现实生活中急需的其他法律。

依法治国、建设法制国家,首先要求抓好立法。就当前讲,要继续抓紧制定和完善规范市场主体和市场行为、维护市场秩序、改善和加强宏观调控、建立和健全社会保障制度、振兴基础产业和支柱产业、促进对外开放等方面的法律。同时还要抓紧制定和完善有关加强民主政治建设,健全国家机构组织制度,规范政府行为,保护环境资源,保护知识产权,促进教育、科学、文化、卫生事业发展,反腐倡廉,惩治犯罪,维护社会治安以及加强国防建设等方面的法律。对现行法律、法规要继续进行必要的清理,及时修改不适应实际需要的法律规定。法律体系不是法律规范的简单拼凑,更不是一堆乱七八糟、矛盾百出的法律杂烩。立法要从全局和整体出发,统筹兼顾,而不能“头痛医生、脚痛医脚”,不能搞部门本位主义与地方保护主义。各项立法内容要配套,立法权限和效力等级要分明,要杜绝法与法的“摩擦”,消除“法的空白”。随着市场经济的发展和改革的不断深

化,立法工作也进入了攻坚阶段,面临着更为艰巨的任务。只有首先打好立法“攻坚战”,才能加快依法治国、建设法制国家的步伐。

第二,严格执法和司法,强化法律的实施,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象。

依法治国、建设法制国家,不仅要有完善的立法,更重要的还在于严格执法和司法,强化法律的实施。当前我国法制的健全,既表现在立法,也表现在执法和司法,而主要是表现在执法和司法。现有的法律还未能得到不折不扣地执行,在国家和社会生活中,有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象还比较普遍,在有的地方和部门甚至相当严重。这是当前全社会为法制而担忧的主要着眼点,人民群众对法制建设还不尽满意的主要针对也正在于此。过去常讲,有法不依,等于无法,问题的严重性绝非仅仅如此。多年的经验教训证明,有法不依,不仅仅等于无法,甚至是不如无法。我们对此务必引起高度重视。要切实纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象,首先要建立和完善执法责任制,严格实行对执法机关、执法人员执法违法的追究制度和赔偿制度;其次要以廉政建设、整顿纪律、严肃执法为重点,加强执法、司法队伍建设,全面提高政治和业务素质;最后要把严格执法和司法与深入开展反腐败斗争结合起来,坚决纠正部门与行业不正之风。

第三,深入、扎实地开展法制宣传教育,增强全社会的法律意识和法制观念。

社会主义国家的一切法律活动,都不是没有自觉的意图,没有预期的目的的。依法治国、建设法制国家,同人们的法律意识是密切相关的。在加快立法步伐,强化法律实施的同时,必须大力开展法制宣传教育,不断培养和提高人们的法律意识和法制观念,特别是提高广大干部依法行政、依法管理的观念、能力和水平。要教育全体公民学法守法,特别是教育广大青少年学法守法。近年来,我国的法制宣传教育取得了可喜成绩,在法制建设中发挥了重要作用。但也还存在一些问题和不足,主要表现在思想认识上把立法、执法看成是硬任务,把普法看成是软任务,认为抓得好坏无关大局;同时也表现在法制宣传教育不深入系统,缺乏必要的声势和实效。大力加强普法教育,首先靠认识到位,其次靠制度措施到位,再次靠检查考核到位。要继续实施普法规划,加强对普法工作的统一领导和布署。邓小平曾经指出,加强法制重要的是要进行教育,根本问题是教育人。在依法治国、建设法制国家的进程中,我们一定要始终抓住这个根本。

第四,进一步加强监督制度建设,确保法制的有效运行。

有效的监督,既是法制国家的重要要素和标志,又是依法治国、建设社会主义法制国家的重要保证。没有监督,就没有法制,更谈不上社会主义法制国家。长期以来,我国的民主法制不健全,一个重要原因,就是缺乏强有力的监督,特别是缺乏对权力的有效约束。这不仅表现在某些环节,即使在法律规定上也还是“监督空白区”,同时也表现在现有的监督规定缺乏威力和实效,特别是表现在自觉不自觉地形成了一些“监督禁区”,这就必然导致“失监”和“虚监”状况的存在。权力不可失监,否则国家和社会的运行就可能脱轨,有关权力的腐败现象就难以防治与抑制,宪法和法律的权威就可能被损伤,有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象就必然会出现。因此,加强我国的法制建设,一项重要的任务就是进一步加强监督制度的建设。加强监督制度建设,有很多工作要做,当前要特别强调加强人大监督和执法监督。人民代表大会是我国的权力机关,对法律的实施和一府两院的工作实行监督,是各级人大的一项重要职权。这项职权是否落实,既直接关系到国家机器的运行,也直接影响到法制的权威。因此要采取各种措施,提高人大监督的威力

和实效。执法监督是对各执法主体实施的监督,它直接关系到各执法主体是否严格依法办事。因此,要严格执法和司法,防止和消除有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权的现象,必须大力加强执法监督,不断完善执法监督机制。人大监督与执法监督是紧密联系、不可分割的,人大监督包括对执法的监督,因此这两种监督应当有机地统一起来。

党的十一届三中全会以来,我们党把发展社会主义民主、健全社会主义法制作为一个坚定不移的基本方针,始终坚持一手抓建设一手抓法制,使我国的法制建设取得了长足发展,为贯彻执行党的基本路线,推进社会主义现代化建设发挥了重要作用。这无疑是我们创建依法治国、建设法制国家这一定国安邦基业的良好开端。只要我们继续在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下,坚持不懈地干下去,我们就一定能加快依法治国、建设社会主义法制国家的进程,保障现代化建设和改革开放事业的顺利进行,把我国建设成为一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

· 书讯 ·

张玉堂等著《教育法规通论》出版

四川师范大学教育系张玉堂副教授与省教委程微梦同志合著的《教育法规通论》,已由电子科技大学出版社出版。作者在该书中选择了“教育法学应用理论”这一课题,进行了卓有成效的研究,表现了敏锐的学术眼光。该书是很有价值的学术著作,对各级教育工作者特别是领导者树立教育法制观念、提高法律意识、做到依法治教,也提供了有益的参考。

全书分为“总论”,“教育基本法规”,“普通教育法规”,“特别教育法规”和“教育执法、监督法规”五章,共 33 万字。作者在书中对每一教育法规部门建设的历史、现状及其原则、基本内容都作了较全面的研究或介绍,对目前教育法制建设既有指导性又有应用性,并提出了“两个教育法规体系的构建”、“教师资格条件”、“教育督导人员组成”、“教育争议仲裁”等新观点,并作了必要的论证,令人耳目一新,对开拓人们的视野、拓宽教育法学研究领域,很有启迪作用,有较高的学术价值和现实的指导意义。

《教育法规通论》是四川省教委重点科研项目之一,是作者辛勤四年研究的成果。全书既有横向研究,也有纵向探索,在进行教育法制建设历史研究的同时,注重突出对我国教育法规建设历史的研究,注重突出对现行教育法规、政策基本内容的研究,指导思想明确,观点鲜明,论证充分,内容丰富,具有很强的可读性。(唐普)