

“法制”、“法治”、“人治”的词义分析

沈宗灵

一、“法制”的三种含义

“法制”一词在我国古代就已出现。“命有司，修法制，缮图圖。”^①但在解放前，法制一词较少使用。解放后“文革”前一般称“革命法制”或“人民民主法制”。党的十一届三中全会后，才通称“社会主义法制”。近年来，“法制”一词，大体指以下三种含义。

第一，法律和制度，也有的仅指法律制度。这里应注意的是，在现代社会中，与中世纪不同，重要的制度通常都有相应法律规定或都在相应法律范围内发生作用，就这一意义上讲，“法律和制度”和“法律制度”这两个词组可以说基本上是同义的。但另一方面，“制度化、法律化”二词有时是有区别的，法律化固然是一种制度化，反过来，并不是所有制度化都是法律化。例如体现党内民主或社会组织、企事业民主管理的制度，并不属于或不一定属于法律范畴。再有，这里讲的法律和制度一般是指静态意义上的，主要指有关法律和制度的条文规定，少数是习惯法或其他惯例。

第二，动态意义上的法律，即立法、执法、司法、守法、对法律实施的监督等各个环节构成的一个系统。类似西方社会学法学家所讲的法律概念。例如美国社会学法学家庞德(R·Pound)就将法律称为“社会工程”^②，并对法律的概念作了很广泛的解释。近年来，我国有些中青年法学工作者将系统论引入法学，往往将法制称为“法制系

统”或“法制系统工程”等。

第三，指“依法办事”的原则，也即十一届三中全会公报中所讲的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。这一意义上的“法制”，就词义而言，相当于17、18世纪以来西方国家所讲的“法治”、“法治国”等原则。

在我们日常生活中，以上三种含义有时单独使用，有时结合使用，依不同情况而定。例如当我们讲应有“完备的法制”，通常指第一种意义上的法制，即应制定齐全的法律、法规。当我们讲“法制建设”时，主要是第二种意义上的法制——法制系统工程，即对从立法到监督法律实施各个环节都要建设。当我们讲应“遵循法制”主要指第三种意义上的法制，即根据“依法办事”的原则。有时也可以兼指以上三种含义，例如当我们在讲“加强法制”、“健全法制”等用语时，就可以将法制的三种含义都包括在内。

这里还应注意，以上第三种含义，即“依法办事”原则这一意义上的“法制”，在不同民族语言中有不同表达法。在马克思恩格斯著作中，在不同场合下分别使用过“法治”、“法治国”、“法制”三词。在列宁的著作中，无论是对苏维埃政权还是对资产阶级国家，都用法制(俄文законность)一词。苏联法学著作一般也是这样用法。我国解放初期，“法制”和“法治”二词在报刊上都

① 《礼记·月令》

② 庞德：《法制史解释》，第157页。

曾使用过。但直到粉碎“四人帮”止这一长时期内,一般仅用“法制”而不用“法治”。这一现象看来也是受苏联法学影响所致。

二、历史上对“法治”和“人治”词义的不同理解

历史上关于法治和人治的争论,主要指以下三次。第一次是我国春秋战国时期儒法两家对这一问题的不同观点。儒家主张人治(或德治、礼治);法家主张法治。第二次指古希腊思想家柏拉图和亚里士多德在这一问题上的不同观点。前者主张人治,后者主张法治。第三次指17、18世纪资产阶级先进思想家为反对封建专制提出的有关法治的观点。

在这三次争论中,法治论者和人治论者对法治和人治二词的词义是怎样理解的?为了说明这一问题,我们就需要了解双方的分歧究竟是什么。就了解法治和人治的词义而论,这些分歧大体上可概括为以下三点。

第一个主要分歧是:国家治理主要依靠什么?是法律还是道德?人治论者认为国家主要应由具有高尚道德的圣君、贤人通过道德感化来进行治理。法治论者则认为主要应由掌握国家权力的人通过强制性的法律(实际上指刑法)来治理。

中国古代儒法双方的不同观点就体现了上述分歧。例如儒家认为,“道(导)之以政,齐之以刑,民免而无耻。道之以德,齐之以礼,有耻且格。”^①“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”^②反过来,法家则认为,“圣人之治国,不能恃人之为吾善也,而用其不得为非也。”因而,应“不务德而务法”^③。

在古希腊思想家关于人治和法治之争中也体现了上述分歧。柏拉图在其代表作《理想国》中力主“贤人政治”,并主张除非由哲学家成为国王,人类将永无宁日^④。他极为蔑视法律的作用,认为不应将许多法律条文强加于“优秀的人”,如果需要什么规

则,他们自己会发现的^⑤。只是在他的“贤人政治”的理想国方案失败之后,他才在自己晚期著作中将法律称为“第二位最好的”(second best),即退而求其次的选择。

与柏拉图相反,亚里士多德主张“法治应当优于一人之治。”^⑥在西方历史上,这是法治论的第一个经典性论述。这里还应注意,亚里士多德对这一问题的提法是:

“由最好的一人或最好的法律统治,哪一方面较为有利?”^⑦他主张法治优于人治的一个主要论据是:法治等于神和理智的统治,而人治则使政治中混入了兽性的因素。因为一般人总不能消除兽欲,虽最好的贤人也难免有热忱。这就往往在执政时引起偏见。“法律恰恰正是免除一切情欲影响的神和理智的体现。”^⑧同时他还主张,即使是一个才德最高的人作为统治者的国家中,“一切政务还得以整部法律为依归,只在法律所不能包括而失其权威的问题上才可让个人运用其才智。”^⑨再次,他为法治作辩护的论据中还涉及到本文下面将讨论的其他两个主要分歧。

第二个主要分歧是:对人的行为的指引,主要依靠一般性的法律规则,还是依靠针对具体情况的具体指引?人治论强调具体指引,法治论强调一般性规则。

这一分歧在中国古代儒法两家关于人治、法治之争中有所体现,特别是一些法家强调法律的特点在于它是一种尺寸、绳墨、规矩等,即能作为对人的行为进行一般性指

① 《论语·为政》

② 《论语·颜渊》

③ 《韩非子·显学》

④ 柏拉图:《理想国》第5卷,第473D.

⑤ 柏拉图:《理想国》425E.

⑥ 亚里士多德:《政治学》1287a.

⑦ 亚里士多德:《政治学》1286a.

⑧ 亚里士多德:《政治学》1287b.

⑨ 亚里士多德:《政治学》1286a.

引的准则。但总的来说,儒法双方并未就一般性指引和具体指引的分歧展开明显争论。

与此不同,在古希腊思想家柏拉图和亚里士多德之间在这一问题上的分歧相当突出。柏拉图反对法治的一个重要论据是:法律就象一个愚蠢的医生,不顾病人的病情而机械地开药方。然而,人类个性不同,人的行为纷繁复杂,人事变化无常,法律不可能规定出适合每一特殊情况的规则。所以“对一切人最好的事情不是法律的全权而是了解君主之术和有智慧的人的全权。”^①亚里士多德在反驳上述观点时指出,“法律确实不能完备无遗,不能写定一切细节,这些原可留待人们去审议。主张法治的人并不想抹杀人们的智慧。他们就认为这种审议与其寄托一人,毋宁交给众人。”^②他在《尼可马亥伦理学》一书中也进一步探讨了一般性规则和具体情况之间的关系,“法律总是一般规定,但实际情况中又有一般规定中不可能包括的事。”^③在这种情况下,就需要采取纠正法律因一般性而造成缺陷的衡平手段,例如修改法律,执法者根据法律精神来解释法律,容许法官离开法律条文作出判决等。

第三个主要分歧是:在政治制度上应实行民主还是专制?法治论者主张民主、共和(包括君主立宪),人治论者主张君主制、君主专制或寡头政治。

柏拉图主张贤人政治和哲学家国王,在政治制度上讲就是维护君主制和寡头政治。亚里士多德在主张法治优于一人之治时,也提出了拥护民主和共和制的观点。他认为,“群众比任何一人可能作较好的裁断”,“多数群众也比少数人不易腐败。”^④在平民政体已经兴起的情况下,以一人为治的君主政体也不适宜了;在君主政体下,如果继任的后嗣是一个庸才,就必然会危害全邦,而在实行法治的情况下,就不会发生这一问题^⑤;同时,平民政体意味实行轮番制度,即同等的人互做统治者和被统治者,这也就是

“以法律为治”^⑥。在这里,亚里士多德已将法治和民主、共和政治制度直接联系起来。

法治论和人治论在政治制度上的分歧主要出现在17、18世纪资产阶级革命时期,一些先进思想家在反封建专制时所提出的政治思想和政治纲领中。在我国古代儒法两家关于法治和人治的争论中从未涉及民主与专制的分歧。因为儒法两家在政治制度上都是维护君主制或君主专制的(法家更主张严刑峻法)。因此,我们不能把我国古代法家的法治论同17、18世纪西方国家反封建专制的法治论相提并论或者把前者错误地解释为反对君主专制的君主立宪论。

还应指出,在中国古代儒法两家和古希腊柏拉图和亚里士多德在人治和法治之争中都直接、明确地提出人治和法治二词。与此不同,西方国家17、18世纪关于人治和法治之争主要体现在当时一些先进思想家在抨击封建专制、等级特权并鼓吹建立君主立宪、三权分立、或民主共和国等政制的同时要求法治和反对人治,而当时维护君主专制、等级特权的代表人物并没有直接、明确地提出要人治不要法治之类的口号。

17、18世纪先进思想家提倡法治也都是同他们所主张的政治制度或政治纲领密切联系的。例如主张建立君主立宪制的英国的洛克(Locke,1632—1704)认为,立法权是最高的、不可转让的国家权力,但它也不能危害人民的生命和财产等自由权利。国家立法机关“应该以正式公布的既定的法律来进行统治,这些法律不论贫富、不论权贵和庄稼人都

① 柏拉图:《政治家篇》,294a.

② 《政治学》,1287b.

③ 1934年英译本第5编x·4.

④ 亚里士多德:《政治学》1286a.

⑤ 亚里士多德:《政治学》1286b.

⑥ 亚里士多德:《政治学》1287a.

一视同仁,并不因特殊情况而有出入。”^① 鼓吹民主共和国的法国卢梭(Rousseau, 1712—1778)认为,“凡是实行法治的国家——不论它的行政形式如何——我就称之为共和国;因为只有在这里才是公共利益在统治着,公共事物才是作数的。”^② 美国独立前夕猛烈抨击英国君主专制的潘恩(Paine, 1737—1809)提出,“在专制政府中国王便是法律,同样地,在自由国家中法律便应该成为国王”^③。

在西方国家历史上,继亚里士多德提出“法治优于人治”之后,第一个直接明确提出类似观点的是英国17世纪思想家哈林顿(Harrington, 1611—1673)。他也倾向共和制。他在自己的代表作《大洋国》一书中一开始就指出,通过法律这一艺术,人类的世俗社会才能在共同权利和共同利益的基础上组织起来……根据亚里士多德和李维^④的说法,“这就是法律的王国,而不是人的王国。”^⑤

美国政治家、第二届总统约翰·亚当斯(John Adams, 1735—1826),将哈林顿关于法治的思想写进1780年马萨诸塞的宪法中,它规定该州实行三权分立,“旨在实现法治政府而非人治政府。”^⑥

从三个主要分歧中可以看出,那时法治论者和人治论者对法治和人治赋予多种含义。在中国古代儒法两家的争论中,人治指的是主要依靠道德高尚的圣贤通过道德感化来治理国家,法治则是指主要依靠掌握国家权力的人通过强制性的法律来治理国家。在古希腊柏拉图和亚里士多德之争中,人治和法治的含义比较复杂。人治不仅指主要依靠道德高尚的人以道德感化手段来治理国家,而且指对人们行为的指引主要应依靠根据不同情况而定的具体指引,也还指君主或少数寡头的统治。法治则不仅指主要依靠由不受人的感情支配的法律来治理国家,而且还指对人们行为的指引主要通过一般性的规则的指

引,也指民主、共和政制。在17、18世纪反封建斗争中所讲的法治主要指民主、共和制,人治则代表君主专制、等级特权等。

三、80年代中国法学界关于法治和人治之争中对有关词义的不同理解

在西方国家,自17、18世纪起,民主、共和制意义上的法治论取得了巨大的胜利。

“要法治不要人治”、“法治政府而非人治政府”、“法律至上”等用语已成了西方流行的用语。但西方法学家对法治的具体内容或原则始终众说不一。19世纪末英国宪法学家戴西(A·V·Dicey, 1835—1922)曾以英国政制和法律传统为基础,提出了法治的三个著名的原则:任何人都不因从事法律不禁止的行为而受罚;任何人的法律权利和责任都应由普通法院审理;每个人的个人权利不是宪法的产物而是宪法所赖以建立的基础。但这些原则以后不断遭到反对,被认为已不符合20世纪的现实^⑦。50、60年代,西方法学家曾围绕法治这一主题召开过几次国际会议,但并未就法治的具体内容和原则取得一致的意见。随着“福利国家”方案的兴起,国家权力日益扩大,西方法学家中一度展开了“福利国家”与“法治”是否矛盾的争论。但这已不是“法治”和“人治”之争,

① 洛克:《政府论》,商务印书馆1981年中译本下册,第88页。

② 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1982年中译本,第51页。

③ 潘恩:《常识》,商务印书馆1961年中译本,第54页。

④ 李维(Livy, 公元前59—公元17年),古罗马著名史学家。

⑤ 哈林顿:《大洋国》,商务印书馆1983年中译本,第6页。

⑥ 弗兰克:《初审法院》,1950年,第405页;派特逊:《法理学》,1953年,第101页。

⑦ T·R·S·阿伦:《立法至上和法治:民主和宪政主义》,载《剑桥大学法律杂志》1985年3期。

因为争论双方都主张法治,分歧主要在于一方认为福利国家意味国家权力加强,从而危害个人自由和法治。另一方则认为福利国家、个人自由和法治三者可以相互结合^①。

中国法学界关于法治与人治问题的争论^②,不同于上述三次争论。首先,这一争论中一方固可称为“法治论”,另一方似可称为“法治与人治结合论”(以下简称“结合论”)而不能称为“人治论”。即80年代中国法学界存在“法治论”和“结合论”之争,但不存在“法治论”和“人治论”之争。其次,这一争论同各自对“法治”和“人治”二词的词义有不同理解有关。为说明这点,不妨将双方基本论点简化如下:

法治论者:要法治不要人治;法治与人治是对立的;法治指以代表全国人民意志的法律为准,人治则指以个别领导人意志为准。换一句话说,法治代表民主,人治代表专制、独裁。

结合论者:法治与人治不可分,二者必须结合;法律是由人制定并由人实行的,没有人的作用,还有什么法治?换句话说,法治指依法办事,人治指要由人来制定和实施法律,必须重视人的作用。

本文作者相信,双方都主张我国应加强社会主义民主和法制;也都主张我们应以代表全国人民的意志的法律为准而不以个别领导人的意志为准;都会主张法律是由人来制定和实施的,如果没有人的作用,是谈不到法治的作用的。如果以上结论能成立的话,那么我们可以说,分歧主要在于双方对法治和人治二词的词义持有不同的理解。

我们不妨再进一步探讨一下:双方对法治和人治二词词义的各自不同的理解又根据什么?法治论者认为法治代表民主、人治代表专制,这种理解显然直接间接来自西方17、18世纪对法治和人治的理解,而且这种理解迄今仍在西方流行。结合论者对法治和人治的理解,看来是与我国古代儒法两家争论中

所提出的观点有联系的。如上所述,当时儒法双方在这一问题上的主要分歧实际上可以归结为:治理国家主要依靠道德还是主要依靠法律,根据我们现在理解,道德和法律二者对治理国家来说不可偏废,因而也就可以推论出法治和人治应该结合。而且当时儒家还强调“徒善不足以为政,徒法不能以自行。”^③加上秦汉以来,儒法合流、法治与人治合流思想和实际也更容易使人引伸出法治与人治不可分或二者必须结合的结论。

但这里也应着重指出,80年代结合论者对法治和人治词义的理解,仅从词义讲,也不同于古代儒家对人治的理解。至少,儒家强调的是人治,强调道德在治理国家中的首要作用,而结合论者强调的是法治和人治的结合,强调法律规则和人的作用的结合,就这一意义上讲,我们也不妨认为80年代结合论者提出了他们对法治和人治词义的另一种理解——在历史上对法治和人治词义的各种理解之外的一种理解,即:法治指的是依靠法律规则治理国家;人治指的是依靠人来制定和实行法律,这种意义上的法治和人治必须结合。

本文作者早在1980年北京市法学会组织的一次关于法治与人治问题的讨论会上的发言中曾提出,当时法治论者和结合论者“争论之点似乎不在法治与人治应否结合或应否只要法治而不要人治,而却在于到底什么是法治和人治”。在那一发言中,我也讲到无论历史上先秦思想家或近代西方思想家对人治、法治的理解都有不科学的地方,特别是

① W·弗里特曼,《法理学》1967年第3版,第422—429页。

② 《法治与人治问题论文集》,1980年群众出版社,王礼明:《法治与人治‘不能分开’吗?》,《人民日报(海外版)》1988年9月6日;吴家麟:《法治人治不能结合》(摘要),《文摘报》,1988年12月25日。

③ 《孟子·离娄上》

后一种解释显然是与资产阶级的“法学世界观”密切联系的，因此，“在我国社会主义社会中，不宜将‘法治’和‘人治’作为一种口号来提倡。在我国，加强社会主义民主和法制是历史发展的必然趋势，但又需要具备一系列条件，克服重重困难和阻力。提倡几个口号，包括象要法治不要人治的口号，对我国社会主义法制的加强能起什么推动作用我是有怀疑的。”同时，我在发言中也反对当时有些人主张法治人治两个概念都不科学因而都不适宜用的简单否定态度^①。现在回顾这一发言，我觉得它表达的基本思想与本文还是一致的，但当时自己认为我们不必将法治与人治作为口号来提倡这一观点应该修正。近十年来，要法治不要人治的口号无论在我国法学界或一般舆论界已广为传播。社会上多数人已接受了这种理解：法治代表民主，人治代表专制，我们要法治而不要人治。

对用词的选择，一般地说，除非是特别不科学或不合适的，我们应尊重社会上多数人的理解，这也就是尊重“约定俗成”的原则。对法治、人治二词词义的理解，就象对任何词义的理解一样，它们都是在特定历史条件下形成和发展变化的。

四、“从人治向法治转变”

这一命题中的有关词义

“从人治向法治转变”之类的命题可以引起一些问题，例如为什么必须要从人治转向法治？“过去”存在（甚至“现在”还存在）人治的原因是什么？我们对这种现象（包括对过去或现在实行“人治”的人）又作何评价？现在为什么不能立即实现转变，为什么需要逐步转变，甚至还要从双轨制转向单轨制？等等。当然，我们可以从上面所讲的法治论的理解出发来回答：法治代表民主，人治代表专制，因而我们要“从人治向法治转变”。但这里应注意，对我们目前来说，“要法治不要人治”可以理解为一个抽

象的原理，而现在“从人治向法治转变”却是一个具体的命题。二者既有联系又有区别，“从人治向法治转变”这一命题至少包括了以下具体含义：我国在“过去”以至现在还存在着人治或某种程度的人治，而这里讲的“过去”一般是指建国以来至十一届三中全会以前的时期，甚至还可能指建国以前的国内战争时期。显然我们在讲“过去”（三中全会以前时期或甚至建国以前）以至现在还存在“人治”（或某种程度的“人治”）时，对这里讲的“人治”的词义又需要作进一步探讨了。

就提出“从人治向法治转变”这一命题的人来说，他们所讲的“人治”可能指以下两种含义：一种是指：有的领导人由于受封建思想意识的影响，因而表现出专横、独断等不民主的思想作风。对人治的这种理解可以说是对17、18世纪关于人治、法治词义的引伸。另一种是指：由于特定的历史环境，不可能有完备的法制，或者是由于在党和国家的指导思想上有失误，不重视法制，因而使各级领导人不得不就各种具体问题作出决定。当然也可能是以上两种情况的交错并存。当我们在讲“从人治向法治转变”时，应该考虑到各种不同的情况。前一种情况是应该加以否定的，对后一种情况，或者不宜称为“人治”，如果要称之为“人治”，那就需要赋予另一种特定的含义，即在法制不完备或法制不受重视的情况下不得不由领导人作出决定。这种意义上的“人治”既不同于古代儒家所讲的人治，也不同于80年代结合论者所讲的人的作用，更不能理解为专制或专横独断等。

（作者单位：北京大学）

责任编辑：林炎

^① 见《既不宜作为口号提倡，也不宜简单地否定》，《法治与人治问题讨论集》1980年群众出版社，第332—339页。