

法治与国家稳定

陈 春 龙

二十世纪的最后十年是中国社会主义现代化建设非常关键的十年。要在十年内实现小康生活的宏伟蓝图,没有稳定这一前提条件,是根本办不到的。目前的国际形势又处于旧秩序被打破、新秩序未建立的过渡时期,稳定对于国家来讲更显得急迫和重要。这是国内外一切有识之士的共识。

稳定是对一定的政治经济制度实际运行效果的总体评价,是指国家政治的、经济的、社会的各个系统及其相互之间的一种均衡有序的状态。为了维护这种状态,国家可以采取多种手段,例如教育手段、经济手段、行政手段、政策手段,直至军事手段等等。其中较公平、较有效、较有规律可循、较少引起社会纷争的,则是法律手段。法律的基本特征是它的规范性、权威性和稳定性。作为调整人们行为的社会规范,法律预先规定了人们可以怎样行为、应该怎样行为和不应该怎样行为的尺度,使人们在作出某种行为之前,就可以预测到该种行为可能带来的后果,以纠正其行为的方向,减少危害社会行为的发生。法律是由国家权力机关经严格立法程序制定并以国家强制力保证执行的行为规则,具有稳定性和极大的权威。它不受一时一事偶发因素所左右,不因政党、团体或“领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。^①这正是它比政策、比领导指示更加稳定的优势所在。事实表明,政局变化,经济滑坡,人心浮动,往往即是因为领导层的人事变动、观点差异、健康状况和政策摇摆给社会带来的干扰。因此,国家的长治久安、兴衰治乱不能系于某一位或几位领导者的身上,而必须依靠健全的法律和制度,依靠对这种法律和制度的自上而下地普遍遵守,即依靠社会主义法治。

一、法治是政局稳定的前提

国家稳定包括政治稳定、经济稳定、社会稳定和人心稳定等诸多方面,其中政治局势的稳定是国家稳定的首要标志。

什么是政治?列宁说:“政治就是参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的形式、任务和内容。”^②国家政权的建立和更迭,国家权力的划分和配置,国家机构的组织和活动,国家任务的确立和改变,政党的领导和参与,公民的权利和义务,都是重大的国家事务。这些事务都必须依照宪法和法律的规定,符合法定的方式和程序。社会主义政治是民主政治。民主政治是一种公开政治,它除去了专制政治的神秘面纱,把参与、竞争、决策、实施、反馈等政治过程公开出来,实行政治开放和透明,以便公民有机会和可能参政议政、进行监

^① 《邓小平文选》第136页。

^② 《列宁文稿》第2卷,第407页。

督，而只有用法律把政治过程规范化、制度化，才能实现政治的开放和透明。民主政治又是一种程序政治。参加社会主义政治的各个主体在根本的经济利益和政治方向一致的前提下，由于各自的地位、处境不同，思考问题的角度和方法各异，提出的策略措施不一，在政治期望的预计和政治目标的选定上可能发生重迭和冲突。因此，各政治主体只有按照既定的程序参与政治，才能保障一种公平竞争、稳定合作的政治秩序，避免权力更替中暴力、政变等非程序事件的发生，破坏国家稳定。而这种公正合理的政治秩序只有通过法律的规范和保障才能实现。

社会主义政治要求制约公共权力，使公共权力处于公民监督之下。社会主义公共权力与资本主义公共权力有着本质的区别，但如果缺少监督机制，缺乏法律制约，也有可能成为脱离社会的力量。我们既要掌握公共权力进行国家管理的公职人员进行为人民服务、廉洁奉公、以身作则的从政道德教育，又不能对教育效果抱不切实际的幻想，而放松了制度建设。惩治腐败，厉行廉政是党和国家的一项重要任务，是当前维护政治稳定的重要内容。加强廉政建设不能再习惯于过去那种群众运动的方式，而要用法律的手段进行。用群众运动的方式惩治腐败尽管可以见效于一时，但如果不着眼于制度建设，把廉政建设引上法治的轨道，收效就不会很大，也难以巩固，无法从根本上防治腐败。因此，从我国实际需要出发，在抓紧制定公务员条例的同时，还急需制定国家公职人员财产申报法、国家公职人员违反职责和从政道德处罚条例等法规，建立健全国家工作人员的行为规范体系，对国家工作人员收受礼品和赠物、兼职、经商、待遇等方面作出法律规定，以使国家工作人员的行为有法可依，在制度上为依法行政、廉洁行政创造条件，防止公共权力的滥用，使公民与政府的关系成为以权利与义务为内容的平等的法律关系，从而保障政治局势的和谐稳定。

人民代表大会制是我国的根本政治制度，是目前人民参与国家管理的主要途径。健全和完善人民代表大会制，提高各级人民代表大会在国家政治生活中的地位和作用，是落实社会主义民主，实行社会主义法治，维护国家稳定的重要方面。我国人民当家作主的政权性质，决定了人民代表大会在国家机关中的最高地位，比实行三权分立国家的议会拥有广泛得多的全权。这正是我国人民代表大会制的优越性所在。但是，由于理论同实践的差距，这一优越性未能得到充分发挥。尽管宪法和法律赋予人民代表大会以立法、监督、决定国家重大事项、选举和罢免等很大的权力，但实际上有些权力尚未完全落到实处。各级人大的威信不高，人们心目中的权力机关是党委和政府，人大是“大牌子、空架子、老头子”的二线机关的观念还没有得到根本转变。因此，要坚持和完善人民代表大会制度，必须从观念和制度两方面努力，“纠正忽视和‘淡化’人民代表大会地位和作用的错误观点和作法”。^①首先，要正确处理各级人大及其常委会与同级党组织的关系。中国共产党的领导是必须坚持的基本原则，但党的领导主要是政治领导，“党要在宪法和法律的范围内活动。党的路线、方针、政策是体现人民利益的，应该通过法定程序和法律形式，把党的主张变为国家意志。要加强党对人大工作的领导。各级党委要支持各级人民代表大会依法行使职权”^②，不要包办代替，越俎代庖。其次，要加强人大机关的自身建设，充实工作机构，增加工作人员，提高人民代表的知识素质、能力素质和法律素质，制定人民代表法和监督法，修改、完善选举法和人大组

① 《全国人民代表大会常务委员会工作报告》（1991年4月2日）。

② 江泽民：《在庆祝中国共产党成立70周年大会上的讲话》（1991年7月1日）。

织法，使人民代表大会制度的健全和发展建立在牢固的社会主义法治基础之上。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，这个制度的特点是在共产党一党领导之下多党协商、合作共事。共产党和八个民主党派一起参加政府，但不是轮流执政，执政党是共产党，其他党是参政党。共产党与其他党的关系不是在朝党与在野党、执政党与反对党的关系，而是互相配合的友党关系。这样的作法，从长处方面看，避免了“很大一部分力量互相牵制和抵消”，^①避免了时间、人力和物力上的浪费，避免了无谓、繁琐的党派分争，便于集中管理，提高政治效率。这是具有中国特色的社会主义在政治上的一个特点和优点。1990年初中共中央公布《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，在总结历史经验的基础上，首次明确了八个民主党派在国家政权和国家政治生活中的地位和作用，并就民主党派参政议政、民主监督的问题提出了具体的措施。为了进一步发挥这项制度在国家政治稳定中的作用，必须尽快地将这项基本政治制度纳入国家法治的轨道。根据中共中央《意见》精神，宪法宜对这项基本政治制度作出更加明确、更加显著的规定；同时开展政党专项立法研究，对中国现有政党的组成、设置、成员、活动、经费、遵循原则、权利义务、制裁取缔等方面进行研究，在适当时机制定单项政党法规，以对政党行为、党派关系、党政关系和党群关系作出法律规范；依据修正、补充后的宪法和专门政党法的规定，对其他与政党制度有关的组织法、选举法等法律、法规进行补充和修改。从立法方面实现了上述三项任务，就将使中国共产党领导的多党合作体制在社会主义法治的大道上向前迈出关键一步。但今后的路更长。真正的法治，不仅在于法律的制定，更根本的在于法律的实施和对法律实施的严格而有效的监督。政党体制是现代政治的核心，政党制度的稳定是政治局势稳定的基石。在其他社会主义国家发生急剧变化的情况下，我国之所以能保持稳定的政治局势，坚持共产党领导的多党合作是重要原因之一。因此，我国政党体制沿着制度化、法律化方向健康发展，必将对我国民主与法制建设、对政治局势的稳定进一步起到促进和保障作用。

二、法治是社会稳定的手段

社会稳定包括社会风气健康，社会治安良好，犯罪率较低，犯罪及时破获并及时受到打击，人们有充分的安全感等方面。

法律对人的行为的规范和影响，目的就是要建立和维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。近十年来，随着我国社会由封闭走向开放的转变，犯罪现象有所增多。如何更好地运用法治手段解决社会治安问题，是维护社会稳定的一件大事。

犯罪是一种复杂的社会现象，是一种社会综合症。阶级斗争虽然不是我国社会的主要矛盾，但它的继续存在仍是产生犯罪的一个根源。我国的现代化建设进程和经济、政治体制改革，是一场涉及许多复杂利益的深刻的社会变革，它对社会治安的影响既有从根本上促进的积极的一面，也有因为对传统体制的冲击造成一时的局部失控而产生犯罪现象的一面。党风不正，社会风气不好，物质文明建设与精神文明建设脱节，外来文化的影响和传统文化中腐朽因素的复活等等，都是诱发犯罪、妨害社会安定的重要原因。社会治安问题是一个多层次、全方位的问题。对这个问题我们必须进行足够的研究和客观全面的认识，充分估计到同

^① 《邓小平文选》第231页。

犯罪作斗争的长期性、复杂性和艰巨性,克服那种在短期内通过类似搞运动的措施解决问题的急于求成的想法和作法,在与犯罪作斗争的决策中重视法律的作用,注重运用法治的力量稳步治理社会。这就要求我们把对社会治安的综合治理提到社会 and 经济发展总体战略组成部分的高度上来,确立它的法律地位,实现综合治理的制度化 and 规范化。

严厉打击严重的刑事犯罪和经济犯罪活动是综合治理的首要环节。自1983年以来开展的对犯罪的严厉打击,以其强大的声威震慑和遏制了犯罪活动,打击了犯罪分子的嚣张气焰,增强了人民群众的安全感和同犯罪作斗争的勇气。事实说明,在中国当前的情况下,依法采取严厉打击犯罪的活动,对于控制犯罪、维护社会治安是十分必要的,它是我国在改革开放的新形势下能够基本保持社会安定的一项重要措施。但是,仅仅依靠打击是不够的,应当将其他综合治理措施与打击紧密结合起来,综合运用各种手段,在“打击、防范、教育、管理、建设、改造”等方面狠下功夫,打防并举,标本兼治,治本为主,才能充分发挥综合治理的整体功能。

抓紧修改和完善我国刑事法律,使之适应社会生活的现实状况,是发挥法治在社会稳定中作用的重要条件。我国刑法和刑事诉讼法是在“文化大革命”后不久制定的,对改革开放以来犯罪状况的巨大变化难以预见,一些规定与现在的客观要求相比,已经产生了距离。定罪量刑有不系统、不严密和不符合实际之处,有的条款缺乏具体的法律规定,可操作性差,不适应改革开放的要求,无法充分发挥作用。因此,应当抓紧刑事立法的修改工作,同时抓紧制定必要的配套法规,使刑事法律更好地成为同犯罪作斗争、维护社会稳定的有效手段。

在完善立法的同时,还应注意研究和解决执法工作中存在的问题,克服重立法轻执法的倾向,建立健全有力的执法机制,强化执法工作。目前执法系统中普遍存在体制不顺、素质不高、物质条件不足的情况,广大农村迄今还没有建立比较健全的执法体系。因此,迫切需要把加强和改善执法状况作为法制建设的重点来抓,全面切实地解决执法系统存在的问题,加快司法改革,增加物质投入,加强执法机构的建设,使之能够有效地担负起严格执行法律、维护社会稳定的重大责任。

三、法治是经济稳定的基础

要实现国家稳定,首先经济必须稳定。马克思指出:“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。”^①没有经济的持续、稳定、协调发展,就谈不上政治稳定和社会稳定。

社会主义新中国成立后四十年的努力建设,使国家的综合国力和主要工农业产品的产量,在世界上所占的位次有了明显上升。十年改革以前所未有的速度和规模,增强了国家的物质力量。经济持续发展,社会储备增加,市场繁荣,物资充足,人民生活水平显著提高,健康向上的经济形势为国家的政治稳定和社会稳定提供了保障。但是,另一方面,我们必须清醒地看到,中国目前经济发展还没有摆脱贫困落后的状况,与西方发达国家相比存在较大差距,近年又出现了失误。虽然通过三年的治理整顿和深化改革,经济过热和通货膨胀得到控制,但经济领域调整产品结构和产业结构,提高企业经济效益和产品质量的任务还很繁重,计划经济与市场调节相结合的宏观调控体系尚未建立,经济监督机制很不健全,经济发

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷,第82页。

展不稳定的隐患依然存在。为了真正实现国民经济持续、稳定、协调发展,解决经济运行中深层次的矛盾,应当把经济立法与深化经济体制改革结合起来,加强经济法制建设。

长期以来,我们习惯于产品经济所形成的思维方式和传统作法,在宏观经济决策的许多领域内,基本上实行的是人治,而不是法治。行政权限过大,个人决断突出,政策任意性明显,缺少决策的程序规范和决策失误的责任规范,^①1958年、1977年和1988年三次大的经济失误都与计划决策的失误有关。因此,加强宏观经济调控方面的立法势在必行。必须抓紧计划法、预算法、银行法、投资法、价格法的制定,以增强宏观调控决策的科学性和规范性,健全监督制衡机制,克服短期行为,控制地区和部门利益的非正常扩张,使计划、金融、财政三者有机结合,从深层次上消除经济过热、投资膨胀和结构失衡现象。

国营大中型企业是现代化建设的支柱,是国家财政收入的主要来源。应该完善企业法,制定公司法、产业振兴法、国有资产管理法和社会保障法,以协调统一国家对重点产业的优惠政策,明确政府对企业进行管理的法律依据,促进企业的优化组合,增强企业活力。这是使国营大中型企业尽快摆脱困境、走出低谷的必由之路。

农业是国民经济的基础。没有农村的稳定,就没有整个国家的稳定。我国农业的形势一直是比较好的,在维护国家稳定方面发挥了重要作用。但同时应该看到,国家对农业的调控和指导目前主要是通过政策进行的。要保证我国农业的稳定发展,必须将其逐步纳入法治的轨道,加强农业方面的立法,如农业基本法、农业投资法、农业技术推广法、农业合作社法等制定,把国家发展农业的基本战略、基本政策用法律形式确认下来。在实行以家庭联产承包为主的责任制的同时,健全和完善统分结合的双层经营体制,为农村承包经营中出现的自愿联合、适度规模经营提供法律依据。

四、法治是人心稳定的保障

在历史发展的长河中,国家的变迁,政权的更迭层出不穷。其中起根本作用的因素不是别的,而是人心向背,即所谓“得人心者得天下,失人心者失天下”。人民群众是历史的创造者,是国家的主人,这是马克思主义的一条基本原理。政权巩固和局势稳定的最终保证不在于各种有形的物质力量,不在于军队、警察和监狱,而在于无形的、无处不在、无时不在的精神因素。在一个人们对生活工作具有保障感,对社会秩序具有安全感,对党和政府的措施具有满意感,对国家前途命运具有责任感的社会里,安定团结、兴旺发达是不言而喻的。因此,要使人人能够安居乐业,心情舒畅,充满信心地从事生产、工作、教学和科研,就必须进一步发扬社会主义民主,切实保障公民的各项基本权利。

维护稳定与发扬民主是相辅相成的。一方面,只有在稳定的环境中,民主的物质条件如经济的发展、生产力的提高、科学技术的进步、教育事业的发达等才能实现;另一方面,民主又是稳定的基础。只有发扬社会主义民主,才能使人心情舒畅,增强社会的凝聚力,激发生产劳动的积极性和当家作主的责任感,才能沟通党和政府同人民群众的联系,疏通解决各种社会矛盾的正常渠道,民情迅速上达,民意受到尊重,民怨得到宣泄。在稳定和民主之间形成良性循环,避免动乱妨害民主、民主进程受阻又反过来影响社会稳定的恶性循环。因此,维护稳定,要克服消极的“防民”思想,牢记邓小平同志关于“最可怕的是鸦雀无声”的提示,

^① 参见江平:《宏观调控经济的决策应当法制化》,《中国法学》1991年第2期。

行政权与审判权的交叉及其应用的探讨

高树德 李好忠

—

当行政机关以公断人的身份就民事争议作出处理与裁决，而一方当事人不服，或者双方当事人都不服而起诉到人民法院时，人民法院是把它视为行政争议从而由行政审判庭受理呢？还是把它视为民事争议从而由民事审判庭审判呢？这是一个由行政权与司法权的交叉引出的问题。关于这个问题，行政诉讼法未作规定，于是在理论界和实际工作者中引起了争论，出现了三种不同的意见。

第一种意见认为，人民法院应作为民事案件受理。例如最高人民法院1987年7月31日《关于如何适用土地管理法第十三条和森林法第十四条的批复》中说：“土地管理法第十三条、森林法第十四条规定，当事人之间发生的土地、林木、林地所有权和使用权争议由县级以上人民政府处理；当事人对人民政府处理不服的，可以向人民法院起诉。此类案件虽经人民政府作过处理，但其性质仍属民事权益纠纷，人民法院审理此类案件仍应以原争议双方为诉讼当事人。”最高人民法院1989年10月10日《关于医疗事故案件受理问题的函》中也指出：“如果当事人对卫生行政机关做出的医疗事故处理决定不服依法向人民法院提起行政诉讼的，人民法院应当受理。当事人仅要求医疗单位赔偿经济损失向人民法院提起诉讼的，应依照《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》的规定，按民事案件立案受理。”这种认识在行政诉讼法生效之前占主导地位。对于这种认识和处理方式，早就有人提出了不同意见。

积极支持公民行使宪法和法律赋予的各项权利，使党心、军心、民心，心心相印，群策群力，共渡难关。

为了保障公民权利依法实现，同时防止权利滥用，目前迫切需要根据1991年4月9日全国人大四次会议决议，抓紧制定“保障公民基本权利的法律，如出版法、新闻法、结社法、工会法、申诉法、国家赔偿法，以及保障妇女、未成年人权益和散居少数民族平等权利方面的法律”，严格贯彻执行行政诉讼法，完善选举制度和基层群众自治制度，建立和健全公民在受到来自国家机关及其工作人员的非法侵害时，能够维护自己正当权益的各项制度和措施。公民的参政议政和言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰等项目自由权利的充分保证和依法实现，必将对政治稳定、社会稳定和经济稳定起着巨大的保障和推动作用。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：张少瑜