

# 依法治国建设社会主义法治国家

## 学术研讨会纪要

“依法治国”是中共中央不久前提出的治国方略，并已为全国人大八届四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》所肯定，成为我国广大人民意志的集中体现。“依法治国”不仅是治国方式的重大转变，更重要的是它标志着一种带有制度性的重大变革。它将涉及我国社会生活的各个方面，最终目标是把我国建设成为社会主义的法治国家。研讨依法治国，建设社会主义法治国家的重大理论和实践问题，更新传统观念，变革已经不适应于建设社会主义法治国家的一些具体制度，不仅是十分必要的，而且具有相当的紧迫性。

1996年4月13--15日，中国社会科学院法学研究所在北京举行了依法治国，建设社会主义法治国家学术研讨会。在研讨会上，来自各地的近百名学者围绕若干重大问题进行了热烈的讨论。现将其发言及所提交的论文中的主要意见和观点摘要如下，以飨读者。

### 一、依法治国的科学含义和重要性

刘海年（中国社会科学院法学研究所研究员）：

不久前，江泽民同志圈定了《关于依法治国，建设社会主义法制国家的理论和实践问题》作为中共中央1996年法制讲座的题目。2月8日在中央就此专题举办的法制讲座会上，江泽民同志又发表了《依法治国，保障国家长治久安》的重要讲话。江泽民同志指出：“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化；就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家，管理经济文化事业、管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的法制化、法律化。”这篇讲话所确认的依法治国和对建设社会主义法治国家的肯定，是我国社会主义法制建设新的里程碑，对我国政治制度和法律制度的发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。

提出“依法治国、建设社会主义法治国家”的过程，是贯彻党的基本路线的过程，是思想解放的主要成果。十多年前，“依法治国”在理论界虽然已不是不可逾越的禁区，但还未受到应有

的重视;六七年前,对于建设高度民主的社会主义法治国家的提法,也为某些人所不理解。江泽民同志在重要讲话中对建设社会主义法治国家的充分肯定,从理论和实践上作出了科学总结,但依法治国,建设社会主义法治国家具有深刻而丰富的内涵,我们对此问题的研究和认识需要继续深化和提高,这不仅由于把思想统一到江泽民同志的讲话上需要一个过程,还由于把依法治国方针贯彻到实践中时,无论在立法、执法和司法等方面,或是在制度变革、观念更新等方面都会有许多问题需要解决;也还由于实践是常青的,社会的发展会对我们提出更多的新问题。深入研究、认识这些问题并提出科学的理论和对策建议,将仍然需要进一步解放思想和不断探索。

江泽民同志最近多次提出要讲政治,这是非常重要的。对于我们法学研究工作者来说,讲政治,就是要坚持党的基本路线,要努力学习和贯彻邓小平建设有中国特色社会主义理论,为依法治国和建设社会主义法治国家贡献力量。

刘升平(北京大学教授):

研究依法治国问题首先要明确指导思想,要弄清楚我们现在在什么样的背景下来认识和研究这个问题。在我国,依法治国的口号十几年以前就有人提出来了,那是在文革结束后不久。我们吃尽了人治的苦头,因此要搞法治,但那时怎样搞法治的指导思想并不是很明确。现在我们国家的根本指导思想已经明确了,这就是邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论。我们今天必须坚持在这个理论的指导下考虑依法治国的问题。这个根本指导思想已经写入了宪法,谁也不能怀疑,谁也不应该怀疑。离开这个指导思想,依法治国就可能走到歪路上去。其次是准确的提法。对依法治国可能有多种不同的提法,我倾向于“建设有中国特色的社会主义法治国家”的提法。这个提法与我们的基本指导思想有关,更与我们的国情和我们的目的有关。我们要建立的不可能是西方式的法治国家,与其他社会主义法治国家也不完全相同,因为我们有自己的传统,要按照自己的国情建设法治国家。第三,依法治国的模式。依法治国是一个动态的过程,要分阶段,不可能一步到位,也不存在一个统一的模式。在这个问题上不要头脑僵化,不能超越国情。这也有一个换脑筋的问题,依法治国不只是一个法律上的问题,还包括上层建筑各方面的改革,也包括整个国民素质的提高,有相当的复杂性。因此必须在实践中总结经验,逐步解决,不要凭空设想美好的蓝图。

吴德星(中共中央政策研究室)

法治的要义是法律至上,可分为三个理论层次:法治的理想状态、法治的规范状态、法治的现实状态。就其概念而言,法治可以从纵向层面和横向内容两个方面予以表述。法治的纵向层面表现为法治规范、法治现实、法治观念三个层面。由此可以看出,法制是指法律制度,包括法治规范和法治现实,相对于法治是较低层次的。概念法治的实现过程,就是法治理想的规范化过程和法治规范的现实化。为了保证法治的实现,第一要争取法治理想的规范化、法治规范的现实化,同时要争取法治现实的规范化和法治规范的理想化。第二,在上述过程中,关键是能否有效地保障民主政治的实现。法治的横向内容,包括对公民权利的保障、对国家权力的控制和对代议民主的控制。发展法治的基本原则主要是程序原则,通过程序实现正义,也即程序正义论。法律的正义只有通过正义的程序才能得到真正的实现。公正的程序是正确选择和适用法律,从而也是体现法律正义的根本保证。“依法治国”应表述为“依程序治国”:1. 程序能保证政府行为的形式合理性和形式正义性。2. 程序的完成过程也是法治的实现过程,从实体内容来看,中国法律的很多实体规定实际上与法治的基本要求并无二致,但是为什么没有得到真正

实现?关键的一点是缺乏可操作性程序,缺乏程序性的操作规范。法治的程序化已成趋势,即“法律的程序化和程序的法律化”。中国法制建设过程中,遵守程序原则,才能避免忽视程序和滥设程序的不法现象。

罗耀培(中国社会科学院法学研究所研究员):

我们现在讲的依法治国,建设社会主义法治国家,已不是过去资产阶级在反对王权专制时期提出的“依法治国”,只是依法办事而已。在我国现阶段所倡导的具有中国特色的社会主义法治,具体的说应包括人民主权、法律的极大权威、权力的划分和限制、司法独立等内容。为了进一步实现依法治国,建设社会主义法治国家的战略目标,应从以下几方面做起:1. 大力加强人民代表大会制度;2. 科学地进行权力划分,强化监督制约机制;3. 切实保障司法独立;4. 进一步健全法治,增强法制观念。

谷安梁(中国政法大学教授):

由于近代的法治理论具有依法办事的内涵,所以我国法学界很多人主张法治与法制二词在依法办事的意义上可以通用。笔者虽然不反对这种理解,但还是认为把二词明确分开使用为好。理由有二:第一,法制一词可以在两种涵义上使用,容易造成误解。例如我们经常讲“加强社会主义法制建设”。这个命题既可以理解为要完善社会主义的法律制度,又可以理解为建设依法治国的国家。如果我们把“法制”限定在法律制度的含义上使用,而在依法治国的含义上则使用“法治”一词,那就不会造成误解了。另外,现在人们在谈到市场经济性质的时候,有时讲“法制经济”,有时讲“法治经济”,也往往造成不同的理解。很明显,并不只是市场经济需要用法律制度来规范和保障,自然经济、计划经济之下也有法律制度。市场经济的特点是体现现代法治精神的依法治国的法治经济。第二,“法治”一词除包含依法办事的涵义外,还有其他内涵,如果混同使用法制与法治二词则不利于对法治问题进行全面、深入的研究和阐发。当前我们无疑还应当重视法律制度的建设,但存在的问题是有法不依,因而更加需要重视的是依法治理,是真正实行法治。例如腐败问题,虽然与法律制度不健全有关,但从体制上来看,产生腐败的根源在于权钱交易,也就是缺乏有效地防止滥用权力、以权谋私、侵犯公民权利的法治状态。因此,八届人大四次会议提出的“建设社会主义法制国家”虽然没有使用“法治”一词,但由于已经标明了“依法治国”,所以对其含义应当理解为是实行法治的意思,否则就没有什么新的意义了。

张浩(中国政法大学教授):

法制与法治的主要区别在于二者的内涵有广狭之不同。法制的内涵比较丰富和广泛,而法治的内涵则比较单一和狭窄。法制与法治的相同点,主要表现在两个方面:一、政治基础是相同的。在近代和现代,在中国与外国,法制与法治都与一定的民主共和政体相联系,都是为民主政治制度服务的,是一定民主制度的法律化和制度化。二、近现代社会法制与法治的核心内容——依法治国、依法办事、依法治理——是相同的。综上分析,我们既要看到法制和法治的内涵有所不同,不能将二者简单地等同起来;又要看到法制与法治在政治基础和核心内容方面,二者又是一致的或相同的。因此,我们不能把法制与法治割裂开来,对立起来,褒扬法治而贬抑法制。

郭道晖(《中国法学》主编、教授):

法制与法治表面上看来只是名词之争,实际上有观念上的差别,这表现在主张还是否定“法律至上”的争论上,也体现在“工具论”的法律观和“价值论”的法律观的分歧上。工具论者虽接受“加强法制”的方针,但往往把法制只是看作统治国家和控制社会的手段,或者“阶级斗争

的工具”。价值论者则强调法律的民主性、正义性,主张既要民主法制化,更要法制民主化。封建的法制是人治底下的法制,旨在“防民”、“制民”,非所以制人主也。所以,单用“法制”一词,不足以同人治、专制划清界限。改革开放以来,我们通常也都用“法制”一词,如“健全社会主义法制”,不过它往往是同“发展社会主义民主”并提的,而且强调民主要法制化,法制要民主化。没有社会主义民主,就不是社会主义法制。因此“民主法制”四字连用,可以同专制的法制相区别。这实际上亦即现代意义“法治”的意思。有些人在讲“加强法制”的时候,着眼点主要在维护国家与社会的长治久安。这当然不错。但保证长治久安的法制,可以是民主的法制,也可以是专制的法制。如果把“加强法制”的目的,不首先放在促进民主的法制化和法制的民主化,放在保障人民的权力、权利与利益,监督政府的权力上,而只是放在“管老百姓”,要求公民守法上,那么,这种法制的加强,虽也可以通过严刑峻法使国家保持暂时的安定,但要达到“长治久安”的目的是不可能的。

**李步云**(中国社会科学院法学研究所研究员):

法治与法制这两个概念,既有联系,也有区别。法制是法律制度的简称,是相对于经济、政治、文化等制度而言的,法治则是相对于人治而言的。法制的内容指法律及其相关的各项制度,如立法制度、司法制度等等,而法治则是同人治相对立的一种治国的理论和若干原则。任何国家在任何时期都有自己的法律制度,但不一定是实行法治,希特勒统治的德国也有法律制度,但它并不是实行法治。法治同任何概念一样有自己特定的科学内涵、社会作用和适用范围,它并不排斥我们国家还可以有其他的口号和方针,如“坚持四项基本原则”、“改革开放”、“科教兴国”。我们说实行法治能保证国家长治久安,但并不否定道德教化、行政手段等的作用。法律作为一种调整社会关系的工具,法治作为一种治国的方法,是没有阶级性的。法律的内容和法治的原则情况有所不同:它们既包含有人类共同的道德价值,是人类共同创造的文明成果,因而是没有阶级性的;同时它们也反映和体现了不同阶级的利益和意志,所以又是有阶级性的。我们要建立的是社会主义法治国家。我们国家的根本制度是以人民当家作主为本质特征的人民代表大会制度,国家领导权由共产党执掌,这就能保证我国社会发展的正确方向,就能保障广大人民的根本利益,这同资产阶级法治国家有着本质的区别。

**谷春德**(中国人民大学法学教授):

法治同法制是有区别的。法制是指一国一地区法律制度的简称。按照前苏联学者阿列克谢耶夫的说法,法律制度(或法律体系)应当包括现行法律、法律实践和法律意识等三方面的内容,中心是现行法律。法治的核心是依法办事。邓小平同志所说的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,既是我国法制建设的根本指针、法制的基本要求和内容,也是法治的基本要求和内容。不好说“有法可依”是指法制,“有法必依、执法必严、违法必究”是指法治。因为这四句话十六个字是相互联系的、统一不可分的整体,因为法治既有立法的内容,也有遵守法律和执行法律的内容。

**黄 稻**(司法部司法研究所研究员):

过去不讲法治或不大敢讲法治,有一个原因,就是经翻译的马、恩、列著作中对“法治”和“法制”两个术语不加区分,都译成“法制”,偶而出现“法治”一词也仅限于批判之用。这一翻译的误导,对我们理论学习和学术研究影响很大。

现在“法治”和“法制”混淆不清,从某种角度上说,也是过去“人治”与“法治”扯不清楚的余波。至今一些领导干部对法治噤若寒蝉,而在法学界把法治视为“禁区”也经历了相当长一段时

间,严重地影响了对它的应用和研究。其实质,主要是反映了相当一部分同志长期对法治缺乏确切的理解和认识,总是疑虑多端,既怕采用了“走向法治”提法而似乎意味着默认以往都是搞的人治,又怕实施“法治”束缚了权力的(自由)行使。所以,作一个稳妥可靠的抉择,就是用“法制”替代“法治”,理由是我们的法制反正是建立在民主基础上的。这些看法往往似是而非,阻碍了我们自觉地接受和使用法治一词,不利于社会主义民主政治的进一步完善和国家政治生活、社会生活中人治弊端的有效克服。

法治的一个重要含义是阶级管理。它要求按照阶级的共同意志进行管理;换句话说,就是指特定阶级的民主和体现这种民主的法治下的管理,也就是通过体现阶级共同意志的法律为介导的统治,而不是搞任何形式的专制、独裁或家长制式的人治。在这个意义上可以说,法治是一种现代统治术。它的要害在于如何合理地运用和有效地制约公共权力的问题,这是用“法制”一词来代替法治所无法表达的内涵;然而,这恰恰是党和国家提出“依法治国”所应关注和研究解决的主要内容。

**张少瑜**(中国社会科学院法学研究所法学研究编辑部副编审):

对于法制与法治的提法哪一个更好,我有两点看法。第一,要更多地看到二者的共同性,关键在实质。从词义上说,制有动词的含义,如制止、制动;治也有名词的含义,如贞观之治,长治久安。从使用上看,我们讲“加强社会主义法制”与“发展社会主义民主”密不可分。因此法制与法治的相通处在于“法”上,关键是法的民主化,即人民的权利、利益、意志的至高无上并法律化。法制与法治的道理千条万绪,归根结蒂就是一句话:任何政党、个人,无论它是执政也好,参政也好,也无论他是主席、总理,还是普通百姓,都要服从这个至高无上的法,违反法都要受到追究、制裁。我们的目的就是要建立这种一种机制。离开这个实质说什么制和治都没有意义。第二,就目前的情况而言,用法治的提法更好一点。在我国,1978年以后,尤其是近几年来,要立法建制已经受到人们的接受和重视,包含宪法和各种法律法规在内的社会主义市场经济法律体系已经初步建立,可以说这已不是依法治国问题上的主要矛盾了。而制定出的法要真正至高无上,要真能实行,改变“以权乱法”、“以言代法”的状况已经上升成了主要矛盾。比较而言,依法治国、法治的提法比加强法制的提法更新一些,含有更多的否定“人治”和“权治”的意味,因而更符合今日现实的需要,在理论宣传上效果也会更好。

**郭道晖:**

建立法治国家,有两个概念,一个叫“以法治国”,一个叫“依法治国”。“以法治国”用于社会主义中国,其主体是指人民,是人民(通过人民代表大会)制定法律,运用法律来治理国家,控制国家权力,制约政府权力,保障人民的权力与权利。人民的权力或人大的权力至高无上,亦即法律权威至高无上,任何政府机关、政党、军队、社会组织、公民个人,都必须服从宪法和法律。“依法治国”则如同“依法行政”一样,是指各政党、政府机关(行政机关、审判检察机关和军事机关)和社会团体、企事业单位,都必须依照全国人大制定的宪法与法律来管理国家事务和社会事务。“依法治国”的“依”有依照、依据的意思,其主体是指上述政府与社会组织,而不是指作为整体概念的人民,不是指全国人大(全国人大可自行修改宪法,制定和修改法律。全国人大作为一个整体,是不受任何法律约束的)。

因此,作为一个法治国家,应该是“以法治国”和“依法治国”的结合。前者的主体是人民(人大),后者的主体是各政党、各级政府机关与社会组织。前者表明以法来统治国家,即法的统治(Rule of Law),法律至上;后者表明各政党(特别是执政党)和各级政府都必须依法来行使权

力,即受法的统治(Ruled by Law)。

**孙国华**(中国人民大学法学院教授):

“以法治国”、“依法治国”两个提法都有强调法的作用、重视法制建设的意思,但仔细推敲起来还是“依法治国”的提法更恰当、更好些。两个提法的差别主要在于:“以法治国”强调的是用法来治国,但治国不仅要有法,而且要用各种各样的工具、手段、措施,就是“十八般武器件件精通”,国方能治。在这种意义上,“以法治国”的提法似有偏颇。“依法治国”的提法却无此“瑕疵”。“依法治国”不否定治国要用政治、经济、科技、文化、伦理等等各项措施,但它强调的是使用任何措施都要依法,即在宪法和法律的范围内使用。宪法、法律一经制定生效,在未经法定程序修改以前,不得以任何理由弃置不用,更不得随意违反。“以法治国”强调用法,但并未明确强调怎样用,更未明确法与其他治国手段之间的关系,譬如当法与领导人的看法和注意力不一致时怎么办?“依法治国”的提法则明确回答了这个问题。在这种意义上,法律(包括宪法),不仅是至上的,而且是排他的,即任何治国措施、手段,包括领导人政策上的考虑、社会舆论、伦理道德的措施,都不得违反法律,具体的政策规定、道德要求,若与法律的规定相抵触,也要以法律的规定为依归。

**李步云:**

作为治国理论,“法治论”认为,一个国家的长治久安和兴旺发达,主要应依靠建立一个完善的法律制度,而不是国家领导人的贤明。“法治论”并不否认领导人的作用,只是认为,国家长治久安的关键在于建立一个完善的法律制度并加以贯彻实施。“人治论”主张则与此完全相反,它认为,国家的长治久安和兴旺发达的关键不在于有完善的法律制度,而在于有贤明的国家领导人。作为一种治国原则,法治要求法律具有至高无上的权威,任何组织和个人不能凌驾于法律之上,都要严格依法办事。“人治论”则相反,它主张或默认组织和个人的权威高于法律的权威,权大于法。主张“法治”,并不否定领导人的作用和权威。

**张恒山**(中国社会科学院法学研究所副研究员):

法治国主张有自身的理论基础。其一,法治国的主体论基础——个体自然独立、平等观。社会的主体——个人——在自然意义上,都是独立的。每一个体都是一个自决自主的世界。由此推论:个体自然平等,是法治国主张的逻辑起点。其二,法治国的立法论基础——理性自律观。这种观念认为,法律不应当是仅仅基于暴力胁迫的外在强制,而应当是来自于独立、平等的个人的理性协议。法律是普遍的具体理性的人们共同同意的、以理性对感性要求和冲动加以必要的约束限制而形成的行为规则。其三,法治国的人性论基础——恶性普在观。与人的善性普在的同时,人的恶性也是与生俱有,普遍存在的。由此推论,在执掌国家政府权力的人们中,恶性也同样存在,他们可能利用权力来谋取自身利益,损害社会普通成员。因此,法治国理论主张,当社会成员们通过组织国家政府来执行约定的法律、防止社会个体成员恶性任性时,还必须进一步制定法律规范国家政府权力、约束组成国家政府机关的人,限定他们行使社会管理权力的行为,防止他们滥用权力,防止他们恶行任性。其四,法治国的认知论基础——众人智慧优越观。这种观点认为,一个人的智慧是有限的,众人的智慧优于一个人的智慧或少数人的智慧。因此,将众人的智慧成果转化为法制规则,用以治理国家、社会,较少发生错误。由此,可以否定人之治的正当性。

**徐显明**(山东大学法学院教授):

法治社会的达成,首先离不开精神要件。法治的精神既不同于法律原则,也不同于法律精

神,更不是法的本质。它的实质是关于法在国家和交互作用时人们对这一关系选择的价值标准和持有的稳定心态。现代法治社会中,构成法治的要素至少有四个:善法、恶法价值标准的确定,法律至上地位的认同,法的统治观念的养成和权利文化人文基础的建立。第二,法治要有实体要件,即依据法治的精神和被奉行的法制原则以及由这些原则所决定的形成为制度的法律内容。首先,法治意味着控权制度的存在和权力制衡原则被遵守;其次,法治意味着国家责任的无可逃避和权力与责任相统一的建立;再次,法治意味着权利制度受到保障和社会自由原则的确立;最后,法治意味着公民义务的法律化和相对化。第三,法治要有形式要件,即法治实体要件的表现方式及实现实体要件的技术条件,包括:法治的统一性,即避免法律中的矛盾和法律普遍得到遵守;法律的一般性,即法律对社会生活的一般性调整、法律内容的一般性表述和法律实施中的一般性适用;规范的有效性,即法律规范的效力系统、法律程序的可操作性、法律规范的实效;司法中的中立性,其特点来于司法权的五个特点,司法中立的基本条件是实行独立审判和在体制上只接受监督不接受命令;法律工作的职业性,法律职业是指通过熟悉法律原则及其运用技术而追求社会公平与获得个人生活来源的专业性工作,其主构部分为法官、检察官和律师。

高鸿均(中国社会科学院法学研究所副研究员):

我们可以把法治分为两类,一是形式法治,一是实质法治。二者的共同之处都旨在建立一种理性的法律秩序,都区别于尊奉明君或有才能的人治和借助宗教的“神治”以及尊奉道德的德治。但两者在价值取向上不同。首先,形式法治强调的是“依法而治”,对法治的工具性使用;实质法治强调的是“法的统治”,把法治作为一种价值。其次,形式法治强调秩序,偏重自上而下的管理,使民众有法可依和有法必依;实质法治虽也重视民众守法,但其重点不是“治民”而是“治官”,即采取有力措施限制和规范政府行为、严格监督政府工作人员的行为,以防其滥用权力。第三,形式法治重视法律的普遍性、稳定性和逻辑一致性等形式要件,对于法律的精神价值并不关心,甚至排斥道德和伦理等考虑;实质法治强调法律内容和适用必须以保护人权的自由为归宿,任何个人或机构都不能制定剥夺基本人权的法律。第四,形式法治关注的重点是效率,它旨在通过“形式合理性”的法律,使人们对自已的行为具有可计算性和行为的结果具有可预见性;实质法治含有道德等方面的考虑,试图通过社会立法和司法中的自由裁量等办法,纠正因竞争造成的社会不公。法治发展的一般历程是,先有形式法治得到充分发展,然后才在条件成熟时由形式法治转化为实质法治,但是,当今中国的全球一体化压力和内部建立高效公平市场经济的需要,决定了中国法治的发展面临双重任务:一方面需要进一步完善形式法治;另一方面需要从价值导向上把形式法治转化为实质法治。第一,要确保法律至上。为确保法律的最高权威,防止任何个人或机构超越法律之上,现实的选择只能是以权力制约权力。政府中任何一个部门的权力都不能绝对大于其他部门。同时,当势均力敌的各政府机构诉诸法律权威,受到某项法律不利影响的部门就会考虑该项法律本身的合法性问题,就有可能求诸实在法之上的更高等的法律(即道德、伦理、实质正义),从而便可能确保实在法本身成为“良法”。第二,确保法律自治。最重要一点是以司法独立为核心的法律职业自治。在市场经济条件下,司法者不能独立司法,司法公正就没有保障。但在司法者专业水平和道德素质不高的情况下,应对司法者的自由裁量权予以严格限制。第三,加强权利保护。中国有着轻权利重义务的历史传统,公民的权利意识较为薄弱,权利保护机制也很不完善。中国法治的发展应进一步从制度特别是法律制度上加大对公民权利保护的力度。第四,中国人口众多,地区、城乡之间发展极不平

衡,在向市场经济转轨过程中,应在提高效率的同时,顾及公平。应把贫富差别限制在一定范围内,政府有责任通过有关社会立法,建立和完善中国的社会保障制度。

**刘作翔**(西北政法学院教授):

要全面地认识法治与权力的关系,就应该从授权和限权两方面去把握,两者同样重要,缺一不可。1. 权力授予。首先权力只有授予,才能行使;其次要解决权力来源和取得形式的合法性,一是在实质要件上,权力必须来自于人民,服务于人民;二是在形式要件上,一均权利的取得必须由法律予以规定和确认;再次从授权与限权的相互关系看,授权是限权的前提;最后从权力机制和权利主体的权力意识来讲,当国家法律在授予某一权力主体权力时,就预示着同时也对该权力主体提出了受约束的范围。2. 权力限制。法治社会中,权力客观上存在着易腐性、扩张性,以及对权利的侵犯性。法治对权力的制约体现在以下几方面:第一,立法明示。法律要以明确的规范,确认各权力主体行使权力的职能、范围;立法要以明确的语言,对权力行使规定一些限制性条文;立法要尽量减少权力真空、权力漏洞;要以立法方式对权力行使规定法律责任条款,尤其是对滥用权力、越权、扩权等行为,要有明确的责任承担规定。第二,司法校正。一切公权力行为,在不发生诉讼的情况下,一般可理解为被权力对象所接受或赞同。但一旦提交诉讼,司法就承担着对公权力行为的法律评价任务。这时,司法对于维护法治举足轻重,尤其是当涉及到有关公民权利的诉讼,司法的裁决结果会直接导致公民权利能否受到保障。第三,宪法审查。在国家和地方的各级权力机关中,要设立专门的审查机构,对涉及到公民权利及其他重大事项的权力性决策和行为,按照宪法和法律进行审查,对于合宪的、合法的,予以承认,对不合宪、不合法的,则予以否定,以维护宪法、法制的权威和效力。此外,权力授予和权力限制还必须程序化,否则无法实现法治对权力承担的任务和法治原则的贯彻落实。

## 二、依法治国需要转变观念

**沈国明**(上海社科院信息所研究员):

与建立社会主义市场经济的进程契合,中国法制建设的取向已十分明确,这就是实现法治,但是,我们的文化存量会阻碍这一目标的实现。如果通过人们对实际事件的具体反应来考察中国文化精神,不难发现,中国人对待法律的态度是实用主义的,功利性很强。法律在人们的意识中是必要的工具,所谓“法律手段”的提法不绝于耳。对待法律的实用主义态度表现最充分的是,一切法律都可以视不同的情形而打破或改变。中国古代的正统学说不承认有什么神圣的东西。“有经有权”就是指“经”虽然高,但是单有经不行,还要有“权”(指权变、变通);有经有权才真的合乎大道。中国近十几年来的体制改革与经济发展,在很大程度上得益于这个传统观念。比如,农村集体经济的形式没有变,但通过“家庭承包责任制”,使农村事实上改变为一种农户经济;城市土地管理制度改革通过在四个城市先行搞“试点”的方式,绕开宪法修改的难题,有利于修宪后全面推开。由此可见,当法律不能满足具体的实际需要时,就灵活待之,以变通的方法绕开或放弃,这就是中国人对法律乃至各种规则的实用主义态度。变通也许能得到成果,但伴随而来的是频繁而剧烈的震荡;以突破法律带来的好处也可能因新的突破而失去。中国还是应走法治的道路,抑制法治的那部分文化存量应当清理。

**郑成良**(吉林大学法学院教授):

依法治国,建立社会主义的法治国家,必须摒弃在对待法律问题上的机会主义态度。法律



工具主义是古已有之的一种政府哲学,它不把法律当作最高权威来尊重,而只是把法律当作有用的工具来重视,而且重视的程度又完全取决于法律对政府目的的实现有何助益。这样一来,政府的行为是否要遵循法律的标准,就成了一个随时要根据目前形势予以权衡的问题。这意味着,一旦政府的现实目标与既定的法律规则发生冲突,或个案中政府所理解的实体正义与程序正义发生冲突,规则和程序便都变成了可以忽略的因素。这种法律工具主义与人治传统是互为表里的,它们都强调法律必须为实现政府当前的目的服务,如果法律妨碍了政府当前目的的实现,就必须由治国者运用其广泛的自由裁量权力来采用一种特殊的判断标准取代法律的标准。

现代法治精神以其对形式合理性的弘扬而区别于法律工具主义。法治精神也承认法律具有工具性,不过在它看来,现代法律的工具价值并不在于它随时可以服务于政府的当前目的,而在于它是具有形式合理性的普遍化标准,可以保证实质合理性在总量上获得最大限度的实现。在依法治国的前提下,法律不仅不会时时迁就政府的各种即时性意向,反而会构成一种强有力的限制。在这里,法律并不是政府“办事的参考”,而是一种超越于任何当事人之上的普遍化的“游戏规则”。因此,切实地实行依法治国,不仅意味着治国者和受治者一样要站在法律之下去思考和行动,而且,它还要求全体治国者必须学会并习惯于按照法律所定的形式来观察问题、提出问题、思考问题和解决问题。形式合理性的弘扬必然会大大降低政府行为的灵活性和自由度,也难以避免牺牲掉某些个案中的实体正义,但是,要以法治取代人治,就必须付出此种代价,政府和公众应当对这一点有足够的心理准备。

#### 沈国明:

法律国家主义曾经起过不可低估的作用,但其隐含的消极作用也随历史的进展而逐渐暴露在人们眼前。首先,法律国家主义隐含的国家行为自然、必然合理性观念与控权法律的建立格格不入,因而使法治社会无从建立;其次,市场经济需要将国家行为限制在合理的范围内,保障市场运作的自由空间,法律国家主义与这一市场经济的法律需求相冲突;最后,也是最重要的,法律国家主义与马克思主义的社会理想不协调。因此,无论从近期目标(建立市场经济、法治社会)还是从长远的共产主义理想来看,我们面临的迫切任务之一是营造强大的社会力量,以制约失控的国家权力。在法观念及法实践中,必须扬弃法律国家主义,确立“法律社会主义”的观念及法律行为模式。

与法律国家主义相对立,法律社会主义是以社会为根本立足点和基本价值取向的法学认识论和方法论以及法律行为模式。它在法律本体论上,确立意志论和理性论相结合的复合法律观;在法律的特征上,确立强制性与公正性统一的思想;扬弃法律工具主义,确立法律是社会目的与社会工具相一致的法律观;法律渊源上确立多元化观念;确立私法是现代社会的法律观念;确立立法政策的社会利益(包括组成社会的个人利益)至上论以及法治论;在法律实践中,逐渐扭转国家主义倾向,确立社会主义的法律实践模式。这一模式中,社会应是法律实践行为的主体,国家是社会进行法律控制的主要对象,社会利益是法律行为的最终目的。并依据这一宏观思路,对现实立法和司法中的国家主义逐步予以扬弃,为建立社会主义市场经济和法治社会准备法律条件。

#### 付子堂(北京大学法律系博士生):

中国走向法治之路首先要解决一些认识问题。一是经济落后是否是法治落后的主要或基本障碍。法学界有种广为影响的见解认为,贫穷和愚昧是实现民主和法治的障碍,因为民主和法治是人类文明的产物和标志。笔者赞成法治进程不可能一蹴而就的结论,但不主张因此就必

须等经济发达了再构建法治秩序。法治和经济的发展并非绝对的因果关系,而是一种结构上的互动关系。法治为经济的发展创造一种理想的秩序及制度环境,经济为法治提供某种基础。况且,经济上的贫穷与富裕是相对而言的,并没有一个发达的绝对标准,因此决不能借口贫乏而延缓法治的进程。二是中国传统法文化是否法治秩序的障碍。长期以来,许多人认为中国缺乏法律文化是实行法治的包袱,好象西方的今日景象就是中国明天的目标。其实,中文“法”的古体字中所形意的“公平”、“正义”观念预示着中国固有法文化中蕴含着同法治暗合的成分。中国先贤圣哲们早就产生的“令顺民心”、“民贵君轻”、“法不阿贵”、“刑无等级”等思想观念已沉淀于中华民族的法律心理之中,黄宗羲“有治法而后有治人”的民主主义思想更是我国古代法律思想之精华。这些观念的继续提倡肯定有助于法治之路的进程。在法治建设中首先要解决的问题,一是要确定“良法”的标准。不能一概认为民主基础上制定的法就一定是良法。在现代科技社会,法治还必须有自己的科学基础。所谓科学基础是指法律应符合规律,由之取得合理性。服从法律应意味着服从理性。而民主有时却不一定符合规律,不一定符合理性。没有科学性只有民主性的法律,还称不上是良法。法治秩序中的良法标准应当是民主性和科学性的结合。二是要树立对法律的信仰。信仰以信任为基础。在法治秩序中,法律不仅意味着公平、正义,而且代表一种希望。人们常常慨叹世风日下是由于信仰危机,法治秩序应当赋予信仰功能,以法律填补这个信仰空区。信仰法律并不是迷信法律,遵守法律最终是为了人类自身的幸福。三是要树立法律的至上地位。只有法律至上,才有法治秩序。法治的一个主要标志就是不能容忍有任何个人或组织凌驾于法之上。就我国目前而言,需要特别强调作为执政党的共产党的守法模范效应。执政党在国家生活、社会生活中有举足轻重的地位,社会公众如何看待法律的权威直接取决于执政党及其成员对待法律的态度。法治的实质是人民之治,非政党之治。执政党不仅要重视法律,而且要善于运用法律。

严军兴、王立中(司法部司法研究所):

要依法治国,建立社会主义法治国家,就必须坚持依法行政,将国家各级政府的行政机关的公权力,牢牢置于“法治”的监督和制约之下。在任何时候,一个组织、一个机构,头上没有法律之剑,自己不受任何权力的制约,不受监督,那么,这个组织、这个机构必然要出怪事、出坏事,小则犯错误、犯罪,大则给国家和民族带来无可挽回的灾难。绝不能将人民赋予的公权力,变成个人谋私利的特权,也绝不允许各级行政机关游离于人民的监督之外。各级国家行政机关在享有法定权力的同时又受到其他国家机关的法定权力的制约。此外,必须把行政权力从经营活动中剥离出来。我们现在正处于新旧两种体制交替的过渡阶段,容易出现各种混乱、消极、腐败现象。其中以“政企不分,官商合一”的危害最大。因此,要实现依法行政,防止权力滥用,首要的任务,是要解决好政企彻底分开的问题。

石豪峰(中央党校教授):

在当代中国,建设社会主义法治国家必须在理论上解决三个难题:一是如何确定法治的逻辑起点,是社会需要法去治理国家,还是国家需要法去治理社会。依法治国的对象是国家,因此实现法治首先要区分国家与社会。法治动力来自于社会而不是国家。法治是社会强加于国家的而不是相反,西方法治的形成和发展史已经证明了这一点。但我们面临的现实与西方完全不同。法治不得不信依赖于国家来完成,因为所处的社会本身不具备推动法治的力量。法治要把国家作为客体来解决,即建设社会主义法治国家的主体是社会而不是国家。然而我国现在不得不从一开始就将国家作为法治的主体来对待。这就出现了法治与国家的悖论。我们经常从国家

的角度来说实行法治是为了国家的长治久安,其实,应当是社会的安宁。可见我们的起点完全相反。二是如何实现法律至上。建设法治国家要求树立法的绝对权威,问题是如何实现?首先,法律至上要求法必须具备超越国家的品格。只有此,才能制约国家。虽然现实不可能完全如此,但在观念上应该如此。其次,法律至上要求法的职业性,如果任何人都可以从事此业,法律便无神圣性可言。再次,法律至上要求价值的中立性。当把法治当成理想时,我们需要价值的判断以论证其合理性与应然性。但是,法治要转化为现实的制度形态,必然实现其形式合理性,即一旦制度形态确立,即要求将其价值中立化。只有如此,才能保证一个严密的和独立的法律运行系统的存在。如果我们依然停留在以人们的意志和认识来论证法的权威的层次,这就等于在方法上否认了法律至上的可能性。三是如何构建法治的道德基础。现代法治意味着法律与道德系统的分离,即前面说的形式合理性的产生。但法治的存在不可能没有道德基础。如果人们对自己的行为只进行冷冰冰的成本分析,而不再有任何道德上的正当性评价时,这种评价或者没有必要,或者是苍白无力。我们一方面希望强化法律对人们行为正当性的评价,另一方面,道德在滑坡。人们对自己行为正当性评价意识的淡化,必然加大法治与道德之间的缝隙,使法治成为空中楼阁。总之,我们是在一个完全不同于西方实行法治的环境中建设法治国家,我们必须认识和解决中国社会所特有的问题,否则法治只能是一种空想。

### 三、依法治国与加强社会主义精神文明

李步云:

在中外历史上,从字源看,“法”字一出现就具有正义、公正等含义。法并不是阶级斗争的产物,而是根源于人类社会生活本身所始终存在的主要矛盾,包括个人与社会(含个人与他人、个人与群体)、秩序与自由的矛盾。法作为一种普遍性的社会规范,它的产生和存在正是为了合理解决这些矛盾,使其和谐与协调,从而维护社会正义,推动社会进步。法应当是平等地属于人类社会的每一个人,是人类共同创造的文明成果,是人们希冀运用它来促进物质文明与精神文明的进步而为全人类的共同利益服务的工具。每一历史时代,法的内容与形式以及法的精神,都同该时代的物质文明与精神文明息息相关,密不可分,彼此适应,是该时代人类文明发展水平的综合性标尺。一部由低级状态向高级状态演变法律制度 and 思想史,是整个人类文明由低级状态向高级状态发展历史的一个缩影。当然,理想和现实是有矛盾的。在阶级社会中,法律往往为在经济上因而也在政治上占统治或优势地位的阶级所利用,为其狭隘的一己的私利服务。但是,我们如果不承认法律应当是平等地属于全人类,应当是人类共同财富和平等地对待每一个人,我们就没有根据和理由,去批判奴隶制和封建制法律的不合理性,去批判当代诸如前南非种族主义法律的非正义性。我国现代化事业的宏伟目标,是建设一个富强、民主、文明的社会主义国家。这里所说的“富强”即物质文明,是指社会生产力发展水平的极大提高和人们物质生活需求的极大满足。“文明”是特指精神文明,包括社会文化教育科技事业的高度发展和人们文化科学与思想道德水准的极大提高。这里所说的“民主”,从广义上说,包括法制在内。民主与法制是属于制度文明的范畴。在现今的历史条件下,家长制、一言堂、搞特权,权大于法、政府权力不受任何制约、公民权利得不到有效保障,当然是不文明的。一个社会如果没有法治,要么专制主义盛行,要么无政府主义猖獗,自然也是不文明的。在物质文明和精神文明的建设中,法律有其特殊的功能。法制的制定和实施,集中了人民的智慧,反映了人民的愿望,较之个人独

断专行无比优越。法律能反映事物的发展规律。依法治国可以保证两个文明的建设高效而持续地得以发展。我们要铲除封建主义残余思想的影响,要抵制拜金主义、享乐主义,要消除腐朽生活方式的侵蚀,除了思想教育,法律应是最重要的手段。

#### 刘海年:

依法治国,建设社会主义法治国家,是全体公民,包括国家领导人、广大干部和人民群众的千秋大业。实现这一目标不仅要求有正确的指导方针,完善的法制和高素质的执法、司法干部队伍,而且还要求增强全体公民守法的自觉性。为此,就要加强社会主义精神文明建设,提高广大干部和人民群众的道德水准。所谓道德,是人们关于善与恶、公正与偏私、诚实与虚伪、荣誉与耻辱、正义与非正义等观念及同这些观念相应的、由社会舆论和人们的信念来实现的行为规范的总称。在阶级社会,不同阶级有不同的道德,统治阶级总是利用自己掌握的国家权力,千方百计地将本阶级的道德变为整个社会的道德,强制人们遵循。在中国封建社会对所谓“三纲”、“五常”等本属于道德的规范,公然以法律手段加以维持,就是很突出的实例。在我国社会主义条件下,社会主义道德与法律是同一社会经济基础的上层建筑。二者本质相同,目标一致,有紧密的联系。应该说,道德是法治的基础,实行法治又有利于维护良好的道德。为了实现广大干部和人民群众执法、守法的自觉性,必须提高全社会的道德水准。道德可分为公共道德和职业道德。公共道德是社会上所有的人都应遵守的道德;职业道德按职业的不同而显现不同特点,又分为各种职业道德。职业道德是从事某种职业的人所应遵守的。工人、农民、国家工作人员、公职人员和一切公民都要遵守社会公德和职业道德,接受良知和舆论的约束。在实践中我们发现,有良好道德的人必然会自觉遵守法律;而不违法的人,不见得都有良好的道德。有的甚至还道德败坏。所以,依法治国,建设社会主义法治国家,必须提高全民的道德水准,不然,即使一部分人不遵守公共道德,不遵守职业道德,总找机会钻法律的空子,在法律和道德之间打擦边球,公务人员不可能勤政、廉政,公职人员不可能尽职、尽责,良好的社会风尚难以形成,结果是社会秩序也难以维持。我国有悠久的历史文化遗产,号称礼义之邦,提高道德水准,要注意吸取中华民族的优秀部分,如尽忠报国、忧国忧民、忠于职守、廉洁奉公、严于律己、宽以待人、敬老爱幼、尊师重教、助人为乐、诚实守信、勤俭持家、睦邻相处,等等。对于西方文化,要择其善者而效之;不可崇拜迷信,不可一概照搬。提高道德水准,主要靠诱导、教育,对于违反公共道德的行为可给予舆论压力,对于违反职业道德的行为,也可以视情节予以纪律处分,但不要予以法律惩治,否则欲速不达,还会扩大打击面,招致国家法制的破坏。

#### 李林:(中国社会科学院法学研究所副研究员):

物质文明、精神文明和制度文明是现代文明的三大组成部分。法律作为社会生活中一种最主要的行为规范,设立国家的政治、经济、文化和社会制度,调整人们的物质关系和一定范围的精神关系,因此,一个国家的法治状况标志并代表着这个国家的文明程度。现代意义上的法治是人类社会文明的结晶,它通常将该时代的道德理念作为法的精神来追求,并对国家的政治制度、政治权力作出科学的设计和分工,对社会关系作出合理调整,对社会行为予以恰当规范,对社会利益作出公平分配。由于法律具有以国家为后盾的强制力,具有明确的规范和可靠的稳定性,具有导向、评价、预测、教育、强制等功能,因而,法治既记载并体现着一个社会文明的整体水平,同时也推进着社会的物质、精神和制度的文明发展。依法治国,就是要依宪体现人民意志和利益的法律来管理国家和社会,规范政府权力,保障公民权利,维护社会秩序,发展科学和教育,褒扬社会公德,倡导正义理性,弘扬优良文化,保证国家长治久安。改革开放十多年来,我国

的法制建设取得了前所未有的举世公认的成就。但也应看到,在前进中我们的改革还面临着许多困难,我们的法制建设和法治发展还存在着许多问题。这些困难和问题存在,既影响了精神文明建设,又妨碍了改革的深化和法治的完善。加强精神文明建设是一项系统工程,必须实行“综合治理”,其最佳途径是依法和以法治理,通过依法治国,推进精神文明的全面进步。当前,要确立“三个文明”一起抓的战略方针,三者不可偏废。要将精神文明建设的某些方面的内容以法律形式规定下来,使之制度化、法律化,得到法律的保障。同时,应将现代文明的精神内涵包括社会主义道德的价值要求尽可能地用于指导我国的立法、执法、司法以及整个依法治国的工作。另外,要加强道德理想和法治教育,使之制度化、经常化。

## 四、依法治国的途径

**郭道晖:**

中国要实现法治,需要把握下面几个要领:首先既要民主法制化,更要法制民主化。

前者是指要把宪法已确认的人民权力与公民权利法律化,特别是人民的监督权和公民的政治权利。现在监督法、新闻法、出版法、结社法都尚未出台,有的还被搁置,以致宪政民主在施行中得不到具体切实的法律保障。后者是指所有立法都应贯穿社会主义民主精神。现在这方面虽有较大进步(如行政诉讼法的立法、刑事诉讼法的修改等),但相当多的行政规章制度还多以管理和限制公民与法人行使权利为主,而不是保护为主。其次,既要掌握与监控国家权力,也要培育和发展社会权力。“中华人民共和国一切权力属于人民”,但人民群众并不能直接行使国家权力,实际上国家权力是由人民所选出的(亦即所信托的)人大代表与政府官员所支配和行使。为了保证人民所授出去的权力不致被滥用,不致腐败,不致反过来成为统治人民的权力,人民群众必须掌握监控国家的权力和权利,以保护自己“免受自己国家的侵犯”(列宁语)。为此要以权利制衡权力,更要运用社会权力来制衡国家(主要指政府)权力。社会权力即社会主体(人民群众及其各种社会组织)对各种社会资源(物质的和精神的,经济的和文化道德的)的支配力。由于过去“国家——社会”一体化,几乎不存在相对独立的社会和社会权力,民主党派、工会、妇女联合会、青年联合会以及其他各种社会群体与社会组织并未能形成对国家相对独立的社会力量或社会势力。社会舆论与传媒,也未能真正成为“第四种权力”,因而难以监督、难以抗衡失控的国家权力。人民的意志还不能更直接、更畅通、更用力地支配国家权力。第三,既要建立法治国家,又要形成法治社会。过去国家与社会不分,法治国家与法治社会被当成等同的概念。实则不然,前者是指国家机器的民主化和法治化,以民主的法制来治国,使国家机器的构造与运转完全依法而行,受法律的自动调控。而后者则是指全部社会生活的民主化和法治化,包括社会基层群众性的民主自治,各社会组织、行业的自律,企业事业单位和社区的民主,社会意识、行为、社会习惯都渗透着民主的法治的精神,形成一种受社会强制力制约、由社会道德规范和社会共同体的组织规范所保障的法治文明。没有法治国家,很难形成法治社会;没有法治社会,也难以支撑法治国家。只有二者互动互补,才能臻于完善。但法治国家应先于法治社会而为主导。法治社会则是法治国家的基础,并最终目标——未来国家消亡,而社会法治文明永在。

**范忠信**(苏州大学法学院副教授):

“法治社会”(society ruled by law)的涵义应从两方面去理解。它一方面是指民主理性的法

律规范调整社会生活,另一方面是指依理性民主的法则形成的自主的健康发达的公民社会组织。因此,“法治社会”的主旨在于“公民社会”。“公民社会”是法治的前提、基础,又是法治原则及规范的源泉,还是法治的主要执行者。只有健全的公民社会,才有可能形成促进法治的巨大力量。以为政府依靠强有力的国家施政过程去推行贯穿民主法治精神的法律制度就可以自上而下地实现法治,这是误解。没有公民社会的力量是不可能实现法治的。传统中国从来就没有“法治”的观念及事实,究其因,就是因为中国从来没有过作为法治前提或基础的公民社会。中国近代以来,人民也不断尝试按西方公民社会结社方式组织新的社会——政治社团、互助会、学会、职业协会、工会商会等等。然而,由于文化深层的冲突,这些社团很难按法治精神和契约精神及规则巩固和运转,有的实际上变成国家的分支或附属机构;有的在心态上完全依附于国家,用金钱、关系、人情来求得持有国家权力的人对他们开方便利益之门。这种依附性格及存在和活动方式,大大地扩张了政治国家权力的支配空间,把公民社会应有的自治空间弄得相当狭小,还助长了国家政治的腐败和无能。改变这种状况的办法就是用“社会化学”的方法在中国原有的土壤里加进适合“法治”生长的有机元素,慢慢地把原有土壤培育或改造成法治土壤。从健全现有的社会组织入手,使现有的社会组织真正成为公民社会组织。具体说来,有三方面的事要抓紧做:第一,尽快完善关于人民结社和自治的立法。国家作为民主的“保姆”应主动积极地循章督促每个社团依民主法治原则而运作。第二,在实践方面,继续将过去十几年中为消除“政企不分”、“政社不分”、“政校不分”、“政事(业)不分”所做的改革进行下去,真正重视和发挥社会团体的自治作用及保护其成员私人利益的作用,使其真正成为“私人自治领域”、“私人利益实现形式”,使其名副其实地成为公民愿意置身其中的团体。第三,在理论方面,一如过去十几年里在普法教育方面所做的那样,继续加强法制宣传教育,重心在强化个人权利意识,培养民法所要求的独立自主、人格平等的个人。

#### 沈国明:

实现法治的道路之所以漫长,在于计划经济一旦成形,就具有一种顽固性,它会本能地锄掉社会内部可以诱发市场经济的因素。不像传统社会向现代工业社会的过渡可以利用传统社会中的一些自发因素(如商品经济的发育成熟是自然而然进行的),我们当前向市场经济过渡的改革,在很大程度上是由政府推动,具有人为干预的性质。政府推动,可以降低改革的成本,以缓解社会各类矛盾,但是,要同时完成对政府权力的制约,是比较困难的。在急于让政府来推动改革,从而完成从以行政指令为基础的体制向以自愿交易为基础的市场体制的过渡,政府的运行很难达到理想的法治要求。按照市场经济的要求,新建立的经济体制应该能促进经济发展,保证经济自由,政府在市场经济中只扮演公正的裁判员和经济警察的角色。但我国同其他发展中国家一样,不是要鼓励极端自由的社会。相反,集体行为倒是必须的,因为在一定情况下它能得到更快的效果。而这个集体行为就包括了政府干预和个人适度自由的结合。即使达到这种状态,也是要经历长期整合的。

#### 舒国滢(中国政法大学副教授):

中国的法治化应当走政府推进型与社会推进型相结合的道路,以政府推进法制的改革为主导,辅之以社会、民间自然生成的具有现代法治精神的制度、规范和力量。离开前者,仅仅依靠社会生活中习惯、惯例和传统的磨合和实践经验的积累来促进法治化,将会延宕这一过程的尽早实现,而且自然的磨合和积累可能会产生无目标、无序化或多向目标的冲突,将会使法治化过程无端浪费、消耗更多的资源和成本。离开后者,把法治的实现仅仅说成依靠政府的法制

发展战略的框架设计,将会忽略亿万民众在法治化过程中的首创精神。这样的法治设计,无论怎样缜密周详,都将丧失其坚实的社会基础。而历史恰恰证明,任何缺乏民众支持的变法改革,是不会获得成功的。由这一点出发,我们强调中国未来的法治建构,应当激活政府与社会两方面的积极性和创造力,很好地将两方面的经济、政治资源利用起来、统一起来。

中国的现代化是属于外发型的,是由外部刺激引发或外部力量直接促成的传导性的社会变迁。中国已失去了依靠内部因素促成、由内部创新自然引发法治化变迁的社会经济、政治和文化背景。换言之,中国已不能完全重复西方发达国家的法治化道路。我们的法律文化的积淀太深厚,对于西方法律文化的抗拒过于强大,所以我们国家,没有象同样深受儒学传统影响的其他东亚国家(如日本、韩国)那样完成法制的现代转型。另一方面,中国的法律(理)代化过程又确实受到了西方法制和法律文化的影响。因此,在建构法治模式时,必须看到中国当代这个“共时态”结构中包含有前现代(传统)、现代与后现代三种“历时态”法律文化的混合形态。一方面,中国的法治化将继续承受改造和继承传统(前现代)法律文化的巨大压力,尤其是消解以“封建专制主义”为特征的变态人治统治所造成的负面成本;另一方面,它又必须面对后现代主义、解构主义的“否定性”、“非中心化”、“反正统性”、“反权威”、“非连续性”、“不确定性”等反理性话语的冲击。中国的法治建构理论必须为以理性、科学为根基的法治“现代性”提出足够合理的理论论证。

马小红(中国社会科学院法学研究所副研究员):

中国法律体系的创建必须更新自己的传统,走出自己的道路。现实法律体系的建设必须要注意到两个问题:第一,从西方“拿来”时必须“放出眼光”。因为西方“法治”毕竟产生于其特定的历史传统与文化环境中,不可能放之四海而皆准。正如以前中国无法将处于世界先进水平的封建文明通讨穷途之路全部输出到西方一样。第二,现实“法治”建设必须充分体现民族优秀传统。因为传统法律体系中不仅凝聚着民族文化的精华,而且在一定时期、一定范围内,传统还常常是一种不可抗拒的力量,不能任意改动。现实“法治”建设若过于背离传统,将会被传统的惰性和力量所粉碎,最终难免形成清末法律体系变革流于形式的局面。世界文化交流中有一条经验值得人们注意,即相对发达的国家与相对不发达国家交流,往往能撷取不发达国家文化的优点以推进自身文化的更新、丰富;相反,不发达国家所撷取的却常常是发达国家文化中的弱点甚至糟粕,吸收之后,不仅自身优良传统被污染甚至淹没,而且传统文化中的糟粕也会由此而泛滥。中国近代“法治”变革便有这方面的深刻教训。许多西方制度、观念传入中国后,与传统文化中的糟粕相汇,使原本先进的东西变得“非驴非马”,曾对“以西法救中国”寄以厚望的梁启超后来痛心疾首地指出过诸种西方之花在中国结出的恶果。中国古代的“礼治”强调以人情为核心,以道德为基础,强调统治者道德表率作用重于立法建制。几千年历史的发展证明,中国社会一旦道德颓废,人们失却了理想,再完备的制度也只能是一纸空文,中国近代一系列变革,总是不了了之,重要的原因就在于理想与道德的危机始终未能解决,传统的优势无从发挥。中国现实“法治”体系的建设离不开道德体系的重建,只有如此,人们才能重新认识“法治”,更新传统“法治”观念,也只有如此,才能避免立法与执法的脱节,避免西方“法治”的不良影响。

吕世伦(中国人民大学法律系教授):

社会主义社会同十九世纪的西方市民社会或契约社会,有着本质的区别。首先,社会主义社会根本不是狭义(严格意义)上的市民社会。其次,社会主义社会(尤其在市场经济体制下)可以说是个有契约的社会,但决不是什么“契约社会”。我国社会主义经济从计划(产品)经济体制

向市场(商品)经济体制的转型,改变了原先那种单一的行政隶属关系,而赋予社会经济主体在经济活动上以合法的自主权和自由权,使他们相互间的交易关系通过契约来实现。从形式上看,这一过程正好符合梅因的“从身份到契约”的公式。不过,从本质上看,两者完全不可同日而语。就本质而言,我国的经济体制的转型同本来意义上的“从身份到契约”是风马牛不相及的。其一,梅因所讲的“身份”关系指前资本主义社会形态下,少数剥削者对广大劳动人民实行的超经济的奴役和剥削。这同社会主义计划经济下,建立在同志式平等和互助合作社会关系之上的经营主体间的行政性或管理性的隶属,毫无可比性。其二,如果说现代西方社会的“混合经济”早已大大突破单纯“契约经济”的框架,那么,社会主义市场经济必然离它更远。因为,社会主义市场经济建立在生产资料公有制的基础上,从而比之于现代西方“混合经济”,有更高程度的国家宏观控制。在社会主义经济领域中,契约关系的范围更狭窄些,所受到的限制(譬如受社会主义的社会公正的限制)更多些。既然如此,用“从身份到契约”的公式表述我国经济体制的转型,是应该严格地讲究分寸的。在建设社会主义法治问题上,我们不可能也不应该重复西方的法治之路。

## 五、依法治国需要进行一系列制度变革

李步云:

要建立一个部门齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学的完备的法律体系。有的同志认为,现在立法中的问题主要不是速度,而是质量。这个问题虽然值得注意,但是小平同志提出的“有比没有好”、“快搞比慢搞好”的指导思想完全符合我国今天的实际,仍然必须坚持。只要我们加强计划性,注意上下沟通,充分调动各方面的积极性与人力资源,就可以把立法速度与质量统一起来。现在地方立法中相互攀比、重复立法的现象比较严重。有的实施细则几十条,新的内容只有几条。既浪费人力物力,也影响上位法的权威。法律规定彼此之间相互矛盾的情况时有发生,我们还缺乏一种监督机制来处理这种法律冲突。最高人民法院在法律适用中作过大量法律解释,起到了很好的作用,但由于法律解释制度过于原则,最高人民法院的个别解释存在着改变法律规定的情况,这是不得已而为之。这就要求进一步完善和丰富我国的法律解释制度。现在,部门起草法案较为普遍,部门之间争权夺利,只考虑部门利益而不顾整体利益的现象比较严重。可以考虑的解决办法是,法律起草的主管单位,应当主要由中央与省级立法机构(包括专门委员会和法制工作机构)负责;法的起草小组应有各方面的人士参加,有条件的还可以专门委托法律专家或其他方面专家组成小组负责法的起草。要体现民主精神和原则。在这方面,我们已经建立起比较完备的充分体现民主的体制,但在具体制度上还有待进一步健全和加强。例如,在立法中,需要调动中央和地方两个积极性;法律起草小组要有各方面人员包括专家参加;法在起草过程中要广泛和反复征求各方面人士、利害相对人和群众的意见,举行必要的专家论证会;要让人大代表或常委会成员提前得到法律草案及各种资料以使他们有足够时间作审议法律草案的准备;审议法律草案时除小组会、联组会外,还要在全体会议上进行必要的和充分的辩论,修正案的提出和讨论、审议需要有具体的程序,省级(自治区除外)人大立法不能全由常委会通过而大会从不讨论制定地方性法规,规章的制定不能只是某一市长或副市长签字而不经领导集体讨论就公布生效,等等。政府依法行政是法治的重要环节,对维护法的权威和尊严意义重大。行政机关比较容易侵犯公民的权利,因此,行政必须受法律的限制和约束。今



后,行政领域立法任务仍然很重,如需制定《行政编制法》等,特别是《行政程序法》应优先考虑。但是,今后最根本的还是要采取各种综合性措施来保证行政机关能依法行政。还需要进一步从制度上发展和完善我国的法律监督体系。现在有一种建议是,成立一个立法监督委员会,它的性质和地位同其他八个专门委员会一样,受全国人大及其常委会领导并对它们负责。它的职责主要是对现行法律法规是否同宪法和基本法律相抵触、对报送全国人大批准或备案的法、对法规相互冲突提请裁决、对宪法和法律的解释等事项,提出审查意见,报全国人大常委会作出决定。这一机构的建立有利于上述工作的加强。如果权衡利弊暂时不予考虑,也应当在现行体制内作出调整或采取其他措施来完善这一方面的制度。

**郭润生、杨建华**(山西大学法律系):

建立社会主义法治国家的当务之急在立法方面是科学地创制包括政治立法在内的法律规范。应当明确政治法在整个法律体系中的地位,正如民法、刑法等分别是独立的法律部门一样,将一个国家的政治关系和政治生活作为自己的调整对象的政治法也应该是一个独立的法律部门。政治法作为一门独立的部门法,它的内部结构还是相当不健全的,如规定公民参政议政程序的立法,规定中国共产党和各民主党派法律地位的政党法等都急需早日制定。可以断言,我国社会主义民主政治的不断发展必然是与政治法的日益完善同步进行的。建立法治国家,必须坚持不懈地发展社会主义民主。民主程度的提高,不仅是喊喊而已,必须落实到具体制度的完善上。如选举法虽经多次修改,选举制中仍存在有碍人民行使选举权利的问题,公民的言论自由制度也有待进一步完善;在国家的重要决策中可以借鉴西方的作法,实行全民公决制等。

**谷春德:**

建立健全强有力的监督机制是实现依法治国的根本保证。因此,要加强人大及其常委会的监督工作。要制定人大监督法,明确人大的监督职权,使其监督工作逐步走向科学化、制度化、规范化。还可以考虑在全国人大设立专门的宪法监督机构,以保证监督宪法的实施。要加强对行政权力的监督工作,尽快制定行政程序法,真正做到依法行政。要加强司法监督工作,强化对法律实施的监督,包括侦查监督、公诉监督、审判监督、违纪监督、监狱监督,改变和消除滥用权力、超越权力的现象。要使人民群众的监督权落到实处,要制定保障人民群众监督的立法,如《人民举报法》等,保障人民群众充分行使监督权利。同时还要加强舆论监督工作,有效地发挥其监督作用。

**张庆福、冯军**(中国社会科学院法学研究所研究员、博士后):

九十年代我国实体行政法规则体系已基本形成,由于行政法的实施问题主要在执法程序方面,因此制定一套能有效督促和保障行政机关依法办事的现代行政程序,这是我国行政法治发展的焦点。目前我国行政程序法制建设存在的主要问题是:大多数行政程序法规范具有十分浓厚的管理色彩;宪法和法律中缺少有关现代行政程序基本原则的一般性规定;缺乏统一的行政程序法立法规划,全国人大及其常委会通过法律确定的行政程序规则很少,行政程序大多数由行政机关自行设定;在时效上的规定不对等,对相对人规定了明确而严格的时效,而行政机关却很少受到时效的限制;一些程序规范在立法时考虑不周或因立法没有及时根据形势变化作适当调整而欠缺合理性。针对以上行政程序制度的问题和我国的国情条件,实现行政执法过程法治化的基本方法和途径是:1. 明确和严格行政程序的设定主体。2. 早日制定统一的行政程序法,集中规定各类行政行为所应遵守的行政程序以及行政机关自行设定行政程序所应当遵守的各种原则和规则。3. 通过法律明确规定凡行政行为涉及公民、国家公务人员以及社会

组织的合法权益时,该行为的程序应当是:对当事人公开;具有规定提前若干合理时间将行政行为的内容、理由和法律依据告知当事人的内容;具有规定听取利害关系人陈述意见,接受其提交证据的内容;具有对当事人陈述的意见和证据如何处理的合理内容;当作出实施行政行为正式决定时具有行政主体有义务告知当事人寻求行政或司法救济的渠道和期限的内容;明确规定行政法律关系主体双方行为的时效。4. 建立有效的行政程序的监督机制。

**陈春龙**(北京市高级人民法院副院长):

依法治国应加强国家司法机关的物质建设和思想建设。公安、检察、法院、监狱等司法机关,承担着惩罚犯罪,保护无辜,维护社会主义市场经济秩序,保证国家政治稳定和社会安定的重要任务,在依法治国中起着举足轻重的作用,但目前存在着一些贫困地区的司法机关经费困难致使打击不力的问题。在财政包干、分灶吃饭的体制下,司法机关的人财物由地方主管,很难杜绝人情案、关系案和地方保护主义的弊端,不利于司法机关的思想建设。如果贫困地区的社会治安综合治理搞得不好,这些地区的犯罪分子便容易流窜到富裕地区作案。为此,建议国家能否象保证军费一样,由中央财政统收、统管,统一承担起全国各级司法机关的经费,以维护社会主义法制的权威和统一,将依法治国的原则落到实处。

**胡云腾**(中国社会科学院法学研究所副研究员):

依法治国的前提是恰当地分配国家权力,明确国家机关各自的权力与责任。而我国目前国家权力的划分还存在三个问题:一、三中全会实行改革开放以后,当时只提党政分开,没有提党权(权力机关)分开,这就造成两个结果,一是把党当时行使的本来是立法机关的权力转移给政府了,使政府的权力过大。我国行政机关行使的许多权力都是属于立法机关的权力。二是各级党组织至今还或多或少地行使着权力机关的权力,使人大这一人民当家做主的最高权力机关的职能没能很好地发挥。二、行政机关还在行使司法权,最典型的是公安机关可以自行行使刑事拘留权、预审权等刑事侦查权,而从国外法治国家的司法实践看,这些权力都是司法权,只能由司法机关行使或司法机关领导警察行使,三、监督权力的机关设置不当,现行的监督机关都是系统内的监督,是各自封闭的监督机制,造成有的监督机关形同虚设。实现依法治国的基本思路是扩大和落实权力机关的权力,缩小行政机关的权力,保证司法机关完整独立行使司法权力。具体建议有以下几点:

第一,在各级权力机关设立三个委员会。一是成立编制委员会,把行政机关、司法机关的人事部门划入人大,在人大的常委会的领导下,由这个委员会决定同级行政机关、司法机关该设立多少部门机构,需要多少公务员、法官和检察官。这样就可以有效地防止各级政府、司法机关乱设机构,乱进人员。从而节省开支,提高效率,改变目前有的地方把国家机关当作就业场所的做法。二是设立行政监督委员会,把行政机关中的监察部门、审计部门、技监部门等划入人大,监督行政机关的公务员依法行政。三是设立司法监督委员会,把法院的告申庭、检察院的法纪厅并入人大,监督法院、检察院严格执法。我建议,所有的案件,一旦终审结案,当事人如果不服,就不要去找法院了,而直接到司法监督委员会申诉。司法监督委员会有权驳回当事人的申诉,有权召集法官、检察官到人大司法监督委员会汇报案情,解释作出司法裁决的理由,有权调卷审查,有权责令司法机关改正错误的裁决,有权直接改正司法机关的裁决。第二,取消所有国家机关、事业单位敛财聚富的权力,今后凡牵涉到征税、收费等事关剥夺公民财产权利的行为,一律只能由立法机关决定。第三,国家和地方权力机关、行政机关和司法机关的经费,应由人大决定,国家和地方政府借债、实施重大工程项目,必须先报人大批准后方可实施。以监督行政机关

正确运用国家的财权,避免市场经济建设中的盲目性和浪费现象。

## 五、依法治国与加强党的领导

王家福(中国社会科学院法学研究所研究员):

依法治国,建设社会主义法治国家必须加强和改善党的领导。首先,要处理好党政关系。党应通过把自己的路线、方针、政策变成国家意志的办法来实现对国家事务的领导。该政府办的事,要交政府办;该司法机关办的事,要交司法机关办。要改善执政方式。执政党,顾名思义,必须到国家内部去执政,而不应在国家之外执政。这样做既可锻炼干部,又可使党的政策、主张,通过党员和党的领导干部所在的国家机关得到贯彻。其次,党必须在宪法和法律范围内活动。党领导人民制定宪法和法律,党也要领导人民遵守宪法和法律。党的各项活动应该以宪法和法律为依据。这样,既可以维护法律的权威,又可以维护我们党的权威。

李 龙(武汉大学法学院教授):

明确提出“依法治国”在我国历史上是个伟大的创举。正如江泽民同志强调的:“依法治国是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方式。”邓小平关于依法治国的理论极为丰富,概括起来有:(1)民主立国论。邓小平继承与发展了毛泽东思想关于民主立国的理论,提出了“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”的著名观点。(2)法律权威论。邓小平提出:“必须使民主制度化、法律化,使这种制度与法律不因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。”(3)法制观念论。这就是邓小平同志多次所讲的“在全体人民中树立法制观念”。(4)法律平等论。邓小平反复强调:“我们要在全国坚决实行这样一些原则:有法必依,违法必究,执法必严,在法律面前人人平等。”(5)“两手”建国论。邓小平总结了过去的经验与教训,明确提出了“一手抓建设,一手抓法制”,两手都要硬的著名论断。(6)党法关系论。对于作为执政党的共产党与国家法律的关系,邓小平同志一再提出要加强党的领导和完善党的领导。

黎国智(西南政法大学教授):

建设社会主义法制国家需要解决“依法治国”与“以党治国”的矛盾。具体地说,依法治国要求宪法具有极大的权威,即“法律至上”。要改变长期形成的执政党领导权与国家统治权混同、“党权高于一切”的情形。坚持党对政法工作的领导是社会主义法制不可动摇的根本原则,也是社会主义法制区别于其他法制的标志。从理论上讲,这是符合马克思、恩格斯的科学社会主义理论的。从实践上讲,在我国,如果没有共产党的领导,必将导致天下大乱,甚至殃及周边国家乃至世界和平,更谈不上完成改革、开放、现代化建设和振兴中华的伟业。问题在于,建国初从苏联引进的由斯大林创建的共产党领导国家政权的模式,即把共产党独占领导理解为党政不分、党权高于一切,既背离了马克思、恩格斯、列宁关于无产阶级专政的基本原理,又为一些人崇尚人治、破坏法治制造和提供了“依据”。为此我们必须作深刻的历史反思,作出反映民心、党心的理性选择。其一,按马、恩、列宁关于党的领导的学说,从理论上对党的领导权作出科学的界定,严格区分党的领导权与国家统治权的界限。其二,从制度上创建适合市场经济和社会主义民主政治需要的,实现“依法治国”的领导体制,理顺党与权力机关、行政机关、司法机关的关系。我的思路是:党是领导中心,权力机关是立法中心,政府是行政执法中心,法院和检察院是司法中心。其中最重要的是人民代表大会及其常委会要真正成为代表人民参政、议

政、决定国家一切大事的权力中心。其三,不仅在理论上承认而且要在实践上不折不扣地贯彻执政党在宪法和法律范围内活动这条社会主义法制的根本原则。在社会主义国家,这是实现“依法治国”的要害和关键。否则,领导立法者自己不守法、不认真执法,所谓“依法治国”只能是一句空话。为此,我建议制定党政关系法,把这条原则制度化、具体化。

**黄子毅**(中共中央党校教授):

关于法律具有至高无上的权威与党的领导问题。建国后,我们不仅有党,还有国家。党和国家要做的事情,讲内容,当然是一个东西,讲形式,那就不仅有党,还有国家的形式。我国宪法一方面肯定党在国家政权中的领导地位,另一方面又确认中华人民共和国一切权力属于人民。既然宪法确认人民是国家的主人,那么,我们的干部、党员,包括我们的党,就是人民的公仆。就有一个尊重人民意志,尊重国家主人翁的地位问题。我们党的政策要同人民商量,经过法定程序,由国家权力机关制定成为法律,以国家名义公布并付诸实施,这是关系国家和人民的大事,光是党内作决定还不行,还要同人民商量,由人民代表大会以法律形式表现出来,法律一经制定,就要依法办事。党的十一届三中全会以来,全党和全国人民已形成共识,党领导人民制定宪法和法律;党也领导人民遵守、执行宪法和法律;党组织和党员必须在宪法和法律范围内活动。那么,法律在国家生活领域,应具有至高无上的权威,应是明确无疑的事情,它并不影响党的领导,而是要求我们坚持和改善党的领导。

**黄 稻:**

解决法治问题,离不开共产党的领导。法治离不开民主,而民主是统一或集中社会(群体)意志的一种途径和方式,在国家政治领域离不开阶级性和一定历史规定性。建立在公有制为主体的多种经济成分构成的社会经济基础之上的社会主义社会,要求国家善于把人民的长远利益与眼前利益、全局利益与局部利益或个人利益结合起来,形成统一的意志和全民族的合力,稳步推进现代化建设。为此,社会主义国家必须由工人阶级先锋队、富有远见卓识和坚强战斗力的共产党来执政,共产党也必须成为人民进行社会主义建设的强有力的领导核心,这是任何其他性质的政党所不可替代的。从根本上说,党的领导同民主法治精神是完全吻合的。在中国共产党的领导下,创造了适合中国国情的一整套对于治国行之有效的政治制度和政治原则、方针,为建立和完善社会主义法治创造了良好的政治基础。为适应法治建设,转变执政党的领导方式,我们应当充分理解“民主”概念演变的时代内涵,用现代民主的概念,去理解现代法治对规范和制约公共权力的重大意义。执政党领导方式转变的关键一环,在于正确处理好党和国家的关系。党领导国家而不应本身成为国家,否则就解决不好国家与社会的矛盾。如果党高居于国家之上,或者等同于国家,而国家又高居于人民之上,这样,党的领导就会受到削弱,就不可能保证国家接受人民的监督。党对国家的领导和监督,必须通过和运用法律制度这个中介。这样,党和人民就息息相通了,党的意志和人民的意志融于一体,上升为国家意志(即法律),来规范和约束政府权力的运行。主张党政分开和党不能高居于国家之上,实质上是为了保证把国家的权力交给人民。这是实行法治的先决条件。党不能凌驾于国家之上发号施令,只能通过立法机关和政府进行领导。执政党的领导权不能大于“法”。维护宪法、法律的尊严与权威,是保证人民当家作主的根本原则,在一定意义上也体现了党的领导,因此党的领导方式必然要实现由过去主要和直接依靠政策治理国家向主要和直接依靠法律治理国家的转变。根据“权力约束权力”的法治原则,执政党领导方式的转变,应着眼于如何把我们党和政府一贯奉行的全心全意为人民服务的宗旨,具体化、规范化为以法律为制约机制的新型的权力关系。

崔敏(中国人民公安大学教授):

实行和坚持“依法治国”的前提条件,是确认宪法与法律的最高权威,也就是承认“法律至上”。在我国,宪法与法律是党领导人民制定的,因而也就是党和人民意志的集中体现。宪法与法律一经制定颁布,就应当具有稳定性和权威性,非经法定的程序,任何组织和个人,都不得随意更改,也不得弃置不用。包括执政党在内,都必须在宪法与法律的范围内进行活动,不得有超越于法律之外或者凌驾于法律之上的特权。党和国家的各级干部,更必须严格依法办事。共产党员和国家各级公务员的榜样作用,尽在于模范地遵守与执行法律,而不得滥用职权践踏法律。过去,曾经错误地批判过“法律至上”,罪名是所谓“以法抗党”,那是完全颠倒是非。现在应当为这一口号正名。对于司法和执法中存在的种种问题,各级党政领导应当过问,更有责任进行检查和监督。问题是应当采取什么方式“过问”。过去,有些党政领导人亲自“批案”,指令司法机关如何去具体办案。司法机关只好按照领导人的指示去照办,无异于由党政领导人行使了审判权。常常看到某些报刊公开报道某某案件在某某领导人的直接过问下,司法机关迅速查办,严肃处理。此类宣传乍看起来似乎是为某位领导人歌功颂德,实际上却有损于法律的尊严。

刘瀚(中国社会科学院法学研究所研究员):

对依法治国,我们要有信心,因为我们有这个能力,有这个条件。有些基本条件我们已经具备,有些条件我们正在创造,会逐步具备。从经济条件说,我国正在建立和逐步健全社会主义市场经济体制,一方面,市场经济将在发挥优化资源配置的方面起作用,在促进生产力的进一步解放和发展的过程中,为依法治国提供必要的物质条件;另一方面,更为重要的是它将以其自身固有的一系列原则和优点,对依法治国起到直接的推动作用,甚至可以说,它正在“迫使”我们朝着实现依法治国的方向加速前进,以适应它的要求。而法治国家正是适合于市场经济并能对它起到组织、领导、协调、服务作用的上层建筑。从政治条件说,社会主义民主政治是依法治国的政治基础,这如同市场经济是依法治国的经济基础一样,具有不以人们的意志为转移的客观必然性。改革开放以来,我国的社会主义民主政治有了很大发展,目前,各级党政机关正在继续以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,根据党的十一届三中全会以来确定的关于政治体制改革、推进民主政治建设的一系列方针、政策和方法展开工作。依法治国方略的推行,必然进一步从法律上保障人民当家作主,从而创造出更好的政治基础。从法制条件看,经过十几年的努力,我们在国家和社会生活的主要方面,做到了有法可依,奠定了相当好的立法基础。虽然社会主义市场经济要求制定一系列新的法律,原有的法律也要根据市场经济的要求做大量修改。但是,根据近几年加快立法步伐的显著成效看,我们完全可以较快地建立起社会主义市场经济法律体系,并使之日益完善,从而为实现依法治国创造良好的法制条件。从精神文明条件看,人们的思想道德水平和教育、科学、文化水平的提高,包括人们的法律意识和法制观念的增强,是实现依法治国的基础性的条件。精神文明建设的目标是培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。这是一个长期的、艰巨的任务。所以,我们一定要按照邓小平同志关于社会主义物质文明和精神文明建设两手抓,两手都要硬的指示,坚持不懈深入抓好。