

法治中国的战略部署下,提出的建立“权力制约和监督体系”和“深化司法体制改革”的现实任务,确实抓住了当前法治中国建设的关键环节,应当形成全社会的共识,并在实践中全力落实。

具体而言,建立行之有效的权力制约监督体系和深化司法改革需要采取以下措施:

(一)认真落实宪法和法律规定的执政党的地位和作用,党要管党,党政分开,逐步消除党政不分和以党代政的现象和做法,支持国家和政府机构依法独立行使其宪法和法律赋予的权力;例如取消党的政法委审批或协调案件的做法,改变党的纪委取代政府监察和检察机关的做法,改变党的机构与政府机构联合发文等做法。

(二)赋予公安、检察和司法机关依法直接查处党员高级干部违法案件的权力,避免造成党员干部具有法外“特权”,处理有“特殊渠道”的封建“官当”等不平等的状况。

(三)执政党不仅要健全党内的制约和监督机制,更要有意识地建立和健全接受党外和社会监督和制约的机制,比如建立定期向社会各界征求批评意见的平台和制度,向社会公开信息,自觉接受公众监督。

(四)建立专门监督政府主要官员尤其是党政一把手的制度和程序,在落实政府部门采取领导负责制的同时,监督政府部门和官员严格依照法定职权范围和程序行使权力。

(五)消除现行制度上政府官员享有的特权,严格惩处职务犯罪和滥用职权的行为。例如,在医疗服务、养老保险和社会福利方面逐步实行全民统一的国民待遇制度。

(六)习近平总书记提出“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”为了使宪法真正成为政府机构运行的根本准则,结合我国历史上的经验教训,我们不仅要加强政府机构内部的依法自我监督和不同机构之间的制约和监督,而且要建立一个独立的由全国人民代表大会设立的宪法审核机构,对国家机关不符合宪法和法律的行为进行审查并作出相应的建议或决定。

(七)不仅要加强人大对一府两院的制约和监督,健全国家机构和政府机构之间的权力制约和监督,更要强化司法机关独立行使国家赋予的司法审判权。能否建立独立的司法制度,也是是否能够真正建立法治国家的重要标志。权力的制约和监督需要制约和监督机构的独立性。党的领导和人大制度不应成为建立具有独立性的制约和监督机构的障碍,而应成为制度创新的突破口。因此司法改革的进一步深化应当以建立独立的司法制度为目标。

(八)在国家和政府体制内的制约和监督也应当与体制外的人民群众的监督结合在一起。故还要建立和健全公众和公权力体制外的对人大和其他政府机构的监督机制,真正把“一切权利属于人民”落实到法律制度上。

融党的领导于法律权威之中

严存生(西北政法大学教授)

党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的伟大号召。那么,当前我国法治

建设亟待解决的问题是什么呢？我们认为就是要正确认识和解决法律权威与党的领导的关系问题，要改变把二者割裂开来，甚至对立起来的观念和作法，要把二者统一起来，融党的领导于法律权威之中。下面就此谈一些认识。

我国法制建设这些年来取得了许多成就，基本实现了“有法可依”的问题，可人们普遍感觉现在仍然是人治状态。理由是：人们的行为，特别是国家机关人员的行为，并不遵循法律，而是有另外的规则，甚至是“潜规则”；一个地区、一个单位，换一届领导就有一套新安排，新人，新策划；一个单位虽然有一套制度，但实际的决策是第一把手（书记）说了算，他可以决定一切，可以随意改变以往的决策。显然，这些现象与法治国家的基本观念相距甚远！有感于此，人们不能不问，“法治”到底是什么？法治国家的关键不在仅仅有法，也不在法之多少，而在于法律的权威是不是真正地树立起来，“法律至上”的观念是否深入人心，执政者的活动是否纳入法律的轨道。因为国家的权力属于全体人民，法律所体现的是全体人民的意志，是全体人民智慧的结晶，所以，任何个人或组织在它面前都不应妄自尊大。但是，这只是一种理想，其变为现实要经过激烈的斗争，要进行一系列的政治体制改革。因为在以往的人治社会里，法律并不享有这一地位，在那里君主是国王，处于至高无上的地位，而法律只是他治理国家的一种手段。进入现代社会以后，虽然废除了君主制，建立了民主共和国，由政党取而代之成为执政者，但因为民主习惯的养成和制度的建立不是一日之功，加之最初产生的政党并没有民主法治社会的实践训练，不会按照法治社会的原则活动，仍然以人治社会的习惯对待法律。这就产生了“以党治国”和“党在法上”的政治体制。这一体制显然仍是一种变态的人治。因此，要建立真正的法治社会，就必须逐渐调整党与国家、法的关系，使政党的活动民主化和法律化，纳入法律的轨道，实现从“党在法上”到“党在法下”转变。否则，法律再多也没有用，甚至会产生“法令滋彰”的混乱和失望。

那么，实现了从“党在法上”到“党在法下”转变，是否意味着否认执政党的权威和在国家中的领导地位呢？回答是否定的。因为它所改变的只是执政党权威的地位和性质，和其领导的方式。这是因为现代政治是政党政治，国家的政治活动是离不开政党的参与和领导的。差别只在使其权威放在法律之下和法律之内，不另搞一个与法律并行或高于法的权威的党的权威，而是把党的权威只是看作实现法律权威的必不可少的手段。它意味着，这一转变不是不要党的领导，只是要求改变党领导的方式，使执政党用法律的方式来领导。所谓使用法律的方式就是指通过制定和实施法律的途径来领导，而且只有以这一方式来领导，才具有合法性，也才能更大地树立起党的权威。我们知道，在这些活动中执政党是可以大有作为的。因为政党是一种政治性社团，是某一阶级、阶层或利益群体的政治代表，其功能就在于及时地吸收、提炼和准确地表达所代表的群体的政治诉求，使之在国家的法律里有所反映，并得到国家权力的保护。执政党在其中更能发挥作用，她除了直接参与和领导活动外，还可以利用其成员在国家各机关的领导地位，领导这些机关的工作，乃至领导相关领域或部门的群众。当然，在进行这一领导时，不能以他所在党的名义，而只能以所在部门首长的名义，并且必须严格遵守相关的法律。

这意味着执政党在国家中的领导具体表现在两个方面：

其一,是政治上的直接领导。这又表现在两个方面:(1)在意识形态领域的领导,主要是通过意识形态领域宣传其政治信念,掌握话语权,使之成为主流的意识形态;(2)通过在立法机构的党团的工作,发挥组织领导作用,控制立法过程和结果,使制定出的法律更多地表达其政治诉求。

其二,是组织上的间接领导。通过对其在国家机构中处于领导地位的党员,间接地领导国家机关的工作和所在地区、单位的群众。

由此看来,执政党对国家的领导是可以与法律的权威统一起来的,办法就是融党的领导于法律权威之中,作为实现法律目的的一种手段。这样一来,法律被制定和实施于社会生活之中,建立了良好的社会秩序,给人民的生活带来了其他秩序所没有的好处,从而也得到人民的信仰,树立了威信,执政党也因为能在法律范围内的正常活动获得合法性和具有执政党的威望。二者之所以会融为一体,这是因为法律的权威与执政党的权威是两种不同性质的权威,法律的权威是抽象的,主要是一种信仰或一种观念,它的实现需要具体组织的活动,而执政党正是这样的一种政治组织。执政党之所以会成为执政者,就是因为其社会和政治信念,以及由之而产生的政策,对全国人民有更大的吸引力,其组织与广大群众能保持更密切的关系,其成为执政者之后能忠于职守,忠实地遵守国家的法律,因而能在更大程度上赢得人民群众的信赖。

不过要指出的是,政党在任何情况下,都是一种群众性的政治社团,因而必须与国家机构有所区别,使党政分开,不能让党组织直接行使国家机构的职能,不能使党员直接变为国家机关的公务员。这样一来,虽然执政党的一部分成员在国家机构之中,并担任领导职务,但该政党仍然是一种群众性的政治社团,与国家保持一定的距离。如上所述,她作为国家的领导主要体现在政治方面,组织方面的领导是间接的。否则,党就不在国之中,而是在国之上。而把党放在国之上,显然是不合适的,是有悖于整体大于部分之理和主权在民的原则的。

论法治中国的原生文化力量^{*}

付子堂(西南政法大学教授)

党的十八届三中全会强调要“推进法治中国建设”,同时又提出了“建设国家文化软实力”的任务。实际上,法治文化也是“国家文化软实力”的一个重要方面。中国社会目前所面临诸多问题的解决,既要靠制度建设,更要靠文化建设。现代历史学家、国学大师钱穆先生曾说:“一切问题,由文化问题产生;一切问题,由文化问题解决。”^[1]从某种意义上

^{*} 说明:本文为国家社会科学基金重点项目《马克思主义法学理论中国化、时代化、大众化研究》(项目编号:10AFX001)部分研究成果。

[1] 钱穆著:《文化学大义》,台湾中正书局1981年版,第3页。