

增强宪法观念 树立宪法权威 推进依法治国

杨 泉 明

(四川省教育厅,四川 成都 610041)

摘要:依法治国,建设社会主义法治国家作为治国方略已写进我国宪法,这是建国以来法治建设在理论和实践中所取得的最高成就。依法治国首先必须依宪治国,切实维护宪法权威,这就要求大力发展社会主义市场经济,进一步加强民主政治建设,解决好法治本身的问题以及强化法治观念。

关键词:依法治国;宪法权威;宪法观念

中图分类号:DF200 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2002)06-0053-06

一 宪法权威的体现及其重大意义

(一)为什么说宪法是根本大法

国家的法律很多,包括宪法、刑法、民法、诉讼法等,而宪法排在最前面,是国家的根本大法。

首先,从内容上看,宪法规定国家和社会制度的基本原则。其他的法律都是规定国家、社会生活某一个方面的内容,调整某一个方面的社会关系。比如刑法,是专门规定什么是犯罪和对犯罪怎样处罚的法律;民法、经济法专门调整民事、经济关系;诉讼法是专门规定如何打官司包括民事官司、刑事官司、行政官司的法律;婚姻法专门调整婚姻家庭关系,规定结婚条件、程序以及家庭成员关系的法律,等等。这些法律都是调整和规范某一个方面的社会关系。宪法则不同,它是管总的,国家社会生活的大事它都要涉及,都要作出规定,包括政治制度、经济制度、文化制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组织和职权及国家机构之间的相互关系,以及国旗、国徽、首都等国家性的标志等,这些都属于国家社会生活

的基本原则问题。纵观世界各国的宪法,都是规定这样一些大问题。这是宪法作为根本大法的第一个标志。

第二,从效力上看,宪法具有最高的法律效力。它既要管其他所有的法律,也要管一切组织和个人。它是国家其他一切法律的制定根据,其他法律都不能和宪法相抵触,部分抵触必须修改,全面抵触就要被宣布无效。同时宪法是一切组织、一切个人根本的活动准则。这是宪法作为国家根本大法的第二个标志。

第三,宪法的制定、修改程序特别严格。我国普通法律的制定、修改要求权力机关即全国人大或者全国人大常委会全体代表过半数通过即可。所谓过半数就是简单多数,超过1/2就可以了。而宪法则要求全国人大全体代表2/3以上的多数通过。有的国家还规定要3/4以上的多数通过;一些联邦制国家,还要求它的各个成员国通过。因此,宪法的制定、修改程序非常严格。这是宪法作为根本大法的

收稿日期:2002-09-20

作者简介:杨泉明(1955—),男,四川省广元市人,四川省教育厅厅长,法学教授,四川师范大学法学院宪法与行政法学专业硕士研究生导师。

第三个标志。

上述三条是宪法作为国家根本大法的标志,也是作为根本大法的宪法与其他法律的区别。

(二)我国宪法的历史发展及其经验教训

在中国,宪法问题的提出比较晚。新中国成立前,先后有三届政府:一是清朝末代政府,一是北洋军阀政府,一是国民党政府。这三届政府本质上都是不搞民主的,不搞民主就不会要宪法,更不会要真正意义上的宪法。但迫于人民革命和世界民主潮流的压力,它们又迫不得已,要讲宪法,要打起宪法这面旗帜,制定宪法。

清朝末代政府搞了两个宪法:一个是1908年的《钦定宪法大纲》。这是中国土地上第一次出现的宪法,它一方面把中国的皇权永世不得改变明确固定下来,另一方面也向西方学习,写了一些人权的内容。另一个是1911年的《十九信条》,其基本内容和《钦定宪法大纲》差不多。

北洋军阀政府搞了三个宪法:一个是袁世凯1913年搞的《天坛宪草》,因其在北京天坛公园颁布而得名。另一个也是袁世凯搞的,即1914年的《中华民国约法》。再一个是1923年曹锟搞的《中华民国宪法》。

国民党政府也搞了三个宪法:一个是1931年的《训政时期约法》,一个是1936年的《中华民国宪法草案》,再一个是1946年的《中华民国宪法》。1946年的《中华民国宪法》是中国历史上最后一部假宪法,在大陆还没有来得及实施,国民党统治就结束了。这个宪法被国民党带到台湾去,台湾后来的宪法就是以它为基础的。毛泽东针对国民党的假宪法有一个总的评价,叫“挂羊头卖狗肉”。挂什么羊头呢?挂资产阶级民主政治的羊头,写一些西方宪法的民主词汇在里头;卖什么狗肉?卖封建专制的狗肉。就是说,这些宪法的本质还是中国封建社会那一套,所以我们说它是假宪法。纵观世界历史,不少的国家有假宪法,但是中国算高产。

在新中国成立以前,除了这一类假宪法外还有另外两类宪法:一类是以孙中山为代表的中国民族资产阶级制定的宪法,即1912年的《中华民国临时约法》。这是中国唯一的一部资产阶级性质的宪法,它可以是中国资产阶级革命所取得的最大成绩、最高成果。在中国近现代史上,《中华民国临时约法》的意义非常重大,它宣布了封建专制的结束,

提出中国要全面推行资产阶级的民主政治,具有非常明显的革命性。但《中华民国临时约法》选择了一条在中国走不通的、错误的道路,所以它存在的时间非常短暂,还未来得及全面实施。紧接着,北洋军阀政府搞的《天坛宪草》就背叛了它的革命主张。另一类是在革命根据地,由工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民政权制定的宪法性文件。共有三个:一个是1931年的《中华苏维埃共和国宪法大纲》,一个是1941年的《陕甘宁边区施政纲领》,再一个是1946年的《陕甘宁边区宪法原则》。其中,《中华苏维埃共和国宪法大纲》是中国历史上第一次由人民政权制定、并且公开实施的一个宪法性文件。作为革命的、人民的宪法,它成为了新中国制定宪法的基础。

从性质上看,新中国成立前所出现的宪法可分为三大类:一类是历届反动政府的假宪法,一类是民族资产阶级的宪法,一类是工人阶级领导下的人民大众自己的宪法。三类宪法并存,实际上是革命与反革命之争,进步与反动之争。总结这一时期的宪法问题可以得出一系列基本结论,集中起来就是我们的四项基本原则所讲到的内容,即中国要实行真正的民主宪政,必须走社会主义道路,其他的道路不行;必须由共产党来领导,其他的力量不行;必须实行工人阶级领导的人民民主专政,其他专政不行;必须有一个正确的指导思想,就是要搞马列主义。这是我们总结旧中国宪法问题所得出的基本结论。

新中国建立以后,我们按照这一个基本结论来思考我们的宪法问题,制定了几部宪法。首先是1949年,即建国前夕,我们搞了《共同纲领》,即《中国人民政治协商会议共同纲领》,起到临时宪法的作用。其次是1954年宪法。再次是1975年作了一次修改,产生了1975年宪法。再就是1978年作了一次修改,产生了1978年宪法。然后是1982年再次作了大的修改,产生了1982年宪法即现行宪法。这几部宪法中,1954年宪法是一部比较好的宪法,是一部科学的宪法。这个宪法的制定发动了全国性的讨论,可以说是深入人心,对很多问题的规定是从中国的实际情况出发的。关于我们的政权,毛泽东讲,1954年宪法是搞四路纵队。工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级,我们的政权是四路纵队,工人阶级是排头兵。我们的经济也是搞多种经济成份。当时人民的宪法观念、宪法意识很强,很

重视宪法。1975年宪法,由于当时的历史背景,宪法改得很不成样子,以阶级斗争为纲,把文革那一套全面合法化,使我们的宪法建设出现了极大的倒退。1978年“四人帮”被粉碎后,又对宪法作了修改。由于当时的历史条件,虽然“四人帮”被粉碎了,但指导思想还没有变过来。所以1978年宪法一方面比1975年宪法有进步,但是也有问题,主要就是指导思想没有变过来。1978年底召开了十一届三中全会,实现了指导思想上的拨乱反正,使国家乃至整个社会生活步入正轨。所以到了1982年,全面科学地修改宪法的时机成熟了。1982年宪法是我们建国以来最好的宪法,这部宪法以党的基本路线为指导,对我们国家社会生活的基本原则作了全面的规定。由于改革不断深化,对1982年宪法后来又进行了几次小的修改。一次是1988年,把私营经济的法律地位肯定下来,还规定了土地的使用权合法转让;一次是1993年,主要是规定了社会主义市场经济;一次是1999年,这次修改不多,但是内容非常重要,把我们国家最要紧的一些问题写进了宪法,比如将基本的经济制度、分配制度,我们最重要的任务——建设社会主义市场经济,我们的指导思想——邓小平理论,我们的治国方略——依法治国,建设社会主义法治国家等等,都写进了宪法。通过这样三次修改,可以说现行宪法(1982年宪法)内容更加完善,更能适应社会、经济发展的要求。这个宪法实施以来,我们整个民主法制建设发生了翻天覆地的变化,立法更趋完善,法律的作用越来越大,依法办事的局面正在逐步形成。同时我们的法制观念也有了很大的增强。

总结新中国的宪法问题,也可以得出很多基本的结论,最重要的是三个。第一,社会主义与法治紧密相连,真正的社会主义必须搞法治。离开法治,就没有社会主义;违背法治宗旨,在宪法无用的国度里要建设社会主义,特别是实现社会主义现代化,是不可思议的。社会主义现代化强国有经济的指标,有政治的指标、文化的指标,同时要有法治的指标。要有高度发达的生产力,同时要建设高度的民主政治、高度的精神文明,还要有完备的法治。第二,要使法治建设健康发展,必须要有正确的指导思想和路线。当我们的指导思想和路线失误的时候,法治就会受到破坏;当我们的指导思想和路线正确以后,我们的法治就会走上健康发展的轨道。第三,要实行依法

治国,首先必须依宪治国。这要求我们不仅要有一部好的宪法,而且要用极大的精力来树立宪法的权威,保证宪法切实的执行、遵守。

(三) 宪法权威的体现及其意义

宪法权威主要体现在两个方面。一方面,宪法作为根本大法,它要管国家一切规则,首先是法律规则。一切法律规则,不能和宪法相抵触,如果相抵触,将被宣布无效或者被修改。宪法是制定其他规则,特别是其他法律的根本依据,这是宪法权威的一个体现。另一方面,宪法作为总章程,它是一切组织、一切个人最根本的活动准则。一切组织、一切个人都必须在宪法的范围内活动。党的组织,在指导思想上有三句话:第一句话是党领导人民制定宪法,第二句话是党领导人民执行宪法,第三句话是党组织也要在宪法的范围内活动。这三句话最早是彭真提出来的,他在1982年组织修宪的过程中就讲了这三条。这三条后来成为普遍的共识,直到把它明确地写下来。这三句话后来江泽民总书记也讲过,是在1999年再次修改宪法的时候讲的。我觉得这三句话非常要紧,这是我们的一个基本原则,一个重大的、关键的原则。宪法的权威能否真正树立起来,最重要的就是这三句话怎么样落到实处。宪法权威首先涉及到法制的统一和尊严,但它又不仅仅在于法制,它还涉及到国家的命运、政治的安定、经济的繁荣。所以,在全面推进社会主义现代化建设的历史进程中,在加入世贸组织后,在确定了依法治国的方略后,更要树立宪法的权威。党中央将每年的12月4日确定为法制宣传日,其意义就在这里。

二 依法治国方略的确立及其基本要求

(一) 依法治国方略的形成和确立

依法治国,建设社会主义法治国家,这一基本治国方略思想是邓小平理论的一项重要内容。《邓小平文选》有很多文章涉及到法治的问题,包括立法、执法、司法等各个环节。其中贯穿了一个基本思想,就是依法治国,建设社会主义法治国家。小平同志讲法治,不是在一般意义上讲的,他是着眼于党和国家的长治久安来讲法治的。政权建立起来了,怎样永远地把它保持下去,这就是长治久安的问题。新中国建立以后,我们党经历了三代领导人,第一代以毛泽东为核心,第二代以邓小平为核心,第三代以江泽民为核心。第一、二代领导人考虑得最重的问题就是怎样保证党和国家的长治久安。由于历史条件

不同,最后的选择也不同。毛泽东搞“文化大革命”,发动人民群众,通过疾风暴雨式的阶级斗争,把所谓的野心家、阴谋家统统地打倒。同时,把毛泽东思想、毛泽东这个旗帜更高地举起来。这就是毛泽东的选择。这个选择没有跳出历史的圈子,就是把一个国家、一个党、一个民族的希望寄托于一个人。小平同志作为党的第二代领导集体的核心,到了他的晚年,他也在思考怎样保证长治久安。通过总结历史的经验教训,他认为还是要靠法治。他指出,一个国家、一个民族,如果把希望完全寄托在一个人身上,是非常错误的,是非常危险的。小平同志在南方谈话中讲“还是法制靠得住”。为什么呢?法制具有权威性、规范性、根本性。上面是我们前二代领导集体在这个问题上的选择。毛泽东做了一个不恰当的选择,但是不能以此来降低对毛泽东的评价。正如小平讲的,如果没有毛泽东,中国很可能现在还在黑暗中摸索。第二代领导集体之所以有正确的选择,这也是因为有毛泽东的实践。讲历史一定要有二分法,有历史唯物主义的观点。中国革命,每一个新的阶段都有前一个阶段做铺垫。

依法治国,建设社会主义法治国家,这个思想来源于邓小平理论。但把这一思想变成制度,变成治国方略,还有一个过程。这个过程大体分三步。第一步是1996年全国人大通过的《国民经济“九五”计划和2010年远景规划纲要》。在这个“纲要”里,写进了依法治国,建设社会主义法制国家。这一步很重要。但当时还有一些局限,一是没有写明是治国方略,二是使用的“法制”概念还是一个老概念,没有使用新的法治概念,即“法治”。这决不是一字之差,可以说有本质区别。“法制”可以不要民主,它在专治、特权、人治的环境里照样可以生存,照样可以发挥作用,用它来管社会秩序,管犯罪,管纠纷的调解,所以中国历史上也有法制,而且比较健全,就是这个道理。而“法治”,必须和民主连在一起,没有民主就没有法治,这个法治不仅要管秩序,管老百姓,更要管权力,包括权力的设立、权力的运行,法治与专治特权和人治水火不能相容。第二步,1997年党的十五大政治报告中,不仅把实行依法治国,建设社会主义法治国家再次写下来,同时弥补了1996年的两个不足,一个就是写明了这就是我们的治国方略,同时用新的“法治”概念替换了老的“法制”概念。十五大在我国法治建设上是一个里程碑,它标

志着我们第三代领导集体推进法治、实施依法治国的决心和勇气。第三步就是1999年的宪法修正案,把依法治国,建设社会主义法治国家写入了国家的根本大法。这是把依法治国,建设社会主义法治国家这一治国方略法定化、制度化的最后一个步骤。

(二)确定治国方略的意义

确定治国方略的意义,我们可以把它概括为两个“根本否定”、一个“最高成就”。

两个“根本否定”。一是对中国几千年“人治”的根本否定。几千年封建社会一个最大的特点就是搞人治。建国后对这个问题进行过讨论。中国到底是搞人治还是搞法治,有多种观点:一种说要搞法治;一种说要搞人治,中国这种社会只能是搞人治,没有法治的环境;还有一种观点就是搞人治法治的结合,既搞法治又搞人治,先以人治为主、法治为辅,再以法治为主、人治为辅,再逐步过渡到法治。三种主张可分别称为“人治论”、“法治论”和“结合论”。十五大把治国方略明确地写下来,实际上就是告诉我们:中国不搞人治论,中国也不搞结合论,只能搞法治,对于人治的东西要彻底地否定。这实际上也是告诉我们,在这个问题上不要再争论了。不搞人治这个好理解,为什么结合论也不能搞呢?因为中国讲的“人治”绝不是发挥人的主观能动性这个意义上讲“人治”,而是讲最高领导人的话就是法律,是金科玉律,首先按领导人的意志办。中国的“人治”是这种意义上的“人治”,而不是说法律要人来制定,要发挥人的主观能动性。所以,它和法治不可能结合。不能搞结合论,这是对人治的根本否定。二是对“无法无天”的根本否定。“无法无天”这是对中国“文化大革命”那段历史在法治上的一个概括。“文革”十年在指导思想就是无法无天。当时《人民日报》有一篇文章叫做《无法无天赞》,说无产阶级的本质就是要破坏一个旧世界,破坏一个旧世界就不能要框框条条,所以从这个角度讲无产阶级就是“和尚打伞——无法无天”。世界上不少的政治家研究中国历史时感到不可思议,这样一个大国怎么能用“无法无天”来治理呢?以“无法无天”作为治国的指导思想,可能是世界级的笑话。当时一片大乱,经济面临崩溃,主张彻底消灭人性,对领袖的话断章取义,相互斗争,踢开党委闹革命,踢开公检法闹革命,这就叫“无法无天”。把依法治国,建设社会主义法治国家作为治国方略,就意味着我

们已经彻底地否定“无法无天”。

一个“最高成就”，就是把依法治国，建设社会主义法治国家作为治国方略。这是我们建国以来法治建设在理论和实践中所取得的最高成就。

（三）依法治国方略的基本要求

依法治国方略的基本要求概括起来，就是在社会主义市场经济的各个方面，在民主专政的各个环节，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。这个基本要求，一个是讲它的范围，即在市场经济的各个方面、民主专政的各个环节、社会生活的各个领域，法治都要发挥作用，而且法治是主要的管理手段；再一个就是要做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。有法可依是讲立法。有法必依、执法必严、违法必究是讲实施，包括执法、司法、守法。这四句话中，前两句是董必武在上世纪50年代提出来的，后两句是小平同志在十一届三中全会加上去的。本来董老的两句话已把法治的基本要求讲清楚了。但因为法律的实施太重要，实施当中的问题很多，所以小平同志加上了“执法必严、违法必究”这两句，以示对法律实施的强调。

三 切实维护宪法权威，大力推进依法治国

强调宪法的观念，其直接的目的就是有效地推进依法治国，而最终的目的就是要推进我们的社会主义现代化，最大限度地满足人民群众的需要，实现人民的根本利益。从另一方面说，要推进依法治国，真正使我们国家社会生活走上法治的轨道，首先要树立宪法的权威，切实地实施宪法，这两者是一个整体，本质上是一回事。宪法和法律问题，首先是一个政治经济问题。因此，当前思考宪法权威、依法治国，有一个很重要的思想方法，就是我们不能就法论法，而要从社会政治经济文化的整体背景出发，着眼于这个整体背景下思考怎么样把宪法权威真正树立起来，说得规范点，就是要有宽视野，要有全方位，要有大视角。宪法权威的树立，依法治国的推进，首先要把政治经济问题解决好。我们需要打好四大战役：第一是要把市场经济的问题解决好，第二是要把民主政治的问题解决好，第三是要把法治自身的问题解决好，第四要把我们的观念问题解决好。

首先，要大力发展社会主义市场经济。要真正把宪法权威树立起来，保证依法治国方略健康地推进，就要大力发展社会主义市场经济，把经济搞活，

使国家富强，实现我们的既定目标。

第二，要进一步加强民主政治建设。建设高度的民主政治，这是现代法治的政治基础。法制可分为两种：一种和民主无关，一种是直接依赖于民主。和民主无关的法制就是老“法制”。我们现在讲的法制即法治，是和民主紧密相关的，没有民主就没有法治。按照小平同志的要求，我们在大力发展社会主义市场经济的同时要大力发展社会主义民主政治，在推进经济体制改革的同时要推进政治体制改革，这个问题要同时解决好。目前存在一种思想认识，就是认为遇到生产的事情可抓快一点，遇到经济的问题可跑快一点，而生产关系不要轻易去动它，把以经济建设为中心片面地理解为只抓生产力不抓生产关系。这种思想对国家是没有好处的，特别是从长远的发展来看。我们一定要按照小平同志的要求，一方面把经济抓好，一方面抓民主政治建设。经济体制改革、政治体制改革要并行前进。两种法制的另外一个区别，就是是否管权力。我们今天讲的法治，首先管秩序，要把社会秩序管理得有条不紊；另一个就是要管权力，把权力纳入到法治的轨道。要有机制监督它，出了问题能及时地纠正。权力涉及腐败问题。腐败总是和权力有关系，权力没有管好、没管住，它才产生腐败。管权力实际上就是怎么样把腐败问题解决好。一个国家，特别是一个大国，没有腐败，一点点腐败问题没有，恐怕任何国家都做不到，美国腐败也不少，日本也不少。问题不在于有，问题在哪里呢？我认为按法治国家的要求，一是不能太多，二是能够及时地、公正地纠正它，不能对一些入处重一点，对另一些人处轻一点，高高举起，轻轻落下。我们要千方百计地杜绝腐败，但完全杜绝有一个过程。要采取有效措施把腐败控制在最小限度，同时，发生了就一定要有办法及时公正地追究，这才叫法治国家。说到民主政治，还要处理好法律与政策的关系，法律和领导干部的关系。如何处理好法律和政策的关系问题，仍然是那三句话，党领导人民制定宪法，党领导人民执行宪法，党组织也要在宪法的范围内活动。对于党员领导干部也有三句话：第一，对违法乱纪的，党员要受到党纪的制裁；第二，公务员、国家干部要受到政纪处分；第三，公民要受到法律制裁。民主政治非常重要，又非常复杂。“非常重要”，要求我们必须重视，不能推到遥远的将来；“非常复杂”，是告诉我们民主问题急不得，不

能急于求成,要有领导、有步骤地推进。

第三,要把法治本身的问题解决好。首先,要制定大量完备的法律,切实做到有法可依。要根据宪法把大量的具体法律制定出来。围绕市场经济,我们还有很多法律需要制定。其次,当前最重要的是解决依法办事的问题,切实做到有法必依、执法必严、违法必究。下大决心解决有法不依、执法不严、违法不究及执法犯法的问题。当前法治建设中排在第一位的问题,就是执法犯法。对法治的一个非常关键的检验,就是对执法犯法有没有切实的机制、切实的办法来解决,有,才叫法治。从正面讲,法治国家有很多要素,有它的规格。而从另一个角度讲,也要把法治国家的敌人,即法治的对立面认识清楚。我认为,法治建设有三大敌人,第一是人治,第二是无法无天,第三是有法不依。法治国家同这三大敌人是水火不相容的。可以说,前两个敌人现在都公开化了,而第三个敌人,在认识上还没引起足够的警惕。这三个敌人的表现形式不一样,但我认为实质是一回事,而且可能第三个敌人更可怕,它的危害可能更糟。没有法律,不怕,大家盼望快点制定法律。有了法律不执行,大家想想这是一个什么后果。我

们新中国的建立要推翻三座大山,我们社会主义法治国家的建设要打倒这三大敌人。当前,法治建设最重要的就是要彻底解决好有法不依、执法不严、违法不究、执法犯法的问题。

第四,强化法治观念。形势的发展,对我们的法治观念提出了更高的要求,特别是加入世贸组织,把党和国家机关干部依法行政这个要求延伸到了国际舞台。这就要求我们要学法、知法、懂法、守法。现在对政府官员、党和国家机关的干部来说,这个要求确实很高,而且越来越高,越来越严。加入世贸组织,给我们提出了很多新的要求,比如既要放权,要实行审批制度改革,又要加强管理。怎么管,一个企业当它合法经营的时候,看不到政府的存在,公民遵纪守法的时候也是这样。而当它违法的时候,却感到政府处处存在。现代法治就是要达到这种效果。再一个要求是,公民只要是法律不禁止的事情,他都可以去干;任何一个政府,法律没有规定的职权,都不能行使。这些要求说起来简单,真正做到是非常困难的。所以这就要求我们政府机关工作人员、党和国家机关的干部要加强学习,做到学法、知法、懂法、守法,依法行政,依法管理。

(本文是根据作者2001年12月4日在全省干部大会上所作的法制讲座整理而成。)

Enhancing Constitutional Sense, Establishing Constitutional Authority and Promoting Governing Country by Law

YANG Quan-ming

(Sichuan Provincial Education Bureau, Chengdu, Sichuan 610041, China)

Abstract: As a country-governing strategy, governing a country by law and constructing a socialist country ruled by law is constitutionalized in China, which is the highest theoretical and practical achievement in the construction of ruling by law since the foundation of the PRC. Governing a country by law is first of all to govern a country by the constitution and maintain the constitutional authority, which requires to greatly develop socialist market economy, further enhance the construction of democratic politics, solve the problems of ruling by law itself and strengthen the sense of ruling by law.

Key words: governing country by law; constitutional authority; constitutional sense

[责任编辑:苏雪梅]