

邓小平法治思想与我国法治政府建设

杨方圆 杨 弘

(东北师范大学政法学院,吉林 长春 130024)

摘要 建设法治政府,其核心在于“依法行政”。邓小平在“法制”概念内阐发了深刻的“法治”思想,形成了我国新时期法治建设的总体设计,实现了治国方略的根本转变,极大地推动了我国依法治国方略的实施。他强调人人树立法制观念,建立完备的法制体系,坚持依法行政,为我国新时期法治政府建设奠定了思想基础,推动了国家法律制度的完善。邓小平法治思想至今仍然具有理论原创性价值和深远的指导意义,是继续推进我国国家治理体系和治理能力现代化的宝贵财富。

关键词 邓小平法治思想;法治政府;依法行政

中图分类号 A8; D6

文献标识码 A

文章编号 1002-3909(2014)04-0018-05

我国官方对“法制”与“法治”概念进行明确区分,是从1997年中共十五大开始的。邓小平生前使用的词汇是“法制”而不是“法治”,但是他在“法制”概念内阐发了深刻的“法治”思想,促进了治国方略的根本转变。邓小平在领导中国特色社会主义建设实践过程中,系统总结我国社会主义建设的经验教训,形成了我国新时期法治建设的总体设计,极大地推动了我国依法治国方略的实施。2004年3月国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,第一次明确提出了“建设法治政府”的奋斗目标和具体要求。2011年吴邦国委员长在第十一届全国人民代表大会第四次会议上,郑重宣布中国特色社会主义法律体系已经形成,并要求国家行政机关要严格按照法定权限和程序办事,加快建设法治政府。2012年中共十八大提出要在2020年实现法治政府建成的时间节点,2013年中共十八届三中全会进一步指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^{[1][P3]} 这表明继十八大对我国法治政府建设提出更明确的时间表之后,又提出了更高的要求,充分说明了党对推进依法治国的高度重视和坚决态度。目前,改革进入深水区和攻坚期,重温邓小平的法治思想,对于更好地贯彻十八大和十八届三中全会精神、建设法治政府具有重要意义。

一、邓小平法治思想内涵

邓小平法治思想是中国社会主义法治思想的重要组成部分和伟大的里程碑,不仅对于“文革”结束

后国家政治经济社会生活拨乱反正、回归正途具有重要意义,而且对于当今中国法治政府建设也具有深远的指导意义。邓小平从观念、制度、治理三个维度,阐述了自己的法治思想,涵盖了法治观念、法律制度和依法治理三个领域,形成了其法治思想的三方面内涵:“树立法制观念”、发展“完备的社会主义法制”、“依法治国”。这三个方面,法治观念是前提,法律制度是保障,依法治国是法治观念和法律制度的综合运用。

第一,“树立法制观念”是邓小平法治思想的第一个层次。人的行为是受思想观念支配的,思想观念是总开关,观念一变天地宽。因此,推行法治,要从人的头脑开始,从观念入手。有了法治观念,无法可以立法,有法可依执行。首先,他强调要反对人治。人治会导致国家正常的社会生活因领导人和领导人看法的改变而改变。他认为,“如果一个党、一个国家把希望寄托在一两个人的威望上,并不很健康。”^{[2][P189]} 事实正是如此,人治的氛围一旦形成,法制就很容易变成人治的工具,慢慢会演变成为:我“权力在握,以‘权’管你,你须遵守‘我的’规定,我‘依法’的法律是管人治事的武器(工具),而非遵循法律权威和规范行使行政权力”^[3]。这样法治的主体不再是人民大众,而是掌权的政府和官员,人民大众成为法治的客体、法治的对象。因此,邓小平关于反对人治的思想具有拨乱反正的意义。其次,强调要人人树立法制观念。1980年1月,邓小平在谈到我国当前的形势和任务时,进一步指出“要讲法

制,真正使人人懂得法律,使越来越多的人不仅不犯法,而且能积极维护法律。”^{[2] (P254)} 这里的人人,显然既包括普通百姓,也包括政府官员。政府公职人员和人民都要懂法、不犯法、维护法。邓小平认为要达到这样的目的,根本问题在于对人的教育。他指出,“法的教育要从娃娃开始,小学、中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。”^{[4] (P163)} 邓小平关于反对人治,实现民主与法制以及在全体人民中“树立法的观念”的思想,深刻代言了广大中国人民在结束“文化大革命”以后,要求通过法治来实现和保障自身权利的共同心声。

第二,发展“完备的社会主义法制”是邓小平法治思想的第二个层次。与观念相比,制度是一种“硬约束”。如果只有法治观念,没有完备的法律制度,就会导致无法可依,导致政治的不民主。因此,邓小平强调“法制”建设对于促进我国民主政治发展的积极意义。“文化大革命”中的“大鸣大放大字报大辩论”式的“大民主”,给党、国家和人民造成了悲剧,决不可以重演。但是,又决不应该因此走向另一个极端,不敢发展广泛的民主,甚至去反对民主。正确的做法是兼顾民主与法制,把民主制度化、法律化。民主是法律的核心,法律是制度化的民主。一方面,他强调民主与法制不可偏废,缺一不可。早在改革开放初期的1978年,邓小平在谈到民主与法制的关系时就指出“要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的”^{[2] (P189)}。另一方面,他强调制定完备的不因领导人改变而改变的法律制度。他在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中指出“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和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。现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作‘法’,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变”^{[2] (P146)}。法律不是领导人的意志,而是人民的意志、国家的意志,法律要完备,法律要稳定而连续,要成熟并定型。

第三,“依法治国”是邓小平法治思想的第三个层次。改革开放以后,邓小平关于发展社会主义民主、健全社会主义法制的思想,其精神实质是“依法治国”。在这一思想的指引下,我国的民主法治建设取得了很大成就和发展,党的十五大运用邓小平理论,提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”

的治国方略和基本目标。邓小平理论是“依法治国”的理论基础和思想基础,奠定了治国方略根本转变的基石。“依法治国”就是“广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变”^{[5] (P30)}。即一切活动只能在法律的规范和制约下进行,从而保证权力的运用符合法律所集中体现的意志和利益并防止权力的扩张和滥用,实现和保障公民的合法权益。这也揭示了政府与法律、政府与公民之间的关系:前者,法律至上;后者,公民为重。“依法治国”思想的提出进一步深化了邓小平法制思想的内涵,它不仅反映了新时期党和国家执政方式的重大进步和发展,同时也为我国建设法治政府指明了方向。

因此,“树立法制观念”、发展“完备的社会主义法制”、“依法治国”等三大基本要件,构成了一个从观念到制度再到治理的有机整体,使邓小平的法治思想既有思想魅力,又有鲜明的实践特色。它不是一个空洞概念,也不是一个僵化的制度体系,而是一个有强大实践功能和与时俱进能力的思想体系。

二、我国法治政府建设价值取向的发展

建设法治政府是人类政治文明发展进步的必然趋势和必由之路。大力发展国家的民主和法治,是推动国家和社会全面进步的重要保障。法治政府并不是有法律制度的政府,而是依法行政的政府。当然,社会主义条件下的法治政府与资本主义条件下的法治政府有着本质区别。我国法治政府建设价值取向经历了从最初追求建立资产阶级法治政府,后来转向建立无产阶级领导的人民民主的法治政府的跨越;而人民民主法治政府的建设又经历了曲折发展的历程,最后终于找到了中国特色社会主义法治政府的价值取向和建设途径。

改革开放推动了我国法治政府建设的第二次转折。与“从建立资产阶级法治政府转向建立无产阶级领导的人民民主的法治政府”的第一次转折不同,第二次转折是在社会主义制度框架内进行的,是中国社会主义制度的自我完善。1978年党的十一届三中全会的召开,标志着我国社会主义建设事业进入了一个新时期,同时也揭开了我国社会主义法治建设的崭新大幕。邓小平作为我国改革开放和现代化建设的总设计师,通过对我国社会主义现代化

建设正反两方面经验教训的总结,尤其是对“文化大革命”历史悲剧的反思,深刻阐述了破坏法制建设的弊端和危害性,积极倡导要在全体人民思想意识中树立法制观念,发展完备的社会主义法制,实现依法治国。一方面,邓小平强调要集中力量,加快我国法治建设的步伐。做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。“国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定”^{[6] (P1187)}。”另一方面,邓小平也非常看重建立“完备的”法律体系。这里的“完备的社会主义法制”是一个大法治概念,既是指完备的法律制度,又是指完备的法治精神和实践。它不仅要求“法律制度要类别齐全,能够适用于调整各个领域,所有问题均能在法律中得到解决,而且法律内部及法律机构之间应是一个完善的整体,可以相互作用自我协调。立法与司法机关可以平衡法治政府的权力,通过他们实现对政府的约束。”^[7]

党的十八届三中全会进一步贯彻了邓小平的法制思想,通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^{[1] (P3)}《决定》共有16个部分组成,而直接涉及法治政府建设的就有三大部分。在经过35年的努力、基本实现了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的基础上,进一步强调健全宏观调控体系,全面正确履行政府职能,优化政府组织结构;维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革,确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制,完善人权司法保障制度;形成科学有效的权力制约和协调机制,加强反腐败体制机制创新和制度保障,健全改进作风常态化制度。可谓是浓墨重彩,亮点纷呈。《决定》强调建设法治政府,要用法律和制度约束政府的权力和行为,使市场在资源配置中起决定性作用,更好地、正确地发挥政府作用。特别是“权力清单制度”就是要求政府主动明确公开自己可以干什么,凡是明确规定政府可以干的,政府都不可以干,显然就是要清楚明了地约束政府的行为。这抓住了破解当前法治政府建设难题的关键。政府要做法治环境的创造者,财富应交由人民、企业、市场去创造。此外,《决定》还提出在党管干部的大背景下,强化上级纪委对下级纪委的领导,对于建设法治政府乃至法治中国具有重要意义。

三、邓小平法治思想对新时期法治政府建设的贡献和启示

第一,“树立法制观念”思想为新时期法治政府建设奠定了思想基础,同时它还启示我们:在当今中国,“树立法制观念”仍然是一项需要大力推进的工作,要持之以恒地抓下去

邓小平“树立法制观念”思想的提出,极大地冲击了影响中国几千年的封建人治思想,也把人们从错误的法的观念下解放出来,正确的法治观念在执政党和中国人民中间得到强化。一方面,“在法律面前人人平等”的观念进一步深入人心;另一方面,公民和政府都开始更加注重用“法”的意识来思考和处理个人问题、集体问题、政府问题。尽管新时期我国的法制建设仍然经历过曲折和反复,但中国毕竟开始走上法治化道路,而且越走越宽。所有这些,都为我国建设法治政府奠定了比较坚实的思想基础。

但是,我们必须看到,目前还存在大量不知法、不懂法、不守法现象,这些现象既存在于民众之中,又存在于党员和领导干部之中以及政府部门工作人员之中。党和政府、企事业单位和普通百姓,都有一个不断加强法制观念的任务。有一种错误认识,认为法治政府建设是政府的事,与政党无关、与人民无关。持有这种观点的主体如果是政府,则这样的政府是要垄断权力,愚弄人民,搞愚民政治;持有这种观点的主体如果是政党,则这样的政党还不是一个能依法执政、科学执政、民主执政的政党;持有这种观点的主体如果是人民,则这样的人民是蒙昧的人民、尚未开化的人民、还没有主体意识的人民。在当今中国,“树立法制观念”是全党全国全社会全体人民的共同任务。中国共产党是执政党,统揽全局协调各方,树立依法执政的观念是政治上成熟的表现。政府的正确的法制观念应该是,尊重人民的主体地位,敬畏赋予的权力,敬畏法律,主动约束自己的权力,约束片面追求GDP的经济冲动,更多地做好公共事业的管理和服务,真正把为人民服务这个根本宗旨落到实处,而不是更多地去约束社会、约束企业、约束人民。目前政府官员大量的腐败案件还表明,许多官员都曾经是各方面的优秀分子,本身的法制观念一直很强,为党和国家做出过重大贡献,但是随着职务的升高、环境的变化、诱惑的加剧等等,渐渐放松了自己党性修养和法制观念,渐渐地走向了反面。由此可见,观念具有波动性,它既容易树立,也容易动摇,动摇了之后经过学习教育等还可以

重新巩固,如果不能巩固就可能走向崩溃。因此,法制观念的树立和保持既需要坚持正面引领、掌握法律知识,还需要反面警示,需要保持政治定力。

第二,发展“完备的社会主义法制”思想为新时期法治政府建设提供了制度保证,同时它还启示我们:在当今中国,社会主义法律制度还不能说已很成熟和定型,今后法治政府建设还有很大的发展空间。

邓小平在强调“树立法治观念”的同时,也十分重视国家的法律制度建设,重视“法治”由价值观念层面向制度架构层面的转化。针对过去对立法工作不重视、立法经验严重不足、法制建设严重滞后的状况,邓小平提出加快立法步伐,通过法律的手段来解决我国社会中存在的种种矛盾,推动我国政治、经济、社会生活由人治向法治转变。

邓小平关于“完备的社会主义法制”思想的提出,反映了新时期我国社会主义法治建设的必然要求。首先,十一届三中全会以后,我国进入到全面、大规模建设中国特色社会主义的新时期。而要完成这一新的历史任务,就必须拥有一个安定团结的政治局面与稳定的社会环境,以达到有效调节经济关系,推动市场经济运转、建设社会主义精神文明的目的。但另一方面,如前所述,由于长期以来我国的法治建设相对滞后,社会主义现代化建设所赖以保障的法律、制度严重缺失,从而在相当大的程度上影响着整个社会主义现代化建设的进程。因此,加强我国的社会主义法治建设,就成为一项十分紧迫的任务。其次,建设社会主义法治国家,必须要坚持“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的原则。其中最基本的是“有法可依”,这是我国成为法治国家的基本前提。“有法可依”的“法”就是完备的法律制度体系。“有法可依”,就是国家运用建立起来的完备的法律体系,规范、约束和保障各种社会组织包括政府以及人们的社会行为。没有这种完备的法律体系,人民当然受伤害,政府也难以幸免,它不但不能实现社会良好的生产、生活秩序,而且在政府自身生存和权力约束上也会出现问题。这样,不仅谈不到“有法可依”,相反只能是“无法无天”,无政府主义泛滥成灾,其结果必然是社会动荡。

对于一个健全的法治政府来说,其行为既要受法律制约,也要依靠法律来管理国家的公共事务。正是在邓小平加快立法步伐,建立完备的社会主义法制体系思想的推动之下,经过党和国家的不懈努力,我国的法治建设取得了巨大的成就。据统计,从1979年至2011年8月底,中国已制定现行宪法和

有效法律共240部、行政法规706部、地方性法规8600多部,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到科学和谐统一,中国特色社会主义法律体系已经形成^[8]。特别是,以行政组织与人员法、行政行为与程序法、行政监督与救济法为框架,以规范经济、政治、文化、社会生活以及政府自身活动为主要内容的依法行政和法治政府制度体系逐步形成,行政管理各个方面总体上实现了有法可依。法治政府的核心就是以法律为依据,依法行政。上述成果的取得,为我国法治政府建设目标的实现奠定了比较坚实的法律制度基础和法治精神基础。

邓小平在南巡谈话中指出“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”^{[4] (P372)}在法治国家的建设中,政府是龙头老大,法治国家能否建成,政府首当其冲。但是也正因为如此,政府难以拿自己开刀,缺乏改革自身的积极性,甚至相反成为改革的阻力。而这种阻力的集聚,可能导致颠覆性的崩盘,那将是一场悲剧。因此,政府主动地改,总比被动地改更有利于国家的发展和社会的和谐,更有利于人民的幸福。总之,在立法上,该增加的就增加,该减少的就减少,该调整的就调整,以形成一个完备的、成熟的、定型的社会主义法制体系。

第三,“依法治国”思想为我国法治政府建设指明了方向,同时它还启示我们:在当今中国,“依法治国”的实践和法治政府的建设还走在路上,仍需综合施策、大力推进。

首先,“依法治国”就是要突出法律在国家社会政治生活中所拥有的绝对权威性。这种权威表明,在国家治理过程中,任何个人、任何单位与任何部门的任何行为,都必须以法律为依据,都不得超越法律的界限,当然也包括如有非法行为,必须要接受法律的制裁。强调法律的绝对权威地位,就意味着在我国的国家治理中,要彻底摒弃和克服人治、党治的弊端,真正解决好法律同国家领导者、同执政党之间的相互关系。党和政府的领导作用一定要在法律范围内发挥,“全党同志和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事”^{[2] (P371)}。为了确立法律的绝对权威,防范人治、党治的产生,邓小平在政治实践中一直努力将党和国家的政治生活纳入到法治轨道上来。他针对我国现行政治体制中所存在的弊端,特别强调

制度建设的重要性。他认为,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分地做好事,甚至会走向反面”,“即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至于对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^{[2] [P333]}

其次,“依法治国”就是要坚持“在法律面前人人平等”的原则。人与人之间的平等是现代社会应该具备的最基本属性,而“在法律面前人人平等”则是现代法治社会的基本内容和内在要求。在我国实行改革开放政策的初期,邓小平就指出“我们要在全国坚决实行这样一些原则:有法必依,执法必严,违法必究,在法律面前人人平等。”^{[2] [P254]}此后不久,在谈到党和国家的制度建设时进一步指出“公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务”,“任何人都不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。”^{[2] [P332]}邓小平的上述论述,一方面阐明了公民所应具有平等的法律地位以及宪法和法律所赋予的权利和自由;另一方面,则明确了每个公民的上述权利和自由都平等地受到法律的保护。继续这样的思路,2013年习近平总书记在中央纪委第二次全体会议上讲话时指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里”。他强调“各级领导干部都要牢记,任何人都没有法律之外的绝对权力,任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。”^[11]也就是要把政府的权力关进法律制度的笼子里,而不是把人民的权利关进制度的笼子里。

再次,“依法治国”就是要在国家的治理实践中对政府的权力加以制约和监督。早在改革开放之初,他就积极倡导简政放权,给企业、给市场松绑,适当的还权于民,还权于企业,还权于市场。邓小平还深刻分析了我国现行领导体制存在的种种弊端,主要包括官僚主义、权力过分集中、家长制、干部领导职务终身制以及形形色色的特权现象等。导致这些弊端产生的原因,具体来说,一是由于我们长期对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制,各级党政企事业单位领导机构长期缺少严格的行政法规等;二是由于我党从遵义会议到社会主义改造时期党内好的政治生活传统没有能够坚持下来,民主集中制原则遭到破坏;三是新中国建立后我们没有自觉地、系统地建立保障人民民主权力的各项制度,法制很不完备也很不受重视,等等^{[2] [P327-333]}。

邓小平认为,要克服上述弊端,最重要的就是加强法制建设,实现对权力的制约和监督。他强调“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们在经济上退赔,并使他们受到法律、纪律处分。对各级干部的职权范围和政治、生活待遇,要制定各种条例,最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^{[2] [P332]}在邓小平法治思想指导下,到目前为止,我国已经建立起较为完备的监督体系,如人民代表大会的法律监督、各级审判及检察机关的司法监督、各级行政监察机关的行政监督、各种媒体的舆论监督、党内监督、以及各民主党派、人民团体和人民群众的社会监督,等等。

邓小平法治思想作为邓小平理论的重要组成部分,是邓小平站在维护和发展中国特色社会主义政治制度优越性的高度上提出的,至今仍然具有理论原创性价值和深远的指导意义。它既反映了中国人民通过法治实现和保障自身权利的共同要求,也体现了党和政府加强自身建设制度化、法制化的理论自觉。在邓小平法治思想影响和推动下,经过党、政府和人民的不懈努力,我国的法治建设取得了巨大成就和宝贵共识,为今后继续推进我国建设法治政府乃至法治中国奠定了坚实的基础。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定辅导读本[M].北京:人民出版社,2013.
- [2] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [3] 王国泽.略论法治政府的含义及建设法治政府的途径[J].山西社会主义学院学报,2005(1).
- [4] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [5] 十五大以来重要文献选编[M].北京:人民出版社,2000.
- [6] 十一届三中全会以来重要文献选读:下[M].北京:人民出版社,1987.
- [7] 保爽.法治政府的一般特征[J].法制与社会,2007(5).
- [8] 刘莘,姜雨昊.2011年法治政府建设的回顾与展望[J].国家行政学院学报,2012(1).
- [9] 把权力关进制度的笼子里[N].新华每日电讯,2013-01-23.作者简介:杨方圆(1983—),女,东北师范大学政法学院博士生,研究方向为中国政府政治理论;杨弘(1966—),女,东北师范大学政法学院教授、博士生导师,研究方向为政治学。

责任编辑:宋协娜