

“依法治国”理念的形成考释

郑延谱

(北京师范大学法学院,北京 100875)

2014年10月23日,中国共产党第十八届四中全会通过了全会公报,再次明确,要全面推进依法治国;同日,还通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,“依法治国”被提升到前所未有的高度。然而,何谓依法治国?其基本要求是什么?依法治国的概念是何时形成的?何时成为一项国家治理的基本方略的?对于这些问题,学术界还是众说纷纭,莫衷一是。而在实践的意义上,理清依法治国理念的来龙去脉,考察其涵义、地位、要求的演变过程,对于实现依法治国,建设社会主义法治国家具有重要的理论指导意义。

一、概念源流

(一)最早提出者是谁?

对于依法治国的概念何时提出,学术界存在不同看法。不少人认为,在1979年12月以前,中央文件和领导人都没有过“依法治国”的提法,是李步云教授当年的一篇文章,发出了依法治国的第一声呼喊^①。从现有文献资料来看,这种看法并不准确。最早直接使用依法治国一词的,应当是被誉为社会主义法制奠基人之一的彭真。具体过程如下:1978年12月,党的十一届三中全会在北京召开,全会公报首次提出:为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”依法治国的社会主义法治理念显露端倪。不过,全会公报中并未出现“依法治国”的字

眼。1979年9月1日,彭真在中央党校作《关于社会主义法制的几个问题》的讲话,在该讲话中,彭真提出:“现在要依法办事,依法治国,你是领导,不懂法怎么行?”该讲话刊登在《红旗》杂志1979年第11期^②。在彭真于中央党校发表关于法制建设的讲话三个月后,《光明日报》于1979年12月2日发表了李步云、王德祥和陈春龙合作撰写的《要实行社会主义法治》一文。据说,该文原题目为《论依法治国》^③。显然,无论该文原题目是否是《论依法治国》,从时间上看,都不影响依法治国这一词语是由彭真首先提出的结论。

(二)是如何推广的?

目前学术界对“依法治国”这一概念是如何推广的语焉不详,更多谈论的是从1979年末展开的关于法治与人治的大讨论。实际上,“依法治国”这一概念正是在这场大讨论中潜移默化、逐渐推广的。最初,学者们使用的是“以法治国”的概念。1980年,方立发表文章《加强社会主义法制,以法治国》^④,1981年,王强华发表论文《试论以法治国》^⑤。“以法治国”与“依法治国”二者只有一字之差,且基本含义相同,可以等同看待。当然,仔细品味,二者给人的感受还是略有不同,前者似乎更强调法的工具性,而后者则突出了法的准据性,因此,后者更符合法治社会的需求。这恐怕是“依法治国”最终取代“以法治国”的原因。1982年,李步云发表论文《法治概念的科学性》,明确提出了“依法

[收稿日期] 2015-02-18

- ① 王逸吟、殷泓:《党领导人民治理国家的基本方略》,《光明日报》,2014年10月17日,第1版。
- ② 万其刚、雷晓霞、田保中、张楠:《依法治国方略提出过程的回顾》,《当代中国史研究》,1999年第5-6期。
- ③ 王逸吟、殷泓:《党领导人民治理国家的基本方略》,《光明日报》,2014年10月17日,第1版。
- ④ 方立:《加强社会主义法制,以法治国》,《实事求是》,1980年第8期。
- ⑤ 王强华:《试论以法治国》,《法学杂志》,1981年第3期。

治国”的概念,但仍然将其与“以法治国”等而视之^①。1983年,吴澄发表论文《新宪法与“以法治国”——再论法治还是人治问题讨论的重大现实意义》,使用的仍然是“以法治国”而不是“依法治国”一词^②。1985年,舒炳麟发表论文《论邓小平法制思想的核心——依法治国》,将邓小平在不同时期、不同场合关于社会主义法制建设的讲话宗旨概括为“依法治国”^③。这是依法治国概念第一次在学术论文的标题中出现。此后的11年里,以法治国与依法治国两个概念一直不温不火地并用,直到1996年依法治国被定位为治国方略,这种局面才被打破。

在学术界探讨依法治国问题的同时,实务部门也在探索法制建设的道路,并尝试使用依法治国一词。1985年6月,中央宣传部、司法部发布《关于向全体公民普及法律常识的五年规划》。中共中央、国务院在转发该规划的通知中要求“在全体人民中树立各种遵纪守法的榜样,创造依法治国、依法办事的良好气氛。”这是依法治国概念第一次在中央文件中出现。此后,与依法治国呼应的依法治省、依法治市、依法治环境等依法治理概念纷纷出现。

(三)概念的普及

关于依法治国这一概念何时迅速普及,目前学术界也缺乏交待。从时间上看,这一概念迅速普及应当是在1997年,在学术界表现为在标题中有“依法治国”字样的研究成果急剧增加。据中国知网统计,1995年,公开发表的标题包含依法治国字样的学术论文仅有4篇,1996年增加到92篇,1997年急剧增加到242篇,此后增长速度更为迅猛。与此同时,在日常工作和生活中,依法治国这一概念的使用频率也同步增长。从“依法治国”在学术界和日常工作生活中的使用频率可以得出结论:在1996年以后,依法治国一词迅速普及,成为一个为公众熟知的固定用语。

二、作为治国方略的发展过程

依法治国在何时被确定为治国方略?它经历

了一个怎样的发展过程?对此问题也有不同看法。笔者认为,从现有文献资料来看,依法治国作为一项治国基本方略,其提出和最终形成是一个循序渐进的过程,经历了从“以法治国”到“依法治国”,从“重要方针”到“基本方略”,从“党的主张”到“法律”的发展变化过程,并在实践中不断落实和全面推进,被确定为治国方略的时间则应当是1996年。

(一)从“以法治国”到“依法治国”

1994年12月9日,江泽民在中共中央举办的法律知识讲座上发表讲话,指出要“以法治国”。这是依法治国朝着治国方略方向发展的萌芽,此前关于这一命题还停留在理论探讨和局部实践阶段。

1996年2月8日,中共中央再次举办法律知识讲座,中国社科院法学所研究员王家福作了题为《关于依法治国、建设社会主义法制国家的理论和实践问题》的讲座,对依法治国的内涵进行了全面阐述^④。江泽民在讲座最后发表讲话指出:“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针。”^⑤通过该讲座和江泽民的讲话,“依法治国”这一用语正式取代了“以法治国”,这表明,将依法治国确定为治国基本方略的理论准备已经基本成熟,而江泽民的讲话,则是国家领导人第一次将依法治国定位为党和政府管理国家和社会事务的方针。

(二)从“重要方针”到“基本方略”,从“党的主张”、“政府目标”到“宪法规定”

1996年3月,八届全国人大四次会议通过了《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,明确提出了要“依法治国,建设社会主义法治国家”。在这次会议上,依法治国再次被定位为“一条十分重要的方针”。

1997年9月,江泽民在中共十五大报告中再次强调要“依法治国,建设社会主义法治国家”,并

① 李步云:《法治概念的科学性》,《法学研究》,1982年第1期。

② 吴澄:《新宪法与“以法治国”——再论法治还是人治问题讨论的重大现实意义》,《法学杂志》,1983年第3期。

③ 舒炳麟:《论邓小平法制思想的核心——依法治国》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》,1985年第2期。

④ 王家福:《依法治国的科学含义》,《人大工作通讯》,1996年第8期。

⑤ 《江泽民文选》,第1卷,北京:人民出版社,2006年版,第511页。

将依法治国确定为“党领导人民治理国家的基本方略”^①。这标志着“依法治国”正式成为治国基本方略。

1998年3月,九届全国人大一次会议批准的《政府工作报告》提出了依法治国,建设社会主义法治国家的目标和任务^②。

1999年3月,九届全国人大二次会议对宪法进行了修改,依法治国,建设社会主义法治国家被写进宪法^③。同时,田纪云在《关于中华人民共和国宪法修正案(草案)的说明》中明确指出:“将‘依法治国,建设社会主义法治国家’写进宪法”,是为了“坚持依法治国的基本方略”^④。这样,九届全国人大二次会议不但再次将“依法治国”定位为治国基本方略,而且赋予了这一治国基本方略最高级别的法律效力。

(三)从确立到全面落实和推进

20世纪末,依法治国作为一项治国基本方略,在我国实现了从党到政府再到宪法的全面确立。进入21世纪后,依法治国基本方略则进入全面落实和推进阶段。具体表现在以下六个方面:

1. 2002年11月,党的十六大明确提出,全面建设小康社会的目标之一是:“依法治国基本方略得到全面落实”^⑤。这就清楚地表明,全面落实依法治国是此后党领导人民的奋斗目标之一。

2. 2004年9月,胡锦涛在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上讲话指出:要“更

好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一于社会主义民主政治建设的实践,统一于社会主义现代化建设的全过程”^⑥,将依法治国与坚持党的领导和人民当家作主联系在一起,为全面落实依法治国基本方略指出了方向。

3. 2007年10月,党的十七大肯定了过去五年依法治国基本方略得到了切实贯彻,同时指出,为了实现全面建设小康社会奋斗目标,还必须继续深入、全面落实依法治国基本方略^⑦。

4. 2012年11月,胡锦涛在党的十八大报告中提出,要在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上努力实现新的要求,其中包括“全面推进依法治国”,使“依法治国基本方略全面落实”^⑧。在这次会议上,首次提出了“全面推进依法治国”的口号。

5. 2013年11月12日,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,重申要“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革”,要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”^⑨。

6. 2014年10月,党的十八届四中全会召开,这是我党历史上第一次以全会形式专门研究推进依法治国的问题。这次会议的公报对全面推进依法治国的必要性,必须贯彻的精神、必须遵循的指导思想,全面推进依法治国的总目标、任务,党的领导在依法治国中的地位,以及如何在具体司法工作

① 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《求是》,1997年第18期。

② 李鹏:《政府工作报告——1998年3月5日在第九届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国国务院公报》,1998年第8期。

③ 1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第13条规定:“宪法第五条增加一款,作为第一款,规定:‘中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。’”

④ 田纪云:《关于中华人民共和国宪法修正案(草案)的说明——1999年3月9日在第九届全国人民代表大会第二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》,1999年第2期。

⑤ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《求是》,2002年第22期。

⑥ 胡锦涛:《在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话》,《中国人大》,2004年第18期。

⑦ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《求是》,2007年第21期。

⑧ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《求是》,2012年第22期。

⑨ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《党建》,2013年第12期。

中落实依法治国等问题进行了全面阐述^①。同时,在大会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,还对实现依法治国的总目标必须坚持的原则作了明确阐述,并就如何全面推进依法治国进行了总的部署^②。

基于上述文献考察,笔者认为,“依法治国”在1996年已经被确定为治国方略,因为在这一年,党和国家已经将依法治国定位为党和政府管理国家和社会事务的重要方针,而“管理国家的方针”和“治理国家的方略”在具体内容上并无明显区别,只不过后者叙事显得更为宏大。至于1997年,则应当认定为是依法治国被正式冠以治国“基本方略”之名的年份。1997年之后,是努力落实和推进这一治国基本方略的时期,2014年则可以视为全面推进依法治国基本方略的元年。

三、涵义及要求

关于依法治国的涵义,学术上存在不同看法,党和政府领导人及文件中也有不同表述。最早的观点认为所谓依法治国(以法治国),就是依(以)人民意志治国^③。此后依法治国的涵义不断深化,有学者将其界定为:“所谓依法治国,就是指依照体现人民意志,反映社会发展规律的法律来治理国家,而不是依个人意志办事,按领导人指示管理国家。”^④1997年9月,在党的十五大报告中,“依法治国”的涵义被界定为:“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

在探索依法治国涵义的同时,学术界以及党和政府也在总结依法治国的要求。早期,学者们只是认为依法治国离不开党的领导,同时也指出,依法治国还要求党在宪法和法律范围内活动^⑥。在党的十六大报告中,江泽民也明确指出:“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证”^⑦。此后,党对依法治国的要求的认识逐渐全面和深化。2004年,胡锦涛在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话中指出:“依法治国首先要依宪治国。”^⑧2007年,在党的第十七次全国代表大会的报告中,依法治国的要求被进一步细化为:坚持科学立法、民主立法,加强宪法和法律实施,推进依法行政,深化司法体制改革,形成自觉学法守法用法的社会氛围,尊重和保障人权,各级党组织和全体党员自觉在宪法和法律范围内活动^⑨。在党的十八届四中全会上,依法治国的要求则被概括为坚持五条原则,即坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发^⑩。

总之,从现有文献资料来看,依法治国的涵义的确,经历了一个由简单到复杂,由形式到形式与实质相结合,由学术界定到中央文件正式界定的过程。而依法治国的要求的确定,则经历了一个由简单强调党的领导,到基于依法治国的内在要求和中国的实际情况全方位加以明确的过程。

(责任编辑 蒋重跃 责任校对 蒋重跃 侯珂)

① 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》,《共产党人》,2014年第20期。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》,2014年10月29日,第1版。

③ 王强华:《试论以法治国》,《法学杂志》,1981年第3期。

④ 王家福:《依法治国的科学含义》,《人大工作通讯》,1996年第8期。

⑤ 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《求是》,1997年第18期。

⑥ 张正德:《论党的领导与依法治国》,《现代法学》,1991年第1期。

⑦ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《求是》,2002年第22期。

⑧ 胡锦涛:《在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话》,《中国人大》,2004年第18期。

⑨ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《求是》,2007年第21期。

⑩ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》,2014年10月29日,第1版。