

学习“十八届三中全会”精神

# 法治国家建设的新起点

程乃胜

(南京审计学院 法学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**党的十八届三中全会对我国未来十年乃至更长时期的改革作出了全面的战略部署。会议发表的公报和通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》大篇幅阐述了法治国家建设的方略、目标和举措,在深度和广度上前所未有,是我国法治国家建设的新起点。

**[关键词]**十八届三中全会;法治国家建设;经济基础建设;市民社会;监督机制;国家治理

**[中图分类号]**D90 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)01-0003-08

2013年11月9日至12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议(以下简称“全会”)在北京召开,全会发表了《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》<sup>[1]</sup>(以下简称《公报》),通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》<sup>[2]</sup>(以下简称《决定》),对我国未来十年乃至更长时期的改革作出了全面的战略部署。《公报》和《决定》大篇幅阐述了法治国家建设的方略、目标和举措,在深度和广度上前所未有。

## 一、从法制到法治

法制是运用法律治理国家的方式,是阶级社会特有的社会现象。自人类进入阶级社会以来,统治阶级运用道德、法律和宗教戒条三大规范体系治理国家。在许多宗教未能占据统治地位的国家中,统治者治国主要运用道德和法律两大工具,只有在极少数极端的情况下,统治者才会不使用法律工具。“尽管存在着与主张行为受法律控制、社会生活受调整的观念相反的意见,但对历史的研究似乎可以表明,有序生活方式要比杂乱生活方式占优势。在正常情形下,传统、习惯、业经确立的惯例、文化模式、社会规范和法律规范,都有助于将集体生活发展趋势控制在合理趋势的范围内。古罗马人用只要有社会就会有法律这样一句格言概括了社会现实的这个方面。”<sup>[3]</sup>

中华文明是人类历史上发育最成熟的文明之一,法律文明作为中华文明的重要组成部分达到了很高的程度。自新中国成立到1956年,我国重视法制建设,其中典型的标志是《土地法》、《婚姻法》和1954年宪法的制定。但1956年以后的20多年里,法律虚无主义盛行,在中国历史上出现了一段罕见的法律空白期。1978年12月召开的党的十一届三中全会拨乱反正,重新启动了法制建设的历史进程。邓小平在十一届三中全会前的中央工作会议上说:“为了保障人民民主,必须加强法制。……应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,……并且加强检察机关和司法机关,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”<sup>[4]146-147</sup>从那以后,中国在进行大规模的经济建设的同时也开始了大规模的法制建设,但在1996年前,这种法制建设主要是把法律当成治国的工具,其落脚点在于维护社会秩序。“为了保证安定团结,建议国家机关通过适当的法律法令,规定罢

**[收稿日期]**2013-12-18

**[基金项目]**江苏省社会科学规划重点项目(11FXA003)

**[作者简介]**程乃胜(1963—),男,安徽庐江人,南京审计学院法学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为宪法理论。

工罢课事前要经过调处;游行示威事前要经过允许,指定时间地点;禁止不同单位之间、不同地区之间的串连;禁止非法组织的活动和非法刊物的印行。”<sup>[4]371</sup>作为从法律虚无主义到法制建设的过渡,这种运动式的法制建设无可厚非。在商品经济制度还没有成为国家基本经济制度的情况下,法律也只能是治国的工具。

十一届三中全会决定把党和国家的工作重点转移到经济建设上来,以经济建设为中心,发展生产力,“讲社会主义,首先就要使生产力发展,这是最主要的”<sup>[4]314</sup>。如何发展生产力,除了搞以商品为基础的市场经济外,别无其他办法。“市场经济,在封建社会时期就有了萌芽。社会主义也可以搞市场经济。”<sup>[4]236</sup>所以从1979年开始,具有市场主体属性的我国非公有制经济成分开始发展,到1987年中共“十三大”召开,我国的非公有制经济成分得到了快速增长,1988年第七届全国人民代表大会第一次会议对我国1982年宪法进行了第一次修正,《宪法第一修正案》规定:“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。”这是继1954年宪法后,再一次在我国宪法中确立了非公有制经济的合法地位,这也表明,短短的十年,商品经济在我国社会得到了迅速的恢复。邓小平“南巡”讲话后,1992年10月召开的中共“十四大”明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。随后,1993年召开的第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法第七修正案》将1982年宪法第十五条规定的“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济”修改为“国家实行社会主义市场经济”,这表明我国的基本经济制度开始转向商品经济。而“商品是天生的平等派”<sup>[5]</sup>,这种在“流通中发展起来的交换价值过程,不但尊重自由平等,而且自由平等是它的产物,它是自由和平等的现实基础”<sup>[6]</sup>。商品经济的发展,必然产生法权要求,即要求将法制升级,从单纯的政府对秩序的维护到对一切人的权利的保护和尊重,法治的诉求由此产生。

1996年2月9日,《人民日报》发表了《依法治国,建设社会主义法治国家》的评论员文章,依法治国正式成为我党的治国方略。1999年3月,第九届全国人民代表大会第二次会议修订了《中华人民共和国宪法》,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,依法治国成为国家治理的方略,法治成为我国宪法的基本原则。

从1999年到2012年,我国加快了社会主义法律体系建设,在中国共产党的正确领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,我国的立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。2011年3月10日上午,全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议第二次全体会议上庄重宣布“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依”<sup>[7]</sup>。

而2013年11月十八届三中全会发表的《公报》在26段文字中用了三段(第17—19段)阐述法治国家建设问题,会议通过的《决定》在16个部分、60条中用了三个部分共11条(第27—37条)阐述了我党进行法治国家建设的新举措,分量之重、篇幅之大,前所未有。

作为治国的方略,法治意味着法律不仅仅是治国的工具,它还以保障公民的权利为第一要务。因为民主国家崇奉的是人民主权原则,我国《宪法》第二条也确认了这一原则。按照人民主权原则,政府是按照人民的意愿、接受人民的委托来治理国家的,人民对政府的授权委托书就是人民制定的法律,人民通过几年一次的选举来检验对政府的授权,政府存在的唯一目的就是保障人民的权利。所以,在我国,治国理念从法制到法治是个巨大的历史进步。全会在推进法治国家建设上向前迈出一大步。

## 二、加强法治国家的经济基础建设

法治国家的重要方面——法治意识和法律制度虽然具有相对独立性,但它们离不开商品经济基

础的建设。自然经济占支配地位的封建社会,只能产生专制,不会产生法治。而商品经济社会则恰恰相反,它必然会产生人们的法权要求。马克思在《资本论》中说:“商品不能自己到市场中去,不能自己去交换。因此我们必须寻找它的监护人,商品所有者”,“为了使这些物作为商品彼此发生关系,因此一方只有通过双方共同一致的意志行为,才能让渡自己的商品,占有别人的商品”<sup>[8]</sup><sup>102</sup>。也就是说,商品作为等价交换的劳动产品,要想完成交换,交换主体的地位必须平等;在交换过程中,交换主体的意志必须自由。商品经济社会是由无数个商品交换构成的,无数个交换形成无数个主体平等和无数个主体的意志自由,所以马克思说“商品是天生的平等派”<sup>[8]</sup><sup>102</sup>。商品经济必然产生主体的法权要求。“商品经济的必然的法的表现是以权利本位为基点的权利与义务的有机统一。”<sup>[9]</sup>

我国社会之所以出现了“从法制到法治”的巨大的观念变化,一个十分重要的原因是改革开放后我国开始出现了商品经济,随着改革的深化,商品经济在我国得到迅猛的发展。1988年我国首次以修改宪法的方式确认了商品经济主体——非公有制经济的合法地位。《宪法第一修正案》规定:“宪法第十一条增加规定:‘国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。’”1993年修宪明确了“国家实行社会主义市场经济”,市场经济是以市场配置生产要素的商品经济,这次宪法修正对法治国家的经济基础建设具有决定意义,所以1996年“依法治国”成为我们党的新的治国方略是上层建筑对市场经济基础构建的合乎逻辑的反应。到1999年我国公有制经济和非公有制经济均成为商品经济主体,因而当年再次修宪时,以《宪法第十六修正案》对宪法第十一条进行再修正,将“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益”,“国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济”,“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理”修改为“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分”,“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理”,实际是将非公有制经济置于与公有制经济的主体平等地位。《宪法第十三修正案》更是将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”写入了宪法,使得法治原则成为我国宪法的基本原则。

1999年以来,我国社会主义市场经济体制建设成效斐然,到2010年,我国已经成为世界第二大经济体。在这样的背景下,我国必须深化社会主义市场经济建设,为国家的长远发展、人民物质文化生活的极大丰富服务,为法治国家建设提供完备的经济基础。因此,中共十八届三中全会确定的社会主义市场经济建设的目标、任务明确、清晰,就是“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展”<sup>[1]</sup>,与这样完全的市场经济体系相匹配的法治国家建设的任务和目标“是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,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”<sup>[1]</sup>。

### 三、进一步推进法治国家建设

全会通过的《公报》和《决定》是进一步推进法治国家建设的纲领性文件,在诸多方面提出了法治国家建设的新任务,具有里程碑的意义,在党的重要历史文献中创造了最多的关于法治国家建设的“第一次”,众多的“第一次”昭示着中共十八届三中全会是建设法治国家的新起点。

#### (一) 第一次明确提出要推动人民代表大会制度与时俱进

十八届三中全会自十一届三中全会以来第一次提出要“推进人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用”<sup>[2]</sup>。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是我国实现人民民主的基本形式,是人民主权原则的具体制度体现,是坚持人民主体地位的宪法规定性。自第二次国内革命战争时期在革命根据地建立苏维埃制度以来,人民代表大会制度在我国已有 80 多年的历史<sup>[10]</sup>,从 1954 年第一届全国人大第一次全体会议算起也有近 60 年的历史。60 年来我国的人民代表大会制度经历了艰难曲折,“文革”中更是受到了严重的破坏,十一届三中全会后走上了正轨,成为我国人民当家作主的基本形式。1979 年,我国开始在地方各级人大设立常委会,形成了从中央到地方的完备的人民代表大会体系。各级人民代表大会的代表由人民选举产生,对人民负责、受人民监督,人民代表大会选举各级人民政府、人民法院、人民检察院,各级人民政府、人民法院、人民检察院对本级人民代表大会负责,受本级人民代表大会监督,人民代表大会制度得到了 1954 年以来的第一次完善。此后的几次修宪虽也涉及诸如县乡人大任期问题,但人民代表大会制度总体上没有变化。

概括地说,我国人民代表大会制度有许多需要完善的地方:第一,人民代表大会的生命在于人民代表必须代表人民,按照人民的意愿由人民选举产生,但目前我国人大代表选举中问题甚多<sup>[11]</sup>。一是县乡人大代表直选中代表候选人的提名不规范,对党派、性别、民族、界别等要求过多,不利于选民按照自己的意愿选举人民代表;二是上级对选举结果尊重不够,选举出来的省长、县长、乡长往往一个任期没有结束可能就调离了原选区;三是间接选举层次过多,导致全国人大代表中党政官员居多的情况出现,最奇怪的是大批下级政府的首长当选全国人大代表。由于我国行政机关实行的是下级服从上级制,因而从理论上讲,下级政府官员当选全国人大代表后不可能发挥监督国务院工作的作用。第二,人民法院、人民检察院对本级人民代表大会负责的机制不健全。当本级人民代表大会没有通过本级人民法院或人民检察院工作报告时,没有一个合理的解决办法,只能追究人民法院院长、人民检察院检察长了事,把人民法院、人民检察院对人大负责变成了人民法院院长、人民检察院检察长对人大负责。第三,全国人民代表大会每年开会最多不超过 15 天,但宪法赋予的职权多达十多项<sup>①</sup>,全国人民代表大会根本无法有效行使如此之多的国家权力,只好听命于全国人大常委会,而常委会组成人员不多且兼职或退居二线者众,因而全国人大常委会往往怠于行使权力,典型的如全国人大常委会对解释宪法、监督宪法实施的权力就行使得很不到位。

鉴于此,推进人民代表大会制度的与时俱进的确十分必要。

### (二) 第一次提出推进协商民主广泛多层制度化发展

全会认为:“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中。”<sup>[2]</sup>我国协商民主的形式是人民政协及恳谈会、听证会、社区议事会等,最重要和最有代表性的是人民政协。在我国社会主义民主政治中,协商民主是作为选举民主最重要形式的人民代表大会制度的重要补充,是我国社会主义政治民主的有机组成部分。

协商民主是 20 世纪 80 年代在西方兴起的一种新的民主理论,1980 年美国克莱蒙特大学政治学教授约瑟夫·比塞特最初在《协商民主:共和政府的多数原则》一文中提出这一概念。20 世纪 80 年代末期以后,协商民主问题引起了学界的广泛关注,“但对协商民主论述最深刻的还是哈贝马斯,他撰写的《交往行为理论》(包括第一卷与第二卷)以及 21 世纪我国翻译出版的《事实与规范之间》和《包容他者》,使协商民主建基在深厚的理论基础之上”<sup>[12]</sup>。作为一种政治理论,“协商民主既肯定公民积极参与政治生活,又尊重国家与社会间的界限,力图通过完善民主程序、扩大参与范围、强调自由平等的对话来消除冲突,保证公共理性和普遍利益的实现,以修正传统民主模式的缺陷与不足。它既启发了人们反思自由主义民主的存在与发展,也激发了人们寻求一种更完善替代的期待”<sup>[13]</sup>。概括

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国宪法》第六十二、六十三条。

地说,协商民主有三个特征:第一,协商民主理论的核心是公共协商,是在法律和理性前提下的公共审视,它追求的不是狭隘的个人或小集团利益,而是使协商者在公共理性的支配下寻求最大限度地满足所有公民的愿望。第二,建立在理性基础上的协商过程以追求真理为目标,通过妥协和理解达成一致。“不是通过任何可利用的劝说机制将自己的观点强加给别人,而是真诚地通过相互理解和妥协的过程达到一致。”<sup>[14]</sup>第三,公开性是协商民主的重要特征,通过公开保证人民的广泛参与。

尽管人民政协等协商民主制度在我国已经存在了64年,但在党的中央全会文件中明确协商民主仍是第一次。

### (三) 第一次提出要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设

法治社会是法治国家和法治政府建设的基础,如果没有法治的社会,我们无法想象会有真正的法治政府。《决定》提出“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”<sup>[2]</sup>。

近现代法治最先生成于欧洲,是欧洲中世纪中晚期开始形成的市民社会的法权要求。“从本质上讲,市民以经营商业为主。他们从买卖差价或借出与还回的资金差额中获取生计费。”<sup>[15]</sup>市民阶级是天生的商品经济主体,他们不是生活在农村,无法通过一般的生产来获取生活资料,他们必须依靠交换生存,所以“市民阶级本身就是商业复兴的产物,而最初‘商人’与‘市民’两个名词就是同义语。不过当它发展成为一个社会阶级时,市民阶级就变成一个具有高度特性的合法的阶级”<sup>[16]</sup><sup>47</sup>。那么什么是市民社会呢?“第一,它是社会的一部分,不同于国家且独立于国家。当它尚未达致独立于国家的程度时,论者便认为它理应变成那种状态。第二,它构成个人权利、特别是财产权利的基础。第三,市民社会是许多自主的经济单位或商业公司的集合体,这些单位与公司的行动独立于国家,并相互竞争。此外,市民社会还有一个特征,即政治共同体的观念。”<sup>[17]</sup><sup>53-54</sup>

市民社会具有鲜明的法治特征,这些特征决定着国家与法,决定着政治国家只能沿着法治的轨道前行。第一,市民社会以人的个体自由为第一诉求。所有的商业活动都必须建立在人的自由之上,这种自由不仅相对于国家来说是如此,相对于生产方式来说亦如是,如果人是土地的附着物,那么也就不可能有真正的人身自由。“没有自由,那就是说没有行动、营业和销售货物的权利,这是奴隶所不能享有的权利,没有自由,贸易就无法进行。他们要求自由,仅仅是由于获得自由以后的利益。”<sup>[16]</sup><sup>48</sup>第二,市民自治是市民社会的政治诉求。中世纪欧洲市民社会的形成与城市的兴起密切相关,“中世纪西欧作为工商业中心的城市,并不是从古代城市中现成地继承下来的,而是10至11世纪时由逃亡农奴重新组成的”<sup>[18]</sup>,“从中世纪的农奴产生了初期城市的城关市民”<sup>[19]</sup>。大约从11世纪开始,这些新形成的市民阶级“要求承认城市的权利与特权,这项要求从政治上来说是:那在封建世界几百年来有效的契约原则应扩充到非封建世界。平民也要求‘权利’与‘自由’来执行自己的司法、征税、铸币、市场管理等等”<sup>[20]</sup>。市民社会这些诉求的结果便是产生了城市自治,城市除了向领主缴纳一定的保护费之外,自主选举议会、市政厅,自主完成城市的立法和司法活动。第三,由于人的需求具有无限性,因此市民社会具有多元性。“市民社会的多元性还包括在每一领域内存在多重部分性自主的社团与机构;经济领域包含许多行业及工商业公司;宗教领域包含许多教会与教派;知识领域包含许多大学、独立报纸、杂志及广播公司;政治领域包括许多独立的政党。此外还存在许多独立而自愿的慈善性或市民性(civil)社团等。”<sup>[17]</sup><sup>55-56</sup>第四,市民社会是建立在契约基础上的社会组织。每天发生的无数个商品交换使得市民社会成为有机体,有机体的任何一个环节都不能缺少,而构建这个有机体的灵魂就是形成商品交换的契约,所以契约自由是市民社会的生命。要实现契约自由,就必须保证人的平等和交换主体的意志自由,必须制定和运用法律来规制和保护契约自由。

因此恩格斯在论及国家与市民社会关系时说:“决不是国家制约和决定市民社会,而是市民社会制约和决定国家。”<sup>[21]</sup>在法治的一体两面——公民权利保护和有限政府中,建立在市民社会基础上的

政府只能是有限政府。“由于市民社会的一个重要价值倾向就是保持其自身的独立和自治,防止国家对市民社会独立性的侵犯和干预,因此,近代政治国家必然是有限国家,政府是有限政府。”<sup>[22]</sup>

由于我国社会的商品经济长期不发达,在国家治理结构的三要素国家、社会、公民中缺失社会这一重要环节,因此极易造成国家与公民的对立。经过三十多年的改革开放,我国的商品经济得到了较为充分的发展,具备了生成市民社会的基本条件,因而国家应在建设法治政府的同时花大力气进行法治社会建设,使社会在国家治理结构中发挥国家所不能发挥的作用,使法治社会和法治政府成为法治国家建设两翼,最终实现建设法治国家的目标。全会此次提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”具有重要意义。

#### (四) 第一次提出要进一步健全宪法实施监督机制和程序

《决定》指出:“维护宪法法律权威。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法,具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。坚持法律面前人人平等,任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。”<sup>[2]</sup>

宪法是国家的根本法,是一国“不说话的国王”。宪法是法治国家建设的核心,衡量一国的法治建设水平主要看这个国家宪法的优劣和宪法的实施状况。世界各法治国家均有良好的宪法实施监督机制,主要有立法型、司法型和专门机构监督三种形式。我国 1982 年宪法将宪法实施监督权赋予全国人大和全国人大常委会,但三十多年来对宪法的实施监督机制一直未能真正有效地形成,所以宪法的最高法属性经常受到挑战。

我们认为,在强力推进法治国家建设的当下,确保宪法的最高法地位比宪法本身更重要。要在坚持人民代表大会制度的前提下探究完善我国的宪法实施监督机制,但不能思想僵化,必须在人民代表大会制度完善中构建有效的宪法监督机制。

#### (五) 第一次提出普遍建立法律顾问制度

全会要求“普遍建立法律顾问制度,来完善规范性文件、重大决策合法性审查机制”<sup>[2]</sup>。尽管全会没有说明在哪些机构或部门建立法律顾问制度,但从《决定》的完善规范性文件、重大决策审查机制的要求来看,法律顾问制度应涵盖执政党、人民代表大会、政府、国有企事业单位等组织、机关和单位。

世界上很多国家和地区都建有自己的法律顾问制度。典型的如美国,司法部长是总统的首席法律顾问,司法部还聘请大量的律师处理联邦政府的法律事务,每个政府部门都有自己的法律顾问办公室。我国的香港特别行政区政府设有律政司,律政司长既是行政会议成员又是行政长官的首席法律顾问,整个律政司实际上就是一个大的律师事务所。

由于市场经济建设的需要,自 20 世纪 80 年代开始,我国企业基本建立了以聘请社会律师为主、建设自有法律顾问机构为辅的企业法律顾问制度。企业法律顾问制度的普遍建立,对企业的依法合规经营、对企业权利的保护都起到了至关重要的作用。现在没有一家好的企业会忽视法律顾问工作。

20 世纪 90 年代中期开始,随着法治国家建设理念的提出,我国一些地方政府和地方政府部门开始建立法律顾问制度,有的政府机关还内设有政府律师,但总体上说,形式意义大于实际意义,政府和政府部门主要负责人在制定规范性文件或重大决策时很少真正先征求法律顾问意见,绝大部分地方政府部门的法律顾问仅仅是应上级要求而设立,有的地方政府甚至几年都不和自己聘请的法律顾问联系一次。

普遍建立法律顾问制度说到底是要保证国家的各项决策和对决策的执行完全在法律的轨道上。

#### (六) 第一次提出要改革司法管理体制

全会提出要“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施”<sup>[2]</sup>。

改革司法管理体制涉及两方面的内容,一是“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”,二是“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”,这两者都涉及对现行司法制度的改变,宪法相关内容都将要做适当修改。

目前我国的检察院是既对上级人民检察院负责又对本级人大负责,但关乎司法根本的法院管理制度是法院只对本级人大负责,上级法院与下级法院的关系是业务上的指导和监督关系。因此,对司法权行使有决定意义的人、财、物全部掌握在地方手里,形成了地方对司法权的强力干预,严重损害了司法的权威和破坏了司法的统一,最终侵害人权,破坏了法治。

探索行政区划与司法区域的适当分离还是为了防止地方权力对司法的干预。世界上很多国家的行政区划与司法区域并不一致,我国在民国时期也是这样。面对愈演愈烈的地方权力对司法的干预,将两者适当分离不失为一种好的制度设计。这同样涉及宪法的修改。

#### (七) 第一次宣布要改革审判委员会制度

全会提出要“改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位,规范上下级法院审级监督关系”<sup>[2]</sup>。结合《决定》第32条提出的“建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度,健全法官、检察官、人民警察职业保障制度”,构成了中国特色的司法独立制度。

司法独立有两大前提:一是法官独立,二是审判独立。在我国当下法官独立制度设计难度更大,所以《决定》第32条设计了过渡办法。但全会对改革审判委员会制度的规定实际上确立了审判独立,这在我国司法制度史上具有里程碑的意义,因为长期以来,我国主审法官并不能真正决定案件的审理结果,法官、合议庭是案件审理的前台,起决定作用的是后台的审判委员会。几乎所有的重要、复杂案件都由审判委员会决定,造成了我国司法审判的怪现状,主审的不能决定,决定的是集体,出现冤假错案无人负责也无法问责。责任的缺失使得我国的审判质量总体不高,公民权利的保障难以到位。

#### (八) 第一次提出要严格实行非法证据排除规则

全会提出要实行非法证据排除规则,“严禁刑讯逼供、体罚虐待”<sup>[2]</sup>。刑讯逼供、体罚虐待是封建司法制度的典型表现,是有罪推定的刑事司法领域的表现,也是我国司法的顽症和人权保障制度的难题。

2010年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》,第一次对非法证据排除规则作出了规定,2012年刑事诉讼法修改,将非法证据排除制度上升为法律规定,但司法领域的非法证据排除状况并不理想,需要重拳治理。十八届三中全会将非法证据排除写入全会文件表明我们党坚决保障人权、实行依法治国的决心。

#### (九) 第一次提出废止劳动教养制度

劳动教养制度是我国国家制度中饱受诟病的制度,是不通过司法审判长时间剥夺公民人身自由的制度,是属于“恶法”层面的制度,是与法治国家建设背道而驰的法律制度,所以十八届三中全会宣布“废止劳动教养制度,完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律,健全社区矫正制度”<sup>[2]</sup>是顺应法理、合民意的英明决策。

#### (十) 第一次提出要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度

《决定》提出:“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。”<sup>[2]</sup>

法治国家政府权力法定,这是人民主权的必然要求。按照人民主权学说,所有的国家机关都根据人民的委托行使国家公权力,国家的宪法和法律就是人民给国家机关的授权委托书,国家机关及其工作人员不能超越宪法和法律行使权力。权力法定是推行权力清单制度的法理依据。推行权力清单可

以使得权力在阳光下行使,体现“有限政府”,更好地保护公民的权利。

党的十八届三中全会是继党的十一届三中全会以后将对我国法治国家建设产生产生极其深远影响的一次中央全会,全会在法治国家建设方面的诸多“第一次”规定表明我们党的建设法治国家的坚强决心和勇气。

#### 参考文献:

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [3] 博登海默 E. 法理学—法哲学及其方法[M]. 邓正来,姬敬武,译. 北京:华夏出版社,1987.
- [4] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [5] 马克思. 资本论:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2004.
- [6] 马克思恩格斯全集:第46卷上[M]. 北京:人民出版社,1964.
- [7] 十一届人大四次会议举行全体会议 吴邦国作报告[EB/OL]. (2011-03-10)[2013712-08]. [http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1821675.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1821675.htm).
- [8] 马克思恩格斯全集:第23卷[M]. 北京:人民出版社,1964.
- [9] 公丕祥. 法的价值与社会主体的权利观念[J]. 中国法学,1988(1):9-16.
- [10] 张希坡,韩延龙. 中国革命法制史[M]. 北京:中国社会科学出版社,1987.
- [11] 蔡定剑. 中国选举状况的报告[M]. 北京:法律出版社,2002.
- [12] 李龙. 论协商民主——从哈贝马斯的“商谈论”说起[J]. 中国法学,2007(1):31-36.
- [13] 陈家刚. 协商民主与政治协商[J]. 学习与探索,2007(2):85-91.
- [14] 瓦拉德兹 J M. 协商民主[J]. 何莉,编译. 马克思主义与现实,2004(3):35-43.
- [15] 布洛赫 M. 封建社会:下卷[M]. 李增洪,侯树栋,张绪山,译. 北京:商务印书馆,2004.
- [16] 皮朗 H. 中世纪欧洲经济社会史[M]. 乐文,译. 上海:上海人民出版社,2001.
- [17] 邓正来,亚历山大 J. 国家与市民社会——一种社会理论研究路径[M]. 增订版. 上海:上海人民出版社,2006.
- [18] 刘明翰. 世界史——中世纪史[M]. 北京:人民出版社,1986.
- [19] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1964.
- [20] 汤普逊. 中世纪经济社会史:下册[M]. 耿淡如,译. 北京:商务印书馆,1997.
- [21] 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1964.
- [22] 基佐. 欧洲文明史[M]. 程洪逵,沅芷,译. 北京:商务印书馆,1998.

[责任编辑:黄 燕]

## The New Start of the Construction of a Country under the Rule of Law

CHENG Naisheng

**Abstract:** The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party has made a comprehensive strategic disposition for the reform of the next ten years and even longer period in our country. The Communiqué of the Third Plenum of the 18th Central Committee of the CPC and The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms of CPC Central Committee elaborate the strategies, objectives and measures on the construction of a country under the rule of law with a long piece of writing, which is unprecedented both in depth and width. It is a new start of the construction of a country under the rule of law in our country.

**Key Words:** The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party; the construction of a country under the rule of law; the construction of economic infrastructure; civil society; supervision mechanism; national governance