

# 改革开放以来中国法治建设探索的三个阶段

吴传毅

(湖南行政学院, 湖南 长沙 410006)

**【摘要】** 改革开放以来中国法治建设不是自发形成的, 而是中国共产党人对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律深化认识的结果。改革开放以来中国法治建设大体可以分为三个阶段: 第一阶段: 1978年十一届三中全会总结“文革”教训, 反思“文革”, 重新认识到社会主义法治建设的重要性; 第二阶段: 1992年党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革目标, 中国法治建设进入了快车道; 第三阶段: 跨越“中等收入陷阱”, 实现经济和现代化腾飞, 必须全面推进依法治国。

**【关键词】** 改革开放; 中国法治建设; 三阶段

**【中图分类号】** D921

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-9314(2016)04-0077-05

**DOI:**10.14063/j.cnki.1008-9314.2016.04.015

中国人对法治追求的梦想已经有了一个多世纪, 但真正取得巨大成就是新中国成立后的改革开放时期。中国法治建设不同于西方法治建设。西方法治建设是自发形成的, 有着几百年的历史。改革开放以来中国法治建设不是自发形成的, 而是中国共产党人对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律深化认识的结果。改革开放以来中国法治建设大体可以分为三个阶段。分清这三个阶段法治建设的时代背景、主要内容以及着力点, 不仅具有史学价值, 更具有重要的实践指导意义。

## 第一阶段: 1978年十一届三中全会总结“文革”教训, 反思“文革”, 重新认识到社会主义法治建设的重要性

中国共产党第十一届中央委员会第六次全体会议一致通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决

议》(以下简称《决议》)。《决议》指出: “‘文化大革命’是一场由领导者错误发动, 被反革命集团利用, 给党、国家和各族人民带来严重灾难的内乱。”“文革”结束后, 中国共产党人深刻总结历史教训, 重新认识到国家政治生活需要法治, 于是开启了改革开放以来法治建设的征程。

### 1. 民主必须在法治轨道上运行

“文化大革命”既是一场群众运动, 也是一场政治运动。这场政治运动由于事先没有设定法治轨道, 最终背离了领导人发动“文革”的宗旨。十一届三中全会是我党历史上拨乱反正的大会。全会《决议》指出, “为了保障人民民主, 必须加强社会主义法制, 使民主制度化、法律化”。与此同时, 学术界对民主与法制的关系展开了深刻讨论, 并取得共识。认为, 社会主义民主与法制相互依存, 相互渗透, 相互促进, 相互保障, 共同为社会主义事业服务。在社会主义制度下, 没有无民主的法制, 也没有无法制的民

**【收稿日期】** 2016-06-10

**【基金项目】** 湖南省哲学社会科学基金党的创新理论研究专项资助委托课题“以‘四个全面’推进法治社会建设的基本路径研究”(15ZXB04); 湖南省哲学社会科学基金重大委托课题“推进法治湖南建设路径创新研究”(14WTA39)

**【作者简介】** 吴传毅, 湖南行政学院副院长, 教授, 主要从事法学及政治学研究。

主。离开民主的法制往往导致个人专制，离开法制的民主往往会导致无政府主义甚至出现动乱。这是对“文革”教训的深刻总结。就法制对民主的作用，学术界认为，社会主义法制是社会主义民主政治建设的体现和保障：一是社会主义法制体现和保障人民当家做主的事实和公民权利的范围。我国宪法和有关法律关于国体的规定、关于政体的规定、关于公民权利与义务的规定都是对上述事实的确认与保障；二是社会主义法制体现和保障公民行使民主权利的原则、程序和方法。如民主原则中的少数服从多数、程序民主等都是通过法律加以确认和保障的。我国宪法规定了公民在行使自由和权利的节制原则，即不得损害国家利益、社会利益、集体利益，不得损害其他公民合法的自由和权利。我国宪法和有关法律还对民主的程序和方法做出了明确规定；三是社会主义法制通过对违法犯罪行为的制裁，体现和保障社会主义民主。缘于此，我国1979年的刑法用专章规定了“侵犯公民人身权利”、“民主权利罪”，并规定了具体的罚则。

## 2. 治国理政的人治方式有种种危害

当时学界通过对“文革”深刻反思，认识到治国理政的人治方式有深刻弊端：一是人治并不能使社会长治久安。历史反复证明：靠国家最高统治者个人的贤明、聪慧，可能使国家获得一时的安定和繁荣，甚至出现短暂的太平盛世，而一旦人们顶礼膜拜的个人偶像变得暴戾愚痴时，国家的安定和繁荣就会成为泡影，随之而来的是动乱和衰落。我国封建社会由乱而治、由治而乱的历史循环怪圈也证明了这一点；二是人治排斥法治，使法律处于附庸地位。封建帝王在实行人治时，往往兼而使用礼治、德治，或者用德主刑辅的手段统治国家。但人治的必然结果是法律既没有稳定，又缺乏权威性。在最高统治者个人具有凌驾于一切之上的权力时，法律只是一纸空文；三是人治造成庸才，并使官员腐化堕落。在人治社会里，最高统治者要求官员唯命是从，要求百姓俯首听命，他们最不能容忍违背其意志的言论和行为，常常会利用自己至高无上的权力，残酷地镇压思想犯和叛逆者，以追求其稳定、安宁和有序。在这种情况下，无才无德而看风使舵之辈备受青睐，而才德兼备，敢于真言者备受压抑、打击和迫害，即是说，人治造就了一大批唯唯诺诺的庸才而扼杀了大量的有识之士；四是人

治不能保证统治阶级整体意志的贯彻。当最高掌权者个人贤明，政治经济形势较易判断并容易选择恰当方法、步骤和措施的情况下，最高掌权者或许能够代表统治阶级的整体意志和利益。但是，一旦情况变得复杂，决策失误的概率就会加大，错误决策一旦做出，往往就是全局性的，很难得到纠正。作为党的第三代领导人的邓小平深知一个人长期掌握党的主要领导权力不但会受到个人生理条件对领导能力的限制，而且会使这种权力脱离领袖集团的集体领导，成为不受限制的权力。邓小平经常对党内外人士讲，“我有一个观点，如果一个党、一个国家把希望寄托在一两个人的威望上，是很危险的。那样，只要这个人一有变动，就会出现不稳定”。<sup>[1]</sup>所以，十一届三中全会以后的邓小平致力于废除领导职务终身制，实现干部队伍的年轻化和领导权力的顺利交接。废除干部终身制，实行集体领导以实际行动宣誓了中国共产党的民主执政，是中国政治生活中一件非同寻常的大事，它结束了中国几千年来“朝代更替规律”。

## 3. 全国人大常委会工作重心转移到立法上

1978年12月，邓小平同志在中央工作会议闭幕会上的讲话指出，“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作‘违法’，领导人说的话改变了，‘法’也就跟着改变。所以，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。”邓小平同志进一步指出，“我们要形成一种制度，要不以领导人的改变而改变，也不以领导人注意力的改变而改变”。“使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，并提出，“从现在起，应当把立法工作搬到全国人大及其常委会的重要议程上来”。<sup>[2]</sup>1978年宪法规定全国人民代表大会常务委员会行使十三项职权，而关于立法权的规定仅此一项，即解释宪法和法律，制定法令的职权。而1982年的宪法规定全国人大常委会二十一项职权，其中关于立法工作有四项规定，即“解释宪法，监督宪法的实施；制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触；解释法律

的职权”。很显然，全国人大常委会工作重心发生了重大转移，即把立法工作放在重要的位置上。“1982年制定了新宪法，五届、六届和七届人大及其常委会先后制定了138部法律，对10部法进行了修改，包括一系列有关国家机构的法律，民法通则和一系列单行民事法律、刑法、刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼以及一批经济方面的、保障公民权利的、涉外方面的、行政管理方面的重要法律，为我国社会主义法治建设奠定了基础”。<sup>[3]</sup>

## 第二阶段：1992年党的十四大确立了 社会主义市场经济体制改革目标， 中国法治建设进入了快车道

1992年党的十四大指出，“我国经济体制改革确定什么样的目标模式，是关系整个社会主义现代化建设全局的一个重大问题。这个问题的核心，是正确认识和处理计划与市场的关系。”党的十四大在党的历史上第一次明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标模式，要求把社会主义基本制度和市场经济结合起来，建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制目标的确立把改革开放以来的中国法治建设带入了快车道。

### 1. 提出了法治经济的时代命题

学界通过对市场经济的深入研究，得出了“市场经济是权利经济、契约经济、竞争经济、平等经济”的结论，而权利经济、契约经济、竞争经济、平等经济都离不开法治的作用，所以，市场经济就是法治经济。其一，市场经济既要求法律确认权利，保障权利；又要求法律规定权利主体的资格和权利客体的范围，更要求法律规定人们行使权利的方法、原则和保障权利的程序。在市场经济条件下，无论是商品交换还是分配与消费，都涉及权利与利益，而这些权利与利益只有在法律确认与保障下才能成为现实；其二，在现代市场经济中，一切交换活动和分配活动，几乎都是通过契约来实现的。离开契约这种法律形式，市场经济就寸步难行。契约是市场经济的必然产物，是商品交换的必然结果。契约本身具有法律的约束力，也需要法律确认与保障；其三，有市场就有竞争，有竞争就有维护自由、公平竞争的规则，并由它来规范

各种交换和竞争行为。市场就是运动场，竞争就是比赛，比赛就必须有规则，有裁判员，而规则就是法律，比如反垄断法、反不正当竞争法，而裁判员就是政府与司法机关；其四，市场主体之间地位是平等的，意志是自由的，任何胁迫行为和欺诈行为在交换的活动中都是无效的，为了确保这种地位平等与意志自由，就必须依赖法治。

### 2. 加大了市场经济的立法进度

确定了社会主义经济体制改革目标后，我国立法工作进入了一个新阶段。十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出新阶段的立法任务是，“遵循宪法规定的原则，加快经济立法，进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机构和行政管理方面的法律，在20世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”，重点是“要抓紧制定关于规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障、促进对外开放等方面的法律。同时，还要适时修改和废止与建立社会主义市场经济体制不相适应的法律和法规”。十五大在立法方面进一步提出，要“加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”。“在市场主体方面，先后制定了公司法、合伙企业法、个人独资企业法；在维护市场经济秩序方面，制定了反不正当竞争法、产品质量法、招标投标法、会计法、审计法、价格法、税收征收管理法等；在金融方面，先后制定了中国人民银行法、商业银行法、证券法、保险法、票据法、信托法等。为了让农业适应社会主义市场经济的要求，根据党在农村的方针、政策，先后制定或修改了农业法、农村土地承包法、农业技术推广法、种子法、水土保持法、防洪法、乡镇企业法等。除此之外，还制定或修改了有关保护和合理开发利用自然资源振兴和发展基础产业等方面的法律，以加强政府对市场的调控作用，弥补市场本身的软弱性。八届、九届人大及其常委会先后制定了104部法律，对57部法进行了修改，通过了8件法律解释，中国特色社会主义法律体系初步形成”。<sup>[4]</sup>

### 3. 确立了依法治国的基本方略

1997年党的十五大明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略。1999年3月，现代宪法第三次修改把“依法治国，建设社会主义法治

国家”写进了宪法。田纪云同志在《关于中华人民共和国宪法修正案（草案）的说明》中指出：“将‘依法治国，建设社会主义法治国家’写进宪法，对于坚持依法治国的基本方略，不断健全社会主义法制，发展社会主义民主政治，促进经济体制改革和经济建设，具有重要的意义。”将以往的“建设社会主义法制国家”改为“建设社会主义法治国家”，虽然只是把“制”改为了“治”，一字之改，意义重大，它反映出我们党对法治内涵的认识递进了一层。并强调“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用”。这表明我们党适应经济社会发展的客观要求，对依法治国的认识又有了提高，达到了一种全新的高度。

### 第三阶段：跨越“中等收入陷阱”， 实现经济和现代化腾飞， 必须全面推进依法治国

改革开放三十多年，中国经济高速发展，并取得了震撼世界的成就。但与此同时，我们正处在“中等收入陷阱”阶段，面临了众多矛盾问题，中国现代化建设处于攻坚阶段。如何在多发的矛盾当中推动经济社会的发展，从而超越“中等收入陷阱”，实现经济和现代化腾飞？根据世界各国经验，法治必须积极跟进，必须积极引导，必须提供有效保障，必须全方位推进法治建设。

#### 1. 明确法治是治国理政的基本方式

党的十八大做出了“全面推进依法治国”的重大决策，明确提出，“法治是治国理政的基本方式”“要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。法治提到全面推进的高度，原因在于经济腾飞阶段的社会多元化、利益多元化，唯有法治才是社会共识、价值共识的最大公约数。在社会发展中，不同政治力量和个体可以提出不同意见，但是，只有法治可以把不同利益诉求控制在一定范围内，从而使得社会不至于内乱或分裂。无论管理者、被管理者都应当服从法律，个人或者某些团体的权威无法超越共同体的意志，唯有法

律才是政党、政府、武装力量、社会团体和公民生活的根本规范。“改革、发展、稳定”是当代中国“铁三角”的关系。深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定是当代中国必须解决的重大课题。以法治思维法治方式深化改革，就是要加强法治的顶层设计，在法治框架内深化改革，让改革取得社会共识，让改革做到“蹄疾而步稳”，既保持改革活力又保持改革有序，不能因为改革而乱了“方阵”，不能因为改革而滋生新的社会矛盾，不能因为改革而给社会“添乱”；以法治思维法治方式推动发展，就是要克服发展过程中行为选择的功利化、短期化和表面化的现象，从而保持发展的可持续性。过去一些地方领导干部为了追求政绩，抛弃科学发展的内涵，搞“掠夺式”发展，其结果劳民伤财，既破坏市场经济秩序，又损害党风政风，损害群众利益，更不利于经济的持续发展；以法治思维法治方式化解矛盾，就是要把社会矛盾纳入法治框架内解决，通过建立有效的纠纷解决机制，通过树立法律权威，让纠纷在法治框架内解决，服从法律，尊重法律，尊重司法机关做出的最终裁决；以法治思维法治方式维护稳定就是通过整体、全面、合理的制度安排，从制度上理顺各种利益关系，平衡不同利益诉求，从而从源头上有效预防与减少社会矛盾和冲突。

#### 2. 要求法治建设一体建设共同推进

十八届三中全会做出了全面深化改革的重大决定，要求“依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。中国法治建设不能特行独立，不能“单打独斗”，必须跳出立法、执法、司法、守法、法律监督、普法的“法律过程论”。从立法、执法、司法、守法、法律监督方面推进法治建设无疑是一个维度的推进，一个方向的用力，但中国法治建设必须多维度、多视角、多方位推进，必须服务于中国改革发展稳定大局，必须着眼于中国经济和现代化的腾飞，必须全面推进中国经济政治文化社会生态以及军队及国防等法治化水平。强调法治建设共同推进和一体建设，还因为法治建设是一个系统工程，它涉及经济社会的各个方面。当前经济领域存在的社会主义市场经济体系不完善，需要法治来健全；政府与市场关系不清，需要法律来界定；政府干预过多、监管不到位等问题，需要法治来

明确。政治领域存在的公民民主权利被政治权力以种种借口和形式剥夺的社会现实,利益表达机制不健全,利益表达渠道不通畅,权力缺失有效监督和制约等问题,需要通过法治拓宽民众利益表达渠道和表达机制,需要通过法治把权力关进制度的笼子里。文化领域除了居于主导地位的党的意识形态外,还有民粹主义思潮、老左派思潮、新左派思潮、新自由主义思潮、宪政民主思潮、民主社会主义思潮、新儒家思潮、极端民族主义思潮、历史虚无主义等多种社会思潮,各种社会思潮相互激荡,主流文化和主流意识形态受到种种挑战,需要法治去引领其他社会思潮的走向,特别是需要法治去抵制错误思潮的影响;社会领域存在的地区发展不平衡,城乡差距拉大,贫富分化严重,群体性事件频发等问题,需要法治来构建有效的社会分配机制,需要法治来化解社会矛盾。生态领域存在的公共资源产权保护不到位,环境污染严重等问题,需要通过法治建立系统完整的生态文明制度体系,对生态环境实行最严格的法律保护。

### 3. 绘就了全面依法治国的“路线图”

党的十八大以来,习近平总书记提出了“法治中国”的时代命题。十八届四中做出了全面推进依法治国重大决定,绘就了全面依法治国具体的“路线图”：“一是完善中国特色社会主义法律体系。健全宪法实施和监督制度,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制。完善立法体制,依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估。完善立法项目征集和论证制度,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,拓宽公民有序参与立法途径。完善法律草案表决程序,对重要条款可以单独表决。加强重点领域立法,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度。加快推进反腐败国家立法。把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益;二是加快建设法治政府。依法全面履行政府职能,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。推行政府权力清单制度。推进各级政府事权规范化、法律化。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决

策法定程序。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。建立健全行政裁量权基准制度。全面落实行政执法责任制。强化对行政权力的制约和监督,完善纠错问责机制。推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开;三是保证公正司法。完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度,建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,建立健全司法人员履行法定职责保护机制。优化司法职权配置,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点,最高人民法院设立巡回法庭,探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,探索建立检察机关提起公益诉讼制度。变立案审查制为立案登记制。推进严格司法,推进以审判为中心的诉讼制度改革,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。保障人民群众参与司法,加强人权司法保障,加强对司法活动的监督;四是增强全民法治观念。深入开展法治宣传教育,把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容,列为干部教育学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容;五是加强法治工作队伍建设。推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化,完善法律职业准入制度,完善职业保障体系;六是加强和改进党对全面推进依法治国的领导。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。健全党领导依法治国的制度和工作机制,完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容”<sup>[5]</sup>等。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 王通飞,张贵成. 中国法理学研究综述与评价 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992: 583-585.
- [2] [3] [4] 顾昂然. 追寻新中国法制建设的脚步 [N]. 法制日报, 2004-09-02.
- [5] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2014-10-29.

责任编辑 谢庆