



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

推进法治发展与建设政治文明——论政治文明与宪政的辩证关系

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-17

[作者] 严军兴

[单位]

[摘要] 文明是人类社会不懈追求的永恒目标，它是推动人类社会不断前进的精神动力，如若人类放弃了对文明的向往与追求，人类社会将变得不可想象。文明的发展过程是一个不断由低级到高级的往复发展的无限过程，正因为有了这样一个过程，人类才能够从蒙昧走向理智，从蛮荒走向现代，从人治走向法治，从专横走向民主……。

[关键词] 政治文明;宪政;辩证关系

文明是人类社会不懈追求的永恒目标，它是推动人类社会不断前进的精神动力，如若人类放弃了对文明的向往与追求，人类社会将变得不可想象。文明的发展过程是一个不断由低级到高级的往复发展的无限过程，正因为有了这样一个过程，人类才能够从蒙昧走向理智，从蛮荒走向现代，从人治走向法治，从专横走向民主……。马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中有一段经典的论述，指出文明的结构也应分为三个部分，即物质文明、政治文明和精神文明。政治文明作为社会文明系统中不可或缺的一个部分，不能被随意删除或刻意回避。<sup>①</sup>可见，政治文明，同物质文明和精神文明一样，是人类社会文明宝库中一个不可或缺的组成部分，它同人类社会的物质文明、精神文明相伴相随，相辅相成，相得益彰。（一）政治文明的基本内涵江泽民同志在党的十六大报告中明确指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”同时，还对我国社会主义政治文明的基本特征进行了高度概括，指出：“必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面”。<sup>②</sup>虽然“政治文明”的提法，早在1844年马克思就使用过了，但十六大报告中论述“政治文明”，其贡献在于中国共产党第一次明确提出了“社会主义政治文明”的新概念。这是对马克思主义基本理论的创新和发展，是我们党第一次明确地将建设社会主义政治文明同建设社会主义物质文明和社会主义精神文明并列，第一次明确概括出了建设中国特色社会主义政治文明的基本特征。特别是从社会主义政治文明的这个角度来论述社会主义民主政治，作为党的代表大会提出一个纲领性的东西，这更是第一次。如何正确地理解和把握十六大报告的基本精神，科学认识社会主义政治文明建设的内涵及其各项任务和具体要求，在实践中顺利推进社会主义政治文明建设的伟大工程，这是摆在我们面前的一件大事，是我们肩负的一项紧迫而艰巨的历史使命。<sup>③</sup>对于政治文明的具体内容，中国社会科学院副院长李慎明教授在接受《前线》杂志记者采访时有如下表述，政治文明包括政治意识形态、政治法律制度和政治实践行为三个主要部分。政治意识形态，是系统地、自觉地、直接地反映社会政治现象的思想体系，它是政治文明的观念形态。政治意识形态有着鲜明的阶级性。在一定社会中，在经济上占统治地位的阶级的政治思想体系，必然是这个社会占主导地位的政治意识形态。政治意识形态属于上层建筑，它产生于一定的经济基础，反过来，它要为维护这一经济基础而服务。统治者也力图通过本阶级的政治意识形态，从心理上规范人们的价值取向，从而引导人们的政治实践行为。政治法律制度，是一定社会中反映一定阶级意志的国家政权的组织形式和管理方式，以及国家结构形式和公民在国家生活中的地位，它是政治文明的制度形态。政治法律制度由统治阶级确立，并为统治阶级的根本利益服务。它的实质是特定形式的民主与专政的统一。一个国家的政治制度通常是由这个国家的法律尤其是宪法（包括宪法性文件及宪法惯例）来确认与反映，并受到法律的强制力的保护。政治法律制度往往具体化为国家机器运转所采取的组织形式、权限划分、工作方式等具体制度和规范的一定的政治体制，如领导制度、选举制度、中央与地方的行政制度、人事制度等。政治体制是政治法律制度的细化和有机组成。政治实践行为，它是政治意识形态和政治法律制度的政治文明在社会政治生活中的具体实施和表现。它既是一定政治意识形态和政治法律制度在社会政治生活中能动反映和体现，又是一定政治意识形态和政治法律制度所赖以产生和发展的源泉。仅讲政治意识形态和政治法律制度，不讲政治实践行为的政治文明，是静态政治文明，是不完全的政治文明，也就无法解释政治意识形态和政治法律制度的不断变革和进步。只有把动态的政治实践行为列入政治文明范畴，政治文明才是历史与现实、抽象与具体、静态与动态、认识世界与改造世界相统一的人类文明的成果与结晶。把以上三个方面的基本内容归纳起来，社会主义的政治文明的核心则

主要体现在党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性，主要有：人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、依法行政制度、司法独立公正制度、民主监督制度、基层民主制度、民族区域自治制度等方面。那么把这一核心上升到理性层面上来认识，就是政治民主。而要实现政治民主就必须在国家政治制度建设和运行的过程中，坚持民主自由、民主政治、民主生活、民主作风和民主监督。

所谓民主自由，是讲一个政治文明的国家，必须始终不渝地坚持“以人为本”的最高宗旨。人民是国家的主人，如若忘记了人民，这个国家就失去了存在的意义。因此，在国家的政治生活中，必须使人民享有广泛的自由权利。这些自由权利，通常可以依照不同的内容范围划分为如下四个方面的自由权利：一是平等权。是贯穿于所有的公民权利的一项重大权利。它是指公民不分性别、种族、信仰、党派等，在法律面前人人平等。二是自由权。是指公民在法律范围内可以自由表达意愿及自由行动的权利。它包括公民有言论、集会、出版、结社、宗教信仰、罢工、人身、居住等方面的自由。自由权一向被认为是人类最基本最原始的要求。启蒙学者洛克曾以生命、自由、财产并而称之为人权之基石，在西方某些国家，自由权被认为是权利的主要内容，有时甚至是唯一的内容。三是参政权。指公民享有参加国家机关及管理国家事务的选举权、被选举权、罢免权、创造权、复决权。四是受益权。指公民的生存权、财产权、劳动权、受教育权、受益请求权、劳动保护权、社会保险权、社会救济权等各项社会、经济生活方面的权利。公民所享有的这些民主自由权利，从客观上反映了国家同公民之间的关系，即凡公民所享有的自由权利，就意味着国家应当履行该项义务。国家机关必须通过政治、经济、思想、文化、组织、法律等手段切实予以保障，国家机关不能超越宪法任意剥夺和侵害，也不能允许其他组织、个人任意剥夺和侵害。所谓民主政治，是指国家的一切权力属于人民。人民通过选举产生各级人民代表，组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，作为人民行使国家权力的机关。国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对人民负责，受人民监督。所谓民主生活，是指在国家的政治生活中，每个人都平等地享有权利和承担义务，权利和义务对于每一个人都是平等的，人人都有自由地表达自己意愿的权利，都有对国家的管理和建设发表自己看法和意见的权利；国家在出台任何一项法律和政策之前，必须广泛听取人民群众的意见，都要从最广大人民群众的根本利益出发，以“三个有利于”为标准来衡量每一项法律 and 政策的成败利弊。所谓民主作风，是指在处理国家公务员与人民群众的关系时，一定要分清主次，摆正位置。人民是主人，各级国家机关的公务员。是人民的“公仆”，要时刻牢记自己手中的权力是人民给的。因此，每一位国家公务人员，一定要防止和克服专横作风，坚持“执政为民”的宗旨，坚持走群众路线，虚心倾听群众意见。深入群众，关心群众，时刻将群众的冷暖挂在心头。所谓民主监督，是指国家的一切经济和政治活动，都必须置于人民群众的监督之下，要使国家的主人——人民群众对国家的管理事务享有知情权。要增加国家政务活动的透明度，将每一个国家机关的每一位公务人员履行国家权力机关所赋予的职责的活动，都置于人民群众的监督之下，以便保持“廉洁高效”的政府运作机制。

(二) 政治文明与法治的内在联系通过以上论及，可以看出，政治文明与法治的关系最为紧密。从广义的政治文明的含义来看，政治文明包括国家的民主法制建设，现代法治文明是政治文明中的应有之义。从狭义的政治文明的含义来看，法治是建设政治文明的根本途径和重要保障。也可以说，政治文明建设的客观需要为法治发展提供了“用武之地”，法治发展促进了现代政治文明的发展。这是因为，政治文明的本质和核心就是政治民主，而政治民主从法治层面上来分析，其实质就是宪政。从历史上看，宪法是从宪政开始的，是从民主政治开始的；而民主政治则是从权利的保障和权力的制约开始的。就宪法本身的作用来说，最根本的应该是权利的保障。宪法，一是规定国家的政治制度，二是确定公民的权利，保障人权。在这个意义上说，宪法起着保障人权、保障公民权利的最高法律准绳的作用。同时，宪法的精神也是从权力分工制约开始的。有法律并不等于有法治，有宪法也并不等于有宪政。宪政必须体现为民主政治，体现为一种权力制约的精神。④可见，宪法是建立民主政治的法律基石，落实民主制度依法治国谓之宪政。宪政也就是宪治，即依照宪法治理国家。近代宪法的出发点是限制政府的权力，保障公民权利。所谓宪政的普通意义无非是为了约束权力，追求一种理想的治国模式。

⑤这也就是说，宪政是制约和平衡政治权力的公共规则和制度，同时还包含由意识形态和人类文化所决定的道德观念，比如维护人的尊严、承认人生而平等，拥有自由、享有幸福的权利等。具体分析起来，宪政包括的三个层次，即宪政经济层次、宪政民主体制层次和宪政意识层次，正好同政治文明的三个主要内容，即政治意识形态、政治法律制度和政治实践行为相联系。对于宪政的这三个层次，宪法学家许清教授，曾有如下表述：第一个是宪政经济层次。宪政形式的产生首先依赖近代市场经济的发展，它从经济层面上否定了中世纪的基于血缘、门第、地域、宗教、语言、种族之间的差别而产生的社会等级、特权，而把市场经济的主体平等、等价有偿、人身自由等转化为法律面前人人平等的原则。这为宪政的实施创造了前提。第二个是宪政民主体制层次。市场经济改变了中世纪的富者即是贵者，贵者必治人的社会准则，出现了政治和经济二元化的局面。资产阶级不直接行使权力，这种权力所有和权力行使的分离可能导致政治风险，权力不是按照所有者的意志行使，从而使权力行使的结果不利于所有者。为了防止这种政治风险，权力所有者制定了宪政民主制，一方面它给予人

自由、民主是宪政意识的基础，宪政民主制度使公民权利神圣化，培育了公民的权利意识，养成了运用宪法保护自己权利的社会习惯。为了防止因国家权力拥有者与权力行使者之间的分离而可能引起的政治失控，宪法便作为管理权力的工具而被设置出来，以便按照控制权力的宪政模式运作，因而宪政是宪法的方向和灵魂。有了宪法不等于有了宪政，只有实现了宪政，体现了宪政所要求的民主、法治和人权，才能说有了宪政。⑥由此可以看出，宪政的含义是：宪政是以民主宪法为依据，以法治为手段，以保障人权为目的的民主政治的制度和观念的总和。宪政理论的核心是“设防学说”，包括法治主义和制约与平衡原则，一方面由法律规定每一行使权力的人的职权范围及其行使权力的程序；另一方面，通过权力的相互牵制，进一步削弱每一项权力绝对化的趋势。“设防学说”之论的基本点是认为人是有自私性和权力欲的动物，宪政就是为控制执政者的权力滥用。全部宪政理论是设防自律的理论，根据这种理论，宪法便是授权和制衡权力的根本大法。政府的权力唯其有限，才能有效。要建立一个有限、负责、守法、有效的政府，必须接受社会和人民对其权力的制约。宪政所代表的政治秩序，一方面为人民提供了广泛的政治参与、公平的政治交流和结合、定期的自由选举等权利和机会，另一方面又对政府设置了规则化、制度化的限制。这些规则化、制度化的限制，在建立社会政治文明方面发挥了重大作用。由此可见，宪政的核心自始至终与有限政府原理相联系，提醒政府要尊重人权。人民的权利非来源于宪法，而是先于宪法，并始终保有终极权力。总之，宪政理论企图设置一种制度，能为民主提供长久的健康的环境，调节公民权利与国家权力的关系，使之形成相互信任与平衡的政治局面，可见，宪政是政治文明与法治观念的有机统一，建设社会主义政治文明，一刻也不能离开宪政和法治发展。（三）我国政治文明建设的成就及其尚待解决的问题江泽民同志在“5·31”重要讲话中明确指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。必须适应经济发展和社会全面进步的要求，在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，发展有中国特色社会主义民主政治，巩固民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性，是社会主义民主政治的重要优势，发展社会主义民主政治，最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合和辩证统一。推进政治体制改革，要从我国国情出发，坚定不移地走自己的政治发展道路，坚持社会主义政治制度的自我完善和发展。我们要发展的是有中国特色社会主义民主政治，决不照搬西方政治制度模式。要着重加强社会主义民主政治制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化。”⑦应当看到，改革开放20多年来，我们国家在坚持以经济建设为中心，适应经济体制改革的要求，正确处理政治体制改革与经济体制改革的关系，在政治体制改革方面取得了一系列积极的成果，促进了民主政治建设，促进了社会主义现代化建设事业的发展。具体说来，主要表现在以下几个方面：一是正确处理党政关系，改进了党的领导方式和执政方式，以党代政、党政不分现象得到了很大改变，党的领导得到了加强和改善。针对原有政治体制中以党代政、党政不分的弊端，邓小平同志曾指出：“改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。”⑧根据这一要求，我们党把实行党政分开，改进党的领导方式和执政方式作为推进政治体制改革的重点。我国宪法特别规定了党的领导和宪法、法律的关系，要求全国各族人民、一些国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位，都必须以宪法为根本的活动准则，并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，从而达到了改进党的领导方式和执政方式，加强和改善党的领导。二是改革干部制度，对干部选拔开展了民主推荐、公开考试、择优录取，引入了竞争机制，废除了实际上存在的领导干部职务终身制。改革开放之前，对各级国家机关的领导职务，特别是国家的高级领导职务，没有规定过明确的期限，有的职务虽然定期改选，也可以连选连任而无任期限制。这实际上是一种领导职务终身制。近些年来，为了消除这一弊端，国家采取了许多重要的改革措施，特别是在宪法中明确规定，国家的高级领导职务，连续任职不得超过两届，并规定国家依法实行退休制度，废除实际上的领导干部终身制。三是推进政府机构改革，转变政府职能。1998年3月6日，九届人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》，到1998年底，国务院机构改革按预定计划全部完成。国务院组成部门由原来的40个减少到29个，各部门的内设机构也进行了较大的调整和精简，仅司局级机构就比改革前减少了200多个，精简了1/4。机关人员编制由3.2万人减少到1.67万人，减少了47.5%。这同以前几次机构精简相比，不仅效果好，而且精减力度之大，都是历史之最。四是完善民主监督制度，加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，惩治腐败。在推进政治体制改革的进程中，完善监督制度，建立健全依法行使权力的制约机制，始终是政治体制改革的一项重要任务，并且将惩治各级领导干部贪污受贿、滥用职权、徇私枉法的违法犯罪案件作为重点。近些年来，一大批高官显贵纷纷被查处。自1994年以来，司法机关查处县级以上领导干部就有10000多人，厅局级以上600多人。⑨虽然我国的民主政治建设有了较大的发展，政治文明建设取得了很大的成绩，但是，离江泽民同志提出的“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标”比较起来，尚有很大的差距，还存在着许多令人不安的问题。一是腐败问题。腐败问题已经成为影响我国政治稳定的重要因素。腐败是百姓深恶痛绝的毒瘤，江泽民同志曾在党的十五大报告中明确指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。”正如2000年3月

朱镕基总理在九届全国人大三次会议上所做的政府工作报告中所言，“离中央的要求和人民群众的期望还有较大差距，反腐败的任务仍相当繁重。”新世纪初，由中国社会科学院与新华社共同组织实施的对50位不同学科领域的专家进行的问卷调查显示，腐败是专家眼中最为严重的社会问题，认定这一问题为当今中国第一位问题的专家比例高达41%，远远超过其他被列第一问题的总和。2002年中共中央党校研究部对党校主体班次的学员进行了问卷调查，有87.6%的学员认为，解决腐败问题是政治体制改革中具有现实紧迫性的第一要务，腐败问题已经影响到党和国家的全局。随着时代的发展，腐败现象出现了许多新变化、新情况和新动向。第一是腐败分子的涉案金额越来越大，有些案件涉案金额高达几千万，甚至是上亿元；第二是集体腐败、团伙作案，甚至有个别地方已经形成了一个非常有利于腐败滋生茁长的“整体腐败环境”。“整体性”腐败所涉及人员之多、涉案金额之巨令人瞠目结舌。例如，1998年底轰动全国的，偷逃国家税款达110多亿元的湛江特大走私受贿案使259名国家公务人员卷入走私受贿漩涡，各重要部门一把手纷纷落水。“湛江烂透了，走私分子已经指挥了我们的党政军”。这是朱镕基总理在听取中纪委对湛江走私案件的汇报时所作的评价。第三是“买官卖官”，把“职位”当成商品，把“权力”当成了“摇钱树”。原山东省菏泽行署副专员卢效玉出售“乌纱帽”开出的明码实价：办理调动8000元，提拔乡镇正职1—2万元，提拔副县级2—3万元。他在任职34个月内共收受72人175次共63万余元的贿赂，仅金首饰就可以打一副手铐。因此，当地老百姓曾经流传这样一种说法：“贷款买官，当官还贷”。第四是司法腐败现象愈演愈烈，在政法队伍中存在着严重的有法不依、执法不严，办人情案、关系案、金钱案等腐败现象。培根有句名言，“一次不公正的审判，其恶果甚至超过5次犯罪，因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则是毁坏了法律——好比污染了水源”。二是缺乏群众观念的问题。中国是一个世界上最大的农业国家，我国13亿人口中有8亿多人是农民，这一基本国情决定了农民问题、农村问题和农业问题始终是关系我们党和国家全局的根本性问题。谁看不到这一点，谁就不了解中国最基本的国情。就本质来说，这一问题主要涉及两个内容：一是农村的稳定，二是农村的发展。邓小平同志曾多次指出：“中国有百分之八十的人口在农村，中国稳定不稳定，首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”“农村不稳定，整个政治形势就不稳定。”所以，“三农”问题中的任何一个都“不仅是个经济问题，而且是一个社会问题，还是一个政治问题”。而“三农”问题的关键是如何减轻农民负担的问题。据《中国改革》杂志介绍，全国县乡村所欠的债务有6000亿元之多，每年仅支付利息至少800亿元；义务教育每年支付700万老师的工资就需要800亿元。此外，每年支付学杂费、校舍维修、设备仪器的添置和教育欠债等约需500亿元；全国县乡及部门干部有1200万人，村级组织有“干部”3000万人，仅工资就需要2000亿元。仅以上三项，最低支出需要4100亿元以上。如果加上县乡政府和部门的所有支出，与农民相关的总支出应在7000亿元以上。这些钱绝大多数是由基层财政负担的，其中70%约4900亿元是由农民负担的。农民的口袋就是县乡财政。而按现在的农民负担政策，合理的农民负担有800亿元，这就是说农民每年实际多负担了4100亿元。这就是中央三令五申要减轻农民负担，但农民负担反而越减越重的根本所在。2000年初，湖北省监利县棋盘乡党支部书记李昌平上书朱总理，反映“农民真苦，农村真穷，农业真危险。”寥寥数语，道出了农村的实情。但是，在现实中，我们有些干部，特别是一些领导干部，对这一情况，视而不见，充耳不闻。每天只满足于迎来送往，阿谀奉承，两只眼紧紧盯着上级，只知道对上级“负责”，把“走群众路线，向人民负责”，早已远远丢到脑后。三是失业率上升，贫富差距加大。我们在看到成绩的同时，不得不面对一个实际，这就是失业人数增加，贫富差距较大的现实。近些年来，随着失业人群的扩大，我国已经出现了贫富差距加大的问题。国家统计局1998年的调查结果显示，农村20%高收入户存款占农村总存款额的比重高达55%。但是农村尚有几千万人没有解决温饱问题。农村是这样，城市也不例外，据1999年各部委完成的入户调查结果显示，城市中人均月收入和支出不足100元的家庭数占总家庭样本数的比例超过6%。“两极化”已经显现，富人越来越富，穷人越来越穷。1995年11月20日，《人民日报》报道，我国百万富翁已超过100万人。⑩特别是在“二元化”体制结构下，城乡居民收入的差距愈来愈大。国家统计局副局长邱晓华指出，2001年中国一个农民每月真正能用于商品性消费的货币只有120元，而城市居民的货币收入平均每月接近600元，城乡差距为五比一左右；而城市居民收入中还有一部分并没有纳入统计范围，如各种各样的隐性福利、住房、教育、卫生，甚至是用电都比农民有更多的优惠。若将城市居民的一些隐性福利、优惠折算成收入，中国城市居民收入差距可能达到六比一。(11)不断增大的失业率和贫富差距将对社会稳定和国民经济的健康发展构成挑战。因为，百万富翁的出现，有些并非勤劳致富，而是采取偷税漏税、制假贩假、敲诈勒索、贪污受贿等非法手段攫取财富。同时，在现实生活中，社会机会实质上的不均等，使一些特殊人群，不是凭借个人的知识和能力，而是凭借自己的特殊身份来轻而易举地获取社会财富。这样以来，就会使那些赤贫者心中积蓄不满，反社会倾向越来越明显。近年来，我国犯罪率居高不下的原因很多，但其中一个重要的原因恐与此不无关系。（四）推进法治现代化是加强政治文明建设的有效途径应当说，建设政治文明目标的确立，使法治发展面临前所未有的发展机遇，为法治发展创造了良好的发展环境，同时，政治文明目标的实现必须依赖于法治途径，即以大力推进依

法治国的步伐来建设有中国特色社会主义的政治文明。著名法学家江平教授在答《学习日报》记者问时，有这样一段精彩讲话：法律在实际上通行的是分为公法和私法。公法是以公权力为核心的法，私法是以私权利为核心的法。法律恐怕就像一根绳子一样，一端系的是“权力”，一端系的是“权利”。它一方面要解决公权力的问题，一方面要解决保护私权利的问题。因为在一个社会里面，国家的权力和社会的利益总是非常紧密地揉合在一起的。(12)法治现代化建设的根本任务就是要：坚持法律面前人人平等，加强对执法活动的监督，推进依法行政，维护司法公正，提高执法水平，确保法律的严格实施。那么，如何用法治来推进政治文明建设呢？本人以为当前应当着力抓好如下几个方面的工作。第一，要建设政治文明，就必须倡导法治反对人治。纵观新中国成立以来所走过的曲折发展里程，大家可以清楚地看到，我们党和国家出现的种种严重失误，都同“一人说了算”，国家缺乏可靠的法治保障机制有关。历史是一面镜子，以史为鉴可以清楚地说明这一问题。从1956年上半年到1957年夏天，我们党对适合中国国情的社会主义建设道路的探索，取得了各方面的积极成果。这些成果主要表现为1956年9月召开的党的八大制定的正确路线、正确决策和正确的指导思想。例如，作出了工作重点转移的战略决策，明确指出：“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾。”“党和全国人民当家的主要任务，就是集中力量解决这个矛盾，把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国”。这就在实际上把经济建设当成了党和国家的中心工作。再例如，提出了加强社会主义民主政治建设的思想。党的八大借鉴苏联的经验教训，强调了充分发扬民主、加强法制建设和执政党的建设以及反对官僚主义、反对个人崇拜的重要意义，制定了党同民主党派“长期共存，互相监督”的方针。同时，还提出了繁荣科学文化事业的“双百”方针，等等。但是，可悲的是党的八大提出的这些正确方针、政策和主张之后，没有以法律的形式作以保障，缺乏客观的有效的法治载体，因而，很快被人为地任意界定或解释其含义，使其名存实亡，特别是党内缺乏民主，“一人说了算”的人治现象严重，最终导致了“文化大革命”的严重失误，使国家和人民蒙受了十年灾难。因此，倡导法治，反对人治，坚持依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明的客观需要。依法治国的核心就是要依法控制和规范国家权力的运作，是建立社会主义市场经济体制，继续推进政治体制改革，扩大社会主义民主，强化社会主义法治，防止“人治”的必然选择。因为，权力一旦凌驾于法律之上或者超越于法律制约，就必然导致专断和腐败。第二，要建设政治文明，就必须坚持依法制约权力，保障权利，警惕国家各级领导人变成特殊阶层。早在1956年党的八大期间，刘少奇同志在分析了匈牙利事件之后，一针见血地指出，要警惕国家领导人变成特殊阶层，变成新贵族。毛泽东同志也语重心长地说：“要特别警惕十七级以上干部的变化”。(13)不幸的是，我们党和国家尽管经过了四十多年的努力，但这一方面存在的问题，仍然令人担忧。改革开放，使中国向世界敞开了心扉。新鲜空气和苍蝇蚊子一起涌入国门。一些人利欲熏心，不能自持。他们因贪欲膨胀而丧失党性、国格和人格，贪权、贪财、贪名、贪色、贪赃枉法。其中收受贿赂者有之，巧取豪夺者有之，卖官鬻爵者有之，执法犯法者有之，草菅人命者有之，沉湎酒色者有之，渎职作假者有之，想过把瘾就死者有之。有些腐败分子把“有权不用，过期作废”发展成为了“用权换钱，用钱买权”的掌权术，“一切向钱看”成了他们“奋斗”的“目标”，勤“捞”致富成了他们“革命”的准则。于是贪官污吏们导演出了一幕幕惊心动魄的丑剧。自上世纪80年代以来，腐败现象愈演愈烈。从全国来看，1979年立案数仅为703件，到了1982年上升到2.95万件，1986年又上升到4.96万件，1989年升到5.89万件。到了90年代初，每年则以6位数剧增，从1993年至1997年的5年间，全国各级纪检监察机关共立案73.1万多件，结案67万多件，处分66.93万多人，其中县处级干部2万余人，地厅级干部1670余人，省部级领导178人，为国家挽回经济损失259亿多元。(14)据社会科学院有关部门的统计，每年因政治体制的弊端造成的腐败，导致的经济损失有8000~12000亿元人民币。(15)腐败对党、对国家、对人民的危害是非常之大的，江泽民同志强调指出：“腐败现象是侵入党和国家机关健康肌体的病毒。如果我们掉以轻心，任其泛滥，就会葬送我们的党，葬送我们的人民政权，葬送我们的社会主义现代化大业。历代王朝的覆灭都是同腐败分不开的。”有位香港人士评论说：“如果说有什么能够毁掉中国大陆的改革和现代化建设的话，那就是腐败。”(16)以上这林林总总的腐败现象，其实质都是权力滥用，即权力腐败。权力腐败问题根治的根本途径，唯有法治，舍此别无良策。要做到这一点，最重要的就是要根据“一切政府机关都必须依法行政”的要求，改革现行的行政执法体制。在我国，80%的法律、90%的地方性法规和全部的行政法规、规章是由行政机关执行的。推进依法治国，关键是对行政权力的规范和制约，坚持和实行依法行政。我国现行的行政执法体制分析起来，存有如下几个方面的严重弊端：其一是行政执法权横向配置不合理，执法权过于分散，造成行政执法机构过多、过散、过滥，“大盖帽”满天飞。据统计，有的直辖市执法队伍就有142支，某省会市就有207支，多数市级执法队伍都在100支左右。(17)职能交叉、互相扯皮，争夺利益，瓜分“地盘”。二是执法权趋利化。许多行政执法部门，把法律赋予的权力，当成了谋取“私利”，中饱私囊的手段，造成执法行为与执法要求的严重背离，成为执法腐败的一个重要的体制原因。其三是执法权缺乏必要的制约，不少执法机关自己设定权力，自己制定规矩，自己执行，使权力失控，以权谋私，为非作歹，肆意侵害公民的私权利；其四是执法成本高，效率低，导致国家财政支出过大，纳税人不堪重负。据有关媒体报道，西部某省的一个国家贫困县的乡镇政府就有80多名“吃

皇粮”的国家公职人员。这一些人整天的工作就是向老百姓“催粮催款”，“吹胡子瞪眼”。因此，必须依照法治的精神，下大力改革我国的行政执法体制。首先，行政执法权应相对集中，大大压缩行政执法部门，建立高效的“小政府”；其次，要建立健全行政执法的制约监督机制，强化行政执法监督，实行执法依据和执法程序公开；再次，简化行政审批程序，减少执法成本，提高执法效率；最后，要加强对行政执法人员的管理，严格奖惩制度。第三，要实现政治文明，就必须积极推进司法体制改革，以维护司法公正和社会正义。文明从法理学角度上的直接表意就是正义和公正。因为，只有真善美的事物，才是文明的事物，而真善美的必然是合乎潮流的，是正义的、公平的。而司法的永恒主题就是公平与正义。但是，在我们的现实生活中，还存在有许多司法不公，甚至司法腐败的问题，由此带来的是人们对法律权威信赖度的下降，而法律的权威在很大程度上是通过司法机关的权威来体现的，而司法机关的权威依赖于司法公正。要实现司法公正，就必须根据司法权的性质和特点，从制度上保证司法机关依法独立行使审判权和检察权。目前我国宪法和法律虽然对司法机关依法独立行使职权作了规定，但是这一规定在实践中并未完全落实，究其原因，主要是缺乏相应的司法体制保障。目前我国司法体制存在的主要问题是：在领导体制方面，司法机关与党委、人大、政府的关系还没有理顺，旧体制形成的司法权弱化的状况没有从根本上得到改变，经常发生对司法权的干预，甚至有的机构变相行使司法权等现象；在财政集体制上，各级司法机关的经费完全由同级行政机关控制，难以摆脱地方利益的影响。审判中的地方保护主义问题就是这种体制的产物；在机构设置方面，司法机构设置完全与行政区划对应，也不利于维护司法公正；在工作程序方面，存在审而不判、判而不审的问题，检察机关的工作还缺乏完备的程序。(18) 针对以上存在问题，必须下大气力对司法体制进行较大的改革。一是要摆正党组织、人大政府与司法机关之间的关系，实现司法行政工作与司法权的严格分离，确保司法机关依法独立行使司法权；二是要切实推进审判方式的根本改革，全面实行立审分立、审执分立、审监分立；三是完善司法机关的外部监督机制和司法机关的内部监督制约机制，防止和扼制司法腐败；四是严格司法程序，通过公正、透明的程序正义来达到实质正义；五是切实加强司法队伍建设，严把“入口”，撇开“出口”，严惩害群之马，努力造就一大批高素质、职业化的司法队伍。总之，加强法治，实行依法治国是发展社会主义民主政治，建立社会主义政治文明，实现人民当家作主的基本途径和法制保证。在当代中国，无论是党的领导还是人民当家作主，都必须在法制范围内实施。党的领导、人民当家作主都与法制密不可分，无论坚持和完善党的领导，还是坚持和完善我国以人民代表大会为主体的民主政体，保障人民群众的民主权利，都离不开社会主义法治。违反社会主义法治原则，就会危害党的领导，破坏社会主义秩序，侵犯公民的自由与权利，就会妨碍社会主义政治文明的历史进程。因此，我们要建设有中国特色的社会主义政治文明，就必须沿着依法治国，建设社会主义法治国家的道路坚定不移地走下去。注释：①参见《党政干部》2002年第12期，许耀桐《“政治文明”浅议》一文。②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》（2002年11月8日）人民出版社2002年11月版，第31页。③参见《前线》2002年第9期，本刊记者杜梅萍访中国社会科学院副院长李慎明《建设有中国特色的社会主义政治文明》一文。④参见《学习时报》2002年12月6日第一版：《宪法与民主政治》——著名法学家江平答本报记者问。⑤许清主编：《宪法学》中国政法大学出版社，1997年8月版，第4页。⑥许清主编：《宪法学》，中国政法大学出版社，1997年8月版，第4—5页。⑦江泽民：《在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上的讲话》（2002年5月31日），《人民日报》2002年6月1日。⑧《邓小平文选》，第3卷，第177页。⑨见《中国法律年鉴》。⑩金鑫、徐晓萍编著：《中国问题报告》浦东电子出版社，2002年4月版，第506页。(11)参见《党政干部》2002年第12期，第10页。(12)参见《学习日报》2002年12月16日第一版《宪法与民主政治》一文。(13)参见谢春涛：《毛泽东对中国社会主义建设道路的探索》（中共中央党校讲稿），2002年9月16日。(14)金鑫、徐晓萍编著：《中国问题报告》浦东电子出版社，2002年4月版，第17页。(15)参见中共中央党校庞元正教授：《系统思想与战略思维》，2002年12月23日。(16)金鑫、徐晓萍编著：《中国问题报告》浦东电子出版社，2002年4月版，第35页。(17)郑必坚、杨春贵主编：《中国面向21世纪的若干战略问题》中共中央党校出版社，2002年4月版，第126页。(18)郑必坚、杨春贵主编：《中国面向21世纪的若干战略问题》中共中央党校出版社，2002年4月版，第127页。

