

專訪

中國社科院法學所所長

# 李林：建中央領導小組 破權大於法頑疾



十八屆四中全會召開在即，「法治中國建設」料將步入全面建設的「快車道」。著名法學家、中國社科院法學所所長李林日前接受本報專訪時坦言，中國法治現狀存在一些問題和挑戰，根源在於「權」大於「法」的封建人治觀念，而破解「權」大於「法」的難題，推進依法治國、建設法治中國，可謂任重道遠。他建言，應加強頂層設計，在中央層面成立全面推進依法治國的領導小組，制定黨和國家《全面推進依法治國、加快建設法治中國的規劃綱要》，明確建設法治中國的時間表、路線圖，以「兩步走」戰略，到2049年實現整體建成法治中國的目標。

■香港文匯報記者 馬靜 北京報道

「改革開放以來，中國法治建設取得了舉世矚目的成就，但還存在着立法不當、執法不嚴、司法不公、守法無序、法治疲軟等問題」，李林認為，其深層次原因在於，「『權』大於『法』的封建人治觀念。從『權』大於『法』的人治真正走向依法治國、依法治官的法治，從理念、制度和實踐上全面破解『權』大於『法』的難題，依然任重而道遠。」

### 制定法治中國時間表

李林強調，破解「權」大於「法」的難題，應當加強和改進執政黨對法治建設和依法治國事業的領導。這位曾經向中央建議召開全會專門討論法治問題的資深專家提出，應在中央層面成立全面推進依法治國的領導小組，全面負責法治中國建設的頂層設計、統籌規劃和協調實施。在中央統一領導下，盡快制定黨和國家《全面推進依法治國、加快建設法治中國的規劃綱要》，明確規定建設法治中國的時間表、路線圖和任務書。應當切實加強執政黨依憲執政和依法執政的能力建設。

### 加強官員法治文化教育

同時，破解「權」大於「法」的難題，應當更加重視法治文化建設，着力從理論觀念和思想認識上解決制約法治建設的深層次問題。李林認為，當前在某些官員中，「權」大於「法」的人治觀念和做法尚未消除，必須加強對各級領導幹部的法治文化教育，培育其尊重和保障人權、法律面前人人平等的人權觀念，樹立科學立法、嚴格執法、公正司法、依法監督以及法律紅線不能觸碰、法律底線不能逾越等法治觀念。

「某些官員之所以能以權壓法、以權謀私，一個重要原因，是法律制度還不完善、法治體系還不健全，尚未將公權力有效關進法律編織的制度籠子裡。」因此，李林指出，全面推進依法治國，建設法治中國，破解「權」大於「法」的難題，應着力從制度上解決問題。要積極穩妥地全面深化法制改革，不斷完善立法、執法、司法、守法、法律監督等方面的法律制度，以形成以權力制約權力、以制度約束權力、以法律規範權力、以民主監督權力的良法善治格局。

## 構建「中國特色法律體系」

在構建中國特色法律體系方面，李林認為，要有法治發展的戰略思維，在「一國兩制」方針與和平統一原則下，基於中國三大法系，構建「中國特色法律體系」，為中華民族復興構建法律文化基礎。

李林指出，中國目前有四個法域：中國大陸、香港和澳門特別行政區、台灣地區。存在有三個法系：大陸實行社會主義法系、澳門和台灣實行大陸法系、香港實行英美法系。

### 為和平統一提供法律基礎

他認為，為保證國家法律主權的完整性和統一性，應當把中國特色社會主義法律體系改為「中國特色法律體系」，在「一國兩制」方針與和平統一原則指引下，根據「一個國家、兩種制度、三個法系、四個法域」的國情和實際，以中華傳統優秀法律文化為基礎，以創新、開放、科學和包容的思維作為完善現行法律體系的方法原則，以公法、私法、社會法、綜合法、國際法等作為劃分法律體系的基本範疇，積極謀劃和構建「中國特色法律體系」，為中華民族的統一、強盛和偉大復興提供更加堅實的法律制度基礎。

### 李林簡歷

李林，中國社會科學院法學研究所所長、研究員、法學博士、博士生導師，中國社會科學院研究生院法學系主任。主要從事立法、法治、人權和憲政民主問題研究。共出版專著、論著、譯著等30餘部，發表論文160餘篇，內部研究報告60餘篇。

主要社會兼職：中國法學會副會長，中國法學會法學研究會副會長，中國法學會立法學研究會副會長，中國法學會審判理論研究會副會長，最高人民法院特邀諮詢專家，中國人權研究會常務理事，中宣部司法部中高級領導幹部學法講師團成員，中央國家機關宣傳教育工作團宣教員。

2003年9月十六屆中央政治局第8次集體學習主講人之一；1997年中央政治局法制講座「一國兩制與香港基本法」撰稿人之一；十六屆中央政治局第一次集體學習「認真貫徹實施憲法，全面建設小康社會」、第12次集體學習「法制建設與完善社會主義市場經濟體制」課題組成員和主要撰稿人之一。



■法治中國為實現中國夢提供保障。圖為遊客在北京天安門廣場欣賞祝福祖國花壇。資料圖片

■李林倡議在中央層面成立全面推進依法治國的領導小組。本報北京傳真

## 確立兩步走戰略 法治中國有望35年內建成

中國社科院法學所所長李林在接受本報採訪時提出，全面推進依法治國，建設「法治中國」應該確立「兩步走」戰略目標：第一步，到2020年全面建成小康社會時，初步建成法治中國。第二步，到2049年中華人民共和國成立一百周年時，整體建成法治中國。

在這位專家看來，整體建成法治中國的戰略目標是：科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法的各項要求得到全面實現，依法治國、依法執政、依法行政共同推進的現代化國家治理體系全面建成，國家治理體系顯著提高，法治國家、法治政府、法治社會一體建設的各項指標全面達到，依法治國基本方略得到全面落實，法治權威、法治秩序的各項要求全面滿足，法治文化、法治精神、法治價值深入人心，自由平等、民主人權、公平正義、和諧文明、安全有序、尊嚴幸福的法治中國整體建成。

### 推進科學立法 強化人大功能

這位曾經給中央政治局講課的法律權威指出，全面推進依法治國，建設法治中國是一項法治系統工程，需要克服種種困難、解決諸多問題。首先，應當「推進科學立法，完善中國特色法律體系」。他說，中國當前立法存在重執法司法公正輕立法分配正義、重立法效率輕

立法民主、重立法形式輕立法實效、重立法數量輕立法質量、重政府立法意見輕公民立法訴求，行政部門主導立法、特殊利益群體牽制立法、國外大公司財團滲透立法等諸多問題。

「立法應該真正成為分配社會利益、調整社會關係和處理社會矛盾的藝術。」李林說，今後應進一步強化人大及其常委會功能，強化立法分配正義的基本價值和重要功能。要在立法體制、機制、程序和立法權行使等方面，防止地方保護和部門利益法制化，着力解決立法工作中存在的部門保護主義、借立法擴權卸責等立法不當的問題。

### 推進依法行政 地方政府先行

「推進依法行政，建設法治政府」是第二項重點任務。對此，李林提出，應要求各地盡快定出實現「法治政府」的「時間表」，鼓勵和允許發達地區的地方政府「率先建成」法治政府；要進一步轉變政府職能、簡政放權；建議國務院先行制定《行政程序條例》，統一行政機關行政執法程序，保證行政程序的法定性和正當性；進一步完善行政執法制度，建議改革城市執法體制，在國務院設立城市執法局，為解決地方保護主義和領導干預問題，可推行「異地執法」；建議在縣級以上各級人民政府設立法律顧問。

### 推進全民守法 敢揭官員違法

此外，「推進全民守法，建設法治社會」也是建設法治中國的主要任務之一，更是存在問題較多、最為欠缺的一個環節。李林指出，執政黨的黨組織和官員，特別是有的地方和部門的「一把手」的依法辦事和守法意識不夠強。一些國家機關或者是依法行使公共權力的機構或組織習慣於選擇性「用法」和「守法」。一些社會組織、企業事業單位、社區機構或組織制定和出台的內部規則侵犯內部成員法律權利的問題時有發生，守法者沒有在制度上給予有效保護，「老實人吃虧」的社會問題始終沒有得到有效解決。

為此，李林建議，應該認真落實每個公民履行遵守憲法和法律規定的守法義務；執政黨和各級官員要帶頭守法，對官員違法行為要敢於「揭蓋子」；要健全全民守法體系，建立公民守法信用檔案體系，對自覺守法的公民賦予法律上更大的便利，對漠視憲法和法律權威、屢次三番違法者建立不良行為監控機制，通過社區、學校、醫院、銀行、航空公司、交通部門、社保部門、保險機構等，建立相互協調、信息共享的個人誠信記錄體系，健全公民守法體系；加強基層群眾性自治組織自治章程建設，樹立全民守法牢靠的社會根基，逐漸形成有利於法治中國建設的守法文化。

## 設雙重領導反腐委 整合資源提高效率

四中全會前夕的民意調查顯示，推進法治、強力反腐是民意最大期待。著名法學家李林指出，應當更加重視運用法治思維和法治方式反腐治權，依法治權、依法治官。他建議，成立執政黨和國家雙重領導的「國家（中國共產黨）反腐敗委員會」，以整合中國反腐敗的體制資源，提高反腐敗的效率。

### 立法監督一把手

李林認為，中國在應對和解決腐敗問題上，大致有三種路向，即政治思維、德治思維和法治思維。在政治思維和德治思維下提出的「反腐倡廉」，突顯的是「倡廉」，而在法治思維下提出的「反腐治權」，突顯的則是「治權」。在中國，依法治權、依法治官是法治思維下反腐治權的必然要求，反腐必須治權，治權必靠法治。

公權力面前『人性惡』這一政治哲學的普遍假定。」這位法學家說，當務之急就是要盡快從制度和法律上切實解決「誰來有效監督一把手」的問題。反腐治權要更加注重大於「頂層設計」和憲制安排，充分發揮法治對於公權力的引導、規範、制約和懲戒作用。「當然，在解決公權力腐敗的問題上，法治不是萬能的，但忽視、弱化甚至撇開法治，卻是萬萬不能的。」

### 築治權三道防線

李林認為，應從立法、行政和司法三個方面構築起反腐治權的三道防線。立法權是提供制度、規範和程序從事反腐治權的第一道防線，要進一步加強科學民主立法，完善反腐敗法律體系。他建議加快制定《憲法實施監督法》、《反腐敗法》、《公職人員財產申報法》、《國家機關編制法》、《重大決策程序

法》、《政務公開法》、《行政組織法》、《行政程序法》等法律。同時要修改刑法進一步加大對腐敗犯罪的懲罰力度，完善有關行政法和經濟法，從制度源頭上堵住或減少公權力尋租的可能。

「行政權既是反腐治權的重點對象，也是反腐治權的第二道防線。」李林建議，大力推進依法行政和嚴格執法，「行政權不僅要堅持依法自律和控權，做到自己不貪不腐、不濫用職權、不以權謀私、不執法犯法、不權錢交易，還要做到依法防貪、依法治權、依法治官，切實保證行政權依法廉潔高效地行使。」

反腐治權的最後一道防線就是司法行為，因而深化司法體制改革勢在必行。他提議，一方面要切實保證司法機關依法獨立行使職權，另一方面，要盡可能剝離或減少司法機關的經濟、民事、行政和社會活動，避免司法機關自己成為被告，從制度設計和程序安排上最大限度地減少司法腐敗的可能。

### 黨政法反腐合一

當前中國各類反腐機構，多頭並行。李林建議，整合中國反腐敗的體制資源，提高反腐敗的效率、減少反腐敗的成本，把黨內反腐、行政反腐和司法反腐的功能整合起來，把中紀委、審計署、監察部、檢察院的反貪污賄賂、瀆職侵權檢察、職務犯罪預防等機構合併起來，成立黨和國家雙重領導的「國家（中國共產黨）反腐敗委員會」，該委員會在中紀委的領導下開展工作，同時對全國人民代表大會和中共中央委員會負責。

當前，在新一屆中央的領導下，「黨風反腐」、「強力反腐」取得前所未有的成效。李林提出，在此基礎上，應當用法律和制度等形式全面確認、鞏固和擴大反腐敗的成果，使反腐治權鬥爭進一步制度化、法治化、常態化和可持續，使反腐治權的制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變，用依法治國與以德治國相結合實現「不敢腐、不能腐、不想腐」的目標。