

# 依法治国与“关键少数”的职责

王芝茂<sup>1</sup>, 王筱宇<sup>2</sup>

(1. 闽南师范大学 法学与公共管理学院, 福建 漳州 363000; 2. 北京吉利学院 基础部, 北京 102202)

【摘要】回顾古今中外依法治国的漫长历史实践过程,执政者和政府官员对于依法治国的意义始终被有眼光和智慧的思想家、政治家们一再指出和反复强调,甚至把它与政权和国家的命运之兴衰联系在一起。我们只有把习近平同志所论述的领导干部之于依法治国的“重要职责”和“关键少数”的思想置于历史普遍性和法治规律性基础之上才可能获得真正的、准确的和深刻的理解。也惟其如此,我们才能够在实践中将这种思想持之以恒,才能够使之摆脱和避免沦为仅仅口号式、激情式的,或者急功近利的短期行为。

【关键词】依法治国;工作成果;重要职责;关键少数

【中图分类号】D92

【文献标识码】A

【文章编号】1671-6973(2017)06-0041-07

黑格尔在谈到人类思想观念所具有的长期经验积累这一特性时说:“我们现在世界所具有的自觉地理性,并不是一下子得来的,也不是从现在的基础上生长起来的,而是本质上原来就有的一种遗产,确切点说,乃是一种工作的成果——人类所有过去各时代工作的成果。”<sup>[1]-2</sup>习近平同志在党的十八届四中全会的重要讲话中指出:“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要职责”“必须抓住领导干部这个‘关键少数’”。习近平同志在这里所论述的领导干部之于依法治国的“重要职责”和“关键少数”的思想,不仅仅是对当下我们全面推进依法治国迫切而现实的要求,它也体现了如黑格尔所说的“遗产”和“人类所有过去各时代工作的成果”。回顾古今中外依法治国的漫长历史实践过程,官员对于依法治国的意义始终被有眼光和智慧的思想家、政治家们一再指出和反复强调,甚至把它与政权和国家的命运之兴衰联系在一起。这种思想观念之所以能够超越时代而不断重演,说到底是因为其内含着的历史客观性和规律性。我们只有把对现时思想的认识置于历史基础之上才可能获得真正的、准确的和深刻的理解。也惟其如此,我们才能够在实践中将这种思想持之以恒,才能够使之摆脱和避免沦为仅仅口号式、激情式的,或者

急功近利的短期行为。

## 一、来自古代希腊罗马的历史回顾

古代希腊是西方文明的发源地,也是西方政治法律思想的发源地。恩格斯曾经说过:“在希腊哲学的多种多样的形式中,差不多可以找到以后各种观点的胚胎、萌芽。因此,如果理论自然科学想要追溯自己今天的一般发生原理和发展的历史,也不得不回到希腊人那里去。”<sup>[2]</sup>乔治·萨拜因也说:“大多数现代政治理想——比如说,正义、自由宪政和尊重法律等理想——或至少是对这些理想的定义,都起源于古希腊思想家对各种城邦制度的思考或反思(reflection)。”<sup>[3]</sup>大约从公元前8世纪起,希腊世界出现了第一批国家,即城邦。在随后四百多年的城邦国家历史过程中,希腊人在不断深入的政治、社会改革实践中,认识到法治的至上价值。这种对法治的思想观念不仅成为那个时代的人们的“工作的成果”,也给后人留下了宝贵和丰富的思想遗产。这其中,就包含了如何认识执政者和官吏与法律的关系及其这种关系对于城邦政治和社会的影响。

首先,就执政官和官吏与法律的关系来看,公元前7世纪,即古代希腊早期,以泰勒斯以及和他大体同时被称为“七贤”的一批思想家——他们中间有人还曾经做过执政官——都比较注重法治,强

【收稿日期】2017-06-25

【作者简介】王芝茂(1960—),男,山西兴县人,副教授,法学博士,主要从事政党政治、西方政治思想史研究。

调对法律的服从,包括执政者在内。如据说曾被米底勒尼人推举连任过十年的执政官的比大各就说过“服从你为自己制定的法律”,并说“法律是最高威力的化身”,还说“首要的不是命令他人,而是自己学会服从”。<sup>[4]</sup>在“七贤”身后差不多两百多年,柏拉图更进一步提出执政者是“法律公仆”的著名思想。他说:执政者和国家管理者“不应该以统治得好,而应该以服务得好而感到骄傲——并且首先是服务于法律”。<sup>[1]36-37</sup>柏拉图的学生、古代希腊城邦政治思想的总结者亚里士多德在讨论正宗政体和变态政体的区别时也明确指出,正宗政体在创制法律时不允许特权的存在,变态政体则在创制法律时允许一部分人拥有特权。他还提出了良法有赖于官员弥补的思想,他认为,法律虽然是最优良的统治者,但再好的法律也不能完备无遗,法律只能规定一般,但不能写出一切细节,因此在依法治理城邦时,仍应该设立官职,特别是法官,他们可以在法律没有周详的事例上做出自己的判决。当然,他仍然强调:“最后的裁决权应该寄托于正式制定的法律。”<sup>[5]147</sup>其次,就执政官和官吏与法律的关系对法治的命运、政权和国家的命运之兴衰联系来看,柏拉图认为:统治者之所以只能是“法律的仆人”“不是因为我想杜撰一个新词语,而是因为我确信一个国家的消亡取决于这一点,而不是别的什么东西。在法律服从于其他某种权威,而它自己一无所有的地方,我看,这个国家的崩溃已为时不远了。但如果法律是政府的主人并且政府是它的奴仆,那么形势就充满了希望”。他还更明确道:“如果在一个秩序良好的国家,安置一个不称职的官吏去执行那些制定的良好的法律,那么这些法律的价值便被掠夺了,并使得荒谬的事情大大增多,而且最严重的政治破坏和恶行也会从中增长。”<sup>[6]24-26</sup>亚里士多德通过对158个城邦政制的调查深入分析了政体变革的原因并提出了防止政体变革的十条主张。关于政体变革的原因,亚里士多德提出多因论,而当权者背离正义和公共利益——在古代希腊思想家看来,法律衍生于正义并且是守护公共利益的基础——则是主要原因之一。他说:“在这些动机中,占有职位的人的恣肆和营私将对国内发生怎样的作用,以及怎样给予煽动者以发动骚扰的口实,都是容易说明的。凡当权的人既行为傲慢而又贪婪自肥,公民们一定议论纷纭,众口喧腾,不仅会指摘这些不称职的人,而且进一步也必批评授权给这些人们的政体。”亚里士多德还特别指出,许多大的动乱皆起因于琐细的动机,“细节的牵涉到执政人员

者,更容易因轻微的风波而酿成严重的结果。”他以叙拉古古代两个服务于行政机构的青年因为爱情而互相仇视终至于酿成一场政变为例总结道:“这个故事,为政者都该引为鉴诫,凡身处一邦领导地位,其言行影响及于各个方面的人们,应该在在这些争哄和寻仇萌芽的时候特别谨慎,预为弥缝。错误在于原始,所以谚语说‘善始者已经完成了事情的一半’,开头小小一点过错就抵得上末后种种的大错。”<sup>[5]237-244</sup>

古罗马是接续古希腊之后引领西方文明的火炬。罗马在文化上受到希腊的极大影响,向有所谓“被征服的希腊征服了它野蛮的征服者,并为粗鄙无文的拉丁姆带来了艺术”<sup>[1]51</sup>之论。古希腊思想家对官员与法律关系认识的思想也反映在罗马时期。古罗马共和末期著名的政治思想家和政治活动家西塞罗认为,共和政体的最高行政领导者是执政官,他是由选举产生的,是依法行使统治权力的人。他说:“一个执政官的职责就是依照法律对人民进行统治,并给予正当和有益的指导。因为法律统治执政官,所以执政官统治人民,并且我们真正可以说,执政官乃是会说话的法律,而法律乃是不会说话的执政官。”<sup>[6]70</sup>在西塞罗看来,执政官之所以是“执政”,之所以能够统治人民,根本的原因就在于他们“执政”之基来自于法律,本身也是受到法律的统治,执政官必须服从法律,执政官的权力也必须要受到法律的制约制衡。他还提出,所有的官吏都应当是公正的,依法行使自己的权力,任何人都 不应该以谋求私利为目的。如何使执政官能够接受法律的统治并服从法律呢?西塞罗也特别强调政治家或政治官吏在法治下应具备法律专业素质和修养:“我们当政的政治家肯定早已努力熟悉了司法和法律,并早已考察了它们的渊源。他必须在最高层面上精通司法,如果一个人不是如此的话,他就不可能司法;他一定不能不了解市民法,但他的市民法知识应当如同舵手关于星辰的知识那样,或者像一位医生的医学知识那样;因为各人在各自的技艺中使用他的知识……”。<sup>[7]</sup>在执政官和法律的关系上,西塞罗不仅强调了执政官对法律的服从和尊重。他也还反复指出如果二者背离会对国家造成的严重后果:“问题的严重性在于不只是显要人物犯法作恶,尽管这本身便是很不幸的事,而且更在于他们有许多模仿者。……处于国家最高地位的人们怎么样,国家便会怎么样,显要人士们的风气出现什么样的变化,人民中间便会随之发生类似的变化。”<sup>[8]211</sup>“品行恶劣的显要人士们从而

会给国家造成更大的危害,因为他们不仅耽于腐败,而且还将其扩散于国家。他们的危害不仅在于他们自己堕落,而且还在于使他人堕落,他们的示范性质比他们的实际行动更加有害。”<sup>[8]213</sup>

## 二、来自西方中世纪的历史回顾

欧洲中世纪最重要的神学政治思想家托马斯·阿奎那认为,君主制定法律,但君主也必须服从法律。他说,根据《教皇敕令》:“无论如何人,如为他人制法律,应将同一法律应用于自己身上。”这也意味着,在阿奎那看来,当一个君主在为他人制定法律的同时,他也必须同时接受这个法律的约束而不能置自己于法之外,而且更应该是毫不勉强的、自觉自愿地满足这种法律的要求。阿奎那还非常深刻地指出:“事实上,权力服从法律的支配,乃是政治管理上最重要的事情”。权力如果脱离法律的制约势必如脱缰的野马,其行为所导致的后果之一必然会是形成政治实践过程中的“苛政”,或是“暴政”。无论苛政还是暴政在性质上都是一样的,它们都损害了政治的良性运转并最终使政权或国家陷于万劫不归之路。阿奎那之后,同为意大利人的著名政治法律思想家马西利在讨论法律的实施问题时指出,基于法律执行的方便、及时和应对适应变化,法律的实施要委托给少数行政官员,同时他也强调,行政官员处理政务时必须依据法律,或者说他们不过是执行法律而已。<sup>[1]107-108</sup>

1215年6月15日,被视为人类历史上最重要的政治文件之一的《大宪章》诞生了。这是英格兰封建贵族反抗国王约翰的结果。它在英国乃至人类政治文明进程中开创性的以法律文件确立了“驯服统治者”的政治原则。正如剑桥大学历史学教授、《大宪章》研究者詹姆斯·霍尔特所说:“《大宪章》试图确立的永久规定作为一个整体,鲜明地标示了被统治者的权利与原则,国王应该受法律控制。”《大宪章》之后,“国王在法律之下”的观念不仅日益深入人心,而且最终也成为英国政治生活中牢不可破的基本底线。例如,生活于亨利三世时代(1216—1272)的大法官布雷克顿就曾经留下这样雄辩的论述:“国王不应服从于人,但应服从于上帝、服从于法律,因为法律创造了国王。让国王回报法律吧,……如果他根据自己的意志和个人喜好,而不是根据法律治理国家,他就不是名副其实的国王”。特别是1688年光荣革命之后,国王威廉和女王玛丽夫妇更为后世英格兰国王明确了君主应遵守法律的原则,当时的法律就规定加冕宣誓应该包括这样的形式与内容——“大主教问:‘你是否

庄严宣誓保证根据议会认可的制定法、其他法律和习惯法统治英国及其属地人民?’国王或女王回答:‘我庄严宣誓依此行事。’”<sup>[9]</sup>

## 三、来自西方近现代以来 思想认识及其实践

西方近现代以来的思想家们也特别强调政治家和政治官吏在法治下与法律的密切关系。

洛克认为法治的主要的方面之一就是统治者和官吏要正确认识自己与法律的关系,执行职务要依法。关于前者,他认为,人民之所以效忠统治者,接受官吏的管理只是基于对法律的服从,如果统治者和官吏违反法律,人民就取消了服从的义务,就此而言,统治者和官吏只不过是“被赋有法律权力的公仆”,他们“没有意志、没有权力,有的只是法律的意志、法律的权力。”<sup>[10]93</sup>而与后者,洛克明确指出,任何官长之所以能够发出委任或命令是基于法律对其职权的规定,“如果违反了法律,那就没有职权之可言。”“超越职权的范围,对于大小官员都不是一种权利,对于国王或警察都一样无可宽恕。”<sup>[10]124-125</sup>他还特别强调,官吏执行职务要依法,官吏没有法律依据的执行行为就如同私人的侵犯一样。洛克还进一步指出不受法律约束的统治者和官吏对于法律、政治和人类社会的危险性:“如果法律不能被执行,那就等于没有法律;而没有法律的政府,我以为是一种政治上的不可思议的事情,非人类的能力所能想象,而且是与人类社会格格不入的。”<sup>[10]132</sup>康德则把法治社会视为社会组织的文明标志,他认为“最好的社会组织,就是在这个社会内,不是人而是法律行使权利”。<sup>[1]187</sup>基于这种法律至的认识,法治的特点之一便是必然要求“管理人员作为一个行政官员,应该处于法律的权力之下,必须受立法者最高的控制。”<sup>[1]188</sup>马克斯·韦伯在论述合法型统治时认为,法律秩序的特点在于要求所有的人都服从法律,政府和执法者也同样受法律规则的限制。占据权力位置的人本身并不是统治者,而是暂时任职的官员,只是由于职务的关系他们才享有有限的权力,因此,人们是作为公民而不是臣民来服从依法设立的权威,他们服从的是“法律”,而不是执法的官员。<sup>[1]287</sup>新自然法学的代表人物约翰·菲尼斯在谈到法治的八个特征时指出,其中之一就是,有权以官员资格制定、执行和适用规则的人,首先自己就应该遵守规则,其次要真正一贯地符合法律精神的执行法律。而在依据联邦宪法成立的美国,其思想家也都特别强调政府官员的

法律专业素养。肯尼斯·米诺格指出：“每个美国政治家都必须清楚地了解宪法，了解人权法案以及联邦最高法院的决议，否则将寸步难行。”<sup>[11]</sup>著名法学家、法律教育家庞德则更是强调行政官员应当好好地受一番法律训练，以使他们能够了解什么是个人的合法权益、什么是法律规定保障那些权益的救济办法，“所有这些行政官员，必须好好地受一番本国法律的全盘训练，俾能领会其工作在整个法律系统中所占有的地位。”<sup>[12]</sup>

在现代西方，思想家们之于执政者和政府官员与法律密切关系的思想已经逐渐演变成为法治的实践。例如，以西方各国政府的构成人员作为认识和分析对象，我们可以发现，无论是国家最高领导人，或是一般政府官员，他们之中具有法律专业背景的占有相当大比例。美国从开国总统华盛顿（1789—1797）到第44任总统奥巴马（2009—2016）共43人（有些人有连任），其中律师出身者26人，另有4人接受过法学教育或从事过法律职业工作，占总数的70%。历届副总统和国务卿中的绝大部分也有类似背景，有学者统计归纳，从华盛顿到克林顿时期，副总统共47位，其中32人曾任律师，另有4人接受过法学教育或从事过法律职业工作，占总数的76%。国务卿共约62位，其中48人从事过律师工作，占总数的77%。20世纪60年代末，布鲁金斯学会对曾经在罗斯福、杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊总统的政府里担任过联邦行政官员的1000多人进行过调查，其结果显示这些最高联邦行政官员中，有26%来自法学界。在德国，二战后至1999年，德意志联邦共和国7位总统中，有5位大学时代攻读法律专业，占70%，其中4位是法学博士。在法国，从第三共和国到第五共和国中，共有15位总统受过大学法学教育，比例也相当高。即使受过法律教育的人在最高行政官员中所占比例较低的英国也在到17%，从18世纪中期至2000年，英国72位首相中，有12位受过法律教育，或毕业于大学法学院。加拿大和日本政府最高行政官员中有法律专业背景的人也相当高。在加拿大最近50年，共有9位总理，其中8位毕业于大学法律专业，占88%。日本明治维新后至2000年，有22位首相受过法律培训或毕业于东京帝国大学法学部等法学院校，约占总数的44%。<sup>[7]</sup>

#### 四、来自中国古代社会的历史回顾

中国法制的历史，以公元前21世纪夏朝揭开法制历史的序幕算起，此后经历了4000多年的历史而从未有过中断，其悠远久长不仅是世界文明古国中仅有的，也是造成4000多年来中国古代历史盛世——乱世交相替代、循环不已的因素之一。回顾其中，我们可以看到，官员之于依法治国及其与政权和国家的命运之兴衰联系的意义也始终同样被有眼光和智慧的思想家、政治家们一再指出和反复强调。他们既注重制定法律，以使国家活动有轨可循、有章可遵，同时也非常注重慎选良吏以执行，并严惩违法失职的官吏，力求通过良吏和法律的结合最终实现法制的目的。

先秦时期的商鞅以重视法律而独成一家，秦也通过商鞅变法走上了富国强兵之路，并最终实现了一统天下的霸业。商鞅认为，法是治理国家的根本，只有实现法治，国家才能安定，治理国家不可一日无法。为了保证法的执行和实现，商鞅提出“刑无等级”、“不以私害法”的原则。他说：“君臣释法任私必乱。故立法分明，而不以私害法，则治；”<sup>①</sup>“刑无等级”意味着在执行法律的过程中，除君主外，任何人都不能逃脱法律的制裁，爵禄不能抵刑，功不能抵过。如果国家的执法官吏在执法过程中存在违法行为，则要严加处罚，“罪死不赦，刑及三族”。商鞅还提出了欲使臣民都能够做到知法守法的条件，其中之一便是要培养一批熟知法律的官员宣传法律。“为置法官，吏为之师，以道之知。”<sup>②</sup>做官吏的要熟悉法律条文，以便官吏能够向民众宣传并使后者学习法律，做不到这一点对官吏来说便是失职。不仅如此，《商君书·定分》对于如何处置这些失职官吏还曾经做出过一些具体设想，如执法官吏无法明白无误地向他人解释相关法律条文，或解释错误甚至拒绝解释，导致他人而犯罪，执法官吏必须承担由此而引起的法律责任。作为战国法家的集大成者，商鞅之后的韩非——秦王政在阅读到其作品后感叹道：“嗟呼，寡人得见此人与之游，死不恨矣。”——也明确指出，官吏的职守就是贯彻法令，执行法令，他在《外储说左下》中假托孔子言：“吏者，平法也。”官吏之于法律来说，只能是因循，而不能有任何主观能动性：“法也者，官之所以师。”<sup>③</sup>唐太宗时期，大唐帝国呈现出一片政治修明、经济繁荣、文化发

① 《商君书·修权》。

② 《商君书·定分》。

③ 《韩非子·说疑》。

达的盛世之貌，史称“贞观之治”。个中重要因素之一即是严格治吏。史官吴兢在《贞观政要》中说李世民“深恶官吏贪污，有枉法受财者，必无赦免。在京流外有犯赃者，皆遣执奏，随其所犯，置以重法。”<sup>[13]146</sup>唐太宗本人在其统治时期（特别是贞观前期）也比较注意带头守法，注意克制私见私情，以避免主观意志取代法律。例如，贞观元年，礼部尚书长孙无忌无意中佩刀进宫，而宫门守卫亦一时疏忽未能发现。封德彝奏请判处校尉死刑，而对长孙无忌却处罚很轻，李世民准奏。但大理寺卿戴胄认为不公，对此提出异议。太宗接受了戴胄的批评，表示要带头守法，他说：“法者非一人之法，乃天下人之法，何得以无忌国之亲戚，便挠法也？”终于下令免校尉之死。<sup>[13]142</sup>对贞观之治，唐代诗人白居易也有深刻观察：“虽有贞观之法，苟无贞观之吏，欲行其善，不亦难乎？”被列宁誉为“中国十一世纪时的改革家”的北宋思想家和政治家王安石在其变法过程中围绕“理财”思想也提出“良吏善法”的认识。他认为“吏不良，则有法而莫守，法不善，则有财而莫理。”理天下之财必须有优良的官吏来遵守和执行法度，官吏不良，有善法也不能遵守。<sup>[13]237</sup>

## 五、来自无产阶级革命导师的 “工作成果”

无产阶级革命导师也对无产阶级政权下无产阶级政党、国家公职人员和法律之间的关系做出了深刻的阐述。他们既强调无产阶级政党领导的重要性，也强调法律权威的作用。马克思和恩格斯说：“所有通过革命取得政权的政党或阶级，就其本性来说，都要求由革命创新的法律基础得到绝对的承认，并被奉为神圣的东西。”<sup>[14]</sup>无产阶级政权的公职人员与人民之间是公仆与主人的关系，人民公仆是无产阶级国家政权的本质，这是他们总结的巴黎公社的一个重要经验。恩格斯还把巴黎公社实行的限制国家官员权力的两项法治措施（一是社会公民有选举、监督和罢免社会公仆的权力；二是付给社会公仆相当于工人的工资。）称之为无产阶级专政。<sup>[15]</sup>十月革命胜利后，针对党内和国家机关及其工作人员出现的官僚主义、升官发财、滥用职权、违法乱纪等现象，列宁认为，若不对此现象进行严厉打击，会产生很坏的影响。“共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。”<sup>[16]</sup>为此，列宁强调必须通过法律来巩固社会主义国家政权，列宁十分重视维护宪法法律的权威，树立法律权威大于个人权威的思想，要求所有人必须严格遵守革命秩序、反对一切法外特

权。“目前的主要任务，就是集中全力，认真地切实实现那些已经成为法令（可能还没有成为事实）的改造原则。”<sup>[17]</sup>特别是，执政党、一切国家机关及其工作人员更应当严格遵守法律。1921年11月24日，在列宁参加的俄共中心政治局会议上决定，共产党员因一般刑事案件交法庭审判时应加重处罚，以“消除任何利用执政党地位得以从轻处理的可能性”。列宁认为：“对共产党员的惩办应比对非党人民加倍严厉”这是“起码常识”。法律如果得不到遵守和有效执行，就是一张空纸。他提出，法律“如不认真执行，很可能变成儿戏而得到完全相反的结果。”<sup>[18]</sup>这“相反的结果”是什么呢？“如果党的劝告同人民自身的生活经验所教给他们的东西不相一致的话，千百万人是决不会听从这种劝告的。”<sup>[19]</sup>列宁本人也十分注重遵守法律、维护法律的权威。1919年2月，达尼洛夫纺织厂派代表向列宁提出按纺织业口粮标准发给他们口粮的要求，列宁在回信中写道：“由于这个问题是中心执行委员会主席团决定的，而根据宪法规定，中心执行委员会主席团高于人民委员会，所以无论我这人民委员会主席，还是人民委员会都无权改变此项决定。”

## 六、对“关键少数”之于依法治国 “关键”意义的几点认识

综合前文的历史性回顾，我们对习近平同志关于“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要职责”、“必须抓住领导干部这个‘关键少数’”的思想之于依法治国意义的认识至少应该包含以下几个方面的认识。

### 1. “关键少数”之于依法治国是普遍存在的历史经验

历来治国之道，不外乎德治与法治两大途径。然而，德治因为与政治现实的巨大差距很难成为治国之道的主要和实际选择，事实上，遍观中外治国历程，我们更多看到的是法治之道。而通过对法治之道的进一步历史考察，我们又会发现，即便有良好的法律，如果统治者和政府及其官员不能够信仰遵守法律，甚至于扭曲和超越法律，那么，所有法律都会化为泡影，流于形式。究其根本原因，就在于，法律制定实施了，并不代表它就能够自动发挥作用。要真正发挥作用还必须要有其它要素配合，这其中统治者和政府官员的要素影响无疑是最重要的，因为他们往往就是法律的制定者和执行者。对此，两千多年前古人就已经有了深刻的认识，正如孟子所言“徒法不足以自行。”正是由于对“良法需

要良吏行”和“执政官是会说话的法律”的深刻认识,所以,我们就不难理解,在中外历史上一切有眼光和智慧的思想家、政治家们,无论他们是生活在奴隶制时代,还是生活在封建社会,无论他们是资产阶级的代言人,或是无产阶级革命导师,也无论他们是古代人抑或现代人,均对此一再论述和反复强调,使之成为法治思想和实践中超越不同社会性质、打破不同阶级界限、穿越时空差距而经久不衰的主题之一。这也恰好证明,“关键少数”之于依法治国是人类自有法治以来对其多次体验、反复观察并由此得出的认知结果,是普遍存在的历史经验。

## 2. “关键少数”之于依法治国是依法治国的规律性认识

“良法需要良吏行”和“执政官是会说话的法律”之所以成为法治思想和实践持续不断、经久不衰的主题之一,说到底,是因为官吏/法律二者关系在迄今为止的法治历史舞台上作为一幕大戏不断出现和反复上演,并在很大程度上决定着法治之道的趋向和发展。换言之,“良法需要良吏行”和“执政官是会说话的法律”虽然只是短短两句话,但却微言大义且直指要害,道出了二者关系与法治之间的内在本质联系,也即通常所说的事物之间的规律性。众所周知,法治的基础在于已成立并且是因其“本身是制定得良好”而“获得普遍的服从”的法律。在法治社会,一方面法律体现了全体社会成员的最大共识,任何人都必须无条件服从法律,而另一方面,法律的产生、实施和执行的基本职责主要是通过执政者和政府官吏得以实现,他们是法律得以存续和运转的主要和关键条件。通过他们,法律才有可能成为一种流动的“活的法”、“会说话的法律”,成为在社会生活中真正起作用的、能建立秩序的法律,才能够对社会起到具有普遍制约和支配的作用。相反,法律就只能是一种纸上的东西,一种本质上的东西。就此而言,他们对法律的认识和实践直接关系到法治权威的树立,关系到法治秩序的形成,关系到法治建构的成效,关系到社会成员法治信仰的培育,概而言之,决定着法治的趋势和命运。

## 3. “关键少数”之于依法治国面向未来依旧任重道远

党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央鲜明提出了新形势下党治国理政的一系列重要方略,特别是“四个全面”战略布局,其中就包含了依法治国并被视为三大战略举措之一。这表明,依法治国不仅仅是针对当下,更是面向未来的长远规划和远大目标。然而,如何使长远规划真正得以落

实,远大目标最终得以实现,却远不是仅有规划和目标就可以的,它们的落实与实现与否取决于诸多因素及其相互之间的关系,脱离了这种认识,它们往往可能会沦为一种口号式、激情式的,或者急功近利的短期行为,甚至于被实用主义地加以对待。就各级领导干部和各级政府官员作为依法治国战略举措得以实施和实现的关键因素或基础性因素而言,我们必须清醒地认识到,他们面临着来自历史和现实、主观和客观、外部和自身方面诸多障碍。首先,历史而客观地来看,在人类漫长的法治实践过程中,如前所梳理的,统治者和官吏与法律的关系一再和反复地被思想家和政治家所关注并成为“人类所有过去各时代工作的成果”和法治思想“遗产”,这恰恰说明,在人类法治实践过程中,统治者和官吏与法律之间关系在不同程度上始终存在着一种不适应、不协调,甚至具有破坏性。这种关系也如前上所述超越了不同社会性质、打破了不同阶级界限和穿越了时空差距而普遍存在迄今为止的一切法治社会之中,这种普遍性不能不在一定程度上也体现在我们依法治国过程中。其次,就中国传统社会的法治而言,虽然人们对其认识不尽一致,评价亦不尽相同,但其忽视法治的独立价值,形成事实上的法律工具思想,法律的强制力被更多地指向臣民,而非君主却应该是一个不争的历史事实。即便是传统法治中的通过治吏而实现对官吏制约的愿望在这种事实面前,亦无可避免地难以真正实现,或者其目的与其说是治吏不如说是更有效地维护君主的专制权力,这也使得中国传统法治下形成了一种严重的弊端且久治难愈,即中国明末清初思想家王夫之在其《读通鉴论》中所指出的:“法愈密,吏权愈重;死刑愈繁,贿赂愈章。”这种视“法律为权力的仆人”意识不仅主导了中国传统社会的法治思维价值取向,也成为我们今天建设法治中国过程中如何最大限度实现“关键少数”作为引领者、示范者而不得不面临的障碍性历史“遗产”。第三,“关键少数”之于依法治国面向未来之所以依旧任重道远,不仅仅来自于上述的人类法治社会过程中普遍性的制约和中国传统社会下的特殊的法治思维和实践弊端的影响,还表现在当下部分领导干部和政府官员自身在一定程度上存在的不懂法、不尊法,甚至藐视法律、践踏法律的现象和行为。而习近平同志在2015年年初在省部级主要领导干部专题研讨班开班仪式上发表的重要讲话中也指出:“在现实生活中,一些领导干部法治意识比较淡泊,有的存在有法不依、执法不严甚至徇私枉法等问

题,影响了党和国家的形象和威信,损害了这种、经济、文化、社会、生态文明领域的正常秩序。”因此,在依法治国必须抓住“关键少数”这个问题上,正如鲁迅先生所言“战斗正未有穷期”!

## [参 考 文 献]

- [1] 严存生.西方法律思想史[M].北京:法律出版社,2010.
- [2] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:468.
- [3] 乔治·萨拜因.政治学说史[M].邓正来译.上海:上海人民出版社,2015:39.
- [4] 马啸原.西方政治思想史纲[M].北京:高等教育出版社,1997:13.
- [5] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1981.
- [6] 法学教材编辑部.《西方法律思想史》编写组.西方法律思想史资料选编[M].北京:北京大学出版社,1983.
- [7] 肖北庚.论法治政府之外在规定性[J].河北法学,2007,(2).
- [8] 西塞罗.论法律[M].王焕生译.上海:上海人民出版社,2006.
- [9] 包刚升.“驯服统治者:《大宪章》的政治遗产”[N].东方早报,2015-06-15.
- [10] 洛克.政府论:下篇[M].北京:商务印书馆,1964.
- [11] 肯尼斯·米诺格.政治学[M].龚人译.沈阳:辽宁教育出版社,1998:62.
- [12] 王健.法律教育[M].北京:中国政法大学出版社,1997:310.
- [13] 曹德本.中国政治思想史[M].北京:高等教育出版社,2004.
- [14] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集:第36卷[M].北京:人民出版社,1976:238.
- [15] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:111-112.
- [16] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁专题文集论无产阶级政党[M].北京:人民出版社,2009:348.
- [17] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁全集:第34卷[M].北京:人民出版社,1985:164.
- [18] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁全集:第37卷[M].北京:人民出版社,1986:365.
- [19] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.列宁全集:第30卷[M].北京:人民出版社,1985:147.

(责任编辑:闫卫平)

## Rule of Law and Responsibilities of “Critical Minority”

WANG Zhi-mao<sup>1</sup>, WANG Xiao-yu<sup>2</sup>

(1. School of Law and Public Administration, Minnan Normal University, Zhangzhou 363000; 2. Department of basic courses, Beijing Geely University, Beijing 102202)

**Abstract:** In the long history of rule of law at all times and all over the world, the significance of rulers and government officials to rule of law has been repeatedly pointed out and emphasized by foresighted and wise thinkers and statesmen who even linked it to the vicissitudes of a regime or a state. True, accurate and profound understanding can be gained only when we base the leading cadres' “key accountability” for rule of law and the thought of “critical minority” which were expounded by Comrade Xi Jinping on the universality of history as well as regularity of rule of law. It is only then that we are able to adhere to this ideology in practice and avoid it being reduced to mere verbal, passionate, or short-term actions which only seek quick success and instant benefits.

**Key words:** Rule of Law; Working Achievements; Key Accountability; Critical Minority