全民守法的法理阐释

杨春福

党的十八届四中全会对全民守法做了定性，即全民守法是全面依法治国的长期基础性工作。那么，如何在学理上解释全民守法的含义并作出相应的制度安排，是推进法治国家、法治政府和法治社会建设的关键点，也是我们学术界需要解决的一个基础性工作。

一、全民守法的主体层次

字面上看，全民守法的主体是全体人民或全体民众。但人民或民众的具体范围包括哪些？这是理解全民守法的逻辑起点。

在中国现实背景下，中国共产党是守法的带头者和模范示范者。十八届四中全会指出，中国共产党的领导是社会主义法治最根本的保证。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。如果共产党不守法或不带头守法，依法治国、建设社会主义法治国家就是一句空话。因此，各级党组织和党员干部必须首先带头模范守法。中国共产党的守法，其路径和要求表现为依法执政、依宪执政。

行使国家公权力的各级机关和公务人员是守法的重要力量。因为，这些机关和人员所握有的权力使用得当能造福人民，反之则会侵害民众权益。正如李肇伟先生所言，“然欲能达于法治，个人固须守法，从政人员更须守法。因个人违法，固足以侵害他人之权利，其影响尚小。从政人员违法，更足以侵害他人之权利，其影响尤大。于是法律之任务，小之固为规范人类之生活，大之则为规律政治之措施。”行使国家公权力的各级机关和公务人员守法的路径和要求表现为严格执法、公正司法。

普通民众是守法的最广泛主体。国家的法律只有得到人们的接受，才能获得完全的持久的效力。正如卢梭说言，一部真正的法律，不是刻在大理石上，也不是刻在铜板上，而是铭刻在人民的心中。这说明，不为民众所认同的法律就不是真正的法律，也就没有法律的效力，法律所欲达到的目标就无法实现，法治亦不可能实现。

将全民守法的主体划分为上述三个层次是比较粗糙和不精细的，在此，我只是想借以说明，如果党的组织和党员干部以及行使公权力的国家机关和公务人员不守法，就不能要求，也不可能要求社会的普通民众去自觉自愿地守法，这在全面推进依法治国征程中尤为重要。

作者简介：杨春福（1967-），男，江苏兴化人，南京大学法学院教授、博士生导师，哲学博士。

①李肇伟著：《法理学》，自印本，中华民国六十八年十一月印行，第 12 页。

二、全民守法的客体要求

在一个民主法治国家或欲走向民主法治的国家中，无论是哪个层次的守法主体，其所要遵守的法都应当在性质上是一个良好的法律、一个合理的和令人满意的法律制度。而何为一个良好的法律、一个合理和令人满意的法律制度呢？究其实质，它必须是体现人民的利益，符合得到人民认可的社会道德的基本价值。由此观之，加强科学立法和民主立法，将权利公平、机会公平和规则公平的价值渗透在具体法律制度中，才能形成良好的法律，这是全民守法的客体要求之一。

法治国家中的法不仅在性质上对法的要求是良好的，在法的形式上还必须符合法的一定的要求。“人们对法律是否尊敬，不仅有赖于它所规定的人们行为的种类，而且取决于法律本身所采取的形式。法律藉以向受它管理的人们表达其具体规定的方式，必须具有富勒所谓的“内在道德”。这是一个法治国家所要求人们普遍遵守法律的基本要求。因此，提高立法技术，制定出能为人所遵守的法律是全民守法的客体要求之二。

在这样一个性质为良法、且符合富勒所谓的内在道德的前提下，不同层次的守法主体所要求的法的表现形式其实并不一样。在当代中国，对党的机关和领导干部而言，他们所遵守的法律主要是宪法和基本法律以及在其中所渗透的法治意识和法律精神。对于行使公务的执法和司法人员所应遵守的法除宪法和基本法律外，还要有具体明确可操作的法律法规。而对于民众而言，他们中的很大一部分人对于法律的结构，或其效力之判准，根本没有概念。他所遵守的许多特定、个别的法律条文，对他而言，可能只是笼统的“法律”一字而已。因此，对不同层次的守法主体而言，所谓的法的外在表现并不一致，因此，在法治宣传和教育中，我们要有针对性。这是全民守法的客体要求之三。

三、全民守法的环境条件

全民守法的环境条件包括两大方面，一是公民教育的发展；二是执法和司法机关营造的守法环境。

形成全民守法的环境，首先要形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体民众成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。而这就取决于一个国家公民教育发展的程度。我们没有理由相信，如果穷人、未受教育的人、没有技能的人依然处于无权地位，并被社会排斥的话，他们会尊重和遵守法治。公民教育的发展包括适当生活水准的保障、文化素质的提高、自我发展技能的继续培训、社会基本结构的正义等方面。公民教育的发展，主要是对国家提出的要求，归根到底它实质上是国家应当履行的职责。特别是对已经签署并加入《经济、社会和文化权利国家公约》和《公民权利与政治权利国际公约》的国家而言，更应当按照公约的要求，采取适当步骤和加强国际合作，保证公民各项权利的实现和发展。

执法和司法机关所营造的守法环境是全民守法重要的环境条件。“在走向法治的道路上，我们的最大障碍始终是法律的权威难以建立。中国传统一向人治色彩浓厚，习惯将政策和命令放在高于法律的位置上，法律基础十分漂浮；而聪明的人民素来倾向于以不守法为习惯，而以守法为例外。”美国著名心理学者泰勒的发现告诉我们，重典本身并不能激起守法动机，立法与司法工作者应当在公正廉明和尊重公民权利等耳熟能详的程序正义问题上做好工作，建立一个合理的、可预期的守法环境，然后才可以期待人民普遍而主动地守法。由此可见，严格执法和公正司法所带来的不

仅是个案的公平正义，更重要的是能够形成全民守法的环境条件。在这样的氛围下，全民守法才是可能和可欲的。

四、全民守法的精神培育

十八届四中全会指出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。在全面推进依法治国的进程中，全民守法不能表现为被动地、恐惧式守法，而应是发自内心的真诚尊重和遵守。法律固有的优点，远不如一个民族信服并遵守法律的精神重要。如果一个民族爱护并遵从法律——因为这些法律出自一个神圣的源头，是它所崇拜的一代代先人的遗产，并与它的道德观念水乳交融——那么法律就会使它品德高尚，而且，即使这些法律并不完善，但是同仅仅根据权力的命令而实施得更好的法律相比，仍然会产生更大的美德，以及随之而来的更大的幸福。因此，培育全民守法的精神显得尤为重要。

全民守法的精神培育是一个复杂的系统工程，也是当代中国法治建设过程中的一个重点和难点。我们的法治宣传和教育不能表现为简单地说教、自上而下地训话或所谓的“洗脑”。这不仅不能使人们产生对法律和法治的尊重和信仰，相反会产生对法律、法治的排斥与厌恶。这样的教训其实并不少见。在全民守法精神的培育方面，我们需要重视的是加强与全民守法相关的概念及其之间关系的实证分析和理论研究。需要通过实证的素材和方法，理清权威与正当性、个人道德与公共秩序、道德义务与法律义务等概念之间的关系。通过鲜活的素材和令人信服的理论让全民知晓。“理论 一旦掌握群众，也会变成物质力量”。

[**责任编辑：**彭　巍]