

法律在中国是否重要？

安守廉 (William P. Alford)

对身为美国公民的作者而言，面对“法律在中国是否重要”的问题，首先需要认识到长期以来外国人对中国法律是否完善的疑问是多么强烈。西方人断言指20世纪之前的中国法律是残酷和劣质的，也是1839-1842年鸦片战争的促发因素之一（尽管向中国贩卖这种毒品的外国商人知道那是非法行为。）此类断言也因此导致在那之后延续近一个世纪的治外法权，令到被指控在中国对中国人犯下罪行的外国人不受中国法律的约束，而是（如果案件未被撤销）由其所属国政府的代表根据自己的法律来审判。西方列强当初是以尊重人格尊严和维护主权平等为名来推行上述做法，却只增强了中国人在许多政治论述中所说的“百年屈辱”的色彩。中华人民共和国政府可以不时在谈判中提起这段历史，以争取策略优势，而任何试图与中国打交道却对此不甚了解的人则注定会大吃一惊。

我们这些从外国立场来审视中国法律的人，还应该更注意自己对法律秩序的假设。即使在美国—首个通过宪法这份成文法律文件来组建的国家—这个以法律为核心的社会，诸如阶级、种族、性别与残疾等方面的议题都明显在提醒我们：无论我们认为法律的根本理想有多么崇高，“纸面上的法律”却未必是“现行的法律”，至少在为所有人提供平等保护上是如此。我们不应该免除对中国进行同等严厉的审查，或者因为文化相对论而认为其不必承担我们主张的普世价值观的责任。然而，接

受中国（在其他国家之中）可以用不像我们那样依赖法律的方式来促进人类福利，或可以采用有别于我们国家的制度，还是会有裨益的。

自文化大革命在1970年代后期结束以来，中国采取我曾其他地方说过的世界历史上最重大的政府主导措施来为正规法律制度建立基础——尽管这个制度不是有意按照自由合法性（liberal legality）原则来实行的。为此，中国投放大量资金、精力，以及某种程度的自身信誉。作为说明，可以看看在过去35年里中国如何从拥有最为薄弱的法律架构发展成最为复杂的法律体制之一（至少在纸面上是如此），制定了数以万计的法律条款，覆盖范围从衍生产品交易，到要求子女上门探望父母，到限制使用某些社交媒体等。另外一个例子是中国的法律专业人士这段时期内的百余倍的增长，如今已达到约30万之众，其中还不包括法官、检察官、基层法律工作者（主要是为草根阶层提供法律服务的准专业人士）等。我们还可以看到法律教育的爆炸式增长，从改革之初仅有十多家能授予法律学位的机构，发展到如今的630多家。

此外，如果目标是理解这些发展进程（并作为评估法律是否以及多么重要的先决条件），我们还需要防备外国观察家依然经常抱有的一种倾向，即假设这些措施是有意（或一定会）在朝自由民主制国家所期待的法治类型的必然趋向中作为构成要素。中国共产党曾非常明确地宣布法治建设工作的目标，例如于2014年10月的十八届四中全会明确描述了“依法治国”的蓝图。该决定一开始强调遵循“马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、（江泽民的）三个代表重要思想……以及习近平总书记一系列重要讲话的精神”对于法治建设的重要性，然后宣布：

……党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中

中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。

为避免对这段话的含义的任何疑问，该决定反复强调党作为组织（不同于个体党员）及其官方意识形态在法律的观念和执行、行政管理、司法体制、法律职业服务、法律教育，以及法律体制等各方面担当着不可或缺的角色。

承认这一点，并不意味着中国的法律建设仅仅是为了装门面（当然那方面的作用肯定不少），而是希望强调——正如这份党的文件所陈述的国家法律体制的目标——法律最终是党以人民的名义发挥领导作用的工具。当然，秩序是任何法律体制的核心价值，在中国有至关重要的地位，由党来界定，以维护党的领导。

我们能看到这种格局造成的严重后果，如对已故的诺贝尔奖得主刘晓波的残酷待遇，罹患癌症的他被留在监狱等死。我们还能看到政府对维权律师采取的打击手段，在过去两年中里有数百人遭到逮捕或羁押，尽管他们愿意通过国家的法律体制来和平解决政治敏感问题，而这本来应该受党和政府的欢迎。不过也需要指出，强调秩序本身并不排斥、甚至在某些方面可以促进法律的规范化，就其本身而言未必是压迫性的。例如，官员在四中全会中告诫党员：“绝不允许任何人以任何借口任何形式……徇私枉法”。还要考虑到，即使在较高级别的党员中，也有某些人意识到，让普通民众把法律体制视为解决法律诉求的可信赖渠道，以及培养专业态度（尽管是在党设定的范围内），对于党和政府的合法性及中国的未来而言是多么重要。有理由认为，现任最高人民法院院长兼党组书记周强正在以身作则，至少比前任司法部门领导人王胜俊（以前是公安部门的官员，未接受过任何正规法律教育）做得更好。我们到目前

放宽了王胜俊时期对于大多数案件由司法调解来处理的要求（不管案件的事实是否有根据），使更多案件以程序上更严格的方式来裁决；增加推出“指导性案例”，即指导式的判例（而非有约束力的判例）；以及法院最近增加在互联网上公布司法判决结果的数量和范围等。尽管如此周强曾在2017年1月提出的西方式的“司法独立”、“三权分立”和“宪政民主”对司法工作的危害的警告，强调了法律体制建设最终还是以服务党为依归。

当然，无论当局对于法律是否重要以及如何重要的问题抱有什么想法或希望，都不代表其必然决定了法律对中国民众的实际影响，或者民众会以何种方式来接受和使用法律。这两方面都非常难以确证。有部分原因是受到一些显而易见的因素影响，如中国的庞大规模与多样性；统计数据出了名的不可靠（即使对中国官员也同样如此）；以及在一党制国家里，当出现涉及对司法部门以及其他任何官方机构的满意度等问题时，难以判断什么是可靠的公众看法。

当然还有些更为微妙的议题，为确定法律是否重要以及有多重要的问题上增加了复杂性。例如在现实层面上，中国的巨大经济增长，让超过五亿人口在不到两代人时间里摆脱了贫困，这在多大程度上该归功于法律制度的建设，还是说未受到其约束，或者说完全与之无关？（因为即使在欧美，也有观察家认为，政府相对不受约束的行动方式与普遍灵活的措施对经济发展有好处。）假设法律确实为经济带来一定收益（人均年收入据报已上升至约8000美元），我们又该如何在这些成就与不断加剧的社会不平等现象、环境的日益毁坏，以及在法律上很少提供补救办法的其他问题之间权衡？例如，对于有高度争议性的征地问题，我们能从复杂且可能会互相冲突的法律适用方式中得出什么结论？这种方式会让某些开发商能够更坚定地主张他们可以获得的利益（赋予他们所持有土地的产权），还是会让其他人（尤其是原先居住在被划为城市开发区的农地上的农民）因为无法从法律上获取大量赔偿而恼怒？这不是一

个短暂性的问题。正如著名经济学家吴敬琏所估算一样，截止2013年，中国农民损失超过7000亿美元（以他们曾经持有的土地经上涨后的价格计算）。

其他问题则衍生了规范性或概念性的挑战。例如，在有部分中国人因为法律进步而带来物质生活的改善，与利用法律来限制人们的自我表达和接触观念之间——无论这些观点是来自其他中国人或者外国人，且该现象在近年来日渐加剧，我们该如何权衡？对于这些议题，中国人之间以及中国人和外国人之间可能会出现尖锐的对立观点，我们该如何回应？再者，从更基本的层面看，在中国公民与政府的往来中，他们在多大程度上可以分清法律与其他国家权力形式？毕竟在谈及中国农村时，朱苏力（北京大学法学院前任院长）、欧博文（Kevin O'Brien）与李连江等学者均提到，农民在跟地方政府打交道时可能把法律、政策公告甚至领导人的讲话都混为一谈。而在另一方面，国有企业的公司治理在多大程度上是基于法律方面的考虑，而非经济权力和政治权力的因素？

在上述问题背后还有其他基础的问题，是我们在试图了解 and 评价中国（或者其他国家）的法律时必须加以考虑的。我们把哪些规范视为法律，有什么原因？在世界上任何地方，针对秩序与自由、可预见性与灵活性等议题，在当地如何权衡取舍？我们希望通过法律来推行哪些基本价值观？这些价值观在中国与其他国家之间有（且应有）何等程度上的相同之处？谁可以决定对此问题的答案，又是基于什么依据？政府可以通过哪些制度形式来有效推行这些价值观？在评价中国所做的制度选择时，既应承认根据其自身情况作出调整的重要性（出于实用和规范两方面的原因），又要防止某些人把中国的特殊性作为避免国际审查的借口，我们该如何在两者之间取得平衡？

提出此类问题并非出于自暴自弃的态度。如果我们要公正地评估法律能否在中国实现公平公正的可能性，它们是至关重要。