

## 官员守法的西方思想源流考

○ 史彤彪

(中国人民大学 法学院, 北京 100872)

〔摘要〕官方行为与法律规定的一致性 is 法治的一项基本原则,也是法律面前人人平等的具体体现。政府能否坚持法律至上,官员能否守法关系到法治建设的成败。古往今来的西方思想家对官员守法问题论述颇多,最早可追溯至古希腊的苏格拉底,晚近可回到美国著名法理学家朗·富勒。西方思想家对官员守法问题的探讨对我国当今的法治国家建设仍具有重要启示意义。

〔关键词〕法治;治理;法律至上;官员守法

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.05.018

“公职人员应当尊重并遵守法律,并且时刻注意自己的行为方式以增强公众对公职人员廉政性的信心。”这并非哪个思想家的箴言,而是非洲国家冈比亚 1996 年宪法第 222 条的规定中要求公职人员在履行职责时应当遵循的第一条原则。从实质上论,这条原则与西方思想家的要求是一致的。

官员守法是法治的自然要求,也是法律面前人人平等原则的体现。人们对官员守法有格外的期待,这是一个十分严肃和重要的话题,对此加以研究不仅具有重要的理论意义,也有重要的现实价值。

### 一、近代以前的西方思想家论官员守法

古希腊是西方法治理念的开端,也是官员守法思想的发源地。苏格拉底和柏拉图从建立一个善良城邦的角度,强调官员遵守法律的重要性,并且认为谁最服从法律谁就应当担任国家的治理者。西塞罗吸收苏格拉底和柏拉图的思想,

进一步拓展官员守法在国家治理中的作用,认为国家不仅是个政治共同体,还是一个法律共同体,官员只不过是会说话的法律。中世纪,阿奎纳吸收各家之长,对其进行神学改造,将人们守法披上神学外衣,强调君主也要受到制定的法律的约束。这些论述为近代启蒙思想家深入阐发官员守法思想奠定了基础。

### 1. 苏格拉底:一个想治理国家的人,应当成为守法的楷模

古希腊著名思想家苏格拉底强调,无论是自然法还是人定法,人们都要坚决服从、严格遵守:“在各个国家中,那些最好的统治者总是把对法律的服从看作公民的最大义务……一个国家的公民遵守法律,它在和平时期就幸福,在战争时期就坚定……希腊各地都规定了法律,以向公民们提供志同道合的誓词,使到处都凭这种誓词起誓……这样做是为了叫他们服从法律。”<sup>[1]</sup>

苏格拉底认为遵守法律有三个好处:一是为了感谢国家赐予的恩惠;二是服从城邦和法律是公民的天职、责任和义务;三是服从法律有利于提高城邦成员的道德水准和正义意识。苏格拉底不仅教育弟子要守法<sup>[2]</sup>,自己更是守法的楷模。他以身殉法,证明服从法律的必要性。执政的民主派指控苏格拉底犯了两项罪名:一是否认城邦公认的神,引入新神;二是腐蚀青年。<sup>[3]</sup>由501人组成的雅典陪审法庭,以比反对票多80票的优势,判处苏格拉底死刑。苏格拉底拒绝了朋友们为他所做的越狱准备,在规定的行刑时刻饮毒酒而死。他“坚持要求遵守雅典法律条文,接受陪审团的死亡判决,声称(据柏拉图说)任何人都应当遵守国家的法律,并‘默默忍受它命令你承受的一切’。”<sup>[4]</sup>苏格拉底的受审和被处死,一方面使他的生命到了尽头,另一方面又成了他精神不死的出发点。

苏格拉底坚决主张守法与他的政治哲学观念有密切关联。“知识即美德”是他的信条。在苏格拉底看来,政治的任务在于改善国民的灵魂,使他们过上身心健康的生活。因此,他反对民主制,主张贵族制。贵族制是由具备善的知识的人根据法律对城邦进行治理。“知识贵族”拥有善的知识,因而能够培养公民的德性,促进社会公正。他们根据法律进行统治,国民守法,政治秩序才不被破坏,城邦才得以存续。

### 2. 柏拉图:官员是法律的仆人

柏拉图作为苏格拉底的学生和忠实信徒,一方面继承了老师苏格拉底的“哲人”统治思想,另一方面继承了他的守法思想。

柏拉图的政治法律思想在其一生中发生了较大转变。在《理想国》中,他主张哲学王的统治,对法律的作用持消极态度;而在晚年撰写的《政治家篇》和《法律篇》中,则重视法治国的建设,强调立法的重要性和统治者遵守法律的重要性。他认为每个人必须在城邦中才能达致自我完善,城邦的德性决定了个人德性。政治的根本目的在于建立一个理想的城邦,促进国民的福祉。理想国的最优政体是哲学王的统治,但在现实中实难达到。当国家不能依靠“哲学王”,而依靠法律进行统治时,法律的作用就显得异常重要。首先必须重视立法工作。立法的根本原则是要遵循公正和善的理念。只有秉持公正与善,才能制定出好的法律。

其次,官员严格守法,维护法律权威。柏拉图指出官吏是法律的仆人。“一个人,如果他没有先做一个仆人,就永远不能成为一个值得受人尊敬的主人。一个人不应该以统治得好,而应该以服务得好而感到骄傲——并且首先是服务于法律(因为这是我们尊崇众神之路)。”<sup>[5]</sup>在国家的公职安排中,谁最服从法律谁就应当担任官员。只有官员守法,法律才能得以良好实施。当有了一个组织得很好的国家,这个国家又有着制定得很完整的法典,那么任命不称职的官员负责施行法典乃是浪费了优良法典,整个事业沦为一出滑稽戏。而且不仅如此,这个国家将发现,其法律正在大规模地损伤它本身。<sup>[6]</sup>

### 3. 西塞罗:高官腐败,其病毒会传染整个共和国

西塞罗是古罗马最伟大的政治法律思想家,如同苏格拉底和柏拉图,他也非常推崇法律在国家治理当中的作用,甚至认为国家就是一个法律共同体。“国家乃是人民之事业,但人民不是人们某种随意集合体,而是许多人基于法的一致性和利益的共同而结合起来的集合体。”<sup>[7]</sup>国家不仅是政治共同体、利益共同体、道德共同体,也是法律共同体。法律是人们联合,国家统一的纽带;它维护公共利益,体现自然法的理性。为了国家统一、人民福祉,人民——尤其官员——必须严格遵守法律。尽管国家管理需要官员权力的分配来维持,但法律拥有至上的权威,法律对权力起着限制作用。“我们必须有官吏,因为没有他们的深谋远虑和细心照看,一个国家就不能存在。”但“官员的职能是治理,并发布正义、有益且符合法律的指令。由于法律治理着官吏,因此官吏治理着人民,而且可以确切地说,官吏是会说话的法律,而法律是沉默的官吏。”<sup>[8]</sup>

西塞罗不仅重视官员守法,而且提出了许多明确的廉政建议:候选期间、任期内或卸任后,官吏都不得给予或接受礼物。官员受到监察官的监督。离职时,要向监察官报告并解释他们的职务行为。<sup>[9]</sup>强化对高职位官员的监督,高级官员作恶不仅有害,而且他们有很多的模仿者。“有鉴于此,上层人干坏事对国家特别危险,因为他们不仅自己沉溺于邪恶勾当,而且以他们的病毒传染了整个共和国;不仅因为他们腐败了,而且因为他们还腐蚀其他人,并以他们的坏榜样而不是他们的罪孽造成更大危害。”<sup>[10]</sup>

### 4. 阿奎那:君王受法律指导力量的约束

阿奎那是西欧中世纪著名神学家、政治思想家和经院哲学家,他吸收了古希腊和古罗马的政治法律思想,并对其进行了神学改造。阿奎那明确区分了永恒法、自然法、人法和神法四种类型的法。人法“是人们赖以导致某些行动和不作其他一些行动的行为准则和尺度”,“它不外乎是对于种种有关公共幸福的事项的合理安排,由任何负有管理社会之责的人予以公布”。<sup>[11]</sup>人法以实现共同善为目的,从自然法中推演出来。由于自然法是对神理性命令的不完善理解,基于自然法的人法也具有了神性。为了享受和平、过有德性的生活,也为服从神的秩序,严格遵守法律成了人们的必然选择,甚至君主也不能超脱于法律之外。

阿奎那在《神学大全》中专门讨论了君主地位与法律的关系。据说君主的地

位不能超过法律,因为如果他违犯法律,谁也无法对他宣告有罪的判决。“但是,就法律的支配能力来说,一个君主的自愿服从法律,是与规定相符合的:‘无论何人,如为他人制定法律,应将同一法律应用于自己身上。我们根据贤者的意见了解到,你应当使自己受你所颁布的同一法律的支配。’在《法典》里,罗马皇帝狄奥多西和瓦伦蒂尼安写信给地方长官沃鲁西亚努斯说:‘如果君王自己承受法律的约束,这是与一个统治者的尊严相称的说法;因为甚至我们的权威都以法律的权威为依据。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。’”“所以,按照上帝的判断,一个君王不能不受法律的指导力量的约束,应当自愿地、毫不勉强地满足法律的要求。所谓君王的地位高于法律,也可以从这样的意义来理解:如果必要的话他可以变更法律,或者根据时间和地点免于实施法律的某些规定。”<sup>[12]</sup>此外,君主所制定的法律也必须要受到理性的节制,不合乎理性、与共同善相抵触、与神法格格不入,都使法律不具有真正法的品性。

## 二、近现代西方思想家论官员守法

欧洲文艺复兴之后,西方社会进入近代。17世纪的法国产生启蒙运动,并很快席卷欧美各国。这一时期,“代替教条和神权的是人权,代替教会的是国家。”<sup>[13]</sup>启蒙运动的思想家们反对封建特权,崇尚理性、自由、平等,系统提出了人权、法治、分权、人民主权等理论。官员守法的思想也在这一背景下展开,并着重探讨反对特权、法律面前人人平等、统治者/国王受制于法律等问题。

### 1. 斯宾诺莎:统治者公开违反法律,国家就不存在了

斯宾诺莎是荷兰著名启蒙思想家,近代理性主义自然法的创始人之一。他关于思想自由和言论自由的绝妙论述,奠定了近代自由理论的基本框架;他关于法律的论述,也大大加深了人们对于法治的理解。

斯宾诺莎将法律分为“自然法”和“成文法”,前者是事物的必然之理,后者是人们根据自身目的制定的法令。如果一个事物不遵循其自然之理,它也就违法了,或者说它也就不存在了,这在主权者是否受限问题上特别明显。由于“法”和“犯法”这两个词不只是表示国家的法律,在许多时候还一般地表示支配所有自然事物的普遍法则,有时还特指理性的法则,所以不能无条件地说国家不受法的约束或者它不可能违法。如果一个国家不受那些使其成为一个国家的法或法则所制约,我们一定不会把它看作一个真实的国家,而是把它看作一个虚构的东西。所以一个国家自己做或者容许他人做可能招致国家灭亡的事情时,它就违法了。如同哲学家或者学者说自然违法了一样,当一个国家做出违反理性命令的事情时,它也就违法了。当一个国家按照理性命令行事时,它最充分地拥有自己的权利;如果它的行动违反理性,它就会损害自己或者犯法。“有这样一些条件,如果这些条件起作用,国民将尊重和敬畏他们的国家,如果这些条件消失了,国民的尊重和敬畏也就不复存在,国家也会随之消灭。因此一个国家要想受自己权利的支配,它必须保持那些产生这种尊重和敬畏的条件,否则它将不成其为

国家了。因为如果一个国家的统治者酩酊大醉或者赤身裸体和妓女一起招摇过市,登台献丑,公开违反或藐视他自己制定的法律,而又保持着它的统治权的威严,这就好像一个东西同时既存在又不存在一样是不可能的。”<sup>[14]</sup>

## 2. 洛克:法律面前人人平等

洛克是资产阶级法治主义的奠基人,西方自由主义的鼻祖,在西方法律思想史上占有极其重要的地位。他系统阐述了自由主义学说、法治的基本内涵、权力分立理论等,对后世影响深远。

洛克认为国家的存在是为了保护个人的生命、自由和财产权利。为防止国家权力过大侵害个人自由,必须对权力进行分立,进而通过法律加以限制。政府维持社会安定需要强大的权力作为支撑。但是,政府不能强大到企图使他自己的官员不受法律控制的地步。“没有一个人根本不受法律的限制”<sup>[15]</sup>,即使国王也要受到法律的约束。早在13世纪,英国杰出法官布雷克顿在《论英格兰的法律和习惯》一书中,就明确提出了“国王本人受法律约束”的著名论断:“他被称为王不是由于他当政而是由于他善治,因为只要他善治他就是国王。当他用残暴的控制手段压迫委托给他关照的人民时,他就是暴君。因此,让他用法律手段缓和他的权力,法律给权力套上缰绳;这样,他可以依据法律而生活,因为人类的法律规定他自己的法律拘束立法者,在其他地方还有一个堪称伟大统治者品质的说法,即国王承认自己受法律约束。”<sup>[16]</sup>

洛克延续这一传统,明确提出法治四项原则。第一,国家必须以正式的法律来统治。“统治者应该以正式公布的和被接受的法律,而不是临时的命令和未定的决议来统治。”“政府所有的一切权力,既然只是为社会谋幸福,因而而不应该是专断的和凭一时高兴的,而是应该根据既定的和公布的法律来行使。”<sup>[17]</sup>第二,执行已公布的法律。不执行法律的政府是专横的政府,也就不能算作真正的政府。哪里没有司法保障人们的权利,哪里肯定不再有政府的存在。第三,法律面前人人平等。“法律一经制定,任何人也不能凭他自己的权威逃避法律的制裁,也不能以地位优越为借口,放任自己或任何下属胡作非为,而要求免受法律的制裁。”<sup>[18]</sup>第四,法治不排斥个别场合执法的灵活性。立法者不可能预见,并用法律规定社会中的一切事情。因此,法律执行者对那些无法律规定的情况,应当根据自然法的精神自由裁处,直到有关的成文法加以规定为止。这是为公共福利所必不可少的,同非法专横是完全不同的两码事。“立法者既然不能预见并以法律规定一切有利于社会的事情,那么拥有执行权的法律执行者,在国内法没有作出规定的许多场合,便根据一般的自然法享有利用自然法为社会谋福利的权利,直至立法机关能够方便地集会来加以规定为止。”<sup>[19]</sup>

## 3. 卢梭:统治者要严格遵守法律

卢梭作为启蒙时代的重要思想家,以人民主权理论闻名于世。他在人民主权理论的基础上,系统阐述了法律和守法的重要性。

人民主权理论被认为是卢梭理论的最高成就,也被认为是近代自然法理论

的最高成就。<sup>[20]</sup>卢梭认为,社会契约所构成的统一政治体,存在一种超乎各成员之上的绝对权力。这种权力在受公意指导时,就是所谓的主权。<sup>[21]</sup>国家主权是一国最高权力,属于全体人民。它不能转让,不可分割,是绝对的、完全神圣的和不可侵犯的权力。它受公意指导,而公意是永远公正的。为了公意的实现,必须要有法律。

在卢梭眼中,理想的民主共和国就是一个法治国。首先,法律乃是公意的行为。立法权永远的属于公意,属于人民全体。法律的适用对象是普遍的,不能为特别单独立法。一个人,无论其职位有多高,擅自发号施令都不能成为法律。其次,法治要求严格依法办事,法律面前人人平等。统治者和政府是执政官而不是仲裁者,是保卫法律而不是侵害法律。无论什么样的政府,如果不按法律行事,就不可能按照它当初组建时的目的而运作。<sup>[22]</sup>“坏事之中最坏的事,莫过于披着服从法律的外衣放手违反法律,从而使最好的法律也变成最坏的法律。”<sup>[23]</sup>“尽管政府不是法律的主人,但它是法律的保证者,有千百种方法使人们热爱法律:治国有方还是无方,就表现在此。”<sup>[24]</sup>最后,反对特权。全体人民一致守法,不能有所例外。存在例外,对全体人民都不利。“国家的首领最紧要的和最不可推卸的责任是密切注意他所执行的和他的权威赖以建立的法律是否得到遵守。既然他要求别人遵守法律,那他本人就更应当遵守法律……即使人民容许他摆脱法律的束缚,他也应当千万小心,不能利用这一特权,因为这个特权是那样的有害,以致不久以后其他的人也会竞相效尤,窃取这一权利,其结果,受害的人往往就是他……一个良好的政府是不能以任何名义宣称某人是例外,不受法律的约束;即使是对祖国有重大贡献的公民,也只能奖他以荣誉而不能奖他以特权,因为,只要有人以为不服从法律并不是一件大不了的事情,共和国就有覆亡之虞;万一某个贵族或军人或其他等级的人也如此行事的话,则一切都将陷于万劫不复的境地。”<sup>[25]</sup>

#### 4. 霍尔巴赫:任何免除守法义务的行为都是对社会的侮辱

霍尔巴赫是法国启蒙时期著名思想家,百科全书派代表人物。从如何建立一个好政府出发,他批判封建特权统治,崇尚自由和法治,认为政府的目的在于保障人民的幸福和社会公共利益;基于公平正义的法律具有无上权威,对任何人都有效力,理应得到所有人的遵守。首先,国王必须遵守法律,且不能免除别人的守法义务。“主权者不过是社会权威的代理人,其权威完全建立在人民的同意之上。”<sup>[26]</sup>坚守公共利益的法律是公共意志的体现,为了不与公共意志相对抗,国王应该表现出对法律的尊重。既然国王在法律和社会公益之下,他也就没有权力免除别人的守法义务。本身也应受法律约束的国王凭什么理由,可以享有一种让另外一些人免除守法义务的权力呢?如果法律没有坚定性,一些公民必须遵守它,另一些公民,即受国王特别赏识的人却可以不遵守它,那么这种法律能有什么效力呢?如果社会不愿自己害自己,只是传播和运用坚定不变的自然法,那么,充当社会代理人和社会意志执行人的某些人士怎么能够让什么人免除

遵守法律的义务呢?<sup>[27]</sup>其次,享有特权、不遵守法律本身即是对社会的侮辱。“任何免除守法义务的行为都是对社会的侮辱。如果法律是公正有益的,它就对人人有效;如果法律是不公正的、无益或有害的,它就应该废除。任何一个公正的、有思维能力的公民都不会以自己一人有机会处于不同于自己同胞的特殊地位、享受不公正的特权而引为光荣,因为特权会使他以个人利益对抗公共利益,使他成为其他社会成员憎恨的对象。只有坏人、只有凶犯才醉心于干坏事而不受惩罚的权利。”<sup>[28]</sup>最后,设置不遵守法律的特权是对社会公正的践踏。既然法律制定的目的在于维护社会公益,减少社会不平等,确保公民之间相互和谐的均衡关系,那么不遵守法律特权的存在就是对这一目标的严重践踏。法律不过是压迫和剥削的工具而已,国民将不尊重法律。“假定世间大人物都背离法律,利用法律压迫普通老百姓——这岂不意味着迫使人民轻视以致憎恨法律吗?”<sup>[29]</sup>特权加剧社会不平等,使人们觉得法律效力不正常,并且剥夺一些人的权益,同时把这些权益给了另一些人。最后,这类不公正的做法会促使某些踩着同胞爬上去的人拿私人利益去对抗整个社会的利益。过去、现在和将来,等级精神始终是和社会精神(平等精神)相对立的。失去公正原则,社会最终会变成压迫和无秩序的场。世界上,法律适用于一切公民的国家不多。法律对弱者、对穷人严苛,对富人、身居高位的人温和;它对一些人宽容,对另一些人则使劲压制。人们要想得到本来有合法权利得到的东西却几乎到处都需要势力、权力、情面和钱财。最后,几乎在所有国家里都放任一些人成为不公正的人,为非作歹。“法律无效,政权不公,在这种时候,人们就是尽自己的能力替社会做好事也得不到奖励,做危害社会的事也得不到惩处。”<sup>[30]</sup>

#### 5. 富勒:官方行为与法律的一致性

富勒是美国著名法理学家,在与哈特论战中,他明确区分了法律的“内在道德”和“外在道德”,并系统阐述了法治的八项基本原则。

富勒认为“法律是使人的行为服从规则治理的事业”<sup>[31]</sup>,法律的“内在道德”(即法治的基本原则)必须立基于此而展开。法律为了能让人们所遵循,必须满足以下八个条件:一般性、清晰性、公开性、稳定性、不溯及既往、无矛盾性、法律不要求做不可能之事、官方行动与公布规则的一致性。“官方行动与公布规则的一致性”在八项法治原则中占有非常重要的地位,也最难以把握。

法治是一项服从规则治理的事业,关键在于政府守法。“法治的精髓在于,在对公民采取行动的时候(比如将其投入监狱或者宣布他据以主张其财产权的一份契据无效),政府将忠实地适用规则。”<sup>[32]</sup>法治不仅要求法律具有明确性、公开性、稳定性、无矛盾性,更要求政府官员遵守已经公布的法律,并且以此来指引自己的行为,这不仅可以对政府权力加以约束,更重要的是公民可以获得正当预期,依法行事。政府行为与规则能否一致及一致性程度涉及到法律解释。富勒指出,“一致性可能以多种方式遭到破坏或损害:错误解释,法律的不易理解,缺乏对于维持一套法律体系的完整性来说最必要之因素的正确认识,腐败,偏见,

漠不关心,愚蠢,以及对个人权力的渴求。”<sup>[33]</sup>因为威胁是多种多样的,所以为了维持这种一致性程序措施也必然会采取多种形式,在美国主要是“诉讼程序上的正当程序”,比如获得聘请律师的权利、交叉质询对方证人的权利、申请颁发人身保护令的权利等。“在这个国家,防止宣布的法律与实际执行的法律之间的差异主要是法院的任务。这种职能分配具有如下优点:它将责任交给实践者,将这种职责的履行置于公众的监督之下,并且将法律的诚实品性以生动的方式凸显出来。”<sup>[34]</sup>合法性要求法官和其他政府官员在适用法律时不是根据他们的主观臆断或含糊的字面含义,而是根据适用于整个法律秩序中的解释原则。总之,“在法律所覆盖的整个领域中,政府对公民作出的行动必须符合政府自己先前宣布的一般性规则(也就是得到这些规则的授权或确认)。”<sup>[35]</sup>

### 三、官员守法对我国建设法治国家的启示

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的基本方式。改革开放四十年来,随着依法治国入宪,中国特色社会主义法律体系的形成,建设中国特色社会主义法治体系、实现国家治理体系和治理能力现代化目标的提出,我国的民主法治建设取得了长足发展,法治国家观念已深入人心,各项法律制度和结构得以建立,法律从业人员队伍也已初具规模。但不可否认,我们距离法治国家的理想还很遥远,官员违法、公民不守法的现象时有发生,对法律的遵守和尊重还未成为国人的生活方式。法治作为西方政治文明的产物,在长久的历史发展过程中,形成了丰富的经验,西方学者关于法治和官员守法的思想对我国当今的法治国家建设仍具有重要启示意义。

#### 1. 官员守法是建设法治国家的前提

法治本质上是一种与人治相对的治国理念。提倡法治,意味着否定人治;意味着肯定法律至上,否定个人意志至上。法治的根本目的在于防止人治的肆意和专断,维护统治的稳定性。与个人意志相比,法治具有公开、稳定、明确、无矛盾、不溯及既往的形式化特点,这些特质确保了法律能为人们提供一种确定、可预期的生活。为了保证法律确定性和可预期性的实现,法治进一步要求“官方行为与规则的一致性”。“法治的意思就是指政府在一切行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束——这种规则使得一个人有可能十分肯定地预见到当局在某一种情况中会怎么样使用它的强制权力,和根据对此的了解计划他自己的个人事务。”<sup>[36]</sup>执法者必须严格按照法律规定,在法定权限内,依法律程序行事。否则,官方行为就会违反人们的预期,造成法律的不确定性,进而影响社会秩序的稳定。法治也就无从谈起。因此,法治的本质在于政府守法,在于“治官”而非“治民”。“徒法不足以自行”(《孟子·离娄上》)“法之不行,自上犯之”(《史记·商君列传》)。官员不守法危害的不是水流,而是水源,比其他人违法的危害更大。它不仅破坏了法律的权威,也促使民众不守法,不信法。民众不信法的最终根源在于官员不守法。因此,官员守法是建设法治国家的前提。“依法治国的核



心在于依宪治国,依宪治国的核心在于依法治官。”<sup>[37]</sup>

## 2. 官员守法重在法律监督

法治的关键在于政府守法,确保官员守法的关键在于法律监督。法律监督,在狭义上,是指有权力的国家机关按照法定权限和法定程序,对法的实施活动进行的合法性监督,属于外部制约。基于自己的内心道德、风俗传统而遵守法律固然可喜,但官员并非尧舜,当良心道德不起作用的时候,外部制约就显得异常重要。“在设计任何政治体制和确定该体制中的若干制约、监控机构时,必须把每个成员都设想为无赖之徒,并设想他的一切作为都是为了谋求私利,别无其他目标。”<sup>[38]</sup> 这样的设想虽然极端,但也提示我们考虑当坏人占据政府职位时,如何防止他们从事违法犯罪行为。唯有对官员的违法行为进行及时严厉矫正和强硬惩罚,真正做到违法必究,才能对官员产生震慑效果,使他们因畏法而守法。法律监督的另一个重要问题是监督机关的设置。当前我国正在实行的国家监察委员会制度,就是对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守等情况进行监督检查。从预防腐败、国家法治建设、促进公民德性的不同角度,会对监察委员会产生不同的认识。西塞罗曾明确谈到检察官的职责,官吏离职要向其报告职务行为,由其进行裁断。柏拉图《法义》一书中也有着丰富的关于监察官制度的讨论。柏拉图认为,监察官有“监察人”“纠正官”和“法律维护者”三种角色,不同角色在政治生活中有不同的地位;指出监察官制度具有“框架性的形式表征”“为敬‘神’留有位置”“注重拟制‘法律序言’”“体现民主制因素”等主要特色,提出监察官制度具有预防及治理腐败的直接目的、实现城邦法治的间接目的、提升公民美德之根本目的等功效。他们有关监察官制度的讨论,可为我国正在全面推进的国家监察体制改革带来有益的启示。<sup>[39]</sup>

## 3. 官员守法基础在于法治观念的培育

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出“法律的权威源于人民的内心拥护和真诚信仰”,为建设社会主义法治国家,必须弘扬社会主义法治精神,培育社会主义法治文化。“法律必须被信仰,否则它将形同虚设。”<sup>[40]</sup> 法治国家的实现除了完备的法律规范和完善的法律制度,还需要良好的法治观念和守法意识,使崇尚法治、依法办事的思维内化于心、外化于行,成为一种潜移默化的观念性习惯和思维模式。“无论是就法治理论还是法治实践而言,如果没有公民法治观念的形成,就不可能有守法的意识与法治行为的实践,必然会出现非法治方式的维权乱象,也就难以形成全社会的法治状态。”<sup>[41]</sup> 在法治文化的培育过程中,官员的法治观念显得尤其重要。国家机关工作人员特别是一些领导干部法治观念的强弱,不仅决定着其是否严格依法办事,是否尊重人民的意志,公权力是否具有正当性,更重要的是它具有自觉守法的示范作用与效应,让民众感受到法律是单纯的外在强制还是整个社会价值的反映。“一切法律之中最重要的法律既不是刻在大理石上,也不是刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里。”<sup>[42]</sup> 只有官员和民众具有崇高的法律信仰和

法律精神，法治国家建设才能取得最终的胜利。

### 注释：

[1][苏]涅尔谢相茨：《古希腊政治学说》，蔡拓译，北京：商务印书馆，1991年，第117—118页。

[2]苏格拉底的弟子阿尔西比阿德面对法官“立即出庭”的命令，不为所动，绝不出庭，甚至当场对差役叫嚣：“你快点把我的话传给法官吧，否则我就用这个罐子敲破你的头！”苏格拉底严峻地看着自己的弟子，说道：“难道一个想治理国家的人，不应当成为守法的模范吗？”参见[捷]约瑟夫·托曼、米洛斯拉娃·托曼诺娃：《探索幸福的人》，北京：生活·读书·新知三联书店，1987年，第294页。

[3]有一种说法认为，苏格拉底犯了三个罪名，即不崇拜公认的神、散布新思想和腐化青年。参见[美]罗纳德·格罗斯：《苏格拉底之道》，徐弢、李思凡译，北京：北京大学出版社，2015年，第15页。

[4][美]詹姆斯·米勒：《思想者心灵简史——从苏格拉底到尼采》，李婷婷译，北京：新华出版社，2015年，第17页。

[5][6][古希腊]柏拉图：《法律篇》，张智仁、何勤华译，上海：上海人民出版社，2001年，第175、161页。

[7][古罗马]西塞罗：《论共和国 论法律》，王焕生译，北京：中国政法大学出版社，1997年，第39页。

[8][9][10][古罗马]西塞罗：《国家篇 法律篇》，沈叔平、苏力译，北京：商务印书馆，1999年，第224、229—249、241页。

[11][12]《阿奎那政治著作选》，马清槐译，北京：商务印书馆，1963年，第106、123页。

[13]《马克思恩格斯全集》（第21卷），北京：人民出版社，1965年，第546页。

[14][荷兰]斯宾诺莎：《政治论》，谭鑫田等译，桂林：广西师范大学出版社，2016年，第24—25页。

[15]《英格兰史》（第1卷），1849年，第25页；转引自[英]彼德·斯坦、约翰·香德：《西方社会的法律价值》，王献平译，北京：中国法制出版社，2004年，第42—43页。

[16]转引自[美]布雷恩·乙塔玛纳哈：《论法治——历史、政治和理论》，李桂林译，武汉：武汉大学出版社，2010年，第33—34页。英国培根曾说过：有关国王的告诫实际上都蕴含在下述两句铭刻中，“记住你是个人”和“记住你是个神”，或“你是神的代表”。前者可以约束国王之权，后者则可以抑制他们的意志。[英]弗朗西斯·培根：《培根论说文集》，第67页。

[17][18][19][英]洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，北京：商务印书馆，1964年，第86、59、99页。

[20]徐爱国、李桂林：《西方法律思想史》，北京：北京大学出版社，2009年，第187页。

[21][42][法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，1980年，第41、20页。

[22][23][24][25][法]卢梭：《政治经济学》，李平沅译，北京：商务印书馆，2013年，第17、18、13、12—13页。

[26]顾肃：《西方政治法律思想史》，北京：中国人民大学出版社，2005年，第241页。

[27][28][29][30][法]霍尔巴赫：《自然政治论》，陈大先、睦茂译，北京：商务印书馆，1994年，第101、101、102、102页。

[31][32][33][34][35][美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，北京：商务印书馆，2005年，第113、242、96、96、244页。

[36][英]哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅等译，北京：中国社会科学出版社，1997年，第73页。

[37]贺海仁：《官员守法是构建法治国家的前提》，《人民论坛》2013年第14期，第26页。

[38][英]休谟：《休谟政治论文选》，张若衡译，北京：商务印书馆，2010年，第27页。

[39]参见曹义孙、姜曲元：《柏拉图〈法义〉中的监察官制度探究》，《山东社会科学》2017年第12期。

[40][美]伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，北京：中国政法大学出版社，2003年，第3页。

[41]蔡道通：《政府法治：全民守法意识形成的关键》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2015年第1期，第50页。

〔责任编辑：马立钊〕