

## 对话 Dialogue

# 为了权利与权力的平衡

## —— 对话罗豪才

**编者按：**谈起罗豪才，大家脑海中都会浮现出一位满头银丝、温和儒雅、气度非凡的长者。2014年1月20日，《中国法律评论》期刊（以下简称《中法评》）一行三人在北京大学法学院，拜访了这位集新中国行政法学开创者之一、现代行政法平衡理论的主要提出者、中国人权研究会会长和北大知名法学教授等多重身份于一身的罗豪才先生。我们与罗老师的这次对话主要关注他的理论研究，涵盖了中国司法审查制度、行政诉讼法的制定与修改、行政法的平衡理论、软法与国家治理、人权保障等多个议题。

《中法评》：罗老师，非常感谢您接受我们《中国法律评论》的采访！我们的采访将侧重您的理论研究方面。中国司法审查制度和行政诉讼制度关系密切，20年前您主编过一本叫《中国司法审查制度》的书，专门研究中国的行政诉讼制度，您能谈谈这方面的问题吗？

罗豪才：欢迎你们！《行政诉讼法》的颁布实施与中国司法审查制度的确立，是一个里程碑式的事件，标志着我国社会主义民主和法制建设进入了一个新的阶段。我们编《中国司法审查制度》这本书，就是希望在理论上有创新、在实践中有贡献，现在看来这个目的基本上达到了。

《中国司法审查制度》这本书还是很有特点的。当时，我们组织了60名法官一起来讨论，通过一年时间写作完成，出版后很受欢迎，现在已经绝版了。这个工作是在最高法院支持下进行的，当时，最高人民法院有个高级法官培训

中心，主任是祝铭山，我任副主任。那时我还不是法官，是北大教授。最高人民法院为了培养高级法官，办了两个班，一个民事的高级法官培训班在人民大学办，行政法的在北大这里办。北大这个班招了60名学员，大部分来自中级法院，也有个别来自高级法院，都是各地法院行政庭正副庭长以上的干部。这些学员都具有两年以上审判经验，但是没有系统地学过行政法，对行政法不太了解。学员们先后学习了十多门必修或选修课程，听取了一系列讲座和有关实际部门负责同志的报告。师生一道按共同商定的体系，逐章讨论，分别执笔，注意总结司法审查中的理论与实践问题。又经主编和部分行政法教师和研究生反复修改，最后由主编定稿，完成了《中国司法审查制度》一书的写作。这本书的写作，由学者与司法工作者结合，教授与学员联手，以教授为核心，边教学、边学习、边著述。这种写作方式很有创意，而且通过这种方式也培养了一批行政审判法官。

这本书里面主要解决了什么问题呢？一是尝试着以司法审查为核心来构造一个新的符合我国实际的行政法学理论体系。以司法审查为核心构造起来的行政法学体系，打破了以前行政法学教材“二段论”的写作模式和体系，把行政关系和监督行政关系紧密地统一起来，并以监督主体为主导，对所涉及的各种关系分门别类地展开论述，在体系的安排上比较简明、清晰和合乎逻辑，在理论上有所创新。当时我国大多行政法学教材体系的构成模式，首先是由绪论或称导论部分阐述行政法学的基本概念、基本原则、基本制度等，然后主要分行政行为和监督行政行为两部分，再加上行政责任和行政赔偿等章节，具体阐述有关内容。我称其为“二段论”。这种方式有一定不完整性和局限性，有必要加以突破。二是尝试着以“平衡论”作为我国行政法的理论基础。“平衡论”是我国行政法乃至公法领域原创性的基础理论。这本书虽然以司法审查为核心，但它并没有一味强调司法权对行政权的控制，没有简单地把行政法理解为“控权法”，而是从关系视角出发，关

注行政权力与公民权利的平衡配置，大胆运用“平衡论”来分析研究我国行政法和行政诉讼制度，既符合我国国情和行政法制的实际情况，同时又对平衡理论做了一次实际演练。

《中法评》：在我国《行政诉讼法》通过之前，如果政府或官员的行为侵犯了老百姓的权利，老百姓是完全没办法提起行政诉讼吗？

罗豪才：在当时，有这种案件试点。第一个案子我记得是湖南的汨罗法院，他们正式开庭审理行政案件，其他各地零零散散地也有一些试点。这些试点多是依据民事诉讼法来审理行政案件，在程序适用上存在一些困难，法官也普遍缺乏行政审判经验，这些因素客观上都要求有一部独立的法律来规范行政案件审判，更好地维护相对人合法权益。后来我们把一批法官召集到高法班这个培训班来，也是为了培育一支行政审判队伍。

《中法评》：嗯，试点是从汨罗法院开始的，所以1989年《行政诉讼法》最初通过的时候，基层法院就有行政法庭，然后中院和高院都有了行政法庭。目前，基层法院审判行政诉讼案件，面临的困难比较多，问题比较大。比如说，因为行政诉讼中大部分案件是告县政府的，在县级法院来审理就有可能存在地方保护，于是有些学者就说希望借这次《行政诉讼法》的修改，把审级往上提一级，您觉得实际上具备可行性吗？

罗豪才：有人说《行政诉讼法》的颁布实施，是中国法治建设的起点。20年来，随着《行政诉讼法》的实施，建立了民告官的制度，培养了一批有理论素养、有实践经验的法官队伍，为中国法治进步作出了很大贡献。

但是中国的司法体制还存在很多问题，随着时间的推移逐渐暴露出来。我觉得关键是要下决心改革地方法院的人、财、物的管理，这个最重要。现在基层法院的人、财、物都是政府在管理的，如果你告他，可能有困难。所以行政案件最好不要放在基层法院，至少要交由中级法院来审理。

一开始立法的时候，只是想把这个制度赶紧建起来，也没有想那么多。我觉得现在经过了20多年，随着形势的发展，确实需要在原有的基础上进一步完善。

《中法评》：还有观点认为，如果行政诉讼不提级管辖，就采用异地或是集中管辖，即指定一个城市负责某一片行政区域的案件审理；还有的希望建立跨地区的行政法院。您怎么看待这些提议？

罗豪才：目前的制度确实还是需要进一步完善，这是肯定的，但是怎么改，改到什么程度，这个是要讨论的。用什么来代替，大家可以有各种建议。其中，一种意见是提高审级，在人财物管理上也更容易摆脱地方干预；另一种意见是重新划分审判管辖区域，打破原先按行政区域来划分法院管辖的做法，淡化法院的行政色彩，甚至建议跨区、县设置行政法院；还有的意见是采用混合式的做法。这些建议可以讨论，也可以先试点，然后比较哪一种方案更合适，应该在充分讨论和听取意见的基础上，最后由全国人民代表大会来决定。

《中法评》：以上我们讨论的是司法审查和行政诉讼法的相关问题，接下来想向您请教一下行政法的平衡理论。作为中国行政法平衡理论的创始人，请您谈谈平衡理论的提出过程。

罗豪才：行政法平衡理论也是在实践过程中总结、讨论形成的。当时对行政法基础理论有许多不同看法，我归结为两大观点：一是“控权论”，二是“管理论”。我们过去的制度片面强调管理，是“管理论”的，重点是管老百姓。“控权论”主要来源于西方，在资本主义上升时期，他们强调控制国王，控制封建王权，主张 right 要高于 power，要控制 power。“管理论”很明显是不民主的，是行政权至上的，肯定要改，但是要实行西方的“控权论”，在中国也很难，我们整个体制不可能，没有这种传统，没有这种文化，你不

可能整个照搬过来，司法制度本身解决不了这些问题，所以实际上也是行不通的。而且即使在西方，这种“控权论”也在发生变化。于是我们想最好还是能够与中国国情结合起来，而且中国文化一直都有重协调、求平衡、促和谐的传统，从这个角度来考虑，可能更好一些。行政法律关系一方是行政主体，另一方是行政相对方，这两方是一对矛盾。如果你讲“管理论”，那么你是支持一方、反对另一方，如果你讲“控权论”，也是支持一方、反对一方。在现行的体制下，这两者之间的关系不能绝对化，要兼顾，要考虑两方面的利益和情况。在处理这对矛盾中，法院应该是公正的、中立的，只偏向一方不行，要兼顾两方面，所以我们当时认为用“平衡论”这个概念可能更好一点。我们既不能完全延续传统，也不能照搬西方，而是要通过分析，吸取各方的长处，兼顾各方的利益，这从执行上来讲也是讲得通的。

但是怎么兼顾？如何平衡？有什么手段？有什么办法？关键就是机制，“平衡论”的重要内涵应该就是设计出一些机制，以实现动态平衡。实现平衡的机制，一个是激励，另一个是制约，后来再加上一个协商，实际上是有三个。这三个机制中，最早想到的两个机制是激励和制约，就像车的油门和刹车。激励就是加油，让它跑，但是老跑也不行，刹不住啊，还得要有制约、约束的地方。对两方都要激励，都要制约，但是重点不一样。对公权，首先要制约它，制约是重点，而且要多重制约，既要有外部制约，也要加强内部公权力之间的相互制衡。但是光制约也不行，行政部门没有积极性，同样会导致社会运转不灵。所以你还得鼓励它，要有所作为，正确行使自己的权力。对公民方面重点是激励，但是也有制约。公权力和公民个人这两者的力量很不平衡，一个非常强势，另一个弱势，对弱势方一定要激励，多给一些有利的条件。《行政诉讼法》就体现了这一点，民事案件谁告谁都可以，因为是平等的，行政案件的话，只有民可以告官，官不能告民，

没有告的权利,所以,首先在这方面要给公民足够的权利。当然,公民权利也有边界,公民也不能乱告,诉讼也得遵守一定的程序。后来随着理论的发展,我们认识到双方虽然有对立,但是也可能有合作,我们主张行政主体和相对一方要多沟通、多合作,因此才有了协商机制。所以这是三种机制:激励、制约和协商。

我们对平衡理论的认识也是逐步展开的,也参考了别人的提法,但发现国内外都没有完整的理论观点。在西方早期,普通法系中“控权论”是很突出的,如英美;大陆法系国家“管理论”是很突出的,如法国的传统是政府权力很大,但是后来发现他们两家都有调整,有相互吸收、相互融合的趋势,这一点对我们也有启发,即不能完全偏向一方。对于平衡理论,当时在国内也有人不理解,说这是老好人哲学,有人开玩笑说,罗豪才是老好人,他的这些观点也是老好人。其实“平衡论”是有重点的,并不是简单的、片面的中庸之道,并不是一味地、无原则地协调。平衡不能违反法律,不能违反合法性、合理性两大原则,实际上,没有原则也无法实现平衡。

《中法评》:您觉得这次《行政诉讼法》修改应该怎么凸显您的“平衡论”这样一种思想?1989年修改的时候,您应该是还没有这样的一种思想吧,只是想先建立一种制度?

罗豪才:“平衡论”是慢慢发展来的,是发展中的理论,是理论界一大成果。“平衡论”的形成不是一个人的功劳,而是一个团队,围绕“平衡论”已经形成了我国行政法、公法学界的一个学派。结合这次修改来讲,我觉得,现在行政诉讼最大的问题是立案难,主要原因来自行政机关,但也有法院自身原因;还有一难是结案难,拖很长时间;再有一个是执行难。立案了,但是不开庭,开了以后也不结案,结案了又执行不了,一系列的问题。当然,现在情况比过去好多了,但是问题仍有不少。这“三难”对公民权利这方不利,还是偏向于公权力。所以这次《行政诉讼法》

的修改,从实际来讲,就是要解决这“三难”,及时调整,更好地实现权力与权利的平衡。

《中法评》:您分析这三难背后最根本的原因是什么?

罗豪才:我觉得中国行政诉讼难的最根本原因:一个是观念;另一个是制度。我们的观念,自改革开放以来,民主意识是在增强,但是还远远不够,主要表现在两个方面:一是行政主体不习惯和老百姓一起平等做事,不习惯民主工作方式;二是公民也不习惯和政府官员一起共事。相对来说,整个社会的民主意识还不够,民主气氛不够浓,民主习惯还没有完全养成,都需要加强。

《中法评》:您能更深入地谈一下制度方面的不完善具体体现在哪些方面吗?是不是因为我们的司法缺少独立性,所以这个问题没有解决呢?

罗豪才:我们的宪法设计,最高权力机关是全国人民代表大会,人大下面的行政和司法是相互独立的,可以分开,并且是平起平坐的。人民法院依法独立行使审判权,审判不受各方面的干扰,甚至不受人大的干扰,先审判,然后人大才能监督,在这个过程中行政不能干扰,党委也不能干扰。总体上,从宪法的角度来讲是可以独立的,而且应该独立,但实际由于体制机制上没有理顺,法院很难完全独立,要依赖于行政机关。所以对法官来讲,主要是受到的制约比较多,难以完全承担起独立审判的责任。总之,还是制度的问题。这次党的十八届三中全会涉及一些司法体制改革方面的内容,这个需要好好地进一步来研究。

《中法评》:罗老师,您觉得现在《行政诉讼法》修改的时机是已经成熟了吗?据说《行政诉讼法》修订提案在所有法律修改提案中排名比较靠后,但现在它的修改却被迅速地提上日程,您认为是什么原因呢?



罗豪才：具体过程我并不是很清楚，我想这个问题主要还是因为这方面矛盾比较多，大家比较关注，实际上就是实践需要，为了解决社会矛盾。

《中法评》：我们知道您现在研究的主要课题之一是软法，我们想请您介绍一下软法的研究情况。

罗豪才：西方过去在国际法上讲软法的概念讲得比较多，在国内公法领域讲得很少。当时我们在研究这个问题的时候，搜索到的国内大概有8篇文章，但其中有6篇是介绍，还有2篇是提出疑问的，质疑软法到底存不存在，没有人正面研究软法。

为什么要研究软法？这个与我在政协和党派工作经历有关。因为在政协、在党派工作，经常有人提这样一个问题，是不是要制定政协法、政党法？我也一直在考虑这个问题，如果制定一部政协法、政党法，怎么制定？它的法律关系是什么？我查了一些资料，国外有政党法的国家不多，他们搞政党法的目的是很清楚的，就是用法律限制某个或者某类政党掌权，就是要防止什么、反对什么。比如德国政党法，它就是不让法西斯上台。那么，我们国内存在这个问题吗？后来在统战部，我提出了自己的看法，我认为中国的国情与西方是不太一样的，不存在要禁止或反对的对象。我们的政党制度是中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度，中国共产党和民主党派不存在执政党和反对党的关系，所以要制定一部法律，也不能套用西方的做法。当时这个观点还是比较独特的，得到了统战部一些同志和党派同志的赞同。我是这样想的，如果是讲政协的运作过程、党派的运作过程，执政党已经制定了相应的规范性文件，政协有政协的章程，党派有党派的章程，基本上都有章可循。当下的主要任务应是完善宪法确立的多党合作和政治协商制度，并加以落实。

我还讲了一个观点，就是执政党的党内法规、政协的章程、党派的章程等都是更多依靠自律、

互律机制，而不是借助来自国家强制力的他律。国家的公权力进不来，国家行政部门不能来干预、来发号施令，不属于其职权范围。这里就产生了一个新想法，如果我们把这些章程纳入法的范畴来理解，那么它是符合法的要素的，不过它不是由国家公权力制定或执行，而是依靠自律、互律，依靠社会力量来保证实施的，这就属于软法的范围，软法的概念从这里就引申出来了。全国人大有很多成文或不成文的内部规定，政协的行为规范有的是以文件形式，有些是以惯例形式体现出来，像政协与人大每年基本上同一时期召开会议、政协委员列席人大会议的做法等，这些都属于软法研究的范围。

什么叫软法？什么叫硬法？软法、硬法是两类相对应的规范。如果是国家制定或者认可的，并由国家强制力来保证实施的，那么这些规范就叫硬法；如果是由国家制定或认可但不是由国家强制力保证实施的，或者是由民间团体、社会组织制定的，这些规范统称为软法。以这个为界限，把软法和硬法区分开了。

《中法评》：我们以前学“法”的概念的时候，教科书上说，法是由国家制定的并由国家强制力保证实施的；现在是要重新界定或者说扩展法的外延吗？表明还有一种不借助国家强制力，但会对公民或组织产生实际影响的法吗？

罗豪才：因为过去在法学教材中，我们看到的法的概念都是一样的，都是苏联外长维辛斯基的观点，苏联的观点最早是大陆法系德国人的观点，法就是国家制定或认可的，是国家意志的体现，由国家强制力保证实施的规范。当时我上法律系第一年，这个概念是背得滚瓜烂熟。软法实际上就推翻了这个定义，当然不是全部推翻，有一部分还是可以用的。当时我们软法出来以后，社科院法学所有一位同事见到我就开玩笑说，“你们搞颠覆啊”，我说“颠覆什么？”他说“你们把法的概念都颠覆了”，我说，“不是颠覆，而是对法的概念进行补充、修正，不这样做没办法

扩展,新的思路起不来”。我们的主张既不同于自然法学派的观点,也不同于实证法学派的观点。我们提倡研究软法,倡导一种硬法、软法混合治理的整体的法学理念,这在法的认识上是一种突破,在治理模式上也可以说是一种创新。

《中法评》:现在软法和硬法的概念是否已经得到我国学界广泛的认可?

罗豪才:现在公开反对的好像没有。当初我们提出软法时,有不同的声音,有人发表不赞成的文章,说软法是跛脚的鸭子长不大,对软法持疑义,这是正常的,促使我们考虑一些问题,还是有帮助的。学术上有不同的声音是正常的,学术需要争鸣,只有这样才能进步、才能发展。现在在高校法理学的教材里,有的学者引入了软法的概念。有些高校还成立了软法研究中心。

七八年前,为了探讨软法与软法之治,请法学界同仁,我带队,我们团队走访了十几家法学院校,包括了人民大学、清华大学、厦门大学、福州大学、中山大学、兰州大学、安徽大学等,跟一些教授专家多次进行深入座谈,在访谈中,我们吸收到了很多好的意见,受益匪浅。也有的开玩笑说,你是为政协和党派作辩护,所以讲软法。我说,研究软法的确是从政协和党派工作引起的,但是,它是不是客观存在?如果它是客观存在的,那么我们应该大胆地认识它、研究它。执政党的规范性文件、政协的章程、党派的章程、社会组织民间组织的章程和社团的章程等,这类规范很多,也很复杂,我们不能视而不见。有些人认为,研究法律的学者不应研究这类现象,这应该是政治学、社会学、公共管理专业的研究范围,和法律没关系。但是,它是不是一种规则?是不是一种规范?这种规范在社会上是不是存在?和人们的行为是不是关联很密切?国家是不是认可和支持?这些问题的回答应该是肯定的,我们应当从传统的法的概念中解放出来,软法也是法,所以我们研究软法并不是离开法学的范畴。

《中法评》:罗老师,国家机关制定的大量规范性文件也属于软法范围吗?对它们的制定过程也要有一些监管,有些部门规范性文件的制定过程并不规范。

罗豪才:大量规范性文件一般不运用国家强制力保证实施,属于软法范畴,我们应该把它纳入法的范畴来理解、来对待。作为软法,同样要注意民主立法、科学立法,这对保障国家法制统一、维护法律尊严是必要的。现在我们国家许多政府部门规范性文件的制定并不严密,有的是靠几个脑袋拍出来的,确实存在规范的冲突问题,因此怎样建立和健全规范的审查机制,对完善我们的法律制度还是很重要的。

前不久《中国共产党党内法规制定条例》、《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》等相继发布。依据相关文件规定,执政党对党内法规和规范性文件做了首次集中清理。第一阶段工作完成后,1978年以来的党内法规和规范性文件中,有300件被废止和宣布失效,共占总数的39%,467件继续有效,其中42件将作出修改。2013年10月开始,清理工作进入第二阶段。这一系列软法性质文件的出台及随后的相应措施,对于完善党内法规和规范性文件的制定、实施等起到了积极作用,完善了党的制度建设,对于政府部门和社会组织、人民团体等加强法治机制建设同样具有重要意义。

《中法评》:如果说软法亦法,那是不是就把这些文件的地位提高了呢?

罗豪才:我想不是提高的问题,应该是认可问题、理解问题,要正视这种社会范畴。我们要正确对待软法,一方面,对现实中大量存在的软法现象要予以正视,实事求是,切实加以研究,将其纳入法规范的视野,扩大法的范畴,拓展法治理念;另一方面,也要清醒地认识到,软法本身并不会使治理变得更随意、更容易,相反,从实践角度来看,对管理者来说,软法之治并不见得是更容易,而是要求更高了,可能还要更麻烦

一些。规范性文件的制定过程、实施过程应该要多协商、更民主,不能一家说了算。民主是好东西,但民主也是麻烦的事,要协商好也不容易。

《中法评》:原来的硬法有一个比较成熟的体系、一个惯性的思维在里面了,所以提到软法的时候,包括协商、执行的各个方面可能都和原来不太一样了。

罗豪才:我们要把硬法之治和软法之治结合起来,应该说是更完善了。

《中法评》:罗老师,您刚才谈到北大软法研究中心成立于2005年,用这个做标志的话,可以说您在8年前就开始用软法的概念比较有组织地来研究公域之治、柔性治理了;十八届三中全会提出要“全面推进国家治理体系和治理能力现代化”,您怎么理解这句话的意思?

罗豪才:我和我的合作伙伴宋功德在2006年合写了一篇文章“公域之治中的软法”,在《中国法学》发表,里面就谈到治理与软法的问题,这篇文章获得了中国法学会一等奖。后来这篇文章收入2006年的《软法与公共治理》一书,这本书现在在市场上已经买不到了,可能要加印了。这本书的内容有很多现在看来还是有价值的,我昨天和几个博士生聊天,他们都已经毕业了,他们都研究过软法的,觉得软法应该再做一点研究再写一些文章。党的十八届三中全会提出“全面推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题非常重要,这是党和国家高瞻远瞩、审时度势作出的重大决定,对今后国家和社会发展具有重大意义。当年我们关注过的公共治理问题还是很有价值、很有意义的,跟当下提出的国家治理之间是什么关系,值得我们进一步研究。

软法和柔性治理研究,这几年还是很有收获的。我们北大的软法研究中心是2005年成立的,每年都要搞软法研讨会,现在在国际上也有一定影响力,处于理论研究前沿。今年还要搞一次国际研讨会,聚焦“国家治理与软法”这个主题。

《中法评》:您怎么看待软法在社会治理中起到的作用?

软法同社会治理是紧密连接在一起的。社会治理应该是硬性治理与柔性治理相结合的。一个社会如果只是靠硬性治理,靠警察,那么这个国家就会变成警察国家。所以,我们提倡研究软法,是要研究柔性治理,或者是硬性与柔性相结合的混合治理方式,这在某种意义上,也还是有一定针对性的。因为我们一些政府部门、管理部门行为偏好简单化,喜欢动用警察、无节制动用公权力,特别是在拆迁中。这种思维逻辑,在我们一些领导干部当中并不少见。我们考察过一些柔性治理试点,比如福建泉州、江苏南京,在社会治理中采用软硬结合的方式,效果很好。柔性治理有其优势,面对社会矛盾和社会问题,要讲道理,多协商,多做工作,争取对方能配合实施,事情圆满解决,既不动用国家公权力,减少执法成本,又能有效缓解对立冲突,防止矛盾激化。如果不成功,则可采用其他方式,软硬兼施,保证法律的实施和治理效果的实现。所以这种柔性治理、协商治理对我们国家的社会治理还是很有意义的。有的人讲,软法如果人家不听、执行不下去怎么办,我说我们的主张是软硬兼施啊,并不是一味地软。

《中法评》:中央提出,建设法治中国,必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。法治社会建设与法治政府建设是不同的,如何理解法治社会的建设?

罗豪才:讲法治社会,重点是讲社会组织、社会治理的法治化,如果讲法治政府,主要就是讲政府机构、政府工作的法治化。从软法角度来看,法治社会的治理规范基本上都属于软法,法治政府和法治国家的治理规范是属于硬法还是软法则要具体分析。在建设法治中国的过程中,法治社会这一领域的建设要大力加强。我们在社会法治化方面相对比较弱,老百姓的观念有待于大



大提高。建设法治中国，不能单单是法律机构、国家机构法治化了、提高了，但是社会却脱节，社会法治也要跟上，这往往都是一个整体，不能说只重视一方面，而忽略了另一方面，还是要共同建设，一起推进，这样更科学一点。

《中法评》：您也是中国人权研究会的会长，最后，我们就来谈一下您对人权问题的研究吧。

罗豪才：关于人权问题最近凤凰卫视吴小莉女士采访过我，在《问答神州》这个栏目播出，反响还不错，网上点击率比较高。但是普及性、宣传性的东西多一些，谈得不够深刻。我一直主张人权问题要多讲，讲得多了就不敏感了，接受采访的目的也是为了宣传我国人权保障的措施、成就。

应该说我们对人权的认识是经历了一个过程的，我自己对人权的认识也是逐步提高的。在20世纪70年代末，我和另外两个学者合写了一篇文章，登在《红旗》杂志上，认为人权是资产阶级的。这个看法是有一些片面性的，人权最早是在资产阶级反对封建专制过程中提出来的，但并不是资产阶级专有的。多年来，人权概念和人权理论一直在发展，尤其是“二战”之后，《联合国宪章》把发展、安全与人权确立为联合国的三大原则，而随着《世界人权宣言》等人权文件的出台，人权这一概念越来越被全世界人民普遍认可，成为人类共同的理想和目标。我们国家对人权的保障这些年发展很快，对人权的认识也有了很大的进步。中国人权研究会组团出访过程中，国外对中国人权状况的评价还是很高的，普遍觉得中国的人权保障进步很大。

有些人讲到人权，总要把人权与主权对立起来，这可能是不全面的。从哲学角度来看，人权与主权是一对矛盾，对立只是一个方面，并不是全部。我觉得，西方国家讲人权是从一个角度来讲的，即他们总是从个人权利与国家权力两者之间的矛盾、从个人权利对抗国家权力的角度来讲，所以讲人权就一定要反对国家权力，这与他们的

历史文化传统有关。也有的西方国家在人权问题上采用双重标准，在国际社会上引发矛盾。但是，我认为，个人权利和公共权力它是一对矛盾，这对矛盾你可以从不同角度看。二者之间的对立、对抗有没有呢？有！个别地方甚至还很尖锐，个人和公权力之间闹得很凶，有时还出现人员伤亡。但有没有可能它们两者之间是可以合作的？其实多数地方还是处理得比较好的，多数地方还是稳定的、是协调合作的。我认为，在当前的环境背景下，更多地应强调个人权利与公权力的互动合作，这样才可以扩大公共利益，实现共赢。我们讲人权，强调保护个人权利，既要靠个人的努力又要靠公共权力的保护，不能把它们完全对立起来。这就是不同的角度。我和宋功德教授合作写过一篇文章叫“人权法的失衡与平衡”，发表在2011年的《中国社会科学》杂志，就是从和谐的人权保障关系与平衡的人权法的角度，对人权法治建设进行了深入思考和分析。

我们研究人权还有一个观点，认为中国的人权是和民生连在一起的，研究人权首先要研究民生。保障人权要求以人为本，那么老百姓最需要、最关注的是什么？是民生！所以我觉得应该从这个入手。要研究老百姓怎么生活得更好，实际上也就是关注生存权、发展权，要以民生为先、以民生为重、以民生为本。当然，我不是说不讲政治权利，政治权利也很重要，人权应该是完整的，涵盖了政治、经济、文化、社会和生态等各个方面。选举权等政治权利也是重要的人权，也应该得到平等的保护。总之，人权具有很丰富的内涵，可以从不同角度来研究，我们人权研究会在这方面也会继续推动。

《中法评》：您觉得我国人权事业的进步具体表现在哪些方面？

罗豪才：我当选为人权研究会会长的时候，当时就有记者问我，你准备怎么当好会长？我说，人权研究会的任务是很艰巨的，首先要做的是人权方面的教育。因为我们国家过去是不太重视人



权的，现在从上到下，到我自己，都需要进行人权的教育。对人的权利需要一个不断深化的了解，小到家庭成员之间也需要相互尊重，处处都有人权，这是一个认识、教育的问题。我们国家这几年很重视人权教育问题，已经成立了三个国家人权教育培训基地，南开大学、广州大学和中国政法大学。今年根据计划可能还要再建立三到五家，这不仅仅是说给它挂一个牌，主要还是国家给予支持，开展多种形式的人权教育。这些基地开展得不错，比如南开大学在每年《人权蓝皮书》的编写中都做了很多工作；广州大学的人权研究基地专门对公检法等国家机关工作人员展开人权普及与教育活动，针对性很强；中国政法大学也利用本校优势，在人权宣传、教育、普及方面做了很多工作。在人权教育方面，要做的工作还有很多，我觉得我们还要多补课、普遍地补课，以改善我们的人际关系、促进社会和谐、实现公平正义。

关于人权进步的表现，第二点应该是人权立法方面。这几年围绕人权立法，我们做了很多工作，包括人权入宪、人权写入党章、刑事诉讼法及相关规范的修改，以及党的十八届三中全会要求废除劳动教养制度的决定等，进步很明显。“国家尊重和保障人权”已经写入宪法和主要法律，成为治国理政的基本原则。保障各项人权的法律制度不断完善，中国人权保障实现了法制化。近年来，我国在民生领域立法方面取得的成果尤为突出，据统计，近十年来，中国制定和修改的涉及社会劳动、社会保障以及公共安全领域的民生立法 26 部，占这一时期全部制定和修改法律的 21.3%。这些都是在中央的领导下，多个部门多个方面协同努力、大家一起做的，我们人权研究会也努力参与，贡献自己的力量。

人权进步的第三点表现就是人权方面的学术研究。应该讲成绩还是很突出的，每年出版人权学术专著和发表文章的数量越来越多，领域不断扩展，研究逐步深入。我们人权研究会每年都组织召开全国人权研究机构工作经验交流会。自从

我担任中国人权研究会会长以来，东西南北中，走了不少地方。如近几年来，走访过的机构包括山东大学、西南政法大学、四川大学、西北政法大学、南京大学、东南大学、复旦大学、上海交通大学、华东政法大学、黑龙江大学、黑龙江省委党校、吉林大学、东北师大、辽宁大学、武汉大学等众多高校，以及广东、重庆、陕西、江苏、上海、黑龙江、吉林、辽宁等地社科院。这些高等院校和科研院所大多成立了专门的人权研究机构，并且依托自身传统、专业、地域优势和特点，在人权研究方面形成了自身特色，人权研究蓬勃展开。应该说，全国人权研究机构发展得很快，几年前参加我们经验交流会的机构还只有三十几家，去年已经达到六十多家了，分布范围很广。我们中国人权研究会也充分发挥在全国人权研究中的指导、引领和交流平台作用，不断完善机制，推动理论联系实际，积极服务实践、服务社会。目前我们正在筹备建立人权课题招投标制度，鼓励和推动人权学术研究。

第四点就是我们积极开展对外交流。过去人权对外的交往比较少，现在多了，中国正在积极参与国际人权事业，肩负起一个大国的责任。2013 年，中国高票当选联合国人权理事会理事国，这既表明了国际社会对中国人权保障进步的肯定，也表达了对中国在国际人权舞台上发挥更大作用的一种期待。我们人权研究会作为在联合国经社理事会享有特别咨商地位的非政府组织，也拥有广泛参与联合国活动的相应权利。自 2008 年起，中国人权研究会已连续参与主办六届“北京人权论坛”，广邀国内外专家学者参会，目前论坛已经成为包括发展中国家和发达国家在内的国际人权对话与交流的重要国际平台，成为国际人权多边交流的一个品牌。

《中法评》：您刚才谈了我国人权的进步，还有哪些不足，有哪些需要提高的，您能谈一下吗？我觉得有些特别典型的个案，舆论影响力特别大，如果我们能抓住机会，做一些试探性的处

理，这对国外就是很好的回答，因为国外就是喜欢看个案。

罗豪才：在国外走访中，经常会被问到某个个案问题，主要涉及两类，一类是死刑问题，另一类是维权问题。在日本的时候，我演讲了协商民主、“平衡论”，讲完就有人问了死刑问题，到法国也是这样。我回答他们说，根据我们国家的国情和民意，现在废除死刑并不太现实，事实上现在有些国家，如美国、日本也都还保留了死刑制度。但中国死刑案件整体数量是在减少，整个趋势是下降的，每个死刑判决也都是经过严格的司法程序作出。中国国家大，案子多，就是在法院工作也不可能关注很多具体的案子问题。即使是自己分管的，也不可能每个案子都很清楚。典型性案件应当关注，但更多的还应是研究普遍性的趋势问题。我还是倾向于讨论一般意义上的人权观念、人权的政策、人权的制度法律等问题，这样更便于交流，相互学习借鉴。

西方受其历史哲学传统的影响，注重某一项具体人权的精细化分析和精致构造，所以很关注个案问题，而东方哲学是一种整体哲学，更关注整体性和一般性。我们进行人权研究，当然要关

注个案，尤其是典型案例，但在关注个案问题的同时应更关注整体问题的研究，要在典型个案基础上，更多进行类型分析和宏观把握，找出其一般性、规律性的东西。从现实状况来看，西方的人权发展和人权理论研究经历了较长时间，积累了一些经验，值得我们关注和研究借鉴。但还是要更加注重自己的经验总结、理论创新、制度构建，进一步推动人权保障事业发展。

习近平主席说过，在人权问题上没有最好，只有更好。中国从制度建设，到观念转变，要做的工作还有很多。中国是一个发展中的大国，人口多，区域差异大，资源有限，环境和生态保护压力大，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，实现更高水平的人权保障，任务依然十分繁重。国家各项事业发展中关系人民群众切身利益的问题还较多，还需要继续付出艰苦努力加以解决。中国人权研究会也会一如既往地人权保障的道路上坚定走下去，加强研究，增强在国际人权领域中的话语权和主动性，增强人权自觉和人权自信，积极推动民间外交，共促人权大业。**■**