如何遵循法不溯及既往原则

□ 宋志红

在国家治理领域，有一项古老的法治原则——法不溯及既往。该原则又被通俗地称为“老人老办法、新人新办法”，其含义是指：新颁布的法律，只适用于该法生效之后发生的行为或事件，而不能溯及适用于该法生效之前发生的行为或事件，也不能改变依据旧的法律已经产生的法律效果；对于该法生效之前的行为或事件，仍然适用“老”的法律，也即该行为或事件发生时有效的法律。

法不溯及既往作为一项在东西方传统文化中均有渊源的古老法治原则，被绝大多数的法治国家所认可和接受，不仅集中体现了人类法治文化的传承，而且具有时代意义和现实价值。在古罗马时期，这一原则被提炼为“法律仅仅适用于将来”的法律格言；在中国，《唐律》中的《断狱律》表述为“犯罪未断绝适逢格改者，格重听从犯时，格轻听从轻法”。当今，诸多国家以宪法的形式确立这一项原则。我国《立法法》第93条将其确立为一项基本的法治原则，同时为其他法律制度所体现。

为什么要确立法不溯及既往原则呢？因为该原则本身是法的多项核心价值的内在要求和外在体现。首先，法不溯及既往原则缘于法的公开性、明确性和法律后果可预期性的需要。如果将一项法律适用于其颁布生效之前的行为或事件，由于行为人作出行为之时对该法的内容完全无法知晓，自然也就无法依据这些不可预知的法的内容理性地安排自己的行为。这种做法不仅无法有效发挥法的规范性作用，还会将行为人置于“对未来可能承担的法律责任完全无法预知”的恐惧状态。其次，法不溯及既往原则是实现法的安定性价值和法的秩序价值的需要。一方面，法溯及既往会紊乱社会关系，如果将新生效的法律规则适用于之前的行为或事件，将会导致大量行为主体依据新的法律来推翻之前已经确定的法律关系，从而彻底搅乱已经稳定下来的法律关系和社会状态，人们将生活在“会被不确定的明天推翻今天”的惶恐状态中；另一方面，制定溯及既往的法律本身会削弱法的权威性和效力。如果允许法具有溯及力，人们考虑到今天依法形成的社会秩序明天极有可能被新法推翻，便不会忠实信奉并遵守今天的法律，法律的威严也会因此而丧失，社会便会陷入虽有法但不能依的混乱状态。最后，“法不溯及既往”原则是保障公民自由防止国家公权力滥用的需要。公民正是依据现行有效的法律明确自己的权利义务和行为界限，从而在法律允许的框架下享有广泛的自由。如果允许法律溯及既往，将意味着公权力可以利用今天制定的法律对公民过去的行为追究法律责任，使得公民依据行为当时的法律完全合法的行为在今天变成违法并被追责，也使得法律的提前预防机制变成了“事后算账”，那么公民的自由将彻底失去保障，现行法律的威严和国家公权力的公信力也会丧失殆尽。

关于法不溯及既往原则，我国《立法法》第93条明确规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”这一原则首先是一项立法原则，同时也折射为一项执法原则。那么，我们在推进国家治理和社会治理现代化过程中，应当如何体现和遵循这项原则呢？

制定法律、法规和规章，原则上不得出现可以溯及既往的规定。这意味着法律、法规和规章的生效日期或实施日期不得早于其按照法定程序通过并颁布的日期。只有在“为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益”时才可作特别的例外规定。现在还有个别部门和地方动辄以“公共利益”为由，在地方性法规和规章中擅自作出溯及既往的规定，这是对《立法法》第93条规定的误解。

规章以下的其他规范性文件同样不得作出溯及既往的规定。有一种观点认为，《立法法》只是规定“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往”，没有规定其他规范性文件的制定不得溯及既往，因而，其他规范性文件的制定不受“法不溯及既往”原则的约束。这同样是一种误解。《立法法》当然只能规定立法行为，不能去规定其他非立法行为，这是由《立法法》的调整范围和立法使命所决定的。但是，“法不溯及既往”原则不仅仅是一项立法原则。它作为一项法治原则，既适用于立法行为，也适用于执法行为；既适用于制定法律、法规和规章，也适用于其他规范性文件的制定。

在执法环节严格禁止溯及既往。如果说，立法行为允许在极其严格的条件下作出溯及既往的例外性规定，那么，执法行为是绝对不允许溯及既往的。所谓执法溯及，是指执法机关在执法过程中，于法律规定之外自行变通溯及既往。需要注意的是，执行溯及既往的法律，属于立法溯及的延续，不属于此处的执法溯及。执法行为严格禁止溯及既往，也是《立法法》第93条规定的应有之义，因为该条规定明确了例外性溯及既往的两个必备条件：一是更加有利于保护公民、法人和其他组织的权益，二是必须立法明确规定。从而完全排除了执法行为在法律规定之外溯及既往的可能性。

国家治理中一个常见的误区，是一些地方或者部门在各种“整治”活动中用新出台的标准或者文件去整顿过去的行为，将大量原先合法的行为也一并纳入整治对象，这些违反法不溯及既往原则的做法，会严重侵害社会主体信赖利益。例如，一些地方为了更加便捷地实施新的城乡规划，经常绕开征地程序，以违反《城乡规划法》为由对老百姓于该法生效多年以前就已经建设完毕的建筑以违法建筑论处并予以拆除。再例如，一些地方为了美化市容市貌，用新出台的标准去清理整顿过去合法的甚至是鼓励的街边经营行为；或者在“运动式”执法中依据新的文件精神强制勒令企业或小区等更改地名，而不区分这些地名是否是经过合法审批而取得的。

中国社会正处于快速发展期和结构性转型期，政府部门也因此而必须具备很高的治理效率，政府治理过程中，不断出台新规，不断采取新的治理措施甚至是阶段性、临时性治理措施，已成为新常态。但治大国如烹小鲜，无论是社会管理还是国家治理均应“恰到好处”，切忌“下药过猛”和“一刀切”。学会运用法不溯及既往原则，牢记“老人老办法、新人新办法”，区分新旧行为，实行分类治理，可以有效避免“伤及无辜”“好心办坏事”等现象，不仅能提升社会治理成效，也能提高政府公信力和人民群众生活安定感与幸福感。

（胡建淼专家工作室供稿）

新时代领导干部 法治连线

夯实全面依法治国的群众基础

□ 孔发龙

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，“加大全民普法工作力度，增强全民法治观念，完善公共法律服务体系，夯实依法治国群众基础”。这是实现全面依法治国的一项重要任务，也为增强全民法治观念、推进法治社会建设指明了路径和方向。

一是加强法治文化建设。全面推进依法治国需要全社会共同参与，需要全社会法治观念增强，必须在全社会弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化。人民群众作为法治建设的主体，其法治素养是整个国家法治素养的基础。新时代推进全面依法治国，就是要大力弘扬社会主义法治精神，厚植思想根基，培育社会土壤，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围。

社会主义法治文化建设，是指以建设社会主义法治国家和社会主义法治体系为目标，从观念形态上维护宪法法律权威、从制度文明上推进法治基本范式、从实践导向上确立法治行为准则和生活方式的动态实践过程，其基本任务包括倡导社会主义法治理念、弘扬社会主义法治精神、培育法治思维方式。在全面推进依法治国进程中，法治文化深刻影响法治建设，是国家实现法治的重要标志和可靠保障。要把法治文化体系基本要求细化为具体行为准则，充分尊重人民群众的主体地位和首创精神，积极构建不同类型、不同地域、不同特色的法治文化阵地，广泛开展各类群众喜闻乐见的法治文化活动，让法治信仰、法治意识、法治观念、法治思维深入人心，为推进全面依法治国创造良好的法治文化氛围。

二是加强普法宣传教育。普法教育宣传是全面依法治国长期性、基础性工作。普法工作不只是以通俗的语言向公民解读法律的内涵，更需要在法治实践全过程和社会保持良性互动。每一个个案的公平正义，是法律权威性的最佳证明。越是群众关心的热点难点问题，如教育就业、医疗卫生、征地拆迁、食品安全、环境保护、安全生产、社会救助等，越应该也越可能成为普法的最佳时机。事实上，一些社会热点问题和事件之所以形成，很大程度上与相关部门法律解读解释不够及时、不够解渴有关。要完善“谁主管谁普法、谁执法谁普法”的责任机制，建立有效普法需求沟通交流平台，充分发挥领导干部示范引领作用，不断加强普法工作者、志愿者队伍建设，着力增强普法教育的时代性、吸引性、实效性，让人民群众在潜移默化中增强法治观念、接受法治教育，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。当严格执法、公正司法照进现实，成为最好的普法教材，法律的力量就能紧紧跟随着每一个公民。

三是加强法律服务管理。公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措。加快推进公共法律服务体系建设，促进基本公共法律服务均衡发展，能更好满足人民群众多层次、多领域、多样化、高品质法律服务需求。近年来，各地结合实际进行深入实践探索，大力推进公共法律服务实体、热线、网络三大平台建设，公共法律服务供给能力和水平不断提高。与此同时也要看到，当前公共法律服务体系建设还存在一些困难和问题，法律服务水平在城乡间、地域间、群体间的差异依然存在。2019年，中办国办印发《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》，提出到2022年，基本形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。要加快推进公共法律服务体系建设，健全法律援助机制、依法维权机制、纠纷化解机制，大力推进公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台建设，强化公共法律服务资源共享，促进基本公共法律服务均等化，切实打通公共法律服务“最后一公里”，努力满足人民群众的公共法律服务需求。



法律不能回避道德难题

□ 林珊珊

“电车难题”是一个著名的思想实验，其内容大致是：一个疯子把五个无辜的人绑在电车轨道上。一辆失控的电车朝他们驶来，并且片刻后就要碾压到他们。幸运的是，你可以拉一个拉杆，让电车开到另一条轨道上。然而问题在于，那个疯子在另一个电车轨道上也绑了一个人。此时你会选择救谁？

关于“电车难题”，自然主义的“人是目的”缺乏现实操作性，功利主义又难以契合我们的伦理感觉，虽然这些年做了大量的讨论，我们还是会陷入“怎样做都行，也怎样做都不行”的道德焦虑。类似的问题，我们争论最后，往往还是回到了起点：也许每个当事人都可以按自己的直觉去对待，只要能讲得出理由。但是不是只要讲得出理由，便一定可行？究竟是否存在某种能够统一多种理由的、更根本或更高尚的理由？如果有，怎样才能找到它呢？这样的理由会不会最终也不过是现实“博弈”的结果？那么在各种事关价值判断与抉择的场合，是否有真理和正义可遵循？

有人说电车难题的设计本来就是有陷阱的，它在无知之幕下，避开了多元的社会现实。现实中，人类的道德决策往往是根据事发时情境来确定的，它难以被预估。我们拒绝回答这类问题，因为这种试验太过残忍，直接挑战了我们脆弱的人性，而在现实中面对这种突发的难题，人们更多的是靠情感或者本能作出反应的，所以每个具体的人其选择必然是不同的。

但自动驾驶技术发展迅猛的今天，如果电车难题里的车是一辆自动汽车，那在碰到类似的情况时如何处理呢？是不是要设计一套“道德算法”呢？此时生命权冲突的问题恐怕不能回避。现在关于这类问题的法律探讨，大部分是主张跳出纠缠不清的、具体的生命衡量的哲学困境，跨越违法性和责任性判断层面，而在构成要件、规则、排序等客观的层面去寻找可行性路径。这样的探讨基本都是在肯定技术本身的基础上进行的，不涉及根本性的价值评价，但即便回避电车难题这样的极端案例，“救车内的人还是车外的人”问题不回答，也实在是一件极为危险的事。

法律如何体现道德，在多大程度上体现道德，这些问题争论了上千年。将社会主义核心价值观融入法治建设，是我国全面推进依法治国的一项基本要求，但在立法、执法和司法实践中具体如何实施，还需要不断追问、反复斟酌。道德立法的限度这一难题，其另一面，实质上关系到我们如何合理地在法律与道德之间划开一条界线，使二者既能融合但又保持合理的距离。

结合自动驾驶的问题，基本上可以肯定的是，如果自动驾驶汽车注定要上路，那么面对这个问题，算法的决策者不可能没有任何倾向，毕竟完全的道德自治意味着可以故意选择不道德行为，进而可能危及法律维护的道德底线。另外，一个“黑箱”的结果是难以被接受的，程序在车祸发生时的决策过程应向公众开放，仅靠政府制定相关法律是很危险的，普通人应参与进来，为这个与每个人性命攸关的决策进行公开讨论，而法律的制定也必须再三地考虑人权。

当然，诚如法哲学家戈尔丁所言，从道德上谴责一种做法，到认为应从法律上对其加以禁止，还是有很大一段距离的。无论我们的法律如何设计，其结果也许仍难以满足伦理完美主义的设想，但是至少能有一个退而求其次的方案，让人们对自己的行为有一个稳定的预期，而这也正是法律的主要功能之一。

（上接1版）

准确把握我国国家制度和国家治理体系在外交方面的显著优势

独立自主是中国外交的优良传统。70年来，我国始终奉行独立自主的和平外交政策，坚持不干涉内政原则，坚定捍卫国家主权和民族尊严；历来主张中国的事情要由中国人自己做主，世界上的事情要各国一起商量着办，根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策。新时代的中国外交更加强调秉持公道、伸张正义，强调尊重各国人民自主选择发展道路的权利，绝不把自己的意志强加于人，也绝不允许任何人把他们的意志强加于中国人民，坚持走一条对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路。

对外开放是我国的基本国策。这已经成为当代中国的鲜明标识。改革开放40多年来，中国人民自力更生、发奋图强、砥砺前行，依靠自己的辛勤和汗水书写了国家和民族发展的壮丽史诗。同时，中国坚持打开国门搞建设，实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。中国不断扩大对外开放，不仅发展了自己，也造福了世界。这个伟大实践启示我们：开放带来进步，封闭必然落后。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。中国开放的大门不会关闭，只会越开越大，不断实施更高层次的对外开放，推动形成全面开放新格局。

积极参与全球治理是新时代中国外交的突出亮点。习近平总书记本着“以天下为己任”的情怀和担当，发出“世界怎么了、我们怎么办”之问，提出秉持共商共建共享的全球治理观；强调坚持公正合理、破解治理赤字，坚持互商互谅、破解信任赤字，坚持同舟共济、破解和平赤字，坚持互利共赢、破解发展赤字，以中国智慧和中国方案深入引领全球治理理念和实践创新发展。中国作为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，按照责任、权利、能力相一致的原则，积极发挥负责任大国作用，国际制度性权力和全球影响力全面提升。

推动构建人类命运共同体是新时代中国外交的目标。习近平总书记站在人类历史发展进程的高度，明确指出：人类生活在同一个地球村里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体，没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，世界各国要开展全球性协作，共同构建人类命运共同体。世界各国应该共同走和平发展道路，共同推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。这一重大倡议，为人类社会实现共同发展、持续繁荣、长治久安描绘了美好蓝图，指明了方向路径，受到国际社会高度评价和热烈响应，多次被联合国文件引用，产生了广泛而深远的国际影响。推动构建人类命运共同体已经成为中国特色大国外交的鲜明标识，将为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦争取更多理解支持。

增强和弘扬我国国家制度和国家治理体系在外交方面显著优势

党的十九届四中全会《决定》指出，坚持和完善独立自主的和平外交政策、推动构建人类命运共同体，必须统筹国内国际两个大局，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，坚定不移维护国家主权、安全、发展利益，坚定不移维护世界和平、促进共同发展。这需要从以下方面贯彻落实。

一是坚持外交大权在党中央，健全党对外事工作领导体制机制。党的领导是中国外交的灵魂，是新时代中国特色大国外交的根本政治保障。必须坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导，不折不扣贯彻落实党中央对外大政方针和决策部署，确保令行禁止、步调统一。加强中国特色大国外交理论建设，深入推进涉外体制机制建设，不断增强对外工作“一盘棋”意识，统筹协调党、人大、政府、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往，加强党总揽全局、协调各方的对外工作大协同格局。

二是以国家核心利益为底线，维护国家主权、安全、发展利益。坚持底线思维、增强忧患意识、发扬斗争精神，坚决反对任何外部势力对中国内部事务的任何干预挑衅，将以更扎实的行动、更有力的举措，筑牢维护国家核心利益和重大利益的防线。全力维护作为发展中国家的正当权益，抵制任何针对中国的单边主义和霸凌行径，有力维护我国发展空间和长远利益。贯彻“外交为民”宗旨，进一步构建海外利益保护和风险预警防范体系，完善领事保护工作机制，切实维护海外同胞安全和正当权益，保障重大项目和人员机构安全。加强涉外法治工作，建立涉外工作法务制度，加强国际法研究和运用，提高涉外工作法治化水平。

三是坚定不移走和平发展道路，完善全方位外交布局。和平发展是中国共产党和中国人民根据自身历史、国情和时代潮流作出的战略选择。我国坚持在和平共处五项原则基础上全面发展同各国的友好合作，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，维护全球战略稳定，反对一切形式的霸权主义和强权政治。坚持通过对话协商、以和平手段解决国际争端和热点难点问题，反对动辄使用武力或以武力相威胁。坚持奉行防御性的国防政策，永远不称霸，永远不搞扩张，永远做维护世界和平的坚定力量。不断丰富完善全球伙伴关系网络，促进与主要大国关系全面均衡发展，为世界和平发展提供稳定基础和战略保障；做好周边外交工作，按照亲诚惠容理念进一步增强与周边各国的战略互信与利益交融，为我国和亚太地区发展营造有利环境；坚持奉行正确义利观，做好同发展中国家团结合作的大文章。

四是以高质量共建“一带一路”为重点，推进合作共赢的开放体系建设。“一带一路”建设作为新时代全方位对外开放的新模式，已经成为真正意义上的全球共识、全球平台、全球行动。我国继续秉持共商共建共享的“黄金法则”，坚持开放、绿色、廉洁理念，积极打造全球互联互通伙伴关系，推动共建“一带一路”高质量发展，为经济全球化开辟新路径，为国际合作拓展新空间，为世界共同发展增添新动力。坚持实施互利共赢的开放战略，积极践行多边主义，完善多边贸易体制，推动贸易和投资自由化便利化，推动构建面向全球的高标准自由贸易区网络，支持广大发展中国家提高自主发展能力，推动解决全球发展失衡、数字鸿沟等问题。

五是高举构建人类命运共同体旗帜，积极参与全球治理体系改革和建设。中国强调坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以世贸组织为核心的多边贸易体制，促进全球治理规则民主化、法治化，积极参与新兴领域的规则制定和新兴平台的机制化建设，努力避免治理真空和治理乱象，保持全球治理体系公正合理和健康稳定。强调以平等为基础、以开放为导向、以合作为动力、以共享为目标推进全球经济治理，积极践行中国特色热点问题解决之道，强调坚持以合作促发展、以发展促人权的新人权观，强调从规则制定、议程设置、舆论宣传、统筹协调等方面增强参与全球治理的能力，推动在共同但有区别的责任、公平、各自能力等原则基础上开展应对气候变化国际合作。

〔作者系中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、教授〕