

我国法制建设和法治发展六十年的 基本进程和基本经验(下)

——为我国社会主义法律体系如期形成而作

□ 陈寒枫 杨一凡

六、新历史时期的法制建设和法治发展

改革开放的30多年,是新中国成立以后法制建设最好的时期,也是由法制迈向法治转折的时期。这一时期,中国法制建设和法治发展经历了两个发展阶段。

从1978年12月党的十一届三中全会召开到1997年9月党的十五大举行前的近20年,为这个时期的第一阶段,是新的历史时期法制逐步发展和走向健全的阶段。

党的十一届三中全会是新中国成立以来中国共产党历史上具有最深远意义的伟大转折。会议作出了把全党全国的工作重点转移到社会主义现代化建设上来和发展社会主义民主、加强社会主义法制的战略决策,中国进入了改革开放的新的历史时期。由此开始,中国进行了大规模的立法,揭开了新时期法制建设的序幕。

1982年12月,五届全国人大五次会议通过了新宪法,确立了建设社会主义法制的基本原则,成为新的历史时期治国的总章程,是新中国法制发展史上的重要里程碑。在此以后的10年中,法学界围绕着一系列重大的法学和法治问题展开了讨论,使法学

获得了空前的解放;国家颁布了许多法律、法规,从许多方面完善了法律制度,把国家的各项事业逐步纳入法制轨道。

1992年10月召开的党的十四大提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制;要加强立法工作,建立和完善社会主义市场经济法律体系。1993年3月,第二个宪法修正案把建立社会主义市场经济体制写入宪法。为适应经济体制改革和经济发展的需要,中国由此加快了立法步伐,在健全法制特别是完善社会主义市场经济法律体系方面,取得了重大成就。

1997年9月,党的十五大明确把“依法治国”确立为治国基本方略,把“建设社会主义法治国家”确定为社会主义现代化的重要目标,并提出了2010年形成中国特色社会主义法律体系的重大任务,使新历史时期的法制建设和法治发展进入这个时期的第二阶段。

2002年11月召开的党的十六大,将社会主义民主更加完善、社会主义法制更加完备、依法治国基本方略得到全面落实作为全国建设小康社会的重要目标,继续要求到2010年形成中国特色社会主义法律体系。2011年3月,十一届全国人大四次会议向全世界宣布,这一任务已如期完成。

1997年9月召开的党的十五大决定中国实施依

法治国的基本方略,1999年3月,第三个宪法修正案把它写进了宪法,2007年10月召开的党的十七大,进一步强调全面落实这一方略,加快建设社会主义法治国家,中国实现了从法制到法治的转变,并进入了法治快速发展的新阶段。

(一)努力建设中国特色社会主义法律体系

1.现行宪法的颁布与修改

改革开放以后,国家经济、政治、文化、社会生活等各方面都发生了巨大变化,1978年宪法已经不能适应客观需要,于是,1980年9月召开的五届全国人大三次会议通过了关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议,决定全面修改1978年宪法。经过两年多艰苦细致的工作,宪法修改草案于1982年11月提交给五届全国人大五次会议审议并顺利通过。它被称为1982年宪法或现行宪法。

1982年宪法肯定了党的十一届三中全会以来拨乱反正的成果,规定了中国人民今后的总任务和国家政治、经济、文化等方面的根本制度及主要原则,提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的重大任务,是一部有中国特色的、适应社会主义现代化建设需要的宪法。它的颁布,标志着中国法制建设进入了一个新的阶段。

1982年宪法颁布实施后,全国人大于1988年、1993年、1999年和2004年先后4次对其部分内容和条款作了修改,使之与中国社会不断发生的深刻变化相适应。

2.全国人大及其常委会的立法

在法制建设的新形势下,立法工作受到空前重视,立法的科学化、民主化水平和立法质量不断提高。从1979年初起,全国人大及其常委会抓紧了立法工作。仅过了半年时间,1979年7月1日,五届全国人大二次会议就通过了修改的地方组织法、选举法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等7个重要的法律。在一次全国人代会上通过这么多重要的法律,在新中国立法史上还是第一次,说明中国的立法工作乃至整个法制建设真正得到了重视和加强。

为了加快立法工作,提高立法质量,全国人大常委会于1979年2月作出决定,成立了全国人大常委会法制委员会,后改为法制工作委员会(简称法工委),负责研究、起草、修改法律草案,协调法律起草工作。

1982年宪法扩大了全国人大常委会的立法权,大大推动了中国的立法工作和法制建设。截至

2010年底,中国已制定的现行有效的法律共236件,为中国经济的持续发展和建设社会主义法治国家提供了有力的法律保障。

1981年6月,全国人大常委会通过了关于加强法律解释工作的决议,对全国人大常委会的立法解释,“两高”的司法解释,国务院及各部委对行政法规的解释,省、自治区、直辖市人大常委会对地方性法规的解释都作了明确规定。

1980年8月,全国人大提出清理新中国建立以来颁布的法律的任务,全国人大常委会法工委对1949年9月至1978年底由中国人民政治协商会议、中央人民政府委员会、全国人大及其常委会制定或者批准的134件法律,逐件进行了清理,宣布失效111件,继续有效或者正在研究修改的23件,废除了全国人大常委会批准的民族自治地方组织条例等48件。为了继续完善中国特色的社会主义法律体系,2009年,全国人大常委会再次开展了对法律的清理工作,并通过了关于修改部分法律的决定,对53个法律和4个法律性决定作了修改。所有这些,都完善了中国现行的法律制度。

3.国务院行政法规的大量颁行

1982年宪法明确规定,国务院有权根据宪法、法律制定行政法规。为了协调行政立法工作,提高法规质量,1980年5月,国务院办公厅重新设立了法制局,负责审查国务院交付审查的法规草案和按国务院的要求草拟法规草案。国务院各部委、办、局也都相继成立了政策法规(或条法、或法规、或法制、或政法)司(室、处),以加强政府各部门的法制建设。1981年8月,国务院还成立了经济法规研究中心,负责对国务院各经济部门制定、修改的经济方面的行政法规进行规划、指导、组织和协调(后与法制局合并,改名为法制办公室)。接着,各省级人民政府也都设立了法制局(处);地、市人民政府也分别设立了法制局(办、处、科),健全了各级政府的法制工作机构,为各级政府加强这一工作提供了组织保障。

1987年4月,国务院加强了各部委制定的规章的备案工作,制定了行政法规制定程序暂行条例,使各部委的这一工作也逐步走上了规范化的轨道,推动了中国社会主义市场经济和改革开放的深入发展。

截至2010年底,国务院共制定了现行有效的行政法规690件。

4.地方立法工作从起步到迅速发展

全国人大1979年7月通过的地方组织法规定,

县级以上地方各级人大设立常委会,并规定省级的人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,从而把立法权限扩大到省级地方人大及其常委会。1982年宪法把这一地方立法权固定了下来。1986年,全国人大把地方立法权扩大到省、自治区政府所在地的市和经国务院批准的较大的市。2000年3月出台的立法法,对地方立法的权限、立法程序、法律效力及适用等作了明确规定。这些都是中国立法体制的重大改革,也为地方立法提供了法律依据。

30多年来,具有地方立法权的地方人大及其常委会适时制定了大量的地方性法规。截至2010年底,现行有效的地方性法规达8600多件。

在地方立法中,各地坚持立、改、废并举,及时清理和修改已颁布的法规、规章,废止与国家法律、行政法规有所抵触或内容过时的法规、规章。与此同时,按照国务院的统一部署,多次对地方性法规和地方政府规章进行了全面清理。2003年3月至2007年底,国务院对有行政立法权的地方政府和国务院部委报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章和国务院部委规章进行了审查,对存在问题的法规、规章依法进行了处理。2007年,各省(自治区、直辖市)、省会城市和较大的市的政府,国务院各部委对现行的部委规章和地方政府规章进行了全面清理。这是国务院为加快建设法治政府、全面推进依法行政采取的重大举措。

新中国建立之初,民族自治地方就拥有民族立法权,可以制定自治条例和单行条例,1982年宪法和1984年5月由全国人大通过的民族区域自治法,再次确认了这一立法权。在新的历史时期,民族自治地方的人大也加强了民族立法工作。截至2010年底,民族地方人大共制定了现行有效的自治条例和单行条例700余件,对促进和保障少数民族地区政治、经济、文化等各项事业的发展发挥了重要作用。

除法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以外,国务院部委和有规章制定权的地方政府也都加强了行政规章的制定工作,截至2010年底,部委规章和地方政府规章共有2万多件。

(二)司法制度的重建与改革

30多年来,中国司法制度始终处于构建与改革并行的发展进程中,其中前10多年司法建设的重点是重建司法机构和司法制度、保证司法工作正常开

展;后10多年是以司法改革为动力,完善司法体制,提高司法水平和维护司法公正,而且以中央为主导、各部门密切配合、社会各界广泛参与讨论,成为全国的统一行动。

改革开放初期,中国进行了司法机构的恢复和重建工作。1978年,恢复了人民检察院。它作为法律监督机关,独立行使检察权,不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。1979年9月,重建了司法部,负责司法行政工作,领导律师组织、公证机关、调解组织、劳动教养机关及仲裁机关的工作,监督劳动改造机关,县级以上各级地方政府也相继设立了司法厅(局),农村乡镇和城市街道办事处都配备了司法助理员。

1983年7月,设立了国家安全部;1993年2月,全国人代会通过了国家安全法,规定了国家安全机关的职权以及公民和组织维护国家安全的义务和权利;接着,各省级人民政府也都设立了国家安全厅(局)。

宪法和有关法律、法规对法院、检察院、公安(国家安全)机关之间的关系作了十分明确的规定,使它们在司法活动中分工负责,相互配合,相互制约,准确有效地执行法律。

在恢复和健全司法机构的同时,中国逐步健全了诉讼制度。1979年7月,全国人代会通过了刑事诉讼法,1996年又对它作了多处修改,使之更加完善。1982年3月,全国人代会通过了民事诉讼法(试行),经过9年的试行,积累了经验,1991年,全国人代会通过了正式的民事诉讼法,2007年10月,全国人大常委会对它进行了修改,从而建立了比较完善的民事诉讼制度。1989年4月,全国人代会通过了行政诉讼法,在保障人权、促进机关廉政建设和通过司法途径监督违法行政行为方面迈出了重要一步。

随着经济体制改革不断深化和逐步向社会主义市场经济过渡,中国的经济案件大幅度增加。1979年2月,法院进行了经济审判试点工作,到1983年9月,各级法院已经积累了一定的经验,全国人大常委会在修改人民法院组织法时,决定各级法院都设立经济审判庭。1986年11月,法院系统试建了行政审判庭,行政诉讼法通过以后,随着中国行政诉讼制度的逐步完善,各级法院都先后设立了行政审判庭。1987年以后,为了进一步做好当事人对终审案件的申诉工作,各级法院将信访机构改为告诉申诉审判庭,使这一工作得到了加强。

与此同时,各级检察院也陆续将信访机构改为控告申诉检察厅。同时,根据反腐败斗争和惩治贪污、贿赂犯罪的需要,各级检察院还相继设立了举报中心和反贪污贿赂局。

到1992年,司法工作机构已经基本健全。各级法院、检察院、公安(国家安全)机关和司法行政机关都注意选拔德才兼备的优秀中青年干部,加强司法队伍的建设,使其领导结构、人员素质有了很大提高,在革命化、年轻化、专业化、知识化方面取得了可喜进展。

1997年9月召开的党的十五大明确提出了“推进司法改革、从制度上保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权”的任务。此后,各级法院和检察院(简称“两院”)陆续出台了系统的改革方案。2002年召开的党的十六大又作出了推进司法体制改革的战略决策。关于司法体制和工作机制改革的初步意见于2004年底出台,对司法体制改革作出了全面部署。2007年召开的党的十七大,又进一步提出了深化司法体制改革的要求。这样,司法体制改革逐步成为以中央为主导、各部门密切配合、社会各界广泛参与的统一行动。

司法体制改革以来,人民法院坚持“公正司法、一心为民”的方针,以审判工作为中心,贯彻公正与效率并重的工作主旨,完善了民事、行政和刑事三大审判体系,逐步建立健全了包括公开审判、合议、人民陪审员、辩护、诉讼代理、回避、民事再审、死刑核准、司法调解、司法救助等制度在内的完整的审判制度。人民检察院认真履行法律监督职责,积极推进检察制度改革,完善了法律监督、执法办案、内部制约和自身接受监督的机制。审判和检察机关以改革为动力,以队伍建设为保证,切实增强了公正司法的能力,提高了司法水平,为维护社会公平正义、促进经济发展和社会关系和谐提供了司法保障。

“两高”还加强了司法解释工作,对法律适用过程中的大量具体问题作了明确解释,使法律的适用更加准确,更加具有可操作性。

(三)开展“严打”斗争和社会治安综合治理

在新的历史时期,司法机关依法同严重刑事、经济犯罪活动展开了不懈的斗争。1980年11月至1981年1月,根据全国人大常委会的决定,最高人民法院组成了特别法庭,依法公开审判了林彪、江青反革命集团的10名主犯;之后,上海、北京、四川、辽宁等地的法院分别对各地的上述集团的骨干分子,军事法庭对上述集团在军内的骨干分子,依法进行了

公开审判,宣告了林彪、江青反革命集团的彻底覆灭。

1982年3月,全国人大常委会作出了关于严惩严重破坏经济的犯罪的决定,1983年9月又作出了关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定。各级法院、检察院和公安机关全面开展了依法严厉打击这两类犯罪分子的斗争(简称“严打”)。开展“严打”前的1981年、1982年,全国刑事犯罪案件发生数都在80万起上下,“严打”后的1983年当年发案数就降到61万起,1984年降到51.4万起,1985年为54.2万起,取得了明显的成绩。1986年3月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部分别召开了全国性会议,部署了继续严厉打击严重刑事犯罪和经济犯罪活动的工作,掀起了“严打”的第二个高潮。从1983年8月至1986年底,全国各级法院共审结刑事案件140万件,判决人犯172万余名,沉重地打击了严重刑事犯罪分子。1989年8月,“两高”联合发布了关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在期限内自首坦白的通告(简称“通告”),在全国掀起了以反贪污贿赂为中心内容的第三个“严打”高潮;同年11月,国务院召开电话会议,部署在全国范围内开展扫除“六害”(卖淫嫖娼、制作贩卖传播淫秽物品、拐卖妇女儿童、私种吸食贩运毒品、聚众赌博、利用封建迷信骗财害人等社会丑恶现象和犯罪活动)的统一行动。1990年5月,根据国家的统一部署,开展了第三次“严打”。1996年和2001年,在全国范围内又开展了两次“严打”斗争。经过这几次“严打”,严重刑事犯罪和经济犯罪得到一定程度的遏制,为实现社会治安状况的根本好转打下了基础。

根据中国的治安形势,1991年,中共中央、国务院作出了关于加强社会治安综合治理的决定,随后,全国人大常委会也作出了相同的决定。从中央到地方,都成立了由各部门负责人组成的社会治安综合治理委员会。各地方各部门认真贯彻这两个决定,依靠广大人民群众,全面推进社会治安综合治理的各项工作,遏制了刑事案件高发的势头,社会治安秩序持续好转。2001年,中共中央、国务院再次发出了关于进一步加强社会治安综合治理的意见,再次明确了社会治安综合治理的指导思想、基本原则、主要任务和工作措施,进一步推动了这项工作。经过20年的努力,中国始终保持了社会大局稳定,成为世界上社会治安最好、人民群众安全感最高的国家之一。

(四)司法行政工作取得显著成绩

在新的历史时期,中国的司法行政工作也取得了显著成绩,其中产生重大影响的主要是3个方面:

一是律师和公证制度进一步完善。1979年,中国的律师制度得到恢复;1980年,公证制度得到恢复。30多年来,律师、公证队伍不断壮大,业务范围不断拓宽。1986~2010年,中国连续举行了多次全国统一司法考试,推动了律师、公证员的职业化建设。律师法于1996年通过,并于2001年、2007年进行了两次修改,公证法也于2005年制定公布。它们规范和促进了律师、公证活动的开展。截至2010年底,全国共有律师事务所约1.5万个,律师20万余人,近年,全国律师全年共代理各类诉讼案件约200万件,有效维护了当事人的合法权益;全国共有公证机构3000多家,公证员2万余人,全国公证机构年办证量平均在1000万件左右,其中涉外公证300多万件,发往100多个国家和地区使用。

二是人民调解工作得到加强并发挥了重要作用。新中国建立初期,就在城乡建立了中国独创的人民调解组织;党的十一届三中全会以后,国家重新颁布了人民调解委员会暂行组织条例;1982年,人民调解制度作为一项基本民主制度写入宪法;1989年6月,国务院颁布了正式的人民调解委员会组织条例,使人民调解组织得到广泛而迅速的发展。2007年,全国人大常委会颁布了劳动争议调解仲裁法,完善了对劳动争议的调解制度。2009年6月,全国人大常委会又通过了农村土地承包经营纠纷调解仲裁法,开辟了一个新的调节仲裁领域。2010年8月,总结了几十年的实践经验,全国人大常委会通过了人民调解法,将具有中国特色的调解制度法律化。截至2010年底,全国共建立人民调解委员会约83万个,人民调解员近500万人,近年每年调解各类纠纷近500万件,调解成功率达96.9%,为化解社会矛盾、促进社会和谐发挥了重要作用。

三是开展司法救助和法律援助活动,诉讼难、执行难问题得到有效缓解。近10多年来,法律服务经历了从国家机关向社会各界参与的方向转化,专业化、正规化、市场化的法律服务行业逐步形成。为了解决一些当事人无力通过市场取得法律服务的问题,法律救助活动受到重视。截至2009年底,全国省市县三级政府共有法律援助机构3274个,设立法律援助工作站58031个,当年办案近64万件,提供法律咨询服务484万多人次,有效维护了困难群众的合法权益。

(五)依法行政和建立法治政府

从1978年到1989年行政诉讼法出台前的11年间,行政法制得到了恢复和初步发展。1989~2007年期间,国家赔偿法、行政处罚法、行政监察法、行政复议法、行政法规制定程序条例、政府采购法、行政许可法、公务员法、信息公开条例等重要法律、法规陆续颁布实施,使基本行政法律(或称通用行政法律)和行政法体系日趋完备。

在此期间,一些被撤销的行政机构逐步得到恢复,逐步健全了与执法有密切关系的国家行政机关,并做了许多转变政府职能的工作。1986年12月,监察部被撤销27年后重新设立。其后,县级以上地方各级政府都设立了监察厅(局),国务院各部委和省级政府的一些有关部门也设立了监察司(局、处、室、科),或由监察部(厅、局)向它们派出监察特派员,并聘请各民主党派的一些成员担任特约监察员,加强了行政监察工作。

国家加快制定了一批行政管理方面的法律、法规、规章。目前,现行有效的法律、行政法规、部委规章中,绝大部分是改革开放以后颁布的。

1993年3月,全国人大强调了依法行政的原则;1997年9月,党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略;这以后,国务院先后发布了关于全面推进依法行政的决定、全面推进依法行政实施纲要,确立了建设法治政府的目标,提出了今后10年全面推进依法行政的指导思想、基本原则和要求、主要任务与措施,逐步建立起了一套比较完整的依法行政制度。2005年,国务院办公厅印发了关于推行行政执法责任制的若干意见,推行了执法责任制,对未能履行职责或玩忽职守、给国家和人民造成损失的单位和个人坚决依法追究责任。2008年,国务院又先后发布了关于加强县市依法行政的决定、新的国务院工作规则。

在总结多年建设法治政府实践经验的基础上,2010年11月,国务院发布了关于加强法治政府建设的意见,再次强调要提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力、要加强和改进制度建设、坚持依法科学决策、严格规范公正文明执法、全面推进政务公开、强化行政监督和问责、依法化解社会矛盾纠纷、加强组织领导和督促检查。根据自己的实际情况,全国各地区、各部门都在抓紧制定加强法治政府建设的具体工作规划,力争在推进依法行政方面取得新成就,实现新突破。

(六)大力推进法学教育、研究和普法活动

法学教育和法学理论研究是中国法治建设的重要

要组成部分。改革开放以来,中国的法学教育进入一个快速发展时期。截至2008年底,中国有法学类专业院校系610多个,在校法律专业本科生达40万人,有法学硕士学位授予权的高等院校和科研机构达333所,有法学博士学位授予权的高等院校和科研机构29个,有13个法学教育机构设有法学博士后科研流动站。在法官、检察官及其他执法人员培训方面,成立了国家法官学院、国家检察官学院、各级政法干部管理学院和法律职业培训中心,极大地提高了广大司法、执法人员的法律素质。经过近30年的恢复、重建、改革和发展,一个以法学学士、硕士、博士教育为主体,法学专业教育与法律职业教育相结合的法学教育体系已经形成,基本适应了推进社会主义法治建设的实际需要。

在法学理论研究方面,形成了一支由高等院校、科研机构和法律实际部门组成的庞大的科研队伍,对法学基础理论和法律应用的多个领域进行了深入研究,出版了上万部各类法学著作和图书,发表了大量的学术论文,进行了许多对策研究,为繁荣法学和推动法治建设发挥了重大作用。

在法学宣传、出版方面,成立了法律出版社、中国民主法制出版社等多个法律专业出版社,创办了《法制日报》《中国法学》《法学研究》等报纸杂志,有力地推动了法学和法律知识的传播和普及。与此同时,各种法学学术团体也纷纷成立。1979年9月,“文化大革命”后第一个全国性法学学术团体——中国法律史学会成立。1982年7月,中国法学会在北京成立,各省(自治区、直辖市)也相继成立了法学会,成为中国法学会团体会员。在此之后,为便于组织、推动法学各学科理论研究和学术交流活动的开展,还先后成立了多个全国性法律、法学社会团体。

30多年来,国家坚持不懈地在全体人民中广泛开展了普及法律常识教育(简称普法)活动,以提高公民的法治观念和法律素质,努力使全社会形成学法守法用法的良好风尚。

1985年6月,中共中央宣传部和司法部联合召开了第一次全国法制宣传教育工作会议,公布了关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划。同年11月,全国人大常委会通过了关于在公民中基本普及法律常识的决议,明确了从1986年开始的第一次普法的对象是工人、农(牧、渔)民、知识分子、干部、学生、其他劳动者和城镇居民中一切有接受教育能力的公民,重点对象首先是各级干部,尤其是各级领导干部,其次是青少年。据统计,全国7.5亿普法对

象(占全国人口的75%)中,有7亿人参加了普法学习,占普法对象的93%,其中县团级以上干部48万人,一般干部950万人。全国多数大、中、小学开设了法制教育课,大约有1.5亿大、中、小学生不同程度地接受了法制教育。大多数党校、干校都开设了法制教育课或法律讲座。如此规模宏大的法律普及运动,在世界各国都是绝无仅有的。

1991年3月,全国人大常委会通过了第二个五年普法决议,即关于深入开展法制宣传教育的决议,决定从1991年开始第二次普法,重点对象是各级领导干部、执法干部、宣传教育工作者和青少年,要求在大、中、小学以及其他各级各类学校设置法制教育必修课程,编好大、中、小学不同水平和要求的课本,充实法制教育的内容并列入教学计划,切实加强对在校学生的法制教育。各级党委、人大常委会、人民政府及其各部门都加强了对普法工作的领导,广大领导干部带头学习,并把依法管理各项事业列入议事日程,还认真组织本地区、本系统、本部门、本单位的普法工作,通过广播、电视、报刊、文艺等各种宣传手段搞好法制宣传教育。这期间,有96个行业制定了普法规划,组织学习法律、法规200多部。

在此之后,1996~2000年,国家又开展了全国性的“三五”普法教育活动;2001~2005年,进行了“四五”普法教育活动;2006~2010年,进行了“五五”普法教育活动。

通过普法教育,广大干部、群众提高了法律意识和守法的自觉性,对依法治国、建设社会主义法治国家有了比较全面、正确的认识,以知法、懂法、守法为荣的风气开始形成。

党的十六大召开以来,中共中央政治局先后组织了20多次有关法律知识的集体学习,对推动全社会特别是国家公务人员学习法律知识、树立法治观念,起到良好示范作用。全国人大常委会、国务院常务会议、全国政协常委会组成人员也都举行了一系列法治学习,各级党组织和国家机关集体学习法律知识已形成制度。

国家组织开展各种形式的法治宣传教育活动。每年的12月4日即现行宪法颁布日被确定为中国的法制宣传日、3月15日为国际消费者权益保护日、6月26日为国际禁毒日等等,还有重要法律颁布实施纪念日都把法治作为宣传教育的重要内容。各级各类学校把法治教育纳入必修课程,新闻媒体都加强了法治宣传。截至2010年,已有300多家省级、市级电视台开设了法治栏目,互联网上还出现了法治宣

传教育网站。

中国始终强调普及法律知识与依法治理相结合,“三五”(1996~2000年)普法期间,30个省(自治区、直辖市)结合普法活动开展了依法治理工作。1997~2010年,95%以上的市(地)和县(市、区)开展了依法治理工作。许多地方还实行了依法治理本地地方、本单位的负责人目标责任制,截至2010年,已有近50%的行政村开展了依法治理工作。这些措施使法治建设融入各地方、各部门、各单位的日常工作和公民的生产生活之中。

七、法制和法治建设的新起点

2011年3月召开的十一届全国人大四次会议向全世界宣布,形成中国特色社会主义法律体系的目标如期完成。在中国,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定。它以宪法为统率,以宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼程序和非诉讼程序法等法律部门的法律为骨干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成。至此,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的各方面都基本实现了有法可依,标志着中国的法制建设和法治的发展站在了一个新的起点上。

2011年是中国国民经济和社会发展第十二个五年规划的开局之年。在新的5年里,中国将以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,加快社会主义新农村建设,提高产业核心竞争力,推动服务业大发展,促进区域协调发展和城镇化健康发展,建设资源节约型和环境友好型社会,建立健全基本公共服务体系,推动文化大发展大繁荣,深化改革开放,保障和改善民生,促进经济长期平稳较快发展。

在新的时期,在民主法制建设方面,中国将继续坚持共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,发展社会主义民主政治,建设社会主义法治国家;继续坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度,健全各项民主制度,丰富各种民主形式,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权,加强社会管理和人权保障,促进人权事业全面发展,创新社会管理体制,使社会更加和谐稳定。

全国人大及其常委会将深入推进科学立法、民

主立法,把更多的精力放到法律的修改完善和配套法规的制定上来,还要制定一些新的法律,以推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展完善;要采取积极有效措施,综合运用多种监督形式,加强对“一府两院”的法律监督和工作监督,切实保障宪法和法律的实施。地方各级人大及其常委会也将更有效地依法行使职权,保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内得到遵守和执行,监督各国家机关真正为人民谋利益。

国务院和地方各级政府将进一步提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力,更加深入地落实依法治国基本方略,全面推进依法行政和科学民主决策,推进严格、规范、公正、文明执法和政务公开,强化行政监督和问责,完善行政调解制度、行政复议制度、信访制度,注重依法化解社会矛盾纠纷,努力加快法治政府建设,切实把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。

各级审判机关和检察机关将继续深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,依法独立行使审判权和检察权,加强法律援助,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,维护社会公平正义及和谐稳定。

2011~2015年将继续进行“六五”普法教育活动,更加深入广泛地开展法制宣传教育,树立社会主义法治理念,弘扬社会主义法治精神,逐步形成人人学法守法的良好社会氛围。

八、新中国法制和法治建设的基本经验

经过60多年的实践,在法制建设和推进从法制到法治的转变进程中,中国积累了丰富的经验,也有许多发人深省的教训。

1. 必须始终不渝地坚持依法治国的基本方略

实行依法治国、建设法治国家,是人类文明发展的必然趋势,也是社会主义市场经济和民主政治的基本要求。在依法治国基本方略指引下,中国沿着法治建设的道路大踏步前进,取得了举世瞩目的成就,不仅巩固了国家的安定团结,而且保障了国民经济和现代化建设的各项事业以前所未有的速度向前发展。因此,中国必须始终不渝地坚持这一基本方略,始终重视和加强法制与法治建设。

2. 法制与法治建设必须为改革、发展、稳定服务,在深化改革中加强法制与法治建设

改革开放30多年来,中国共产党领导全国人民正确把握改革开放和经济建设等各项事业的发展同法制与法治建设的关系,坚持法制与法治建设为改革发展稳定服务的指导思想,紧紧围绕改革开放和经济建设这个中心加强法制与法治建设,建立与社会主义市场经济相适应的、富有活力的法治机制,才能巩固改革开放的成果。实践证明,改革是推动法制与法治建设的强大动力,法制与法治是改革开放的有力保障。只有适应改革发展稳定的要求做好立法、司法和行政执法工作,正确处理改革开放同法制与法治建设的关系,实现它们的同步发展,才能推进各项事业的健康、稳步、可持续发展。

3.必须正确认识和处理中国共产党的政策与法律、权力与法律的关系,保证法律始终具有最高的权威

中国共产党是中国的执政党。共产党的领导、人民当家作主和依法治国是一个联系密切、内在统一的整体。坚持三者的有机统一,是加强中国特色社会主义法治建设必须遵循的方针。共产党的政策无论对法制和法治建设,还是对国家各项建设事业都具有指导作用,必须坚决贯彻,但要把经过实践检验并证明其正确性的行之有效的政策定型化、法制化、规范化,用法律形式固定下来;要从过去主要依靠共产党的政策办事,逐步过渡到既依靠法律也依靠政策、首先依靠法律办事的轨道上来。尤其是在法制日渐健全的新的历史时期,更应该坚持依法办事。中国的法律是共产党领导人民制定的,同共产党的政策是完全一致的,执行法律同执行共产党的政策并不矛盾。“法律至上”就是人民意志至上,就是国家利益至上。

在权力与法律的关系上,是权力小于法律,法律大于权力。任何组织和一切领导干部都必须依法办事,不得超越法律滥用职权,不得利用权力干涉或阻挠执法机关、司法机关依法行使职权。因此,必须树立“宪法和法律的权威至高无上”的观念,维护法律的尊严和权威。

4.必须坚持以人为本,切实做到尊重和保障人权

党的十七大报告指出:要“尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”。2004年3月,十届全国人大二次会议通过的宪法修正案,把尊重和保障人权载入宪法。坚持以人为本,尊重和保障人权,为中国的法制建设和法治发展指明了方向,是人权建设的行动纲领和指南。

5.必须不断加强执法队伍建设和建立富有成效的监督机制

法制和法治建设是一个复杂的社会系统工程,要认真研究建设过程中出现的各种新问题,及时抓住和解决薄弱环节,为了切实保证法制和法治建设各方面工作的协调发展,一是要积极推进司法制度改革,完善司法体制和工作机制,加强司法队伍建设,确保其工作人员廉洁自律、公正执法,维护社会公平正义;二是要使政府工作人员牢固树立公仆意识和规范执法意识;要通过建章立制,规范行政权力的运作程序,实现权力运作的公开化和透明化,建立起反腐倡廉、依法行政的政府工作机制;三是要建立中国特色的富有成效的监督机制,健全和完善司法监督、行政监督、群众监督、舆论监督制度,并把各种有效的监督制度从法律上固定下来,实现监督的法制化,确保法律得到严格执行。

6.必须注重普法和法律文化建设,提高各级领导干部和全体社会成员的法律素质

近20年来,中国开展的普法教育,使亿万人民的法律意识有了前所未有的提高,民主、法治思想深入人心。事实表明,只有建立与社会主义市场经济和民主政治建设的需要相适应的法律文化,不断提高各级领导干部和全体社会成员的法律素质,在全体公民中形成符合社会主义法治根本要求的价值观念、法律思维方式和法律行为模式,法律才能在实际生活中行之有效,取得预期的结果,才能使法制和法治建设真正见成效。

7.必须从中国国情和实际出发,坚持国家法制的统一

加强法制和法治建设需要研究借鉴外国的经验,从中吸收有益有用的东西,但绝不能照抄照搬,不能套用西方某些国家的法律体系和法治制度。中国是统一的多民族的单一制国家,从自己的国情和实际出发是搞好中国法制和法治建设的客观基础和要求。中国地域辽阔,各地经济、文化、社会发展很不平衡,只有坚持法制的统一,才能维护国家统一、民族团结、社会稳定。只有从国情和实际出发,坚持国家法制的统一,才能保证中国的法制和法治建设有利于完善社会主义制度,有利于解放和发展社会生产力,有利于实现建设小康社会与和谐社会、振兴中华的伟大目标。

(作者分别系全国政协委员、全国政协港澳台侨委员会委员,中国社会科学院法学所研究员、博士生导师、中国法律史学会会长)