

我国法制建设和法治发展六十年的基本进程和基本经验(上)

——为我国社会主义法律体系如期形成而作

□ 陈寒枫 杨一凡

中华人民共和国从成立到现在,经历了60多年艰难曲折却又辉煌的发展历程。60多年来,中国的法制建设和法治发展走过了一条从建立、加强到削弱、取消再到恢复发展、空前繁荣的马鞍形的前进道路,其发展历程大体可以划分为5个时期。

第一个时期:从1949年新中国成立到1956年底,约7年。其中,从1949年10月到1953年初,约3年,是中国国民经济恢复时期,也是中国社会主义法制的初创时期;从1953年初到1956年底,约4年,是中国社会主义改造时期,也是社会主义法制稳步发展的时期。

第二个时期:从1957年初到1966年5月,约10年,是中国开始全面建设社会主义的时期,也是法制建设受到某种干扰而曲折发展的时期。

第三个时期:从1966年5月到1976年10月,约10年,是“文化大革命”造成全国性动乱的时期,也是法制建设遭到严重破坏的时期。

第四个时期:从1976年10月“文化大革命”结束到2010年底,约34年。其中,对中国的法制建设来说最重要的事件是,1978年12月,中共十一届三中全会召开,中国进入了改革开放、开创社会主义现代化建设新局面的时期,也进入了新中国历史上法制建设最好的时期。1997年,中共十五大提出了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,并确定到2010年形成中国特色社会主义法律体系,中国开始了由法制向法治的转变,大大加快了法制和法治建设的步伐。

第五个时期:以2010年如期形成中国特色社会

主义法律体系为起点,中国的法制建设和法治的发展进入了一个新的历史时期。

一、新中国法制的萌芽

新中国的社会主义法制是适应中国社会主义革命和建设的实际需要逐步发展起来的,也是在废除旧法制、吸收了民主革命时期人民民主政权法制建设的成果和经验的基础上建立起来的。这些经验和成果是新中国社会主义法制的萌芽。

1927年,中国共产党领导的人民武装开始建立革命根据地,召开工农兵代表或苏维埃代表大会,作为工农民主政权的组织形式,同时也开始了法制建设。1931年11月和1934年1月,在中央苏区的红色首都瑞金先后召开了第一次全国工农兵代表大会和第二次全国苏维埃代表大会(两次会议共同排序),成立了中华苏维埃共和国,选举了全国苏维埃临时中央执行委员会和人民委员会,组建了法院——裁判部,制定了中华苏维埃共和国宪法大纲和一些适用于所有根据地的法律、法令、单行法规、条例。例如土地法、劳动法、婚姻法、诉讼条例、暂行选举法、惩治反革命条例、中央苏维埃组织法等。对于维护革命根据地的社会安定、促进民主革命事业的发展,它们发挥了积极作用,也为中国共产党积累了创建新型法制的初步经验。

抗日战争时期(1937~1945年),在各抗日民主根据地都程度不同地加强了法制建设。首先,各根据地都组织了普遍的直接选举,由根据地军民选举

产生各级参议会,作为人民的代表机关即权力机关,然后由它们选出同级人民政府。各级政府对选出它的同级参议会负责并报告工作。各根据地的各级参议会和政府制定了大量法律、法令、法规。例如,陕甘宁边区制定的陕甘宁边区施政纲领、各级参议会组织条例、参议会选举条例、保障人权财权条例、劳动保护条例等,保障了陕甘宁边区政治、经济、文化的发展和社会的稳定。

解放战争时期(1946~1949年9月),随着民主革命的深入发展和革命政权的日益扩大,各解放区的法制建设也不断向前发展。

各解放区的选举制度日臻完善,在许多地方的村(乡)、区、县,由选民直接选举产生各级人民代表大会,作为解放区各级人民政权的权力机关;由它们选出同级执行机关——各级人民政府。一部分地方特别是新解放区,是用协商的办法产生代表,召开各界人民代表会议,由它们选出同级执行机关——各级人民政府。各级政府都对选出它的同级人民代表大会或各界人民代表会议负责并报告工作,接受其监督。

各地的各级人民代表大会或各界人民代表会议、人民政府(有的地方是军事管制委员会)制定了大量的法律、法令、法规,使解放区的法制建设得到全面发展,并依靠法制加强了对各解放区的管理,为夺取人民解放战争的最后胜利和建立新中国,创造了良好的条件。

新中国成立前夕,最重要的全国性立法是1947年全国土地工作会议上通过的中国土地法大纲。它提出了废除封建性和半封建性的土地制度、实行耕者有其田的土地制度、没收官僚资本、保护民族工商业、保护人民民主权利等项纲领。各解放区人民政府据此制定了一大批配套的法规、法令。

在建设新法制的同时,新生的人民政权对旧法制采取了清理、废除的措施。1949年2月,中共中央宣布废除旧中国包括宪法、刑法、民法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法在内的六法全书,明确规定在人民的新法律还没有系统发布之前,以共产党的政策以及人民政府与人民解放军所发布的各项纲领、法律、条例、决议为依据。司法机关的办事原则是:有纲领、法律、命令、条例、决议规定者,服从其规定;无前述规定者,服从新民主主义的政策。这些规定为新中国的法制确定了十分重要的原则。4月,华北人民政府也发布了废除旧的六法全书及一切反动法律的训令,规定各级人民政权的司法审判,不得再援引

旧的六法全书及一切反动法律的条文。

9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议召开,制定了起临时宪法作用的中国人民政治协商会议共同纲领(简称共同纲领)和中国人民政治协商会议组织法、中央人民政府组织法,选举产生了中国人民政治协商会议全国委员会(简称全国政协),在普选的全国人民代表大会(简称全国人大或全国人代会)召开以前执行其职权;还选举产生了中央人民政府委员会。

共同纲领规定了中华人民共和国的性质、社会制度、人民的权利和义务,还规定了国家政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、外交政策的根本原则和立法原则。中央人民政府组织法规定了中央人民政府委员会、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院等国家机构的组织与职权。中国人民政治协商会议组织法则规定了全国政协全体会议和政协全国委员会的组织与职权。这3部法律的制定和颁布,标志着新中国法制建设的开始。

二、社会主义法制的初创

1949年10月到1953年初,是中国国民经济恢复时期,也是中国完成民主革命遗留任务并准备向社会主义过渡的3年。

这一时期,中国肃清了残余的敌对武装力量和土匪,实现了西藏的和平解放,建立了各地的各级人民政府,没收了官僚资本的企业并把它们改造成为社会主义国营企业,统一了全国财政经济工作,稳定了物价,完成了新解放区土地制度的改革,镇压了反革命,开展了“三反”(反贪污、反浪费、反官僚主义)、“五反”(反对行贿、反对偷税漏税、反对盗骗国家财产、反对偷工减料、反对盗窃经济情报)等一系列运动,对旧中国的教育科学文化事业也进行了社会主义改造,还进行了抗美援朝战争,使在旧中国遭到严重破坏的国民经济得到迅速恢复。到1952年底,全国工农业生产已达到历史最高水平。

这个时期,各方面都学苏联,法制建设也一样,但它主要还是根据共同纲领所规定的原则进行的。当时,中央人民政府委员会的职权十分广泛,制定了大量的法律、法规、政令,在法制建设中发挥了主导作用。同时,地方各级政府也制定了许多暂行法令、条例、单行法规,为全国的法制建设作出了贡献。这一时期的法制建设主要集中在六个方面:

(一)依法建立健全各级国家机构

新中国成立后,搞好各级政权建设是国家面临的首要任务。1949~1950年12月,国家颁布了省、市、县各自的各界人民代表会议组织通则,大城市区、县属区、乡(行政村)各自的各界人民代表会议组织通则,对各级各部门人民代表会议的代表资格、产生方式、任期、职权等作了规定。在统一领导下,全国各地都先后召开了各界人民代表会议。截至1952年底,全国30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县和28万多个乡召开了各界人民代表会议,从中央到地方的各级国家权力机关普遍建立起来。

同时,新中国还依法加强了各级其他国家机构的建设。中央人民政府委员会和政务院先后通过了一系列法律、法规,规定了各级行政机关、审判机关、检察机关的产生方式、组织机构和职权,保障了这些国家机构建设的顺利进行。

(二)土地改革和巩固新生政权斗争中的立法活动

新中国建立之前,已在大约1.5亿人口的老解放区完成了土地改革。新中国建立之后,为了在全国范围内及时废除封建土地制度,保证新解放区的土地改革顺利进行,1950年6月,中央人民政府委员会颁布了土地改革法,规定没收地主阶级的土地、耕畜、农具等生产资料以及多余的粮食、房屋,分配给无地少地的贫雇农,依靠贫农、雇农,团结中农,中立富农,有步骤有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产。此外,从中央到地方,各级政府还制定了许多土地改革的法规、法令、条例、通则、决议、指示,至1954年,仅中央和大行政区一级就制定了44件。在这些法律法规的指导下,从1950年冬天起,各地派出大批工作队(每年在30万人以上)分批领导农村土改。到1952年底,约有3亿多农民分得了7亿亩土地和其他生产资料,中国大陆基本上完成了土地改革。

镇压反革命、巩固新生的人民政权是新中国建立后的又一项重要任务。当时,中国大陆残留着大量反革命残余势力。他们进行各种破坏活动,严重损害了人民的生命和财产安全,扰乱了社会秩序。1950年,全国掀起了镇压反革命的高潮。1951年2月,中央人民政府委员会批准公布了惩治反革命条例,规定了镇压与宽大相结合的政策和处理反革命分子的原则与方法。在实施这一条例的过程中,各级政府也发布了许多法规,例如反动党、团、特务分子及其他反革命分子登记条例和管制反革命分子暂

行条例、惩治土匪暂行条例、取缔反动会道门办法等。这些法律法规推动了镇压反革命运动的广泛深入开展,保证了镇反运动有序进行。到1952年底,全国共杀、关、管反革命分子300余万人,镇压反革命运动基本结束。在镇反运动中,各级法院发挥人民司法威力,从1950年到1953年,共判处反革命案件104万件。镇反运动有力地巩固了中国的新生政权和稳定了社会秩序,全国呈现出前所未有的安定局面。

1951年底至1952年10月开展的“三反”、“五反”运动,是新中国成立初期开展的又一次大规模的政治运动。1951年12月,全国性“三反”运动的序幕拉开。不久,有关全国性机构发出了一系列关于增产节约运动与反贪污、反浪费、反官僚主义的指示。这些法律、法规、指示引导“三反”运动进入高潮。1952年1月,在城市中又展开了大规模的“五反”斗争,使“五反”运动与“三反”运动结合了起来。4月,根据“三反”、“五反”运动的经验,中央人民政府委员会公布了惩治贪污条例,分别规定了对贪污罪、行贿罪、受贿罪、盗窃罪、诈骗罪、诈骗罪的惩处。中央和省级以上政府为贯彻执行“三反”运动的方针、政策和法律,也制定了一批法规。上述法律法规保证了“三反”和“五反”运动经过半年多时间便胜利结束。

(三)恢复国民经济过程中的法制建设

社会主义法制的初创时期正是中国国民经济恢复时期。这个时期的法制建设也围绕着这一中心展开。新中国建立头3年,围绕没收官僚资本、稳定物价、统一国家财政经济、合理调整工商业及发展生产等,国家和各地发布了许多指示、决议、决定、暂行规定、办法。它们占这一时期立法总数的60%以上。其内容涉及工业、农业、商业等各个方面。由于有了法制保障,中国很快就结束了旧中国延续10余年的恶性通货膨胀和物价暴涨的混乱状态,扭转了财政收支不平衡的困难局面,建立了新的经济秩序,国民经济也很快得到恢复和发展。

(四)建立新型的婚姻制度

1950年4月,中央人民政府委员会通过了婚姻法,废除了包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建婚姻制度,实行男女婚姻自主、一夫一妻、男女权利平等,保护妇女和子女合法利益的新的婚姻制度。这是新中国成立后最早颁布的国家大法之一。

为了保证婚姻法的贯彻执行,通过各种方式,全国70%的地区进行了婚姻法的宣传教育,还对婚姻法执行情况进行了全国性的检查。1953年3月,组

组织了宣传贯彻婚姻法的运动月活动。由此,新婚婚姻法家喻户晓,并得到了较好的实施,据中国11个大城市1954年上半年的统计,符合婚姻法规定准予登记结婚的,占申请总数的97.6%。

(五)正式建立民族区域自治制度

民主革命时期,中国共产党就提出了在少数民族聚居地区建立自治制度的设想,并建立了大小不等的几个自治区。1952年8月,中央人民政府委员会颁布了民族区域自治实施纲要,规定了自治区的设立、区域界限、行政地位、自治机关、自治权利、自治区内的民族关系、上级政府的领导原则等,第一次较为完整地规定了新中国的民族区域自治制度。该法律也是新中国建立初期颁布的国家大法之一。与之配套,政务院还制定颁布了一系列通则、规定和决定。这些法律法规使中国少数民族的各项权利得到了有力的法律保障,并为彻底消除旧社会遗留下来的民族歧视、民族压迫提供了法律依据。到1952年底,全国各少数民族地区普遍建立了各级民族民主联合政府,仅西南地区(云南、贵州、四川)就建立了相当于专区级、县级、区级、乡级的各级民族民主联合政府163个。中国各族人民开始形成民族间平等、友爱、团结、互助的社会主义新型民族关系。

(六)开展社会主义法学教育、宣传及研究

新中国建立不久,华北高等教育委员会召开了高教会议,颁布了各大学、专科学校、文法学院各系课程暂行规定,决定废除旧的六法全书等课程,法律学系的课程必须有:马列主义法律理论、新民主主义的各项政策法令、新民法原理、新刑法原理、宪法原理、国际公法、国际私法、商事法原理、犯罪学、刑事政策、苏联法律研究等。会后,全国有关高等院校都执行了这一规定,并开始对法律院校、系科进行调整。

1949年11月,北京政法学院在北京正式开学。这是新中国成立后创办的第一所培养司法专门人才的大学。1950年1月,中国新法学研究院成立,主要任务是改造旧司法人员,培养新的司法工作者,提高司法工作者的水平。同月,创办了新中国第一份法律半月刊——中央政法公报。5月,中国新法学研究院院刊创刊。8月,最高人民法院主办的法院工作通讯创刊。北京大学医学院开设了法医专科,南京大学医学院开设了司法检验专修科。10月,中国人民大学正式开学,原北京政法学院第二部并入该校成立法律系。1951年8月,中央政法干部学校宣布建校。1953年4月,新政治学研究会和新法学研究会合并,成立中国政治法律学会,新中国有了全国

性的、有权威的指导法律研究的社会团体。7月,西北政法干部学校成立,武汉大学政法系改为法律系。9月,西南政法学院成立。至年底,新建了中原大学政法学院、中南政法学院,将中山大学、湖南大学、广西大学政治系合并为法律系。

经过两年的全国高等学校院系调整,中国高等政法院校和法律系基本形成体系,法律研究有了全国性的指导机构,法律刊物在法律研究和宣传方面开始发挥越来越大的作用。

除上述六个方面外,新中国建立头3年,社会主义法制创建工作还包括:重建了各级司法机构,开展了对旧司法人员的思想改造,加强了新型司法队伍的建设;围绕改革旧教育制度、建设新教育制度制定了一系列规定,保证了课程改革、学制改革和高等学校院系调整、工农文化教育等工作的顺利进行;颁布了工会法和一系列劳动法规,提高了工人阶级的地位和保障了广大劳动者的权益;通过统一颁布条令、条例,推动了军队正规化、现代化建设的起步;各级司法机关认真行使职能,例如,3年里,全国法院共审理了359万余件刑事案件、326万余件婚姻案件和其他大量的民事、经济案件。

经过3年的立法、司法、行政执法实践,新中国在许多方面形成了有自己特色的法制框架,标志着社会主义新型法制在中国已经初步创立。

三、社会主义法制的稳步发展

1953年6月,中共中央提出了过渡时期的总路线:要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。它被简称为“一化三改”的总路线。从此,中国进入了从新民主主义向社会主义过渡的时期,即社会主义改造时期。这个时期也是中国社会主义法制稳步发展的时期。

(一)确立人民代表大会制度

1953年,随着国民经济的恢复和发展,随着全国人民当家作主的意识和民主意识大大增强,有必要也有可能进行全国范围的普选。于是,中央人民政府委员会于1953年2月通过了全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法(简称选举法),建立了新的选举制度,成立了中央选举委员会,在全国组织了第一次普选,并在此基础上,各地陆续召开了各级人民代表大会(简称人代会),还选出1226名全国人大代表,为第一次召开全国人民代表大会(简称

全国人代会)做好了准备。

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议(简称一届一次全国人代会或一届全国人大一次会议)在北京召开,通过了新中国的第一部宪法和一系列国家机构组织法,结束了全国政协代行全国人民代表大会(简称全国人大)职权的局面,结束了中央人民政府委员会行使国家立法权、行政权、司法权等最高国家权力的局面,确立了中国的根本政治制度——人民代表大会制度(简称人大制度)。

从中央国家机构来讲,全国人民代表大会及其常务委员会(简称全国人大及其常委会)统一行使国家最高权力,各国家机构分别独立行使职权,并接受全国人大及其常委会的监督,从根本上改变了原来政务院对中央人民政府委员会负责并报告工作,在该委员会休会期间对中央人民政府主席负责并报告工作的国家体制。

在地方,也建立各级人民代表大会(简称地方人大),作为地方国家权力机关,地方同级人民政府(即地方行政机关,当时的名称为人民委员会,简称政府)、人民法院(即地方审判机关,简称法院)、人民检察院(即地方检察机关,简称检察院)由它产生,对它负责并向它报告工作,接受它的监督。

根据宪法和各国家机构组织法的规定,中国进一步明确各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关之间的关系和各自的职权。

(二)新中国第一部宪法的制定和颁布

1953年1月,中央人民政府委员会成立了以毛泽东为主席的宪法起草委员会。1954年3月,中共中央提出了宪法草案初稿,由宪法起草委员会在北京和全国各大城市组织各民主党派、各人民团体和社会各方面的代表人士进行了两个月的认真讨论。6月,中央人民政府委员会公布了修改的草案,交给全国人民讨论。全国各地提出了很多修改和补充意见,经再度修改,由中央人民政府委员会提交一届全国人大一次会议审议。9月20日,本次会议通过了这部宪法。

宪法规定了中国在过渡时期的总路线、总任务和中国的国体、政体,中央和地方国家机构的设置、任期、职权及其组成人员的选举、任免事项,还规定了中国的经济制度、民族区域自治制度、司法制度、公民的基本权利和义务等。它的制定、颁布和实施标志着中国的法制建设进入了一个新阶段。

(三)国家立法制度的确立

1954年宪法规定,全国人大是最高国家权力机

关,是行使国家立法权的唯一机关。这种立法体制实行不到一年,为了加强国家立法工作,加快法制建设的步伐,1955年7月召开的全国人代会通过决议,授权全国人大常委会依据宪法的精神和实际需要,适时地制定部分性质的法律即单行法规。1959年,全国人代会再次授权全国人大常委会在其闭会期间可以修改现行法律中不适用的条文。在这之前的1954年6月,国家撤销了有权拟定暂行法令、条例的大行政区建制,并根据地方组织法的规定,改变了省、市、县人民政府组织通则规定的省、市、县政府有权拟定有关的暂行法令、条例和单行法规的制度,只保留民族自治地方可以制定自治条例和单行条例的权力,使中国形成了一种高度集中统一的立法体制。

全国人大常委会还通过决议规定:法律、法令条文本身需要解释的,由全国人大常委会进行,从而第一次明确了立法解释权;审判过程中法律、法令的具体应用问题,由最高人民法院审判委员会进行解释,也第一次明确了司法解释权;对于学术性或知识性问题,由中国科学院或者由人民日报社会商有关部门进行解释,在法律上没有约束力。

中国的这种立法体制一直延续了20多年,到1979年才有所改变。

(四)国家行政机关法制机构的建立

1954年宪法、国务院组织法规定,国务院有权根据宪法、法律和法令发布决议和命令。实际上,国务院当时已制定和颁布了大量行政法规。为了加强对其决议、命令和法规的合宪性、合法性审查工作,1954年11月,经全国人大常委会批准,国务院设立了法制局,聘请国家机关、学术界、社会团体的有关人员参加其工作。同时,国务院各部委也设立了法律室,在本部委负责人直接领导下协助本部委起草法规草案;研究有关的法律问题;整理、编纂本部委的法规、规章和规范性文件等。国务院还要求各省、市人民委员会和规模较大的重要国营企业也根据实际情况和需要,建立或试建法律室。这是当时加强法制建设的一项十分重要的措施。

(五)完善国家审判机关和检察机关

1954年宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法改变了由中央人民政府委员会组织最高人民法院、最高人民检察院(简称“两高”),任免其院长、副院长、审判员、检察长、副检察长、审判和检察委员会委员以组成国家最高审判机关和最高检察机关的做法,确立了新的审判与检察体制和制度。从此,各级法院、检察院也不再是同级政府的组成部分,不再受

同级人民政府委员会的领导和监督。

新中国建立初期,法院基本上是实行三级两审制,1954年改为四级两审制,除最高人民法院外,将地方各级法院分为基层法院(县、自治县、不设区的市、市辖区人民法院)、中级法院(直辖市、自治州、设区的市、地区人民法院)、高级法院(省、自治区、直辖市人民法院),同时,设立军事法院、铁路运输法院、水上运输法院等专门法院(1957年9月,撤销了铁路和水上运输法院),在中国建立了比较完备的法院体系。

人民法院组织法还规定了中国的审判制度和若干基本原则:法院独立进行审判,只服从法律的原则;一切公民在适用法律上一律平等的原则;公开审判原则和辩护制度、合议制度、人民陪审员制度、两审终审制度、死刑核准制度、回避制度等,使法院能更好地通过审判活动惩办犯罪分子,解决民事纠纷,维护公共秩序,保护公共财产,保卫公民的权利和合法权益,保卫人民民主制度。

1954年,人民检察署改名为人民检察院,除最高人民检察院外,将地方各级检察院分为省、自治区、直辖市检察院,自治州、设区的市检察分院,县、自治县、不设区的市、市辖区检察院。同时,设立军事检察院、铁路运输检察院、水上运输检察院等专门检察院,在中国建立了比较完备的检察机关体系。

人民检察院组织法规定的最高人民检察院的任务是行使一般检察权,即对国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律行使检察权。地方各级检察院除了行使一般检察权,即对地方国家机关的决议、命令和措施是否合法,国家机关工作人员和公民是否遵守法律,实行监督外,还对刑事案件进行侦查,提起公诉,支持公诉;对侦查机关的侦查活动、法院的审判活动、刑事案件判决的执行、劳动改造机关的活动等是否合法,实行监督;对有关国家和人民利益的重要民事案件提起诉讼或参加诉讼。另外,该法还规定了检察院行使检察权的若干原则:对任何公民在适用法律上一律平等;地方各级检察院独立行使职权,不受地方其他国家机关的干涉。

这个时期的审判体制和制度基本上符合中国国情,许多方面现在仍然适用。这个时期的检察体制和制度随着实践的发展有一些变化,特别是检察权的内容有了较大地变动。

(六)“一化三改”的有关立法

这个时期,对个体农业的社会主义改造,采取了从临时互助组和常年互助组发展到初级农业生产合

作社,再发展到高级农业生产合作社的过程。1949~1952年秋,是组织互助组的阶段,全国共成立互助组830多万个,占全国农户总数的39.9%。从1953年初到1955年上半年,是兴办初级农业生产合作社的阶段,全国的初级农业生产合作社发展到60多万个。1955年10月,中共中央召开了扩大的七届六中全会,通过了关于农业合作化问题的决议。从这时起到1956年底,合作化运动进入了建立高级农业生产合作社的阶段。到1956年初,全国加入农业生产合作社的农户已达到农户总数的85%,其中高级农业生产合作社的社员约占社员总数的60%。根据农业合作化发展形势的需要,1956年6月,全国人大通过了高级农业生产合作社示范章程。这以后,农业合作化运动迅速发展,到1957年,全国农村基本实现了合作化。

1953~1954年,根据政务院的命令,中国还先后对影响国计民生的粮、棉、油实行统购统销,取缔了市场投机,保证了国家建设和人民生活的需要。

对私营工商业和手工业的社会主义改造,采取了加工、订货、统购、包销、委托经销代销、公私合营、全行业公私合营等一系列从低级到高级的国家资本主义的过渡形式。对个体手工业的改造,也采取了类似的方法。1954年9月,政务院发布了公私合营工业企业暂行条例;1955年11月至1956年12月,中共中央、国务院发布了一系列对私营工商业、手工业、私营运输业社会主义改造若干问题的决定。这些条例、决定的颁布实施,促进和保障了私营工商业和手工业的社会主义改造。到1956年底,全国私营工业企业的99%、私营商业从业人员的85%实现了全行业的公私合营,标志着私营工商业的社会主义改造基本完成。

1953~1957年,中国实施了发展国民经济的第一个五年计划。1955年,全国人大通过了关于发展国民经济的第一个五年计划的决议。当时,计划就是法律。各部门、各地方积极贯彻这一决议,至1956年底,第一个五年计划所规定的主要指标全部提前完成。4年间,全国工业总产值平均每年递增19.6%,农业总产值平均每年递增4.8%,其他各条战线都有了很大发展,全国市场繁荣,物价稳定,人民生活显著提高。

这个时期,中国创造性地开辟了一条适合中国特点的社会主义改造的道路,而法制建设对保证社会主义改造的胜利完成和经济建设取得巨大成绩,发挥了重要的作用。

四、法制建设的曲折前行

社会主义改造基本完成以后,中国开始转入全面的社会主义建设。1956年9月召开的中国共产党第八次全国代表大会(简称中共八大)指出:必须进一步扩大社会主义民主,大力反对官僚主义,加强各级人大和它对各级国家机关的监督,加强人民群众对国家机关及其工作人员的批评和监督,着手系统地制定比较完备的法律,健全国家的法制。中共八大的这一指导思想使中国人民看到了法制建设蓬勃发展的前景。

但是,1957年,反右斗争开始,中国共产党和国家在指导方针上产生失误,“左”倾思想和法律虚无主义日渐抬头,使得法制建设蓬勃发展的前景并未实现,相反,却进入了长达10年之久的曲折前行的时期。

(一)当时法制建设的进展情况

这一时期的法制建设虽然逐步走向削弱,但仍然取得了一定的成绩。

1.全国人大及其常委会在大多数时间里能较好地行使职权

如期举行会议是最高国家权力机关行使职权、发挥作用的一个基本条件。1957~1966年的10年间,全国人大一、二、三届各次会议,除1961年未举行、1964年三届全国人大一次会议跨年度举行和1966年未举行外,基本上每年都依照宪法的规定举行了会议。在召开的全国人大各届各次会议上,听取和审议通过了全国人大常委会的工作报告和政府工作报告(二届全国人大二、四次会议没有听取政府工作报告),审查和批准了上一年的国家决算和当年的国家预算。另外,二届全国人大一、二、四次会议审查和批准了当年的国民经济计划,二届全国人大一次会议还通过了1956~1957年农业发展纲要。所有这些,对于国家建设事业的继续发展发挥了重要作用。

2.立法工作取得了一些进展

这期间,全国人大及其常委会的立法工作虽然有所削弱,甚至一度处于停顿状态,但还是进行了一些立法活动,据统计,1957~1966年3月,国家共制定了法律、法规、法规性文件675件。例如,通过或原则通过了国家建设征用土地办法、户口登记条例、农业税条例、工商统一税条例等;批准或原则批准了国务院关于改进税收管理体制的规定、商标管理条例、外国

人入境出境居留旅行管理条例等;对已制定的军官服役条例进行了修改;批准了26项民族自治地方人大和人民委员会的组织条例等。国务院及其各部委也制定和发布了许多行政措施和决议、命令、指示,对国家和社会各方面的事务和工作作了规定。

3.审判、检察和社会治安管理工作取得较好成绩

这一时期,法院依法审理了大量的刑事、民事案件。1957~1966年,全国各级法院共审理刑事案件582万余件;审判和特赦释放日本战争罪犯,特赦释放国内战争罪犯和其他罪犯,取得了巨大成功,在国内外产生了良好影响;1958~1965年,各级法院共审结民事案件481.91万件,也是成绩斐然。这一时期,检察机关和公安机关配合有关部门,坚决打击了刑事犯罪分子的破坏活动,劳改、劳教工作进一步加强,社会治安良好。

(二)法制建设经受巨大冲击

1957年夏季,极少数右派分子对中国共产党和社会主义制度发动进攻,对他们进行反击是必要的。但是,由于对当时阶级斗争的形势作了过于严重的估计,许多批评意见被当作“反党反社会主义的言论”,把大量的人民内部矛盾变成了敌我矛盾,造成了反右斗争的严重扩大化,使一大批共产党员干部、爱国民主人士、知识分子受到严重打击,极大地损害了正常的民主法制建设。在这场斗争中,对社会主义法制的许多重要原则,例如,公民在法律上一律平等、法院独立进行审判、检察院独立行使检察权等,都当成错误的东西加以批判;把批判地吸收、借鉴历史上和外国法律斥责为旧法观点。在司法实践中,忽视和削弱了司法机关的职能;重政策、轻法律,要人治、不要法治的倾向日益严重。法学教育和研究中也出现了教条主义倾向,使民主法制建设的理论探索受到了严重伤害。

由此引起的国家政治生活的不正常状态,使全国人大及其常委会的立法和监督职能受到削弱。1957~1966年的10年里,全国人大及其常委会多次不能按期召开会议,国家的一些重大问题也没有提请全国人大或其常委会审议决定,使之不能全面地切实地履行宪法规定的各项职权。从1958年开始,全国人代会连续5次没有听取和审议“两高”的报告,使全国人大对“两高”的监督无法落实。1956年,原准备建立的律师制度和律师协会、律师事务所、法律顾问处等组织被搁置。同样,中国的公证制度、公证队伍建设也中途夭折。

由于全国人大及其常委会的立法职能未能有效发挥,一些本来应当出台的基本法律没有制定出来。例如,从1950年开始起草刑法,到1963年10月先后写出了33稿,最终未能公布。基于同样的原因,刑事诉讼法、民法、民事诉讼法的起草工作也陷于停顿,最终没有制定出来。

1958年2月召开的一届全国人大五次会议提出了“大跃进”的口号。5月,中共八大二次会议提出了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。8月,中共中央又通过了关于在农村建立人民公社问题的决议。至此,带有明显“左”的倾向的“三面红旗”正式形成。

全国各地很快掀起了大规模的大炼钢铁和人民公社化运动。由于农村政权体制剧烈变化,人民公社集政治、经济、文化、军事为一体,工农商学兵相结合,实行了“政社合一(政府和集体经济组织合一)”的管理体制,使基层的人大制度名存实亡。由于全国都狂热地卷入到“大跃进”、大炼钢铁运动中,全国人大和地方各级人大都不能如期开会和进行换届选举。

1963~1965年间,在部分农村和少数城市的基层开展了社会主义教育运动。这场运动把基层干部的一些作风问题 and 经济管理方面的问题,统统说成是阶级斗争或阶级斗争在党内的反映,又错误地提出了运动的重点是整所谓“党内走资本主义道路的当权派(简称走资派)”,只讲阶级斗争,不讲法律,因而使不少基层干部受到不应有的打击,也使民主法制建设受到严重破坏。

当时,在“左”的错误思想影响下,司法机关和司法工作大大削弱。1959年4月,全国人大通过决议,以“没有单独设置之必要”为由,撤销了司法部和监察部。6月,全国人大常委会批准国务院调整直属机构时,撤销了国务院法制局,不久,各地的司法、监察和政府法制部门也随之撤销。在实际工作中,还出现了用大辩论、大批判、群众专政、群众管制代替正常的司法程序的现象,使已经制定的法律和形成的制度在许多方面得不到执行,出现了有法不依、以言代法的局面。

1964年12月,三届全国人大一次会议在北京召开,号召全国人民为争取在不太长的历史时期内把中国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的伟大强盛的社会主义国家而奋斗,从而第一次完整科学地指明了“四个现代化”的总目标。但是,仅仅过了1年零5个月,由于“文化大革命”的爆发,“四个现代化”的进程被迫中断,全国

逐步陷于动乱之中。

五、“文化大革命”对法制的破坏

1966年5月16日,中共中央召开扩大会议,通过了中国共产党中央委员会通知(即五·一六通知),标志着“文化大革命”正式开始。

“文化大革命”中,在林彪、江青两个反革命集团的指挥和鼓动下,共产党和国家的各级组织普遍受到冲击,陷于瘫痪半瘫痪状态,各级领导干部也普遍受到批判和斗争,公安机关、法院、检察院一度停止了工作。

第三届全国人大常委会自1966年6月举行了第三十三次会议以后,无论是全国人大还是它的常委会,在长达8年多的时间里,没有举行过一次会议,其工作人员被下放,立法工作全部停止;地方各级人大停止活动的时间更长;人民代表大会制度实际上被取消。

“文化大革命”自开始之日起,就用大鸣、大放、大字报、大辩论掀起的所谓“大民主”代替了有法制作保证的真正的民主。数以万计的各级领导干部被打成叛徒、特务、走资派;一大批专家、学者、教师等知识分子被诬蔑为资产阶级反动学术权威或反革命修正主义分子、反党反社会主义反毛泽东思想分子(简称三反分子),被任意批斗,侮辱人格,有的被迫害致死,公民的人身自由和各项基本权利失去了保障,人权被任意侵犯。国家陷于严重的混乱状态。

“文化大革命”完全置法制于不顾,全部依靠中共中央文件、领导人讲话和两报一刊(人民日报、解放军报、红旗杂志)社论等非国家手段,实施国家政治、经济、文化教育诸方面事务的指导和管理工作。

但是,它们都不能消除社会的混乱局面,全国各地出现十分严重的群众之间的武斗和打砸抢。为了控制局面,1967年上半年,军队开始介入“文化大革命”,实行支左、支工、支农、军管、军训(也称“三支两军”),执行此项任务的解放军指战员多达280万人。在当时的特殊情况下,“三支两军”对稳定全国局势起了重要作用,但也带来很多消极因素。

1970年,各级国家机关开始逐步恢复工作,国内局势也开始稳定。就在此时,林彪反革命集团却妄图发动反革命政变。毛泽东主席、中共中央及时识破了这一阴谋,带领全国人民与之进行了坚决的斗争。最后,林彪外逃,摔死在蒙古国温都尔汗,其阴谋被彻底粉碎。为了肃清林彪反革命集团的影

论邓小平立法思想对形成中国特色社会主义法律体系的历史作用

□ 赵宏强

邓小平法治思想博大精深,全面系统,是邓小平理论的重要组成部分。本文以邓小平立法思想为切入点,阐述邓小平立法思想对形成中国特色社会主义法律体系的历史作用,探讨新形势下进一步加强立法工作、完善法律体系的思路及对策。

一、邓小平关于加强立法工作、完备法律体系的论述

加强立法工作、完备法律体系是建设社会主义法治的首要环节。法治国家形成和发展的过程,首先是社会主义法律体系逐步建立和完善的过程。因此,只有抓紧立法工作,建立比较完备的社会主义法律体系,使国家各项工作都有法可依,才能保障社会主义现代化建设的顺利进行。1978年12月召开了中央工作会议,在闭幕会上邓小平同志作了题为《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话,提出了新时期我国加强法制建设的基本方针和任务,特别是提出了加强立法工作、完备法律体系的立法思路,为形成中国特色社会主义法律体系指明了方向。他指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变

而改变。”针对当时我国立法很不完备的情况,他指出:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作‘法’,不赞成领导人说的话叫‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变,所以,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定;它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决。”邓小平强调指出:“现在立法的工作量很大,人力很不够,因此法律条文开始可以粗一点,逐步完善。有的法规地方可以先试搞,然后经过总结提高,制定全国通行的法律。修改补充法律,成熟一条就修改补充一条,不要等待‘成套设备’。总之,有比没有好,快搞比慢搞好。此外,我们还要大力加强对国际法的研究。”^[1]

2011年3月10日,吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上庄严宣布:中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可

响,全国先后开展了批陈(陈伯达)整风、批林整风、批林批孔运动。

粉碎林彪反革命集团的胜利成果很快为江青反革命集团所利用。他们利用批林批孔运动,扭转方向,向中共中央发起新的进攻,妄图由他们组阁,夺取国家最高权力。这场斗争一直延续到1975年1月四届全国人大一次会议召开,其阴谋被挫败。1976年10月,江青反革命集团被粉碎。

“文化大革命”是一场由领导者错误发动,被反革命集团利用,给中国共产党、国家和各族人民带来严重灾难的内乱,是全局性的、长时间的“左”倾严重错误。“文化大革命”的教训,值得永远引以为戒。

(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)