

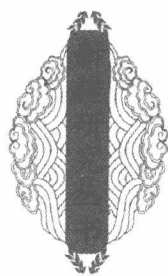
新疆研究丛书

新疆维吾尔自治区 法制建设50年

白莉 / 等著



新疆人民出版社



新疆维吾尔自治区 法制建设50年

白莉 / 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆维吾尔自治区法制建设50年 / 白莉等著. — 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2010.2

(新疆研究丛书)

ISBN 978-7-228-13269-0

I. 新… II. 白… III. 社会主义法制 - 建设 - 概况 - 新疆 IV. D927.45

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第022095号

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路348号
邮 编 830001
电 话 0991-2831927
发 行 新疆人民出版社
制 作 一心设计工作室
印 刷 新疆金版印务有限公司
开 本 787 × 1092mm 1/16
印 张 23.75
字 数 370千字
版 次 2010年2月第1版
印 次 2010年2月第1次印刷
印 数 1-1000册
定 价 59.5元

《新疆研究丛书》编委会

主 编 厉 声

副 主 编 马大正 秦其明 王 正

编辑委员会 马大正 马品彦 乌依古尔·沙依然 王 正

王淑梅 厉 声 成崇德 李维青 杨圣敏

华 涛 吴云贵 吴福环 何希泉 孟 楠

郝时远 秦其明 贾合甫·米尔扎汗

总序

厉声

新疆维吾尔自治区地处祖国西北边疆、亚欧大陆的腹地,全区面积 160 多万平方千米,占国土面积的 1/6;周边与 8 个国家接壤,有长达 5 700 千米的边界线。新疆古代时属于泛称的西域,历史上,这里是欧亚人口迁徙和东西方文明交流的孔道。数千年历史的发展和文明的沉淀,使今天的新疆成为一处有着深厚底蕴和丰富内涵的历史文化宝地。步入近代,孤悬塞外的新疆饱受列强和境外侵略势力的宰割与欺凌,成为一部近代中国边患史的缩影。民国时期,军阀割据,贫穷和战乱严重地制约了新疆社会经济的发展。新中国成立后,新疆各族人民翻身解放、当家做主,积极投身于各项建设事业中。半个多世纪后的今天,新疆已成为全国最有发展潜力的省区之一。

研究新疆历史的发展与变化,历来受到中外学术界的瞩目,今天,有关新疆研究的著述可谓硕果累累,十分丰富。与此同时,也应该看到,还有更多的研究领域等待着学者们去探讨;已有的研究内容也需要进一步深化和细化,有些需要做整体和系统的思考。此外,相关研究的基础资料和研究成果的出版也不尽人意。而改革开放以来新疆社会经济发展的特定形势又迫切需要加强对其历史与现状的综合研究。有鉴于此,2004 年 5 月,全国哲学社会科学规划办公室批准“新疆历史与现状系列研究综合项目”(以下简称“新疆项目”)立项为国家哲学社会科学基金特别项目。项目为期 5 年,由中国社会科学院研究局牵头管理,项目专家委员会组织实施。

“新疆项目”分为专题研究、档案文献整理、重要外文著作文献翻译等几个大的子项目类别。按“新疆项目”规划,凡结项成果统一由项目办公室组织专家

匿名评审,评审结果达到良好以上者,由项目基金资助出版。为此,拟定以《新疆研究丛书》、《新疆历史档案文献丛刊》、《新疆历史译丛》三种丛书形式,分别出版上述几大类研究成果。由“新疆项目”专家委员会承担丛书编委会的责任。

我们深信,“新疆项目”的实施与各类研究成果的出版,必将有力地推动新疆历史和现状的研究,同时将造就一批这一研究领域的学者,他们将成为 21 世纪新疆研究的中坚。

序 言

新疆目前是我国面积最大的省区,它拥有绚丽多姿的地理风貌、得天独厚的自然资源和奇特浓郁的民族风情,被世人誉为祖国西北边陲一块富饶的宝地。新疆古称西域,意为中国的西部疆域,公元前一世纪就列入中国版图。清朝统一西域后,改称西域为新疆,其含义是“故土新归”。1949年10月1日,新中国诞生,五星红旗插遍了天山南北,新疆的历史翻开了崭新的一页。1955年10月1日,新疆维吾尔自治区宣告成立,新疆历史自此开辟了新的纪元。自治区成立50年来,新疆发生了翻天覆地的巨大变化,取得了举世瞩目的伟大成就。在新疆各族人民迈向现代化的进程中,法制起着至关重要的作用。回顾自治区50年来法制建设的发展历程,我们可以触摸到新疆各族人民坚持民族区域自治制度、推进社会经济各项事业不断发展、反对民族分裂、维护国家安全和谋求社会稳定的历史轨迹。这一历史进程可分为以下三个阶段。

第一,初创时期。1955年9月20日新疆省第一届人民代表大会第二次会议,通过了《关于拥护全国人民代表大会常务委员会〈关于成立新疆维吾尔自治区撤销新疆省建制的决议〉的决议》,选举产生了自治区人民委员会,制定了《新疆维吾尔自治区人民代表大会和各级人民委员会组织条例》,标志着民族区域自治制度在新疆的全面建立。根据《宪法》、《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》,自治区统一了人民法院和人民检察院的职权,自上而下地开始建立各级人民法院和人民检察院的组织体系。随后,行政法制机构、行政监察制度也开始创建。律师制度、公证制度和劳动改造制度也都相继建立起来。自治区各级司法机关贯彻执行公安、检察和法院三机关分工负责、互相监督、互相制约,以及检察机关和审判机关独立行使职权、法律面前人人平等、人民陪审、公开审判和辩护、合议和回避、两审终审和死刑复核、审判监督、使用

民族语言文字进行诉讼活动等原则制度。在 1955 年开展的社会镇反和机关内部肃清反革命分子的活动中,将打击锋芒直指反革命分子和其他各种刑事犯罪分子,巩固了国家政权,保护了公民的合法权益,稳定了社会秩序。

第二,破坏转而恢复时期。1957 年,新中国的命运开始急速转弯,人们从当时中国社会的主要矛盾是“无产阶级和资产阶级的矛盾,社会主义道路和资本主义道路的矛盾”的错误认识出发,否定和批判此前关于完善社会主义法制的一系列正确决定,新中国的法制建设被迫逐渐走入低谷。尤其在 1966 年 5 月“文化大革命”开始后的十年动乱时期,社会主义民主被破坏,社会主义法制被践踏,中国的人民代表大会制度遭到严重破坏。从“文化大革命”开始到 1978 年宪法的公布,完全不存在地方立法,整个法制被搁置一边。宪法确立的民族自治地方的立法权也基本上毫无意义。在 1975 年宪法“简练”的条文中,更不可能给地方立法留下一席之地。在司法战线上,1957 至 1958 年,受“左倾”错误思想的影响,司法战线出现无反革命、无刑事犯罪等主观唯心主义的口号,取消了公安、检察、法院三机关分工负责、互相配合、互相制约的刑事诉讼制度,在办案工作上采取“一长代三长”(公安局长、检察长、法院院长其中一长可以代行其他两长的职权)和“一员顶三员”(预审员、检察员、审判员彼此代行职权)等畸形工作机制,有的地方公安、检察、法院三机关甚至合并成立“政法部”或合署办公,司法机关的职能由此受到严重削弱。“公民在法律上一律平等”、“人民法院独立进行审判只服从法律”等原则遭到大张旗鼓的批判,司法机关在“彻底砸烂公检法”的口号下被革命群众组织所取代,“文革”中革命群众组织随意地行使逮捕、抄家、批斗等权力,司法机关的组织机构和工作遭到严重破坏。1966 年 12 月 9 日,中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组决定对公安机关(包括检察院、法院)实行军事管制。1968 年 1 月 2 日,新疆军区对自治区高级法院实行军事管制。在此前后,新疆军区分别对自治区各地公、检、法机关实行了军事管制。1968 年底,自治区公、检、法三机关联合成立公安机关军管会,原来的法院和检察机关不复存在。在这一时期,自治区各地出现了一批冤假错案,后虽得到纠正,但教训深刻。1973 年初,自治区公安机关军事管制委员会撤销,先后恢复成立了自治区公安局和自治区高级人民法院,新疆各级人民法院也逐渐恢复建立。1978 年,自治区各级人民检察院陆续恢复重建。

第三,稳步发展时期。经过了“文革”的变局,中国政府和人民痛定思痛,迫切感到建设真正的社会主义民主法治国家的重要性。1978年底,中国共产党十一届三中全会做出“加强社会主义民主,健全社会主义法制”的决定,这个决定反映了全国人民的愿望,使法制建设出现了根本的转机。1978年1月,自治区召开五届人大第一次会议,选举产生了自治区革命委员会和五届全国人大代表,正式恢复了人民代表大会制度。自20世纪80年代后期开始,为适应中国政治、经济形势需要,自治区人大常委会以建立和完善社会主义市场经济法律体系为目标,以经济立法为重点,加快了地方立法工作的步伐。同时根据少数民族特点,通过地方立法解决少数民族地区存在的特殊问题,充分反映和适应自治区的地方特色和民族特点。自治区人民政府的地方立法工作始终紧紧围绕促进自治区市场经济体制建设的需要,注重规范市场经济秩序,解决自治区经济和社会发展中存在的突出矛盾和问题,努力改变地方行政法规、规章滞后于改革和发展的状况。自1979年以来,自治区人大常委会共制定、审查批准地方性法规及法规性决议、决定合计324件。自治区人民政府制定规章近280件。这些具有新疆特色的地方性法规和规章内容十分广泛,涉及法制建设、经济建设、资源管理、环境保护、科教文卫、社会治安、公民民事权益保障、社会保障、民族宗教管理等诸多领域,为自治区各项事业的发展提供了有力的法制保障。从1979年开始,根据中共中央有关指示精神,自治区迅速健全各级司法机构,努力建设一支坚强的司法工作队伍。自治区政法机关的组织制度建设基本趋于完善,各项司法活动也逐步走上了正轨。截至2005年,自治区共设151个法院(军事法院除外),其中包括一个高级法院、两个高级法院分院、24个中级法院(其中地方中级法院13个,兵团中级法院10个,铁路运输中级法院一个)、124个基层法院(其中地方基层法院96个,兵团垦区基层法院25个,铁路运输基层法院三个)。自治区共有检察院154个,其中省级检察院一个,地、州、市级检察院27个(含兵团及各师分院11个),县(区、市)级检察院126个(含垦区检察院25个)。自治区共设地、州、市级公安机关14个,兵团师级公安机关15个,铁路、民航和林业公安机关三个。20世纪90年代之后,针对新疆民族分裂主义分子的活动愈演愈烈的严峻形势,新疆各级政法机关肩负起历史使命,运用刑法武器严惩危害国家安全的犯罪,使各种分裂活动和暴力恐怖犯罪

受到沉重打击,保卫了国家的安全和新疆的稳定。1980年1月1日,新疆维吾尔自治区司法厅正式恢复成立。随后自治区15个地、州、市司法处(局)也得以恢复。自治区的律师制度和公证制度获得了飞速发展并逐步深化改革。律师机构实现了从“国家工作人员”到“社会法律工作者”的转变。公证机构也由原来的行政机关向事业单位转变。自治区有公证处126个,公证人员546人。有律师事务所242家,律师2068名。此外,劳改劳教工作、乡镇法律服务事业、人民调解工作等也都取得了很大的进展。目前,自治区有监狱25座和劳教所11个,承担着改造罪犯、预防和治理违法犯罪的重任。法律服务所已达到836个,在册的法律工作者2866名。各类调解委员会16441个,其中村级调解委员会10621个,乡镇(街道)调解委员会1172个,企事业单位调解委员会3076个,区域性、行业性调解委员会87个。截至2004年,其他调解组织148个。20世纪80年代之后,自治区的法学研究和法学教育获得了突飞猛进的发展,法学已确立了它在社会科学中的重要地位。目前,十余所高校都设置了法学专业,招生人数逐年增长,专业也逐步完善。新疆大学和新疆财经学院设置了法学专业的硕士点,为新疆法学专业高等人才的培养奠定了基础。在法学教育迅猛发展的同时,法学研究也相伴而行。新疆法学会的分支机构遍及全区,拥有会员千余人,建立了多个学科、专业和专门研究会,已经成功召开了五次会员代表大会。新疆社会科学院法学研究所成立于20世纪80年代初,作为自治区法学研究的专门机构,一直在为新疆的法制建设作出不懈的理论贡献。

自治区50年的法制建设历程既不平凡也不平坦,我们为其辉煌成就感到欣喜,又为其步履蹒跚感到沉重。历史经验反复表明重视法制,政治就民主,经济就发展,社会就稳定;忽视法制,社会就混乱,经济就停滞甚至倒退。党的十六届四中全会提出“和谐社会”的新命题,为新疆今后的社会经济发展提供了指路明灯。新疆作为地处边陲的少数民族聚居区,除了与全国相通的共性外,其历史、经济、政治、文化、民族、宗教等都有着明显的区情特点。因此,新疆建设社会主义和谐社会的进程必然更具复杂性和艰巨性。这种复杂性和艰巨性要求我们必须依靠法制建设作为构建新疆和谐社会的强有力保障。这是因为,一方面,正确反映和兼顾不同方面群众的利益,协调人民内部矛盾需要法制来保障,需要强化全社会的法律意识;另一方面,加强和创新社会管理体制,需要

形成政府依法行政、社会公众依法参与的社会管理格局;再者,对于危害国家安全、破坏经济建设、扰乱社会秩序、侵害公民权益等各种破坏社会和谐违法犯罪行为,也需要通过强有力的法律手段予以有效打击和惩治。故而,我们在构建新疆和谐社会的过程中,应当以法制建设为导航,引领民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会的全面实现。

2005 年是新疆维吾尔自治区成立 50 周年,我们作为自治区的法学研究工作者,谨以此书向所有在自治区法制建设过程中作出贡献的人们致以崇高的敬意,并祝愿自治区在新的发展征途中,以法制为支撑,建立起多种有效化解各类矛盾冲突的法律机制,调动一切积极因素,形成各族人民和谐相处、各尽所能、各得其所的社会氛围,促进人与社会发展以及人与自然发展的良性互动与和谐统一,开创政通人和、国泰民安的美好前景。

白莉 王磊

2005 年 11 月

目 录

总 序	厉 声(1)
序 言	白莉、王磊(1)
第一章 新疆地方立法的建设与成就	(1)
第一节 新疆地方立法机构	(1)
一、地方立法机构	(1)
二、新疆民族自治地方立法的特征	(4)
三、制定地方立法的原则	(6)
第二节 自治区人大立法建设	(7)
一、自治区人大立法的建设与发展历程	(7)
二、自治区人大立法工作的成就	(12)
第三节 自治区人民政府行政立法建设	(17)
一、自治区人民政府行政立法的发展历程	(17)
二、自治区人民政府地方立法的工作成就	(21)
第四节 新疆地方立法的评价与展望	(26)
一、新疆 50 年来地方立法成就综述	(26)
二、今后新疆地方立法建设的展望	(32)
第二章 公安机关的建设及其职能	(39)
第一节 公安机关的建设、发展与演变	(39)
一、自治区公安厅的建立与发展	(39)
二、地、州、市、县公安机关的建立与发展	(40)
三、兵团公安机关	(46)
四、专业公安机关	(48)
第二节 公安机关内部机构设置	(50)

一、政治工作机构	(50)
二、纪律检查机构	(50)
三、国内安全保卫机构	(51)
四、内保(经济、教育、文化保卫)机构	(51)
五、治安刑侦机构	(51)
六、交警机构	(52)
七、预审及监所管理机构	(52)
八、消防机构	(53)
九、边防机构	(53)
十、警卫机构	(54)
十一、武装警察机构	(54)
十二、治安保卫委员会	(55)
十三、单位保卫机构	(56)
十四、经济警察	(57)
十五、保安服务公司	(57)
第三节 公安机关的政保职能	(58)
一、清匪、肃特、反间谍	(58)
二、镇压反革命	(59)
三、平暴安良,反对分裂	(61)
四、集中整治	(62)
第四节 公安机关的刑侦职能	(64)
一、严厉打击刑事犯罪	(64)
二、打击犯罪与专项治理	(65)
三、打击经济犯罪,保障经济建设	(67)
第五节 公安机关的治安管理职能	(68)
一、加强社会治安管理,清理旧社会的遗毒	(68)
二、治安管理的几个方面	(68)
三、治安管理工作的改革与实践	(69)
四、加强易燃易爆物品管理,防患于未然	(70)

第六节	公安机关的边防管理职能	(71)
一、	新疆的边防管理	(71)
二、	改革开放后的边境管理	(73)
第七节	公安机关的干部队伍建设	(75)
第三章	检察机关的建设及其职能	(78)
第一节	检察机关的建设、发展与演变	(78)
一、	新疆检察机关的建设与发展	(78)
二、	改革开放以来新疆的检察机关	(80)
第二节	自侦案件的受理与侦查	(82)
一、	经济犯罪案件的侦查	(82)
二、	法纪案件的侦查	(87)
第三节	审查批捕与审查起诉	(90)
一、	审查批捕	(91)
二、	审查起诉	(95)
第四节	检察机关的法律监督	(98)
一、	侦查活动监督	(99)
二、	审判监督	(101)
三、	监所监督	(105)
四、	控申监督	(109)
五、	民事行政检察监督	(110)
第四章	审判机关的职能活动	(112)
第一节	审判机关的建设历程	(112)
一、	初创建立时期(1955 年~1956 年)	(112)
二、	破坏转而恢复时期(1957 年~1976 年)	(114)
三、	稳步发展时期(1978 年~2005 年)	(116)
第二节	刑事审判	(119)
一、	自治区刑事审判发展的历程	(120)
二、	刑事审判工作取得的成绩和经验	(124)
第三节	民商事审判	(132)

一、自治区民商事审判工作的发展历程	(132)
二、民商事审判工作取得的成绩和经验	(134)
第四节 行政审判	(143)
一、自治区行政审判工作的发展历程	(143)
二、行政审判工作取得的成绩与经验	(145)
第五节 强制执行	(149)
一、自治区法院强制执行工作的发展历程	(149)
二、强制执行工作取得的成绩和经验	(151)
第五章 司法行政机关的建设及职能活动	(156)
第一节 司法行政机关的建设	(156)
一、自治区司法行政机关建设历经的三个历史时期 - - -	(156)
二、司法行政机关发挥着重要的职能作用	(158)
三、新时期自治区司法行政改革的重要实践	(161)
第二节 律师制度的发展与强化	(168)
一、律师队伍不断发展壮大	(169)
二、律师的社会功能逐步增强	(170)
三、律师法律服务公益事业成效明显	(172)
四、律师管理体制在深化改革中进一步完善	(174)
五、开展律师队伍的集中教育整顿活动	(176)
六、建章立制,行业管理的规范化和制度化建设有了 新突破	(177)
七、积极开展律师培训教育和业务交流	(179)
八、加大律师宣传工作力度,进一步树立自治区律师 良好的社会形象	(180)
第三节 公证制度的建立与发展	(181)
一、自治区公证制度的建立	(181)
二、公证业务的拓展	(182)
三、公证工作改革广泛展开	(185)

四、在探索和实践“两结合”管理体制方面,取得了初步成效	(186)
五、建章立制,积极推进公证改革和行业管理工作	(187)
六、强化对公证员的执业纪律、职业道德教育,注重业务培训,不断提高公证员业务素质	(188)
七、实施“引进来,走出去”战略	(190)
八、加强公证宣传,树立行业形象	(191)
九、加强行业信息化建设	(191)
第四节 法律服务的定位与取向	(192)
一、初建的基层法律服务所被定性为政法基层组织之一 ..	(192)
二、基层法律服务所成为政法基层基础工作的重要辅助力量	(194)
三、法律服务所被限制为自律性的中介组织	(196)
四、贯彻有关文件精神,稳步地推进基层法律服务工作的健康发展	(197)
第五节 人民调解制度的建设与实践	(200)
一、人民调解工作在维护社会稳定中肩负着重大责任 ..	(202)
二、人民调解工作的职能作用在逐步强化	(204)
三、司法行政机关从增强工作实效方面不断加强对人民调解工作的指导	(207)
第六章 矫正制度的建立与完善	(212)
第一节 劳动改造制度的建设与发展	(212)
一、新疆监狱管理体制与机构	(213)
二、新疆监狱工作取得的成就	(217)
三、新疆监狱工作的展望	(224)
第二节 劳动教养制度	(225)
一、劳动教养制度的建立与发展	(225)
二、新疆劳动教养工作成就	(231)
三、新疆劳教工作的展望	(238)

第七章 行政执法和行政复议	(240)
第一节 行政执法	(240)
一、自治区行政执法工作不断完善	(241)
二、工商行政管理的执法工作	(246)
三、税务管理的执法工作	(249)
四、环境保护管理的执法工作	(251)
五、城市管理行政综合执法试点工作	(255)
第二节 行政复议	(267)
一、行政复议和出庭应诉	(267)
二、《中华人民共和国行政复议法》的宣传工作	(273)
三、行政复议配套制度和行政复议工作培训制度	(274)
四、自治区行政复议机关受理的行政复议案件的特点 ...	(274)
第八章 仲裁制度的建设和发展	(276)
第一节 乌鲁木齐仲裁委员会的设立和发展	(276)
一、制度建设	(277)
二、队伍建设	(277)
三、机构建设	(279)
四、乌鲁木齐仲裁委员会取得的工作成绩	(279)
第二节 克拉玛依仲裁委员会的设立和发展	(281)
一、制度建设	(281)
二、机构建设	(282)
三、队伍建设	(283)
四、仲裁案件的受理与解决	(284)
五、加大宣传力度,拓展仲裁服务领域	(286)
六、对外交流合作取得新突破	(286)
第三节 劳动争议仲裁委员会的设立和发展	(287)
一、制度建设	(287)
二、队伍建设	(288)
三、劳动争议的处理	(289)