

引 言

一个多世纪以来，以研究制度与经济社会关系著称的有马克思和西方新制度经济学派。前者以历史唯物主义贯穿于制度研究的始终，说明生产力的发展状况决定制度及其变迁，而制度因素又反过来作用于生产力乃至经济社会的诸多方面。后者把制度看作经济社会的关键因素，制度的优劣决定经济社会的兴衰。新制度学派虽然没有看到生产力在社会发展中的决定作用，但他们重视制度及其变迁对经济社会发展的作用值得我们借鉴。在以下论述中，笔者以马克思主义为基础，强调在生产力决定作用的条件下，说明制度及其变迁对社会发展的作用，这里当然借鉴了西方新制度学派的制度变迁理论。

20 世纪 40~50 年代，人类社会发生了两件大事件：一是第二次世界大战结束，法西斯主义在世界和平力量的打击下彻底失败；二是社会主义阵营形成，社会主义超出了苏联一国的界限，在东欧和亚洲诸国形成了巨大的力量。这两件大事都与我国直接相关。中国人民经过 8 年的英勇抗战，赶走了日本侵略者，实现了民族独立，又经过 3 年人民解放战争，将中国人民从帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治下解放了出来，中国社会步入了和平民主的新民主主义时期。中国经过短暂的

新民主主义的历史过渡 很快走上了社会主义道路 与苏联、东欧国家的社会主义汇集在一起 形成与西方资本主义抗衡的重要力量 这代表人类社会的新的历史潮流。

中国结束半殖民地、半封建社会 并经过新民主主义社会走向社会主义社会是一场革命性的制度变迁。由半殖民地、半封建社会到新民主主义社会的转变是通过激烈的革命方式实现的 以突变的方式完成的。而由新民主主义到社会主义的转变则采用和平改造的方法 是以渐变的方式完成的。这种变迁具有历史的必然。一方面 中国社会生产力与生产关系的矛盾运动决定了历史变迁的到来。经过长期的封建社会生产力的缓慢发展 近代社会西方现代工业的传入 中国的现代工业和无产阶级逐渐形成 而半殖民地、半封建社会的统治严重束缚了生产力的发展。在 20 世纪中叶，国际政治局势重组的形式下 中国实现革命性的制度变迁不可避免。另一方面 制度变迁朝着社会主义方向发展是中国惟一正确的选择。近代以来，中国社会各种政治势力在政治舞台上充分表现 各种政治主张或多或少地进行了尝试 尤其是资本主义道路在中国证明无法走下去的情况下 中国选择社会主义道路也就势在必然。

弹指一挥间 新中国已历经半个世纪的社会制度变迁。半个世纪的社会制度变迁大体可分为三个阶段：第一阶段，1949~1956 年 这是由新民主主义时期向社会主义过渡的历史时期。这一时期 新民主主义的政治制度与社会主义的政治制度是基本一致的，在这一基础上再构建社会主义的经济制度。经过 7 年的过渡 社会主义的政治体制、经济体制、教育科

学文化体制基本形成 这为社会主义的全面发展奠定了制度基础。第二阶段,1956~1976年,这是社会主义制度的探索发展、巩固和调整时期。这一时期既出现了制度创新健康发展的良好局面 又出现了制度变迁的重大挫折和失误。如“大跃进”以及“文革”内乱。第三阶段,1976~20世纪末 这一阶段以“文革”终结为转折 经过短暂的徘徊之后 全面推行改革开放政策 围绕社会主义市场经济体制的建设 实行了一系列的制度创新,这一时期的社会制度变迁带来了社会的全面发展。

回顾新中国半个世纪的制度变迁历程,不难看出其特点:一是以渐进式变迁为基本方式。新中国在以革命方式取得政权以后,社会制度的变迁是以社会主义的生产关系自我调整、自我改革来适应生产力的发展变化 主要表现为渐进式的制度变迁。改革开放以来的制度创新就是如此。但局部的特定时期的突变式的制度变迁也曾出现。如“文革”时期 还有历史上多次政治运动的发动。二是以整体推进为基本手段。中国的制度创新基本是政治、经济、文化整体推进 从社会主义改造时期 到社会主义探索和全面发展时期 再到改革开放时期 都是全面推进。社会主义各种政治、经济、文化、科技制度相互促进。三是制度变迁的均衡与非均衡发展交织。总体来看 新中国社会制度变迁处于相对均衡发展之中 因为制度变迁的供给大体满足了制度需求 制度变迁的效益大于成本 这从中国社会日益繁荣 已经进入小康社会可以得到证明。但中国社会制度变迁也经常处于非均衡状态,有时制度创新的成本高于收益 如“大跃进”时期、尤其是“文革”时期。

前事不忘 后事之师。半个世纪后的今天 在我们已经跨入新世纪的门槛 即将完成由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的时刻 总结社会制度变迁的经验和教训是非常必要的。新中国半个世纪的社会制度变迁为 21 世纪中国社会的全面振兴打下了坚实的基础。

第一章 过渡时期社会制度的 革命性转变

(1949 ~ 1956)

1949年 中国社会进入了新的历史时代 人民民主专政的政治制度在这个五千年文明古国诞生 新民主主义的经济制度逐步形成。经过短短的几年过渡 完成了由新民主主义向社会主义的转变。这一社会变革时期的政治、经济、文化制度及由此伴随的社会关系所带来的中国社会变化和影响是以往任何时期都不能比拟的。这一时期暴风骤雨式的阶级斗争和革命运动 以及由此带来的社会变迁为半个世纪以来中国社会制度的演变打下了深厚的烙印。

第一节 社会主义过渡时期的政治制度

一、国体 人民民主专政的国家制度

1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京举行 会议宣告了中国人民大团结的实现和中华人民共和国的成立 通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》规定 中华人民共和国是新民主主义即人民民主专政的国家 实行工人阶级领导的以

工农联盟为基础的团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。大会选举了以毛泽东为主席的 56 人组成的中央人民政府委员会。1949 年 10 月 1 日下午 2 时中央人民政府委员会在首都北京就职 宣告中华人民共和国中央人民政府成立。

人民民主专政的最初形式是人民解放军的军事管制委员会。《共同纲领》规定 凡人民解放军解放的地方 应一律实行军事管制 取消国民党反动政权机关 由中央人民政府或前线军政机关委任人员组成军事管制委员会和地方人民政府。待条件具备后 各地再先后召开各届人民代表会议 选举各级人民政府。

在宪法制定前 新中国的政治体制带有过渡性质。政协暂行全国人民代表大会的职权 制定中央人民政府组织法 选举中央人民政府委员会 并赋予行使国家权力的职能。同时 在新中国成立之初，《共同纲领》起临时宪法的作用。在国民经济逐步恢复、社会主义改造深入进行的同时 为进一步建设社会主义民主政治，必须建立统一的国家领导制度。1954 年 9 月 15 日至 28 日 在北京召开了第一届全国人民代表大会第一次会议。大会通过了第一部《中华人民共和国宪法》。这标志着我国政治体制的基本形成 从而结束了新中国成立之初政治体制的过渡形式。

《宪法》表明 我国的政治制度主要体现在国家性质上 中华人民共和国是工人阶级领导的 以工农联盟为基础的人民民主国家。刘少奇指出：“工人阶级领导的以工农联盟为基础 标志着我们国家的根本性质。这就表明我们的国家是人民民主

国家。人民民主国家和资本主义国家在性质上是完全不同的两类国家。^①从国家性质来讲，新民主主义社会的国家制度为社会主义的国家制度构建了基本模式，二者在性质上没有根本差别。从国家制度的性质来看，人民民主专政也就是无产阶级专政，其特点在于：一是人民民主专政必须由工人阶级经过共产党领导，其出路是在工人阶级及其先锋队的领导下取得新民主主义革命的胜利，走向社会主义，工人阶级领导就决定了人民民主专政的性质。二是人民民主专政的基础是工农联盟。农民占我国人口的大多数，新民主主义的国家政权要实行人民当家作主，必须体现占人口大多数的农民与工人成为国家权力的主体，新民主主义以及向社会主义的过渡，都必须体现广大农民的利益要求。三是人民民主专政的主体是人民。新中国成立初期，人民的范围包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级。因而，人民民主具有广泛的阶级基础，国旗图案体现了这一特性。四是把人民内部的民主和对反动派的专政结合起来。五是人民民主专政的目的是在建设新民主主义国家的基础上进一步建设社会主义现代化国家。

过渡时期只是建成了社会主义政治制度的雏型，并没有形成完整意义的社会主义政治制度。这是因为，社会主义经济制度未完全确立，因而其制度并不稳固，阶级斗争仍然很激烈，走社会主义道路还是走资本主义道路的问题并没有真正解决，资产阶级还没有摆脱摇摆性，他们还处在“十字路口”。但是人民

① 《刘少奇选集》(下)，人民出版社，1981年版，第147页。

民主专政的国家制度，这为向社会主义的过渡解决了前提条件。按照马克思主义的国家学说，无产阶级只有上升为统治阶级，建立起国家政权之后，才能将私有制的生产资料收归无产阶级所有，才能建立起社会主义的经济制度。而只有社会主义经济制度得以确立，才能巩固社会主义的政治制度，也才谈得上真正意义的社会主义制度。

二、政体：人民代表大会制度

我国的政治制度还体现在政体上，即国家政权的组织形式上。在《共同纲领》中就正式确定了人民代表大会制度为我国的根本政治制度。由于在当时全国范围内，军事行动尚在进行，土地改革尚未结束，人民群众没有充分组织起来，因而还不可能召开由普选产生的地方各级人民代表大会，只能由协商产生地方政权机构。

1954年通过的《宪法》明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机构是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关，是行使国家立法权的唯一机关，其常务委员会是它的常设机关。全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关一律实现民主集中制。

人民代表大会是人民行使主权的主要形式，也是政府联系群众的重要纽带。在新中国成立初期，由于各种条件限制，一时还不能召开普选的人民代表大会，而由地方各级人民代表大会代行人民代表大会的职权，由中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会的职权。在中央人民政府的领导下，各地陆续

召开了各级人民代表会议，建立了各级人民政府。到 1952 年，全国 30 个省、2 个省级行政区、160 个市、2174 个县，包括相当于县级的行政单位，和约 28 万个乡，都召开了人民代表会议，建立了人民政府。

随着国民经济的迅速恢复，土地改革的顺利进行，实行人民代表大会制度的条件和时机已经成熟。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京举行，标志着人民代表大会制度在我国确立。从 1954 年 9 月到 1957 年 7 月，是各级人民代表大会开始健康发展的初创阶段。一是全国人大审议和决定了国家一些重大事项，如发展国民经济的“一五”计划、关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划、通过农业生产合作社示范章程等；二是制定了一批重要法律和法规，如兵役法、关于改进供应管理体制、商业体制、财政管理体制、税收管理体制的规定等；在此期间全国人大及其常委会、国务院颁布重要法律、法规 434 件，并组织了对刑法、民法的起草工作。三是逐步建立、健全全国人大及其常委会的工作机构、工作程序和工作制度。

人民代表大会既是议事机关，也是工作机关。人民的意见和要求，经过代表会议讨论作出决定后，又领导人民去执行决定。列宁指出：“无论从革命这一概念的严格科学意义来讲，或是从实际政治意义来讲，国家政权从一个阶级手里转到另一个阶级手里，都是革命的首要的基本标志。”^①

^① 《列宁全集》第 29 卷，人民出版社 1985 年版，第 137 页。

人民代表大会制度体现了民主宪政的特点。全国和地方各级人民代表大会都是我国不同行政区域的权力机关，由它们组成了我国国家权力机关的组织体系。人民代表大会摒弃了资产阶级国家的‘三权分立’的制度，实行在民主集中制原则下的国家机关‘分工负责、互相配合，又互相制约’的制度。资产阶级国家实行的‘三权分立’制度，是以将国家权力视为超阶级、全社会共同占有的‘公共权力’为基础的，他们把国家权力分立为立法、司法、行政三个独立的部分，互相钳制。这实际是利用政权组织形式来掩盖国家阶级性质的办法，维护资本私有者利益，使少数人对多数人的统治合法化。而人民代表大会制度首先确立了人民的权力主体地位，各级人民代表大会拥有管理国家的全权，其他国家机关由人民代表大会产生并向人民代表大会负责，这些国家机关根据宪法和法律的规定，实行分工负责，互相合作又互相制约的制度。人民代表大会实行代议制机构，其工作方式以会议方式进行。其工作方式还体现在人民代表大会与‘一府两院’（国务院及中央政府和最高人民法院、最高人民检察院）的关系上。全国人民代表大会是最高权力机关，国务院是最高权力机关的执行机关，最高人民法院是审判机关，最高人民检察院是国家法律监督机关。

根据《宪法》规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。根据上述规定，我国人民代表大会作为国家权力机关与‘一府两院’的关系主要表现在：一是‘一府两院’的主要领

导成员由人民代表大会选举产生或者决定任免。二是“一府两院”定期向权力机关汇报工作。全国人大每次会议中重要的内容之一就是听取“一府两院”的工作报告，并进行审议，作出相应的决议。在审议中对“一府两院”的工作提出质询。三是人民代表大会对“一府两院”实行工作监督、法律监督及业务监督等等。主要是对重大问题通过法定程序进行监督。

三、人民司法制度建立

新中国司法制度在过渡时期是实行新民主主义的宪政，即人民民主政权的宪法性法律制度。新民主主义的宪政在革命根据地和解放区时期就已经实行。毛泽东在《新民主主义的宪政》中明确提出：“我们中国需要的人民民主政治，既非旧式的民主，又还非社会主义的民主，而是合乎现在中国国情的新民主主义。目前准备实行的宪政，应该是新民主主义的宪政。”“什么是新民主主义的宪政呢？就是几个革命阶级联合起来对于汉奸反动派的专政。新民主主义宪政体现在《中华苏维埃共和国宪法大纲》中，宪法大纲体现了苏维埃国家的性质及基本政治制度。

新中国法律制度在过渡时期主要是沿用新民主主义宪政。1949—1956年，新中国法律制度处于立法阶段。1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府组织法》宣布废除一切压迫人民的法律、法令，制定保护人民的法律、法令。它以立法的形式同时宣告了新中国和新立法的诞生。1949年1月1日，中共中央提出《关于接管平津司法机关之建议》，2月发布《关于废除国民党六法全书与确定解放区的司法

原则的指示》。1949年1月14日毛泽东以中共中央主席的名义发布的《关于时局的声明》也谈到法制问题。这几个文献包含了我们党对立法的基本态度和方针 废除旧法律 代之以人民的新法律。

1949年10月1日下午2时中央人民政府委员会第一次会议 任命沈钧儒为中央人民政府最高人民法院院长 罗荣桓为中央人民政府最高人民检察署检察长。人民司法权力机构成立。

过渡时期的立法体制经过了一个较大转变。在1954年普选的人民代表大会召开以前 立法上实行中央与地方相当分权的体制。根据《共同纲领》在中央 政协全体会议执行全国人大的职权 行使立法权。但实际上政协仅颁布了《共同纲领》和中央人民政府组织法 行使立法权的主要是没有立法权的中央政府。政务院制定和颁布的规范性文件被当成法律规范 还批准了许多地方性法令、法规。各地政府普遍存在地方立法 根据地方政府组织通则 大行政区、省、市县的政府可拟订法令、条例或单行法规 在民族自治地方 根据1952年民族区域自治实施纲要 从最基层的民族自治乡往上 各级民族自治机关有权制定单行法规。

1954年一届人大召开后，立法上实行中央高度集权的体制。根据宪法 全国人大是行使国家立法权的惟一机关 有权修改宪法 制定法律 全国人大常委会 有权解释法律 制定法令 国家主席公布法律和法令。

1954年《宪法》取消了一般地方政府享有法令条例或单行

法规的拟定权 这意味着宣告中国绝大多数地方不存在地方立法 仅规定民族自治地方有权制定自治条例和单行条例 但当时民族自治地方与一般地方一样,仅有人大而没有人大常委会 开会少 代表全是兼职 也不可能经常、有效地行使自治条例和单行条例的制定权。

过渡时期是我国立法的一个高潮 也是新民主主义宪政向社会主义宪政的转变时期。这一时期对宪政、国家机构、选举、社会团体、婚姻家庭、刑事、社会改革、政治运动、民族、公安、司法、监察、人事、军事、民族、宗教、侨务、外事、经济计划等,形成了一个包括或涉及宪法、行政法、刑法、刑事诉讼法、婚姻家庭法、经济法、劳动法和社会福利法、科教文法、军事法、民族法等法律部门在内的法律体系。

新民主主义法律体系是以政协会议通过的法律、会议发布的文件 中央人民政府制定的法律、法令 中央人民政府批准发布的规范性文件 政务院制定或批准发布的规范性文件 全国人大制定的法律 全国人大常委会制定的法令,一般地方政府拟定的法令、条例或单行法规 民族自治地方制定的自治条例和单行条例等不同等级的法律规范所构成。

这一时期的重要法律法规有:《共同纲领》、《宪法》、《中央人民政府组织法》、《全国人大及地方各级人大和各级人民委员会组织法》、《国务院组织法》、《法院组织法》、《检察院组织法》、《婚姻法》、《工会法》、《土地改革法》、《兵役法》、《民族区域自治实施纲要》、《惩治反革命条例》、《惩治贪污条例》、《逮捕拘留条例》、《劳动保险条例》等。但这一时期的立法还很不

完善 立法权界定不清 行政权力取代立法和司法权还较明显，刑法和民法非常薄弱。

从司法制度和司法实践来看 我国负责法律实行的专门机关由两部分组成：一部分是政府中的公安、监察、民政、安全、工商管理、税务、卫生等行政执法机关 另一部分是代表国家行使审判权和法律监督权的司法机关，包括人民法院和人民检察院。1949年9月在接管国民党政府的基础上 组建了最高人民法院和最高人民检察署。当时 中共中央发布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》 要求司法机关‘应该经常以蔑视和批判六法全书及国民党其他一切反动的法律法令的精神 以蔑视和批判欧美日本资本主义国家一切反人民法律、法令的精神 以学习和掌握马列主义、毛泽东思想的国家观、法律观、及新民主主义的政策、纲领、法律、条例、决议的办法 来教育和改造司法干部。’同时 中共中央提出了司法机关的工作原则：“有纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定 无纲领、法律、命令、条例、决议规定者 从新民主主义政策。”过渡时期党和国家的主要任务是巩固新生的人民民主政权 恢复经济 继续完成新民主主义的革命任务。人民司法机关是在党的领导下 执行党的任务的司法机关。

四、共产党领导的多党合作的政党制度

共产党领导的多党合作的政党制度是具有我国特色的政治制度。多党合作的表现形式是政治协商、参政议政、民主监督。

毛泽东于 1950 年 6 月在中共七届三中全会上说 要团结民主人士 巩固统一战线 不要吹牛“;光靠我们党是治不好天下的”^①。毛泽东在《论十大关系》中说“:究竟是一个党好 还是几个党好 现在看来 恐怕是几个党好。”^②

《共同纲领》第 13 条规定“:中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式。这一统一战线具有广泛的代表性,但又具有高度的严肃性,一切反动分子不能参加。结成这个统一战线的宗旨 就是经过各民主党派和人民团体 去团结全国各民主阶级、各民族共同努力 反对帝国主义、封建主义及官僚资本主义 推翻国民党的反动统治 建立和巩固中华人民共和国。中国人民政治协商会议 在普选的全国人民代表大会召开以前 代行全国人民代表大会的职权 而全国人民代表大会召开以后 仍将长期存在 成为各民主党派、各人民团体团结的形式和协商的机关等等。新中国成立之初 全国各省、市建立了政治协商委员会和县常务委员会 代行中国人民政治协商会议的地方委员会的职能。

新中国成立以后,与共产党长期合作的八个民主党派是:中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、九三学社、中国致公党、台湾民主自治同盟。在新中国成立前的民主革命时期 民主党派就与中国共产党建立了长期的友好合作关系 是各个不同历史时期统一战线的重要依靠对象。在新民主主义阶段 要保证新民主

① 1950 年 7 月 10 日《邓子恢传达七届三中全会的决议》。

② 《毛泽东选集》第五卷 人民出版社 1977 年版 第 278 页 第 49~50 页。

主义向社会主义的过渡 也离不开爱国统一战线 而统一战线的重要力量就是各爱国民主党派。

在我国过渡时期 形成了共产党领导的多党合作的基本制度 也出现了民主党派参政的黄金时期。在第一届全国中央人民政府 4 个副总理中 民主人士占了 2 人(郭沫若和黄炎培),21 个政务院领导成员中,民主人士 11 人 政务院下属 34 个机构 109 个正副职务中 民主人士 49 个 其中 15 个是正职(郭沫若担任了两个正职)。他们是:

文化教育委员会主任、科学院院长	郭沫若
人民监察委员会主任	谭平山
轻工业部部长	黄炎培
邮电部部长	朱学范
交通部部长	章伯钧
农业部部长	李书城
林垦部部长	梁 希
水利部部长	傅作义
文化部部长	沈雁冰
教育部部长	马叙伦
卫生部部长	李德全
司法部部长	史 良
华侨事务委员会主任	何香凝
出版署署长	胡愈之

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 是具有中国特色的政党制度。共产党和各民主党派不是平分秋色、轮流执

政或联合执政 而是领导与被领导的关系 执政党与参政党的关系。共产党在多党合作的关系中处于领导地位。在过渡时期 中国共产党是新中国的领导核心 是执政党。各民主党派是各自所联系的一部分劳动者和爱国者的政治联盟 是接受中国共产党领导的 同中共通力合作、共同致力于建设新中国的亲密友党 是参政党。坚持共产党的领导权 是中国统一战线和多党合作的根本原则。毛泽东指出：“没有中国共产党的坚强领导，任何革命统一战线也是不能胜利的。”^① 共产党的领导地位 是经过同广大人民群众的代表和民主党派进行政治协商后 在 1954 年一届人大通过的《中华人民共和国宪法》的序言中加以记叙的。《宪法》虽经三次修改 但中国共产党的领导地位始终没有改变。

共产党对民主党派的领导与对国家的领导有所不同 中共对民主党派的领导是政治领导 不是行政领导 即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。参加合作的各个政党在组织上是独立的 地位平等 谁也不能对谁发号施令。在中国历史上 多党政治和一党专政都失败了 而共产党领导的多党合作是符合中国国情的有中国特色的政党制度。

① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社 1991 年第 2 版，第 153 页。