

第一篇

摧毁与创建

(1949年—1957年)

中华人民共和国的法制是在彻底摧毁国民党政府旧法统后，根据马克思主义国家与法的理论，按照苏联法制的模式建立起来的。马克思主义关于国家与法的理论的核心内容是法律是统治阶级意志的体现，是阶级统治的工具，它由国家制定或认可，由国家强制力保证实施，确认和维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。新中国的法制全部建立在这一理论基础之上。新中国法制产生的另一个特点是它生长于急风暴雨的阶级斗争和轰轰烈烈的群众运动之中。法制在初创时期直接扮演着维护新生政权，巩固无产阶级专政，镇压阶级敌人的工具的角色。这一时期，党和国家领导人较为重视法制，法制建设取得了一定的成绩。这些成绩为十一届三中全会后法制的重建和发展奠定了一定的基础，提供了经验教训。但由于对法制缺乏深刻的理解，法制建设没有被摆到应有的位置，取得应有的成就，致使建国初建立起来的脆弱

的法制，很容易地为后来连续的运动所动摇、摧毁。

上篇：摧毁旧法统 创建新法制

从 1949 年中华人民共和国成立到 1954 年全国人民代表大会产生,新宪法制定,是新中国的政权创建和巩固,经济恢复时期,也是在摧毁旧法统后重新创建新法制的时期。这一时期法制建设的任务,一方面是彻底摧毁国民党政府的旧法统,宣布废除旧法律,并对旧法的思想和理论进行彻底的批判,对旧司法人员进行组织上的清除。另一方面积极进行新法制的创建工作。先是制定了临时宪法—《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中央人民政府组织法》。在经济恢复、政权巩固后,制定了宪法,在政权组织形式上实现了从军事管制委员会到人民代表会议,尔后向人民代表大会制度的转变。确立了立法制度,制定了一些当时必需的法律,并开始进行了一些重要法律的起草工作。建立了司法制度,创立了司法行政机构和行政监察制度。对旧的法学教育进行了彻底的调整、改造。总之,这是一个法制建设的初创时期。

摧毁旧法统

尽管中国是世界历史上最悠久的文明古国之一,尽管中国古代有丰富的法律文化遗产,然而,中华人民共和国的法制建设却几乎是从零开始的。作为建立中华人民共和国的一个法律前提,就是义无反顾地废除国民党的旧法统,打碎旧法制。

1949 年 2 月,中共中央发布了《废除国民党的六法全书与确立解放区的司法原则的指示》。同年 4 月,华北人民政府颁发了《废除国民党的六法全书及一切反动的法律的训令》。这两个文件的基本内容有以下三个方面:

1. 宣布废除旧法统。指出“国民党全部法律只能是保护地主与

买办官僚资产阶级反动统治的工具，是镇压与束缚广大人民群众
的武器。’因而宣布“在无产阶级领导下的工农联盟为主体的人民民主
专政的政权下，国民党的六法全书应该废除，人民的司法工作，不能
再以国民党的六法全书为依据。各级人民政府的司法审判不得再援
引其条文”。

2 确定新政府的人民司法工作应以人民政府的新法律作依据。

“在人民的法律还不完备的情况下，司法机关的办事原则应该是：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，从新民主主义的政策”。

3. 确定了教育和改造司法干部的指导原则。《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、命令、条例、决议的办法
来教育改造司法干部”。〔1〕

毫无疑问，这个指示具有重要的历史性意义，它确立了中华人民共和国法制建设的基础和出发点，其精神一直是新中国建立后法制建设的指导方针，对中国法制建设产生了极其深远的影响。这一指示，被临时宪法《共同纲领》作为一项建国的法制原则规定下来：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”根据上述精神，中华人民共和国建立后，立即在全国范围内废除了国民党政府的法律和司法制度，满怀信心地开展了人民民主法制的建设。然而，在彻底摧毁旧法统，并抛弃中国传统法律文化、拒绝西方一切法律影响的情况下，迈出法制建设的步伐却是异常艰难的，并非像一张白纸，容易画最新最

〔1〕 北京政法学院法制史教研室编：《中国法制史参考资料选编现代部分》（第三分册），第 125—128 页。

美的图画。

新生的人民政权为何要摧毁旧法制？1949年3月，董必武在华北人民政府发布的一道训令中，对为什么要废除国民党的“六法全书”及其一切反动法律作了详尽的解释。他说，国民党的法律，是为了保护封建地主、买办、官僚资产阶级的统治与镇压广大人民的反抗；人民要的法律，则是为了保护人民大众的统治与镇压封建地主、买办、官僚资产阶级的反抗。阶级利益既相反，因而在法律的本质就不会相同。不要以为国民党法律，也有些似乎保护人民的条文，因而也就值得留恋，要知道这是老虎的笑脸，其笑脸是为了吃人。不要以为新法律尚不完全，旧法律不妨暂时应用。要知道这是阶级革命，国民党反动统治阶级的法律是广大劳动人民的枷锁。现在我们已经把这枷锁打碎了，难道我们又要从地上拾起已毁的枷锁，来套在自己的颈上吗？反动的法律和人民的法律，没有什么“蝉脱交代”可言，而是要彻底地全部废除国民党反动的法律。旧的必须彻底粉碎，新的才能顺利成长。^{〔1〕}

摧毁旧法制这一革命行动，意味着新中国法制建设面临着这样一种理论背景和法律基础：第一，旧法被彻底废除，一切从头开始；第二，确立了有法依法律，没有法律依政策的司法原则；第三，对旧法律和西方国家的法律采取全盘否认的态度。要经常以蔑视和批判一切旧法律和资本主义国家法律的精神，建立新的法律观。第一点，一切从零开始，决定了新中国法制建设的艰难。在当时废除旧法律的情况下，采取第二点所述的原则是必要的。但这一原则一直被适用，造成了以后社会主义建设时期长期依赖政策，甚至只重政策不重法律的局面，使法制建设几乎在封闭状态下进行，法制建设设置了许多禁区，法制的发展一直怕踏入旧法和资产阶级法律的雷区而只能谨小慎微地爬行。在一无传统、二对外关闭的情况下，法制建设只能采取经验主义和照搬苏联的做法。这一问题在本书第四篇“回顾与反思”

〔1〕 《董必武政治法律文集》，法律出版社 1986 年版，第 45—46 页。

中将作进一步探讨。

二、法制创建的历史、理论背景

我们说新中国法制建设几乎从零开始，并不是说它是没有建立在任何基础上的空中楼阁。它尽管彻底摧毁了旧法的传统，但却不能摧毁几千年中国法律文化传统的影响。新的政权有新的理论——马克思主义理论为指导，但仍受着传统的和西方国家法律理论和文化的影响。新中国法制建设也直接受革命战争年代相关经验的影响。新中国法制建设的法律文化渊源和理论根基，主要有以下几方面内容：

（一）作为遗产的渊源

中国有四千多年的文明史，有丰富的法律文化遗产，不管这些遗产是精华还是糟粕，它都会对后人产生影响。尽管新中国在废除“六法全书”的指示中，要求司法人员以蔑视和批判的态度对待一切反动的法律、法令，但是，中国古代部分法律传统作为一种文化，通过道德的、哲学的、文学戏剧、习俗等方式，深刻地影响着我们现代人。^{〔1〕}实践证明，这种法律文化遗产至今影响着我们的头脑，影响着我国的法制建设。古代法律文化遗产内容很多，对现代仍发生重要影响的主要有：

1. 以“礼”为核心的宗法等级思想

什么是“礼”？对“礼”的经典解释是“君君、臣臣、父父、子子”。^{〔2〕}就是说，君主就是君主，臣子就是臣子，父亲就是父亲，儿子就是儿子，这是个严格的社会等级秩序，不容许逾越。在国家中，君王有无上权威，臣子无条件服从君王，这样才能保证国家的统治秩序。在家庭中父亲有无上权威，儿子无条件服从父亲，才能保证家庭

〔1〕 中国老百姓对法律的了解主要是通过包公、寇准等文学戏剧人物的方式。这些人物给人们一种善恶、正义的观念。

〔2〕 《论语·颜渊》。

和社会的秩序。维护了这两种秩序,国家就太平。可见“礼”就是维护宗法等级制的各种典章制度和调整统治者内部等级关系的各种行为规定、礼节仪式的总和。“礼”是中国古代社会法律思想和法律制度不变的旋律。“礼者,法之大分,类之纲纪也。”〔1〕“礼”可称得上是古代法律制度中的宪法原则。它产生于西周宗法等级关系,其基本内容是尊、亲、长、幼,男女有别。其基本特征是“礼不下庶人,刑不上大夫。”孔子将“礼”经典化、普遍化,并上升为治国方略,称为“礼治”;以国为“礼”。荀子是礼学的创造者,他对礼作了更全面、充分的阐发。他阐述的礼,就是一种贵贱、亲疏、尊卑、上下、长幼严格的等级秩序,从而形成了秦汉以后封建社会法“一准于礼”〔2〕的局面。“礼治”衍化成中国古代社会许多具体的法律理论和制度。如汉朝董仲舒的“三纲五常”,贾谊的“刑不上大夫”,直至唐代以后的“议”、“请”、“官当”、“十恶”等,都是礼治这一精神的法典化。

从上可见,礼是中国古代社会统治秩序的最高法律原则。它对现代社会的影响就是等级观念,法律的不平等思想。“尊尊”使人们盲目服从官位和权势,而不是服从真理的法律。“亲亲”使人们有罪包庇,有罪株连。在我们今天的法制建设中仍随处可见这些观念的影子,如人情、亲情导致办“关系案”,律师打官司就是“打关系”等等。

2. “德主刑辅”的治国方略

“德主刑辅”是古代治国的又一贯穿始终的重要原则。“德”是道德、礼仪、教化。“刑”就是罚。德主刑辅的基本含义就是统治人民主要靠教化而不应该靠刑罚。这是中国古代儒家正统法律思想关于法律作用和法律与道德关系的基本理论。应该说,这一理论的基本方面是正确的。对人来说,教育比惩罚更重要;对社会来说,道德维系比法律的维系更有效。但这一理论确实包涵了许多有害的东西。比如重教化、轻法制的思想。教化就是那一套礼教,对统治者来说就是

〔1〕 《荀子·劝学》。

〔2〕 《国库全书总目·史部·政书类·法令之属》、《唐律疏义序》。

一种高尚德性的修炼,对劳动人民则是“化性起伪”,向其灌输宗法伦理道德和等级观念,实际是奴役观念。又如,在‘德’‘法’的关系上,认为法律是教化的辅助手段,其作用在于促成教化。“德主刑辅”还有一层含义是德行君子,刑从小人:对统治者主要是礼义的约束,对老百姓则主要是刑罚威吓和惩罚。“德主刑辅”这一法律文化传统对现代的影响主要是,重视‘德’,轻视法律。按‘德’治思想,形成中国政治法律文化,德教的经典是:“修身、善性、齐家、治国、平天下”。通过教育,使人达到很好的道德水平,成为圣人,选拔圣人来治国,天下就能大治。靠孔子的思想教育人,靠伯乐选拔人,靠君子的道德约束,而不需要造制度约束。就是说,治国主要靠德,靠培养有崇高德行的人来治国,而不是靠法律制度。它的缺陷在于以个人品行取代制度和法律从而导致蔑视法律,致使在法与道德、政策等的关系上,法律总处于从属地位,缺乏其独立品格和作用。

3.“重狱轻讼”的观念

“重狱”就是重刑法并且追求严罚酷刑。“轻讼”即指轻视诉讼,抑制诉讼,对老百姓来说造成一种害怕诉讼、鄙视诉讼的观念。“重狱轻讼”是中国古代不平等的专制社会造成的一种法律观念。纵观中国古代刑法,其刑网之繁,刑罚之酷,真是骇人听闻。加之这一制度下产生的一帮酷吏,使中国刑罚之黑暗堪称于世。重刑的威吓,残酷的逼供讯,纠举恐吓式审判,重口供的取证方式与偏见,造成多少冤魂屈鬼,诛死多少法外无辜。而官府的黑暗;‘有理无钱别进来’的腐败,无休止的审判,无止境的勒索,衙门官僚居高临下的专横威严,使平民百姓望而生畏,中国古代司法腐败造成百姓的痛苦,铸造了一句格言:“屈死不打官司”。重刑轻讼观念在今天我们社会具有深刻影响,对犯罪者处罚都一味越重越好。对打官司则一味忍讼、息讼,甚至歧视诉讼者,以进法庭为耻,这些观念多少年来在官员百姓中普遍存在。

4 权法不分,法屈于权的权力本位主义

“权”大还是‘法’大 这是人们针对现实中权大于法,以权压法

现象提出的不满的质问。今天，这种现象仍在我们社会中相当普遍地存在，就是我国古代社会权法不分，法屈从于权力的司法制度的影响。在我国古代社会，国家的行政权与司法权不分，州官县官同时又是法官，其重要的职责之一，就是审案决狱。皇帝是最高的司法裁判者。这样权法不分的制度使中国历史上司法从来就没有获得过独立的地位和品格，法律掌握在官吏手中，专门用来对付老百姓。法屈从于权力，不可能对掌权者进行约束，尽管中国古代政治清明时期也有少数贪官污吏被惩罚，但那不过是皇帝为表示清廉的偶尔之作。司法一直是权力的附庸，掌权者以权弄法，以权压法的现象司空见惯。这种法律文化的历史传统至今仍毒害不浅。

当然，中国古代还有一些优秀的法律文化传统，在现在看来也不乏是民主平等的思想，以及科学的法律观。如“天下为主，君为客”、〔1〕“视天下为天下之天下”〔2〕等民本主义法律思想；“贵贱同法”的平等法律观；〔3〕“超时更新”、“权时变法”的法律变革观；〔4〕“明德慎罚”、“为政以德”，〔5〕德刑并用的法律教化观；还有“刑罚世轻世重”的立法原则；“罪疑唯轻”、“宁失有罪，勿诛无辜”的司法原则；“两造具备，师听五辞”的审判方法等等。不能否认这其中包涵许多优秀的法律文化价值观念。遗憾的是，由于诸多因素的影响，这些好的法律文化遗产对我国现代法制建设影响甚微。

从总体上说，中国古代法制文化是封建小农经济条件下产生的专制保守的法律文化。由于专制统治使得这个社会既没有独立的司法，也没有职业法学家集团。法制理论内容贫乏、保守、范围狭小。虽然在滔滔的历史长河中出现过法学流派和不同的法学观点，但不论是主张“以法治国”；“严刑峻法”的法家，还是主张“以礼治国”；“礼

〔1〕 黄宗羲：《原君》。

〔2〕 魏源：《默觚下·治篇三》。

〔3〕 《辽史》卷六十一《刑法志》上。

〔4〕 王夫之：《思问录外篇》 王安石：《文集》，卷二十八，《杂著·非礼之礼》。

〔5〕 《论语·为政》。

刑并用“德主刑辅”的儒家,都是为了向专制君主奉献如何治国治民,维护专制统治,巩固君主万世一统家天下的治国之策。

以上谈的是中国法律思想方面的传统和影响。同样,在法学和法律教育方面,历史给我们提供的背景也是相当空白的。中国在 20 世纪以前根本不知道法学是一门科学,本世纪初一些人才开始从国外学习法律知识,但法学教育和研究都没有走上正轨和形成规模。

1955 年,董必武同志在一次同苏联专家谈话时,对新中国法律工作的历史背景作了一概括的叙述:

在中国过去,法学根本不成为一门学问。中国读书人对学法是看不起的,不读书的更不待说。过去专门搞法的人有两种。一种是绍兴“师爷”,那时县太爷办案,都要请个懂法的人作刑名“师爷”,绍兴地区这种人最多,类似行会组织。当时县、州、道、府的官员都用绍兴师爷帮助办案,当县官的不请绍兴师爷办案,则案件都有被驳回的可能。如果接连驳回二三个案件的话,那么这样的县官就当不成了。那时也没有什么正式学校,绍兴师爷是用师傅带徒弟的办法传下来的。到 19 世纪,太平天国、咸丰之后,曾国藩等打破了这种规矩,不请这帮人作师爷了,出现了“长沙帮”。故有“绍兴帮”、“长沙帮”两种。辛亥革命以后,这样的封建帮会才都被废除。另一种是刑房书吏。那时少数刑部的官员,懂得一点法,但也不是专门学校训练出来的。另有部分自由职业者叫做“讼棍”。这种人很坏,各地方都有。地方官可以捉、打、判徒刑。所以“讼棍”们只能偷偷活动。那时把法作为学问研究一下的,只有少数刑部的官吏。帝国主义侵入中国后,中国封建王朝的官员们,看见中国法律完全处在封建落后时代,到 19 世纪末才组织考察官到日本去学习,大学里也开始设法律班。20 世纪初才认识到法律是一门科学,为训练人才,于是派人去日本、欧洲学法的多了些。清朝开始设法律编订馆,想废除旧法律,制订新法律,实际是请个日本人在中国当法律顾问,由他起草了一个刑法草案,可等法搞出来时清朝也灭亡了。袁世凯当大总统,公布了这个刑法草案;后来国民政府公布了一个刑法典。法学院、系讲授法学,这

种法学院系在清朝末年还不多。到民国时期,特别是“南京政府”时期,法学曾一度成为热门,最多时法学院系达五十多个。学习出来的人考法官、律师;但没有法学研究机构,也没有专门的法学刊物。当时著书讲学先是解释那个刑法草案,后是解释刑法典,法学在那时并不发达。1927年以后,共产党人在苏区有法院、法律、单行法规、条例,如土地法、劳动法、婚姻法、简单的诉讼条例等,但没有训练学生。1937年开始把苏联的宪法加以传播。1949年以前,文学、哲学、政治经济学的传播,我们占领了一些阵地,有人写文章、演讲(如鲁迅、郭沫若等)。但在法律方面完全无阵地。过去科学院没有法律研究所,也没有法律杂志和出版社,近五十年来,中国出版专门法律的书也很少。共产党人中,过去搞法律的在参加革命后,多数人改作其它工作,继续作法律工作的现在只有几个人。这就是中国法律科学的历史背景,我们接受的遗产就是这些。〔1〕

(二)法制建设的理论基础

从上可见,中国历史上完全没有形成一套自己的法学理论。新中国的法制建设,是建立在马克思主义的法律思想和学说基础上的。尽管马克思主义的经典学说没有对他所期望建立的社会法律制度作出全面阐述,但中国的法学家和法律工作者都尽力挖掘散布于其著作中的法律观点来指导法制建设。作为新中国法制建设理论基础的马克思主义关于法律的基本观点,主要有:

1. 关于法律的本质。法律是被上升为国家意志的统治阶级意志,并由国家制定或认可的,以国家强制力来保证实施的。

2. 法律取决于经济基础。法律的内容归根结底是由统治阶级的物质生活条件决定的。法律是一定经济基础上的上层建筑的组成部分,法律由经济基础决定。法律反映社会物质生活条件,但并非对社会物质生活条件的刻板摹写。法律和上层建筑其它因素可以反作用于社会物质生活条件,经济基础并不直接创造法律规范,它只是从

〔1〕 《董必武政治法律文集》,第434—436页。

最终意义上和总体上对法律起决定作用。

3. 法律的起源和发展。法律不是从来就有的,它是在社会发展的一定历史阶段上,随私有制、阶级和国家的出现而产生。法律是阶级矛盾不可调和的产物,随着社会关系发展和经济基础的变革而发展。法律的产生和存在与经济发展的一定历史阶段相适应,它不是永恒存在的,它以阶级和国家的产生存在为前提。法律随着阶级和国家的消亡必将消亡。

4. 关于法律的作用。法律是统治阶级实行对敌专政的工具。它通过调整社会关系,维护和巩固统治阶级的统治。〔1〕

从上述介绍马克思主义关于法律的基本观点可以看出,马克思恩格斯没有对社会主义法制建设的具体理论进行阐述。他们所提供的只是以唯物史观、辩证法和阶级斗争学说同法律本质问题相联系的一种法律观。这种法律观主要是为了批判资产阶级把意志和权力作为法律基础的唯心主义观点,揭露私有制下法律的本质,从而为广大劳动人民推翻不合理的政治法律制度指明途径。

列宁对社会主义法制提出了许多确有价值的思想,如关于建立社会主义法制的必要性,法制必须统一,必须严格遵守法制等问题。他说:“现代俄国运动的主要形式依旧是广大人民群众的直接革命运动,它要打破旧法律,摧毁压迫人民的机关,夺取政权,创立新法制。”〔2〕但是列宁在用马克思主义阶级斗争观点阐述法律的作用时,过份强调社会主义法制的根本任务就是巩固无产阶级专政,镇压敌人,而对社会主义法制保障人民的民主自由权利方面有相当的忽视。列宁主张“以党代政”以政策代替法律,他说:“我们的党是一个执政的党,党的代表大会所通过的决议对于整个共和国都是必须遵守的。”〔3〕“我们共和国的任何国家机关未经党中央的指示,都不得

〔1〕 高等学校法学试用教材《法学基础理论》“法的本质”一章,法律出版社 1983 年版。

〔2〕 《列宁全集》第 10 卷,第 245 页。

〔3〕 《列宁全集》第 32 卷,第 207 页。

解决任何重大政治或组织问题。”^{〔1〕}特别是他关于“无产阶级的革命专政是无产阶级对资产阶级采用暴力手段来获得和维持的政权，是不受任何法律约束的政权”的思想，^{〔2〕}对毛泽东等老一辈中国领导人的法制观念产生了相当大的影响，以致对我国法制建设产生了相当大的副作用。

（三）战争年代的法制传统

我们说新中国的法制建设从零开始，也并不是说它没有法制建设的实践。中国共产党人早在 30 年代初苏维埃工农民主政权时期就开始了法制建设的实践活动，一直到建国前夕。只是这一时期制定的法律是不完全政权建设时的法律。中华人民共和国建立后，这些法律就全部失效，无一继续适用。但是，这个时期法律的一些精神和法制建设的经验被后来法制建设所吸收。这个时期法制建设的一些消极影响也一直延续到后来。

在民主革命时期，中国共产党领导下的人民政权建设经历了三个发展阶段：即土地革命时期的中华工农民主政权、抗日战争时期的抗日民主政权（陕甘宁边区政府）、解放战争时期的解放区人民民主政权。在不同的革命时期，人民政权都在当时可能的条件下，从事立法和法制建设。从三个时期立法的法制建设情况看，主要是以下几个方面。

1. 宪法性法律。民主革命时期分别制定的宪法性法律主要有：《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》、《陕甘宁边区宪法原则》等。这些法律主要规定了以下重要的内容：确立了工农民主专政——人民民主专政的政权性质；规定了政权组织形式；规定了消灭封建剥削为目标的经济制度；保障人民平等、各民族平等和人民的各项自由权利等等。

2. 刑事法规。镇压一切反革命活动、镇压汉奸和反共分子，同反

〔1〕《列宁全集》第 4 卷，第 203 页。

〔2〕《列宁选集》第 3 卷，第 623 页。

动阶级和反革命分子作斗争，是民主革命时期刑事法律的主要任务。法律主要是配合军事斗争，维护根据地或解放区的秩序。所以，刑事法规具有重要地位。那个时期制定的刑事法规主要有《中华苏维埃共和国惩治反革命条例》、《陕甘宁边区抗战时期惩治汉奸条例》、《陕甘宁边区抗战时期惩治盗匪条例》、《破坏土地改革治罪暂行条例》等等。

3. 土地法规。从土地革命时期开始，中国共产党就十分重视土地立法，制定了不少的土地法规、以土地改革为主要内容的土地法和土地法大纲。如《井冈山土地法》、《兴国土地法》、《中华苏维埃共和国土地法》、《陕甘宁边区土地条例》、《晋冀鲁豫边区土地使用暂行条例》、《中国土地法大纲》等，加之各种地区性土地法规，共有数十个之多。

4. 婚姻法。解放受压迫的妇女，废除封建野蛮的婚姻制度是中国共产党民主革命纲领的重要内容之一。早在苏维埃时期就制定了《中华苏维埃共和国婚姻法》并几经修改，在陕甘宁边区又颁布了《婚姻条例》。婚姻法是民主革命时期的主要民事法规，它以保障婚姻自由，废除封建包办、买卖婚姻，实行男女平等、一夫一妻制为主要内容。

5. 劳动法。维护工人利益，消灭残酷的剥削，保障工人劳动生活条件，是中国共产党革命的重要纲领，因而根据地非常重视劳动立法。在苏维埃时期就多次颁布和修订劳动法，如《劳动保护条例》规定工人的集会、结社、参加工会的权利，规定工时、工资、劳动保护和保险；妇女童工的保护和劳动合同，劳动纠纷的处理等，维护工人利益，保障工人民主权利。

6. 司法制度。民主革命时期，建立了以司法机关和诉讼制度为主要内容的司法制度。司法机关曾分别建立过四级两审，两级两审和三级三审制的司法诉讼制度。确立了法律面前人人平等，依靠群众、方便群众，实事求是，重调查研究，严禁刑讯逼供、重证据不轻信口供的诉讼原则。走群众路线的审判方法，走出法庭，携案下乡，就

地审判。在司法实践中,逐步确立了人民陪审员制、公开审判制、辩护制、上诉制、复核制等为内容的司法诉讼制度。

7. 调解制度。人民调解制度是民主革命时期法制建设的重要创举,并为人民民主政权广泛采取。它是通过民间调解、群众团体调解、政府调解和司法机关调解等多种调解方式,使双方当事人互相谅解的基础上解决各种纠纷的制度。

新民主主义时期由于残酷的战争环境,主要从事军事斗争,政权建设和法制建设都被放到次要的地位。当时的立法和法制建设完全是从政治斗争的需要出发。这些法律都是共产党根据地的革命纲领和目标的直接体现。如苏区革命根据地的宪法大纲和陕甘宁边区的宪政纲领,就分别是土地革命时期的“十大要求”和《抗日救国十大纲领》的具体化。^{〔1〕}而改善工人条件,实行土地改革,改变封建婚姻制度,实行婚姻自由,男女平等是共产党人的重要革命任务。所以,立法和法制建设是紧密服从于革命斗争需要而进行的,那个时期的法律随革命任务的完成而变得过时,在革命以后,法律几乎没有直接沿用下来的。但当时法制建设的一些原则和经验,以及一些司法制度被承袭下来。这些东西对新中国的法制建设,部分起了积极作用,部分起了消极作用。如关于人民民主专政的政权性质和人民代表大会的政权组织形式等宪法内容;关于婚姻自由、男女平等、废除封建买卖婚姻、保护妇女、儿童权益的立法;关于法律面前人人平等的法制精神;实事求是注重调查研究的诉讼原则;关于人民陪审员、公开审判、回避、上诉、复核制等诉讼制度;关于人民调解制等,都被建国后法制建设直接采用。但是,当时法制建设中一些“左”的错误的东西,或者当时阶级斗争尖锐、政权不健全的情况下采用的制度,照搬下来就不一定适当,有些东西对新中国的法制建设产生了消极影响。

〔1〕中共“六大”政治决议中提出政纲“十大要求”,主要包括:推翻帝国主义统治,推翻军阀国民党政府,建立工农兵代表会议(苏维埃)政府,实行八小时工作制,增加工资,失业救济,没收一切地主阶级的土地,耕地归农等等。

如立法、司法中的不平等精神，依阶级出身定罪量刑，同罪异罚的立法原则 侦查、逮捕、审判权不分的诉讼制度 司法机关实行神秘主义办案方针，保卫机关肃反委员会不按法定程序，随意捕人押人，甚至非法刑讯、擅自处决等极左的做法就不能适用于和平建设时的政权。但这些做法在建国后的司法制度中仍留有很深的痕迹。

另外，当我们研究中国法制的创立发展过程时，不可避免地发现苏联法制对此所产生的全面而深刻的影响，我们可以说新中国法制是在完全引进苏联法律和法学理论的基础上建立起来的。

在全部摧毁旧中国法制之后，中国法制的建立面对的是一片空白，由于意识形态的相同和 50 年代初中苏关系的全面热化，为引进苏联法制填补空白提供了时机。一时间兴起学习苏联法律热，大量照搬移植苏联法律教科书和法学观点。这种引进苏联法律思想和法制制度的执潮贯穿我国法制初创时期的整个 50 年代。并且这种引进是全方位的，从法学教育、法学研究及其法学观点，以及立法、司法实践。从那时起，就开始了苏联法学对中国法学几十年的“统治”。关于苏联法对中国法制建设的深刻影响及其利弊分析，将在本书第三篇的“苏联法的影响”中作专门的论述。

三、临时宪法及其立法制度

1949 年 9 月 21 日至 30 日，中国人民政治协商会议在北京召开，会议通过了《共同纲领》和《中央人民政府组织法》，选举产生了中央人民政府委员会。10 月 1 日，中央人民政府委员会在首都北京宣布就职，并宣告中华人民共和国中央人民政府成立。

从中华人民共和国成立到 1954 年宪法制定，是我国法制建设在摧毁旧法统的基础上向建立新法制的过渡时期。之所以称之为过渡时期，因为这个时期的国家政权性质、政权体制和立法、司法制度还不确定，只具有过渡性质。1954 年宪法的制定，把国家体制确定下来，我国法制建设开始步入正轨。但新中国的法制建设是从共同纲领时期打下的法制基础上全面展开的。

建国初期的严峻形势和法制建设面临的任务。中华人民共和国建立后，在军事上，人民解放军仍面临上百万国民党军队在西南、华南和沿海岛屿负隅顽抗。在解放的地区，国民党遗留下了大批残余力量，有的暗中破坏，有的以土匪游击战方式，同人民政府作斗争，破坏社会秩序。在经济上，国民党扔下的是一个十分落后，千疮百孔的烂摊子，失业众多，民不聊生。稳定经济，恢复生产，在经济上站稳脚成为严峻的考验。

中国革命成功首先需要解决农民问题，而农村的根本问题是土地问题，让农民获得土地，解决农村的贫困生活，解放广大农村劳动力，从而有利于恢复和发展国民经济。所以，要在农村进行彻底的土地改革，而土改就是要从地主和富农手中剥夺土地，这又导致一场广泛而激烈的阶级斗争。

完成上述任务，要把人民组织起来，建立完整的国家政权体系。所以，要选举组织各级国家政权，实现从军管会到人民代表大会制的过渡。

从艰苦战争环境到和平建设新的历史条件下，共产党内有些人开始滋长享乐腐化思想，一些人经不起权力、地位、荣誉的腐蚀和享乐生活方式的引诱，开始出现贪污腐化堕落。

面临着上述形势，决定了建国初期法制建设的创建工作异常艰难，而且很难不带某种偏向。这种形势还决定当时法制建设总的任务是：通过立法建立国家政权组织；司法机关的重要任务是要开展镇压反革命的斗争，以维护政权和社会秩序；用法律手段，恢复经济秩序，加强财政工作，控制物价，同各种破坏经济秩序的行为斗争，反对贪污、浪费行为；通过法律进行有条不紊的土地改革。可以说，新中国的法制建设不是在一种和平的、理性的条件下进行的，它创建时就背着重负，并密切地同政治斗争联系在一起，法制成为政治斗争的手段和工具。险恶的环境对法制建设造成的消极影响，使之成为几十年来难以摆脱的阴影。

1954年宪法的制定，才使国家法制基础正式确定下来，法制建

设也才开始步入正轨。

(一)临时宪法的制定和内容

新中国的法制建设从《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》开始,这两个法律实际上构成了组织建立新中国的临时宪法。根据这两个法律,建立了人民民主的国家机构,并在此基础上,开始了新中国的立法工作和法制建设。

1948年4月30日,当人民解放军在战场上取得节节胜利,即将夺取全国政权的情况下,中共中央在《纪念‘五一’劳动节专号》中,号召“各民主党派、各人民团体、社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”。〔1〕中共中央的号召立即得到各民主党派、各人民团体、无党派民主人士、少数民族及海外华侨的热烈响应,各民主党派领导人和民主人士纷纷从香港、上海北上。1949年6月15日,在北平由毛泽东主持召开了政协筹备会第一次全体会议,有共产党、各民主党派、各社会团体等23个单位共134人参加。这次会议一致通过了《新政协筹备会组织条例》,根据这个条例选出了毛泽东、朱德、李济琛等21人组成常委会,负责处理经常工作。常委会又推选毛泽东为主任,李维汉为秘书长。常委会下设6个小组,分别完成下列任务:第一小组拟定参加新政协的单位及其代表名额,组长李维汉,副组长章伯均;第二小组起草新政协组织条例,组长谭平山,副组长周新民;第三小组起草共同纲领,组长周恩来,副组长许德珩;第四小组拟定中华人民共和国政府方案,组长董必武,副组长黄炎培;第五小组起草新政协宣言,组长郭沫若,副组长陈劭先;第六小组拟定国旗、国徽及国歌方案,组长马叙伦,副组长叶剑英。〔2〕经过了3个月的紧张工作,8月上旬,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂隆重开幕。参加会议的有中国共产党和各民主党派、各人民团体、各解放区、各路解放军

〔1〕《五星红旗从这里升起》,文史资料出版社1984年版,第145页。

〔2〕蔡定剑主编:《中国宪法精释》,中国民主法制出版社1996年版,第4页。