



Library of Marxism Studies, Volume 1

马克思主义研究论库

第一辑

---

# 彭真与我国的 社会主义民主法制建设 国内关于彭真民主法制思想的研究

Peng Zhen and the Construction of Democracy and  
Legal System of China

The Domestic Research on Peng Zhen's Thought of Democracy and Legal System

---

朱力宇 主编

 中国人民大学出版社



Library of Marxism Studies, Volume 1

马克思主义研究论库

第一辑

# 彭真与我国的 社会主义民主法制建设

## 国内关于彭真民主法制思想的研究

Peng Zhen and the Construction of Democracy and  
Legal System of China

The Domestic Research on Peng Zhen's Thought of Democracy and Legal System

朱力宇 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

彭真与我国的社会主义民主法制建设：国内关于彭真民主法制思想的研究/朱力宇主编. —北京：中国人民大学出版社，2014. 2

ISBN 978-7-300-18926-0

I. ①彭… II. ①朱… III. ①彭真 (1902~1997) —社会主义法制—思想评论  
②彭真 (1902~1997) —社会主义民主—思想评论 IV. ①D909. 27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 025569 号



马克思主义研究文库·第一辑

彭真与我国的社会主义民主法制建设

——国内关于彭真民主法制思想的研究

朱力宇 主编

Pengzhen yu Woguo de Shehui Zhuyi Minzhu Fazhi Jianshe

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	160mm×235mm 16开本	版 次	2014年5月第1版
印 张	23.25 插页 1	印 次	2014年5月第1次印刷
字 数	347 000	定 价	68.00元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

马克思主义研究论库

编委会名单

主编

庄福龄 罗国杰 靳 诺

委员 (以姓氏拼音排序)

艾四林 陈先达 程恩富

顾海良 顾钰民 郭建宁

韩 震 郝立新 贺耀敏

侯惠勤 鲁克俭 梅荣政

秦 宣 石仲泉 吴易风

张雷声 郑杭生

## 出版说明



马克思主义是我们立党立国的根本指导思想，是我们认识世界、改造世界的强大理论武器，加强和推进马克思主义理论研究和建设，具有十分重要的意义。当前，随着中国特色社会主义伟大实践深入推进，新情况、新问题层出不穷，迫切需要我们紧密结合我国国情和时代特征大力推进理论创新，在实践中检验真理、发展真理，研究新情况，分析新矛盾，解决新问题，用发展着的马克思主义指导新的实践。时代变迁呼唤理论创新，实践发展推动理论创新。当代中国的学者，特别是马克思主义学者，要想适应时代要求乃至引领思想潮流，就必须始终以高度的理论自觉与理论自信，不断推进马克思主义中国化、时代化、大众化，不断赋予马克思主义新的生机和活力，使马克思主义焕发出强大的生命力、创造力、感召力，放射出更加灿烂的真理光芒。

为深入推进马克思主义理论研究、马克思主义中国化研究，中国人民大学出版社组织策划了“马克思主义研究论库”丛书。作为一个开放性的论库，该套丛书计划在若干年内集中推出一批国内外有影响的马克思主义研究高端学术著作，通过大批马克思主义研究性著作的出版，回应时代变化提出的新挑战，抓住实践发展提出的新课题，推进国内马克思主义研究，促进国内哲学社会科学的繁荣发展。

我们希望“马克思主义研究论库”的出版，能够受到广大读者的欢迎，为推动国内马克思主义研究和教学做出更大贡献。

中国人民大学出版社

## 编者说明



彭真同志是伟大的无产阶级革命家、政治家，党和国家的卓越领导人，杰出的国务活动家，坚定的马克思主义者，我国社会主义法制的主要奠基人。他为中国人民的解放和新中国的诞生，为社会主义革命和建设事业尤其是社会主义民主和法制建设事业，为最终实现共产主义的理想，顽强奋斗，建立了不可磨灭的历史功勋。

2012年10月12日适值彭真同志110周年诞辰，2012年12月4日又值彭真同志亲自主持和具体参与修改的《中华人民共和国宪法》公布施行30周年；在这两个重要时日之间，由中国人民大学法学院和北京康达律师事务所发起和筹备的“彭真民主法制思想研究与教育基金”（以下简称“基金”）于2012年11月30日正式宣告成立。基金的宗旨是：深入研究彭真同志的民主法制思想，促进我国社会主义民主法制建设，繁荣我国法学研究和法学教育事业。现在基金的名誉理事长为王汉斌；理事长为杨景宇；副理事长为（按姓氏笔画排序）：王利明、张春生、胡康生、韩大元、傅洋；理事为（按姓氏笔画排序）：王欣新、付子堂、江平、朱力宇、乔佳平、陈光中、何勤华、李林、李磊、李大进、吴汉东、吴志攀、张文显、张恒山、杨金国、武晓骥、周珂、林征、林星玉、郑小虎、贺耀敏、高铭暄、贾宇、贾京平、徐显明、黄进。

基金成立伊始，理事长会议就决定，根据基金的宗旨，由基金资助出版一本国内公开发行的关于研究彭真民主法制思想的论文集，以进一步推动研究的深入，并总结和展示研究的成果。理事长会议还决定，由我具体负责论文集的收集和编撰工作。

如前所述，彭真同志为中国人民的解放和新中国的诞生，为社会主



义革命和建设事业，尤其是社会主义民主和法制建设事业所建立的历史功勋是伟大和巨大的，其思想影响是深远和多方面的，所以对他的有关研究很难在本论文集得到全面、准确的反映。为此，我特别做如下说明：

首先，对于彭真同志生平和思想的研究，早在 20 世纪 80 年代中期就有，不仅历时久远，而且数量众多；特别在他辞世之后，缅怀其历史功绩的文章更是浩如烟海。本论文集的论文，不仅只是关于彭真民主法制思想的，还具有一定的学术性，时间是截止到 2012 年 11 月 30 日之前在国内公开刊物上发表的。所以，本论文集收集的文章还是不全面的，还需要我们这些研究者继续努力发掘。值得一提的是，即使是彭真的民主法制思想，也是多方面的。例如，他在制定《民法通则》的过程中，就有诸多深刻而专业的论述，但是关于这方面的研究论文却不多。因此我们只能将这方面的论文排列在“彭真的立法思想”之中。

其次，本论文集以中共十四届中央委员会政治局候补委员、第八届全国人大常委会副委员长、基金名誉理事长王汉斌同志发表于《中国法学》1997 年第 6 期的《彭真同志对我国社会主义民主法制建设的卓越贡献》一文作为代序。因为这一文章不仅回顾了作者在彭真同志直接领导下进行的许多重大民主法制建设工作的亲身经历，而且也全面、深刻地论述了彭真的民主法制思想。原全国人大法制工作委员会副主任、基金副理事长张春生同志也亲自为本论文集撰写了前言。前言集中、精辟地概括了彭真民主法制思想的核心。

再次，由于各种刊物所要求的文章体例不尽一致，所以本论文集在编辑过程中对所收论文的体例和极少的错讹，进行了一些必要的改动。在此还要特别感谢北京工业职业技术学院社会科学系副教授、基金学术委员会秘书彭君博士和中国人民大学出版社的高媛编辑为此进行的辛勤而繁杂的工作。

最后，由于本论文集收集的论文时间跨度较大，我们对某些论文作者的近况一时不甚了解，也难以联系。所以我们在此特别声明，我们将根据《中华人民共和国著作权法》对所有作者支付相应的稿酬。请知情者与出版社联系。

中国人民大学法学院教授  
彭真民主法制思想研究与教育基金理事兼学术委员会秘书长  
朱力宇谨识

## 代 序

# 彭真同志对我国社会主义民主 法制建设的卓越贡献\*

王汉斌

彭真同志的一生，是革命的一生，光辉的一生。抗战前他在白区工作时，坚决支持刘少奇同志提出的白区工作的正确方针和策略，为开创白区工作新局面，发挥了重要作用；抗日战争时期，他同聂荣臻同志一起领导创建了晋察冀边区，成为敌后模范的抗日根据地；抗日战争胜利后，他严肃执行党中央和毛泽东同志的战略决策，建立东北根据地，为以后取得解放战争更大的胜利奠定了基础。新中国成立后，彭真同志又担任了党和国家的重要领导职务，为社会主义革命和建设事业，建立了不可磨灭的历史功勋。彭真同志在长期革命生涯中历经磨难，他坐过国民党反动派 6 年监狱，在“文化大革命”中又遭受错误批判和长期监禁，但始终坚信马列主义、毛泽东思想，对共产主义理想坚贞不渝。他长期领导、主持全国人大常委会工作和政法工作，坚持以马克思主义为指导，从中国的实际情况出发，创造性地工作，对巩固和加强人民民主政权，发展社会主义民主，健全社会主义法制，建立和完善人民代表大会制度，作出了卓越贡献。彭真同志虽然与世长辞了，但他为我国社会主义民主法制建设殚精竭虑，呕心沥血，所作出的卓绝功绩，人们将永远铭记；他关于加强社会主义民主法制建设的一系列重要思想、观点、理论，对社会主义民主法制建设的发展起了重要作用，今后仍有重要的

---

\* 本文原载《中国法学》，1997（6）。



指导意义。正如党中央评价的，彭真同志是我国社会主义法制的主要奠基人。

—

新中国建立，特别是进入大规模经济建设时期后，我们党和国家的根本任务发生了历史性的转变。彭真同志认为，随着这一历史性转变，必须把法制建设提到党和国家的议事日程。他指出，过去在革命战争时期，我们党领导人民推翻“三座大山”，斗争的主要方式是军事斗争和群众斗争。那时，只能根据党的政策办事，根据地的政权也有一些法，但有限，也很简单。建国以后，我们有了全国性的政权，情况不同了。革命的暴风雨时期已经过去，党和国家的根本任务是发展生产力，要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立和健全法制，依法办事。<sup>①</sup>

1953年，我国开始进行大规模经济建设，彭真同志提出：现在，彻底消灭三大敌人残余势力的社会改革运动已经大体上结束了。今后必须加强法制，完备我们的法律，才能保障社会主义建设的顺利进行。<sup>②</sup>国家当前的重要工作之一，就是制定法律。要搞一系列的法律、法规，我们需要若干年把法律健全起来。他还说，在有计划的经济建设已经开始、宪法已经颁布的情况下，“不仅要按方针、政策办事，而且要按法律办事”，“党领导我们制定法律，党也领导我们贯彻与执行法律”<sup>③</sup>。

1956年，社会主义制度在我国基本上建立起来。那一年召开的党的“八大”决议提出，国家的主要任务已经由解放生产力变为保护和发展生产力，国家必须根据需要，逐步系统地制定比较完备的法律，进一步加强人民民主的法制。一切国家机关和国家工作人员必须严格遵守国家的法律。彭真同志认为，要进一步加强人民民主法制，需要有法可依、有法必依，依法办事。他指出，现在的问题是，我们还缺少一些急需的较完整的基本法规，如刑法、民法、诉讼法、劳动法、土地使用法

<sup>①</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，492页，北京，人民出版社，1991。

<sup>②</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，267页，北京，人民出版社，1991。

<sup>③</sup> 《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，266、271页，北京，人民出版社，1991。

等，应尽快制定国家尚不完备的重要法规。

1978年12月召开的党的十一届二中全会，是建国以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折。这次会议总结了历史经验，特别是“文化大革命”的沉痛教训，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，并着重提出必须发展社会主义民主，健全社会主义法制。邓小平同志在这次全会之前召开的中央工作会议的讲话中指出，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。应当集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。<sup>①</sup>彭真同志在身陷囹圄期间，就总结历史经验，思考关系党和国家前途、命运的重大问题，对我国的社会主义民主法制建设进行了深入思考。他在十一届三中全会结束后回到北京恢复工作后，在一系列讲话中深刻地阐述了加强社会主义民主法制建设的问题。他说，社会主义法制早就应该抓紧搞。可是，我们建国后长时期内没有这个认识，总觉得有党的领导，有方针政策，迟搞几天不要紧，结果贻误了事情。是林彪、“四人帮”从反面教育了我们，社会主义法制不搞不行。他指出，教训在哪里？不能只从个人身上找原因，最根本的还是一个制度问题，特别是民主、法制被破坏了。经过“文化大革命”这么一场大灾难，中国历史的发展向我们提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的要求。<sup>②</sup>他再次强调，从革命战争时期主要依靠政策办事，到人民掌握全国性政权以后，不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事，这是一个历史性的转变。现在仍处在这个大转变的过程中，我们大家要同心协力，把过渡的工作做得好一点。<sup>③</sup>他还说，管理国家，靠人治还是靠法制？一定要靠法制。<sup>④</sup>党的十一届三中全会提出发展社会主义民主、健全社会主义法制，这是党和国家的一项重大改革和历史性的根本任务。彭真同志说，现在是“人心思法”，迫切要求有健全的法制，我们要加快新时期的社会主义民

<sup>①</sup> 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，146~147页，北京，人民出版社，1994。

<sup>②</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，36、219、282、293、325~326页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>③</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，223、224页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>④</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，663页，北京，人民出版社，1991。



主法制建设的步伐。<sup>①</sup>

为了加强法制建设，早在建国初期，彭真同志就亲自抓立法工作，为新中国法制的初创，做了很大努力。1951年，他提出应该根据可能与必要，把成熟的经验定型化，由通报典型经验逐渐形成制度和法律条文，逐步地由简而繁，由通则而细则，由单行法规而形成整套的刑法、民法。<sup>②</sup>他主持起草了《惩治反革命条例》、《惩治贪污条例》。这两个条例的制定和实施，使镇压反革命和“三反”、“五反”运动纳入法制轨道。1954年，彭真同志参加了新中国第一部宪法的制定工作。还主持制定了《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等国家机构方面的法律，以及《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》和《公安派出所组织条例》等，为国家机关依法行使职权提供了宪法和法律规范。接着，彭真同志又提出要先起草《刑法》、《民法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》。到1957年，《刑法》草稿已出了22稿，提交第一届全国人大第四次会议征求代表意见，大会授权人大常委会审议修改。到1963年已修改到第33稿，并经中央书记处、政治局常委和毛泽东同志原则审查过。《刑事诉讼法》草稿到1963年4月写出了初稿。同时，全国人大常委会工作机构还着手研究起草民法。

1979年2月，彭真同志担任全国人大常委会刚设立的法制委员会主任。他夜以继日地工作，仅用三个多月的时间，就拟订了我国第一部《刑法》和《刑事诉讼法》，以及《选举法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《中外合资经营企业法》七部重要法律草案，提请第五届全国人大第二次会议审议通过。《刑法》和《刑事诉讼法》是国家的基本法律，这两部法律的规定，使我国办理刑事案件在建国30年后第一次有了系统的法律依据。《选举法》和有关国家机构方面的几部法律，把被“文化大革命”“砸烂”、破坏的国家政权机构重新纳入法制的轨道，并对选举制度和地方政权机构做了一些重要改革，有利于发展社会主义民主。《中外合资经营企业法》，是我国对外开放方面的第一部法律，对引进外资和国外先进生产技术和管理经验，扩大对外经济合作和技术交流起了重

<sup>①</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，368页，北京，人民出版社，1991。

<sup>②</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，213页，北京，人民出版社，1991。

要的作用。可以说，这七部法律的制定和实施，迈出了加强和健全我国社会主义法制的一大步，开创了新时期法律建设的新局面。

十一届三中全会后，随着形势的发展，需要对1978年《宪法》进行修改。1980年，中央决定由彭真同志主持宪法修改工作。经过一年的时间广泛听取收集各方面意见，彭真同志亲自主持逐条研究起草宪法的条文，明确提出这次修改宪法以1954年《宪法》为基础，而不以1978年《宪法》为基础，以利于彻底摆脱“文化大革命”“左”的影响。小平同志在开始修改宪法时就明确提出，必须把四项基本原则写进宪法。在起草过程中，对是否要在宪法的具体条文中对此作出规定有不同意见。彭真同志经过反复考虑提出，本世纪以来中国发生了四件翻天覆地的大事，除辛亥革命是孙中山领导的外，其余三件大事都是在中国共产党领导下，在马列主义、毛泽东思想指引下取得的。我们要从叙述本世纪以来中国革命和建设的实践，说明四项基本原则既是反映了不以人们的意志为转移的客观规律，又是中国人民经过长期斗争的实践作出的历史性选择。因此，四项基本原则以在序言中用叙述事实的方式加以阐述较为顺理成章。彭真同志亲自起草了宪法的序言。宪法修改工作是在党中央和邓小平同志领导下进行的，中央政治局和书记处专门讨论了8次，邓小平同志对修改宪法中遇到的重大问题作了一系列指示。宪法修改委员会召开了4次会议，每次会议都对宪法修改草案逐条讨论，并由全国人大常委会将草案公布，交付全国各族人民讨论4个月。最后，又经宪法修改委员会逐条讨论、修改通过，提请第五届全国人大第五次会议审议修改通过。新宪法确定了我们国家的基本制度和根本任务，规定了今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，确定了四项基本原则和改革开放的基本方针，体现了党在社会主义初级阶段的基本路线；对国家的政治体制、经济制度和改革开放作出了一系列重要规定，并对“一国两制”的战略构想作了原则规定，为设立特别行政区提供了宪法依据。还规定了宪法具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。可以说这部宪法是党的领导和人民群众集体智慧的结晶，是新时期治国安邦的总章程，是合乎我国国情、符合全国各族人民的共同意志和根本利益的好宪法。近十五年的实践表明，这部《宪法》虽然个别



条文随着实践的发展需要适当修改，但从总体上看，是一部具有中国特色的、适应改革开放和社会主义现代化建设需要的、长期稳定的宪法。

从1979年2月至1988年3月，在彭真同志主持下，立法工作取得了举世瞩目的重大进展。我们国家不仅制定了一部好宪法，而且制定了刑事、民事、诉讼程序和国家机构等方面的一系列基本法律，以及一批经济、行政的重要法律，初步形成了以宪法为核心的有中国特色的社会主义法律体系。我们国家在政治、经济和社会生活的主要方面，基本上做到了有法可依，过去那种无法可依的局面已经有了根本改变。

## 二

彭真同志在长期领导立法工作中，不断总结经验，提出了我们国家立法工作的指导思想和基本原则，逐步建立和完善立法制度。这对加强社会主义法制建设，尤其是立法工作，有长远的、重大的意义。

彭真同志认为，法是上层建筑，是由经济基础决定的，又反过来为经济基础服务，立法要保障和促进社会主义现代化建设的顺利进行，保障和促进生产力的发展。<sup>①</sup>党的十一届三中全会决定，全国工作的着重点转移到社会主义现代方面来。随着经济建设的发展，我们要经过系统的调查研究，抓紧经济立法，适应改革开放的需要，陆续制定各种经济法。<sup>②</sup>根据彭真同志的意见，自1979年以来，全国人大及其常委会坚持把制定经济方面的法律作为立法工作的重点，积极、慎重地加快经济立法的步伐。在1979年到1987年全国人大及其常委会制定的85部法律中，有关经济方面的法律有35部，这些法律对于促进社会主义经济的发展，对于巩固和发展经济体制改革的成果，引进外资和国外先进的生产技术，开展对外经济技术交流与合作，发挥了重要作用。1992年，党的“十四大”确定建立社会主义市场经济体制，第八届全国人大及其

---

<sup>①</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，382页，北京，人民出版社，1991；彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，135、137~138、265页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>②</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，138页，北京，中央文献出版社，1989。

常委会又确定以制定调整社会主义市场经济关系的法律为重点，努力在5年内大体形成社会主义市场经济法律体系的框架，并已基本上实现了这个目标。

立法必须根据党的方针、政策，把成熟的政策用法律形式固定下来，这是彭真同志一贯倡导的重要思想。彭真同志总结建国后制定《土地改革法》、《镇压反革命条例》、《惩治贪污条例》以及《刑法》等的做法，认为立法有一个从政策到制定法律的过程。政策是法律的先导，法律是政策的定型化，由政策上升为法律，需要有一个实践的过程。经过对现实情况的调查研究，把实践证明是正确的、成熟的经验用法律形式肯定下来，成熟一个制定一个。<sup>①</sup> 彭真同志指出，现在有人说，法可以脱离政策、方针，绝不能那样。法律定了是要执行的，只能把成熟了的写进去，不成熟的暂不定成法。轻率地写成法，制定了又行不通，就不好了。<sup>②</sup> 彭真同志还认为，法律的制定要根据党的方针、政策，政策上升为法律后，党委和政府决定的政策、措施，都要服从法律，不能同法律相抵触；如果决定采取同法律不一致的政策，应当依照法定程序先行修改法律，但在法律没有修改前，政策同法律不一致的，在执行中必须先按法律规定办。彭真同志进一步指出，所谓实践经验，当然包括本国的和国外的，它的基础是我国的实际。<sup>③</sup> 有些事情不能说我们有具体的实践，但从我国的实际情况出发，借鉴国际的实践经验，表明是可行的或者有把握的，也可以制定法律。例如，1979年党中央提出对外开放的政策时，我们还没办过中外合资企业，但是借鉴国外的实践，结合列宁在实行新经济政策时提出的租让制，制定了我国第一部对外开放的法律，即《中外合资经营企业法》，为对外开放提供了重要的法律依据。又如，1982年修改宪法时，根据邓小平同志提出的“一国两制”的构想，在《宪法》第31条中规定了“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”，为解决香港、澳门和台湾问题，实行“一国两制”提供了宪法的

<sup>①</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，139、245～248、255、271、281页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>②</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，76、77页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>③</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，139页，北京，中央文献出版社，1989。

依据。

彭真同志一贯强调马克思主义对立法工作的指导，同时又很重视必须加强法学理论研究。他认为法律有它的特殊性和规律性，法律本身有自己的发展历史和体系，因此，法律是一门科学，有自己的体系，立法要有系统的理论指导。他说，宪法是有系统的理论作依据的，有完整的体系，前后一贯，体系严密。许多法律需要从法理上加以研究，才能搞清楚。特别是重要的基本法律，更必须联系法学理论进行研究，立法工作中遇到的一些争议问题解决不了，往往与法理上没有搞清楚有关。比如，刑法的罪与非罪的界限问题，量刑的标准问题，理论上搞不清楚就很难作出规定。还有民法，如果没有理论根据，就不好制定。<sup>①</sup>为此，他建议人大常委会的工作部门要系统研究法律理论，在制定一些基本法律时，他要求要全面地征求有关法律专家的意见，使制定的基本法律能够有法学理论上的依据。

立法研究、借鉴古今中外的经验，吸收其中有益的东西为我所用。这是彭真同志很早就提倡的。1954年，他就提出对资本主义国家的法律要加以研究，对中国古代的法律也要认真研究。他说，研究问题、立法，不能割断历史。中国古代法有丰富的内容，对它们要加以研究，取其精华，去其糟粕。对外国的法律，不管是社会主义国家的，还是资本主义国家的，不管是英美法系，还是大陆法系，都要参考、借鉴。<sup>②</sup>不同社会制度下的法律，有本质的不同，但也有共同性和继承性。尤其是西方国家制定的一些法律，反映了市场经济和现代化大生产的一般规律，比我们早几百年，我们应当重视，加以研究、借鉴。他提出，我们要抽出二三年的时间，把古今中外有关法律的重要书籍从头到尾看上一遍。<sup>③</sup>1979年法制委员会刚成立，彭真同志就亲批发电报给我国驻一些主要西方国家和前苏联的使馆，请他们代为购买所在国家的全套法典。全国人大及其常委会在制定法律时，都专门收集、整理国外特别是西方发达国家的有关法律规定，进行分析、研究、比较，作为参考。

<sup>①</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，281页，北京，中央文献出版社，1989；《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，263页，北京，人民出版社，1991。

<sup>②</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，302页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>③</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，263页，北京，人民出版社，1991。

1982年修改宪法时，收集了35个国家的宪法，对有关条文进行了比较研究，作为制定一部科学严密、体系完整的宪法的借鉴。

彭真同志强调，立法要以最大多数人的最大利益为根据，脑子里要有工人、农民，要面向他们，为了他们。<sup>①</sup>在人民根本利益一致的基础上，人们之间也会有这样或者那样的矛盾。有关的立法就是要对这些矛盾划一个合理解决的界限作为准则，要在矛盾的焦点上划杠杠。对单位、个人在社会生活、经济生活中发生的矛盾，都要在与宪法、与各族人民的根本利益不抵触的前提下解决，都要以最大多数人民的最大利益为依据。<sup>②</sup>这是彭真同志提出的立法工作的一条根本原则，对我们处理立法中经常遇到的部门利益、地方利益以及不同群体之间的利益矛盾，有重要的指导意义。现在有些部门在起草法律中片面强调本部门的权力和利益，我们必须根据人民的根本利益和国家的整体利益，而不是根据部门的利益或者一部分人的利益作出法律规定。

彭真同志在强调立法工作要根据党的方针、政策，要借鉴国外的法律，要有法学理论指导时，总是又强调主要要从中国实际出发，解决实际问题，并且以我们的社会实践检验。他在起草民法时说，只有从我国实际出发，按照社会主义法制原则制定的民法，才能行得通。如果说什么是民法的母亲的话，就法律体系本身来说是宪法，但归根到底，中国的实际是母亲，960万平方公里的10亿人民是母亲。<sup>③</sup>在谈到法自身的体系与实际的关系时，他说，立法要从实际出发，同时法也有自己的体系，如果两者不一致怎么办？是法服从实际情况，还是实际情况服从法？谁是母亲，谁是儿子？实际产生法律，实际是母亲，法律、法理是儿子。<sup>④</sup>在谈到借鉴外国的经验与从中国实际出发的关系时，他总是说，立法要吸收古今中外对我们有好东西，解放思想，百家争鸣，但必须立足于中国的实际，根据我国的实践经验，基础是本国的实

① 参见彭真：《论新中国政法工作》，268页，北京，中央文献出版社，1992。

② 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，303页，北京，中央文献出版社，1989。

③ 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，422～423页，北京，人民出版社，1991。

④ 参见彭真：《论新中国政法工作》，295～296页，北京，中央文献出版社，1992。



际。<sup>①</sup>因此，立法必须进行调查研究，特别是对重大的、有争议的问题，更需要充分进行调查研究。他还身体力行，在起草“工厂法”（《全民所有制企业法》）时，亲自到浙江、上海、江苏和东北三省进行调查研究。他认为东北的企业有日本的管理经验，有苏联的管理经验，上海的企业有西方的管理经验，要研究企业管理的一些重大问题，必须很好地在东北、上海进行调查研究。在进行调查研究时，他强调要运用马克思主义立场、观点、方法，调查研究我国现实的情况和历史的状况。他说，看问题，第一要客观，不要主观；第二要全面，不要片面；第三要看本质，不要只看现象。这既是思想方法，又是工作方法，对做好立法工作有重大的指导意义。<sup>②</sup>全国人大常委会立法工作部门在起草、审议重要法律和有较大争议的法律时，都专门组织调查组到地方和基层单位进行调查研究，对起草、审议、修改好法律草案起了重要的作用。

1978年年底，党的十一届三中全会提出发展社会主义民主、健全社会主义法制的任务，这是我国社会主义民主法制建设的历史性转折。当时，经过“文化大革命”“无法无天”的破坏，我国的法制建设真是百废待兴，人心思法。正如小平同志指出的，急需集中力量制定民法、刑法、诉讼法以及工厂法、劳动法、森林法、草原法、外国投资法等多种必要的法律。法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有比没有好，快搞比慢搞好。<sup>③</sup>彭真同志在抓紧制定有关法律时，又反复思考，认为根据实际需要，立法要搞得快一些，同时考虑到法律要有稳定性、连续性，不能朝令夕改，立法又要搞得好一些。需要在实践中逐步建立必要的立法体制、立法制度和立法程序。他从我国实际情况和需要出发，总结历史的经验教训，提出了一系列改革和完善立法体制的措施，通过修改宪法和制定有关法律把它确立下来。

第一，明确规定了法律的不同层次、地位和效力。过去制定的法律的地位和效力不够规范，不够明确，有的称法律，有的称法规，有的称法令，有的称政令，界限不很明确。在起草修改宪法时，彭真同志主持

<sup>①</sup> 参见《彭真文选（一九四一—一九九〇年）》，402～403页，北京，人民出版社，1991。

<sup>②</sup> 参见彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，54、92页，北京，中央文献出版社，1989。

<sup>③</sup> 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，146～147页，北京，人民出版社，1994。