

喻中 主编

政治法学研究

Study of Political Law



【2015年第一卷·总第三卷】

- ▲ 政党推进型法治：历届三中全会与法治中国建设
- ▲ 论议事规则：以国家治理为视角
- ▲ “为人民服务”与政府法治的利益分析
- ▲ 司法政策在基层的实施情况
- ▲ 现代法治原则的古典原型
- ▲ 美国政党政治的诞生与宪法
- ▲ 宪法的政治之维
- ▲ “伦理法”的世界
- ▲ 黑格尔法哲学中的“伦理”研究
- ▲ 章士钊与李达：民初调和派的思想肖像

喻中 主编

政治法学研究

Study of Political Law



【2015年第一卷·总第三卷】



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政治法学研究. 2015年. 第1卷:总第3卷 / 喻中主编.
—北京:法律出版社,2015.6
ISBN 978-7-5118-8063-5

I. ①政… II. ①喻… III. ①政治学—法学—文集
IV. ①D90-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第130424号

©法律出版社·中国

责任编辑/侯鹏

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/沙磊

开本/787毫米×1092毫米 1/16

印张/15 字数/317千

版本/2015年6月第1版

印次/2015年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8063-5

定价:36.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

主 编 喻 中

编 辑 陈寒非 张 鹏

尹少成 韩 伟

学生编辑助理 徐弘毅 孔祥稳

总 序

政治法学作为一个流行的概念,可以意会,却难以说明。这就仿佛奥古斯丁面对“时间”这个概念时的困惑一样:“时间究竟是什么?没有人问我,我倒清楚,有人问我,我想说明,便茫然不解了。”要说明政治法学是什么,同样是一件比较困难的事。不过,尽管这是一个令人困惑的问题,还是应当给予某些尝试性的说明。

最方便的解说方式,就是按照流行的套路,把政治法学解释为:关于政治法的理论学说的总称;或者更具体地说:政治法学是以政治法这一社会现象作为研究对象的科学活动及其认识成果的总称。这样的论断虽然很容易得出,但是,进一步的追问马上就会接踵而至:政治法又是什么呢?在这个问题上,倒是可以找到一些权威性的答案。譬如,卢梭就曾在《社会契约论》中提出,政治法是规定“主权者对国家的比率”的法。在《论法的精神》一书中,孟德斯鸠则把政治法视为调整“治者与被治者的关系”的法,从而将政治法置于与民法、国际法相并列的地位。按照孟德斯鸠的思路,政治法近似于现在所说的公法,但它又不能包括国际公法。在当代中国,有学者在严格区分政治法与宪法的前提下,把政治法的内容分为四个部分:政治主体法、政治关系法、政治行为法、政治程序法。这好像是一种明白而清晰的界定,但它依然包含着一些至为明显的疑点:什么叫政治?什么叫政治主体、政治关系、政治行为、政治程序?再说,如果把政治法的内容划分为这四个部分,关于这四个部分的理论学说当然可以归属于政治法学,但它能够等同于政治法学?

为了更深入地理解政治法学,不妨从两个不同的角度着手。一方面,立足于法学学科,可以把政治法学理解为:关于政治的法学理论。这样的政治法学侧重于研究与政治有关的规则、制度等相关问题。具体地说,在现行的法学体系中,这样的政治法学的范围,可以涵盖宪法学、国际公法学,以及行政法学、刑法学、诉讼法学等部门法学的基础理论。这种关于政治的法学理论,其实也可以理解为“公法学基础理论”或“公法哲学”。至于公法学中的技术性内容,则不宜归属于政治法学的领域,因为它的政治意蕴较为稀薄。譬如,诉讼过程中的某些技术性问题,像书证与物证的区别,作为严格意义上的诉讼法学问题,就不能把它们看作一个政治法学问题,但是,诉讼过程中如何处理检察权与审判权的关系问题,以及检察权能不能监督审判权的问题,则可以纳入政治法学的理论范围之内。再如,在刑法领域,抢劫罪与抢夺罪的区别,不属于政治法学,但是,“反人道罪”或“危害国家安全罪”的理论问题,则是一个政治法学问题。刑事视野中的“苏格拉底之死”、“耶稣之死”,甚至“丹东之死”,都可以作为政治法学的经典案例。可见,政治法学作为关于政治的法学理论,它并不是一门完全独立于现有法学分支学科的新学科;事实上,也没有一门与宪法学、国际法学等二级学科完全无关的政治法学;政治法学作为一种法学理论,是

2 总序

对法学体系内各门分支学科进行再分类的产物。

另一方面,政治法学不仅可以理解为关于政治的法学理论,还可以理解为关于法的政治理论。在这个角度上,也可以把政治法学理解为“法政治学”。这个层面上的政治法学,立足于政治学,其着眼点不在于规则、制度等法学专业问题,而是在于揭示法、规则、秩序的政治意蕴。这种意义上的政治法学,其典型形态是洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》,还有美国的《联邦党人文集》等。这些经典文献虽然在法学论著中有很高的引证率,常常被视为法学经典,但是,这些经典文献的着眼点,并不在于专业性的法学或法律,而是在于政治理论——当然,在论述政治理论的时候,它们也论及法律,但是,法律主要是作为政治系统中的一个组成部分。从知识发生学上来看,作为法政治学意义上的政治法学在古典时期的盛行,有一个至关重要的根源:在那个时代,现代意义上的学科划分尚未完成,政治学、法学之间的界限并不清晰,甚至也不为经典作家们特别在意;他们也没有现在流行的“专业槽”意识。经典作家们从公共生活、文明秩序、政治共同体的现实需要出发,提出了我们现在所看到的政治法学(法政治学),以及与之密不可分政治哲学。

以上两个方面表明,政治法学既可以理解为关于政治的法学理论,亦可以理解为关于法的政治理论。这两种类型的政治法学之间的差异,也许可以概括为合法性诉求与正当性诉求之间的差异。关于政治的法学理论,主要在于研究政治的合法性问题,亦即调整、规范政治的法律规则。譬如,对美国1787年《宪法》、中国1982年《宪法》的正文部分的研究,就是比较典型的关于政治的法学理论。关于法的政治理论,主要在于研究法的正当性问题,亦可以延伸至秩序的正当性问题。譬如,对于中美宪法序言的研究,就是比较典型的关于法的政治理论。从具体内容来看,中国现行《宪法》的序言长达1800余字,美国《宪法》序言尚不足百字,但是,两者都有一个共同点:为宪法的正文部分提供了终极的正当性依据,最终使宪法的正文部分在正当性方面有所附丽。简言之,关于政治的法学理论主要在于阐明政治秩序的基本规则,关于法的政治理论主要在于阐明政治规则的基本理据。

在当代政治法学的视野中,哈耶克的《自由秩序原理》也被译为《自由宪章》,这两种并行不悖的译法恰好表明,“秩序原理”具有“宪章”的性质,因而,这本著作在相当程度上,给我们展示了一种关于法的政治理论,体现了一种旨在寻求正当性的政治法学。与之相映成趣的,是德沃金的《认真对待权利》,这本著作所张扬的,虽然也是政治上的自由主义,但它的着眼点是法学,给我们展示了一种关于政治的法学理论,体现了一种旨在追求合法性的政治法学。当然,政治法学的这两个维度并不能截然分开,只能说各有侧重。我想,把这两类各有侧重的政治法学结合起来,庶几可以勾画出一个比较饱满的政治法学的概念,也可以阐明这份《政治法学研究》的基本旨趣。

在法律出版社的支持下,我们创办并编辑《政治法学研究》,是希望在法学与政治学的交叉地带,既推进关于法的政治理论,也拓展关于政治的法学理论。我们期待各方先进的惠助,俾使通过点点滴滴的商谈与对话,回应法政实践,汇聚法政学思,滋养法政文明。

喻中

2014年3月

· 论文 ·

- 政党推进型法治:历届三中全会与法治中国建设
论议事规则:以国家治理为视角
“为人民服务”与政府法治的利益分析
——韦伯宗教社会学研究方法的一种尝试
司法政策在基层的实施情况
现代法治原则的古典原型
美国政党政治的诞生与宪法
宪法的政治之维
——解析施米特的政治宪法学建构
- 谢冬慧 / 3
何海锋 / 27
崔俊杰 / 37
杨海超 / 53
杨天江 / 68
白 龙 / 78
彭小玲 / 92

· 评论 ·

- “伦理法”的世界
黑格尔法哲学中的“伦理”研究
章士钊与李大钊:民初调和派的思想肖像
- 赵 明 / 121
周睿志 / 136
张 芑 / 173

论 文

- ◎ 政党推进型法治：历届三中全会与法治中国建设
- ◎ 论议事规则：以国家治理为视角
- ◎ “为人民服务”与政府法治的利益分析
- ◎ 司法政策在基层的实施情况
- ◎ 现代法治原则的古典原型
- ◎ 美国政党政治的诞生与宪法
- ◎ 宪法的政治之维

政党推进型法治：历届三中全会与法治中国建设

谢冬慧*

十一届三中全会开启了中国改革的航船,踏上了改革的征程,于是,历届“三中全会”成了国家重大“改革”的信号和标志。就法制改革而言,随着党的十八届三中全会的召开,中国新一轮法制改革拉开了序幕,它将法制发展推到了历史的最佳时期,也标志着中国向法治国家迈进了一大步。回望过去,我们百感交集,尽管由于种种原因,中国的法治进程不那么顺利,但它毕竟在不断向前推进,靠着一代又一代“智者”的努力,我们的法治事业在曲折中前行,其中的规律性如何?今后的法制改革向何处去?这些都是萦绕在我们心头的问题。如何解答,必须回到历史,正如列宁所指出的那样:“在分析任何一个社会问题时,马克思主义理论的绝对要求,就是要把问题提到一定的历史范围之内”。〔1〕

一、十一届三中全会:法治中国建设的进程启动

1978年12月,党的十一届三中全会做出了实行改革开放的重大决策,开辟了社会主义现代化建设的历史新时期。同时,十一届三中全会也提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的重大任务,这就意味着中国法制改革的进程正式启动,犹如学者所言,“十一届三中全会虽然结束了,但中国改革的步伐才刚刚迈动”,〔2〕而法制改革是其中一个不可分割的部分。因此,党的十一届三中全会被称为中国“依法治国”的起点。〔3〕

(一) 中国共产党十一届三中全会召开的法制背景

1978年12月18日至22日在北京召开的中国共产党十一届三中全会,是在极其特殊的历史背景下召开的。除了政治、经济等方面的因素之外,法制也史无前例地被提到了重要的位置上来,必须回到法制的轨道上,才能彻底扭转政治局面。

自1956年之后,以“文革”为代表的一系列政治运动,破坏了中国在世界的政治形象和经济地位,直到1976年10月粉碎“四人帮”后,国内百业待举。此时,世界范围内新科技革命和经济全球化浪潮正蓬勃兴起,国内需要将“乱世”尽快恢复到正常的发展轨道,

* 谢冬慧,法学博士,南京审计学院法学院教授,江苏高校区域法治发展协同创新中心研究员。

〔1〕 黎澍:《马克思、恩格斯、列宁、斯大林论历史科学》,人民出版社1980年版,第339页。

〔2〕 于光远等:《改变中国命运的41天》,海天出版社1998年版,第24页。

〔3〕 李步云:“‘依法治国’的起点应当是党的十一届三中全会”,载《北京日报》2008年4月18日。

广大民众强烈要求纠正“文革”的错误,彻底扭转十年内乱所造成的损失,使中国重新奋起,改变世人的看法,追赶时代前进潮流。

然而,粉碎“四人帮”后的一段时间里政治形势仍不协调,于是在邓小平的主导下,中央开始对党和国家的未来进行观察与思考。正如学者所指出的那样:中国再不能在周期性的“政治折腾”中走下去了。〔1〕必须尽快扭转方向,实现全党工作重心的转移。同时,“政治体制改革问题实际就已经被提出来了。”〔2〕而政治体制改革的重心是民主与法制建设。对此,1978年10月3日,邓小平约谈了胡乔木等一批老干部,其中谈到一个很重要的意见:

现在关于民主的问题讨论得不够,这个问题很重要,要展开讨论。民主和法制实际上是一件事情。法制确实需要搞,民法、刑法要搞,都没搞成。没有法确实是不行,没有法,他就乱搞。现在是领导人说的话就叫作法,不赞成领导人说的话就叫违法,这种状况不能继续下去了。没有法,光凭领导人的话来量刑,量刑就没有标准,人们也不知道什么叫作守法。(乔木同志:唐太宗时,长孙无忌提出要立法,唐太宗说,干吗要立法?我讲的话还不算法吗?长孙无忌说,这不行,因为你的话一次一次不一样,究竟以哪个为准?唐太宗被长孙无忌说服了。)这对的嘛!谁讲话也会前后有所不同的,就是讲得对的,这次和那次讲的也不会一样,因为时间、地点、条件不同,何况讲的不见得都对,不能是百分之百的对,起码也不完备。现在报纸上的宣传,理论上的讨论,要换个题目,把民主、法制这个问题讲一讲。这个问题多年没有讲了,现在人们根本没有法的观念,连普通常识都没有。学校也没有这门课,想教课也没有教材。就以毛泽东在七千人大会上的讲话作为依据,展开讨论。法这个东西要找什么机构来搞一搞,就是你们来搞吧。〔3〕

在邓小平看来,民主必须以法律制度为其实行之规约和保障。“要制定一系列的法律、法令和条例,使民主制度化、法律化。社会主义民主和社会主义法制是不可分的。不要社会主义法制的民主,不要党的领导的民主,不要纪律和秩序的民主,绝不是社会主义民主。”〔4〕邓小平的这些意见,对于十一届三中全会前后在有关民主与法制方面取得的成果,可以说起了直接的促进作用。1978年11月10日,十一届三中全会前召开的中央工作会议,在彻底否定“两个凡是”的基础上作出了全党工作重点转移的决策,同时确定了解放思想、实事求是的思想路线,提出了多方面改革的设想,其中包括健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。中央工作会议实为十一届三中全会的预备会,会上,法制建设被正式提出,成为今后国家建设和发展的重要任务。并立即付诸实际行动,随即平反了天安门事件。1978年10月,中央政法小组开始活动,召开座谈会商讨加强社会主义法制建

〔1〕 于光远等:《改变中国命运的41天》,海天出版社1998年版,第2页。

〔2〕 程中原等:《新路:十一届三中全会前后到十二大》,河北人民出版社2009年版,第216页。

〔3〕 朱佳木:《我所知道的十一届三中全会》,当代中国出版社2008年版,第45页。

〔4〕 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第359页。

设问题,研究制定一批重要法律问题。

按照中央常委的安排,十一届三中全会应由华国锋、邓小平、叶剑英三人代表中央讲话,分别作开幕致辞,谈重点转移及加强法制问题。1978年10月中下旬,邓小平即开始考虑讲话的起草问题。同年的12月2日,邓小平亲笔书写了提纲,共列七个问题:一、解放思想,开动机器;二、发扬民主,加强法制;三、向后看为的是向前看;四、克服官僚主义,人浮于事;五、允许一部分先好起来;六、加强责任制,(要)搞几“定”;七、新的问题。很明显,邓小平对讲话的基本设想改变了。^[1] 但一个中心没变,就是加强法制建设。在邓小平意见的影响之下,其他老干部也纷纷重视法制这件事。1978年12月13日,叶剑英在中央工作会议闭幕会上讲话,指出:

“林彪、‘四人帮’从反面给了我们血的教训、使我们懂得,一个国家非有法律和制度不可。这种法律和制度要有稳定性、连续性。它们是人民制订的,代表社会主义和无产阶级专政的最高利益,一定要具有极大的权威,只有经过法律程序才能修改,而不能以任何领导人个人的意志为转移。检察机关和法院,在自己工作中一定要忠实于法律和制度,忠实于事实真相,一定要保持应有的独立性,这样才能完成自己的神圣职责。在人民自己的法律面前,一定要实行人人平等、不允许任何人有超于法律之上的特权。”^[2]

叶老的讲话将法律的内涵和实质做了精辟的解读,也反映了老一代国家领导人对法制的重视程度。毋庸置疑,十一届三中全会将法制作为一个重要的议题,与之前邓小平等一批老干部的极力倡导和呼吁,以及由此形成的浓厚的法制氛围是分不开的。之前的国家动荡不安、经济衰落以及人为的政治迫害时有发生,主要是法律制度的缺失,才导致管理失范,甚至太多的冤假错案。要杜绝历史悲剧不再重演,必须加强民主,实行法制。

(二) 十一届三中全会重要文献关于法制改革的表述

仔细浏览1978年12月22日通过的《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,就会发现十一届三中全会对法制改革的重视,公报从头至尾都有关于法制改革的表述:

第一,在(一)部分提到:“对于社会主义社会的阶级斗争,应该按照严格区别和正确处理两类不同性质的矛盾的方针去解决,按照宪法和法律规定的程序去解决,绝不允许混淆两类不同性质矛盾的界限,绝不允许损害社会主义现代化建设所需要的安定团结的政治局面。”该表述强调依法处理社会矛盾。无论是对敌人的专政还是对人民的民主,都要依靠法制,遵法而行,这是自十一届三中全会之后处理社会两类不同性质矛盾最突出的特点。

第二,在(二)部分一处提到法制改革问题,即“全会提出了当前发展农业生产的一系列政策措施和经济措施。其中最重要的是:人民公社、生产大队和生产队的所有权和自主权必须受到国家法律的切实保护;不允许无偿调用和占有生产队的劳力、资金、产品和物资;公社各级经济组织必须认真执行按劳分配的社会主义原则,按照劳动的数量和质量计算报酬,克服平均主义;社员自留地、家庭副业和集市贸易是社会主义经济的必要补充部

[1] 于光远等:《改变中国命运的41天》,海天出版社1998年版,第20页。

[2] 程中原等:《新路:十一届三中全会前后到十二大》,河北人民出版社2009年版,第217~218页。

分,任何人不得乱加干涉;人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度,稳定不变;人民公社各级组织都要坚决实行民主管理、干部选举、账目公开。”这些改革措施强调对公私财产的法律保护问题。

第三,在(三)部分有四处涉及法制主题。其一,会议认为,过去那种脱离党和群众的监督,设立专案机构审查干部的方式,弊病极大,必须永远废止。其二,会议对民主和法制问题进行了认真的讨论。会议认为社会主义现代化建设需要集中统一的领导,需要严格执行各种规章制度和劳动纪律。其三,重视宪法的权威,宪法规定的公民权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯。其四,谈到民主与法制的关系,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性;要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相;要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。

第四,在(四)部分提到法制改革的指导思想。会议一致认为,只有全党同志和全国人民在马列主义、毛泽东思想的指导下,解放思想,努力研究新情况新事物新问题,坚持实事求是、一切从实际出发、理论联系实际的原则,我们党才能顺利地实现工作中心的转变,才能正确解决实现四个现代化的具体道路、方针、方法和措施,正确改革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑。

第五,在(五)部分开篇即提到:“根据党的历史的经验教训,全会决定健全党的民主集中制,健全党规党法,严肃党纪。”后面又强调党员和干部的守法问题:“国要有国法,党要有党规党法。全体党员和党的干部,人人遵守党的纪律,是恢复党和国家正常政治生活的起码要求。党的各级领导干部必须带头严守党纪。对于违犯党纪的,不管是什么人,都要执行纪律,做到功过分明,赏罚分明,伸张正气,打击邪气。”党的一切活动要按党章、党规办事,使党认识到党内民主建设必须制度化。

可以说,公报中涉及法制的内容、对法制的重视是史无前例的。从十一届三中全会关于法制改革的表述中,不难理解,十一届三中全会拉开了中国法制建设或者法制改革的序幕。犹如邓小平所指出的,“这次会议以后,要接着制定一系列的法律。我们的民法还没有,要制定;经济方面的很多法律,比如工厂法等等,也要制定。我们的法律是太少了,成百个法律总要有的,这方面有很多工作要做,现在只是开端。”〔1〕的确,十一届三中全会的召开,正式启动了中国法制建设和改革的进程。

(三)十一届三中全会以后法制改革的各项举措分析

有学者指出,十一届三中全会是一系列反省的开始,它对法制建设的认识具有里程碑的意义。在这次全会上得出一个重要结论:必须加强国家的法制建设,使我国尽快地走上法制的轨道,以避免“文化大革命”的悲剧重演。〔2〕因此,新中国正式的法制建设及改革是从1978年年底的十一届三中全会开始的。1979年7月五届全国人大二次会议重新修

〔1〕“民主和法制两手都不能削弱”,载《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第189页。

〔2〕蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社1999年版,第124页。

订的地方组织法对我国立法体制进行了重要改革,赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规的权力。十一届三中全会结束之后,开展了一系列法制改革的举措:

第一,复查平反了冤假错案。本着以事实为依据、以法律为准绳的法制原则,经过大量切实的调查研究,平反了一批冤假错案。在三中全会上,审查纠正了对彭德怀、陶铸、薄一波、杨尚昆等人所作的错误结论。1978年12月29日,中共中央批转中共最高人民法院党组《关于抓紧复查纠正冤假错案认真落实党的政策的请示报告》。此后,平反冤假错案的工作全面展开。中共十一届五中全会为在“文革”中被迫害致死的国家主席刘少奇平反昭雪。到十一届六中全会前,一大批党和国家领导人和各族各界的知名人士的冤假错案也得到了平反。1980年《最高人民法院工作报告》指出:“文化大革命”期间全国共判处刑事案件120余万件,到1980年6月底,各级法院已复查113万多件,改判纠正了冤假错案25万多件,涉及当事人26.7万多人。反革命案件中冤假错案比例约占64%,有些地区达70%~80%,普通刑事案件中冤假错案比例约占9%。在改判纠正的反革命案件中,包括因刘少奇同志冤案受株连被判刑的案件2.6万多件,涉及2.8万多人。^{〔1〕}司法纠错取得一定成效。

第二,恢复完善法制机构。文革期间,法制被破坏,法制机构被撤销。而“破坏法制秩序的第一件事,就是停止全国人民代表大会及其常委会的活动。宪法规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关。全国人民代表大会至少每年召开一次。可是文化大革命之初,全国人民代表大会就被中央文革小组无限期停止活动。”^{〔2〕}随着全国人大的停业,地方各级人大也被关闭。人大是法定的立法机关,三中全会后首先要恢复各级人民代表大会的工作,省、县两级人代会增设了常设机构。其次,恢复了检察机关、司法机关的设置,重建了司法部,公安机关迅速扩编,恢复了律师和公证机构。值得一提的是,在党的十一届三中全会所确立的经济体制改革的大环境下,法院诞生了专门的经济审判机构。1979年2月,重庆市中级人民法院成立了全国第一个经济审判庭,负责受理民商事案件。同年9月,最高人民法院也设立了经济审判庭,加强了对全国经济审判工作的指导和监督,为经济发展提供了极好的司法救助途径。

第三,完善宪法,加快立法步伐。首先修改宪法,因为三中全会召开前的1978宪法修改存在严重的问题。为此,1979年9月,根据中共中央的建议,全国人大常委会向五届全国人大第二次会议提出修改宪法的议案。1980年9月,五届全国人大第三次会议再次修改了1978年宪法。在进一步完善国家宪法的同时,加强经济、政治、文化、社会和行政各个方面的立法工作,系统地制定出各种法律,努力建立完备的社会主义法律体系。为此,制订和施行了一系列重要的法律、法令和条例,包括新中国成立以来一直没有制订的刑法、刑事诉讼法。在中国共产党党内,加强了党规、党纪的制订和施行,起草新的《中国共产党章程》,拟交付十二大讨论通过。^{〔3〕}自此开始,法制建设走上规范化、制度化的道路。

与三中全会之前相比,立法数量明显增长。研究资料表明:1970—1977年,全国人大

〔1〕 江华:“最高人民法院公报(1980)”,载《第五届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》,第2~3页。

〔2〕 蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社1999年版,第106页。

〔3〕 参照程中原:“历史的转折与新路的打开:从十一届三中全会前后到十二大前后”,载《党史研究与教学》2007年第4期。

及常委会制定 2 部法律文件(1975 宪法与特赦释放全部在押战争罪犯的决定)。而 1978—1979 年,全国人大及常委会共产生产法律和有关法律文件 21 件,其中 1979 年的五届全国人大二次会议“一揽子”通过了选举法、地方组织法、人民法院组织法和人民检察院组织法、刑法和刑事诉讼法,以及中外合资经营企业法 7 部重要法律,加上宪法的修改,这一立法成就在新中国历史上是绝无仅有的。^[1] 有学者指出:“这 7 个重要法律的颁布,是贯彻党的十一届三中全会决议的直接后果。”^[2] 当然,随着新的历史转型,国家也废除了一批法律。^[3] 显然,党的十一届三中全会之后,立法工作取得了显著进展。

第四,开展法制宣传,提高民众法律意识。徒法不足以自行,所立的法律重在遵守和执行,这就必须提高民众的法律意识。而民众法律意识的提高,最好的途径是宣传和教育。为此,中央开始重视法制宣传工作,要求群众出版社出版法律书籍,将重要报刊作为宣传法律的阵地。由此,《人民日报》先后刊发了一系列法制建设方面的重要文章,例如董必武在八大会议上的发言《进一步加强国家法制、保证社会主义建设事业》,谢觉哉同志的日记摘抄,还有其他一些加强民主法制的论文、评论文章,号召一切国家工作人员认真学习宪法和法律,树立起社会主义法制观念,在工作中自觉遵守法律,养成依法办事的习惯。此外,1980 年 8 月 1 日,《中国法制报》创刊,“从此,我国有了一张专门宣传法制,传播法律知识和呼喊大家依法办事的全国性报纸。”^[4]

第五,法学研究和法学教育初步复苏,中国社科院召开法学科研规划会议座谈会,对法学研究和发展进行了讨论,并做出了规划。中国人民大学于 1978 年 7 月正式恢复。个别法学刊物复刊,一批法学研究刊物创刊,如《国外法学》、《法学译丛》、《法学研究》、《民主与法制》、《法学》等重要法学学术刊物纷纷亮相。一些法学学术研究机构如北京法学会、上海市法学会纷纷成立,并积极开展学术活动。

“如果说在第十一届三中全会以前对法制的理解是模糊的,搞法制建设是被动的,并不是很自觉的,那么在经‘文革’痛定思痛以后,真正意识到法制的重要,人们同声呼唤法制。十一届三中全会还意味着从这时起真正开始了全面的法制建设,而且它基于一种新的要求和基点。”^[5] 因此,十一届三中全会正式启动中国法制改革的进程,一系列法制改革举措拉开了中国法制建设的序幕。

二、十二~十七届三中全会:法治中国建设的内涵梳理

有人指出,“十一届三中全会至十二大,实现历史转折、打开新路的 4 年;十二大以后

[1] 朱景文:《中国法律发展报告 2010》,中国人民大学出版社 2011 年版,第 130 页。

[2] 蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社 1999 年版,第 130 页。

[3] 从 1949 年 9 月至 1978 年年底,由中国人民政治协商会议第一届全体会议、中央人民政府委员会、全国人民代表大会及其常务委员会制定或者批准的法律共有 134 件。已经失效的有 111 件,继续有效或者正在研究修改的有 23 件。其中已经失效的 111 件又分为由新法废止的 11 件,由新法代替的 41 件,由于调整对象变化或者情况变化而不再适用或者已经停止施行的 29 件,对某一特定问题作出的具有法律效力的决定、条例已经过时的 30 件。参见王汉斌:“全国人大常委会法制委员会关于对 1978 年底以前颁布的法律进行清理的情况和意见报告”,载《全国人大常委会公报》1987 年第 6 期。

[4] “加强法制宣传,促进法制建设”,载郭成伟:《新中国法制建设五十年》,江苏人民出版社 1999 年版,第 166 页。

[5] 蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社 1999 年版,第 130 页。

至十二届三中全会,开创新局面的前两年。”^[1]在此基础上,各届三中全会提出了经济改革的举措,对法制改革也都有相应的诉求,不断丰富了法治中国的内涵。

十二~十七届三中全会回顾

届别	召开时间	主要决议名称	会议主旨	改革重心
十二届	1984. 10. 20	中共中央关于经济体制改革	经济体制改革	国企改革
十三届	1988. 9. 26 ~ 1988. 9. 30	关于价格、工资改革的初步方案	治理环境整顿秩序	综合改革
十四届	1993. 11. 11 ~ 1993. 11. 14	中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定	建立市场经济体制	政体推进重点突破
十五届	1998. 10. 12 ~ 1998. 10. 14	中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	建设新农村	农村再改革
十六届	2003. 10. 11 ~ 2003. 10. 14	中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定	完善市场经济体制科学发展	综合改革
十七届	2008. 10. 9 ~ 2008. 10. 12	中共中央关于推进农村改革若干重大问题的决定	推进农村改革,构建和谐社会	农村综合改革

(一) 十二届三中全会法制改革围绕经济体制改革展开

1984年10月20日,十二届三中全会做出了经济体制改革决定。决定明确指出:“经济体制的改革和国民经济的发展,使越来越多的经济关系和经济活动准则需要法律形式固定下来,国家立法机关要加快经济立法。法院要加强经济案件的审判工作,检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作,司法部门要积极为经济建设提供法律服务。”毫无疑问,这是十二届三中全会对法制改革所提出的总体要求,也是法治中国建设的必然选择。

理论上,经济体制改革必然伴随法制改革,为法治中国建设增添新的内涵。法律作为一种上层建筑,必然要随着经济基础和政治文化的发展而发展。实践中,经济体制改革具体表现在经济领域法律制度的变化。正如学者所言:“所谓的经济体制改革在可操作性意义上就是经济制度的改革,是经济法的改革。经济体制改革前进的每一个步伐,都应该在制度与法律的备忘录中印刻下足迹,否则散漫的创新激情在稚嫩的市场肌体上的肆虐

[1] 程中原:“历史的转折与新路的打开——从十一届三中全会前后到十二大前后”,载《党史研究与教学》2007年第4期。

很可能只是倍增市场的无序与理性的紊乱,从而导致市场经济体制目标的实现不能。”〔1〕可以说,经济体制改革的重心在法制,为法治建设提供基础。在十二届三中全会关于经济体制改革决定的指导下,我国法制改革深入发展,加强经济立法与经济司法,保障经济体制改革,将法治中国事业向前推进了一大步。

1. 立法工作。十二届三中全会明确提出了加强立法工作的任务,使各项制度改革所取得的成果在立法上规定下来,成为以国家强制力保证执行、人人严格遵守的制度。而在诸多法律之中,宪法是经济体制改革的强大法律保证。决定所规定的改革方向及基本方针政策,同宪法的基本精神相一致,遵照决定开展经济体制改革,就是贯彻宪法的表现。在基本法律层面,与经济体制密切相关的法律也非常多,在法律基础薄弱的 80 年代,只有加快经济立法工作,才能使经济改革有法可循。因此,有必要加强立法工作,制定一系列的法律法规,扎实巩固各项经济改革,建立新的经济制度。当时,与国企改革相适应,企业立法明显增多,外资企业法、全民所有制工业企业法、私营企业暂行条例等法律、法规相继出台。这些法律法规的施行,为中国经济建设法治化提供了制度前提。

2. 普法工作。以经济法制改革为重心的经济体制改革,必然涉及全体社会成员的利益,需要所有社会公民的参与,自然要求参与者必须了解经济社会的法律规则,普及法律知识的重要性由此凸显出来。1985 年 11 月 5 日,中共中央、国务院批转了《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》,同年 11 月 22 日,全国人大常委会作出《关于在公民中基本普及法律常识的决议》,将普法工作以立法的形式确定下来,以五年为一个时间段,重点加强对领导干部、公务员、青少年、企事业单位经营管理人员和农民工的法制宣传教育。从此,普法工作在全国各地展开,奠定了法治中国建设的人力和思想基础。

3. 司法工作。“随着国民经济的发展,经济关系将越来越复杂,经济纠纷的诉讼将会大幅度上升。”〔2〕自十一届三中全会后,经过对经济领域中犯罪的打击,猖獗一时的走私、套汇、投机倒把、诈骗、盗窃、盗卖珍贵文物、索贿、受贿等经济犯罪活动已有所收敛。但是,随着经济体制改革的发展,一些犯罪分子也必然会趁改革之机,盗用改革的名义进行新的犯罪活动,破坏改革。〔3〕因此,决定指出法院要加强经济案件的审判工作,检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作,司法部门要积极为经济建设提供法律服务,逐步提高法治化程度。

4. 法学研究。面向经济改革,加强法学研究。各项制度的改革对法学研究提出了许多重大的课题,因为随着经济体制改革的进行,法律问题将越来越重要。法学研究需要紧跟改革需求,在改革中得到进一步的发展,充分发挥它应起的作用。自然,法治化水平的提升与法学研究密不可分。

由于党的十二大及十二届三中全会的进一步努力,法制改革方面的成就也凸显出来,“据有关方面统计,十一届三中全会后的七年多时间里,全国人大及其常委会制定了四十六个法律,通过了补充修改法律的决定十九个,有关法律问题的决议二十八个,共九十三

〔1〕 顾功耕:《经济法教程》,上海人民出版社 2002 年版,第 342 页。

〔2〕 魏彬:“经济审判工作要适应体制改革的需要”,载《人民司法》1985 年第 2 期。

〔3〕 刘云峰:“学习十二届三中全会《决定》讨论会发言汇编”,载《法学杂志》1985 年第 2 期。