

新中国

XIN ZHONG GUO LI FA GAI SHU

立法

概述

● 顾昂然 著

法律出版社



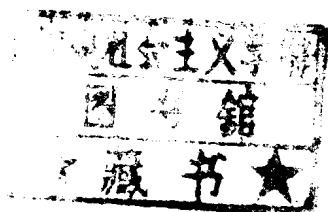
D920.0
5

91858

DH03/18

新中国立法概述

顾昂然 著



法律出版社

新中国立法概述

顾昂然 著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/宏伟印刷厂

开本/787×1092 毫米 1/32 印张/2.875 字数/58 千

版本/1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷

印数/0,001—2,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休厂(100073)

电话/3266781 3266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1668-7/D·1392

定价:5.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

一、健全社会主义法制的重要意义	1
二、健全社会主义法制的任务	12
三、新中国法制建设概况	17
四、法律和立法	30
五、我国的法制体系	35
六、法律制定机关	46
七、立法程序	53
八、改革开放和授权立法	61
九、法律解释	65
十、立法工作应当注意的几个问题	68
十一、维护法制的统一	78
十二、党对社会主义法制建设的领导	82

一、健全社会主义法制的重要意义

健全社会主义法制是党和国家的一项根本任务。这个问题，宪法和党章都有规定。1982年宪法“序言”规定，“国家的根本任务是，根据建设有中国特色社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”。建国后，我们先后一共有过四部宪法，前三部宪法都没有这样规定，1982年宪法第一次将“健全社会主义法制”作为国家的一项重要任务写在宪法中。中国共产党党章在总纲中明确规定，“中国共产党领导人民发展社会主义民主，健全社会主义法制，巩固人民民主专政”，“加强国家立法和法律实施工作，使国家各项工作逐步走上法制化轨道”。

健全社会主义法制是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。因为：第一，党的十一届三中全会拨乱反正，把党和国家工作重点转到经济建设上来，做出了实行改革开放的决策。

十一届三中全会的一个重要内容,就是发展社会主义民主,健全社会主义法制。健全社会主义法制是十一届三中全会以来党的一个基本方针。第二,健全社会主义法制是七九年以来新历史时期的重要特点。在建国初期,1953年中央就提出要“逐步实行比较完备的人民民主法制,来保护和促进生产力的发展”,特别是1956年生产资料私有制的社会主义改造基本完成后,党的八大进一步提出“国家工作中迫切任务之一,是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制”。那时就提出,要“有法可依,有法必依”。但是,那个时期对这个问题的认识还不够深刻,因此在实践中没一贯坚持实行,对法制建设时而抓紧,时而放松,到“文革”法制遭到破坏。十一届三中全会总结了建国以来经验教训,才有了深刻的认识,并且有了发展,除“有法可依,有法必依”外,进一步提出要“执法必严、违法必究”。特别是七九年以来一直坚持实行,我国社会主义法制建设取得显著成就。第三,健全社会主义法制是党和国家的一项根本任务,不是某个具体方面的问题,而是带有全局性的问题。邓小平同志早就提出,要一手抓建设,一手抓法制。健全社会主义法制是改革开放和社会主义现代化建设顺利进行的重要保证,关系到国家的长治久安、繁荣昌盛。因此,我们应当从建设有中国特色的社会主义理论的高度,来认识健全社会主义法制的重要意义。

新中国成立后要建立、健全社会主义法制,这是历史发展提出的客观要求,是人民当家作主、国家长治久安、顺利进行社会主义建设事业的重要保证。为什么建国后应当建立、健全社会主义法制?为什么说是历史发展提出的客观要求,不是什么人的主观愿望?因为,建国后与建国前,发生了根本的变化。

什么变化？一是人民掌握了政权，一是共产党成为执政党。在建国前，政权掌握在反动统治手中，旧社会的法是剥削、镇压广大人民的法律。在那个时候能不能强调法制？不能。如果强调法制，还怎么革命？！在旧社会，只能是党直接领导人民进行革命斗争，靠党的政策。那时，不仅不能强调法制，而且必须摧毁反动的法制。新中国成立后不同了，人民掌握了政权，成为国家的主人，共产党成为执政党。这时，就应当建立人民自己的法制。对这个问题，可以从以下几个方面来具体说明。

第一，建立社会主义法制是人民当家作主、实现人民意志的需要。

法是随着国家的产生而产生的，法是统治阶级意志，而这种意志是由统治阶级的物质生活条件决定的，是由经济基础决定的。任何阶级掌握国家政权以后，都要把统治阶级意志，通过国家的形式，上升为法律，以国家权力来保障实现，用以巩固它取得的成果，来保障、促进成果的继续发展。

资产阶级等剥削阶级是这样的。拿法国资产阶级革命来说，1789年法国资产阶级革命取得胜利，当年8月4日立宪会议就宣布“永远废除封建制度”，8月24日公布了《法国人权和公民权利宣言》，宣言第十七条规定，“私有财产神圣不可侵犯”。接着，很快就抓紧制定民法典，拿破仑亲自领导，在1808年3月2日制定了民法典，通称拿破仑法典。拿破仑对这件事十分重视和得意，他说这是他最辉煌的成就，可以与他的战功比美。为什么这么重视和得意？因为法国民法典规定了资本主义社会各种财产关系，用法律巩固和促进资本主义的发展。1810年又制定了刑法，把反对资产阶级政权定为危害国家罪。法国资产阶级在取得政权后，就是这样利用法律武

器，来巩固资产阶级政权和资本主义的。

无产阶级在取得政权后，也应当运用法律这个武器，来镇压敌人，保护人民，巩固革命所取得的成果，保卫和促进社会主义的发展。恩格斯早在《英国工人阶级状况》一书中说到，工人“力求以无产阶级的法律来代替资产阶级法律，这是再自然不过的事情”。列宁对这个问题也有精辟的论述。他在《立宪民主党人的胜利和工人党的任务》一文中说，“现代俄国社会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”。他在《俄共第九次代表大会上讲话》指出，“工人阶级夺取政权后，象任何阶级一样，要通过改变所有制和实行新宪法来掌握和保持政权，巩固政权”。也就是说，在十月革命胜利前，要领导人民革命，摧毁旧政权，打破旧法律；十月革命胜利、取得政权后，要创立新法制，来掌握和保持政权，巩固政权。

我们在旧社会，党的主张、人民的意志，不能得到实现，为什么？人民没有掌握政权，吃尽了苦头。中国人民梦寐以求取得政权，法律是和政权连在一起的。在革命取得胜利，中华人民共和国建立后，人民掌握了政权，成为国家的主人。我国广大人民通过全国和地方各级人民代表大会来行使管理国家的权利。立法是人民管理国家的一项极为重要的权利。人民通过国家权力机关，将人民的意志制定成国家的法律，以国家权力为后盾，运用法制这个武器，来实现人民的意志和党的主张，以巩固、保卫和发展革命取得的成果。

第二，建立社会主义法制是党实现对国家生活领导的一个重要方面。

历史实践证明，新民主主义革命的胜利和社会主义事业

的成就，是在共产党领导下取得的，要进行社会主义建设，也必须坚持共产党的领导。

建国后，共产党的地位发生了根本变化，从过去的地下党成为执政党，在国家生活中处于领导的地位。在旧社会，共产党不是执政党，而且是被禁止的。所以，进行革命，只能由党直接领导，靠党的政策。建国后，党不仅有党的组织，而且取得了政权，有国家政权。国家的根本政治制度是人民代表大会制。宪法规定，国家的一切权力属于人民，人民是国家的主人，人民通过选出的代表，来行使管理国家的权力。在这种情况下，如何加强和实现党在国家生活中的领导呢？一是把党对国家事务的主张通过法定程序变成国家意志，制定成法律；一是推荐国家机构负责人员的人选。江泽民同志1990年3月说，“要善于把党有关国家重大事务的主张，经过法定程序变成国家意志”。

为什么？党的决定，对党员来说，是必须遵守的，但不能要求每一个老百姓都必须遵守。党的主张、政策经国家权力机关制定成法律或者作出决定，那么就成为人人都必须遵守的国家意志了。例如，1979年3月邓小平同志代表党中央提出，必须坚持四项基本原则，党员必须遵守。1982年宪法以国家根本大法的形式，把四项基本原则肯定下来，就成为全国各族人民必须遵守的共同团结奋斗的政治基础了。又如，我们对港、澳、台的方针是“一国两制”，这首先是党提出来的，1982年宪法第三十一条规定，“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”，这就变成国家的方针了。要落实这个方针，还要制定香港基本法、澳门基本法，具体予以规定。党是代表人民利

益的，党对国家事务的主张，经过人民代表大会讨论，可以更好地吸收和集中各民族、各方面、各地方的意见，可以更好地代表和反映全国各族人民的意志。加强党的领导和发挥权力机关的作用、人民当家作主，是一致的。宪法、法律是党领导制定的，体现了党的主张和人民意志的统一。把党对国家事务的主张，通过法定程序变成法律，并且严格遵守和执行，这是实现党对国家生活领导的一个重要方式。

1984年3月彭真同志总结了我国法制建设的历史经验，在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会上，深刻地讲了这个问题。他说，“我们曾经过从进行革命战争推翻三座大山到建国、进行社会主义建设的过渡”，“在战争时期，虽然党在根据地也领导建立了政权，可是没有全国性政权”，因此，“在整个革命队伍（包括军队）里，党的政策也就是‘法’。当然，那时党在决定有关广大人民群众的利益的政策时，强调要听取群众的意见，要和群众商量”，“建国以后情况就有所不同了，党是代表人民、全心全意为人民的，但党员在十亿人民中只占少数，绝大多数是非党员。我们不仅有党，还有国家”，“党的政策要经过国家的形式而成为国家的政策，并且要把在实践中证明是正确的政策用法律的形式固定下来”，“凡是关系国家和人民的大事，光是党内作出决定也不行，还要同人民商量，要通过国家的形式”。他提出，要“从依靠政策办事，逐步过渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事”。这一个讲话，中央转发了。

彭真同志的这段论述十分深刻，对我们认识健全社会主义法制的必要性，有重要意义。第一，他是从建国前后发生的根本变化来论述这个问题的，这就提出了，建国后建立和健全

法制，不是个人的主观愿望，而是历史发展提出的客观要求，是历史发展的客观必然规律。第二，揭示出了我们有些同志忽视法制建设的历史社会根源。在旧中国，我国长期是封建社会，缺乏民主、法制的传统；另一方面，许多同志建国前进行革命斗争，那时人民没有掌握全国政权，革命斗争靠党直接领导，靠党的政策，这也是建国后有些同志对法制建设重要意义认识不够的一个重要原因。第三，提出了任务，要从主要依靠政策过渡到不仅依靠政策，而且要建立、健全社会主义法制、依法办事。这个讲话可以使我们从历史发展的客观规律，来认识建立、健全社会主义法制的必要性和重要性，在这个历史转变过程中，提高自觉性，增强法制观念，适应健全社会主义法制的客观要求。

第三，健全社会主义法制是改革开放和社会主义建设的需要。

1986年1月17日，邓小平同志在中央政治局常委会上说：“搞四个现代化一定要有两手，只一手是不行的，所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”

在法制问题上，建国前建国后根本不同；建国初革命时期和后来建设时期，也不完全一样。建国后，应当建立人民的法制，但建国初期，斗争的主要任务是从反动统治下解放人民，从旧的生产关系束缚下解放社会生产力，斗争的主要方法还是人民群众的直接行动。那时，为了肃清残余的敌人，镇压一切反革命分子的反抗，破坏反动的旧秩序，建立革命的新秩序，只能根据党和人民政府的政策，规定一些纲领性的法律。到建设时期不同了，主要任务是进行社会主义建设，这时，建设完备的法制就完全必要了。

现在，我们建国已四十多年了，社会主义制度已经确立，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。法律是上层建筑，由经济基础决定，同时又为经济基础服务。这就迫切要求健全社会主义法制，为社会主义现代化服务。随着国民经济的进一步发展，越来越要求把更多的经济关系和经济活动准则用法律的形式肯定下来，使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段，要用法律来规范国家、企业等组织、公民在政治、经济、文化、社会等各个方面的权利、义务、相互关系和行为，以维护政治、经济、文化、社会等正常秩序，保障和促进社会主义生产发展。

邓小平同志强调指出，要把经济搞上去必须改革、开放。进行改革，也必须健全法制。党的十四大确定，我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济。建立市场经济，政企分开，转变政府管理职能，把企业推向市场，这就更要求健全法制，来规范市场的活动。用法制来为改革提供依据，用法制来保障和促进改革能够有秩序地健康地顺利发展，用法制来巩固改革的成果。实行对外开放是我国的一项基本国策。对外开放也需要有健全的法制，要吸引外国投资，引进外国的先进技术，需要有一个良好的投资环境。外国人是否到中国投资，一要看是否有利，二要看政治上是否稳定。同时，他们非常重视法制，他们的合法权益在法律上是否能得到保护，当权益受到侵害时，能否通过法律途径得到解决。这就需要健全法制，健全法制是良好投资环境的一个重要方面。同时，也需要根据我国政策，把对外开放各个方面的问题做出法律规定，以保障能够健康的实行对外开放，防止在对外开放中存在的各种混乱现象，维护我国的权益。

第四，健全社会主义法制是发展社会主义民主、保护公民权益和巩固人民民主专政的需要。

我国是人民民主专政的国家。在我国人民是国家的主人，我国公民享有广泛的权利。为了发展社会主义民主，保障公民的权利，就必须将民主制度化、法律化。为了正常社会生活和社会生产的利益，必须使全国每一个人都明了并确信，只要他没有违反法律，他的公民权利就是有保障的，他就不会受到任何机关和个人的侵犯；如果有人非法对其侵犯，国家就必然出来加以保护。“文革”的一个沉痛教训，就是没有使民主制度化、法律化，或者虽然制定了法律，但没有应有的权威。我们必须用法制来保障民主和公民的权利不受侵犯。我国公民享有广泛的权利，但在行使权利时，也不能侵犯国家的、集体的、他人的合法权益，这也需要由法律来规范。

人民民主专政，除了在人民内部实行民主的一面，还有全体人民对于人民的敌人实行专政的一面。在剥削制度和剥削阶级消灭以后，专政的对象已经不是完整的反动阶级，人数也大为减少。但是，由于国内的因素和国际的影响，阶级斗争还将在一定范围内长期存在，并且在某种条件下还有可能激化。我国人民对于敌视和破坏我国社会主义制度的国内外敌对势力和敌对分子，还必须进行斗争。因此，国家的专政职能不能取消。依照宪法和法律，镇压叛国和其他反革命活动，打击经济领域和其他领域的蓄意破坏和推翻社会主义制度的犯罪分子，都属于国家的专政职能。我们要健全法制，运用法律来镇压敌人，惩办犯罪，维护秩序，巩固政权，这是顺利进行社会主义现代化建设的保障，也是保卫和发展社会主义民主所必须的。

第五,健全和加强社会主义法制是维护国家稳定和长治久安的重要保证。

“文革”的沉痛教训使我们认识到,健全社会主义法制,特别是维护宪法的尊严和权威,关系到国家的长治久安。所以,1982年宪法草案报告特别指出,“中国人民和中国共产党深知,宪法的权威关系到政治的安定和国家的命运,决不容许对宪法根基的任何损害”。1989年在北京发生的动乱和暴乱,苏联、东欧发生的巨变,又一次教育了我们。我国发生的动乱和暴乱,苏联、东欧发生的变化,有一个共同的规律,就是开始时一些人极力反对社会主义宪法,煽动修改宪法有关国家根本制度的规定,破坏法制。目标集中在两个问题上,一个是反对共产党的领导,鼓吹政治多元化,实行资产阶级议会民主;一个是反对社会主义制度。

在这场严重的政治斗争中,对这个问题采取什么态度,我国和苏联、东欧不同,因而结果就不一样。我国,在老一辈无产阶级革命家领导下,维护宪法、坚持四项基本原则。1989年4月26日,人民日报发表了“必须旗帜鲜明地反对动乱”的社论,明确指出要坚决“维护宪法,维护社会主义民主和法制”。我们党和国家维护宪法,运用宪法、法律武器,来统一思想,制止了动乱,平息了暴乱,保卫了革命先烈流血牺牲所取得的革命成果,保卫了社会主义。

苏联、东欧如何呢?一些国家纷纷修改宪法,取消宪法中党领导的条文,修改了社会主义的内容。苏联也是如此,1990年3月14日,修改宪法,主要是两条,一是原规定“苏联共产党是苏联社会的领导力量和指导力量,是苏联社会主义政治制度以及国家和社会组织的核心”,改成“共产党、其他政党通

过自己选入人民代表苏维埃的代表并以其他形式参加和制定苏维埃国家的政策、管理国家和社会事务”。就是放弃苏共领导，实行多党制。二是，原规定“苏联经济制度的基础是生产资料社会主义所有制，国家保护社会主义财产”，改为“苏联经济制度在苏联公民所有制、集体所有制和国家所有制的基础上发展”，“国家为发展各种形式的所有制创造必要的条件并保证平等地保护这些所有制形式”。就是取消了以社会主义公有制为基础。结果，苏联解体，一些国家改变了性质。

这很值得我们深思，从中可以看出什么问题、得出什么经验教训呢？经验教训很多，从法制角度可以看出，社会主义宪法是保卫人民革命成果，反对资产阶级演变的武器，宪法稳定，国家才能稳定。加强法制，特别是维护宪法关于国家根本制度的规定，关系到广大人民几十年流血牺牲取得的政权会不会丧失，关系到能否沿着社会主义道路前进、国家会不会改变颜色，关系到国家的长治久安、繁荣昌盛。

二、健全社会主义法制的任务

健全社会主义法制的基本任务是什么？党的十一届三中全会提出四句话，“要做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。这四句话包括立法、守法、执法、监督法律实施等各个方面。八二年宪法对这些方面，都做出了明确具体的规定。

一、有法可依

有法可依是健全社会主义法制首先要解决的问题，有法是有法必依、执法必严的前提，是违法必究的依据和标准。邓小平同志 1978 年在中央工作会议闭幕会上说：“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，不因领导人看法和注意力的改变而改变。现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变。所以应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律。”

为了加快立法，适应繁重的立法工作任务的需要，八二年宪法对立法制度做了一系列重大改革。一是，规定全国人大常

委会也有权制定法律。二是，国务院有权制定行政法规，部、委有权制定规章。三是，省、自治区、直辖市的人大及其常委会可以制定地方性法规。

二、有法必依

有法可依是有法必依的前提，立了法就要依法办事，如果立了法不依法办事，等于没有法。在“文革”前，我国法制不完备，但也不是没有法。发生“文革”的一个重要教训，就是法制遭到破坏，有法不依。从这个意义来讲，有法必依更为重要。制定一个法确实不容易，有的要好几年，但不管怎么样，经过一段时间也就制定了，但要国家机关、企事业单位和全国人民都养成遵守法律的习惯，严格依法办事，需要更长的时间，要经过长期艰苦的努力。我们现在已经制定了新宪法和一批国家机构的、民事的、刑事的、经济的、涉外的等等方面基本的重要的法律，有法必依的问题就更应重视。

有法必依，必须增强法制观念，树立法律的权威。法律与道德不同，对道德是提倡，而法律是必须遵守的。十一届三中全会决议指出，必须使“法律具有稳定性、连续性和极大的权威”。十一届六中全会“关于建国以来若干历史问题的决议”提出，必须使宪法和法律“成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”。八二年宪法规定，“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律”；“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遵守宪法和法律”。

有法必依，必须坚持法律面前人人平等，反对特权。宪法规定，“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”。这是公民