

中国改革开放时期
重大决策研究报告

主编/吴江

集

治国方略的 根本性转变

吴德星 著

福建读物出版社

中国改革开放时期
重大决策研究报告

集

治国方略的 根本性转变

——中国 20 年法制改革决策研究

吴德星 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

治国方略的根本性转变/吴德星著. —北京:党建读物出版社, 2000

(中国改革开放时期重大决策研究报告集/吴江主编)

ISBN 7-80098-355-2

I. 治… II. 吴… III. 方针政策-中国-研究报告 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 40310 号

责任编辑:哲 闻 封面设计:燕 童 责任校对:周一苇

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036)

新华书店经销

北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 6.5 印张 161 千字

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—3000

ISBN 7—80098—355—2/D·262 定价:20.50 元

本社版图书如有印装错误可随时退换。

总 序

成思危

江泽民同志在十五大报告中提出,要推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率。这对于我国今后民主政治的建设和国民经济的发展,具有十分重要的指导意义。

决策科学化是指要采用科学的观点、程序、方法及手段来进行决策,而决策民主化则是指在作出决策的过程中要具备论证、协商、审议及集体讨论决定等环节。只有这样才能尽可能掌握全面情况,明确要解决的问题,充分权衡利弊,更好地将一般原则与具体情况相结合,选出最优方案并使其能为有关各方所接受,从而以尽可能低的代价取得尽可能好的效果。

一项决策的有效性通常应以该项决策实施后所取得的效益(包括直接经济效益、间接经济效益与社会效益等)与所付出的代价(包括经济代价、社会代价与政治代价等)之比来衡量。由于决策者在进行决策时难以精确估计其效益与代价,因此必须采用科学化及民主化来作为提高决策效果的重要手段。

在科学技术高度发展、社会日益进步的今天,领导者所面临的问题往往是错综复杂、影响深远、无章可循、瞬息万变的,决策时决不能单凭个人的聪明才智和经验判断,而只有在认真进行调查研

究的基础上,才能作出正确的决策。在这种意义上,可以说没有调查研究就没有决策权。但在实际工作中,确实有些人习惯于“想当然”、“拍脑袋”进行决策,或者抓住个别事例,不作基本的数量分析,就作出普遍性的结论,有时还会轻信一些失真的情况反映而作出错误的决策。由此可见,为了适应新时期的任务要求,各级领导同志都应当在邓小平理论的指导下,努力学习决策理论,认真总结实践经验,不断提高决策水平。

为了帮助广大领导干部提高决策水平,国家行政学院领导科学教研部组织力量编著了一套《中国改革开放时期重大决策研究报告集》,对十一届三中全会以来的二十几项重大决策进行了历史回顾和科学评估。我相信通过对这些重大决策的形成、发展及实施结果的分析研究,将有利于深入总结经验教训,从理论上探讨我国社会主义初级阶段的决策特点和规律,以指导未来的决策实践,进一步推进决策科学化及民主化。

2000年6月28日

目 录

总 序	(1)
第一章 导论：法制改革决策的背景、过程与特征	(1)
第一节 法制改革决策的背景	(1)
第二节 法制改革决策的过程：从加强法制到依法治国	(7)
第三节 法制改革决策的渐进性特征	(12)
第二章 立法改革：有中国特色社会主义法律体系的建立	(22)
第一节 立法改革决策的背景与经过	(22)
第二节 立法改革的特点	(37)
第三节 立法体制的改革	(41)
第四节 有中国特色社会主义法律体系的建立	(45)
第五节 立法改革决策效果评析	(56)
第三章 行政法制改革	(80)
第一节 行政法制改革概述	(80)
第二节 行政管理活动从“依政策行政”到“依法行政”	(88)
第三节 行政法制建设从注重“实体”到注重“程序”	(91)

第四节	行政主体与行政相对人达到“权力主体与责任主体”、“权利主体与义务主体”的动态平衡	(93)
第五节	中国行政法制改革的必然选择：行政法制的程序化和行政程序的法制化	(97)
第四章	司法改革：现代司法体制的健全	(110)
第一节	司法体制的重建与改革	(110)
第二节	人民法院的机构设置与审判方式改革	(119)
第三节	律师制度改革	(133)
第四节	法律援助制度的确立	(142)
第五节	司法改革决策效果评析：问题与对策	(155)
第五章	治国方略的根本性转变：依法治国，建设社会主义法治国家	(174)
第一节	依法治国战略决策的背景	(174)
第二节	依法治国，建设社会主义法治国家，是手段与目标的完整统一	(185)
第三节	实现依法治国的思路和途径：法治的理论形态与实现过程	(189)
参考文献		(198)

第一章

导论：法制改革决策的背景、过程与特征

第一节 法制改革决策的背景

一、十一届三中全会开创了法制改革的新局面

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，是建国以来我们党和国家历史上具有深远意义的伟大转折。十一届三中全会从思想上根本解除了“两个凡是”对全党的束缚，大力提倡解放思想，恢复我党实事求是，一切从实际出发的优良传统和作风，并以此为指导思想，认真总结建国以来社会主义革命和建设的经验、教训，特别是“文化大革命”的惨痛教训，拨乱反正，坚决作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，同时提出健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。这次会议的成功举行，不仅促成全国各项工作的重要转折，而且为法制改革新局面的形成奠定了基础。

我国人民对法制建设重要性的认识是在经历了多年的时代风雨后才得以明确和提高的。广大群众、广大党员，包括许多党的高级干部，从党、国家、民族、个人自身在“文化大革命”的惨痛经历中，深深体会到民主与法制建设对国家长治久安、人民幸福安康的

重大作用。在十一届三中全会和为其作准备的中共中央工作会议上,许多同志都提出了加强民主,严格实行法制、健全法制的建议。

叶剑英在十一届三中全会的讲话中专门论述发扬民主、加强法制的问题。他指出,我国的法制从建国以来还没有很好地健全起来,林彪、“四人帮”能够为所欲为,也是钻了我们这个空子。他们砸烂公、检、法,践踏社会主义法制,有多少人被整死。这是一个血的教训,使我们从反面懂得,一个国家非有法律和制度不可。这种法律要有稳定性、连续性。它是人民制定的,代表社会主义和无产阶级的最高利益,一定要有极大的权威,只有经过法律程序才能修改,而不以任何领导人个人的意志为转移。在人民自己的法律面前,一定要人人平等,不允许任何人有超越于法律之上的特权。

邓小平在十一届三中全会前的中央工作会议上也讲了这个问题。他说,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,不因领导人的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,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定;它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决。

十一届三中全会集中了全党的智慧,将上述认识写入会议决议,作为全党的奋斗目标:“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。”

党中央的这个决议不仅是建国以来法制工作经验教训的总结，而且为新时期法制改革工作明确了战略方针和指导思想。

总之，全党和全国人民经过“文化大革命”以后的痛定思痛，经过十一届三中全会的解放思想，确立了国家工作重心的转移。经过打开国门，对外开放，越来越多的人认识到建设现代化的国家离不开民主与法制。人民民主是法制的基础，法制是人民民主的保证。要搞好经济建设，搞好改革开放，扩大国际交流合作，都离不开法制。加强法制建设，实行法制改革是全党和全国人民的共同呼声。

二、中国社会面临的外部压力和内部危机

中国进行法制改革的主要原因，可能也是惟一现实的原因，是中国社会面临的外部压力与内部危机。所谓外部压力，是指自近代以来，西方列强对古老中国的入侵压迫和 1949 年新中国建立后，西方国家对我国实行封锁、遏制与渗透，包括“和平演变”。所谓内部危机，就是在西方压力背景下，中国经济社会发展缓慢、体制僵化所造成的矛盾激化与爆发。

从中国近代史来看，1840 年以来，西方列强凭借船坚炮利，打开了中国长期封闭的大门，强迫中国清政府签订了不平等条约，获得了领事裁判权，对中国清政府的有效统治和法制统一构成极大威胁。在这种背景下，清政府被迫决定以西方国家法律为参照，修改旧律，以期收回领事裁判权。由此引发出一场法制近代化运动，最终导致了延续几千年的中华法系的终结。中国历史上的法制近代化运动虽然并不构成 20 世纪 70 年代末启动的法制改革的直接基础，但包括它在内的中国近代历史，在中国人心中留下的是一种难以抹去的屈辱与惨痛。“落后了就要挨打”，这是中国政治家总结

出来的且用以警示自己、教育人民的真理，是中国百年来上至国家领袖，下至黎民百姓都懂得的一个朴素真理。

中国法制改革的起点始于20世纪70年代的末期。从“文化大革命”噩梦中苏醒过来的中国人民第二次“睁开眼睛看世界”，我们感受到的无疑又是一种危机，一种为我们近代先辈多次感受到的危机，一种要被“开除球籍”的危机。对于这种危机的更加自觉的感受者无疑是政府，因为这种危机同时也是一种动摇政府合法性基础的危机。

危机首先是经济上的，同时也是政治上的。邓小平说：“世界上一些国家发生问题，从根本上说，都是因为经济上不去，没有饭吃，没有衣穿，工资增长被通货膨胀抵消，生活水平下降，长期过紧日子……人民现在为什么拥护我们？就是这十年有发展，发展很明显。假设我们有五年不发展，或者是低速发展……会发生什么影响？这不只是经济问题，实际上是个政治问题。”^①

这种经济上、政治上的危机的实质，最根本的一点是来自外部的比较压力，是来自外部的有着更优越生活水平的外部国家对仍然贫穷落后的中国的挑战。外部压力与挑战在国内生活诸方面造成的影响不会是很均衡的，并不是国内生活的各个方面都同时感受到同样强度的外部压力。一般说来，它会首先体现在经济和政治方面，又同时表现为对政府的压力。政府为了回应这种压力和挑战，就必然会采取各种经济的和政治的措施，来加速经济发展，改进经济的和政治的管理体制，这又必然会导致法律手段的运用，导致以法律手段建构适宜经济发展和政治进步的制度框架。于是，外部的压力与挑战横向地传递到了法律领域，促成了为经济、政治服务的法制改革。80年代国家提出“法制为经济建设服务”的指导思想，便是这种外部压力横向传递的哲学解释。因此，法制改革首先

① 邓小平·邓小平文选(第3卷)，第354页，北京：人民出版社，1993

是国家回应外部挑战和实行经济赶超战略的产物。

当然,外部压力的挑战对于法律的影响并不完全是间接的。在受国家经济发展战略和政治改革计划所决定的同时,法律也直接感受到了外部压力的挑战。1979年,为了使国家在没有充足外汇支付能力的情况下能够大量地得到国外的先进技术和资金,以支撑中国经济现代化的赶超战略,国家很快地制定了中外合资企业法。但是,最初的实行效果并不好,因为国外投资者根本不相信他们的企业能够在一个法制不健全的国家站住脚。在以后的几年里,中国又逐步制定了一系列吸引外国投资的法律、法规和政策,外国投资者陆续开始进行投资谈判,情况终于发生了很大的变化。此外,还有许多法律是在国际环境压力下制定和实施的。当中国制定出颇具世界水准的知识产权法时,我们国内了解知识产权问题、有保护和尊重知识产权的愿望的个人和企业,却为数不多。当我们比较策略地说制定知识产权法是出于国内需要时,我们在知识产权方面的诸多进步却是在国外压力面前一步一步取得的。还有诸如法律秩序的恢复与改进,刑事审判制度的改革,人权保护等等,无一不是在外部压力与挑战面前,由政府制定而决心付诸实施的。没有这种外部压力的挑战,中国的法制改革可能还需要更多的时间。

外部压力与挑战的存在,是中国走上法制改革道路的重要原因。国内政治经济体制僵化造成经济社会发展迟缓与矛盾爆发,也是同样至关重要的甚至是更根本的因素。“文化大革命”使权力过分集中,政府对社会的管制过多过死和法制不健全,公民基本权利受到忽视等诸多问题突出表现出来。在“文化大革命”中受到政治迫害又侥幸生存下来的中国第二代领导人重新走上国家领导岗位后,痛定思痛,响应民众的呼声,率先提出“加强社会主义民主,必须加强社会主义法制”的指导思想,从而揭开了中国法制改革的序幕。所以,中国法制改革又是国内体制出现危机和力图克服危机的产物。它与中国现实面临的外部压力与挑战结合在一起,共同构成

了中国法制改革的初始动因。

三、社会主义初级阶段的基本国情与渐进式的经济改革

从 20 世纪 80 年代末期开始,在世界范围内计划经济向市场经济过渡过程中,形成了两种不同的道路,即“激进式改革”和“渐进式改革”。中国选择的是渐进式改革。法制改革是中国总体改革的一个重要从属部分,必然同时具有渐进式改革的特点。对于中国为什么走上渐进式改革道路,经济学家强调的主要是信息制约,或信息不足问题,即人们对于一种前所未有的经济改革应该如何进行,缺乏足够的认识。官方强调的是转型方式的特殊性和改革过程矛盾的艰巨性和复杂性问题。两者实际上是有内在联系的。中国经济转型方式的特殊性主要表现在:政府的自上而下改革与基层单位的自下而上改革结合;广泛采取行政协调与市场协调并存的双重机制;从局部到整体、既有统一领导又有非均衡推进的改革战略;体制内改革与体制外推进相互结合;一切从实际出发、一切从国情出发的改革指导思想等等。采取渐进式改革的原因还在于,中国的改革是在没有完全实现工业化的条件下进行的,市场经济在相当长的时期内只能是一种欠发达的市场经济。因此,政府的宏观调控作用不仅不能削弱,而且应该加强。同时,中国市场经济的社会主义性质又必然使得市场机制在深度、广度和运行效率方面都受到制约,改革过程中必然面临国有制与市场经济的兼容性以及集权与分权、局部与整体等方面的矛盾。协调这些矛盾是决定中国改革前途和命运的重大而又复杂的问题。为此,必须选择渐进式改革道路。

经济方面的背景对法制建设和法治化进程的影响主要表现为:在以经济建设为中心的现阶段改革中,法制建设和法制改革并不具有更多的独立意义,而更主要是经济改革和经济建设的配套

角色。在这种背景下,法制改革的渐进性特点带有更多的被动色彩和被决定的性质。

因而,现阶段中国法制改革的命运和法治化进程并不完全掌握在法律家和法学家手中,而在更大程度上取决于中国经济改革的成功。这不仅是因为一个社会的法制命运自然地、归根结底地依附和取决于社会的经济生活的状况,更是由于现阶段的中国法制改革就其许多方面而言,就是中国经济改革的一个组成部分。从过去的用政治经济眼光看待中国改革,到用法律眼光看待中国改革,这自然是一种社会意识的进步;而从单纯的法律的角度看待法制改革和经济改革的法律推动,到同时从社会角度看待法制改革,这更是法学界成熟的标志。当然,这毕竟是一个漫长的过程。

第二节 法制改革决策的过程: 从加强法制到依法治国

中国法制改革是在一种特殊的国情背景下启动的。法制建设首先是基于建国以来,尤其是“文化大革命”中的法律虚无主义、专制主义和对公民基本权利的践踏的痛苦反思提出来的,继而又与实现四个现代化的赶超目标联系在一起,并最终定位在建设民主、富强、文明的社会主义法治国家这样一个高度上。可见,法制现代化的目标并不是一开始就十分明确的,而是随着国家决策层对法制问题认识的发展而不断调整变化的,进而使法制改革在不同时期显示出不同的特点。

中国的法制改革决策过程,可以分为三个阶段:法制的恢复和加强阶段,包括法制的恢复阶段——从1978年十一届三中全会到1982年宪法制定,法制的加强阶段——从1982年到1992年确立社会主义市场经济体制;法制的质的飞跃阶段,从1992年到1997

年中共十五大；依法治国阶段，从1997年中共十五大提出依法治国，建设社会主义法治国家开始。

第一阶段：1978年至1992年，法制的恢复和加强阶段。

中国的法制改革是从传统法律部门起步的。其最初指导思想是恢复和加强民主与法制，带有一种总结经验教训和历史反思的特点。1978年，邓小平曾经提出“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，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，……国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定”，^①显露出对法律在经济建设中的重要作用已经有了一种基本认识。但总的来说，最初的法制改革课题，主要是围绕总结30年经验教训来进行的，是围绕如何保障公民的基本人身权利和民主权利进行的。当时法制改革的主导思想中，也曾包含着政治领域的法治化改革（政治体制改革）的强烈意向，但这方面的内容始终只处于酝酿状态。在此期间出台的一些经济社会领域的法律法规，仍然是零散的、尝试性的，众多经济立法在指导思想上仍然在计划经济与市场导向的商品经济体制之间徘徊，具有明显的过渡性。所以，这一阶段法制改革的主调是“恢复与加强”色彩居多，改革色彩不强。

第二阶段：1992年至1997年，依法治国阶段。

从1992年确立社会主义市场经济体制到1997年党的十五大，是法制改革的质的飞跃阶段。这是经济社会领域的法制化改革阶段，依法治国与国家社会法制化改革问题已经全面提出。

1992年提出建立社会主义市场经济体制及与之相适应的法律体系，标志着经济社会管理体制进入法制化改革时期。在此阶

^① 邓小平．邓小平文选（第2卷）．第2版．第146—147页．北京：人民出版社，1994

段,由于对经济生活内在客观要求的较充分认识和经济改革中的矛盾性、复杂性的更多暴露,人们越来越多地认识到,法律不仅是经济生活的外部保障手段,而且更主要的应该成为经济生活的运行规则和调节手段,由此明确提出社会主义市场经济必须同时是法制经济,立法工作的中心开始向经济生活倾斜。这一阶段有大批法律出台并进入实际操作状态,社会经济管理体制较全面地纳入了法制化运作的轨道,经济体制转轨和社会结构的转型初步完成。与此同时,包括立法和执法体制、法律运作机制的改革也进入全面展开时期。这一时期法制建设的总体特征,是以经济社会领域的法治化改革和法律推动为主线,经济社会领域的体制结构性改革与政治法律领域的适应性改革相结合。

中国的法制改革的最初指导方针基本上确立于1978年,但自1992年以来,法制建设在指导思想上又有了一个飞跃。这种飞跃的前奏是1992年明确把建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标,相应地把建立适应社会主义市场经济的法律体系作为当前和今后一段时期的法制目标。飞跃的标志是1996年江泽民在中共中央举办的法制讲座上提出“实行依法治国,保障国家的长治久安”的论断。此后,第八届全国人大第四次会议根据党中央、国务院的建议,把“依法治国,建设社会主义法制国家”作为一个基本方针,明确地载入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。把依法治国、建设法制国家作为治国方针提出来,在中国历史上尚属首次,法学界称之为中国法制建设的里程碑,国外评论“这是中国第三代党中央核心关于未来治国方略和政治走向的一次公开宣誓”。^①

因此,1992年以来中国法制生活中所发生的变化,已远远超出了当初提出的“加强法制”的范畴,而逐步具有一种广泛的社会

① 肖扬:坚定不移地走依法治国之路·光明日报,1997-08-23

改革的性质,这就是社会经济政治改革的法律推动和法治化进程。如果说 1978 年提出“加强法制”的意义仍基本局限于反思历史教训,以期实现一种基本正常的国家政治生活秩序,而 1992 年建立适应社会主义市场经济的法律体系的意义,还主要局限于经济社会生活方面,那么,“依法治国”目标的提出则顺理成章地把政治生活领域的法治化内容也包括了进去,使法制建设具有更广泛、更完整的涵义。因此,建立与社会主义市场经济体制相适应的法律体系和依法治国目标的提出,在中国法制史上是一个重要转折,也是确定自 1978 年起法制建设发展阶段的重要标志。

第三阶段:从 1997 年开始,依法治国阶段。

1997 年党的十五大明确提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,标志着政治权力领域法制化改革的启动。

这一阶段的法制化改革是在经济社会领域法制化改革成功的基础上进行的。从理论上说,政治体制改革是中国社会主义现代化事业的客观要求,是中国改革全面向前推进的标志和法制化改革的核心内容,但更应该是中国经济改革的最终成果。

中国法制改革的思路和体制设计已经比较明确,但法治国家的远景问题,即 21 世纪上半叶的中国法制应该如何走,即使目标正在逐步清晰,但至少在体制轮廓上尚不明朗,仍然是一个未展开的改革题目。从邓小平关于政治体制改革的设想和原则精神看,中国民主法制改革的体制目标是双重性的,在体制设计上必须同时满足两方面的要求:一方面,这种政治体制必须体现出一种对权力的监督机制、制约机制、纠错机制和更替机制,解决权力过分集中问题,把国家权力纳入制度化运作轨道,从而“能够从制度上防止出现‘文化大革命’那样的失误”。另一方面,这种体制必须有助于改善和加强共产党领导下的多党合作制,完善人民代表大会制度,“避免(权力内部的)很多牵制”。显然,这两方面要求在性质上是不尽相同的,需要把握一种适度的平衡。其实,世界各国都面临着处