

30

三十年来 我国法规沿革概况

蓝全普 编

群众出版社



2 019 9058 7

三十年来我国法规 沿革概况

蓝全普 编



群众出版社

一九八〇年·北京



三十年来我国法规沿革概况

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行
贵州新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.125印张 127千字
1980年12月第1版 1980年12月贵州第1次印刷

印数：00001——15000册 定价：0.46元

目 录

一、中华人民共和国社会主义法制的五个时期·····	(1)
二、《中华人民共和国宪法》的制定和修改·····	(20)
1. 宪法以共同纲领为基础·····	(20)
2. 宪法的制定和主要内容·····	(21)
3. 第四届全国人民代表大会第一次会议对宪法 的修改·····	(26)
4. 第五届全国人民代表大会第一次会议对宪法 的修改·····	(28)
5. 第五届全国人民代表大会第二次会议对宪法 的修正·····	(31)
三、我国的国家机构·····	(32)
1. 国家权力机关·····	(32)
2. 国家行政机关·····	(35)
3. 国家审判机关·····	(36)
4. 国家检察机关·····	(43)
5. 民族区域自治和民族自治地方的自治机关·····	(46)
6. 我国政权机关的民主选举制度·····	(49)
(一) 一九五三年选举法规定的原则·····	(50)
(二) 选举原则彻底贯彻的保障·····	(52)
(三) 一九七九年选举法是一九五三年选举法 的发展和提高·····	(53)
四、刑法·····	(55)
1. 建国初期的刑事单行法规·····	(55)

(一) 惩治反革命条例的制定·····	(55)
(二) 惩治贪污条例的发布·····	(57)
(三) 妨害国家货币治罪暂行条例·····	(58)
(四) 管制反革命分子暂行办法·····	(58)
(五) 其他一些法规中有关刑事问题的规定·····	(59)
2. 《中华人民共和国刑法的制定》·····	(65)
(一) 刑法的起草过程·····	(65)
(二) 我国刑法的指导思想·····	(66)
(三) 我国刑法的打击锋芒·····	(70)
(四) 刑罚的种类和处刑·····	(71)
五、民法·····	(74)
1. 对生产资料和生活资料所有权的保护·····	(74)
2. 《中华人民共和国婚姻法》·····	(77)
3. 合同·····	(83)
4. 损害赔偿·····	(87)
5. 财产继承·····	(88)
六、刑事诉讼法·····	(90)
1. 刑事诉讼法是程序法·····	(90)
2. 《中华人民共和国逮捕拘留条例》的制定·····	(91)
3. 《中华人民共和国刑事诉讼法》的制定·····	(93)
(一) 刑事诉讼法制定经过·····	(93)
(二) 我国刑事诉讼法的主要内容·····	(95)
七、行政管理法规·····	(112)
1. 军事制度·····	(112)
(一) 《中华人民共和国兵役法》的制定·····	(113)
(二) 改志愿兵制为义务兵役制·····	(114)

(三) 兵员征集·····	(115)
(四) 军士和兵的现役、预备役·····	(116)
(五) 军官的现役和预备役·····	(117)
2. 行政政治的管理·····	(118)
(一) 外交方面的管理·····	(118)
(二) 对外贸易的管理·····	(119)
(三) 海关管理·····	(121)
(四) 国家治安保卫·····	(124)
(五) 民政管理·····	(143)
(六) 司法行政管理·····	(155)
3. 国民经济管理·····	(156)
(一) 工业管理·····	(158)
(二) 基本建设管理·····	(160)
(三) 交通运输管理·····	(164)
(四) 工商行政管理·····	(169)
(五) 金融、税收管理·····	(171)
(六) 劳动管理·····	(175)
(七) 对农业的管理·····	(180)
(八) 对林业的管理·····	(182)
(九) 主要农产品购销管理·····	(183)
4. 科学教育文化管理·····	(185)

一、中华人民共和国社会主义法制的五个时期

中华人民共和国的社会主义法制，是工人阶级领导的广大人民群众意志的体现，是适应我国社会主义革命和建设的实际需要而逐步建立起来的，是在废除了国民党反动政府的反动法制基础上，建立起来的一种完全新型的法制。它的基本原则，正如一九五四年毛泽东同志在谈到我国宪法的原则时指出的：“原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则。”^①民主原则即人民民主原则，就是在无产阶级先锋队共产党的领导下，广大人民群众当家作主，管理国家的政治、经济和文化，保障人民享有的广泛的民主权利和自由，对人民实行民主，对人民的敌人实行专政。社会主义原则，就是我国的法制是建立在社会主义公有制基础上的，同时它的根本任务又是保障社会主义全民所有制经济和社会主义劳动群众集体所有制经济的巩固和发展，维护社会主义的社会关系和社会秩序，是实现无产阶级专政的重要工具。

三十年来我国社会主义法制建设，经历了曲折的道路，大体可分为五个时期。

第一个时期，从一九四九年十月一日中华人民共和国成

① 《毛泽东选集》第五卷，第127页。

立到一九五四年九月二十日颁布《中华人民共和国宪法》止，约五年时间。中华人民共和国成立前夕，一九四九年一月，中国共产党发表了为准备同国民党进行和平谈判提出的惩办战犯和废除伪宪法伪法统等八项条件的声明^①。一九四九年二月中国共产党中央又发布了《关于废除国民党的“六法全书”^②与确定解放区的司法原则的指示》^③，给中华人民共和国成立后的法制建设指出了明确的方向。由于人民解放战争的胜利，一九四九年九月召开了中国人民政治协商会议，九月二十九日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，共同纲领等十七条规定：“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。”中华人民共和国成立后，根据共同纲领的规定，在全国范围内开展了法制建设，党和政府领导人民进行了摧毁旧法制的斗争，在一九五二年开展了司法改革运动，批判了旧法观点

① 见一九四九年一月十四日《中共中央毛泽东主席关于时局的声明》，《毛泽东选集》第四卷，第1391页（一九六〇年版）。

② “六法全书”是国民党反动政府的一种法规汇编，包括伪宪法、民法、刑法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法等。

③ 民主革命时期，解放区制定了一系列法律、法令，如一九三一年制定的《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《中华苏维埃共和国土地法》、《中华苏维埃共和国劳动法》，一九三三年制定的《中华苏维埃共和国暂行选举法》，一九三四年制定的《中华苏维埃共和国婚姻法》、《中华苏维埃共和国惩治反革命条例》、《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》，一九四一年制定的《陕甘宁边区施政纲领》，一九四二年公布的《陕甘宁边区各级参议会组织条例》、《陕甘宁边区各级参议会选举条例》、《陕甘宁边区保障人权财产业例》，一九三九年颁布的《陕甘宁边区抗战时期惩治汉奸条例（草案）》、《陕甘宁边区抗战时期惩治盗匪条例（草案）》，一九四二年颁布的《陕甘宁边区劳动保护条例（草案）》，一九四六年五月四日中共中央发出的《关于反奸清算与土地问题的指示》，即《五四指示》，以及一九四七年颁布的《中国土地法大纲》等。

和旧司法作风，划清了新旧法制的界限。中央人民政府委员会，中央人民政府政务院及政务院所属委、会、院、署、行先后颁布了在全国范围内施行的重要的法律、法令、通令、办法、条例一百四十八件，这些法规都是以共同纲领为基础制定的，主要的有：

为建立地方各级政权机关，颁布了省、市、县、大城市区、乡（行政村）人民代表会议组织通则，大行政区、省、市、县、大城市区、区、乡（行政村）人民政府组织通则，《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》，《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》，《各级地方人民检察署组织通则》等。为了废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度，实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等、保护妇女和子女合法利益的婚姻制度，于一九五〇年四月三十日颁布了《中华人民共和国婚姻法》。为了将全国工人阶级更好地组织起来，发挥他们在新民主主义建设中应有的作用，保护工人、职员群众的利益，于一九五〇年六月二十九日颁布了《中华人民共和国工会法》。为了废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国工业化开辟道路，于一九五〇年六月三十日颁布了《中华人民共和国土地改革法》。在城市，对工人的就业、劳动保护问题制定了《中华人民共和国劳动保险条例》、《救济失业工人暂行办法》以及公私企业管理等法律、法令。在抗美援朝、镇压反革命、“三反”、“五反”运动中，为了惩治反革命罪犯，镇压反革命活动，巩固人民民主专政，于一九五一年二月二十一日公布了《中华人民共和国惩治反革命条例》；为了严惩贪污，于一九五

二年四月二十一日中央人民政府公布了《中华人民共和国惩治贪污条例》。此外还颁布了大量的有关民主建政、民族区域自治、民族侨务、公安司法、拥军优抚、生产救济、财政、金融、税收、贸易、海关、工业、交通运输、农林水利、劳动、工商管理、文化教育、科学技术、新闻出版、体育卫生、监察、人事编制等法律、法令。这些法律、法令，其特点多数是属于暂行、试行性质，但是对于建立各级人民政权，维护革命秩序，保护人民利益，巩固民族团结，特别是同阶级敌人、旧社会遗留下来的污毒作斗争，摧毁一切旧制度，保障各种社会民主改革的胜利进行，促进国民经济的恢复和发展，起了很大的作用。

第二个时期，从一九五四年九月二十日颁布《中华人民共和国宪法》起至一九五七年止，约三年时间，全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院制定的法规和国务院各部、委制定的较重要的法规性文件共731件。以第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法为标志，体现了我国法制建设进入了一个新的阶段。在第一届全国人民代表大会第一次会议上还通过了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，在一次会议上通过这么多的重要法律是建国以来所没有的。这个时期里，依据宪法还制定了其他一些重要的法律、法令。如：一九五四年十二月二十日公布的《中华人民共和国逮捕拘留条例》，为把游手好闲、违反法纪、不务正业的有劳动力的人，改造成为自食其力的新人，以维护公共

秩序，于一九五七年八月三日国务院公布了《关于劳动教养问题的决定》；为了维护公共秩序、公共安全，保障公民人身权利，保护公私财产，给那些违法情节轻微，尚不够刑事处罚的人以处罚，^①于一九五七年十月二十二日公布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》；为了积蓄强大的经过训练的预备兵员，加强我国国防力量，提高中国人民解放军的战斗力量，于一九五五年七月三十日公布了《中华人民共和国兵役法》、一九五五年二月八日公布了《中国人民解放军军官服役条例》；等等。在社会主义改造高潮中，国家先后制定了初级和高级的农业生产合作社示范章程以及有关公私合营企业定股定息和清产核资等办法，保障了各项社会主义改造的顺利进行。总之，这一时期制定了一系列重要法律、法令，特别是一九五三年我国开始了经济建设的第一个五年计划，为适应国民经济需要，制定了许多经济方面的法规，有力地保障和促进了社会主义建设事业的发展。

第三个时期，从一九五八年至一九六六年约九年时间。这一时期由于轻视法制思想的影响，法制受到削弱，一些政法机关被撤销，不依法办事，违反法制现象严重存在，法规的制定工作没有什么进展。据自一九五九年至一九六三年的统计，只制定了420件法规，主要的有一九六〇年四月十日第二届全国人民代表大会第二次会议通过的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》，一九六二年十二月四日国务院发布施行的《工农业产品和工程建设技术标准管理办法》，一九六三年五月二十七日国务院发布施行的《森林保护条例》，一九六三年八月三十日国家经济委员会发布试行的《关于工矿产品订货合同基本条款的暂行规定》，一九六三年十二

月三十一日国务院批转试行的《生产资料服务公司业务组织试行办法》等，但是一些基本法规，如刑法、民法、刑事和民事诉讼法、劳动法等没有制定出来，另外一些法规由于政治、经济情况的变化，应该修改的没有修改，应该重新制定的没有重新制定，象惩治反革命条例，管制反革命分子暂行办法、惩治贪污条例，以及有些政府部门的组织条例都需要重新修订。如果说在建国初期，法制不可能一下完备起来，那么在建国十年以后，从革命和建设的需要来看，从客观可能性来看，都应该逐步把法制完备起来，可是这九年中，除了制定为数不多的一般法规而外，基本法规一个也没有制定出来。董必武同志在中国共产党第八次全国代表大会上的发言，指出当时法律工作方面存在的两个问题，一个是法律不完备，一个是有法不遵守。这两个问题又以有法不守的现象比较严重。在不守法、不依法办事的人中则是机关干部比一般公民多。有法不守、破坏法制的现象到一九五七年恶性发展起来，不仅一般法律得不到应有的遵守，就是宪法规定的一些原则也被大批特批，如在法律面前人人平等的原则，人民法院独立进行审判和人民检察院独立行使职权的原则和辩护制度等都受到攻击批判，坚持这些原则的同志则被打成了右派。对于轻视法制的思想和不遵守法制的现象，董必武同志在一九五六年党的第八届全国代表大会上就进行过严肃的批判，并指出了它的危害性。他说：“不重视国家法制的人们，还有一种颇为流行的理由，不是说国家法制是形式，就是说国家法制太麻烦，行起来妨碍工作，实际上这种理由是牵强的，经不起一驳的。工人阶级领导的国家必须建立健全的法制，才能更有效地发挥国家的职能和保障人民的权利。”

一切国家机关和公民从法制中才能知道作什么和怎样作是国家允许的或不允许的。因此，我们依照法制进行工作，只会把工作作得好些、顺利些，不会作得坏些、不顺利些。”^①接着董必武同志阐述了产生不重视和不遵守法制的历史根源和社会根源，并指出对不重视和不遵守法制的现象不能等闲视之，“必须努力设法加以清除。也许清除这种现象需要较长久的时间，但是现在如果不采取有效的方法着手清除，而等待以后去清除，那就给予我们建设社会主义的损害将会更大。”^②果然，由于这种现象不仅没有清除，而且泛滥起来，在文化大革命中，林彪、“四人帮”肆意践踏法制，在一定意义上讲钻了这个空子，给中国人民和社会主义建设造成了空前的浩劫。

第四个时期，从一九六六年至一九七六年，约十年时间，社会主义法制被林彪、“四人帮”肆意践踏。林彪、“四人帮”挥舞“砸烂公检法”、“打破条条框框”、人民法制是“关卡压”三条大棒，竭力煽动无政府主义思潮，反对任何必要的集中和权威。在他们横行霸道的日子里，有法不依，根本没有什么法制可言，他们要想整谁就整谁，想抓谁就抓谁，制造了大批冤假错案。林彪、“四人帮”实行残酷的法西斯专政，人民吃尽了苦头，惨痛的教训教育了人们，加深了对加强革命法制重要性的认识。

第五个时期，从一九七六年十月到现在，这三年我国社会主义法制正在逐步恢复和发展，特别是一九七八年二月第五届全国人民代表大会第一次会议以来，在加强法制建设方面

① 董必武：《论社会主义民主和法制》，人民出版社1979年版，第134页。

② 同上，第137页。

采取了一系列措施，加紧了立法工作，为了适应社会主义革命和社会主义建设新的发展时期的需要，在五届人大一次会议上修改了一九七五年的宪法。在五届人大二次会议上又作出了《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》，并重新修正制定了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》，新制定了《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》。这次会议同第一届全国人大第一次会议一样，修正和制定了那么多重要法律，标志着我国社会主义法制春天的到来。

为了适应社会主义现代化建设的需要，党的十一届三中全会公报指出：“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。”并指出：“从现在起，应当把立法工作提到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来”。恢复和健全社会主义法制也是人民群众的愿望和要求，正如叶剑英同志在这次会议开幕词中说：“广大人民群众要求加强和完善我国的社会主义法制。有了完善的法制，就能使宪法所规定的人民的民主权利得到有效的保障，就能不断地发展安定团结、生动活泼的政治局面，以利于社会主义建设的进行。”^①五届全国人大第二次会议，修正和制定了八个法

^① 叶剑英：在第五届全国人大第一次会议上的《开幕词》，人民出版社一九七九年版，第2页。

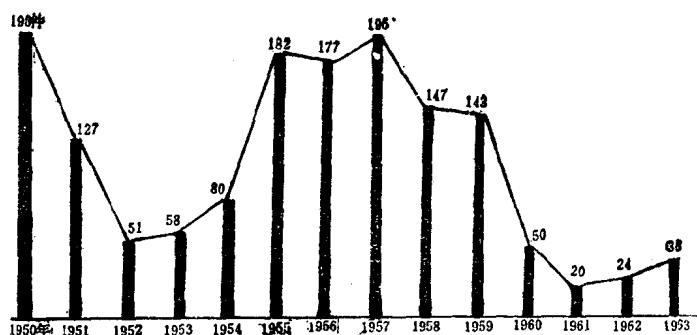
律，在这之前，一九七九年二月二十三日第五届全国人大常委会第六次会议通过修订了一九五四年发布的《中华人民共和国逮捕拘留条例》；原则通过了《中华人民共和国森林法》（试行）。^③一九七九年九月十三日第五届全国人大常委会第十一次会议又原则通过了《中华人民共和国环境保护法》（试行），一九七八年十月十五日国务院发了《会计人员职权条例》，^④这一系列法规的制定，迈出了加强和健全社会主义法制的一大步，但是要使我国法制完备起来，还需要作出极大的努力，还要随着经济建设的发展，陆续制定经济的和其他方面的法规，如急需制定民法、民事诉讼法、公司法、工厂企业法、计划法、劳动法、土地法、合同法、能源法和计划生育方面的法规等。过去已经制定的法律、法令及其他法规，由于政治、经济情况的变化，有的需要重新修订。总之我们仍面临着艰巨的任务。

从一九四九年九月至一九六三年的十四年中，前中央人民政府委员会发布的法律、法令，全国人民代表大会制定的法律，全国人民代表大会常务委员会制定的法令，前中央人民政府政务院和国务院及其所属部门发布的法规性文件共计1488件^⑤。其中以一九五〇年（198件，包括一九四九年九月至十二月）、一九五七年（195件）、一九五五年（182件）最多，一九六一年（20件）、一九六二年（24件）最少，法规数量的多少，虽然不能说明法制建设的全貌，但是数字的统计，从一个侧面来分析我国法制建设的状况，即分析法律、

① 《会计人员职权条例》是在一九六三年一月三日国务院颁布的《会计人员职权试行条例》的基础上，修订后公布的。

② 根据《中央人民政府法令汇编》和《中华人民共和国法规汇编》统计。

法令及其他法规的制定、修订和对我国社会秩序、经济建设的影响是有裨益的，因此，特统计如下，以供参考。



上述统计表明，在文化大革命前，我国法规的制定是马鞍形的、波浪式的。加上文化大革命期间，林彪、“四人帮”横行无忌，严重破坏法制和在粉碎“四人帮”后，加强和健全法制的两个阶段，可以清楚地看出，我国社会主义法制经历的是一条从建立、加强、削弱、取消到恢复健全的曲折道路。建国之初，建立人民政权，进行民主改革运动，巩固革命秩序，恢复和发展国民经济，百废待举，从而集中地颁布了一大批法律、法令。这一时期，我国完成了土地改革，迅速恢复了经济，一九五二年工农业总产值为一九四九年的二点二倍，其中工业总产值平均每年递增36.9%。一九五三年，我国开始了经济建设的第一个五年计划，并有系统地、逐步地实现国家的社会主义工业化及对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，经济建设工作在整个国家生活中已经居于首要地位，在这一时期我国又颁布了包括宪法在内的

一系列法规，立法工作再次出现了新的高潮，这些法规主要是关于经济方面的，反映了国民经济建设的需要。这一时期国民经济得到迅速发展，一九五七年超额完成了第一个五年计划，五年中工农业总产值增长了68%，其中工业总产值增长了141%。一九五九年后，国民经济三年暂时困难时期，法规的制定也就骤然下降。一九六一年，党中央确定了对国民经济实行调整、巩固、充实、提高的方针，扭转了比例关系严重失调的状况，卓有成效的克服了重重困难，出现了一九六四年到一九六六年国民经济蓬勃发展的大好形势。法规的制定，一九六三年不仅数量开始上升，而且颁布了几个较重要的经济法规。总之，我国法规的制定过程，它既反映了政治形势的变化，同时又反映了经济发展的情况。

把我国社会主义法制建设分为五个时期，只是为了说明我国法制经历了曲折的道路罢了，并不是要把三十年来的法制分割开来，法律、法令、法规有它的连续性和稳定性，三十年中不论是哪一时期哪一年制定的法律、法令，除了已明令废除，已有新的法律代替或同现行法律、法令有抵触的以外，现在都仍然有效。对于这点，立法机关曾先后两次作出过决议，第一次是一九五四年九月二十六日中华人民共和国全国人民代表大会第一次会议关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议，指出：“中华人民共和国宪法已由第一届全国人民代表大会第一次会议通过，颁布全国。所有自从一九四九年十月一日中华人民共和国建立以来，由中央人民政府制定、批准的现行法律、法令，除开同宪法相抵触的以外，一律继续有效。”^①第二次是一九七九年十一月二十

① 见《中华人民共和国法规汇编》，第一卷，第110页。