



法制建设十年

1978 — 1988 张庆福 主编

旅游教育出版社

528999



法制建设十年

张庆福 主编



旅游教育出版社



法制建设十年

张庆福 主编

旅游教育出版社 出版

(北京市朝阳区定福庄1号)

北京四二二五厂印刷

新华书店北京发行所经销

规格: 850 × 1168毫米1/32 13.375印张 350千字

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数 1—10000册 定价 4.35元

ISBN 7—5637—0035—8

D·003

64830-01

序

党的十一届三中全会是我党历史上具有划时代意义的会议。

会议在总结新中国成立以后政权建设经验的基础上，提出了发展社会主义民主、加强社会主义法制的战略方针。十年来，在这个方针的指引下，我国的社会主义民主和法制建设走着健康发展的轨道，并取得了辉煌的成就。

《法制建设十年》一书分前言、宪法与宪制、国家机构组织法及其制度、选举法与选举制度、行政法与行政法律制度、民族区域自治法及其制度、刑法与刑事法律制度、刑事诉讼法与刑事诉讼制度、民法与民事法律制度、民事诉讼法与民事诉讼制度、经济法与经济法律制度、婚姻法与婚姻家庭制度、劳动法与劳动法律制度、环境保护法及其制度、科学技术法及其制度等十五个题目。前言概括地论述了党的十一届三中全会以来我国法制建设总的情况，其余十四个题目分别论述了十年来在立法、司法和守法方面取得的成就，并对今后每个方面的发展提出了作者的意见。我认为，在庆祝党的十一届三中全会召开十周年之际，出版这样的书，不论是对于我们了解十年来我国法制建设的成就，认识三中全会路线方针的正确性，还是对于今后进一步搞好社会主义法制建设都是有重要意义的。所以，我很高兴地应作者和出版社同志的邀请，写了这个序言。

张友渔 1988年5月6日

说 明

今年十二月八日是中国共产党十一届三中全会召开十周年。为了纪念这个在我党历史上具有划时代意义的盛会，我们约请了北京大学法律系、中国人民大学法律系和中国社会科学院法学研究所的部分专家、教授编写了《法制建设十年》。本书从不同方面回顾了十年来我国法制建设取得的伟大成就，并展望了今后发展的前景。

参加本书编写的有（以内容编排为序）：

张庆福（前言和宪法与宪制）

张忱 孙建立（国家机构组织法及其制度）

张庆福 周汉华（选举法与选举制度）

皮纯协 齐田（行政法与行政法律制度）

郭林茂（民族区域自治法及其制度）

张 文 程立福 汤兆志（刑法与刑事法律制度）

王国枢 万云芳（刑事诉讼法与刑事诉讼制度）

朱启超 潘亚然 钟元茂 谢惠定（民法与民事法律制度）

刘家兴（民事诉讼法与民事诉讼制度）

贾俊玲 王全兴（经济法与经济法律制度）

杜西川（婚姻法与婚姻家庭制度）

史探经（劳动法与劳动法律制度）

程正康（环境保护法及其制度）

罗玉中（科学技术法及其制度）

本书最后由张庆福审定

本书的编写得到了我国著名法学家、中国法学会名誉会长、中国政治学会会长、国际宪法学协会执委张友渔教授的热情关怀，为

本书题写书名并作序。

在编写过程中，张文同志帮助组织了部分稿件并对本书编写提出了宝贵意见，旅游教育出版社陈喜增社长给予了大力支持，在此一并致谢。

由于水平所限，时间仓促，不当和错误之处在所难免，望读者批评指正。

主 编

1988年5月28日

法制建設十年

張友漁

目 录

1	前言
17	宪法与宪制
42	国家机构组织法及其制度
64	选举法与选举制度
93	行政法与行政法律制度
122	民族区域自治法及其制度
153	刑法与刑事法律制度
184	刑事诉讼法与刑事诉讼制度
209	民法与民事法律制度
238	民事诉讼法与民事诉讼制度
261	经济法与经济法律制度
299	婚姻法与婚姻家庭制度
328	劳动法与劳动法律制度
359	环境保护法及其制度
389	科学技术法及其制度

前 言

1978年12月8日至22日召开的党的十一届三中全会是我们党历史上一次具有划时代意义的会议。这次会议从根本上冲破了长期左倾错误的严重束缚，端正了党的指导思想，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，决定把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，使我国进入了一个新的历史发展时期。十年来，在党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策的指引下，我们国家在各个方面都发生了深刻的变化，社会主义法制建设也走上了繁荣发展的道路。

十一届三中全会认真总结了新中国成立以来政权建设的经验，作出了发展社会主义民主，加强社会主义法制的战略决策，明确指出：“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。”这个论断明确地揭示了社会主义民主与法制互相依存、不可分割的内在关系。这是我们党对社会主义民主和法制认识的一次历史性飞跃。新中国成立以后，我们根据宪法的规定，建立了人民代表大会制度，肯定了人民当家作主的地位。但是，后来在左的错误思想指导下，轻视法制建设，“没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视”（《邓小平文选》第292页）。所以，社会主义民主政治一直未能健全起来，以致成为“文化大革命”发生的一个重要原因。历史教育了我们，使我们认识到，民主政治只有得到法律的保障，才能充分实现，民主只有依法实现，才能正确发展。如果民主没有法律保障，没有形成制度，就可能随时遭到破坏，如果民主不按照法律进行，离开社会主义法

制，那决不是社会主义民主，而是无政府主义。

三中全会以来，我们党反复阐述这个观点。十二大报告指出：“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法律化。”十三大报告更详尽地阐明了这个观点，指出：“社会主义民主和社会主义法制不可分割。没有全社会的安定团结，经济建设搞不成，经济体制改革和政治体制改革也搞不成。国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应该做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”十年来，在这一正确思想指导下，我国的社会主义法制建设取得了光辉的成就。

一、立法方面

（一）颁布了新宪法。众所周知，1978年宪法是在粉碎江青反革命集团不久制定的。由于当时历史条件的限制，还来不及全面总结建国三十年来社会主义革命和建设中的经验教训，也来不及彻底清除十年动乱中左 的错误思想对宪法的影响，以至在1978年宪法中还沿袭了1975年 的一些错误规定，还有一些已经过时的政治理论观点和 情况的规定。更为重要的是，自党的十一届三中全会以 来的政治、经济、文化和社会生活各个方面都发生了巨大 变化。为了适应新的情况和新的需要，必须对1978年宪法进行修改。经过两年零四个月的起草准备工作，1982年12月4日五届全国人大五次会议通过了现行宪法。

这部宪法以四项基本原则为总的指导思想，总结了新中国成立以来特别是三中全会以来我国社会主义事业发展的经验，规定了国家的根本制度和根本任务，以及实现根本任务的重大措施，充分体现了一个中心两个基本点的精神，是我国新的历史时期治国安邦的总章程，也为社会主义法制建设奠定了基础。

（二）加强了日常立法。根据宪法规定，在我国，行使国家立法权的机关是全国人大和它的常委会。全国人大制定基本法律，它

的常委会制定除基本法律以外的其他法律。全国人大及其常委会遵循三中全会确定的要“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日程上来”的原则，积极开展了立法工作，特别是现行宪法颁布以后，立法工作的步伐进一步加快了，并取得了前所未有的成绩。据统计，自1979年以来，全国人大及其常委会通过法律69件，修改补充法律的规定19件，有关法律问题的决定35件，总共123件。

就其内容说，这些法律、决定涉及国家生活和社会生活的各个方面，大体可分为以下几类：第一，有关国家组织机构方面的法律，主要有：《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《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》、《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《民族区域自治法》、《全国人大常委会议事规则》等。第二，有关行政管理方面的法律，主要有：《食品卫生法》、《海上交通安全法》、《药品管理法》、《居民身份证条例》、《外国人入境出境管理法》、《公民出境入境管理法》、《治安管理处罚条例》、《国境卫生检疫法》、《外交特权与豁免条例》、《档案法》等。第三，有关刑事方面的法律主要有：《刑法》、《刑事诉讼法》、《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》、《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》、《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》、《关于严治贪污贿赂罪的补充规定》等。第四，有关民事方面的法律主要有：《民事诉讼法》、《民法通则》、《婚姻法》、《继承法》、《专利法》、《商标法》等。第五，有关经济方面的法律主要有：《中外合资经营企业法》、《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》、《经济合同法》、《外国企业所得税法》、《涉外经济合同法》、《外资企业法》、《统计法》、《会计法》、《计量法》、《企业破产法》、《全民所有制工业企业法》、《中外合作经营企业法》等。第六，有关自然资源和环境保护的 法律

主要有：《森林法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《水法》等。第七，有关文教科学技术方面的法律主要有：《文物保护法》、《专利法》、《义务教育法》、《学位条例》等。这些法律对于对内搞活对外开放，促进和保障经济和政治体制改革的深入发展，对于建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制，建设民主政治，对于发展社会生产力，加速四个现代化的建设起了重大作用。

与此同时，全国人大常委会还对从1949年9月到1978年底，由中国人民政治协商会议、中央人民政府委员会、全国人大及其常委会制定或者批准的法律进行了清理。为了妥善解决改革开放中许多新问题亟待作出法律规定但由全国人大及其常委会制定法律的条件又不成熟的矛盾，六届人大常委会第三次会议还作出了《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》。这是从我国当前实际出发，加强经济法制建设的一项重要措施。

（三）加强了行政法规的制定。根据宪法规定，制定行政法规的职权属于国务院。适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，国务院认真行使了这个职权，颁布了一系列行政法规。据统计，从1979年到1987年底，国务院共制定行政法规500多个。就其内容说，包括经济体制改革、公安、司法、民政、财政、税务、金融、商业、对外经济贸易和技术合作、海关、农业、林业、工业、能源、物资、铁路、交通、民航、城乡建设、环境保护、劳动人事、教育、科学技术、医药卫生等等。此外，国务院对新中国成立以来颁布的行政法规进行了清理。为了使制定行政法规的工作规范化，1978年国务院还制定了《行政法规制定程序暂行条例》。这些对完善我国的行政法制都有重要作用。

为了使制定行政法规的工作与整个国家的发展相适应，国务院还制定了“七五”立法规划。这是新中国成立以来第一部全面的立

法规划。规划提出：“七五”期间立法工作的目标是力争建立起比较完备的经济、行政法规体系。这必将对我国的改革开放、发展社会主义有计划的商品经济、促进社会主义现代化建设起重要作用。

(四)加强了地方性法规的制定工作。宪法规定，省、直辖市的人大和它们的常委会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报请全国人大常委会备案。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，分别报全国人大常委会、省或自治区的人大常委会批准后生效。

省级人大及其常委会根据宪法的规定，适应本地区改革和建设的需要，发布了许多地方性法规。据统计，从1979年11月到1987年底，共制定和批准了1072件地方性法规。这些地方性法规的内容涉及地方事务的各个领域。如北京市的《工业产品质量监督条例》和《关于游行示威的若干暂行规定》、天津市的《保护个体工商户合法权益和加强个体工商户管理规定》和《城市建设拆迁安置办法》、上海市的《中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业的申请和审批规定》和《监护治疗管理肇事肇祸精神病人条例》、河北省的《乡镇财政管理条例》、山西省的《城乡集市贸易食品卫生管理规定》、内蒙古自治区的《森林管理条例》、辽宁省的《文化市场管理条例》、吉林省的《公路管理条例》、黑龙江省的《实施〈中华人民共和国义务教育法〉条例》、江苏省的《幼儿教育暂行条例》和《水利工程管理条例》、安徽省的《禁止赌博条例》、江西省的《乡镇集体矿山企业和个体采矿管理办法》、湖北省的《减轻农民负担的规定》、湖南省的《文物保护条例》、广东省的《经济特区涉外公司条例》、四川省的《经济合同管理条例》、甘肃省的《保护学校校园、校产若干规定》、新疆维吾尔自治区的《扫除文盲条例》等。

与此同时，民族区域自治地方的人民代表大会也加强了民族立法，制定了许多自治条例和单行条例。如《延边朝鲜族自治州自治

条例》，《红河哈尼族彝族自治州自治条例》，《湘西土家族苗族自治州自治条例》，《新晃侗族自治县自治条例》，新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、内蒙古自治区关于《执行中华人民共和国婚姻法的补充规定》，《西藏自治区施行中华人民共和国婚姻法的变通条例》，《互助土族自治县森林管护暂行办法》等等。

为了充分发挥地方的积极性，发挥大城市的优势，1986年6月六届全国人大常委会第十八次会议对《地方组织法》做了修改，规定省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行，并由省、自治区人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。根据这个规定，这些城市也制定了许多地方性法规。据统计，到1987年底共制定地方性法规30多件。以上所有地方性法规对于充分发挥各地的积极性和优势，加速各地的发展起了重要作用。

二、法律的适用方面

法律制定出来以后，必须付诸实施，才能达到立法的目的。否则，就会成为一纸空文，不能发挥任何作用。因此，法律的制定和颁布只是事情的开始，更为重要的是使法律的各项规定在现实生活中得到实现。党的十一届三中全会以来，我们不仅加快了立法的步伐，而且也重视了法律的实行。这主要表现在：

（一）进一步健全了适用法律的机关

适用法律的机关是保障法律实现的物质设施。没有这种设施，法律就无法实行。这种设施不健全，就会影响法律实行。国家行政机关、审判机关和检察机关都是适用法律的机关。三中全会以来，特别是现行宪法颁布以后，我们进一步健全了这些机关。

首先，我们加强了国家行政机关。主要表现在：第一，按照宪法的规定，健全了各项制度，扩大了它的职权。国务院实行总理负

责制，可以颁布行政法规。各部委实行部长、委员会主任负责制。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长（镇长）负责制。改变政社合一的体制，设立乡政权等。第二，重建司法部和地方各级司法行政机关。司法部是国务院的一个职能部门，主管全国的司法行政工作。各级司法行政机关的任务是通过开展司法行政业务，发展社会主义民主，健全社会主义法制，保障社会主义建设事业的顺利进行。建国初期，我们建立了司法部，1959年撤销。三中全会以后，为了适应社会主义法制建设的需要，1979年9月13日五届全国人大常委会第十一次会议决定重建司法部。接着县级以上各级人民政府设司法厅、局，在乡、镇人民政府和城市街道办事处设司法助理员。第三，成立国家安全部和它的地方机关。国家安全部是国务院的一个职能部门，它的地方机关是地方政府的职能部门。为了确保国家安全和加强反间谍工作，1983年7月1日成立国家安全部。根据全国人大常委会的决定，“国家安全机关承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦察工作，是国家公安机关的性质，因而国家安全机关可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦察、拘留、预审和执行逮捕的职权。”第四，重建国家监察机关。国家监察机关是国家监督体系的重要组成部分，其任务是对政府部门及其工作人员是否履行职责进行监督。新中国成立初期，我们设立了监察部，1959年撤销。根据现行宪法的规定，1986年12月六届全国人大常委会第十八次会议决定设立监察部。现在监察部已经成立并依法行使了职权。县级以上各级人民政府的监察机关，有的已经成立并开始工作，有的正在筹建。第五，成立国家审计机关。国家审计机关是对财政财务进行监督的机关。根据宪法的规定，国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支、对国家的财政金融机构和企业事业组织的财物收支，进行审计监督。县级以上的地方各级人民政府设立审计机关，依法独立行使职权。此外，我们还进一步加强了工商、税务等监督机构。

其次，我们加强了司法机关，主要表现在：恢复了人民检察机

关。人民检察机关是国家的法律监督机关。1975年宪法取消了人民检察院，规定检察机关的职权由公安机关行使。这显然是错误的。根据1978年宪法恢复了人民检察机关。第二，进一步健全了司法机关的组织与制度。这主要是：（1）恢复了人民法院和人民检察院独立行使职权，只服从法律的规定。1954年宪法规定了这个内容。1975年和1978年宪法取消了这种规定。现行宪法根据过去的经验。恢复并进一步完善了1954年宪法的规定，指出人民法院和人民检察院，依照法律规定独立行使审判权和检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。（2）明确规定了公、检、法三机关的关系。现行宪法总结我国长期以来司法实践的经验，规定人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。这一规定，对于加强公、检、法机关的工作，加强社会主义法制有重要意义。

（二）重视了依法治国的活动

在健全适用法律机构的同时，我们也加强了依法治国的活动。过去在很长的一段时间里，由于种种原因，我们忽视法治，有时甚至否认法治，强调人治，以致成为“文化大革命”得以发动的一个重要原因。正如《关于建国以来党的若干历史问题的决议》所指出的，种种历史原因“使我们没有把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威。这就提供了一种条件，使党的权力过分集中于个人，党内个人专断和个人崇拜现象滋长起来，也就使党和国家难于防止和制止‘文化大革命’的发动和发展”。这个教训是极其沉痛的。党的十一届三中全会以后，我们认真总结了经验，开始重视法制建设，重视依法治国。三中全会提出“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法制建设和依法治国的方针。十二大把“党必须在宪法和法律的范围内活动”的原则写入党章，并提出要加强党对政法工作的领导，从各方面保证党的组织和党员遵守宪法和法律，保证政法部门严格执行法律。党的十三大又提出“必须一手抓建设和改

革，一手抓法制”，使“国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面，民主和专政的各个环节，都应该做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。我们的国家机关及其工作人员，努力贯彻党的这个依法治国的方针，在各自的工作中，努力依法办事。国务院和地方各级人民政府的工作正在走上依法行政轨道。国务院不仅颁布了许多行政法规，而且还制定了长远立法规划和年度立法计划。地方各级人民政府也开始重视依法办事。全国出现了不少依法治市的典型。河南省政府实行任期目标责任制，河北省已有114个地、市、县级人民政府，86个乡、镇级人民政府和117个政府职能部门聘请了长年法律顾问。吉林省明确规定，各项法律、行政法规和重要规章颁布后，有关主管部门要制定出贯彻执行方案，经与省政府法制局协商后贯彻执行，并要定期向省政府报告执行情况。省政府实行定期检查。黑龙江省政府也规定，省政府的重要工作，必须按照宪法和法律的规定，定期向省人大报告，认真执行人大的各项决议，自觉接受监督。省政府领导成员和工作人员要树立法制观念，在工作中按宪法和法律规范自己的行为，坚持以法办事，不得“以权代法”、“以官代法”等。

各级人民法院和人民检察院通过审判和检察工作，维护了社会主义法制的统一和尊严，在依法严厉打击危害社会治安的犯罪活动、维护社会的安定团结、保证社会主义现代化建设的顺利进行方面，在依法打击严重经济犯罪活动、保证经济体制改革和经济建设的顺利进行方面，在加强民事审判和经济审判、发挥对经济关系和经济活动的调节作用方面，在依法查处侵犯公民民主权利的案件、保护公民的合法权益方面都做了大量的工作，为发展社会主义民主、健全社会主义法制作出了重大贡献。

三、法律的遵守方面

全国上下都遵守宪法和法律，是法制建设的重要方面。党的十一届三中全会以来，我们在加强立法、执法的同时，也加强了守法