

十五大以后·

中国社会热点

走出沼泽地

关于法治的思考

石泰峰 等著



中共中央党校出版社

十五大以后·



国防大学 2 064 4172 3

中国社会热点

走出沼泽地

关于法治的思考

石泰峰 等著



中共中央党校出版社

责任编辑:蔡雨龙

封面设计:赵 静

图书在版编目(CIP)数据

十五大以后中国社会热点/中共中央党校政治学法学教研室组织编写. —北京:中共中央党校出版社,1998.3

ISBN 7-5035-1684-4

I. 十… II. 中… III. 社会问题-研究-中国 IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 26990 号

中共中央党校出版社出版

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1998年3月第1版 1998年3月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:60

字数:1200千字 印数:1—5000册

ISBN 7-5035-1684-4/D·731

定价:(全六册) 96.00元

目 录

一、中国：跨越世纪的抉择·····	(1)
(一) 吹向新世纪的风 ·····	(1)
(二) 现代化的法律要求 ·····	(16)
(三) 新的目标模式 ·····	(29)
(四) 站在新世纪的门口 ·····	(46)
二、历史：百年艰辛的求索·····	(57)
(一) 悲壮的变法 ·····	(57)
(二) 西化的修律 ·····	(66)
(三) “好法律”与坏政府·····	(73)
(四) 廿年一觉法治梦 ·····	(86)
(五) 社会主义的困惑 ·····	(102)
三、国家：走向法治的两难选择·····	(109)
(一) 依法治国的误区 ·····	(109)
(二) 重新定位法律主体 ·····	(124)
(三) 公仆与主人的诉讼 ·····	(134)
(四) 法律与政府二重奏 ·····	(143)
四、权威：一个崭新的视野·····	(159)
(一) 重新认识权威 ·····	(160)
(二) 法律与道德的悲欢离合 ·····	(182)
(三) 谁在操作法律 ·····	(192)
(四) 关键在党 ·····	(208)
五、市场：迪斯科和华尔兹·····	(219)

(一) 市场与法治的亲缘关系	(219)
(二) 疯狂的迪斯科	(232)
(三) 让我们来跳华尔兹	(251)
六、文化：根本的问题是人	(270)
(一) 法治的文化解释	(270)
(二) 法制现代化运动与中国法制现代化	(279)
(三) 诉讼潮中的沉思	(303)
后记	(312)

一、中国：跨越世纪的抉择

（一）吹向新世纪的风

这是一个珍贵的历史镜头，或许过了若干年之后，人们将会深刻认识到它的跨世纪影响和意义：

1997年9月12日，共和国的心脏北京，在中国共产党第十五次全国代表大会上，江泽民同志从建设有中国特色社会主义政治的高度，第一次明确提出，依法治国，建设社会主义法治国家。这是继决定建立社会主义市场经济体制之后，中国共产党作出的又一次重大的战略抉择。外电评论：这是中国第三代领导集体关于未来治国方略和政治走向的一次公开宣誓。对于中国这个饱经沧桑的泱泱大国来说，选择了市场经济和法制国家，无疑是启动了21世纪中华民族腾飞的风火轮。

共和国的领导人们从跨越世纪的高度深刻地阐明了依法治国，建设社会主义法治国家的重大意义：

江泽民同志指出，加强社会主义法制建设，依法治国，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党领导人民治理国家的基本方略，他特别强

调，依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。

在跨越世纪之际，依法治国，建设社会主义法治国家的春风，正从共和国的心脏吹向祖国的四面八方，吹向未来的新世纪。

党的十四大以来，全国人大及其常委会加快立法步伐，到 1997 年 7 月初，已制定 115 个法律和有关法律问题的决定，为各方面的工作提供了法律依据，社会主义市场经济法律体系构架已初具规模。

党的十五大明确提出：加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系。并说，法制建设要同精神文明建设紧密结合，同步推进。

经济立法一直是几年来立法工作的重点。按照立法决策和改革决策紧密结合的要求，经济立法重视把成功的改革政策和经验制度化、法律化，以巩固改革成果，保障改革有秩序地进行。5 年来共有 40 个有关市场经济方面的法律和有关法律问题的决定颁布，涉及规范市场经济主体和市场行为、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障制度、振兴基础产业、促进对外开放等诸多方面。

在规范市场主体方面，制定了公司法、合伙企业法、乡镇企业法、商业银行法等一批法律。为适应规范市场主体方面的需要，还制定了《期货经纪公司登记管理暂行办

法》、《企业年度检验办法》、《公司注册资本登记管理暂行规定》等，修改了《企业法人登记管理条例实施细则》、《企业法人法定代表人审批条件和登记管理暂行规定》等一系列法规规章。

在规范市场行为和市场秩序方面，修改了经济合同法，制定了票据法、担保法、保险法、拍卖法、反不正当竞争法、产品质量法、广告法、消费者权益保护法、房地产管理法等。国家有关部门还制定了《禁止有奖销售活动中不正当竞争行为的若干规定》、《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》、《关于禁止仿冒知名商品特有的名称、包装、装潢的不正当竞争行为的若干规定》、《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》。配合《消费者权益保护法》的实施，制定了《欺诈消费者行为处罚办法》等规章。针对合同状况，制定了《企业动产抵押物登记管理办法》、《关于查处利用合同进行的违法行为的暂行规定》等。针对改革中出现的新情况，制定了《传销管理办法》、《经纪人管理办法》等规章。

在宏观调控方面，修改了统计法、会计法，制定了审计法、预算法、物价法、中国人民银行法和税法等。1993年为推进财税体制改革，在财税体制改革正式推出之前，我国实施了《企业财务通则》和《企业会计准则》，它从核算方面明确了产权关系，为建立现代企业制度创造了

基础性条件。同年 10 月 31 日，我国颁布了《中华人民共和国注册会计师法》和《全国人大常委会关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》，至 12 月 13 日，国务院又正式公布了《中华人民共和国增值税暂行条例》以及消费税、营业税、企业所得税和土地增值税五个税收暂行条例。

金融立法在 1995 年迎来了春天。《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《担保法》、《保险法》和《全国人大常委会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》在一年之内相继出台，不仅为我国实施金融宏观调控提供了保障，而且把规范金融市场主体、维护金融市场秩序纳入了法制轨道。

伴着外汇体制改革的巨大成功，一系列外汇管理的法规规章也相继出台，如《外汇管理条例》、《结汇、售汇及付汇管理暂行办法》、《外汇帐户管理暂行办法》、《国际收支统计申报办法》、《外汇帐户管理暂行办法》、《国际收支统计申报办法》等法规。为了促进经济的可持续发展，我国加快了这一方面的立法步伐，到 1996 年 10 月，我国制定了一系列可持续发展方面法律法规：环境保护、自然资源管理的法律 15 部；环境保护与资源管理行政法规 30 多部；与可持续发展相关的其它法律、行政法规 30 余部；各类国家环境标准 364 项；地方环境保护、资源管理法规

600 多项；加入与可持续发展有关的国际公约 20 多项。

为保护劳动者合法权益，调整劳动关系，1994 年 7 月 5 日，我国历史上第一部《劳动法》经全国人大常委会审议通过，正式颁布。从此，我国亿万劳动者有了保护自己劳动权利的基本法律。随后不久，《职业教育法》、《〈矿山安全法〉实施条例》、《关于职工工作时间的规定》相继由全国人大常委会、国务院颁布实施，我国劳动法制建设阔步前进。与此同时，与《劳动法》相配套的法规规章的制定工作也在紧锣密鼓地进行，《工资支付暂行规定》、《企业职工工伤保险试行办法》、《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》等陆续颁布实施。至 1997 年 6 月底，劳动部颁布的《劳动法》配套规章已达 58 件。各省、自治区、直辖市也高度重视地方劳动立法工作，相继颁布实施了一大批地方劳动法规和实施了大批地方劳动法规和规章。如北京近几年制定的劳动方面的地方法规和政府规章就有 9 件之多。

适应社会主义精神文明建设的需要，全国人大常委会近年来制定了教师法、教育法、未成年人保护法、促进科技成果转化法、职业教育法、母婴保健法、老年人权益保障法等。

我国的军事立法也取得了可喜的成就，一个以国防法为主干的军事法体系已经初步形成。

据统计，目前经全国人大常委会颁布实施的有关国防和军队建设的法律和有关法律问题的决定就有 13 部，其中包括国防事业的基本法——《国防法》、《兵役法》、《预备役军官法》、《军事设施保护法》、《人民防空法》、《香港驻军法》等重要法律；1988 年以来所制定的国防和军队建设方面的法规已达 71 件；由军队有关部门制定的各种军事规章则有 700 多件。这些军事法律法规和规章的制定和实施，有力地推动了国家法制建设的全面发展，同时也大大加快了依法从严治军的步伐。

党的十四大以来，我国的民主制度化、法律化程度不断提高，行政执法机制进一步完善。为加强民主政治建设、健全国家机构组织制度和保障公民权利，通过了关于修改选举法和地方组织法的两个决定，通过了法官法、检察官法和人民警察法，修改了中国人民解放军现役军官服役条例和军官军衔条例，通过了监狱法等。

1996 年 3 月 17 日行政处罚法的通过，是我国民主与法制建设中的一件大事，标志着我国行政立法的新成就。这部法律充分体现了依法治国与依法行政的思想，贯彻了民主、公正、公开的基本精神，是我国行政法律走向现代化的一个重要里程碑。

自从党的十四大提出“尽快建立国家公务员制度”的任务后，国家加快公务员制度的出台及实施，取得了令人

鼓舞的成绩。国家公务员制度已基本建立。目前已形成一个以《国家公务员暂行条例》为龙头，以 36 个单项法规和规章相配套的国家公务员管理法规体系，从法规上保证了建立和推行国家公务员制度的顺利、有效开展，使公务员管理的各个主要环节基本达到有法可依、有章可循，使我国的公务员管理初步走上规范化、法制化的轨道。

自 1993 年 8 月 14 日《国家公务员暂行条例》发布以来，职位分类、考试录用、考核、轮岗回避、辞职辞退、竞争上岗等各项制度从中央政府到省、地（市）、县、乡五级政府机关稳定推行。据统计，几年来，中央国家机关面向社会公开招考录用公务员 1722 人，各地省直机关招考录用近 1.9 万人。20 多个省、市、自治区以及国务院 30 个部门结合实际制定了考核实施办法，完善了考核制度。仅 1996 年各级机关就有数万名公务员进行了轮岗。几年来全国共辞退公务员约 5500 人，有 1.6 万余名公务员辞职从事其他职业。吉林、辽宁、山东、河北等省数万个处、科级职位实行了竞争上岗。公务员制度的推行，提高了公务员队伍素质，加强了公务员队伍建设，改变了机关工作作风，提高了行政工作效率，促进了勤政廉政建设。

在改革司法制度方面，我国已由强调实体价值选择转向注重程序合理化。1996 年，我国对 1979 年制定的《刑事诉讼法》作了重大修正，完善了刑事司法程序，增

加了保护公民权利的规定。一是更加具体地保障了无罪人不受刑事追究，规定“未经人民法院依法判决，对任何人都不得确定有罪”。人民法院对证据不足，不能认定被告有罪的，应当作出指控犯罪不能成立的无罪判决。二是取消了作为行政强制措施收容审查制度，进一步规范了传唤、拘传、拘留等强制措施。三是扩大了律师的参与，规定“犯罪嫌疑人在被侦查机关第一次讯问后或者采取强制措施之日起，可以聘请律师为其提供法律咨询、代理申诉、控告。”“公诉案件自案件移送审查起诉之日起，犯罪嫌疑人有权委托辩护人”。四是强化了对被害人的权利保障，申请回避、委托诉讼代理人权利，请求抗诉权，庭审活动中的诉讼权利等。

1997年3月，全国人大八届五次会议对1979年制定的《刑法》进行了修订，使《刑法》由原来的192条增加到452条，增加了260条。修订后的《刑法》进一步明确了罪刑法定、法律面前人人平等、罪刑相当三项基本原则，规定：“法律没有明文规定为犯罪行为的，不得定罪处刑”；“对任何人犯罪，在适用法律上一律平等”；“刑罚的轻重，应当与犯罪分子所犯罪行和承担的刑事责任相适应”。这三项原则进一步完善了中国的法治原则，有利于司法公正和保护当事人的合法权利。与此同时，修订后的《刑法》把一些原来没有规定的犯罪根据现实情况做了

明文规定。如将原来的流氓罪分解为侮辱妇女、聚众淫乱、聚众斗殴、寻衅滋事四种犯罪，增加了黑社会犯罪、煽动民族仇恨罪、证券欺诈犯罪、危害国防利益罪等。另外，还把“反革命罪”修改为“危害国家安全罪”，将原来反革命罪规定中实际属于普通犯罪性质的，都规定按普通刑事犯罪追究。《刑法》的修订和实施，为惩治犯罪，维护国家安全和人民的人权提供了更加有力的法律武器。

适应依法治国，建设社会主义法治国家的要求，我国的法律职业化程度不断提高。

为了适应审判工作发展的需要，提高法官队伍的业务素质，各级人民法院按照法官法的要求，采取办培训班、开研讨会等形式，大力开展岗位培训，不断补充和更新知识。最高人民法院下发了《1996年—2000年全国法院干部教育培训规划》，国家法官学院已经筹建完毕。国家法官学院的成立，为法官的正规化培训创造了前所未有的条件，培养更多的高素质法官，进一步提高司法水平。

中国的律师队伍发展迅速，1996年5月15日通过的《中华人民共和国律师法》明确规定，律师是“依法取得律师执业证书，为社会提供法律服务的执业人员”，并相应地规定了律师执业条件、业务、权利和义务等内容。

《律师法》的颁布实施，对保障律师的合法权利和依法执业，维护当事人的合法权益和法律的正确实施，具有重要意义。据统计，1996年，全国律师行业从业人员已达到10多万人，比上年增加1.2万人，增长12.6%；律师事务所达到8265家，比上年增加1065家，增长14.8%。1996年，全国律师应聘担任政府和企业法律顾问25.4万多家，比上年增长8.7%；承办刑事辩护和刑事代理25.1万多件，比上年增长23.1%，是近年来增长最多的一年；承办民事诉讼代理38.9万件，比上年增长23.2%；承办经济诉讼代理案件38.1万多件，比上年增长17.2%；承办行政诉讼代理案件2.3万多件，比上年增长28.4%；办理非诉讼法律事务45.5万多件，比上年增长0.8%。

全国广大律师认真贯彻刑事诉讼法和律师法的有关规定，积极开展法律援助工作。据对辽宁、山西、上海等八省市的不完全统计，1997年上半年共办理法律援助案件4500多件，参加法律援助的律师近5000多人。法律援助是国家以法律化、制度化的形式，为某些经济困难或特殊案件的当事人提供免费或减费的法律帮助，以保障其合法权益得以实现的一项法律制度。司法部于1994年初提出建立中国法律援助制度的设想，并于1996年成立法律援助中心筹备组。随后陆续颁布的新刑事诉讼法和律师法，加快了法律援助制度在我国建立和实施的过程。

为保证法律的贯彻实施，我国的法律监督工作正逐步加强。全国人大常委会将对法律实施的监督检查放在与立法同等重要的位置。仅 1996 年，就由 8 位副委员长负责，组织了 21 个执法检查组，检查了农业法、教育法、环境保护法、劳动法和关于加强社会治安综合治理的决定的实施情况，增强了执法检查的力度和深度。一是围绕经济和社会发展中的重大问题以及人民群众反映强烈的问题，确定执法检查的重点。二是积极探索和改进执法检查的方式方法，采取自上而下检查同自查相结合，人大检查同群众监督、舆论监督相结合，全面检查与专题检查相结合等做法。三是进一步完善执法检查报告的审议制度和有关机关改进执法情况的报告制度。八届人大常委会已经对 17 部法律的实施情况进行检查，有的连续检查两三次。通过检查，增强了广大干部群众的法律意识和法制观念，推动了行政机关依法行政、审判和检察机关公正司法，有效地促进了法律的实施。同时，各专门委员会还分别就 13 部法律的实施情况，进行了检查，听取了有关部门 40 余次工作汇报。

检察机关按照依法治国，建设社会主义法治国家的要求，不断提高加强执法监督的自觉性，认真履行刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法规定的监督职责，以维护司法公正和法制权威为目标，加强执法监督，维护了法律

的统一和正确实施。

在加强对刑事诉讼的监督中，重点纠正和防止打击不力。在侦查监督工作中，重点纠正有案不立、有罪不究、以罚代刑问题。1996年共对侦查工作中的违法情况提出纠正意见15565件次。在审查批捕和审查起诉工作中注意发现遗罪漏犯，共依法追捕8521人，追诉3228人。

在刑事审判监督工作中，重点监督重罪轻判、有罪判无罪以及轻罪重判的问题。对审判活动中的违法情况提出纠正意见2422件次。对认为确有错误的刑事判决、裁定，按照上诉程序和审判监督程序提出抗诉2405件。

在对监狱、看守所、劳教所执法活动的监督工作中，重点监督不按法律规定交付执行以及办理减刑、假释、保外就医中以钱抵刑等违法问题。书面或口头提出纠正违法意见46706件次。立案侦查监督人员徇私舞弊、贪污受贿等犯罪案件929件。

在加强对民事审判和行政诉讼的监督中，1996年共受理不服法院生效民事、行政判决、裁定的申诉32328件。审结后，对确有错误的判决、裁定提出抗诉3322件；向法院提出纠正意见1783件；对裁判正确的申诉案件，认真做好息诉工作。还查办了审判人员在民事行政审判活动中索贿受贿、徇私舞弊等犯罪案件237件264人。

检察机关进一步加强了上级检察院对下级检察院的