

社会主义法制 和立法工作

彭真一九九一年

顾昂然著

中国政法大学出版社

社会主义法制建设和立法工作

顾昂然 著

✱

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

北京东升印刷厂印刷

✱

787×1092 32开本 7.125印张 150千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

ISBN 7-5620-0387-4/D·329

印数1—600 定价：3.35元

目 录

社会主义法制建设的情况和若干问题…	(1)
新宪法制定的情况和基本内容……………	(50)
《民法通则》制定的情况和基本内容……	(99)
关于刑法、刑事诉讼法起草的一些情况 和问题……………	(174)
村民委员会组织法（试行）的基本内容 ……………	(207)

社会主义法制建 设的情况和若干问题

(1987年10月在第三期立法工作干部培训班上)

一、健全社会主义法制的必要性和重要性

发展社会主义民主、健全社会主义法制，是我们党和国家的一项根本任务。关于健全社会主义法制的必要性、重要性，中央有很多精辟、深刻的论述。我根据个人学习的体会，建议从以下五个方面，来加深对健全社会主义法制必要性和重要性的认识。

(一) 发展社会主义民主、健全社会主义法制，是十一届三中全会以来党的路线、方针的重要组成部分

1978年党的十一届三中全会，是建国以来我党历史上具有深远意义的伟大转折。十一届三中全会公报一共有五部分，第一部分讲的是党和国家工作重点要转移到社会主义四化建设上来；第二部分讲了改革；第三部分就是讲的民主和法制，第四部分是讲党的思想路线；第五部分是讲党的建设问题。三中全会对民主和法制问题进行了认真的讨论，公报说：“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”，“要做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，并提出“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事日程上来”。

党的十一届五中全会、六中全会和十二大报告等，都重申和进一步讲了这个问题。1980年，五中全会的公报讲到，“会议认为，发扬社会主义民主和健全社会主义法制，……是我们党的坚定不移的方针”。1980年12月，邓小平同志在中央工作会议上的讲话指出，发扬社会主义民主、健全社会主义法制，“是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇”。1981年6月，六中全会通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，其中讲到，三中全会以来，我们党已经逐步确立了一条适合我国情况的社会主义现代化建设的正确道路。这个正确道路的主要点是什么呢？“决议”讲了七条，其中第五条讲的是民主和法制问题。“决议”把民主和法制问题，作为正确道路的主要点之一，并提出，必须“完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器”。1982年9月，党的十二大报告讲到，十一届三中全会以来，我们党实现了历史性的转变。历史性转变的主要标志是什么，报告讲主要有七个方面，其中第二个方面是社会主义法制，提出要“继续健全社会主义民主和法制”，并且把这个问题写到党章中。党的总纲中规定，“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”。

从以上十一届三中全会的公报及历次会议的公报和党章、十二大报告，可以清楚地看出，健全社会主义法制，是十一届三中全会以来党的路线、方针的重要组成部分。因此，这个问题不是一般的问题，而是路线问题，是执不执行十一届三中全会以来党的路线、方针的问题。我们应当从路线高度，来认识健全社会主义法制的重要意义。

(二) 建立和健全社会主义法制是建国后历史发展的客观规律

建国以后要建立和健全法制，不是个人的主观愿望，而是历史发展提出的客观要求，是历史发展必然的客观规律。

1979年9月，彭真同志在中央党校讲“关于社会主义法制的几个问题”时说：“社会主义法制早就应该抓紧搞。政权，我们早已拿到手了，土地改革废除了封建所有制，三大改造废除了资本主义所有制，小生产变成了集体所有。一个是政权，一个是生产关系，经济基础的革命，两个基本问题都早已基本解决了，还不抓紧搞法制。”1984年，彭真同志在全国人大常委在京委员的座谈会上，在省、自治区、直辖市人大常委负责同志的座谈会上，在同首都新闻界的谈话中，多次论述这个问题。在这些讲话中，提出了革命和建设两个阶段，提出建国后和建国前不一样，建国后人民掌握了全国政权，存在党和国家两种形式。他根据这个变化，提出了由革命阶段主要依靠政策办事，过渡到建国后不仅依靠政策，还要建立和健全社会主义法制。

关于法制问题，在建国前和建国后根本不同。建国以前，人民没有掌握政权，全国政权掌握在地主阶级、买办官

僚资产阶级手里，那时的法律是镇压、剥削广大人民的。在人民没有掌握政权的情况下，党领导人民进行武装斗争，推翻反动政权。因此，那时不能强调法制，而是要摧毁反动的法制，不然就不能革命。但是，建国后的情况根本不同了，1949年，人民在中国共产党领导下，推翻了反动统治，成为国家的主人，国家政权掌握在人民手里。这个时候，就应该通过国家政权建立法制，来巩固革命所取得的成果，保障和促进革命的进一步发展和建设的顺利进行。

1984年3月彭真同志在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会上说：“建国以后，我们有了全国性的政权，情况不同了，不讲法制怎么行？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。”他说：“我们这样一个大国，现在有10亿人口，虽然党是代表人民、全心全意为人民服务的，但党在10亿人民中只有少数，绝大多数是非党员。我们不仅有党，还有国家。党和国家要做的事，讲内容，当然是一个东西，……讲形式，那就不仅有党，还有国家的形式。党的政策要经过国家的形式而成为国家的政策”。

这个论述非常深刻，对我们认识健全社会主义法制的必要性，有重要意义。第一，指出了建国以后建立和健全法制，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社会主义法制建设的历史社会根源。在旧中国，我国长期是封建社会，另一方面，许多老同志建国前进行革命斗争，那时人民没有掌握全国政权，革命斗争主要靠党的领导、靠政策。这也是建国后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。

我们要很好地学习这个深刻的论述，从历史客观发展的必然规律，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需要。

（三）健全社会主义法制是

总结几十年来经验教训，特别是

“文化大革命”沉痛教训得出的结论

建国以后，人民掌握了全国政权，应该建立和健全法制，特别是在生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，更应该强调这个问题。但是，我们过去对健全社会主义法制的必要性、重要性认识不足，因此，在建国以后，对法制建设工作时而抓紧，时而放松。1954年，召开第一届全国人大第一次会议，制定了宪法，那时是重视法制建设的，常委办公厅开始起草刑法、民法。1956年，党的八大提出了“系统地制定比较完善的法律，健全我们国家的法制”，并把它做为国家工作中的迫切任务之一，但后来没能坚持下去。到了1957年反右，后来大跃进、人民公社化，对法制建设又放松了。1962年，又抓法制建设，那时毛泽东同志提出不但刑法要，民法也要制定。刑法搞了33稿，民法也进行了起草，但后来又放松了。“文化大革命”期间，社会主义法制遭到严重破坏，广大干部、群众吃了苦头。总结沉痛的教训，十一届三中全会提出，为了保障社会主义民主，必须把民主制度化、法律化，必须健全社会主义法制。这是总结几

十年经验教训，特别是“文化大革命”的痛苦教训，得出的结论。

为什么会发生“文化大革命”，而且持续了这样长的时间？当然，发生“文化大革命”有各种原因，但一个重要原因是，社会主义法制遭到了严重破坏。六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》讲了这个问题，《决议》写道：“‘文化大革命’所以会发生并且持续十年之久，除了前面所分析的毛泽东同志领导上的错误这个直接原因以外，还有复杂的社会历史原因”。复杂的社会历史原因是什么呢？

《决议》主要讲了两条，其中第二条就是民主和法制。《决议》写道：“长期封建专制主义在思想政治方面的遗毒仍然不是很容易肃清的，种种历史原因又使我们没有能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。”

“文化大革命”后，大家都在思考一个问题，如何才能防止以后不再发生类似的事情。意大利记者奥琳埃娜·法拉奇在1980年8月，向邓小平同志提出了这个问题。邓小平同志回答说“要从制度方面解决问题”。他说：“我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义的法制。只有这样，才能解决问题。”所以，健全社会主义法制，关系到国家的长治久安，关系到维护安定团结的政治局面，关系到社会主义四化建设的顺利进行。

“文化大革命”结束到现在已经10年了，时间一长，对“文化大革命”的痛苦教训，就不象“文化大革命”刚结束时印象那么深，有些人可能会随着时间的转移而逐渐淡薄。1980年2月，五中全会为刘少奇同志平反，公报中说：“为刘少奇同志平反，不仅是为了刘少奇同志个人，而是为了使党和人民永远记取这个沉痛的教训，用一切努力来维护、巩固、完善社会主义民主和社会主义法制，使类似刘少奇同志和其他许多党内外同志的冤案永远不至于重演，使我们的党和国家永远不变色。”必须健全社会主义法制，是总结几十年经验教训，特别是“文化大革命”痛苦教训，得出的结论，这个认识是来之不易的，我们应当按五中全会公报提出的那样，永远记取这个教训，并且以此来教育我们的后代。

（四）健全社会主义法制是 改革和社会主义四化建设的需要

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，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”1986年3月，国务院“关于第七个五年计划的报告”中提出：“为了有利地促进社会主义现代化建设事业的健康发展，我们一定要有两手，一手抓建设，一手抓健全社会主义法制。经济体制改革的深入进行和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的准则用法律的形式固定下来，使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段。”

社会主义四化建设要法制来保障，这一点比较好理解。

改革要不要强调健全法制，对这个问题过去认识得不很清楚。例如，党的八大强调要建立系统、完善的法制，而大跃进后就不强调法制了，那时有一种看法，认为在改革时期不宜强调法制，因为改革就是要变，怕强调法制会束缚改革。现在，我们提出，要以法制保障和促进改革。为什么改革需要健全法制，我们过去管理经济，比较多的靠指令性计划，靠行政手段，进行经济体制改革要按经济规律办事情，主要运用经济手段和法律手段，并采取必要的行政手段来控制 and 调节经济的运行，这是建立新型的社会主义经济体制的一个重要内容。如何以法制来保障和促进改革呢？第一，巩固改革的成果。把改革的成果，及时用法律的形式肯定下来。第二，用法制保障建设和改革的秩序。第三，应兴应革的事情，尽可能用法律或制度的形式加以明确，为改革的发展提供法律依据。

社会主义四化建设也好，改革也好，都需要用法律来巩固已取得的成果，用法律保障和促进全面改革的进一步发展和社会主义四化建设的顺利进行。我们要认识到，社会主义四化建设和改革，都需要健全社会主义法制。

（五）健全社会主义法制是长期、艰巨的任务

1979年强调要发展社会主义民主、健全社会主义法制，到现在已经9年了。这些年，我国的社会主义法制建设取得了显著的成绩。立法方面，以新宪法为基础的社会主义法律体系初步形成，但今后的立法工作任务，还是很繁重的；在依法办事方面，比过去也有很大的进步，但是在一些地方，还存在着严重的问题。健全社会主义法制是一个长期、艰巨

的斗争，要经过长期艰苦的努力才能达到。

1979年6月，彭真同志在五届全国人大二次会议上“关于七个法律草案的说明”中，就提出“加强社会主义法制，必然要经过复杂的激烈的斗争”。1984年3月，彭真同志又提出健全社会主义法制长期性的问题，他在向首都新闻界的谈话中说：“健全社会主义法制是一项长期的、艰巨的任务。”为什么是长期的、艰巨的任务呢？他说：“特别是象我们这样的国家，没有经过资本主义充分发展的阶段，从半殖民地半封建经过几年的过渡时期以后进到社会主义，缺乏民主习惯。因此，发展社会主义民主、健全社会主义法制，需要经过长期的斗争。”

认识健全社会主义法制是一个长期的、艰巨的任务，非常重要。所谓长期的任务，就是说不是三年五年，也不是十年八年的事情，恐怕要经过一代人或几代人，长期不懈地进行下去。1979年以来，我们已经搞了9年，但不要松劲，不要中途停顿，要继续努力。提出艰巨性，就是说并不是那么容易就能办到的，要经过艰苦的奋斗。总之，我们要从长期性、艰巨性，来加深对健全社会主义法制建设的认识。

二、这几年立法工作的情况

关于健全社会主义法制，十一届三中全会提出了四句话：“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。这四句话包含了两方面的内容，一是立法，一是依法。要健全社会主义法制，首先要有法可依，立法是“有法必依”的前提。因此，十一届三中全会提出，“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主要议事日程上来”。

从1979年到现在，我国的立法工作取得了显著的成绩。1982年制定了新宪法，根据宪法制定了一批重要的基本法律。9年来，全国人大及其常委会制定了60个法律，通过了58个修改、补充法律和有关法律问题的决定，一共118个。其中包括国家机构的基本法律，刑法，民法通则和一批单行的民事法律，刑事和民事诉讼法，还有一批重要的经济方面、行政方面的法律。同时，国务院制定了500多个行政法规，地方制定了900多个地方性法规。所以说，以新宪法为基础的社会主义法律体系初步形成。我主要介绍，这几年立法工作是如何贯彻党的路线、方针和基本政策，坚持四项基本原则，坚持改革、开放、搞活的方针，为全面改革，为社会主义四化建设服务的。

什么是法，按马克思列宁主义的理论，法是统治阶级的意志，而这种意志是由统治阶级的物质生活条件来决定的，是由经济基础决定的。任何阶级在掌握国家政权以后，都要把统治阶级的意志，通过国家的形式变成法律，来巩固统治阶级已经取得的成果，并且用法律来保障、促进成果的进一步发展。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，中国共产党的政策集中代表了广大人民的根本利益。因此，我们的法律是经过实践检验证明正确的党的政策的具体化、法律化。

粉碎“四人帮”以后，总结建国几十年来的经验教训，特别是“文化大革命”的沉痛教训，十一届三中全会坚决地

把我们党和国家的工作重点，转移到社会主义四化建设上来，提出集中力量进行社会主义四化建设，是国家和党今后的根本任务。邓小平同志说，这是最大的拨乱反正。要进行社会主义四化建设，必须坚持四项基本原则，必须坚持改革、开放、搞活的总方针。一个中心，两个基本点，是十一届三中全会以来路线的主要内容。党和国家的一切工作，都要贯彻党的路线、方针，为党和国家的根本任务服务，法制工作也是这样。9年来，我们就是按照这样的方针进行立法工作的。

(一) 首先要有一部适应 社会主义四化建设的新宪法

宪法是国家的根本大法，是国家的总章程，规定国家的根本任务和根本制度。宪法是社会主义法制建设的基础，所有的法律都要以宪法为根据，不能与宪法相抵触。因此，法制建设要贯彻十一届三中全会以来党的路线、方针、政策，首先就要有一部能够适应社会主义四化建设的新宪法。

因此，1980年8月中央向五届全国人大三次会议主席团建议，对七八年宪法进行比较系统的修改。这是健全社会主义法制的首要问题。

从1980年成立宪法修改委员会，经过两年多的工作，1982年11月五届全国人大五次会议制定了新宪法。在这期间，中央召开了六中全会，对建国以来革命和建设的经验进行了全面总结，不久又召开了党的十二大，确定了为全面开创社会主义现代化建设新局面的奋斗纲领。1982年的宪法，就是以六中全会的决议和十二大的文件，作为重要依据的。

因此，1982年宪法就是十一届三中全会以来的路线、方针的法律化。通过全国人大，把十一届三中全会以来的路线、方针变成国家的意志，制定成人人都要遵守的宪法。

1982年宪法适应社会主义现代化建设的需要，坚持四项基本原则，坚持改革、开放、搞活的方针。主要表现在以下几个方面：

第一，明确规定，“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”。这就在宪法中，肯定了党和国家工作重点转移到社会主义现代化建设上来。

第二，宪法规定，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。

“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”。规定了“要坚持社会主义道路”，同时又提出要“不断完善社会主义的各项制度”，“完善经济管理体制和企业经营管理制度，实行各种形式的社会主义责任制”；国营企业“在法律规定的范围内，有经营自主权”等等。这就为经济体制改革提供了依据。宪法修改草案的报告中有这么一段话：“当前我国正在进行经济体制的改革，并取得了很大的成绩，今后还要全面、深入地进行下去。草案有关规定为这种改革确定了原则。按照这个方向前进，我们一定能够建设和发展有中国特色的社会主义经济，使我国逐步的富强起来。”

第三，宪法规定，在平等互利的基础上，发展同各国的经济、文化交流，“中华人民共和国允许外国的企业和其它经济组织或者个人，依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其它经济组织进行各种形式的经济合作”。我们所看到的外国宪法，还没有规定这个问题的。

有的外国人耽心，中国的对外开放政策会不会变。我们告诉他，对外开放是我国的一项基本政策，这项政策已写进了宪法，是有宪法根据和保障的。

第四、在政治体制改革方面，也做了一系列规定。宪法完善和加强了人民代表大会制度；扩大了常委会的职权，规定常委会的组成人员“不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务”，这就可以使大部分常委组成人员是专职的；为了提高国家行政机关的工作效率，规定“国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制”；为了克服官僚主义，规定“一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义”；为了改变权力过分集中的状况，发挥地方的积极性，规定“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，规定了省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会可以制定地方性法规；为了发展基层社会生活的民主和群众自治，对村民委员会、居民委员会做了规定，等等。宪法修改草案的报告说：“当前我国正在进行国家机构的改革，宪法修改草案关于国家机构的规定，反映了这方面改革的方针和成果，并将推动这方面的改革继续前进。”

从以上这些介绍可以看出，新宪法为全面改革、开放、搞活，提供了宪法的依据，并且可以保障和促进改革、开放、搞活的深入发展，保障社会主义四化建设的顺利进行。

（二）制定有关经济方面的法律是立法工作的重点

为了适应经济体制改革和对外开放的需要，为社会主义四化建设服务，全国人大和常委会一直把制定有关经济方面的法律，作为立法工作的重点。1979年法制委员会一成立，就提出了这个任务。1979年6月，五届全国人大二次会议“关于七个法律草案的说明”就提出，今后“随着经济建设的发展，……要陆续制定各种经济法”。1980年8月，常委会的工作报告进一步提出，“随着四个现代化建设事业的发展，经济立法工作已越来越需要”，“今后随着经济的调整和经济体制改革工作的进展，需要进一步加强经济立法，特别是工厂法、合同法等，必须抓紧制定”。1982年，在全国经济法制工作经验交流会上，彭真同志说：“客观形势把经济立法推上了重要议事日程，要求抓紧搞好。”1984年10月，十二届三中全会通过了“关于经济体制改革的决定”，1985年1月，常委会第九次会议专门学习讨论了经济体制改革的决定，并且召开专门委员会、地方人大常委会负责同志座谈会，专门座谈对外开放、经济体制改革中，有些什么问题，需要制定什么法律。彭真同志提出，“当前，首先要注意抓住以城市为重点的经济体制改革和对外开放中的问题”，“集中精力，力争从立法方面（包括国务院制定的暂行规定和条例）逐步解决一些主要的、关键的问题”。

中央提出要制定经济法，应当包括民事方面的法律如合同法和经济行政方面的法律。9年来制定的60个法律中，有关经济方面的法律33个，有关对外开放的法律16个。在制定这些法律时，坚持四项基本原则，坚持改革、开放、搞活的