

纪念改革开放40周年

中国法治建设 40年

(1978—2018)

ZHONGGUO

FAZHI JIANSHE 40 NIAN

(1978—2018)



张金才 / 著



人民出版社

纪念改革开放40周年

中国法治建设 40年

(1978—2018)

ZHONGGUO
FAZHI JIANSHE 40 NIAN

张金才 / 著



人民出版社

责任编辑:吴广庆

封面设计:王欢欢

责任校对:张红霞

图书在版编目(CIP)数据

中国法治建设 40 年:1978—2018/张金才 著. —北京:人民出版社,2018.8

ISBN 978-7-01-019172-0

I. ①中… II. ①张… III. ①社会主义法制-建设-成就-中国

IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 073630 号

中国法治建设 40 年(1978—2018)

ZHONGGUO FAZHI JIANSHE 40 NIAN(1978—2018)

张金才 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

中煤(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.25

字数:380 千字

ISBN 978-7-01-019172-0 定价:75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

导 言

在正文展开之前,有必要先把本书写作的缘起、本书的主要特色、本书的研究范围与方法作一简要说明,以便于读者对本书有一个导入性的了解和把握。

一、本书写作的缘起

本书写作的缘起主要有两个:一个是改革开放以来,我国法治建设取得了巨大成就;一个是相对于这些巨大成就来说,改革开放以来法治建设史的研究还稍显薄弱。

改革开放以来,我国法治建设取得了巨大成就。从理论层面上来说,以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体,深刻总结新中国成立以来,特别是改革开放以来民主法治建设的经验教训,对社会主义民主法治建设作出了一系列重要论述和决策,形成了邓小平民主法治思想。以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体,继承并发展邓小平民主法治思想,提出了依法治国基本方略,确立了建设社会主义法治国家的奋斗目标。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的中央领导集体,在总结我国法治建设实践经验的基础上进行理论创新,提出了社会主义法治理念,为新世纪新阶段法治建设提供了新的科学指南。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会主义法治建设,提出全面依法治国并将其纳入“四个全面”战略布局,开启了法治建设的新时代。

从实践层面上来说,经过 40 年的不懈努力,我国法治建设取得历史性成就。中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善,法治政府建设稳步推进,司法体制和工作机制不断完善,全社会法治观念明显增强。所有这些建设成就,都为改革开放以来我国经济社会发展提供了有力的法治保障和稳定的社会环境。因此,系统梳理改革开放以来法治建设的历史进程,充分展示改革开放以来法治建设的辉煌成就,全面总结改革开放以来法治建设的历史经验,对于当前推进全面依法治国的历史进程,无疑具有重要的理论价值和现实意义。

但另一方面,相对于法治建设的这些巨大成就,改革开放以来法治建设史的研究却显得比较薄弱,这方面的专著类成果尤其少。就笔者所掌握的资料来看,目前尚无一本专门的改革开放以来法治建设史。鉴于这种研究现状,笔者借改革开放 40 周年之机,在自己 2009 年出版的《新时期法制建设进程》一书的基础上进行修订续写,增加了 2008 年至 2018 年这 10 年的最新内容,写成此书,以期加强改革开放以来法治建设史的研究。

二、本书的主要特色

本书的特色主要体现在以下三个方面:

一是本书把改革开放以来法治建设放在中华人民共和国史的恢宏背景下去考察。现有的同类著作往往是就改革开放以来法治建设本身进行研究。与现有研究成果不同,本书把改革开放以来法治建设史作为中华人民共和国史,特别是中华人民共和国政治史的一个重要组成部分去研究,把改革开放以来法治建设放在中华人民共和国史的恢宏背景下去考察。笔者认为,这较之单纯就改革开放以来法治建设本身进行研究,更有历史的纵深感和厚重感,也更便于透析其发展的来龙去脉和历史必然性。

二是本书的章节安排突出“史”的特征。现有的中华人民共和国法治史,多是采用部门法史来安排章节目录。本书的章节设置体现了改革开

放以来法治建设的历史进程,突出了改革开放以来法治建设与此前中国法治建设的连续和传承。

三是本书的框架设计有自己的特色。本书依据改革开放 40 年来中国法治建设史上具有标志意义的几个历史节点,将全书分为 6 章。本书认为,党的十一届三中全会开启了中国法治建设新时期;党的十五大后中国法治建设进入依法治国新阶段;党的十八大开启全面依法治国新时代。这样的分期方式和框架设计较好地体现了改革开放 40 年来中国法治建设的阶段性特征,具有自己的学术特色。

三、本书的研究范围与方法

本书考察 1978 年到 2018 年这 40 年间中国法治建设的发展历程、重要事件、巨大成就和基本经验。限于研究能力和精力,本书只研究国家层面的法治建设,对地方法治建设虽有所涉及,但不做重点和专门研究。对于民族法治建设和军事法治建设,由于这两者的特殊性和专业性,也不列入本书的研究范围。

本书坚持以马克思主义唯物史观为指导,运用历史研究的理论与方法,兼采政治学、法学等研究方法的优长,从理论和实践两个层面及其结合上,对改革开放以来法治建设的历史进程进行系统梳理,对其辉煌成就进行充分展示,进而总结出对当前我国社会主义法治建设具有启发和借鉴意义的历史经验。

目 录

导 言	1
第一章 党的十一届三中全会前的法治建设回顾	1
一、法治建设的初步创立	1
(一) 一届政协会议的召开与《共同纲领》的制定	1
(二) 围绕巩固政权和民主改革制定必要的法令	4
(三) 司法机关的组建与司法工作的开展	10
(四) 司法行政机关的建立及主要工作的开展	15
(五) 1954 年宪法的制定与公布	18
二、法治建设的初步发展	22
(一) 配合社会主义改造制定有关法律法规	22
(二) 审判制度和检察制度的发展	27
(三) 第二次镇压反革命运动中的司法工作	30
(四) 司法行政机关的健全与司法行政工作的开展	34
三、法治建设的曲折发展	37
(一) 曲折发展时期的立法工作	37
(二) 审判工作的曲折发展	39
(三) 检察工作的曲折发展	44
(四) 司法行政机关的撤销与司法行政工作的削弱	49
四、法治建设的严重破坏	51
(一) “文化大革命”期间的公安工作	52

(二) 检察机关的撤销	54
(三) 审判工作严重破坏的十年	56
(四) 1975 年宪法的制定与通过	58
(五) “文化大革命”期间的司法行政工作	61
第二章 党的十一届三中全会开启法治建设新时期	64
一、党的十一届三中全会作出加强法制的重大决定	64
二、法治建设在党的十一届三中全会后逐步恢复	67
(一) 司法机关的完善和重建	67
(二) 司法行政机关的恢复与健全	70
(三) 司法行政工作的恢复和开展	73
三、法治建设在恢复中初步发展	75
(一) 立法工作进入迅速发展时期	75
(二) 刑法及刑事诉讼法的制定与颁布	78
(三) 司法工作取得较大进展	82
(四) 司法行政工作进一步开展	86
第三章 法治建设恢复时期的两件事	89
一、林彪、江青反革命集团案的公开审判	89
(一) 中央的决策与部署	89
(二) 侦查预审	91
(三) 特别检察厅和特别法庭的成立	93
(四) 检察起诉	95
(五) 历史的审判	97
(六) 对“两案”其他罪犯的审判	117
二、1982 年宪法的制定与公布	120
(一) 1978 年宪法及其历史局限性	120
(二) 1982 年宪法的制定经过	126
(三) 1982 年宪法的基本内容	136
第四章 党的十二大后法治建设的全面发展	144
一、1988 年和 1993 年宪法修正案	144

(一)1988 年宪法修正案	144
(二)1993 年宪法修正案	145
二、中国特色社会主义法律体系框架基本形成	148
(一)清理新中国成立以来颁布的法律法规	148
(二)修改完善刑事诉讼法和刑法	150
(三)围绕改革开放加强立法工作	156
三、建立规范行政执法的基本法律制度	160
(一)行政诉讼法的颁布与行政诉讼制度的确立	161
(二)国家赔偿法的颁布与国家赔偿制度的确立	164
(三)行政处罚法的颁布与行政处罚制度的确立	167
四、健全司法组织机构,拓展法律服务工作	170
(一)经济审判庭普遍设立	170
(二)审判和检察工作全面开展	172
(三)法律服务工作不断拓展	175
(四)乡镇法律服务工作的兴起及发展	177
五、严厉打击经济犯罪和刑事犯罪活动	180
(一)严厉打击经济犯罪活动	180
(二)严厉打击刑事犯罪活动	183
六、在干部群众中开展普法教育	186
(一)“一五”普法	186
(二)“二五”普法	188
(三)“三五”普法的开始	191
(四)中共中央开办法制讲座	193
第五章 党的十五大后法治建设进入依法治国新阶段	200
一、确立依法治国基本方略	200
二、1999 年和 2004 年宪法修正案	202
(一)1999 年宪法修正案	203
(二)2004 年宪法修正案	206
三、中国特色社会主义法律体系的形成与完善	214

(一) 中国特色社会主义法律体系初步形成	214
(二) 中国特色社会主义法律体系基本形成	219
(三) 中国特色社会主义法律体系如期形成	227
(四) 中国特色社会主义法律体系的完善	231
四、推进依法行政的重要举措	235
(一) 全面清理行政法规及规章	236
(二) 行政复议法及行政许可法的制定	237
(三) 开展行政复议工作,推进行政审批制度改革	242
(四) 颁布依法行政实施纲要	244
五、党的十五大后的司法和司法行政工作	247
(一) 司法体制改革取得实质进展	247
(二) 党的十五大后的司法工作	252
(三) 党的十五大后的司法行政工作	261
六、在干部群众中继续开展普法教育	265
(一) 从“三五”普法到“六五”普法	265
(二) 中共中央继续举办法制讲座与中央政治局 集体学法	272
(三) 全国人大常委会举办法制讲座和专题讲座	286
第六章 党的十八大开启全面依法治国新时代	292
一、习近平全面依法治国思想述论	292
(一) 关于全面依法治国的重大意义	292
(二) 关于全面依法治国的指导思想	295
(三) 关于全面依法治国的总目标及基本原则	298
(四) 关于全面依法治国在“四个全面”战略布局中的 地位	302
(五) 关于全面依法治国对各级领导干部的要求	305
二、继续完善中国特色社会主义法律体系	308
(一) 2018 年宪法修正案	309
(二) 党的十八大以来立法工作	319

三、深入推进依法行政,加快建设法治政府	321
(一)各级政府依法履行职能	321
(二)依法决策机制不断健全	324
(三)行政执法体制改革继续深化	328
(四)对行政权力的制约和监督进一步加强	335
(五)政府工作人员法治思维和依法行政能力明显提高 ...	338
四、围绕促进公平正义开展司法和司法行政工作	340
(一)党的十八大以来的司法工作	341
(二)党的十八大以来的司法行政工作	345
五、司法体制改革取得突破性进展和明显成效	346
(一)司法管理体制改革的有序推进	346
(二)司法权运行机制改革逐步推开	352
(三)人权司法保障机制建设取得积极成果	360
(四)司法便民利民举措陆续出台	364
六、创新法治宣传形式,增强全民法治观念	367
(一)“六五”普法圆满完成	367
(二)“七五”普法全面推进	371
结 语 改革开放 40 年来中国法治建设的历程与经验	375
参考文献	389
后 记	391

第一章 党的十一届三中全会前的法治建设回顾

改革开放以来的法治建设是建立在党的十一届三中全会前法治建设的基础之上的。因此,要研究改革开放以来的法治建设,有必要对党的十一届三中全会前法治建设的历史进程作一简要回顾。

一、法治建设的初步创立

从1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,到1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议公布《中华人民共和国宪法》,是我国法治建设的初步创立时期。

(一)一届政协会议的召开与《共同纲领》的制定

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂隆重召开。会议经过10天的协商讨论,顺利完成了全部任务,一致通过《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议共同纲领》。

会议通过的《中国人民政治协商会议组织法》规定:中国人民政治协商会议为全中国人民民主统一战线的组织,旨在经过各民主党派及人民团体的团结,去团结全中国各民主阶级、各民族,共同努力,实行《共同纲

领》规定的各项任务。还规定:中国人民政治协商会议的组织机构分三个层次,即全体会议、全国委员会及其常务委员会。全体会议,在普选的全国人民代表大会召开以前,执行全国人民代表大会的职权,选举中华人民共和国中央人民政府委员会,并付之以行使国家权力的职权;全国委员会及其常务委员会,为统一战线性质的组织,是国家政权以外的各党派、各人民团体的协议机关。^①

《中华人民共和国中央人民政府组织法》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,团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政的国家。中华人民共和国政府是基于民主集中原则的人民代表大会制的政府。中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国,对内领导国家政权。中央人民政府委员会组织政务院,以为国家政务的最高执行机关;组织人民革命军事委员会,以为国家军事的最高统辖机关;组织最高人民法院及最高人民检察署,以为国家的最高审判机关及检察机关。^②

《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)共 7 章 60 条,由序言和总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策组成。

关于国家性质和任务,《共同纲领》规定:中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家,实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政,反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义,为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。

关于政权机关,《共同纲领》规定:中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权

① 《中国人民政治协商会议组织法》,见中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编》第 26 册,中央文献出版社 2011 年版,第 745—749 页。

② 《中华人民共和国中央人民政府组织法》,见中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编》第 26 册,中央文献出版社 2011 年版,第 750—756 页。

的机关。国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府为行使国家政权的最高机关。

关于军事制度,《共同纲领》规定:中华人民共和国建立统一的军队,即人民解放军和人民公安部队,受中央人民政府人民革命军事委员会统率。中华人民共和国实行民兵制度。

关于经济政策,《共同纲领》规定:中华人民共和国经济建设的根本方针,是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策,达到发展生产、繁荣经济的目的。国家调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济,使各种社会经济成分在国营经济领导之下,分工合作,各得其所,以促进整个社会经济的发展。国营经济为社会主义性质的经济。凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业,均应由国家统一经营。凡属国有资源和企业,均为全体人民的公共财产,为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量。合作社经济为半社会主义性质的经济,为整个人民经济的一个重要组成部分。人民政府应扶助其发展,并给以优待。凡有利于国计民生的私营经济事业,人民政府应鼓励其经营的积极性,并扶助其发展。在必要和可能的条件下,应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展。鼓励和扶助广大劳动人民根据自愿原则,发展合作事业。

关于文化教育政策,《共同纲领》规定:中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平、培养国家建设人才、肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想、发展为人民服务的思想为主要任务。

关于民族政策,《共同纲领》规定:中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助,反对帝国主义和各民族内部的人民公敌,使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义,禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团团结的行为。各少数民族聚居的地区,实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。

关于外交政策,《共同纲领》规定:中华人民共和国外交政策的原则,为保障本国独立、自由和领土主权的完整,拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作,反对帝国主义的侵略政策和战争政策。凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府,中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与之谈判,建立外交关系。中华人民共和国可在平等和互利的基础上,与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系。^①

《共同纲领》是对中国人民百年斗争经验的总结,是对中国共产党领导全国人民进行革命斗争成果的确认,它代表了全国人民的共同利益,是当时全国人民的大宪章,因而起着临时宪法的作用。它的制定和颁布,为新中国政治、经济、文化等各项事业的建设和发展提供了法律依据,奠定了法治基础,标志着我国法治建设的开端。

(二) 围绕巩固政权和民主改革制定必要的法令

新中国成立初期的主要任务,是通过开展土地改革、镇压反革命、“三反”、“五反”等运动,以巩固新生的国家政权,同时进行多方面的民主改革。因此,这一时期制定的法律法规主要是围绕上述任务而展开。

1. 《中华人民共和国土地改革法》

新中国成立后,全国仍有 3 亿多农民的新解放区没有实行土改。为继续完成民主革命阶段遗留下来的任务,为争取国家财政经济状况的根本好转,新中国刚成立,党就着手制定了《中华人民共和国土地改革法》(以下简称《土地改革法》)及其他一系列相关法规,在广大新解放区开展了轰轰烈烈的土地改革运动。

《土地改革法》共 6 章 40 条,由总则、土地的没收和征收、土地的分配、特殊土地问题的处理、土地改革的执行机关和执行方法、附则组成。

总则规定:废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所

^① 《中国人民政治协商会议共同纲领》,见中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编》第 26 册,中央文献出版社 2011 年版,第 758—769 页。

有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。

关于土地的没收和征收,《土地改革法》规定:没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋。但地主的其他财产不予没收。地主兼营的工商业及其直接用于经营工商业的土地和财产,不得没收。不得因没收封建的土地财产而侵犯工商业。保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其他财产,不得侵犯。保护中农(包括富裕中农在内)的土地及其他财产,不得侵犯。

关于土地的分配,《土地改革法》规定:所有没收和征收得来的土地和其他生产资料,除本法规定收归国家所有者外,均由乡农民协会接收,统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有。对地主也分给同样的一份,使地主也能依靠自己的劳动维持生活,并在劳动中改造自己。分配土地,以乡或等于乡的行政村为单位,在原耕基础上,按土地数量、质量及其位置远近,用抽补调整方法按人口统一分配。

关于特殊土地问题的处理,《土地改革法》规定:没收和征收的山林、鱼塘、茶山、桐山、桑田、竹林、果园、芦苇地、荒地及其他可分土地,应按适当比例,折合普通土地统一分配。没收和征收的堰、塘等水利,可分配者应随田分配。大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等,均归国家所有,由人民政府管理经营。使用机器耕种或有其他进步设备的农田、苗圃、农事试验场及有技术性的大竹园、大果园、大茶山、大桐山、大桑田、大牧场等,由原经营者继续经营,不得分散。但土地所有权原属于地主的,经省以上人民政府批准,收归国有。

关于土地改革的执行机关和执行方法,《土地改革法》规定:在土地改革期间,县以上各级人民政府,组织土地改革委员会,负责指导和处理有关土地改革的各项事宜;乡村农民大会、农民代表会及其选出的农民协会委员会,区、县、省各级农民代表大会及其选出的农民协会委员会,为改革土地制度的合法执行机构。在土地改革期间,各县应组织人民法庭,用巡回审判方法,对于罪大恶极为广大人民群众所痛恨并要求惩办的恶霸分子及一切违抗或破坏土地改革法令的罪犯,依法予以审判及处分。

关于适用范围,附则规定:本法适用于一般农村,不适用于大城市的

郊区;不适用于少数民族地区;不适用于土地改革业已基本上完成的地区。^①

为保证土地改革运动有领导、有秩序地进行,除《中华人民共和国土地改革法》外,中央人民政府还颁布了《农民协会组织通则》、《国务院关于划分农村阶级成分的决定》和《城市郊区土地改革条例》等一系列相关法规。这些法律法规的颁布,把中国历史上规模最大的土地改革运动纳入了法治的轨道,保证了这场运动的顺利进行。到 1952 年底,除新疆、西藏等少数民族地区外,全部完成了土地改革任务。全国约有 3 亿多少地和无地的农民分得了约 7 亿亩的土地和大量的生产资料,从而彻底摧毁了封建土地所有制,解放了农村生产力,为国家的工业化和农业的大发展创造了有利条件。

2.《中华人民共和国惩治反革命条例》

镇压反革命以巩固新生的人民政权,是新中国成立后的一项重要任务。当时,我国大陆遗留着大量反革命残余势力,他们疯狂地进行各种破坏活动,极大地损害了人民的生命财产,扰乱了社会秩序。为此,1950 年 7 月,中央人民政府政务院和最高人民法院联合发出《关于镇压反革命活动的指示》,要求各级人民政府对一切反革命活动采取严厉的及时的镇压。10 月 10 日,中共中央又发出《关于镇压反革命活动的指示》。此后,全国掀起了镇压反革命运动的高潮。为了给广大干部群众以镇压反革命的法律武器,为了给司法人员审判反革命罪犯以量刑的标准,为了使镇压反革命运动有领导、有秩序地进行,1951 年 2 月,中央人民政府批准公布了《中华人民共和国惩治反革命条例》(以下简称《条例》)。

《条例》共 21 条,主要内容包括适用范围、重点打击的对象及量刑标准、酌情从轻、减轻或免于处刑的情形等。

关于适用范围,《条例》规定:凡以推翻人民民主政权,破坏人民民主事业为目的各种反革命罪犯,皆依本条例治罪;以反革命为目的的其他罪

^① 《中华人民共和国土地改革法》,见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第 1 册,中央文献出版社 2011 年版,第 292—299 页。