

北京大学立法学研究中心主办
CENTER FOR LEGISLATION, PEKING UNIVERSITY

立法研究

**LEGISLATION REVIEW
OF CHINA**

周旺生 / 主编

Editor-in-Chief: Zhou Wangsheng



第 1 卷

Vol.1, 2000.

法律出版社

L A W P R E S S · C H I N A

北京大学立法学研究中心主办
CENTER FOR LEGISLATION, PEKING UNIVERSITY

立法研究

**LEGISLATION REVIEW
OF CHINA**

周旺生 / 主编

Editor-in-Chief: Zhou Wangsheng



第 1 卷

Vol.1, 2000.

法律出版社

中国立法五十年

——1949—1999 年中国立法检视

周旺生*

内容提要 五十年间的中国立法,走过一条屡经变故,从肯定到否定再到否定的否定的道路。其间忽兴忽废,大起大落,直到近二十年才迎来转折走向稳定发展的新时期。而在这一新时期,它在稳定且较快发展的同时,亦几乎环环处处包含着有待改革完善的动因和必要性。总观五十年中国立法,它所积累的尤其重要、尤有价值的经验,不仅在于提供了多少有益的东西,而且更在于把立法在中国国情之下求得发展的过程中所能遇到的诸多重要问题特别是难题差不多都显露出来。惟其如是,这五十年立法,在共和国立法史上以至整个法治发达史上,有着珍贵的价值。研究这五十年立法,真切地了解中国立法的实际状况,总结成败得失所包含的经验,探寻中国立法何以在长时期里命途多舛的根源,设计改革完善现行

* 周旺生,北京大学教授,博士生导师,北京大学立法学研究中心主任,中国法理学研究会副会长。

中国立法的方案,也因之具有特殊的意义。

当代中国立法走过了整整五十年的历程。

这五十年,恰逢人类纪元以来又一个难得的千年转换,恰好是我们这个古老大国经受着告别二千年旧制度旧文化而分娩新时代的历史性阵痛时刻。我同时也将这五十年,看作是中国数千年旧式立法走向终结,和自此往后中国立法晨曦显露的五十年。

五十年前,以人民共和国的诞生为标志,中国立法开始进入历史发展的新阶段。中国历史上第一次出现可以将人民利益、人民事业作为依归的新型立法。这种新型立法在完成民主革命遗留任务,巩固新政权,建设新社会,保障人民权益方面,特别是在后来保障和推进经济体制改革、促进经济和社会发展方面,作出了应当载入史册的重要贡献。

但五十年间中国立法也曾命途多舛,在很长一段时间里,所走的并非是成功的道路。建国初期,立法较为活跃,但却带有过于深刻的特殊历史阶段的痕迹,因而尽管诞生了当时难得先进的1954年宪法,在总体上对后来立法却难能发生多少积极的影响。1956年后,中国立法获得可以稳步发展的时机,但它不仅错过这一时机,而且恰恰从这时开始,走向萧条、变态、停滞直至几乎废弃的命运。这一命运持续整整二十二年,直到1979年前后,中国立法才获得转机,揭开走向繁荣时代的帷幕。这以后,中国立法在需要不断完善自身的同时,日渐成为整个法制链条中发展尤快尤好的一个环节,到了今天则成为建设法治国家大业的前提和基础性的组成部分。

总观五十年中国立法,它所积累的尤其重要、尤有价值的经验,不仅在于它提供了多少有益的东西,而且更在于把立法在我们这种国情之下求得发展的过程中所能遇到的诸多重要问题特别是难题差不多都显露出来。惟其如是,这五十年立法,在共和国立法

史上以至整个法治发达史上,有着珍贵的价值。在新的纪元扑朔而来的时刻,在建设法治国家作为决策终于出台之际,研究这五十年立法,真切了解中国立法的实际状况,总结成败得失所包含的经验,探寻中国立法何以在长时期里踟躅不前的根源,设计改革完善现行中国立法的方案,也因之具有特殊的价值。

上篇 变故与转折:中国立法的历程

回顾中国立法五十年历程,可以瞥见:中国立法走过一条屡经变故,从肯定到否定再到否定的否定的道路。其间忽兴忽废,大起大落,直到近二十年才迎来转折走向稳定发展的新时期。而在这一新时期,它在稳定且较快发展的同时,亦几乎环环处处包含着有待改革完善的动因和必要性。

一、矛盾的开端

如果把五十年中国立法分作几个大的阶段,1949—1956年可算第一阶段。在这一阶段,中国立法处于由极为落后的旧状况向当时人们所期望所追求的新社会转变的时期,亦即处于人们通常所说的由新民主主义向社会主义初级阶段过渡的状态。它在当时那种异常复杂而变动剧烈的历史条件下,仍然获得较大发展和许多成就。但由于这一阶段中国立法的历史背景过于特殊,它的历史局限也尤其大。这是一个矛盾的开端。而就其主要倾向和主要状况说,是好的。

(一)新中国和新立法的诞生

宣告新中国和新立法诞生的盛会 新中国立法的产生过程,是同人民共和国的诞生过程一致的。1949年9月在共和国成立前夕召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议,在现代中国

立法史上占有十分重要的地位。它首先通过了《中国人民政治协商会议组织法》和新政权得以存在和运行的直接的法律依据《中华人民共和国中央人民政府组织法》，接着通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。共同纲领庄严宣布：废除一切压迫人民的法律、法令，制定保护人民的法律、法令。从立法的角度看，这次会议最辉煌的成就正在于，它以立法的形式同时宣告了新中国和新立法的诞生。

当时的执政党与立法 中国共产党在这一历史阶段挟民主革命的胜利之风，精神百倍地领导人民在广泛的领域取得伟大成就，对于法制，党当时也给予一定重视。1949年以来的五十年间，党专门就法制问题发布的为数不多的文件中，有两个是在1949年发布的，1949年1月1日中共中央提出《关于接管平津司法机关之建议》，同年2月中共中央发布《关于废除国民党六法全书与确立解放区的司法原则的指示》。另外，1949年1月14日毛泽东以中共中央主席名义发表的《关于时局的声明》也谈到法制问题。这几个文献虽然表明党当时在法制领域更多地注意司法问题，但都包含了党对立法的基本态度和方针：废除旧法律，代之以人民的新法律。这一基本态度和方针，对新中国立法的产生和发展显示了重要的指导作用。之后，党对普选的全国人大的召开和新中国第一部宪法的制定，给予相当重视。毛泽东主席出任宪法起草委员会主席，亲自领导新中国第一部宪法的制定工作。1954年6月14日毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上，发表题为《关于中华人民共和国宪法草案》的著名讲话。1956年党的八大还作出决议：“我们必须进一步加强人民民主法制，巩固社会主义建设秩序。国家必须根据需要，逐步地系统地制定完备的法律。”^①

^① 参见全国人大常委会办公厅研究室编：《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，中国民主法制出版社1991年版，第381页。

新中国和新立法的两大盛举 这一阶段,共和国历史和共和国立法史上有两大盛举:一为第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开,一为中国第一部社会主义类型的宪法获得通过。早在1949年产生的共同纲领中,就明确规定:“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。”“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。”(第12条)到了1953年,在大规模的经济建设逐步展开的同时,中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》,政权建设和法制建设获得新进展。客观情势表明,召开普选的全国人大和制定宪法的条件日渐成熟。经过各有关方面做出一系列准备工作,1954年9月15—28日,一届全国人大一次会议在北京隆重召开。9月20日,会议通过了《中华人民共和国宪法》,中国有史以来第一部社会主义类型的宪法终于诞生。这次会议还通过了《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》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《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》等一系列重要的宪法性法律,并通过了《中华人民共和国第一届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》。随着全国人大的召开和宪法以及一系列重要法律的诞生,中国的新政权、新立法,进入一个有希望健康、稳步和较快发展的历史时刻。

(二)立法体制由相当分权向高度集权转变

这一阶段,中国立法体制经历了由中央与地方相当分权发展到由中央高度集权的变放过程;对地方立法来说,则经历了兴废、起伏的过程。

全国人大召开之前实行分权体制 1954年普选的全国人大召开之前,实行的是中央与地方相当分权的体制。根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》,在中央,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人大的职权,制定中央人民政府组织法。但实践上,政协全体会议仅仅是在1949年9月召开的第一届会议上通过了共同纲领和几个法律,此后未再立法。当时行使中央立法权的主要是中央人民政府,它在法律上事实上均享有制定和解释法律以及颁布法令的权力;虽然《共同纲领》和《中央人民政府组织法》未规定它享有批准规范性法文件的权力,但事实上它行使了这一权力,批准了许多规范性法文件。值得注意的是,《共同纲领》和《中央人民政府组织法》没有规定政务院享有立法权,但事实上政务院制定和颁布的规范性文件被当作法;并且,政务院事实上还批准了许多地方性法令条例或法规。在地方,这期间普遍存在地方立法:在一般地方,根据各地方政府组织通则,大行政区、省、市、县的政府可以拟定法令条例或单行法规;在民族自治地方,根据1952年民族区域自治实施纲要,从最基层的民族自治乡往上,各级民族自治机关都有权制定单行法规。

五四宪法实行中央高度集权的体制 1954年普选的全国人大召开后,情况发生重大变化。中国立法由实行中央与地方相当分权的体制,跳跃性地变为实行中央高度集权的体制。根据1954年《宪法》,这种立法权限划分体制可以简要概括如下:全国人大是行使国家立法权的惟一机关,有权修改宪法,制定法律;全国人大常委会解释法律,制定法令,撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令,改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议;国家主席公布法律和法令。宪法除规定国务院有权向全国人大及其常委会提出议案外,没有规定国务院有其他立法权,但事实上国务院规定的行政措施,发布的决议和命令,被视为国家法规,同全国人大的法律和全国人大常委会的法令

一起收集在官方的《中华人民共和国法规汇编》中。这期间中国地方立法由普遍存在变为几乎不存在了:1954年《宪法》取消了一般地方享有法令条例或单行法规的拟定权,这意味着宣告中国绝大多数地方不存在地方立法权;它仅规定民族自治地方有权制定自治条例、单行条例,但当时民族自治地方同一般地方一样,仅有人大而没有人大常委会,开会少、代表全部是兼职,因而不可能经常地、有效地行使自治条例和单行条例的制定权。作为宪法规定的立法权限划分体制的补充或补遗,1955年7月一届全国人大二次会议通过了《关于授权常务委员会制定单行法规的决议》,授权全国人大常委会依据宪法的精神,根据实际需要,适时地制定部分性质的法律,即单行法规。

分权和集权过甚及体制上的其他弊病 立法体制上的分权与集权,在当时都有其原因并都发挥过有益的作用。但开始时连县政府都有拟定法令条例的权力,未免分权过甚;以后又取消除民族自治地方外所有地方的立法权,未免集权过甚;在短短几年中就立法体制这样一项非常重要的国家制度作如此大的跳跃性变化,显系不妥。政务院和国务院不享有宪法和法律规定的立法权,但它们却在事实上行使制定和批准规范性法文件的权力;各种立法权究竟由哪些具体的立法权构成,各种立法权能在多大范围内、针对哪些事项立法,立法应当遵循哪些程序和原则,都没有明确或具体的法律规定,因而并非形成较完善的立法制度。这一阶段立法体制方面所存在的缺点和弊端,从消极的方面影响了后来几十年以至今天的立法体制建设,这些弊病和不完善之处在相当程度上被当作传统的制度沿袭下来,以至今日对其加以改革和完善,显得相当困难。

立法主体设置体制和立法权运行体制 中国以人民代表大会制度作为国家的根本制度,自这一根本制度确立之后,无论在怎样的立法权限划分体制之下,人民代表大会都是首要的立法权载体,

亦即主要的立法主体。这期间,作为行使国家立法权的惟一机关,全国人民代表大会有 1226 名代表^①,每年举行一次会议。以这样宏大规模的代表群体和每年仅有的一次会议,显然难以胜任行使全部国家立法权的重任。1955 年全国人大授权其常委会制定单行法规,其主要原因之一,盖出于此。按照 1954 年《宪法》和 1954 年《全国人大组织法》,全国人大设立民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格审查委员会和其他需要设立的委员会;全国人大认为必要时,全国人大闭会期间全国人大常委会认为必要时,可以组织对特定问题的调查委员会。其中,民族委员会审查自治区、自治州、自治县报请全国人大常委会批准的自治条例和单行条例。法案委员会审查全国人大交付的法律案和其他关于法律问题的议案,审查全国人大常委会交付的法令案和其他关于法律、法令问题的议案;根据全国人大或者全国人大常委会的决定,拟定法律和法令的草案;向全国人大或者全国人大常委会提出关于法律、法令问题的议案和意见。这期间国务院也设置了法制局,作为负责国务院法制工作的办事机构。

立法权运行体制在这一阶段尚未明晰成形,不仅开国之初没有专门立法对此予以规定,《宪法》和《全国人大组织法》产生后,立法权运行体制也还是包含在《宪法》和《全国人大组织法》关于全国人大及其常委会的提案、通过和法的公布的规定中。诚然,根据《宪法》和《全国人大组织法》产生的立法权运行体制,比之开国之初的情形,还是前进了一步。

(三)初始成形中的法体系建设

立法调整范围和法体系结构 这一阶段,中国法体系建设可

^① 参见全国人大常委会办公厅研究室编《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编(1949—1990)》,中国民主法制出版社 1991 年版,第 857 页。

谓成就显著。在百废待举、百业待兴的局面下,难以把主要力量放到立法上,并且也少有制定全国统一的法律、法令或法规的经验;但当时立法活动仍然在较大规模上、较快地展开着,使新中国头三十年立法中出现了第一次也是惟一次立法高潮。立法所调整的社会关系相当广泛,对宪政、国家机构、选举、社会团体、婚姻家庭、刑事、社会改革、政治运动、民政、公安、司法和司法行政、监察、人事、军事、民族、宗教、侨务、外事、经济计划、统计、财政、税务、金融、土地、基本建设、地质、矿产、工业、交通、邮电、林业、水利、气象、水产、粮食、商业、对外贸易、海关、保险、劳动、物价管理、物资管理、工商管理、科学技术、教育、文化、新闻、广播、卫生、体育、工作制度等数十个方面的许多事项作了调整,逐渐形成了一个包括或涉及了宪法、行政法、刑法、刑事诉讼法、婚姻家庭法、经济法、劳动法和社会福利法、科教文法、军事法等法的集群在内的法体系。这个法体系是由中国人民政治协商会议全体会议制定的法律,中央人民政府制定的法律、法令及其批准发布的规范性文件,政务院制定或批准发布的规范性文件,全国人大制定的法律,全国人大常委会制定的法令,一般地方拟定的法令条例和单行条例等不同效力等级的法所构成。其中有的法的集群或部门法,如宪法、婚姻家庭法、军事法等,已有法律作为骨干,宪法部门已成为包括宪法和一定数量的宪法性法律或宪法性法文件在内的较有规模的部门法或法的集群。

重要法律法令及其历史痕迹 这一阶段制定的重要法律、法令或规范性法文件大体可分六类。一是宪法类法律,包括起临时宪法作用的《共同纲领》和1954年《宪法》。二是国家机构组织法和选举法,主要有《政协组织法》、《中央人民政府组织法》、《全国人大组织法》、《政务院及所属各机关组织通则》、《国务院组织法》、《大行政区人民政府委员会组织通则》、《地方各级人大和各级人民委员会组织法》、《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组

织条例》、《法院组织法》、《检察院组织法》、《中央人民政府委员会选举办法》、《全国人大及地方各级人大选举法》。三是关于当时社会变革和巩固政权的法律、法令,主要有《土地改革法》、《婚姻法》、《兵役法》、《保守国家机密暂行条例》、《逮捕拘留条例》、《惩治反革命条例》、《惩治贪污条例》、《全国人大常委会关于反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》。四是社会法,主要有《工会法》、《劳动保险条例》。五是民族法,如《民族区域自治实施纲要》。六是从立法的角度看,还有属于立法法范畴的规范性法文件:《一届全国人大一次会议关于现行法律、法令继续有效的决议》、《一届全国人大二次会议关于授权常委会制定单行法规的决议》、《全国人大常委会关于法律解释问题的决议》、《全国人大常委会关于同外国缔结条约的批准手续的决定》、《中央人民政府政务机关关于与外国订立条约、协定、协议书、合同等的统一办法之决定》等。

这些法律、法令或规范性法文件的产生,鲜明地反映了当时立法的任务,首先和主要是为建设新政权提供基本的国家制度,为建设新社会提供基本的法律秩序。这是这一阶段立法的一个鲜明的历史痕迹。新政权、新社会对立法的需求,一般总是表现为要求立法完成这样的任务的。同时,法律、法令对实现由新民主主义向社会主义初级阶段的转变,完成民主革命的遗留任务,也有较为充分的反映,如《共同纲领》、《土地改革法》就反映了这方面的任务。不过,当时立法所担当的这方面的历史任务,主要是通过制定位阶处于法律、法令之下的规范性法文件如政务院和国务院的规范性法文件来完成的。

法体系建设所存在的主要问题 这一阶段的法体系建设虽然成就显著,但所形成的法体系还远不能说较为完善,它存在不少弱点和缺点。首先,许多应当以立法调整的事项并未得到调整,部门法很不完整。如中国是个农业大国,发展农业需要有农业方面的立法,但当时没有制定一个农业法律、法令或其他农业规范性法文

件。民法这样一个与公民权益关系甚为密切的部门法,在法体系中尚不存在,没有制定一个民事法律、法令或法规。刑法、民法当时都还处在起草过程中。其次,在已经产生的部门法中,大多数部门法没有骨干法律甚至没有骨干法令作为核心或基础。特别是刑法、经济法、程序法这些尤其重要的部门法中都没有一个法律,只有一些法令和法规性文件,且数量很有限。再次,已制定的许多法律、法令或法规带有很大的暂时性、试行性、过渡性,因而很不稳定;它们中有许多很快就不适用了,但一般都未能适时得到修改、补充和废止。最后,由于经验不足,由于立法理论、制度和技术都非常落后,也由于历史条件的局限和法治并未成为国家、社会和公民生活的重大内容,这一阶段的法体系在与社会发展的协调方面,在其自身内部的协调方面,在借鉴既往经验和国外经验方面,特别是在实现科学化和现代化方面,都存在严重不足。

(四)立法理论、制度和技术的总体状况

在现代社会,立法理论、制度和技术状况,不仅是一个国家、一个历史阶段的立法面貌的最直接、最主要的反映,也是衡量一个国家、一个历史阶段的立法的现代化、法治化、科学化程度的最直接、最主要的标尺。1949—1956年这一阶段,伴随着全国人大的召开、宪法的诞生和一批重要法律、法令的出台,中国立法获得了较大发展和许多成就。但这一阶段的立法理论、制度和技术,委实处于非常落后的状态。

贫弱的立法理论 在这一阶段,共产党八大虽提出国家必须根据需要逐步地系统地制定完备的法律,毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中总结了制宪的基本经验以及其他立法的有关经验,董必武在一些讲话和文章中提出和阐述了若干立法问题,作为宪法起草委员会成员的沈钧儒和宪法起草工作法律顾问的周鲠生、钱端升以及其他诸多法学家对制宪和其他立法问题

虽也提出许多见解^①,但整个地说,这一阶段中国立法理论研究和它的成果立法理论,是相当落后的。没有专门的研究成果;没有系统、科学的立法学说;没有自觉形成的系统、科学的立法指导思想和基本原则。关于立法的一系列基本问题,差不多都没有得到较为适当的解说。代替立法理论对立法实践发生作用的,是当时意识形态领域那些以阶级斗争为轴心的主流理论或观念。

缺陷严重的立法制度 在制度方面,不仅存在开始时分权过甚、后来又集权过甚的问题,而且中央与地方各自立法权限范围及中央各立法主体之间立法权限范围不明,失职和越权问题都明显存在;立法主体建设不力;立法程序各环节未能以法的形式作出明确、具体的规定,许多立法活动无法定程序可以遵循;正式立法程序展开前的立法准备工作,正式立法程序完结后的立法完善工作如法的修改、废止和解释,更无法的依据;党与立法的关系,政府与立法的关系,司法与立法的关系,领导者个人与立法的关系,未能正确处理并以法的形式加以确定;其他需要明确并需要以法的形式确定的各种制度,亦很少明确并得以法制化。《立法法》、《立法程序法》或《立法标准法》这类法律,既不存在,也根本无人问津。这样一种立法制度,尽管在本质上可以像毛泽东那样将其划入社会主义类型、称为人民的立法制度,事实上也的确与绵延数千年的中国旧式立法制度有根本区别,但却距离现代化、法治化、科学化的状态,毕竟很遥远。

立法技术状况更显落后 立法技术的先进与否或高明与否,通常总与立法理论和立法制度的状态相联系并往往以后两者的状

^① 参见全国人大常委会办公厅研究室编《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编(1949—1990)》,中国民主法制出版社1991年版;全国人大常委会办公厅联络局编《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》,中国民主法制出版社1990年版;《董必武政治法律文集》,法律出版社1986年版。

态为前提。在立法理论落后、立法制度很不完善的情况下,难能有先进的立法技术存在。当时,对于很多立法工作者,更不用说对普通人,立法技术究竟为何物,是闻所未闻的概念。立法技术的落后,表现在立法领域的各个方面。尤其是表现为立法不讲方略、不讲质量;立法决策与政治决策、行政决策几无区别;法的内部结构不科学、不完善;名称、形式过多、过杂、过乱;法的规范不完整,缺少后果模式,只知规定有权如何、应当如何、不应当如何,不注意规定违犯这些规定应当承担怎样的责任;表现法的内容的符号不规范、不统一;法的整理、汇编和编纂都很落后;立法规划未能及时予以注意,立法往往不分轻重缓急;立法预测、立法协调、立法信息反馈、立法中的科技手段的应用,都还远远谈不上。

立法理论、制度和技术方面这些问题的存在,有的是当时条件下不可避免的,有的则是应当和能够避免但却由于主观上不重视未能避免。而且未能引起必要重视是我们今天更需要引以为鉴戒的。这些问题的存在,从消极的方面影响了后来以至今天的立法。

二、跌入低谷

1957—1978年可算中国立法的第二阶段。这是中国立法蒙受重大挫折和失败的阶段。

1956年生产资料私有制的社会主义改造基本完成后,中国社会开始进入社会主义初级阶段。这时政权业已巩固,群众性急风暴雨似的阶级斗争时期已经过去,国家和社会进入可以长期稳定发展的历史阶段。这为立法的长期稳定的发展提供了非常重要的客观条件。在这个历史阶段,全面展开社会主义建设已完全必要和可能,全面的经济建设的高潮正在来临,而社会主义各项事业的发展 and 巩固,经济建设高潮的获取实效,无不需要立法来调整和保障。其次,在新的阶段,不仅有民主革命时期根据地立法经验和苏联立法经验可资借鉴,更有新中国七年的全国统一的立法所积累

的经验可资借鉴。最后,也是特别重要的一点,是1956年党的八大作出了关于国家必须根据需要逐步地系统地制定完备的法律的决议。在这种新的局面下,中国立法的发展应当也完全可能比过渡时期更好更快。

但是,我们研究历史注意到,历史固然是有规律地运行的,然而这些规律中往往也表现出一种不为人们在意的现象——历史有时并非按照常规逻辑发展。中国立法正是在面临足以使人乐观的局面之下,非但没有朝着光明方向发展,相反,恰恰从这时开始,中国立法全面跌入低谷。

(一)指导方针的严重失误与历史挫折迭出

从1957年反右斗争扩大化到1976年“文化大革命”结束,二十年间的中国历史,风波屡起,挫折迭出。执政党的工作在指导方针上出现严重失误,国际国内又有种种因素的波及影响,致使本来应当也完全可能很好发展下去的新中国立法,同其他许多事业一样,遭受令人痛心的损失。

漠视民主和法治必然引出负面结果 党的八大虽然作出关于国家必须根据需要逐步地、系统地制定完备的法律的决策,但并没有真正把民主建设和包括立法在内的法制建设当作社会主义建设的战略目标和根本任务的组成部分来看待,在这一问题上缺乏正确而科学的认识。正如《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》所指出:我们党过去长期处于战争和激烈阶级斗争的环境中,对迅速到来的新生的社会主义社会和全国规模的社会主义建设事业,缺乏充分的思想准备和科学研究。由于我们党的历史特点,在社会主义改造基本完成以后,在观察和处理社会主义社会发展进程中出现的政治、经济、文化等方面的新矛盾新问题时,容易把已经不属于阶级斗争的问题仍然看作是阶级斗争,并且面对新条件下的阶级斗争,又习惯于沿用过去熟习而这时已不能照搬

的进行大规模急风暴雨式群众性斗争的旧方法和旧经验,从而导致阶级斗争的严重扩大化,形成一系列“左”的城乡经济政策和阶级斗争政策。同时,党和国家政治生活中的集体领导原则和民主集中制不断受到削弱以至破坏。党内民主和国家政治社会生活的民主没能制度化、法律化,或者虽然制定了法律,却没有应有的权威,使党的权力过分集中于个人。^① 在这种情况下,历史发展过程中的政治悲剧和经济错误,就不可能不屡屡发生。既然阶级斗争被视为国家和社会发展的最主要杠杆,权力过于集中而又不能对其予以有效的制约并防范其发生负面作用,经济生活经常违反客观规律,在这样的历史环境下,立法乃至整个法制便自然不能不越出常规轨道而在长时间里踟蹰不前直到被完全废弃,现代社会、现代国家所必具的法治特征不能不被古老、落后、腐败的人治思想和行为所湮没。

人治思想的典范化表述 这种漠视法治和看重人治的思想,事实上在当时执政党领导者的言论中屡有反映。在1958年8月召开的协作区主任会议上,毛泽东说,公安法院也在整风,法律这个东西没有也不行,但我们有我们这一套,还是马青天那一套好,调查研究,就地解决问题。毛泽东又说,不能靠法律治多数人。民法、刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的,我也记不得。韩非子是讲法治的,后来儒家是讲人治的。我们的各种规章制度,大多数,百分之九十是司局搞的,我们基本上不靠那些,主要靠决议,开会,一年搞四次,不靠民法、刑法来维持秩序。人民代表大会、国务院开会有他们那一套,我们还是靠我们那一套。刘少奇提出,到底是法治还是人治?看来实际靠人,法律只能作为办事的参

^① 参见《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版,第817—819页。