

俞敏声 主编

中国 法制化的

Zhongguo
Fazhihua
De
Lishi Jincheng

历史进程

法

安徽人民出版社

中国的 法治化进程

历史进程

俞敏声 主编



安徽人民出版社

责任编辑:丁怀超

张胜莲

装帧设计:丁 明

中国法制化的历史进程

俞敏声 主编

出版发行:安徽人民出版社

地址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

经销:新华书店

印刷:合肥永青印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:17 字数:40 万

版次:1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-01403-6/D·232

定价:23.00 元

印数:00001-05000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

序

· 厉以宁 ·

1996年2月，江泽民同志在中共中央举办的法制讲座上强调：要“加强社会主义法制建设，依法治国”，认为这是“我国党和政府管理国家和社会事务的重要方针”。3月，八届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》也明确规定：“依法治国，建设社会主义法制国家。”这表明，我们正以国家意志的形式把“依法治国”确立为治国的根本方针。

把“依法治国，建设社会主义法制国家”确立为治国根本方针，决不是偶然的。这是新中国建国48年来正反两方面历史经验的总结，特别是1979年改革开放以来历史经验的总结；它是新中国社会主义社会历史发展的客观必然，反映了全中国人民的共同利益和共同心愿。

历史的经验告诉我们，我国的法制建设和经济建设、民主政治建设息息相关。建国初期，国家比较重视法制建设，经济和民主政治也发展得比较顺利。但是，1957年后，“以阶级斗争为纲”的“左”倾思想逐渐占了上风，法制建设从被忽视发展到被严重破坏；相应地，经济建设屡屡受挫，民主政治被粗暴践踏。直到1979年改革开放之后，国家才开始了法制建设持续发展的时期，经济建设和民主政治建设也不断进步。历史的经验表明，经济建设和民主政治建设都需要相应的法律制度予以保障，才能持续健

康地发展。

我国正在进行的以建设社会主义市场经济为目标的经济体制改革和以完善人民代表大会制度为目标的政治体制改革，与加强社会主义法制建设有着极为密切的关系。社会主义市场经济要求用法律来保障生产经营者的市场主体地位和合法权益，保障公民作为劳动者、消费者和投资者的合法权益，并用法律来规范政府的经济管理活动。在社会主义市场经济条件下，经济与社会活动都应当做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，这样才能保证经济的正常运行，保证社会的稳定与协调发展。所以，要用法律来规范政府的经济管理活动。社会主义市场经济必然是法制经济。完善人民代表大会制度，主要是完善人民代表大会立法和法律监督的制度，使人民代表大会更好地代表人民的利益行使国家权力，并通过法治的方式，达到人民用法律治理国家的目的。按照这个思路，人民民主政治也只能是法制政治。

本书是由全国人大常委会法制工作委员会俞敏声等5位同志撰写的，全书系统论述了中国法制建设发展的历史过程，并提出了建设中国社会主义法制国家的目标对策。我相信，本书的出版，对于总结我国法制建设的历史经验，探索建设中国社会主义法制国家的道路，一定会起到积极的、有益的作用。

1996年8月23日于北京

目 录

序	厉以宁
第一编 导 论	1
第一章 法制化是中国社会主义社会发展的历史必然	2
第一节 法制化的基本概念	2
第二节 外国法制化的历史条件及其特点	11
第三节 法制化是我国社会主义社会发展的历史必然	20
第四节 中国法制化的历史任务	31
第二章 新中国法制化的思想渊源	38
第一节 从封建社会到旧民主主义革命时期的法制思想	38
第二节 外国的法制思想	42
第三节 中国共产党领导人在新民主主义革命时期的法制思想	50
第三章 旧中国法律制度的历史演变	57
第一节 封建社会的法律制度	57
第二节 半殖民地半封建社会的法律制度	71
第三节 新民主主义革命时期人民民主政权的法律制度	84
第四章 新中国法制建设的主要历程和基本经验	94

第一节	新中国法制建设的主要历程	94
第二节	新中国法制建设的基本经验	109
第二编 新中国法制建设的开端		
	(1949年9月~1954年8月)	120
第五章	新中国的成立和旧法律制度的摧毁	121
第一节	新中国的成立	121
第二节	旧法律制度的摧毁	124
第三节	中国人民政治协商会议第一次会议和共同纲领	126
第六章	建国初期的立法工作	131
第一节	立法制度的形成	131
第二节	建国初期制定的主要法律	132
第七章	司法制度的建立和发展	140
第一节	司法制度的建立	140
第二节	两次全国司法会议和司法改革运动	145
第三节	镇压反革命的运动	149
第四节	“三反”、“五反”运动	155
第八章	人民代表会议制度和1953年的民主选举	166
第一节	人民代表大会和人民代表会议制度	166
第二节	1953年开始的普选工作	169
第九章	建国初期法制建设的回顾	173
第一节	立法和司法建设	173
第二节	政权建设	176
第三编 计划经济时期的法制建设		
	(1954年9月~1978年12月)	179
第十章	第一届全国人民代表大会期间的立法	180
第一节	第一届全国人民代表大会期间的立法概况	180
第二节	第一届全国人民代表大会的召开和1954年	

	宪法的制定·····	182
第三节	1954 年宪法和有关法律确定的立法体制·····	187
第四节	第一届全国人民代表大会期间的立法工作·····	188
第十一章	1954~1957 年的行政与司法法制建设·····	191
第一节	行政法制建设开始起步·····	191
第二节	司法工作的进展·····	192
第十二章	法制建设的曲折发展·····	196
第一节	党对法制建设指导思想的变化·····	196
第二节	1957 年的反右派斗争对法学理论的冲击·····	197
第三节	国家权力机关工作被削弱,立法工作基本停 顿·····	199
第四节	党政不分,以政策代替法律·····	201
第五节	1957~1966 年的行政与司法法制·····	202
第十三章	“文化大革命”对社会主义法制的破坏·····	209
第一节	“文化大革命”的主要历程·····	209
第二节	“无法无天”的十年·····	218
第三节	人民法院、人民检察院建设的破坏·····	220
第四节	“文革”中的立法活动——1975 年宪法·····	221
第十四章	粉碎“四人帮”后法制建设的恢复·····	222
第一节	平反冤假错案与民主和法制建设的逐步恢 复·····	222
第二节	对“文革”的反思与法制建设的重新起步·····	227
第三节	1978 年宪法的制定·····	229
第四节	成立中央政法小组·····	232
第五节	健全公、检、法机关·····	233
第四编	改革开放时期的法制建设(1979~1995 年)·····	238
第十五章	中共十一届三中全会开创了法制建设的新局 面·····	239

第一节	全党全国人民对法制建设认识的大提高·····	239
第二节	思想解放的运动和法学界思想观念的变革·····	241
第三节	邓小平新时期的法制思想·····	249
第十六章	立法工作与法制建设·····	259
第一节	全国人大常委会的立法任务·····	259
第二节	立法工作的大规模展开·····	260
第十七章	重建法制的权威·····	266
第一节	冤假错案的平反·····	266
第二节	解决历史遗留问题·····	269
第三节	重建法制机构·····	270
第四节	律师制度的恢复与发展·····	271
第五节	加强和改善党对司法工作的领导·····	271
第十八章	对林彪、江青反革命集团的审判·····	275
第一节	将林彪、江青反革命集团案交付法庭审判·····	275
第二节	正义的审判·····	279
第三节	一次生动的全民法制教育课·····	281
第十九章	治国安邦的总章程——1982年宪法的制定·····	284
第一节	1982年宪法的制定过程·····	284
第二节	1982年宪法的重要特征·····	287
第二十章	立法高潮和社会主义法律体系初步形成·····	293
第一节	六届全国人大及其常委会的立法活动·····	294
第二节	七届全国人大及其常委会的立法活动·····	301
第三节	八届全国人大及其常委会的立法活动·····	313
第二十一章	人民代表大会及其常委会作用的加强·····	330
第一节	立法和决定重大问题是人大及其常委会的职权·····	331
第二节	人大及其常委会的监督工作·····	332
第二十二章	党必须在宪法和法律的范围内活动·····	336

第一节 宪法和党章有关党与法关系的规定·····	337
第二节 党与权力机关的关系·····	338
第三节 党与司法机关的关系·····	341
第二十三章 改革开放时期的行政和司法的法制建设·····	343
第一节 行政法制建设·····	343
第二节 司法法制建设·····	345
第二十四章 改革开放时期的法学理论研究·····	351
第一节 法学基本理论研究·····	351
第二节 宪法学研究·····	353
第三节 各种不同门类法学研究·····	355
第五编 社会主义法律体系建设的历史过程·····	362
第二十五章 法律体系建设的历史过程·····	363
第一节 法律体系的基本概念·····	363
第二节 我国法律体系建设的历史分期·····	365
第二十六章 新中国建国初期的法律体系建设·····	367
第一节 法律形式体系的建设·····	367
第二节 法律部门体系的建设·····	373
第三节 对建国初期法律体系建设的基本估价·····	396
第二十七章 计划经济时期的法律体系建设·····	398
第一节 法律形式体系的建设·····	399
第二节 法律部门体系的建设·····	405
第三节 对计划经济时期法律体系建设的基本估价·····	431
第二十八章 中国现行的社会主义法律体系·····	434
第一节 建设中国社会主义法律体系的指导思想·····	434
第二节 中国现行的社会主义法律形式体系·····	436
第三节 中国现行的社会主义法律部门体系·····	445
第六编 中国法制化的目标对策·····	479
第二十九章 建设中国社会主义市场经济法律体系·····	480

DAK35/04

第一节	中国社会主义市场经济及其基本框架·····	480
第二节	中国社会主义市场经济法律体系的内涵·····	484
第三节	中国社会主义市场经济法律体系的基本框架·····	488
第三十章	完善人民代表大会制度·····	491
第一节	人民代表大会制度是中国的根本政治制度·····	491
第二节	完善人民代表大会制度是法制化的基础和动力·····	495
第三节	完善人民代表大会制度的主要内容·····	498
第三十一章	建设依法行政的行政法制·····	506
第一节	我国宪法和有关法律所规定的行政体制·····	506
第二节	现行行政体制存在的主要问题·····	513
第三节	建设依法行政的行政体制的主要内容·····	516
第三十二章	建设依法司法的审判和检察体制·····	524
第一节	我国宪法和有关法律规定的审判和检察体制·····	524
第二节	现行审判和检察制度中存在的问题·····	528
第三节	建设依法司法的审判和检察体制·····	530
后 记	·····	536

第一编

导 论

实现国家的法制化，是现代社会发展的一个重要趋势和时代特征。自 1949 年新中国诞生之日起，我国的法制建设事业就开始了。40 多年来，它随着中国社会主义事业的历史发展，经历了一个曲折的发展过程。中国社会主义法制建设的成功和挫折，直接影响着中国社会主义事业的成败，改革开放以来尤其如此。目前，我国正在建设的社会主义市场经济体制以及相应的政治体制，是以有关的法制建设为必要条件和重要内容的。目前，全国人民关注的腐败等不正之风、经济无序和社会治安等问题，都和法制不健全直接相关。只有建立起适应中国社会主义市场经济的法律制度，才有可能建成中国社会主义市场经济体制；只有在法治和民主的基础上完善中国社会主义的法制，把中国建设成为社会主义的法制国家，才能从根本上铲除社会上的腐败等不正之风，建立良好的社会秩序，并最终完成中国社会主义的经济体制改革和政治体制改革的伟大任务。历史和现实的实践都教育我们，中国的法制化问题是关系到全中国人民切身利益和社会主义事业历史命运的重大历史课题，是关系到中国社会主义事业能否继续前进的亟待解决的重大现实问题，因此，对新中国的法制化问题进行历史的和理论的考察，是十分必要的。

第一章

法制化是中国社会主义 社会发展的历史必然

中国的社会主义政治制度和经济制度是在实现新民主主义革命胜利的基础上建立的。建立社会主义制度是对半封建半殖民地制度的根本否定。为了建立和巩固这一新制度，必然要求实现法律制度的革命和创新。实现国家的法制化，是中国社会主义社会发展的历史必然。

第一节 法制化的基本概念

实现整个社会生活的法制化，这是人类现代文明的一大成果，也是现代社会的重要特征。法制化是个内涵较为丰富的范畴，其中包括一系列重要内容。

一、广义的法制概念

法制这一概念，应当分别有广义和狭义两种理解。

广义的法制，通常指国家的法律制度，包括全部法律以及按照法律规定所建立的国家在各个方面的制度。

这里所说的法律是指由国家制定或者认可的，并由国家强制力保证其实施的行为准则，它以国家意志的形式规定了人们的权利义务关系，实际上反映了统治阶级的意志。其中，既包括国家机关按照立法程序，用条文形式制定并颁布实施的“成文法”，如

我国的宪法、法律、行政法规、地方性法规和行政规章，也包括国家承认其效力的“不成文法”，如判例法、习惯法等。其中，也应包括我国历史上曾出现过的“政策法”。在“文化大革命”之前及“文化大革命”期间，党中央曾颁发了一些决定，如1958年颁发的关于在农村建立人民公社问题的决议，1966年颁发的关于“文化大革命”问题的决定，等等，这些决定涉及政治、经济、文化诸方面的行为规则，并以国家强制力来实施，因此实际上具有法律的意义和作用。

这里所说的法律规定的制度，是指按照法律规定所建立的国家各个方面的制度。其中包括：关于规定国家基本政治和经济制度的宪法制度；关于规定国家的立法机关、行政机关、司法机关的组织、职权和工作程序等的立法、行政、司法方面的法律制度；关于规定公民等民事主体的权利、义务关系（所有权、债权、商品和货币交换关系、家庭婚姻关系、市场中介组织等）的民事法律制度；关于规定国家的经济管理关系的经济法律制度以及社会保障法律制度、自然资源 and 环境保护法律制度；关于规定犯罪和刑罚方面的刑法制度，等等。

广义的法制为人类自国家产生以来的各个历史阶段所具有。在阶级社会里，统治阶级为了保障和调节本阶级的利益，维护社会的秩序，都必然要建立一定的法律制度。在历史上，有奴隶主阶级的法制，封建地主阶级的法制，资产阶级的法制和社会主义的法制。建立完备的法律制度，是我国实现社会主义法制化的任务之一。

二、法制化或者狭义的法制概念

随着社会历史的发展，不同社会历史阶段的法律制度，具有特定的、社会的、历史的内容。因此，对法制这一概念，还必须要有狭义的理解。从狭义上说，法制是指建立在民主和法治基础上的资本主义法制和社会主义法制。这种法律制度是经过民主程序

产生的，并作为社会所有成员平等遵守和国家行为严格遵循的行为准则，构成社会秩序的基础。狭义的法制是资产阶级革命的产物，是作为资产阶级反抗封建专制的对立物而出现的，并应当在社会主义条件下得到充分的发展。我们通常所说的建设现代的法制国家，实际上就是指建立在民主和法治基础上的法制国家，其中的“法制”的概念是狭义的法制。

现代社会的法制化概念反映的不是法制的广义内容，任何社会、任何一个具有相对稳定的社会秩序的国家都有一定的法律制度，但并不是任何一个国家有法律制度就等于实现了法制化。现代社会的法制化概念所反映的应当是现代社会法律制度发展的方向。在现代社会，不论资本主义社会还是社会主义社会，其法律制度发展的方向都是建立以法治和民主为基础的法律制度，即建立现代的法制国家以及这种法律制度的不断完善。因此，法制化概念的内涵应当是法制的狭义的内容，即以法治和民主为基础的法制，是这种狭义的法制的建立、发展、完善及其演变的过程。所以，法制化概念包含三个要素：民主、法治和法制（完备的法律制度），它应当是这三个要素紧密结合的三位一体。这三个要素的关系是：在实现法制化即建立现代法制国家的过程中，建立和完善民主的政治制度是法制化的基础和动力，建立和完善法律制度是法制化的基本条件，法治即依照法律治理国家和社会是法制化的主要内容和目标。

三、法制化与民主

民主即实行民主政治制度，原意是指多数人掌握国家政权，但在阶级社会中，实质上是指由统治阶级多数人选举掌握国家政权。所以，民主制首先是一种阶级统治的政治形式。其次，民主制是一种国家政权的组织形式，在现代社会它表现为代议制，即它是由公民通过选举代表（或议员）组成代议机构来管理国家。代议机关主要行使立法权和对其他国家机关的监督权。最后，由于代

议机关的民主选举是以社会全体成员具有平等的法律地位和其他民主政治权利为前提的，因此，民主制又意味着社会全体成员具有平等的法律地位和民主政治权利。

马克思主义认为，民主是个历史的、阶级的范畴，有其具体的阶级内容和发展过程。统治阶级是否实行民主原则，是根据实行民主原则是否有利于它对全社会的统治而决定的。在人类历史上，有奴隶主阶级的民主制，即古希腊、罗马的民主制，但更多的是奴隶主阶级的君主专制制度；有资本主义的民主制，这是资本主义政治制度的主流，但也有资本主义的法西斯专制制度。人类历史只是发展到资本主义社会的历史阶段，民主原则才不仅能够适用于统治阶级，而且在形式上也能够适用于社会全体成员，并从而成为资本主义政治的普遍的、基本的原则。这是因为，资本主义生产关系的发展是以社会成员的人身自由和法律地位的平等为条件的。社会主义社会作为以公有制和按劳分配为基础的社会，它的生产关系的发展，不仅要求社会的全体成员具有人身自由和平等的法律地位，而且要求他们的经济地位逐步走向平等并在政治上真正当家作主。因此，社会主义社会不但应当实行具有民主形式的民主制，而且应当实行确实由人民掌握国家政权的具有真正民主内容的民主制。

在法制化的三要素中，法治和法制反映的内容都属于国家权力的行使手段和行使方式问题，而民主是指由人民及其代表机关掌握国家权力的归属问题。国家权力的归属是政治法律制度的核心和基础，决定着国家权力的行使手段和行使方式。所以，在现代社会的法制国家里，建立和完善民主政治制度是实现法制化的基础和动力。它具体表现在两个方面。

第一，民主制是法治的前提、动力和保障。

民主首先是法治的动力。法治是相对于人治而言的。人治的实质是少数人治理国家并统治多数人，不管是君主之治，还是贤

人、精英之治，都是如此。而法治的实质是民治即人民之治。现代社会之所以需要法治，一方面，由于现代社会的管理极其复杂，需要专门机构和专门人员，人民不可能直接管理国家；另一方面，人民可以而且只能通过法治的办法来治理国家，这就是，人民直接或者通过代议机关来制定代表他们共同意志的法律，并通过监督国家机关依法办事和全社会普遍守法，实现以法治国，从而实现人民通过法律的手段来治理国家。所以，民主制是以法治作为基本手段的，实行民主制就必须实行法治，民主制是法治的主要推动力。

其次，民主制也是法治的前提。因为只有民主制下，人民才能真正具有平等的法律地位，这是法律能够普遍适用即实行法治的前提条件。

最后，民主制是法治的根本保障。这是因为，一方面，在民主制下，人民及其代议机关能够督促和监督国家机关依法行使权力，如，人民选举并监督代议机关依靠法律行使立法权和法律监督权，人民主要通过代议机关督促和监督行政机关、司法机关依照法律行使国家权力，人民还通过舆论、举报、诉讼等手段监督和推动法律的实施；另一方面，正因为法律是人民通过民主程序制定的，所以就得到人民的支持和遵守。

所以，我们说，离开了发展和完善民主制度，法制化就成了无源之水，无本之木，是不可能兴旺发达的。

第二，民主制决定了法律制度的内容，是完备法律制度的动力。

民主制决定了法律制度的内容。这是因为，立法主体是人民及其代议机关，所以国家所制定的法律应当反映人民的意志（在资本主义制度下，这种民意是形式上的民意，实际体现了资产阶级的意志）。

民主制是完备法律制度的动力。因为在民主制下，人民及其