

中华人民共和国 法制通史

上

主编

韩延龙

中共中央党校出版社

主 编 韩延龙

副主编 徐立志 马小红 赵小耕 舒国滢

023548

中华人民共和国 法制通史

(1949—1995)

上

中共中央党校出版社

主 编 韩延龙
副主编 徐立志 马小红 赵小耕 舒国滢

020550

中华人民共和国 法制通史 (1949—1995)

下

中共中央党校出版社

责任编辑 张克敏

封面设计 翟永莲

版式设计 冯 力

责任校对 王洪霞

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国法制通史:1949—1995/韩廷龙主编.
北京:中共中央党校出版社,1998.11

ISBN 7-5035-1835-9

I. 中… II. 韩… III. 法制史—中国—1949—1995
IV. D929.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 21145 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:41.625

字数:1080 千字 印数:1—5500 册

定价:平装 70.00 元 精装 90.00 元(上下册)

前 言

“中华人民共和国法制史”是国家社科重点研究课题。在立项时我们考虑到：建国以来社会主义法制发展经历了曲折的道路，今天法制大发展的局面实在来之不易。为了继续完善社会主义法制建设，维护和发展当前的大好局面，有必要对建国以来近半个世纪的法制建设经验教训加以总结。“前事不忘，后世之师”。继往开来，将我国建设成为具有中国特色的社会主义法治国家是历史赋予我们的使命。总结历史经验，为现实及今后的法制建设提供借鉴，也是我们法史研究工作者义不容辞的职责。

但是，我们也考虑到：目前编写这样一部“史书”实在是困难多有。首先是时机问题。当代史自古以来就是许多史家却步的领域，因为诸多事情的定性有待于历史发展的检验，许多对历史发展有益的改革、举措在当时、当代也许并不被人们所理解、所拥护。相反，有些阻碍历史进程的运动却常常受到拥护和响应。一场变革、一场运动、一些重大的历史事件的意义与影响，在当代往往很难作出准确的评判。其次是资料问题。编写当代史碰到的最突出问题是，一方面资料杂芜，而且每一时期的资料或过于匮乏，或过于丰富，筛选工作常常无从下手。而另一方面又有许多重要资料无缘相见，甚至无从知晓。编写的过程，首先成了资料整理的过程。作者身为当代人，其见识也不可能不受到局限，在资料的取舍上也不可能不有所偏颇。

鉴于以上情况，我们认为以“中华人民共和国法制”为研究对象，并编写出一本《中华人民共和国法制通史》是一项急需

的，但也是困难的工作。以我们的能力来从事这项工作确有勉为其难之处，我们只有尽力而为，但愿能起到铺路石子的作用。

立项后，参加撰写的人员对编写体例作了认真的讨论。确立了围绕“法”字，突出“史”的特征作为写作指导思想。围绕“法”字，有两方面的含义，第一，涉猎面不再拓宽，以40余年来的法律制度为研究对象，区分开政治制度与法律制度的不同角度与内容，不求面面俱到。第二，实事求是，对一些特殊时期具有法律性质，但又尚未成为“法”的政策、决议甚至领导人的讲话也纳入研究写作的范围之中。围绕“法”字的目的在于使人们通过阅读此书，能够较为清晰地了解建国40余年来我国法制建设的大致状况，其中包括每一个时期人们对法律的不同理解，法律制度的地位与作用。突出“史”的特征，主要有三方面的含义：第一，所引资料必须有可靠的来源，要将真实性放在第一位。对说法不一的事件，或以待后世，或在注释中加以说明。第二，要在总结归纳资料的基础上，总结近50年来，中国社会主义法制建设与发展的规律。第三，以历史发展顺序为经，放弃按部门法编写的体例，将建国以来的法制发展分为四个阶段，即1949年10月至1957年5月的创立时期；1957年6月至1966年4月的曲折发展时期；1966年5月至1976年10月的全面破坏时期；1977年10月以后至1995年的恢复和发展时期。我们认为这样有利于从历史的角度探索社会主义法制建设的成功经验和失败教训，也有助于深刻理解法制建设兴与衰的历史原因。

在围绕“法”字，突出“史”的特征写作方式确立后，我们编写了“《中华人民共和国法制通史》编写设想要点”。按照当初的编写设想，我们做得尚有差距，但是近3年来我们确实是向着既定的目标努力的。

在本书即将完成之际，我们想将自己在编写这部书的过程中所产生的一些想法告诉读者，并恳请读者赐教。

1. 社会主义法制建设，有赖于法学研究的深入与发展。

中国是一个传统色彩十分浓厚的国家，以现代文明的标准来评判中国传统文化，其最大缺陷之一便是法律学说的不发达。法学在中国古代社会的上层建筑中始终未能成为独立的学科，直到清末，许多文人学士仍将法学视为“末流”之学，有些人甚至以言法为耻。正因为传统势力的强大，法学理论在中国近代社会中发展缓慢。由于法学的不发达，人们对法的认识便难免沿袭数千年传统的惯性，崇尚权力而鄙薄法律。正如邓小平同志所指出的那样：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”^①

建国初期，我们党曾经认识到这一问题的严重性，在总结斯大林所犯错误时，毛泽东同志对加强社会主义法制问题有着深刻的认识，他曾说“这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生”^②。然而遗憾的是，当时为了避免斯大林式的错误在中国重犯，人们注意到了制定宪法，并开始起草刑法、民法等这些具体的部门法，一批适应革命和建设需要的法律和行政法规相继颁行，其意义不容低估，然而当时却没有注意到深层次的法律文化建设，没有树立起法制的崇高权威，法学理论的研究禁区甚多，绝大部分仿效苏联。由于缺乏符合中国特色的法学理论的指导，没有处理好政策和法律的关系，法律实践也时时处在停滞不前的迷惘状态之中，缺乏理论指导的法制建设难以落到实处，“文化大革命”的发生和发展除了众所周知的原因而外，不能说与法学研究的落后、法学理论的僵化及不完善没有任何联系。

^{①②}《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第332页。

1978年之后,中国社会主义法制建设的恢复的发展,可以说首先是从解放思想,突破法学研究禁区开始的。法学理论的发展不仅促进、带动了法律实践的发展,而且为法律实践指明了方向。在一次次学术探讨中,中国社会主义法制建设既不能完全仿效苏联,亦不能完全照搬西方,已成为全民的共识。同时,中国社会主义法制建设既不能不吸收其它国家的有益经验,也不能不具有自己的特点,也已成为全民的共识。法学研究、法学体系的建设,是社会主义法制发展的理论基础。

“悬法学为上科”,为保障社会主义法制建设的长足发展,我们必须弥补传统文化的缺陷,将法学理论和实践的研究深入持久的开展下去。

2. 社会主义法制建设的发展,有赖于科学地理解法制的含义,改造传统的法律观。

没有深入的法学研究,就不可能有正确的法律观。中国古代社会,法制与“民主”背道而驰。统治者将法律视为治民之具,而普通百姓对“法”则畏而远之。统治者谈到法时,往往侧重于“打击”、“镇压”;而普通百姓谈到法时,往往想到的是捕吏的绳索与黑暗的牢狱。法即刑——这种对法律的狭隘理解损害了法的形象,影响了人们对法律的正确认识,也限制了法律作用的发挥。

对法的狭隘理解对社会主义法制建设有着极大的阻碍作用。这就是“往往把领导人说的话当做‘法’,不赞成领导人说的话就叫‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变”^①。1962年毛泽东同志曾指示“不仅刑法要,民法也需要,现在是无法无天。没有法律不行,刑法、民法一定要搞”^②。但由于当时对法制尚无科学的认识,同时对法制与权力、法制与民主的关

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146页。

^② 转引自1978年7月13日《人民日报》特约评论员文章《民主与法制》。

系也无应有的理论探讨，人们对法的一般认识仍然夹杂着诸多传统的“人治”的因素。当时人们往往多注重义务，而漠视权利；片面强调法的阶级性和强制力，而忽视乃至抹煞法的社会功能及其对公民合法权益的保护。因而，当“领导人的话变了”的时候，不仅刑法、民法失去了作用，就是《宪法》也被践踏，成为具文。我们现在认识到“文化大革命”是“无法无天”的年代，而当时有些人却以为他们正在实行的是最彻底的无产阶级专政。

因此，为保障社会主义法制建设的发展，我们必须摒弃传统的“法”即“刑”的观念。要充分地认识到法制是民主的保障，而不是权力的附庸，权力只能依据宪法和法律的规定行使。

3. 社会主义法制建设的发展，有赖于全民文化素质的提高及法律意识的加强。

近20年来，中国社会主义法制建设有了长足的发展，取得了伟大的成就。“无法可依”的局面得到了根本的改观。总结建国以来40余年的法制建设经验，我们可以得出这样一个结论，即社会主义法制建设的顺利与否与全民文化素质及法律意识息息相关。在文化素质高、法律意识强的地区和部门，法制的建设就能够达到预期的目的。人们不仅自觉遵守法律，而且可以利用法律扼制他人对自身权益的损害，甚至可以利用法律有效地监督执法人员，使他们依法秉公办事。相反，在文化素质较低、法律意识薄弱的地区和部门，法律的执行就难如人意。某些执法人员的“无法无天”使法制变为他们谋求私利的工具。因此，在现阶段所进行的自上而下的全民普法工作是十分必要的。只有当全社会都认识到法制的重要性，都能正确理解法制的真谛时，社会主义的法制才能真正得以实现，法制建设才会取得更大的成就。

4. 加强社会主义法制建设，有赖于对法律执行和权力运作的情况进行有效的监督。

建立和健全社会主义法制体系是国家实施法制的前提条件，但是仅仅加强立法，完善法律体系，距离依法治国，建立社会主义法治国家的要求还相去甚远。

1976年到1987年，我们在工作中遇到的主要问题是许多事情无法可依，因此在当时立法成为建设社会主义法制的首要问题。随着立法工作的迅速开展，随着社会形势的发展，无法可依的问题逐步得到缓解，1987年我国社会主义法律体系已初步建成，在各项工作、各个领域基本依法办事成为可能，随之而来的问题则是执法与守法的问题。

1986年9月，彭真同志在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志工作会议上的讲话中指出：“有的同志批评说，人大定了那么多法，执行没执行没有好好管，这个批评我们接受”^①。他强调全国人大常委会、各地人大常委会要担负起法律监督的责任。他同时强调“执法要严肃，首先立法要严肃。”他认为“立法早两个月比迟两个月好，但是如果早两个月公布又出了问题，还不如迟两个月，搞得比较周到一点好”^②。1989年，彭真同志又提出：“在主要的、基本的方面已经有法可依。现在的问题主要是有法不依，执法不严，违法不究或敷衍了事”^③。

彭真同志的讲话与发言表明，随着社会的发展，法制建设的重点应由立法转移到执法上来。1996年4月中国社科院法学所召开的“依法治国，建设社会主义的法治国家”研讨会上，到会的许多学者对执法中出现的问题感到忧虑，认为“依法治国的重点也是难点表现在，能否建立严格执法的机制和体制，能否建立严格执法的正当程序，能否保证制定的法律得到切实的遵守，能

① 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第562页。

② 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第569页。

③ 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第663页。

否在全社会树立崇尚法律的普遍心理”^①。严格执法、守法的关键是领导干部必须以身作则，破除封建特权思想，执法人员必须知法、守法，提高自身的素质。如果不彻底清除特权思想，不提高司法工作者的素质，法制便形同虚设，依法治国也是无法做到的。彭真同志说“有的人没有当‘长’的时候对民主和法制还觉得重要一点，当了什么首长就对民主和法制不那么热心了，甚至有点嫌麻烦了”。“不要以为立了法，人人就可以依法办事”^②。是用法制约束权力，还是以权力破坏法制，关键在于执法是否严格。

5. 加强社会主义法制的建设，有赖于法制宣传的加强及综合治理方针的实施。

社会主义法制建设不是一朝一夕也不是一个部门或几个部门的事情。法制建设愈是走向深入，人们观念的变革与执法环境的营造就显得愈加重要。有了完备的法律制度，没有与之相适应的法律观念与社会环境，制度只是纸上谈兵。因此，改造人们传统法观念，造成全社会遵法守法的风尚，是加强社会主义法制建设的重要任务。

中国传统社会一向崇尚礼治，礼治的发展削弱了人们的法律意识。这就是在1978年法制建设伊始，“法盲”大量出现的原因。加强人们的法律观念必须首先革除传统“刑为盛世所不尚”的观念，必须运用报刊、杂志、图书、影视等一系列宣传手段自上而下地改造人们对法律的传统认识，树立起现代的法意识与法观念。在普法过程中，不但要向人民群众宣讲法律的知识与条文，更重要的是要宣讲法的精神与宗旨，使人们能正确的理解法

① 刘海年等主编：《依法治国，建设社会主义法治国家》，中国法制出版社1996年版，第157页。

② 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第534页。

律，运用法律，遵守法律。

改造传统法观念是全社会的责任，综合治理的方针将有利于人们法律意识的加强。综合治理将调动全社会的力量，运用政治、经济、教育、宣传等各种手段教育人民依法办事。这是一项预防犯罪，打击犯罪，改造犯罪的综合性系统工程。综合治理的实施有利于营造全社会遵法守法的气氛。注重风尚的培养，注重标本兼治，是中国传统法文化的精华。综合治理的方针符合中国的国情，从优秀传统中汲取了精华。综合治理的方针也体现了社会主义的优越性，各部门通力协作，在教育人、改造人、挽救人的工作中树立起社会新风尚，最终取得物质文明建设和精神文明建设的新成果。

最后需要说明的是，本书在撰写过程中和写出初稿以后，曾经得到中国社会科学院法学研究所刘海年、杨一凡教授，中国人民大学法学院曾宪义、刘新教授，北京大学法律学系饶鑫贤、蒲坚教授，中国政法大学杨鹤皋教授的诸多帮助，他们的意见和建议使本书作者受益匪浅，本书的出版得到党校出版社的热情支持和鼎力襄助，在此一并致谢。

本书编写组

一九九七年十月

目 录

◎ 上 卷 ◎

第一编

社会主义法制建设的开端

(1949 年 10 月—1957 年 5 月)

第一章 新中国法制建设的起点	(1)
一、建国初期的形势和法制建设的任务	(1)
(一) 建国初期的形势	(1)
(二) 法制建设的任务	(4)
二、新民主主义法制建设的历史回顾	(5)
(一) 革命根据地的宪政建设	(5)
(二) 革命根据地的其他立法	(9)
(三) 革命根据地的司法制度	(13)
三、中共中央关于废除《六法全书》的决定	(16)
四、人民政协的召开和《共同纲领》的颁布	(20)
(一) 第一届政治协商会议的召开	(20)
(二) 《共同纲领》的主要内容	(22)
五、建国初期的国家机关及其组织法规	(24)
(一) 中央国家机关	(24)
(二) 大行政区人民政府(军政委员会)的设置及其 职权	(30)
(三) 地方各级政权机关	(38)

（四）基层政权机关的设置及其职权	（51）
------------------------	------

第二章 土地改革法的颁行和封建土地制度的彻底变

革	（55）
一、新中国土地改革的历史背景	（55）
二、《中华人民共和国土地改革法》的制定及其 主要内容	（59）
（一）土地改革的总方针	（62）
（二）对农村各阶级的政策	（63）
（三）土地的分配原则	（67）
（四）特殊土地问题的处理	（69）
（五）土地改革的执行机关	（69）
三、与《土地改革法》相关的其他法规	（70）
（一）农村阶级成分的划分	（70）
（二）城市郊区的土地改革	（71）
（三）农民协会的组织及其在土改中的作用	（73）
（四）土地改革中的人民法庭	（74）
四、土地改革运动及其伟大成就	（75）

第三章 镇压反革命运动和刑事法律制度的初步发展

一、建国初期的社会治安状况和巩固人民民主专 政的重大措施	（80）
二、《惩治反革命条例》及其相关法规	（89）
（一）《惩治反革命条例》的颁行及其主要内容	（89）
（二）没收反革命罪犯财产的规定	（92）
（三）对反革命分子的管制	（93）
三、各地的镇反运动及其成就	（95）
四、其他刑事法规和实施概况	（98）

(一) 惩治毒犯的刑事规定及其实施状况·····	(99)
(二) 没收战犯、汉奸、官僚资本家财产的规定及其 实施状况·····	(101)
(三) 对罪犯实行劳动改造的规定及其实施状况·····	(105)
(四) 对刑满释放人员安置就业的规定及其实施状况·····	(109)
(五) 对日本侵略战犯的处置·····	(110)
五、对司法实践经验的总结和刑法起草工作的 开始·····	(112)
六、刑事诉讼制度·····	(114)
(一) 新中国建国初期刑事诉讼制度的基本内容和 特征·····	(114)
(二) 关于刑事逮捕与拘留的规定·····	(117)
(三) 关于刑事案件审理程序的经验总结·····	(118)
 第四章 婚姻家庭制度的历史性变革·····	(123)
一、旧中国婚姻家庭制度的一般状况·····	(123)
二、《婚姻法》的制定经过·····	(127)
三、《婚姻法》的结构和基本内容·····	(130)
(一) 《婚姻法》的基本原则·····	(130)
(二) 《婚姻法》的基本内容·····	(132)
四、《婚姻法》的实施·····	(145)
(一) 对《婚姻法》实施情况的检查·····	(145)
(二) 贯彻《婚姻法》运动的开展及其成就·····	(148)
 第五章 “三反”、“五反”运动的开展及有关法规的 颁行·····	(151)
一、开展“三反”“五反”运动的动因及其内容·····	(151)
(一) “三反”运动的动因及其内容·····	(151)

(二) “五反”运动的动因及其内容	(156)
二、关于惩治贪污的法律规定	(162)
(一) 处理贪污分子的基本方针	(163)
(二) 对贪污罪犯的刑事追究	(164)
(三) 对贪污赃款赃物的追缴和处置	(167)
三、“五反”运动中工商户分类处理标准	(169)
(一) 工商户的分类	(169)
(二) 对工商户的处理	(171)
 第六章 人民共和国的选举法和第一部宪法	(176)
一、制定《选举法》的历史背景和经过	(176)
二、《选举法》的基本内容	(179)
(一) 代表的产生方法和选民资格	(179)
(二) 代表名额	(182)
(三) 少数民族的选举	(185)
三、选举的组织和程序	(186)
(一) 选举委员会的组织和任务	(186)
(二) 选民登记和代表候选人的提出	(187)
(三) 选举程序	(187)
四、第一部宪法的制定和通过	(191)
五、宪法的基本原则、结构和内容	(195)
(一) 宪法的基本原则和特点	(195)
(二) 宪法的结构和基本内容	(198)
六、人民代表大会制度的确立和国家机关设置的变化	(201)
(一) 最高国家权力机关	(201)
(二) 地方各级国家机关	(207)

第七章 司法机关和相关制度的建设	(211)
一、审判机关的设置及其职权.....	(211)
(一) 建国初期的审判机关	(211)
(二) 《人民法院暂行组织条例》的颁行和审判组织 体系的统一	(217)
(三) 土改、镇反、“三反”、“五反”运动中的审判 组织和审判工作	(218)
(四) 司法改革运动的开展和第二届全国司法会议 的召开	(221)
(五) 1954 年宪法颁布后的审判机关.....	(224)
二、检察机关的设置及其职权.....	(230)
(一) 建国初期的检察机关	(230)
(二) 1954 年宪法颁布后的检察机关.....	(237)
(三) 各级检察机关的职权	(245)
三、司法行政管理机关和有关司法制度.....	(250)
(一) 中央和地方的司法行政管理机关	(250)
(二) 律师制度的建立和发展	(257)
(三) 人民调解制度在城乡的推广.....	(262)
 第八章 社会主义改造的法律问题	 (271)
一、过渡时期总路线的制定.....	(271)
(一) 总路线的提出	(271)
(二) 总路线的法律化	(274)
二、农业的社会主义改造和有关法律规定.....	(275)
(一) 农业合作化运动概况	(275)
(二) 农业合作化的政策和有关法律规定	(277)
三、资本主义工商业的社会主义改造和有关法律 规定.....	 (280)