

20年来中国 政治体制改革 和民主法制建设

夏禹龙 顾肖荣 主编

重庆出版社 ▲

ZHONGGUO 20 NIAN
ZHONGGUO 20 NIAN
ZHONGGUO 20 NIAN

20年来中国 政治体制改革 和民主法制建设

夏禹龙 顾肖荣 主编

重庆出版社 ▲

介

手

书

利

学

研

出

挂

集

1.

作

助

3.

2.

究

学

研

献

江

98

科

级

本

计

图书在版编目(CIP)数据

20年来中国政治体制改革和民主法制建设/夏禹龙,顾肖荣
主编;尤俊意等撰写. —重庆:重庆出版社,1999

ISBN 7-5366-4696-8

I. 20… II. ①夏… ②顾… ③尤… III. ①政治体制改革—成就—中国 ②法制—建设—成就—中国 IV. D6
中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 37699 号

20年来中国政治体制改革和民主法制建设

夏禹龙 顾肖荣 主编

责任编辑 夏树人 曹光灿

封面设计 金乔楠

技术设计 刘忠凤

重庆出版社出版、发行

新华书店经销

重庆新华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 27.75

字数 694 千 插页 2

1999 年 9 月第 1 版

1999 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—2,000

ISBN 7-5366-4696-8/D·188

定价:42.00 元



前 言

中共十一届三中全会以来的 20 年,是全国各族人民在中国共产党的领导下,在邓小平理论的指引下,解放思想、实事求是,同心同德、锐意进取,进行建设有中国特色社会主义的历史性创造活动的 20 年,是在建国以后取得重大成就的基础上,又取得举世瞩目的巨大成就的 20 年。

20 年来,我国在建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化等方面,都取得了辉煌的鼓舞人心的进展。也许是由于我们的工作是以经济建设为中心的缘故,人们对于 20 年来建设有中国特色社会主义经济的成就比较熟悉,也格外关注,而对于建设有中国特色社会主义政治的成就,却往往缺乏全面的了解,印象也不是太深刻。其实,在政治体制改革和民主法制建设方面,20 年来同样取得了重大的进展。江泽民同志在纪念中共十一届三中全会召开 20 周年大会上的讲话对此曾作出精辟而扼要的概括:“我们发展社会主义民主政治取得重要进展。人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度,进一步健全和完善。广泛的爱国统一战线继续得到巩固和发展。基层民主不断扩大,农村普遍实行村民自治。法制建设取得显著成就,以宪法为基础的有中国特色社会主义法律体系逐步完备。”

当然,我国 20 年来的政治体制改革和民主法制建设主要是服务于经济体制改革和经济发展,并力求与之相适应的,但是,如果没有政治体制改革和民主法制建设的有力配合,20 年来经济体制

改革和经济发展的辉煌成就也是不可能取得的。这样说,并不否定我国在建设有中国特色社会主义政治的某些方面,需要继续作出艰巨的努力。

本书按照反映内容的需要,把全书分为四十一个专题,并归纳成“依法治国方略”、“民主政治建设”、“党政体制改革”、“法律制度建设”四个方面来进行阐述。每个专题都着重让事实说话,同时也作必要的分析。这样的结构能够更灵活地多侧面地反映 20 年来建设有中国特色社会主义政治的成就,具有全面性和具体性的优点。而且,从总体上看,各个方面、各个专题之间也有其一定的内在逻辑联系,在松散的形式中隐含着有序。

本书是集体创作,作者众多,不可能在书名下一一列出,而是在每一专题的末尾,注明该专题的作者。

夏禹龙 顾肖荣

1999 年 4 月 15 日

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题研究成果

谨以此书向中华人民共和国建国 50 周年献礼

目 录

前言	(1)
第一编 依法治国方略	(1)
一、依法治国基本方略的确立	(1)
二、宪法的修改和完善	(22)
三、公民基本权利和人权保障法制的发展	(44)
四、立法体制的发展与完善	(69)
五、司法制度的改革与完善	(86)
第二编 民主政治建设	(105)
六、人民代表大会制度的完善	(105)
七、共产党领导的多党合作和政治协商制度的 新进展	(127)
八、民族区域自治制度的完善和发展	(157)
九、选举制度建设的重大进展	(175)
十、农村村民自治和基层民主的发展	(196)
第三编 党政体制改革	(219)
十一、在改革开放中加强和改善党的领导	(219)
十二、党内生活的伟大进步	(241)
十三、党政领导决策的民主化和科学化	(265)
十四、中央政府机构改革	(286)
十五、中央与地方关系的新调整	(305)

十六、地方党政机构改革	(329)
十七、行政区划调整与改革	(346)
十八、农村基层政权的改革与建设	(360)
十九、干部人事制度改革的进展	(381)
二十、户籍制度改革的起步	(422)
二十一、国家监督体系的形成和变化	(437)
二十二、反腐败斗争的阶段性和成果	(449)
二十三、香港特别行政区的成立和运行	(465)
第四编 法律制度建设	(481)
二十四、刑事法律制度的改革与发展	(481)
二十五、民事法律制度建设	(504)
二十六、行政法律制度建设	(543)
二十七、市场主体法律制度建设	(564)
二十八、市场秩序法律制度建设	(591)
二十九、宏观调控法律制度建设	(610)
三十、劳动和社会保障法律制度建设	(632)
三十一、知识产权法律制度建设	(649)
三十二、教科文卫法律制度建设	(672)
三十三、环境保护法律制度建设	(699)
三十四、刑事诉讼制度的改革	(719)
三十五、民事诉讼制度的改革与发展	(739)
三十六、行政诉讼法律制度的建立	(756)
三十七、婚姻家庭法律制度建设	(779)
三十八、破产法制建设	(796)
三十九、我国在国际法领域的新进展	(808)
四十、社会治安综合治理制度建设	(837)
四十一、全民普法活动的开展	(857)

第一编 依法治国方略

一、依法治国基本方略的确立

中共中央总书记江泽民同志在中共十五大报告中提出并经大会一致通过的“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国基本方略，是党代会也是党史上首次提出的治国方略；《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）又载明了这个治国基本方略，这是我国社会主义现代化建设事业史也是国际社会主义发展史上首次在国家根本大法中对治国基本方略的规定。依法治国基本方略是建设有中国特色社会主义事业的重要组成部分，这个方略的确立是我国社会主义法制史上的一座里程碑，将对我国社会主义现代化事业产生重大而深远的影响。从依法治国基本方略的酝酿与萌生到提出与确立，充分显现出有中国特色社会主义法制建设的历史轨迹。

（一）社会主义法治观念的初步形成

依法治国，建设社会主义法治国家，既是国家建设与治理的根本目标，又是社会发展的优化模式，也是有中国特色社会主义法制建设的宗旨并在广度、深度和高度三维时空不断推进的过程，更是法律意识和法治观念不断更新和升华的体现与结果。社会主义事

业是人类社会迄今为止最为理性、最为活跃和最为自觉的社会变革活动,它需要一种与之相适应的最先进的思想理论为指导。作为有中国特色社会主义事业的一个极其重要的组成部分,法制建设也要在一定的思想理论指导下进行。除了马列主义、毛泽东思想和邓小平理论作为一般的思想理论指导,特别需要马列主义、毛泽东思想和邓小平理论有关社会主义法制建设的思想理论和人类社会所积累的有关法制与法治的思想意识作为特殊的指导。这种集古今中外先进思想的法治观念,特别是作为当代马列主义和毛泽东思想的邓小平理论中的法制思想和法治观念,就成为当代中国提出并确立依法治国基本方略的思想理论基础。

社会主义法治观念的提出和形成,有一个曲折的历史过程。早在1949年1月,谢觉哉同志就在司法训练班的一次讲话中提出:“我们不要资产阶级的法治,我们确要我们的法治”^①;1950年召开第一届全国司法工作会议时,在《人民法院审判工作报告》中也指出:“消除人民意志中从旧社会遗留下来的一切落后的和污浊的影响,代之以新民主主义的法治观念和道德观念”^②。1953年9月,中央人民政府委员会第二十八次会议通过的彭真同志《关于政治法律工作的报告》中,提出了把以阶级斗争为中心的社会变革法制转变为“逐步实行比较完备的人民民主的法制”^③。可见新中国建立初始阶段是在新民主主义法治意识指导下进行着人民民主法制的常规建设的。随着“革命的暴风雨时期”的结束和“新的生产关系”的建立,建设“完备的法制”已成当务之急。因此,刘少奇同志在中共八大的政治报告中明确地提出了当前国家工作的迫切任务之一“是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制”。董必

①② 沈国明:《“人治”与“法治”》,载《社会科学争鸣大系·政治学法学卷》,上海人民出版社1991年版,第234页。

③ 彭真:《论新中国的政法工作》,转引自曹建明、郝铁川:《依法治国,建设社会主义法治国家》,上海人民出版社1998年版,第8页。

武同志也在八大会议中指出了“依法办事，是我们进一步加强人民民主法制的中心环节”，为此“必须有法可依”，“有法必依”，“法制不完备的现象如果再让它继续存在，甚至拖得过久，无论如何不能不说是一个严重的问题”^①。实践证明，上述论述无疑都是正确的。与此相应，法学界在1956年前后也有学者撰文提出不能完全否定法治的观点。然而，遗憾的是，由于党内“左”的思潮的抬头，反右斗争的扩大化，特别是领导集体的核心人物毛泽东同志错误地判断了国内外政治局势，在1957年10月的中共八届三中全会上作出了如下错误的结论：“无产阶级和资产阶级的矛盾，社会主义道路和资本主义道路的矛盾，毫无疑问，这是当前我国社会的主要矛盾”，使我国社会主要矛盾的提法从八大退回到七届二中全会。此后有关法治问题的学术讨论便偃旗息鼓，“法治”成为资产阶级的“专利”，社会主义法制实践严重受阻，“人治”便大行其道，最终导致了无法无天的“文化大革命”。

由上可见，在我国，从党内到党外，自新中国建立前后就萌生了新民主主义法治观念，经过几年的常态发展后，提出了建立完备的人民民主法制命题。但由于上述原因，还来不及全面付诸实践并适时转化为社会主义法治观念时，便严重受挫，不得不偃旗息鼓。这样，人类社会新型法治的希望之火便一度熄灭了。尽管此后十数年间，国家的立法与司法职能仍在延续，但由于缺乏明确、系统、科学的社会主义法治观念作为指导，实践中始终不重视社会主义法制建设，国家和社会生活主要依靠政策、决议和群众运动来调控，而非依靠法制来调节，所以法制建设一直未能走上正轨，法治观念和法律意识始终未能形成比较科学而全面的内涵。

粉碎“四人帮”后，经过短暂的沉寂，在“实践是检验真理的唯一标准”大讨论的氛围之下，在批判“两个凡是”观点的基础上，以

^① 《董必武政治法律文集》，法律出版社1986年版，第481—482页。

中共十一届三中全会为契机和标志,随着以邓小平为核心的第二代领导集体的形成和邓小平理论的逐步发展,社会主义法治观念才得以复苏和逐步发展,社会主义法制建设才得以恢复并全面开展。与此同时,在邓小平理论的指导下,学术界特别是法学界关于民主与法制的讨论、关于法治和人治的争鸣以及其他一系列相关问题的理论探索,同党和国家的法制建设决策、同邓小平法制思想的发展互相呼应,互动互补,对促进依法治国基本方略的形成与确立,做出了应有的贡献。通过邓小平法制思想的熏陶,社会主义法制实践营养的吸纳,随着党从十二大到十五大的发展,第三代领导集体对第二代领导集体在法治观念与法制决策方面的继承和发展,我国法学理论包括法治观念也步步深入和发展。如此,20年来,实践——理论——决策就三位一体地形成了良性互动循环态势。依法治国基本方略便是在这样的态势下逐步形成、确立和发展的。

中共十一届三中全会是我党形成新的思想路线、政治路线和组织路线,从而使党和国家的工作重心转向以经济建设为中心的社会主义现代化建设事业,开创历史新时期的伟大转折点。其实,为了实现这个转折,邓小平等同志已在党内外做了许多准备工作,许多思想观点和决策措施都已酝酿和形成。关于法制方面的观念和决策也是如此。邓小平在1977年8月8日《关于科学和教育工作的几点意见》中提出:“文科也要有理论研究,用马克思主义观点研究经济、历史、政法、哲学、文学等等。”^①在马克思主义政法观指导下,邓小平于1978年12月13日的党中央工作会议闭幕会上明确而响亮地发出了加强民主和健全法制的信号。他首次铿锵有力地提出社会主义法制建设的指导思想:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第53页。

导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^①;他首次完整而言简意赅地提出了社会主义法制建设的基本方针:“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”^②;他首次阐明了党和国家、党规和国法的关系:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障”^③;他还极有预见性地提出了市场经济法律关系诸多问题:“国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定;它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决”^④。

中共十一届三中全会以全党的意志确认了邓小平代表党中央所提出的社会主义法制建设的指导思想和基本方针,并以《公报》的形式表明了全党的共识。《公报》强调指出:当前这个时期特别需要强调民主;为此,宪法规定的公民权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯。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,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。为此,又必须把立法工作摆到全国人大及其常委会的重要议程上来;检察和司法机关要保持应有的独立性,要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相。并重申了1954年《宪法》的“法律面前人人平等”法制原则,不允许任何人有超于法律之上的特权。半年后,邓小平在全国政协五届二次会议开幕词中再次强调:“为了实现四个现代化,必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制。”^⑤此后,“加强民主”、“健全法制”成为全党全国日常工作的重大课题,“民主必须法制化”,“有法可依”等16字方针就逐渐成为指导国家生活和

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第146页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第147页。

③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第147页。

④ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第147页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第187页。

社会生活的原则,并日益深入人心,成为家喻户晓的日常用语。

1979年9月9日,中共中央在《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中首次对实行法治、党和法的关系作出了明确的阐述。《指示》说,法律“能否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”,“从党中央委员会到基层组织,从党中央主席到每个党员,都必须一体遵行”。一个月后,邓小平在全国文艺工作者第四次代表大会上的祝辞中首次提出了“发展高度的社会主义民主”的课题。同时他又提出了建设“完备的社会主义法制”的问题。实行法治、完备法制,这是50年代初曾经提出的命题,时隔近30年,党中央和邓小平重提这个命题,这不是简单的重复或恢复,而是在社会主义现代化建设事业全面开展的历史新时期,在更新更高的时空层面上的一种继承与发展,是历史发展的一种“否定之否定”。

1980年4月7日,全国人大五届三次会议的政府工作报告提出了“以法治国”的要求。这是新中国历史上首次在具有法律效力的国家文献中出现的“以法治国”概念,具有承前启后的巨大历史意义。它既以中国人民的最高权力机关名义接受并确认了党中央和邓小平屡次提出的加强民主、健全法制、实行法治的决策和思想,又为若干年后逐步确立法治、依法治国方略打下了观念上的基础,打消了学术界和法律实践部门多年来对是否可提“以法治国”口号的疑虑。

1981年6月27日,中共十一届六中全会通过的党中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,除了对民主与法制的历史经验进行了总结,还首次对党在法制范围内的活动作出了规定:“党的各级组织同其他社会组织一样,都必须在宪法和法律的范围内活动”。1982年中共十二大又首次在新的党章中规定了“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则。作为国家根本法的1982年《宪法》在序言和总纲中规定了各政党都必须以宪法为根本的活动原

则,都必须遵守宪法和法律。

以上说明,从1978年至1982年,随着邓小平理论及其法制思想的萌生与形成,随着现代化建设与改革开放事业的实践,社会主义民主与社会主义法制的基本原则与基本方针已经形成,党的活动和国家法律之间关系的原则已经确定,社会主义法治意识与法制观念已在党和国家的第二代领导集体中树立,并在全党全国全社会初步形成。

(二)法治意识的进一步发展和“依法治国”观念的形成

随着80年代以来我国社会主义现代化建设与改革开放事业的全面开展,我国在经济和社会、民主和法制等方面均取得了节节胜利。在这个过程中,一方面,法治观念的巩固和发展促进了经济与社会的发展;另一方面,经济和社会发展也为法治意识的进一步增强和发展提供了经济的、政治的、文化的和社会的种种条件。特别是1982年新《宪法》的制定及其后的两次修改,以人民代表大会制度为根本政治制度和以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等为基本政治制度的民主政治的发展,有中国特色社会主义法律体系框架的逐步建设,1992年邓小平南巡讲话和中共十四大确立了以社会主义市场经济体制为经济体制改革的目标等等,为社会主义法治意识的进一步发展提供了观念的、经济的、政治的和社会的基础,使法治意识和法制观念在更深、更广、更高的层面上得到全面发展,从而为依法治国基本方略的确立打下了坚实的基础。

1985年11月5日,中共中央和国务院在转发中宣部和司法部《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》的通知中,首次以党中央的名义提出了“依法治国”的命题。这意味着党对党和国家和社会事务的领导已经开始了从主要依靠政策向同时依靠法治并主要依靠法制方向的转变,标志着从过去的一般法制观念向依法治国信念的转变已经开始。

80年代以来,随着改革开放的推进,邓小平多次阐述了以党和国家的领导体制、党政关系、政企关系、干部人事制度、基层民主等为主要内容的政治体制改革问题。1986年9月3日,邓小平在会见日本公民党委员长竹入义胜时的谈话中又指出:“要通过改革,处理好法治和人治的关系,处理好党和政府的关系。”^① 1987年10月中共十三大报告提出了我国政治体制改革的长远目标是“建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制”,要“使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化”,为此,“法制建设必须贯穿于改革的全过程”。这表明,以完备的法制为主要内容的法制建设和高度民主的结合,不仅是政治体制改革的主要目标,而且也是实行法治的前提条件。

在第二代领导集体逐步向第三代领导集体过渡和交接的过程中,第三代领导人高举起民主与法治的旗帜。1989年9月26日,中共中央总书记江泽民同志在中外记者招待会上明确地回答了记者的提问:“我们绝不能以党代政,也绝不能以党代法。这也是新闻界讲的究竟是人治还是法治的问题,我想我们一定要遵循法治的方针”^②。这表明了第三代领导集体对第二代领导集体关于实行法治的观念和方针的继承,也体现了法制和领导集体指导思想的连续性。此后,1990年的全国“二五”普法规划和1991年3月2日全国人大常委会关于普法工作的决议都继续重申了“一五”普法规划中关于“依法治国”的命题,并将依法治国的要求进一步细化,提出了关于全面推进各项事业依法治理的目标,还明确提出要进一步推动依法治乡、依法治县、依法治市和省、自治区、直辖市的依法治理以及行业依法治理的试点工作。1992年12月,乔石在纪念《宪法》颁行10周年大会上再一次地强调了依法治国命题。1994年2

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年第1版,第177页。

② 1989年9月27日《人民日报》。

月18日李鹏为《中国法学》杂志创刊10周年题词：“依法治国，依法行政”。这说明，党中央已开始将依法治国的观念推向依法治理、依法行政的实践。

1992年初邓小平南方讲话进一步促进了全党全国人民的思想解放。该年10月中共十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年11月中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出必须以完备的法制来规范和保障市场经济体制的建立和完善，从而引起全国范围关于法制与市场经济关系的讨论。通过讨论，理论界和实际部门逐渐形成了共识，并将结论从“市场经济在一定意义上说是法制经济”升华为“市场经济就是法制(治)经济”。这个认识意味着“经济发展需要外部的法制环境”向“法治是市场经济发展本身的内在需求”的观念转换。

以没有民主便没有社会主义，民主必须法制化，法制建设须以实行法治为依归等为主要内涵的邓小平民主法制思想是提出依法治国基本方略的思想基础。中共十四届四中全会提出，县级以上党政干部要努力学习邓小平理论，努力学习法律知识和其他科学知识，以提高各级领导运用法律手段管理经济、管理社会的本领。以江泽民为核心的第三代领导集体在继承邓小平民主法制思想的基础上，为提出依法治国基本方略在高层领导中作了充分的思想观念的准备，并带头举办和听取法制讲座，为全体干部和全国人民迎接依法治国时代的到来作出了表率。

1994年12月9日是新中国历史上也是中共党史上的一个非常不平凡的日子，向来是党和国家重要议事场所的中南海怀仁堂成了中央领导同志学习法律知识的课堂。由中共中央总书记江泽民主持，中共中央政治局常委乔石、李瑞环、刘华清、胡锦涛与中共中央政治局、书记处和国务院及有关部门负责人一起听取了39岁的华东政法学院国际法教授曹建明的法制讲座，题目是：“国际商