

中国法治建设 60 年

CONSTRUCTION OF RULE OF LAW IN CHINA
IN THE PAST SIXTY YEARS

李 林 主编

中国社会科学出版社

中国法治建设 60 年

CONSTRUCTION OF RULE OF LAW IN CHINA
IN THE PAST SIXTY YEARS

李 林 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法治建设 60 年 / 李林主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8716 - 6

I. ①中… II. ①李… III. ①社会主义法制 - 法制史 - 中国 - 1949 ~ 2009 IV. ①D929. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 075513 号

出版策划 任 明
特邀编辑 成 树
责任校对 张 青
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 10 月第 1 版

印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 33

插 页 2

字 数 591 千字

定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

序

王家福*

1949年新中国的成立开辟了中华民族的新纪元，也创造了中国法治建设的新时代。经过全体中国人民的艰苦奋斗、锐意进取、开拓创新，建设起了中国特色社会主义法治。在这60年不平凡的岁月中，中国特色社会主义法治建设经历了创立初期百事待举的勃勃生机，经历了“左”的思潮猖獗下的法律无用论的困扰，经历了十年动乱的破坏，也经历了改革开放春风化雨下第一次将“中国实行法治”写入党的文件的喜悦，更经历了依法治国基本方略确立以来中国特色社会主义法治建设的繁荣与发展。

在当代中国，确立依法治国基本方略和建设社会主义法治国家目标是中国特色社会主义法治建设最重要的成就，是对马克思主义重要组成部分的科学社会主义理论的划时代发展。它标志着中国彻底地摒弃人治思想，坚定不移地走上了依法治国的康庄大道。以依法治国为核心内容，以执法为民为本质要求，以公平正义为价值追求，以服务大局为重要使命，以中国共产党的领导为根本保证的社会主义法治理念业已成为全社会的共识和全国人民的共同信念。

中国具有两千多年的封建社会历史，人治思想影响深远。要彻底清除人治思想、实行社会主义法治，是一项极其艰巨的任务，需要经过相当长时间的探索和锲而不舍的努力。以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体制定了新中国第一部社会主义宪法，实行社会主义宪制，提出了有法可依、有法必依的法治原则。但是，20世纪50年代后期开始盛行的个人崇拜和无法无天的“文化大革命”浩劫，对处于初创阶段的中国法治建设造成了严重的破坏。1978年改革开放的伟大实践使中国社会主义法治建设重新走上了蓬勃发展的道路。党的第二代领导集体的核心邓小平同志总结了“文化大革命”践踏法治的沉痛教训，代表广大人民的意愿明确指出，为了保障人民民主，必须加强法治，使民主制度化、法律化。不能把领导人的话当成法，不能把不赞成领导人的话叫做违法。人人有依照法律规定的平等权利和义

* 中国社会科学院学部委员，法学研究所终身研究员。

务，谁也不能犯法。属于法律范围的问题，要用法制来解决，由党直接管不合适。只有法制靠得住。要加强检察机关和司法机关，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。邓小平的以法治为核心的民主法制光辉思想指引我们国家沿着法治道路胜利前进。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体，继承和发展了邓小平的民主法制理论，从社会主义民主法治建设的实际出发，顺应改革开放和现代化建设的要求，把中国的社会主义法治建设进一步推向前进。江泽民同志在十五大报告中第一次明确提出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，科学地界定了依法治国的内涵，提出了建设社会主义法治国家的伟大目标和原则，把依法治国，建设社会主义法治国家作为我们党社会主义初级阶段基本纲领的重要组成部分和政治体制改革的重要内容，科学论证了依法治国与党的领导和人民民主的关系。这一切使中国社会主义法治建设上升到了一个新的水平。十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，提出了坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观和构建社会主义和谐社会的奋斗目标，为中国法治建设注入了新的活力。胡锦涛同志提出的依宪治国、科学执政、民主执政、依法执政、弘扬法治精神、社会主义法治理念、把党的领导、人民民主和依法治国有机结合起来等重大理论创新，把中国社会主义法治建设推向了更加全面、更加深化、更加坚实的新的发展阶段。中国的历史经验已经充分证明：中国法治建设的科学理论是数代中国共产党人在治国理政的实践中探索而获得的宝贵经验，坚持走中国特色社会主义法治道路是当代中国实现科学发展、社会和谐之必由之路。

60 年来，中国人民在党的领导下，以科学的思想和独立的精神，创造了中国特色社会主义法治建设的历史性巨大成就。我国建立起了人民代表大会的根本政治制度。作为最高权力机关的人民代表大会代表人民依法有效地行使立法权、重大问题决定权、人事任免权、监督权。通过科学立法、民主立法，不断提高立法质量，使中国特色的社会主义法律体系日臻完善，向着良法善治的目标大踏步地迈进。我国创建了完善的社会主义行政制度，积极推进行政体制改革和行政机制创新，严格实行政企分开、政资分开、政事分开，进一步减少和规范行政审批，推进政府依法行政，使政府依法、有效地实行对经济和社会的管理，尽快建成法治政府。我国建立了健全的社会主义司法制度，不断深化司法体制和工作机制改革，合理配置司法职权，加强对审判活动的监督，健全错案追究制度，保证司法公正，促进独立公正权威的司法制度建设。我国进行了创造性的普法教育，竭力推进法律服务事业发

展,培育了法治文化,提高了全民的法治观念,运用法律救济权利成为全社会的共识,大力促进了法治社会的建设。

党的十七大报告高瞻远瞩地提出了全面落实依法治国方略,加快社会主义法治国家建设,这是我国社会主义法治建设事业的战略目标,也是我国进行社会主义法治建设的历史任务。为了全面推进中国特色社会主义法治建设,我们需要认真做好以下工作:第一,要高举中国特色社会主义旗帜。要切实以中国特色社会主义理论体系为指导,坚定地走中国特色社会主义道路,保证中国法治建设沿着中国特色社会主义的正确的政治方向前行。第二,要弘扬法治精神。法治的状况如何,关乎经济的发展、政治的昌明、文化的繁荣、社会的进步,直接影响到党的执政地位的巩固和国家的长治久安。整个国家,特别是党和国家的领导机构和领导人,都应该从历史责任感的高度不断地弘扬法治精神,充分发挥上行下效的榜样作用,使自觉遵守法律、自觉依法活动和自觉依法办事在全国蔚然成风,使实行法治成为每一个人、每一个组织的自觉行动。第三,要制约和监督权力。权力是法律授予的,不受监督的权力必然导致腐败。法治的重点就在于治权、治官,只有权力得到有效的制约和监督,才能保证权力在法治的范围内正确行使,才能铲除权力腐败滋生的土壤,确保社会主义人民国家永不褪色。第四,要推进法治科学发展。科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本的方法是统筹兼顾。要把科学发展观入宪,使科学发展观法治化,推动法治科学发展。用科学的法治化解矛盾,协调社会关系,促进城乡之间、地区之间、经济社会之间、人与自然之间协调发展,实现社会公平正义,推动和谐社会的建设。第五,要进一步发扬社会主义民主。社会主义法治是人民的法治,是民主的法治。人民民主是社会主义法治的基础,同时法治也是建设社会主义政治文明,发展社会主义民主的保障。我们应当在法治轨道上促进社会主义民主循序渐进地发展,同时通过社会主义民主的发展不断提高法治的人民性和民主性。第六,要更好地尊重和保障人权。人权是人根据其本质属性要求应当具有的权利,关系到亿万人民的切身利益。尊重和保障人权是国家的神圣职责,也是法治的最高价值。我们要进一步健全人权法治,把人民的各种权利发展好、实现好、维护好。惟如此,国家才能兴盛、社会才能和谐、人民才能幸福。第七,要坚持改善党的领导。社会主义法治建设是一项艰巨而光荣的伟大事业,共产党的领导是社会主义法治建设的根本保证,要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机关统一起来,从制度上和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保

证党始终发挥统揽全局、协调各方的领导核心作用。

中国社会科学院法学研究所是 1958 年在董必武同志的关怀下成立的国家级法学研究机构，是作为国家智囊团和思想库的中国社会科学院的重要组成部分。自成立以来，法学研究所的同志们就以感恩人民之情、报效祖国之志，积极探索中国社会主义法治建设中的理论和实践问题，为中国依法治国方略的形成和确立提供了智力支持和理论帮助。法学研究所所长李林同志领衔，由法学研究所数位同志共同撰写的《中国法治建设 60 年》，集他们多年勤奋耕耘的学术成果之精华，洋洋数十万言，涵盖了对中国社会主义法治建设各个领域的研究。作者们怀着对祖国和人民的拳拳赤子之心和对中国特色社会主义法治建设事业的满腔热忱，在书中全面展示了 60 年中国社会主义法治建设巨大成就的画卷，深入总结了 60 年中国社会主义法治建设的经验与教训，满怀希望地规划了中国社会主义法治建设的美好未来。该著作资料翔实、论证充分、理论功底深厚，具有很强的实证性、现实性、学术性和创造性，是一部蕴含着作者真知灼见、充满时代精神的优秀学术著作。我相信该著作的出版，将对我国全面落实依法治国基本方略，加快社会主义法治国家建设的伟业具有重要的推动意义。

是为序。

目 录

第一章 中国法治建设 60 年总论	李 林 (1)
一、60 年法治建设的历史回顾	(1)
二、60 年中国法治建设的主要成就	(18)
三、60 年中国法治建设的基本经验	(33)
四、未来中国法治建设的主要任务	(43)
第二章 中国共产党领导法治建设 60 年	蒋熙辉 (53)
一、新中国成立初期的积极探索	(53)
二、法治式微期的艰难探索	(58)
三、改革开放时期的法治探索	(61)
四、十六大以来的科学发展与和谐法治	(73)
五、基本经验与执政规律	(82)
第三章 中国立法 60 年	李 林 (87)
一、新中国立法体制的历史演变	(87)
二、改革开放以来的立法发展	(94)
三、中国特色社会主义法律体系	(101)
四、新中国立法的主要经验	(109)
第四章 行政法制 60 年：回顾与思考	冯 军 (124)
一、改革开放之前行政法制建设的历史教训	(124)
二、行政法的产生与行政法治基本格局的奠定	(128)
三、90 年代行政法治的积淀与发展	(135)
四、新世纪行政法治的深化与成熟	(141)
五、关于中国特色行政法治的思考	(148)
第五章 中国司法建设 60 年	熊秋红 (154)
一、司法制度发展历程概述	(154)

二、司法建设基本脉络梳理	(158)
三、司法建设的历史成因	(171)
四、司法建设与司法现代化	(174)
五、司法建设与人权保障	(178)
六、司法建设与依法治国	(184)
七、司法建设的成效评价	(188)
八、司法建设的未来展望	(195)
第六章 中国法律服务发展 60 年	冉井富 (199)
前言	(199)
一、改革开放以前的法律服务发展	(202)
二、改革开放以来法律服务的发展：律师业	(208)
三、改革开放以来法律服务的发展：非律师法律服务	(221)
四、改革开放以来法律服务的发展：法律援助	(228)
五、问题总结与未来展望	(232)
第七章 中国宪法发展 60 年	莫纪宏 (239)
一、新中国的建立与共同纲领	(239)
二、新中国第一部宪法的诞生	(266)
三、新中国宪法经过了曲折发展时期	(267)
四、1982 年现行宪法的产生过程、主要内容和特点	(271)
五、以宪法修改为契机，全面贯彻落实十七大的基本精神	(291)
第八章 新中国人权法治发展 60 年	刘海年 (297)
一、中国人民长期为人权而奋斗	(297)
二、新中国成立后中国人权事业实现了历史性的发展	(308)
三、十一届三中全会后谱写了人权事业的新篇章	(319)
第九章 中国经济法治 60 年	陈 甦等 (338)
一、高度集中统一的计划经济体制下的经济法治 (1949—1978) ...	(339)
二、改革开放起步年代的经济法治 (1978—1984)	(345)
三、社会主义商品经济体制下的经济法治 (1984—1992)	(357)
四、社会主义市场经济体制确立时期的经济法治 (1992—2001) ...	(370)

五、市场经济体制趋向完善进程中的经济法治 (2001—2008) ...	(384)
结语: 简要的展望	(398)
第十章 中国社会法治 60 年	常纪文等 (399)
一、劳动法治 60 年	(399)
二、社会保障法治 60 年	(407)
三、卫生法治 60 年	(416)
四、特殊群体保护法治 60 年	(423)
五、未成年人法治 60 年	(426)
六、环境法治 60 年	(433)
第十一章 60 年法治建设的中国经验	李 林 冉井富 (456)
一、前言: 什么是 60 年法治建设的中国经验	(456)
二、坚持中国共产党的领导	(457)
三、实行人民代表大会制度	(461)
四、法的自治性日益增强	(464)
五、政府主导推动法治发展	(470)
六、经济发展带动法治进步	(474)
七、法律移植与自主创新相结合	(483)
八、中国特色与国际标准和谐统一	(487)
九、社会主义法治理念演化生成	(491)
十、总结: 迈向中国共产党领导下的法律自治	(495)
第十二章 中国法治建设的问题、挑战与走势	李 林 李洪雷 胡水君 (497)
一、当前我国社会主义法治建设中存在的主要问题	(497)
二、我国社会主义法治建设面临的挑战	(499)
三、进一步推进我国法治建设、实施依法治国方略的总体思路 ...	(501)
四、推进我国社会主义法治建设、实施依法治国方略的战略重点 ...	(505)
五、推进社会主义法治建设、实施依法治国方略的保障	(517)

第一章 中国法治建设 60 年总论*

李 林**

一、60 年法治建设的历史回顾

新中国法治是在彻底摧毁国民党政权旧法统前提下，根据马克思主义国家与法的理论和中国新民主主义革命实际，借鉴苏联社会主义法制模式建立起来的。1949 年中华人民共和国成立后，伴随着中国政治、经济、社会 and 文化的曲折发展，新中国法治建设大致经历了两个阶段、六个时期。

（一）新中国成立到改革开放前的法制建设

1. 新中国法制奠基：中华人民共和国成立至 1954 年 9 月 1954 年宪法颁布前

从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1954 年宪法颁布前，是中国社会主义法制的奠基时期。新中国建立初期，法制主要起着维护新生政权、巩固无产阶级专政、镇压阶级敌人的作用。新中国成立前的 1949 年 2 月，中共中央发布了《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，宣布“在无产阶级领导的工农联盟为主体的人民民主专政的政权下，国民党的六法全书应该废除，人民的司法工作不能再以国民党的六法全书为依据，而应该以人民的新的法律为依据”。这一规定，为彻底废除国民党政权的伪法统、六法全书及其立法、执法、司法制度，确立中华人民共和国政治制度的合法性，建立新中国的法律体系及其立法、执法、司法制度，廓清了障碍，奠定了基础。张友渔先生曾经指出：“解放初，我们废除国民党的‘六法全书’，这是完全正确的，因为‘六法全书’代表国民党的法统，不

* 参与本课题研究并提供部分初稿或资料的学者包括：刘作翔研究员、熊秋红研究员、李洪雷副研究员、吕艳滨副研究员、冉井富副研究员、蒋熙辉副研究员、高汉成副研究员、钟瑞华博士、刘洪岩副教授等人。对于他们的辛勤劳动和卓越贡献，笔者在此致以最诚挚的谢意！李林

** 中国社会科学院法学研究所研究员。

废除这个法统，我们就不能确立自己的革命法制。”

1949年9月，召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议，通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》，制定了《中央人民政府组织法》。《共同纲领》第17条明确规定：“废除国民党反动派政府一切压迫人民的法律、法令，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”这两个宪法性法律及其他相关法律，奠定了新中国建国初期法律制度的基础。

为适应新中国成立初期政治斗争及其法制建设的需要，国家确立了政权过渡时期“多元性的立法体制”：中国人民政治协商会议制定根本法；中央人民政府制定并解释国家的法律、法令并监督其执行；政务院有权颁布决议和命令并审查其执行，废除或修改所属各部、委、署、院和各级地方政府与国家的法律、法令和政务院的决议、命令相抵触的决议和命令，向中央人民政府提出议案；根据地方政府组织通则，大行政区、省、市、县的人民政府委员会可制定法令、条例和单行法规，民族自治机关可制定单行法规。

这种立法体制提高了立法效率，从中央到地方的立法速度明显加快。例如，为组织建立国家政权方面的法律主要有：共同纲领、中国人民政治协商会议组织法、中央人民政府组织法、各界人民代表会议组织通则、大行政区人民政府委员会组织通则、政务院及所属各机关组织通则、人民法院暂行组织条例、最高人民检察署暂行组织条例、省各界人民代表会议组织通则、市各界人民代表会议组织通则、县各界人民代表会议组织通则等。为剿匪和镇压反革命以巩固政权、维护社会秩序方面的法律主要有：惩治反革命条例、管制反革命暂行办法、惩治土匪暂行条例、城市治安条例、农村治安条例。为恢复发展国民经济，稳定经济秩序，惩治贪污腐化行为方面的主要法律有：全国税政实施要则，关于统一财政经济工作的决定，妨碍国家货币治罪条例，禁止国家货币出入境暂行办法，救济失业工人暂行办法，劳动保险条例，私营企业暂行条例，惩治贪污条例，关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定，暂行海关法等。土地改革、社会民主改革方面的法律有：土地改革法、关于划分农村阶级成分的决定、关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法、婚姻法等。

新中国的司法制度是同新生人民政权一起建立的。1949年10月1日，中央人民政府委员会第一次会议任命沈钧儒为最高人民法院院长、罗荣桓为最高人民检察署署长。10月22日，最高人民法院和最高人民检察署举行成立大会，沈钧儒、罗荣桓分别就职。1951年，中央人民政府颁布了人民法院暂行组织条例、最高人民检察署暂行组织条例、地方各级人民检察署组织

通则等法律,规定了人民法院和人民检察院的体制和职权,开始自上而下地建立各级人民法院和人民检察院的组织体系。

基层选举工作于 1953 年 3 月开始,到 1954 年 5 月胜利完成。到 1954 年 8 月,县级以上地方各级人民代表大会先后全部建立。“除台湾省尚未解放外,我国人民已经在 25 个省、内蒙古自治区、西藏地方、昌都地区,3 个直辖市,2216 个县和相当于县的行政单位,163 个市,821 个市辖区和 224660 个乡建立了自己的政权,此外还建立了 65 个县级以上民族自治地方的自治机关。”^①新中国成立后的五年中,人民民主政权建设的成就,使人民从未享有政治权利的地位转化为国家的主人、行使当家作主的权力,管理自己的国家。

2. 社会主义法制创立:1954 年宪法颁布至 1957 年“反右”运动前

1954—1957 年是中国社会主义法制的创立时期。这一时期颁布了新中国第一部社会主义类型的宪法。1953 年初,中央人民政府委员会决定成立中华人民共和国宪法起草委员会,毛泽东任委员会主席,朱德、宋庆龄等 32 人任委员。1954 年 9 月 15 日,宪法草案提交第一届全国人民代表大会第一次全体会议审议通过,为社会主义法制建立和发展提供了宪法基础,标志着新中国法制正式建立。

在 1954 年宪法制定前后,毛泽东说,一个团体要有一个章程,一个国家也要有一个章程,宪法就是一个总章程,是根本大法。宪法草案通过以后,全国人民每一个人都要实行,特别是国家机关工作人员要带头实行,首先是在座的各位(指参加中央人民政府委员会第 22 次会议的各位委员)要实行,不实行就是违反宪法。

这一时期,党的工作重心从阶级斗争转向经济建设。1956 年中共八大召开,刘少奇在八大政治报告中指出:“我们目前在国家工作中的迫切任务之一,是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制”,“革命的暴风雨时期已经过去了,新的生产关系已经建立起来,斗争的任务已经变为保护社会生产力的顺利发展,因此社会主义革命的方法也就必须跟着改变,完备的法制就是完全必要的了。”

——开展立法工作。1954 年宪法颁布后,宪法明确全国人大为行使国家立法权的唯一机关(1955 年全国人大一届二次会议通过了《关于授权常务委员会制定单行法规的决议》,使全国人大常委会获得了立法授权),立

^① 楼邦彦:《中华人民共和国宪法基本知识》,新知识出版社 1955 年版,第 32 页。

法权趋于集中统一。据统计,从 1954 年到 1957 年反右派斗争前,全国人大及其常委会、国务院制定的法律、法规和国务院各部委制定的较重要法规性文件共 731 件。^① 这些法律、法规、条例的制定,充实了中国的法律体系,为新中国建立之初的经济、政治和社会建设步入法制轨道提供了法律依据和法治保障。一些重要的基本法律,如刑法、民法、民事诉讼法等也在抓紧起草。刑法到 1957 年已修改 22 稿,并发给人大代表征求意见;民法已完成大部分起草任务,并开始向有关单位征求意见;刑事诉讼法开始起草,并于 1957 年 6 月写出初稿。

——建立司法制度。在第一届全国人大第一次会议上,重新制定了《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》。根据新的法院组织法,法院组织体系由三级(县级、省级、最高人民法院)改为四级(基层、中级、省高级、最高人民法院),并规定设立军事、铁路、水上运输等专门人民法院,实行四级二审制。最高人民法院是国家最高审判机关,负责监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。各级人民法院内设审判委员会,其任务是总结审判经验,讨论重大或疑难案件和其他有关审判工作的问题。

根据检察院组织法的规定,检察机关的领导体制由过去的“双重领导”(上级检察署和同级人民政府委员会)改为“垂直领导”(地方各级检察院和专门检察院在上级检察院的领导下,并且一律在最高检察院的统一领导下,进行工作),从上至下设立四级检察院,检察机关内部实行检察长领导下的检察委员会制。检察机关是国家的法律监督机关,负责一般法律监督、侦查监督、审判监督和监所监督等。

中国司法工作的一些基本原则和制度建立和发展起来。这些制度包括:公安、检察和法院三机关分工负责、互相监督、互相制约的制度,检察机关和审判机关独立行使职权的制度,法律面前人人平等原则,人民陪审员制度,公开审判和辩护制,合议庭制度和回避制度,两审终审制和死刑复核制,审判监督制等。这些制度至今仍是我国司法体制的重要基础。

加强公安建设。新中国成立初公安队伍是由军队转过来的。1954 年宪法颁布后,公安力量实现了普通警察与武装警察的分离,主要负责维护社会治安。1957 年全国人大常委会制定了《人民警察条例》,对人民警察的性质、任务和职权做了明确规定,从而使人民警察建设走上了正轨。

^① 如城市居民委员会组织条例、户口登记条例、农业生产合作社示范章程、逮捕拘留条例、治安管理处罚条例等。

建立劳动改造制度。政府颁布了《劳动改造条例》和《劳动改造罪犯刑满释放及安置就业暂行办法》。这两个条例建立了我国的劳动改造制度,对劳动改造机关,劳动改造的方针、政策、办法以及劳改人员释放后的就业安置等做了具体规定。国务院发布《劳动教养问题的决定》,对收容审查和劳动教养的对象范围和方法做了规定。

——推进监察和法制工作。根据国务院组织法和地方人民代表大会、地方人民委员会组织法,在国务院设立监察部,在省、直辖市、设区的市人民委员会和专员公署设置监察机关,在工作特别需要的县和不设区的市由专署或省的监察机关重点派监察组,并受委派机关的垂直领导。1955年11月,国务院颁布了《监察部组织简则》,对监察体制等做了具体规定,从而使国家监察工作开始走上程序化、法制化轨道。

1954年11月,第一届全国人大常委会第二次会议批准设立国务院法制局。国务院颁布《国务院法制局组织简则》,对国务院法制局的任务、内部机构设置、体制、审议法规、会议制度等做了专门规定。

新中国的律师制度、公证制度相继建立起来。到1957年6月,全国已建立19个律师协会,817个法律顾问处,有2500多名专职律师和300多名兼职律师;到1957年底,全国有51个市设立公证处,1200多个市、县法院受理公证业务,有专职公证员近千名,共办理公证事项29万多件。国家仲裁制度初步建立,有关部门制定了《中国国际贸易仲裁委员会对外贸易仲裁委员会仲裁程序暂行规定》,对仲裁范围、仲裁员的产生、仲裁组织、裁决及执行等做了详尽规定。

——建立发展政法教育。政法教育是从培训干部开始的。1949年11月,将朝阳大学改建成新中国第一所培养司法专门人才的大学——中国政法大学;^①1950年创建了中国人民大学,该校法律系成为新中国建立的第一所正规法律教育系,本科法律教育开始启动。到1957年,全国高等政法院系已发展到10个,招生人数达到8245人。新中国成立后的8年中,政法院系毕业生达13090人,研究生263人。

^① 朝阳大学创办于1912年,是民国曾经存在过的一所法律类大学。朝阳大学的法科当时非常出名,有“南东吴、北朝阳”的说法。1949年,华北人民政府接管朝阳大学,在原址上成立了中国政法大学(与现在的中国政法大学没有传承关系)。1950年2月,中国政法大学与华北大学、华北人民革命大学合并成立了中国人民大学,朝阳大学的校址校舍、教师、学生、图书等都归入中国人民大学法律系。

3. 社会主义法制受挫：“反右”运动至“文化大革命”结束前

1957—1976 年是中华人民共和国历史由曲折走向挫折的 20 年。由于在国家工作的指导上出现了“左”倾错误，特别是“文化大革命”的“左”倾严重错误，人民代表大会制度一度遭到严重破坏，党和国家的工作、社会主义民主法制建设都受到严重影响，给我们留下了深刻教训。

1957 年下半年，毛泽东同志对法治的态度和看法发生了根本改变。在 1958 年 8 月召开的北戴河（中共中央政治局扩大）会议上，毛泽东说：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，调解为主……大跃进以来都搞生产，大鸣大放大字报，就没有时间犯法了。对付盗窃犯不靠群众不行。不能靠法律治多数人，大多数人靠养成习惯。军队靠军法治不了人，实际上是 1400 人的大会（指中央军委扩大会议）治了人，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……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、国务院开会有它们那一套，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考。^①

此后，中国社会主义法制建设逐渐倒退，主要表现在：

其一，社会主义法制基本原则（如法律面前人人平等原则；公检法机关分工负责、互相制约原则；法院依法独立审判原则；检察院行使一般法律监督权，依法独立行使检察权原则；被告人有权获得辩护原则）遭到批判。

其二，立法工作逐步趋于停滞。全国人大及其常委会、国务院及其所属部门发布的规范性文件，1958 年为 143 件，1965 年仅有 14 件。从 1958—1966 年，不仅比较重要的法律一部都没有制定出来，而且刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法等基本法律的起草也停了下来。

其三，一些法制机构被撤销。1959 年撤销了司法部、监察部、国务院法制局；律师、公证队伍被解散；公检法三机关来分工负责互相监督的司法制度被取消，代之以公检法三机关的合署办公。

其四，从 1957 年开始，破坏法制、侵犯公民权利、乱抓人、乱捕人的做法日渐盛行起来。

^① 参见全国人大常委会办公厅编著《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社 1991 年版，第 102 页。

进入十年史无前例的“文化大革命”时期，新中国建立的民主法制设施几乎被全面摧毁，社会主义法制受到严重破坏：全国人大及其常委会的活动被停止，中央文革小组成为事实上的最高权力机构；全国各地踢开党委、政府闹革命，合法的政权机关被革命委员会所代替；公民权利遭到严重侵害，个人的生命自由财产得不到法制保障。“文化大革命”期间，从国家主席到普通公民，无数人被批斗、抄家、囚禁甚至被毒打致死。国家主席刘少奇在被揪斗时，拿出宪法义正词严地抗议说：“我是中华人民共和国的主席，你们怎么对待我个人，这无关紧要，但我要捍卫国家主席的尊严。谁罢免了我国家主席？要审判，也要通过人民代表大会。你们这样做，是在污辱我们的国家。我个人也是一个公民，为什么不让我讲话？宪法保障每一个公民的人身权利不受侵犯。破坏宪法的人是要受到法律制裁的。”但是，这时宪法已经不起任何作用了。“文化大革命”期间，公检法机关被彻底砸烂；1969年，人民检察院被正式宣布撤销；公安部、最高人民法院只留下少数人，事实上陷入了瘫痪状态。

（二）改革开放以来的法治建设

改革开放以来的法治建设经历了三个发展时期。

1. 法治恢复和重建：“文化大革命”结束至1982年12月宪法颁布前
1976年“文化大革命”结束，党和国家开始了拨乱反正的工作。

1978年12月13日，邓小平在中共中央工作会议闭幕会上做了题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的重要讲话。在这个具有重大意义的讲话中，邓小平强调指出：“为了保障人民民主，必须加强法治。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”；他指出，“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。现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有