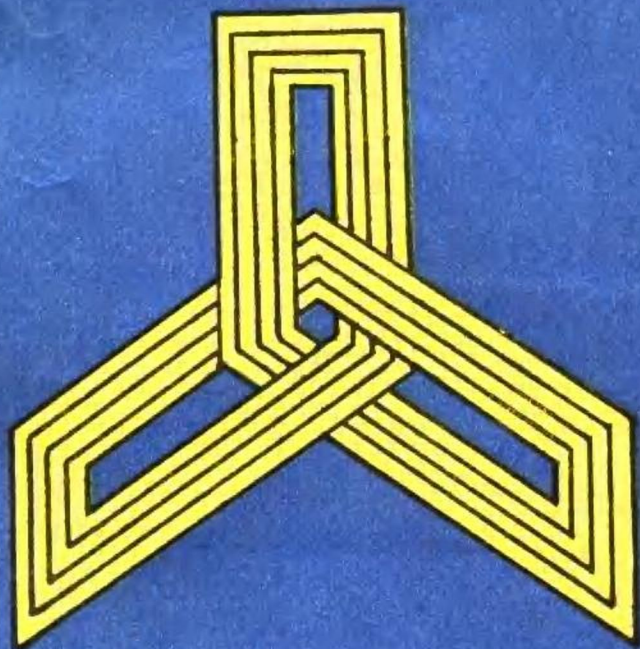


陶希晋 著

新中国法制建设



南开大学出版社

53

新中国法制建设
陶希晋 著

南开大学出版社出版
(天津八里台南开大学校内)
新华书店天津发行所发行
天津新华印刷四厂印刷

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 9.625 插页2

字数: 208千 印数: 1—2,000

ISBN7-310-00104-4/D·9 定价: 3.10元

序

陶希晋同志是我国当代法学家，党和国家在法制工作方面的主要领导人之一。他早年参加革命，中华人民共和国成立后，历任中央人民政府法制委员会副主任、中央政法委员会秘书长、国务院副秘书长兼法制局局长等职务。1979年后曾任全国人民代表大会常务委员会法制委员会副主任，现任全国人民代表大会法律委员会顾问。

陶希晋同志一贯重视社会主义法制建设工作。他坚决主张“依法办事是加强和完善我国社会主义法制的中心环节，也是我国法制协调发展的中心环节”，他把制定新的法规和整理原有的法规看成是社会主义法制建设的相辅相成、不可偏废的两个方面。他主张“必须进行经常的法规整理工作，从整理法规入手更有助于新法规的起草工作”，并认为“对法规的经常整理和不断的废、改、立的过程，也就是法制完备的过程。”

他非常关怀法学理论研究和法律专门人材的培养，曾多次在各政法院校讲授有关法学理论的课程和作有关法制建设问题的报告。

陶希晋同志对法学特别是对民法学有较深的研究，一向坚持和运用马克思主义的国家观、法律观阐明我国社会主义法制建设和各项法律在执行中所存在的问题。他在建国以后较长的时间里，从事立法工作，参加和主持起草了许多重要

的法律和法令，提出了许多有益的主张和建议。

他所写的文章，所作的报告和所提的建议反映了我国法制建设的历史发展过程，对法学理论的研究和司法实践富有参考价值，法学界同志早就期待着整理和出版他的一系列著作和报告。现收集了他在建国初期和党的十一届三中全会以来有关宪法、刑法、民法、行政法、国际法和法规整理等方面的主要论著和报告等三十六篇，汇编成《新中国法制建设》一书，由南开大学出版社出版，满足了人们的期望，为我国法制建设史增添了光辉的一页。

林 亨 元

一九八七年二月

目 录

序.....	1
加强人民司法工作的若干问题	
(1950年11月9日在新法学研究院和第一期司法干部轮训 班上的讲话)	1
关于“五四宪法”草案的学习报告	
(1954年7月15日在中央政法干校的报告)	22
法规整理和业务学习问题	
(1955年2月28日在法规审议委员会第三次全体会议上的 报告摘记)	34
关于法规整理工作问题	
(1955年4月6日、7日法规审议会议讲话纪要)	38
关于设置国家仲裁机关和公断处的问题	
(1955年6月)	42
关于法规整理工作的总结报告	
(1955年12月30日)	47
论我国人民民主法制建设	
(1957年1月在中央政法干校的讲话)	55
关于进一步加强国家法制建设	
(1957年6月8日)	79
论司法改革	
(1957年9月1日)	83
为捍卫和平共处的国际法原则而斗争	

(1957年11月在叙利亚首都举行的亚非法律工作者会议的发言)	91
关于出席亚非法律工作者会议和国际民主法协理事会议 向中国政治法律学会常务理事会报告 (1957年12月)	98
全面地整理法规是当前法制建设上的一项重要政治 任务 (1958年5月)	112
法源问题和其他 ——学习周总理关于法制问题讲话的体会 (1959年4月)	120
在《刑法》草案修订组全体会议上的讲话 (1978年10月30日)	127
在民法起草小组学习会上的讲话要点 (1979年1月31日)	133
学习《刑法》中的几个问题 (1979年9月)	137
为刑法、刑事诉讼法的切实实施而斗争 在中央政法干校法制宣教班的报告 (1979年12月24日)	152
加强法制宣传 促进法制建设 ——祝贺《中国法制报》创刊 (1980年8月1日)	166
关于起草民法的几个问题 (1980年12月23日在西南政法学院师生大会上的讲话)	168

论法规整理工作	
——追念周总理的指示	
(1981年4月7日)	176
关于《民法草案》的汇报提纲	
(1981年4月24日)	186
谈社会主义法治	
(1981年9月)	192
在调整方针指导下积极推行合同制	
(1981年12月)	199
社会主义原则和民主原则的充分体现	
(1982年5月4日在光明日报召开的新宪法〈草案〉讨论	
座谈会上的书面发言)	205
关于法制建设中的几个理论问题	
(1983年1月)	207
再谈法规的整理与编纂	
(1983年2月28日)	219
在上海首次法学理论讨论会上的讲话	
(1983年4月20)	222
加强法学理论的研究	
(1983年5月)	226
论民法研究	
(1983年10月)	229
论我国社会主义民法的指导原则	
(1984年1月)	237
依法办事是法制协调发展的中心环节	
(1984年8月)	248
研究董必武同志的政治法律思想，进一步加强社会主	

义法制建设

——纪念董必武同志逝世十周年..... 257

新时期法制建设的几个问题..... 267

谈谈民法通则的制定及其他..... 280

一部具有中国特色的社会主义民法

(1986年5月26日)..... 292

建议制定行政法和行政诉讼法

——答《人民日报》记者问

(1986年8月11日)..... 297

加强人民司法工作的若干问题

(1950年11月9日在新法学研究院和第一期司法干部轮训班上的讲话)

各位同志：

政务院最近发布了《关于加强人民司法工作的指示》，同志们已开始学习。这是一个重要的文件，它对第一次全国司法工作会议所提出的一些基本问题，作了系统的扼要和总结性的指示。它不仅指出加强人民司法工作的方针、方法，而且也提出了加强政权工作的基本任务。这个指示又是正当帝国主义及其帮凶扩大其侵朝战争、企图侵犯中国的紧张形势下发布的。加强人民司法工作的目的是“为着保卫人民民主革命的胜利，镇压反革命活动，巩固新社会秩序和保障人民合法权益。”因此不难理解，为着巩固人民民主专政，保卫我们人民革命的胜利成果，当前加强人民司法工作，就如同加强我们国防建设一样有其特殊的重要意义。

当然，人民司法工作的建设是不可能一下子就能作好的，现在我们还只能开始着手进行这方面的建设。在加强人民司法工作这个指示中，强调人民司法工作首先要重视思想建设，这就要求我们深入地研究，并且需要多做些这方面的宣传教育工作，促使这一工作很快开展起来。现在我就对这个指示的体会，提出若干问题，供同志们参考，不对的请指正。

一、人民司法工作的重要性

人民司法工作有什么重要性？政务院的指示一开始就指出它“如同人民军队和人民警察一样，是人民政权的重要工具之一。”政务院为什么如此提法？这是否指出了人民司法工作的重要性？我们从事人民司法工作的同志应当怎样来理解？

谈到某项工作的重要性，我认为首先应当是有分析的，不能笼统地孤立地来看，因为不论哪项工作都有其一定的重要性，谁也不会说自己的工作不重要，如果这样，大概他在那里闹情绪了。工作重要不重要，必须经过客观地分析，如果不加分析、不联系全局及其历史发展的条件来看待问题，那就无法说明这项工作重要与否，也无法认识自己工作在各个历史时期的轻重缓急。很明显，我们的司法工作在一年多以前，是谈不到有多大重要性的，因为那时还在进行解放战争，新中国还没有诞生，怎么能讲司法工作的重要性？今天自然不同了，革命人民已经推翻了国民党反动派的统治而建立了人民自己的国家，而且当前正在为肃清反动派残余势力，以巩固人民自己的统治而斗争。试问在这种情况下，怎么能“有天无法”？怎么能不加强人民司法的各种工作以巩固人民民主专政？当然我们也不能由此得出结论，认为继解放战争后的巩固人民民主专政，就只能靠法治，而把肃清反动残余势力的武装斗争与法治截然分开，否认在实行法治的同时武装工作还有其很重要的任务。如果有人这样理解，显

然也是不正确的。

这里，我就来谈谈法治问题，有人对“法治”二字常有一种糊涂认识，就是他把资产阶级的那种虚伪的所谓“法治”与我们革命人民的法治，在本质上混淆起来。在他们看来，法律是超阶级的，在这种观念下实施的法治，实际上是资产阶级的法治，而不是人民民主专政下的法治。也正因为如此，他们把镇压反革命和土地改革以及打倒豪绅恶霸，都不叫做法治，以至认为土地改革法也不象个法律。这样一旦人民革命的正义斗争偶有未象他们所想象的那样“文明有礼”时，便喊叫要“法治”，要“法律秩序”，要“保障人权”。因此反映在对中央工作方针和政策的看法上，他们就认为目前人民司法和人民警察的锋芒，主要不是反对“宽大无边”现象，而主要是反对“乱打乱杀”现象，为此主张迅速制订保障国家秩序和个人权益的一套完整的法律，似乎这样才算有了法治。同志们，为着建立革命秩序，任何乱打乱杀现象，都是违法的，在人民法纪面前是决不容许的，我们也确实需要在这方面制定一些必要的法律，这是毫无疑问的。但问题在于，如果没有镇压反革命运动和土地改革运动，试问怎么能建立起人民革命的秩序？难道这些人民革命运动，必须要在建立革命秩序后才能依法进行么？这些人民革命的目的不就是为了建立革命秩序以实现人民的法治么？革命秩序的建立，不是轻易得来的，主要依靠党的正确政策和革命人民群众的直接行动。现在的任务在于巩固这些运动的胜利成果，为此提出了加强人民司法工作的重要性。这是因情况不同而必须采取的不同斗争方法，目的仍是为了实行法治。

谈到司法工作与国家的关系问题，各位已学过列宁的《论国家》、《国家与革命》。国家是阶级矛盾不可调和的产物，它是一定的统治阶级用来保卫自己的阶级利益和镇压敌对阶级的反抗的工具。因此国家权力主要表现在武装力量和法的强制性。正因为如此，我们就可以进一步了解军队和法治的一致性。决不能把二者机械地对立起来。比如，我们称国民党的反革命头子为反革命战犯，这“战犯”二字的含义，显然就是对反人民的武装与法律相结合的一种称呼。反过来说，人民对战犯，一方面公开宣布他是战争罪犯；另一方面如果抓到战犯，我们人民检察院和人民法院就要管，也就是归案法办，显然这也就是人民军队和人民司法相结合的一种法治。因此，既然承认巩固人民民主专政的重要，就应当承认加强人民司法工作的重要，正如政务院指示的，应当把它看成如同人民军队和人民警察一样的重要。

可是，问题在于虽然大家知道政权建设的重要，但是，在政权建设这一问题上，尽管毛主席一再强调巩固人民民主专政任务的重要性，但仍然有一些同志并未引起足够的重视。比如说，有些地方党政机关对人民司法工作就很少注意领导，甚至有的根本没有管过。不久以前根据华北一些地方的调查，发现不少以旧法观点对待反革命罪犯的事实，而领导上没有管；也有一个地方看守很多犯人，而人民法院很不健全，要调一个区长来法院工作，也得不到县政府的同意。这虽然可能有些客观原因，但总不能说这对于政权建设有足够的重视吧！同时还有一些同志受资产阶级法制思想的影响，把我们政权工作与司法工作对立起来，因此有意无意地忽视了党对人民司法的领导，忽视了人民群众对人民司法工

作应有的检查和督促。

其次，问题还在于有的同志没有正确地看待人民武装与人民司法工作二者之间的关系。主观上虽然很重视政权工作，但他只强调武装斗争的一面，而没有把人民武装与人民司法二者视为同样是巩固人民政权的工具，因而把二者也看成是对立的，轻视人民司法工作。说来这也是有历史根源的，因为武装斗争是中国革命的一个极为重要的特点，所以有些军队干部调到人民司法部门来工作，常常不安心，其它干部也有这种情况。谁都知道武装工作的重要，没有坚强的人民武装，就不可能有人民政权，有了也不能巩固。问题在于我们在既得政权而要巩固政权的时候，历史发展的条件和过去已有不同，要不要适应这种新的形势来加强人民司法工作以配合人民武装工作？政务院指示中讲的要“保卫人民民主革命的胜利，镇压反革命活动，巩固新社会秩序和保护人民合法权益”，试问完成这四项任务不依靠人民司法工作与人民武装的结合能行吗？例如帝国主义如此无法无天的来侵略我们，我们当然只有一面向国际控诉，一面发动武装来抵抗；当然土匪骚扰，反革命间谍特务到处进行破坏活动，我们同样也只有一面绳之以法，一面用武装来镇压。这就充分表明了我们的人民司法工作与人民武装工作都是行使国家权力不可缺少的两个方面。因此，按指示所讲的，必须对人民司法工作同对人民警察工作一样的重视。

再其次，就在这个问题上，我们司法工作者对自己的思想认识也应当虚心地检查。如果我们自己的工作方针不明确，政策掌握不稳，工作不努力，甚至旧法观点不改，而仅强调自己工作的重要性，那是不行的。因此既然懂得人民司

法工作的重要性，就必须大力进行改革，认识到自己任务的艰巨性，与各有关方面的工作配合得更好，从而促进人民司法工作深入开展，使广大的人民群众都重视起来。

二、关于新旧法律观点问题

要加强人民司法工作应当从何处着手？有些人一讲到加强某项工作，重要的似乎就是要增加编制预算，扩大机构。自然这是加强这项工作的必要的组织措施。但目前加强人民司法工作，我们认为首先应当加强对思想建设和业务政策上的领导，而特别重要的是应当把新旧法律的原则界限，明确地划分清楚，在此基础上来大力培训干部和加强工作机构，这才是正确的途径。这就是我们要注意的政务院指示中的第二个重要问题。

现在我们政法各部门正在进行着干部的整风学习，主要是通过对其工作的检查和总结，来看看我们在业务方针上、执行政策上和机关工作作风上有些什么应当及时整顿的地方。现在初步发现一个较为突出的问题，就是新旧法律观点模糊不清的问题。有的同志说旧法律一般是“国际通用”的，因此在立法问题上，他们认为“许多旧法律改一改就可以用”。也有人说法律是有阶级性的，但法学和法律知识是没有阶级性的，他们把法学和法律完全对立起来，把法学看成是超阶级的。我们有些老干部受到了迷惑，或多或少地陷入了旧法观点的泥淖。

也有人把法律和政治机械地分开，而实际上他对法律懂得并不很多，对政治也懂得很少。可是，他会这样说：“共同

纲领、土地法、工会法等等都是由仅懂政策而不懂法律的人写的，写这类东西容易，写刑法和民法就不容易了。”也有人说“《共同纲领》不象个‘法’”。因此他一直不承认我们建国以后实际上已有了根本法。

同志们，上述这些例子，乍听起来似乎都有片面道理，但分析其思想根源，从其观点的本质来看，虽然是对新旧法律的原则界限模糊不清。

前面已经讲过，国家政权的本质，就是一定的统治阶级对于敌对阶级的统治和镇压，而对于自己阶级的利益则加以保障和巩固。所以法律与国家是分不开的，古今中外没有无国家的法律，也没有无法律的国家。因此把法律和政治机械地对立起来看待是没有根据的，那只是资产阶级骗人的一套把戏，在资产阶级的法律里面，总是用花言巧语掩盖其阶级专政的实质。别的不说，试问他们那里有什么真正的“司法独立”呢？！同志们必须认清资产阶级所以这样做，根本原因就是因为它的国家是少数人统治绝大多数人的。如果不这样，它的统治就一天也维持不下去。我们现在要划清新旧法律的界限，也就是首先要把新旧国家和新旧法律的阶级性的本质问题弄清楚。

我们的国家，是人民民主专政的国家，对于旧中国和旧世界来说，是一种新型的国家。这种新，决不是象有人所说的“改朝换代”的新，而是数千年来的一种“翻天覆地”的人民革命的新。目前我们国家的统治者是四个民主阶级，工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级，代表着最广大的人民。被统治者仅是少数反动派和地主官僚资产阶级。在世界历史上，除了苏联和其它社会主义国家外，哪有

过这样最广泛的人民当家作主的国家？所以这才叫做是新的。其次，从领导成分上来说，是无产阶级的领导。正是这个阶级，是世界上最能代表着整个人类利益和社会发展的一个阶级。再从国家前途来说，更是崭新的，那就是从此宣布旧中国一去不复返，从此中国人民走向人类历史上最美满的理想的新社会；而这个新国家，又是在巩固的过程中准备着转向未来消亡而走向共产主义社会的。所有这些特点，都说明我们的国家是新的人民的国家，它和旧中国以及其它资本主义国家，绝不能并列起来，而作什么形式上或某种程度上的比较，因为在国家的本质上有根本的区别。

由此，我们就可知道和国家分不开的并代表国家意志的法律，新旧二者同样不能作任何形式上或某种程度上的混淆，因为它们在本质上毫无相同之处。我们的法律，是体现人民的意志，为着保障人民利益而建立的社会制度，巩固发展新民主主义过渡到社会主义的生产关系和社会文化关系，所以我们的法律是新的。就土地改革法来说，我们是要推翻地主阶级，把封建剥削的土地所有权改变为农民的土地所有权，解放广大农村的生产力。这样做，是完全符合人民意志的，是得人心的。试问有什么理由说，这个法不象个法呢？我们有些力求进步的法律专家，开始认为写法不困难，但当他认识到新旧法律有本质不同的问题的时候，他就觉得不接触实际就不能动笔了，决不能象有的“老专家”所说的一个人在一个星期内就可写成一部刑法。我们认为学过旧法的人，有了这样的初步认识，就不会把法律知识当作包袱，而是逐渐地走上为人民服务、为人民司法工作服务的道路。法律文件遗产和其他历史文化遗产一样，应当说是很宝贵的。问题

在于能否很好地进行分析，加以批判地接受，当然更重要的是能否针对现实而破旧立新，创造新的法律文化。那些留恋旧法学而眼光不肯向前、向下看一看的人，尽管他自命不凡，但在人民面前是毫无作为的。

三、人民法律与人民立法

在新中国成立以后，如果从《六法全书》的观点来说，我们新中国的新法律确实是很不完备的。但如果承认法是表现人民意志的，那么这样的法规、法令，我们现在已经有了相当的数量了。我们的广大解放区，早已在进行地方性的立法，同时现在建国伊始，还没有到需要各种完备的立法的时候，这点必须在观念上有所肯定，否则便是违反历史唯物主义的观点，而在工作上也会犯错误的。历史上任何一个国家，法律的制定，总是由不成文法到成文法的。人民的法律也是一样，总是要在人民革命的过程中，根据人民的需要和适当的政策逐步制定的，我们为什么那样急于制定出一部完备的新《六法全书》呢？

现在流行着一种糊涂的观念，即所谓“法律根据”问题，判案办事，常说没有法律根据。这话有一定的道理，无法可依确实难办事，所以我们必须重视加强立法工作。但这话看怎么说，有些人说无法可依，是指责我们为什么不沿用旧法来作为办事的依据。实际上他们对法律知识了解是非常片面的。我们已有了各种政策、法令以及许多的判例可以作为我们司法的依据，特别重要的是我们已有了《共同纲领》这个根本法，又有了象工会法、土地法和婚姻法等许多