

进一步加强人民民主法制， 保障社会主义建设

董 必 武

法 律 出 版 社

进一步加强人民民主法制，
保障社会主义建设

董 必 武

法 律 出 版 社

1956年·北京

进一步加强人民民主法制，
保障社会主义建设
董必武

法律出版社出版（北京东四牌楼十二号老君堂9号）
北京市书刊出版业营业登记证出字第010号
北京建委印刷厂印刷 新华书店发行

787×1092 1/32·17/16 印张·13,000字
1956年11月第一版
1956年11月北京第一次印刷
印数：1—20,000 定价：(4.00)元
统一书号：6004·144

进一步加强人民民主法制， 保障社会主义建設*

(1956年9月19日在中国共产党第八次
全国代表大会上的發言)

董 必 武

我完全同意刘少奇同志、周恩来同志和邓小平同志的报告，同意中央关于發展国民經济的第二个五年计划的建議和中央提出的党章修改草案。我想就党領導人民民主法制工作中的若干問題，向大会提供一些意見。

人民民主法制的形成和作用

同志們，我們的人民民主法制，是工人階級領導的人民群众通过国家機構表現出来的自己的意志，是我們国家实现人民民主專政的重要工具。

大家知道，在过去国内革命战争的各个时期，各个革命根据地，在党的統一领导下，制定了許多代表

* 标题和文中小标题是編者綜合各报的标题加上的。

人民意志和符合革命利益的政策法令。尽管它們在形式上較為簡單，而且不可避免地帶有地方性，但是它們有力地保障和促進了革命事業的發展。不仅如此，它們并且是我們現在人民民主法制的萌芽。

在黨的第七次代表大會閉幕不久，我國人民勝利地結束了抗日戰爭，國內政治形勢發生了新的變化。我們黨代表全國人民的和平民主團結的願望，聯合各民主黨派為謀求組成民主聯合政府進行了各種努力。可是，蔣介石國民黨在美帝國主義支持下，妄想獨占人民抗日戰爭勝利的果實，擴大它的獨裁統治，終於撕毀了一九四六年政治協商會議的決議，對一切民主力量進行了凶暴的政治壓迫，對各個解放區發動了全面的軍事進攻。在這種情況下，我們黨領導全國人民進行了正義的解放戰爭，號召全國人民打敗蔣介石建設新中國。這時期，我們黨提出了中國土地法大綱，實行耕者有其田的土地制度，並且提出了沒收官僚資本、保護民族工商業和保護人民民主權利等各項綱領；各個解放區人民政府，依據這些綱領，又發布了許多較系統的法規；一九四九年一月我們黨發表了為準備同國民黨進行和平談判提出的懲辦戰犯和廢除偽憲法偽法統等八項條件的聲明；一九四九年二月我們黨中央發布了關於廢除國民黨的六法全書與確定解放區的

司法原則的指示。這些都給我們人民民主法制的建設，指出了明確的方向。

一九四九年九月隨着人民解放戰爭的勝利，我們黨和各民主黨派商定召開了代表全國人民意志的中國人民政治協商會議，制定了共同綱領和中華人民共和國中央人民政府組織法。共同綱領，實質上就是我們黨第七次代表大會通過的毛澤東同志在《論聯合政府》報告中提出的政治綱領。它是我國的臨時憲法。建國初期的一切法制都是以它為基礎。中華人民共和國成立後，根據共同綱領建立了中央國家機關和地方各級人民政府，開展了全國範圍內的法制建設，先後制定了地方各級人民政府和司法機關的組織通則，制定了工會法、婚姻法、土地改革法、以及有關勞動保護、民族區域自治和公私企業管理等法律、法令。在這期間，黨領導了土地改革、抗美援朝、鎮壓反革命、《三反》、《五反》等運動。在鎮壓反革命、《三反》、《五反》運動中，國家制定了懲治反革命條例和懲治貪污條例。這兩個條例，現在看來雖然不盡完善，但就同舊社會遺留下來的污毒作鬥爭的意義來說，是我們國家銳利的武器。所以這些法律、法令，對於維護革命秩序，保護人民利益，鞏固民族團結，特別是摧毀一切舊制度，保障各種社會民主改革運動的勝利，促進國民經

济的恢复和发展，起了很大的作用。

这时期还存在着各大行政区军政委员会（后改为行政委员会），它们在共同纲领的统一原则下，制定了许多单行法规。这些单行法规虽然参差不齐，但是对当地当时各项工作的开展，起了积极作用。一九五三年我国开始了国民经济第一个五年计划的建设，撤销了各大行政区的建制，法制建设也就更加集中统一了。

一九五四年九月召开的我国第一届全国人民代表大会第一次会议，制定了中华人民共和国宪法。这部宪法是共同纲领的发展，是我们国家的根本法。它体现了我党在过渡时期的总路线的要求，明确地规定了实现社会主义改造和社会主义建设的方法和步骤。从此，走社会主义道路成为家喻户晓的行动指南。我国法制建设也由此进入了一个新的阶段。依据宪法，重新制定了一些有关国家机关和国家制度的各项重要法律、法令。在党的七届六中全会批判了右倾保守思想以后，在社会主义革命高涨的情势下，国家先后制定了初级和高级的农业生产合作社示范章程，还公布了一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案），以及有关公私合营企业定股定息和清产核资等办法，更大大地促进了生产的发展和生产关系根本性质的改

变，保障了各項社会主义改造的順利进行。

人民民主法制工作的基本經驗

从党的第七次代表大会到現在十一年間党中央領導中国人民徹底地完成了資產階級民主革命，并且基本上實現了社会主义革命，党在这短时期內正确領導了这两个革命，所取得的胜利是非常偉大的。

中华人民共和国成立七年以来，我国社会發生的巨大变化的生动事实，極清楚地說明了我們党領導的人民民主政权是最有效率的和最巩固的；我們人民民主政权是屬於世界上最民主的社会主义的类型。人民在这个政权下，不仅有言論、出版、集会、結社、游行示威等各种自由，尤其是有反对帝国主义的自由，有反对剝削制度和压迫制度的自由，有反对侵略战争和維護世界和平的自由，有肃清社会前进道路上障碍物的自由，有隨着生产發展改善物質文化生活的自由等等。像这类極广泛的自由是帝国主义統治下的人民絕对享受不到的。我国人民应当享受的一切自由，通过人民民主法制获得了切实的保証。显而易见，我国能够徹底胜利地完成各項民主改革和迅速有效地通过和平的道路取得社会主义革命的決定性的胜利，人民

民主法制發揮的力量是重要因素之一。

我們人民民主法制所以有力量，是由于它在摧毀旧法制的斗争中产生的。中国人民经历了長期的曲折的革命道路，深知旧法制是旧中国占統治地位的少数人压榨广大劳动人民的一套很精巧的机器，所以在全国解放初期，党和政府根据共同綱領中关于廢除国民党的旧法制和建立人民的新法制的規定，曾經领导人民进行了摧毀旧法制的斗争，并且在一九五二年开展了司法改革运动，严格地批判了旧法观点和旧司法作风，划清了新旧法制的界限。很明显，在这个基础上建立和發展起来的人民民主法制，是真正表現人民意志的和为人民服务的法制。

我們人民民主法制所以有力量，是由于它适应着国家建設的迫切需要而逐步建立起来的。建国之初，有人因为我国法制不完备，以为廢除旧六法后沒有立即制定新六法，就說「司法司法，所司何法」。我們曾批判了这种「为法制而建設法制」的观点。抱有这种观点的人，忽略了我国已經建立了一些基本的人民民主法制的事实；他們尤其不理解革命胜利初期，为了巩固和發展人民的胜利，我們党和政府必須發動人民群众的直接斗争，而这种斗争的主要任务，正如刘少奇同志在政治报告中所闡明的那样，是要徹底从反动統

治下解放人民，从旧的生产关系束縛下解放社会生产力，破坏反动的秩序，建立革命的秩序。随着这种斗争的胜利，人民在保护生活和生产的实践中，也就会創造自己的法制。所以我們的人民民主法制，不能过早过死地主观地規定一套，而是必須从实际出發，根据政治經濟發展的客观要求，逐步地由簡而繁地發展和完备起来。我們党和国家过去提出的許多代表最大多数人民利益和要求的政策、綱領，有些虽然因客观情况还不能立即定型化为具体的完备的法律条文，但是，實質上都起了法律的作用。我們的法制有效地發揮了人民群众的積極性，并且促進了社会生产力的發展。

我們人民民主法制所以有力量，是由于它实事求是地總結了人民斗争的經驗和貫徹了群众路綫。我国許多重要法律、法令，都是我們党在实际工作中經過調查研究，提出初稿，同民主党派商談，逐漸形成草案，經過国家机关討論修改以后，有的仍以草案形式發交地方国家机关、人民团体一直到县乡，發動广泛的群众討論；有的还經過一定时期的試行，再由国家立法机关審議通过，才成为正式的法律、法令。正由于我們的法制是这样地貫徹「从群众中来，到群众中去」的原則，所以它也就無隔閡地反映了人民的意見。

我們的人民民主法制，還吸取了我国历史上和国际上一切对人民有益的經驗，特別是苏联的先进經驗。我們的人民民主法制，還有因时制宜和因地制宜的特点，它照顧了各兄弟民族地区的特殊情况，在不抵触宪法的原则下，各自治区完全可以制定符合于他們意志的自治条例和單行条例。

总结我們党领导的法制工作的經驗，对于今后进一步促进国家經濟建設、巩固人民民主制度、保障社会秩序、肃清反革命殘余势力和提高人民群众的法律意識等等，都有很重要的意义。

目前法制工作中存在的問題

党的第七次代表大会以后，特別是开国七年来，党领导的人民民主法制工作是有显著成績的。如上所述，我們不仅已經有了国家根本法——宪法，而且有了許多重要的法律、法令和其他各項法規。現在的問題是，我們还缺乏一些急需的較完整的基本法規，如刑法、民法、訴訟法、劳动法、土地使用法等。同时，我們也还有許多法規，如惩治反革命条例、管制反革命分子暫行办法、惩治貪污条例、农业稅法、工商业稅法和私营企業条例，以及政府有些部門的組織条例

等，由于政治、經濟情况的变化，應該修改的还没有修改，應該重新制定的还没有重新制定。

法制不完备的状态，在新建的国家内是不可避免地会存在一些时候的。我們不可能也不應該設想，一下子就能够把国家的一切法制都完备地建立起来。这样想是不实际的。但是，現在無論就国家法制建設的需要來說，或者是就客觀的可能性來說，法制都應該逐漸完备起来。法制不完备的現象如果再讓他繼續存在，甚至拖得過久，無論如何不能不說是一个严重的問題。

我認為还有一个严重的問題，就是我們有少数黨員和国家工作人員，对于国家的法制有不重視或者不遵守的現象，并且对于这些現象的揭露和克服，也还没有引起各級党委足够的注意。

我們的人民代表大会制度，是我們国家的根本政治制度。人民代表大会每年會議的次數，宪法和中华人民共和国地方各級人民代表大会和地方各級人民委员会組織法中都有明文規定。我們全国人民代表大会历年来是严格地按照規定召开了會議，各省、市和自治区的人民代表大会一般也是按照規定召开會議的。經驗証明，这是既利于充分發揚民主，又利于更好集中的完全适合我国的制度。可是，我們县、乡兩級的

人民代表大会，还有些地方沒有依照規定按期开会，甚至有个別省人民代表大会，也有去年一年沒有按期开会的。至于不傾听代表的意見，不按照法律規定的手續撤換代表，甚至限制代表向人民代表大会反映群众呼声等違法現象，都不止一次地在某些省县範圍內發生过。人民代表大会制度，有些地方还没有建立得很好，还没有很充分地發揮它的作用，我認为这是值得我們严重注意的。

我們党領導人民建立了中华人民共和国，党是国家的領導核心。但是，我們党从来是把党組織和国家机关严格划分清楚的，党是通过自己的黨員和党組織領導国家机关，而不是包办代替国家机关的工作，这是我們一貫坚持的原則。最近有些省、市召开的党代会，批評了地方党委存在着党政不分的現象，說党委往往直接發号施令，代替了一部分地方国家机关的行政工作。我認为这些檢查是好的，因为这种現象的存在，会减弱党对国家机关应有的政治領導。

开国以来，党領導人民为人民的長远利益和眼前利益进行了数也数不清的工作，成績是空前未有的。但是，在不少地方或部門进行工作中，我們經常發現有違法亂紀、侵犯人民群众民主权利的現象，甚至有的人自命特殊，以为法制是管老百姓的，而自己可以

超越于法制之外；至于在同群众直接有关的工作上，更經常發現有脫离群众的强迫命令的作風，往往把好事办成坏事，招致群众的不滿。对于这些惡劣的現象，我們必須进行坚决的不懈的斗争。

在厂矿中發生的事故，有些是由于不注意劳动保护和安全設備，或者忽視操作規程所造成的。經濟机关不履行合同而發生糾紛的事实，也是常有的。这些忽視法制，違反法制的現象，对国民經濟的發展是有損害的。

在这里应当指出，有些地方对于違法犯罪的人犯，只注意他是否違法犯罪，而不注意严格履行法律手續的現象，还没有完全克服，例如有些司法人員有时沒有按照法律規定的手續拘捕人犯，限制被告人行使辯护和上訴的权利；有些監所和劳动改造單位的管理人員，違反党的政策和国家的法律，違反革命人道主义的原則，虐待犯人的現象也是有的。这些都是严重的違法行为，必須徹底加以肃清。

还应当指出，我們的法律工作者，直到今天还没有根据馬克思列宁主义的观点，从法学學理上写出一册像样的闡明我国法制的書，現在有的还只是几本小冊子。法学是一門重要的社会科学，我国科学院有五十多个科学研究所，而法学研究所至今尚在商談筹备

中。法律工作系專業性質的工作，而從事法律工作的人員還沒有完全受到專門性質從業人員的應有的待遇。

不重視國家法制的人們，還有一種頗為流行的理由，不是說國家法制是形式，就是說國家法制太麻煩，行起來妨礙工作。實際上這種理由是牽強的，經不起一駁的。工人階級領導的國家必須建立健全的法制，才能更有效地發揮國家的職能和保障人民的權利。一切國家機關和公民從法制中才能知道作什麼和怎樣作是國家允許的或不允許的。因此，我們依照法制進行工作，只會把工作作得好些、順利些，不會作得壞些、不順利些。

無可置疑的，我們人民民主法制在黨領導的民主革命和社會主義革命勝利的鬥爭中，是起了重要作用的；沒有地方各級黨委和黨員同志對法制的尊重和正確運用，法制的作用是顯現不出來的。

黨中央對國家法制歷來就是重視的。在國家機關和人民團體服務的同志絕大多數也都知道應該重視國家法制，在工作中因為正確地運用法制而獲得的成績也是很大的。這些都是事實。但我們絕不能因為這些成績，就把存在的某些不重視法制和不遵守國家法制的現象掩蓋起來，而不注意它的嚴重性。

不重視和不遵守法制的根源

为什么不重視和不遵守国家法制的現象經常發生呢？

这有它的历史根源。在我們党領導人民沒有夺得全国的政权以前，在被压迫得不能利用合法斗争的时候，一切革命工作都是在突破旧統治的法制中进行的；夺得全国的政权以后，我們又徹底地摧毀了旧的政权机关和旧的法統。所以仇視旧法制的心理在我們党内和革命群众中有極深厚的基础，这种仇視旧法制的心理可能引起对一切法制的輕視心理，也是不言而喻的。正如列宁所說：「千百年来，国家都是压迫人民和掠夺人民的机关，它給我們留下了这种遗产：即群众对于一切国政之極端仇視和不信任的心理。克服这种心理，是非常困难的任务，这一任务，只有苏維埃政权才能胜任。然而就連苏維埃政权也須花費長久的時間和表現極大的堅毅精神才能完成任务。」国家法制自然就是最显著地同人民切身利害有关的国政。人民群众对于一切国政極端仇視和不信任的心理，既是千百年来国家給我們留下的遗产，那末，人民群众对于一切法制的輕視心理，同样不也是千百年来国家給我

們留下的遺產么？

全國解放初期，我們接連發動了幾次全國範圍的群眾運動，都獲得了超過預期的成績。革命的群眾運動是不完全依靠法律的，這可能帶來一種副產物，助長人們輕視一切法制的心理，這也就增加了黨和國家克服這種心理的困難。

不重視和不遵守國家法制現象的發生，還有它的社會根源。我國社會各階級中，小資產階級占絕對多數。我們黨的成員最大一部分也是小資產階級出身的人。當然，小資產階級中各階層的革命覺悟程度是有差別的。照列寧的說法，小資產階級在一定的情況下常常表現極端的革命狂熱，但不能表現出堅忍性、有組織、有紀律和堅定精神。輕視一切法制的心理對小資產階級是容易投合的。小資產階級的思想也容易和無政府主義的思想相投合。我們可以這樣說，一切輕視法制的思想，實質上就是小資產階級的無政府主義思想的反映。

不重視和不遵守國家法制現象的發生，既然有深厚的歷史根源和社會根源，加以現在新幹部數量很大，他們的經驗較少，而我們對於法制的宣傳教育工作又作得很不夠，所以對於這些現象我們就更不能等閑視之，必須努力設法加以清除。也許清除這種現象需要