

特 载 中国法制建设四十年

人民代表大会及其常务委员会法制工作 40 年

全国人大常委会办公厅研究室

人大及其常委会的法制工作,对于我国的社会主义民主和法制建设具有非常重要的作用。40年来,伴随着我国社会主义革命和社会主义建设的风风雨雨,人大及其常委会的法制工作经历了曲折的发展过程,取得了显著的成就。

一、全国人大及其常委会的立法工作逐步加强,推进了我国社会主义法制建设的进程

在第一届全国人民代表大会召开之前,即从1949年9月到1954年9月这个阶段,全国人民代表大会的立法权,是由中国人民政治协商会议第一届全体会议和中央人民政府代行的。那个时期,中国人民政治协商会议第一届全体会议和中央人民政府制定或者批准了一批在新生革命政权建立初期所急需的法律和法令,涉及到政权建设、选举制度、镇压反革命、三反、五反、婚姻家庭、土地改革、劳动人事、财政税收、民族外事等各个方面,主要有中国人民政治协商会议共同纲领、中央人民政府组织法、中国人民政治协商会议组织法、政务院及所属各机关组织通则、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、省、市各界人民代表会议协商委员会组织通则、全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法、中央人民政府最高人民法院试行组织条例、人民法院暂行组织条例、中央人民政府最高人民检察署试行组织条例、中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例、各级地方人民检察署组织通则、中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例、最高人民检察署

各级检察署工作人员任免暂行办法、土地改革法、人民法院组织通则、农民协会组织通则、惩治反革命条例、惩治贪污条例、婚姻法、保守国家机密暂行条例、民兵组织条例、工会法、新解放区农业税暂行条例、民族区域自治实施纲要、各级人民政府民族事务委员会试行组织通则、中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议等57件法律和法令,这对于稳定革命政权,巩固发展经济,起到了十分重要的作用,奠定了新中国革命法制的初步基础。

第一届全国人民代表大会召开之后,全国人民代表大会是最高国家权力机关,全国人大常委会是它的常设机关。1954年制定的我国第一部宪法,明确规定全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。全国人大有权修改宪法和制定法律。全国人大常委会有权解释宪法和法律,制定法令。1955年第一届全国人大第二次会议通过决议,授权全国人大常委会制定单行法规。1975年宪法和1978年宪法,删去了全国人民代表大会是“唯一立法机关”的规定,但保留了全国人大常委会解释宪法和法律,制定法令的规定内容。1982年宪法根据我国社会主义现代化建设的需要,为了进一步加强立法工作,加快立法步伐,规定“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”赋予了全国人大常委会以制定法律的职权,规定全国人大常委会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的刑事、民事、国家机构和其他的基本法律以外的其他法律;并可在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触。此后制定的全国人

民代表大会组织法,全国人民代表大会议事规则和全国人大常委会会议事规则,规定了法律草案的拟定,提出、审议、讨论、表决和公布的具体程序和原则,明确了法律委员会和民族委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会华侨委员会在全国人大及其常委会立法工作中的具体职能,从而有效地保障了全国人大及其常委会依法行使立法权,大大加强了立法工作。

回顾全国人大及其常委会立法工作的历史,大致可以分为三个阶段。第一阶段是1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议召开到1966年7月第三届全国人大常委会第十三次会议闭幕,全国人大及其常委会的立法工作经过了曲折发展时期。这一时期的前三年,全国人大及其常委会的立法工作适应建设人民民主新法制的需要,制定了一系列有关确认和保护新生革命政权的重要法律,初步奠定了新中国社会主义法制的基础。从1954年9月到1957年,全国人大及其常委会共制定法律和法令28件,涉及国家生活的各个领域。除了第一届全国人民代表大会第一次会议制定,通过的宪法,全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法,人民检察院组织法,地方各级人大和地方各级人民委员会组织法之外,还制定了兵役法、城市居民委员会组织条例,城市街道办事处组织条例,公安派出所组织条例,警察条例、逮捕拘留条例、治安管理处罚条例、军官服役条例、文化娱乐税条例、华侨使用国有荒山荒地条例、国家经济建设公债条例,县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例、国境卫生检疫条例、授予解放军在中国人民革命战争时期有功人员勋章奖章条例等22个法律和法令;通过了关于现行法律、法令继续有效的决议,关于对反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定,关于不公开进行审理的案件的决定等有关法律问题的决定;批准了国务院关于劳动教养的决定,关于改进工业管理体制,商业管理体制、财政管理体制、税收管理体制的规定,关于工人、职员退休处理的暂行规定,关于企业、事业和国家机关中普通工和勤杂工的工资待遇的暂行规定,关于工人、职员回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定等重要法规。在抓紧制定有关法律、法令和法则的同时,全国人大及其常委会还抓紧进行了刑法、民法等基本法律草案的起草工作。从第一届全国人民代表大会第一次会议后开始收集资料,经过9个月的努力工作,全国人大常委会法律室、研究室分别起草出刑法草案和一部分民法草案初稿。刑法草案初稿在征求中央和地方有关机关意见的基础上,反复进行了修改,到1957年起草了第22稿,经

法案委员会审议后,在第一届全国人民代表大会第四次会议上发给各位代表征求意见,民法草案的大部分初稿也开始向中央和地方有关机关征求意见。但到1957年下半年以后,随着反右斗争的扩大化,我国法制建设的进程受到了严重的损害。从1958年初到1966年7月,全国人大及其常委会的立法工作日趋削弱,一度处于停顿状态。反右斗争之后,对法律明文规定的一些基本法律原则,如公民在法律面前一律平等,法院独立进行审判、检察院独立行使检察权等,都当成错误的东西进行批判,特别是1959年以后,“要人治不要法治”的错误思想甚嚣尘上,使全国人大及其常委会起草刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法等重要法律草案的工作停顿下来。这8年多,全国人大及其常委会通过或原则通过了国家建设征用土地办法,户口登记条例、农业税条例,地方经济建设公债条例、工商统一税条例(草案),关于适当提高高级农业生产合作社公积金比例的决定;批准或原则批准了国务院关于农业生产合作社股份基金的补充规定,关于工人、职工退职处理的暂行规定,关于民族自治地方财政管理暂行方法,关于改进税收管理体制的规定(草案)、商标管理条例,外国人入境出境过境居留旅行管理条例;对已制定的军官服役条例进行了修改;批准了26项民族自治地方人大和人民委员会组织条例。此外全国人大及其常委会没有进行重大的立法活动。

第二阶段是1966年7月到1978年2月第五届全国人民代表大会第一次会议召开,全国人大及其常委会的立法工作遭受严重破坏,几乎处于完全中断状态。十年动乱期间,全国人大及其常委会根本无法按照宪法和法律的规定行使职权,立法工作基本中断。“文化大革命”结束以后,也未能迅速恢复立法工作。因此从1966年到1978年初,全国人大及其常委会除了通过修改宪法,制定了1975年宪法以外,未能进行任何有效的立法工作。

第三阶段是1978年2月第五届全国人民代表大会第一次会议召开到现在。全国人大及其常委会的立法工作逐步恢复,并得到了迅速发展。1978年底召开的党的十一届三中全会强调,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。从现在起,应当把立法工作摆到全国人大及其常委会的重要议程上来。1979年2月,五届全国人大常委会第六次会议决定,设立以彭真为主任的法制委员会,有力地推进和加强了全国人大及其常委会的立法工作。1978年初到1990年4月,为了适应社

会主义建设和改革开放新的历史时期的需要,全国人大及其常委会除制定了 1978 年宪法和 1982 年宪法以外,还通过法律 90 个,有关补充、修改法律和有关法律问题的决定 67 个,共 157 个。其中包括一些重要的基本法律,如刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法(试行)、全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法。地方各级人大和地方各级人民政府组织法、全国人大和地方各级人大选举法、民族区域自治法、婚姻法、继承法、兵役法、国籍法、中国公民出境入境管理法、外国人入境出境管理法、行政诉讼法、消防条例、学位条例、律师条例、逮捕拘留条例、治安管理处罚条例、国境卫生检疫法、传染病防治法、邮政法、档案法、村民委员会组织法(试行)、居民委员会组织法、全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则、义务教育法、保密法、外交特权豁免条例、身份证条例、集会游行示威法、军事设施保护法、军官军衔条例、现役军官服役条例、惩治军人违反职责罪条例和有关修改补充刑法的规定,以及宪法修正案等。全国人大及其常委会还根据“改革、开放、搞活”的需要,运用法律手段管理经济,保障和促进经济建设和改革开放的顺利进行,把制定有关经济方面的法律作为立法工作的重点。在已制定的法律中,有近一半是经济方面的法律,包括经济合同法、专利法、商标法、统计法、会计法、计量法、标准化法、企业法、破产法(试行)、森林法、环境保护法、矿产资源法、土地管理法、药品管理法、草原法、渔业法、外资企业法、中外合资经营企业法、外国企业所得税法、中外合资经营企业所得税法、个人所得税法、涉外经济合同法、海关法、水法、技术合同法、大气污染防治法、水污染防治法、进出口商品检验法、野生动物保护法、食品卫生法、海上交通安全法、文物保护法、海洋环境保护法、广东省经济特区条例等。中华人民共和国香港特别行政区基本法,是 1990 年 3 月 20 日至 4 月 4 日召开的第七届全国人民代表大会第三次会议通过的一部重要法律,体现了一国两制的伟大构想,把一国两制的原则用法律形式确定下来,是我国立法史上的一个重要创造。澳门特别行政区基本法的起草工作,也正在抓紧进行。这一时期是全国人大及其常委会立法工作最富有成效的时期,所取得的成果远远超过了前 30 年的总和。它改变了我国政治、经济、社会生活的主要方面无法可依的局面。

当然,立法工作还跟不上形势发展的要求。今后的立法任务还很繁重。全国人大及其常委会将继续把加强社会主义民主和法制建设作为自己的中心任务,进一步加强立法工作,加快立法步伐。

二、地方人大及其常委会的地方立法工作逐步开展,对进一步完善我国社会主义法制起了重要的补充作用

根据新宪法和地方组织法的规定,省、自治区、直辖市人大及其常委会在不同宪法、法律和行政法规抵触的前提下,可以根据本行政区域的具体情况和实际需要,制定和颁布地方性法规,报全国人大常委会和国务院备案。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人大常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区的人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。1986 年修改的地方组织法进一步规定,省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会可以制定本市需要的地方性法规,报省、自治区人大常委会批准,并报全国人大常委会和国务院备案。这些法律规定明确了地方立法的性质、范围和效力,为地方立法工作的开展提供了法律依据。

从 1982 年至 1989 年,地方立法工作取得了重大成绩,已经制定地方性法规、自治条例、单行条例 1320 多个。地方人大及其常委会根据地方立法的地方性、补充性、实施性的特点,注意结合本行政区域内的具体情况和实际需要,及时地制定地方性法规,弥补国家立法的暂时空白,或者对全国人大及其常委会制定的重要法律,及时地根据本行政区域内的具体情况制定实施细则或实施办法,保障国家法律在本行政区域内的贯彻执行。目前地方立法主要涉及到社会治安,教育文化,财政经济、市场管理、科技卫生、社会保障、民族工作、政权建设、以及执法守法等不同的领域,在国家政治生活,经济生活和社会生活的各个方面发挥了重要的作用。如在财政经济立法方面,为了保障经济体制改革和对外开放的顺利进行,各地经过几年的努力,都制定了一批与国家法律、行政法规相配套的有关财政经济的地方性法规,收到了较好的效果。广东省人大常委会制定的《经济特区涉外公司破产条例》,依法解决了破产公司引起的一连串涉外债权、债务清算的法律问题,有利于保护债权人的合法权益。辽宁省制定的大连经济技术开发区条例、大连经济技术开发区土地使用管理办法、大连经济技术开发区外商投资企业劳动管理办法、大连经济技术开发区外商投资企业登记管理办法等一套经济法规,使大连经济技术开发区的涉外经济工作有法可依,改善了外商投资的法制环境,更

加有利于吸引外资。为了合理利用和保护自然资源,许多省、市制定了有关矿山开采、土地管理方面的地方性法规,逐步扭转了过去胡乱开采矿山和滥占乱用土地的现象。有的省制定了渔业法实施细则,野生动物资源保护条例,野生植物资源保护条例,农作物管理条例、城市环境管理条例等地方性法规,对保证国家法律的实施起到了较好的作用。

我国是多民族的国家,实行民族区域自治是我国的一项重要政治制度。民族自治地方的国家权力机关根据当地民族的政治、经济、文化特点制定自治条例和单行条例,是我国地方立法不可缺少的重要组成部分。经过多年来的不断努力,西藏、广西、新疆、宁夏、内蒙、湖南、辽宁、广东、四川、贵州、云南、甘肃、青海、黑龙江、吉林等省、自治区的许多自治州、自治县都先后制定了自治条例或单行条例。各个地方的自治条例和单行条例都各有特点和侧重,如有的自治条例是针对当地民族的经济文化不够发达的情况,规定的重点是要振兴民族经济,有的自治条例是针对当地多民族共同居住的特点,具体强调在国家机关干部配备中应当保持一定数量的少数民族干部;有的自治条例则明确强调,要在推广和普及普通话的基础上,积极发展少数民族文化。大多数单行条例则是针对婚姻法、刑事诉讼法、民事诉讼法的规定,变通了有关结婚年龄和关于诉讼送达、期限方面的有关规定。这些自治条例和单行条例,符合民族自治地方和少数民族的特殊情况,既保障了少数民族管理本民族事务的权利,又体现了各民族平等、团结、互助的原则,对于维护国家的统一和稳定,促进和保障少数民族区域自治,加速民族地区政治、经济、文化的发展,起到了积极的作用。

地方人大及其常委会在地方立法工作实践中,不断探索,逐步建立了协助人大及其常委会行使制定地方性法规权的工作机构,建立健全了制定地方性法规的程序和制度,提高了制定地方性法规的工作效率。目前,大多数省级人大及其常委会设立了专门的法制机构,如法制委员会或法制工作委员会,从组织机构上保障了地方立法工作的顺利进行。有28个省级人大常委会制定了有关制定地方立法程序的地方性法规,对制定地方性法规的原则、程序和效力作了具体的规定,使地方立法逐步走向制度化和程序化。当然,地方立法工作也存在一些问题,如地方性法规的质量有待提高,地方性法规的内容有待进一步规范、地方性法规的地方性、实施性特点应进一步突出,避免相互抄袭大原则和片面追求大结构,影响地方性法规的实施效率。今后的地方立法,应当特别注意结合国家法律在本行政区域内实施时存在

的问题,制定切实有效的实施性地方性法规,以充分发挥地方立法在整个国家立法体制中的应有作用。

三、人大及其常委会的法律监督职能日益健全,对于监督法律的实施起了重要作用

人大及其常委会的法律监督工作,在1982年宪法制定以后,特别是六届全国人大以来日益受到重视,并逐渐得到了加强。根据1982年宪法规定,全国人民代表大会享有监督宪法的实施的职权,可以改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定。全国人大常委会有权解释宪法、监督宪法的实施和解释法律的职权;有权监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作;撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令;撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。县级以上地方各级人大及其常委会监督本级人民政府,人民法院和人民检察院的工作,保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会的决议在本行政区域内的遵守和执行。监督和保证宪法和法律的实施是人大及其常委会的一项重要职责。

人大及其常委会的法律监督,在我国现有的各种监督中,是最高层次的监督,具有国家性、人民性和极大权威性。全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会,在实践中不断地探索,注意采取多种形式,改进和加强对法律实施的监督。目前主要有8种形式:1、听取工作报告和汇报。2、提出质询和询问。3、进行视察和检查。4、撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的规范性文件。5、检查宪法、法律的实施情况,作出纠正违宪违法的决定或提出处理的意见。6、受理人民群众的申诉、控告和检举。7、组织特定问题的调查委员会。8、罢免政府、法院、检察院的领导人员。各级人大及其常委会可以根据本地区的实际情况,有重点地采取法律监督的某几种形式。1989年,全国人大常委会主要从以下三个方面改进和加强了对法律实施的监督工作。一是有重点地听取有关部门的汇报,对一些法律的实施情况进行调查或检查,督促有关部门严肃执法。如企业法实施两年来,全国各地贯彻实施企业法的情况不平衡,有些地方在实施企业法的过程中遇到了一些问题和困难。全国人大常委会的委员通过调查,认为,当前实施企业法,必须统一思想认识,要坚定不移地实行厂长负责制,加强和发挥企业党组织的政治思想领导作用,全心全意依靠工人阶级,并抓紧制定与企业法配套的法规。针对森林法执行过程中出现的问题,特别是

有些地方乱砍滥伐森林的情况严重,全国人大常委会组织了森林法执行情况视察组、分赴六省、自治区,比较全面地了解了森林法实施的情况和存在的问题,强调必须依法护林,坚决打击各种毁林犯罪行为,建立健全执法体制。教育科学文化卫生委员会针对义务教育法的实施情况,分赴 10 个省、自治区、直辖市进行了调查和检查,对如何更好地实施这一法律提出了意见和建议。二是组织代表和委员进行视察,把了解法律的实施情况作为视察的一项重要内容、特别是针对当前群众反映强烈的腐败行为和严重犯罪活动,要求有关部门必须依法查处。三是通过处理人民来信来访申诉,督促有关部门认真及时地核实情况,维护正确的判处,纠正冤假错案。1989 年全国人大常委会的信访部门督促有关部门处理群众检举揭发的违纪案件 131 件,纠正冤假错案 105 件。这些措施,对促进法律的实施起了积极作用。地方各级人大及其常委会,结合本地法律实施的具体情况,开展了灵活多样的法律监督工作,如进行执法大检查,开展执法述职评比活动、回访当事人等,对执法机关和执法人员的工作进行监督,提高了执法质量和水平,有利于法律的贯彻和执行。

经过几年来的努力,人大及其常委会的法律监督工作已经奠定了初步的基础。目前已经有 25 个省、自治区、直辖市建立健全了法律监督制度,对法

律监督的原则、机构、内容、范围和效力作了相应的规定,使人大及其常委会的法律监督工作有章可循、有法可依。全国人大常委会正在抓紧研究起草监督法,以便进一步完善人大及其常委会的职能,使人大及其常委会的监督工作进一步制度化、法律化。

但是,必须看到,法律监督仍然是人大及其常委会工作的一个薄弱环节。目前在实际生活中,有法不依、执法不严、违法不究甚至以言代法、以权压法的现象还比较突出,人民群众对此反映强烈,要求人大及其常委会不仅要做好立法工作,而且要重视对法律实施的监督。全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会,都应把进一步加强法律监督作为健全和完善人民代表大会制度的一项重要内容,切实做出成效。

为了进一步做好法律监督工作,七届全国人大常委会工作要点主要强调了三个方面:第一,要加强对有关法规的审查工作。第二,要加强对法律实施情况的检查。第三,认真接受人民群众的申诉、控告和检举。全国人大及其常委会将进一步努力做好立法工作、法律解释工作和法律监督工作,并同地方各级人大及其常委会密切协作,充分发挥国家权力机关在社会主义法制建设中的应有作用,把人大及其常委会的法制工作提高到一个新的水平。

(执笔人 杜西川)

我国政府法制工作 40 年

国务院法制局办公室

新中国建立后,在打碎旧的国家机器、废除旧“法统”的基础上,开始了人民共和国的法制建设。40 年来,特别是党的十一届三中全会以来,党中央、国务院十分重视政府法制工作在建设有中国特色的社会主义中的地位 and 作用。政府法制工作机构在抓紧立法工作、清理法规、法规备案监督、检查法规执行情况、加强立法工作制度建设、加强政府法制机构自身建设、开展政府法制理论研究等方面做了大量工作,取得了重大成就,发挥了国务院和地方各级人民政府在法制工作方面的参谋助手和法律顾问的作用。

建国以后,我国的立法工作虽然发展很不平衡,但从整体上还是取得了很大发展。目前,以宪法为核心的社会主义法律体系已经初步形成,我国在政治、经济、社会生活的基本方面已经大体上实现了有法

可依。尤其是在 1979~1989 年的 11 年间,全国人大及其常委会共制定法律(含有关法律问题的决定)150 件;国务院共制定行政法规 520 件(不含法规性文件);各省、自治区、直辖市和国务院各部门还制定了数以万计的地方性法规和行政规章,其数量大大超过前 30 年。在组织起草和负责审查上述法律法规草案的工作中,国务院法制局和地方政府法制工作机构发挥了巨大作用。

建国以后,我国政府法制机构多次开展了法规清理工作。1956 年,遵照周恩来总理的指示,原国务院法制局在国务院各部门的协助下,有重点地对原政务院制定发布和批准发布的 250 多件法规进行了认真清理,保障和促进了政府工作的开展。1983 年以来,按照国务院关于清理法规的统一部署,原国务院办公厅法制局和现国务院法制局积极组织国务院

各部门对1949年10月至1984年底经国务院(含原政务院)发布或批准发布的3298件行政法规和法规性文件进行了全面清理,共清理出建国以来公开发布且继续有效的法规661件。对其余的2637件法规,分别作了处理,有的改为一般文件,有的予以废止,有的作了重大修改。与此同时,国务院各部门和地方政府的法制工作机构对行政规章也进行了全面清理。这次系统的法规清理工作,为以后的立法和执法工作创造了有利条件。1988年,为配合进一步对外开放的需要,按照国务院的指示,国务院法制局与国务院有关部门、沿海地区的行政法制工作机构相互配合,对涉外经济法规进行了清理,配合了中央决策的实施。现在,国务院法制局的法规清理工作已经进入了经常化、科学化的阶段。

1954年11月,国务院法制局成立,国务院有关部门也相应成立了法律室,成为新中国政府法制机构的前身。1959年6月,国务院法制局被撤销,国务院各部门也相继撤销了法律室。随着党的十一届三中全会路线的贯彻,国务院于1980年5月和1981年7月,先后设立了国务院办公厅法制局和国务院经济法规研究中心。1986年4月,国务院为了进一步加强政府法制工作,决定将两个机构合并,重新成立国务院法制局。根据1988年的国务院机构改革方案,国务院法制局的主要任务是对国务院各部门的立法工作通盘考虑,综合研究,组织协调,具体指导。同时,它还承担检查行政法规的实施情况,办理有关行政规章和地方性法规的备案工作,以及督促国务院各部门和省级政府加强法规建设等工作。根据国务院的机构改革方案,国务院绝大多数部委也都设立了法规司、条法司或政策法规司,分别负责本部门的法制工作。此外,截至1989年底,全国已有22个省、自治区、直辖市人民政府成立了法制局、办,其他地方也都设立了法制处、室。全国一批市、县人民政府也分别设立了法制局、办、处、科等法制工作机构,为政府法制工作的全面开展提供了组织保证。

为了维护社会主义法制的统一,国务院法制局于1987年初向国务院提出了建立地方性法规、规章和国务院各部门规章的备案制度的建议。国务院于1987年3月批准了这一建议,并就备案问题作了具体规定。据1987年、1988年两年的统计,国务院法制局对报国务院备案的424件地方性法规和2894件规章作了审查,对其中在内容和形式方面存在问题的,已分别提请有关方面作了相应处理。几年来,国务院法制局和地方政府法制工作机构还协同有关

部门,对法律法规的实施情况进行了检查,对执法中存在的问题,作了相应的处理,有的还向国务院和有关地方政府提出了解决的建议。对于法律法规自身存在的问题,也已建议有关单位在今后修订法律时予以纠正。《中华人民共和国行政诉讼法》公布之后,各级政府法制工作机构立即着手进行起草配套法规、培训干部、组建复议、应诉机构等项准备工作,以保证该法生效后顺利实施。

近年来,国务院法制局和地方政府法制工作机构十分重视建立科学的立法工作制度。国务院法制局成立后,立即把编制“七五”期间立法规划作为大事来抓。1987年4月,国务院批准了这一立法规划,并决定在立法规划的基础上,通过制定每年的年度计划来安排立法项目的轻重缓急。为提高行政法规的时效性、权威性和透明度,国务院办公厅还发布了《关于改进行政法规发布工作的通知》。规定凡国务院发布行政法规,由总理签署发布令;经国务院批准、部门发布的行政规章,由部门主要领导人签署发布令。与此相配合,国务院法制局按季度出版《中华人民共和国新法规汇编》,从而为社会各界执法、守法创造了有利条件。

此外,为了提高法制工作干部的素质,从中央到地方的政府法制工作机构,已多次举办了政府法制干部培训班,有的地方还对主管法制工作的领导干部进行了集中培训。为了总结改革时期的立法工作经验,经国务院批准,国务院法制局会同国家体改委,自1986年起在大连、广州、武汉、重庆、沈阳、哈尔滨、西安等城市开展法制建设工作试点,几年来已经取得宝贵的经验。

1987年4月,经国务院批准,在北京召开了第一次全国政府法制工作会议,乔石、姚依林、万里、陈俊生等领导人接见了会议代表并作了重要指示,有力地推动了全国政府法制工作的开展。同年12月,经国务院批准,召开了全国第一次政府法制理论研讨会,对政府法制在建设具有中国特色的社会主义法律体系、法学体系中的地位、作用,进行了深入的讨论。1989年1月,国务院总理李鹏,副总理姚依林、田纪云等领导人在接见国务院法制局全体干部和政府法制干部培训班全体学员时,对我国的政府法制工作给予了充分肯定。回顾过去,我国政府法制工作已经取得重大成就。展望未来,我国政府法制工作方兴未艾,任重道远。政府法制工作干部决心在党中央、国务院的领导下,为加强我国的社会主义民主和法制做出更大的贡献!

(执笔人 孙佑海)

人 民 法 院 40 年

最高人民法院院长 任建新

伟大的中华人民共和国成立 40 年了。我国人民在中国共产党领导下,经过 40 年的艰苦奋斗,已经把—个贫穷落后的半封建、半殖民地的旧中国变成—个初步繁荣昌盛、独立自主的社会主义新中国。1989 年春夏之交,又取得了制止动乱和平息反革命暴乱的决定性胜利,接着召开了有重大历史意义的党的十三届四中全会。经过这场严峻的考验,人民共和国更加巩固坚强,社会主义制度更加深深地扎根在 11 亿人民心中。在这样的时刻,回顾人民法院 40 年的历史,总结过去,展望未来,有着特别重要的意义。

我国的人民法院是在建国初期,根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的有关规定,在打碎旧的国家机器,废除旧法统和继承解放区人民司法工作优良传统的基础上,逐步建立起来的。建国初期,各级法院配合土改、镇反、三反、五反和贯彻婚姻法等项社会改造运动,积极开展审判工作。通过审判活动,严厉地惩罚了反革命罪犯和其他严重刑事罪犯,保护了国家、集体和公民的合法权益,这对于扫除帝国主义、封建主义、官僚资本主义的残余势力,巩固新生的人民民主专政的政权,建立新的社会关系,维护新的生产关系,促进生产力的发展,都起到了很大的作用。

1954 年 9 月第一届全国人民代表大会第一次会议通过了我国第一部社会主义宪法,同时通过了人民法院组织法。这部宪法奠定了社会主义民主和法制建设的基础。宪法关于国家的审判权由人民法院统一行使,人民法院独立进行审判,人民法院由人民代表大会产生,受它的监督,向它负责并报告工作等规定,确定了人民法院在国家机构中的重要地位,对于加强国家的法制建设具有重要意义。宪法和人民法院组织法关于公开审判、辩护、合议等项审判制度的规定,为审判工作的正规化、科学化提供了法律依据。从 1955 年起,人民法院认真贯彻执行宪法和人民法院组织法,使审判工作开始走上了依照法定的原则、制度办案的一个新阶段,审判了大量刑事、民事等类案件,法院的组织建设也取得了良好的成绩。审判日本战争罪犯、特赦释放国内战争罪犯和其他罪犯,取得了很大的成功,在国内外产生了很好的

影响。从 1954 年到 1966 年,人民法院在前进的道路上,虽然出现过一些曲折,但总的来说,成绩是主要的。审判工作对于社会主义改造和社会主义建设,起到了积极的保障和促进作用。

党的十一届三中全会以来,我国以经济建设为中心,坚持改革开放,取得了举世瞩目的巨大成就,社会主义民主和法制建设也得到了蓬勃发展。1982 年宪法重新肯定并发展了人民法院的组织体制、审判原则和审判制度。刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法(试行)、行政诉讼法等基本法和许多重要法律相继颁布实施。在这样的形势下,迎来了人民法院全面发展的新时期。人民法院通过拨乱反正,端正思想路线,沿着实事求是,依法办案的正确轨道大步向前。宪法、人民法院组织法和刑、民事诉讼法规定的“人民法院依法独立行使审判权”、“—切公民在适用法律上—律平等”、“以事实为根据,以法律为准绳”等项基本原则得到了全面的实施,公开审判、辩护、合议、两审终审、审判监督等项制度也得到了认真的贯彻执行。法院的组织机构逐步得到了健全,基层建设也进一步有了加强。法院干部队伍不断壮大,文化、专业结构发生了很大的变化。人民法院的思想、组织、制度等方面建设的迅速发展,为审判工作的全面开展打下了坚实的基础。10 年来,人民法院复查纠正了“文革”中判处的冤假错案,重点复查纠正了涉及起义投诚人员、台胞台属、侨胞侨属、少数民族、知识分子等历史老案中的冤错案件,审判了林彪、江青反革命集团案,依法从重从快惩处了严重危害社会治安的刑事犯罪分子,依法从严惩处了严重破坏经济的犯罪分子。在加强刑事审判工作的同时,大力加强了民事审判工作,积极开展和加强了经济审判工作和海事审判工作,初步开展了行政审判工作,还改进了告诉申诉工作。民事审判工作发生了根本性的变化,审判案件由主要依靠政策逐步转变为主要依靠法律,也执行政策。而且案件数量大幅度上升,新情况、新问题层出不穷,经济审判和海事审判工作发展迅速,已成为国家调整经济活动的一个重要手段。改革十年中,人民法院认真执行宪法和法律,全面开展各项审判工作,努力创造安定的社会环境和稳定的经济秩序,调节生产和流通领域的经济

关系,保护国家、集体和公民的合法权益,为改革、开放和四化建设服务,取得了显著的成绩。

综上所述,人民法院40年的历史,是在党的领导下适应保障社会主义建设事业的需要不断发展的历史,是在曲折中前进、不断克服困难取得巨大成绩的历史。40年来,全国各级人民法院共审判了4000余万件刑事、民事和经济纠纷等各类案件,运用法律手段调整各类社会关系,使之朝着有利于社会主义的方向发展,对于国家政权的巩固,社会的安定,经济的繁荣,作出了积极的贡献。经过40年特别是近10年的建设,一个具有中国特色的社会主义审判制度已经初步建立起来,人民法院在国家的政治生活、经济生活和社会生活中的重要地位和作用,越来越明显地表现出来。

40年人民法院工作的丰富实践,从正反两方面积累了宝贵的经验,概括起来主要有以下几条基本的经验。

一、坚持人民民主专政, 全面正确地履行人民法院的职能

人民法院是人民民主专政的重要工具,是国家的审判机关,它的职能是通过审判活动,保护人民,打击敌人,促进改革,服务四化。在社会主义初级阶段,剥削阶级作为一个阶级虽然已经消灭,但是阶级斗争仍然长期存在,有时还会很激烈。这次在北京发生的反革命暴乱,就是阶级斗争激烈的表现。因此,人民法院在任何时候都不能丝毫削弱对敌专政的职能,不能丝毫放松对犯罪分子的斗争。必须加强刑事审判工作,依法惩办各种严重犯罪分子,以巩固人民民主专政的政权,维护社会的安定。与此同时,还必须通过加强民事、经济、海事、行政等项审判工作,大力强化依法保护人民民主权利和其他合法权益的职能,大力强化依法调节经济关系,促进社会生产力发展的职能。这样,才能充分发挥审判机关的职能作用,更好地为社会主义建设服务,为“一个中心,两个基本点”服务。

二、在党的领导下,依法独立行使审判权

人民法院40年的历史证明,法院工作的一切成就都是在党的领导下取得的。党的领导是搞好审判工作的根本保证。党对法院工作的领导,主要是路线、方针和政策的领导。人民法院要坚决贯彻执行党的路线、方针和政策。党对法院工作的领导,最重要的一条就是切实保证法律的实施,支持和保证人民

法院依法独立行使审判权。法律是党领导国家立法机关、集中全国人民的意志制定的。人民法院独立行使审判权,严格依法办案,就是服从党的领导的具体体现。因此,党的领导与独立审判是一致的。将二者对立起来,认为服从党的领导就不能独立审判、或是独立审判就可以不服从党的领导,都是错误的。独立审判的核心是坚持“以事实为根据,以法律为准绳”的基本原则,对案件独立负责地作出处理,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。当然我国的审判独立同西方资产阶级国家的“司法独立”在本质上有着根本的区别。近年来,特别是这次动乱中,有人提出“司法独立”的口号,反对党对司法工作的领导,这是绝对不能容许的。

三、坚持实事求是,依法办事的根本原则

实事求是,一切从实际出发,这是党的思想路线。依法办事,做到有法必依,执法必严,违法必究,这是党和国家对司法工作的基本要求。对人民法院来说,就是依法办案。40年正反两方面的经验反复证明,坚持实事求是,依法办案,审判工作就能取得成功,案件判得正确合法,发挥良好的社会效益,经得起历史的检验。反之,就会发生失误,甚至出现冤假错案。坚持实事求是,依法办案,就必须严格依照诉讼法进行审判,重证据,重调查研究,查清事实,核实证据。然后依照有关的实体法进行判决处理。为此,要搞好作为审判活动重心的公开审判。这种法定的科学的制度和程序有利于保障当事人的诉讼权利,有利于正确认定事实,保证案件的公正处理。坚持实事求是,依法办案,还必须在审判工作中认真贯彻民主集中制。合议庭和审判委员会是人民法院在审判工作中实行民主集中制的两个不同层次的法定审判组织形式,必须充分发挥它们的作用。为了做到“忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相”,审判人员要敢于坚持真理,修正错误,培养刚正不阿,秉公执法的优良品德。

四、坚持两手抓的方针,加强干部队伍建设

培养造就一支政治和业务素质优良的干部队伍,是搞好审判工作的重要保证。根据多年来,特别是改革十年来的经验,必须坚持两手抓的方针,即:从法院工作的全局来说,各级领导都要一手抓审判工作,一手抓队伍建设;从队伍建设来说,要一手抓政治思想教育,一手抓业务培训。近几年来,我们在创办法律业大和高级法官培训中心对广大干部进行

正规化的专业培训的同时,加强了思想政治工作。这次动乱和反革命暴乱中,法院干部和职工绝大多数人经受住了考验,但也暴露出一些问题,这表明在抓审判业务工作和队伍建设两方面还存在着一手硬一手软的情况。实践证明:必须两手一齐抓,不能一手硬一手软。特别是坚持四项基本原则、反对资产阶级自由化的思想教育必须认真进行,而且一以贯之。在此基础上加强法律知识和审判业务的培训教育。只有这样,才能培养造就一支政治坚强、业务精通的高水平的法官队伍,完成宪法和法律赋予的审判工作任务。

五、继承和发扬人民司法工作的优良传统,不断研究新情况、总结新经验

建国后人民法院的审判工作是在继承和发扬解放区人民司法工作优良传统的基础上发展起来的。这些优良传统主要是:实事求是、调查研究的工作作风,群众路线的工作方法,依靠人民、便利人民的审判方式,等等。它们都具有鲜明的中国特色,其实质就是实事求是的思想和全心全意为人民服务的精神。这永远是指导人民法院前进的强大思想武器。为了适应不断发展的新的形势,搞好各项审判工作,提高执法水平,人民法院还必须经常研究审判工作中出现的新情况,总结、推广审判实践中的新经验。此外,还要注意学习、研究外国的司法实践经验,取其精华,去其糟粕,借鉴适合中国国情的有益的经验,

为我所用。那种主张不加分析地照搬和移植外国法律和司法制度的观点,在理论上是错误的,在实践上是有害的。

我们已经取得的巨大成就和丰富经验,是我们的宝贵财富,也是我们继续前进的坚实基础。我们应当在这个基础上,在党的十一届三中全会以来形成的“一个中心,两个基本点”的基本路线指引下,把法院工作大力推向前进。当前,要全面贯彻落实党的十三届四中全会提出的各项任务,搞好各项审判工作,继续加强法院建设。要坚决依法严惩进行反革命暴乱、制造动乱的反革命分子和进行打、砸、抢、烧、杀的严重刑事犯罪分子;依法严惩严重危害社会治安的犯罪分子,为治理整顿、改革开放创造安定的社会环境;坚决惩治腐败,继续依法打击严重经济犯罪活动;要继续大力加强民事和经济案件审判工作,积极开展海事和行政案件审判工作,抓紧告诉申诉工作,为治理经济环境、整顿经济秩序、深化改革服务,为促进生产力发展服务;在各项审判活动中,要严肃执法,努力提高办案质量和执法水平。要克服一手硬一手软的现象,进一步加强干部队伍建设,抓紧制定法官法,在党的领导下,建立一套完整的具有中国特色的社会主义法官制度。

展望未来,我们对人民法院的前景充满信心。在党的领导下,在人大的监督下,经过全体法院干部的努力,人民法院各项工作必将得到更大的发展,对社会主义现代化建设作出更大的贡献!

人 民 法 院 审 判 工 作 4 0 年

最高人民法院办公厅

自新中国成立以来,人民法院走过了 40 年的光辉历程。人民法院依据宪法和人民法院组织法的规定而设立,依法担负审判刑事案件、民事案件、经济纠纷案件、海事海商案件和行政案件的任务,并且通过各项审判活动,惩办一切犯罪分子,解决各类涉讼纠纷,以保卫人民民主专政制度,维护社会秩序,保护社会主义的全民所有的财产、群众集体所有的财产和公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,保护外资和中外合资企业和国外当事人的合法权益,保障改革、开放和社会主义经济建设的顺利进行。人民法院用它的全部活动

教育公民忠于祖国,自觉地遵守宪法和法律。

人民法院在各项审判活动中,坚持依照法律规定独立行使审判权、一切公民在适用法律上一律平等、以事实为根据,以法律为准绳的基本原则,实行公开审理、辩护、回避、合议、两审终审、审判监督等基本制度,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

新中国成立 40 年来,人民法院充分发挥审判机关的职能作用,全面开展各项审判工作,在法制建设的历史道路上,留下了鲜明的足迹,取得了举世瞩目的成就。

一、刑事审判工作

建国40年来,人民法院依照国家法律和政策,同反革命和其他刑事犯罪行为作斗争,审判各类刑事案件,为巩固人民民主专政的政权,保护人民,打击敌人,惩罚犯罪,维护社会主义现代化建设作出了巨大努力。

(一)保卫新生的人民政权。

建国初期,遗留在大陆上的反革命分子时刻进行反革命复辟活动;城乡盗匪、流氓、娼妓以及赌博、烟毒泛滥成灾;一些不法分子倒买倒卖金银外汇、偷税漏税、盗窃国家资财;少数国家工作人员经不起糖衣炮弹的腐蚀,贪污受贿。从1950年到1953年,各地法院配合土改、镇反、“三反”、“五反”等各项社会改革运动,通过审判活动,严厉惩处了土匪、恶霸、特务、反动党团骨干分子和反动会道门头子等五个方面的残余反革命分子;严惩杀人、抢劫、强奸、流氓(包括妓院老鸨)、赌博、诈骗、贩毒、贪污、盗窃、投机倒把等严重刑事犯罪分子和严重经济犯罪分子。从1950年到1953年,全国法院共审判刑事案件359万件,从而有力地支持了群众的正义斗争,对巩固新生的人民政权,稳定社会秩序,清除旧社会遗留下来的污毒,解放生产力,建立新的生产关系和新的经济秩序,保障各项社会改革的顺利进行,起了很大的作用。

(二)严正审判了日本侵华战争罪犯。

1956年6月至8月,最高人民法院根据全国人大常委会作出的《关于处理在押日本侵略中国战争中战争犯罪分子的决定》,组成特别军事法庭,依照法律程序,对铃木启久、武部六藏等45名罪行严重的日本侵华战争罪犯进行了严正的审判。这次审判遵循了国际法准则,维护了中国的国家主权,伸张了正义,对于反对侵略战争,维护世界和平,促进中日友好,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

(三)依法特赦了确实改恶从善的蒋介石集团、伪满洲国和蒙疆自治区政府的战争罪犯。

从1959年到1975年,最高法院和各高级法院根据宪法和全国人大常委会发布的特赦令,先后7次对那些确实改恶从善的蒋介石集团、伪满洲国和蒙疆自治区政府的战争罪犯依法实行了特赦,还特赦了一批人民法院判处的反革命罪犯和严重刑事罪犯、在押的原国民党县团级以上党政军特人员。这是中国改造罪犯政策的重大胜利,也是惩办与宽大相结合政策的重要体现。

(四)公开审判了林彪、江青反革命集团。

1980年11月至1981年1月25日,最高人民法院根据全国人大常委会的决定,组成特别法庭,依法公开审判了林彪、江青反革命集团10名主犯;之后,上海、北京、四川、辽宁等地高级法院和中级法院,分别对江青反革命集团在各地的一批骨干分子,解放军军事法院对林彪反革命集团在军内的骨干分子,依法进行了公开审判,完成了审判林彪、江青反革命集团的历史任务。这次审判,从法律上宣判了林彪、江青反革命集团对国家和人民犯下的严重罪行,伸张了正义,平息了民愤,严肃了法制。

(五)依法从重从快惩处了严重危害社会治安的犯罪分子。

1983年9月以后,全国各级法院坚决贯彻全国人大常委会《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》,依法从重从快地惩处了一大批严重危害社会治安的犯罪分子。至1989年上半年,共受理一审刑事案件230万件,判处人犯262万名;其中属于杀人、强奸、抢劫、爆炸、流氓集团等7个方面的严重刑事犯罪案件84万件,判处人犯115万名。对保护人民生命财产的安全,维护社会秩序,起了积极作用。

(六)依法从严惩处了严重破坏经济秩序的犯罪分子。

1982年3月以后,全国各地法院坚决贯彻全国人大常委会《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》,依法从严惩处了一批贪污、受贿、投机倒把、走私等严重破坏经济的犯罪分子。至1989年上半年,共受理一审经济犯罪案件40万件,判处人犯51万名。其中贪污犯84776名;受贿犯13842名;投机倒把犯15665名;走私犯2626名。由于当前经济领域的犯罪仍然十分严重,特别是极少数国家工作人员利用职务进行贪污、受贿等犯罪活动,引起广大群众强烈不满,为了坚决同腐败现象作斗争,给犯罪分子一个悔过自新的机会,以进一步分化瓦解犯罪分子,最高人民法院和最高人民检察院于1989年8月15日联合发布了《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通告》,全面体现了“惩办与宽大相结合”、“坦白从宽,抗拒从严”的政策。在党的政策的感召下,至1989年9月15日,已有5674名贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子向检察机关投案自首,退出赃款3800万元;法院也适用《通告》从宽或者从严判处了一批贪污、受贿等犯罪分子,充分显示了《通告》的强大威力。人民法院对严重经济犯罪的严厉惩处,维护了社会主义经济秩序,保障和促进了改革开放政策的顺利实施。

二、民事审判工作

建国 40 年来,我国人民法院的民事审判工作不断发展,各级法院在办案中,认真执行民事政策、法律,共审理了一审民事案件 2478 万余件。民事审判工作的开展,对促进我国社会主义现代化建设事业,发挥了积极的作用。

(一)审理婚姻案件,主要是离婚案件,建立和巩固社会主义婚姻家庭制度。

我国于 1950 年颁布了婚姻法,实行婚姻家庭制度改革,并在 1953 年进行了全国规模的贯彻婚姻法运动,以建立社会主义的婚姻家庭制度。1950 年到 1953 年,在人民法院审结的 326 万余件婚姻案件中,绝大多数是受封建压迫的妇女要求离婚的。从 1954 年起,离婚案件显著减少。1980 年以来,因第三者介入而提出离婚的案件增多了,约占离婚案件总数的 25% 左右。人民法院审理离婚案件时,认真执行婚姻法,对夫妻关系恶化,感情确已破裂的,调解或判决准予离婚;对夫妻感情尚未达到破裂程度,还有和好可能的,则促使双方调解和好;对那种违反社会主义婚姻道德的行为进行批评教育,并根据婚姻法的有关规定进行处理。截至 1989 年 6 月,各级法院共审理了离婚案件 1498 万余件。

(二)审理财产权益纠纷案件,保护公民、法人的合法权益。

建国初期,国家采取加工订货、收购包销、包工承揽等措施,通过国营企业与私营工商业签订经济合同。在履行合同中,公私企业之间的民事纠纷大量发生。从 1950 年到 1956 年,人民法院受理这类经济合同纠纷案件 16 万余件。人民法院根据当时实行的新民主主义经济政策,按照双方签订的合同,查明其违反约定的主客观原因及造成的国家财产损失,合法合理地确定民事责任,正确地解决纠纷。党的十一届三中全会以后,实行改革开放,社会主义商品经济迅速发展,引起了民事关系的很大变化,有关财产权益纠纷大幅度上升,其中债务纠纷最为突出。1981 年,人民法院受理一审债务纠纷案件 13062 件,1988 年增加到 376440 件。对这些纠纷,人民法院从有利于社会主义经济建设出发,按照自愿、公平、诚实信用的原则,合理地进行处理,保护了债权、债务人的合法权益,促进了社会主义商品经济的发展。民法通则颁布施行后,公民依法享有的财产权利和人身权利扩大了,著作权、名誉权、肖像权、姓名权等有关知识产权和人身权的纠纷显著增多。人民法院处理这类案件,坚持保护公民的合法权益不受侵

害的原则。对因在报刊、电台上发表文章引起的名誉权纠纷,强调要区分正当的舆论批评与侵犯名誉权的界限,既要依法保护公民的名誉权,又要依法支持正当的舆论监督。据统计,40 年来,全国各级法院共受理财产权益方面的纠纷 920 万件。其中,一审债务纠纷案件 250 余万件,房屋纠纷案件 186 万余件,损害赔偿纠纷案件 123 万余件,土地、山林、水利纠纷案件 74 万余件,遗产继承纠纷案件 54 万余件。

(三)正确处理涉外民事案件,保护中外当事人的合法权益。

1979 年以前,我国人民法院处理过少量的涉外民事案件,基本上是离婚和继承两类。党的十一届三中全会以后,人民法院受理的房屋租赁、损害赔偿等涉外民事案件逐渐增多。在处理这类案件中,人民法院坚持国家主权原则、对等原则和当事人诉讼权利平等原则,依照我国法律和我国缔结或参加的国际条约,并参照适用国际惯例,积极、慎重地作出决定。《民法通则》、《继承法》等公布实施后,人民法院开始运用冲突法规处理涉外民事案件,即按照法律规定,也可以适用外国的法律。近几年来,我国先后与法国、波兰、比利时、蒙古等国签订了司法协助协定,按照协定的规定,人民法院认真办理了有关外国法院要求办理的司法协助。

三、经济审判工作

经济审判工作是新的历史时期人民法院一项重要的任务,是通过审理经济纠纷案件,调节经济关系,维护社会经济秩序。随着改革、开放政策的深入实施,社会主义商品经济迅速发展,对外经济交往日益扩大,经济审判工作正发挥着为改革开放和治理整顿服务的积极作用。

1979 年 2 月,重庆市中级法院率先成立了经济审判庭,进行经济审判试点工作。1983 年 9 月,六届人大常委会二次会议通过修改人民法院组织法的决定后,各地区中级法院和基层人民法院均陆续设立了经济审判庭。从此,全国经济审判工作全面铺开,迅速发展。1984 年 3 月,最高人民法院召开了第一次全国经济审判工作会议,明确了经济审判工作为现代化经济建设和改革开放服务的指导思想,明确了基本任务和收案范围,提出了加强组织、业务建设的措施。会后,全国各级人民法院的经济审判工作日益健康发展,逐步开创了新的局面,办案质量和办案效率有了较大提高,收结案连年上升。到 1989 年 6 月底,共受理各类经济纠纷案件 192 万多件,诉讼标的总额 5196200 万元,使因争议而呆滞或影响使用

的巨额资金、物资,重新投入使用,发挥了经济效益。1988年审结案件50万件,标的金额117亿元,分别是1979年下半年至1983年12月近5年总和的545%和401%。经济审判工作在为改革开放和经济建设服务方面发挥了巨大作用。

(一)保护横向经济关系发展,维护商品经济秩序。

商品经济要求等价有偿,平等互利,鼓励和推动横向经济关系的发展。经济合同制度是联结产、供、销、运等横向经济关系,明确合同双方权利义务的法律手段。随着商品经济的发展,横向经济联系的扩大,各种经济合同大量签订,纠纷亦随之大量增多。从1979年到1986年6月底,人民法院共审结购销、借款、建筑工程、加工承揽、货物运输、供用电、仓储保管、财产租赁、财产保险、科技协作及其他各种合同纠纷案件158万多件,历年来均占审结经济纠纷案件总数的90%左右。通过审判这类案件,保证了经济合同制度的贯彻执行,维护了商品经济秩序。

近年来,随着横向经济联合的发展,法人型、合伙型和协作型联营公司纠纷均不断增加,案件呈上升趋势。各地人民法院本着保护和扶持改革开放中出现的新事物,推动横向经济联合,有利生产,促进商品经济发展的原则,依法处理联营争讼,保护没有责任的一方不受损失,对具备继续联营条件的,尽量引导继续联营。

(二)保障城乡经济体制改革,促进农业生产的发展。

农村联产承包责任制是农村经济体制改革的根本措施,它适应我国农村生产力的发展水平,对促进农业生产的提高和农村商品经济的发展起了重要作用。在全国农村推行联产承包责任制之初,各地人民法院就深入调查研究,运用法律手段保护合同双方合法权益,消除农民顾虑。对起诉到法院来的承包纠纷案件,从维护和完善联产承包责任制,有利生产着眼,积极收案,不误农时,加强疏导,着重调解、抓紧解决。到1989年6月底,已审结农、林、牧、副、渔等多种承包合同纠纷案件10万余件。

(三)坚持平等互利原则,促进对外经济技术往来。

我国实行对外开放政策,对外经济技术交流和贸易往来不断扩大,涉外经济纠纷案件也不断增多。人民法院在处理这类案件中,坚持维护国家主权原则、平等互惠原则,遵守我国缔结或参加的国际条约,参照国际惯例。到1989年6月底,已审结涉外和涉港澳经济纠纷案件1008件,其中大部分是涉港案件,客我双方均有胜诉、败诉。审理这些案件,既行

使了我国的司法管辖权,维护了国家主权和经济利益,也依法保护了客商的正当经济利益。

(四)处理经济侵权纠纷,维护社会经济秩序。

因经济侵权而引起的损害赔偿纠纷案件,在商标、专利、药品、食品卫生、环境资源等各个方面均有发生,其中食品中毒、环境污染等纠纷,涉及面广,矛盾容易激化,处理难度大。各地法院在审理中,针对这类案件的特点深入实际,加强疏导,弘扬法制,制裁侵权行为,保护合法权益,使不少双方严重对立、旷日持久的纷争得到解决,促进了安定团结,维护了社会经济秩序和生产秩序。

(五)处理经济行政案件,保护公民、法人的合法权益,支持行政机关依法行政。

党的十一届三中全会以来,党和国家重视发扬社会主义民主,健全社会主义法制,越来越多的经济行政法规规定,当事人不服行政机关的行政处分决定,可以向人民法院起诉。到1987年底,各级法院经济庭共审结商标、专利、森林、土地、税务、交通、药品、质量、计量、环境资源、食品卫生等各类经济行政案件3638件,分别依法作出撤销、变更或维持原行政处分决定的判决,既保护了当事人的合法权益,又支持了行政机关依法行政,维护了经济行政秩序。

党的十三届三中全会提出要治理经济环境,整顿经济秩序。目前,各级人民法院正紧紧围绕这一中心任务,抓紧办好由于压缩基本建设、调整产业结构、清理整顿公司和收紧银根等治理整顿措施而增多的借款、债务、建筑、破产等有关案件。为适应新形势的发展,人民法院还需要认真办好企业承包、租赁、联营、破产、技术合同、专利侵权、合伙经营、外资企业、劳动争议等新型案件;要继续提高办案质量和效率,及时研究解决改革、开放和治理整顿中出现的新情况、新问题,逐步实现经济审判工作的制度化、规范化,建立起与日趋完备的经济立法体系相适应的具有中国特色的经济审判体系,更好地为改革、开放和经济建设服务。

四、海事审判工作

新中国的海事审判工作,在1955年就已经创建,设立了三个水上运输法院,处理了一些案件。1958年水上运输法院被撤销。1984年11月,为了适应海上运输事业发展的需要,全国人大常委会作出建立海事法院的决定。据此,最高人民法院决定,先后在广州、上海、青岛、天津、大连、武汉建立六个海事法院。海事审判从此迈开了向正规化、专业化发展的步伐。

5 年来,各海事法院坚持实事求是,秉公执法,积极运用海事审判手段,调节航运和港口作业以及其他海上生产活动中的经济关系,不断完善、健全执法活动,已取得了可喜的成绩。截至 1989 年 7 月底,六个海事法院共收案 1614 件,其中涉外案件 185 件,占 11.5%,涉港澳台案件 52 件,占 3%;共审结 1299 件,其中涉外案件 144 件,占 11.1%,涉港澳台案件 48 件,占 3.7%,结案诉讼标的总额逾 55751 万元。通过海事审判活动,维护了司法管辖权,保护了中、外当事人的合法权益,为维护航运秩序,保护海洋环境,促进水上运输事业和对外经济贸易事业的发展,作出了贡献。

(一)积极受理案件,维护国家主权。

5 年来,各海事法院坚持多收案、多办案、办好案,所受理的案件类型多达 30 余种。始终把审理涉外海事、海商案件看作是让外国人了解中国法制的窗口,作为审判工作的重点。不论案件发生在中国领海或公海,不论是协议管辖还是区域管辖,不论一方是外国人还是双方都是外国人,也不论当事人所在国与我国有无外交关系,只要依法或参照国际惯例中国能管辖的,均予受理。1986 年 2 月,最高人民法院作出了《关于涉外海事诉讼管辖的具体规定》。5 年来,涉外海事案件的外国当事人涉及美国、苏联、日本、英国、法国、西德、利比里亚、巴拿马、希腊、阿根廷等 35 个国家,其中 13 宗案件的双方当事人都是外国人。如青岛海事法院受理的南朝鲜塞旺航运有限公司诉印尼嘉玛山度士航运有限公司租船合同纠纷案,该案的双方当事人均为外国公司,双方所在国与我国均无外交关系。青岛海事法院依据被告所属“拉思·萨里纳斯”轮停泊在我国青岛港锚地的事实,依法受理了此案,扣押并公开拍卖了该轮,维护了原告的海事请求权和诉讼权。香港《南华早报》为此在头版载文报道:“国际律师认为,青岛海事法院的这一行为象征着中国法院向其专业化审判和国际海事诉讼同步方面迈进了一大步。”

(二)实事求是,公正执法。

海事法院坚持国内外当事人法律面前人人平等的原则。不管当事人来自哪个国家,也不管有无中国当事人参与诉讼,都一视同仁,站在公正的立场上,严格依法办事。如上海海事法院审理的上海供电局诉巴拿马波罗的斯船务公司损害赔偿案。被告所属“阿加米能”轮违章抛锚航行钩断黄浦江底电缆,造成附近部分地区停电,14 家工厂停产。原告提出索赔 33 万多元人民币。经审查,责任完全在被告,但被告给原告造成的实际损失为 23 万多元人民币。法院依法判决被告按实际损失赔偿。通过海事审判

活动,不仅保护了国内外当事人的合法权益,维护了我国法律的尊严,而且使外国人了解到在华诉讼能得到公正的处理,从而增强了他们来华投诉的信心。

(三)及时扣押船舶,确保案件执行。

由于船舶造价很高,国际上常把它作为一种有效的担保物来进行扣押,以保全当事人的海事请求。然而,船舶具有流动性大和营运时间性强的特点,在未取得担保的情况下将外轮放走,日后的判决就可能成为一纸空文。倘若扣错,一条万吨轮一天损失近万美元。因此,诉前保全扣押船舶就成为保证海事审判顺利进行的一项重要措施。1986 年 2 月,最高人民法院作出了《关于诉前扣押船舶的具体规定》。各海事法院 5 年来共扣船 91 条,其中外轮 87 条。这对有效地行使我国的司法管辖权,促使案件的顺利解决,保护受害方的合法权益,发挥了重要作用。在执行扣船中,各海事法院坚持果断而慎重的原则,既做到了及时扣船、放船,又防止了错扣,既保全了当事人的正当请求,又减少了船方的不必要损失。如广州海事法院扣押利比里亚美姿船务有限公司所属的“宏大轮”一案,该轮为在蛇口注册的香港独资企业“远东中国面粉厂有限公司”承运进口小麦,因航行途中舱盖进水,造成重大货损。法院在接到申请人的扣船申请后 24 小时内就实施了扣押,专程来采访的一位香港记者感慨地说:“外国法院扣押船需要十几天,中国海事法院 24 小时内扣了船,真想不到。”海事法院还把公正办案贯穿于保全的全过程,取信于民,维护了我国法律的尊严,在国内外产生了良好的影响。

(四)实行科学技术与司法手段相结合。

海事、海商案件涉及的技术问题直接关系到对案件事实的认定和整个案件的处理,关系到办案的正确与否。为提高办案质量,海事法院采取了以下措施:第一,请有关技术部门的专家对案件中的一些技术性问题进行技术鉴定,得出科学结论。如上海海事法院审理的温州市渔民协会诉巴拿马“海利轮”污染海域一案,该院委托东海水产研究所的专家对“海利轮”沉没后是否构成海域污染以及污染程度和后果进行生物测定和油膜污染模拟化验,并根据鉴定,认定了油污事实和由此带来的损失。在确实的证据面前,外方当事人心服口服。在法庭的主持下,双方顺利达成了调解协议。第二,特邀有关专家、教授在技术方面把关。第三,请有丰富实践经验的船长和高级工程师做技术顾问,帮助解决技术问题。这些作法收到了预期的效果。

为了使我国的海事审判质量和信誉在国际上得到公认,使我国的海事审判工作与我国海运大国的

地位相适应,海事法院正朝着更高的水平开拓前进。

五、行政审判工作

近年来,人民法院依法审理行政案件,不仅保障了公民与法人的合法权益,而且促进和支持了行政机关依法行使职权。

(一)实行行政诉讼制度,开展行政审判工作。

我国的行政诉讼制度始于1982年。这年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》,在中国法制史上第一次用法律条文明确规定,人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。以后,我国有130多个法律和法规规定当事人不服行政机关处罚和某些处理决定的,可以向人民法院起诉。比如,1985年颁布的治安管理处罚条例就规定,当事人如果对上一级公安机关的裁决仍然不服,可以依照民事诉讼法(试行)的规定,作为告公安机关的行政案件,向法院起诉。

为了正确、及时地审理治安行政案件,最高人民法院制定了《人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》。规定指出:治安行政案件一般应由最先作出裁决的公安机关或者乡(镇)人民政府所在地的基层人民法院管辖。需要时,基层人民法院对它所管辖的案件,可以报请上级人民法院审判;上级人民法院有权审判基层人民法院管辖的案件。人民法院受理治安行政案件,应通知后一次裁决的公安机关应诉。后一次裁决的公安机关可以指定原裁决的公安机关应诉。

随着社会主义民主和法制建设的日益完善,随着人们法律观念、法律意识的不断加强,诉讼到法院的行政纠纷越来越多,促使我国各级法院开始试建行政审判庭。

1986年11月3日,湖北省武汉市中级人民法院建立了全国第一个行政审判庭。截至1989年9月,全国已有60%的法院建立了行政审判庭。最高人民法院于1988年9月5日宣布成立行政审判庭并正式开展工作。这表明我国行政管理将逐步走上法律化轨道,公民和法人不服主管行政机关的行政处罚决定或其他行政处理决定,依法可以向人民法院提出诉讼。

据统计,从1987年1月至1989年6月,全国法院共受理一审行政案件19062件,审结17280件。其中,维持原行政决定的8821件,撤销的4497件,撤销原行政决定的1800件,变更原行政决定的897件,移送省有关单位的752件,终局的513件。此外,法院还办理了一批行政执法案件。这些案件涉及

治安、土地、林业、草原、城市规划、工商、矿产、渔业、计量、税务、邮政等20多个行政管理部门。

行政诉讼制度的建立,是社会主义民主政治和社会主义法制建设的重要发展,是促进和保障行政机关依法行政的一个手段。通过这些案件的审理,法院不仅在诉讼程序和工作方法上初步取得了一些经验,而且保障了公民和法人的合法权益,促进和支持了行政机关依法行使职权。

(二)贯彻实施行政诉讼法,全面开展行政审判工作。

1989年3月,第七届全国人民代表大会第二次会议审议并通过了《中华人民共和国行政诉讼法》,并将于1990年10月1日起施行。行政诉讼法的制定,是我国社会主义法制建设的一件大事。有了行政诉讼法,法院审理行政案件的程序更加完善。公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关损害,可以及时得到补救,违法的行政行为也可得以纠正。我国行政审判工作将进入一个新阶段。

人民法院行政审判工作面临的任务,主要是为贯彻实施行政诉讼法,全面开展行政审判工作做好准备。严格依法办案,坚决排除干扰,对于行政机关的行政裁决,该撤销或者变更的,要依法撤销或者予以变更,该维持的,要依法维持,以树立社会主义法制的权威。

六、告诉申诉审判工作

近年来,人民法院处理人民群众告诉申诉来信来访工作,取得了很大的成绩。

(一)加强告诉申诉工作,依法维护当事人的合法权益。

据统计,1981年至1989年上半年,最高人民法院共处理告诉、申诉和非诉讼来信来访1713682件次。全国各级法院在1983年至1989年上半年间,共处理告诉、申诉和非诉讼来信来访52152972件次。平均每年800多万件次。对上述来信来访,全国各地法院进行了认真的处理。对依法符合受理条件的告诉,决定立案审理的有5783820件;对不够立案条件,但事实清楚,情节简单的民间纠纷,调处了100多万件;对刑事、民事和经济纠纷申诉,全国法院按照审判监督程序共审结1591163件,其中改判547118件,维持原判974869件。此外,还转处了860多万件不属法院处理的来信来访。

近几年来,各级法院加强了对处理告诉申诉来信来访工作的领导,大多数法院成立了刑事审判第二庭和信访部门。1987年,最高人民法院设立了告

诉申诉审判庭,专门处理公民和法人的告诉申诉。地方各级法院也相继建立了告诉申诉审判庭。据不完全统计,截至 1989 年 9 月底,全国已有 24 个高级法院、227 个中级法院和 1141 个基层法院成立了告诉申诉审判庭。

(二)健全告诉申诉工作制度,进一步提高工作质量和效率。

人民法院在处理告诉申诉工作中,坚持全心全意为人民服务。大多数法院特别是基层法院实行了各种形式的院长接待日制度,有的实行定期接待,对一些疑难、重大的告诉申诉案件及时进行处理,有效

地实行了审判监督。许多法院努力改进作风,开展文明接待活动,制定文明接待公约,改善接待环境,张贴来访须知,介绍法律知识,方便群众诉讼。各地法院还实行告诉申诉工作公开制度,增加透明度,接受群众监督。各级法院坚持实事求是、有错必纠的方针,对告诉申诉来信来访依法进行审查,原判认定事实和适用法律确有错误的,依照审判监督程序予以纠正;对申诉无理的,做耐心细致的说服教育工作。同时,坚决制止滥用申诉权利的行为,对少数长期缠诉、无理取闹者依法予以制止,以维护法律的严肃性。

人 民 检 察 工 作 4 0 年

最高人民法院检察长 刘复之

我国人民检察制度作为新中国政治法律的基本制度之一,是在彻底打碎旧的国家机器,总结新民主主义革命时期根据地的革命法制建设经验的基础上,按照马列主义、毛泽东思想关于国家与法制的理论,随着中华人民共和国的诞生而建立起来的。40 年来,在党的领导下,检察机关坚持群众路线与专门机关相结合,在斗争中发挥法律监督职能作用,成为巩固人民民主专政的一支重要力量,成为社会主义司法制度中一个不可缺少的重要组成部分。

新中国人民检察制度的发展,按其曲折起伏的过程,大致上经历了四个历史时期。从 1949 年至 1956 年,为检察制度的创建发展时期。这一时期,为巩固新生的人民政权,为保卫国家的民主改革和社会主义改造顺利进行,检察机关配合有关部门坚决打击了反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动。从 1957 年至 1966 年,为检察工作的发展和波折时期。这一时期,由于受“左”倾思想的影响,检察工作一度遭到很大削弱。党中央了解发现问题后,及时作了纠正,使检察工作有所恢复和发展。从 1967 年至 1977 年为检察工作的中断时期,在“文化大革命”中,检察机关被林彪、江青反革命集团彻底破坏。1978 年以后为检察机关的重建和发展时期。这一时期,检察机关根据党的十一届三中全会以来的路线,根据党和国家加强社会主义民主和法制的方针,依法开展各项检察工作,在组织上和业务上都获得了空前发展。

检察机关是国家的法律监督机关。我国宪法和法律赋予它的基本任务,就是镇压反革命活动,打击

各种刑事犯罪分子,维护国家的统一,维护人民民主专政制度,维护社会主义法制,维护社会秩序,保护国家、集体的利益,保护人民的合法权益,保障社会主义经济建设的顺利进行。它的职权,主要是对叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法规、政令统一实施的重大犯罪案件行使检察权;对贪污、侵犯公民民主权利、渎职和人民检察院认为需要直接受理的犯罪案件进行侦查;对公安机关侦查的案件进行审查,决定是否批准逮捕、起诉或免于起诉;对公安机关的侦查活动是否合法实行监督;对刑事案件提起公诉,支持公诉;对人民法院的刑事审判活动是否合法实行监督;对刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关和劳动教养机关的活动是否合法实行监督;对人民法院的民事审判活动、行政审判活动实行法律监督。

40 年来,人民检察机关通过上述各项检察活动,认真履行法律赋予的职责,打击敌人,惩罚犯罪,保护人民,为巩固人民民主专政,保卫社会主义制度,保障改革开放和经济建设,进行了卓有成效的工作,显示了具有中国特色的社会主义检察制度的优越性。

一、坚决镇压反革命,保卫人民民主专政和社会主义制度

保卫人民民主专政和社会主义制度,是人民检察机关的重要任务。建国初期,反革命破坏活动十分猖獗。迅速肃清反革命残余势力,是党和国家的一项

重要任务。为了保卫新生的人民政权,保卫各项社会改革和生产建设顺利进行,检察机关全力以赴,积极参加镇反运动。在斗争中,检察机关坚决贯彻“镇压与宽大相结合”,“惩办与教育、改造相结合”的政策,依法批准逮捕、起诉了大批危害人民的土匪、特务、恶霸及其他反革命分子,为肃清反革命残余势力作出了重要贡献。

侦查起诉和宽大处理日本侵华战争犯罪分子和伪满汉奸,是我国人民同帝国主义侵略势力斗争中的一件大事,是一次重大的国际政治、法律斗争。1951年,最高人民检察院就着手收集罪证材料。从1954年3月起,对在押的1062名日本战争罪犯和包括伪满州国“皇帝”在内的63名汉奸开展了侦查、审讯。经过两年零五个月的工作,基本上查清了他们的罪行。1956年6月,最高人民检察院根据第一届全国人大常委会第三十四次会议通过的《关于处理在押日本侵略中国战争中战争犯罪分子的决定》,按照日本战争罪犯各自所犯的罪行和悔罪表现,本着宽大政策,除对45名为首的罪恶大的战犯提请最高人民法院特别军事法庭审判外,对次要的或者悔罪较好的107名日本战犯,由最高人民检察院分别作出了免于起诉决定,宽大释放,由中国红十字会遣送回日本。同时,对63名伪满汉奸,也依法分别作了处理。这样做伸张了正义,维护了中华民族的尊严,有利于世界和平。被我国宽大释放的日本战犯回国后,共同发表了悔罪声明。许多人积极参加反对战争,拥护和平,发展中日两国人民友好关系的活动。这是我们党和政府实行革命人道主义和改造政策的重大胜利。

1978年,检察机关重建以来,依法批准逮捕和起诉了一批反革命分子,及时打击了反革命破坏活动。1980年,根据第五届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议的决定,最高人民检察院成立了特别检察厅,依法对林彪、江青反革命集团的10名主犯提起公诉,由最高人民法院特别法庭进行了历史性审判。随后,中国人民解放军军事检察院和北京、上海、四川、湖北、江西等地方检察院,对这两个反革命集团中在军队里和地方上的其他重要成员,也依法分别进行了检察起诉,使他们受到了应得的法律制裁,维护了法律的尊严,巩固了安定团结的政治局面,促进了拨乱反正的历史进程。

1989年春夏之交,我国发生了一场旨在推翻中国共产党的领导和社会主义制度,颠覆中华人民共和国的政治动乱,在北京地区发展为反革命暴乱。这是一场极其尖锐复杂的政治斗争,也是一场阶级斗争。检察机关坚决贯彻党中央的指示和决策,立场坚

定、旗帜鲜明地投入了制止动乱、平息反革命暴乱的斗争,运用批准逮捕、起诉和出庭支持公诉等法律手段,有力地打击了反革命分子和打、砸、抢、烧、杀等刑事犯罪分子,为巩固制止动乱、平息反革命暴乱的胜利成果,维护社会秩序,保卫国家安全和稳定作出了积极贡献。

二、坚决打击贪污、贿赂等经济犯罪,促进党政机关的廉政建设,维护社会主义经济秩序

贪污、贿赂等经济犯罪严重腐蚀了党和国家的肌体,危害着社会主义经济建设。运用法律武器,同贪污、贿赂等经济犯罪作斗争,历来是检察机关的一项重要任务。50年代初期,人民检察机关在“三反”、“五反”的伟大斗争中,查处了大量经济犯罪案件,对打退资产阶级的猖狂进攻,保卫社会主义改造的胜利进行,发挥了重要的作用。

1978年,检察机关重建后,积极开展经济检察工作。从1982年开始,根据中共中央、全国人大常委会、国务院关于严惩严重经济犯罪活动的指示和决定,针对经济领域的犯罪活动猖獗的状况,检察机关运用法律武器,坚决打击了经济领域的犯罪活动,审查起诉了大批走私、投机倒把、诈骗等犯罪案件;截至1987年底,直接受理立案侦查贪污、受贿、偷税抗税、假冒商标等经济犯罪案件20多万件,追回赃款和赃物折价共计19亿多元。

1988年,最高人民检察院分析了打击经济犯罪的情况,针对贪污、贿赂犯罪在经济犯罪中所占比例大,危害严重的客观实际,按照党中央的指示和国家法律的规定,及时调整了工作部署,确定把反贪污、贿赂斗争列为打击经济犯罪的第一位工作,作为检察工作的重点。在斗争中,各级检察机关的领导带头,采取一系列有效措施,大力加强侦查工作,集中力量查处贪污、贿赂犯罪大案要案,取得了明显成绩。1988至1989年全国检察机关受理贪污、贿赂案件15万多件,加上受理偷税抗税、假冒商标、挪用公款等案件共19万多件;其中立案侦查的贪污、贿赂罪案8万多件,加上立案的偷税抗税等罪案计10万多件;大案要案15000多件。通过办案追回赃款和赃物折价共计10亿多元。

在反贪污、贿赂斗争中,检察机关创造了依靠群众开展举报工作的新办法,制定和公布了《人民检察院举报工作若干规定》(试行),对举报的受理、查处、反馈、奖励等作了具体规定,极大地调动了群众检举国家工作人员违法犯罪的积极性。据统计,1988年7月至1989年底,全国检察机关共受理群众举报贪

污、贿赂等犯罪线索 428000 多件,加上其他举报线索共计 747000 多件。在工作中检察机关坚持把查处和信息反馈作为举报工作的中心环节来抓,采取召开新闻发布会等办法,适时公布查处结果,受到党和人民的赞扬。

为了深入开展打击贪污、贿赂犯罪的斗争,在制止动乱、平息反革命暴乱取得决定性胜利后,根据 1989 年 7 月《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》和我国法律的有关规定,最高人民法院、最高人民检察院于 8 月中旬发布了《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通告》。《通告》发布以后,迅速形成了群众性的反贪污、贿赂的高潮,群众举报大量增加,犯罪分子纷纷投案自首。从 8 月 15 日至 10 月 31 日,群众举报线索有 133700 多件,到检察机关投案自首的贪污、贿赂犯罪分子有 25544 人,加上投案自首的其他犯罪分子达 36171 人。贪污、贿赂金额在万元以上的有 3935 人。投案自首人员涉及犯罪金额 3.5 亿元,已退出赃款和赃物折价共计 2.05 亿元。各级检察机关依照法律和《通告》的规定,执行党的坦白从宽、抗拒从严的政策,对投案自首的人员进行了认真的查证处理工作,兑现政策。贯彻《通告》的实践证明,党中央、国务院的建议是非常适时的。《通告》是建国初期开展“三反”运动之后又一次大张旗鼓的反贪污斗争。它显示了国家法律的威慑力和党的政策的感召力,表明了党和国家严厉惩治贪污、贿赂犯罪的一贯决心,挽救了一批正在贪污、贿赂犯罪邪路上下滑的人,发现了一大批重要犯罪线索,提高了广大干部、群众的法制观念,增强了反贪污、贿赂的信心和斗争的积极性。

三、依法严厉打击严重刑事犯罪, 维护社会秩序

在我国的社会主义改造基本完成后,剥削阶级作为一个阶级已经消灭,但是阶级斗争在一定范围内仍然长期存在,并且在一定的条件下可能激化。破坏我国社会主义建设事业的严重刑事犯罪活动,是阶级斗争的重要表现。在“文化大革命”前,人民检察机关与公安、法院、司法行政等部门密切配合,同各种严重刑事犯罪分子进行了坚决斗争,消除了旧社会遗留下来的渣滓,荡涤了污泥浊水,使我国的社会治安秩序保持了良好的状况。人民群众对此是满意的。

1978 年检察机关重建后,一直把整顿社会治安,坚决打击严重刑事犯罪作为一项重要任务。10

年来,特别是 1983 年,鉴于社会治安的严重状况,根据党中央的指示,按照全国人大常委会《关于严惩严重危害社会治安犯罪分子的决定》,各级人民检察院与公安、法院等有关部门互相配合,坚决贯彻依法从重从快的方针,严厉打击了杀人、放火、抢劫、强奸、爆炸等严重刑事犯罪活动,维护了社会的安定。1986 年以来,各级检察机关继续贯彻从重从快的方针,与有关部门密切配合,开展专项斗争、专项治理和扫除“六害”,提前介入公安机关对重大刑事案件的侦查活动,依法批准逮捕、起诉了一大批刑事犯罪分子。在提起公诉的人犯中,98% 以上受到了法律制裁。同时,检察机关结合办案积极开展综合治理工作,协助有关单位健全安全保卫等各项规定制度,堵塞漏洞,预防犯罪,运用典型案例,宣传法制,教育群众,揭露犯罪,收到良好的社会效果。

四、依法查处侵犯公民民主权利、 人身权利和渎职犯罪案件, 保护国家利益和公民的合法权利

切实保护公民享有宪法和法律赋予的权利,同侵犯公民民主权利、人身权利的犯罪行为作斗争,也是检察机关的一项重要职责。在 50 年代,鉴于国家机关少数基层干部利用职权,违法乱纪,人民检察院依法查处了一批非法拘禁、诬告陷害、刑讯逼供等案件,保护了公民的人身自由和民主权利,维护了党和国家的声誉。

检察机关重建后,面临十年内乱所造成的我国法制建设受到严重破坏的局面,首先着手处理公民的控告和申诉,平反和纠正冤假错案的工作。1978 年至 1983 年,全国检察机关就受理人民群众的控告申诉 623 万多件(次),平反和纠正冤假错案 402000 多件。为调动人民群众建设社会主义的积极性作出了贡献。

随着社会主义民主和法制的加强,检察机关在保障公民权利方面,由处理十年动乱中遗留的问题为主,转向经常性的办案工作。在查处这类案件时,各级检察机关坚持以查处大案要案为重点,排除阻力,克服困难,秉公执法,办理了一批侵犯公民民主权利、人身权利的案件,将一批被告人提起公诉,交付审判。同时,对大量尚未构成犯罪的“一般侵权”违法案件,会同有关部门查清事实,分清是非,做好息诉工作,防止了矛盾激化,增强了人民内部的团结。

事实充分证明,我们的党和政府历来是重视保护公民民主权利和人身权利的。我国宪法和法律明文规定保护公民的民主权利和人身权利不受非法侵