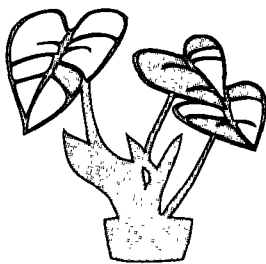


道路曲折

新中国已走过五十年的历程。半个世纪的法制建设，既经历了成败兴衰，又出现了成功昌盛。回顾这段历史，我们不会忘记，当新中国刚刚从母腹中降生的时候，外遭帝国主义的敌视封锁，内有国民党反动派及其卵翼下的武装土匪破坏，秩序混乱，河山满目疮痍，亿万人民在饥寒交迫中挣扎。是以毛泽东为核心的中国共产党第一代领导集体，领导全国人民，召开政治协商会议，制定了起临时宪法作用共同纲领，组建人民民主专政的国家政权，进行民主改革，建立革命秩序，恢复国民经济。在此基础上，开始大规模经济建设，并在充分发扬民主的基础上，于 1954 年制定了中华人民共和国第一部宪法。这部社会主义类型的宪法，肯定了人民广泛的民主权利，描绘了国家美好的前景，极大地鼓舞了全国人民建设社会主义国家的热情。由于缺乏经验和急于求成，由于受长期封建社会的影响，且有人治的习惯，缺乏法治的观念，以致在“文化大革命”时期，发展到了无法无天的地步，把宪法和法律的尊严破坏殆尽。是以邓小平为核心的中国共产党第二代领导集体，恢复党的实事求是的指导思想，拨乱反正，实行改革开放，坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线，提出“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”的基本方针。在邓小平理论指导下，我国大力加强了立法工作，加强了行政执法，加强了人民检察院的检察工作和人民法院的审判工作，纠正了积压多年、悬而未决的冤假错案，开

新中国五十年法制建设成就斐然

刘海年



展了普法教育，大大提高了全国人民的法律意识。这一切都为社会主义市场经济的健康发展提供了可靠保障。以江泽民同志为核心的中国共产党第三代领导集体，高举马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的伟大旗帜，根据国内和国际形势的新发展，进一步丰富和发展了邓小平理论，明确提出了依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略和政治目标，并将其载入中华人民共和国宪法，从而为我国社会主义法制建设树立了新的里程碑。半个世纪以来，我国的法制建设尽管道路曲折，付出了沉重的代价，但是在党的十一届三中全会之后，我们党领导全国人民，认真总结经验教训，重视和加强法制建设，取得了重大进展，可谓成就斐然，举世瞩目。

成就斐然

五十年来，我国社会主义法制建设的成就主要表现在以下六个方面：

一、将“依法治国，建设社会主义法治国家”确立为治国方略和目标，并载入宪法。在国际共产主义运动史上，马克思和恩格斯使社会主义从空想变为科学，创立了无产阶级革命和无产阶级专政理论。在谈到无产阶级革命胜利后的国家时，马克思指出：“在资本主义社会与共产主义社会之间，横着一个从前者到后者的革命转变时期。同这个时期相适应的也有一个政治过渡时期，而这个时期的国家，只能是无产阶级的革命专政。”苏联的解体和东欧的巨变说明在无产阶级夺取政权，人民当家作主后，还有以何种方式治理国家和建设国家的问题。邓小平以无产阶级

革命家的伟大气魄，坚持实事求是，解放思想，在总结中国和国际共产主义运动正反两方面经验的基础上，结合中国实际提出了一系列治国原则，诸如：要处理好人治与法治的关系；为了保障人民民主，必须加强社会主义法制；法律要有极大的权威；要有法可依，有法必依，执法必严，违法必究；法律面前人人平等，任何人犯了法都要受惩治；党必须在宪法和法律范围内活动等。正是在这一系列原则成功实践的基础上，以江泽民为核心的中国共产党第三代领导集体，明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”为治国方略和目标，从而明确回答了中国社会主义和国际共产主义运动发展所提出的问题。所谓依法治国，如江泽民所说：“就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行。”至于社会主义法治国家的原则，根据邓小平著作和党的十五大政治报告等重要文献，可以概括为国家建设要遵循社会主义民主法制原则，依法行政原则，司法公正原则，权力制约与监督原则，秩序原则，加强和改善党的领导的原则。确立依法治国，建设社会主义法治国家也就是实行法治，表明党和国家决心与束缚和影响我国数千年的“人治”彻底决裂，带领全国人民胜利地迈向 21 世纪。

二、初步形成了以宪法为核心的社会主义法律体系框架。1949 年 9 月建国前夕，我国制定了起临时宪法作用的《共同纲领》，并先后于 1954 年、1975 年、1978 年、1982 年颁布了四部宪法。现行宪法继承了 1954 年宪法的优点，摈弃了 1975 年、1978 年宪法的一些错误，又经过三次修正，成为比较完善的一部宪法。自党的十一届三中全会以来的 20 多年中，依据宪法，全国人大及其常委会相继制定了包括国家机构组织法、选举法、民族区域自治法和行政、民商、经济、刑事、社会保障等方面的基本法律以及有关法律问题的决定 350 余件。与此同时，国务院制定了 800 多件行政法规；享有地方立法权的人大及其常委会，制定了大量地方性法规；国务院各部委和省、自治区、直辖市的地方政府制定了 30000 多件行

政规章。这样，以宪法为核心，由上述法律、法规、规章构成了社会主义法律体系框架，使我国基本上实现了有法可依。

三、以为人民服务为宗旨，推进依法行政。全心全意为人民服务是中国共产党的宗旨和光荣传统，也是我国行政系统广大干部的行动准则。多年来，在法制不健全的情况下，广大干部正是遵循这一宗旨与人民群众同甘共患难，依照党的政策，夺取了一个又一个胜利，但在这一过程中经历的正反两方面经验教训说明，为适应新形势下国家管理和社会主义市场经济发展需要，必须在坚持为人民服务这一宗旨的同时，加强行政法制建设，依法行政。为了实现依法行政，党的十一届三中全会后国家制定了一批规范行政机构和行政行为法律，如《国务院组织法》、《地方人民代表大会和地方政府组织法》、《人民警察法》、《行政处罚法》、《行政监察法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》和《国家赔偿法》等。此外，国务院和地方政府以及国务院各部委还制定了《国家公务员暂行条例》等一大批行政法规和行政规章。这些法律、法规和规章有效地提高了行政执法水平，保证了人民群众对政府执法的监督力度。为了依法行政，国家特别强调各级政府及其工作人员严格依法办事，就是说严格依照法律规定权限、法律规定程序履行职责，做到既发挥能动作用，在规定职权范围内积极做好工作，又不滥用权力。为了依法行政，国家适应市场经济发展，还对行政机构不断进行了调整和改革。按照九届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》，1998 年国务院做出了表率，对各部委的机构和工作人员进行了大幅度精简，今年各省、自治区和直辖市也开始了这一工作。实践证明，这一改革对于解决长期形成的机构臃肿、人浮于事起到了巨大作用，提高了工作效率，转变了政府职能。这一改革对于党和国家其他机构以及事业单位的改革正在发生良好影响，受到了全国人民的普遍拥护。为了切实全面推进依法行政，国务院不久前召开了“全国依法行政工作会议”，朱镕基总理进一步强调了依法行政对建设社会主义法治国家的意义。他指出：“从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，必须提高依法行政水平。……

要严格执法，清正廉明，铁面无私，执法如山，决不允许搞人情法。”“所有的政府机关和政府工作人员都要自觉接受人民群众的监督，把行政执法活动置于群众监督之下。”

四、建立和完善司法制度，保障司法机关独立行使权力。新中国成立后，适应民主改革和恢复国民经济形势的需要，我国组建了新的司法机构，在中央设立了最高人民法院和最高人民检察院，在各级地方设立了人民法院和人民检察院，并形成了三级两审、公开审判和陪审制度。1954年宪法颁行后，制定了《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》，规定人民法院独立进行审判，只服从法律；进一步确立了两审终审制度，公开审判制度，回避制度，辩护制度，合议制度和上诉制度，并开始建立律师制度。至1957年6月，全国已建立19个律师协会，800多个律师顾问处，有近3000名律师。不幸的是，1957年夏天之后，在“左”的路线影响下，法制建设良好的势头被遏制并不断发生逆转，直到“文化大革命”结束。1978年以来，我国恢复和健全了司法机关，完善了司法制度。恢复了“文化大革命”中被撤销的各级人民检察院，加强了被大大削弱的人民法院，恢复了律师制度、仲裁制度、公证制度。制定了《法官法》、《检察官法》，改进了司法官员的任用和考核制度，提高了司法干部队伍素质和办案质量，促进了司法公正。近年来，人民法院系统和人民检察院系统认真落实有关法律规定，大力进行审判制度和检察制度改革，取得引人瞩目的成绩。这一切都为打击犯罪，维护社会秩序，为人民享有民主权利、安居乐业和社会主义市场经济的发展提供了可靠保障。

五、建立和完善监督机制，加强法律监督。对权力的监督和制约，是抑制腐败、清除腐败，实现廉政的制度保证。正因为如此，《共同纲领》和54年宪法都对权力的监督和制约作了规定。但由于50年代后期以来，过分夸大了政治运动在国家运作中的作用，忽视了法律的实施，加上党和国家政治生活中“一言堂”和专断作风的发展，直至造成了十年内乱的无序局面。1978年以来，我国逐步恢复和加强了法律监督制度，一方面完善了法律规定，另一方面强调了法律实施，如通过选举与

罢免加强了对人大代表的监督；通过人大及其常委会加强了对国家行政机关、审判机关和检察机关的监督；通过国家行政机关内部的监察系统和人民法院、人民检察院系统对行政系统实行监督；公安、检察、法院之间的相互制约和监督；人民群众通过新闻媒体和其他方式对国家机关及其工作人员的监督；以及共产党内部监督和各民主党派之间的监督，等等。全国人民代表大会一直坚持听取政府工作报告、人民法院工作报告和人民检察院工作报告制度，并进行认真审议。全国人大常委会自1988年建立执法检查制度，到1998年的10年当中，共对58个法律和有关法律问题的决定实施情况进行了检查监督，有力地推动了法律的实施，取得了较好的效果。在宪法监督方面，从1993年到1997年，有3692件地方性法规报送全国人大常委会备案，全国人大各专门委员会审结了2045件，发现其中与宪法和法律相抵触有93件。从1987年至1996年，国务院通过对28000余件行政规章进行审查，发现存在各类问题的1600余件。国务院依据实际情况，对其中400余件，作出了发回原单位进行更改或予以撤销的决定。在行政监督方面，自1990年《行政诉讼法》生效以来，全国各级法院共审结“民告官”的行政诉讼案件近30000件，纠正了部分行政机关对公民或法人处理不当的决定，维护了他们的合法权益。在司法监督方面，1993年至1997年，全国各级检察机关决定不批捕271629人，决定不起诉25638人；在刑事审判工作中，共提出纠正意见12806次，提出抗诉12288件。从总的情况看，我国监督体制在法律规定上是逐步完善的，运行是良好的，对于保障社会主义民主和社会主义法制建设起到了不可忽视的作用。

六、坚持广泛开展法制教育，公民法律意识不断提高。新中国成立之初，结合当时的形势，结合轰轰烈烈的农村土地改革和城市民主改革，在全国城乡进行了翻身解放当家做主人的教育，结合参军、参干和缴售爱国公粮进行了公民义务教育，结合选举人民代表大会代表，对宪法草案的讨论和宪法通过后的宣传，进行了公民权利与义务、法律面前人人平等和遵守宪法法律教育，大大提高了全国人民的权

利与义务意识,改变了旧社会形成的人和人之间的不平等观念。“文化大革命”结束,尤其是1978年以后,对全国人民进行的法制教育,应首推按照党的十一届三中全会精神,全国从上到下开展的对五十年代以来历次政治运动和“文化大革命”中的冤假错案的平反,对林彪、江青反革命集团的审判等。随着改革开放和社会主义市场经济的发展,全国人民需要更多的法律知识。早在1980年邓小平就曾指出:“要讲法制,真正使人人懂得法律,使越来越多的人不仅不犯法,而且能积极维护法律。”他还指出:“加强法制重要的是进行教育,根本问题是教育人。”根据邓小平这一思想,1985年全国开始了大规模的全民普及法律知识教育。经过“一五”、“二五”普法教育,全国干部和群众法律意识大大提高。仅“二五”普法期间全国3.1亿普法对象中就有7亿人接受了法律常识教育。现在“三五”普法正在进行,各地方还注意将普及法律知识与依法治理相结合,有效地改进了工作。为了推动在全国各级领导干部中学习法律,中共中央和全国人大常委会还分别举办系列法制讲座,从1994年以来,江泽民同志亲自主持的讲座已举行9次。在中央的带动下,全国各省、自治区和直辖市以及中央和国务院各部委也相继举办了法制讲座。

任重道远

五十年来,我国社会主义法制建设的巨大成绩,既为我国政治、经济和科学文化事业的发展提供了可靠保障,也为我国法制建设迈上新台阶奠定了基础。我们祖国和全世界人民一起即将迈入新世纪。在新的世纪,在迈向法治的道路上,既有良好机遇,也面临严峻挑战。

从主观方面说,我们国家虽然历史悠久有很深厚的文化底蕴,但两千余年的封建专制制度和从国到家盛行的君君、臣臣、父父、子子的家长制影响,使民主传统缺少,在精神上背有沉重包袱。正如邓小平指出的:“旧中国留给我们的封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制很不完善,也很不受重视。”尽管现在认识到了法治

的重要,将依法治国作为治国方略,但国家机构的运作方式不少地方与法律规定和法治要求存在相当大的距离,至今仍然处于人治向法治过渡之中。

从客观方面说,我们必须看到,无论从立法、司法水平以及干部和群众的法律意识,与社会主义经济、政治和科学文化发展现状都存在差距。我们还应进一步考虑,按照党的十五大关于社会主义初级阶段的基本纲领,在下世纪中叶或下半期,将基本实现社会主义农业和工业现代化;将实现科技教育文化比较发达、全体人民比较富裕;将建立和完善比较成熟和充满活力的社会主义经济体制、政治体制;将牢固树立有中国特色社会主义共同理想,建设精神文明,在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴。那时社会主义社会环境对法治会有新的需要。当今世界经济全球化,高新科学技术的发展,必然使我们与国际市场发生越来越密切的联系。这不可能不对法律制度提出新要求。江泽民曾指出:“世界经济实践证明,一个比较成熟的市场经济,必然要求比较完备的法制,市场经济活动的运行,市场秩序的维系,国家对经济活动的宏观调控和管理,及其生产、交换、分配、消费等各个环节,都需要法律的指引和规范。在国际经济交往中,也需要按照国际惯例和国与国约定的规则办事。这些都是市场的内在要求。”我国外贸涉及国家和地区已达227个,大批国外企业到中国投资,中国在世界许多国家和地区投资也大量增加。我国已经签署和批准一系列国际公约,还会加入新的公约。这一切都不可能不对我国法治在新世纪的走向产生影响。

我们祖国正以庆祝五十年的辉煌成就迎接21世纪的到来,在新世纪,经济、科技和信息的高速发展,在法律上将向我们提出可以预料和目前尚难以预料的种种问题。为了在前进中更好地抓住机遇,迎接挑战,我们必须不断加强学习,勇于更新观念,大胆借鉴人类发展中的一切优秀文明成果。如是,就能把我们的祖国建设成为社会主义法治国家,建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。□

(作者为中国社会科学院法学所原所长、政治学所原所长,研究员)