庆祝新中国成立70周年

新中国70年 社会主义法治建设的成就与经验

□ 公丕祥

习近平总书记指出:“中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就,大大小小可以列举出十几条、几十条,但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”回眸新中国成立70年来我国法治发展进程,我们看到,在全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家伟大进程中,中国共产党坚定不移走中国特色社会主义法治道路,推动当代中国法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。这是艰辛的探索,更是光辉的历程。

一

中华人民共和国的成立,是近代以来实现中华民族伟大复兴的三大里程碑之一,实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。习近平总书记指出:“新中国成立初期,我们党在废除旧法统的同时,积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验,抓紧建设社会主义法治,初步奠定了社会主义法治的基础。”从1949年新中国诞生到1956年基本完成对生产资料私有制的社会主义改造,社会主义基本制度的建立,为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础,而这段变革时期也是中国特色社会主义法治道路的奠基时期。

开创性地建构了具有中国特色的社会主义国家制度体系。1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》以及《中华人民共和国中央人民政府组织法》,对新中国成立之初的新民主主义国家制度及其政权组织系统作出了明确规定,建立了全新的国家制度。1954年9月召开的一届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法》(以下简称“五四宪法”),在《中国人民政治协商会议共同纲领》的基础上进一步创新发展中华人民共和国的国家制度,用国家根本大法的形式把人民民主和社会主义原则固定下来,为社会主义制度在中国的全面确立奠定了根本法基础。与《中国人民政治协商会议共同纲领》相比较,“五四宪法”赋予国家的性质以崭新的属性与内容,规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”;总结了新中国成立以来民主政治建设的实践经验以及国家政权机关工作的经验,对国家根本政治制度作了更加完备的规定,强调“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”;建立了一个以国家权力机关为核心的更加完整的国家机构体系,借以适应日益复杂化和专门化的国家治理与社会管理活动的需要;进一步丰富了民族区域自治制度,完善了国家结构形式;形成了与国家制度的性质与形式相适应的公民权利体系,为当代中国公民权利制度创设了根本法基础,从而建构了具有中国特色的社会主义国家制度与治理体系,实现了对中国近代以来各种国家制度方案的历史性超越。

重建了新型的社会主义法律秩序。任何一场剧烈的社会革命运动,要实现其预定目标,不仅要从根本上改变旧的政治与法律制度的本质与结构,而且要建立一种新的政治与法律制度赖以存在和发展的稳定的社会与法律秩序。在新中国成立之初的几年里,国家生活的重心就是要在逐步实现国家制度根本性变革的基础上重建社会与法律秩序。这一时期先后开展的土地改革运动、镇压反革命运动、贯彻婚姻法运动、“三反”“五反”运动、司法改革运动以及“一化三改”等以群众运动方式推进的一系列重大社会变革运动,起到了重要的作用。因此,在新中国成立以来一段相当长的历史时期内,中国法治现代化进程的一个明显特点,便是法律发展与群众运动彼此交织在一起,形成有机的互动关系。这些群众运动,有力推动了新中国成立之初的法律发展,一些法律是在群众运动起来以后才制定的。不仅如此,新中国成立之初群众运动的展开,也需要法律提供保障。然而,在党领导全国人民进行全面的大规模的社会主义建设的新的历史条件下,那种依靠群众运动来组织社会动员、重建社会与法律秩序、推进社会治理的方式已经不合时宜了,必须着手系统地制定比较完备的法律,夯实社会秩序的法制基础。1956年9月召开的党的八大,基于对新中国成立以来国内外形势的科学分析,作出了国内社会主要矛盾“已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”的重大政治论断。由此,党的八大强调,“我们必须进一步加强人民民主的法制,巩固社会主义建设的秩序。国家必须根据需要,逐步地系统地制定完备的法律。一切国家机关和国家工作人员必须严格遵守国家的法律,使人民的民主权利充分地受到国家的保护”。

展开较大规模的法律创制活动。新中国成立之初,中国共产党人重视加强人民民主法制建设,注重运用法律与政策相结合的方式治理国家与社会,借以适应新的社会经济政治情况不断发展的客观要求。1949年到1956年间,新中国的法律创制工作大致经历了两个前后相继的发展阶段。第一个阶段是以具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》为基础的法律创制,其特点是运用立法手段,巩固革命胜利成果,建立新民主主义的政治、经济、社会与法律秩序,保障各项社会民主改革运动的顺利进行。在这一阶段,先后制定了中央人民政府组织法以及地方各级人民政府和司法机关的组织通则,还制定了工会法、婚姻法、土地改革法、惩治反革命条例、惩治贪污条例等一系列法律法令。第二个阶段则是以“五四宪法”为基础,加快国家立法进程,推动从新民主主义向社会主义的转变,全面构建社会主义制度的法律基础,促进国家的工业化进程。这一时期,在“五四宪法”指引下,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。例如,全国人民代表大会组织法、地方各级人大和地方各级人民委员会组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法等。适应农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造运动的需要,制定了农业生产合作社示范章程、高级农业生产合作社示范章程、公私合营工业企业暂行条例、手工业合作组织交纳工商业税暂行办法、关于对私营工商业在改造过程中交纳工商业税的暂行规定等法律法规。在这一时期,新中国民法典、刑法典的草拟工作开始提上议事日程,诉讼立法亦开始启动。

二

1978年12月召开的党的十一届三中全会,开启了改革开放新的伟大社会革命,中国特色社会主义法治发展进入了一个革命性变革的历史新时期。这场新的伟大社会革命在法治领域的集中体现,就在于实现了从传统的计划经济体制下的政策型法律秩序到社会主义市场经济体制下的现代法理型法治秩序的历史变革,形成和发展了中国特色社会主义法治道路,持续推进了当代中国法治现代化的历史进程。

把依法治国确立为中国共产党领导人民治理国家的基本方略。现代意义上的法治是与民主政治密切联系的,它要求法律的权威高于任何个人的权威,法律是治理国家的基本手段。党的十一届三中全会把加强社会主义法治、实现从人治到法治的转变的历史性任务突出地提到全党全国人民面前,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”。1979年7月,五届全国人大二次会议通过了新中国历史上第一部刑法典和刑事诉讼法典,从实体和程序两个方面把刑事司法工作建立在法治化坚实基础之上。为保证这两部法律的严格执行,1979年9月,中共中央专门向全党发出了《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》(以下简称“九月指示”),第一次鲜明提出“实行社会主义法治”,深刻阐述了刑事司法法治工作的基本要求,并把刑法、刑事诉讼法能否严格执行上升到“直接关系到党和国家信誉”的高度加以突出强调。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过的宪法(以下简称“八二宪法”)把党的十一届三中全会以来我们党推进法治建设的成功经验上升为宪法规范,确立了国家法制统一的原则。在“八二宪法”指引下,当代中国法治发展日益向纵深推进。1997年9月召开的党的十五大,在我们党的历史上第一次郑重提出了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略。这无疑是一个历史性的重大战略决策。依法治国基本方略的提出与贯彻,给中国特色社会主义法治道路注入了崭新内涵,有力推动了当代中国法治建设进程。

把依法执政确定为中国共产党治国理政的基本方式。新中国的诞生,标志着中国共产党从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并且长期执政的党。随着这一巨大而深刻的转变,中国共产党的执政方式面临新的重大课题。“九月指示”按照实行“社会主义法治”的指导方针,第一次全面科学地确立了中国共产党对司法工作领导的基本原则和工作体制。进入21世纪以来,中国共产党进一步深化了对执政规律的认识,对改革和完善党的领导方式和执政方式作出了重大战略部署。2002年11月召开的党的十六大提出了依法执政的重大命题,指出:“必须增强法制观念,善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来,不断提高依法执政的能力。”依法执政这个全新的执政理念的提出,充分反映了新的社会历史条件对党的执政能力的新要求,是加强和巩固中国共产党的执政地位、推进依法治国进程的一个重大举措,丰富和发展了中国特色社会主义法治道路的基本内容。

形成和完善中国特色社会主义法律体系。党的十五大在提出坚持依法治国基本方略的同时,第一次明确提出“加强立法工作,提高立法质量,到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”的历史性任务。很显然,设定形成中国特色社会主义法律体系的具体时间表,这充分反映了当代中国共产党人坚定地走中国特色社会主义法治道路的理性自觉。经过新中国成立以来特别是改革开放历史新时期以来的不懈努力,当代中国的立法事业取得了巨大成就。1982年制定了现行宪法,此后又根据客观形势的发展需要,先后通过4个宪法修正案。到2010年年底,我国已制定现行有效法律236件、行政法规690件、地方性法规8600多件,并全面完成对现行法律和行政法规、地方性法规的集中清理工作。目前,涵盖社会生活各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到科学和谐统一。因此,2011年3月召开的十一届全国人大四次会议郑重宣布中国特色社会主义法律体系已经如期形成。这在中国特色社会主义法治道路的形成与发展历程中具有里程碑的意义。

三

习近平总书记指出:“党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代这个重大政治论断,我们必须认识到,这个新时代是中国特色社会主义新时代,而不是别的什么新时代。”党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义、确保党和国家长治久安的战略高度,提出要坚持和拓展中国特色社会主义法治道路,强调坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻中国特色社会主义法治理论这三个方面“实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义”,为新时代全面推进依法治国、加快建设法治中国指明了前进方向。

提出推进国家治理现代化、建设法治中国的重大战略任务。法治是人类文明进步的重要标志。在当代中国,法治是治国理政的基本方式,旨在把国家和社会生活纳入制度化、规范化、程序化的轨道之中,实施有效规则之治。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标,把“推进法治中国建设”的历史性任务第一次载入党的文献之中,强调“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。党的十八届四中全会在中国共产党历史上第一次专题研究全面推进依法治国重大问题,精心谋划全面推进依法治国的战略蓝图和总体布局,庄严号召全党同志和全国各族人民“为建设法治中国而奋斗”。党的十九大把坚持全面依法治国确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的有机构成要素,强调“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”,是国家治理的一场深刻革命,“必须坚持厉行法治”。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出重大部署,指出:“加快推进国家治理体系和治理能力现代化,努力形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度,这是摆在我们党面前的一项重大任务。”并且根据党的十九大的总体部署,决定组建中央全面依法治国委员会,借以加强党中央对法治中国建设的集中统一领导。习近平总书记强调:“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”党的十八大以来,法治中国建设全方位展开,国家治理现代化进程取得了重要进展,中国特色社会主义法治道路显示出旺盛的活力和强大的生命力。

明确新时代全面依法治国的总目标、战略安排和重点任务。在当代中国,作为国家治理现代化的制度基础和重要依托,全面依法治国有其确定的内在目标。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》把建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家确立为全面推进依法治国的总目标,强调要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。从形成法律体系到建设法治体系,反映了当代中国共产党人对中国法治发展规律的深刻认识和把握,记载了坚持和拓展中国特色社会主义法治道路的时代轨迹。党的十八大以来,以建设中国特色社会主义法治体系为全面依法治国总抓手的法治事业波澜壮阔地展开,迈出了重大步伐,取得了重大进展。在此基础上,党的十九大基于新时代我国社会主要矛盾的新变化,对开启全面推进法治中国新征程、实现中国法治现代化作出了战略安排,确定了建成法治中国、实现国家治理现代化的两步走的路线图和时间表,即从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗15年,基本实现社会主义现代化,在这一过程中,“法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现”;从2035年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗15年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,在这一过程中,包括法治文明在内的政治文明将全面提升,“实现国家治理体系和治理能力现代化”。党的十九大关于新时代法治中国建设的战略安排,清晰地表达了当代中国共产党人矢志不渝加快建设社会主义法治国家的坚定意志。实现新时代全面依法治国的战略安排,必须精心谋划、把握重点、扎实推进。在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话中,习近平总书记部署了推进新时代全面依法治国的新的伟大革命的七项重点任务,即一是研究制定法治中国建设规划;二是全面贯彻实施宪法;三是推进科学立法工作;四是加强法治政府建设;五是深化司法体制改革;六是推进法治社会建设;七是加强法治工作队伍建设和法治人才培养。很显然,这七项战略性的重点任务,有力回应了新时代我国社会主要矛盾新变化对法治中国建设提出的新要求,确立了新时代深化全面依法治国实践的主攻方向,必将对坚持和拓展中国特色社会主义法治道路产生深远影响。

坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。在当代中国,中国特色社会主义法治发展进程与法治改革进程是内在地结合在一起的。新时代全面推进依法治国的历史性任务,对深化法治领域改革提出了新的更高的要求。坚定不移推进法治领域改革,有效破解法治实践中存在的法治难题,努力克服影响法治发展的体制性、机制性、保障性问题,进而推动中国特色社会主义法律制度的自我完善和发展,这是在新时代伟大社会革命的引领下坚持和拓展中国特色社会主义法治道路面临的一项重大而紧迫的任务。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从中国的实际出发,遵循中国法治发展的内在机理与规律,在借鉴吸收世界法治文明有益成果的同时,坚持“在法治下推进改革、在改革中完善法治”的基本要求,走出了一条自主型的中国法治改革之路。迈入新时代的中国法治改革,注重加强顶层设计和统筹谋划,更加突出法治领域改革的系统性、整体性和协同性,强化法治改革措施的全面考量、相互配合、整体协同、形成合力,从而使法治改革方案更具针对性、实效性和可操作性;注重强化问题导向,抓住法治工作中人民群众反映强烈、事关法治建设全局的突出问题和关键问题,在深入调查研究的基础上,推出强有力的法治改革举措,攻坚克难,锐意进取,开创了法治领域改革的新局面;注重增强人民群众的获得感,坚持以人民为中心,把促进和实现社会公平正义作为法治改革的出发点和落脚点,努力使法治改革合乎民心、顺乎民意;注重恪守依法改革的原则,把法治领域改革纳入法治化的轨道加以推进,做到重大改革于法有据,努力实现改革决策与立法工作有机衔接、相互促进,坚持运用法治方式来推进法治领域改革,从而着力解决好人民不断增长的法治新需要与不平衡不充分的法治发展之间的矛盾,为更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用奠定坚实有力的法治体制、法治制度和法治机制基础,开拓中国特色社会主义法治道路的新境界。

(作者系南京师范大学法学院教授,中国法治现代化研究院院长)

公平

□张慧

习近平总书记指出:“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”法治不仅要求完备的法律体系、完善的执法机制、普遍的法律遵守,更要求公平正义得到维护和实现。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕保障和促进社会公平正义推进全面依法治国,强调公正是法治的生命线,促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求,政法战线要肩扛公正天平、手持正义之剑,以实际行动维护社会公平正义,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。实现社会公平正义,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,紧密联系我国法治建设实际,统筹整合各方面资源和力量,突出政法战线的关键作用,多措并举,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

树立法治信仰。党的十九大报告指出:“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。”习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上强调,改革开放40年的经验告诉我们,做好改革发展稳定各项工作离不开法治,改革开放越深入越要强调法治。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。必须弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。广大政法干警必须把法治理念、法治精神融入工作和生活,心中高悬法律的明镜,手中紧握法律的戒尺,切实做到守法律、重程序、讲规矩。党员领导干部要带头尊崇法治、敬畏法律,做尊法学法守法用法的模范,以实际行动带动全社会弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,不断增强人民群众对法律的内心拥护和真诚信仰。

推进司法公正。公正是司法的灵魂和生命,司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。习近平总书记强调,要懂得“100-1=0”的道理,一个错案的负面影响足以摧毁九十九个公正裁判积累起来的良好形象。推进司法公正,要求各级党组织和领导干部要支持政法单位开展工作,支持司法机关依法独立公正行使职权;要求司法机关深化司法体制改革,按照权责统一、权力制约、公开公正、尊重程序的要求,确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度;要求司法人员牢固树立公平正义理念,尊重宪法法律权威,坚持以事实为根据、以法律为准绳,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制;要求保障人民群众参与司法,完善人民陪审员制度,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,以公开促公正、以透明保廉洁。

维护人民权益。公平正义是我们党追求的非常崇高的价值,全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义,保护人民权益、伸张正义,人权保障是我国宪法明确规定的基本原则,贯穿法治建设始终。新中国成立以来特别是改革开放以来,伴随我国综合国力不断增强,维护和促进人权取得了前所未有的成就。尽管如此,我国的人权保障还有许多有待完善的地方。全面推进依法治国,必须加强人权的法治保障,绝不允许对群众的报警求助置之不理,决不允许让普通群众打不起官司,决不允许滥用权力侵犯群众合法权益,决不允许执法犯法造成冤假错案。为此,要建设完备的法律服务体系,推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设,完善法律援助制度,健全司法救助体系;健全依法维权和化解纠纷机制,建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道;完善立体化社会治安防控体系,保障人民生命财产安全。

强化法治反腐。改革开放以来,我们党大力推进法治反腐,全方位扎牢制度的笼子,为加强人权法治化保障提供有力支撑。1978年,各级检察机关设立反贪污贿赂和法纪检察内设机构,严厉打击各类贪污贿赂渎职犯罪;1995年和2005年,最高人民检察院分别成立反贪污贿赂总局和反渎职侵权局;2007年,设立国家预防腐败局;2018年,通过宪法修正案并制定监察法,组建国家监察委员会,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。法治反腐永远在路上。习近平总书记指出:“要继续全面加强惩治和预防腐败体系建设,加强反腐倡廉教育和廉政文化建设,健全权力运行制约和监督体系,加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,深化腐败问题多发领域和环节的改革,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。”加强法治反腐能够确保人民群众在国家政治生活、经济生活和社会生活中的主人翁地位,确保党的群众路线的贯彻落实。加强法治反腐,要进一步加强思想政治建设,建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的高素质政法队伍,不断筑牢忠于党、忠于人民、忠于法律的思想基础,不断提高政法队伍的整体素质,为实现社会公平正义奠定人才基础。

(作者系湖南省廉政建设协同创新中心研究员)

扫描二维码
关注“光明理论”
微信公众号

理论部主办
投稿邮箱:gmrbll@163.com