

中国共产党百年法制建设历程回顾

江必新, 戴太雷

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 中国共产党法制建设的百年, 是中国共产党带领中国人民, 在困难中艰难起步、在探索中收获成功、在挫折后恢复重建、在新时代赢得辉煌的百年。这一百年历程, 大体可以分为摸索与尝试、初创与严重挫折、恢复与发展、深化与创新四个基本阶段。百年法制建设积累的宝贵的经验和教训主要有: 既要坚持厉行法治, 又不能排斥政治、德治、自治的作用; 既要坚持党对法治的领导, 又要保持党的廉洁和清醒, 不断改善党的领导, 不断提高领导水平和能力; 既要坚持走中国特色社会主义法治道路, 又要善于传承和借鉴; 既要坚持以人民为中心, 又要搞好统一战线; 既要坚持法治服务大局, 又要遵循法治建设和发展规律; 既要坚持法治建设的政治方向, 又要坚持法治基本价值; 既要搞好顶层设计, 又要尊重群众的首创精神和基层创造; 既要有法可依, 形成社会主义法律体系, 又要提高立法质量, 实现良法善治。

关键词: 中国共产党; 法制建设历程; 法治

中图分类号: D909.9

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2021)04-0001-23



2021年是中国共产党建党100周年。百年来, 中国共产党以其先进性和代表性, 成为中国民主政治与法治建设的领导核心; 以其对法治的孜孜以求, 使法治中国的建设步伐越来越坚定。习近平指出: “历史是一面镜子, 从历史中可以得到启迪和定力。”^[1]在中国共产党建党100周年、新中国成立72周年之际, 我们需要回顾、梳理中国共产党百年法制建设实践的生成轨迹, 反思百年法制建设的得与失, 进而有力推动法治中国建设再上新台阶, 奋力谱写中国特色社会主义法治建设新篇章。本文着重对中国共产党百年法制发展历程作概览式描述, 在此基础上, 提炼、总结法制发展的经验和教训, 以期对未来法制发展提供镜鉴。

一、百年法制建设的基本历程

中国共产党的百年恢弘历史, 既是一部中国

共产党带领人民从新中国的站起来、改革开放的富起来到新时代的强起来的奋斗史, 又是一部中国共产党带领人民探索、建设、发展中国特色社会主义法制的开拓史。百年法制建设, 经历了摸索与尝试、初创与严重挫折、恢复与发展、深化与创新四个基本阶段。

(一) 新民主主义革命时期法制建设的摸索与尝试

从1921年7月中国共产党创建至1949年10月中华人民共和国成立, 是百年法制建设的探索阶段, 先后经历了建党早期、土地革命战争时期、全民族抗日战争时期和解放战争时期四个时期。这一阶段, 尚未取得全国政权的中国共产党在局部法制建设上进行了大量的摸索和尝试, 揭开了中国法制史的新篇章。

1. 建党早期(1921年7月到1927年7月)

从1921年7月建党到中共三大之前, 中国共产党一直处于秘密状态。这一时期是中共

收稿日期: 2021-05-13; 修回日期: 2021-07-09

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“党政合设、合署背景下的行政法基本问题研究”(18ZDA148)

作者简介: 江必新, 湖北枝江人, 中南大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 宪法与行政法、法治基础理论、司法制度; 戴太雷, 湖北十堰人, 中南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 行政法学, 联系邮箱: 108634857@qq.com

党自身建设和发展的重要时期,受革命战争环境所限,法制建设集中在三方面:第一,突出党规党法的建设。中共一大通过了党的第一个纲领,二大通过党的第一部正式章程——《中国共产党章程》。第二,突出党的纪律建设。列宁指出:“无产阶级在夺取政权的斗争中,除了组织,没有别的武器。”^[2]中国共产党从成立伊始,就严格依照列宁主义建党的原则来建立组织、严格纪律。中共一大通过的党的第一个纲领就包含了大量的纪律要求和党内监督的重要内容^[3],还规定在全党建立统一的组织和严格的纪律;地方组织必须接受中央的监督和指导。此后,每次会议都会增加、完善党纪方面的内容。中共二大通过的《中国共产党章程》专门设立了“纪律”一章,共有九条,对党员应当遵守的政治纪律和组织纪律作了严格规定。中共三大通过了《中央执行委员会组织法》,第一次明确规定了党中央组织机构、职权分工、工作制度等。1925年1月召开的中共四大强调“组织问题为吾党生存和发展之一个最重要的问题”,对党员和党的各级组织提出明确、严格的组织纪律要求。中共四大通过了《中国共产党第二次修正章程》,主要修改了关于纪律的规定。由此可见,中国共产党成立初期,就高度重视党的纪律建设,并一以贯之。第三,大革命期间,党的工作大多围绕国共合作进行,和国民党合作期间的一些基本规则,也构成了这一时期法制建设的重要内容。

2. 土地革命战争时期(1927年8月到1937年7月)

1927年大革命失败后,中国共产党领导人民的反帝反封建斗争进入土地革命战争时期。中国共产党领导人民创立了中华苏维埃共和国,开始了破坏旧制度、建设新秩序的尝试,开启了法制建设的初步摸索,积累了大量法制建设的有益经验。这一时期法制建设的主要特点:一是以建立、巩固政权为中心。1931年11月7日,中华苏维埃第一次全国代表大会召开,成立了中华苏维埃共和国临时中央政府。中华苏维埃共和国是中国历史上第一个全国性的工农民主专政政权,是中国共产党在局部地区执政的重要尝试。政权成立

后,中国共产党就通过法制形式来表达自己的主张。中华苏维埃第一次全国代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。新生政权成立后,捍卫新政权迫在眉睫。中国共产党迅速制定了一系列制裁与镇压反革命的法律文件。这些法律文件对维护新生政权、保护人民根本利益发挥了关键作用。二是以制定法令为首要任务。中央政治局将“建立苏维埃中央临时政府与各级政府来对抗南京国民政府,公布与实施苏维埃政府的一切法令”作为最紧迫的任务。这一时期,中华苏维埃共和国临时中央政府颁布了120多部法律、法令,包括苏维埃国家根本法、民法、刑法、婚姻法、经济法、劳动法等各方面的法律规范都有了规定,虽然不尽完善,但是初步建立了具有鲜明阶级性、时代性的法律体系。三是以建立权力监督体系为重要内容。苏维埃政权非常重视对权力的监督。中华苏维埃第二次全国代表大会后,中华苏维埃共和国颁布法规,建立了审计监督制度,规定由中央审计委员会组织开展财政预决算审查及各种专项审计等工作。

3. 全民族抗日战争时期(1937年7月到1945年8月)

这一时期,中国共产党在陕甘宁边区和其他革命根据地,集中开展了生机勃勃的法制实践,在民主政治、减租减息、土地改革、人权保障等方面进行了诸多富有创新性的尝试,制定了颇具根据地特色的法律、法令,形成、发展了大量法制理念和思想。这一时期的法制建设主要有以下方面:第一,加强政权建设。全民族抗日战争时期,中国共产党强化了政权建设。一是突出政权的民主性。抗日根据地的政权,是抗日民族统一战线性质的政权,即几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。1940年3月,中共中央发出《抗日根据地的政权问题》的指示,明确提出“在抗日时期,我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的”^{[4](64)}。政权结构包括立法、行政和司法机关。边区(省)、县的参议会既是民意机关,也是最高权力机关。政府机关设边区(省)、县、乡三级。边区设高等法院,专区设高等法院的分院,县一级设县法院^{[5](560)}。二是实行

民主政治。1941年4月27日, 中共中央政治局批准《陕甘宁边区施政纲领》。实行民主政治, 是抗日根据地政权建设的重要内容。实行议会民主制度, 是最重要的民主制度, 边区在乡、区、县各级选举的基础上, 于1937年11月开始边区议会选举。1940年3月6日, 中共中央发出《抗日根据地的政权问题》的指示, 提出政权建设在人员分配上, 共产党员、非党的左派进步分子和中间派应各占三分之一。“三三制”本质就是民主政治, 也为我国人民代表大会制度的确立提供了经验。在抗日根据地政权民主建设上, 中国共产党实行了基层政权直接选举, 边区人民创新了“投豆子”选举等多种朴实、有效的方式来行使当家作主的民主权利, 体现了真实的民主。除选举权外, 罢免权的有效实施也构成了边区政权民主建设的一大特色。仅绥德一县, 就有227个乡级干部, 因贪污、办事不公而受到人民的指责或罢免^[6]。三是突出人权保障。根据地普遍重视人权问题。陕甘宁边区第二届参议会通过《陕甘宁边区保障人权财产条例》、山东省临时参议院通过《人权保障条例》, 这些条例大都规定了“一切抗日人民, 政治法律面前一律平等”“人身不受侵犯之权利”等内容。第二, 加强立法建设。这一时期, 是中国共产党立法的重要时期。各个革命根据地都进行了频繁的立法活动, 制定和颁布了64个类别、数量达千件以上的法律法规, 涵括了宪法、刑法、民法、监狱制度等内容。第三, 加强对领导干部的监督。这一时期, 中国共产党非常重视对领导干部的严格监督。1941年7月, 《中共中央关于增强党性的决定》通过, 这是党的历史上第一个以增强党性为主题的中央法规文件。1942年春, 中国共产党就开始了全党普遍整风。

4. 解放战争时期(1945年9月到1949年9月)

这一时期, 解放区建设的主要内容是政权建设、财经工作和民兵建设。该时期的法制建设集中在巩固新生政权和完善土地相关法律规定等两个方面。总体而言, 这一时期的法制建设主要沿用抗日根据地的法律制度, 对确保解放战争的

胜利发挥了积极作用。

(二) 社会主义革命和建设时期法制建设的初创与严重挫折

从1949年10月中华人民共和国成立至1978年12月十一届三中全会召开, 是百年法制建设的初创与严重挫折阶段。该阶段, 可以划分为两个时期。

1. 法制初创时期(1949年10月到1957年6月)

这一时期从新中国成立后到1957年6月反右派斗争扩大化。中国共产党成为执政党后, 党的地位、角色、任务均发生根本变化。巩固和建设新中国, 迫切需要法律保障。中国共产党提出要依法办事, 实行“有法可依、有法必依”的方针, 对建立中国特色的法律制度进行了探索, 为社会主义法制提供了源头活水, 初步奠定社会主义法制的基础。这一时期, 法制建设主要有以下方面:

第一, 废除了国民党伪法统, 制定了《共同纲领》。新中国是以先破后立的方式建立的。这一时期, 国家的主要任务是摧毁旧制度, 建立新制度。1949年2月, 中共中央发出了《关于废除国民党六法全书确定解放区司法原则的指示》, 明确宣布将国民党政权制定的所有法律全部废除, 同时规定在新的法律还没有系统发布以前, 人民司法机关审判案件应以共产党的政策以及人民政府与人民解放军所发布的各种纲领、法律、条例和决议为依据。这一重要指示, 阐明了新旧法律的界限, 表明了新中国法律的价值取向。9月29日, 中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商共同纲领》。中国人民政治协商会议执行了全国人民代表大会职权, 选举中央人民政府委员会, 制定并解释国家的法律, 颁布法令。

第二, 初步形成了社会主义法律体系。新中国成立伊始, 中国共产党就将立法工作提上议事日程。1951年2月, 中央人民政府委员会通过《中华人民共和国惩治反革命条例》。1954年9月, “五四宪法”通过。这一时期, 在党的建设、司法制度、法学教育与研究等诸多方面, 都形成了

较为丰硕的成果。我们将在后文详述。

2. 严重挫折时期(1957年6月到1978年12月)

从1957年6月反右派斗争扩大化至1978年12月十一届三中全会召开,是百年法制建设的严重挫折时期。这一时期长达20来年,民主法制建设处于停滞和削弱的状态。特别是“文化大革命”十年内乱,使国家法制遭到严重破坏,党和人民付出了沉重代价,给社会主义事业特别是法制事业带来了巨大的损害。具体表现在以下方面:

第一,民主制度遭到了严重破坏。从50年代后期开始,党和国家的政治生活逐渐不正常,个人专断、崇拜、个人凌驾于组织之上的现象滋长,对民主法制建设产生了严重侵蚀。

第二,法律虚无主义观念占据统治地位。1966年“文革”爆发,受极左思想之影响,对中国传统的和苏联的法学理论进行全面否定,致使法律虚无主义蔓延,全国各个政法院校相继被撤销,法学彻底变成“绝学”^①。维持社会治理的主要方式是靠开会、群众运动,而不是依靠法制。基本的法律理论和原则,被作为反党反社会主义进行批判。宪法失去权威,法律被普遍蔑视,形同虚设。

第三,立法工作基本处于停滞状态。一是整个社会处于无法可依的状态。从1957年到1976年,全国人民代表大会在长达20年的时间内,仅仅在1960年4月通过《全国农业发展纲要》,1975年1月通过《中华人民共和国宪法》(1975年宪法)。第三届全国人大及其常务委员会没有举办过任何一次会议,地方人大也是如此。全国人大常委会20年内才制定了460多件法律和其他法规,仅相当于1951年全年的立法数量。二是人民代表大会制度陷于瘫痪。从1966年开始,全国人大及其常委会停止工作。“文化大革命”期间,政协也几乎停止了一切活动。

(三) 改革开放和社会主义现代化建设新时期法制建设的恢复与发展

从1978年12月党的十一届三中全会召开到2012年11月党的十八大召开,是改革开放和社

会主义现代化建设新时期,也是百年法制建设的恢复重建、发展成熟阶段。十一届三中全会,冲破了长期“左”倾错误的严重束缚,明确把发扬社会主义民主、健全社会主义法制提到重要的历史日程,从此法制发展逐步走上正轨,法制建设迈入快车道。这一阶段,中国共产党确定了依法治国的基本方略,开展了法制领域各项改革,实现了从法制建设新时期到依法治国新阶段的历史性飞跃。这一时期,法制建设主要有以下方面:

第一,开启了依法治国新征程。一是提出了依法治国的新理念。1978年12月6日,李步云在《人民日报》发表了《坚持公民在法律上一律平等》一文,率先提出加强社会主义法制问题。12月下旬,十一届三中全会提出“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年下半年开始,学术界开始发表论述法治的文章。12月2日,李步云在《光明日报》发表《要实行社会主义法治》一文,由此开展了法治和人治的大讨论^②。1994年12月9日,曹建明进入怀仁堂讲解“国际商贸法律制度与关贸总协定”。在这次法制讲座开始前的讲话上,江泽民首次提出“依法治国”。1996年2月8日,江泽民在第三次中央领导同志法制讲座结束时的讲话上,将“依法治国”改提为“依法治国”,并首次阐述了“依法治国”的具体内涵是“实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化、规范化;就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化”^[7]。二是深化了依法治国的认识。1989年6月,十三届四中全会提出社会主义民主法制建设要抓紧进行。1992年10月,党的十四大提出要积极推进政治体制改革,使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展。1996年3月,八届全国人大四次会议明确了将“依法治国、建设社会主义法制国家”^[8]确

定为一项重大方针,并提出了任务和具体要求。1997年9月,党的十五大报告中正式提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,明确“将依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略”。从十一届三中全会到十五大,从建设社会主义法制国家到实施依法治国基本方略,从“法制”到“法治”,中国用了近20年的时间。依法治国方略,是法制发展进程的必然结果,更是国家治理发展的必然要求^[9]。1999年3月通过的《宪法修正案》,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”载入宪法^[10],使其正式成为国家意志。党的十六大报告将“社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”作为全面建设小康社会的奋斗目标之一,要求到2010年形成中国特色社会主义法律体系^{[11](15-26)}。十六大报告还指出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”2007年,十七大明确提出“要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。2012年,党的十八大报告处处闪耀着法治的光芒。整个报告中,“依法”两字出现了21次,“法治”出现了18次。

第二,改革和创新了立法体制。1979年7月,五届全国人大二次会议修订地方组织法,确定县级以上地方人大设立常委会,赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会地方性法规的制定权。1982年宪法肯定了1979年地方组织法的规定。1982、1986年地方组织法经历两次修改。2000年3月通过了立法法,建立了完善的立法体制,使我国立法工作进入更加科学、更加民主、更为规范的新时代。2015年修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权。2018年3月,十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,增加了设区的市制定地方性法规之规定。

第三,基本形成了中国特色社会主义法律体系。有法可依,是社会主义法制建设的前提和重点。十一届三中全会提出了社会主义法制建设的“十六字方针”,即有法可依,有法必依、执法

必严、违法必究。十五大报告提出,到2010年基本形成中国特色社会主义法律体系。十七大提出,要完善中国特色社会主义法律体系。2011年3月,全国人大常委会工作报告宣布,中国特色社会主义法律体系基本形成。“经过长期努力,我们形成了中国特色社会主义法律体系,国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依。”截至2011年8月底,中国已制定宪法和现行有效法律240部、行政法规706部、地方性法规8600多部^[12],基本和主要法律已经制定,各个法律部门已经齐备,这是社会主义法制建设的重大成果。哈佛法学院教授威廉·阿尔弗雷德曾说,改革开放后,中国法律体系的发展是“具有历史意义的事件”^[13]。

(四) 新时代法制建设的深化与创新

从2012年11月党的十八大召开开始,中国特色社会主义进入新时代。新时代也是百年法制建设的全面推进依法治国阶段。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在党和国家长治久安、长远发展的战略高度,厉行法治,推进全面依法治国,法制建设不断取得历史性创新成就,实现历史性伟大变革。这一时期,法制建设主要有以下方面:

第一,开辟了中国特色社会主义法治建设的新时代。一是全面启动法治中国建设。首先,提出了法治中国建设的总目标。十八大以来,党和国家在法治建设的目标上,共提出过“依法治国”“建设社会主义法治国家”“全面依法治国”“建设法治中国”四个概念。党的十五大首次提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,十七大提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”,十八大提出要全面推进依法治国。推进法治中国建设是习近平在2013年1月7日就做好新形势下政法工作作出的指示中明确提出的^③。“法治中国”概念,是全面依法治国的总规划总蓝图^[14],是习近平对法治理论的重大创新。其次,确立了法治中国建设的总体框架。《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》《法治中国建设规划(2020—2025年)》陆续出台。这些重要纲要、

规划,明确了法治中国发展的格局和方向,搭建了法治中国建设的四梁八柱。二是深化全面依法治国。全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。这一重大认识在党的十八大之后的历次重大会议中,不断得到发展和升华。2013年11月,党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》。该决定指出,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,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。2014年10月,党的十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),开创了党的历史上中央全会专门研究部署法治工作的先河,作出了全面推进依法治国的顶层设计,加快了建设社会主义法治国家的历史进程。《决定》指出,全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是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的重要方面。《决定》还为推进全面依法治国制定了路线图、施工图。2015年2月,习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话中,集中论述了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的逻辑关系,指出全面依法治国是三大战略举措之一。2017年10月,十九大报告将全面推进依法治国推向新阶段,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“国家治理的深刻革命”。十九大提出了成立中央全面推进依法治国领导小组等重大举措。2018年3月,中共中央全面依法治国委员会成立,这些都是法治建设的重大组织成果。党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善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若干问题的决定》。该决定将“坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力”作为13个重要任务之一,并位居第三。

第二,形成了习近平法治思想。十八大以来,以习近平同志为核心的中国共产党人,系统回答

了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想包含着丰富的法治理论,集中体现了中国共产党在法治领域的理论创新^[15]。2018年8月24日,在中央全面依法治国委员会第一次会议上,习近平提出了“全面依法治国新理念新思想新战略”。2020年11月,中央全面依法治国工作会议正式提出“习近平法治思想”。习近平法治思想系统回答了全面依法治国的理论和实践问题,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是全面推进依法治国的根本遵循和行动指南。这一重大思想具有时代性、实践性、系统性,具有重大现实意义和深远历史意义,推动着法治中国建设不断迈上新高度。

第三,完善了社会主义法律体系。新时代我国立法工作取得了长足的进步。据统计,我国现行有效法律为277件、行政法规为610件^④。除编纂《民法典》外,其他方面的重要法律也陆续得到制定或修改。如在国家安全方面,中国共产党从总体国家安全观的高度,2014年出台《反间谍法》,2015年出台《国家安全法》《反恐怖主义法》,补齐了国家安全方面的法治短板;2020年6月,制定了《香港特别行政区维护国家安全法》;10月,通过了《生物安全法》。在重要民生方面,2016年出台《公共文化服务保障法》,2018年修改《个人所得税法》,2019年制定《基本医疗卫生与健康促进法》。在环境保护方面,先后修改《环境保护法》《固体废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《海洋环境保护法》等法律;2020年12月通过了《长江保护法》,这也是中国第一部全流域的专门法。

第四,平安中国建设取得了显著成就。新时代,习近平提出了建设平安中国的战略目标。党的十八大以来,平安中国建设取得了举世瞩目的成就。我国创造了经济快速发展和社会长期稳定的“两大奇迹”,中国之治的优势更为彰显。2019年人民群众对平安建设的满意度达到97.38%,人民群众的平安质感不断增强。在平安中国建设

中, 中国共产党坚持源头治理、系统治理、综合治理, 特别是坚持依法治理, 用法治思维方式处理社会问题和矛盾, 全面提升了平安中国的建设水平。

二、百年法制建设的内容进展

百年法制建设的内容进展, 主要包括宪法及其相关法、民事法律、行政法、经济法、刑事法律、司法与诉讼法建设的推进, 党内法规建设的推进, 反腐倡廉制度建设以及法学教育与法学研究的推进。

(一) 宪法及其相关法

1. 新民主主义革命时期, 宪法及其相关法的探索

中华苏维埃第一次全国代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》, 规定政权的本质是“工人和农民的民主专政的国家”, 政权属于“工人、农民、红色战士及一切劳苦民众”。从1931年11月到1934年1月, 中央革命根据地进行了三次民主选举, 并颁布了选举法细则, 许多地方参加选举的人占选民总人数的80%以上。

2. 社会主义革命和建设时期, 宪法及其相关法的曲折发展

一是《共同纲领》的制定。新中国的法制建设, 开始于《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)的制定。《共同纲领》第17条规定: “废除国民党反动派一切压迫人民的法律、法令和司法制度, 制定保护人民的法律、法令, 建立人民司法制度。”《共同纲领》起到了临时宪法的作用, 其与《中央人民政府组织法》《人民政协法》构成了我国1949年至1954年这一时期的根本法^[16]。二是1954年宪法的制定。1954年9月, 第一届全国人民代表大会第一次会议全票通过了“五四宪法”。“五四宪法”确立了新中国的国体和政体, 规定了公民的基本权利和义务, 是一部“人民宪法”。作为中国历史上第一部社会主义类型的宪法, “五四宪法”奠定了新中国宪法体制的基础, 标志着法制中国建设迈出

了关键一步。一届全国人大一次会议还制定了《中国人民政治协商会议组织法》《中央人民政府组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等重要法律。三是1975年宪法的制定。1975年1月, 四届全国人大一次会议通过了1975年宪法。1975年宪法诞生于“文化大革命”期间, 不管是基本原则, 还是具体内容, 都有明显的倒退。

3. 改革开放和社会主义现代化建设时期, 宪法的新发展

1982年4月4日, 五届全国人大五次会议通过并颁布了第四部《中华人民共和国宪法》, 即“82宪法”。“82宪法”是在总结历史经验教训的基础上, “坚持真理, 修正错误”而制定的一部好宪法, 在我国宪法史上具有重要地位^[17]。“82宪法”的颁布, 标志着新时期社会主义民主和法制建设取得了阶段性成果。

4. 新时代宪法及相关法的全面深化发展

十八大后, 中国共产党高度重视依宪治国, 宪法实施达到了新高度。一是完善了宪法以及相关法。2015年, 全国人大常委会修改《立法法》《地方组织法》《选举法》《代表法》。2018年1月, 十九届二中全会提出修改宪法部分内容的建议。3月, 十三届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》, 这次修宪是现行宪法颁行以来修改幅度最大的一次, 一个重要内容就是设立了监察委员会。2020年修改选举法, 适当增加县乡两级人大代表名额基数。二是强化宪法权威。规定每年的12月4日为“国家宪法日”; 建立宪法宣誓制度; 严肃处理了辽宁拉票贿选等大案, 维护了人民代表大会制度的权威和尊严。三是加强宪法的统一实施。首先, 加强宪法监督。十九大报告明确指出“加强宪法实施和监督, 推进合宪性审查工作, 维护宪法权威”。2018年3月11日, 全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第44条将全国人大法律委员会更名为“宪法和法律委员会”, 同年6月, 十三届全国人大三次会议通过《关于全国人大宪法和法律委员会职责问题的决定》。该决定明确了全国人大宪法和法律委员会具有保证宪法实

施、加强宪法监督、进行宪法解释、推动合宪性审查和加强宪法教育等职责。其次,加强备案审查。通过健全备案审查制度来加强宪法监督是党的十八大以来一个鲜明特点。党的十八届三中全会提出了“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度”。十八届四中全会强调了“要加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围”。十九届四中全会则进一步要求“加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”。

(二) 民事法律

百年来,民法的发展,在形式上可以总结为一部追求有中国特色的伟大民法典的历史;在实质上可以被归结为一部民法(典)作为国家治理基本工具的观念在曲折中不断深入人心的历史^[18]。我们从婚姻家庭法、民法的法典化等方面加以展开。

1. 婚姻家庭法制

新民主主义革命时期,婚姻家庭法制建设集中于土地革命战争时期和全民族抗日战争时期。土地革命战争时期是婚姻家庭法制建设的重要形成时期。《中华苏维埃共和国婚姻条例》(以下简称《婚姻条例》),《中华苏维埃共和国婚姻法》(以下简称《婚姻法》)先后公布实施。《婚姻条例》《婚姻法》都采取章节结构,用语规范,确定了婚姻自由的原则,对结婚、离婚、财产等作了细致规定。全民族抗日战争时期,婚姻家庭法制建设进一步成熟。婚姻自由、婚姻自主,是这一时期婚姻制度的基本原则。边区还制定了实行男女平等的财产继承法。新中国成立后婚姻家庭制度的基本原则,大都沿袭了这一时期的规定。

在法制初创时期,婚姻家庭法制建设得到进一步发展。1950年5月1日,《婚姻法》正式实施,这是新中国成立后制定的第一部具有基本法性质的重要法律。毛泽东认为,婚姻法是仅次于宪法的国家根本法。起草新婚姻法被提到新中国制度建设的高度,作为迎接新的人民政权工作的一部分^[19]。《婚姻法》废除了延续几千年的封建主义婚姻制度,正式提出“实行男女婚姻自由、一夫一妻制、男女权利平等”,深刻推动了妇女

解放事业的大发展。

进入新时代,婚姻家庭法制建设迎来新发展。2015年12月27日,《关于修改中华人民共和国人口与计划生育法的决定》通过,标志着“一孩时代”的结束、“二孩时代”的开始。同年,出台《反家庭暴力法》。

2. 民法典的制定

编纂一部属于中国人民的民法典,是新中国几代人的夙愿。毛泽东提出:“不仅刑法要制定,民法也需要制定。”^[20]从1954年至1958年,立法机关对民法立法作了大量工作,掀起了第一次民法立法高潮,起草的草案及有关研究资料累积约950万字^[21]。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《民法通则》,1999年制定《合同法》。《物权法》《侵权责任法》《涉外民事法律关系适用法》等重要民事法律先后制定,中国民法制度逐渐成熟,为《民法典》的编纂提供了条件。经历了1954年、1962年、1979年和2001年的四次酝酿,2020年5月28日,十三届全国人大三次会议审议通过了《民法典》。这是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律,是新时代我国社会主义法治建设的重大成果^[22]。《民法典》共7编1260条,在新中国历史上,是一部字数最多、篇幅最长、涉及最广的宏大法律,是民事法律规范的集大成者^[23]。《民法典》是民事法律制度研究的终极成果,是民法学走向成熟的一个标志。

(三) 行政法

1. 土地法律法规

新民主主义革命时期,进行了土地法制建设的探索。解决农民的土地问题始终是中国革命的根本问题。土地革命最早在海陆丰根据地开展,1927年11月,海陆丰人民建立起苏维埃政权。11月13日,在陆丰召开的工农兵代表大会通过《没收土地案》^[24]。1927年12月,以毛泽东为前委书记的湘赣边界特委颁布了《井冈山土地法》,第一次用法律形式肯定了农民获得土地的权利,否定了封建土地所有制,这也是开天辟地的创举。1929年4月,毛泽东主持制定了《兴国土地法》,同年7月,中共闽西第一次代表大会

通过了《土地问题决议》^{[4](39)}。以上两个文件, 将《井冈山土地法》中“没收一切土地”修订为“没收一切公共土地和地主阶级的土地”, 并提出了“抽多补少”的具体分配原则。1931年, 通过了《中华苏维埃共和国土地法》。该法第一条就开宗明义地规定: “所有封建地主、豪绅、军阀、官僚以及其他大私有主的土地, 一律无任何代价地实行没收, ……雇农、苦力、劳动贫民, 均不分男女, 同样有分配土地的权利。”根据地的土地法律政策, 极大地激发了农民支援革命、保卫红色政权的热情。

减租减息是全民族抗日战争时期处理土地的基本政策。1941年1月28日, 中共中央颁布《关于抗日根据地土地政策的决定》, 2月6日作出《关于如何执行土地政策决定的指示》。1946年5月4日, 中共中央发布《关于土地问题的指示》, 将减租减息政策, 改变为实现“耕者有其田”的政策, 并提出进行土地改革的具体政策和方法, 标志着中国共产党土地政策的重大改变。1947年9月13日, 中国共产党全国土地会议通过了《中国土地法大纲》, 规定废除封建性及半封建性剥削的土地制度, 实行耕者有其田的土地制度, 彻底平分土地的基本原则。这是抗日战争胜利后, 中国共产党公开颁布的第一个土地制度改革的纲领性文件。

社会主义革命和建设时期, 土地法制建设的发展。1950年6月28日, 中央人民政府委员会第八次会议通过《土地改革法(草案)》, 彻底结束了在中国延续两千多年的封建土地所有制。该法明确规定: “废除地主阶级封建剥削的土地所有制, 实行农民的土地所有制, 借以解放农村生产力, 发展农业生产, 为新中国的工业化开辟道路。”

2. 法治政府建设

政府为谁而建, 政府如何建设, 这是百年法制建设中中国共产党探寻的重要问题。在新民主主义革命时期, 法治政府建设主要集中在以下方面: 一是突出政府为民。中国共产党建立的政权要为民服务, 这也是中国共产党的初心和使命。二是突出对干部、权力的约束。《陕甘宁边区施

政纲领》指出, 人民有权利用任何方式控告任何公务人员的非法行为。

改革开放和社会主义现代化建设新时期, 法治政府建设进入了快车道。一是法治成为政府建设的基本要求。1987年4月, 全国政府法制工作会议第一次提出了政府法制。1993年, 政府工作报告第一次提出“依法行政”。2004年国务院政府工作报告第一次提出“法治政府”概念。二是加强了法治政府建设的顶层设计。2004年3月22日, 国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》, 明确提出了“经过十年左右坚持不懈的努力, 基本实现建设法治政府的目标”^{[1](4)}。2008年2月, 十七届二中全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》, 确立了深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和重点任务。3月, 十一届全国人大一次会议批准《国务院机构改革方案》。2010年, 国务院出台了《关于加强法治政府建设的意见》, 明确了法治政府建设的时间表、路线图。三是重要行政法律法规陆续制定。1989年制定颁布了“民可告官”的行政诉讼法。1990年《行政复议条例》的颁布, 标志着行政复议制度的建立。1994年, 《国家赔偿法》通过, 1999年《行政复议法》颁行。《政府信息公开条例》《行政许可法》《行政强制法》先后制定。

进入新时代, 法治政府建设实现了全面发展。2015年底, 中共中央和国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》, 明确到2020年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。党的十八届三中全会提出, 建设法治中国必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。十八届四中全会提出, 加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府的六项核心指标。十八届五中全会提出, 依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力, 依法调控和治理经济, 推行综合执法, 实现政府活动全面纳入法治轨道。十九大以来, 法治政府建设迈向新征程。2020年11月, 中央依法治国工作会议强调, 法治政府建设是法治国家建设的

重点任务和主体工程,要率先突破。

(四) 经济法

法是社会关系的集中反映,经济法尤其如此。中国经济法制的发展始终同中国经济的发展紧密联系。

1. 新民主主义革命时期的经济法制建设

土地革命战争时期,为应对国民党当局的疯狂围剿和经济封锁,苏维埃政府领导根据地军民开展经济建设,在发展生产、繁荣经济方面,出台了一系列法律和有关制度,通过了《中华苏维埃共和国劳动法》《中华苏维埃共和国关于经济政策的决定》等重要法律文件。全民族抗日战争时期,边区政府制定了劳动法规,颁布了一系列改善工人待遇、保护工人权利和调整劳资关系的办法,既有利于调动工人的积极性,也照顾到雇主、资本家的合法权益^{[5](562)},做到劳资两利、公私兼顾。1944年9月,晋察冀边区行政委员会出台了《关于保护农村雇工的规定》,对女工童工限定工作量、适当确定工资。为促进经济建设,根据地政权颁布了规范根据地金融秩序、打击走私等方面的法律和规定,为抗日根据地的经济发展创造了良好条件。

2. 改革开放和社会主义现代化建设新时期的经济法制建设

中国经济法理论研究是1978年国家实行改革开放以后才兴起的^[25]。中国经济的发展是经济法发展的直接动力。1992年党的十四大确定我国实行社会主义市场经济体制后,经济法制便出现了立法的高峰期,涉及市场经济领域的法律密集出台。1993年,《产品质量法》《消费者权益保护法》《反不正当竞争法》先后出台。1994年,《广告法》颁行。

(五) 刑事法律

1. 新民主主义革命时期,刑事法律法令的探索

早在土地革命时期,中国共产党就开始了刑事法制的探索。1933年,中央执行委员会发布《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》(以下简称《训令》),严肃查处各类腐败案件。《训令》规定:苏维埃机关、国营企业及公共团体的工作

人员,贪污公款达500元以上者处以死刑,300元以上500元以下者处以2年以上5年以下监禁,100元以上300元以下者处以2年以下监禁。1934年,中华苏维埃第二次全国代表大会召开,会议指出:“应该使一切苏维埃人员明白,贪污浪费是极大的犯罪。”全民族抗日战争时期,从革命根据地的法制实践看,刑事法占重要的地位。这一时期刑事法律的重心是锄奸反特,兼顾惩治盗匪。陕甘宁边区通过了多部法令,对刑事被告人的宪法性权利、诉讼权利给予较为全面的保障。除刑事实体法之外,还制定了《边区刑事诉讼条例草案》等刑事程序法。根据地政权还颁布了规范根据地金融秩序、打击走私等方面的法律和规定,为抗日根据地的经济发展创造了良好条件。

2. 社会主义革命和建设时期,刑事法律的发展与挫折

新中国成立后至1979年刑法典通过和实施以前,我国没有颁行统一的刑法典,单行刑法也屈指可数^[26]。这一阶段的刑事法律的主要特点为:一是刑事司法以维护政权为主要目的。法制初创时期,中央人民政府委员会通过《惩治反革命条例》《惩治贪污条例》等。二是司法机关依靠零星的单行刑法甚至刑事政策惩治犯罪行为。

“文化大革命”期间,单行刑法也被摒弃,刑事司法主要依靠政策。例如,1967年1月13日,中共中央、国务院颁布《关于无产阶级文化大革命中加强公安工作的若干规定》(简称“公安六条”)。“公安六条”仅仅用一个临时性规定,就把“以言治罪”和思想犯罪制度化、法律化,严重破坏法治。

3. 改革开放后,刑事法律建设的新发展

一是主要刑事法律相继制定。邓小平强调:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。所以,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律。”1979年新中国第一部刑法通过,共有条文192个,罪名129个。1997年全国人大常委会对刑法进行了全面修订。这一时期,全国人大相继颁行了《刑法》《刑事诉讼法》等法律规定,同时重建检察制度,使得刑事诉讼的框架基本健全^[27]。二是不断强化人权

保障。2007年1月1日起,在全国范围内收回了死刑复核权。最高人民法院、最高人民检察院等部门于2009年联合印发了《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》。

(六) 司法与诉讼制度

1. 新民主主义革命时期,司法与诉讼建设的摸索

土地革命战争时期,中国共产党就开始创建司法系统、完善司法制度。苏维埃政权建立了一整套司法机构。中央设立了司法人民委员部、国家政治保卫局、临时最高法院和各级裁判机构,并制定了司法机关的组织条例、裁判规则、司法程序等;在地方设置了裁判部、工农监察部;建立劳动法庭,具体处理劳资纠纷。此外,军队还设置了军事裁判所。根据地普遍建立各种学校,培养干部和各类人才,仅在中央根据地,就有2000多名干部专门从事司法工作。司法人民委员部颁布了各种法律文书样式,统一规范了各种公文案卷,形成了有浓厚苏区色彩的司法制度。

全民族抗日战争时期,调解的普遍运用是根据地法制建设的一个鲜明特点。作为陕甘宁边区法制建设的主要领导人,谢觉哉提出的强化调解(调解包括民间调解、政府调解、审判调解相结合三种方式),对边区法制建设影响深远。陕甘宁边区政府发布了《关于普及调解的指示》,边区高等法院颁布了《陕甘宁边区民刑事调解条例》,大力倡导调解解决纠纷。“调解工作,则成了司法工作中的被重视的主要工作方式,民事案件,我们是采取调解的,就是刑事案件,除汉奸、反革命比较严重者外,我们也是采取调解的办法。”^[28]1944年边区政府机关报《解放日报》发表社论,推出了“马锡五审判方式”。马锡五审判方式的一个突出特点就是注重调解。

解放战争时期,检察制度得以恢复(1942年1月,边区政府决定裁撤检察处及各县检察员)。1946年4月,边区政府第三届参议会第一次会议决定:由检察机关负责执行检察人民和公务人员违法行为的职权^[29]。会后成立了陕甘宁边区高等检察处。分区设高等检察处分处,县设检察员。

2. 社会主义革命和建设时期,司法与诉讼制度的曲折发展

从新中国成立后到1957年6月反右派斗争扩大化这一时期,司法领域建设成就显著。1951年4月成立了最高人民法院和六个分院,同年制定了《各级地方人民检察署组织通则》,设立了各级检察机关。1954年成立了法律顾问处,律师协会19个,从业律师将近3000人。1951、1953年先后召开了两次全国司法工作会议,进一步促进了全国司法工作的开展。

从1957年6月反右派斗争扩大化至1978年12月,司法机关被合并或者取消。1954年4月,司法部和监察部被第二届全国人大一次会议撤销。人民检察院于1975年被正式撤销,直到1978年宪法规定重新设置人民检察院。1958年开始,公检法机关合并为公安政法。1959年,公安部被撤销。

3. 改革开放和社会主义现代化建设新时期,司法与诉讼制度的恢复发展

十一届三中全会后,恢复了司法系统并启动中国司法改革。1978年,全国人大决定恢复人民检察院;1979年,司法部得以恢复,同年律师制度开始恢复,并于1986年进行了全国第一次律师资格考试。1999年10月、2005年10月、2009年3月,最高人民法院发布了三个法院改革五年纲要。

4. 新时代司法与诉讼制度的全面创新和发展

十八大以来,中国共产党在法治领域进行了广泛、深刻的改革,法治改革的力度、广度、深度前所未有。法治改革领域,司法体制改革是重中之重。习近平强调:“司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。要加强领导、协力推动、务求实效,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义。”^{[17](59)}习近平指出,司法体制改革要“坚持以提高司法公信力为根本尺度”。十八届三中全会提出,推动省以下地方法院、检察院人财物

统一管理。十八届四中全会提出,探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨区域案件;最高人民法院设立巡回庭,审理跨行政区域的重大行政和民商事案件。这些重要改革,有力推动了司法公正,有效提高了司法公信力。在建立健全法治领域制度的同时,2013年劳动教育制度、收容教育制度得以废止。这是中国法治建设的重大进步。

(七) 党内法规

百年来,党内法规始终和党的建设同频共振,以党内法规建设为主的制度治党实践贯穿于法制建设的各个阶段。

1. 新民主主义革命时期,党内法规的探索

中国共产党从诞生之初就开始了党内法规的摸索。中共一大通过《中国共产党的第一个纲领》,标志着中国共产党依规治党实践的开始。“党内法规”一词最早由毛泽东提出。1938年10月中国共产党第六届中央委员会扩大的第六次全体会议上,毛泽东就提出并使用了“党内法规”的概念,他指出“为使党内关系走上正轨,除了上述四项最重要的纪律外,还须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动”^[30]。刘少奇在党的七大《关于修改党章的报告》中用到“党的法规”概念,指出“党章、党的法规,不只是一要规定党的基本原则,而且要根据这些原则规定党的组织之实际行为的方法,规定党的建设的组织形式与党的内部生活的规则”^[31]。这一时期,中国共产党不仅提出了党内法规的概念,还制定了不少党内法规,并初具规模,例如《中国共产党中央执行委员会组织法》《中央巡视条例》等。该时期的党内法规以纪律性、革命性、保密性为主要特征,为党夺取社会主义革命胜利奠定了基础。

2. 社会主义革命和建设时期,党内法规建设和发展

新中国成立后,中国共产党围绕党的领导和党的建设出台了一大批党内法规制度^[32]。这一时期,党内法规的重点是如何处理党和政府的关系。先后制定了包括《中共中央关于中央人民政府成立后党的文化教育工作问题的指示》《中共中央关于加强对中央人民政府财政经济部门工

作领导的决定》在内的指示与决定。法制严重挫折时期,党内法规建设也遭遇重创。这也为中国共产党通过依规治党加强党的建设提供了经验和教训。

3. 改革开放和社会主义现代化建设新时期,党内法规的建设

这一时期,出台了一系列党内法规,初步形成了党内法规制度体系。在1978—2011年,中央一级发布并被收录的党内法规有250件左右^[33]。1990年中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》,是中国共产党第一次在正式文件中使用“党内法规”的名称。2012年,《中国共产党党内法规制定条例》出台,标志着党内法规的制定走上法治化、制度化轨道。1991年4月,中共中央办公厅设立法规室,并于2012年6月更名为中办法规局。

4. 新时代党内法规建设实现新飞跃

一是依规治党的地位不断彰显。习近平开创性提出“依规治党”,并指出:“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。”^{[18][169]}十九大报告明确提出“依法治国与依规治党有机统一”,并将其作为全面依法治国的基本方略之一。二是形成比较完善的党内法规制度体系。十八大以来,党内法规建设的步伐明显加快。从2012年10月到2021年1月,先后颁行了68部中央党内法规。2013年5月,中共中央发布《中国共产党党内法规制定条例》,中国共产党拥有了正式的党内“立法法”。2016年《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》出台,首次将党内法规制度体系明确为1+4结构,即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度和党的监督保障法规制度四大板块。2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》,对今后五年内党内法规制度建设进行了顶层设计。截至2021年5月,全党共有中央党内法规210部、部委党内法规162部、地方党内法规320部^[34]。

(八) 反腐保廉

反对腐败,倡导廉洁,是马克思主义政党的政治底色,也是关乎党和国家前途命运的关键所

在。中国共产党自成立开始就旗帜鲜明地反对腐败, 在长期的革命、建设、改革各个阶段, 推动和加强反腐保廉, 形成了适合中国国情的反腐保廉制度体系。

1. 新民主主义革命时期, 反腐保廉的探索

在建党早期, 1926年8月, 中共中央扩大会议制定了第一份反腐败文件, 即《坚决清洗贪污腐化分子》的通告, 指出对贪污的行为“务须不容情的洗刷出党”^[35]。由此可见, 中国共产党成立早期, 就严厉惩处贪腐行为。1932年5月9日, 谢步升被执行枪决, 他是中国共产党成立中华苏维埃共和国后枪决的第一个贪污腐败分子。1934年, 中华苏维埃第二次全国代表大会召开, 会议指出: “应该使一切苏维埃人员明白, 贪污浪费是极大的犯罪。”^[36]

全民族抗日战争时期, 边区政府严厉打击贪污腐化行为, 对贪污腐败坚持零容忍。惩治黄克功、肖玉璧的枪声, 向全国抗战军民宣示了中国共产党从严治党、不包庇犯罪干部的决心, 也为将来的新中国树立了一个好的法律榜样。中国共产党通过从严治党、厉行廉政, 一方面使得根据地政权成为当时最为廉洁的政府, 另一方面也赢得了民心, 为抗战胜利奠定了基础。

2. 社会主义革命和建设时期, 反腐保廉的发展

这一阶段, 中国共产党注重用法制化手段严肃处理党内违法违纪行为。从1951年底到1952年10月, 在党政机关开展了“三反”“五反”运动, 公开处决了刘青山、张子善, 保持了党的先进性和纯洁性。1952年4月18日, 《惩治贪污条例》通过, 标志着从严治党、依法治党迈上新台阶。

3. 改革开放和社会主义现代化建设新时期, 反腐保廉的深化

党的十二大明确指出, 党风问题是关系执政党生死存亡的问题, 要纠正各种利用职权谋取私利的行为和对党对人民不负责任的官僚主义作风。这一阶段的主要特点是强调从思想和制度建设两个方面来实现反腐保廉。

4. 新时代反腐败工作的法治化

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央

中央深刻回答了“为什么要反腐败、怎么反腐败”的理论和实践问题, 反腐败斗争取得压倒性胜利。习近平指出: “要善于用法治思维和法治方式反对腐败, 加强反腐败国家立法, 加强反腐倡廉党内法规建设, 让法律制度刚性运行。”2014年10月《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》正式提出“加快推进反腐败国家立法, 完善惩治和预防腐败体系, 形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制, 坚决遏制和预防腐败现象”。2015年第十二届全国人大通过了《全国人大常委会工作报告》, 明确提出“今年将加强重点领域立法, 推进反腐败国家立法”。2018年以来, 反腐败立法工作明显加快, 宪法修正案用五个条文确立了国家监察体制; 制定了《监察法》; 修改了《刑法》, 对外逃贪官专门作出规定; 颁布了《政务处分法》。同时, 《党内监督条例》《纪律处分条例》等先后制定或修订。国法和党规相互衔接、共同推进, 开创了法治反腐的新局面。

(九) 法学教育与法学研究

1. 新民主主义革命时期, 法学教育与研究的起步

在全民族抗日战争时期, 中共中央在延安等地创办了一批学校和研究机构。1940年7月, 成立行政学院, 开设法律系。这是中国共产党正式创办政法教育机构的开始。1941年创建的延安大学设立法学院, 成为第一个红色法学教育机构。在解放战争时期, 政法教育迅速发展。1948年, 东北行政学院设立司法系。1949年, 中原大学成立政治学院。新民主主义革命时期的法学教育呈现出在党的领导下建立、强调理论联系实际、为斗争服务、办学方式灵活等特点。

2. 社会主义革命和建设时期, 法学教育与研究的发展与挫折

新中国成立后, 中国共产党在全面废除旧法的基础上, 对法学教育制度进行重大调整。1952年至1953年, 根据教育部提出的政法院校“适当合并并集中”的原则, 成立了一批专门的政法院校。1950年中国人民大学正式设立法律系。1956年政法院系共计招收学生2516人, 占全国高等学校招生总人数的1.9%^[37], 教师人数达到

408人,比1949年增加了48%。“文化大革命”期间,法律虚无主义盛行,法学教育遭遇灭顶之灾,所有政法院校均被停办或者解散。

3. 改革开放和社会主义现代化建设新时期,法学教育与研究的恢复与发展

1977年北京大学、吉林大学和湖北财经学院三所高等院校的法学专业重新开始招生。法学教育和研究得以全面恢复和发展,法学从冷门专业变为热门专业。从20世纪80年代到90年代初,拥有法律科系的政法学院和知名大学在数量上迅速增长,截至2006年,15年内扩张到600所,是原先的6倍^[38]。到2014年,630余所大学可招收大专以上法律专业学生,在校学生60余万人,在校研究生超过10万人;法学专著30年不足20本,到2014年每年出版近1000种;50年代仅2种法学杂志,现在近200种;30年翻译国外专著不足20本,现在每年近百种;30年仅有1个中国政治法律学会(60年代被撤销),现在有50多个专业研究会。

4. 新时代法学教育与研究的全面发展

十八大后,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的全局谋划法治、布局法治,法治成为治国理政最大的规矩。法学教育和法学研究迎来发展的良机,取得了丰硕的成果。新时代,法学教育与研究的特点主要有:一是法学教育与研究受到普遍重视,法学研究成为“显学”。二是法学学科设置合理,法学人才培养体系不断健全,法治工作队伍不断壮大。2018年1月,全国共有法学博士点48个。三是法学理论和实务的研究氛围日渐浓厚。以党内法规为例,目前全国已经有27个省区市设立党内法规研究机构或学术团体,现有党内法规研究会、研究中心等82个,理论研究队伍不断壮大。

三、百年法制建设的经验与教训

从最初的50多名党员,到拥有9500万名党员的世界第一大党,中国共产党带领人民进行了百年法制实践和探索,既有成功的经验,亦不乏失败的教训。百年法制建设的经验、教训和启示,

可以归纳为八个方面。

(一) 既要坚持厉行法治,又不能排斥政治、德治、自治的作用

回眸百年历程,最重要的经验就是:必须坚持厉行法治,坚决摒弃人治思维,党和国家的事业才能行稳致远。

坚持厉行法治是总结历史经验的必然选择。土地革命时期,中国共产党高度重视法制建设,将其作为最要紧的任务。短短几年,中国共产党就制定了大量的法律、法规、法令。这些法律法规法令,对制裁与镇压反革命、巩固新生政权、赢得民心发挥了至关重要的作用。在全民族抗日战争时期,中国共产党推行“三三制”的民主方式,建立立法、行政、司法机关,颁布一系列重要的法律法规,初步形成一个前所未有的新型的法律体系。新民主主义革命时期,中国共产党从弱变强的成功秘诀之一就是厉行法治。在法制初创时期,第一时间宣布废除伪宪法、伪法统;制定《共同纲领》,实现了从几千年的封建帝制向人民民主专政的历史性转变;颁布《中华人民共和国惩治反革命条例》等法律法规,迅速实现了政权稳定;颁行五四宪法、婚姻家庭法等,实现了人民基本权益的保障。十一届三中全会以来,改革是中国的主旋律。党的十八届四中全会通过了全面推进依法治国的决定,与党的十八届三中全会通过的全面深化改革的决定形成姊妹篇,充分印证了法治和改革密不可分。在改革中,中国共产党充分运用法治思维和法治方式,积极发挥法治引导、推动、规范、保障改革的作用,及时用法治确认改革成果,实现了法治和改革相统一、相衔接。改革开放四十年来,中国发生了翻天覆地的变化。这种沧海变桑田的巨大改变,和中国共产党重视法治有莫大的关联。

坚持厉行法治是汲取历史教训的必然选择。

“文化大革命”期间,人治盛行,废弃法治,国家法律制度被严重破坏,导致无法无天,党和国家付出了沉重代价,教训非常惨痛和深刻。十年“文革”的重大失误,根本原因在于对社会主义民主的制度化、法制化建设没有给予足够重视,党内民主制度不健全。法律面前人人平等,公检法机关分工负责、互相制约的原则受到质疑和批

判^[39]。权力过分集中于个人,在缺乏有效监督制约的情况下,党和国家难以预防和制止“文化大革命”的发生、发展,以致造成灾难性的后果。1957—1978年法制的严重挫折,深刻告诫我们:厉行法治是建党、建国、富国、兴国的必然选择;治国理政须臾离不开法治。正如习近平所指出的:“历史是最好的老师。经验和教训使我们党深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴,法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明,什么时候就国泰民安;什么时候忽视法治、法治松弛,什么时候就国乱民怨。”^[40]

法治是人类政治文明的重要成果,具有诸多优越性,没有法治是万万不能的,但法治也不是万能的,需要政治、德治、自治的共治,才能更有效。政治、德治、自治和法治不是非此即彼、水火不容的。以德治为例,中国共产党历来重视道德的作用,依法治国和以德治国相结合也是中国特色社会主义法治的鲜明特点。全面依法治国要坚持法治和政治、德治、自治相结合,方能确保我国社会既有秩序又有活力。

(二) 既要坚持党对法治的领导,又要不断改善党的领导

百年法制建设最基本的经验就是:必须坚持党对法治建设的领导。正如邓小平所强调的:“没有党的领导,就没有现代中国的一切。”^[41]党的领导是法治建设、发展的根本保证。第一,中国共产党的领导保证了法治发展的正确政治方向。中国共产党是工人阶级的先锋队,无产阶级的专政只有通过作为其指导力量的共产党来领导方能实现。毛泽东指出:“总结我们的经验,集中到一点,就是工人阶级(经过共产党)领导的以工农联盟为基础的人民民主专政,……这就是我们的公式,这就是我们的主要经验,这就是我们的主要纲领。”^[42]从《中华苏维埃共和国宪法大纲》《陕甘宁边区施政纲领》到《中国人民政治协商共同纲领》、“82 宪法”,都毫无例外地规定了人民民主专政的国家性质。第二,中国共产党的领导保证了法治为民。中国共产党从成立开始,就将人民至上写在自己的旗帜上。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分

实现。通过立法保障人民基本权益,是贯穿百年法制四个不同阶段的共同主线。第三,中国共产党的领导保证了法治的持续和深入发展。法制建设的百年历史,也是中国共产党带领人民探索中国特色社会主义法治道路的历史。正是在党的领导下,法治经历了从不被重视到成为治国理政的基本方式,法治现代化成为国家治理现代化的重要组成部分。法治建设是一个系统工程,法治领域改革还有不少难啃的硬骨头,法治建设征程中还有不少新的“娄山关”“腊子口”亟待我们去征服。这些问题的解决都有赖于中国共产党的坚强领导。实践证明,我国社会主义法制建设发生的历史性变革、取得的历史性成就,最根本的原因就是坚持党的领导。

在坚持党的领导的同时,必须注重改善党的领导,不断提高党领导依法治国的能力和水平。坚持党的领导和改善党的领导互为因果、一体两面。从百年法制历程来看,凡是党的领导得到加强的时期,法制事业就会得到较大的发展;凡是党的领导受到破坏的时期,法制事业就会陷入低谷。如中国共产党在民主主义革命时期出现三次“左”倾错误,在“文化大革命”时期,党的领导被削弱,随之而来的是法制的凋零或停滞不前。

(三) 既要坚持走中国特色社会主义法治道路,又要善于传承和借鉴

中国特色社会主义法治事业是人类历史上前所未有的法治工程。法制建设的百年是中国共产党带领人民,在困难中艰难起步、在探索中收获成功、在挫折后恢复重建、在新时代赢得辉煌的百年。我国法治建设的成就,归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条^[43]。法制建设百年的实践告诉我们,中国特色社会主义法治道路的实现,必须把握好如下两点:

第一,既要继承马克思主义法治理论,又要在实践中丰富、发展马克思主义法治理论。百年法制的探索,也是中国共产党人将马克思主义法治理论同中国具体实际相结合的探索过程。以对民主与专政的认识为例,马克思认为,只要人类社会的阶级对立还没有消除,那么一切民主都以专政为前提,即统治阶级民主和被统治阶级的专

政相统一。毛泽东继承、发展了马克思关于人民民主专政的理论,并结合我国实践,予以发展和深化。他指出:“我们的国家是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。”^[44]毛泽东满怀信心地说:“一切事实都证明:我们的人民民主专政的制度,较之资本主义国家的政治制度具有极大的优越性。在这种制度的基础上,我国人民能够发挥其无穷无尽的力量。这种力量,是任何敌人所不能战胜的。”^[45]新中国成立初期,毛泽东领导中国人民开启了法制建设的新纪元;邓小平理论中蕴含着丰富的法制思想,尤其是创新了党和国家制度建设理论;江泽民提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的重要理论,强调依法治国和以德治国相结合;胡锦涛创建了科学发展观,创新性地提出依法执政、依宪治国、依宪执政;习近平创立了习近平法治思想,系统科学回答了为什么要推进全面依法治国、如何推进全面依法治国的一系列重大问题,是马克思主义中国化的最新成果,是我们建设法治中国的根本遵循和行动指南。

第二,既要善于传承,又要善于借鉴。上下五千年,我们形成了独树一帜的中华法系。这一法系,凝聚了中华民族的精髓和智慧,具有丰富的法律文化资源。法治是全人类共同的财富和价值追求,继承和借鉴相辅相成、缺一不可。借鉴不等于全盘照抄,要和中国的具体国情相结合。历史证明,照搬西方政治制度、法律体系行不通,移植苏联模式也会水土不服。新中国成立初期,从法学教育、法学研究到立法、司法实践,对苏联法制的学习和移植是全方位的。苏联法制被运用到中国法制建设的各个方面,比如苏联法重实体、轻程序的倾向也被我们接受^[46]。这种简单、大量移植苏联法制建设的模式,中断了旧法的历史传承,带来不少负面影响,对社会主义法制建设造成很大损害。历史的教训告诫我们,要从我国革命、建设、改革的实践中探索出适合自己的法治道路,同时借鉴国外法治的有益成果,取其精华、为我所用。这样,我们才能为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础,才能为世界法治建设提供中国方案,贡献中国智慧。

(四) 既要坚持以人民为中心,又要搞好统一战线

从百年法制建设的艰难曲折历程可以看出,法制成败的关键在于是否以人民为中心。法治建设要以人民利益为最终依归。人民就是江山,江山就是人民。正如毛泽东所言:“为什么人的问题,是一个根本的问题、原则的问题。”^[47]综观党的法制建设百年历程,在各个历史阶段,人民群众始终是我们推动法制建设的根本力量和坚强后盾。

法治要有生命力,必须坚持人民为主体,解决人民群众的困苦,维护人民群众的根本利益,真正表达人民的意愿。第一,法治建设必须坚持为了人民。以人民为中心是中国共产党人的初心和使命。从《没收土地案》《井冈山土地法》到《陕甘宁边区土地所有权条例》,为确保农民已分得土地的所有权,中国共产党密集出台了大量的土地政策、法律,正是基于维护农民最根本利益的目的。中国共产党之所以从革命党发展为执政党,秘诀就在于从人民所需出发,用法制反映人民所求。以全民族抗日战争时期的法制建设为例,中国共产党在根据地开展了大量法制探索,实现了人民真正享有民主,男女平等,官民平等,人民权益得到保障。根据地生机勃勃,和国民党统治区的贪腐形成鲜明对比,成为中国的民心所向,希望所在。第二,法治建设必须促进人的全面发展。法治的目的是实现人民幸福。中国共产党始终重视和人民群众切身利益相关的法律建设。以婚姻家庭法律为例,在摸索与尝试阶段,苏维埃政权就制定了《中华苏维埃共和国婚姻条例》《中华苏维埃共和国婚姻法》,陕甘宁边区政府形成了完善的婚姻、财产继承制度。在法制初创时期,新中国通过的第一部基本法律就是《婚姻法》。进入新时代,中国共产党编纂了《民法典》,制定了《反家庭暴力法》《未成年人保护法》《公共文化服务保障法》等重要法律,促进了人的全面发展。

在坚持以人民为中心的同时,还要搞好统一战线,争取最大多数人的支持。毛泽东说:“政治就是把支持我们的人搞得更多的,把反对我们的人搞得少少的!”^[43]在中国革命、建设、改革各

个时期, 统一战线都是重要法宝。不管是全民族抗日战争时期的“三三制”, 还是《中国人民政治协商会议共同纲领》, 都是中国共产党用法制方式凝聚人心、汇聚力量的范例。2020年12月21日, 中共中央发布了修订后的《中国共产党统一战线工作条例》, 再次强化了党对统一战线工作的集中统一领导。

(五) 既要坚持法治服务大局, 又要遵循法治建设和发展规律

法治建设要服务于大局。这个大局就是党和国家建设发展的宏大目标, 就是人民和民族的前途命运。法治建设要以人民利益为最终依归, 解决的是法治的合正义性问题; 法治建设要和国家、民族命运结合起来, 解决的是法治的合目的性问题。从百年法制实践来看, 凡是法制建设紧密围绕革命、建设、改革中心任务展开, 服务于党和人民的根本利益, 法制就能得到迅速、显著的发展。反之, 法制如果和革命、建设、改革中心任务相脱节, 法制就会徘徊不前。

土地革命时期, 国民党当局对根据地军民采取了残酷的军事围剿和经济封锁。此时, 革命根据地的重中之重是发展经济, 首要的任务是发展农业。苏维埃政权颁布了《中华苏维埃关于经济政策的决定》等一系列发展经济和振兴农业的法律、法令, 为恢复根据地的经济、保障军民生活、粉碎国民党的一次次围剿提供了条件。抗日战争时期, 国内主要矛盾发生了变化, 中华民族到了生死存亡的关键时刻。这一时期的法制建设, 明显契合了这一主要矛盾转换的需要, 呈现出鲜明的特点: 一是严惩汉奸。继1937年陕甘宁边区颁布《抗战时期惩治汉奸条例》后, 各根据地先后制定近20个惩治汉奸条例。二是制定、调整法律, 团结抗日力量。为保护农民抗日的积极性, 同时发动地主阶级联合抗日, 各根据地纷纷制定、调整了相应的土地法律, 承认地主土地所有权, 制定减租减息政策。又如, 本着调动资产阶级抗日的积极性, 根据地制定了很多劳动法规。这些劳动法规的出发点和着力点在于既要保护工人利益, 又要团结资本家联合抗日。在法制初创时期, 中国共产党从革命党转变为执政党, 法制建设主要围绕调整新政权与国民党领导的旧

政权之间的关系, 确认、维护有利于新政权的经济关系展开。司法工作以镇压反动派、保护人民为中心任务。在法制的恢复与发展阶段, 国家的主旋律是经济建设。党的十三大概括、阐发了“一个中心, 两个基本点”的基本路线, 明确了以经济建设为中心。“经济体制改革的深入进行和国民经济的进一步发展, 越来越要求把更多的经济关系和经济活动的准则用法律的形式固定下来。”^④这一阶段, 《经济合同法》《外资企业法》《民法通则》《公司法》《对外贸易法》《反不正当竞争法》等规范市场经济、促进经济发展的重要法律密集出台。进入新时代, 党和国家在更高的层次上重视法治建设, 将法治融入国家建设和发展的大局之中, 提出法治建设要与战略目标相适应、与其他战略布局相协调、与国家治理现代化相协同等。法治是实现国家治理现代化的重要依托, 法治现代化是国家治理现代化的基础。党的十九届四中全会专门研究了“坚持和完善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”这个主题, 将全面依法治国纳入我国国家制度和国家治理体系的显著优势, 既阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则, 又部署了推进制度建设的重大任务和举措^[48], 深刻揭示了国家治理现代化每向前一步, 法治就要相应地前进一步。

在坚持法治服务大局的同时, 也要遵循法治建设和发展规律。尊重法治发展规律是彰显现代法治精神的标志。以法治与运动的关系为例。1983年8月25日, 为迅速扭转社会治安的不正常状况, 全国政法工作会议决定以三年为期, 组织一次、两次、三次战役, 依照“从重从快、一网打尽”的原则, 坚决打击刑事犯罪分子。为配合严打, 还通过了《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》, 对事实清楚、证据确凿、民愤极大的犯罪分子, 可以不受刑事诉讼法有关期限规定的限制。这些大规模运动在取得一定成效的同时, 也值得我们反思。董必武指出: “没有大规模的群众运动, 革命是不会彻底胜利的, 但也有副作用, 因为群众运动是不完全依靠法律的, 甚至对他们自己创造的表现自己意志的法律有时也不大尊重。”^{[49](332-333)}革命时

期,中国共产党需要广泛发动群众,冲击破坏旧秩序,这样才能确立、巩固和发展新政权。从革命党转化为执政党后,基本矛盾发生了根本变化,动辄暴风骤雨式的群众运动、突击式执法不仅不符合法治具有可预期性的重要要求,也会损害社会主义法治事业。法制百年的实践,特别是“文化大革命”的教训,无不告诫我们,要正确认识法治的运行规律,遵循法治的发展规律,让依法而治成为国家和社会的主旋律。

(六) 既要坚持法治建设的政治方向,又要坚持法治基本价值

法制百年,中国共产党带领人民探索出一条中国特色的法治道路。其核心要义就是习近平在党的十八届四中全会上提出的坚持党的领导、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。这三个方面规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和政治方向。法制百年征程,法制建设能在曲折中前进,在挫折后重振,最关键的原因就是坚持了正确的政治方向。

法治建设,既要坚持正确的政治方向,也要坚持法治的基本价值。法治的基本价值是指法治应当有的内在的基本功能和特质,因而也成为人们评判或检验一国或某一区域的治国理政方式是否属于法治的基本标准^[50]。作为人类文明的重要成果之一,法治的精髓、基本价值对各国的国家治理和社会治理具有普遍意义。诸如依法治国、权力监督制约、法律面前人人平等、罪刑法定、公平正义、意思自治等,都是人类文明在法治领域的具体体现。百年法制建设的历程,也是党不断探索、坚持、发展重要法治基本价值的历史。例如,法治的基本价值是限制公权,保障私权。监督制约权力是贯穿百年法制实践的一条主线。1927年,中共五大就成立了中央监察委员会。这也是中国共产党历史上第一个中央级的纪律检查机构。在整个新民主主义革命时期,中国共产党对权力的监督、对党员的监察,都卓有成效。新中国成立初期,毛泽东创立了权力监督理论。这一理论将群众监督作为实现民主的路径,民主党派的监督作为实现民主的有利条件,新闻舆论监督作为实现民主的外部保障^[51]。邓小平强调用

制度、特别是好的制度来实现监督。十八大以后,中国共产党将依法制约监督权力作为全面依法治国的关键环节。党的十九届四中全会指出:“坚持和完善党和国家制约监督体系,强化对权力运行的制约和监督。”又如,法治的核心价值要求是公平正义,公平正义也是党的宗旨的基本要求。党的百年法制实践的目标就是追求良法善治,实现实质意义的公平正义。

坚持正确的政治方向和坚持法治的基本价值是不矛盾的。正确的政治方向和法治的基本价值共融于中国特色社会主义法治,正确的政治方向是中国特色社会主义法治之魂,法治的基本价值是中国特色社会主义法治之躯干。中国的法制建设之前、现在和将来都必须坚持、践行政治方向和法治基本价值。

(七) 既要搞好顶层设计,又要尊重群众的首创精神和基层创造

综观法制百年历程,中国法制的发轫在很大程度上是被动的。法治中国是引进型法治向内生型法治的转型升级,既不同于中国古代和近代的法制,也不同于西方资本主义法治,与其他社会主义国家的法治也存在较大差异。因此,法治中国是一个需要不断探索的进程,需要“加强宏观思考和顶层设计,坚持问题导向,聚焦我国发展面临的突出矛盾和问题,深入调查研究,鼓励基层大胆探索”^[52]。

法治建设要做好顶层设计,同时要尊重群众首创和基层创造。二者相辅相成,不可分离。一方面,顶层设计为群众首创和基层创造提供了方向指引。法治建设是一项系统工程,必然要涉及立法、执法、司法、守法等各个环节,必须统筹设计、通盘考虑、突出重点、区分轻重缓急。只有加强顶层设计,着眼长远目标,才能有效解决现实中的难题。以解决司法公正问题为例,新时代以来,党的十八届三中全会出台20多项重大法治改革措施,十八届四中全会确定了180多项重大法治改革举措。这些改革举措大部分都旨在推动司法公正。另一方面,群众首创和基层创造为顶层设计提供了动力源泉。百年法制建设中,我们取得的每次重大改革和突破,无不凝聚了人民群众的智慧。法制建设要从人民群众中汲取前

进的不竭力量,方能富有动力,永葆活力。这是百年法制建设的一条重要经验。陕甘宁边区的调解工作就是一个范例。为了促进调解工作,边区政府不仅发布了《关于普及调解的指示》,而且“号召劳动英雄,有信仰的老人和公正人士参加调解”,把调解推向民间^[6]。边区政府的大力倡导充分激发了人民群众参与调解的热情。人民群众纷纷投入调解、踊跃参加调解,创造出很多调解方法,形成大量有效的调解技巧,例如马锡五审判方式。法治一经结合人民群众,就会爆发出惊人的力量。“绥市五区开了两天群众会,解决了190件人民纠纷。米脂银城市群众会,只一个星期的时间,解决了317件人民纠纷。”^[53]又如,20世纪60年代初,浙江省绍兴市诸暨县枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少,治安好”的“枫桥经验”。1963年,毛泽东批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”。“枫桥经验”从此成为全国政法工作的一面旗帜。可见,法治建设需要将顶层设计和群众首创、基层创造有机结合,实现二者的良性互动。

(八) 既要有法可依,形成社会主义法律体系,又要提高立法质量,实现良法善治

百年法制的发展目标,是从有法可依到实现良法善治。有法可依,形成社会主义法律体系和提高立法质量,实现良法善治是辩证统一的。无法可依,良法善治将成为纸上的建筑,无法落地。没有良法善治,有法可依也将成为无源之水,失去生命力。二者相辅相成,共同构成法治中国的价值目标和根本要求。具体而言,有法可依是良法善治的前提。依法治国,首先要有法可依。从这个意义而言,有法可依是实现依法治国、良法善治的基础。有法可依解决的是法律有无、多少的问题,而良法善治侧重于法律施行的效果,二者之间是量和质的关系。有法可依,一直是法制百年建设的前提和重点。为法制建设作出突出贡献的董必武同志,一直呼吁要按法制办事,他指出:“依法办事是进一步加强法制的中心环节。依法办事有两个方面的意义:其一,必须有法可依。其二,有法必依。”^[49](487-488)]新中国成立后,经历了60多年的努力,2011年3月,中国特色

社会主义法律体系基本建成。

良法善治是有法可依的目的。党的十九大明确提出要“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展,保障善治”。良法是法治的本质特征,善治是法治的价值所在。实现了有法可依,建成了完备的社会主义法律体系,仅仅意味着实现了有形式之法,并不必然意味着实现了“法”之治。因此,强调通过科学立法、民主立法、依法立法提高立法质量,立管用之法一直是新时代法制建设的重点任务。

四、结语

百年征程波澜壮阔,百年大党风华正茂。百年来,中国共产党带领人民披荆斩棘、砥砺前行,逐步探索出一条符合中国国情、得到人民广泛拥护的中国特色社会主义法治道路。探索中有失败,前进中有曲折。站在建党百年的历史关头,总结百年法制建设,剖析百年法制建设的深刻教训,提炼百年法制建设的基本经验,对法制建设无疑具有重要意义和价值。正如习近平所指出的:“不忘历史才能开辟未来,善于继承才能善于创新。”从中国共产党法制百年建设实践中汲取营养和智慧,必将有助于我们在社会主义法治建设的伟大征途上少走弯路,必将有助于推动法治中国宏伟目标的实现,必将有助于实现中华民族的伟大复兴。

注释:

- ① 当时对法制批判继承之标准是:剥削阶级法制,只能批判,不能继承;农民革命的法制,只能肯定,不能分析;革命法制,只能歌颂,不能批判。参见张友渔:《关于法制史研究的几个问题》,载《法学研究》1981年第5期。
- ② 第一次法治与人治大讨论是20世纪50年代,结论是要人治不要法治。
- ③ 习近平在《就做好新形势下政法工作作出的指示》中指出:“全国政法机关要顺应人民群众对公共安全、司法公正、权益保障的新期待,全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设,深化司法体制机制改革,坚持从严治警,坚决反对执法不公、司法腐败。”载《人民日报》

2013年1月8日,第1版。

- ④ 截至2021年4月29日十三届全国人大常委会第二十八次会议闭幕,我国现行有效法律为277件。参见:<http://xzfg.moj.gov.cn/search2.html>。我国现行有效行政法规610件。参见:<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/170eaa5d4a994214aaf88e5dfac97665.shtml>。访问时间:2021年5月13日。
- ⑤ 详见《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》(1986—1990)。

参考文献:

- [1] 习近平. 论中国共产党历史[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 9.
XI Jinping. History of the Communist Party of China[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2021: 9.
- [2] 列宁全集: 第8卷[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 415.
LIENING'S complete works: Vol.8[M]. Beijing: People's Publishing House, 2017: 415.
- [3] 张荣臣, 蒋成会. 中国共产党建设100年100个坐标[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2021: 27.
ZHANG Rongchen, JIANG Chenghui. 100 Years of Communist Party of China construction[M]. Beijing: Central Party School of the Communist Party of China, 2021: 27.
- [4] 杨德山, 韩宇. 中共党史简明读本[M]. 北京: 华文出版社, 2016.
YANG Deshan, HAN Yu. A concise reader of the history of the Chinese Communist Party[M]. Beijing: Sino-Culture Press, 2016.
- [5] 中共中央党史研究室. 中国共产党历史 第一卷: 1921—1949: 下册[M]. 北京: 中共党史出版社, 2002.
Party History Research Center of the CPC Central Committee. History of the Communist Party of China, volume I: 1921—1949: Volume II[M]. Beijing: The History of the Communist Party of China Press, 2002.
- [6] 侯欣一. 论陕甘宁边区法治实践的构建和谐社会之维[J]. 上海师范大学学报: 哲学社会科学版, 2006, 35(4): 42—48.
HOU Xinyi. On the practice of Shan-Gan-Ning Border Region rule of law and the construction of harmonious society[J]. Journal of Shanghai Normal University: Social Science Edition, 2006, 35(4): 42—48.
- [7] 江泽民文选: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 511.
Anthology of JIANG Zemin: Vol.1[M]. Beijing: People's Publishing House, 2006: 511.
- [8] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 824.
Document Research Office of the CPC Central Committee. A selection of important documents since the 14th CPC National Congress[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2011: 824.
- [9] 江必新. 社会主义司法基本价值初探[J]. 法律适用, 2009(12): 3—15.
JIANG Bixin. On the basic value of Socialist Justice[J]. The Law Applies, 2009(12): 3—15.
- [10] 中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 711.
Document Research Office of the CPC Central Committee. A selection of important documents since the 15th CPC National Congress: I[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2011: 711.
- [11] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
Document Research Office of the CPC Central Committee. A selection of important documents since the 16th CPC National Congress (I)[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2005.
- [12] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国特色社会主义法律体系[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 10.
State Council Information Office. Socialist legal system with Chinese characteristics[M]. Beijing: People's Publishing House, 2011: 10.
- [13] 罗纳德·哈里·科斯, 王宁. 变革中国——市场经济的中国之路[M]. 徐尧, 李哲民, 译. 北京: 中信出版社, 2014: 138.
COASE R H, WANG Ning. The road to China as a market economy[M]. Trans. XU Rao, LI Zhemin. Beijing: Citic Press, 2014: 138.
- [14] 张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展, 2021, 27(1): 5—54.
ZHANG Wenxian. Xi Jinping's theory of rule of law[J]. The rule of law and Social Development, 2021, 27(1): 5—54.
- [15] 王晨. 习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃[J]. 中国法学, 2021(2): 5—19.
WANG Chen. Xi Jinping's thought on the rule of law is a new development and leap in the sinicization of Marxist theory on the rule of law[J]. China Legal Science, 2021(2): 5—19.
- [16] 许崇德. 许崇德全集: 第6卷[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2009: 1736.
XU Chongde. XU Chongde's complete works: Volume 6[M]. Beijing: China Democracy and Law Press, 2009: 1736.
- [17] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出

- 版社, 2020: 9.
- XI Jinping. On adhering to the rule of law in an all-round way[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2020: 9.
- [18] 张新宝, 张红. 中国民法百年变迁[J]. 中国社会科学, 2011(6): 67-78, 222.
- ZHANG Xinbao, ZHANG Hong. A century of changes in Chinese civil law[J]. Social Sciences in China, 2011(6): 67-78, 222.
- [19] 教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 读懂中国共产党的思维方式[M]. 北京: 党建读物出版社, 2020: 230.
- Ministry of Education Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era Research Center. Read the Chinese Communist Party's way of thinking[M]. Beijing: Dangjian Reader Press, 2020: 230.
- [20] 顾昂然. 新中国民事法律概述[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 3.
- GU Angran. A survey of Civil Law in New China[M]. Beijing: Law Press, 2000: 3.
- [21] 杨立新. 百年中的中国民法华丽转身与曲折发展——中国民法一百年历史的回顾与展望[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2011, 26(3): 1-23.
- YANG Lixin. Glorious turn and tortuous development of Chinese Civil Law in the past century: a historical review and prospect[J]. Journal of Henan University of Finance and Economics, 2011, 26(3): 1-23.
- [22] 习近平. 充分认识颁布实施民法典重大意义 依法更好保障人民合法权益[J]. 求是, 2020(12): 4-9.
- XI Jinping. Fully aware of the significance of the promulgation and implementation of the Civil Code, better protect the people's legitimate rights and interests in accordance with the law[J]. Seeking Truth, 2020(12): 4-9.
- [23] 江必新. 《民法典》的颁行与营商环境的优化改善[J]. 求索, 2020(6): 5-17.
- JIANG Bixin. Enactment of the Civil Code and optimization of the business environment[J]. Seeker, 2020(6): 5-17.
- [24] 中共中央党史研究室. 中国共产党历史第一卷: 1921—1949: 上册[M]. 北京: 中共党史出版社, 2002: 281.
- Party History Research Center of the CPC Central Committee. History of the Communist Party of China, volume I (1921—1949): Volume I[M]. Beijing: The History of the Communist Party of China Press, 2002: 281.
- [25] 漆多俊. 中国经济法理论之创新与应用——30 年回顾与启示[J]. 法学评论, 2009, 27(4): 38-44.
- QI DuoJun. Innovation and application of economic law theory in China: A review of 30 years and enlightenment[J]. Law Review, 2009, 27(4): 38-44.
- [26] 赵秉志, 张伟珂. 新中国刑法司法 70 年: 回顾与前瞻[J]. 法律适用, 2019(19): 37-56.
- ZHAO Bingzhi, ZHANG Weike. 70 years of criminal justice in New China: retrospect and prospect[J]. The Law Applies, 2019(19): 37-56.
- [27] 胡云腾. 从拨乱反正到良法善治——改革开放四十年刑事审判理念变迁[N]. 人民法院报, 2018-10-10(5).
- HU Yunteng. From bringing order out of chaos to good law and good governance——Changes of criminal trial ideas in the past 40 years of reform and opening-up[N]. People's Court Daily, 2018-10-10(5).
- [28] 陕甘宁边区判例汇编: 1944 年[A]. 西安: 陕西省档案馆, 1944: 15-26.
- Shan-Gan-Ning Border Region: 1944[A]. Xi'an: Shanxi Provincial Archives, 1944: 15-26.
- [29] 曾宪义. 检察制度史略[M]. 2 版. 北京: 中国检察出版社, 2008: 279-280.
- ZENG Xianyi. A brief history of the procuratorial system[M]. 2nd Edition. Beijing: China Procuratorial Press, 2008: 279-280.
- [30] 毛泽东选集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 528.
- MAO Zedong's Anthology: Vol.2[M]. Beijing: People's Publishing House, 1991: 528.
- [31] 刘少奇. 论党的建设[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991: 46.
- LIU Shaoqi. On the construction of the Party[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 1991: 46.
- [32] 周叶中. 百年来中国共产党依宪治党的成就与启示[N]. 光明日报, 2021-06-15(11).
- ZHOU Yezhong. The achievements and enlightenment of the CPC in ruling the party in accordance with regulations in the past hundred years[N]. Guangming Daily, 2021-06-15(11).
- [33] 张洪松. 中国共产党党内法规百年发展历程与基本经验[J]. 马克思主义研究, 2021(1): 115-126.
- ZHANG Hongsong. The development course and basic experience of the CPC S Inner-party laws and regulations in the past century[J]. Marxist Studies, 2021(1): 115-126.
- [34] 中共中央办公厅法规局. 开辟新时代依规治党新境界——党的十八大以来党内法规制度建设成就综述[N]. 人民日报, 2021-06-17(01).
- General Office of the Communist Party of China. Opening up a new era and ruling the party in accordance with the new realm—A summary of the achievements in the construction of the party's internal legal system since

- the 18th CPC National Congress[N]. People's Daily, 2021-06-17(01).
- [35] 中央档案馆. 中共中央文件选集: 第2册[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1989: 242.
- State Archives Administration. Selected papers of the CPC Central Committee: Volume 2[M]. Beijing: Central Committee Party School Press of the Communist Party of China, 1989: 242.
- [36] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年: 新民主主义革命时期[M]. 北京: 中共党史出版社、党建读物出版社, 2016: 139.
- Party History Research Center of the CPC Central Committee. 90 years of the Communist Party of China: New Democratic Revolution[M]. Beijing: The Communist Party of China History Publishing House, Party Building Publications Publishing House, 2016: 139.
- [37] 霍宪丹. 中国法学教育的发展与转型: 1978—1998[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 286.
- FUO Xiandan. The development and transformation of legal education in China: 1978—1998[M]. Beijing: Law Press, 2004: 286.
- [38] 明克胜. 中国法学教育的潮起潮落[J]. 李晓雪, 汪婧, 译. 法律和社会科学, 2014(13): 117—157.
- MING Kesheng. The ebb and flow of legal education in China[J]. Trans. LI Xiaoxue, WANG jing. Law and Social Sciences, 2014(13): 117—157.
- [39] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年: 社会主义革命和建设时期[M]. 北京: 中共党史出版社、党建读物出版社, 2016: 558.
- Party History Research Center of the CPC Central Committee. 90 years of the Communist Party of China: Period of socialist revolution and construction[M]. Beijing: Communist Party of China History Publishing House, Party Building Publications Publishing House, 2016: 558.
- [40] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京: 中共中央文献出版社, 2015: 8.
- Document Research Office of the CPC Central Committee. An excerpt from President Xi Jinping's discussion on comprehensively running the country according to law[M]. Beijing: CPC Central Literature Publishing House, 2015: 8.
- [41] 三中全会以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 人民出版社, 1982: 335.
- A selection of important documents since the Third Plenary Session of the CPC: I[M]. Beijing: People's Publishing House, 1982: 335.
- [42] 毛泽东选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1480.
- MAO Zedong's Anthology: Vol.4[M]. Beijing: People's Publishing House, 1991: 1480.
- [43] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 182.
- Document Research Office of the CPC Central Committee. A selection of important documents since the 18th CPC National Congress[M]. Beijing: Central Literature Publishing House, 2016: 182.
- [44] 毛泽东著作选读: 下册[M]. 北京: 人民出版社, 1986: 759.
- Selected readings from the works of Mao Zedong: Volume II[M]. Beijing: People's Publishing House, 1986: 759.
- [45] 毛泽东. 中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议的开会词[N]. 人民日报, 1951—10—24(1).
- MAO Zedong. Speech at the third session of the first National Committee of the Chinese people's Political Consultative Conference[N]. People's Daily, 1951—10—24(1).
- [46] 孙光妍, 于逸生. 苏联法影响中国法制发展进程之回顾[J]. 法学研究, 2003, 25(1): 139—151.
- SUN Guangyan, YU Yisheng. A review of the influence of Soviet Law on the development of Chinese legal system[J]. Chinese Journal of Law, 2003, 25(1): 139—151.
- [47] 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 857.
- MAO Zedong's Anthology: Vol.3[M]. Beijing: People's Publishing House, 1991: 857.
- [48] 江必新, 黄明慧. 习近平法治思想基本特征刍论[J]. 中南大学学报: 社会科学版, 2021(1): 1—17.
- JIANG Bixin, HUANG Minghui. The basic Characteristics of Xi Jinping Thought on the Rule of Law[J]. Journal of Central South University: Social Science, 2021(1): 1—17.
- [49] 董必武政治法律文集[M]. 北京: 法律出版社, 1986.
- Dong Biwu's political and legal essays[M]. Beijing: Law Press, 1986.
- [50] 江必新. 全面推进依法治国战略研究[M]. 北京: 人民法院出版社、商务印书馆, 2017: 61.
- JIANG Bixin. Study on the strategy of comprehensively advancing the rule of law[M]. Beijing: People's Court Press, The Commercial Press, 2017: 61.
- [51] 江必新, 张雨. 习近平法治思想中的法治监督理论[J]. 法学研究, 2021, 43(2): 3—18.
- JIANG Bixin, ZHANG Yu. Xi Jinping's theory of Law-based powers supervision[J]. Chinese Journal of Law, 2021, 43(2): 3—18.
- [52] 习近平. 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[N]. 人

民日报, 2018-12-19(3).

XI Jinping. Speech at the meeting celebrating the 40th anniversary of reform and opening-up[N]. People's Daily, 2018-12-19(3).

[53] 习仲勋. 贯彻司法工作的方向[N]. 解放日报, 1944-11-5.

XI Zhongxun. Implementing the direction of judicial work[N]. Liberation Daily, 1944-11-5.

The retrospective course of CPC's 100-year rule of law construction

JIANG Bixin, JI Tailei

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The centennial of CPC's rule of law construction is a century in which the CPC has led the Chinese people to start hard in difficulties, to harvest success in exploration, to rebuild after setbacks and to win glory in the new era. The 100-year course can be generally divided into four stages: groping and starting, initiating but being hit, restoring and rebuilding, deepening and innovating. The valuable experiences and lessons accumulated in the construction of law in the past 100 years mainly include that we should strictly adhere to the rule of law without excluding the roles of politics, morality and self-governance, that we should uphold the CPC's leadership of the rule of law and keep the party clean and clear, constantly improving the CPC's leadership as well as its leadership level and capability, that we must stick to the socialist road of the rule of law with Chinese characteristics, and at the same time be good at inheriting and borrowing, and that we must conform to the people-centered principle, and at the same time do a good job in united front. Besides, we should insist that the rule of law serve the overall situation, and should abide by law construction and development rules, insist on the political direction of the construction of the rule of law as well as the basic values of the rule of law, and do a good job in top-level design while respecting the initiative of the masses and the creation of grass roots. Finally, we should follow laws to form a socialist legal system and improve the quality of legislation to realize good law and good governance.

Key Words: Communist Party of China (CPC); law construction course; rule of law

[编辑: 苏慧]