

# 筚路蓝缕,以启山林:改革初期彭真的法律思想

李红勃

(外交学院 法律系,北京 100037)

**摘要:**“文革”之后到 20 世纪 80 年代,中国共产党的法律哲学集中体现在彭真的法律思想中。彭真从建国以来政治动荡的教训出发,坚持法律现实主义,提出了一系列民主法治思想:捍卫宪法和法律的权威、完善立法体制、保障司法独立等。彭真身体力行,积极推动法律创制,督促法律实施,推动了改革初期法律和社会的进步,为“依法治国”理念的提出奠定了基础。彭真对董必武法律思想有继承也有创新,代表了新时期共产党法律哲学的发展与变迁。

**关键词:**马克思主义法学;彭真;法治;法律思想

中图分类号:D90

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2014)02-0039-06

在中国大陆,1949 年之后的主流法学是马克思主义法学。在西方,马克思主义法学是众多学术思潮之一,而在中国,它是官方法学,与执政党的立法、执法、司法活动密切相关。可以说,20 世纪 90 年代之前,马克思主义法学的主体就是中国共产党的法律哲学,它对中国法制发展影响深远。

本文以彭真的法律思想为个案,研究 20 世纪后期中国共产党法律思想的变迁。自 20 世纪 70 年代末“文革”结束到改革开放初期,面对政治动荡后法律领域千疮百孔的局面,彭真殚精竭虑,作了大量的工作,领导建立了基本的法律体系,为改革开放和社会发展提供了制度支撑。“彭真……曾经长期担任党和国家的重要领导职务,并且分管、主持政法战线工作。他是新中国社会主义民主和法制建设的奠基人之一,也是我国新时期社会主义民主和法制建设的最重要、最卓越的领导人之一。”<sup>[1]</sup>“在中国共产党老一辈领导人中,除了董必武外,对民主法制精神最有理解的人就要算是彭真同志。彭真虽然没有学过政治法律专业,但由于他长期以来担任国家民主法制建设方面的领导工作,通过领导民主法制建设的实践,加上他长于思考,使他对社会主义民主法制有许多的独特的见解。”<sup>[2]</sup><sup>[14]</sup>改革开放初期,彭真以全国人大常委会委员长的身份直接领导了 20 世纪 80 年代共和国的法制建设,提出了一系列极富创见的法律理论,留下了相当数量的法学作品,集中体现了这一时期中国共产党的法制思想,因此,他是一个典型的共产党法学家。

早在 1949 年建国之初,彭真就以政务院政治法律委员会副主任、中央政法小组组长等身份参与了新中国法制的创建,积累了初步的经验和教训,1978 年之后,彭真迎来了真正属于自己的时代。在几十年的法律虚无和制度空白之后,彭真接替了早期共产党法律家董必武停顿许久的事业,把中国的法制建设引领到一个崭新的、充满活力的新时期。

## 一、彭真的宪法思想

### (一)消除和反对特权:法律面前人人平等

作为一种法治理念,人人平等曾是资产阶级革命的一面旗帜。中国共产党也主张平等,但更加强调要追求事实上而非口号上、实质上而非形式上的平等。公民在法律面前人人平等,这是社会主义民主和法制的一条基本原则。对此,彭真早在 1954 年就指出:“我们的国家是工人阶级领导的人民民主国家,人人遵守法律,人人在法律面前平等,应当是也必须是全体人民、全体国家工作人员和国家机关行动的指针。”<sup>[3]256</sup>

针对建国后长期以来的官僚主义和特权思想,彭真痛心指出:“现在,我们党取得了胜利,取得了政权,有些同志不知不觉地变成了官僚,骑在群众的头上,成了人民群众的老爷。”<sup>[4]319</sup>严重的特权思想和官僚主义是引发社会矛盾、导致社会动荡的重要原因,因此彭真要求:“在法律面前人人平等,是我们全体人民、全体共产党员和革命干部的口号,是反对任何人搞特权的思想武器。共产党员和革命干部,在法律面前只有带头、模范地遵守法律的义务,决没有可以不守法律的任何特权。”<sup>[4]381-382</sup>在彭真看来,要实现法律面前人人平等,就必须树立和捍卫宪法的最高权威。宪法没有权威,政治必然混乱,权力必然腐败,所以,“法律面前人人平等,谁都必须在宪法和法律的范围内活动,谁都没有超越宪法和法律的特权。”<sup>[5]435</sup>

### (二) 迈向法律之治:“不仅要靠党的决策,而且要依法办事”

中国共产党通过艰苦卓绝的斗争取得政权,其政治理想是建立一个富强、民主、文明的新中国。然而,1978 年之前的政治现实却跟历史开了一个代价惨重的玩笑:阶级斗争名义下的政治动荡带来的不是民主,而是暴政,不是和谐幸福,而是人人自危。狂乱之后,痛定思痛,执政党意识到必须建章立制,重构法律的权威。在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》这部著名文献中,邓小平讲到:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>[6]</sup>邓小平的讲话及其思想后来为中共中央的文件所确认和重申,成为 20 世纪 80 年代彭真法制工作的政治依据。

基于对十年内乱的深刻反思,面对当时党内存在的严重的专制主义、官僚主义和家长作风,彭真明确提出,治理国家不仅要靠党的政策,而且要依法办事,这意味着后毛泽东时代中国共产党治国模式的历史性转变。彭真指出,主要靠党的方针、政策办事,这在革命时期具有历史的合理性,但是,“在建成了无产阶级领导的人民民主政权,基本上肃清了反革命,基本上完成了消灭封建所有制、资本主义所有制的生产关系的任务以后,仍然没有及时地……强调加强法制,抓紧法制建设,强调严格依法办事,坚持做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,这是一个大失误。”<sup>[5]196</sup>这个失误让我们走了弯路,付出了代价,亡羊补牢,为时未晚,因此,执政党必须及时推进治国方略的转变,“要从依靠政策办事,逐步过渡到不仅靠政策,还要建立、健全法制,依法办事。”<sup>[5]362</sup>

面对当时法律界普遍的一种疑问:是法大,还是首长大、党委大?彭真明确地回答:当然是法大。“在我们的国家,党领导人民制定宪法和法律,党也领导人民遵守宪法和法律,党自己也必须在宪法和法律的范围内活动,……管理国家,靠人治还是法制?一定要靠法制。……这是使国家长治久安,比较能经得起各种风险的一项根本保证。”<sup>[5]440</sup>彭真的立场是:党员没有法律上的特权,在治国理政时,政策和法律并用,但必须坚持法律优先。

### (三) 监督宪法实施,维护宪法尊严

中国现行的“八二宪法”是彭真主持制定的,宪法制定后他又长期担任全国人大常委会委员长,因此,如何监督宪法实施,捍卫宪法的尊严,当然成为彭真工作的重点。“中国人民和中国共产党都已经深知,宪法的权威关系到政治的安定和国家的命运,绝不容许对宪法根基的任何损害。”<sup>[3]171</sup>

面对当时特定的社会背景,彭真对宪法实施的长期性和复杂性有着清醒的认识,“大家关心宪法的实施,这的确是个重要问题”,但是,“全国十亿人都按宪法办事,要有一个过程”。<sup>[3]268</sup>在政治体制改革还没有完全到位的情况下,彭真从实践出发,提出了宪法实施的一系列重要观点:将宪法实施的重点先放在对

有关法规和决议是否违宪的审查撤销上,而不是其他方面;要求有关国家机关自查自纠违宪问题。“凡是与宪法不符合的,要尽快地、主动地纠正,不要等人家提出来或者检举控告时才被动地纠正。”<sup>[3]175</sup>基于当时的客观情况,彭真不主张用公开冲突、事后由其他机关监督纠正的方式来处理违宪问题;监督宪法实施关键是要监督广大党员干部遵守宪法。在他看来,监督宪法的实施离不开党的领导,而党领导的最好方式,就是发挥党员遵守宪法的带头作用。<sup>[7]</sup>

“什么是宪政?简言之,宪政是以实行民主政治和法治为原则,以保障人权和人民的权力和公民的权利为目的,创制宪法(立宪)、实施宪法(行宪)、遵守宪法(守宪)和维护宪法(护宪)、发展宪法(修宪)的全过程。”<sup>[8]</sup>在推进宪法实施的过程中,彭真不仅系统地提出了宪法监督和宪法实施的理论,而且以身作则,带头捍卫宪法权威,同许多违宪的行为和现象作了坚决的斗争。<sup>①</sup>总之,“无论立法机关、执法机关、司法机关都要依法办事。党有党章,要按党章办事。国家有宪法,有法律,要依法办事,并养成习惯。”<sup>[3]174</sup>“凡是蔑视宪法和法律,违反宪法和法律的,不管是什么机关,不管是什么干部,都要严肃地批评并责其纠正,直至给以必要的法律制裁。”<sup>[3]187</sup>

## 二、彭真的立法思想

亚里士多德提出:“法治应包含两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”<sup>[9]</sup>立法是执法和司法的前提,法律制定得好不好,将直接影响到它能否得到公民的拥护,能否取得良好的效果。为了打造适合中国社会的良法和善法,彭真确立了立法工作的基本原则。

### (一)解放思想,百家争鸣,敢于借鉴

立法权属于人民,立法应当走群众路线,让民众参与到法律的制定中来,集众人的智慧,避免法律的错误;立法还应当取人之长,补己之短,包括大胆向资本主义国家学习。在20世纪50年代,当董必武提出立法应吸收古今中外经验时,这个“外”还主要限于苏联等社会主义国家,资本主义的法律是被排斥和反对的。而到了80年代,彭真已经能够成熟和自信地面对一切外来法律文明了。“我们在立法时,不论外国的法律、法理,还是中国历史上的法律、法理,都要研究,对我们有用的好东西要吸取,各种意见都可以百家争鸣。”<sup>[3]169</sup>在1982年修改宪法时,彭真就要求对30多个国家的宪法进行了系统的比较研究,从中吸取智慧和经验。<sup>[2]20</sup>

### (二)从国情出发,以现实为母体

“社会实践是检验真理的唯一标准,从实际出发,实事求是,就是唯物论。”<sup>[5]246</sup>因此,“立法要从中国实际出发,解决中国的实际问题,并且以我们的社会实践来检验。”<sup>[3]301</sup>比如制定民法,首先就要以当下的时代和国情出发,关注经济体制改革,调查民间风俗习惯,把中国的实际作为民法的母亲。民法的制订也不能割断历史,应当学会从民法史中吸收好东西。在制定民事诉讼法时,彭真提出要做到两个便利:一个是要便利司法机关办案,有章可循;一个是要千方百计便利老百姓打官司。<sup>[3]75</sup>总之,“实际是母亲,法律是儿子”,彭真的立法唯物论,实际上是一种法律的社会本位论。

### (三)既要有统一性,又要有灵活性

“立法需要有两个根据,一个是实际情况,二是宪法。”<sup>[3]246</sup>以宪法为根据,这是对立法的基本要求,一

① 比如,鞍山市台安县检察院在事实和证据不足的情况下,就把3名律师抓起来并游街示众,理由是他们替一起强奸案辩护,犯了“包庇罪”。内蒙古自治区政府提名的经贸厅厅长人选,在区人大常委会尚未依法通过时就坚持对外公布。这些违法违宪的行为,都是在彭真亲自介入后才得以纠正。《彭真传》编写组:《彭真传》(第4卷),中央文献出版社2012年版,第1588页。

切法律都要唯宪法至上,一切法律都不能和宪法冲突,从而才能保证法律体系内在的统一性。“法律是一门科学,有自身的体系,左右、上下,特别是与宪法不能抵触。”<sup>[3]396</sup>同时,考虑到中国是一个大国,各地政治、经济、文化发展不平衡,因而中央法律只能解决基本的问题,其规定不能太详细太具体,要给地方留有裁量和修正的余地。在宪法和基本法之下,地方可以因地制宜地制定实施细则、地方法规、自治条例和单行条例,这就是法律灵活性的体现。

### 三、彭真的司法思想

在司法问题上,彭真认为要捍卫党对司法工作的领导地位,但与此同时,他还指出:必须坚持“司法机关独立行使职权”的宪法原则,党在领导司法时应依法办事,尊重法律。关于司法独立,他作出了与西方学者有差异但同样精辟的解释:“检察院独立行使职权,法院独立进行审判,只服从法律,以事实为根据,以法律为准绳。不管你是什么人,都要服从法律。在法律面前不承认任何人有任何特权。”<sup>[3]25</sup>

长期以来,新中国司法有一种传统,即党委审批案件,在这个问题上,彭真明确提出:党委不要审批案件,这不仅不会削弱党的领导,“相反地,要加强党委对公、检、法的领导,特别要领导和支持两院独立行使职权,检查、督促公、检、法认真执行党和国家的方针、政策,严肃、正确执行法律,严格依法办案,依法办事。”<sup>[3]26</sup>同时,对于人大对司法的监督问题,彭真也强调,人大常委会要严格依法办事,一不要失职,二不要越权。“一不要失职,就是要认真履行宪法赋予的职责;二不要越权,就是不要越俎代庖,干扰宪法规定由政府、法院、检察院分别行使的行政权、审判权、检察权。”<sup>[3]360-361</sup>司法独立,是法治的外部保障机制,“在法官作出判决的瞬间,被别的观点,或者被任何形式的外部权势或压力所控制或影响,法官就不复存在了。……法院必须摆脱胁迫,不受任何控制和影响,否则他们便不再是法院了。”<sup>[10]</sup>在改革初期,彭真明确要求贯彻司法独立原则,这对促进司法公正、保障法律实施,具有非常深远的意义。

### 四、承前启后:彭真与改革初期法治发展

美国学者赞恩曾说:“法律的演变和改革是循环渐进的,个人的愿望和理论对法律只能产生很少的影响,甚至不会产生什么影响,因为法律必须代表广大民众的理想和愿望”。<sup>[11]</sup>就整体人类法律史而言,这样的论断似乎是正确的,但如果把目光锁定在一个特定的历史时期,则会发现特定个人对法律发展的巨大影响。在研究改革开放初期中国法律变迁时,彭真是一个绕不开的人物,他不是杰出的法学家,却是卓越的法律家,他的学说并不高明和深刻,但作为改革初期中国法制的指导思想,它无比深刻地影响到了中国法制和社会的现代化进程。

#### (一)彭真对早期共产党法律思想的继承和创新

建国之后到 80 年代末的共产党法律哲学,经历了两个既隔离又联接的时期,一个从 1949 年到 1966 年,另一个从 1979 年到 1988 年,前一个时期是董必武的时期,后一时期则是彭真的时期。作为执政党不同时期主持政法工作的负责人,董必武和彭真代表了两个不同的时代。共产党法律哲学乃至中国马克思主义法学的演化和变迁,尤为集中地体现在他们法制思想的传承及超越之中。

董必武和彭真的法律思想具有基本的共性,比如都以马列主义理论为指导,都处在相似的政治环境之下,都面对着相似的社会问题。基于共同的信仰和身份,他们也共享一套相同的法律理念和法学概念。但是,董必武和彭真法律思想在内容上表现出的差别则尤其引人注目,这种差别反应了官方法律指导思想与时俱进的变化与创新。

其一,就法律的地位而言,董必武坚持“法律工具论”,而彭真则提出要树立法律的至上地位。在董必

武看来,法律在国家生活中处于较低地位,应服从于党的政策,是实现党的目的、贯彻党的政策的工具;而在彭真那里,宪法和法律作为国之公器,高于党的政策、高于官员权力,拥有最高的权威和神圣的地位。

其二,就法律的功能而言,董必武认为法律是统治阶级的意志,要服务当时的中心任务,即政权建设和阶级斗争。随着社会变化,彭真的看法不同,他认为法律更应强化其服务而非镇压的功能,法律应为经济建设服务,为民众的利益和福祉服务,法律要保障改革开放的顺利进行。

其三,就宏观治理模式而言,董必武受时代的限制,默认或放任人治,在如何实施有效的统治问题上,他更相信领袖的权威和智慧,即马克斯·韦伯所言的“魅力型统治”;彭真则从“文革”惨痛的历史中领受了教训,深刻反思了人治的危险,他提出要健全法制,依法办事,这是一种朴素的法治观念;他身体力行,强调维护宪法的权威和尊严,这是实施法治的基本前提。

## (二)彭真的影响:开启百年法治第三波

与西方乃至前苏联的马克思主义法学家不同,彭真的法律思想具有明显的实践导向的特征,他讨论的问题来自当下中国,他提出的方案也是直接指向当下中国。基于时代的局限,彭真的法律思想也有其保守和不足之处,但是,与当时大多数人相比,他的很多见解和观点无疑是相当开明和进步的。由于他有着特殊的身份与权威,因此,彭真的思想成为改革时期中国的官方法律思想,指导了国家法律的制定和实施,推动了中国民主法治的进步。

在国家治理模式方面,彭真提出的“治国既靠政策又靠法律”的思想,是对“依赖领袖魅力和执政党政策”的人治模式的修正,代表了中国共产党新时期治国理念的重大转型。正是在彭真的努力和推动下,1982年宪法明确规定:“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则”,从而在国家根本法的层面上解决了党要守法的重大问题。在中国一百年的法治进程中,如果说清末预备立宪、民国初期的宪政尝试是中国法治的前两次努力的话,那么,彭真在改革初期对法律之治的呼号和推动,则启动了中国的法治第三波。如果没有彭真的上述努力,则1997年中共十五大上“依法治国,建设社会主义法治国家”的提出及其1999年入宪是不可想象的。

在立法方面,彭真的思想及其实践对中国社会主义法律体系的创建影响深远。“改革开放是‘文革’结束两年后,执政者世俗理性主义战胜‘极左乌托邦’的结果。也正是这一世俗理性主义,推导出了‘法制建设’的思路。换言之,‘法制建设’是以世俗理性主义归拢人事、收束人世的必然选择。当其时,从上到下,党内党外,人人痛感毫无安全感,自由、尊严、财产乃至生命瞬息飘散的惨痛经历,伦理沦丧和人类基本情感惨遭蹂躏的切肤之痛,重申了尘世生活的第一要义是安全与生存这一常识,从而,如何获享安全与生存的基本条件,构成了当时中国时空下的主要时代焦虑。”<sup>[12]</sup>在1979到1988年期间,在彭真的领导下,全国人大及其常委会制定了法律88件、有关法律问题的决定35件,初步形成了以宪法为核心的社会主义法律体系,<sup>[13]</sup>为全体中国人获享安全、生存与尊严提供了制度基础和法律屏障。在通过立法以满足社会发展需求的同时,彭真还积极推动立法体制的改革:扩大了全国人大常委会的立法权,赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规的权力,赋予国务院制定行政性法规的权力,并授权其在经济体制改革和对外开放方面制定条例。彭真提出的一系列立法思想,不仅指导了当时的立法工作,还为后来者留下了丰富的思想遗产。2000年的《立法法》确立了三大立法原则,包括法治原则、民主原则、科学原则,<sup>①</sup>其思想渊源均可追溯到彭真。

在法律实施方面,彭真加强法律监督的思想推动了中国人大制度的完善。在遏制权力腐败、保障法

① 《立法法》第4条:立法应当依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严。第5条:立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。第6条:立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。

律实施的进程中,强化和完善人大对“一府二院”的监督至关重要,正是在彭真的推动下,人大常委会及专门委员会作为常设机构得以在宪法中确立,人大的监督形式比如执法检查、听取汇报、对官员的述职评议等得以常态化,人大监督从形式走向实质,其“橡皮图章”的形象得以改变。2006年,《各级人民代表大会常务委员会监督法》的出台,总结了改革初期人大监督的经验,是对彭真时期监督思想的法律继承;彭真提出的司法独立原则,改变了过去司法依附于党委和政府的不正常现象,保障了司法机关正常履行职责,保证了司法的公平公正。1996年修改后的《刑事诉讼法》规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这是通过基本法的形式对彭真倡导的司法独立原则的明确申告和确认。

一百多年前,面对内外交困的时局,思想家梁启超曾大声疾呼:“法治主义是今日救时之唯一主义”。<sup>[14]</sup>五十多年前,法学家蔡枢衡却悲观地叹息:“从历史观点言,今日中国显然彷徨在法治之门,而不得入。40年来中国史似乎启示我们:到法治之路是条迷津。目前社会现实似乎还没有发现迷津中的正确路线,更谈不到有效的实践。法治之于明日的中国,当然非常渺茫。”<sup>[15]</sup>百年中国法治之路,艰难困苦,命运多舛,多次尝试,也多次失败。在改革时期法律家彭真的言论和著作中,他从来没有提到“法治”的概念,但是,在文革之后百废待兴的艰苦年代,彭真筚路蓝缕,殚精竭虑,牵头制定了最基本的法律规范,身体力行地捍卫宪法和法律的权威,倡导司法独立,全方位地推进法律的贯彻和实施,他的努力,为法治在中国的实现铺平了道路,奠定了基础。因此,在从清末到今天的百年法治追梦中,彭真是一个不可忽视的人物,正是在他的倡导和推动下,法治中国不再是一个梦想,而是一个渐行渐近的现实。

综上,20世纪90年代之前的中国马克思主义法学,是一种官方或共产党主导下的法学,其代表人物之一就是彭真。彭真在坚持马克思主义基本立场和方法论的基础上,以中国的国情为出发点,提出了一套系统的法律思想,大大推进了马克思主义法学的进步,更重要的是,他的思想直接影响了中国的法制实践,推进了中国社会治理模式从人治到法治的伟大转型。

时至今日,彭真三、四十年前提出的法律思想并未过时,它以中国的社会现实为土壤,意欲解决中国真实的法律问题,因此,与来自异域的西式法治理论相比,彭真的思想可能更朴素,但也可能更贴切、更实用。今天,在我们讨论要不要完善司法独立、要不要深化政治改革、要不要走向社会主义宪政等这些重大而迫切的政法话题时,回到改革初期的语境,重新阅读彭真,也许,我们会有别样的启发和感触。

#### 参考文献:

- [1]朱力宇.彭真民主法制思想研究[M].北京:中国人民大学出版社,1999:1.
- [2]蔡定剑.论彭真对民主法制建设的十大贡献[J].法学,2010(2).
- [3]彭真.论新时期的社会主义民主与法制建设[M].北京:中央文献出版社,1989.
- [4]彭真文选[M].北京:人民出版社,1991.
- [5]彭真.论新中国的政法工作[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [6]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:146.
- [7]刘松山.彭真与宪法监督[J].华东政法大学学报,2011(5):142-148.
- [8]郭道晖.中国法治发展的历程与社会动力[J].河北法学,2012(8):10.
- [9]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1981:275.
- [10]罗杰·科特威尔.法律社会学导论[M].潘大松,译.北京:华夏出版社,1989:256-257.
- [11]约翰·梅西·赞恩.法律的故事[M].孙运中,译.北京:中国盲文出版社,2002:420.
- [12]许章润.中国的法治主义:背景分析[C]//许章润.中国:法制与法意.北京:法律出版社,2009:24.
- [13]顾昂然.我国社会主义法制的主要奠基人——纪念彭真同志诞辰100周年[J].求是,2002(4):221.
- [14]梁启超.中国法理学发达史论[M]//梁启超.饮冰室合集·文集之十五.北京:中华书局,1989:43.
- [15]蔡枢衡.中国法理自觉的发展[M].北京:清华大学出版社,2005:135.