

“文化大革命”时期的法治工作钩沉

曹守亮

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

摘要:纵观整个“文化大革命”时期,公安、检察、司法行政、审判、信访、立法等领域均受到了来自极左的政治运动的冲击和破坏。值得注意的是,这些领域的法治工作并未完全停止,并未完全丧失其职能,呈现出非常时期的非常特征。认真、细致地对这一时期的法治工作进行研究,对于正确理解“文化大革命”这一特殊时期,乃至对于正确把握新中国法治建设史都具有重要的意义。

关键词:“文化大革命”;法治工作;极左思潮

中图分类号: K27 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3210(2015)01-0057-06

“文化大革命”时期,中国社会之所以还能够维持基本的运转,长时期以来学界从政治史的视角作了许多有益的探索。这一时期的法治工作在法律虚无主义思潮的笼罩下,在大量冤假错案的冲击下,在大量极左社会运动的湮没中,显得无足轻重,因此,不少学者对“文革”时期的法治工作以“无法治可言”而轻易否定了。所以,既有的法制史研究成果多是从公、检、法领域受到的冲击与破坏的角度来看待这一时期的法治状况。至于这一时期的法治工作在维护社会运转方面发挥了怎样的作用,学术界并没有做过深入、系统的研究。本文试图对这一问题作一初步梳理,以抛砖引玉。

一、公安工作

公安工作在“文革”期间遭受到的冲击很大^①,并且时有反复,但仍然在维持社会的基本运作。1966年8月22日,公安部在一次上报中央的报告中指出,本年6月10日,公安部已经要求公安干警和人民警察无条件支持“文革”,但少数地方没有认真执行。8月5日和8月20日发生的警察与学生冲突的严重性事件,充分说明了这一点。因此报告重申:“镇压革命学生运动是一种违法犯罪行为,绝对不能允许。”^②《报告》规定:“一、不准以任何借口,出动警察干涉、镇压革命学生运动。二、绝对不准向革命师生开枪,放空枪进行威吓也绝对不允许。三、重申除了确有证据的杀人、放火、放毒、破坏、盗窃国家机密等现行反革命分子,应当依法处理外,运动中一律不逮捕人。四、重申警察一律不得进入学校。五、警察只在街道维持秩序。遇有打架、斗殴,可以劝解。如革命学生打了警察,

不准还手。”^③中共中央于当日同意了公安部的这一报告,并希望各级党委遵照执行。这个报告的颁行使得公安工作陷入被动的状态中,各地也发生了一些殴打警察的事件,公安工作少了威慑效能,社会陷入更加无序的状态之中。即便在如此恶劣严峻的形势下,周恩来等一批政治家还是在力所能及地推动法治工作的开展。

1971年,周恩来在全国公安会议上,批评了“文革”中的以权凌法,破坏公安组织、办案办法,以及规章制度的做法。他指出:“现在组织没有了,制度没有了,那套办法也没有了。……那些老人为什么都不用了?老的不能不要,不能不用。”^④1972年7月,中共中央批准了公安部核心小组《关于公安系统落实干部政策情况和意见的报告》,要求全国各地抓紧做好解放干部的工作并在公安部门安排合适的工作;撤销公安机关部门的“军管”。中央将这个报告转发各地党委督促贯彻执行。11月5日,周恩来作了《关于加强信访工作和首都治安保

收稿日期:2014-12-20

作者简介:曹守亮(1976—),男,山东费县人,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,主要研究中华人民共和国史。

①公安部有7名副部长被打倒,遭到关押;北京市公安局155名处长、分局长以上领导骨干中,有72名被诬陷为“叛徒”、“特务”、“反革命”。参见当代中国研究所:《中华人民共和国史稿》第3卷,人民出版社、当代中国出版社,2012年版,第160页。

②③公安部:《中共中央同意公安部关于严禁出动警察镇压革命学生运动的规定》,2015年1月8日,http://www.60nd.org/Article_Show.asp?ArticleID=3030。

④《当代中国》丛书编辑委员会编:《当代中国的公安工作》,当代中国出版社,1992年版,第25页。

卫工作的指示》，以贯彻督促执行中央的批示。截至1973年，一批领导干部获得解放，一大批业务骨干恢复了工作。

1972年6月13日，周恩来为解决上访人数增多、维护首都治安等问题，批示要在合乎政策要求的情况下，尽量每件都给予落实。12月18日，毛泽东在一封反映秦城监狱管理人员虐待犯人造成严重事件的信件上作了重要批示：“这种法西斯式的审查方式，是谁人规定的？应一律废除”^①。同日，周恩来为落实这一批示曾指示公安部等有关部门采取拉网式清查的办法来调查信中所反映的情况。1972年12月12日，周恩来要求公安部开列出全部在押、未赦战犯人员的名单，以便在四届全国人大后特赦。23日，周恩来看了相关部门送审的战犯名录后，要求公安部门尽快分类进行准备工作。^②1973年1月8日，周恩来审阅公安部呈送的《关于贯彻执行毛主席对监管工作重要指示的报告》，同意把秦城监狱划归公安部直接管辖，要求“在一个月之内整顿好，并定出新的规章，严格遵守，容许各省来开监管工作会议的人参观批评和学习”。同时，要求再拨部分医院的床位接收在监人员的住院治疗。整顿后的秦城监狱在押人员的管理在各方面都有所改善。^③1月21日，周恩来对公安部《关于朱洛筠母子看望张学铭情况的报告》作出批示，同意即日将张学铭释放回家就医，原工资照发，如医药费不够，可告政协酌发救济费。^④1975年3月，周恩来还督促华国锋转告各省、市、自治区公安部门：“把监狱清一清，看关的是些什么人？怎么处理的？”^⑤

1973年3月1日，周恩来就公安部关于在新疆和田破获一起重大反革命集团案件批告李德生、李震等，要求公安部、总政治部派人“亲到现场，弄清线索，严防扩大化，更要注意民族问题”^⑥。3月9日，周恩来就公安部一则反映广东省宝安、珠海等地部分居民外逃香港、澳门的材料批告李先念、纪登奎、华国锋等，提出：请注意分配要公道，停止购过头粮；此事在计划要点上要提出一个供应指标，不能超过；对此类事公安部既有材料反映，就要有措施紧跟。在公安部的材料里提到了宝安、珠海二县一些社队征购任务逐年增加，甚至强行征购社员口粮，取消或减少必需供应品，周恩来在此旁批：“这如何能行？交了过头粮，减了口粮，交了库存粮，这笔帐怎么算？”^⑦1972年7月以后，周恩来对侦破在北京的苏联派遣特务李洪枢案作了多次具体、周密的指示，成功地粉碎了多起苏联特务在北京从事窃取情报、颠覆破坏活动的行动。1974年1月10日，周恩来约华国锋、吴德以及北京卫戍区、北京市公安局负责人开会，研究部署对

李洪枢案人赃俱获的行动方案。

1974年，全国开展了“批林批孔”运动。江青反革命集团及其在公安机关的党羽，借“批林批孔”之名，把近3年公安工作在周恩来总理关怀和领导下的恢复、整顿和加强，当作所谓的“复旧”、“复辟”、“倒退”和“算旧帐”大肆攻击，把坚持正确意见的领导干部，作为所谓“孔老二的信徒”大加批判。因此，这些运动使已有起色的公安工作再度遭到冲击。^⑧即便是在非常困难的形势下，周恩来还是对公安工作作出了很多重要指示。1974年4月26日，周恩来在一份题为《蒋特布置积极策反我派往国外工作人员》的反映材料上批示：“请通知全国公安系统注意，必须接受地方党的领导，随时分别向公安部、地方党（组织）报告、请示；同时要依靠群众，信任群众，才能保证对外特、蒋特的各种破坏阴谋得以破获。尤其是广州情况最紧张，千万不要疏忽”^⑨。

1975年4月至6月，全国铁路共破获大小案件7600余起，依法惩办了各类犯罪人员3000余名^⑩，从而有效震慑了犯罪，教育了干部和群众，偷拿、哄抢运输物资的歪风邪气基本刹住，无票乘车、扒车和闹事现象得以初步制止。这一时期的公安工作涉及的领域得以逐渐拓宽，主要有对敌特分子的斗争、火灾预防、信访、监狱、对外交往中突发事件的处理、外籍人员的安置等等，这些工作均取得了较好的效果。1975年6月18日至7月15日，公安部与铁道部联合召开全国铁路治安工作会议，检查、总结了各地贯彻中共中央决定的情况，交流了经验，部署了进一步搞好铁路治安工作。

二、检察工作

从1967年至1977年，为检察工作的中断时期，即在“文革”中检察机关被林彪、江青反革命集团彻底破坏的时期。中共中央政治局于1967年1月13日召开会议，通过了《关于无产阶级文化大革命中加强公安工作的若干规定》。这个规定名为加强公安工作，实际上严重削弱了法律的权威性：（1）江青、谢富治等人撇开各级党委的领导，到处煽动和实行所谓“群众专政”，不经过任何的法律程序，建立了遍布各地的专案组，作为他们打击迫害干部群众，尤其与他们对抗的领导干部的专制

①《建国以来毛泽东文稿》第13册，中央文献出版社，1988年版，第334页。

②③④⑤⑥⑦⑧⑨中共中央文献研究室编：《周恩来年谱1949—1976》下卷，中央文献出版社，1997年版，第684、572、574、700、581、584、667页。

⑩《当代中国》丛书编辑委员会编：《当代中国的公安工作》，当代中国出版社，1992年版，第25、26页。

工具,使全国陷入无法无天的混乱状态。(2)江青、谢富治等人利用窃取的权力,制定保护他们少数人特权地位的“法律”,提出“攻击诬蔑坚决执行无产阶级革命路线的中央文革小组是反动行为,对于有这种行为的坏人,以及多次进行这种反动活动、情节严重的人,要依法惩处”^①。这个规定实质上是他们镇压人民的“刑法”,用以保护林彪、江青等人的篡权活动,使之合法化。(3)提出所谓“反对客观主义”,实际上是主张不经过调查研究,不要证据,仅凭他们的主观臆断,就可以任意构陷。(4)肆意破坏社会主义法制,公然宣称“过去规定的东西,不管是国家的,还是公安机关的,不要受约束”^②,等等。所有这些都具有明显的封建法西斯专政的特征,根本不讲任何民主原则。^③

1968年2月17日,谢富治接见最高人民检察院军管代表时,对长期领导政法战线工作的彭真与罗瑞卿等进行诽谤,并再一次全面彻底否定了新中国的政法工作。他说:“过去,专政机关长期被彭真、罗瑞卿把持,他们就是反对毛泽东思想,不执行毛主席的革命路线,检察机关也不例外。”^④1968年12月,《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高法院留下少数人的请示报告》获得最高领导人批示。^⑤这份由最高人民检察院、最高人民法院、内务部三方军代表和公安部联合报送的材料在中国当代法治史上产生了极其消极的影响,是法制建设史上的重大倒退。最高人民检察院、军事检察院和地方各级人民检察院先后被撤销。刑事案件由公安机关直接判处,法院只办手续。

检察权由公安机关行使,必然造成检察院相关职能的萎缩。1970年3月,中共中央政治局决定成立宪法修改小组,其成员有康生、张春桥、吴法宪、李作鹏(以上4人均均为林彪、江青反革命集团的主犯)、纪登奎5人。康生在12日召开的宪法修改小组会上第一次提出了不再设立检察机关的意见,张春桥、李作鹏随声附和。随后,康生在15日的小组会上提出公安机关行使检察权的意见。这从实质上改变了中华人民共和国的国家体制。3月16日,宪法修改小组就修改宪法的指导思想和一些原则性问题,向中共中央政治局写了请示报告。毛泽东原则上同意了这个郑重其事提出不设检察机关的报告。^⑥康生等人提出的这个宪法草案,从1970年3月到1975年1月第四届全国人民代表大会召开的5年时间里,虽经多次修改,但有关检察权的规定,基本上没有变动。这和制定1975年宪法的“左”的指导思想是有密切关系的。1975年1月17日,四届全国人大一次会议上审议通过了《中华人民共和国宪法》,是为“七五宪法”。第二

十五条明确规定了由各级公安机关行使检察权。这样一来,就使林彪、江青集团砸烂检察机关的事实,得到了根本大法的认可,具有了相应的“合法性”。这也成为学术界对1975年宪法没有给予太多积极评价的重要原因所在,是新中国法制建设史上的一大倒退。

三、司法行政

1959年4月28日,原司法部管理的工作被交由最高人民法院管理,司法部与各级司法厅局先后被撤销。从中央到地方,司法行政与审判的“分立制”被改变为“合一制”。此后,司法行政工作归口设在最高人民法院的司法行政厅以及各高级人民法院设立的司法行政处。三年困难时期,最高人民法院的司法行政厅编制由原先的30余人减至3人。各地高级人民法院的司法行政处也同样没有避免被取消的命运。^⑦这一时期人们得出的经验教训是:审判程序残缺不全,没有律师制度,法律人才奇缺,政法干部青黄不接。从历史的经验教训来看,实行审判与司法行政“合一制”有弊无利。司法行政机关在人民和国家的政治生活中不是可有可无的,而是必须要建立,且需要不断完善和加强的。^⑧

1974年12月下旬,毛泽东就曾指示四届人大之后要把“国民党的那些战犯放出来”。1975年2月27日,毛泽东又指示,要给予释放后的战犯以公民权。四届全国人大召开后,人大常委会作出的一项重要决定是,依照法律程序释放在押战犯。3月17日,周恩来向人大常委会提出了关于特赦全部在押战犯的建议。时任国务院副总理兼公安部部长的华国锋在四届人大常委会上就特赦全部在押战犯问题作了说明。经过讨论,全国人民代表大会常务委员会决定对全部在押战犯实行特赦,并予以完整的公民权。^⑨3月19日,最高人民法院召开大会,宣布特赦释放黄维、李九思、庄村夫等全部在押的战争罪犯,并发放特赦释放通知书。这次被特赦释放的战犯共有293名,包括原属于国民党集团的战犯219名,伪满洲国的战犯2名,伪

①②③④⑥《当代中国》丛书编辑委员会编:《当代中国的检察制度》,中国社会科学出版社,1988年版,第173、174、173—174、172、175页。

⑤中华人民共和国民政部编:《民政部大事记(1949—1986)》,1988年版(北京市新闻出版局京新出版字第87c87号准印),第275页。

⑦⑧《当代中国》丛书编辑委员会编:《当代中国的司法行政工作》,当代中国出版社,1995年版,第52—53、54页。

⑨《全国人民代表大会常务委员会关于特赦释放全部在押战争罪犯的决定(一九七五年三月十七日通过)》,《人民日报》1975年3月19日。

蒙疆自治政府的战犯1名。^①

1975年9月7日，邓小平将公安部党的核心小组关于清理在押国民党省级、将级党、政、军、特人员的请示报告修改稿送毛泽东审阅，并附信说公安部的报告中央政治局已经讨论过。9日，毛泽东阅后批示：“建议一律释放。本地不能就业的，转别地就业”。同日，邓小平也作了进一步的批示：“拟照主席批示，由公安部照办。即(四)项的一〇九人，也予释放。县团以上的三千多名，也照此原则办理”^②。9月，我国司法机关决定对在押的95名原国民党县团以上人员、95名台湾武装特务和49名武装特务船员全部宽大释放。1975年10月29日，公安部等部门提出《关于宽大释放在押的原国民党县团级以上党政军特人员的实施方案》。12月15日至18日，各地司法机关先后组织了宽大释放大会，落实了这一方案。^③至此，在押战犯全部处理完毕。特赦释放战犯工作是“文革”时期司法行政工作中一个少有的亮点。从当时的文献看，更多是从政治的角度来看待这一工作。今天，我们从法治建设的角度看，或许能够得出不同于以往的认识。

四、审判工作

1967年1月以后，全国各级人民法院基本上瘫痪，审判工作也都陷于停顿。12月，中央下决心对公安机关(包括公安、检察、法院)“军管”后，人民法院事实上沦为各地公安机关军管会下辖的“审判组”。从此，公安机关军管会取代了各级人民法院行使各类案件的审判权^④。这就使得国家机器中的审判职能受到了极大的削弱。

“一打三反”^⑤是“文革”中开展“斗、批、改”运动的一个重要步骤。一方面，有效打击了反革命分子和破坏分子；另一方面，由于打击面太宽，也制造了大量冤案，如蔡铁根、张志新、遇罗克等无辜被害。不仅普通的公民，就连国家主席刘少奇也在被揪斗之列。在批斗中，刘少奇手拿《中华人民共和国宪法》捍卫尊严：“我是中华人民共和国的主席，你们怎样对待我个人，这无关紧要，但我要捍卫国家主席的尊严……你们这样做，是在侮辱我们的国家”^⑥。然而，刘少奇最终还是被批斗、折磨致死，酿成了共和国历史上最为惨痛的悲剧。1970年，“一打三反”运动达到了顶点。运动中，各地公安机关军管会判处了10万余件反革命案件，经“文革”后复查，冤错率高达百分之八九十。^⑦据审判“四人帮”时最高人民法院特别检察厅统计，在“文革”期间，被“四人帮”迫害的有72.9万多人，迫害致死的有3.4万人。^⑧

刑事案件由公安机关直接判处，法院只办手续。在刑事审判中，法律规定的审判制度完全被废

弃，造成大量冤假错案。法定的审判制度和程序被诬蔑为“资产阶级的假民主”、“旧衙门的审判方式”而全部被废弃。案件受理的各个环节实行“一竿子插到底的做法”^⑨。“群众专政”组织报送的材料成为定案的唯一依据。甚至还有一些案件不许承办人员查阅原始材料。这使得审判实质上只是宣读一纸既定的判决，办一个走过场的“法律”手续。^⑩一方面，许多案件的审理是不公开的，“采用逼供、诱供、指名问供，甚至刑讯逼供的办法，根本不许被告人申辩”^⑪。另一方面，对案件的宣判召开几万人，甚至十几万人的大会是经常的事情。大会宣判后不允许被告人上诉就加以执行。有一些案件，还采取了“巡回游行”、“巡回宣判”的做法。这些威吓、震慑的做法都带着浓厚的封建色彩。^⑫而所谓的“群红专政”更是导致了极多乱搜查、乱没收、残害群众甚至草菅人命事件的发生。

由于林彪、江青反革命集团极左路线的干扰，各地公安机关军管会强调审判机关是专政机器，不管民事，把许多本应由法院解决的民事纠纷纷纷推出去，“下放”给当地群众组织和当事人所在部门解决。因此，民事审判工作被取消。^⑬这也就使得本来由司法机关行使的民事审判权被移交给地方基层单位行使，出现了有些工厂、公社甚至医院都出“判决书”、“裁定书”的现象。^⑭在个别农村，有些群众组织擅自设立法庭，对抓来的人进行非法审判。如1967年七八月间，广西一些地方就有群众组织成立所谓“贫下中农法庭”，滥杀无辜，给当地民众造成很大伤害。湖南省道县农村组成“贫下中农最高人民法院”，大队干部随意处决人。民事权利被抛弃，个人财产可以随意查抄和没收，法定民事审判程序被废止，例如离婚只要“组织”批准即可。

① 参见《最高人民法院特赦释放全部在押战争罪犯》，《人民日报》1975年3月30日。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱1975—1997》上，中央文献出版社，2009年版，第94页。

③ 郑谦、张化：《中华人民共和国史1966—1976》，人民出版社，2010年版，第415页。

④⑦⑨⑩⑪⑫⑬ 何兰阶、鲁明健主编：《当代中国的审判工作》，当代中国出版社，1993年版，第130、132、132、132—133、133、133、133页。

⑤ 其内容是指打击反革命破坏活动、反对贪污盗窃、反对投机倒把和反对铺张浪费。

⑥ 张化：《刘少奇的悲剧与悲剧中的刘少奇》，《中共党史研究》1999年第1期。

⑧ 《触目惊心的统计》，《北京晚报》1980年11月20日，转引自张晋藩主编：《中国法制60年(1949—2009)》，陕西人民出版社，2009年版，第215页。

⑨⑩ 《当代中国》丛书编辑部：《当代中国的北京》下，中国社会科学出版社，1989年版，第565页。

1972年3月,福建省高级人民法院总结了一个《审判刑事案件的基本做法》。其主要内容有:办理刑事案件要做到事实清楚、证据确凿、定性准确、量刑适当,强调要详细审阅案卷,要重证据、不轻信口供、严禁逼供,要恢复上诉制度,依法实行两审终审制,等等。这个《做法》的主要目的是试图恢复“文革”前的一些行之有效的法定的审判制度和程序。1972年9月,最高人民法院在简报上刊登了福建的做法,并且在按语中正式提出,人民法院必须整顿和健全审判程序制度。这份简报有力地推动了全国范围内逐步恢复的审判程序制度建设。^①到1973年底,已有吉林、广东、湖北、湖南、山西、安徽、甘肃、西宁等省市的高、中级人民法院都制定、总结了刑事和民事案件审判程序制度的试行办法。恢复审判程序制度的努力取得了一些效果,有些地方人民法院抵制错误的审讯方式,防止了冤错案件的发生。有的人民法院通过处理申诉,纠正了个别冤错案件。

在1976年的“批邓、反击右倾翻案风运动”中,由于“四人帮”团伙的破坏和干扰,各级法院的工作又偏离了正确的轨道,错判了一批案件。1976年4月5日发生的天安门广场事件,以悼念周恩来总理为主题,实质上是反对“四人帮”的伟大正义行动,但在当时却被定为“反革命事件”,邓小平还被诬陷为这个“反革命事件”的“总后台”,被撤销了中共中央副主席和国务院副总理的职务。司法行政工作又出现了失误,步入另一个低谷。

“文革”十年中,共判处了刑事案件126万件。其中,反革命案件28万件,普通刑事案件98万件。经“文革”后复查,反革命案件绝大部分属于错判,普通刑事案件约有10%属于错判。大多数冤假错案是在1968至1972年由公安机关军管会判处的。由于“一打三反”运动制造错判的最多,占10年冤错案总数的50%左右。^②这些冤假错案在“文革”结束后陆续得到了平反和纠正。

五、信访工作

值得特别注意的是,国务院对1972年以来的信访工作给予了特别的关注,作了大量的工作,收到了成效。1972年5月6日,国务院办公厅制定了《关于被审查的干部和家属来信处理办法》,6月6日,国务院办公厅又制定了《关于军队干部问题来信的处理意见》,解决了军队和地方的信访问题。同时,国务院办公厅信访处还要定期向周恩来汇总报告。

1972年11月,中央提出了《关于加强信访工作和维护首都治安的报告》,要求各级党组织、各级政府认真落实党的各项路线、方针和政策,加强对

人民群众来信来访工作的管理力度,加强维护首都治安工作的领导和管理,努力办好人民群众关注多、反映强烈的问题;健全人民信访机构机制,调配有政策水平和业务水平的干部群众,加强领导信访工作;对来信来访的处理,应严格区分、正确处理敌我两类不同性质的矛盾,努力做到合乎政策、有理有据,必须满足来信来访人员的正当要求;坚决杜绝打击报复来信来访群众;要把来信来访反映的问题,尽可能消灭在基层。这次会议对来信来访工作中的七个政策性重要问题作出了相应规定,提出了具体解决办法。中共中央很快批发了这个《报告》,要求各地参照执行。这就是中发〔1972〕45号文件。有的学者高度肯定了这些解决办法和中发〔1972〕45号文件:“如果说,周恩来指示国务院办公厅制定的两个办法是解决部分领导干部的政策落实问题,那么,中发〔1972〕45号文件则是解决涉及面更宽的全国性的政策落实问题。同时,文件精神还推动了有关部门制定更多落实政策的规定。”^③这些措施都有力地推动了信访工作的正常开展。

六、立法工作

“文革”时期的立法工作基本上陷于停滞状态^④。“七五宪法”的制定与实施,以根本大法的形式规定了社会主义的国体和政体,但从法制建设的角度看,较之1954年宪法,却是一次倒退。唯一

①②何兰阶、鲁明健主编:《当代中国的审判工作》,当代中国出版社,1993年版,第135-136、138页。

③刁杰成:《周恩来与“文革”中的信访工作》,《当代中国史研究》1998年第2期。

④尽管有一些中央颁布的命令、通知和规定,如1966年8月21日颁布的《总参谋部、总政治部关于绝对不许动用部队武装镇压革命学生的规定》、8月22日颁布的《中央同意公安部关于严禁出动警察镇压革命学生运动的规定》、9月8日颁布的《中共中央、国务院关于铁路企业单位分期分批地开展文化大革命运动和整顿车站、列车秩序的通知》、10月31日颁布的《中共中央、国务院关于维护铁路运输秩序的紧急通知》,还有1967年1月11日颁布的《中共中央、国务院、中央军委关于保护银行的通知》、1月11日颁布的《中共中央关于广播电台问题的通知》、1月19日颁布的《中共中央、国务院、中央军委关于保护粮食、物资仓库和监狱等问题的规定》、1月26日颁布的《国务院、中央军委关于民用航空系统由军队接管的命令》、2月17日颁布的《中共中央、国务院关于确保机要文件和档案材料安全的几项规定》、3月16日颁布的《中共中央关于各省、市、自治区报纸宣传问题的几项规定》、6月22日颁布的《中共中央、国务院、中央军委、中央文化革命小组关于对国防工业部、国防科学技术研究院及所属单位实行军事管制的补充决定(试行草案)》、9月5日颁布的《关于不准抢夺人民解放军武器、装备和各种军用物资的命令》、9月13日颁布的《关于严禁抢夺国家物资商品、冲击仓库、确保国家财产安全的通知》,等等,在当时也发挥了法律制度的部分职能作用,但由于没有经过相关部门的认定和通过,此处拟不进行专门研究。

可圈可点的是,1973年8月5日至20日,国务院相关部门在周恩来的指示下组织召开了首次全国环境保护会议。会议研究了有关环境保护和社会发展的路线、方针、政策,制定了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,自1973年8月29日下发试行。该《规定》指出,为了保护和改善环境,各地区、各部门、各单位都要在党委统一领导下,贯彻执行“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”^①的方针。

其主要内容共分为十部分:做好全面规划,工业要合理布局,逐步改善老城市的环境,综合利用、除害兴利,加强对土壤和植物的保护,加强水系和海域的管理,植树造林,认真开展环境监测工作,大力开展环境保护的科学研究和宣传教育,以及要安排落实环境保护所必需的投资、设备、材料等。^②

《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》是中华人民共和国颁行的第一部有关环境保护的综合性法规。^③这也很可能是“文革”期间,中国制定的唯一的一部综合性法规。这可以看作是1972年周恩来、邓小平等的整顿工作在法制建设领域的表现,为“文革”时期的法制工作增添了一抹弥足珍贵的亮色,它是与“四人帮”坚持不懈斗争的结果,值得引起充分的重视。

“文革”时期,法治工作不断受到极左政治运动的冲击,人民的生命财产得不到安全保障,法律,乃至宪法的权威公开受到践踏而形同虚设,导致了法律虚无主义的泛滥。许多本应由公、检、法部门行使的职能被一些军管会、革委会取而代之,这些部门机构的相关人员又对公检法事务的处理缺乏专

业技能,因而呈现出一些诸如调查取证草率、庭审无法可依、检察形同虚设等特征。值得注意的是,随着解放军“三支两军”运动的展开,人民解放军的组织系统开始代替党和政府的各级机构,形成自上而下的领导体系^④,在防止中国的政治和社会结构垮台,进而避免中国出现易遭外来侵略”^⑤等方面发挥了作用,各级革委会的普遍成立,使得这个“内部矛盾甚多而效率不高的政权机构”^⑥结束了无政府状态的天下大乱。“军管”和各级革委会事实上也承载了维持社会基本运转的部分法治功能。尽管这些职能的行使时常为此起彼伏的政治批斗运动所冲击和左右,但它们还是实实在在地发挥了一些积极作用,也是值得肯定的。很显然,“文革”时期的法治工作也带有非常突出的时代特征和历史局限,但“这些工作本身并不是这场运动的特定内容”,在维护社会稳定和发展方面曾经发挥了积极作用,因此,不应该被连同极左思潮笼统地否定了,而应该“予以充分肯定”^⑦。

①②《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,《工业水与废水》1974年第2期。

③中共中央文献研究室编:《周恩来年谱1949—1976》下卷,中央文献出版社,1997年版,第610页。

④李可、郝生章:《“文化大革命”中的人民解放军》,中共党史资料出版社,1989年版,第227页。

⑤[美]R.麦克法夸尔、费正清编:《剑桥中华人民共和国史》下卷 中国革命内部的革命1966—1982年,中国社会科学出版社,1992年版,第165页。

⑥席宣、金春明:《“文化大革命”简史》,中共党史出版社,1996年版,第190页。

⑦《中华人民共和国史》编写组:《中华人民共和国史》,高等教育出版社,2013年版,第240页。

The Rule of Law During the "Cultural Revolution" Period

CAO Shou-liang

(The Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: Throughout the entire period of the "Cultural Revolution", public security, procuratorial, judicial administrative, judicial, petition system, and legislation are subject to shock and damage from extreme leftist political movements, while the rule of law in these areas have not completely stopped and has not completely lost its functions, with unusual characteristics at unusual times. Careful and detailed study of the work the rule of law during this period is of great importance for a correct understanding of the "Cultural Revolution" and even for the history of the rule of law of New China.

Key words: "Cultural Revolution"; the rule of law; extreme leftist thought