



走法治之路

ZOU FAZHI ZHILU

陆德生 著



安徽教育出版社

走法治之路

ZOU FAZHI ZHI LU

陆德生 著

安徽教育出版社

责任编辑:何清华

封面设计:牛 昕

走法治之路

陆德生 著

出 版:安徽教育出版社(合肥市跃进路1号)

邮政编码:230063

发 行:安徽教育出版社发行部(合肥市桐城路145号)

邮政编码:230061

经 销:新华书店

排 版:合肥南方激光照排部

印 刷:合肥义兴印刷厂

开 本:850×1168 1/32

印 张:10.5

字 数:250 000

版 次:1998年1月第1版 1998年1月第1次印刷

印 数:2 000

标准书号:ISBN 7-5336-2124-7/D·1

定 价:14.80元

发现印装质量问题,影响阅读,请与我社发行部联系调换

前 言

党的十一届三中全会以来，在邓小平建设有中国特色社会主义理论指引下，我国改革开放和两个文明建设蓬勃发展，民主法制建设也有很大进展。正是在这种形势下，我于1987年从社会科学研究战线，来到为社会主义民主法制建设尽心竭力的人大工作岗位，边学边干，边实践边探索，既投身于人大繁多的实际工作，又根据实际需要，写出了一系列有关社会主义民主法制建设的探讨性和经验总结性的文章收入本书。收入本论文集集中的文稿，大都是这十年的作品，此前论述民主法制建设问题的作品，只挑选了几篇编进本书。

在这部书稿中，有四组文章特别需要作些说明。一是在学习邓小平建设有中国特色社会主义理论的过程中，联系当前实际和工作中的经验教训，写了一些学习小平同志的民主法制建设思想的体会文章。看来还较肤浅，也不系统，今后将作为一个重大课题继续研究，争取多出成果。二是1996年春，党中央明确提出要实施依法治国、建设社会主义法制国家；全国人大八届四次会议决议把这个治国方略载入了史册。围绕依法治国、依法治理这个新课题，我边学边写，形成了一组文章。对法制观念的更新和实践中应当注意的问题，也发表了自己的看法。三是省人大教科文卫工作委员会每年要开一次法制建设研讨会，邀我参加并发

言。我在会前都要作些调查研究，翻看一些资料，通过座谈会等方式听取专家学者和实际工作者的意见，在这个基础上写成发言稿，会上讲，会后改，然后作为文章发表。这些文章受到了与会同志的肯定，其中《试论精神文明建设法制建设的协调发展》在《江淮论坛》刊出后，《新华文摘》（1996年第10期）予以转载，产生了一定影响。四是收集了一组调查报告。经验表明，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权，没有调查就没有监督权，调查研究是搞好人大工作和建设的基础一环。这十年来，我先后写了三十多篇调查报告，这里选择了与立法、执法、监督有关的八篇文章收入本书。这些文章体现了我在理论与实践相结合方面的努力，以及我对现实问题的关注和探索。

这本文集分为六个部分，即：一、学习邓小平民主法制思想的体会；二、论依法治国、依法治理；三、加强立法、执法和监督；四、加强民主法制宣传教育；五、推进民主政治建设；六调研报告。其中有的在报刊上公开发表过，有的在内刊上登载过。这些文稿，都是根据工作需要，或是学有体会而写，并无完整的计划和长远的打算，但事后收集汇编，分作六个部分，从理论（第一、二部分）到法制建设（包括立法、执法、监督和法制宣传教育）（第三、四部分），以及民主政治建设（第五部分），最后是法制建设中的一些实际问题（第六部分），大体说来，也还形成了一个不完备的框架，形成了一个粗线条的体系。所有这些，都是围绕依法治国这个根本问题展开的，所以书名就叫“走法治之路”。

最后要特别说明的是，在这本文集的写作和编辑过程中，得到省人大常委会许多同志的帮助，得到一些报刊编辑部的指教和鼓励，得到一些热心同志的支持和协作，在此一并表示衷心的感谢。收入这本文集中的文稿，写作时间有早有迟，加上自己这方面的理论修养不够，而且又大都是仓促写成，缺乏深思熟虑和反

复琢磨，因此，缺点和不妥之处在所难免，希望大家不吝赐教，多多批评指正。

著 者

1997年7月18日

目 录

前 言	1
-----	---

学习邓小平民主法制思想的体会

新时期坚持和完善人民代表大会制度的根本指导思想	3
——学习邓小平关于人大制度论述的体会	
推进社会主义民主法制建设的根本指导方针	18
——《邓小平文选》第三卷学习笔记	
社会主义法制建设的战略指导思想	26
建设有中国特色社会主义理论与人民代表大会制度	30
学习彭真同志关于人大制度和民主法制建设的思想	45

论依法治国、依法治理

实施依法治国 建设社会主义法制国家	59
地方人大应在依法治理中发挥主导作用	79
依法治理中的几个辩证关系	83
进一步提高依法治理的自觉性	88
——学习十五大报告的体会	
试论精神文明建设与法制建设的协调发展	95
文化事业也要一手抓建设，一手抓法制	104
加强和改善行政执法是实行依法治省的重要环节	113
商品经济新秩序与依法行政	123

道德建设要靠教育和法制·····	133
------------------	-----

加强立法、执法和监督

加强和改进地方立法要在哪些方面狠下功夫·····	141
——在全省立法工作座谈会上的发言	
教育法制建设的一件大事·····	146
——写在《教师法》开始实施之际	
把教育改革和发展纳入法制轨道·····	149
视察归来谈教育·····	157
维护妇女权益与推进妇女教育·····	163
——在妇女教育问题研讨会上的发言	
地方人大要为加强教育法制建设发挥应有作用·····	171
以法兴农·····	174
依法保护农民的合法权益是地方人大的一项重大任务·····	179
把惩治腐败和廉政建设纳入法制轨道·····	185

加强民主法制宣传教育

加强宪法教育 增强宪法观念·····	193
——写在新宪法颁布七周年之际	
法制宣传教育要突出社会主义市场经济法律·····	196
努力开创法学研究的新局面·····	200
——在省法学会第二次代表会上的发言	
按照党的十四大精神,改进和加强人大工作与民主法制 的宣传报道·····	208

推进民主政治建设

积极推进政治体制改革·····	215
讲政治与重法制·····	219

学会正确处理新形势下的人民内部矛盾·····	223
正确处理人民内部矛盾与加强社会主义民主法制·····	228
——学习小平同志有关论述的体会	
努力建设社会主义初级阶段的民主政治·····	233
建设高度的民主和完备的法制是我们的一个	
重要目标和任务·····	241
大力加强农村基层政权建设·····	246

调 研 报 告

安全生产形势严峻 急需加强依法管理·····	255
——关于安全生产的调查和思考	
必须把农技推广工作纳入法制轨道·····	261
——稳定发展农业生产的一个迫切问题	
依法增加农业投入 管好用好农业资金·····	269
——关于安徽省农业投入的调查与思考	
依法管好种子市场 加强种子工程建设·····	281
——良种培育、生产、供应的现状、问题与对策	
当前教育工作中值得重视和急需研究解决的十个问题·····	291
关于加强和改进教育费附加、教育集资征收、管理工作的	
几个问题·····	300
规范农资市场 遏制坑农现象·····	309
——六个县市农资市场的初步调查	
附：学会掌握人大调查研究工作的基本功·····	316

学习邓小平民主法制思想的体会

新时期坚持和完善人民代表 大会制度的根本指导思想

——学习邓小平关于人大制度论述的体会

坚持和完善人民代表大会制度，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是建设有中国特色社会主义政治的根本内容。从中华人民共和国成立以来，邓小平同志就一贯主张实行人民代表大会制度，并为建立这个制度作出了重大贡献。党的十一届三中全会后，我国进入社会主义现代化建设新时期，建设有中国特色的社会主义经济、政治、文化的艰巨任务摆在了全党和全国人民的面前。邓小平同志全面地、系统地、创造性地阐述了社会主义现代化建设的基本理论、基本任务和基本方针。关于坚持和完善人民代表大会制度的光辉论述，就是其中的重要内容，指引着我们加强人大工作和建设，维护和促进改革、发展与稳定，把建设有中国特色的社会主义伟大事业不断推向前进。

(一)

邓小平同志关于坚持和完善人民代表大会制度的思想，科学地阐明和回答了在改革开放和现代化建设的新时期，在社会主义民主政治建设中，为什么必须坚持和完善人民代表大会制度，以及怎样坚持和完善人民代表大会制度的重大问题。不难看出，小平同志的这些思想，继承和发展了马列主义、毛泽东思想关于国家的学说、人民政权建设的思想，体现了继承与发展的统一；既

总结了过去的经验教训，又面向未来，具有鲜明的时代特征。我们感到，小平同志坚持和完善人民代表大会制度思想的形成和发展，有这样四个特点：

第一，这是坚持实事求是，一切从实际出发的必然结果。实事求是邓小平建设有中国特色社会主义理论的精髓，也是坚持和完善人民代表大会制度思想的基石。他在党的十二大开幕词中指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。……把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”我国的人民代表大会制度，就是马克思主义国家学说与中国革命实践相结合的产物，在长期的革命和建设过程中经历了萌芽、成长、形成和曲折发展的过程，在广大人民的心坎中扎下了根。在我国实行改革开放和社会主义现代化建设新时期，是否还要坚持人民代表大会制度，有些人受到“西化”思潮的影响，发生了怀疑和动摇。小平同志在1987年一次重要谈话中又指出：我们是“根据自己的特点，自己国家的情况，走自己的路。我们既不能照搬西方资本主义国家的做法，也不能照搬其它社会主义国家的做法，更不能丢掉我们制度的优越性”。这就非常精辟地阐明了既要防右，又要反“左”的思想，我们的任务就是沿着人民代表大会制度的方向继续前进，更好地发挥其优越性。

小平同志在论述与人大制度密切相关的我国选举制度时多次指出：“至于各种民主形式怎么搞法，要看实际情况。比如讲普选，现在我们在基层，就是在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举，省、自治区、设区的市和中央是间接选举。像我们这样一个大国，人口这么多，地区之间又不平衡，还有这么多民族，高层搞直接选举现在条件还不成熟，首先是文化素质不行。”所以，我们在选举制度上，着眼于实际情况、着眼

于发扬实实在在的民主，目前只在县级和县级以上基层搞直接选举，在县级以上实行间接选举，这是比较适当的。我国选举法的几次修改，都是从我国的实际情况出发的。

第二，这是总结历史教训，从制度上加强民主政治建设的重要成果。众所周知，在我国政治建设和人民代表大会制度发展过程中，既有成功的经验，也有沉痛的教训。正如党中央在《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中所指出的：“我们社会主义发展中的主要历史教训，一是没有集中力量发展经济，二是没有切实建设民主政治。”在“左”的思想日益泛滥的年代，一方面口口声声要“突出政治”，另一方面对民主政治建设则很不重视，甚至把民主政治与资产阶级政治等同起来，讳言民主，不讲人民当家作主，光讲党要领导一切而不提政权机关作用。在这种情况下，人民代表大会制度必然遭到削弱，特别是在“文革”中，变成了“名存实亡”。小平同志总结这些沉痛的教训，面向现代化建设的新任务，明确指出了制度建设的重要性，一再强调要坚持和完善人民代表大会制度。在制定《关于建国以来党的若干历史问题的决议》前后，小平同志多次指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。……不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”在回答如何避免类似“文化大革命”那样的错误时，他又说：“我们现在正在研究避免重复这种现象，准备从改革制度着手。我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样，才能解决问题。”社会主义民主法制建设，最根本的就是要坚持和完善人民代表大会制度，这是我们国家根本的政治制度，社会主义民主政治建设

最主要的内容就是健全人大制度。

第三，这是坚持民主与专政、民主与集中、民主与法制的辩证关系的重要体现。我们党历来强调辩证地看待民主与专政、民主与集中、民主与法制的相互关系，但是在相当一个时期内，思想上的形而上学和政治上的“左”的错误，往往不能正确对待这些关系。小平同志创造性地运用唯物辩证法，全面地深刻地阐述了这些关系，成为完善人民代表大会制度的重要基石。

在民主与专政的关系上，小平同志指出，“一定要把对人民的民主和对敌人的专政结合起来”，决不能把两者割裂开来或者对立起来。他还说过：“马克思主义理论和实际生活反复教育我们，只有绝大多数人民享有高度的民主，才能对极少数敌人实行有效的专政；只有对极少数敌人实行专政，才能够充分保障绝大多数人民的民主权利。”在小平同志提出的四项基本原则中，人民民主专政是其中重要的一项，是不低于其它三项的一项。

在民主与集中的关系上，小平同志指出：人民的民主同民主基础上的集中也分不开。我们实行的是民主集中制，这就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分。宪法规定，我国的国家机构实行民主集中制的原则。

在民主与法制的关系上，小平同志指出：“社会主义民主和社会主义法制是不可分的。”不要社会主义法制的民主，决不是社会主义民主；不要社会主义民主的法制，决不是社会主义法制。他还一再强调：“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。”

第四，这是保障和推进改革开放与现代化建设的迫切需要。小平同志面对新时期的改革和建设任务深深感到形成强有力的政治保证的重要性和迫切性。离开了人民群众的积极性，离开了安定团结的局面，离开了民主决策，改革和建设就会寸步难行。小

平同志在《党和国家领导制度的改革》这篇重要讲话中，明确指出：我们在经济建设上的任务，就是要“迅速发展社会生产力，逐步改善人民的物质文化生活”，与此同时，在政治建设上的任务，就是要充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家，特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利，健全革命法制，正确处理人民内部矛盾，打击一切敌对力量和犯罪活动，调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面。这里所阐明的，就是要坚持和完善人民代表大会制度，充分体现人民当家作主，形成良好的社会法制环境，把人民群众的积极性调动好、保护好、发挥好，从而保障和促进改革开放等各项建设事业的发展。

小平同志正是基于上述要求，早在1980年就提出了改善人大制度的问题，他说：“要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利，要使各民族真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度，等等。”在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，1982年五届全国人大五次会议通过了经过认真修改的中华人民共和国宪法。1982年宪法对国体和政体都作了明确的规定，对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的地位、组成和职权、作用也都有明确的规定。在此前后，又制定、修改了选举法、地方组织法。对政治体制作了重要的改革，对完善人民代表大会制度作出了一系列新的规定，有力地促进了人大的工作和建设。

(二)

邓小平同志从社会主义民主政治建设的高度，从保障和推进社会主义现代化建设的高度，从长治久安的高度，提出了必须坚持和完善人民代表大会制度；同时，对人大制度的地位、作用和

优越性作了充分的肯定和精辟的阐述。多年来的实践表明，人民代表大会制度作为我国根本的政治制度，在我们国家的政治生活、经济生活和社会生活中发挥了越来越重大的作用，日益显示出巨大的优越性。这主要表现在：

第一，人民代表大会制度保证人民当家作主。小平同志精辟地指出：“我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度。”这话概括了人民代表大会制度的本质特征和最主要的优越性。人民代表大会制度最根本的一条，就是按照宪法的规定，一切权力属于人民，确保人民当家作主，人民有权选举自己的代表，组成国家权力机关，再由权力机关产生行政机关、审判机关和检察机关。宪法明确规定：“人民依照法律规定，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。”人民当家作主是我们党在国家政权建设上的一贯思想和根本原则。早在建国初期，小平同志于1953年的一次讲话中就指出：“与资产阶级国家完全相反，我们是人民当家作主的国家，我们的国家政权属于人民，全体人民都有权利选派自己的代表去管理国家的事务，而人民自己则有权利并有各种机会去经常地监督国家机关的工作。所以，我们愈充分发扬民主，人民民主专政就愈加巩固，人民政府与人民之间的联系就会愈加密切，就愈能在充分发挥人民积极性的基础上，完成国家的每一个具体的任务。”事实正是这样，实行人民代表大会制度，国家权力机关代表和集中人民的意志和利益，制定法律法规，决定重大事项，加强监督职能，保证法令畅通和落实。这样，就使得人民能够依法充分行使管理国家和社会事务的权力，使得人民的民主权利和合法权益得到有效的保障，进一步激发和调动广大人民的主人翁责任感和积极性，推进社会主义现代化建设。

第二，人民代表大会制度充分体现了我们党领导国家事务的特点和优势。小平同志强调指出：为了适应社会主义现代化建设