

四川省邓小平理论研究中心重点课题

邓小平法治思想 与依法治理的实践

黄德润 主编

西南交通大学出版社

●四川省邓小平理论研究中心重点课题

邓小平法治思想 与依法治理的实践

黄德润 主编

西南交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

邓小平法治思想与依法治国的实践:四川省邓小平理论研究中心重点课题/黄德润主编. —成都:西南交通大学出版社, 1999. 8

ISBN 7-81057-352-7

I. 邓… II. 黄… III. 邓小平理论-应用-法制-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第38730号

邓小平法治思想与依法治国的实践

主 编 黄德润

*

出 版 人 宋绍南

责任编辑 张蔚河

封面设计 牧 笛

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段111号 邮政编码:610031)

乐山市印刷厂印刷

*

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:5.5

字数:114千字 印数:1~1000册

1999年8月第1版 1999年8月第1次印刷

ISBN 7-81057-352-7/D·074

定价:10.80元

《邓小平法治思想与依法治国的实践》

课 题 组

顾问：杨家全 陈德玉 兰树堂

组长：黄德润

成员：刘世良 雷述元 周绍全 薛建平

撰稿：（以篇章为序）

成定彬 梁建刚 雷述元 陈远翔

课题设计与统稿：黄德润

前 言

“依法治国、依法治理”，可以说是本世纪九十年代末在上层建筑领域内使用频率最高的术语之一。然而对于依法治国和依法治理的基本内涵，真正搞清楚了的也许并不很多。尤其对依法治国与依法治理之间的关系，以及二者同建设有中国特色社会主义的关系，同人民群众，同自身的关系恐怕更是不甚了了。搞清楚这个问题不仅仅是理论上的需要，首先是实现有中国特色的社会主义政治纲领，建设社会主义法治国家的实践需要，是贯彻党在社会主义初级阶段的基本路线，把我国建成富强、民主、文明的社会主义现代化国家宏伟目标的迫切需要。

依法治国作为治国方略写进宪法，符合党心，顺乎民意，并为世人所瞩目。依法治国方略的贯彻落实，离不开党的坚强领导，离不开国家机构的有效运作，离不开有广大人民群众参与的基层、地方、行业依法治理活动的广泛开展。这是一项艰巨的社会系统工程，正确地认识它，科学地宣传它，努力地实践它，既具有深刻的理论意义，又具有现实的指导意义。

我和课题组的同仁，长期在基层工作，对基层、地方、行业依法治理共同的感受颇多，一致认为很有必要也很乐意对这项社会系统工程作比较系统的调查研究。而且这个课题，正好同我目前从事的地方人大法制工作，以及兼任的乐山市法制建

设领导小组副组长工作是紧密结合在一起的。因此，在课题研究的方向上，我们始终着力于它的适用价值，尽力把理论性同应用性有机地结合起来。研究基层、地方、行业的依法治理不能孤立地进行，不能只看局部，不看整体，必须把它放在整个国家依法治国的历史大背景下来加以考察。所以，我在课题设计时，专门安排一篇论述依法治国方略。依法治国方略就是邓小平法治思想的结晶。因此，课题的开篇不能不论及邓小平的法治思想——依法治国的指针。依法治理活动只不过是以邓小平法治思想为指导的依法治国方略的生动实践。从基层情况来看，经过多年来的普法依法治理，确实涌现了一大批先进典型。所以，我们又从中挑选了各种类型的代表，把他们好的作法、经验作为附录放在本书之末。同时，还在各地试行、探索、实践的基础上整理出地方、基层、行业几种类型依法治理要达到的基本标准，以供参考。其基本出发点还是着眼于本课题的实践性和可操作性。我们甚至给自己提出了这样的要求：假设一位从未接触过依法治理工作的人，看了本课题研究报告，就能自觉地并知道怎么去做好这件工作，倘能真正实现这一愿望，就是我们的莫大欣慰。

古人云“学然后知不足”。经过历时一年多的查阅资料，调查研究，反复探讨，我深感“依法治理”确实是名副其实的浩大的社会系统工程。它涉及上下左右和方方面面，研究的难度可想而知。我虽长期从事宣传理论工作，曾在党校、讲师团从事过科学社会主义的部份教学工作，在宣传部、社科分院也有过一些民主与法制方面的论著，但毕竟没有直接从事依法治理工作，缺乏这方面的实践经验，这次研究首先是一次绝好的学习机会。令我感到庆幸的是这几年在人大常委会因分工使

然，能有较多的机会接触和了解司法局、法建办的工作，有些工作从法建领导小组的角度还直接参与其中。1997年，我亲自参与乐山市18个乡镇依法治乡（镇）的试点工作，去年以来又直接参与了依法治村、村民自治的示范工作，到过不少区县、工厂、学校、街道、居委会调查了解依法治理的情况。这些来自实践的可贵经验和击中时弊的真知灼见，给我以极大的帮助和启迪。使我在完成课题的过程中不仅学到了平时难于学到的许多东西，而且对我现在的本职工作也是非常切实有力的推动。

“好学近乎智”，“好问则裕”。这两句古训比较恰当地反映了我们完成课题的过程及其结果。我们课题组不搞自我封闭，坚持开放式的研究，拜实践为师，积群众之智。采取的办法有三：

办法之一，就是成立子课题组和工作班子。按专题分工，约请并相对固定了一批研究人员和工作人员。参加上篇研究的有市委党校薛建平，法学教研室副主任成定彬；参加中篇研究的有刘世良，周绍全和市政府法制局长梁建刚，市委讲师团副教授廖永光；参加下篇研究的有雷述元和市法建办副主任孔俊，科员陈远翔，中共乐山市纪委和市监察局监察综合室主任秦伟。孔俊还负责典型经验材料的组织和依法治理基本标准的整理。市人大常委会委员、法制工作委员会副主任杜明银、余龙津，不仅参与课题研究，而且还阅改了部分书稿。法工委副主任刘友清，主任科员刘良华，科员祝文丽也参与了部分研究，做了大量的编务工作。

办法之二，就是采取走出去，请进来的形式，约请有关同志举行专题小型研讨会或征求意见会。开题以来共召开小型会

20 多次，让大家各抒己见。

办法之三，就是组织全市性的理论研讨会。经事前约定半年准备，以文赴会，我们于 1998 年 10 月召开了约一百人的依法治市理论研讨会。会议收到文章 69 篇。其中有市委书记陈德玉、市人大常委会主任兰树堂、市长刘运生等 7 位市级领导的文章，有部分县委书记、人大主任等县级领导干部的文章，有市、县法建办、市法学会等有关专家、学者的文章。与会人员即席讨论了某些热点问题。会后编印了 24 万字的论文集《依法治市的理论与实践》，成为本课题取得的阶段性成果。

在课题书稿即将送审付梓的时刻，我们首先要对上述所有参加研讨，精心撰文，出谋献计的同志表示深切的感谢！没有他们的大力支持，就不可能有今天的成果。我们要衷心感谢市委党校、市委讲师团、市人大常委会办公厅、市法建办、市司法局、市监察局、市政府法制局对研究工作的大力支持。

这里，要特别感谢四川省邓小平理论研究中心、省委宣传部对本课题的关怀、指导和鼓励！感谢西南交通大学出版社社长宋绍南、总编辑张雪、总编室主任张蔚河对本书出版的关心、支持和帮助。

书中如有不妥之处，敬请读者批评指正。

黄德润

1999 年仲夏

目 录

上篇 邓小平法治思想

——依法治国的指针

一、邓小平法治思想的形成	(1)
(一)邓小平法治思想形成的实践依据	(1)
(二)邓小平法治思想形成的理论依据	(5)
二、邓小平法治思想的基本内容	(11)
(一)没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化…	(12)
(二)坚持两手抓,两手都要硬	(12)
(三)民主与法制不可分	(13)
(四)加强和完善立法工作	(14)
(五)树立法律权威	(15)
(六)加强法治,惩治腐败	(18)
(七)依靠法制,维护稳定	(19)
(八)法制建设要有领导、有步骤地进行	(20)
(九)加强法制的根本问题是教育人	(22)
(十)加强政法队伍建设	(22)
三、邓小平法治思想的实践效应	(23)

- (一)加强社会主义民主制度建设,社会主义民主不断扩大
..... (23)
- (二)立法工作步伐加快,社会主义法制不断完善..... (24)
- (三)加大了行政执法的力度,提高了依法行政水平.....
..... (25)
- (四)积极推进司法改革,司法制度进一步完善..... (25)
- (五)加强了法律监督,社会主义法律得到了有效实施.....
..... (26)
- (六)深入地开展普法和依法治理工作,增强了全社会的法
制观念 (27)

中篇 依法治国方略

——邓小平法治思想的结晶

- 一、依法治国方略的制定..... (29)
 - (一)历史的回顾 (30)
 - (二)蓝图的设计 (33)
 - (三)方略的确立 (38)
- 二、依法治国的内涵..... (41)
 - (一)依法治国的内涵 (41)
 - (二)依法治国的主体 (42)
 - (三)依法治国的依据 (45)
- 三、依法治国的前提..... (52)
 - (一)建立完备的法律体系 (52)
 - (二)加强立法工作,提高立法质量..... (54)

(三)改进地方立法工作	(56)
四、依法治国的关键	(57)
(一)依法行政和公正司法的意义	(58)
(二)依法行政是依法治国的支柱	(61)
(三)公正司法是依法治国的核心	(64)

下篇 依法治理的现状与对策

——依法治国方略的实践

一、依法治理是落实依法治国方略的社会系统工程	(67)
(一)依法治理的由来和特征	(68)
(二)依法治理的目标和任务	(70)
(三)依法治理的基本标准	(71)
二、依法治理面临的形势和挑战	(72)
(一)依法治理活动的发展态势	(72)
(二)依法治理工作面临的问题	(73)
(三)依法治理工作面临问题的原因剖析	(79)
三、实施依法治理的途径和措施	(82)
(一)坚持和保证党在依法治理中发挥核心领导作用	(82)
(二)强化地方国家权力机关的主导作用	(87)
(三)充分发挥政府在依法治理中的组织实施作用	(90)
(四)“两院”依法独立行使审判权和检察权	(93)
(五)深入开展全民普法教育	(95)
(六)以依法治县为纽带,整体推进依法治理	(97)

- (七)完善法律服务体系,优化社会法制环境 (103)
- (八)不断探索推进依法治理的新路子 (106)

附 录

- 一、依法治理的基本标准 (111)
- 地方依法治理基本标准 (111)
- 依法治村基本标准 (113)
- 依法治企基本标准 (114)
- 依法治校基本标准 (115)
- 行业依法治理基本标准 (115)
- 二、依法治理的典型经验 (116)
- 认真开展依法治县 推进社会全面进步
- 犍为县法制建设领导小组 (116)
- 依法治乡保发展 富民兴乡奔小康
- 中共犍为县下渡乡党委 犍为县下渡乡人民政府 (123)
- 依法治村 促进发展
- 乐山市五通桥区竹根镇茶花村依法治村纪实
- 五通桥区法制建设领导小组办公室
- (129)
- 依法治厂 促进企业发展
- 夹江水工机械厂 (136)
- 法制建设促管理 依法治校育新人
- 中共四川省乐山卫生学校委员会 ...
- (141)

从严治警	依法管理	努力提高道路管理水平	
		乐山市公安局交警支队	(147)
依法治山	强化管理		
		峨眉山管理委员会	(152)
依法治负	切实减轻农民负担		
		乐山市农民负担监督管理领导小组办公室	(158)

上篇 邓小平法治思想

——依法治国的指针

邓小平法治思想是邓小平理论的重要组成部分，是我国新时期民主和法制建设的直接指导思想，是构建有中国特色社会主义法学的直接理论基础。

一、邓小平法治思想的形成

邓小平法治思想的形成和发展具有坚实的实践基础和深刻的理论依据。

（一）邓小平法治思想形成的实践依据

实践是认识的基础和源泉。任何理论都有其产生的社会历史背景。伟大的理论产生于伟大的时代。邓小平法治思想的形成，与其所处的时代和国际国内环境密切相关，是中国共产党革命和建设实践的产物，又是邓小平同志亲身经历和个人实践的总结和反映。

1、国际共运的前车之鉴。社会主义革命成功后，已夺取政权的主要社会主义国家在物质文明建设和精神文明建设上取得过令人瞩目的巨大成就，然而在民主政治的建设和发展上，

严重存在着以人治为主，忽视法治的问题，从而制约了社会主义经济的健康发展。一些国家经济衰退，人民生活困难，政局动荡，国家四分五裂。前苏联的解体和东欧社会主义国家剧变，其中的一个重要原因就是政治上缺乏民主，法制不健全。

前苏联、东欧各国共产党长期以来，党内缺乏正常民主和有效监督，党政领导职务终身制和个人集权制以及干部特权、对领袖的个人崇拜的弊端长期难以改正；以党代政、党政不分的过度集权的政治体制使人民群众难以充分当家作主，以致体制弊端和决策失误长期难以改变，最终导致右翼势力上台和共产党丧失政权的悲剧。俄共中央的一位负责人在谈到改革中的失误时，沉重地指出：“我们应当制止对于国家特别危险的纵向权力结构——即立法机关、执行管理机关、司法机关遭破坏的进程，我们的意识形态——就是遵循法制和法律秩序的意识形态。它反对在社会中加紧培植恣意妄为和无法无天的行为”。实践证明，社会主义国家必须坚持共产党的领导，发展社会主义民主，健全社会主义法制。把国家的兴衰与命运寄托在个别 person 身上，搞人治终究要出问题。而一些资本主义国家无论在经济、科技、国际竞争，还是综合国力上都具有明显的优势。究其原因，一个重要因素就是这些国家抛弃人治，厉行法治。新加坡 1965 年独立，在短短的时间里，经济发展，社会稳定，环境优美，秩序井然，政府高效廉洁，成为亚洲四小龙之一。这在很大程度上归功于新加坡是一个法治国家。法律体系完备、法律面前人人平等、严刑峻法、赏罚分明、执法如山是新加坡法制的显著特点。新加坡至今仍保留着鞭刑和绞刑。韩国、美国、日本都是被公认的法治国家。由于这些国家建立了比较完备并富有权威的法律，因而全斗焕和卢泰愚入狱、尼克

松下台、田中受审都并没有影响这些国家法治的连续性。

2、中国封建专制的历史见证。任何国家和民族在法制现代化进程中都有各自的历史起点。中国封建专制思想根深蒂固，人治是治理国家的基本方略。尽管也存在法制，但礼、德、情、权直接影响法律的权威，甚至支配着法的实施。长期的封建专制思想使旧中国始终处于“政怠宦成”、“求荣取辱”、“人亡政息”的恶性循环的怪圈中。中国封建专制的历史教训成为邓小平法治思想形成的历史起点。邓小平同志在反复思考像中国这样一个经济文化落后、封建专制思想长期制约的国家如何建设社会主义民主法制的过程中，实事求是地指出：“我们过去的一些制度，实际上受了封建主义的影响，包括个人迷信、家长制或家长作风，甚至包括干部职务终身制。”“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。”（《邓小平文选》第二卷，第348页）“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”（同上，第332页）“我们国家缺少执法和守法的传统”。（《邓小平文选》第三卷，第163页）同时，邓小平同志还看到，我国原先是一个小生产占优势的国家，无政府主义影响不可低估，封建主义和无政府主义是民主和法制建设的重要障碍，因此，他又指出：“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。”（《邓小平文选》第二卷，第348页）正是鉴于对我国历史和国情的充分认识，本着解放思想、实事求是的科学态度，才形成了邓小平法治思想。

3、“文化大革命”的惨痛教训。新中国成立后，我国制定了不少的基本法律，用立法形式巩固了新生的革命政权，确立了新型的社会关系。但是，由于后来“左”倾思想和法律虚无

主义的泛滥，一些法律并没有坚持下来。反右派斗争扩大化，人民公社一哄而起，八大会议精神被否定，不讲法治，崇尚个人意志的思想已初见端倪。到文化大革命时期，倡领导人治、破坏法制已达到了巅峰。林彪、“四人帮”一伙横行于党纪国法之外，他们肆意践踏法制，大搞特权，随意捏造，罗织罪名。他们砸烂公检法，在司法工作中推行法西斯专政，在全国制造了大量的冤假错案，许多老干部被无端打成反革命被捕入狱，甚至连全国人民按照宪法规定选出的国家主席的人身安全都没有保障。弄得国无宁日，家无宁日，给国家和人民群众带来了深重的灾难。邓小平认为，民主制度、法律制度不健全是造成“文化大革命”的重要原因。“解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视”。（《邓小平文选》第二卷，第332页）同时，他还深刻指出：“斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。”（同上，第333页）要防止悲剧重演，邓小平认为最好的办法是加强民主和法制，“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。”（《邓小平文选》第二卷，第146页）并认为，“把一个国家、一个党的稳定建立在一两个人的威望上，是靠不住的，很容易出问题。”（《邓小平文选》第三卷，第325页）“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”（同上，第379页）正是由于邓小平同志以无产阶级政治家的胆略和勇气，冲破“左”的思想禁锢，实事求是地