

民主法制 与 人大制度

MIN ZHU FA ZHI YU REN DA ZHI DU

许祖雄 朱言文 主编

复旦大学出版社

MIN ZHU FA ZHI YU REN DA ZHI DU

民主法制与人大制度

许崇清 主编

复旦大学出版社

民主法制与人大制度

主 编 许祖雄 朱言文

责任编辑 张永彬

封面设计 孙 曙

出版发行 复旦大学出版社 <http://www.fudanpress.com>

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65102941(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com

经销 新华书店上海发行所

印刷 江苏句容市排印厂

开本 850×1168 1/32

印张 12.25

字数 320 千

版次 1999 年 2 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

印数 1—3 300

ISBN 7-309-02201-7/D·128

定价 27.00 元

本版图书如有印装错误,可向出版社调换。

目 录

以邓小平理论为指导 做好新时期的

地方人大工作(代序)

——纪念党的十一届三中全会召开 20 周年 陈铁迪(1)

深入学习邓小平理论 把上海人大工作提高到

一个新水平

——在人大制度与民主法制建设理论研究

座谈会上的讲话(摘要) 孟建柱(16)

* * *

学习邓小平理论 坚定不移地坚持和完善

人民代表大会制度

——学习邓小平关于人民代表大会制度论述的

几点体会 郭祖光(26)

邓小平法制思想和依法治国基本方略 尤俊意(35)

浅论邓小平民主法制思想及其成果 王敏华(53)

人民代表大会制度 20 年的发展及其启示 浦兴祖(66)

十一届三中全会开创了我国民主法制建设的

新阶段 浦增元(76)

民主是社会主义的本质特征

——十一届三中全会以来民主政治建设的

基本经验 桑玉成(86)

完善国家根本政治制度与坚持党的领导 ... 王邦佐 秦德君(97)

论依法治国与党的执政方式

——学习邓小平理论的一点体会 郝铁川(106)

依法治国是历史的必然·····	俞子清(116)
宪法是依法治国的基础和依据···	张世信 黄伟明 蒋黎黎(126)
依法治国 建设社会主义法治国家的科学内涵·····	严 励(135)
从健全社会主义民主与法制到建设社会主义法治国家·····	曹沛霖(148)
行政法治与依法治国基本方略的实现·····	沈福俊(156)
上海推进依法行政的实践与思考·····	谢天放(165)
上海加快实施依法治国基本方略的步骤、条件、框架·····	潘国和 陆建承(173)
改革审判方式 确保司法公正——上海法院审判方式改革工作的回顾与思考·····	乔宪志 高明生(184)
论十一届三中全会以来我国立法权和行政权及其相互关系的完善与发展·····	李 琪(199)
论我国社会主义初级阶段立法的效率和公正价值之间的关系·····	徐向华(212)
20 年地方立法的回顾与思考·····	市人大常委会法制工作委员会(227)
改革开放以来上海涉外经济立法回顾与思考·····	郑 辉(236)
规章创设与授权立法·····	顾长浩 王松林(246)
关于地方立法中避免重复照抄上位法条文的思考和实践·····	王宗炎(260)
体现地方特色是创制性立法富有生命力的保证——华侨民族宗教立法工作浅谈·····	孙 莹(266)
试论人大依法行使决定权·····	管万源 张梅娣(273)
充分发挥人大在实施可持续发展战略中的立法和监督实施的作用·····	唐震熙(280)
民主与专政、法制、集中、效率···	杨国褒 管万源 金红生(286)

完善监督机制是跨世纪中国民主政治建设的

- 重要内容…………… 朱勤军(298)
- 加强和改进地方人大监督工作的若干思考…………… 程传维(309)
- 关于地方人大及其常委会行使监督权的
- 认识与思考…………… 叶公展(319)
- 关于提高监督实效几个有关问题的思考…………… 张士荣(324)
- 检察工作与人大监督论…………… 冀望林 华 肖(334)
- 充分发挥人大代表作用 积极推进社会主义
- 民主政治建设…………… 市人大常委会人事代表工作委员会(342)
- 实施依法治国方略必须坚持、加强和改善党的领导… 苏建萍(353)
- 试谈“十六字方针”与依法治国的关系…………… 杨正刚(360)
- 新形势下地方人大常委会自身建设的
- 思考…………… 闸北区人大常委会(369)
- 试论区、县人大及其常委会在推进依法治国方略
- 实施中的作用…………… 卢湾区人大常委会(376)
- 后记…………… (386)

以邓小平理论为指导 做好新时期的地方人大工作(代序)

——纪念党的十一届三中全会召开 20 周年

上海市人大常委会主任 陈铁迪

今年是党的十一届三中全会召开 20 周年。党的十一届三中全会是一次具有伟大历史意义的会议,它恢复了马克思主义的实事求是的思想路线,实现了党和国家工作重心的战略转移,提出了发展社会主义民主,健全社会主义法制,使民主制度化和法律化的历史性任务。党的十一届三中全会是我国社会主义现代化建设的转折点,也是我国民主法制建设和人大制度建设的转折点。20 年来,上海市人大及其常委会坚持以邓小平理论为指导,紧密结合建设有中国特色社会主义的实际和上海的实际,紧紧围绕经济建设这个中心,把加强社会主义民主法制建设作为自己的根本任务,积极探索新时期地方人大工作的新方法和新途径,各项工作不断取得新的进步,有力地保障和推动了上海改革开放和现代化建设事业的向前发展。

一、邓小平理论是我国新时期民主法制建设和人大工作的根本指导思想

邓小平理论是马克思主义基本原理同当代中国实际和时代特征相结合的产物，它紧紧围绕“什么是社会主义，怎样建设社会主义”这一根本问题，深刻地揭示了社会主义的本质。邓小平理论包含十分丰富的内容，其中最根本的有两点，一是改革经济体制，抓紧经济建设，发展社会主义生产力；二是改革政治体制，加强民主法制建设，发展社会主义民主政治。这两条是相互关联、不可分割的。邓小平同志曾明确地指出：“在总结经验的基础上，党的十一届三中全会提出一系列新的政策。就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”他还多次强调，发展社会主义民主，健全社会主义法制，是党中央坚定不移的方针。邓小平同志还针对我国处于社会主义初级阶段，人口众多，各地区发展很不平衡，又经历了两千多年的封建主义专制统治，加之国际共产主义运动中一直未能很好地解决民主问题这一历史与现实，系统地回答了我国民主法制建设的方向、原则、目的、内容与途径等一系列重大的基本问题，为我国新时期民主法制建设和人大工作提供了一个根本指导思想。

（一）邓小平理论为我国新时期民主法制建设和人大工作指明了正确的方向和途径

邓小平同志认为，民主是社会主义的本质要求，发展社会主义必须加强民主政治建设。建国以后，我国的民主法制建设没有受到应有的重视，这是“文化大革命”得以发生的一个重要原因。“文革”十年，我国的民主法制建设和人大制度更是遭到严重破坏。邓

小平同志总结了历史的经验教训,指出了加强民主法制建设和人大工作对于社会主义事业的极端重要性。他说:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”搞四个现代化,一定要坚持两手抓,“一手抓建设,一手抓法制。”过去,人们谈到社会主义时,总是想到公有制和按劳分配等方面的特征,忽视民主与社会主义的必然联系。邓小平同志的上述思想揭示了民主也是社会主义的本质特征和内在要求,深化和发展了马克思主义对社会主义本质的理解,极大地提高了全党和全国人民对民主法制建设重要性和必要性的认识,有力地推动了新时期我国民主法制建设和人大工作的进程。

邓小平同志指出,我国民主的实质是社会主义民主,或者叫人民民主,我国的民主政治建设必须坚持社会主义方向。在我国社会主义民主法制建设的过程中,一些人对民主存在着这样那样的错误认识,甚至出现过盲目崇拜西方民主的自由化思潮。针对这种现象,邓小平同志旗帜鲜明地指出,民主不是抽象的、空洞的,而是具体的、历史的。我国是社会主义国家,我国的民主是最大多数人享有的最广泛的民主,它与资本主义的民主有着本质的差异。我国的民主法制建设必须以四项基本原则为前提,在中国共产党的领导下,坚持社会主义的发展方向。他反复强调,我们“如果离开四项基本原则,抽象地空谈民主,那就必然会造成极端民主化和无政府主义的严重泛滥,造成安定团结政治局面的彻底破坏,造成四个现代化的彻底失败”。实行社会主义的人民民主,采取什么样的制度形式至关重要,邓小平同志立足于中国国情,非常明确地指出,我国实行的是人民代表大会制度和共产党领导的多党合作与政治协商制度,这最符合中国实际。邓小平同志的这些论述为我国新时期民主法制建设和人大工作指明了正确的方向,在这些思想的指导下,我国20年来的民主法制建设和人大工作虽然遇到了一些干扰,但始终在党的领导下沿着社会主义的轨道不断向前发展。

使民主制度化和法律化是邓小平同志提出的我国民主法制建设的另一个重要思想。社会主义民主的本质是人民当家作主，社会主义民主的目的就是要最大限度地保证人民享有管理国家和社会事务的权利。但民主与法纪、民主与集中是辩证统一的，任何人和任何组织在履行自己的民主权利时，必须遵守宪法和法律，不能妨碍或侵害他人的民主权利，不能损害国家和人民的根本利益。邓小平同志精辟地指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。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。”那种“不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”使民主制度化和法律化的思想是邓小平民主法制思想中一个极其重要的观点，它对我国民主法制建设和人大工作具有直接的深远的指导意义。建设社会主义民主与法制，制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性，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，但更重要的是制度的不健全和不完善。因此，加强社会主义民主法制建设必须着眼于制度的改革与完善，把好的成熟的制度用法律的形式确定下来，真正做到在法律和制度面前人人平等，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。这样，才能从根本上保证国家长治久安，促进现代化建设事业的顺利发展。

邓小平同志还指出，我国社会主义民主法制建设的途径是用渐进的方式逐步向前推进。他谆谆告诫全党：“实现民主和法制，同实现四个现代化一样，不能用大跃进的做法，不能用‘大鸣大放’的做法。就是说，一定要有步骤，有领导。”否则，欲速则不达，相反还会引起社会的混乱，妨碍民主法制建设和四个现代化的正常进行。在党的领导下，有步骤、有秩序地建设社会主义民主法制，是我国现代化建设的一条重要经验，它有助于及时总结民主政治进程中的新情况和新问题，避免改革举措和改革实践的大起大落或社会

动荡,是我国民主法制建设和人大工作的一条重要指导原则。

(二)以江泽民同志为核心的党中央继承和发展了邓小平理论,提出了新形势下我国民主法制建设和人大工作的宏伟目标与任务

以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体,全面地继承了邓小平理论,并在新的历史条件下,进一步丰富和发展了邓小平理论和邓小平民主法制思想。

早在1990年,江泽民同志在全国人大和政协两会党员负责人座谈会上的讲话中就明确指出:“发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是党的十一届三中全会以来中央的基本方针,要坚定不移地坚持下去。”江泽民同志又指出,我国的政治体制改革和民主法制建设必须坚持人民民主专政制度,必须坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持和完善共产党领导的多党合作与政治协商制度,不搞西方那种多党制度和议会制度。这是我国政治体制改革和民主法制建设的基本要求。江泽民同志特别重视人民代表大会制度,他强调,人民代表大会制度是党领导人民长期奋斗的成果和历史的选,择,是我国的根本政治制度,“建设社会主义民主政治,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。”江泽民同志还就如何坚持和完善人民代表大会制度,加强人大工作,提出了许多具体要求。他指出,人大及其常委会要围绕党和国家的中心工作,把加强社会主义民主法制建设作为自己的根本任务,认真履行宪法和法律赋予的职责,加强立法和监督工作,提高立法质量,完善监督制度,增强监督实效,同时还要加强与人民群众的联系,加强自身的组织制度和制度建设,逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制,不断提高决策水平和工作效率。江泽民同志的这些重要论述,一方面揭示了有中国特色民主政治的制度体系,另一方面指出了人民代表大会制度在我国民主政治建设中至关重

要的地位和作用,特别是他关于人大制度和人大工作的论述,进一步丰富了邓小平关于社会主义民主政治建设的理论,对做好新形势下的人大工作具有重要的指导意义。

党的第三代领导集体在坚持、继承和运用邓小平理论的同时,还依据建立社会主义市场经济体制的新形势,不断总结新鲜经验,从许多方面发展了邓小平理论和党的十一届三中全会以来的方针、政策。这种发展的一个重要方面就是党的十五大提出的“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国新理念。

依法治国,建设社会主义法治国家,是我们党执政方式的一个重大转变。依法治国方略的提出,不是偶然的结果,也不是权宜之计。从党的十一届三中全会提出加强社会主义民主法制建设,到党的十五大郑重宣布要依法治国,建设社会主义法治国家,反映了我们党对社会主义民主法制的认识越来越深入,对建设有中国特色社会主义规律的把握越来越全面。依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,它有助于实现国家的长治久安。现代意义上的依法治国不仅仅指依法办事,它包括民主与法制两个方面。民主是依法治国的坚实基础,法制是依法治国的根本保障。在我国的具体情况下,依法治国的主体是人民,依法治国的领导核心是中国共产党。党的十五大报告指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行”。这表明,党实施依法治国方略的落脚点是人民民主。依法治国基本方略的提出,总结和提高了十一届三中全会以来我国民主法制建设的经验和成果,是以江泽民同志为核心的党中央对邓小平民主法制思想的一个重要发展。

邓小平民主法制思想是邓小平理论的一个重要组成部分。江泽民同志关于民主法制建设和人大工作的一系列论述,以及党的十五大报告关于依法治国的阐述,继承、丰富和发展了邓小平民主

法制思想,它与邓小平理论一起,成为新时期我国民主法制建设和人大工作的基本指导思想。

二、在邓小平理论指引下,我国民主法制建设和人大工作取得的重大成就

党的十一届三中全会确立了发展社会主义民主,健全社会主义法制的基本方针。20年来,在这一方针和邓小平理论的指引下,我国的民主法制建设和人大工作不断取得重大成就。社会主义民主法制建设与人大工作是密不可分的。人民代表大会制度是我国实现广大人民群众当家作主权利的根本政治制度,建设社会主义民主法制最重要的就是要坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥人民代表大会制度在我国政治和社会生活中的功能。人大工作是人民代表大会制度功能的具体释放,它依托人民代表大会这种组织形式,通过法定渠道,落实和保障公民的各项民主权利。当然,我国民主法制建设还包括其他许多方面的内容,这里主要从人大的角度,谈谈20年来我国社会主义民主法制建设和人大工作所取得的一些重大成就。

(一) 积极发展社会主义民主政治,社会主义民主的制度化建设和法制建设取得了长足进步

社会主义制度是人类历史上最先进的制度,社会主义民主是人类历史上最深刻的民主。过去人们以为,只要建立了社会主义制度,社会主义民主就自然能够得到实现,但是,十月革命以来的社会主义实践证明,这种想法是片面的,幼稚的。社会主义制度从本质上决定了社会主义民主的广泛性和真实性,但如果缺少适当的形式,社会主义民主优越性的本质就难以真正地表现出来。邓小平同志指出,“在民主的实践方面,我们过去做得不够,并且犯过错

误”，今后，要从改革制度着手，“认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制”，“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”。在这些思想的指导下，我国不断加强社会主义民主的制度化建设和法制建设，积极探索实现社会主义民主的有效途径和形式，取得了重要进展。这些进展在人民代表大会制度的发展与完善上得到了集中体现。

第一，扩大全国人大常委会的职权，建立和完善全国人大及其常委会的各项组织制度和工作制度，推动了国家民主法制建设的进程。1982年制定的新宪法规定扩大全国人大常委会的职权，把原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使，其中最重要的是扩大了全国人大常委会的立法权。扩大全国人大常委会的职权，对于建设有权威的最高国家权力机关，保证宪法和法律的实施，推进依法治国，具有重大意义。第二，县级以上地方人大设立常委会，赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力，加强了地方国家权力机关的制度建设，加快了地方民主法制建设的步伐。过去，地方人大没有常设机关，地方许多与人民群众息息相关的重大问题得不到充分审议和及时决定，人民群众也无法通过正常渠道规范地参与地方国家事务的管理。地方人大设立常委会在很大程度上改变了这种状况。它通过联系代表、开展视察和调查、受理人民群众的来信和来访等形式，获取和反映人民群众的意见和要求，保障人民的合法权益。特别是赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力，这是我国立法体制的一项突破性变革，它调动了地方的积极性、主动性和创造性，大大加快了地方法制建设的步伐，保证了国家法律在各行政区域的贯彻实施，促进了地方社会主义建设的健康发展。第三，改进和完善选举制度，提高了公民的政治参与意识和民主权利。现行宪法和选举法根据新时期我国社会主义民主法制建设的实际需要，对我国的选举制度进行了一系列改

革,比较突出的是把直接选举的范围从乡镇扩大到县一级、改进候选人的提名方式、实行差额选举和无记名投票。选举制度的改进与完善,提高了选举的民主化程度,使我国社会主义民主的优越性越来越充分地显示出来。

(二)努力发挥人大制度的功能,我国的人大工作不断取得重大进展

人民代表大会制度是党领导的人民民主专政的国家政权的具体组织形式,它在我国社会主义民主法制建设的过程中具有不可替代的作用。发展社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家,必须坚持和完善人民代表大会制度。20年来,各级人大在党的领导下,坚持和不断完善人民代表大会制度,充分发挥人大制度的功能,使人大的立法、监督、讨论决定重大事项、人事任免等各项工作都取得了重大进展。

第一,立法工作。改革开放以前,我国的法律很不健全,社会生活所必需的一些基本法律如刑法、民法等都没有能够制定出来。改革开放以来,我国采取了中央和地方两级立法体制,立法步伐明显加快,立法工作取得了显著成绩。1979年至今,全国人大及其常委会已经通过了300多部法律,国务院制定了近800个行政法规,地方人大制定了6200多个地方性法规。期间,上海市人大及其常委会共制定地方性法规136件,目前仍然有效的有110件。这100余件地方性法规涉及本市经济建设、改革开放、城市管理、环境保护、科技教育、保障公民权益、精神文明建设和政权建设等诸多领域,对国家法律、法规起到了有效的补充作用,并与国家法律、法规一起,使本市社会生活的各个方面基本上做到了有法可依,为本市贯彻依法治国基本方略提供了法律前提。第二,监督工作。人大的监督包括法律监督和工作监督两个方面。人大的监督说到底就是代表人民对公共权力的使用进行监督,促进“一府两院”依法行政、公

正司法和勤政廉政。80年代中期以来,全国各级人大普遍加强了监督工作。许多地方人大在继续做好审议“一府两院”工作报告和计划、预算的同时,还探索了执法检查、推行执法责任制、工作评议和述职评议等许多有效的监督形式。上海市人大常委会把监督放在与立法同等重要的地位,围绕法律实施过程中的重点、难点问题,有计划地开展执法检查监督。市人大还按照抓大事、求实效的原则,加强对“一府两院”的工作监督。从1990年开始,市人大每年于八九月间,举行一次常委会扩大会议,邀请全体市人大代表和在沪全国人大代表参加,听取和评议市政府半年工作汇报,今年,市人大常委会又在过去工作监督的基础上,选择与人民群众生活密切相关的政府部门进行工作评议,开展了对市人大常委会任命的干部的述职评议试点工作,迈开了人大监督工作的新的一步。实践表明,这些新的监督形式,增强了全社会尤其是领导干部和执法部门的依法办事观念,推动了法律、法规的实施,提高了监督的效果。

第三,讨论决定重大事项。人大及其常委会是国家权力机关,20年来,它在国民经济和社会发展规划、国家和地方预算、改革和发展的重大决策、重大工程项目、人民群众关心的热点和难点问题等一系列重大事项上,积极依法行使决定权,推动了党和国家路线、方针、政策的贯彻执行,促进了决策的科学化与民主化。以上海为例,自1979年市人大常委会设立至今,已经就本市国民经济和社会发展规划、预算与决算、城市总体规划、浦东新区开发开放、国有企业改革、住房制度改革、医疗保险制度改革、科教兴市、社会治安综合治理、民主法制、环境保护、再就业工程等许多地方重大事项进行讨论审议,并作出了280多项决议或决定。这些决议或决定对推动和保障本市经济建设和改革开放的顺利发展,维护社会稳定,起到了重要作用。

此外,各级人大还按照德才兼备的要求,把党管干部原则与依法选举任免国家机关工作人员统一起来,认真做好人事任免工作。

1979 年至今,上海市人大常委会已经依法任免国家机关工作人员 3000 多人次。通过任免,增强了被任命干部的法制意识和公仆意识。在加强与人大代表及人民群众的联系方面,各级人大也从实际出发,做了许多卓有成效的工作。这些工作与人大的立法、监督、讨论决定重大事项等工作一起,构成了人大工作的一个有机整体,为建设党和人民信赖的有权威的国家权力机关起到了决定性的作用。正是从这种作用中,广大人民群众感受到了自己当家作主的权利,看到了我国民主法制建设和依法治国的光明前景。

三、高举邓小平理论伟大旗帜,把新时期的地方人大工作不断推向前进

邓小平理论是当代中国的马克思主义,是新时期我国社会主义民主法制建设和人大工作的根本指导思想。邓小平理论的内容十分丰富,我们在学习、研究和运用邓小平理论时,需要有一个正确的态度和方法。首先要全面、完整、准确地认识和掌握邓小平理论,避免片面性、主观性。其次,我们要在社会主义现代化建设的生动实践中,不断总结新的经验,丰富和发展邓小平理论。江泽民同志在十五大报告中指出,邓小平理论既是建设有中国特色社会主义的比较完备的科学体系,又是需要从各方面进一步丰富发展的科学体系。改革开放 20 年来,我国的民主法制建设和人大工作取得了重大成就,但也面临着许多新的情况和新的问题。面对新的情况和问题,我们不能因循守旧,而要在邓小平理论和党的十五大精神指导下,继续解放思想,实事求是,积极探索,开拓进取,努力把新时期的地方人大工作不断推向前进。