

ZHIDU DE GONGZHENG

袁承东 著

制度的

公正

贵州民族出版社

袁承东 著

制度的公正

ZHIDU DE GONGZHENG

贵州民族出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

制度的公正 / 袁承东著. — 贵阳: 贵州民族出版社,
2004.1

ISBN 7-5412-1152-4

I. 制... II. 袁... III. 法制-研究-中国
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 119930 号

制度的公正

主 编	袁承东
责任编辑	黄元培
封面设计	吕凤梧
出版发行	贵州民族出版社 (贵阳市中华北路 289 号 邮编:550001)
经 销	贵州省新华书店
印 刷	贵州兴隆印务有限公司
开 本	850×1 168 mm 1/32
字 数	325 千字
印 张	13
版 次	2004 年 1 月第 1 版
印 次	2004 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1 000 册
定 价	28.00 元

序一

吴大华

伟大的时代总是伴随着伟大的变革，在世纪之交，我们党和国家明确提出实行和坚持依法治国。建设社会主义法治国家，从人治走向法治，这是一场伟大的变革，这种变革是中国走向富强、民主、文明的必由之路，是实现全面建设小康社会和中华民族伟大复兴的必然选择，这是中国特色社会主义给一个文明古国带来的辉煌。

坚持依法治国，加强社会主义法制，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，也是邓小平同志民主法制思想的精髓。党中央在认真总结历史的经验教训的基础上，基于对国际国内形势的分析所作出的治国方略上的重大决策，是我国社会主义民主与法治建设的深化和发展，标志着社会主义民主与法制建设进入了一个崭新的历史阶段。

然而，在我们这样一个经济文化比较落后又缺乏民主与法制传统的国家要实现依法治国，又必然是一个艰难的过程，既需要提高人们的思想认识，又需要人们不断地去努力创造各种客观条件。社会主义的依法治国，除了要具有完备的反映社会发展规律和时代潮流、代表人民意志和利益的法律体系以外，还要具有健全的民主制度和监督制度、严格的行政执法制度与公正的司法制度以及高素质的执法人员和全民的法律意识的提高。当前，我们要实现社会主义的依法治国，就必须对以上具体体制进行必要的改革，这

是关键的一环。然而,要完善以上的相关制度,就需要人们对以上制度的相关理论进行探索,特别是有待于我们的基层法律工作者对此问题进行深入的研究。但近几年来,基层法律工作者对这些问题的探索还是略显不足。看到第十届全国人大代表袁承东同志对其多年来研究的心得体会写出的论文以《制度的公正》结集出版,心中感到由衷的高兴。袁承东同志作为一个西南农业大学植物保护专业的毕业生,在其专业领域,已取得了较为突出的成绩,曾荣获贵州省及黔南布依族苗族自治州的科技成果奖,成为较年轻的农艺师,享受黔南自治州州委、州政府特殊津贴,并在其平时工作中对农业发展大环境所存在的问题进行深层次的思考,感到我国农业发展所存在的深层次问题应是法治环境问题。于是利用业余时间投身于法学问题的探究,先后就学于中国政法大学法律函授班和中南财经政法大学研究生班,至此一发不可收,到现在为止已在多种政法报刊上发表法学文章 200 余篇,这是难能可贵的,其勇气与精神是值得大家钦佩的。

《制度的公正》属文章集子。这些文章大体上是用“小”词儿来写的,叙事风格不“宏大”,且略带随意、杂说,不过还是涉及了一些“宏大”的问题,主要是从依法治国的角度出发,论及法与国家、法与自治、法与公民、法与人大、立法制度以及普法等多方面问题,围绕健全与完善我国法律体系、依法行政制度、司法公正制度、立法制度、监督制度以及如何提高公民的法律意识等问题,展开探究,有一定的深度。从理论到实践,讲理透彻,分析入微,既吸收他人新的成果,又有自己的看法。尽管其文中的个别观点需要进一步商榷,有些内容尚需拓展研究,但是,作为一种探索,是难免有不足之处的,瑕不掩瑜,这本论文集是一本仍不失其应有的学术价值和实践参考意义的好书。承东同志是一位颇有发展潜力的布依族青年法学研究者,借此机会,祝愿承东同志继续努力,在今后的工作中取得更大的成就,为我国的依法治国方略的实现做出更大的贡献。

献。

是为序。

2003 年 12 月 1 日

(吴大华系第三届中国十大杰出中青年法学家、全国 50 名杰出专业技术人才、中国人民大学法学博士、中国社会科学院博士后、贵州民族学院院长、法学教授。)

学而思,思而学(序二)

龚 瀚

承东同志在岁末列席第十届全国人大常委会第六次会议审议《宪法修正案(草案)》期间带来了他的《制度的公正》清样。在我认识的年轻学者中,承东同志是较为出色的。《制度的公正》是他多年研究的成果,立论、观点多有创见,很有新意。因此,我乐于作序。

我与承东是在十年前的“交锋”中认识的。多年的教学、科研工作,我主编、参编的教材不在少数,他读了几部,但随之商榷了几部。对于自修中的疑惑,也大胆地向张晋藩、蒲坚、汪汉卿、林榕年、由嵘、盖军、隋彭生等先生请教。初始不以为然,但随着他的名字一次次在各家报刊不断再现,引起了我的关注。搞自然科学的同志,对法学如此认真,实为少见。

承东是肯学习钻研的人。大学所学内容为植物保护。一个城里的青年,选择了绝少接触的专业,却顺利获得了农学学士学位,并在学习期间涉猎、汲取了许多文学和历史方面的知识,以致于使他在农业工作期间获得多项科研成果,远赴各地讲学。毕业20年后攻读党史专业党政管理方向在职研究生。虽非中共成员,却三次参加党章、十五大、十六大报告的大型知识竞赛并获优秀名次。尤为突出的是,独辟蹊径,对国法与党规进行比较研究,效果是明显的,使他在黔南自治州人大工作期间举办了十余次宪法讲座,在全国数十家刊物发表文章,学界中已小有名气。

承东是勤思考探索的人。“学而不思则惘，思而不学则怠”，虽是古人的总结，却一点也没有过时。现代世界纷繁复杂，瞬息万变。何以透过现象看本质，以把握自然规律、社会规律而用之，没有思考不行；研究基本规律，比较各种影响参数、制约因素，探索自然、社会和谐发展规律以指导实践活动，没有思考也不行。承东在农业部门工作期间，不仅兢兢业业于原所学专业，而且积极通过系统论原理思考优化农业发展的大环境问题；在人大工作期间，不仅潜心于法制研究与实践，对政策调控理论的钻研也孜孜以求。所以，在2003年3月的第十届全国人大第一次会议上，能够针对许多议题进行颇有深度的发言，并引起会者的关注，实非偶然。

本书是他多年学习与思考的结果，在视角上体现出诸多的与众不同，从而带有一定的探索性。全部取材于公开发表过的文章，其中25篇载于贵州省《人大论坛》和山西省《人民代表报》，都是比较权威的刊物。《制度的公正》以法律制度为着重点，围绕实现社会制度的公正的终极目标展开论述。书名虽然宏观了些，却反映了作者的体验与追求。本书分为七部分，共收文章100篇。第一部分为“法与国”，27篇，系本书的重点。本部分显示的一个观点是明确的，即法治是实现民族复兴的必由之路；第二部分为“法与自治”，8篇，围绕党和国家的民族区域自治政策和法律，阐述了关于自治制度建设的思考；第三部分为“法与民”，11篇，围绕法律与民权、法治与德治、治法与治人展开；第四部分为“法与人大”，10篇，基于人民代表大会是我国的根本政治制度的原则，描述了有关人大工作的理论与实践；第五部分为“法网补缀”，25篇，多具探索性和法理性。马克思说：“法律是肯定的、明确的、普遍的规范。”（《马克思恩格斯选集》第一卷第71页）亚里士多德也认为：“法治应包含两重意义：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订得良好的法律。”（《政治学》第199页）足见立法的完善对法治施行、国家发展的重要意义。作者紧紧抓住这

一点不放,对立法与准立法方面的问题进行了精细的剖析。在我们平常的工作中,许多同志都会接触大量的规范性文件,但像承东这样“锱铢必较”的情形,似不多见;第六部分为“法外篇”,14篇,多系杂感和工作通讯,当然,并非与法治无关;第七部分为“附录篇”,5篇,为媒体关于作者的报道,皆专业人士所拟,对于阅读本书,具有一定作用。

总的来看,这本书对于专业的法制工作者而言,还是显得系统化不够,其中对政策与法律关系的辩证尚未达到科学的境界,并且有“法治万能”之嫌,我是不苟同的;然而,对于一个长期在偏僻的民族地区从事农业工作而转向法制行业仅6年的年轻同志,这部作品的产生,不能不令人钦佩。正如江泽民同志在建党80周年大会上所指出的:‘认识真理是不断前进的过程,改造世界也是不断前进的过程。我们要始终不渝地追求真理、为真理而奋斗。’真诚希望承东继续奋力前行。

这本书的出版,再次证明了一个道理:一分耕耘一分收获。不断地学习与思考,思想之树总会常青,智慧之花总会常开。

是为序。

2003年12月于北大六法斋

自序

时下,人们常说,当初如果不那样,今天就不会这样。这种“如果”既含有后悔的成分,也含有庆幸的意思。我也经常在思索“如果”,以此作为生命进程中各种选择的一种理性的比较,目的当然是为了避免日后的再度失误。也许有些愚讷吧。

这本书的出版,带有很大的偶然性。说它偶然,是因为总要涉及许多的“如果”。早期通过我省农业专家罗禄怡等的指点和自身严谨的工作,本人曾荣获贵州省及黔南布依族苗族自治州的科技成果奖,成为较年轻的农艺师,享受州委、州政府特殊津贴。如果没有1996年当选黔南州人大代表并进入大会主席团,如果没有州人大常委会提供参政议政工作场所的话,我会在农业方面继续干下去。

许多偶然的选择构成了必然。

1981年就读于西南农业大学植物保护专业,一直醉心于此项学业,但对文学与历史的热爱,也让我倾注了不少的时间与精力。因了故土情结,毕业时返乡,放弃了投奔大城市的机会。工作后很长时期里,有志于在本职业务中有所作。一次偶然的机会使我对当时掀起的人治与法治之争产生了极大的兴趣,传统行为与现代理念的冲撞,现实生活与民主宪政理想的矛盾,让我迷惘,促我思考,使我又将业余时间、精力用于法学研究,并自费参加中国政法大学法律函授班的学习。于是上班投身于大学的专业,下班后着力于业余的专业。缘于所接触到的诉讼案,更让我热衷于后者。

说起来还得感谢《贵州法学》杂志,刊载了我的第一篇法学文章——《我国立法工作亟须改进》。其实这篇文章现在看来不很成熟,还存在法理未消化净尽的地方,但该杂志的雅量与宽容,使我信心倍增。或许兴趣真是最好的老师,凭着一股勇气,不断地制定学习计划,不断地收集资料,不断地付诸实践,四方八面就教诸贤,连乡镇法庭的助审员也成了请教的对象,一如“法痴”。当时的想法是,即使做不到一分耕耘一分收获,至少也能十分耕耘一分收获,就这样,不断地努力着。自学是孤寂的,像磨刀的水;探索是痛苦的,如锤炼的钢,成功需要付出。忍受着孤寂和痛苦,陋室青灯,冷月寒窗,以书为伴,挥洒笔墨……

应该庆幸我有一个较好的工作环境,庆幸当初学了理性较强的农业学科,培养了一定的思维能力、探索精神和全局意识,以致于自修法学时,即使是错综复杂的课题,最终也能迎刃而解。从事自然科学和社会科学两个方面活动,可以相得益彰,可是难度很大。但这种难度,终为物质载体——良好的身体素质所克服。幸甚,如果不是十余年如一日地坚持体育锻炼,也许早就陷于消极。

初生牛犊不畏虎。一方面是因为无知,另一方面可能因为自信。自修法学几年之后,在不放松本职工作的同时,也奢望有朝一日从事司法工作。想参加法院招工考试,却因为资格不够,连报名的手续都没有通过。带着自荐材料跑了几家司法机关请求调动工作,不是被当面拒绝,就是杳无音信。一系列的失败,并未让我丧失信心,而是一直在研修、在等待。经过努力,1997年11月终于调到黔南自治州人大常委会研究室上班,并且一开始就与立法工作结上了缘。

总是工作,总是学习,总是思索。幸运的是,2001年由组织推荐赴中南财经政法大学读研究生,有机会对过去所学所思予以系统化,对法治的理解上升到了一个新的层面。到人大工作6年来,领导们的支持,总编们的关爱,使我在各级刊物得以发表文章200

多篇。这些文章的主题，多围绕制度的公正与完善这个宗旨，毕竟，“制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”就切身体验而言，职业的转换，些许的进取，从根本上说得益于制度的公正；当然，也是制度运作者关心的结果。缘于友人的督促，缘于向老师和关心我的领导交份答卷，决定将所发表的文章选编出版，并以自己所崇尚的“制度的公正”为题。如果拙著能够为热心关注民主法制建设的同仁和忠实履行为民执政职责的公仆们提供一丝借鉴的话，将是本人莫大的荣幸。本人才疏学浅，恳请领导、专家们不吝批评、指正。

2003年11月1日于龙潭口寓所

目 录

法 与 国

简论社会主义法治·····	(3)
加强制度建设 推进政治文明·····	(6)
始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一 ·····	(10)
西部大开发 法治要先行 ·····	(12)
学“专题摘编” 促民主政治 ·····	(18)
入世与现代司法理念 ·····	(21)
反腐败,重在治本·····	(24)
维护宪法权威 推进法治方略 ·····	(27)
宪法为什么是根本法 ·····	(30)
新中国修宪简况 ·····	(34)
宪法之最 ·····	(37)
立法程序民主化、科学化的几种新形式·····	(41)
我国初步形成中国特色社会主义法律体系 ·····	(43)
建立和完善市场经济法律体系事关改革开放事业 ·····	(46)
立法起草人员的素质 ·····	(52)
一般行政规范性文件及其监督与控制 ·····	(54)
浅议行政法治原则 ·····	(59)
践行“三个代表” 推进依法行政 ·····	(61)

依法处罚是依法行政的重要内容	(67)
怎样当好植物检疫行政诉讼案中的被告	(70)
依法治省的基本要素	(77)
浅议决策程序法制化	(81)
关于检察机关宪法监督职能的认识	(84)
司法人员素质论	(88)
李洪志涉嫌构成六种犯罪	(94)
依法防“典” 抗法必究	(99)
学习法史是做好政法工作的基础	(102)

法与自治

民族区域自治制度的宪法基础	(107)
实行民族区域自治 促进共同繁荣进步	(112)
完善和发展民族区域自治制度的思考	(117)
民族自治地方制定变通规定的现状与思考	(123)
全国部分自治州自治条例的修改综述	(131)
西部大开发中的民族立法要把自治权的贯彻落实作为基础	(142)
黔南州民族立法的问题与思考	(145)
全国少数民族自治州之最	(152)

法与民

以德治国：“治法”与“治人”并重	(157)
认识德法关系 推进以德治国	(159)
简论作为民法基本原则的尊重社会公德和社会公共利益	(166)
依法办事是精神文明建设的基础	(174)
实行村务公开 推进基层建设	(178)

权力与权利·····	(185)
公民的诉讼权利·····	(188)
公民年龄与法定权利义务·····	(190)
《合同法》关于反欺诈的规定·····	(193)
“安乐死”应当合法化·····	(195)
简论残疾人的刑事责任·····	(196)

法与人大

人民代表大会制度是我国的根本政治制度·····	(201)
感受全国人大常委会·····	(205)
强化人大监督 建设政治文明·····	(212)
政府应报告什么? ·····	(218)
浅谈对上级直属部门的监督·····	(220)
依法实施个案监督 积极推进司法公正·····	(223)
检察机关应怎样接受人大监督·····	(233)
愿公仆形象天天在·····	(236)
摆正公仆的位置·····	(238)
拟任“州官”考法记·····	(242)

法网补缀

我国立法工作亟须改进·····	(247)
有感于“立法善者方能自强”·····	(252)
现行宪法修订之我见·····	(255)
关于地方性法规对地方立法规定之述评·····	(261)
行政法规公布程序亟待完善·····	(269)
简论法规名称规范化·····	(272)
从《中关村科技园区条例》谈法规名称的规范化·····	(276)
关于“十五”计划纲要瑕疵的法理学思考·····	(279)

浅议《专职守护押运人员枪支使用管理条例》的几点不足	(284)
我国应制定《劳动教养法》	(290)
行政法规抑或军事法规?	(295)
浅议《婚姻法》司法解释之瑕疵	(297)
对《关于依法严厉打击严重刑事犯罪活动的通告》的几点质疑	(300)
立法性文件应规范	(305)
最高立法机关所立之法不宜称为“条例”	(307)
“立法”“司法”不分 传媒亟待普法	(310)
法律术语不应任意简称	(312)
乡政府岂能撤销村委会主任职务	(314)
小议“原则同意”	(316)
“常务”，你从哪里来?	(318)
“特约检察员”是不是检察员?	(320)
谁有权授予“优秀人民公仆”之类荣誉称号?	(322)
宋慈不曾任过“提点刑狱司”	(324)
“圣君贤相”热的冷思考	(325)
少些拍案而起，多些制度完善	(327)

法 外 篇

人才，是最有决定意义的资本	(331)
论“公平”	(337)
“学”与“仕”	(341)
十六大报告中的创新与复兴	(343)
加强道德宣传 注重道德实践	(346)
加入 WTO，意味着什么?	(350)
西部，应开发什么?	(352)

关于粮食流通体制改革的思考·····	(356)
强化信息意识 发展市场农业·····	(361)
法制建设,立法为先·····	(366)
认真贯彻胡总书记对贵州重要讲话精神·····	(370)
黔南自治州积极推进依法治州·····	(373)
辛亥革命:封建专制的丧钟·····	(376)
德拉·霍亚气量真大·····	(379)

附录篇

黔南一法痴·····	(383)
一个布依赤子的法治情结·····	(386)
西部开发亟待立法·····	(390)
反腐败,基层也不能忽视·····	(392)
学习贯彻第十届全国人大一次会议精神·····	(396)
后 记·····	(398)