

# 加强行政立法，为进一步健全社会主义法制而奋斗

——学习《邓小平文选》的体会

郑 林

邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日）一文中指出：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关，拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”。他又说，“官僚主义的另一病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件”。<sup>①</sup>邓小平同志强调在我们国家行政管理的各个方面都应当有一定的规章，并且着重指出了我们目前国家各个方面行政管理的一个弊端是长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制。他的这些精辟的论断，是我们加强行政立法，进一步完善和健全我国社会主义法制建设的极其重要的指导思想。

## 一、社会主义民主要制度化、法律化

我们的国家，是人民民主专政的社会主义国家，是广大人民当家作主的国家。我们依靠实行和不断发展社会主义民主来保证广大人民在一切国家事务中真正做到当家作主。我们的社会主义民主，是当代世界最高类型的民主，它在本质上是同资产阶级民主完全不同的。我们的社会主义民主，是在中国共产党领导下逐步发展起来的、需要用社会主义法制来保证其实现的新型的民主。邓小平同志论述了我国社会主义民主的这种特点，精辟地指出：不要党的领导的民主，不要社会主义法制的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。<sup>②</sup>我们的社会主义民主，是我国广大劳动人民，在中国共产党领导下，经历了长期艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争，在推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利以后，从反动派手中“争得”的胜利果实。一九四九年十月一

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第288页。

<sup>②</sup> 参见《邓小平文选》第319页。

日，广大人民在党的领导下，建立了自己当家作主的中华人民共和国。从此，中国人民才在全国范围内掌握了国家的权力，成为国家的主人。建国以后，为了保卫和不断发展社会主义民主，党和国家采取了各种措施，使人民当家作主的愿望能保证实现并不断的得到发展，取得了不少成就。早在五十年代初期，我们就逐渐由建立各级各界人民代表会议过渡到建立各级人民代表大会，并于一九五四年制定和通过了我国第一个宪法。与此同时，为了保卫和发展人民当家作主管理国家的权力，在党的领导下，人民的国家，以宪法为最高法律根据，还先后制定和颁布了一系列法律规范，从国家生活的各个方面，保证逐步建立起便于人民当家作主和管理国家的正常的社会秩序、生产秩序、工作秩序、科研教学秩序以及人民群众的生活秩序，发展了有领导、有纪律和有秩序的民主。我国的社会主义法制建设，当时还不够完备，但随着发展社会主义民主的需要，也已经开始逐步地健全起来。遗憾的是，由于从五十年代后期开始的“左”倾思想的影响，特别是由于“文化大革命”期间林彪、江青反革命集团的破坏，刚刚开始起步的社会主义法制建设被“砸烂了”，社会主义民主也被“践踏了”，从而使我们这个本来是人民能充分实现当家作主的民主权利的社会主义国家，遭受了长达十年之久的“浩劫”和严重的灾难。粉碎“四人帮”以后，特别是在党的十一届三中全会以后，在党中央的领导下，我国人民总结了历史的经验教训，认真进行了拨乱反正的工作。这几年来，有目共睹，我们又从“无法无天”和无政府主义的状态中，逐步解脱出来，重新走上了健全社会主义法制，发展社会主义民主的正确道路。这是三中全会以来党中央坚定不移地执行“发展社会主义民主，健全社会主义法制”这一方针所取得的重大成就。邓小平同志就是这一正确方针的主要制定者之一。他的有关这方面的论述，正是三中全会以来党和国家坚持这一方针的理论基础。

邓小平同志总结过去的经验教训说，“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。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”。<sup>①</sup>他分析了我们过去发生各种错误的原因，指出，这“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。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。他从而得出结论说，“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”。<sup>②</sup>邓小平同志从理论上把民主与法制的关系讲得十分透彻，并明确地提出了“要制定一系列的法律、法令和条例，使民主制度化、法律化”<sup>③</sup>的命题，使全党和全国人民有了更加清醒的认识。这个命题，早已写进了党的十一届三中全会公报，这就是：“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，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。邓小平同志关于民主与法制的论述和三中全会有关这方面的决议，对于加强我国社会主义法制建设，进一步发展我国的社会主义民主，是具有长远的历史意义和现实意义的，对于我国各个法律部门的建设都具有重要的指导作用，对于加强我国的行政立法，也同样是具有重要指导作用的。

---

① 《邓小平文选》第292页。

② 同上，第293页。

③ 同上，第318—319页。

## 二、国家行政管理的各个方面都需要加强立法

我国行政法，是我国各级人民政府凭借人民赋予的国家权力，代表广大人民进行国家各个方面行政管理的法律依据，是规定我国各级国家行政机关的组织、职责、活动原则、工作程序，以及对各个方面国家行政工作的管理制度的种类繁多的行政管理法规的总称。我国各级人民政府在进行国家行政管理的各项工作中，运用行政法（即运用各个方面的行政管理法规），来调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体之间，特别是国家行政机关同公民之间，由于人民政府进行各种行政管理活动而引起的各种行政法律关系。

建国以来，由于行政管理的实际需要，我国各级国家权力机关和各级人民政府制定、颁布了成千上万个行政管理法规，从内容上至少可以分为人事、外事、军事、公安、司法、民政、经济、文教卫生等八大类。但是，由于行政法本身的特点，我们没有制定、颁布过一个包罗万象的统一的行政法典，也不曾制定、颁布过一个《行政立法基本原则》之类的法律。因此，人们常常认为我国目前还没有行政法，只有宪法和刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法等基本法律。这当然是一种误解。正如邓小平同志指出的那样，我们过去并没有自觉地、系统地建立过保障人民民主权利的各种制度。因而，也就没有自觉地、系统地制定过与之相适应的各种行政管理法规。因此，已经颁布的行政管理法规尽管成千上万，都只是根据当时需要临时制定的。由于不自觉、也不系统，在立法时就缺乏建立合理的法律体系的自觉性，从而也不大注意立法的计划性与科学性。我国行政法目前的状况是：法规林立，层次不清，甚至上下前后左右常常互相矛盾，再加上大部分法规是实体法，缺少诉讼程序方面的法规。以致在这个领域中，虽然不能说无法可依，但有法不依，执法不严，违法也没有人去追究的现象，却十分突出，实际形成了有法难依的局面。为了四化建设的需要，我们迫切需要在行政法领域尽快解决增强法制观念的问题，解决对众多的行政管理法规建立经常的、认真的整理、编纂工作的问题，以便及时废止那些过时的或重复的已为现实所不需要的法规，及时修订那些尚可适用但不够完善的法规，及时制定适应新情况需要的法规，特别是关于行政诉讼程序方面的法规。总之，为了加强国家各个方面的行政管理，必须加强行政立法工作。邓小平同志在他的许多论著中，早就十分清楚地指出了加强这一方面工作的必要性和重要性。例如：

邓小平同志在谈到人事方面必须制定各种必要的行政管理法规时指出：“要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级领导干部（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定。”<sup>①</sup>“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”“要有群众监督制度”。“凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又下不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分”。<sup>②</sup>人民群众对国家工作人员的违法行为有权依法进行检举、控告……，这已经作为宪法原则在我国1982年通过的新宪法条文中写清楚了。但是，在行政

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第291页。

<sup>②</sup> 同上，第292页。

诉讼程序方面，怎样提出申诉、检举、控告，向谁去提出，由谁受理，怎样立案，受理者应依什么样的程序来处理行政案件，怎样执行退赔，怎样给予纪律处分等等，都还需要进一步制定具体的行政管理法规来加以规定。否则，载入宪章的“依法”一词也将变成空文。邓小平同志提出的对干部管理要作出明确的规定；对各级干部的职权范围等要制定各种条例；对各级干部是否坚持依法办事的原则要建立专门的机构来负责监督和检查；对干部的违法行为要建立群众监督制度等等，都是我们加强人事行政管理方面立法工作的十分重要的指导思想。

邓小平同志在谈到军事方面必须制定各种必要的行政管理法规时指出：“要‘消肿’，不改革体制不行。”<sup>①</sup>“体制、制度问题中，很重要的是建立军官服役、退役制度。五十年代搞了个军官服役条例，一直没有行通，后来放下了。其实那个条例基本上是个好设想、好办法。”“要有退休制度。……有了退休制度，人人都知道自己到哪年该怎么样，这就比较好办。否则一个人一个人地处理问题，处理不下去。”<sup>②</sup>“要把训练提高到战略地位，……并作为一个制度问题加以解决。……要从制度上考虑，从排长起，各级军官都必须经过军官学校的训练。……军官的晋升也要制度化”。<sup>③</sup>总之，这一方面的国家行政管理要制度化，要制定相应的行政管理法规把这种制度用法律的形式固定下来，以便凭借国家的权力作后盾，更有效地保证其贯彻执行。

邓小平同志在谈到公安行政管理方面必须制定各种必要的行政管理法规时提出：“为了保证安定团结，建议国家机关通过适当的法律法令，规定罢工罢课事前要经过调处，游行示威事前要经过允许，指定时间地点；禁止不同单位之间、不同地区之间的串连；禁止非法组织的活动和非法刊物的印行。”<sup>④</sup>在这些方面，我们都需要尽快加强行政立法，及早制定和颁布一些具体的行政管理法规。

邓小平同志在谈到经济行政管理方面也必须制定各种必要的行政管理法规时指出：“要继续把经济搞活，发挥地方、企业、职工的积极性。当然要防止盲目性，特别要防止只顾本单位利益、个人利益而损害国家利益、人民利益的破坏性的自发倾向。在这方面，要规定比较详细的法令，以防止对自主权的曲解和滥用。”<sup>⑤</sup>“要切实保障集体劳动者和个体劳动者的合理利益，同时加强工商业管理工作，防止非法活动。”<sup>⑥</sup>什么是“非法”活动？除了违反《刑法》的犯罪活动以外，这就必须制定各种必要的工商行政管理法规来规定什么样的行为在行政法领域是“合法”的，什么样的行为在行政法领域是“非法”的。关于制止滥发奖金的问题，邓小平同志曾十分赞成国务院有关部门拟定的一个奖金问题的新章程，他要求在这个问题上，在章程“正式下达以后，要严格按照章程办事。”<sup>⑦</sup>这个章程，实际上就是关于发放奖金的行政管理法规，邓小平同志在这里要求的“严格按照章程办事”，实际上也就是要求严格地依法办事。

总之，邓小平同志十分重视在国家行政管理的各个方面，都必须加强立法。因为只有这样，才能把整个国家的行政管理都纳入依法办事的轨道，使每个公民都能严格按照国家的各

① 《邓小平文选》第251页。

② 同上，第252页。

③ 同上，第23页。

④ 同上，第330页。

⑤⑥ 同上，第322页。

⑦ 同上，第225页。

种行政管理法规依法办事；使一切国家工作人员特别是负责行政管理的国家行政工作人员，也都能严格按照国家的各种行政管理法规依法办事。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中还明确提出：要“真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。政府工作当然是在党的政治领导下进行的，政府工作加强了，党的领导也加强了。”<sup>①</sup>在党的统一领导下实行党政分工，以便加强国家的行政管理，从而加强党对国家的领导，这是我国国家行政管理和行政立法必须认真贯彻的一个最重要的基本原则。只有在这个基本原则指导下，首先形成国家行政管理的各种制度，并用加强行政立法的办法，使之法律化，即“制定周密的、切实可行的、能够在较长时期发挥作用的制度和条例，有步骤地实施”，<sup>②</sup>才能保证建立起自上而下强有力的国家行政管理的工作系统。邓小平同志在强调必须使民主制度化、法律化的同时，还进一步强调了“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”。<sup>③</sup>他一针见血地指出：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变。”<sup>④</sup>为了尽快纠正这种状况，他建议除集中力量制定刑法、民法、诉讼法等以外，还要集中力量制定其他各种必要的属于行政法领域的法律，例如工厂法、森林法、草原法、环境保护法、外国人投资法等等。他还明确提出：国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。<sup>⑤</sup>

邓小平同志上述这些关于加强行政立法的精辟论述，必将指引我们尽快地加强我国的行政立法，结合目前正在进行的领导体制、经济体制的改革和国家机构的改革工作，从法制的角度更好地保证完善和健全我国各个方面的国家行政管理工作。

### 三、学会运用法律武器来管理国家， 在行政法领域开创依法办事的新局面

三中全会以后，邓小平同志在他的一些论著中着重提出了在我国新的历史时期，在党和国家工作着重点已转移到四个现代化建设轨道上来的条件下，“要学会使用和用好法律武器”<sup>⑥</sup>的问题。他说：“要讲法制，真正使人人懂得法律，使越来越多的人既不犯法，而且能积极维护法律。”<sup>⑦</sup>

1982年12月4日，五届全国人大第五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》。这部新宪法有一个重要特点，就是在条文中明确地规定了行政法规的地位。建国以来的前三部宪法都没有如此明确地作出过这样的规定。这反映了党和国家对加强行政立法的高度重视。赵紫阳同志在六届全国人大第一次会议上所作的《政府工作报告》中，再一次强调“要继续抓

① 《邓小平文选》第299—300页。

② 同上，第300页。

③④ 同上，第136页。

⑤ 参见同上，第136—137页。

⑥ 同上，第217页。

⑦ 同上，第218页。

紧经济立法和行政立法的工作”，以适应新的历史时期四个现代化建设的需要。认真学习《邓小平文选》中有关加强法制建设特别是加强行政立法的重要论述，对于我们在行政法领域开创依法办事的新局面，具有十分重要的现实意义。

我国的行政法（成千上万行政管理法规的总称），是管理我们这个人民当家作主的社会主义国家的有力工具。它所反映的是我国工人阶级和广大劳动人民的意志和要求。从理论上说，广大劳动人民本来是应该通过自己选出的各级国家权力机关和各级人民政府，很好地运用行政法这种法律武器，来调整由于国家进行行政管理活动所引起的各种社会关系，从而维护有利于工人阶级和广大劳动人民的统治秩序的。但是，直到目前为止，由于我们在行政法领域的法制观念还很淡薄，许多人对此仍然是认识模糊的。我们的广大干部和公民，都不大重视运用行政法这种法律武器来保卫自己的合法权益，维护国家的管理秩序和统治秩序。最近几年来，由于大力加强了社会主义法制宣传教育工作，在我国司法系统，已开始注意运用刑法、民法等法律武器来有效地打击敌人、惩罚犯罪、保护人民。但在涉及面极广的国家行政管理这个领域中，坚持依法办事，学会使用和用好行政法这个法律武器来开展四化建设，保护人民的合法权益，更好地维护我们的管理秩序和统治秩序，还只是刚刚提上日程。正如邓小平同志所讲的那样，这是一个“现在和今后发展社会主义民主、健全社会主义法制的过程中要求我们必须尽快学会处理的新课题。”<sup>①</sup>他明确地指出，要学会使用法律武器，包括罚款、重税一类经济武器。<sup>②</sup>这就是指的除刑法、民法等审判法以外，还有实际上涉及千家万户、涉及每一个公民的，需要在更大范围使用的行政法这种法律武器。可以说，由于每个公民每天都会同这种或那种行政管理法规打交道（不管你自觉还是不自觉），倒不一定天天同用以惩罚犯罪的刑法打交道，因此，我们的各种行政管理法规如果制定得不好，或执行得不好，或者说，在行政法领域如果我们不能很好地坚持依法办事的原则（有法可依、有法必依、执法必严、违法必究）的话，那末，在我国也就谈不到有完备的法制。人们往往一谈到依法办事或加强社会主义法制，就联想到法院的工作，这当然是不错的，但却是不够全面的。总之，我们在涉及面极广的行政法领域如果不能开创出一个“学会使用和用好法律武器”的新局面，亦即如果不能开创出一个依法办事新局面的话，我们的社会主义法制建设就缺了一大块，就不能说是已经健全或完善起来了。

邓小平同志关于要学会使用和用好法律武器（包括学会使用和用好行政法这种法律武器）的论述，对于加强我国今后的行政立法工作，对于在我国行政法领域尽快开创出一个依法办事的新局面，是具有极其重要的指导意义的。

我们必须认真学好《邓小平文选》中有关社会主义法制建设和加强行政立法的一系列论述。只有这样，才能根据四化建设不断发展的迫切需要，自觉地加强行政立法工作，在行政法领域尽快开创出一个依法办事的新局面来，从而进一步健全和完善我国的社会主义法制建设，更好地在我国保证发展劳动人民当家作主的社会主义民主。

---

① 《邓小平文选》第331页。

② 参见同上，第330—331页。