

重庆市干部法制理论知识读本

# 依法治市 与依法治国

主编 王云龙

电子科技大学出版社

重庆市干部法制理论知识读本

# 依法治市 与 依法治国

主 编 王云龙

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治市与依法治国：重庆市干部法制理论知识读本/  
王云龙主编；张在德等编著. —成都：电子科技大学出版社，2000. 4  
ISBN 7-81065-416-0

I. 依... II. ①王... ②张... III. ①法律-中国-干部教育-教材  
②社会主义法制-研究-重庆 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 23375 号

## 依法治市与依法治国

——重庆市干部法制理论知识读本

主 编 王云龙

---

出 版：电子科技大学出版社

(成都建设北路二段四号，邮编：610054)

责任编辑：张致强

发 行：新华书店经销

印 刷：四川导向印务有限公司印刷

开 本：787×1092 1/32 印张 8.5 字数 200 千字

版 次：2000 年 4 月第一版

印 次：2000 年 4 月第一次印刷

书 号：ISBN 7-81065-416-0 / D·12

印 数：1—5000 册

定 价：10.00 元

---

## 编 委 会

主 任：王云龙

副主任：王鸿举 陈邦国 肖祖修 韦思琪

编 委：王云龙 王鸿举 陈邦国 肖祖修

韦思琪 叶 欣 李学亭 陈光华

张正德 邹大有 邓达举 李志雄

严文新 陈治安 恽和平

主 编：王云龙

副主编：叶 欣 李学亭 陈光华

张正德 邹大有

编写组：张正德 邹大有 李成芬 喻 中

段先义 杨 杰 徐继敏

## 序

奉献在大家面前的，是中共重庆市委法制建设领导小组组织中共重庆市委党校部分法学教师撰写的法律知识与法学理论相结合的干部读本。在我市第三个五年普法任务已经完成之后为什么依然要求干部继续学法？回答这个问题应当有历史的眼光和宽阔的视野。

江泽民同志今年2月在广州考察调研时指出：“只要我们党始终成为中国先进社会生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表，我们党就能永远立于不败之地，永远得到全国各族人民的衷心拥护并带领人民不断前进。”总书记指出的这“三个代表”反映了我党的性质，说明了为宪法序言所确认的共产党的领导权之最深刻的基础。而作为一种制度文明的现代法治，既反映了先进社会生产力的发展要求，又是中国先进文化前进方向的标志之一。其实，早在近十年前，江泽民同志就在邓小平相关论述的基础上提出了“没有社会主义民主与法制，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。”把“法制”同“社会主义”直接联系起来，

突出了法制也是社会主义的固有内容和本质属性。这些观点，再加上1989年江泽民同志提出的“遵循法治”的思想、“十五大”提出的“依法治国、建设社会主义的法治国家”的治国方略等等，充分说明了党的第三代领导集体高举邓小平理论的伟大旗帜，从战略角度来定位法治与法制，视建设社会主义法治国家为建设有中国特色社会主义的一个重要组成部分。我认为，这个定位是从人类文明的高度着眼的。马克思主义的社会有机体理论表明，社会结构是一个由社会诸因素相互作用构成的整体，社会进步必须整体推进。社会现代化的动态过程及其动力结构亦要求物质文明、精神文明和制度文明协调发展。因此，经济建设和现代化建设决不单纯是一个科学技术问题和物质问题，还包括文化的、价值层面的精神文明，更包括以民主和法制为核心的制度文明。科学技术和物质文明是社会进步的基础；精神文明则关系到一个民族的精神塑造，关系到一个民族的生命力、创造力和凝聚力；制度文明则渗透、连结着精神文明与物质文明，它是将一个民族的思想力量和创造力量转化为科技进步与物质昌盛的支点和杠杆。可见，法制知识的学习和把握，法治观念的培养和发扬，不仅有利于塑造一种文明、开放、进步的民族精神，而且有利于建立一

种民主科学的稳定机制、激励机制、监督机制和创造机制，从而推动物质文明蓬勃发展。

再从我市所处的时空环境看，重庆直辖后的第三年迎来了人类的第三个千年纪，随着我国加入世贸组织的临近和西部大开发战略的实施，重庆面临着前所未有的机遇和挑战。重庆人应当如何化解压力，抓住机遇？如何将重庆直辖市特有的区位优势、资源优势、科技力量优势和工业基础优势转化为经济优势？重庆经济要引进外资，我们该如何去适应 WTO 的协定对其成员国行政程序与之相一致的强制性要求？重庆经济要打出国门，我们的同志是否熟悉世界各国开展经贸合作与竞争的“游戏规则”？重庆要在西部大开发中求得经济大发展，又该如何创造自身的“软环境”？这些问题的提出和回答，显然不应只从经济层面上看，而是应从物质文明离不开精神文明和制度文明的角度去把握。

我市各级干部应该非常清醒地认识：经济发展是在一定的时空条件和其他环境条件下实现的；人文环境、法制环境就是不可或缺的重要条件；重庆经济大发展需要法治作后盾。这便是撰写本书的政治思想动因。同时，撰写本书，推动全市各级干部深入学法，也是我市法制建设领导小组为了贯彻重庆市第一次党

员代表大会于1999年3月31日作出的《关于深入开展依法治市的决定》、重庆市人大第一届常委会第十六次会议通过的《关于依法治市的决议》的具体措施之一。

本书的框架设计和内容撰写，针对我市各级干部经过三个五年普法之后的实际需要，将马克思主义法律观与现实情况相结合，将坚持党的领导与加强党的领导相结合，将法律知识同法律理论相结合，探讨了依法治市与依法治国的若干重要问题。作者从建立社会主义民主政治的高度着眼，深入分析了邓小平的民主与法治理论和江泽民总书记对邓小平社会主义民主法治理论的发展，探讨了依法治市与完成重庆四大任务（库区移民、国企改革、农村扶贫与发展、保护生态环境）的关系，依法治市与WTO、与西部大开发的关系等等，具有比较鲜明的地方特点。尽管本书有一些问题尚待深入，有的观点尚待推敲，但从总体上看，这是一本值得推广、有一定理论深度、具有时代感和重庆特色的干部法制理论知识读物。

是为序。



2000年4月



# 目 录

<b>第一章 依法治国与社会主义民主政治</b> .....	(1)
<b>一、宪法、社会主义民主政治和依法治国</b> .....	(1)
(一) 宪法和社会主义民主政治的关系 .....	(1)
(二) 宪法与依法治国的关系 .....	(4)
(三) 依法治国与社会主义民主政治的关系 .....	(6)
<b>二、实行社会主义民主政治与依法治国的重大意义</b> .....	(8)
(一) 实行社会主义民主政治是发展社会主义 市场经济的需要 .....	(8)
(二) 实行社会主义民主政治是社会文明进步 的重要标志 .....	(10)
(三) 实行社会主义民主政治是国家长治久安 的重要保障 .....	(15)
<b>三、社会主义民主政治的指导思想</b> ——邓小平民主法制理论 .....	(19)
(一) 邓小平揭示了中国社会主义民主政治 的目标 .....	(19)
(二) 邓小平的“良法”治国观 .....	(21)
(三) 邓小平的法治思想 .....	(23)
(四) 实现社会主义民主政治的思想政治保障 .....	(26)

(五) 江泽民对邓小平社会主义民主法制理论的发展 .....	(28)
<b>四、中国依法治国的政治目标 .....</b>	<b>(33)</b>
(一) 建设社会主义的法治国家 .....	(33)
(二) 坚持实现“三个统一” .....	(41)
<b>第二章 依法治市与依法治国 .....</b>	<b>(44)</b>
<b>一、依法治市是依法治国方略的具体实践 .....</b>	<b>(44)</b>
(一) 依法治市在依法治国方略中的地位、作用和意义 .....	(44)
(二) 依法治市的任务、目标和基本原则 .....	(46)
<b>二、重庆依法治市的几个特殊问题 .....</b>	<b>(48)</b>
(一) 依法治市与三峡库区移民 .....	(49)
(二) 依法治市与国有企业改革 .....	(55)
(三) 依法治市与农村经济发展 .....	(58)
(四) 依法治市与保护生态环境 .....	(62)
<b>三、作为一个系统工程的依法治市建设 .....</b>	<b>(66)</b>
(一) 完善的法律机制是依法治市的前提 .....	(67)
(二) 依法治市必须加强基层民主政治建设 .....	(73)
(三) 依法治市对领导干部法治意识的要求 .....	(77)
(四) 加强党的领导是依法治市的关键 .....	(79)
<b>第三章 依法治市与经济法律调控 .....</b>	<b>(81)</b>
<b>一、依法治市与市场调控法 .....</b>	<b>(81)</b>
(一) 宏观经济调控法 .....	(81)
(二) 市场秩序调控法 .....	(86)

(三) 社会分配保障法 .....	(90)
<b>二、依法治市与市场规范法 .....</b>	<b>(93)</b>
(一) 市场主体法 .....	(93)
(二) 市场行为法 .....	(97)
(三) 市场责任法 .....	(101)
<b>三、依法治市与经济纠纷解决 .....</b>	<b>(104)</b>
(一) 经济纠纷解决概述 .....	(104)
(二) 经济纠纷仲裁 .....	(105)
(三) 经济纠纷诉讼 .....	(108)
<b>第四章 依法治市与重庆经济发展 .....</b>	<b>(112)</b>
<b>一、依法治市与科教兴渝 .....</b>	<b>(112)</b>
(一) 科教兴渝与重庆经济发展 .....	(112)
(二) 重庆科教法制建设现状 .....	(114)
(三) 科教兴渝战略的法律保障 .....	(120)
<b>二、依法治市与世界贸易组织 .....</b>	<b>(126)</b>
(一) WTO 及其基本法律原则 .....	(126)
(二) 重庆面对中国“入世”的机遇和挑战 .....	(134)
(三) 重庆可采用的法律对策 .....	(141)
<b>三、依法治市与西部大开发 .....</b>	<b>(144)</b>
(一) 重庆在西部大开发战略中的地位 .....	(145)
(二) 重庆实施西部大开发战略的法制环境 .....	(147)
(三) 重庆可采用的法律对策构想 .....	(155)

<b>第五章 依法治市与依法行政</b> .....	(160)
<b>一、依法行政是依法治市的核心</b> .....	(160)
(一) 依法行政是依法治市的必然要求 .....	(160)
(二) 依法行政是创建良好投资环境的重要前提 .....	(162)
(三) 依法行政是国家公务员的行为准则 .....	(163)
<b>二、依法行政的价值</b> .....	(164)
(一) 从依法行政的内涵看依法行政的价值 .....	(164)
(二) 从依法行政的历史发展看依法行政 的价值 .....	(168)
<b>三、行政法的主要内容</b> .....	(171)
(一) 行政组织法 .....	(172)
(二) 行政行为法 .....	(174)
(三) 行政法制监督 .....	(189)
<b>第六章 依法治市与司法公正</b> .....	(197)
<b>一、依法治市要求依法司法和司法公正</b> .....	(197)
(一) 依法司法在依法治市中的重要地位 .....	(197)
(二) 司法公正现状评析 .....	(198)
(三) 依法治市要求实现司法公正 .....	(200)
<b>二、司法公正与司法独立</b> .....	(201)
(一) 司法独立的涵义 .....	(201)
(二) 司法公正要求司法独立 .....	(203)
(三) 我国司法独立的特点 .....	(205)
(四) 我国实现司法独立的保障 .....	(207)

三、司法制度与司法公正 .....	(209)
(一) 司法体制 .....	(209)
(二) 诉讼制度 .....	(214)
(三) 司法制度改革 .....	(218)
四、司法公正与对司法的监督 .....	(222)
(一) 人大对司法的监督 .....	(222)
(二) 对司法的民主监督 .....	(226)
<b>第七章 依法治市的领导与组织 .....</b>	<b>(230)</b>
<b>一、市委、市人大的领导、组织与推动 .....</b>	<b>(230)</b>
(一) 市委的领导 .....	(230)
(二) 市人大的组织监督 .....	(234)
(三) “一府两院”实施 .....	(236)
<b>二、推进依法治市的三大工程 .....</b>	<b>(239)</b>
(一) 以区、县(市)、乡(镇)为主体 的主体工程 .....	(240)
(二) 以村为基础的基础工程 .....	(244)
(三) 以行业为特点的配套工程 .....	(248)
<b>三、强化领导机构和办事机构 .....</b>	<b>(249)</b>
(一) 建立和健全领导机构和办事机构 .....	(249)
(二) 制定领导机构的工作职责和制度 .....	(250)
<b>四、完善保障措施 .....</b>	<b>(252)</b>
(一) 组织保障 .....	(252)
(二) 思想保障 .....	(252)
(三) 经费保障 .....	(255)
(四) 监督保障 .....	(255)
<b>后 记 .....</b>	<b>(258)</b>

# 第一章

## 依法治国与社会主义民主政治

### 一、宪法、社会主义民主政治和依法治国

#### (一) 宪法和社会主义民主政治的关系

1. 宪法的诠释·从法律上讲，宪法是国家的根本大法。宪法具有与法相同的本质和特征，它同样是一种社会调整器、一种社会控制工具和一种特殊的社会规范。

宪法又不同于一般法，马克思称宪法是“法律的法律”。同一般法律比较，宪法具有三大特征，即内容的根本性、效力的最高性和程序的严格性。宪法是规定国家的根本制度、根本任务、分配和调整国家机构的权力关系、规定国家和公民的基本权利义务关系的具有严格的制定和修改程序的顶尖上位法。

在历史上，宪法是资产阶级民主革命的产物。宪法与民主不可分割。资本主义宪法反映资产阶级民主，社会主义宪法反映社会主义民主。社会主义宪法是社会主义民主制度化的基本形式。因为不实现充分的民主，社会主义就不能实现，而宪法便是实施民主的不可缺少的工具。列宁说：“工人阶级夺取政权之后……需通过改变所有制和实行新宪法来掌握和保持政权，巩固政权。这是我的第一个无可争辩的基本论点！”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 《列宁全集》第30卷，人民出版社，1972年版，第433页。

由此可见，宪法是政治法，其内容具有浓厚的政治法律性质，是一个国家民主法制的核心。宪法对一个国家的政治发展起着重大影响，对一个国家的政治结构、政治方向有着重大作用。衡量一个国家民主化的程度，常常是以宪法是否完备，以及纸上的宪法与实践中的“宪法”是否一致作为标尺的。可见，宪法作为民主政治制度化的基本形式，反映了一种客观必然性。

2. **民主政治的诠释**。毛泽东 1940 年在延安时说：“不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”<sup>①</sup>可见，宪法是资产阶级革命胜利后否定封建暴政的产物，是无产阶级革命胜利后否定剥削阶级专政的产物，它是一种强调以法为核心、摒弃封建的以人为核心的政治思想和政治制度的体现，它为人们的生存和发展、为社会的有序运作提供一整套相对稳定有效的规则。从词意上讲，民主的原意指多数人的统治。马克思主义认为：“民主是一种国家形式，一种国家形态。”<sup>②</sup>可见，民主是一种政治形式，民主政治的精华不外乎两点：这种政治要求权力来源于民主；这种政治要求实现对权力的制约。

3. **宪法与民主政治的关系**。宪法与民主政治两者的关系分两个层次：从实然的角度讲，宪法是实行民主政治的依据，是民主政治的制度化和法律化；民主政治是宪法在社会生活中，尤其是在政治生活中的实现，是活生生的宪法。从实然角度看，有民主政治必有宪法，有宪法却不一定有民主

---

① 《毛泽东选集》第二卷，第 693 页。

② 《列宁选集》，第 3 卷，第 257 页。

政治。认识这点，对了解当代世界政治具有重大的现实意义。

从理论上讲，政治机构是根据宪法建立的，由宪法规范对政府机构的权力施加限制，宪法的重要作用之一就在于它能调整国家机构的行为、管理政府的活动。所以，宪法的权威高于政府机构的权威。这也是民主政治的内在要求。如果倒过来，政府机构的权威高于宪法的权威，民主荡然，对于现代国家，乃是极可忧虑的。前牛津大学副校长 H. C. 惠尔说得好：宪法“确立了政治秩序的基础。如果宪法受到了蔑视，无秩序和混乱将会随之而来。”<sup>①</sup> 历史事实已经证明：资产阶级建立了一个以宪法为核心的法律外壳，通过这个法律外壳间接地对社会实行统治，从而有效地、有力地调节了资本主义的内部关系，明显地协调了社会矛盾和促进了经济的发展，这确实是一条行之有效的统治经验。因此列宁反复强调要“向资产阶级学习”，“他们善于作为一个阶级进行统治，善于通过随便什么人进行管理，由单独一个人完全对自己负责，在他们的上层有一个小小的集体，他们并不议论什么基本原则，也不写这类决议，但是全部政权掌握在他们手里，而谁懂得业务，谁就有职权。工人还没有达到这个地步，为了取得胜利，我们必须摒弃旧的偏见。工人阶级的统治地位表现在宪法中，表现在所有制中，并且还表现在正是我们推动事物前进这一点上面，而管理则是另一回事，是有关能力的事，有关技巧的事。资产阶级深深地懂得这一点，而我们还没有理解到这一点，让我们学习吧。”<sup>②</sup>

---

① [英] 惠尔著《现代宪法》，甘藏青、觉晓祥译，宁夏人民出版社，1989年版，第70页。

② 《列宁全集》第36卷，第144页。



## (二) 宪法与依法治国的关系

1. 依法治国的要义。江泽民总书记在中共“十五大”报告中对此作了明确回答：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，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，逐步实现社会主义民主的制度化、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。”据此，可以合乎逻辑地概括出依法治国有如下科学内涵：

(1) 依法治国的主体是广大人民群众和国家机关，终极主体是人民，管理层次的主体是国家机关；

(2) 依法治国的客体是国家事务、经济文化事业和社会事务，它要求国家工作法制化，因此国家和公民都是客体；

(3) 依法治国的依据是宪法和法律；

(4) 依法治国的实质是民主的制度和法律化；

(5) 依法治国的关键是实现“三个统一”，即坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事相统一。

2. 两者的关系。宪法是依法治国的依据，依法治国首先就是依宪治国。因为宪法是国家的根本大法，依法治国所主张的法律至上，首先就是宪法至上、宪法至尊。但是这种具有“至上”、“至尊”地位的宪法又必须具备两条根本属性：

第一，反映人民的利益和意志；

第二，符合客观规律。

宪法要真正能够成为依法治国的首要依据，宪法要真正具备上述两条根本属性，要求制定宪法者既高瞻远瞩，又洞察国情，制定一个既能为国家发展确定长远目标，又能为现