

北京市哲学社会科学十五规划项目

城市法治环境 评价体系与方法研究

CHENGSHI FAZHI HUANJING PINGJIA TIXI YU FANGFA YANJIU

主编 王 光



中国人民公安大学出版社

北京市哲学社会科学十五规划项目

城市法治环境评价体系与方法研究

城市法治环境评价体系与方法研究课题组

主 编 王 光

副主编 秦立强

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王 光 王长松 任 辉

刘建军 李 侠 陈 岩

张 明 范德月 秦立强

敖治效

中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市法治环境评价体系与方法研究/王光主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.9

(北京市哲学社会科学十五规划项目)

ISBN 7-81087-855-7

I. 城… II. 王… III. 城市—社会主义法制—评价—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093753 号

城市法治环境评价体系与方法研究

CHENGSHI FAZHI HUANJING PINGJIA TIXI YU FANGFA YANJIU

主编 王 光

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2004 年 9 月第 1 版

印 次: 2004 年 9 月第 1 次

印 张: 7.5

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 188 千字

书 号: ISBN 7-81087-855-7/D·643

定 价: 16.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

城市法治环境评价体系与方法

课题组成员

- 负责人:王 光 中国人民公安大学警察管理系主任,教授
- 成 员:吴在存 北京市第一中级人民法院院长助理
- 秦立强 中国人民公安大学警察管理系公安指挥教研室副主任,副教授
- 李敏蓉 北京人民警察学院公安业务基础教研部主任,副教授
- 敖治效 中共北京市朝阳区委干部
- 王长松 中共北京市委编制办公室干部

序

——坚持科学发展观，努力营造良好的法治环境

党的十六大明确提出了全面建设小康社会的宏伟目标。小康社会不仅表现为人民物质生活水平的提高，而且还包括人民精神生活的充实和社会环境的优化。随着人民群众物质生活水平的不断提高，人们对公正、公平、有序、安全、法治的社会环境的需求会更加强烈。一个全面进步的社会必然是一个现代化的社会、文明的社会、法治化的社会。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和胡锦涛同志在党的十六届三中全会上的重要讲话，提出了以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观的全新命题。从科学发展观的高度来看我国的法治环境建设，我们就会发现，伴随着社会主义市场经济的发展和政治文明、精神文明、物质文明的进步，社会法治化的趋势不可逆转。科学发展观，把经济发展的落脚点放在了社会和人的全面发展上，这在理论和实践上，进一步凸显了实现社会法治化进程的重要意义。社会法治化进程，从根本上讲，就是由个人至上权威逐渐被法律至上权威取代的进程，由等级和专制制度逐渐被民主制度取代的进程，是公共权力逐渐受限制、公民的自由与人权逐渐受到保护与扩大的进程。而这一进程恰恰能够对经济、政治、文化的现代化和人的现代化产生积极影响。因此，在全面建设小康

社会的过程中，积极推动社会的法治化进程，努力营造良好的法治环境，正是社会实现全面、协调、可持续发展的重要一环。

法治是一个带有价值追求的概念，也是人类追求的一种理想的社会秩序和状态。法治强调法律的统治高于个别人的统治。它与“朕即法律”、“言出法随”的人治，是根本对立的。法治也不同于法制。法制一般理解是法律和制度的简称，强调国家权威、国家意志、执政者的意志，重视法律的强制性、工具性和管理性作用，其基本要求是“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。在专制或民主的社会制度的国家中，都可以存在着法制。而法治则是民主社会的象征，是民主和法制的统一，其核心则在于强调良法，强调主权在民，强调社会正义和民主。因此，建设良好的法治环境，必须坚持以人为本的科学发展观，牢牢把握住三个基本方向。

一是要把握住尊重和维护人民的民主和自由，保障人权的价值取向。法治强调人民意志和权利、尊重人民意志和权利，法律至上的实质是人民意志和利益至上。在法治国家，法律和政府都必须尊重和维护人民的民主和自由，以公民的权利为本，保障人权。法律规定的公民权利是人民利益的具体化和形象化。对人民利益的维护，最终则主要体现在法律对公民权利的维护上。公民权利也只能依靠法治才能得到有效保护。法治离开了对公民权利的尊重和保护，离开了对人权的保障，“人民主权”、“社会公正”、“维护最广大人民的根本利益”等思想、宗旨、原则、目标也就不可能得到有效贯彻或实现，“人的自由发展”亦将成为无源之水。在这次修宪中，我国将“国家尊重和保障人权”写进了宪法，进一步明确了法治环境建设的终极目标就是人的权利得到最大的尊重和保护。

二是要把握住依法行政的行为取向。法治同人治的根本性区

别就在于，法治要求通过法律对权力的控制来保护公民权利。而在一个国家的所有权力中，行政权是权势最大、同公民接触最多、对公民影响最大的权力类别，因而，把行政权的运用行为，即行政管理行为纳入法治轨道，实现行政管理法治化，对于整个法治环境的建设具有特别重要的意义。为此，首先，党和政府要通过立法，把自己的意志、自己的执政理念上升为国家法律，建立起比较完备的法律体系，社会生活的各个领域都做到有法可依，法律在社会生活中起主导性调节作用。其次，党和政府要严格守法，严格按照法律来实施统治、管理和服务行为，不在法律划定的界限之外行事。再次，国家要通过宪法和法律构建完善的行政权力监督制度和监督体系，建立行政权力之间的相互制衡机制，进一步扩大人民群众通过行使了解权、申诉权、控告权、言论权、出版权等进行社会监督的渠道。只有将整个国家机构置于监督与制约之下，依法行政，政府官员才不会滥用权力，才能切实维护公民的基本权利，有力地推进法治环境的优化。

三是要把握住提高全民法律意识和法律素质的目标取向。良好的法治环境离不开全社会的努力，其基础是每个公民都要有正确的法律意识和较高的法律素质，因为他们是建设主体。衡量一个国家是否实行了法治，一个重要标志就是公民的法律意识和法律素质。一个良好的法治环境，应该是公民都有正确的法律意识和较高的法律素质，人们知法、守法，甚至把法律作为一种生活的需要和信仰。否则，再好的法律和制度也会因为得不到遵守和执行而起不到作用甚至形同虚设。公民法律意识中的知法守法观念、法律情感、法律信仰及法治信念是可以通过教化而实现的。在公民中深入地开展普法教育，不仅是法治环境建设的一项基础性工程，更是其重要的目标取向。我国自1986年全国人大常委会通过《关于在公民中基本普及法律常识的决议》以来，经过

“一五”、“二五”、“三五”的普法教育，人们的法律意识和法律素质有了一定程度的提高。现在，我们正在积极推进“四五”普法规划的实施，促成广大人民群众和国家工作人员从提高法律意识向提高法律素质的转变，从注重依靠行政手段管理向注重法律手段管理转变。相信通过广泛、深入而持久的全民普法教育活动，我国的法治环境一定会有一个质的飞跃。

根据全面建设小康社会的奋斗目标，到2020年我国的城镇化率将达到50%以上。推进城市法治环境建设，实现依法治市是全面落实依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的战略选择。城市法治环境建设的总体目标是，通过全面推进依法治市工作，加快建设现代化法治城市，逐步把各项事业纳入法治化、规范化轨道，依法保障和推进城市三个文明的全面协调发展。具体地讲，就是：

按照统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放的要求，积极推进经济法制建设，促进社会主义市场经济体制的完善，维护良好的市场经济秩序，提高城市规划、建设、管理的法治化水平，为发展先进生产力，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，为促进城市物质文明的发展创造良好的法治环境。

坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一。提高党的依法执政能力，推进决策的科学化、民主化，保证党和政府的各项决策符合人民利益。推进民主政治建设，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。加强法制建设，完善监督机制，保证把人民赋予的权力切实用来为人民谋利益。正确处理人民内部矛盾，依法维护城市的政治稳定和社会安定，为促进城市政治文明的发展创造良好的法治环境。

坚持依法治国与以德治国相结合，深入贯彻《公民道德建设

实施纲要》，积极倡导“爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献”基本道德规范，全面推进以社会公德、职业道德、家庭美德为重点的道德教育和道德实践，从社会关注的问题入手，从重点地区、行业和人群抓起，深入开展精神文明创建活动，努力提高全体市民的综合文明素质，为促进城市精神文明的发展创造良好的法治环境。

营造良好的城市法治环境是一项复杂的社会系统工程，内容涉及整个城市的政治、经济、文化和社会事业以及每个公民的切身利益。建设好这项工程，需要有领导、有组织、有计划、有步骤地进行，需要全社会的共同努力，需要相当长的一段时间来完成。目前，在积极推进城市法治环境建设中，我们重点要抓好以下几个关键环节：

第一，树立法治权威，使法治观念深入人心。由于历史的惯性，当前人治思想和意识在我国还有相当大的市场，“权大于法”、“情重于法”、“钱可通法”等思想仍广泛存在。法治建设中的一个突出问题是，法律的权威还没有真正树立起来，一些法律没有得到有效的实施，有法不依，执法不严，违法不究的现象还比较普遍。因此，树立法治权威的核心是要树立宪法、法律的权威，树立每个公民、每个单位遵守宪法和法律的观念，确保宪法和法律的实施，使法治观念深入人心。为此，必须加强三个方面的工作。首先，必须加强普法工作，提高普通老百姓的守法、用法意识，提高国家机关及其工作人员自觉用法、护法，正确使用法律的意识。其次，必须严格执法，确保宪法和法律的强制性和平等性，无论任何人、任何组织，一旦触犯法律必须受到惩罚。执法和司法部门要严格执行法律、法规的规定，不能有任何违反法律和超越法律的行为。再次，必须加强监督，确保宪法和法律被不正当实施后得以救济和纠正。只有加强监督，才能防止权力

的滥用，确保法律的正确实施。

第二，坚持法律面前人人平等的原则。“法律面前人人平等”是法律的真谛，也是我国宪法根本准则。它与市场经济有着内在联系，市场主体所创造的利益和权利需要得到公平的回报，没有一个人人平等的法治环境，就难以实现这种回报，就难以调动一切积极因素参与城市现代化建设。坚持这一原则，首先要坚持人人平等，反对以权代法及领导层干预具体案件的做法，要制定相应的制约措施，对营造良好的城市法治环境做出规划和承诺；其次，执法部门要防腐倡廉，推动行政执法过错责任追究制和冤案、错案责任追究制的深入开展；最后，要处理好中心工作与法律面前人人平等的关系。每个地区在一定阶段都可能全局性的中心工作，但都不应当影响实施法律面前人人平等这一原则。尤其是在进一步完善社会主义市场经济体制的进程中，无论是对待私营、国营企业，还是外资、内资企业，在法律面前都应坚持人人平等的原则。它们都是市场的主体，除了法律明文规定外，不能因中心工作的变化，而在个案中厚此薄彼。

第三，完善立法，实现有法可依。营造良好的城市法治环境，首先必须确立一系列基本的法律原则，而这些基本原则的确立必须依赖于完善的法制建设，特别是依赖于完善的立法。只有通过立法将法治所包含的基本原则用法律形式固定下来，法治才有标准可循，才有实现的途径。法治必须是立良法，依良法而治。所谓良法，就是适应社会发展的法，体现城市特色的法，对社会大多数人有利的法。当前，在全面推进依法治市的进程中，我们需要不断加强立法工作，科学安排立法项目，增强立法的计划性，突出立法重点，优先安排基本的、急需的、成熟的立法项目，有助于加强城市建设和管理、维护人民群众切身利益的立法项目等。在制定新的法规和规章的同时，对不适应形势发展需要

的法规和规章，要及时予以修订或废止。强化立法技术，增强立法的针对性和可操作性，防止和克服通过立法不适当地强化部门权力和谋求局部利益的现象，逐步建立立法质量评估制度，开展检查评估工作，提高立法质量。立法工作要充分发扬民主，广泛听取意见，按照《立法法》的要求，完善立法草案公开征集意见制度，建立健全公民旁听法规审议制度、立法听证制度和专家参与立法制度等，进一步完善立法程序。

第四，强化法律实施机制建设，深化行政管理体制改革和司法体制改革。行政管理体制改革的目标是建设服务型政府，实现法治行政。当前的重点为：一是健全公众参与的民主决策机制，制定决策信息公开和重大决策听证制度，保障人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权。建立决策咨询论证制和决策责任制，防止决策的随意性。二是认真贯彻《行政处罚法》和《行政许可法》，强化行政执法责任，健全行政许可、检查、收费、处罚、执行等主要行政行为的程序制度。推进行政综合执法、行政审批和行政收费制度改革，解决层次过多、职能交叉、权责脱节、多头执法问题。三是建立行政效能考核通报制度，加大行政效能监察力度。全面实行行政执法人员的资格认证、证件管理和培训考核制度等。做到用制度解决发展中的问题，靠法律解决前进中的障碍。司法体制改革的重点为：一是完善诉讼程序，实行审务公开和检务公开，扩大公开范围，规范公开程序。二是不断加大执行力度，保证判决能够及时公正地得到实现，维护审判的权威，维护当事人的权益。三是不断加强对司法工作的监督，完善人大的司法监督和对法官的任免程序，杜绝司法腐败。四是建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍，实现权为民所用，利为民所谋。

第五，积极培育法律服务市场，建立完善的法律服务体系。

当前重点要加强以下几个方面工作：一是按照《律师法》、《公证暂行条例》、《基层法律服务工作者管理办法》，切实加强对律师、公证、仲裁、司法鉴定等法律服务队伍的管理，加强职业道德、职业纪律教育，提高队伍的整体素质，以净化法律服务市场。二是规范法律服务管理。坚持和完善司法行政机关管理和行业协会管理相结合的管理体制。加强对法律服务市场的监管，规范服务主体、服务行为和服务秩序，创造良好的法律服务执业环境。三是着眼于国内国际两个市场，进一步推动法律服务介入经济、政治、文化、法治等领域并向城市社区和农村乡镇延伸，更好地服从和服务于经济和社会发展的全局。四是认真贯彻落实《法律援助条例》，努力形成以政府为主导、社会力量广泛参与的法律援助工作机制。建立管理规范、运转协调的法律援助工作机构，进一步做好法律援助工作，扩大法律援助面，尤其是要发挥各种社会组织的作用，利用社会资源为弱势群体提供法律援助，匡扶正义，真正实现法律面前人人平等。

第六，建立健全法制宣传教育工作机制。深入开展以宪法为重点内容的、形式多样的全民法制宣传教育活动。巩固和发展法制宣传教育阵地，结合城市文化建设，建设一批融艺术性和标志性为一体的法制宣传教育设施，把法制宣传教育与法制实践紧密结合起来，开展基层民主法治创建活动。突出抓好各级领导干部和公职人员的法制教育工作，把法律知识培训纳入领导干部及公职人员理论培训的总体计划。当前重点要完成“四五”法制宣传教育规划确定的各项任务，进一步探索和完善法制宣传教育的组织保障机制、经费保障机制和考核评估机制，不断将法制宣传教育工作引向深入。

第七，维护社会秩序稳定。法律本身就是规范人们行为的规则，保持社会有序性本身就是法律的功能之一。维护社会秩序稳

定既是营造良好的城市法治环境的基本条件，也是其重要的目标。当前，重点要切实做好四个方面的工作：一是严密防范，依法严厉打击各类严重刑事犯罪活动，及时解决影响人民群众安全感的治安问题，坚决遏制刑事犯罪活动的高发势头，确保社会治安大局稳定。二是加强社会治安综合治理工作，完善社会治安防控体系，将社会治安与城市管理工作相结合，探索建立以基层组织和社区管理为基础的治安社会化管理新机制，将社会治安管理纳入法治化轨道。三是健全人民内部矛盾排查调处机制，运用经济、行政和法律等手段，妥善处理各种社会矛盾，预防和化解群体性事件的发生。四是建立健全统一指挥、结构完整、功能齐全、反应灵敏、运转高效的重大突发事件的应急机制，提高对重大突发事件的预警和处置能力。运用法律手段，加大反恐防暴和打击邪教等非法组织的工作力度，建立与现代化城市相适应的公共安全体系，不断推进社会治理和城市安全管理法治化进程。

21世纪头20年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是推进我国法治建设的关键时期，营造良好的城市法治环境对于推动全国的法治化进程具有示范和辐射作用，任重道远。当前，我们的首要任务就是，以科学发展观为指导，将城市建设、管理与发展的各项事业逐步纳入法治化、规范化轨道，全面实现依法治市的目标。

以上仅是我结合所从事的依法治市工作的感受，谈一些个人的想法，全系阅读《城市法治环境评价体系与方法研究》一书后有感而发，很不成熟，权且作为我对该书付梓出版的祝贺。城市法治环境的评价问题是当前我国推进依法治市实践工作中急需解决的难点问题。其最大的困难在于城市法治环境所涉及的许多重要因素如法律意识、执法能力等难以量化。即使能够量化，也由于获取数据耗时费力、“不经济”，而不具有实际可操作性。作为



北京市哲学社会科学“十五”规划科研项目，该书的作者以北京等几个大城市为主要样本，运用量化分析技术、指标设计技术等，初步攻克了这一难关，建立了一套与现行城市各个部门法治工作统计指标体系相接轨的城市法治环境量化评价指标体系和评价标准，并且能够通过数学模型进行量化评价，具有很强的适用性。该书中的部分研究成果曾在2003年我国4个直辖市依法治市工作年会上得到与会专家的充分肯定和一致好评。当然，作为一项创新研究成果，难免会有缺憾和疏漏，但是，它向我们提供了一种思路、一种方法和一种借鉴，同样是非常有价值的。我相信，对于关心我国法治建设的广大读者来说，该书肯定是开卷有益的。我也由衷地向大家推荐此书。

夏尚武

2004年7月15日

绪言

治道，国之大计也。上古时代，君权神授，天讨天罚，可曰神治；有叛逆者，吊民伐罪，取而代之，自解曰：天命靡常，惟眷有德，更以德治；德化礼治，乃及春秋，刑见书鼎，方有法治。绵延至今，已历数千年，比之现代意义上之西方法治，可为典祖。然究其精要，无非人治别称，聊以善事掩之。而自汉之董氏，独尊儒术，托言复礼，其实君威日重，人治之形愈固。转至清末，中国已是民穷国弱，兵微枪寡，外制于西人，内苦于民怨，人治之非显矣。国共亦揭竿而起，文檄兴兵，南方首义，万代帝祀，一朝决绝；然民权初立，民亦难主，英雄乱世，藩据乃生；惟共产党人真心民主，挥斥独裁，天意载舟，东风所向，弹指一挥，桑田沧海，三军过后，人间尽换。似此机缘枘楔，本可顺天应民，开启法治局面。孰料胜者易骄，正道天下无双，或曰：我们共产党人，无论同历史上的封建统治者还是西方代表人物中的佼佼者相比，不知道要高明多少倍，焉用法治？于是，领袖人治英明，或统或放，或死或乱，十年祸起，大治大乱。直到有一老者，拨乱反正，重申法治，励治二十五载，始有今日之盛。公元一千九百九十八年，中共十五次大会喻世明言：“依法治国，建设社会主义法治国家”，天下初定。千禧转世，新届首脑勘定国策：发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。^①法治之局遂成。

① 江泽民：《在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

以上这一段文字，略表我们这本书，或者说是我们承担的这个课题所面临的背景及其沿革。固然，“依法治国，建设社会主义法治国家”作为一个基本的治国方略已经确立，但是，通过何种具体途径和方式去实现依法治国的目标，还有很多工作要做。特别是对法律活动相对集中的城市而言，更是一个紧迫的课题。北京市社科规划办把城市法治环境评价这样一个新鲜的课题列为“十五”规划科研项目是很有眼光的。作为一个在京的中央单位，我们凭借过去在研究社会治安状况评价体系、社会治安预警体系、防盗评估体系等课题时所获取的一点粗浅经验，争取到这个项目，希望为北京市的社会科学研究略尽绵薄之力，为中国的法治建设之路铺设一块优质的瓷砖。

前面我们略叙过我国法治的变迁，其中提到的西方法治，经过数百年的杀伐更替，已形成了一种比较成熟的、多元的文化格局和制度框架，西方现代法治思想，正通过各种渠道和手段向全世界蔓延。当今，法治环境的优劣已成为衡量社会进步、政治文明的尺度。民主政治、宪法至上、依法行政、程序公正、司法独立、主权在民这些既熟悉又陌生的词汇，已不只是西方文明独有的成果和价值，而是人类普遍的经验 and 愿望。我国随着开放程度的不断扩大，正在不断摒弃封建主义传统的影响，接受世界各国公认的行为准则。值得我们课题组成员庆幸的是，我们已不必再开展“法治”好还是“人治”好的争论，而可以直接开始进行观念与制度上某些具体模式的比较与借鉴研究。我们力图在深刻理解“法治”内涵的基础上，来界定“法治环境”的涵义，探讨和研究“法治环境”的组成要素，在吸收最新法治研究成果的基础上，寻找评价城市法治环境建设简便易行的科学方法，为我国各类城市法治建设提供一个有效的、相对稳定的参照系数，构建一个较全面的、操作性较强的评价方法体系。

破题：诠释“水治”

民主与法制，德治与法治，法治与法制，有人总是写错，读起来更无法分。于是乎，加注一句：我说的是“水治”。对“水治”的研究，最紧要的也是第一步的工作，是要解说“什么是法治”。其核心就在于释明法治的内涵，这也是本课题研究的逻辑起点。目前多数学者认为：法治的主要内涵在于“法律支配权力和保护公民权利、自由”。^①一方面，“现代法治在权力问题上所要解决的首要问题，就是权力来源和权力的合法性，其解决途径是权力制衡和权力法定。以宪法和法律支配权力是法治的根本”；另一方面，“现代法治以保护公民权利为宗旨”。^②古希腊思想家亚里士多德对“法治”作过经典性解释：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍地服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^③法治，在制度上起始于法律对最高国家权力的限制。诚如洛克所论证的：法治的真实含义就是对一切政体下的权力都有所限制。在所有国家权力中，行政权力是最桀骜不驯的，因为它是惟一不需要借助程序就能行使的权力，所以它有极大的随意性和广阔的空间。^④由于行政权力独立于社会权力和统治权力的特性，加之其本身的操作性、技术性和事务性，它极可能存在用自身利益置换公共利益的可能性，这是一种非常态的行政权力自主性。所以，从逻辑上讲必须对国家权力特别是

① 程燎原著：《从法制到法治》，法律出版社，第282页。

② 程燎原：《法治》，载卓泽渊主编《法理学》第21章，法律出版社1998年版，第354~355页。

③ [古希腊]亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1983年版，第199页。

④ [英]洛克著，瞿菊农、叶启芳译：《政府论》（下篇），商务印书馆1964年版，第92页。