

河北改革开放三十年研究书系

民主与法制

——河北政治发展三十年

王凤鸣 程瑞山 花永兰 著

河北人民出版社



河北改革开放三十年研究书系

民主与法制

——河北政治发展三十年

王凤鸣 程瑞山 花永兰 著

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主与法制：河北政治发展三十年/王凤鸣，程瑞山，花永兰著. —石家庄：河北人民出版社，2008. 11
(河北改革开放三十年研究书系)
ISBN 978-7-202-05081-1

I. 民… II. ①王…②程…③花… III. ①社会主义民主-建设-概况-河北省②社会主义法制-建设-概况-河北省 IV. D672.2 D927.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 174037 号

丛 书 名 河北改革开放三十年研究书系

书 名 民主与法制

——河北政治发展三十年

著 者 王凤鸣 程瑞山 花永兰

责任编辑 赵锁学 王 岚

美术编辑 李 欣

责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北新华印刷一厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 10.25

字 数 128 000

版 次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-05081-1/D·527

定 价 18.00 元

版权所有 翻印必究

河北省哲学社会科学规划研究项目

目 录

绪 论	(1)
第一章 公民基本权利的尊重与保障	(12)
一、理性维权	(13)
二、行政诉讼与公民权利的保障	(17)
三、追索国家赔偿	(23)
第二章 人大制度的权威和品质的提升	(28)
一、是橡皮图章还是钢制印章	(29)
二、多种形式，开门立法	(31)
三、理直气壮搞监督	(34)
四、抓重点、议大事、求实效	(39)
第三章 协商民主迈新步	(42)
一、加强统一战线工作的制度建设	(45)
二、不可替代的民主监督职能	(47)
三、调整社会政治关系的独特纽带	(48)
四、制度化的运行	(51)
五、明确的协商主题	(55)
第四章 政府创新不断呈现	(60)
一、“强县”经济权限扩大	(60)
二、听证会制度广泛开展	(69)
三、精简行政审批事项、规范审批管理	(77)
四、服务政府、责任政府、法治政府	(86)
五、问计于民，问策于社会	(96)
第五章 城乡基层民主逐渐扩大	(107)



一、村民自治不断发展深化	(107)
二、以居民委员会为主要载体的城市居民自治 蓬勃展开	(115)
三、企事业单位民主管理制度与实践探索	(119)
四、公民社会的成长壮大	(125)
第六章 让权力在阳光下运行	(131)
一、1988年河北省藁城市首创政府办事公开 制度	(132)
二、检务公开的率先探索	(134)
三、“阳光热线”与舆论监督	(136)
四、反腐利剑总高悬	(139)
五、规范行政权力推进行政权力公开透明运行 ...	(147)
第七章 经验与前瞻	(153)
一、河北省民主法制建设的经验	(153)
二、对河北省民主法制建设的前瞻性思考	(155)
主要参考文献	(159)
后 记	(160)



绪 论

中共十一届三中全会以来，中国共产党领导中国人民坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际和时代特征相结合，既坚持以毛泽东同志为代表的老一代中国共产党人开创的社会主义政治制度，又在不断开拓进取的丰富实践中创新和发展，在探索中逐渐形成了中国特色社会主义政治发展道路。在推进经济体制改革的同时，广泛进行政治体制改革，发展民主、健全法制。

1978年开辟的历史新时期距今已整整30年了。在这30年里，呈现于国人面前的最宏大的民主政治蓝图就是坚持党的领导、保障人民当家做主和依法治国。在此期间，中国的民主与法制建设大体经过了这样一个波澜壮阔的伟大历程：1978年始，鉴于动乱带来的灾难，中国开始反思社会的治理机制，寻求新的发展路径。中国开始摆脱计划经济束缚，从单一的僵化的社会开始转向多元的变化的社会，从封闭的保守的社会转向开放的变革的求新的社会。1992年，伴随着我国社会主义市场经济的真正启动，中国开始逐渐健全相应的法律体系，在法治进程上迈出了重要一步。1996年之后，中国步入法治国家。所谓法治指的是一种治国方略，它需要法律制度，但不仅仅是这些制度，它又是一种状态，隐含着所有的人都在其治下之意，通过法律规则、法律程序的运行，最后实现全社会所有的人都在法律这个轨道上来活动和运作。中国的法制建设在不断进步。与此同时，河北省的民主法制建设也大体上经历了这样一个过程。



河北改革开放三十年研究书系

改革开放 30 年以来，河北省也同全国一样，在深化经济体制改革的同时，坚定不移地推进政治体制改革，民主法治制度不断健全，民主形式日益丰富，政府创新不断呈现，城乡基层民主不断扩大，公民的基本权利得到尊重和保障，人民代表大会制度和政治协商制度逐步健全，共产党民主执政、科学执政和依法执政能力进一步提高，政府民主行政能力显著增强，司法民主体制建设不断推进，中国特色社会主义民主政治建设在燕赵大地与时俱进，成就辉煌。

党的十一届三中全会以后，河北省遵照邓小平同志提出的“一手抓建设，一手抓法制”的方针，在加强民主法制建设上采取了一系列措施。特别是党的十五大以后，河北省按照中央关于依法治国的重大战略部署，及时制定出台了《省委关于全面推进依法治省的决定》、《省人大关于全面推进依法治省的决议》和《河北省 1998—2002 年依法治省规划》等一系列重要文件，对依法治省工作进行了全面部署。河北省以实现全省经济、政治、文化和社会生活法治化为目标，以严格执法、公正司法为重点，以阶段性执法检查为突破口，带动立法和普法工作全面提高，推动全省民主法制建设进入了新的历史阶段，依法治省步伐明显加快。到目前为止，全省 11 个设区市、173 个县（市、区）、1973 个乡镇、98% 的村、80% 的大中型企业、97% 的中小学和省直行政执法以及司法部门都开展了依法治理工作，初步形成了以基层依法治理为基础、以行业依法治理为支柱、以区域依法治理为主体的依法治省新格局。^① 总的来看，改革开放以来，河北省在推动民主法制建设和依法治省方面，主要抓了以下几项重点工作。

全面谋划，制定规划，加强地方立法工作。按照中国共产党第十五次全国代表大会提出的“到 2010 年形成有中国特

^① 覃一学、苏剑波：《加快依法治省步伐，推动民主法制建设》，载《理论前沿》，2003 年第 12 期。



色的社会主义法律体系”的要求，河北省适时制订了《河北省 1998—2002 年立法规划》。按照这一规划，河北省以宪法和国家法律法规为依据，结合河北省实际，围绕经济建设这个中心，把改革开放和现代化建设中迫切需要解决的问题作为立法工作的重点，突出经济立法，兼顾其他方面的立法，大大加快了地方立法步伐。在立法工作中，坚持走群众路线，广泛听取各方面的意见，确保制定的法律法规能够充分反映社会发展规律和时代潮流，真正体现公平公正原则和全省人民的意志；在确保国家法制统一的前提下，突出地方特色，努力强化地方性法律法规的针对性、适用性和可操作性，立法质量有了明显提高。

坚持严肃执法，公正司法，坚持依法行政。完善行政执法程序，推行行政执法责任制，规范行政执法行为，严格按照法定权限和法定程序行使职权、履行职责。在依法行政中，做到“立、改、废”并举，逐步建立健全地方性法规和政府规章体系，将社会管理纳入法治轨道。推进相对集中行政处罚权和综合行政执法工作，解决多头执法、重复执法问题。及时公开、公布经济社会管理和公共服务相关信息。建立权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，保障公民和法人的合法权益，向弱势群体提供及时有效的法律援助。实行廉政建设责任制，注重加大从源头上治理腐败力度，坚决纠正损害群众利益的不正之风。

河北按照有关法律法规，进一步明确执法主体，并确定了执法主体的执法范围、执法权限、执法标准、执法程序和执法责任，努力使行政执法成为各级政府行政管理的主要手段，真正做到有法必依、执法必严，公正司法，依法办案。重视完善对执法和司法行为的监督制约机制，保证行政权和司法权的正确行使。严格执行执法责任制和冤案、错案责任追究制，把上述“两制”层层落实到各个执法部门、执法单位、执法人员和执法岗位。目前省直具有行政执法主体资格



的部门和司法部门，多数已制定了“两制”实施方案，建立了负责追究的组织和机构；全省审定确认了不同类型的执法主体和执法人员的任职资格，执法队伍的整体素质和执法司法水平有了显著提高。

在全省范围内深入开展普法教育。按照河北省“三五”普法规划，以邓小平民主法制思想、依法治国基本方略、人民代表大会制度、社会主义市场经济法律知识和基本法律常识为主要内容，坚持普法教育同人民群众的法治实践相结合，不断加大普法力度，进一步提高全省公民的法律意识和法律素质，增加公民自觉守法、依法维护国家利益、保护自身合法权益的观念和能力。始终坚持各级领导干部带头学法、用法、守法、护法，把是否具有必要的法律知识和是否坚持依法办事，作为干部考核任用和公务员录用、晋职的重要依据。通过举办法制讲座、开设法制专修班、组织学法考试考核等多种方式，有力地促进了领导干部学法活动的展开，提高了领导干部运用法律手段管理经济和社会事务的能力。在抓好领导干部学法用法的同时，对不同对象，安排相应的普法学习内容，运用群众喜闻乐见的形式，进行系统的、有针对性的法制宣传教育，在全社会树立学法、懂法、用法、守法的良好氛围，为全省经济发展、社会进步、政治稳定创造良好的法治环境。

加强监督，坚持不懈搞好执法大检查。中共河北省委、省人大、省政府每年都选择一些问题突出和集中的地区、行业 and 单位，选择一些群众反映强烈、社会矛盾突出、执法司法腐败严重、对社会造成重大危害的问题，集中力量开展各行各业等诸多部门的专项执法大检查。河北省执法检查从执法、司法主体抓起，从具体案件入手，围绕案件查问题，围绕问题找原因，围绕原因追究责任，查出了一批违法违纪案件，追究了一批违法违纪人员的责任；坚持边查、边纠、边改、边建制，建立有效的监督制约机制，努力从制度上防止



有法不依、执法不严等腐败现象的产生，促进了依法行政，改善了执法和司法状况。与此同时，针对社会关注、群众反映强烈的问题，在全省组织开展了教育、医药、卫生、工商等专项治理，解决了一些“热点”问题，受到了群众的普遍欢迎。近年来，中共河北省委、省政府十分重视知识产权保护工作。2004年8月27日全国保护知识产权专项行动电视电话会议后，河北省人民政府随即成立了由主管副省长任组长，省商务厅、知识产权局、公安厅、检察院、高级人民法院、工商行政管理局、法制办、文化厅、信息产业厅、版权局、石家庄海关、出入境检验检疫局、质量技术监督局和食品药品监督管理局等部门负责同志为成员的“河北省保护知识产权工作组”，为本省相关管理部门协力做好知识产权保护工作搭建了机制平台。在保护知识产权专项行动中，各成员单位在省整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室、保知办的组织协调下，集中时间、集中力量，大规模、多方位地开展执法检查 and 知识产权保护行动，收到了较好的效果。

切实加强社会主义民主政治建设。进一步完善民主制度、健全民主程序、丰富民主形式，改革和完善权力监督体系，推行政务、村务、厂务公开，保障人民群众依法行使知情权、参与权、表达权、管理权和监督权。建立民意表达、批评建议、协商对话等利益诉求机制，拓宽不同利益群体的意愿表达途径。扩大基层民主，保障群众的民主选举权。完善公众参与、专家论证、政府决策相结合的科学民主决策机制，建立重大事项社会公示和社会听证制度。健全决策纠错改正机制、决策失误责任追究机制和受损对象利益补偿机制。加强居民委员会、村民委员会、职工代表大会等基层自治组织建设。全面贯彻党的民族宗教政策，坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。引导宗教与社会主义社会相适应，依法管理宗教事务。

河北改革开放三十年研究书系



尊重和保障人权，促进人权事业全面发展。河北省具有多民族聚居，多宗教并存的省情，在这种情况下，认真贯彻党的民族政策，广泛开展民族团结进步活动，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系显得尤其重要；认真贯彻党的宗教信仰自由政策，加强信教群众同不信教群众、信仰不同宗教群众的团结，发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用。总之，努力实现社会各阶层在政治、精神上的和谐，使之各尽所能、各得其所而又和谐相处，共同融入到建设和谐河北的伟大事业当中。

在《河北省1998—2002年依法治省规划》中，明确提出了依法治省的基本目标是：党的领导得到加强和改善；基本实现有法可依、有章可循；公民法律意识普遍提高；依法决策、依法行政和公正司法水平明显提高；监督制约机制基本建立健全。现在看来，《规划》提出的目标都基本得到实现。

通过全省各级各部门的共同努力，深入开展民主政治建设、依法治省的工作抓得扎扎实实，对保持河北省经济持续快速健康发展，起到了积极的促进和保障作用。首先是进一步规范了经济主体行为。一些经济立法项目已产生较大影响，如《河北省农村土地承包管理条例》的出台，给农民吃了“定心丸”，有效地巩固了农业的基础地位、维护了良好的经济秩序。全省下大力气查处企业“三乱”，取消农民不合理负担，制裁经济犯罪，查处制售假冒伪劣行为，取得了明显成效。其次是提高了对经济发展的法律服务水平。全省公证、律师和法律顾问等法律服务迅速发展。法律服务渗透到全省经济社会生活的各个方面和各个环节。依法治省的深入开展，有效地维护了政治安定和社会稳定，为全省经济发展创造了良好的社会治安环境。

30年来，河北省公民有序的政治参与形式不断完善。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我



国社会主义民主的两种重要形式，也是河北省实践的重点。改革开放以来，选举票决民主不断完善和发展，不仅在公民自治组织的范围内实行了直接选举制度，而且在其他实行间接选举的领域扩大了差额选举，完善了候选人提名方式；特别是在党内民主发展进程中，扩大了基层党组织领导班子成员直接选举和中央、地方党委成员差额选举的范围，实行了候选人无记名投票推荐等民主形式。与此同时，协商民主也在进一步完善和发展。特别是政治协商会议这一中国特有的重要民主政治形式，按照政治协商、民主监督、参政议政这三大职能，推动和组织各党派、各界别、各民族的政协委员，在党和政府重大决策之前和决策执行过程中，积极参与民主协商、民主监督，很有成效；各级政府也主动实施民主恳谈会、听证会等制度；各人民团体在民主协商中也发挥了积极作用。

改革开放 30 年来，河北省和地方各级党委、人大、政府和政协各司其职，相互配合，共同谱写河北省民主政治发展新篇章，不仅取得了卓越的成就，而且民主法制建设仍在前行。

河北省人大在本省行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和全国人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。根据本省的具体情况和实际需要，制定和颁布地方性法规，讨论决定本省政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族工作的重大事项，决定本省国民经济和社会发展计划和预算，监督省人民政府、省人民法院和人民检察院的工作。《河北省人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》提出，省内政治、经济、文化和社会发展中带有全局性、根本性、长远性，事关人民群众切身利益、迫切需要解决的重大事项，由省人大常委会讨论决定，以促进决策的民主化、科学化和有效实施。尤其是近年来，省人大常委会讨论决定重大事项的数量逐步增加，质量不断提高。



这是河北充分发扬民主集中制原则，集体行使职权，维护国家和人民群众根本利益的主要表现。

河北省政协以中华人民共和国宪法为根本准则，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以《中国人民政治协商会议章程》为依据，坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，高举爱国主义、社会主义的旗帜，围绕团结和民主两大主题，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，调动一切积极因素，为促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，全面建设小康社会，实现河北现代化而不懈奋斗。人民政协具有人才荟萃、智力密集的优势，完全有条件也有能力在促进经济社会发展中大有作为。牢牢扭住科学发展、富民强省这个中心任务，发挥政协整体功能，围绕加快完善社会主义市场经济体制、加快经济结构调整、转变经济发展方式、提高自主创新能力、加大资源节约和环境保护力度、提高对外开放整体水平等重要问题，选好题目，选准角度，深入调研，以创新发展的新理念、新思路，有针对性地协商监督、参政议政，多建诤言、多谋良策，在更高层次上推动河北省实现又好又快发展。河北省政协成立至今历经十届。在近60年、尤其是改革开放30年来的奋斗历程中，历届省政协始终围绕河北省不同历史时期和发展阶段的中心工作，认真履行职能，为本省改革开放和现代化建设做出了重要贡献。近年来，省政协深入贯彻落实科学发展观，有力推动了河北省全面建设小康社会步伐。

河北是农业大省，加强“三农”建设，加强农村基层民主法制建设，促进农村改革、发展、稳定，始终是中共河北省委、省政府和全省各级党委、政府关注和研究的重大问题，下大力抓的重要工作。1992年，中组部、中宣部、司法部、民政部在山东章丘召开依法治村、民主管理工作会议后，河北省迅速贯彻会议精神，进行动员部署，并按照依法建制、



以制治村、民主管理的思路，以村务公开为切入点，从1993年至1996年，利用3年多的时间，在全省全面推行依法治村、民主管理，取得了良好的效果，受到了中央领导的肯定。党的十五大以来，按照中央提出的扩大农村基层民主、完善村民自治的要求，中共河北省委、省政府把落实“四项民主”权利作为农村基层民主政治建设和法制建设的主要任务来抓，先后制定了加强基层民主政治建设和法制建设的相关文件，进一步规范、指导农村基层民主法制建设工作的开展。2003年，根据司法部、民政部《关于进一步加强农村基层民主法制建设的意见》和《关于开展“民主法治示范村”创建活动的通知》要求，结合本省实际，又提出了“巩固成果、完善措施、提高质量、创新发展”的工作思路，逐年让更多的村跨入“民主法治示范村”行列，引导河北省的草根民主和法制潮流。近几年来，河北省以提高农村基层干部群众法律素质为重点，以实施村务公开、村民直接民主选举、“法律三进家”活动为主要载体，以加强基层组织建设和保障，逐步规范、整体推进，经过不懈的努力，基本建立起了运作较为规范、制度较为完备、基层组织较为健全的村级民主管理体系，形成了依法、依章办事的良好局面。

在很长一个时期里，由于历次政治运动的影响，人民司法工作曾一度受到严重破坏，直到1978年，十一届三中全会确立“解放思想、实事求是”的思想路线，开启改革开放的历史新时期，人民司法工作才重新恢复生机。随着形势任务的变化，政法机关组织机构设置不断完善，职能作用不断拓展，为保障公民权利、为改革发展保驾护航。1978年，河北省检察院、法院等政法机关得以恢复重建。1980年省、市、县三级司法行政机关相继组建，结束了33年没有司法行政专门机构的历史。30年来，在极大推动生产力发展的同时，也极大增强了人民群众的法治观念，激发了人民群众的司法需求。河北省政法机关充分发挥职能作用，各项工作取得较好成绩，



为维护全省和谐稳定做出了新贡献。由省统计局进行的群众安全感调查表明,2007年全省群众安全感为93.01%。^①

20世纪80年代末至90年代末,在恢复重建的基础上,人民法院的司法观念、审判机构、审判组织、审判方式、人事管理模式等均得到相应发展。尤其是通过审判方式改革,不断完善以公开审判为重心的审理程序,切实保护当事人合法权益,诉讼活动运行方式发生了重要变化。人民法院受理案件的范围和类型也在传统的刑事、民事审判领域的基础上,增加了行政和国家赔偿案件,知识产权、金融证券、海事海商、涉外商事、劳动争议、企业破产等新的案件类型也不断涌现。全省法院牢固树立社会主义法治理念,深入贯彻“公正司法,一心为民”的指导方针,忠实履行宪法和法律赋予的职责,审判、执行和其他工作都取得了新的进展。各级法院始终把维护社会稳定作为刑事审判的首要任务,突出打击重点,深入开展了“打黑除恶”和治理商业贿赂等专项斗争,依法严惩各种严重刑事犯罪。各级法院高度重视预防犯罪工作,积极参与社会治安综合治理。坚持寓教于审,惩教结合。在民商事审判中,各级法院紧紧围绕中共河北省委、省政府关于进一步扩大投资需求、深化国企改革、发展民营经济、扩大对外开放四项重点经济工作,努力提供司法保障。依法审理企业破产、改制案件,防止国有资产流失。依法审理民营企业经济纠纷案件,保护民营企业的合法权益。在行政审判中,各级法院积极探索行政案件协调结案的新途径,充分发挥行政审判“化解器”和“减压阀”的作用,既监督和支持行政机关依法行政,又依法保护公民、法人和其他组织的合法权益。

河北省检察机关恢复重建30年来,认真履行宪法和法律赋予的职责,全面开展各项检察业务,不断加大工作力度,

河北改革开放三十年研究书系

^① 参见河北日报网。



推进执法规范化建设。坚持不懈地抓队伍建设，在实践中培养了一支有战斗力的队伍，成长了一批具有较高政治素质和业务水平的专门人才，涌现出一大批先进集体和优秀检察官。执法保障能力不断增强，基层基础建设显著改善，“两房”建设、检察信息化建设取得了巨大进展。30年来，忠实履行职责，服务社会经济发展，保障改善民生，促进和谐稳定，维护公平正义。全省检察事业蓬勃发展，为河北经济社会持续发展做出了重要贡献。积极构建法律监督“五大体系”：侦查监督体系，刑事审判监督体系，民事、行政审判监督体系，监管场所和刑罚执行监督体系，国家公职人员法纪监督及检察自身执法监督体系，增强法律监督合力。河北省检察院经过大胆实践和探索，建立了人员精干、装备先进的侦查指挥中心，建成高科技、多功能，集侦查指挥、询问讯问、监听监控、调取证据、信息管理“五位一体”的侦查指挥系统，完善了检察机关反贪侦查的手段。

30年历程，弹指一挥间。河北省民主法制建设走出了一条不平凡的道路，取得了令人瞩目的成绩。同时，今后的路程更长，挑战和机遇并存。在党的十七大精神的引领下，认真贯彻落实科学发展观，更大的辉煌成就正在向近7000万意气风发的河北人民招手。我们有理由相信，河北的民主法制仍将大踏步前行。

