

主 编 丛正龙

副主编 刘兆兴 任洪林 由作武 于国磐 孙彦芳

依法治市的 理论与实践

法律出版社

依法治市的理论与实践

主 编 丛正龙

副主编 刘兆兴 任洪林 由作武 于国磐

孙彦芳

编 委 冯民章 李素云 鲍庆尧 甄玉生

蔡步松

法 律 出 版 社

依法治市的理论与实践

主编 丛正龙

副主编 刘兆兴 任洪林 由作武

于国磐 孙彦芳

法律出版社出版 肃宁县印刷公司发行

河北省衡水地区印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 11印张 245000字

1988年10月 第一版 1988年10月 第一次印刷

印数00,000—15,000

ISBN 7-5036-0413-1/D·318

定价 3.25 元

序 言

《依法治市的理论与实践》一书由中共辽宁省本溪市丛正龙、任洪林、由作武、于国磐、孙彦芳等领导，中国社会科学院法学研究所法理研究室副主任刘兆兴组织、指导部分法律理论工作者和法律实践工作者编写，现已由国家法律出版社出版。这是我国法制宣传教育中值得庆贺的喜事。

本溪市是全国普法的先进城市。在深化普法教育的基础上，于1986年3月提出并开始实施依法治市。他们的经验受到全国各地的重视和肯定。1987年全国17家新闻单位“关于本溪依法治市的调查报告”，由原辽宁省委书记郭峰同志提交彭真同志批阅，并在全国人大《工作通讯》中刊登，转发全国各地。两年多来，他们本着“一手抓建设和改革，一手抓法制”的方针，积极、认真地进行地方法制建设的探索和实践，总结出了一整套关于依法治市的理论、经验和作法，并在有关领导、法律专家、学者的指导帮助下日趋完善。这本书的出版既是社会主义初级阶段法制理论与地方法制建设实践相结合的产物，也是他们依法治市理论与实践开始走向成熟的一个重要标志。

本书内容包括依法治市的理论、依法治市工作的主要环节和工作经验三个部分，具有较强的理论性、指导性和实践性，为全国各地开展依法治市、依法治县（区）、依法治

厂，依法管理各项事业提供了一本好教材，将对全国各地法制建设工作起到一定的借鉴作用。

蔡 诚

1988年7月

目 录

第 一 部 分

- 一、依法治市的概念和特征.....孙彦芳(1)
- 二、依法治市的指导思想.....由 靖(8)
- 三、依法治市的基本依据.....孙彦芳(15)
- 四、依法治市的基本原则.....王大可(20)
- 五、依法治市的基本要求.....由 靖(29)
- 六、依法治市的基本内容.....由 靖(35)
- 七、依法治市的任务和目标.....由 靖(42)
- 八、依法治市的主要环节及相互关系.....甄正生(49)
- 九、依法治市的重大意义.....任洪林(56)
- 十、依法治市与党的领导.....丛正龙(61)
- 十一、依法治市与政治体制改革.....丛正龙(70)
- 十二、依法治市与经济体制改革.....孙彦芳(81)
- 十三、依法治市与发展社会主义商品经济.....于国磐(89)
- 十四、依法治市与民主政治建设.....由作武(95)
- 十五、依法治市与健全法制.....蔡步松(100)
- 十六、依法治市与社会主义精神文明建设.....李志达(112)
- 十七、依法治市与健全基层群众自治组织.....罗振甫(121)

第 二 部 分

- 一、依法治市工作责任制和组织建设…………… 任洪林 (135)
- 二、关于制定地方性法规与规章…………… 王立大 (145)
- 三、关于行政执法…………… 冯民章 (153)
- 四、关于政法工作…………… 任洪林 (163)
- 五、关于法制监督…………… 武怀生 (170)
- 六、关于法律服务…………… 李素云 (177)
- 七、关于法制宣传教育…………… 武广慎 (183)
- 八、依法治市与综合治理…………… 王大可 (194)
- 九、关于人民调解制度建设…………… 孔庆华 (203)
- 十、关于守法问题…………… 任洪林 (215)

第 三 部 分

- 一、坚持依法治县，努力为开发和振兴桓仁
服务——中共桓仁县委书记…………… 李英杰 (223)
- 二、加强依法管理，探索企业建设的新路子
——本溪市火连寨粮库经理…………… 鲍庆尧 (238)
- 三、加强企业法制建设，促进生产力的发展
——中共本溪钢铁公司党委书
记…………… 董九洲 (250)
- 四、依照经济法规，管好计划工作
——本溪市计委主任…………… 张 路 (261)
- 五、职工法律咨询在企业法制建设中的地位和
作用——本溪钢铁公司副经理…………… 郝元初 (270)
- 六、运用法律手段，推进企业管理

- 本溪市联营公司经理…………… 郭成华 (279)
- 七、按照宪法原则,履行区委书记职责
 - 中共本溪市平山区委书记…………… 赵振忠 (289)
- 八、协调有关执法部门,依法综合管理市场
 - 本溪市平山区政府副区长…………… 刘 成 (298)
- 九、加强部队法制建设,努力实现依法治军
 - 驻军某师政委…………… 张国珍 (307)
- 附录: 一、观念上正在进行的一场变革
 - 本溪市依法治市调查报告…………… (317)
- 二、转发本溪市委《关于本溪市依法治市情况的报告(摘要)》的通知…………… (331)

依法治市的概念和特征

孙彦芳

依法治市的概念是指依照宪法、法律、法规管理本地区政治、经济，调整各种社会关系，保证和促进各项事业发展，建设具有高度文明高度民主的社会主义现代化的一种社会活动。辽宁省本溪市于1986年初在全民全面普及法律常识教育的基础上，市委根据客观形势发展的需要，因势利导地把民主与法制建设提到了根本建设的高度，把干部群众学法用法的积极性转变到提高法律意识和养成执法守法的习惯上来，从宏观上在全市创造一个民主与法制生活正常的环境，从根本上增强人们的法律意识，加强人们的法制观念，从而保证党中央关于依法治国方针和国家法律、法规在一个地区能够得到全面地贯彻实施，进而把政治经济和一切社会活动逐步纳入法制的轨道，保证社会的长治久安，推动两个文明建设的发展。市人大根据客观形势发展的需要，为加快民主政治建设的进程，作出了“依法治市”的决议，从此在我国社会主义初级阶段推动法制协调发展，具体在一个地区得到了落实。在我国社会主义初级阶段，封建残余还相当严重，权大于法，依人不依法的人治思想还比较普遍存在，法律意识还比较淡薄的情况下，强调法律的权威性和法律在各个领域里的

调整、保护、惩戒、引导作用是非常必要的。依法治市首先是针对领导机关和领导干部而言，因此它也是加强政权建设的一个有效途径。依法治市的核心就是要加强民主与法制建设，说到底还是一个地区政权建设问题，也是我们党和国家通过什么渠道、采用什么手段进行更有效的领导，如何从宏观上全面加强城市建设的一项系统工程。它是党在社会主义初级阶段发展社会主义民主、健全社会主义法制战略方针在一个地区的具体实践活动，也是法制建设在一个地区历史发展的必然。因此，一经实施就取得了明显的效果。

依法治市的几个基本特征：

特征是指事物特殊本质的外部表现。可见，特征是由本质决定，但特征不是本质本身，它是本质在不同面侧的外部表现，是在某种同质的事物中区别不同种类事物的显著标志。据此，依法治市的特征应该是在一个地区法治的作用活动基础上区别于其它种类活动的特殊点，因此，依法治市的特征是：

第一，它在一个地区是“依法治国”方针的具体体现。依法治市作为治理一个地区的方针，早在我国第一部宪法公布之日起就存在，只不过是出于历史的、社会的种种原因而没有明确提出来而已。党中央已在1986年23号文件中正式提出了“依法治国”。“依法治国”不仅是一种治理国家的方针，一种治国的原则和方法，而且也是一种社会实践。没有全国各个地区的小治，就不会产生一个国家的大治。这个方针能否在各个地区得到落实，这关系到国家前途命运的大事，而依法治市正是具体落实依法治国方针在一个地区的实践活动。它首先在一个地区创造一个民主与法制生活正常的环境，全

面运用各种法律手段调整各种社会关系，从而保证党中央关于依法治国的方针和国家法律、法规在一个地区能够得到全面地贯彻实施，使领导决策、经营、生产和管理的各项工作更加科学化、法律化、制度化。依法治市作为一个地区的战略方针提出就不是在短期内能够实现，它是一项庞大复杂的社会工程。所以本溪市委一开始就提出：“基础要打好，方向要搞准，路数要走对，工作要协调”的要求，并制定了依法治市的指导思想、基本内容和具体目标。在实施过程中每走一个阶段都特别强调各级领导干部要依法办事，法律面前人人平等，法律高于一切的原则；强调各级领导机关和领导干部带头做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，反对那种忽视法律，权大于法，办事依人不依法，依言不依法的“人治”理论和实践。依法治市要求每个领导干部都应当树立依法治国的观念，坚持学法用法，具有执法能力，并把它作为考核一个领导干部所必须具备的一种基本素质。如果说，在新的历史时期，作为一个领导干部应该具备一些新的观念的话，那么，“依法治国”就是一个基本概念。因为只有坚持依法治国，才能保证贯彻执行党的路线、方针和政策，加强和改善党的领导；才能坚持为人民服务的正确方向；才能保证国家各项管理工作的科学化，有效地管理社会经济；才能使人们的行为有一个统一的正确规范，防止任凭个人意志行使权力的弊端，既推进了行政机关工作的民主化，又便于人民群众对领导干部的监督。依法治市正是依法治国的思想具体体现。本溪市依法治市的实践活动更进一步说明了它是中国法制建设必然发展的客观规律。

第二，它是一个法治系统工程。依法治市是一个具有总体

性、长期性、全方位、多层次的综合性的社会法治系统工程。所谓总体性，就是说，依法治市不只是对某一个方面、某一个领域和某一个部门的治理，而是涉及到整个社会的各个方面，各个领域、各部门的综合治理。所谓长期性，就是说它不是一个短时期的权宜措施，而是伴随着社会主义现代化建设的整个过程。所谓全方位、多层次，就是说纵横交错地进行治理，我国是人民当家作主的国家，人民管理国家最重要、最有效的办法是把自己的意志上升为法，并亲自执行或监督法律执行，这就意味着国家对社会关系的一切重要方面都必须用法调整，依法治市的职能作用就在于运用各种法律手段全面地调整一个地区政治、经济、文教、科技、社会公共事务、社会发展等各个方面的复杂关系，使国家立法、执法、司法、守法、法律监督等能够统一协调发展。从层次上来说，包括各级国家权力机关和行政机关及其所属的各个部门；各级政法机关，各人民团体和企事业单位以及城乡基层组织；从法律关系参加者来说，包括整个社会的全体法人和公民。所以说它是一个全方位多层次的综合性的社会法治系统工程。依法治市它反映了社会主义法治精神。社会性好比一张“社会关系网”，而依法治市正是这网上的“纽结”，调整整个社会生活，是从宏观上加强城市建设的一项系统工程。党的十三大把“高度民主、法制完备、富有效率、充满活力”作为政治体制改革的长期目标提到全党面前，那么我们就应当立足于我国民主与法制建设的现状，从解决业已成熟的问题入手，适时地把法制建设扩展到各个领域，推进其协调发展，充分发挥其法律的职能作用，只有这样，才能使我国法制建设达到预期目的。实践证明，依法治市的实施，使本溪地区

现阶段的民主与法制建设，与长期目标有机结合在一起，增强了现实工作的目的性、目标性、连续性和阶段性。

第三，它是在社会主义初级阶段党领导本地区人民，从人治向法治过渡的一场实践活动。邓小平同志在谈到政治体制改革时说：“要通过改革在中国处理好人治与法治的关系。”实施依法治市就是要促进由人治向法治转变的一种社会变革活动。法治这一概念已存在几千年，至今，人们对法治的理解也不尽一致。对此，有两个理论问题要澄清，一种说法是法治是指所谓“法律的统治”，另一种说法是当今实行首长负责制，法治、人治都有作用，两者可以合一。我认为第一种说法是单纯从字面上来解释“法治”这个词，这种解释并不符合人们在使用“法治”这一概念时赋予它的特定的真正含义。因为法律是统治阶级实现其阶级统治的工具，而不是统治的主体，因此，世界上并不存在什么“法律统治”。世界上任何一个国家，他们讲法治，尽管说法不一，但有一个最基本的意思是相同的，即任何一个统治者或统治集团，都严格依照法律来治理国家。法治已存在几千年，在现实生活中究竟还有多少人是法律自己在那里统治，而不是作为主体的人运用法律这一工具在那里统治呢？显然这样认识问题和论证问题是不妥当的。而第二种说法认为，既然法律是死的人是活的，那么就应当把两者结合起来，特别是当今强调首长负责制，更应两者结合。这种观点表面看来似乎很全面，实际上是搞乱了法治与人治的本来含义和特定内容。社会主义法治的概念包括“人的因素”在内，社会主义法律的制定、执行、遵守都离不开人的作用，这是不言自明的。认为法律不是人制定的而是天上掉

下来的，法律不要人去执行和遵守而自己会起作用，是把“法治”同“法”、“法的作用”，“人治”同“人”、“人的作用”，这样一些不同概念完全混为一谈。以此推论，古今中外根本就没有什么“法治”，而只有“人治”，既然法自己不会产生，不会行动，立法的是人，司法的也是人，离开了人，法是死的，什么作用也没有。因此，所谓“法治”完全是一种“虚构”，世界上只有“人治”根本就没有什么“法治”，自然，这是不符合历史事实的。事实是，法治也好，人治也好，都不是一个空洞的抽象概念，作为两种对立的治理国家的理论、原则、方法，尽管在不同的社会制度下，其具体内容和阶级实质有很大不同，但它们都有自身确定的含义。法治与人治的概念所确定的含义和丰富的内容，决不是简单的可以用“法”与“人”、“法的作用”和“人的作用”这样的概念所能代替的。法治与人治是相对立而存在，相斗争而发展的，是两个根本对立的治国方法。依法治国的最大障碍是权大于法、依人不依法的人治思想，所以两者不能合二为一。特别在我国社会主义初级阶段，商品经济发展的当今社会，在强调首长负责制的同时，更需要强调法治的作用，依法来调整各种社会关系和每个人的行为规范，使首长负责制更有权威，保证社会主义商品经济的发展方向。依法治市所排斥、否定、反对的，不是人的作用、政治思想工作、道德教育等的作用，而是那种忽视法律，权大于法、言大于法的行为，法治与人治的根本区别就在于究竟是人高于法，权大于法，还是法高于人，法大于权？究竟是法律服从个人，还是个人服从法律？究竟是树立个人的最高权威，还是树立法律的最高权威？这些都是依法治市活动中

要逐步解决的问题，依法治市就是要强调法治对治理城市、建设城市的各个方面第一位的具有决定性意义因素的重要作用。但它并不意味着否定其它工具，其它手段对治理、建设城市的作用。世界上任何一个事物，都具有相连性，又有它的局限性，没有独立存在的事物，也不可能发挥万能作用。不能要求它概括一切，包罗一切，代替一切。一个事物的产生，是它长期社会实践的结果，在它自身发展规律中，产生了特定的具体内容，特定的适用范围，特定的社会作用。实践证明，本溪市的依法治市活动，是党的领导方式法制化、实现党政分开、改善党的领导的带有根本性的措施。党只有依靠代表人民意志、具有极大权威的法律，才能实现其领导广大人民群众建设好城市的目的，才能增强领导的自觉性，预见性、稳定性、减少盲目性、随意性，才能保证一个地区政治、经济、文化、教育、社会生活庞大而复杂的社会机器按照法制的轨道精确而有效地正常运转。

依法治市的指导思想

由 靖

依法治市的指导思想是指导依法治市工作的思想依据。它概括了依法治市发展的基本规律，包括依法治市所要坚持的总的原则、方针、方法及所要达到的总的目标等内容。

依法治市是地方法制建设活动。依法治市的指导思想应当与国家法制建设的指导思想是一致的。依法治市的指导思想应当表述为：坚持四项基本原则，坚持宪法、法律原则，走依法治国的道路，坚持一手抓建设和改革，一手抓法制的方针，结合本地实际进行开拓性的法制工作，努力建设富强、民主、文明的现代化城市。

一、坚持四项基本原则

四项基本原则是我们国家的立国之本，是我国各族人民团结前进的共同政治基础。因此，坚持四项基本原则，也是我国社会主义法制建设的根本指导原则。

宪法序言中指出：“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路”。这从宪法上表明了坚持四项基本原则的内容，也为我们搞依法治市工作坚持四项基本原则提供了宪法依据。我们坚持了四项基本原则，也就是

坚持了宪法原则，否则，我们的法制工作就偏离方向，就是违背了宪法原则。彭真同志在1982年宪法修改草案中说：宪法“总的指导思想是四项基本原则”。正是这一指导思想使我国制定的宪法法律体现了广大人民的意志和利益，使实施宪法法律有了根本保证。新宪法实施以来，在四项基本原则的指导下，民主与法制建设发展到一个新时期。实践证明，坚持四项基本原则对于加强社会主义法制建设具有重大的指导意义。

坚持四项基本原则的核心是坚持共产党的领导。从法制建设角度来说，党不仅要领导人民制定宪法和法律，而且要领导人民执行宪法和法律。这是由我们执政党的历史使命决定的。在地方依法治市中，党的领导在组织上体现地方党委领导。地方党委责任有领导起本地依法治市的工作。

坚持党的领导，主要是党的政策的领导。我们要处理好党的政策与国家法律的关系，要在党的政策指导下开展依法治市工作。依法治市是针对旧的单纯依靠政策办事的观念提出来的，是针对忽视依法办事的状况强调依法治市的，并不是排斥依靠政策办事。我们要从单纯依靠政策办事，逐步过渡到既依靠政策办事，又依靠法律办事。依法治市正是这种过渡的实践，既要依靠法律治市，又要依靠政策治市，依靠政策指导依法治市和处理法律、法规未能涉及的问题。

依法治市要坚持党的领导，同时要在马列主义毛泽东思想指导下，坚持人民民主专政，走社会主义道路。具体地说，就是依法治市要在马列主义毛泽东思想的法制思想指导下开展工作，实现对人民民主，对敌人专政，走出一条社会主义法制建设道路。