

主 编◎张林海 副主编◎刘 旭 李宏伟 赵维泰

**FA** ZHIDEHENGLIANGYUSHIXIAN

# 法治的衡量与实现

——法治指标体系及应用研究

黑龙江人民出版社

九江学院图书馆



1511085

1564775

本书为河南社会科学院出版资助项目

# 法治的衡量与实现

——法治指标体系及应用研究

主 编 张林海

副主编 刘 旭 李宏伟 赵维泰



D90

23020

不外借

黑龙江人民出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

法治的衡量与实现:法治指标体系及应用研究/  
张林海主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2011. 12  
ISBN 978 - 7 - 207 - 09255 - 7

I. ①法... II. ①张... III. ①法治—指标—  
体系—研究 IV. ①D90

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 272025 号

---

责任编辑:张晔明

封面设计:毕 爽

## 法治的衡量与实现

——法治指标体系及应用研究

主 编 张林海

副主编 刘 旭 李宏伟 赵维泰

---

|      |                                     |
|------|-------------------------------------|
| 出版发行 | 黑龙江人民出版社                            |
| 通讯地址 | 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)            |
| 网 址  | www. longpress. com                 |
| 电子邮箱 | hljrmcbs@ yeah. net                 |
| 印 刷  | 哈尔滨工大节能印刷有限公司                       |
| 开 本  | 787 毫米×1092 毫米 1/16                 |
| 印 张  | 26. 25                              |
| 字 数  | 490 千字                              |
| 版 次  | 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷 |
| 书 号  | ISBN 978 - 7 - 207 - 09255 - 7      |
| 定 价  | 65. 00 元                            |

---

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

## 前 言

法治作为包括规则、制度与理念等内容的上层建筑,是人类文明进步的象征,是经济发展、政治秩序与社会和谐的制度基石。法治自身包含着善治、民主、人权的制度内容,体现着平等、自由、正义的价值追求。全面而系统地反映法治体系的丰富构成,并运用科学合理的指标衡量法治实现的情况与水平,是法治理论研究中的重大课题,对于深化法治观念、促进法治实施具有重要的意义。

法治指标的构成与法治核心主旨及内容相一致。指标的制定首先反映了法作为国家活动、政府行为、社会生活基本原则和基本制度的实体性构成,体现了法律国家意志与人民意志的一致性。法治指标体系更注重规范政府行为,强调预先对政府权力进行法治约束,以法定程序对权力进行规制,加强对行政行为的法治监督,实施政府行政责任,使政府行为严格遵循法定程序。这其中,特别应当将监督制度纳入法治指标系统,使其成为法治体系内在的主线。法治指标围绕公正理念,立足于依法维护司法独立行使检察权与审判权,保证司法独立公正,保障司法权能够救济受损害的公民权利,使之真正能够维护社会正义。

法治指标体系以民权保障与权利本位为主线,落实宪法主权在民的原则,维护民众管理国家事务、经济事务、社会文化事务的权利。法治不同于愚民政治下片面强调公民义务与服从的法律宣教,权利本位主导的权利意识是法治指标构建的第一要义。与横贯政治体制的民主体系相一致,形成了另外一种管控权力的途径,即以公民权利制衡权力,经由法治,给权力设定权利本位的价值取向,人民权利是权力的唯一本源,权力的功用在于维护和保障权利,权力派生于权利而又服务于权利,人民因权力而获得不能为国家取缔和消灭的基本权利,以及不能为权力所干预的私人自治领域。

## 2 法治的衡量与实现

法治指标的设计更贯穿于立法、执法、司法等法治实现的流程之中,它首先体现在严格公正地执法,执法决定的作出以事实为根据,以法律为准绳,处罚幅度与事实、情节、社会危害程度相一致,坚持实体公正与程序公正并重,执法的自由裁量权得到规范、准确的应用,一切违法的行为都得到制止与纠正。在作为正义最后防线的司法领域,法治指标体系同样要求司法裁决赋予公民平等的权利,精确地查明法律事实,准确地援引和适用法律,打击和惩治违法犯罪行为,维护和保障公民合法权益,恢复和补偿受到损害的利益。

编 者

2011年12月1日

# 目 录

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第一章 宪政法治指标 .....       | (1)   |
| 一、宪政法治指标的内容 .....      | (2)   |
| 二、宪政法治指标的实践应用 .....    | (22)  |
| 三、典型宪政法治案例分析 .....     | (40)  |
| 第二章 执政党法治指标 .....      | (44)  |
| 一、执政党法治建设指标的主要内容 ..... | (45)  |
| 二、执政党法治建设指标的实践应用 ..... | (54)  |
| 三、执政党法治指标典型案例 .....    | (61)  |
| 第三章 法治政府指标 .....       | (64)  |
| 一、法治政府指标的内容 .....      | (66)  |
| 二、法治政府指标的实践应用 .....    | (91)  |
| 三、典型行政法治案例剖析 .....     | (106) |
| 第四章 民主立法法治指标 .....     | (110) |
| 一、民主立法法治指标的内容 .....    | (112) |
| 二、民主立法法治指标的实践应用 .....  | (124) |
| 三、民主立法法治指标典型案例剖析 ..... | (129) |
| 第五章 公正司法法治指标 .....     | (135) |
| 一、公正司法法治指标的内容 .....    | (137) |
| 二、公正司法法治指标的实践应用 .....  | (155) |
| 三、公正司法法治指标典型案例剖析 ..... | (158) |
| 第六章 市场经济法治指标 .....     | (163) |
| 一、市场经济法治指标的内容 .....    | (165) |
| 二、市场经济法治指标的实践应用 .....  | (186) |
| 三、市场经济法治典型案例剖析 .....   | (203) |
| 第七章 城市法治指标 .....       | (207) |
| 一、城市法治指标的主要内容 .....    | (208) |

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 2    | 法治的衡量与实现           |       |
|      | 二、城市法治指标的实践应用      | (210) |
|      | 三、城市法治指标典型案例       | (223) |
| 第八章  | 农村法治指标             | (226) |
|      | 一、农村法治指标的主要内容      | (227) |
|      | 二、农村法治指标的实践应用      | (228) |
|      | 三、农村法治指标典型案例       | (238) |
| 第九章  | 法制宣传教育指标           | (240) |
|      | 一、法制宣传教育工作指标的内容    | (241) |
|      | 二、法制宣传教育工作指标的实践应用  | (251) |
|      | 三、法制宣传教育工作指标典型案例剖析 | (257) |
| 第十章  | 法律服务法治指标           | (260) |
|      | 一、法律服务工作指标的内容      | (261) |
|      | 二、法律服务工作指标的实践应用    | (267) |
|      | 三、法律服务工作指标典型案例剖析   | (280) |
| 第十一章 | 和谐社会法治指标           | (282) |
|      | 一、和谐社会法治指标的内容      | (284) |
|      | 二、和谐社会法治指标的实践应用    | (306) |
|      | 三、和谐社会法治指标典型案例剖析   | (309) |
| 第十二章 | 法治监督体系指标           | (312) |
|      | 一、法治监督体系指标的内容      | (314) |
|      | 二、法治监督体系指标的实践应用    | (331) |
|      | 三、法治监督体系指标典型案例剖析   | (357) |
| 第十三章 | 法治创建工作指标           | (370) |
|      | 一、法治创建工作指标的主要内容    | (371) |
|      | 二、法治创建工作指标的实践应用    | (374) |
|      | 三、法治创建工作典型案例       | (388) |
| 第十四章 | 法治意识指标             | (393) |
|      | 一、法治意识指标的内容        | (394) |
|      | 二、法治意识指标的实践应用      | (400) |
|      | 三、法治意识指标典型案例分析     | (409) |
| 后 记  |                    | (413) |

# 第一章 宪政法治指标

(一)【宪政实体指标】依据宪法设计国家制度,保证国家权力在宪法框架内授予、运行

1.【民主政治指标】坚持并有效实施作为我国根本政治制度的人民代表大会制度;

2.【政党制度指标】坚持并有效实施中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;

3.【民族自治指标】坚持民族区域自治制度,巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系;

4.【基层自治指标】扩大农村、城市 and 企业的基层民主自治,保证人民群众依法直接行使民主自治权利;

5.【权力配置指标】在实施宪法的层面上科学配置行政权力和权力结构体系,从源头上规范行政权力和行政体制的秩序;

6.【司法权独立运行指标】建设公正高效权威的社会主义司法制度,各级审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。

(二)【人权保障指标】尊重和保障人权,全面而充分地实现公民的权利和自由

1.【平等权指标】切实保证公民在法律面前一律平等,保证全社会成员依法享有平等参与、平等发展的权利;

2.【政治权利指标】切实保障公民的言论、出版、集会、结社、游行、示威等自由的充分享有和正确行使;

3.【经济权利指标】公民的合法的私有财产不受侵犯;

4.【人身自由权利指标】公民的人身自由、人格尊严不受侵犯;

5.【公民社会权利指标】公民的社会权利不断扩大并得以切实实现。

(三)【宪法实施指标】建立健全违宪审查制度,实施宪法保障和监督机制,使一切违反宪法的行为能够得到及时纠正,维护宪法的权威

1.【违宪审查机构指标】健全和完善宪法监督的审查机构,建立一个从事宪法监督的专门机构,使宪法监督成为一种专门化和经常性的工作;

2.【违宪审查程序指标】加强实施监督的程序保障,健全解释宪法、提出宪

## 2 法治的衡量与实现

法修正建议、违宪审查和宪法诉讼等宪法监督活动的程序；

3.【公民违宪申诉指标】完善行使违宪审查权的方式和途径,搞好受理公民违宪违法申诉、控告、检举工作,改进和加强对行政法规、地方性法规及司法解释的审查监督。

(四)【公务人员宪法意识指标】不断增强宪法观念,增强公众特别是公务人员的宪法意识,最终在全社会形成尊重宪法、维护宪法、自觉遵守和实施宪法的风气和习惯

1.【宪法至上观念指标】坚持法律面前人人平等的宪法原则,增强宪法具有最高法律效力的意识,强化任何人、任何组织都没有超越宪法之外和凌驾于宪法之上特权的宪法至上观念;

2.【尊重保障人权意识指标】国家机关及其工作人员特别是各级领导干部要摆正自己的位置,履行公仆职责,切实增强尊重和保障人权的意识;

3.【宪法实施观念指标】进一步加强宪法实施的观念,国家机关及其工作人员严格遵从宪法的精神与规定,推动和促进宪法意识向深层次、全方位的方向发展。

宪政法治指标是衡量一个国家宪法实施状况的综合性指标,鉴于宪法在法治体系中所处的统领和基础地位,宪政法治指标在整个指标体系中的重要性与之相一致,它构成了衍生指标内容的发源基石。从理论上讲,宪法是国家的根本大法,在国家法律体系中居于最高地位,是其他一切法律的立法基础和制定根据。宪法规定了架设国家机构的基本法则与组织框架,确认了公民生活赖以存在的基本权利,宪法规范内容的极端重要性与基础性,决定了宪法处于法律体系金字塔的顶端,在效力位阶上具有最高的法律效力,其他法律规范都不得与之相抵触、违反。宪法反映了全体人民对组建国家机构、保护自身权利的意志和愿望,摆脱了地区、部门等局部利益的限制,产生覆盖全国以及全体人民的效力,宪法给其他法律的制定提供立法原则、权限、程序以及冲突时的处理办法,并且以宪法所彰显的民主、自由、人权等价值原则,指引部门法的形成与改变。宪法有着不同于普通法律的制定与修改程序,一般代议制机关并没有权力去启动对宪法的变更,变动的难度使得宪法高于其他法律的权威性。

### 一、宪政法治指标的内容

宪政法治指标首先涵盖了限制国家权力、构建有限政府的意义。宪法以根本章程的形式界定有限政府的权力,就政府与人民之间的关系,提供全体公民、组织共同遵守的契约。宪政与法治关系密切,宪政以法治为源,宪政涵盖了法治。法治中强调宪法至上。宪政是法治的应有内涵,法治是宪政得以巩固的根

本保障。作为法治在政治共同体上的最高表现形式,宪政给政府产生、组织机构以及运作方式规定了根本原则与工作规则,构成政体存在的成文形式或者不成文形式的高级法。宪政配置国家权力的分工,权力之间相互监督与制约的制度设计,功能在于搭建了支撑有限政府的权力框架,防范权力的无限膨胀。宪法为法律之尊,确定法律在政治与社会生活中的最高效力,首先就是要求宪法得到尊重与落实。权威的违宪审查制度、司法审查以及与之相配套的独立司法体系,是确保宪法的至上性与有效性,监督宪法贯彻、实施的重要制度要件。护宪、行宪机制的确立,既是宪政存在的制度前提,也是法治得以实施的鲜明特征。

人权保障是宪政法治的根本价值取向,是贯穿宪政法治指标的主线。宪政对权力施以保障与限制的同时,又以权利限制权力的形式,规定权力的边界与范围。宪政以维护基本权利为指向,立法详尽具体地规定权利的类型与保护措施,执法中展现告知、申辩、听证等权利对待,司法成为守卫个人权利的最后一道防线,给受到损害的权利提供救济。宪法应当将更多的人权内容上升为宪法中的基本权利,或者规定为宪法权利之下的法律权利,通过修改宪法,增加宪法中的权利内容,改进宪法解释功能等,扩大宪法对人权保护的领域,拓宽保护的层次与深度。宪法权利也应当更多地与诉权结合在一起,进入司法保障范围,激活宪法中的人权保障条款,使纸面上的条文转变为生动的现实,人权保障机制与宪法保障制度一起,共同纠正并惩治政府侵犯人权的行为,增强宪法条款的直接效力。

#### (一) 依据宪法设计国家制度,保证国家权力在宪法框架内授予、运行

依照宪法设计政治制度,以宪法约束和控制权力的行使,是宪政法治指标凸显的第一要义。路易斯·亨金认为,宪政定义至少包括一下组成部分:依照宪法来管理公共事务的政府;国家权力的分离和制衡;人民主权的民主政府;合宪性审查;独立的司法;公民权利法案约束下的有限政府;受严格控制(包括受公民权利法案约束)的警察部门;文官对军队的控制;国家权力不得暂停宪法的正常运作,或者只有在非常少见和非常严格的条件下才可以如此。<sup>①</sup> 宪法确认了统治的合法性,支持政府权威与权力的正常运作,然而,宪法更显著的意义在于,明晰政府的组织架构,界定、分配和规制国家权力,并划分权力使之相互制衡。以宪法的名义给权力独裁正名,或者仅仅把宪政片面理解为限制权力的内容,都是错误的。宪政首先要保证政府的强大、权威与权力行使的有效,以便维护秩序,保持社会的安全与稳定。宪法赋予政府财政、税收、金融等调控经济的权力,授予政府国防、外交以及军事权力,推动透明、规范的统一大市场的形成,有效地维护国家统一,清除地方割据、无政府主义的自身土壤。

<sup>①</sup> [美]路易斯·亨金:《宪政·民主·对外事务》,邓正来译,三联书店,1996年版,第7页。

#### 4 法治的衡量与实现

宪政给权力设定规则、程序与监督,不允许权力无限膨胀,但是,建设有限政府的目标与建立一个权威、高效、强大的政府体系并不相悖,宪政最大限度的凝聚和反映民意,巩固政府活动的合法性基础,使政府拥有足够的资源,去发展公共服务,完善基础设施和国家政权组织体系,向民众提供基本的刑事与民事正义。在确认和保障权力运行的同时,又不至于因繁琐的程序而掣肘行政效率,就要求对制度进行精细化的设计,一方面,立法的事前规范要尽可能地完备,给权力的即时决策以及紧急情况下的政府运转奠定规则基础,另一方面,在权力监督与权利救济制度健全的前提下,权力的决策、执行和监督环节的设置应当遵行权力效能的一般规律,优化制度细节与流程管理。

宪法确认着国家政权的合宪性,规定国家政权组织形式,规定了国家的基本经济制度与文化制度。宪法又以人民主权为最高原则,全面系统地确认了公民的基本权利和自由,为公民能充分地、平等地、全面地、最大限度地享受这些权利和自由规定了一系列的保障措施。宪政的根本目标应是实现公民权利与国家权力的平衡,保障宪法的制度设计和程序,遵守宪法对政府权力的限制和保护,实现宪政对公民权利的保护和限制。

##### 1. 坚持并有效实施作为我国根本政治制度的人民代表大会制度

代议制度构成了宪政国家的必要的政治形式要件,世界上绝大多数国家都通过国会、议会、人民代表大会、人民会议等某种形式的代议机关,选举民意代表,代为行使国家权力。人民代表大会制度是具有中国特色和政治优势的根本政治制度,在中国宪政建设中具有重要的不可替代的作用。人民代表大会制度作为实现国家一切权力属于人民的基本政治形式,表明了我国国家权力的归属,反映了我国的国家性质,建构了国家权力所有者——人民与国家权力行使者(国家政权机关)的宪政关系,保证了国家权力来源的合法性和正当性。

人民代表大会是形成和建构国家政权体系的基本政治形式,在整个国家的宪政建设中居于主导地位。人民代表大会以民主集中制原则来建构国家机关体系、配置国家权力,其他国家机关都由人民代表大会产生,其他国家机关都对人民代表大会负责,其他国家机关都受人民代表大会监督,人民代表大会与其他国家机关的关系本质上是决定与执行的关系。

从中央到地方,通过人民代表大会制度,向其他国家机关分配各自职权,监督其他国家机关行使职权,建立起全部的国家政权机关体系,以实现人民当家做主。在人民代表大会制度下,由全国人民通过民主选举产生的全国人民代表大会代表组成最高国家权力机关——全国人民代表大会,由全国人民代表大会产生全国人大常委会作为最高国家权力机关的常设机关,国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院分别由权力机关产生,对它负责,并向其报告工作。地方层面由各地方人民通过民主选举产生的地方各级人大代表组成地方各级权力机关,再由县级以上地方各级人民代表大会产生同级

人大常设机关、同级国家行政机关、同级国家审判机关及同级国家检察机关,乡、民族乡、镇的人民代表大会产生同级人民政府,并依照宪法和全国人民代表大会制定的民族区域自治法在民族自治地方设立自治机关,依照宪法和全国人民代表大会制定的特别行政区基本法设立特别行政区的国家机关。

## 2. 坚持并有效实施中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国的一项基本政治制度。共产党领导的多党合作和政治协商制度是在长期革命与建设中形成和发展起来的。“长期共存、互相监督,肝胆相照、荣辱与共”,是中国共产党同各民主党派合作的历史总结,也是相互合作的基本方针。

中国共产党是社会主义事业的领导核心,是执政党。除了执政的中国共产党外,还有八个民主党派(中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟)。八个民主党派是同共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的友党,是参政党。中国人民政治协商会议(简称人民政协),是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构,成立于一九四九年九月,由中国共产党、八个民主党派、无党派人士、人民团体、各族各界的代表、香港特别行政区同胞、澳门同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成。人民政协的主要职能是政治协商、民主监督和参政议政。

为了推进多党合作和政治协商的制度化、规范化、程序化,中央先后颁发了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》、《关于加强人民政协工作的意见》、《关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》等重要文件,进一步丰富和完善了政治协商、民主监督、参政议政的内容与形式,使我国和谐的政党关系进一步巩固发展,多党合作和政治协商焕发出蓬勃生机。多党合作和政治协商长期实践中形成的合作共事机制主要包括参政议政与民主监督两方面内容,多党合作和政治协商的运行机制是指各民主党派成员在中国共产党的领导下,参与国家重大方针、政策、法律、法规的制定和执行,参与国家重大政治问题和国家机构领导人选的协商,参与国家事务的管理。政治协商的主要形式有:政协全国委员会的全体会议,常务委员会,主席会议,常务委员专题座谈会,各专门委员会会议,根据需要召开的各党派、无党派民主人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士的代表参加的协商座谈会,地方各级人民政治协商会议的各种活动等。

人民政协的民主监督制度是在多党合作和政治协商的框架下,由民主党派对中国共产党及中国共产党领导下的国家机关工作的监督。主要包括:国家宪法与法律、法规的实施情况,中共中央与国家领导机关制定的重要方针政策的贯彻执行情况,国民经济和社会发展计划及财政预算执行情况,国家机关及其工作人员履行职责、遵守法纪、为政清廉等方面情况等。监督的主要形式

是:在政协会议上向中共中央提出意见、建议和批评;民主党派在调查研究的基础上就国家政治、经济、社会重大问题提出建议和批评;具有民主党派成员身份的人大代表、政协委员通过议案、提案、检查实行监督;民主党派的成员通过应聘担任政府的特约监察员、检察员、审计员和教育督导员来发挥监督作用等。

### 3. 坚持民族区域自治制度,巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系

民族区域自治制度是我们党和政府创造的具有中国特色的少数民族人权保障制度,是我国的人民民主专政制度在少数民族地区的具体表现形式。民族区域自治制度是在国家的统一领导下,各少数民族聚居地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。作为国家的一项基本政治制度,民族区域自治体现了国家尊重和保障少数民族自主管理本民族内部事务的精神,反映了民族平等、民族团结和各民族共同繁荣的原则,是社会主义政治文明在民族问题上的集中体现,构成了社会主义的政治优势。

1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定,“各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治”。至此,民族区域自治被正式确定为国家的一项基本政治制度。1982年宪法全面地突出规定了我国的民族问题,在宪法第138条正文中有28条全部或部分地规定民族问题,这些规定为民族区域自治制度提供了必要的根本法依据和基础。1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《民族区域自治法》是基于宪法关于民族区域自治制度的规定而制定的,它全面规定了少数民族在自治地方内享有的民主权利、自治权利。

根据《宪法》和《民族区域自治法》的规定,中国民族区域自治制度的基本内容是:中国是各民族共同缔造的多民族国家。各少数民族聚居的地方,在国家统一领导下,实行区域自治。民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。民族自治地方设立自治机关,行使自治权。自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府,各民族自治地方的自治机关,是国家的一级地方权力机关和一级地方国家行政机关。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。对于那些不适合民族自治地方实际情况的上级国家机关的决议、决定、命令和指示等,民族自治地方的自治机关可以结合当地的实际,上报上级国家机关批准,变通执行或者停止执行。

民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要,经国务院批准,可以组织本地方维护社会治安的公安部队。民族自治地方的自治机关

在国家的指导下,自主地安排和管理地方性的经济建设事业;根据本地方的特点和需要,制定经济建设的方针、政策和计划;合理地调整生产关系,改革经济管理体制;确定本地方内草场和森林的所有权和使用权,等等。民族自治地方依照国家规定,可以开展对外经济贸易活动,经国务院批准,可以开辟对外贸易口岸;与外国接壤的民族自治地方经国务院批准,开展边境贸易。民族自治地方的自治机关在对外经济贸易活动中,在有些方面享受国家的优待。

民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。民族自治地方在全国统一的财政体制下,通过国家实行的规范的财政转移支付制度,享受上级财政的照顾。民族自治地方的财政预算支出,按照国家规定,设机动资金,预备费在预算中所占比例高于一般地区。民族自治地方的自治机关在执行财政预算过程中,自行安排使用收入的超收和支出的结余资金。在执行国家税法的时候,除应由国家统一审批的减免税收项目以外,对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的,可以实行减税或者免税。

#### 4. 扩大农村、城市和企业的基层民主自治,保证人民群众依法直接行使民主自治权利

地方自治在近代成为宪政制度的重要组成部分,是国家权力在宪法范围内实现纵向分权的不可缺少的一环。在世界上已进入民主法制化的国家里,地方自治已成为普遍实行的政治制度。目前,中国已经建立了以农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会为主要内容的基层民主自治体系。广大人民在城乡基层群众性自治组织中,依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治,这些已经成为当代中国最直接、最广泛的民主实践。

实行村民自治是一条适合中国国情的推进农村基层民主政治建设的途径,中国宪法规定了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。中国的《村民委员会组织法》,对村民委员会的性质、职能、产生程序和任期等相关问题作了明确规定,使农村基层民主自治走上健康发展的轨道。民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是村民自治的主要内容。按照宪法、村民委员会组织法等法律法规,村民委员会成员候选人由村民直接提名和参加投票选举,村民直接选举或罢免村民委员会成员。村委会自治法建立了实施民主决策的村民会议或村民代表会议制度,凡涉及村民利益的重要事项,都由村民会议或村民代表会议讨论,按多数人的意见作出决定。全体村民有权依据国家法律法规和有关政策,结合本地实际情况,讨论制定或修改村民自治章程或村规民约,实行自我管理、自我教育和自我服务。相关法规确立了民主理财、财务审计、村务管理等制度,村民通过村务公开、民主评议村干部、村民委员会定期报告工

作、对村干部进行离任审计等制度和形式,监督村民委员会工作情况和村干部行为。

城市居民委员会是中国城市居民实现自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,是在城市基层实现直接民主的重要形式。1989年,全国人大常委会制定了《城市居民委员会组织法》,为城市居民委员会发展提供了法律基础和制度保障。按照《城市居民委员会组织法》的规定,社区居委会要坚持社区居民自治的性质,明确社区居委会的民主决策、民主管理、财务自主和民主监督的自治权利,根据社区管理要求,建立健全各项制度、章程和公约,依法行使自治的权利。社区的直接民主是社区居民直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。目前各地在积极探索社区居委会直选,要求选举经过建立选举机构、广泛宣传发动、登记选民名单、提名初步候选人、确定正式候选人、直接投票选举、公开唱票计票、当场宣布选举结果等程序,使社区直接选举制度化。居民委员会向居民会议负责并报告工作。涉及全本居民利益的重要问题,居民委员会必须提请居民会议讨论决定。居民会议有权撤换和补选居民委员会成员。居民委员会办理本居住地区公益事业所需的费用,经居民会议讨论决定,收支账目应当及时公布,接受居民监督。

职工代表大会,是保证职工对企事业单位实行民主管理的基本制度。在中国,职工在企事业单位中享有的当家做主的民主权利,主要通过职工代表大会制度来实现。职工代表大会和其他形式的企事业单位的民主管理制度在实行民主管理、协调劳动关系、保障和维护职工合法权益、推进企事业单位的改革发展稳定等方面发挥了不可替代的作用。新中国成立后即公有制企业中实行了职工代表会议制度,中国宪法、全民所有制工业企业法、劳动法、工会法和全民所有制工业企业职工代表大会条例等法律法规,均对职工代表大会制度作了相应规定。从1998年起,厂务公开在国有企业、集体企业及其控股企业开始实施,并逐步向非公有制企业拓展。依据有关法律,职工代表大会具有五项职权:对企业生产经营、发展计划和方案有审议建议权;对工资、奖金、劳动保护、奖惩等重要规章制度有审查通过权;对有关职工生活福利等重大事项有审议决定权;对企业行政领导干部有评议监督权;对厂长有推荐或选举权。

5. 在实施宪法的层面上科学配置行政权力和权力结构体系,从源头上规范行政权力和行政体制的秩序

在现代民主宪政社会中,行政权力就是政府在名义上享有,在实际上行使的国家权力。行政权力是一种政治权力,但它是一种执行性权力,来源于政治授权,必须通过立法或宪政制度来规定。行政权力来源于人民及其代议机关,行政主体在获得权力之后,就要通过行政授权、权力划分和地方自治等途径进行分配。恰当完善的行政权力体系,要求政治授权充分、合法、有效,无论是外部授权还是内部权力分配,遵守程序合法、职权分明、权责一致、权利明确、内容

全面的原则,行政权力形成上下左右协调、合理的内部结构体系。对权责的配置要体现权限明确、各负其责,职权和责任相一致,在赋予权力的同时,必须明确所负有的相应责任;根据分解后的权力结构和各自的权责配置来设计权力运行的具体程序,使程序的各个环节严密衔接,环环相扣;

现代行政权力以广泛的渗透性、精密性、细致性对社会实行广泛而全面控制,典型的发展现象是“行政国家”的出现,行政权表现为大量直接管理和介入国家事务和社会事务,政府社会管理职能日益扩大和社会运行的主导性加强。行政权力的恶性膨胀,也产生了诸多的负效应,行政权力配置不合理不科学,行政主体在缺乏有效自律他律机制制约的情况下,行政权力行使、运行就会变形走样,行政权力良性运行就失去了其合理基础。

按照分工制衡的原则,应当对重要权力的行使进行适当的分解,特别是对行使权力的重要部位和关键环节,要有必要的分权或分工,使分解后的各项权力之间互相配合、相互牵制,防止因权力过分集中又不受制衡而产生权力腐败。如决策权、咨询权、执行权、监督权的分离,行政审批中受理权、审核权、批准权、复查权的分离,执收权与分配权的分离,形成分工制衡关系并建立相应的分级决策制度、联审会签制度以及会办制度。应当按照规范和公开的原则,对行使权力的方式、顺序和时限做出明确、具体、严密的设定,并建立相应的办事制度、时限制度、审批制度等,充分体现规范性和可操作性;通过大力推行政务公开,建立相应的听证制度、查询和咨询制度、公开发布信息制度等,并积极推进电子政务建设,利用信息技术公布政务信息,增加权力运行程序的透明度,充分体现公开性和可预见性,做到规则公开、程序公开、结果公开。

6. 建设公正高效权威的社会主义司法制度,各级审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权

司法制度是宪政制度的重要组成部分,完善而有效的司法运行机制是实现司法公正和保障民主宪政的必然要求。独立我国行使司法权的主体是人民检察院和人民法院。我国宪法第126条和第131条分别规定,人民法院和人民检察院依据法律的规定独立的行使审判权和检查权,不受任何的行政机关,社会团体,个人的干涉。审判权和检察权独立行使的宪法原则,意味着国家司法权应交由法院、检察院行使,立法机关、行政机关不得行使司法权;人民法院、人民检察院是行使司法权的唯一主体,权力机关拥有立法权和监督权,但不拥有和行使司法权。司法要以事实为根据,以法律为准绳,客观地适用法律,在实体上和程序上都遵守法律。法官、检察官只服从法律,不受其他机关、团体和个人的干涉、影响和控制。法官与检察官在司法工作中不受法定机关法定职权以外的任何干预,并不表明它不受到任何的监督和制约,其行为的合法性要接受产生它的国家权力机关、法律监督机关、执政党和人民群众的监督。

我国宪法规定:“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”这表明人

民法院是具有审判职能的国家机关,除此之外的任何机关团体和组织都不具有审判的国家职能。宪法规定了审判权,将审判权从国家的立法权和行政权中分立出来,成为独立的国家职能,审判权专门由人民法院行使。我国的上下级法院之间不存在领导与被领导的关系,而是监督与被监督的关系,即各级法院依法独立行使职权,非依审判监督程序,上级或其他法院无权改变原法院的判决和裁定。法院系统内部,法官依法审理案件,法院院长无权审批案件直接改变法官的裁判,院长如认为本院已经发生法律效力裁判确有错误,应提交审判委员会集体讨论,通过审判监督程序,按照少数服从多数的原则作出决定。

我国宪法规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。上下级检察机关是领导关系,即最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。检察院作为公诉机关,代表国家指控犯罪或侵犯国家财产所有权的行为,在其职权范围内,决定起诉与不起诉、起诉的罪名、起诉的对象等内容,不受外界的干涉。检察院与法院虽然在行使司法权的目的上是一致的,但在职能上各自是独立的。人民检察院作为国家法律监督机关,对人民法院的审判活动有监督的权力。法律监督机关以及社会团体和个人有权监督司法行为,但无权干涉。

## (二) 尊重和保障人权,全面而充分地实现公民的权利和自由

人权是法治的价值目标之一,应有权利性质的人权部分,时常遭遇来自外界的威胁,只有获得宪法与法律的保障,才能促进道德人权在现实中的执行与实现。法治给权力设置活动的范围与准则,创造法律统治下的有限政府,遏制权力滥用对人权的侵犯。时代在转变,人权的涵义随之不断扩展,人权的内容从人身、言论等为代表的第一代人权,发展至教育、就业、医疗、环境为内容的新一代人权类型。法治中关于人权保障的原则与具体规定,经历着贴近时代发展的演变,逐步扩大成一个宪法基本权利、民事权利等结构组成的完整体系。人权及其背后的自由、正义理念,给人们审视现有法律的缺陷提供了新的视角,法律正当性基础接受人权质疑,带动了法律体系的革新与法治变革。

在法治国家,宪法和法律反映、凝聚公民多样化的利益需求,概括、表达为承载实体内容的权利形式,同时肯定和确认公民付诸利益主张行动的权利,公民的自由权、人身权、财产权是宪法和法律旨在保障的目标,而言论自由、批评建议、控告申诉、立法动议、提起诉讼等基本权利则是公民传达、争取利益诉求的现实行动。公民的利益诉求权利,相对应的就是国家权力的职责与义务,立法、执法、司法的各个阶段与环节,通过人大代表听取民意、普遍的立法参与、行政协商与执法沟通、司法民主与公开以及分布在每个部门的信访与投诉渠道,公民意志与利益传递充分而且畅通。新闻媒体、社会组织作用的发挥,有利于保障民众的话语权,扩大利益诉求的力度与效果,便于在更广阔的范围内激发