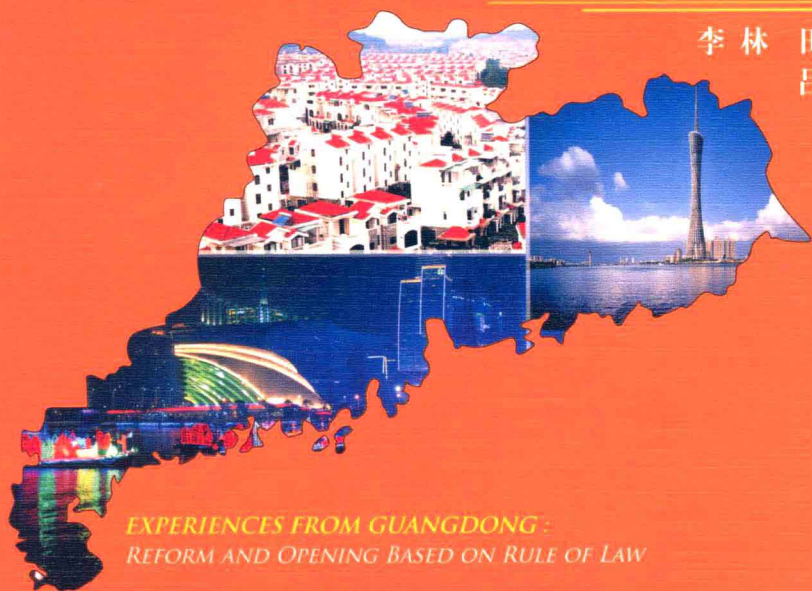


中国地方法治丛书

李林 田禾/主编
吕艳滨/副主编



EXPERIENCES FROM GUANGDONG:
REFORM AND OPENING BASED ON RULE OF LAW

广东经验： 法治促进改革开放

田禾/主编
吕艳滨/副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

广东经验： 法治促进改革开放

EXPERIENCES FROM GUANGDONG :
REFORM AND OPENING BASED ON RULE OF LAW

田 禾 / 主 编

吕艳滨 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

广东经验：法治促进改革开放/田禾主编. —北京：社会科学文献出版社，2012. 11

(中国地方法治丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3876 - 4

I. ①广… II. ①田… III. ①社会主义法制 - 建设 - 经验 - 广东省
IV. ①D927. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 239698 号

· 中国地方法治丛书 ·

广东经验：法治促进改革开放

主 编 / 田 禾

副 主 编 / 吕艳滨

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 李学军 关晶焱

责任校对 / 王洪强

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3876 - 4

定 价 / 68.00 元

印 张 / 20

字 数 / 348 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

丛书序 建设法治国家必须大力 加强地方法治建设

李 林

在中国，地方法治建设是国家整体法治建设的重要组成部分，是全面落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的有效路径，是自下而上推进法治建设的重要切入点。在全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家，更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用的新形势下，应当高度重视当代中国法治建设的地方经验和实践意义。

自上而下提出要求、自下而上具体实施，是当代中国确立和实践依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的一大特点，也是新时期中国政治体制改革和民主政治发展的一个基本规律。之所以要自上而下地提出要求、做出部署，主要是因为当代中国，法治问题从来都是政治问题，法制改革和法治发展的问题，基本上都是政治体制改革和政治发展的问题，因此，法治国家建设和依法治国的任何重大举措，法制改革的任何重大动作，都具有政治意蕴或者政治体制改革的意义，必须由中央统一领导、统筹安排。而经济发展和经济体制问题，在许多领域、许多时候、许多地方，都可以先行先试地进行改革，甚至可以突破《宪法》和法律进行所谓“良性违宪、良性违法”式的改革。这或许就体现了邓小平先生一向奉行的“经济上要搞活，政治上要稳住”的基本原则。

之所以要自下而上地推进实施法治和依法治国基本方略，主要是因为十一届三中全会以来，中国的诸多改革基本上都是从地方和基层开始实践的，尤其是在法治和政治领域，中央要稳定、全国不能乱，因此在中央的明许和默许下，从某些地方和局部先行开始法治建设试验和政治改革探索，取得经验后再向全国推

广，即使失败了也不会影响大局，因此自下而上地实施法制和政治体制改革，就成为中国民主法治建设“摸着石头过河”的一种经验和策略。

从一般的理论逻辑来看，一个国家真正成功有效的法制改革和政治发展，不仅应当自上而下地提出和部署，同时应当自上而下并且全国统一划一地实施和实践。由于法治和政治都属于上层建筑范畴，而在单一制国家法治和政治都需要统一划一，因此上层建筑和统一划一的问题通过上层建筑的改革和顶层设计来自上而下的解决，是最为便捷和最利于达成目标的；而经济发展主要属于经济基础范畴，经济的多样性有助于形成竞争，经济的差异性有利于产生活力，因此经济基础的问题通过经济基础自下而上的差别化的改革来解决，是最为符合国情也是最为有效的。如果法治建设、政治发展和经济改革同样套路，势必会造成经济改革与政法改革“一手硬、一手软”的局面。但从中国改革的实践逻辑来看，在依法治国基本方略没有“全面落实”的条件下，地方法治先行一步，在国家法治统一的大原则、大框架、大前提之下，从地方的实际出发，积极实践，勇于创新，探索地方层面法治的实现形式和发展路径，可以为中央和全国法治发展积累经验。事实上，良好的法治环境，已经成为一个地方核心竞争力的重要组成部分，这就是中国改革发展的现实状况，地方法治是推进法治国家建设的实践基础和内在动力。尽管在理论逻辑上“地方法治”和“地方法治建设”的概念在学术界还存有种种争论和异议，尽管实践中还存在某些地方保护主义的“地方法治建设”，甚至是违反法治原则的“地方法治建设”，但是中国的法治国情和法治实践已经并将继续证明，地方法治建设作为法治国家建设的有机组成部分，是中国法治发展中最积极、最活跃、最有生命力和实践性的要素，是中国依法治国和法治建设的基石和砖瓦，是建成社会主义法治国家不可逾越的发展阶段和不可或缺的实践形式。

在改革开放以来民主法治建设的实践过程中，尤其是执政党的十五大报告正式确立依法治国基本方略以后，1997年底全国普法办和司法部在河南郑州召开全国依法治省工作座谈会，大致形成了地方法治建设和依法治省的两种主要模式：一是河南模式，即党委领导，人大监督，政府实施，各方参与，依法治省办公室设在省司法厅的依法治省模式，当时全国多数省、自治区和直辖市实行此模式；二是广东模式，即党委领导，人大主导，政府配合，社会各界参与，依法治省办公室设在人大的依法治省模式，当时只有广东等少数省市实行此模式。

2002年党的十六大以后,全国依法治省模式有所调整,大致有两种情况。一是有的省市实际上放弃了依法治省模式,如上海市强调加强“社会主义政治文明建设”,依法治市的任务、范围扩大到了政治领域,其领导和工作机构也发生了相应变化;北京市则把依法治市的领导机构由过去的“北京市依法治市领导小组”改为“北京市法制宣传教育领导小组”,负责人由过去市委主要领导人(副书记)担任组长改为由政法委书记担任组长,其工作任务和职责范围比过去反而变得窄小了。二是有些省市对依法治省的工作进行了调整,从原来的普法、依法治理转变为“法治XX建设”,更加突显了地方法治建设的主题和特色。例如一些地方出现的“法治浙江建设”、“法治江苏建设”、“法治广东建设”、“法治湖南建设”等,以及相应的“法治广州”、“法治昆明”、“法治无锡”、“法治南京”、“法治成都”、“法治杭州”、“法治余杭”等的地方建设。这些地方把依法治省(市、县)工作与民主政治和平安建设结合起来,与社会稳定及和谐社会建设结合起来,按照“三者有机统一”原则把党委领导法治工作与政权机关的民主法治建设统筹起来,在一定程度上实现了地方法治建设的工作思路和体制机制的改革创新。当然,许多省市仍然坚守着依法治省的河南模式或者广东模式。

党的十五大以来,依法治国在方式方法上有一些新内容、新变化。

一是按照现代法治的主要内容来划分,依法治国的方式方法主要涉及:执政党坚持依法执政,在宪法和法律范围内活动;立法机关坚持民主立法、科学立法,形成和不断完善中国特色社会主义法律体系;行政机关坚持依法行政,建设法治政府;国家审判机关坚持司法改革,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度;国家法律监督机关推进体制机制改革,加强法律监督,保证法治的统一和权威;全体公民,尤其是公职人员和领导干部学法守法用法,依法办事;国家和社会加强法制宣传、法学研究、法学教育和法律服务,为依法治国提供应有的理论支持、人才条件和社会基础。

二是按照中国特色法治建设实践的作用领域、调整对象或者某些提法来划分,依法治国的方式方法主要有:(1)以行政区划为法治管理调整的对象,包括依法治国、依法治省、依法治市、依法治州、依法治县、依法治区、依法治镇(乡、街道)、依法治村、依法治港、依法治澳等等;(2)以国家政治生活中某些最重要的主体为法治管理调整的对象,包括依法治党、依法治军、依法治官

(依法治权、依法治腐)；(3) 以某些特定机构（企事业单位）为法治管理调整的对象，包括依法治检（检察院）、依法治院（法院、医院）、依法治部（委）、依法治局、依法治处（科）、依法治居、依法治企（厂）、依法治校、依法治馆、依法治园（幼儿园）等等；(4) 以某些特定行业（领域）为法治管理调整的对象，包括依法治山、依法治税、依法治水、依法治路、依法治污（染）、依法治教、依法治林、依法治农（业）、依法治档（案）、依法治监（狱）、依法治火（防火）、依法治体（育）、依法治审（计）、依法治访（信访）、依法治统（计）、依法治考（试）、依法治矿、依法治库（水库）等等。此外，还包括地方和行业的依法治理，地方法治建设、区域法治建设等等。

当代中国地方法治建设的特点，主要是在中央与地方相比较的参照系中得到体现。在中央与地方的参照系中，地方法治建设属于区域法治建设的范畴，全国法治建设与地方法治建设是整体与局部的关系、普遍与特殊的关系。当代中国地方法治建设是在全国政治法治统一、国体政体统一、经济社会统一、文化思想意识形态统一和中国共产党统一领导的前提下，是在一部《中华人民共和国宪法》、一个中国特色社会主义法律体系、统一司法制度、统一法律语言的前提下，开展地方法治建设的。统一性是中国法治建设的主要特点和基本要求，这是由中国《宪法》和基本政治制度决定的，也是开展地方法治建设的政治前提和法治要求，任何时候都不能忘记和脱离这个前提。

在中国宪法体制下，中央与地方既是政治关系，也是宪法法律关系，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。《宪法》规定表明，中央与地方两者之间存在着权力大小、位阶高低、管辖多少等不同的宪法法律关系。中国是单一制国家，中央领导地方，地方服从中央，中央与地方权限合理划分，同时要调动中央和地方两个积极性。地方法治建设必须维护中央法治的统一和权威，除法律允许的特殊情况外，任何时候任何条件下都不得违反或者抵触《宪法》和上位法的规定，都不得破坏社会主义法治的统一和宪法法律的尊严。

理解地方法治建设，必须强调指出的是，在任何时候都不能忘记地方法治建设的地方性、区域性、实验性和有限性的基本特征，不能忘记社会主义初级阶段城乡二元结构和城乡差别存在的中国国情，否则，地方法治建设中的改革探索就可能因为违法而触礁，因为越权而夭折。

二

国际上普遍认为,法治国家或法治社会建设必须具备三个基石。

第一,市场经济条件。国外政治学调查表明,“一个安全的民主‘法治国家’,其国民生产总值必须达到人均6000美元以上,否则就不能维持国家的安全、预防危机。”^①这里需要指出的是,国外与中国的国情不同,国外法治建设对于经济条件的要求,并不意味着中国的法治国家建设、地方法治建设不能进行和成功,它只是表明法治的实现需要一定的经济基础,至于国民生产总值人均以多少美元为界,是个大课题。社会学的研究认为,在中国,GDP增速不能低于6%,否则会激化许多社会矛盾,从而有可能导致社会不稳定。另外,国际经验表明,当一个国家的人均GDP处于1000美元到3000美元的时期,可能进入社会“矛盾凸显时期”。因为经济社会不协调,各种经济社会矛盾不断显露出来,如果处理不当,矛盾激化,经济社会发展就会停滞不前,甚至引发社会动荡和倒退。因此,德国学者约瑟夫·夏辛和容敏德认为,要在发展中国家实行法治,首先需要改善经济。如果人民的生存都面临危机,关于宪政、法治等想法就只能退居第二位了。上个世纪90年代初,中国在建立社会主义市场经济体制过程中提出“市场经济是法治经济”,其本意就是要揭示市场经济与法治之间的内在联系,强调法治建设是市场经济发展的必要要求,实行法治是不以人们意志为转移的客观规律,从而通过市场经济呼唤法治、支持法治、推动法治发展。

第二,民主政治条件。历史经验证明,只有实行民主,法治才能保持稳定。^②一个法治国家的头等和最重要的大事,就是它的稳定和有效执政,看它能否独立地行使民主立法,以及是否或能否履行它的最重要的职能——保证安全、反对内外干扰。法治国家的成功有赖于几个普遍的条件,但必须考虑适应各国自己的社会、经济、文化等方面的形势。“法治国家”在国家的历史、文化、经济、社会的基础上蓬勃发展,与此同时,法治也逐步形成。列宁曾经指出:“不实现民主,社会主义就不能实现,这包括两个意思:1)无产阶级如果不在民主

① [德]约瑟夫·夏辛、容敏德编著《法治》,法律出版社,2005,第85页。

② [德]约瑟夫·夏辛、容敏德编著《法治》,法律出版社,2005,第90页。

斗争中为社会主义革命做好准备，它就不能实现这个革命；2) 胜利了的社会主义如果不实现充分的民主，它就不能保持它所取得的胜利。”^① 邓小平在对国际国内历史经验尤其是对“文化大革命”十年惨痛教训进行深刻总结后，提出了“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”^② 的著名论断。他十分重视社会主义民主的制度化、法律化，明确指出“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制。必须使民主制度化法律化，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。”^③ 他还指出“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面，是很不健康的，是很危险的。”“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”^④ 执政党提出的“十六字方针”，确立的依法治国基本思想，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，以及以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观等，都是进行地方法治建设必须遵循的基本理论原则。

第三，法治文化条件（理性文化）。文化是指传统、语言和历史现象。法治文化是现代法治建设的土壤和根基。法文化的研究成果表明：没有法治文化条件，就不可能有真正的地方法治、法治社会和法治国家；有什么样的法治文化条件，基本上就有什么样的地方法治、法治社会和法治国家。法治文化条件，一是靠历史演进自然形成，但这个过程太漫长，并且充满变数，建设社会主义法治国家显然不能等待；二是靠多种形式的教育养成，因为只有而且必须是教育才能建立法治所需要的道德基础，教育培养可以缩短我们等待的时间，但也不是一蹴而就的。

根据以上标准和法治建设的内在规律，中国地方法治建设具有独特优势。同时，地方法治建设的优势和特点也是一柄双刃剑，它既可以为地方和区域率先实现法治化提供诸多资源和条件的支持，也可以给法治建设带来一些新的问题和障碍，如何扬长避短，正确规划和引导地方法治建设，是对各个地方领导能力和执政水平的极大考验。

大力加强地方法治建设，应当着力从以下几个方面展开。

第一，切实加强对地方法治建设的领导和支持。在中国，能否顺利完成由人

① 《列宁全集》第23卷，人民出版社，1958，第70页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993，第116页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994，第146页。

④ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993，第311页。

治向法治的根本转变，实现全面落实依法治国基本方略、建成社会主义法治国家的战略目标，从中央到地方的各级领导人能否真正接受并率先遵守宪法法律，能否切实带头依法执政、依法立法、依法行政、公正司法和依法办事，是一个关键因素。因为中国的法制建设是在有几千年封建专制传统的历史背景下展开的，历史上缺少民主法治传统，因此法治建设在很大程度上必须凭借领导人的作用来推进和实现。依法治国基本方略的确立本身即是中央最高领导人重视并且表态的产物，地方层面的法治建设也必须得到当地一把手的重视和支持，否则此项工作就难以启动和推进。正因为如此，前些年各省、市、自治区，各市、地、县、区在总结依法治理工作的经验时，几乎都把主要领导人是否重视依法治理工作，列为开展和推进该项工作成败的首要条件。领导人重视，依法治理工作就开展得好，依法治理工作中遇到的权威问题、规划问题、组织协调问题、经费问题、编制问题、公众参与问题等等，都容易得到解决。依法治国本来应当在民主基础上依靠法律和制度实施来落实，但是在中国的现实国情条件下，不得不靠领导人的意志和权威来推进。把依法治国的实效维系于各级领导人的思想重视和行为落实，这也许就是现阶段中国建设法治国家、建设地方法治的特征和现实需要之所在。在这个前提和背景下建设地方法治，一方面必须千方百计地争取领导人的高度重视、全力支持和率先垂范；另一方面必须千方百计地加强对地方法治建设的领导，健全领导机构，落实领导职责，完善检查监督机制。

各级领导干部、尤其是主要领导干部应当特别重视依法执政、依法行政和依法办事的能力培养和水平提高，这是我们党从革命党转变为执政党以后，对领导方式和执政方式转变提出的新要求，是社会主义法治时代对领导干部的政治意识、法治水平、管理能力、德行修养的新要求。在新的历史起点上领导社会主义现代化建设，执掌共和国各个层次和各个方面公共权力，各级领导干部不仅要敢于领导、善于领导，而且要学会科学领导、民主领导和依法领导，这是社会主义法治国家和地方法治建设的需要，更是加强党的建设、努力开创中国特色社会主义现代化建设新局面的需要。

第二，地方法治建设应当进一步厘清工作思路。地方法治建设应当从地方和区域双重角色的实际出发，尊重法治建设和地方治理的双重规律，求真务实，扎实推进。把国家法治建设的总体要求与地方治理的具体需要结合起来，把法制宣传教育与地方建设的实际情况结合起来，把地方法治建设与地方的工作大局——

如维护稳定、促进和谐、发展经济、保障民生、反腐倡廉等结合起来，这样才能促进地方法治建设又好又快的发展。

地方法治建设要注重合法性、实效性、系统性和可推广性，切忌以违宪违法的方式来实现地方法治建设的目标，切忌以贴法治标签的方式来“建设”所谓的“法治地方”。地方法治建设应当有所为、有所不为，而不能包打天下。在推进地方法治建设过程中，既要防止法治虚无主义，也要防止法治万能主义。应当承认法治是有局限性的，对于实现地方建设的现代化目标而言，法治不是万能的，但没有法治却是万万不能的。地方法治建设中所构建和实施的法治，应当有粗有细，正所谓“法网恢恢，疏而不漏”。法律对于社会而言，并不是越多越好，前者对于后者应当有一定比例关系，刑事法律和民事法律与社会之间也应当有一定比例关系。英国著名历史法学家亨利·梅因爵士的观点就做了最好的回答。梅因认为：一个国家文化的高低，看它的民法和刑法的比例就能知道。大凡半开化的国家，民法少而刑法多，进化的国家，民法多而刑法少。^① 地方法治建设的法律措施不在多，而在精、在实，在于管用，这些措施要从地方的实际情况出发，具有本地方的特色和可操作性。

第三，地方法治建设应当采取科学适当的方法。地方法治建设应当立足本省市的实际，深入调查研究，全面了解法治国情，切实摸清法治省情、法治市情，同时学习借鉴国际和港澳台的地方法治建设的经验，科学论证和设计地方法治建设的发展战略和规划方案，循序渐进地推进。各个地方应当制定科学合理、重点突出、简便易行、切实管用的地方法治建设指标体系，一方面用以落实地方法治建设的发展战略和规划方案，另一方面用以保障地方建设各项主要发展目标的实现。应当进一步加大地方法治建设的奖惩力度，赋予地方法治建设指标体系一定的拘束力和强制性，切实保证相关指标的落实。各个地方应当创新和深化法治宣传教育，探索中国特色社会主义的地方法治建设的道路和方法，探索和总结中国地方法治建设的基本规律和理论观念，探索和总结通过地方法治建设推进社会主义法治国家建设的实践经验和发展模式。

第四，地方法治建设应当协调推进。地方法治建设应当与本省市的大局和中

^① 参见李祖阴为《古代法》中译本写的“小引”部分。〔英〕梅因著《古代法》，沈景一译，商务印书馆，1959。

心工作相结合，与实践科学发展观相结合，与实施“四位一体”战略相结合，与国家民主政治建设和全面落实依法治国基本方略相结合，与平安稳定和谐建设相结合。法治以其特有的方法（例如，公开性、明确性、可预测性、可诉性、规范性、强制性等），依照其基本规律（例如，相对保守和滞后，强调程序合法与实质合法，法律面前人人平等，尊重保障人权，依法独立行使职权等等），作用于地方建设。尤其应当注意的是，地方法治建设是一项法治系统工程，必须与本市的依法执政、民主立法（如果享有地方立法权的话）、依法行政、公正司法、法律监督、法律实施、法律服务、法学研究、法学教育、法制宣传等工作统筹进行，这些环节的任何一个方面出了问题，都会成为地方法治建设的“短板”，影响和制约地方法治建设的总体发展。

三

这套丛书是中国社会科学院法学研究所法治国情调研活动一系列重要成果的汇总之一。近年来，为了切实担当起党和国家思想库、智囊团的重要使命，中国社会科学院十分重视开展国情调研活动，希望学者们走出书斋、研究所和办公室，深入社会和基层，接触实践和实际，检验有关理论，发现重大问题，总结有益经验，用来自于社会、基层和实践的第一手知识武装自己的头脑，深化自己的认识，拓展自己的眼界，为党和国家决策提供更有价值的对策建议。

法学实质上是应用学科，法学发展的根基在于社会和实践，法学研究的灵感和源泉来自于社会生活。法学研究所高度重视法治实践情况的掌握，认真组织开展法治国情调研活动。为了加强法学实证调查研究，法学研究所打破传统的以主要法学学科分类设立研究室的做法，专门设置了跨法学学科的法治国情调研室。法治国情调研室成立以来，不仅每年卓有成效地编撰完成了在国内外产生重大影响的《中国法治发展报告》（法治蓝皮书），而且还到广东、浙江、江苏、山东、四川、海南等地方开展系列重大法治国情调研活动，如地方立法、行政执法、司法改革、法治指数、依法治理以及政府透明度、司法透明度、公职人员廉洁从政、行政审批改革、电视广告监管等，形成了许多很有分量的法治国情调研报告。在调研活动中，调研组创新研究方法，除了采用传统的文献分析、案例分析、座谈会、访谈等方法外，还根据调研的内容和目的，设计了多套科学严谨的

调查问卷、指标体系。调研组每年都花费大量的时间，深入各地，向基层的群众和干部学习请教，观察他们的实际操作，感受他们的酸甜苦辣，聆听他们的心得体会，了解他们的所思所想……

读万卷书，行万里路。经过多年的坚持，调研组的收获远胜于“闭门读死书”。以往，这些学有专长被人尊为专家的学者，很容易沾沾自喜飘飘然。但是，深入基层和社会后，面对各种稀奇古怪的矛盾诉求和纷繁复杂的情况，这些满腹经纶的“专家学者”才发现“书到用时方觉少”，才感到自己知识的苍白和“法学的幼稚”。而基层干部群众在现行法律制度规定笼统、模糊、矛盾甚至空白的情况下，发挥能动性和创造性，创新出各种制度机制和具体做法，较好地贯彻了法律的精神，协调了各方的诉求，保障了民众的权益，其智慧着实令调研组成员叹服。几年下来，他们深切感受到，社会实践才是真正的老师，基层干部群众才是真正的专家，地方、基层和社会才是巨大的法治理论宝库，是思想和智慧的源泉。

中国法治发展做好顶层设计固然重要，但任何一项制度的创新 and 实施都需要发挥地方的积极性，都需要落实到具体的实践。党和国家的法律、政策不仅要出自中南海和人民大会堂，还需要深入于干部和群众，落实于地方和基层，实践于城市和乡村……否则就只能是徒具虚名的一纸空文。在此过程中，地方和基层不仅仅是简单的执行者、落实者，更是制度的实验者和创造者。社会生活和生产实践的发展，必然迸发对制度的需求。各地在自身发展过程中，为了解决面临的资源短缺、制度供给不足、法律规则空泛等问题，只能自力更生，发挥自己的聪明才智，在实践中不断摸索甚至试错，逐步磨合远方飘来的法律、政策和制度，并最终探索出适合本地发展的制度机制。经过地方实践检验证明是成功的那些制度机制，最终有可能被复制和推广到具有类似特点的其他区域，甚至最终上升为国家的制度。在中国，地域广阔、人口众多、地大物博等等，既是国人曾经引以为豪的国情事实，也是当下国家发展面临的一大难题。东西南北中、沿海与内地、农村与城市，甚至一个省内的不同地区之间，都存在巨大的差异，发展不平衡、不协调、不可持续的情况比比皆是。被认为放之四海而皆准的国家制度和法律规则，面对这些难题往往捉襟见肘，需要各地充分发挥自己的实践智慧和创造力。

近年来，调研组选取了不少重大的题目，做了深入的研究。冰雪凝冻灾害的



政府应急管理，四川地震灾后重建中的法律问题，行政审批制度改革的地方实践，警务创新的法律问题，依法治省的广东模式，法治宁波的实践与创新，余杭法治发展的经验等等，既有涉及某一方面的专题性调研，也有面向某个地方的全面性研究。调研组在长期的法治国情调研过程中积累了丰富的经验，取得了丰硕成果，其中一些成果已发表于《中国法治发展报告》（法治蓝皮书），产生了很好的效果。

法学研究所组织出版这套丛书，意在深度反映地方层面的法治国情，为总结交流地方法治发展的新经验、新实践、新成果提供另外一个平台。总结分析地方生动鲜活的法治实践，把好经验提炼出来并分享给其他地方，甚至推动上升为国家层面的制度规范，这是法学研究所作为党和国家在民主法治建设方面思想库、智囊团义不容辞的职责。通过法治国情调研，挖掘地方法治建设的创新经验，了解地方法治发展面临的制度瓶颈，反映地方法治实践遇到的困难障碍，既有助于推动地方法治发展，也有助于服务党和国家的相关决策，更为法学研究提供了源源不断的实践素材和思想源泉。因此，法学研究所很愿意承担这项工作。此套丛书是法学研究所在《中国法治发展报告》（法治蓝皮书）之外，为总结地方法治建设和地方法治创新发展，而专门开辟的一个新平台。今后，我们将继续依托《中国法治发展报告（法治蓝皮书）》，逐步总结经验，不断提高质量，努力创新内容，合理扩大规模，把《中国地方法治丛书》越编越好，为推进地方法治建设、服务地方科学发展作出新贡献。

目 录

导论 在民主法治的轨道上推动改革开放	001
一 在法治框架内“先行先试”	001
二 推进政务公开，建设法治政府	004
三 确保人民生命财产安全	005
四 努力培育基层法治文化	007
五 重视大众传媒和舆论监督对法治的推动作用	008
六 用法治促进和保障生产力发展	011
七 面临的挑战	012
第一章 法治政府的探索与实践	015
第一节 法治政府基本理论概述	015
第二节 健全重大行政决策机制	020
第三节 完善行政规范性文件的监管机制	028
第四节 创新行政执法工作的约束机制	036
第五节 广东法治政府建设的启示	046
第二章 透明政府建设	049
第一节 政府透明概述及测评指标	049
第二节 政府透明的总体情况	051
第三节 政府信息公开目录	057
第四节 政府信息公开指南	060
第五节 依申请公开	061

第六节	政府信息公开工作年度报告·····	063
第七节	政府公报·····	065
第八节	食品安全信息·····	066
第九节	行政审批信息·····	068
第十节	提高政府透明度的对策和建议·····	070
第三章	司法体制改革与创新·····	076
第一节	司法体制改革概述·····	076
第二节	完善审判机制·····	078
第三节	前移司法职能·····	089
第四节	破解执行难·····	097
第五节	打造阳光司法·····	108
第六节	广东推进司法体制改革的经验与挑战·····	119
第四章	舆论监督推动法治建设·····	127
第一节	舆论监督概述·····	127
第二节	推进舆论监督制度化·····	130
第三节	推动网络问政全面展开·····	132
第四节	主动回应舆论·····	134
第五节	广东省保障舆论监督的经验·····	135
第五章	公众参与的机制创新·····	137
第一节	公众参与概述·····	137
第二节	行政听证的规范化建设·····	142
第三节	推动“网络问政” 提升政府执政能力 ·····	146
第四节	实行“四民主工作法” 推进基层民主法治建设 ·····	153
第五节	广东公众参与的经验与完善建议·····	157

第六章 经济发展的法治环境	161
第一节 法治环境概述.....	161
第二节 广东构建法治环境、保障经济发展的历程.....	163
第三节 广东构建法治环境、保障经济发展的具体实践.....	169
第七章 运用综合手段化解社会矛盾	177
第一节 加强调解工作.....	177
第二节 完善信访机制.....	179
第三节 确立社会工作介入矛盾调处的新思路.....	181
第四节 及时化解劳资纠纷.....	185
第五节 以廉洁从政促进社会稳定.....	187
第六节 建立和完善社会稳定风险评估机制.....	191
第七节 在法治轨道上化解矛盾纠纷.....	192
第八章 广东依法加强农民工工作的探索	195
第一节 概述.....	195
第二节 农民工工作的基本情况.....	199
第三节 农民工工作常设机构：东莞样本.....	203
第四节 农民工管理民主化实践：惠州样本.....	206
第五节 农民工工作系统化实践：中山样本.....	210
第六节 加强农民工工作面临的问题.....	214
第九章 规范地方立法 服务社会发展	216
第一节 地方人大立法概述.....	216
第二节 广东人大地方立法概述.....	219
第三节 扩大地方立法中的公民有序参与.....	225
第四节 坚持科学立法 提高立法质量.....	230