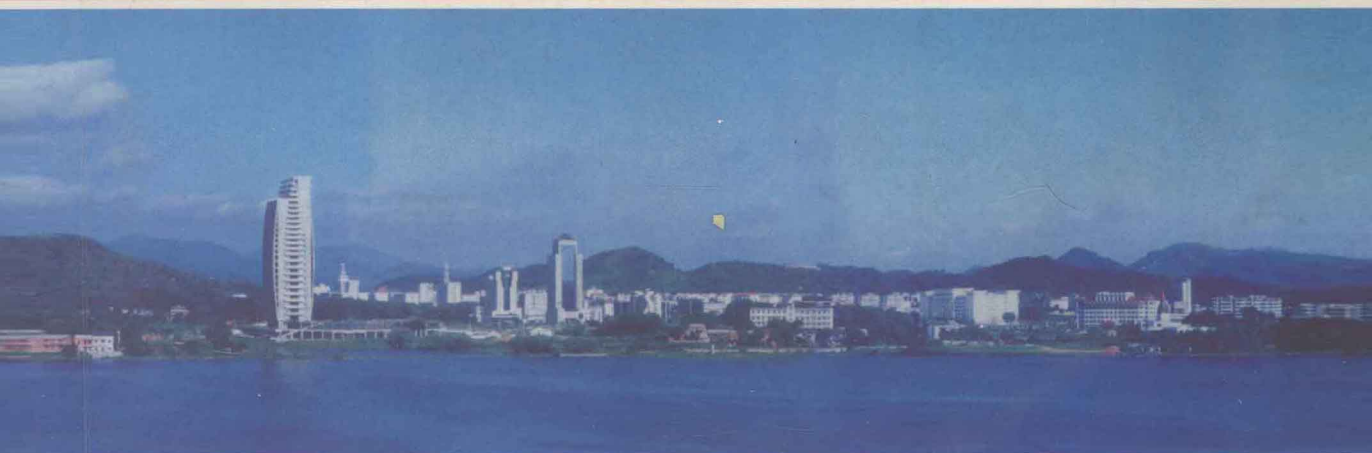


法律研究系列
FALU YANJIU XILIE

地方法治视野中的 司法改革

——来自黄石的探索

主编 王千 汪道胜



长江出版社

法律研究系列
FALÜ YANJIU XILIE

地方法治视野中的 司法改革

——来自黄石的探索

主编 王千 汪道胜

副主编 焦洪涛 鄢斌 陆保新 朱作良

长江出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方法治视野中的司法改革——来自黄石的探索/王干,汪道胜主编.

—武汉:长江出版社,2005.8

ISBN 7-80708-054-X

I.地… II.①王…②汪… III.司法制度—体制
改革—经验—黄石市 IV.D927.633.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第077791号

地方法治视野中的司法改革

王干,汪道胜 主编

责任编辑:高伟

技术编辑:王秀忠

装帧设计:刘斯佳

责任校对:李海振

出版发行:长江出版社

地址:武汉市汉口解放大道1863号

邮编:430010

E-mail: cjpub@vip.sina.com

电话: (027)82927763(总编室)

(027)82926806(市场营销部)

经销:各地新华书店

印刷:黄石市精美图印公司

规格:787mm×1092mm 1/16

16.25印张 352千字

版次:2005年9月第1版

2005年9月第1次印刷

ISBN 7-80708-054-X/D · 6

定价:38.00元

(版权所有 翻版必究 印装有误 负责调换)

序

法制现代化是当代世界的潮流，也是我们追求的目标。

就法制现代化的进程而言，我国是一个后发外生型的国家。一般意义上的现代化是以制度文明和物质文明为标志的。同样，法治的具象也是以法律制度形式出现的。高层次的制度文明和物质文明状态已经成为各国实践的目标。法制制度的完善无疑也是这一目标实现所不可或缺的部分。

从人类整体而言，法律制度的形成是一个自然演进的过程。然而，相对于不同的国家而言，各种方式的制度的嫁接或移植也是制度文明的捷径之一。人类本质的同一性和法治的法则性，为这种制度形成方式提供了理论合理性。从某种意义上讲，这种制度文明模式同样也是人们选择的结果。尤其在当今时代，科技的发展使得制度间的交流与碰撞愈加激烈，制度本身也正经历着一场前所未有的“自然选择”过程。

经过 20 余年的不懈努力，从静态的制度层面来看，我们已经成功实施向市场经济的转轨，法律制度的引进和架设也已取得相当成效，法制现代化的第一阶段基本上交出了一份合格的答卷。

然而，更艰巨更重要的问题还并不在于此。

同其他任何制度一样，法律制度的设计源于人类对于自由、秩序的要求，因而它也是以人为归宿的。法律制度的完备和体系化只不过是保障社会福祉的工具手段而已。法律制度的运作，制度目的的最终实现才是重中之重。从这个角度而言，法制现代化的核心在于司法。

20 世纪 80 年代后期，令国人瞩目的司法改革与方兴未艾的经济体制改革相继掀起，以民事审判方式改革和《刑事诉讼法》的修订为标志的司法改革逐步成为学术界和司法实务界关注的焦点。

“改革总意味着某些旧的故事的结束和新的故事的开始。”历史已经一再证明，在中国所进行的任何一项变革都往往要我们付出更大的努力和更多的心血。同样，我们对于司法改革的投入不可谓不多，但现实的阻力迫使我们不得不放弃整体推进的策略而采用问题主义的导向。时至今日，改革可谓成果丰硕，但是与民众和学者的期待相比较却差距甚远，司法体制仍旧招诟频频。

对于这样的现实，尽管学术界可以有这样或者那样的托词，但是，我们一贯秉持的学术研究进路依然应当检讨。固有的研究要么注意宏大方略，过分倚重对西方法治理论的推介；要么身陷繁琐，对于司法过程具体问题过分关注而忽视整体布局

的考量。结果是尽管我们在研究范式 and 具体制度层面都取得了一系列的成果，但是改革的深入推进却一再受阻。

因此，我们有必要放平视线，更多地关注中观层面的制度运行模式，通过一种动态研究的方式，考察司法制度运行的政治、经济、社会以及制度背景，从中找出现代司法制度与中国具体国情的耦合与矛盾之所在，或许可能找到推进司法改革的另一片天地。

本书正是我国司法改革理论与实践研究的一缕清新风气。课题组通过对黄石这样一个典型的中等城市的司法机构设置、权力配置、工作方式等内容的全方位考察，为我们具体展现了中国中观层面地方政府司法工作的真实面貌。尽管课题组并没有具体涉及对改革的建议，但是这样一种白描式的实证研究，恰恰是我国现行理论研究所需要和缺乏的第一手资料。

课题组的主要成员大部分是来自司法工作一线的领导干部，从某种意义上讲，本书的问世更大的意义或许就在于此，让对于司法工作感同身受的同志更多地参与改革的进程正是我们所一再强调的理论结合实践的有益尝试。

兹以斯序，与为法制现代化努力的诸君共勉。

吕忠梅

2005 年 4 月

目 录

上篇 理论篇

第一章 依法治国与地方法治	3
第一节 当代中国依法治国方略的提出与实施	3
第二节 地方法治的实践意义	10
第三节 地方法治的理论探索	14
第二章 司法改革的一般理论	19
第一节 全球化与本土化的双向并举——当代司法改革的历史背景	19
第二节 公正与效率、世俗与权威的同步推进——中国司法改革的目标定位	21
第三节 理念与思路、主义与问题——中国司法改革的制度之路	22
第四节 方案与要点——探索司法改革模式的必要举措	25
第三章 域外司法改革概览	29
第一节 英国司法改革经验	29
第二节 德国司法改革经验	41
第三节 美国司法改革经验	47
第四节 俄罗斯司法改革经验	53
第五节 日本司法改革经验	57
第四章 地方法治视野下的司法改革	63
第一节 法的发展阶段及其司法制度	63
第二节 地方法治的发展对我国司法改革的影响	64
第三节 地方法治视野下司法改革的具体举措	66

下篇 实践篇

第五章 黄石地方法制建设的回顾与现状	77
第一节 黄石市人民代表大会制度建设回顾	77
第二节 政府法制建设回顾	79
第三节 地方法制建设的成就与不足	82
第六章 人民代表大会制度与地方法制建设	85
第一节 黄石市人民代表大会制度概述	85

第二节	黄石市人民代表大会在地方法治中的基本职责与作用	87
第三节	充分发挥地方人大作用的经验与思考	97
第七章	党在地方法制建设中的作用	104
第一节	黄石市各级党委政法委员会工作概述	104
第二节	黄石市委政法委主要机构和职能	105
第三节	政法委工作的主要内容	107
第八章	地方法治中的公安法制建设	110
第一节	黄石市公安局概述	110
第二节	黄石市公安局的执法实践	111
第三节	黄石市公安局执法改革实践	119
第四节	充分发挥地方公安作用的经验与思考	128
第九章	地方法治中的检察制度改革	131
第一节	黄石市地方检察机关概览	131
第二节	黄石市检察工作的实践与经验	134
第十章	地方法治中的人民法院改革	169
第一节	立案环节的改革	169
第二节	审判环节的改革	173
第三节	执行环节的改革经验	184
第十一章	地方法治中的司法行政改革	187
第一节	黄石市司法局概况	187
第二节	普法依法治理工作的实践与经验	189
第三节	人民调解工作的实践与经验	194
第四节	监狱行政工作的实践与经验	200
第五节	劳教行政工作的实践与经验	203
第六节	司法鉴定工作的实践与经验	205
第七节	法律服务的实践与经验	209
第八节	法律援助工作的实践与经验	215
第九节	黄石市司法行政工作的实践总结	223
第十二章	基层民主法制建设的实践与经验	227
第一节	村民自治建设的实践与经验	227
第二节	城市社区自治建设	232
第十三章	黄石经验——法制建设的实践与思考	236
第一节	依法治市、司法改革与法制建设的良性互动	236
第二节	黄石法制建设的探索实践与经验	237
第三节	黄石经验的基本内涵	247
第四节	黄石经验——地方法治之路的实践探索	249
后记		254

上篇 理论篇

第一章 依法治国与地方法治

第一节 当代中国依法治国方略的提出与实施

一、当代中国确立依法治国方略的历史过程

纵观中华文明史，古代中国法律传统中并不存在实质意义上的法治，更没有以法律至上、权利本位为精髓的“良法”，有的只是顽固的人治、高压的专制、严密的法网。政权运作的中枢是君主专制，无限皇权凌驾于法律之上，“一家之法”贯穿于历代始终。弃法律如敝屣的暴政乱世自不待言，即使在视法律为重器的承平盛世，所谓开明的法律，其内在精神表明它仍不过是帝王掌控权力的工具、驾驭臣民的缰绳。“一乱一治”，周而复始，跳不出人治兴衰轮回的规律。至清末，朝廷在风雨飘摇的危局中，被迫修律，以期变法图强。然而，最高统治集团把修律看作转移社会矛盾的工具，虽形式上参酌西法、制订新律，但内容仍是义务本位，践踏民权，丝毫未脱离人治与专制的实质，这场近代的法律改革并没有使中国走上法治之路。辛亥革命以摧枯拉朽之势终结了绵延数千年的封建帝制，但在随后的民主主义革命时期，内忧外患交困、战乱频仍、时局动荡，历史并没有给苦难的中国留出从容走向法治的时间。

新中国的建立，为中国走上法治之路提供了良好的契机。社会主义的本质属性也决定了社会主义法律应属于“良法”。因为社会主义法律在根本上能够反映社会发展的客观规律，能够体现人民的意志和利益；能够处理好权利保障与权力制约的关系，处理好权利与义务的关系。

在国际共产主义运动史上，社会主义国家如何进行治理一直是十分重要的问题。马克思、恩格斯没有也不可能对社会主义国家的治理方式作出具体的论述；列宁卓有成效地领导了社会主义法制建设，但也没有提出社会主义国家的治理方式；

斯大林对当时苏联社会主义法制建设既有所贡献也有严重破坏；以毛泽东同志为核心的第一代领导集体，奠定了我国社会主义法制的基础，毛泽东同志对社会主义法制建设作了有益的探索，也有严重的失误，以致社会主义法制在“文革”浩劫中遭到严重践踏。党的十一届三中全会以后，在邓小平理论指导下，我国开始了完全意义上的社会主义法制建设。

在我国进入新的历史时期时，邓小平同志就把法制建设纳入现代化建设的总体布局中。他指出：“我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”他总结历史经验教训和根据社会主义现代化的要求，一再强调：“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制，这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。”发展民主必须同健全法制结合起来，这是邓小平法制思想的一个基本点。1978年，邓小平同志就指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。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。”如何健全社会主义法制？邓小平同志根据我国的实际，明确提出了健全社会主义法制的基本要求，这就是要做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。邓小平法制思想，为新的历史时期建设社会主义法治国家奠定了理论基础。

1992年，党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，从此，我国社会主义法制建设进入了快速发展的辉煌时期。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体高举邓小平理论伟大旗帜，勇于创新，继承和发展了邓小平同志的法制思想。1996年，江泽民同志在中共中央举办的法律讲座上提出“实行依法治国，保障国家的长治久安”。1997年，江泽民同志在党的十五大报告中论述了依法治国的科学含义，第一次明确提出依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略。他说：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”这标志着社会主义国家治理方式的重大发展，标志着中国共产党执政方式的重大发展。1998年，九届全国人大二次会议将依法治国基本方略载入宪法修正案，规定了中国共产党执政和治理国家的主要方式，摒弃了人治，坚持了法治，开创了依法治国的伟大实践。

二、当代中国确立依法治国方略的基本内涵

依法治国是党和政府的治国方针和战略选择，是对治国经验的高度概括与科学总结，其目标是建成社会主义法治国家。要准确理解依法治国基本方略的含义，需首先从法治一词谈起。法治（Rule of Law），是融合多重含义的综合观念，表示着一种社会治理的模式、一种依法办事的行为方式、一种良好的秩序状态。

何谓法治?根据国际法学家委员会(International Commission of Jurists)的《雅典宣言》和《新德里宣言》,法治的含义包括:①法治来自个人的权利与自由;②国家和政府要守法;③平等地保护个人在法治下的权利;④维护法治主要依靠法官独立和律师专业的独立。根据党的十五大、十六大报告,我国社会主义法治是指党的领导、人民民主和依法办事三者统一起来,从制度上和法律上保证党的基本路线和基本纲领的贯彻实施。

建设法治国家的具体目标,一般认为有两方面:一是达成某些社会价值,即价值性目标;二是创立“良法”和严格程序,即工具性目标。法治国家应达成的社会价值主要包括:①生存,即首要人权;②安全,即生命、人身、财产、环境等安全;③民主,即“人民的政权,人民进行治理”;④平等,包括法律面前人人平等、社会机会均等;⑤人道主义;⑥共同福利或共同富裕;⑦自由,即法律下的自由;⑧正义;⑨和平;⑩发展,包括个人发展、集体发展和可持续性发展原则等。为实现上述价值,法治国家的法律应当是:①具有一般性,即人们普遍遵守与平等适用;②公布的而不是秘而不宣的;③不溯及既往;④明确而不含混;⑤不相矛盾而应和谐统一;⑥是可以实现的而不是仅图言辞漂亮的;⑦相对稳定而不是朝令夕改的;⑧由确定的机构创造并由确定的机构执行。此外,还应当达到官方行为与法律一致、司法独立、防止执法者滥用权力或歪曲法律、司法与执法应符合严格程序等要求。

法治应包括以下要素:①社会应主要由法律来治理;②社会整合应通过法律实施和实现;③立法政策和法律必须经民主程序制定;④法律必须建立在尊重和保障人权的基础之上;⑤法律必须具有权威性;⑥法律必须具有稳定性;⑦法律必须具有连续性和一致性;⑧法律必须以平等地保护和促进一切正当利益为其价值目标;⑨法律应能有效地制约国家权力,防止国家权力的失控与异变;⑩法律应力求社会价值的平衡与互补。

现代社会中的法治原则与国家体制相结合产生了依法治国的基本方略,核心是要求政府维护和保障法律秩序,但政府必须首先服从法律的约束;要求人民服从法律,但要求人民服从的法律必须建立在尊重和保障人权的基础之上。在当代中国,依法治国的要素是:①依法治国的主体是广大人民群众;②依法治国的客体(对象)是国家事务和社会事务;③依法治国的前提是党的领导;④依法治国的依据是宪法和法律;⑤依法治国的意义是彻底摒弃人治,实现社会主义民主的制度化、法律化;⑥依法治国的地位是党领导人民治理国家的基本方略。

当代中国提出并正在实施的法治蓝图是继受型的法治。而继受型的法治一般是政府推进型的。政府既要依法又要大力推进法治,即是说,法治对政府既要限权又要倚权,这不能不说是“两难”。基于此,中国的法治可以设想为两个阶段、两种形态:第一阶段为工具型法治,主要靠政府推进,如培育法治意识,建设法治环境,完善法治设施、完备法律法规,严格司法和执法,依法管理社会及各行各业,依法惩治犯罪,保障国家安全和社会稳定,等等;第二阶段为体制型法治,这时,我国社会主义特色的政治制度、政党制度、经济制度等基本定型,社会主义民主达到法律化、制度化,公共权力不但在法律框架之内合理运作,而且在法律框架之内

得以相互制约和平衡,公民权利得到充分尊重和有效的法律保护。以上两个阶段的划分不是绝对的,而是相互联系和渗透的。^①

三、当代中国依法治国方略的实施基础

(一) 经济基础:市场经济

法治在经济层面上必然要求与市场经济相适应。①市场经济是平等性经济,主体之间地位平等、意志自由、互利有偿,客观上要求法律来提供指引和保护。②市场经济是竞争性经济,客观上要求法律维护公平竞争、防止市场失灵。③市场经济是契约性经济,打破了计划经济管理体制,使行政权力不再直接决定经济主体的行为,客观上要求法律成为调整经济关系的首位力量。④市场经济是利益多样性经济,客观上要求法律来解决市场交易中的利益冲突与纠纷。⑤市场经济是国际性经济,经济全球化推动了法律全球化,客观上要求国内法律实现现代化。

(二) 政治基础:民主政治

法治在政治层面上必然要求与民主政治相适应。①民主政治是代议性政治,客观上要求法律来制约国家权力,防止由于权力的持有与行使之间存在的分离可能引起权力的失控和异化。②民主政治是程序性政治,客观上要求法律来保障民主集中制,使各政治主体遵循一定的规则来参与政治活动。③民主政治是平等性政治,客观上要求法律来保障各政治主体享有同等参与资格和表达机会、异议和否决的权利。④民主政治是高效性政治,客观上要求法律来保证政治资源的优化配置和有效使用,提高政治运作的效率。⑤民主政治是整合性政治,客观上要求法律来妥善化解由于政治观点不同可能导致的各种社会冲突。

(三) 文化基础:理性文化

法治在文化层面上必然要求与理性文化相适应。①公民意识。人民是法治的主体。我们每个公民,应当明确认识到自己是国家和社会的主人,是摆脱了人身依附和人身占有的独立的人,有法律所保障的独立的人格和独立的地位。②科学精神。理性战胜非理性是法治的精髓。我们应当用科学精神解放思想,破除迷信,防止个人崇拜、消除“青天情结”,树立对法治的信仰。③权利、义务观念。公民行使权利和履行义务是法治的基本实施途径。我们应当自觉地知晓自己有哪些权利,有哪些义务;应当在法律范围内主动地行使权利、捍卫权利;应当尊重他人的权利,防止滥用自身的权利,应当忠实地履行自身法定的义务、承担应有的责任。④平等、自由观念。平等、自由是法治的重要标志。我们应当破除特权思想,依法承担平等的权利、履行平等的义务,承认他人的合法权利与选择,创造宽容、和谐、进步的法治环境。⑤社会契约观念。从身份社会到契约社会的进步,是法治产生的条件。根据社会契约论的观点,我们每个公民应当履行社会承诺,严格依法办事,同时以

^① 俞荣根.试论“社会主义法治国家”的实现方式——从“工具型”到“体制型”.法学,1999(1)

自身权利防范政府权力的滥用。^①

四、当代中国依法治国方略中的若干重要问题

(一) 依法治国与以德治国相结合

江泽民同志在全国宣传部长会议上的讲话中提出,依法治国同时也要以德治国。以德治国,就是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,以为人民服务为核心,以集体主义为原则,以爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义为基本要求,以职业道德、社会公德、家庭美德的建设为落脚点,把依法治国与以德治国、法制建设与道德建设紧密结合起来,建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律体系相配套的社会主义思想道德体系,并使之成为全体人民普遍认同和自觉遵守的行为规范。这一重要思想是对建设有中国特色社会主义规律性认识的升华,是对党领导人民治理国家基本方略的完善和创新,科学地回答了国际共产主义运动史上社会主义国家如何治理的方式问题。对一个国家的治理来说,法治和德治,从来都是相辅相成、相互促进的。法治属于政治建设,属于政治文明;德治属于思想建设,属于精神文明。二者范畴不同,但其地位和功能都是非常重要的。法治以其权威性和强制手段规范社会成员的行为,德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。法律和道德作为上层建筑的组成部分,都是维护社会秩序、规范人们思想和行为的重要手段,道德规范和法律规范应该相互结合,统一发挥作用。《公民道德建设实施纲要》特别指出,要坚持尊重个人合法权益与承担社会责任相统一。要保障公民依法享有政治、经济、文化、社会生活等各方面的民主权利,鼓励人们通过诚实劳动和合法经营获取正当物质利益。引导每个公民自觉履行宪法和法律规定的各项义务,积极承担自己应尽的社会责任。把权利与义务结合起来,树立把国家和人民利益放在首位而又充分尊重公民个人合法利益的社会主义利观。努力为公民道德建设提供法律支持和政策保障。

(二) 依法治国与党的建设相结合

2004年9月19日,中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出,要贯彻依法治国基本方略,提高依法执政水平。依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。党的领导是依法治国的根本保证。

加强党的建设是现代化进程中中国社会全面进步对党提出的要求。政党与社会是双向作用的关系。一方面,中国现代化进程中客观存在的各种矛盾都会在党内有所反映,对党自身及党领导的现代化事业有着一定的影响和牵制。另一方面,中国共产党作为执政党,全面领导国家的经济、政治、文化生活,领导着中国现代化的实际进程,党的路线政策、党的领导活动、党的自身状况,都会对社会、对国家发生重大的作用。正是从这一点上说,党直接决定着中华民族的前途和命运。由此,

^① 张文显.法哲学范畴研究.北京:中国政法大学出版社,2001

党的建设必然同整个中国目前发生的伟大变革紧紧相联，中国的现代化必然要求党不断进行自身改革，这是中国社会历史发展的必然趋势。中国的现代化进程是中国社会的全面进步，即社会经济、政治、文化领域的全方位的深刻变迁过程。因而，有中国特色社会主义现代化不仅要有经济的持续增长，而且要有社会主义的民主政治法制化，开放进取的社会主义民族文化、民族精神。

十五大提出依法治国，意味着党的领导方式的重大转变，是市场经济条件下实现党的领导根本途径。我们强调要加强和改善党的领导，党通过法律执政，这是最重要的改善。在市场经济条件下改善党的领导方式，首先要处理好市场经济条件下的党政关系。依法治国科学界定了市场经济条件下的党政关系，这就是“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动”。“把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用”。这就是说，党要通过宪法和法律治理国家，而不再利用行政手段直接管理国家事务；党要通过法定程序把党的路线、方针、政策、主张变成国家意志，从法律制度上保证党的基本路线、基本方针的长期稳定和切实贯彻实施；党要把领导和管理区分开来，改变长期形成的那种依靠行政手段实施领导的习惯，依照法律规定程序把该由政府办的事交由政府办，把该由司法机关办的事交由司法机关办，从而把党的工作的着力点放在加强政治、思想、组织领导上。党要在宪法和法律的范围内活动，就必须把党章规定的这一原则落实到党的建设的实际工作中去，努力提高党组织和党员实施依法治国方略的自觉性和水平。

依法治国与党的建设相结合，是实践“三个代表”重要思想的必然要求。加强党的建设的根本任务，是使党始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。推进依法治国方略的根本任务也是为发展先进的生产力，发展先进文化，实现最广大人民根本利益提供长治久安的制度保障。人民群众是先进社会主义法律文化的创造主体；建设社会主义法治国家，归根到底是为了不断实现最广大人民的根本利益。

（三）依法治国与本土资源相结合

近现代以来，中国法律尽管受到域外法律文化的影响，引进了当代典型法系的成套制度、规则、范畴，但是中国法律文化始终没有失去它的传统性和独特性。最为集中的体现就是法治本土资源——民间法律规范的普遍存在。这种在中华传统文化中沉淀积累起来的习惯意识和行为模式，长期以来一直成为人们在日常法律生活中疏导利害、化解纠纷、定分止争的首选模式，受到社会成员的普遍认可，成为人们生活中不可或缺的一部分。这种民间法律规范在严格的定义上并非法律，但它对现实领域的巨大作用却不容忽视。从这一视角看，在当代中国依法治国方略的推进过程中，既应重视对西方法律制度的移植借鉴，也应珍视自身的法治本土资源，尊重经过人们反复博弈而证明有效的“活法”。倘若正式的法律不立足本土、关注现实、回应社会，反而可能成为社会发展的绊脚石或者装饰物，被人们漠视、规避、拒绝甚至对抗，导致法律失去实效，社会秩序出现紊乱。因此，法治本土资源是国

家正式法律成长的沃土、运作的基石。我们需要在传统中发掘那些仍然活生生地存在并影响着人们行为的观念和模式，从而使传统产生创造性转化，让现代法治扎根于本土资源之中。所以，依法治国与本土资源相结合、宏大方略与社会现实相结合、国家法律与民间习惯相结合、政府推进与民众参与相结合，成为实现法治的必经之路。

（四）依法治国与地方法治相结合

依法治国方略在实施过程中，必须处理好如下几对重要关系：法治理想的规划设计与法治现实的约束条件，法治规律的借鉴移植与法治经验的提炼应用，法治促进改革与法治支持发展，法治国家的塑造与法治社会的形成，法治要素的配置与法治系统的优化。在上述关系的把握与平衡过程中，法治理念的落实需要经历从抽象到具体，从宏观到微观，从静态到动态，从宏大方略到技术处理的轨迹。从空间（地域）维度而言，尤其是要面对如何处理法治整体性与局部性的关系，换言之，就是要解决好中央提出的依法治国方略如何具体落实到地方层次这一现实命题，从而实现“以中央法治引领统筹地方法制，以地方法制响应推进中央法治”的良性互动关系。

在此，仅以我国立法体制为例加以论述。立法体制，指对国家机关的立法权限进行划分配置的格局。国家的国体、政体、国家结构形式是影响立法体制的重要因素。鉴于社会主义中国实行人民代表大会制度，并且在国家结构形式上采用单一制，因此我国立法的体制体现出“一元、两级、多层次”的特点。即在以宪法为统率的一元化基础上，立法权限划分为中央和地方两级，各级内部又划分为若干层次，不同级层的国家权力机关和其他国家机关依权限制定不同效力的法律或其他规范性文件。根据宪法和法律的规定，我国地方一级立法权为：①省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；②省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市，其人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行；③经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权，制定法规，在经济特区范围内实施；④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；⑤省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。此外，在“一国两制”构架下，香港、澳门特别行政区的立法机关（立法会、行政长官）根据宪法和本特别行政区基本法的规定，享有立法权，可以制定法律，在特别行政区范围内实施。

现阶段中国地方立法的作用主要有：①使宪法、法律、行政法规和国家大政方针得以有效实施。一方面，地方立法可以使它们得以具体化，为它们制定实施细则或变通规定，使它们在情况各异的各地得以有效推行；另一方面，地方立法可以对

它们的欠缺或不便操作之处,加以补充或使其便于操作。②解决中央立法不能独力解决或暂时不宜由中央立法解决的问题。③自主地解决应当由地方立法解决的各种问题。④促使中国社会由人治向法治转变。中国要彻底摆脱旧传统中落后的、阻碍我们走向现代化境地的人治因素,建成现代法治国家,要求中央和地方都来努力立法。

第二节 地方法治的实践意义

一、全面小康社会与地方法治

源于《诗经》的“小康”,是千百年来中国人对衣食无忧、平安幸福生活的热切企盼与向往。邓小平同志在我国改革开放之初提出的“小康”概念,体现了中国传统文化的思想渊源。但作为我国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师,邓小平同志从更为现实的角度,把“小康”、“小康之家”同“中国式的现代化”紧密联系起来,从人民群众的根本利益出发,深刻思考现代中国的发展目标。

1983年春节前夕,党的十二大闭幕不久,邓小平同志踏上了江苏大地,前往苏州地区考察。苏州之行给邓小平同志留下了深刻印象,回到北京后他同几位中央负责同志谈话时,就列举了苏州农村的新面貌、新气象:“第一,人民的吃穿用问题解决了,基本生活有了保障;第二,住房问题解决了,人均达到二十平方米,因为土地不足,向空中发展,小城镇和农村盖二三层楼房的已经不少;第三,就业问题解决了,城镇基本上没有待业劳动者了;第四,人不再外流了,农村的人总想往大城市跑的情况已经改变;第五,中小学教育普及了,教育、文化、体育和其他公共福利事业有能力自己安排了;第六,人们的精神面貌变化了,犯罪行为大大减少。”^①

正是苏州小康社会的实践带来的思考和启发,引发邓小平同志用更加广阔的眼界思考中国的发展道路和战略目标,提出了建设“小康社会”的宏大构想。邓小平同志不再仅仅把“小康”目标作为一个经济发展和人民生活水平的标志,而是从适应社会全面发展的角度出发,用“小康社会”来形容社会的整体发展水平和全面进步状态。1984年邓小平同志在中央顾问委员会第三次会议上的讲话中,再次提到苏州之行,详细勾画了2000年实现“小康社会”目标时中国经济和社会的发展蓝图,设想了21世纪中叶中国“小康社会”的美好前景。

“人们的精神面貌变化了,犯罪行为大大减少”,这一点不仅是苏州农村的新面貌、新气象的重要特点之一,而且关系一个区域在经济社会各项事业的全面发展。由此可见,地方法制建设程度是邓小平同志“小康社会”思想之中衡量“小康”程度的重要指标之一。

华东政法学院的杨涛先生指出,法治是衡量现代化的重要指标。法治 GDP 也

① 邓小平文选.第3卷.北京:人民出版社,1993