

中原学术文库·学者丛书

河南全面推进 依法治省研究

RESEARCH OF
COMPREHENSIVELY PROMOTE THE PROVINCE
ACCORDING TO LAW OF HENAN

主 编 张林海 李宏伟
副主编 栗 阳



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

中原学术文库·学者丛书

河南全面推进 依法治省研究

RESEARCH OF
COMPREHENSIVELY PROMOTE THE PROVINCE
ACCORDING TO LAW OF HENAN

主 编
副 编
栗 阳
张林海
李宏伟



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

图书在版编目(CIP)数据

河南全面推进依法治省研究 / 张林海, 李宏伟主编. --
北京: 社会科学文献出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5201-0259-9

I. ①河… II. ①张… ②李… III. ①社会主义法制
- 建设 - 研究报告 - 河南 IV. ①D927.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322028 号

河南全面推进依法治省研究

主 编 / 张林海 李宏伟

副 主 编 / 栗 阳

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 杨 雪 张丽丽

出 版 / 社会科学文献出版社·区域与发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23.75 字 数: 377 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0259-9

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书获河南省社会科学院学术著作出版资助

前 言

法治,是人类社会发展进步的重要指标。法律,是治国理政最大、最重要的规矩。治理一个国家,管理一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。

1997年,党的十五大确立了依法治国的基本方略,具有中国特色的依法治国理论与实践开启了新征程。

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央总结历史、着眼未来,提出了把“全面依法治国”作为“四个全面”战略布局的重要组成部分,强调“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国新局面”。

实现中华民族伟大复兴,是中华民族近代以来最伟大的梦想。现在,我们比历史上任何时期,都更接近中华民族伟大复兴的目标。顺利实现这一目标,更加需要推进法治为其提供坚强保障。

推动发展、全面建成小康社会,必须依靠法治。法治是文明,法治是秩序,法治是权威,法治是阳光。河南正处于爬坡过坎、攻坚转型的紧要关口,发展仍是解决所有问题的关键,加快完善社会主义市场经济体制,推动河南经济社会持续健康发展,都需要法治来加以引导、调节、保障,全面推进依法治省,创造良好法治环境,就能形成更好的投资环境、发展环境,提升河南核心竞争力,创造竞争优势。

2015年3月,中共河南省委出台了《关于贯彻党的十八届四中全会精

神全面推进依法治省的实施意见》，提出了到 2020 年河南法治建设的主要目标，即法治信仰普遍树立、立法水平全面提高、法治政府基本建成、司法公信力有效提升、依法执政能力明显增强。

2015 年 6 月，河南省社会科学院成立了《河南全面推进依法治省研究》课题组，并吸纳了郑州大学法学院、河南大学法学院等省内部分高校的研究力量参与课题的调研和撰写工作。一年来，课题组就依法治省的理论与实践问题深入基层进行了实地调研，形成了近 30 万字的研究报告。本书紧密结合科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的要求，在前期调研的基础上，结合河南近些年来法治建设的实践与探索，就法治政府建设、公正司法、地方立法、经济法治建设、社会法治建设、文化法治建设等提出了针对性的意见和建议。

法治建设是一个长期、渐进的过程。徒善不足以为政，徒法不能以自行。良好的法律运行体制归根结底要以人为核心动力，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，都离不开党的领导这一根本保障。全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，是当代中国共产党人的历史任务。今后，课题组将继续对河南全面推进依法治省等重大课题展开深入研究，为河南全面推进依法治省战略的实施提供理论支撑和智力支持！

编者

2016 年 6 月

目录

CONTENTS

第一章 全面推进依法治省的背景与意义	1
第一节 河南依法治省进程的简要回顾	1
第二节 河南全面推进依法治省的背景	7
第三节 全面推进依法治省的重大意义	10
第二章 全面推进依法治省的总体要求	14
第一节 全面推进依法治省的指导思想	14
第二节 全面推进依法治省的主要目标	23
第三节 全面推进依法治省的基本原则	31
第三章 地方立法	39
第一节 地方立法的理论分析	39
第二节 地方立法的现状	48
第三节 全面推进地方立法的对策建议	65
第四章 法治政府建设	81
第一节 法治政府建设的理论分析	81
第二节 法治政府建设的现状	87
第三节 全面推进法治政府建设的对策建议	97

第五章 公正司法	108
第一节 公正司法理论分析	109
第二节 河南省公正司法的现状	112
第三节 河南省全面推进公正司法的对策建议	116
第六章 全民守法	133
第一节 全民守法的理论分析	133
第二节 全民守法的现状	144
第三节 全面推进全民守法的对策建议	153
第七章 经济法治建设	160
第一节 经济法治建设的理论分析	160
第二节 经济法治建设的现状	170
第三节 全面推进经济法治建设的对策建议	177
第八章 文化法治建设	186
第一节 文化法治建设的理论分析	186
第二节 文化法治建设的现状	195
第三节 全面推进文化法治建设的对策建议	200
第九章 社会法治建设	210
第一节 社会法治建设的理论分析	210
第二节 社会法治建设的现状	213
第三节 全面推进社会法治建设的对策建议	217
第十章 生态文明法治建设	232
第一节 生态文明法治建设的理论分析	232
第二节 生态文明法治建设的现状	238
第三节 全面推进生态文明法治建设的对策建议	244
第十一章 党内法规制度建设研究	253
第一节 党内法规制度建设的理论分析	253
第二节 党内法规制度建设的现状	262

第三节	加强党内法规制度建设的对策建议	266
第十二章	法治工作队伍建设	273
第一节	法治工作队伍建设的理论分析	273
第二节	法治工作队伍建设现状	280
第三节	全面推进法治工作队伍建设的对策建议	283
第十三章	法律服务	294
第一节	法律服务的理论分析	294
第二节	法律服务的现状	301
第三节	全面推进法律服务的对策建议	304
第十四章	法治宣传教育	317
第一节	法治宣传教育的理论分析	317
第二节	法治宣传教育的现状	323
第三节	全面推进河南法治宣传教育的对策建议	331
第十五章	党委依法执政	339
第一节	党委依法执政的理论分析	340
第二节	党委依法执政的现状	351
第三节	全面推进党委依法执政的对策建议	358
参考文献		361
后 记		370

第一章

全面推进依法治省的背景与意义

改革开放以来，尤其是党的十五大提出依法治国方略之后，全国各省（区、市）都根据自己的省情需要和对法治需求的实际，从本地实际出发、因地制宜地推进依法治省进程，依法治省的理论与实践都取得了明显成效。但随着我国经济社会的加快发展与深刻转型，依法治省的理论与实践也遇到了前所未有的机遇与挑战。如，在“五位一体”的总体布局和“四个全面”战略布局下，如何坚持“改革”与“法治”两个轮子一起转，如何发挥法治这一治国重器在反对和克服“四风”中的作用，等等。本章简要回顾河南依法治省的基本进程，客观分析、阐释河南推进依法治省理论与实践的背景和重要意义，以期对加快河南依法治省进程有所裨益。

第一节 河南依法治省进程的简要回顾

一般而言，依法治省，有广义和狭义之分。广义概念上的依法治省，主要包括科学立法、严格执法、公正司法和全民守法等方面，而狭义概念上的依法治省仅包括依法治理的省域治理实践。全国各省（区、市）的情况和经济社会发展阶段不同，致使依法治省工作也呈现出了不同的特点和表现形态。目前，国内系统研究依法治省的硕博论文、基金项目和学术专著很少，关于依法治省的研究大多停留在有关党委政府文件、各级领导讲话等方面，大多是 20 世纪八九十年代的有关内容，而且对于依法治省

的基本概念还有不同的认识。为此,笔者根据河南依法治省的主要发展情况,拟把依法治省划分为三个阶段。相信通过对河南依法治省阶段的划分与研究,能进一步加强对依法治省的基本规律及其在河南发展不同阶段的地位和作用方面的探索与研究。

一 依法治省的试点与起步阶段(1979年9月至1995年底)

依法治省的试点与起步阶段的主要标志,是1986年召开辽宁省本溪市提出并制定的依法治市规划和1988年在江西九江市召开第二次“全国学法用法依法治县工作经验交流会”。在这一历史阶段,依法治省工作的重点,就是普遍加强对各地依法治理活动的具体指导,初步摸索依法治省实践的具体路径。

河南在这个阶段,依法治省实践工作的主要成效有以下几方面。一是在立法机构建设和地方立法方面:1979年,河南省五届人大二次会议决定设立省人大常委会;1980年,河南省五届人大常委会四次会议审议通过《河南省贯彻执行〈选举法〉实施细则(试行)》;1984年,河南省根据《国务院关于批准唐山等市为“较大的市”的通知》精神,按照有关程序批准郑州、洛阳两市为拥有地方立法权的省辖市;1983年,河南成立了省政府办公厅法制处,并于1986年对新中国成立以来全省的政府规章进行了一次全面清理;1988年,河南省召开第一次政府法治工作会议,全面开展行政立法工作。在这个时期,河南先后颁布实施了《采矿管理条例》《制止不正当价格行为和牟取暴利条例》《经纪人条例》《地方煤矿管理条例(试行)》《期货市场监督管理条例(试行)》《征收排污费实施办法》《鼓励外商投资条例》《开发区条例》等法规。二是积极推进行政执法,不断强化行政执法监督工作。据河南依法治省办公室有关材料显示:20世纪80年代,针对郑州火车站附近行政执法环境不优问题,公安部门联合有关部门采取综合执法行动,抓获犯罪分子4587人,查处违章非法经营活动9345起。同时,不断强化行政执法监督工作:1991年,积极推进行政执法监督由集中突击检查向制度化、常态化监督转变;1992年,初步建立规范性文件备案审查制度、具体行政行为备案审查制度,以及行政处罚程序、行政案件查处程序、法规性文件实施情况报告制度和行

政执法责任制等制度；1995年，省直一些部门以及郑州市，也积极探索并推行执法责任制和错案责任追究制度。三是审判机关紧紧围绕大局，积极发挥审判职能和作用。从20世纪80年代起，河南坚决贯彻执行中央依法“从重从快”方针，严惩了一批杀人、强奸、抢劫、重大流氓行为等严重刑事犯罪分子。同时，积极探索与改革审判方式。自20世纪80年代中期以来，河南法院系统就积极推进庭审方式改革；近年来，又提出了“把巡回审判作为基层法院基本的办案方式”的思路，在乡镇政府、村委会（居委会）设置巡回审判点近万个，大大方便了群众诉讼。四是注重基层基础，深化依法治理活动。据河南依法治省办公室有关材料显示：1990年，河南就在2个省辖市、33个县（区、市）开展依法治县（市、区）试点工作，并在该年底召开了河南依法治理工作经验交流会；1995年底，河南在焦作、漯河、新乡、南阳、开封、鹤壁、濮阳7个市58个县、区2400多个乡村30000多个企事业单位开展了依法治理工作。与此同时，河南省委做出了关于“加强民主法治建设、实施依法治省”的决定，标志着河南的依法治省工作已上升为省级制度化层面。

二 依法治省的抓基层打基础阶段（1996年1月至1997年12月）

依法治省的抓基层打基础阶段的主要标志，是全国第二次“全国学法用法依法治县工作经验交流会”和在党的十五大提出依法治国方略后“全国依法治省工作座谈会”的召开和部署。在这一历史阶段，全国依法治省的重点，是深化依法治厂、依法治村等基层治理活动，尤其是全国抓了鞍山钢铁公司依法治厂和山东章丘依法治村作为两个先进典型。

依法治理的先进典型做法，对河南的依法治省工作起到了积极的助推作用。1996年，河南省委成立省依法治省工作领导小组，省委书记任组长，省长任第一副组长，省委副书记任常务副组长，部分省领导任副组长，办公室设在省司法厅。同时，撤销了省普法工作领导小组及其办公室，并将原省普法工作领导小组办公室的职能划入依法治省工作领导小组办公室。与此相适应，河南省各地市、县（区）、乡及省直各单位均建立了依法治省工作领导小组和办事机构。与此同时，河南省委、省政府批转

了《河南省依法治省工作领导小组关于1996年-2000年全省依法治省工作规划》(以下简称为《规划》),省八届人大常委会第二十二次会议从法律程序上通过了关于实施《规划》的决定。随后,河南省人民政府、省法院、省检察院根据该《规划》,分别制定了关于推进依法行政、依法行使审判权、依法行使检察权等方面的文件。在此基础上,河南基本形成了在省委的统一领导下,人大肩负地方立法、监督国家法律正确实施和依法治省工作健康开展,政府依法行政,司法机关依法行使法律职权,社会各界共同参与的依法治省大格局。1996年10月,河南省委、省政府召开了全省依法治省广播电视动员大会,省长主持会议,省委书记作动员报告。在郑的省委、省人大、省政府、省政协、省军区副省级以上干部,省直各部门副处级以上干部3000多人参加了主会场的动员会。动员会后,全省各地市、县(区)及省直各单位都召开了动员会,成立了相应的工作领导机构,出台了关于落实依法治省工作精神的有关意见,依法治省工作在全省得以深入开展。1997年,河南依法治省工作领导小组召开全体成员会议,研究部署依法治省工作。同年9月,党的十五大对贯彻依法治国精神进行全面部署后,全国的依法治省工作全面开展。截至同年10月,全国已有15个省(区、市)正式拉开了依法治省工作的序幕。

1997年11月,“全国依法治省工作座谈会”在河南省召开,这是对河南依法治省工作的高度肯定。该会议的召开,对全省的依法治理工作产生了较大的推动作用。河南在这一阶段依法治省工作的主要成效有:第一,在立法方面,河南主要是修订或制定了《行政机关执法条例》《少数民族权益保障条例》《食品卫生条例》等法规;第二,在行政执法方面,河南颁布实施《关于实行持证上岗、亮证执法的通告》,努力推进持证上岗、亮证执法工作,该《通告》要求行政执法人员必须持“两证”(《执法证》和《监督证》)上岗执法;第三,在法治宣传教育工作方面,河南出台实施了《依法治理工作百分考核实施方案》和《干部普法合格证制度实施方案》,要求把普法合格证作为考察干部学法用法情况的重要依据之一。

三 依法治省的深入实施阶段(1998年1月至今)

依法治省的深入实施阶段的主要标志,是在依法治国方略下,全国各

地深入推进基层依法治理、地方依法治理、行业依法治理“三大工程”。1998年，全国普法办在北京召开了“部分中央国家机关行业依法治理工作座谈会”，这次会议是全国行业依法治理工作的第一次会议，也是行业依法治理工作正式开始的动员会；1999年，中宣部、司法部联合举办了“全国学法用法依法治县工作经验交流会”，该会议对深入开展农村普法、全面总结依法治县工作经验进行了交流；同年12月，司法部、中央综治办在上海联合召开了“全国街道社区依法治理工作座谈会”，该会议对街道社区依法治理工作提出了明确的具体要求。

根据中央及有关部门的安排部署，1998年，河南采取了一系列有效措施加快推进依法治省工作。同年3月初，河南召开了依法治省工作领导小组组长会议及全省依法治省工作电视电话会议；4月，河南省依法治省工作领导小组制定出台了《1998年度河南省依法治理工作百分考核实施方案》；11月，由河南省委组织部、省人事厅、省依法治省工作领导小组办公室、省政府法制局联合签发的《河南省干部普法合格证制度实施方案》正式出台，该《方案》要求各级组织、人事部门把普法合格证作为考察干部学法用法情况的重要依据；12月，河南省依法治省工作领导小组召开全体成员会议，听取依法治省工作领导小组办公室工作汇报，研究依法治省工作的主要任务，同时，召开全省依法治县工作经验交流会，总结和安排部署依法治省工作。2000年，河南依法治省工作领导小组办公室与省委宣传部联合组织了“依法治省中原行”集中采访报道活动。河南日报、河南法制报、河南电台采发稿件达200余篇，为河南依法治省工作的深入开展营造了良好的舆论环境。2002年党的十六大、2007年党的十七大，河南对如何践行依法治国方略、加快建设社会主义法治国家进行了战略部署，并深入开展了具有河南地方特色的依法治省工作。其工作主要有以下几方面。第一，在立法方面，主要是修订或制定了《实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》《进城务工人员权益保护条例》《企业职工民主权利保障条例》《文化市场管理条例》《历史文化名城保护条例》《非物质文化遗产保护条例》《就业促进条例》《建设项目环境保护条例》等地方性法规。第二，在行政执法方面，主要是健全行政执法责任制和责任目标考核机制，落实《全面推进依法行政实施纲要》，开展依

法行政示范单位创建,逐步完善行政复议机构,完善行政复议制度,规范行政复议程序,创新行政复议案件审理模式,完善行政权力监督制约机制,加大对乱收费、乱处罚及粗暴执法等行为的惩处。第三,在公正司法方面,主要是严厉打击刑事犯罪,加强社会治安综合治理,推进“抓基层、打基础、苦练基本功”工程建设,推动“信息化、执法规范化、和谐警民关系”建设;检察机关严格依法履行审查批准逮捕、审查起诉职责,严查贪污贿赂、渎职等职务犯罪,加强对诉讼活动的法律监督,依法履行控告申诉检察职责;审判机关切实履行审判职能,探索与改革审判方式,强化审判监督工作,加大案件执行力度;劳改劳教机关规范工作程序,改进劳改劳教工作;司法机关切实加强律师管理,积极开展法律援助,规范司法鉴定。第四,在法治宣传教育方面,主要是建立法治宣传教育体制机制,健全法治宣传教育组织机构,完善法治宣传教育领导体制,尤其是重点抓对领导干部、企业管理人员、农民群众和青少年的法治宣传教育。同时,积极开展法治宣传教育活动,加大对阵地建设的投入,运用多种传媒开展富有成效的法治宣传教育。

总之,河南经过几十年的探索与实践,依法治省的主要任务得到进一步明确和加强。可以说,全国的依法治省工作,是伴随着依法治理工作的深入开展而进行的,而河南的依法治省工作则是在全国探索试点的基础上,于1990年在部分省辖市、县进行试点的基础上而逐步深入开展起来的。

《贞观政要·公平》中说:“法,国之权衡也,时之准绳也。权衡所以定轻重,准绳所以正曲直。”党的十八大以来,尤其是党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,这标志着依法治国进入了新的发展阶段。当前,党中央又把依法治国作为贯彻落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的法治保障来推进。目前,全国各省(区、市)都积极围绕贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,在新的历史起点上对全面推进依法治省进行积极谋划和全面部署。这标志着依法治省工作进入了新的发展阶段。“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”,一个国家是这样,一个省也是如此。我们坚信,法治这一治国之重器,必将对河南的经济社会发展发挥支撑作用。

第二节 河南全面推进依法治省的背景

当前，河南全面推进依法治省的背景，不仅包括国内的政治、经济、文化、社会、生态建设和党的建设等国内背景，还包括国际政治经济秩序的重构、国际竞争的加剧等国际背景，但就当前的一个单独的省域来讲，笔者认为，河南全面推进依法治省的历史大背景，主要指全面推进依法治国、全面深化改革、经济社会转型升级和最大限度地让人民群众分享法治成果等背景。

一 中国全面推进依法治国的大背景

全面推进依法治国的背景，主要包括两个方面：一是从中国社会主义建设与发展史的角度，需要总结“文化大革命”践踏法制的教训，此教训不可忘记；二是建立和完善社会主义市场经济体制机制的需要，此需要必须高度重视。新中国成立以后，毛泽东对社会主义法制高度重视。为了亲自起草好1954年宪法，毛泽东在杭州住了几个月，深入调研、召开座谈会。1954年前后，包括人民代表大会制度的建立，可以说是我国法治建设的一个黄金期。1956年以后，国际上发生了匈牙利事件，国内发生了反右派斗争和“文革”。“文革”结束以后，1978年邓小平明确提出“为了保障人民民主，必须健全法治，必须使民主制度化、法律化，使这种制度不因领导人改变而改变，不因领导人注意力的改变而改变”的重要论断。可以说，为了汲取“文革”期间践踏法制的教训，党的十一届三中全会以来的每一次党代会都始终强调推进依法治国的重要性。例如，1997年，党的十五大报告明确指出，“发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家”；1999年，第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，并把“依法治国”正式写入宪法；2002年，党的十六大报告强调指出，要“坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”；2007年，党的十七大报告再次指出，要“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”；2012年，党的十八大报告尤其指出，要“推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”；2013年，党

的十八届三中全会报告指出，要“建设法治中国，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进；坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”；2014年，党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，并要求“全面推进依法治国，必须坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路”。另外，社会主义市场经济的提出、建立和完善，对法治建设提出了非常高的要求。众所周知，社会主义市场经济，必须是法治经济。否则，我国不可能建立和完善社会主义市场经济。另外，从横向的角度讲，国（境）外一些顺利实现现代化的国家或地区的基本经验也证明，不搞法治是不行的。实践证明，尽管国（境）外一些国家或地区的地理位置、自然禀赋和历史文化背景各异，但它们都充分依靠法治进行经济社会建设，较好地解决了法治和人治的冲突问题，也顺利实现了现代化。

二 现阶段全面深化改革和经济社会转型升级的要求

当前，我国的改革与发展进入了攻坚克难期和“深水区”，加之经济社会加速转型，致使我国这一轮改革与发展的重点任务之一是为全面深化改革和经济社会转型升级提供法律法规支撑和有关制度安排，尤其为“全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党”的全面落实提供法治支撑和法律保障。学者黄卫洲认为，“法治环境犹如巨大的磁场，能够强力吸引人才、资本、项目、技术等发展要素汇聚，从而铸就发展的硬动力”。因此，区域法治提升的不仅仅是区域经济的法律品质，更是区域经济的核心竞争力。当前，一要提高对“于法有据”是推进我国这一轮改革与发展前提的认识。党的十八届四中全会强调，重大决策要于法有据。因此，要教育与引导干部群众坚信我国这一轮的改革与发展不仅取决于法治化，而且受益于法治化。当前，我国这一轮的改革与发展不同于几十年前开始的那一轮改革与发展。过去那一轮的改革与发展主要是经济层面的，尤其是在一定时期内，国家提倡“大破大立”，在某种程度上允许一些地方和行业可以“闯红灯”“踩雷区”。但党的十八大以来，我国经济社会发展进入了新常态，新常态则要求一些重大改革与发展的路径和政策选择都要于法有据。法治不仅是我国这一轮改革与发展的条件，而且是潜