

20
05

PROCESS OF RULE OF LAW
REPORT 2005

中国法治进程 调查报告2005

——以广东省法治环境调查为例

主编 邓世豹

2005



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国法治进程

中国法治进程 调查报告2005

——以广东南海县的环境调查为例

2005

中国法治进程

20
05

PROCESS OF RULE OF LAW
REPORT 2005

中国法治进程 调查报告2005

——以广东省法治环境调查为例

主编 邓世豹



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国法治进程调查报告 2005/邓世豹主编. —北京:
法律出版社, 2006. 6
ISBN 7-5036-6433-9

I. 中… II. 邓… III. 社会主义法制—调查报告—
中国—2005 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 060864 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/吴 昉 刘 辉

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2006 年 5 月第 1 版

印张/9.625 字数/250 千
印次/2006 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6433-9/D·6150 定价:24.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导 言

第一节 调查的目的与意义	1
第二节 调查问卷的设计与内容	2
第三节 被调查对象的基本特征	7

第一章 公民法律素质

第一节 公民宪法知识	9
第二节 公民法律理念	34
第三节 公民法律行为模式	47
第四节 基本结论和建议	68

第二章 民主法治建设

第一节 法律及其评价	78
第二节 法律地位与作用	86
第三节 民主决策	90
第四节 干部公选制度	93
第五节 法治建设进展	98
第六节 推进依法治国的工作重心	102
第七节 实现依法治国的信心	106
第八节 基本结论与建议	110

第三章 人大制度建设

第一节 人大权威性	118
第二节 人大的监督工作	122

中国法治进程调查报告 2005

第三节 人大代表与选民的联系	135
第四节 广东省人大常委会立法方式改革	143
第五节 基本结论与建议	147
第四章 法治政府建设	
第一节 行政救济认知与评价	152
第二节 政府维护经济秩序的职责	164
第三节 政府维护社会秩序的职责	172
第四节 政府推进法治进程	177
第五节 公民对法治政府工作的期待	187
第六节 基本结论与建议	193
第五章 司法改革	
第一节 司法机关惩治腐败成效	200
第二节 司法权威评价	204
第三节 司法环境调查	212
第四节 基本结论和建议	220
第六章 基层民主建设	
第一节 基层民主选举	224
第二节 基层财务公开	229
第三节 基本结论与建议	233
第七章 法治环境总体印象	
第一节 公民法律素质	236
第二节 实现依法治省的信心	246
第三节 人大制度建设	252
第四节 法治政府建设	258
第五节 司法改革	268
第六节 基层民主建设	271
第七节 基本结论和建议	273
附录 广东法治环境调查问卷与答卷图表	282
后记	302

导 言

第一节 调查的目的与意义

依法治国、建设社会主义法治国家是中国人民在 21 世纪践行的一项伟大事业。在一个有着几千年人治传统的国家,推进社会主义法治国家事业,只能是一个长久的历史过程。这一过程起点,“严格讲是以党的十一届三中全会为其主要标志”。^{〔1〕} 1999 年宪法修正案以国家根本大法的形式确认依法治国、建设社会主义法治国家的根本方略,中国人民坚决摒弃人治,推行法治。今天中国人民已经迈上法治建设征途,走向法治。从时间上看,我们已经用了二十多年;从感性上,我们已经感受到法治建设的巨大进步和取得的巨大成绩。但是,我们具体取得了哪些成绩,我们又处于这一进程哪一个坐标上,能否在定性的判断上进行定量的分析?带着这样一个思考,我们进行本课题的调查,我们选取中国法治进程在 2005 年这一历史横断面作为观察对象,对中国法治进程进行一个实证的调查分析。

中国法治进程调查我们之所以选取广东调查为例,一方面是技术的原因,基于成本的考虑,我们通过在校学生利用“五一”黄金周的时间完成了调查任务,当然调查的对象并非仅限于广东居民,还包括广东省内的外来务工人员,据统计,在广东省的外来务工人员达 1600 万人;另一方面,广东省也是开展依法治省比较早的地

〔1〕 李步云:《走向法治》,湖南人民出版社 1998 年版,自序,第 3 页。

区,选取广东作为调查对象具有代表性和前瞻性。自1993年5月中共广东省委作出依法治省决策以来,广东在没有现成的经验和模式借鉴的情况下,勇于开拓,不断探索,走出了一条具有广东特色的依法治省新路。2004年9月,中共广东省九届五次全会作出《关于贯彻〈中共中央关于加强党的执政能力建设的决定〉的意见》,提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务,对建设和谐社会和法治社会提出了具体的要求。在新的形势下,建设法治社会,进一步推动广东民主法治建设、构建和谐广东,要求我们必须对目前广东依法治省的进程和法治环境状况有一个相对全面的了解和比较客观的判断,在此基础上,为省委的依法治省决策提供可靠的、科学的依据。

但多年来,我们对依法治国(省)工作进程尚未做过具体的量化的分析,导致对准确把握公民的法律素质和法治环境的现状,依法治省过程中存在的主要问题以及对今后的工作重点作出科学的预测等,缺乏可靠的依据。基于上述原因,广东省依法治省工作领导小组办公室与广东省商学院法治与经济发展研究所合作,对全省法治环境状况进行了一次较大规模的抽样调查。我们于2005年5月1日至7日,组织了广东商学院法学院在校学生1200余人,到广东全省各地进行随机问卷调查,发放问卷10,000余份,回收9745份,回收率97.45%,有效问卷9465份。

第二节 调查问卷的设计与内容

法治国家具有丰富的内容。宪法至上、人权保障、人民主权、法治政府、公正司法等都是法治的具体内容,法治建设需要全体人民、国家机关、社会组织的共同努力,涉及社会生活的各个领域。法治环境的涵义可能更加宽泛,法治环境评估更是一项复杂的工程。从某种意义上说,社会生活的各个元素都与法治环境相关,都可以作为法治环境的组

成部分。在具体考察法治环境、对法治环境状况作出评价过程中,我们在一次问卷调查中不可能做到面面俱到。总的来说,法治环境总体评价主要涉及立法、执法、司法、公民法律意识与权利保障等几个方面。本次调查问卷设计,我们主要从公民的法律素质(意识)、依法治国(省)的信心度评价、人大制度建设(立法与监督)、法治政府建设(依法行政)、司法环境(公正司法)、基层社区建设(民主政权)六个方面设计了50道选择题,其中42道选择题为单项选择题,8道选择题为多项选择题。每个专题又选择若干与普通公民利益密切相关或者社会关注的热点问题进行调查。基于调查成本的考虑,我们没有设计具体的评估指标与分值,对法治相关指标的调查也从简从略。

(一)公民法律素质调查

公民法律素质如何,能够体现一个特定区域和特定期限内公民对法律的信仰与遵守程度,能够从一定程度上反映出一个国家、一个地区的法治化进程。评价广东省的法治环境状况,需要对公民的基本法律素质状况作出一个比较客观的评价。我们从公民对宪法知识的了解程度、法律知识的获得途径、法律的基本信念和对法律行为的判断等几个方面设计了15道选择题。【表1】

表1 公民法律素质调查内容构成

公民法律素质	公民宪法知识 及其取得途径	宪法知识	国家机关知识
			基本权利知识
			基本义务知识
	公民法律信念	获取宪法知识的途径	
		法律与平等	
		法律与人情	
	公民法律 自觉行为	法律与自身利益	
		抵制违法行为	
		护法行为	
		参与行为	

(二)对依法治国(省)的信心度评介

“依法治国,建设社会主义法治国家”是我国治理国家的基本方略,已于1999年九届全国人大二次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》写入了宪法。中共广东省委早在1996年就作出了依法治省的决定,依法治省工作在全省各地、各部门、各行业开展。普通公民是否能够切身感受到实施依法治国和依法治省所带来的变化?对民主与法治现状有何希望与期待?对将来的民主法治进程是否充满信心?我们认为,开展这方面的调查不仅能反映普通公民对民主与法律的认同与信仰,也能反映出民主与法治进程的纵深度与广泛度,更能反映出国家民主法治进程中客观存在着的问题,包括现实当中存在的人治与法治两种力量的此消彼长。依法治国(省)现状、进程与信念调查项目见【表2】。应该说明的是,我们在设计这方面的题目时,也考虑到了近年来各级党委在推进决策民主化科学化法治化进程当中的新举措,如公开推选领导干部的做法等,由于这些制度的制定与实施涉及党内民主政治的改革,故一并列入调查范围。

表2 依法治国(省)信心调查内容构成

依法治国现状、变化与信心	现状调查	法律质量
		法律地位与作用
		民主决策
		干部公选
	动态调查	法治环境变化
	当前主要工作任务	社会要求
	信心	是否能实现法治目标

(三) 人大制度建设

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,人大制度建设的进程直接反映了具体法治的进程与状况,因此是考察法治环境状况的重要环节。人大制度建设包含的内容非常丰富,除了我们通常所熟知的立法权、监督权、人事任免权和选举权之外,还包含选举制度等人大自身建设方面的内容。由于选题数量方面的限制,我们着重从人大立法的民主性、人大行使监督权以及人大代表行使权利等方面进行问卷的设计。【表3】

表3 人大制度建设的调查内容构成

人大制度建设	对人大总体评价	
	人大监督职权的行使	人大对政府监督
		人大的个案监督
		人大财政监督
	人大代表选举与联系选民	选举评价
		代表与选民联系
	立法的民主化	立法方式改革

(四) 法治政府建设

法治政府建设状况是评价法治环境状况的一项极为重要的指标。政府行为直接影响到公民的日常工作与生活,而普通公民也能直接感受到政府行为是否严格做到依法办事。因此我们把法治政府建设的状况作为问卷调查的重点之一,设计的题量也占较大比重,具体内容包括对政府具体行政行为,如行政诉讼、行政复议、国家赔偿的评价(含公民维护自身权益的意识),政府职能转变与职责,政务公开的改革措施以及公民对建设法治政府期待等。【表4】

表4 法治政府建设调查内容构成

法治政府建设	政府行为与公民维权	行政诉讼
		行政复议
		行政赔偿
	政府维护经济秩序职责	环境保护
		打击假冒伪劣产品
		教育收费
	政府维护社会秩序的效果	社会治安
		公安执法形象
	政府改革效果	政务公开
		信访
		价格听证
	社会对政府工作期待	社会保障
		总体期待

(五)司法环境调查

司法环境包括检察机关、审判机关等主体行使职权的情况,同样属于问卷调查的重点内容。调查主要集中在检察院惩治腐败调查、法院审判与执行、律师地位等几个社会热点问题方面。【表5】

表5 司法改革调查内容构成

司法环境	检察系统	惩治贪污腐败
	法院系统	法官印象
		解决“执行难”措施的效果
		官司胜负的决定因素
	司法系统	律师地位与作用

(六)基层政权建设调查

我国民主政治发展过程中,最能体现中国鲜明特色,并得到社会各

界公认的是基层民主政权建设。无论是农村的村民委员会还是城市的社区居委会,都为以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和村务公开、财务公开为主要内容的城乡民主自治带来了许多可喜的变化。在问卷设计当中,我们选取近年来基层民主建设中基层群众比较关注的村民选举和财务公开两个问题为主要内容,力图通过调查了解基层民主发展的真实程度。

总的来说,由于调查问卷的内容繁杂,涉及的调查对象量大、层次多,而且题量限制,不可能对所有社会关注的法治热点问题都能够顾及。因此本次调查的问答设计难免出现挂一漏万的现象,只能留待今后进一步补充完善。

第三节 被调查对象的基本特征

由于本次调查是随机调查,我们事先要求调查者询问并填写被调查对象的性别、年龄、职业、政治身份、学历、居住地等要素,但除年龄设定为16岁以上外,对这些要素的比例没有作出限定,调查完全是随机的,因此,抽样并不符合统计学取样的要求,但是,保证调查的数据是真实可靠的。由于调查者的大部分是大学生,因此在调查过程中难免导致被调查对象在年龄、职业方面的数据上呈现某种程度的相对集中,如从年龄上看,16~28岁的被调查对象占了相当大的比例(47.6%);学历上,大专以上学历的也占了被调查对象总数的一半左右;职业身份上,学生占了36.9%;政治面貌上,共青团员和中共党员分别占38.6%和22.5%。我们认为,由于本次调查涉及全省近万人,几乎覆盖各个年龄段、各种职业和各个教育程度的公民,采集数据有一定的困难;出现某种程度的数据的相对集中,可能会对本次问卷调查的结论与判断产生一些影响。因此,我们在具体数据分析过程中,将采取一些必要的手段,着重对某一特定的年龄、职业、学历层面出现的异常数据进行分界别的分析与比较,使数据分析和得出的结论更加符合实际,而对于总

体数据我们则以总体印象形式反映。

被调查对象的男女性别比是 53.7:46.3,以城市市民为主体,居住在城市、县城(含乡镇)与农村的比例是 57.3:28.1:14.7。被调查对象的年龄、受教育程度、政治面貌、职业等具体分布情况见下列图表:

表 6 被调查对象的年龄与受教育程度状况

年龄阶段	人数	百分比	受教育程度	人数	百分比
16~28岁	4489人	47.6%	小学以下	564人	6.0%
29~40岁	1965人	20.8%	初中	1323人	14.2%
41~59岁	2304人	24.4%	高中(中专)	2376人	25.2%
60岁以上	680人	7.2%	大学(大专)	4820人	50.9%
			研究生	357人	3.8%

表 7 被调查对象的政治面貌与岗位职务状况

政治面貌	人数	百分比	岗位职务	人数	百分比
中共党员	2134人	22.5%	主要负责人	711人	7.7%
共青团员	3643人	38.6%	中层管理者	1049人	11.3%
民主党派成员	185人	20.0%	基层管理者	1019人	11.0%
无党派人士	636人	6.7%	普通员工	2331人	25.2%
群众	2837人	30.0%	其他	4150人	44.8%

表 8 被调查对象的职业状况

职业状况	人数	百分比	职业状况	人数	百分比
学生	3488人	36.9%	农民	495人	5.2%
国家机关人员	842人	8.9%	事业单位人员	1179人	12.5%
国有企业员工	542人	5.7%	“三资”企业员工	249人	2.6%
私营或个体员工	1055人	11.1%	自由职业者	428人	4.5%
离退休者	467人	4.9%	失业、待业者	260人	2.8%
其他	439人	4.6%			

第一章 公民法律素质

第一节 公民宪法知识

一、宪法知识普及的总体状况

在宪法知识普及的总体状况的调查中,有 26.0% 的受访女性不了解宪法,比男性多出 7.5 个百分点。其他界别差异如下:

1. 不同年龄阶段的人对宪法知识的了解差异很大,最大差值有 24 个百分点;趋势是年龄越大,了解宪法知识的比例越小,60 岁以上受访者中有 42.2% 不了解宪法知识。【表 1】

表 1 不同年龄阶段者对宪法知识掌握情况的调查结果

年龄阶段	你是否了解我国现行《宪法》的内容?		
	基本了解	部分了解	不了解
16~28 岁	36.9%	45.2%	17.9%
29~40 岁	32.8%	45.3%	21.9%
41~59 岁	31.4%	44.7%	23.9%
60 岁以上	24.2%	33.5%	42.2%

表 1 的数据显示:年龄阶段与宪法、法律知识普及程度成反比例。年轻人宪法、法律知识比较好,有 82.1% 的受访年轻人了解或部分了解宪法知识,60 岁以上的受访者有 42.2% 不了解宪法知识。不同年龄阶段者对宪法知识的掌握情况充分反映了我国宪法、法律知识的普及

状况。

2. 不同学历层次者了解宪法知识的比例有非常大的差异,最大差值有 62.5 个百分点,趋势是受教育程度越高,了解宪法知识的比例越大,有 93.8% 的受访研究生了解或部分了解宪法知识,有 68.7% 的受访小学学历者不了解宪法知识,只有 6.2% 的研究生不了解宪法知识。

【表 2】

表 2 不同学历层次者对宪法知识掌握情况的调查结果

学历层次	你是否了解我国现行《宪法》的内容?		
	基本了解	部分了解	不了解
小学及以下	9.3%	22.1%	68.7%
初中	14.4%	44.2%	41.4%
高中/中专	22.5%	55.4%	22.1%
大专/本科	45.2%	42.6%	12.2%
研究生	65.5%	28.3%	6.2%

表 2 的数据显示:受教育程度与宪法知识普及程度成正比例,受教育程度越高,掌握的宪法知识也越多,大学学历以上受访者中有 87.8% 了解或部分了解宪法知识。不同受教育程度的受访者的宪法知识差异巨大。有 68.7% 的受访小学学历者不了解宪法知识,大学生有 12.2%,研究生只有 6.2% 不了解宪法知识。不同受教育程度的宪法知识分布状况充分反映了教育在普及法律知识中的作用。

3. 中共党员具有较好的宪法知识。有 92.4% 的受访中共党员了解或部分了解宪法知识,只有 7.6% 的受访中共党员不了解宪法知识,另外还有 39.8% 的受访群众不了解宪法知识。【表 3】

表3 不同政治面貌者对宪法知识掌握情况的调查结果

政治面貌	你是否了解我国现行《宪法》的内容?		
	基本了解	部分了解	不了解
中共党员	54.1%	38.3%	7.6%
民主党派成员	51.6%	37.0%	11.4%
无党派人士	27.6%	49.7%	22.7%
共青团员	36.6%	46.5%	16.9%
群众	15.1%	45.2%	39.8%

表3的数据显示:不同政治面貌受访者的宪法知识的普及状况调查结果是:中共党员宪法、法律知识水平比较高,无党派人士和群众宪法知识比较贫乏。

4. 不同职业者对宪法知识了解有较大差异。国家机关工作人员宪法知识普及最好,农民宪法知识还比较贫乏,只有6.3%的受访国家机关工作人员不了解宪法,而有54.0%的受访农民不了解宪法知识。【表4】

表4 不同职业状况者宪法知识掌握情况的调查结果

职业状况	你是否了解我国现行《宪法》的内容?		
	基本了解	部分了解	不了解
学生	41.2%	42.5%	16.3%
农民	14.9%	31.2%	54.0%
国家机关工作人员	62.6%	31.1%	6.3%
事业单位人员	35.0%	51.0%	14.0%
国有企业员工	32.1%	53.3%	14.6%
“三资”企业员工	27.8%	56.0%	16.1%
私营或个体单位员工	16.7%	55.3%	28.0%
自由职业者	21.7%	46.5%	31.8%
离退休人员	26.0%	39.5%	34.5%
失业或待业者	8.1%	46.9%	45.0%