

浙江省“五五”普法指定用书



法治浙江

干部读本

胡虎林 陈柳裕 主编

浙江人民出版社

浙江省“五五”普法指定用书

法治浙江 干部读本

胡虎林 陈柳裕 主编

浙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“法治浙江”干部读本 / 胡虎林, 陈柳裕主编. — 杭州: 浙江人民出版社, 2006. 11

ISBN 7-213-03353-0

I. 法... II. ①胡... ②陈... III. 社会主义法制 - 建设 - 浙江省 - 干部教育 - 学习参考资料

IV. D927.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 105329 号

“法治浙江”干部读本

胡虎林 陈柳裕 主编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
市场部电话: (0571) 85061682 85176516
- 责任编辑 郑高洁 潘玉凤
- 封面设计 褚潮歌
- 责任校对 鞠 朗 戴文英
- 激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂
(杭州玉古路 20 号)
- 开 本 787 × 1000 毫米 1/16
- 印 张 15.75
- 插 页 2
- 字 数 26.7 万
- 版 次 2006 年 11 月第 1 版
2006 年 11 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03353-0
- 定 价 25.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与市场部联系调换。



浙江省哲学社会科学规划课题研究成果
(项目编号: WT0510)

《“法治浙江” 干部读本》编写指导委员会

主 任 夏宝龙

副主任 沈立江 胡虎林 陈永昊

委 员 (以姓氏笔画为序)

丁祖年 孙笑侠 李 理 沈建明

陈志忠 陈柳裕 郑志耿 俞振华

夏阿国 曾 骅 舒国增

主 编 胡虎林 陈柳裕

副主编 汤达金

序言

在法治建设上走在前列

中共浙江省委书记
浙江省人大常委会主任



按照建设社会主义法治国家的要求,积极建设“法治浙江”,是时代赋予我们的光荣使命。

当前,我省正站在“十一五”发展的新起点上,进入了全面建设小康社会的攻坚阶段、加快社会主义现代化建设的关键时期。这是经济发展的腾飞期、增长方式的转变期、各项改革的攻坚期、开放水平的提升期、社会结构的转型期和社会矛盾的凸显期。社会主义先进生产力的发展和市场经济体制的不断完善,对生产关系和上层建筑的调整提出了新的要求。社会主义民主政治的不断发展和人民政治参与积极性的不断提高,对进一步落实依法治国基本方略提出了新的要求。改革的深化和各种利益关系的不断调整,对从法律和制度上统筹兼顾各方面利益提出了新的要求。社会结构和社会组织形式发生的深刻变化,对正确处理人民内部矛盾、依法加强社会建设和管理提出了新的要求。人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性的增强,对强化马克思主义在意识形态领域的指导地位、树立社会主义法治理念和社会主义荣辱观提出了新的要求。所

有这一切,都对党的执政能力特别是坚持科学执政、民主执政、依法执政提出了新的要求。在这样一个经济社会发生深刻变革的重要历史关头,我们必须全面贯彻依法治国基本方略,深入推进依法治省各项工作,并按照建设社会主义法治国家的要求,积极建设“法治浙江”,进一步发展社会主义民主政治,不断提高科学执政、民主执政、依法执政的能力,为人民执好政、掌好权。

省委作出建设“法治浙江”的决策部署,不仅有其重要性和紧迫性,而且有其较好的基础和条件。依法治省的不断推进、社会主义市场经济体制的不断成熟为建设“法治浙江”奠定了扎实基础,“八八战略”的深入实施、综合实力的显著增强为建设“法治浙江”提供了物质基础,建设“平安浙江”的成效为建设“法治浙江”创造了良好的社会基础,加快建设文化大省的实践为建设“法治浙江”开拓了动力源泉,加强党的执政能力建设和开展先进性教育活动为建设“法治浙江”提供了坚强有力的政治保证。所有这些,都说明我们完全有基础、有条件通过积极探索,在法治建设上走在前列,努力适应我省经济社会发展走在前列的客观需要,并为建设社会主义法治国家作出应有的贡献。

建设“法治浙江”,必须切实维护和保障国家法制统一。我国是一个法制统一的国家。建设社会主义法治国家,必须始终坚持党的统一领导,统一实施国家的宪法和法律。同时,建设社会主义法治国家,又离不开地方的具体实践。我们推进法治建设,必须保证国家宪法和法律在浙江的严格实施,保证党的路线方针政策在浙江的贯彻落实,确保我省的法治建设有利于维护国家利益,维护改革发展稳定的大局。在此基础上,坚持求真务实、循序渐进,既不超越我省的社会发展阶段、也不超越全国的社会发展阶段,既不无所作为、又不好高骛远,既不安于现状、又不急于求成,而要遵循客观规

律,随着我省经济、政治、文化和社会建设的发展,根据已经具备的条件和能够创造的条件,主动把做得到的事情积极做好、做出实效。

建设“法治浙江”,必须牢固树立和始终坚持社会主义法治理念。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的社会主义法治理念,是我们党从社会主义现代化事业全局出发,坚持以马克思主义法学理论为指导,在总结我国社会主义民主法治建设的实践经验,吸收世界上社会主义国家兴衰成败的经验教训,借鉴世界法治文明成果的基础上形成的科学理念。这是对马克思主义法学理论的继承、发展和创新,是推进社会主义法治国家建设必须长期坚持的重要指针。建设“法治浙江”,必须高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,全面落实科学发展观,致力于构建社会主义和谐社会,牢固树立社会主义法治理念,坚持社会主义法治的正确方向,以依法治国为核心内容,以执法为民为本质要求,以公平正义为价值追求,以服务大局为重要使命,以党的领导为根本保证,在浙江全面建设小康社会和社会主义现代化建设进程中,通过扎实有效的工作,不断提高经济、政治、文化和社会各个领域的法治化水平,加快建设社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障的法治社会,使我省法治建设工作整体上走在全国前列。

建设“法治浙江”,必须全面推进政治、经济、文化、社会生活的法治化进程。提高依法执政水平,坚持党领导立法、带头守法、保证执法。推进社会主义民主的制度化、规范化、程序化,把人民群众的民主要求纳入法治化轨道,积极引导人民群众合法、负责、理性、有序地参与国家和社会事务管理,充分调动广大人民群众积极性和创造性。把立法作为法治的基础,加强地方立法,不断完善与国家法律法规相配套、具有浙江特色的地方性法规和规章。把全面建设

法治政府作为建设“法治浙江”的关键,全面推进依法行政,依法规范行政权力,不失时机地深化行政管理体制改革,加快政府职能转变。把司法作为保障社会公平正义的防线,维护司法公正,增强司法的权威性和社会公信力。把提高全民法律意识和法律素质作为全局性、先导性、基础性的工作,深入开展以“学法律、讲权利、讲义务、讲责任”为主要内容的公民法制宣传教育,在全社会确立法治理念、培育法治精神、树立法治信仰、形成法治风尚。建立健全监督体系,保证人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。加强推进科学发展的法制建设,促进经济社会全面协调可持续发展。加强社会建设和管理的法制建设,促进社会和谐稳定。坚持法治与德治并举,把树立社会主义法治理念和树立社会主义荣辱观结合起来,在全社会形成明德守法的良好风尚。

建设“法治浙江”是一项艰巨、复杂的系统工程,需要社会各方面的共同努力,特别是需要各级干部深刻领会和全面把握中央的有关精神、省委的有关决策和法治的基本理论问题。为此,浙江省普法教育领导小组办公室、浙江省社会科学界联合会组织有关部门的专家学者编著了《“法治浙江”干部读本》,对建设“法治浙江”的决策进行了全面、深入的解读。希望全省广大干部特别是领导干部加强学习,加深理解,在实践中把握地方法治建设的特点和规律,积极稳妥、坚持不懈地推进“法治浙江”建设。

2006年7月

第二节	浙江地方立法的奋斗目标	71
第三节	加强浙江地方立法	73
第七章	加强法律监督和工作监督 增强监督工作实效	82
第一节	浙江法律监督和工作监督概况	82
第二节	加强法律监督和工作监督与建设“法治浙江”之间的关系	87
第三节	加强和改进法律监督和工作监督	90
第八章	全面推进依法行政 建设法治政府	95
第一节	浙江推进依法行政概述	95
第二节	全面推进依法行政的目标和要求	100
第三节	加快法治政府建设	103
第九章	强化司法职能 确保公正司法	109
第一节	公正司法在浙江的实践与发展	109
第二节	正确理解司法公正	113
第三节	建设法治国家与司法公正的关系	119
第四节	努力实现公正司法	123
第十章	拓展和规范法律服务 以法律服务人民	130
第一节	浙江法律服务业取得的成就	130
第二节	法律服务业与“法治浙江”之间的关系	135
第三节	促进浙江法律服务业的发展	142
第十一章	加强法治文化建设 弘扬法治理念	147
第一节	建设“法治浙江”的切入点和关键	147
第二节	浙江法治文化的特质	149
第三节	浙江法治文化建设的几个基本问题	153

第三篇 “法治浙江”与浙江“四位一体”发展

第十二章	“法治浙江”与浙江经济协调持续发展	163
第一节	加强浙江经济法制建设的意义	163
第二节	浙江经济法制建设的主要任务	165
第三节	加强浙江经济法制建设的重点环节	169
第十三章	“法治浙江”与浙江政治发展	173
第一节	法治视野下的浙江政治发展	173
第二节	政治制度的规范化、法治化	178
第三节	政治权力运行的规范化、法治化	182

DIYIPIAN JICHU LILUN

第一篇 基础理论

第一章 法治与法治国家

第一节 法 治

“法治”已经成为当今世界许多国家发展进程中的主题词,无论是作为一种治国方略,还是作为一个理论范畴,“法治”均有着丰富的内涵。在以建设“法治浙江”为核心内容的本书开头,我们有必要理清法治以及法治国家的一些基本理论。

一、法治的内涵

较早地揭示法治含义的是古希腊哲学家亚里士多德。他在《政治学》一书中提出了法治的两重含义:已成立的法律获得普遍的服从;而大家所服从的法律本身又应该是制定得良好的法律。此外他还认为法治应当优于人治。

现代意义上的“法治”,是西方资产阶级在与封建专制统治斗争的过程中建立起来的。现代法治吸收了古典法治思想的精髓,并且在内涵上更为丰富。在功能上,它不仅仅是一种治国的工具,更是建立在现代市场经济基础上的一种基本信仰和社会组织形式。可见,法治作为一种实践活动,是不断发展的;作为一种治理国家、管理社会的方法、原则和组织形式,它又是一个历史的、具有多层含义的概念。根据学者们的归纳,法治至少包含如下宏观和微观的两层含义:

1. 从宏观上说,法治是一种治国方略。

法治是与入治相对应的一种治理国家、管理社会的方式。历史的经验证明,人治是与落后的农业和手工业生产方式相联系的治国方式,是专制主义的表现形态。其典型的表达语言是“朕即国家”、“君命即法”。虽然在奴隶社会和封建社会,一些著名的思想家已经提出并初步阐释了法治的思想,但是由于物质生产方式和物质生活条件的限制,这两种社会形态下普遍性

的治国方式是人治,是专制。同人治相比,选择法治作为治国方略具有明显的优越性,主要体现在其内在要求上,即国家的管理主体依据制定得良好的法律治理国家、管理社会;法律得到普遍的遵从,不允许有超越法律的特权,不允许以言代法、以权乱法,在法律面前人人平等。法治作为一种治国方略,意味着一个国家在多种社会控制手段面前选择以法律为主的手段进行控制,而不是选择其他手段作为主要控制手段。

2. 从微观的角度而言,法治是一种“依法办事”的行为习惯和准则,在依法办事的习惯和准则之下,进而构成一种理想的社会状态。

我们在阐述法治的内涵时,经常用“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”这十六个字予以概括,其中后三者归纳起来的核心内容即是“依法办事”。其基本含义是,法律制定之后,任何组织和个人的活动均要受到既定法律规则的约束。换言之,在既定的法律面前,只有严格依法律办事才是一种“法治”。也正是这种依法办事的准则及其实践,使得人与人之间的社会关系和社会秩序被这样安排:在法律与国家、政府之间,运用法律约束国家、政府的权力;在法律与人民之间,运用法律合理地分配利益;在法律与社会之间,运用法律确保社会公共利益不受权力和权利的侵犯。这种安排机制有助于整个社会结构呈现出一种理想化的状态。

二、法治的要素

法治究竟有哪些要素?换言之,今天我们讲建设法治社会,到底有哪些衡量的指标?这是一个涉及法治评价体系创设的问题。对此,国内外学者进行了长期的探讨,一般认为,法治至少应当包含如下要素:

1. 一个成熟的法律体系。

建设法治,必须有法可依,因此,一个相对成熟的法律体系是法治的必备前提。构成这个法律体系的法律应当具有普遍性。这里的普遍性包含了以下三层含义:第一,法律规范要比特定的案件或细节更为宽泛或一般化,不能一事一法,一事一例。第二,规范的适用要有一般性。这主要指相同的情况在立法上和适用上必须得到相同的对待:一方面,在规则设定上要具有一般性;另一方面,法官和其他官员的自由裁量权应该受到限制,他们在使用或者解释规则时受到相应的约束。第三,法律制度具备统一性。在此意义上,一国可以有两制或多制,但不能有两法或多法。一国之内可以有属于不同法系、不同语言、不同渊源乃至不同政治性质的法律制度,但是,这些不同的法律制度在法理上说来都应该看做一法之下的两制或多制。

2. 已制定的法律必须为公众所知晓。

法院不能公正地适用法律,那么,法律便失去了意义,劝导人们遵循法律也会徒劳无功。换言之,既然法院要对法律是什么作出结论,那么,只有法官公正地适用法律,才能通过法律来伸张社会正义,当事人也才会受法律的引导。不然的话,人们就只能根据其他的途径而不是根据法律来猜测法院的决定。诚如培根所言,一次不公的判决比多次不公的行为祸害尤烈,后者只不过弄脏了水流,前者却败坏了水源。

法治的上述要素已为各国法学家所公认,比如,1959年在印度召开的“国际法学家会议”通过的《德里宣言》,集中了各国法学家对于法治的一般看法,并权威性地总结了法治的三条原则:

其一,根据法治原则,立法机关的职能在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件。

其二,法治原则不仅要制止行政权力的滥用提供法律保障,而且要使行政能有效地维护法律秩序,借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件。

其三,司法独立和律师自由是实施法律原则必不可少的条件。

这三条法治原则实际上就是对上述法治要素的概括和提炼。

三、法治是人类的历史选择

人类社会选择法治作为治国方略,不是偶然的冲动或临时措施,而是历史的选择,其原因主要有三:

1. 法治是最有效的社会控制手段。

一般认为,社会控制的主要手段是道德、宗教和法律。如果说,在法律发展的早期,道德和宗教是社会控制的主要手段,那么,当法律与道德、宗教相分离并逐渐体系化之后,法律便必然逐步成为社会控制的主要手段。因为法律作为一种社会控制方式,本身具有正义性、规范性、稳定性等多方面的优势,从而能够对社会生活的各个方面起到良好、有效的调整和控制。同时,由于法律具有在一国主权内的唯一性、平等性、确定性、统一性、权威性和强制性等特征,它能保证制度的规范和有效。因此,诚如美国著名法学家庞德所言,法律的制度化、系统性和强制力,使它在与道德、宗教、行政和教育的竞争中成为最有效的治国工具。

正是基于此,当今世界大多数国家选择法治作为治国方略。当然,作为一种方略,法治也有本身的局限,只不过从相对意义上而言,法治是人类社会迄今为止最好的社会治理手段。

2. 法治是市场经济的客观需要。

市场经济是一种以市场主体的自愿、平等、独立和自由交换为基础的经济形式。它内在要求由权威化的法律规则来保障平等和自由,否则,市场竞争的正常秩序和发展环境极易被破坏,市场经济因此而不能得到正常的运行和充分的发展。社会主义市场经济也是如此,它之所以能最大限度地资源优化配置方面起到基础性作用,促进生产力发展,充分发挥市场主体的主动性、积极性和创造性,是因为得益于不断完善的社会主义市场经济的法律体制。

3. 法治是民主政治的体现和保障。

法治与民主相互依赖,相互促进,密不可分。法治是民主的保障,是民主政治的法律化和制度化。法治是公民具有广泛民主权利的体现,是对政治权力的民主运作方式的确认。换言之,民主权利是否能够落到实处,有赖于法治的确认和保障。

第二节 法治国家

一、法治国家的含义

“法治国家”或“法治国”,最初是相对于“警察国家”或“警察国”的一种关于国家类型和治国方式的统称。现代法治国家产生于17、18世纪的西方,这是由于欧洲各国的资产阶级革命都把建立法治国家作为国内反对君主专制的主要任务,而且1648年欧洲列强所签订的《威斯特伐利亚和约》开创了现代国际关系的新纪元。该和约是现代意义上的国际法的开端,它第一次正式确认了国际关系中的主权平等原则,承认互相尊重主权、不得干涉内政这一现代国际法的最重要原则以及国家边境的重要意义。

现代法治国家又称自由主义法治国。所谓自由主义,是以国家不干预、有限政府、个人自由、私有财产神圣不可侵犯、自由竞争、自由贸易以及反对任何形式的特权而得名的。现代法治国家不仅继续具有法律统一性的特点,而且把民主和反对专制主义的因素纳入其中。因此,现代法治国的核心意蕴是:国家权力特别是行政权力必须依法行使。这一点可在法治国家与警察国家的区别中透视:警察国家是国家公权力具有至高无上地位的国家,以政府权力为代表的整个权力都极少受到法律的约束。它也许比绝对的专制国家要好一些,但离法治国家的要求还相当遥远,根本不可能与法治国家同日而语。在警察国家里,国家被迷信为绝对真理的拥有者,享有绝对权

威,不可怀疑,不犯错误,不承担责任。警察国家依然是非法治的国家。

二、法治国家的基础条件^①

世界各国建设法治国家的进程之所以不尽一致,是因为法治国家的成就需要具备一些基础条件。如果这些基础条件不具备或者不成熟,建立一个成熟的法治国家也将只是停留在理想的层面。一般认为,法治国家的基础条件至少包括以下三项:

1. 从经济条件来看,法治国家首先应该是市场经济国家。

从人类世界的纵向发展和横向比较来看,宏观的经济体制不外乎自然经济、产品经济和市场经济三种。法治总是与市场经济联系在一起,而与自然经济和产品经济无缘。那是因为,在自然经济条件下,人们经济活动和社会生活的范围相对较为狭窄,少量的商品流通与交换,并不需要太多的法律,法律制度是否完备对社会经济发展的影响并不巨大。在产品经济中,计划成为经济活动的根据,经济关系只需行政调整,法律的调整成为多余,显然不会具有法制或者法治的要求。只有在市场经济条件下,经济活动的主体繁多,经济活动的行为纷繁复杂,经济活动的范围也特别广泛,不通过法律确立统一的市场规则,市场和经济都会陷入混乱之中,因此市场经济就必然会提出完备法制、实行法治的要求。所以说,只有在市场经济条件下,才可能形成法治国家。

2. 从政治条件来看,法治国家必须是政治制度为民主制度、国家权力结构为分工制约关系的国家。

民主是法治国家构造的政治基础。政治制度的表现具有多样性,但总体来说,要么是民主的,要么就是专制的。在专制政治制度之下,只有专制、人治,而不可能有法治或者法治国家。换言之,所有的法治国家的政治制度都必然是民主的,而绝非专制的。事实上,也正因为这样,真正开始建立法治国家的也是在近代革命以后的各民主国家。民主政体的特征是:遵循程序,服从多数,容许少数。我国实行的人民代表大会制度也是这样一种民主政体,其为法治国家的建设奠定了政治基础。

与民主政体相关的是,法治国家还应当是权力结构为分工制约关系的国家。由于权力拥有者的认识差异和利益差别,不同的权力拥有者会有不完全相同的权力行使方式和状况,而且多数权力拥有者都难以避免地具有扩张或者膨胀权力的倾向。诚如孟德斯鸠所说:一切有权力的人都容易滥

^① 参见孙笑侠:《法治国家及其政治构造》,载《法学研究》1998年第1期。