

HUZHOU

# 法治城市建设研究

—— 以湖州市为个案

◆ 殷国伟 等 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

浙江省 2004 年度哲学社会科学规划课题研究成果

# 法治城市建设研究

——以湖州市为个案

殷国伟 等 著

浙江大學出版社

法治城市建设研究  
——以湖州市为个案  
殷国伟 等 著

---

责任编辑 田 华

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同力教育彩印有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 8.5

字 数 228 千字

版 印 次 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-89490-362-4

定 价 16.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

# 走进法治城市

## (代序)

建设法治城市是一项带有根本性、全局性意义的重大战略决策，也是一项长期的社会系统工程。法治领跑一个城市，必将对这个城市的经济、政治、文化和社会的发展，以及构建和谐社会起到重要的促进和保障作用。殷国伟等学者以潮州市为个案，将法治城市建设作为一个课题来研究，具有重要的理论和现实意义的。这是因为法治城市是法治国家这个系统工程中的一个子目标，法治城市建设好了，法治国家的目标就能实现。

法治城市具有丰富的内涵。首先，它是一种宏观的治市方略，也就是说，全市的各种公权力的行使全部被纳入到法治的轨道中，受到权力的制衡，受到权利的约束，受到程序的限制。其次，法治城市是一种良法之治，也就是说，法律在城市的经济、政治、文化和社会生活中占据了统治地位，而这些法律本身又是制定得非常良好的正义之法。湖州虽然没有立法权，但潮州市可以制定规章以下的规范性文件。同样，这种文件的制定，必须“合法”。这就是说，一种法的制定或制度的制定，如果遵守它会使客观秩序走向立法本意的反面，那么说明其内容有问题。再次，法治城市是一种理性的文化精神和办事原则，它包含了法律至上、科学精神、公民意识、人权思想、权利观念、权力制约、正当程序、无差别适用等现代法治精神和依法办事的原则。最后，法治城市是一种理想的社会状态，是在丰富法律文化基础上的良好法律制度覆盖整个社会经济、政治、文化和社会各领域并保持理性运行富有城市地方特色

的社会文明状态。同时,法治城市是一个由低级向高级不断演化进步的过程,在这个过程中,全面推动城市地方规范性文件的制定,行政执法、司法、法制宣传、法学研究、法学教育、法律服务以及法律培训等方面的发展,这一涵义上的法治城市,被界定为推动城市法治建设的动态进程。

建设法治城市最关键的是要告别“非法治性”管理。在我们的法治生活中,不少地方都存在着“非法治性”管理,要真正实现法治,实现法治城市,就必须告别“非法治性”的管理。

不能让“立法—行政—司法”错位。立法主要讲成熟,行政主要讲效率,司法主要讲公正。可是有的地方,立法行政化,讲速度,讲指标;行政立法化,行政部门利益“法治化”,忽视执行机关的定位;司法行政化,法院参加招商引资,提前服务,与企业结对。

不能以“行政层级关系”代替“法律适用关系”。国家的法律,直接约束全国任何一级组织与个人。但有些人有一种习惯性误解:中央国家部门适应国家法律,地方适用地方法规,乡里就适用乡里的文件,一级对一级。这是将“行政层级关系”代替“法律适用关系”的一种表现。

不能以政治行政手段解决法律问题,在实际的行政管理中,有些领导常常会混淆两者的界限。2004年初,先是某某省政法委,后是某某省省委、省政府正式发文,明确表示不再追究民营企业家的“原罪”。是否追究“原罪”,是法律上的问题,以政府发文的形式来解决,是不妥当的。

法治是个系统工程,法治城市同样也是。走进法治城市,我们无法估计需要多少年。但只要真正以法治的观念、态度和方法而去推进法治,我们就会离法治城市越来越近。

胡建森

2006年9月10日

# 目 录

## Contents

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 第一章 法治城市建设概述 .....            | (1)  |
| 第一节 法治城市的内涵 .....             | (2)  |
| 第二节 建设法治城市的必要性 .....          | (7)  |
| 第三节 法治城市建设的基本要件 .....         | (12) |
| 第四节 法治城市建设的指导思想、基本原则和目标 ..... | (15) |
| 第二章 法治城市建设与城市其他战略决策的关系 .....  | (19) |
| 第一节 法治城市建设与“率先崛起”战略的关系 .....  | (19) |
| 第二节 法治城市建设与“平安湖州”的关系 .....    | (24) |
| 第三节 法治城市建设与“建设文化大市”的关系 .....  | (30) |
| 第四节 法治城市建设与构建和谐社会的关系 .....    | (42) |
| 第三章 民主政治与法治城市建设 .....         | (50) |
| 第一节 对民主与法治关系的认识 .....         | (50) |
| 第二节 我国的民主政治建设 .....           | (54) |
| 第三节 湖州市基层民主建设的现状及存在的问题 .....  | (60) |
| 第四节 扎实推进民主制度化、规范化和程序化 .....   | (64) |
| 第四章 公民法治意识与法治城市建设 .....       | (68) |
| 第一节 权利意识 .....                | (68) |
| 第二节 法律信仰 .....                | (78) |
| 第三节 公民守法 .....                | (84) |
| 第四节 普法教育 .....                | (88) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第五章 法治政府与法治城市建设 .....         | (97)  |
| 第一节 规范性文件制定 .....             | (97)  |
| 第二节 依法行政 .....                | (104) |
| 第三节 行政程序 .....                | (117) |
| 第四节 行政监督 .....                | (125) |
| 第六章 司法公正与法治城市建设 .....         | (132) |
| 第一节 司法公正的价值内涵 .....           | (132) |
| 第二节 湖州市司法公正的现状存在的问题 .....     | (145) |
| 第三节 实现司法公正所存在的制度障碍 .....      | (151) |
| 第四节 实现司法公正的几点思考 .....         | (154) |
| 第七章 权力监督与法治城市建设 .....         | (162) |
| 第一节 现行地方权力监督体制的有效性状况 .....    | (162) |
| 第二节 湖州市在加强监督方面的做法及存在的问题 ..... | (172) |
| 第三节 建立健全权力制约和监督体系的几点思考 .....  | (178) |
| 第八章 基层“两所一庭”与法治城市建设 .....     | (202) |
| 第一节 “两所一庭”简述 .....            | (202) |
| 第二节 司法所是“两所一庭”中最薄弱的机构 .....   | (204) |
| 第三节 加强司法所建设的几点思考 .....        | (209) |
| 第九章 法律服务与法治城市建设 .....         | (216) |
| 第一节 我国法律服务制度简述 .....          | (216) |
| 第二节 湖州市法律服务工作的现状及存在的问题 .....  | (221) |
| 第三节 发展法律服务的几点思考 .....         | (228) |
| 第十章 区域文化资源与法治城市建设 .....       | (231) |
| 第一节 沈家本及其法律思想 .....           | (231) |
| 第二节 沈家本法律思想的后世影响 .....        | (235) |

|      |                         |       |
|------|-------------------------|-------|
| 第三节  | 湖州发掘利用沈家本法律文化资源的现状····· | (240) |
| 第十一章 | 法治城市的法治环境评价体系·····      | (245) |
| 第一节  | 法治环境评价指标体系构建的理论基础·····  | (245) |
| 第二节  | 运用层次分析法对湖州市法治环境的评价····· | (249) |
| 第三节  | 对完善法治环境评价体系的几点思考·····   | (256) |
| 参考文献 | ·····                   | (258) |
| 后 记  | ·····                   | (261) |

## 第一章 法治城市建设概述

随着我国法治进程的推进,尤其是依法治国、建设社会主义法治国家写入我国《宪法》,以及中共中央宣传部、司法部在第五个五年普法规划中提出的“要积极探索和推进地方、行业和基层依法治国的实践形式,深入开展法治城市、法治县(市、区)创建活动”后,全国不少城市先后提出了建设法治城市的目标。在一些经济发达、民众法治意识较强的地区,如北京、上海、南京、深圳、苏州,当地政府已经出台了建设法治城市的规划,苏州的张家港市还把建设法治城市的任务分解到政府各职能部门。解读这些城市的法治规划,我们不难看出当地政府对建立法治城市的重视。但也有相当一些城市的法治规划对“法治”与“法制”的区分还不够,对建立法治城市缺乏明确的定位,对法治城市的定位把握不够,其表现就是多数法治城市规划趋向雷同,对本地法治情况缺少现实的把握,没有体现出本地法治情况,各城市在推进法治城市的规划中,过多地强调了宏观层面的解决思路,忽视了本地法治资源的开发。因此,有必要对法治城市建设进行研究,明确法治城市建设的内涵和外延,理清法治城市与城市发展战略、平安城市建设、文化大市建设、构建和谐社会等重大战略决策之间的内在逻辑关系,从城市的经济、政治、文化和社会发展等角度对作出法治城市建设决策的合理性、必要性进行充分论证,从而揭示法治城市建设与未来城市经济发展、政治发展、文化发展和社会发展之间的内在关系,梳理前者对后者的总体要求和具体要求。

## 第一节 法治城市的内涵

### 一、对法治的认识

法治这一概念有各种不同的表达方式,在中文中有“法治主义”、“依法治国”、“法治天下”等。在西方有“rule of law”(法的统治或依法治国)、“rule by law”(依法统治)、“government”(依法治理)等。

一般来说,人们大体上在四种意义上使用“法治”一词。(1)法治作为一种治国方略,与“人治”(“德治”或“礼治”)相对称。我国古代儒家、法家的德治与法治的论战,古希腊柏拉图与亚里士多德的人治与法治之辩,近代西方法治与人治的对立,直至我国现在提出的“依法治国,建立社会主义法治国家”,都是指治国方略。(2)法治作为一个动态的概念,其基本意义是依法办事,当然,依法办事的主体和程度古今差别很大。在这个意义上,古代依法办事主要指依法“治民”,有时也依法“治臣”,但绝不能依法“治君”。在现代法治社会,依法办事不仅指普通社会成员要依法办事,就是国家机关及其工作人员(包括最高领导人)也不例外。(3)从法治的目标指向和结果上理解,法治是要达到某种法律秩序。法律秩序是法律规范实行和实现的结果。法律秩序是法实现的终点。(4)从法治的价值基础和价值目标来看,法治的价值是特定的,亚里士多德是指出这一思想的第一人。他认为,“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”。

总之,关于法治,至今仍无统一的定义,有时人们从一个侧面上使用,有时人们又从综合的意义上使用。从我国法学界近年来的讨论看,大多数人认为,法治作为一种治国方略,是人治的对立物,它的内涵,是指依正义、科学之法,规范公权、保护私权、依法执法、公正司法、监督机制、依法治理社会事务。其内容包括法治制度、法治体制、法治主体、法治客体、法治之法和法治目的等。其基本意义是依法办事,强调法律应该得到普遍的服从和遵守。法治的外延,包括法治与人治、法治与法

制、法治与政治、法治与经济、法治与政策、法治与德治等关系,弄清这些范畴之间的联系、区别和界限,也就基本弄清了法治的外延。社会主义法治理念的基本内涵主要是:社会主义法治的核心内容是依法治国,本质要求是执法为民,价值追求是公平正义,重要使命是服务大局,根本保证是党的领导。

## 二、法制与法治的区别

法制,按通常理解,指法律和制度的简称,从这一意义来看,法制与法治存在重大区别。这种区别可以从如下几点来说明。

1. 法制是相对于政治制度、经济制度、文化制度及其他制度而言的概念,强调法律是调节社会的工具之一;法治则是与人治相对的概念,法治作为一种治国方略和依法治国的原则,要求政治民主和普遍守法。

2. 法制是与国家相伴而生的,有国家就有法制;法治则是与民主政治相伴而生的,有国家,有法制,不一定有法治。有国家,有法制,如果没有民主政治,或者法律本身是反民主、反人道的(如法西斯的法律),或者法律只用来管老百姓,当权者特别是国王、皇帝、元首等政要可以不受法律约束,也就没有法治。

3. 即使是动态意义上的法制也与现代“法治”的要求相去甚远。动态意义上的法制一般指“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。现代“法治”不仅要求“有法”,而且要求有“良法”,而非“恶法”,不仅要求法在形式上完备,还要求法在价值上正义和公平,要求在法律制定和实施的各个环节上贯彻民主原则,实行司法独立,严格做到法律面前人人平等,体现法律的正当程序原则。

## 三、城市是什么

城市作为人类的两大主要聚居场所之一,自古以来就引起了人们的极大关注。尤其是在近代,城市的发展和实践需要,极大地推动了城市科学的迅速发展和分化,出现了众多以城市的某一领域为研究对象的分支学科,形成了一个庞大的、几乎包罗万象的城市科学群(urban sciences),其中,既有城市地理学、城市建筑学、城市工程学等自然科学

分支,也有城市经济学、城市美学、城市人类学等社会科学分支。

美国的布兰奇(Branch)教授把城市科学的发展过程大体划分为三个阶段:从19世纪末期到1940年是早期阶段,当时城市科学的核心是建筑学、园林学、工程学等;1940年到1965年是中期阶段,是城市科学蓬勃发展的时期,地理学、法律学、政治学、社会学、经济学等纷纷加入城市研究的行列;第三个阶段从1965年至今,又有许多新的学科加入城市研究,如管理学、环境科学、生物学、生态学、化学、心理学、通讯学、应用力学、灾害学等。但是,鉴于城市问题的复杂性和综合性,单一的分支学科似乎都显得力不从心,于是,在实际上,大多研究都是跨学科的,如城市生态学、城市规划学等。尤其是城市学(urbanology),已被视为专门以城市为研究对象的科学体系。但迄今为止,各种城市理论学派尚没有对城市形成一个统一的定义。

马克思主义认为,城市是一个历史范畴,它不是从来就有的,而是产生于原始社会向奴隶制社会过渡时期,是随着工业的出现和第二次社会大分工而逐渐形成的,与传统农村相对应的人类聚居场所。马克思和恩格斯指出:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中。”城市是社会生产力发展的产物,是社会分工的需要。人类社会自从出现了城市,城市便成了一个区域的社会经济文化中心,成了衡量一个地区文明发展程度的重要标志。

城市社会学家大体是根据组织、功能、人口特征、生活方式等来给城市下定义的。如德国社会学家马克斯·韦伯认为,一个“完全城市社区”是这样一个聚居地,它们必须具备:(1)防卫力量;(2)市场;(3)自己的法院;(4)相关的社团;(5)至少享有部分的政治自治。美国社会学家路易斯·沃思认为,城市是一种生活方式。他指出,城市是由人的聚集而产生的,这个聚集过程从微观上看,塑造了城市人的性格;从宏观上看,则在产生作为生活方式的文明。在《作为一种生活方式的都市性》一文中,他把城市定义为:(1)规模大;(2)人口稠密,是永久性居住地;(3)人口具有异质性。以罗伯特·帕克和欧内斯特·伯吉斯为首的芝加哥古典生态学派认为,城市是一个有秩序的、相对封闭的生态系统,对城市组织过程起支配作用的是竞争与共生,人们为了生存而相互依

赖与竞争。城市发展理论家刘易斯·芒福德认为,“从完整意义上讲,城市就是‘艺术’,是‘剧场’,甚至城市就是‘文化本身’”。他指出,整个人类文明史就是以城市为中心发展起来的,城市与文明是不可分割的,城市是文明的实体,而建筑则是城市的实体。

虽然社会学家们对城市的定义存在着许多差异,但归纳起来,他们所描述的城市特征是:(1)流动性。城市人口在时空上,角色地位上都有高度的社会流动性。(2)匿名性。城市人际交往多是职业上的正式交往,陌生的面孔较多,较少地掺杂个人情感。(3)异质性。城市人口之间在职业、地位、经济、权利、受教育程度等方面的相互差异较大。(4)有复杂的社分分工,职业结构呈现多元化。(5)密集性。城市人口居住较为稠密。(6)较强的相互依赖性。(7)较高的宽容性。(8)社会控制手段的正式性、契约性。(9)时间观念较强,生活节奏较快。上述各种城市性特征在不同城市之间、每个城市的不同发展阶段上,其表现程度可能会有所不同,但是,作为城市的特定后果,它们都与我们将要讨论的法治城市的概念,有着密切的关系和影响。

现阶段,我国所谓的城市概念仍带有较浓厚的行政管理色彩,实行的是“市辖县”的社会管理体制。“城市”的确定必须具备一系列的“市”标准,如对总人口规模、非农人口比例、国民生产总值等,都应有明文规定。此外,还要综合考虑地区均衡、民族构成等因素。

#### 四、法治与城市

法治与城市有着特殊的联系。历史告诉我们,法治与城市是社会发展的伴生或共生现象。没有产品,便没有交易;没有交易,便没有市场;没有市场便没有交易市场的集散地和伴生物——城市。与此同时,交易行为产生了交易规则,交易主体形成了法律关系,法律关系生发着权利和义务。可以说,法律关系发端于市民社会的交易行为,市民社会是形成城市的基础条件。正如马克思主义基本原理所述:“先有交易,后来才由交易发展为法则”;“把每天重复着的生产分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来,设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯,后来变成了法律”。由此可见,交易行

为需要交易规则,交易规则形成了法律规范,法律规范产生了法律制度,法律制度伴生了法治城市和法治国家。这就是说,交易、法治同城市的兴起有着天然联系,市场经济和城市的发展互为因果。随着当代城市现代化进程的推进,法治现代化的需求愈益迫切。从这个意义上说,没有法律,便没有法治城市;没有法治的现代化,便没有现代化的城市。

### 五、法治城市的概念

从以上对法治的认识、法制与法治的区别,对城市的认识,以及法治与城市的特殊联系等方面的分析,我们认为,法治城市就是城市生活各个领域的法治化,是指法律在城市生活、管理、运行过程中处于最高地位,并实现对城市生活方方面面的综合性控制和管理,从而形成良好、稳定的法律秩序的城市。其主要内涵为:在国家统一的法治建设框架下,城市的经济、政治、文化和社会各领域全面实现法治化,从而实现法治社会的目标。

### 六、法治城市的特征

法治城市有以下基本特征:

1. 民主完善。就是民主制度健全,政治参与有序,人民依法通过各种途径和形式管理城市及经济、文化和社会事务。

2. 制度健全。就是地方各级人大规范性文件和各级政府及其各部门行政规范性文件类别齐全、规范系统、相互协调,与国家法律法规体系相统一、相配套,与经济社会发展相适应。

3. 公共权力运行规范。就是宪法和法律在社会规范体系中具有最高权威,各级党委、各级人大要坚持在宪法和法律范围内开展工作,政府机关依法行政,司法机关依法独立公正地行使职权,权力的监督和制约机制完善。

4. 公民权益切实保障。就是依法保障公民享有广泛的权利和自由,一切合法权益都受到法律保护,一切侵权行为都受到应有制裁。

## 第二节 建设法治城市的必要性

为什么要建设法治城市?建设法治城市对城市的经济、政治、文化和社会的全面发展将起到什么作用,有什么影响?建设法治城市与建设法治国家之间是什么关系?我们认为,法治城市是城市现代化的重要标志,是一种文明进步的理想社会状态。它既是法治国家建设工程的一个子系统、子工程,又是城市全面发展和区域建设的必然要求。建设法治城市对于进一步完善社会主义市场经济体制,改善投资环境,协调城市发展过程中的利益矛盾和冲突,保障最广大人民群众的利益将起到重要的推动和保障作用。

### 一、法治现代化是城市现代化的重要标志

现代化是一个以产业现代化为纽带的经济社会协调发展的多领域推进的一体化过程,其中包含了国家和社会的法治化、法治的现代化。按照通常的理解,现代化有两个互相衔接的含义:一是指传统或经典的现代化,即工业化;二是指后工业化即以知识经济为基础的新现代化。发达资本主义国家已完成了第一个现代化,并向第二个现代化转换。根据中国权威机构对 131 个国家现代化进程的系统评价,到 1998 年,约有 64 个国家实现或基本实现第一次现代化。实践证明,法治化经济和法治化民主是资本主义现代化列车的两个轮子。据前几年统计,世界上大约有 130 多个国家和地区实行市场经济体制,凡搞得比较好的均为法治国家。从这个意义上说,现代化国家必然是法治国家。

上述国家的法治化与现代化的关系同样适用于城市的法治化与现代化的关系。我国东部沿海经济发达城市和西部的一些省会城市,在率先实现现代化和法治化方面应该成为国内或国际的典范。不论根据梯度发展理论或协调发展理论,经济型大城市都必须先发展起来,先行现代化。要率先实现现代化,必须率先实现法治化。比如根据中国科学院《中国可持续发展战略报告》,上海将率先于 2015 年实现现代化,那就意味着,上海必须同步地实现法治化。只有法治化,才能实现现代

化,只有法治现代化,才能实现上海的城市现代化。在现代社会,法治现代化是城市现代化的重要标志之一。

## 二、法治城市是一种文明进步的理想社会状态

法治是全人类共同的崇高理想,从它被提出开始,人类一直在不断探索,不断完善。经过诸多实践,人们对法治已形成了许多共识,也取得了重大成就。不同民族和国家在其法治建设的历程中每取得一项进展,都是向法治理想迈进了一步。

法治所追求的是一种理想的社会结构和秩序,包括安全、富裕、民主和文明。作为理想社会关系的法治秩序,应是国家与公民、组织与组织、组织与公民、公民与公民之间的关系,这种关系中的权利和义务被明确界定、被自觉遵循,形成相互尊重、相互和谐的关系,而这种关系应是一种社会状态,一种理想的社会状态。同理,我们建设法治城市就是要构建一种良性社会秩序,这种秩序是一种文明进步的理想社会状态。既然是一种理想社会状态,那么它也必然是一个探索和实践的过程,由低级向高级发展的过程。我们应该充分认识到法治城市建设道路上的困难,为建成法治城市作出不懈的努力。

## 三、建设法治城市是发展社会主义市场经济的客观需要

发展社会主义市场经济,是我国全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面所面临的最重要的现实任务。为了完成这一任务,就必须按照市场经济的一般规律和我国社会主义初级阶段的现实国情,全面建设适应社会主义市场经济的法律体系。社会主义市场经济的本质,决定它必须是法治经济。市场主体的活动,市场秩序的维系,国家对市场的宏观调控,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的巩固完善,按劳分配为主体的多种分配方式的有效运作,市场对资源配置基础性作用的发挥,以及经济领域中的生产、交换、分配、消费等各个环节都需要法律的规范、引导、制约和保障。在改善投资环境中,也需要法治,法治环境也就是投资环境。如果一个地方政策随意变动,税外收费苛繁,合同难以履行,那么,该地区的资本、

技术和人力市场就不会有可靠的利益预期和利益安全,就不会产生任何体现价值最大化意义上的效率。在国际经济交往中,也需要按国与国之间约定的规则和国际惯例办事。这就表明,市场经济同法治具有不可分割的内在联系。只有坚持依法治国,通过建设法治城市,才能有效规范和调整社会各种关系,才能建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系,才能更多地运用法律手段管理经济社会事务,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,从而进一步解放和发展生产力,为城市的经济社会发展打下牢固的基础,提供持久的动力,拓展广阔的空间。

#### 四、建设法治城市是城市全面发展和区域建设的需要

城市的全面发展离不开法治,虽然法治并不直接提升某个时期城市经济增长速度,但法治追求的是城市发展的协调和秩序,在整体上推动城市的经济、政治、文化和社会的全面协调发展。因此,要使城市全面发展,就必须在城市管理、城市生活的各个领域实现法治化,努力提高城市生活、管理、运行过程中的法治化水平,并实现对城市生活方方面面的综合性控制和管理。同时,法治城市建设也是区域建设的需要。我们知道,依法治国,建设社会主义法治国家既是治国的基本方略,也是一项宏大的社会系统工程。社会主义法治国家的建设,既需要国家这一宏观层面从制度上、法律上加以保证,也必须依靠各地区、各部门、各行业不断地推进法治化进程,不断地实现法治化目标,才能实现整个国家进入法治社会的理想目标。党的十六大报告提出要将“依法治国方略得到全面落实”。如何将依法治国方略落实到基层?这就需要在全国一盘棋的棋格中,推行“区域”法治城市建设。区域经济要壮大,必须实现法治化。法治城市是法治国家的缩影和先行部位。全面推行法治城市对壮大区域经济必将起到支撑和保障作用。

#### 五、建设法治城市是协调城市发展过程中利益矛盾和冲突的需要

近年来,中国的城市化进程明显加快,城市发展速度异常迅速。城市化进程在最近10年以年平均0.63个百分点在发展。据专家预测,到2050年,中国城市化率将提高到76%以上,城市人口总量将达到10