

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

鲁法学文库

鲁法学文库

鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

齐鲁法学文库

FAZHICHONGNIAN
HUIGU FANSI ZHANWANG



齐鲁法学文库2008.1

法治30年： 回顾·反思·展望

主编 马灵喜



中国人民公安大学出版社

齐鲁法学文库 2008·1

法治 30 年:回顾·反思·展望

主 编 马灵喜

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

法治 30 年: 回顾·反思·展望/马灵喜主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009.5

(齐鲁法学文库 2008·1)

ISBN 978-7-81139-550-1

I. 法… II. 马… III. 社会主义法制—中国—文集 IV. D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 066556 号

齐鲁法学文库 2008·1

法治 30 年: 回顾·反思·展望

FAZHIZHONIAN HUIGU FANSI ZHANWANG

主 编 马灵喜

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次

印 张: 29.75

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 597 千字

印 数: 1~2000 册

书 号: ISBN 978-7-81139-550-1/D·458

定 价: 64.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

2008 年是我国改革开放 30 周年。30 年的改革开放史,从一定意义上说也是一部法治的发展史。30 年来,伴随着改革开放波澜壮阔的历史进程,在中国共产党的领导下,在建设中国特色社会主义的伟大实践中,我国的法治建设和法学研究取得了巨大的成就和进步。特别是进入 20 世纪 90 年代以后,随着市场经济的发展,我国的法治建设进入了新的发展阶段。党的十五大将“依法治国”确立为治国基本方略;党的十六大提出“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”的重要目标;党的十七大作出了“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”的战略部署,法治建设揭开了新的篇章。

为深入贯彻落实党的十七大精神,学习实践科学发展观,认真总结 30 年来我国法治建设的成就和经验,山东省法学会立足于改革开放以来的法治建设实践,于 2008 年 10 月与鲁东大学联合举办了第一届齐鲁法学论坛,围绕“法治 30 年:回顾·反思·展望”的主题,回顾总结了 30 年来我国、山东省法治建设的历史进程与伟大成就,研究探讨了当前法治建设中的新情况、新问题,对我国未来的法治建设进行了畅想和展望。这是立足法学理论前沿、创造学术精品的一次高层次、高水平的论坛。论坛的举办,得到了全省法学界、法律界的热烈响应,广大法学工作者、法律工作者积极撰写论文,认真进行研究思考。论坛共征集论文 217 篇,这些论文坚持正确的政治方向,围绕主题从不同角度、不同学科领域进行了深入探讨,具有较高的学术理论水平和实践应用价值。为充分展示山东省法学界、法律界在法学研究方面取得的丰硕成果,促进法学思想传播和优秀成果的应用转化,我们组织出版了这套论文集。由于受篇幅限制,我们只能忍痛割爱,从中精选了 57 篇论文收入“齐鲁法文学库 2008.1”中。我们相信,这套论文集的出版发行,一定会对社会主义法学事业的繁荣发展,推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程有所裨益。

加快建设社会主义法治国家与山东民主法制建设	于向阳(1)
中国法治的曲折进程与完整内涵	
——阅读《中国的法治建设》白皮书	肖金明(10)
地方立法的科学化供求平衡机制	汤唯(21)
中国法治:从静态到动态,从抽象到具体	刘炳君(30)
我国三十年法治成功经验之宪法对行政法的积极影响	柳砚涛(38)
民法三十年之复兴路	王丽萍(50)
改革开放三十年:我国无效婚姻制度的反思与展望 ...	范李瑛 宿秀兰(61)
法律绩效评估的社会促动机制	汪全胜(69)
三十年来我国犯罪被害人学发展回顾与展望	王瑞君 梁翔宇(79)
三十年法治建设的进程与法治理念的嬗变	管伟(86)
三十年来中国刑事法律关于人权保障的思考	王辉(94)
人民陪审员制度三十年回顾与展望	夏凤英(102)
从宪法的修订看改革开放三十年民主法治的发展	李丽(109)
中国行政法律文化三十年之变迁	李蕊(114)
我国人权保障理念及历程	肖进中(123)
中国财产权法律保护三十年回顾	马国泉(131)
三十年法治的实践与法学研究的使命	姜福东(142)
山东省政府法制建设三十年的成就与展望	赵泉 钟丽娟(148)
改革开放三十年与中国法制建设	李波(156)
法治三十年与我国民事法律制度的发展	张小艳(163)
物权法视角下的立法科学化	刘爱萍(167)
从追求立法数量到提高立法质量的转变	
——中国特色法律体系形成的透视与反思	张英俊(175)
和谐社会与地方立法程序的建构	胡泓(182)
对中国立法的回顾与认知	
——透过改革开放以来的一个断面	冯威(187)
请求权竞合本质论	赵志钢(196)

关于工伤保险赔偿与侵权损害赔偿的关系	张平华 郭明瑞(205)
票据法修正之基本构想	
——改革开放 30 年回顾与展望	董翠香(216)
隐私权保障三论	蔡颖雯(223)
隐私权在当代社会的新特点	申静梅(231)
中国隐私权的发展与法治进步	
——以隐私权的保护为中心	吴万军(238)
地方政府依法行政的回顾与展望	
——以济南市依法行政工作为视角	郭 超(247)
城市房屋拆迁行政裁决研究	孙 明(254)
试论我国政府信息公开制度的缺陷及其完善	山文岑(262)
个人所得税法的改革与完善	肖伟兵 樊 静(271)
浅议我国网络银行的法律监管	杜 洁 于永芹(278)
国民对国家的请求权研究	吕 欣(285)
宪法意义上宽容理念的早期萌芽	
——建立在古典政治哲学思想史上的考察	门中敬(294)
法制与类推思维	
——兼论和谐社会中的冲突解决	李 芳(303)
论刑事立法的类型思维	温登平(313)
美国治理跨国商业贿赂的经验与启示	侯鲜明(328)
宽严相济刑事政策下办理未成年人犯罪案件的	
思考	陈 艳 李志云(337)
论刑事司法中的人权保障	朱述泉(344)
公益诉讼论	于大水(350)
论我国《民事诉讼法》涉外送达方式的修改	尹雪萍 陈 飞(359)
理性构建我国法官释明权制度	周洪江 尹雪萍(367)
我国海事审判制度的历史回顾与创新发展	李守芹(375)
民事诉讼检察监督的反思与展望	
——以审判监督程序实证分析为视角	李富建(385)
我国民事行政检察制度的回顾与前瞻	王洪礼(392)
我国检察制度改革的历程、成效和启示	宋燕敏(400)
论我国少年司法制度	朴成日 李 芳(408)

论司法在和谐社会中的定位

——兼论调解在纠纷解决中的价值 李宝忠(415)

中国高等法学教育的反思与改革

——以法学教育与法律职业的衔接为视角 ... 赵信会 邵文涛(424)

论新形势下我国法学本科教育质量的保障

——法治 30 年之回顾与展望 刘伟军(432)

法学教育探讨与展望

——以法学本科专业实践教学体系为视角 时 军(438)

对法学教育中案例教学法有效运用的反思 肖立梅(444)

法学教育的回顾与展望:一种职业化的分析 韩 慧(452)

基于通识的职业定向教育

——地方高校法学本科教育模式探讨 张 敏(460)

加快建设社会主义法治国家与山东民主法制建设

于向阳*

党的十七大报告明确提出,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”,这对山东省在新的历史起点上加强民主法制建设提出了更高的要求。认真总结改革开放30年,特别是党的十六大以来山东省民主法制建设的经验,针对存在的问题,提出切实可行的措施,对于加强山东省民主法制建设,推进社会主义法治国家建设进程具有重要意义。

一、五年来山东省民主法制建设的主要成就

1. 适应经济社会发展需要,加强和改进立法工作。山东省的立法工作始终坚持同改革、发展、稳定的重大决策紧密结合,努力为经济社会又好又快发展提供法制保障。省人大共制定地方性法规和法规性决定44件,修改36件,废止13件,批准济南、青岛、淄博三市报批法规和法规性决定87件,对56件国家法律及法律性决定草案提出了修改意见。为促进经济安全运行,制定了招标投标、技术市场、中小企业促进、安全生产、高速公路交通安全、渔港渔船管理等法规;围绕推进社会主义新农村建设,保障广大农民合法权益,制定了农村土地承包、基本农田保护、农业机械化促进、村务公开和农村初级卫生保健等法规;重视解决民生和人民群众普遍关注的问题,制定了就业促进、城市房屋拆迁管理、商品房销售、药品使用、法律援助、全民体育健身、旅游等条例;为推动节能减排和环境保护,制定了农村可再生能源、海域使用管理、海洋环境保护、南水北调工程沿线区域水污染防治、地质环境保护和水法实施办法等法规;为落实科教兴鲁战略,促进科技创新和科技成果转化,制定了信息化促进、科学技术普及、高新技术发展等方面的法规。根据行政许可法的有关规定,对山东省168件法规中涉及的行政许可事项进行了清理。监督法颁布后,对170余件法规进行了梳理,认真做好立、改、废工作。5年来,省人大及其常委会积极探索科学立法、民主立法的有效途径,努力提高立法质量。一是严格审议程序。坚持专门委员会对法规草案的专门审议、法制委员的统一审议、常委会的集中审议,形成了科学有序的立法审议机制。二是加强调研论证。深入开展调查研究,建立了立法咨询专家库,利用座谈会、专家论证会等方式,对每一项法规的立项、起草和修改,都进行充分论证;坚持开展“立法回头看”活动,及时检验法规实施效果。三是加大

* 于向阳,山东社会科学院法学所所长、研究员。

协调力度。坚持提前介入法规起草工作,对立法中遇到的焦点、难点问题,通过多种方式沟通协商,统一认识。四是广泛听取意见。实行开门立法,重要法规草案通过新闻媒体向社会公开征求意见,建立了法规草案征求省人大代表意见制度,建立了山东人大立法网站和立法联系点,召开立法听证会,实施联合起草或委托起草,有效地整合了社会立法资源,提高了人大立法工作的科学性和民主性。

2. 坚持依法行政,不断推进政府法制建设。依法行政是现代行政管理的重要特征,也是改进领导方式和领导方法的重要方面。2004 年 4 月,国务院公布了《全面推进依法行政实施纲要》这一指导行政法制建设的纲领性文件,明确提出,当前我国推进依法行政的任务是“经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”。伴随着《纲要》的颁布实施,政府法治工作也进入了一个全新的发展阶段。2006 年,山东省随即颁布实施了第四个依法行政五年规划。截至目前,山东省现行有效政府规章 857 件。全省共受理行政复议案件 52000 件,其中省政府受理近 600 件。全省 17 个市和 91 个县(市)全部开展了城市管理领域相对集中行政处罚权工作,全省共有 16 个市和 119 个县(市、区)建立了行政审批大厅,43 个省直部门建立了行政许可窗口。山东省已依法成立了 17 家仲裁机构,占全国仲裁机构的 8% 左右。此外,坚持依法行政,不断推进政府法制建设,主要表现在以下几方面:

一是法治监督力度不断加大,行政执法质量和水平显著提高。加强行政行为的监督,规范行政行为,推进行政机关依法行使职权是依法行政的关键所在。省政府建立了全省行政执法人员管理数据库,对执法证件进行了有效管理,认真开展行政执法培训,实行以证管人,持证上岗,亮证执法,督促行政执法机关和执法人员严格依法行政。同时,还建立健全了行政执法责任制和评议考核制,不断规范行政执法行为,明确执法权限,落实行政执法责任,保障了法律、法规和规章全面正确地贯彻实施。

二是规章和规范性文件备案制度不断完善。从 1987 年国务院正式建立备案制度以来,山东省在总结实践经验的基础上,努力探索和完善备案审查制度,促进了规章以及规范性文件制定工作的规范化。目前,山东省“四级政府、三级备案”和“一级抓一级、上下贯通”的备案新机制已初步建立。

三是不断加强行政复议层级监督。为贯彻实施行政复议法,全省 17 个设区市政府和绝大多数县级人民政府建立健全了行政复议层级监督制度。

四是努力推进行政管理体制创新,行政审批制度改革不断深化。通过对行政审批项目进行全面清理,实施严格审核,进一步创新了管理方式,行政审批项目取消和调整的后续监管得到加强,切实推动了政府职能转变。

五是认真开展相对集中的行政处罚权工作。截至 2005 年,全省 17 个市和 91 个县(市)全部开展了城市管理领域相对集中行政处罚权工作,使行政处罚权分配更加科学合理,处罚主体更加科学规范,为经济发展和构建和谐山东营造了良好环境。

3. 坚持公正司法,努力实现社会公平正义。5年来,山东省人民法院认真履行法定职责,依法惩治刑事犯罪,妥善化解民事纠纷,积极开展行政审判和国家赔偿工作,进一步解决执行难问题。全省各级人民法院共审结和执行各类案件 3968319 件,约占全国法院办案总数的 1/10,比上个五年增长 1.8%;结案标的额 4512.3 亿元,与上个五年基本持平。其中,山东省高级人民法院共审结、执行各类案件 10466 件,标的额 503.7 亿元。此外,坚持公正司法,努力实现社会公平正义,主要表现在以下几方面:

一是不断深化法院改革,健全完善管理机制。为积极推进法院制度改革和管理机制创新,健全了审判宏观指导、审判质量管理、审判流程管理、执行工作管理、班子队伍管理、综合协调与后勤保障“六项机制”。认真落实公开审判制度,推行“阳光审判”,推广庭前证据展示和证据交换制度,主动邀请人大代表、政协委员观摩庭审、监督执行。为适应死刑核准制度改革,完善刑事审判工作布局,特别是认真贯彻落实严格控制和慎重适用死刑的刑事政策,对死刑二审案件全部实行开庭审理,确保死刑的准确适用。改革和完善执行制度,健全上级人民法院统一管理、统一协调的执行管理体制,推广管人、管事、管案相结合的执行工作机制,实行执行裁决权和实施权分立,确保了执行工作质量。改革和完善审判委员会制度,山东省高级人民法院和部分中级人民法院设立了刑事、民事、行政、执行等专门委员会,从而推进了审判委员会专业化进程。完善人民陪审员制度,自 2005 年以来,严格按条件和程序选任 3668 名人民陪审员,参与审理案件 70664 件,较好地实现了人民群众对司法活动的监督和有序参与。

二是坚持公正司法,努力做到司法实体公正、程序公正。山东省高级人民法院先后就死刑案件审理、减刑假释法律适用、公司法适用、驰名商标司法认定等问题制定规范性意见,并实行安全指导制度,统一法律适用标准,规范法官自由裁量权,维护司法裁判的严肃性和权威性。坚持平等保护原则,对本地和外地、国有和民营、国内和国外当事人一视同仁,妥善协调利益关系,弘扬法治精神,维护公平正义。加强审级监督和审判指导,适时开展审判质量效率大检查和案件评查活动,促进了全省法院整体司法水平的提高。5年来,山东省高级人民法院和各中级人民法院共审结二审案件 184097 件,改判和发回重审率为 18.9%,比上个五年降低 2.5 个百分点。全省法院各类案件经过一、二审后当事人服判息诉的比例达到 99.3%。审结检察机关抗诉案件 6012 件,依法改判 1415 件。建立健全了审判流程管理机制和质量效率评估体系,实行院长、庭长带头办案、观摩庭审制度,运用信息化等科技手段对司法活动进行动态监控,强化了对司法权行使的监督制约。

三是司法为民,和谐司法。2003 年,山东省高级人民法院在全国法院率先制定了《关于坚持司法为民、方便群众诉讼的若干规定》,实施了司法便民利民的 60 项具体措施。大力推广设立了便民诉讼网络和小额债务法庭、速裁法庭、假日法庭,加强

诉讼指导和风险提示,简单案件即收即审即调即结以及先执行后收费等做法,极大地方便了群众诉讼。加强司法救助工作,每年为特困群众依法减缓免诉讼费、执行费 4000 万元左右;适时开展对涉及农民工以及老弱病残当事人等弱势群体权益案件的集中清理活动,在全国法院系统中较早建立刑事被害人救助和特困申请执行人救济制度,体现了司法的人文关怀。按照“能调则调、当判则判、调判结合、案结事了”的原则,强化诉讼调解、执行和解以及行政案件协调工作,全面推广判前释法、判后答疑、办法析理等制度,力争使当事人胜败皆服、息诉罢访,努力实现办案法律效果与社会效果的有机统一。

5 年来,山东省检察机关采取了以下措施:一是认真履行批准逮捕、提起公诉的职责,积极参加了“打黑除恶”专项斗争,严厉打击严重刑事犯罪活动,促进了“平安山东”建设。共批捕各类刑事犯罪嫌疑人 209842 人、起诉 277564 人,与公安、法院配合打掉了 300 个黑恶势力犯罪团伙。积极参加整顿规范市场经济秩序专项工作,批捕严重破坏市场经济秩序犯罪嫌疑人 5835 人、起诉 7271 人。加大刑事诉讼监督力度,对有案不立、有罪不究的,依法监督立案 8208 件,对应当逮捕、起诉而未提请批捕和移送起诉的追捕追诉 10724 人,法院已判决 9414 人,其中判处 10 年以上有期徒刑 723 人、无期徒刑 69 人、死刑 15 人;对认为确有错误的刑事判决裁定,提出抗诉 427 件,法院已改判或发回重审 159 件;组织开展了核查纠正监外执行罪犯脱管漏管专项行动,依法建议收监执行 1099 人。二是加大查办和预防职务犯罪力度,深入推进反腐倡廉建设。5 年共立查各类职务犯罪嫌疑人 14872 人,提起公诉 13568 人,法院已判决 11939 人。三是加强对司法活动的监督,努力维护司法公正。在依法打击犯罪的同时,对滥用刑事手段插手经济纠纷、违法立案的监督撤销案件 1650 件,对不符合逮捕、起诉条件的决定不捕不诉 32194 人,对违法减刑、假释、保外就医等问题监督纠正 1135 人次。强化民事审判和行政诉讼监督,对认为确有错误的民事行政判决裁定,提出抗诉和再审检察建议 9986 件,法院已改判、发回重审、调解结案和采纳检察建议 5574 件。四是强化对人权的司法保障,切实维护公民的人身和民主权利。坚持尊重和保障人权的宪法原则,对违反法定程序,违法取证和采取强制措施等侵犯诉讼参与人合法权益的问题,依法监督纠正 1884 件;对刑罚执行和监管活动中体罚虐待被监管人、刑期计算错误等问题监督纠正 7111 件,严肃查办监管人员体罚虐待被监管人等职务犯罪案件 233 件;集中开展了打击侵犯人权犯罪专项活动,依法查办国家机关工作人员非法拘禁、刑讯逼供和农村基层组织人员贿选、报复陷害等侵犯公民人身、民主权利的犯罪案件 624 件。

4. 深入开展民主法制宣传教育,营造依法治省良好氛围。增强全体公民的民主法制观念,是依法治省的重要基础。2006 年 5 月,省人大听取、审议了省政府关于山东省“四五”普法、依法治省情况和“五五”普法规划的汇报,作出了《关于在全省公民中开展第五个五年法制宣传教育的决议》,审议通过了《山东省 2006—2010 年

依法治省规划》并作出相应决议,对“五五”普法工作和依法治省作了全面部署。全省各级政府和有关部门按照省委、省政府的部署要求,认真贯彻实施“五五”普法规划和依法治省规划,围绕“弘扬法治精神,普及法律知识,共建和谐社会”这一主题,积极开展法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业活动;举办了大量的各种形式、各种规格的培训班,学习宣传党的十七大关于民主法制建设的重要精神,学习宣传社会主义法治理念,学习宣传宪法和国家基本法律制度,学习宣传依法治国基本方略。5年来,各级政府和政府各部门参加培训的人数达到了200余万人次,使广大公民的法律素质明显增强,全社会法制化管理水平不断提高,为全省经济社会又好又快发展营造了良好的法治环境。

二、民主法制实践中存在的主要矛盾和问题

1. 立法的科学性、民主性有待于进一步增强,立法质量还不够高,对法律法规实施的监督也需要加强。随着山东省法制建设的不断完善,立法工作得到逐步加强,但仍然存在着立法内容存在交叉和矛盾、部门利益法治化现实存在、缺乏对管理机构的执法监督等问题。同时,还存在立法滞后的问题,一些经济社会发展急需的法规不能及时出台,经济立法和社会立法还不够协调,一些上位法修改或社会现实情况发生较大变化的法规还没有及时作出修改,部分法规原则性规定较多,缺乏可操作性。为解决这些问题,应当加强对立法的研究,在不断完善法制体系上下工夫,使立法工作走上科学化、法治化和规范化的道路,促进经济社会协调稳定快速发展。同时,加强和完善立法监督,是我国法制建设当前迫切需要解决的问题。随着法制建设事业的发展,立法数量将越来越多,法规重复和不协调的情况也较为突出。因此,应高度重视立法的审查监督工作,把它放到与立法同等重要的地位看待,确保法律法规科学性和权威性。另外,一些法律法规的实施情况不太令人满意,需要加大执法检查的力度,利用一切法定手段,保证法律法规正确有效地实施。

2. 政府职能转变和依法行政还存在一些需要改进的问题。有的政府工作人员对依法行政的认识不到位,依法行政意识淡薄,依法行政的能力和水平需要进一步提高;有的地方依法行政制度不够完善,机制不够健全,尚未形成领导有力、齐抓共管的工作局面;政府职能转变还不到位,对微观经济运行干预过多,社会管理和公共服务仍比较薄弱,与人民群众的愿望和要求还有一定差距;部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍未得到解决;对行政权力的监督制约机制还不完善,滥用职权、以权谋私等现象仍然存在。这些问题直接影响了政府全面正确履行职能和推进依法行政,在一定程度上制约了经济社会发展。

3. 审判和执行工作还需加强,司法能力相对滞后与人民群众日益增长的司法需求之间的矛盾依然突出。特别是随着经济社会发展,越来越多的矛盾纠纷集中反映到司法领域,群体性纠纷、新型复杂疑难案件不断增多,处理难度不断加大,人民

法院化解矛盾纠纷、维护公平正义的能力亟待增强。面对新的形势和任务,审判和执行工作还有一些不相适应的地方,主要表现为:有的法官大局观念不够强,司法水平不高,影响了司法职能作用的充分发挥;有的案件裁判不公、效率不高、执行不力;个别法官作风不佳,工作方法简单粗暴,极个别的甚至违法违纪办案;案多人少的矛盾仍然比较突出,法官断层现象在一些基层法院日趋严重;部分法院的司法条件还比较落后。

4. 法律监督工作还需加强。法律监督职能发挥得还不够充分,工作中还有薄弱环节,不敢监督、不善监督、监督不到位的问题仍然存在;检察队伍专业化水平还不高,执法能力还不强,执法不严格、不规范、不文明的问题仍时有发生,特权思想、霸道作风时有表现,极个别人为检不清廉,办人情案、关系案,甚至以案谋私、违法违纪;检察改革的深度不够,业务工作、队伍建设、检务保障协调发展的机制还不完善,检察资源配置不合理,一些制约检察工作发展的体制、机制性障碍还没有从根本上消除;检察文化建设还比较薄弱,宣传教育、舆论引导作用发挥得不够好;检察官断档、队伍构成不合理的问题还比较突出,此外,有的地方经费紧张、装备落后,依然是制约检察工作发展的重要因素。

三、加强山东省民主法制建设、推进社会主义法治国家建设进程

山东省民主法制建设是社会主义法治建设的重要组成部分。要落实党的十七大关于法制建设的总体部署,必须做好以下几个方面的工作:

1. 加强地方立法工作,完善中国特色社会主义法律体系。完备法律体系是“全面落实依法治国基本方略,加快社会主义法治国家建设”的前提。依法治国、建设社会主义法治国家的过程,首先是社会主义法律体系逐步建立和完善的过程。改革开放30年来,我国立法工作取得了巨大成就,以宪法为核心的社会主义法律体系基本形成,国家的政治生活、经济生活和社会生活等方面已基本上有法可依。但基本有法可依与完备的法律体系还有很大差距。我们要实现“到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”这一战略目标,就必须切实转变立法思想,大力加强立法工作:

- (1) 正确认识法律数量和质量的关系,从注重法律数量转变到提高法律质量上来。
- (2) 力求严谨细致,注重法律法规的可操作性。
- (3) 从全局出发,有步骤、有规划、有预见地开展立法工作,使法律体系的健全与社会发展的客观实际相适应。

总之,要按照党的十七大和山东省第九次党代会关于加强社会主义法制建设的要求,进一步加强和改进地方立法工作,把立法同山东省改革发展稳定的重大决策结合起来、同人民群众普遍关注的热点、难点问题结合起来。要坚持“不抵触、有特色、可操作、重实效”的原则,把提高立法质量摆在更加重要的位置,健全和完善地方立法程序和机制,不断拓宽立法的民主渠道,扩大公民的有序参与,努力增强立法的科学性、民主性。要加强立法的前瞻性研究,科学编制五年立法规划和年度立法计划,及时制定

和完善与国家法律体系相配套、与山东省经济社会发展相适应的地方性法规,为改革、发展、稳定提供法律保障。

2. 大力推进依法行政,全面提高依法行政能力和服务水平。依法行政是建设社会主义法治国家的重要组成部分。在我国,80%以上的法律规范是由各级行政机关来执行的。由于行政机关担负的执法任务繁重,所以涉及社会生活的各个领域。因此,按照党的十七大报告要求推进山东省依法行政工作,必须遵循以下基本要求:(1)禁止未经法律规定或法律授权的执法行为。行政机关及其工作人员须在法律法规规定的权限范围内进行执法活动,任何未经法律规定或未经授权的执法行为,都是违法执法行为,应当作为无效行为予以纠正或撤销。(2)依照法定程序执法。任何行政执法活动都应当依照法律法规规定的程序进行。程序法与实体法同等重要,不可偏废。鉴于长期以来“重实体、轻程序”的倾向,强调行政行为应当遵守法定程序在今天乃至今后显得尤为重要。(3)对违法执法行为实行责任追究。行政机关及其工作人员违法行使职权,应当承担相应的法律责任。面对新的形势和任务,行政机关要按照党的十七大的要求,创新政府管理制度和管理方式,全面提高依法行政能力和服务水平,努力建设高效服务型政府。

一要深化行政管理体制改革。按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求,加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全完善部门间协调配合机制,精简和规范各类议事协调机构,严格控制机构编制。建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。加快事业单位分类改革,理顺体制,创新机制,完善制度,增强事业单位发展活力。

二要强化政府服务职能。深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开,减少政府对微观经济运行的干预。强化社会管理和公共服务职能,完善公共服务体系,优化公共资源配置,努力为社会全体成员提供更多更好的公共产品和公共服务。按照政府权力在阳光下运作的要求,建立健全重大事项社会公示制度、社会听证制度、专家咨询制度,完善决策效能评估和责任追究制度,推进行政决策的科学化、民主化、制度化。深入推进政务公开,凡是涉及群众利益和公共政策的事项,都要实行公开办事制度。完善新闻发布制度,加强电子政务建设。加强审计监督、行政监察,增强政府的公信力和执行力。

三要保障人民民主权利。要健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序政治参与,保证人民当家做主。继续加强基层民主建设,保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。进一步完善村民自治机制,规范村级重要事务决策内容和决策程序。深入开展和谐社区建设,切实做到社区工作“有人办事、有钱办事、有地方办事”。继续完善职工代表大会和其他形式的企业民主管理制度,落实民主管理权利。

3. 深化司法体制改革,促进公正司法。司法公正是加快社会主义法治国家建设的重要环节。司法机关公正司法的基本要求是:(1)独立行使审判权。审判独立是司法机关公正司法的前提。独立审判的基本含义是审判活动只服从法律,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。为此,要按照党的十七大的要求,深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。(2)公正行使审判权。司法公开是增加司法活动透明度、树立司法公信度的重要措施,是使司法活动接受社会和公众监督、防止和减少司法腐败的重要形式。除法律规定不公开审理的情形外,司法公开应贯穿司法活动的各个环节。案件当事人对司法活动全过程的全面了解,有助于其增加对司法机关的信任度,理解和接受司法机关的判决结果,减少不必要的申诉和上访。(3)及时行使审判权。目前,我国正处于社会转型时期,各种利益的重新划分使原有的社会关系发生了较大变化,山东省各级人民法院受理的新型案件呈上升态势。在这种情况下,及时行使审判权,提高办案效率,对于及时化解和平息矛盾纠纷,促进社会安定和谐,具有重要意义。以有利于减少犯罪、增强群众安全感、维护社会大局稳定为着眼点,更加注重贯彻宽严相济的刑事政策,依法惩治犯罪,减少社会对抗,推进平安山东建设;以化解矛盾、定分止争为目标,依法审判执行好各类民事、商事和行政案件,更加注重司法调解和服判息诉工作,加强辨法析理,在胜败皆服、案结事了上下工夫,将公正司法与和谐司法有机统一起来,将司法活动的法律效果和社会效果统一起来,不断优化经济社会发展的法治环境;以维护人民权益和社会公平正义为出发点和落脚点,更加注重依法保障和改善民生,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的诉讼利益问题,依法保障宪法和法律赋予人民群众的政治、经济、文化、社会等各方面的权利,健全完善司法便民利民的各项制度和措施。进一步提高审判、执行工作的质量和效率,推动司法民主和司法公开,维护社会主义法制的统一、尊严和权威,不断增强司法的公信力。要进一步深化法院改革管理。按照党的十七大关于深化司法体制改革的要求,在巩固和完善近年来改革成果的基础上,以满足人民群众的司法需求为根本出发点,从人民不满意的问题入手,完善机构设置和职权划分,规范司法行为,全面推选审判工作动态管理和监督,推动建设公正高效权威的社会主义司法制度。继续做好死刑二审案件开庭审理工作,提高死刑案件的质量;适应民事诉讼法修改后的新形式,调整民事案件和再审案件级别管辖制度;统一法律适用标准,规范裁量权的行使,维护法律权威。

4. 深入开展法治宣传教育,增强全民法律意识和法治观念。公民具备应有的法律素质,是加快社会主义法治国家建设的重要基础,同时也是衡量一个国家法治化程度的重要标志。公民的法律素质,不仅要求其掌握一定的法律基础知识,具有一定程度的法律意识和法治观念,而且要求其正确行使和自觉履行法律规定的权利义务。作为领导干部的公民,还应当具备运用法律手段管理经济、社会的能力。提

高公民法律素质,除了公民自我努力外,运用国家资源,实行法治宣传教育,是一种行之有效的形式。党的十七大报告要求,深入开展法治宣传教育,弘扬法治精神,形成自觉学法守法用法的社会氛围。为适应这一要求,现就深入开展法治宣传教育提出三个转变的建议:第一,从注重法条阐释到宣传法治理念的转变。过去法治宣传注重讲法律文本,但对法律文本蕴涵的法治理念重视不够。建议今后的法治宣传教育应更加注重社会主义法治理念教育,更加注重弘扬良法善治的社会主义法治精神。第二,从注重理论讲解到融入法治实践的转变。为此,需要创新法治宣传教育形式,把法治宣传教育融入社会主义法治实践中去。第三,从注重规划布置到出台法治宣传教育法的转变。我国的法治宣传教育已进行了 20 多年,应该进入法治化、规范化阶段。现在我国的立法机关有立法法为依据,行政执法、司法有相关法律为依据,但法治宣传教育却无法可依不利于深入开展法治宣传教育。因此,建议尽快出台法治宣传教育法,用法的形式对法治宣传教育的指导思想、原则、组织机制形式、验收标准等作出明确规定,为深入开展法治宣传教育提供法律保证。

中国法治的曲折进程与完整内涵

——阅读《中国的法治建设》白皮书

肖金明*

中华人民共和国国务院新闻办公室2008年2月发表《中国的法治建设》白皮书,全文约32000字,含前言、正文和结束语以及附录共11个部分,除前言、结束语和附录外,主要内容包括:(1)建设社会主义法治国家的历史进程;(2)中国特色的立法体制和法律体系;(3)尊重和保障人权的法律制度;(4)规范市场经济秩序的法律制度;(5)依法行政与建设法治政府;(6)司法制度与公正司法;(7)普法和法学教育;(8)法治建设的国际交流与合作。《中国的法治建设》白皮书是继1991年《中国的人权状况》白皮书、2005年《中国的民主政治建设》白皮书、2007年《中国的政党制度》白皮书之后的关于民主法制的又一政府白皮书,是中国政府首次发表的中国法治建设白皮书。阅读《中国的法治建设》白皮书,除有助于把握中国法治建设的形式框架外,更能够体会中国法治的曲折进程、深刻意蕴和完整内涵,以及中国法治发展的逻辑和规律。

一、中国法治进程的曲折性

《中国的法治建设》白皮书在建设社会主义法治国家的历史回顾中提及中华法系作为世界独树一帜的法系对人类法治文明的重要贡献,以及百年前开始的通过移植近代西方国家法治模式变法图强的中国梦想。白皮书认为,1949年中华人民共和国的成立开启了中国法治建设的新纪元。根据白皮书的叙述,回顾中国半个多世纪法治的历史发展,可以认为,中国法治建设呈现出曲折性的进程。

改革开放之前的近30年的时间,民主法制有起有伏,从确立了一个较高的起点到最终跌入低谷。概括地讲,中国法治建设有经验,但更多的是教训。1949年新中国的成立以民主法制为基础,通过政治协商并以共同纲领为基础建立新政权;为进一步增强政权的合法性,1954年制定宪法,并通过选举建立人民代表大会制度。1954年宪法以及随后制定的有关法律,规定了国家的政治制度、经济制度和公民的权利与自由,规范了国家机关的组织和职权,确立了国家法治的基本原则,初步奠定了中国法治建设的基础。新中国政权组织建设和经济社会事务管理基本上做到依法进行。在党的八大上,董必武同志代表中央提出,一切国家机关,不仅是公检法司,包括经济文化管理机关,都应当依法办事。所谓依法办事,就是要做到有法可依和有法必依。但随着1956年年底的反右运动,整个国家政权转向,工作重心由经济

* 肖金明,山东大学法学院教授。