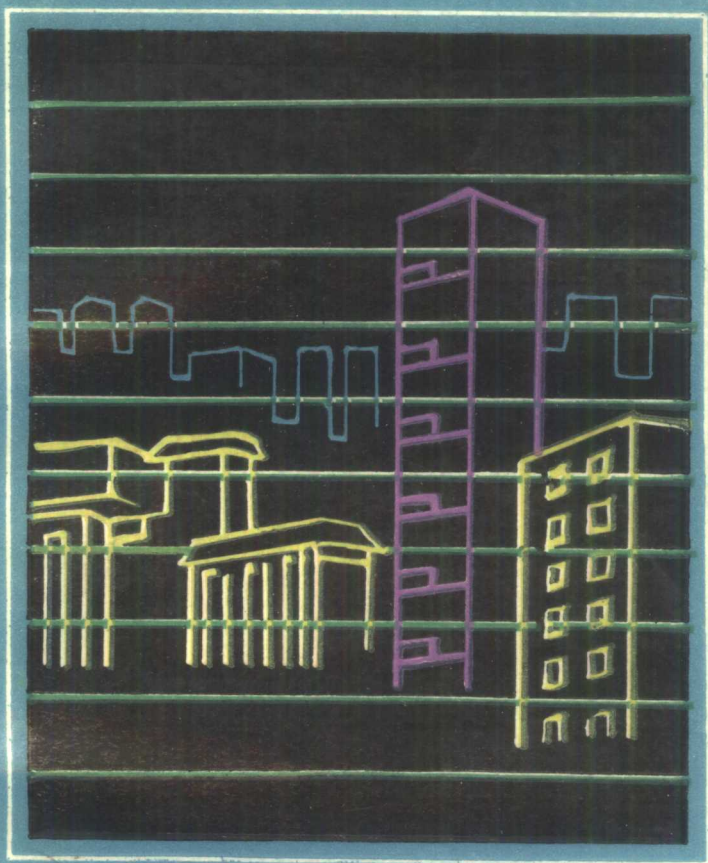




谷景华·朱企泰 连自昕 主编

依法治市理论与实践

中国工人出版社

135399

D901
8662

依法治市理论与实践

谷景华 朱企泰 连自昕 主编



中国工人出版社

编委会

主任 云德录 **副主任** 田德宪

主编 谷景华 朱企泰 连自昕

编委 (按姓氏笔划)

王永杰 李文俊 张德贵 郝永平 程宏飞

其他参编人员 (按所撰写章节次序)

张小丽 孙凯民 许学义 张力钧 刘季春

杨淑芳 孟凡冬

(京) 新登字145号

依法治市理论与实践

谷景华 朱企泰 连自昕 主编

出版发行: 中国工人出版社 (北京安外六铺炕)

经销: 新华书店北京发行所

印刷: 北京房山先锋印刷厂

开本: 787×1092毫米1/32

印张: 12.75

字数: 270千字

印数: 10000册

版次: 1992年8月第一版

1992年8月北京第一次印刷

书号: ISBN 7-5008-1121-7/C·64

定价: 5.90元

依法治市理论与实践

谷景华 朱企泰 连自昕 主编

(AJ60/07

中国工人出版社

责任编辑 王行国

封面设计 达 辉

ISBN 7-5008-1121-7/C · 64

定价：5.90元

目 录

引 论	(1)
第一章 现代城市的一般特点及其管理	(13)
第一节 现代城市是一个社会系统	(13)
一、现代城市是由若干子系统组成的社会大系统	(13)
二、城市系统的结构与功能	(15)
三、城市系统的特点	(19)
第二节 城市管理的历史发展和基本方式	(24)
一、城市管理的历史发展	(24)
二、现代城市管理的基本方法	(28)
第三节 法制管理在现代城市管理中的地位和作用	(39)
一、法制管理在现代城市管理中的地位	(39)
二、法制管理在现代城市管理中的作用	(42)
三、正确运用法律手段, 提高城市管理水平	(44)
第二章 我国城市管理应逐步纳入法制轨道	(46)
第一节 我国城市法制管理的历程	(46)
一、我国城市法制管理的发展过程	(47)
二、我国城市管理发生失误的原因	(57)
第二节 实行依法治市的依据和意义	(64)
一、实行依法治市的依据	(65)

二、实行依法治市的意义·····	(71)
第三章 依法治市的原则、目标与方法·····	(78)
第一节 依法治市的内容、特点与原则·····	(78)
一、依法治市的内容·····	(78)
二、依法治市的特点·····	(80)
三、依法治市的原则·····	(84)
第二节 依法治市的条件、方针与目标·····	(88)
一、依法治市的条件·····	(89)
二、依法治市的方针·····	(97)
三、依法治市的目标·····	(101)
第三节 依法治市的科学方法·····	(104)
一、依法治市的系统方法·····	(105)
二、依法治市的信息方法·····	(109)
三、依法治市的反馈控制方法·····	(112)
第四章 依法进行城市的政治建设·····	(117)
第一节 坚持四项基本原则，维护宪法和法律 的尊严·····	(117)
一、四项基本原则是立宪之本·····	(118)
二、维护宪法和法律的尊严是每个公民的神 圣义务·····	(121)
三、保障宪法的实施，是法制建设的根本··	(127)
第二节 依法加强城市立法、执行和监督机关 的建设，进一步完善法律体系·····	(130)
一、加强具有中国特色的城市立法，做到有 法可依·····	(130)
二、严格依法，维护法的严肃性·····	(135)

三、加强法律监督体系的建设, 确保法律的 正确实施·····	(138)
第三节 依法行政·····	(140)
一、行政与政治、管理、法制·····	(141)
二、行政法的内容、特点和基本类别·····	(142)
三、依法行政的内在依据·····	(144)
四、依法行政面临的主要问题·····	(145)
五、加强依法行政的必要措施·····	(148)
第四节 依法加强城市的民主政治建设, 保障 人民民主权利的正常行使·····	(155)
一、加强民主政治的制度建设, 保障民主活 动的正常发展·····	(155)
二、确保人民行使参与管理国家的权利·····	(162)
第五章 依法进行城市经济建设·····	(168)
第一节 积极创造城市经济活动的法制环境·····	(168)
一、法制在经济发展中的作用·····	(168)
二、我国经济法制建设的情况·····	(172)
三、城市经济活动的特点及依法发展城市经 济的特殊性·····	(176)
四、依法进行城市经济建设的基本要求·····	(179)
第二节 依法进行企业管理和经营·····	(188)
一、企业的一切活动必须依法进行·····	(189)
二、依法落实和使用企业的自主权·····	(191)
三、依法处理企业的外部关系·····	(195)
四、依法进行企业的内部管理·····	(197)
第三节 依法维护公有制的主体地位, 允许和	

鼓励其他经济成分的适当发展·····	(200)
一、公有制的主体地位是我国社会主义经济制度的基础·····	(200)
二、公有制经济的健康发展需要法制的环境和秩序·····	(202)
三、依法保证国营大中型企业在国民经济中发挥骨干作用·····	(203)
四、依法允许和鼓励其他经济成分的适当发展·····	(206)
第四节 依法维护以按劳分配为主体、其他分配形式为补充的分配制度·····	(211)
一、按劳分配为主是社会主义分配原则的体现·····	(211)
二、多种分配形式存在的客观必然性·····	(212)
三、依法维护和完善按劳分配为主的分配制度·····	(214)
四、依法保证诚实劳动和合法经营的收入··	(215)
五、依法解决其他分配形式存在的问题····	(217)
第五节 依法建立计划经济与市场调节相结合的经济体制与运行机制·····	(219)
一、社会主义计划经济与市场的有机结合··	(219)
二、依法制定和实现国家经济计划·····	(222)
三、依法培育和健全市场体系·····	(224)
四、加强宏观经济调控手段, 保证市场机制的正常发挥·····	(228)
五、依法保障经济体制改革的健康发展, 促	

进商品经济新秩序的形成·····	(230)
第六章 依法进行城市文化建设 ·····	(235)
第一节 遵照宪法要求,加强思想道德建设···	(235)
一、坚持马克思主义的指导地位·····	(235)
二、普及思想、道德、纪律和法制教育,培 养“四有”公民·····	(238)
三、加强共产主义和社会主义、集体主义和 爱国主义教育,增强社会凝聚力·····	(245)
第二节 依法进行科学、教育、文化建设·····	(249)
一、依法促进城市科技事业的发展·····	(249)
二、依法发展城市教育事业·····	(255)
三、依法发展城市文化事业·····	(261)
四、依法整顿和繁荣城市文化市场·····	(268)
第七章 依法规划、建设和保护城市 ·····	(272)
第一节 依法进行城市规划·····	(272)
一、城市规划的性质、地位和作用·····	(272)
二、城市规划的基本方针以及各级行政主管 部门的职责·····	(275)
三、编制城市规划应遵循的原则、方法和步骤 ·····	(280)
四、依法进行城市的规划管理·····	(289)
第二节 依法管理城市建设·····	(293)
一、城市建设的内容·····	(293)
二、城市建设必须纳入法制轨道·····	(295)
三、城市建设实施程序·····	(300)
四、依法管理城市建设·····	(311)

第三节 依法保护城市环境·····	(320)
一、城市环境与城市环境问题·····	(320)
二、造成城市环境问题严重的原因和教训··	(325)
三、保护城市环境要纳入法制化轨道·····	(328)
四、城市环境保护法的实施·····	(334)
第八章 依法进行城市社会治安综合治理·····	(347)
第一节 城市治安的现状 & 综合治理·····	(347)
一、良好治安环境的重要意义·····	(348)
二、社会治安的现状·····	(349)
三、社会治安状况严峻的原因·····	(350)
四、对社会治安要进行综合治理·····	(354)
第二节 建立健全社会治安综合治理的法制体 系·····	(355)
一、制定和完善社会治安综合治理的法律法 规·····	(355)
二、建立健全社会治安综合治理的领导、实 施和监督体制·····	(358)
三、完善社会治安综合治理的方法和手段··	(365)
第三节 依法进行社会治安综合治理·····	(369)
一、落实各种形式的治安责任制·····	(369)
二、发动组织群众建立健全群防、群治机制 ·····	(371)
三、城市当前应集中抓好的几项工作·····	(374)
四、切实保证综合治理中人、财、物的需要 ·····	(380)
结束语 依法治市的基本做法·····	(384)

一、从实际出发，制定科学的实施方案·····	(384)
二、搞好普法教育，做好宣传舆论工作·····	(388)
三、加强执法机构和队伍的建设，充分发挥 执法部门的作用·····	(390)
四、分层治理、条块治理和专项治理·····	(393)
五、加强对依法治市的组织领导·····	(395)
后记·····	(398)

引 论

在撰写本书的时候，我们记起古希腊哲学家亚里士多德一段非常精采的话：“虽有良法，要是人们不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应包括两重意义：大家要实际服从已成立的法律，而大家所服从的法律又应该本身是完善的法律。”这是多么深刻的思想啊！沿着哲人启迪的思路，遵循社会主义中国法制建设的原则，我们探索了矗立在眼前的课题——依法治市理论与实践。

中国是世界上的文明古国，它创造了光辉灿烂的中华文明。许多优秀的政治家、思想家也曾有过依法治理国家的精辟论述和种种设计，幻想树立信赏必罚的法治制度。然而，这种与封建专制、朕即法的社会制度相悖的“理想”，是无从实现的。因此，在绵延2000多年的封建王朝统治下，法治没有成为管理国家的指导原则，而一直处在“人治”压迫下。这种状况一直延续到中华人民共和国成立。

新中国诞生，标志着中国人民从根本上推翻了剥削阶级，建立了人民当家作主的人民民主专政国家，为依法治国、建设真正的民主与法制开辟了广阔道路，提供了政治保障。同时，新中国的政治、经济、文化和百废待兴的建设事业，也要求得到法律的保护和支持，要求为其发展清除障碍，涤荡一切污泥浊水。但是，由于历史长期积淀下来的思想文化诸方面因素的影响，也由于在旧中国社会经济结构走

上新民主主义轨道，进而向社会主义经济结构转轨过程之中，整个上层建筑包括民主与法制无可避免地发生着新旧交替剧烈的碰撞，人治与法治的关系一直没有得到很好的解决，法制建设起起伏伏，波澜迭生。

建国前夕，中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《共同纲领》，具有根本大法的性质。它规定了中华人民共和国的性质，新中国的政权机关、军事制度和经济、文化、民族、外交等方面的政策，起到临时宪法的作用。在其指引下，全国范围内法制改革和建设迅速发展，创建了新型人民法制，在巩固新生的人民政权，保护人民的利益，保障经济发展等方面发挥了积极的作用，促进了我国由新民主主义向社会主义的过渡。特别是1954年制定和颁布的中华人民共和国第一部新型的社会主义宪法，为社会主义法制建设树立了一座丰碑，起到了重大作用。进入社会主义时期，热火朝天的大规模的社会主义建设勃发的生产力，对社会主义民主和法制提出进一步要求：社会主义中国需要有一个完备的法制体系，以保证社会主义生产力发展，人民生活提高，主人翁地位巩固。可是，由于“左”的思想影响和“以阶级斗争为纲”的错误方针的贯彻执行，法制建设偏离了正常发展轨道，而且越走越远，倾斜度越来越大，不仅国家的立法工作处于停滞状态，就是一些行之有效的正确的法律、法规也失去了应有的权威。“文革”期间，这一切变得越发严重，在林彪、四人帮反革命集团破坏下，社会主义的中国，既无真正的民主可言，也无权威性的法律可循，法制建设遭到毁灭性摧残，人民饱尝了“人治”的苦果。

党的十一届三中全会为我们国家带来了新的春天。在党

的基本路线指引下，宏伟的社会主义建设和改革开放的壮阔局面在神州大地已经出现。新的历史，新的社会发展，新的阶级关系变动，新的政治、经济、文化，新的人际关系，都进一步要求建立健全与其相适应的法律体系、法律环境，向国家也向城市提出了依法管理的要求，以保障社会的正常、和谐、有序的运转。于是，一个新的历史课题——依法治市提到共和国的日程上头。

一、依法治市是时代的要求

司法部部长蔡诚在一次讲话中谈到依法治市产生的历史必然性时说：依法治市是中国人民在建设有中国特色社会主义伟大实践中的一个创造，反映了社会主义现代化进程中的历史必然。这一活动兴起，从根本上说，是由我们人民民主专政的社会主义国家性质决定的，是我们党和国家重视法制、大力推进民主与法制建设的结果，是社会主义有计划的商品经济持续、稳定、协调发展的内在要求，是社会稳定的重大措施，也是我国人民认真总结和吸取几十年社会主义建设历史经验的结果。这一概括是准确的、科学的。具体讲：

第一，依法治市是民主政治建设发展的内在要求。邓小平同志指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^①人类历史表明，法律作为统治阶级的工具，在人类进入阶级社会就存在了。但作为一种民主制度的法制却产生于资本主义社会。它是社会化大生产和资本主义生产关系的产物。现

^①《邓小平文选》（1975—1982）第136页

代意义上的法制，其实质就是指一个国家的民主政治制度。我们国家是人民民主专政的社会主义国家。以生产资料公有制为主体的社会主义经济基础，决定了人民群众对生产资料占有的平等权利。因而在与之相适应的社会上层建筑中，就必须建立起社会主义的民主政治制度。我国11亿多人民怎样行使管理国家的民主权利呢？根据马克思主义国家学说，根本的办法是在共产党的领导下，把劳动人民当家作主、管理国家的权力，以及其他方面的民主权利，经过人大和政府，用法律形式固定下来，使之具有稳定性、连续性和权威性。人民则依照法律规定参与国家和社会社会主义各项事务的管理，使社会主义民主的实现，得到国家制度和法律的保障。这正如邓小平同志希望的那样：“全党同志和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事，学会使用法律武器（包括罚款、重税一类经济武器）同反党反社会主义的势力和各种刑事犯罪分子进行斗争。这是现在和今后发展社会主义民主、健全社会主义法制的过程中要求我们必须尽快学会处理的新课题。”^① 而开展依法治市，正是人民群众在一个市的范围内依照法律规定管理国家和社会各项事务的实践活动。也正是在这个意义上，反映出依法治市乃是民主政治建设内在发展的要求。

第二，依法治市是深化城市改革，建立商品经济新秩序的客观要求，是改革胜利的保障。实践证明，我国所进行的每一项改革——不管是政治体制改革还是经济体制改革，都包含着破与立两项工作，既要破除同社会生产力发展不相适应的旧有体制中的不合理羁绊，同时又要建立与之相协调并

^① 《邓小平文选》（1975—1982年）第330—311页

能促进其发展的高效、民主、科学和生机勃勃的体制。这是一个有痛苦也有愉悦的过程。为了使改革在这一过程中得以顺利实施并使成果得以巩固，就必须建立相应的社会机制予以规范和调整。而法律机制就是最适合其需要的机制。它的导向性、强制性和稳定性在改革的全部过程和每一个环节上都起着重要作用。其表现为：法为改革指明方向，规定实施步骤和方法；法为改革创造良好的社会环境，维护安定团结的政治局面；法为改革巩固成果，保护改革利益。这是一个方面。

另一个方面，迅速发展的社会主义商品经济，除对法的一般依赖和要求外，在客观上迫切要求改变过去主要依靠行政手段管理的做法，迅速过渡到运用法律手段和经济手段为主的管理方法，建立起社会主义商品经济新秩序，为改革开放、发展经济、不断提高生产力水平，提供法律保护和支
持。同时，在行政管理上，要达到决策民主化、科学化，发挥行政管理效能，就必须依法行政，使行政管理法制化。在城市中，经济管理、市政管理、文化管理、环境管理、交通管理、治安管理等，也都亟需按照法律、法规规定的“尺度”，提高管理的规范化和透明度，减少领导者个人的主观随意性，使城市这部机器在法制轨道上运行，为社会主义有计划的商品经济发展创造条件。

第三，依法治市是维护政治、经济稳定发展和国家长治久安的重要基础。政治稳定，经济正常发展，是我国长期的压倒一切的任务。而要达到这一点，必须使国家政治生活和经营管理活动纳入法制轨道，不断完善法律制度，把我国逐步建成社会主义法制国家。在实现这一目标过程中，依法治理