

广州市法学会文库

第

7

辑

2007年9月出版

法治论坛

广州市法学会 编



广东省出版集团
花城出版社

法治论坛

广州市法学会 编

本书编委会

主 任：曾庆申

副主任：郑国强 李 力 陶凯元 王学成
容小梨 卢铁峰 叶育长 黄永东

编 委：（按姓氏笔画顺序排列）

丁海湖	王仲兴	王学沛	邓成明
刘 恒	任剑涛	李伯侨	邬耀广
吴兴光	吴家清	张富强	张永华
张晋红	林培芬	杨建广	周林彬
周显志	骆梅芬	夏 蔚	徐忠明
袁 泉	袁古洁	莫吉武	黄建武
符启林	舒 扬	谢石松	程信和
葛洪义	谭 玲	潘嘉玮	

广东省出版集团
花城出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治论坛.第7辑

广州市法学会编.

—广州:花城出版社,2007.9

ISBN 978-7-5360-5120-1

I.法… II.广… III.法学—丛刊 IV.D90-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第140889号

责任编辑 谢日新

出版发行	花城出版社 (广州市环市东路水荫路11号)
经 销	全国新华书店
印 刷	广州丰彩彩印有限公司
开 本	787×1092毫米 16开
印 张	16 1插页
字 数	300,000字
版 次	2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷
定 价	30.00元

如发现印装质量问题,请直接与印刷厂联系调换。

当下我国法制的三大困境

谢 晖

蓦然回首，法学者们积十八年之久所阐述的法治理念，被执政党接受并上升为其党内决议，已然十年矣！“依法治国、建设社会主义法治国家”这一治国方略入宪也已近十年矣！十年间，中国社会无论从经济、还是文化，皆发生了举世瞩目的变化。因着这一变化，以法律为核心的制度体系也正在发生着悄无声息的变革，特别是众所周知的民、商事领域的立法，正在以前所未有的速度向前推进。一批重大的法律日渐呈现在世人面前。然而，在回首、品味这些伟大成就的同时，不正视当下由法制而法治的进程中所存在的严重问题和困境，就无法继续理性、冷静地推进由法制而法治的制度转型。愚以为，此种困境主要表现为三：

一是依法控权和依法管理的错位和冲突。法治的本来含义，首在控权，即不允许有任何游离于法律外的主体存在。凡涉及人们公共交往领域的事物，或者涉及对公共事务进行管理的行动，皆须纳入法律框架内予以规范和调控。即使人们私人权利的处理，也在法律框架内得以证成——这便是法律对人们权利处分的放任。特别是那些掌握着公权力的组织和机构，更是法律率先规范的领域。因为正人必先正己，上梁不正下梁歪。法治就是要寻求一种能够正人正己、上梁正下梁稳的制度机制。然而，实践中运行的和人们理解的法治，却往往是通过自上而下的义务强控机制，把法律义务和责任强加于下，而对公权力的掌握者却睁一只眼、闭一只眼。特别值得关注的是，作为国家实际最高权力的拥有者，执政党的权力在我国法律上还没有基本的控制措施，这一权力体系基本上还没有被纳入可操作的法律体系中。因此，诸如“双规”这种尽管在实践中行之有效，但在法律上根据不足的举措，往往淹没了法律自身的规定。其结果是我们根据实践有效性而牺牲了法治对权力运行的本来要求。这一冲突，其实在多个方面影响着我国当代法治的进程，已经明显地成为法治困境的主要表现。甚至在司法裁决领域，也出现了引起人们公愤的审而不判、先判后审的情形！前些时候，一位曾是要员的人被一审判处死刑。被告人正在上诉期，但游离于法律之外的新闻媒体却发表社论，表达了执政党与腐败作斗争的坚定信念和决心。事实上，这无异于替法院作了终审！

二是法律为公和权力私化的错位和冲突。古今中外，法律在名义上皆以表达公共利

益的要求为己任。即使被黄宗羲斥之为“一家之法、而非天下之法”的古代中国法律，至少在名义上也借着公共利益的要求以寻求法律本身的正当性。而近、现代以法治为己任的法律，更是强调权力来源和权力功能的公共品性！在古代中国，就存在着严重的权力私化问题，为此，鄙人曾专门论述过“权力私化与政治拜权教”这样一个在古代中国普遍存在的事实问题。但不无遗憾的是，时至今日，在推进法治的过程中，古代中国存在的此种弊政并没有在人们的公共行为和日常交往中消除。特别是在为公共利益而进行的执法活动中，借着执法和行政处罚权、借着诉讼费用收取权，部门利益因此而不断肥肿肿大。公共权力的行使和部门利益的攫取几乎在同时进行着。这种情形，有些是制度设置本身所导致的，有些则是公然在制度之外另起炉灶、我行我素。毫无疑问，它严重地腐蚀和妨害了法律、法制本应有的公共品性，妨害了制度在人们心目中的美誉度，妨害着人们对制度的基本信任和尊重。以法律为核心的制度不仅仅没有凝聚人心，推进社会信誉的发展，反之，制度在执行过程中的此种不幸、权力在运行过程中的公然寻租，反倒成为催化整个社会腐败、道德滑坡的根本缘由！鄙以为，这正是影响当今中国由法制转向法治的症结之一。

三是利益分配和利益垄断的错位和冲突。法律本身是一种利益分配机制。即便是古代等级身份制下的法律，也免不了借助身份的不同规定，来规范人们的利益要求。以资本为纽带的近、现代商品—市场经济，更是把利益的分配和调整作为法律最重要的任务和使命。所以，权利义务问题，就成为全部法律最为核心的内容。利益分配，立足于把一切人、一切主体都作为能够衡量自身利弊得失的理性人之上。然而，不得不指出的是，我国目前法律上的利益分配格局，却明显地朝向中央集权的方向发展。这是单一制国家和社会主义经营模式的既定要求。但问题是，中央集权式的利益垄断并不能必然导致不同地方、不同主体之利益的均衡发展，并不能完全实现“取之于民、用之于民”的理想和要求。反之，财政操作的模糊不明导致国家财富往往要么划入私人腰包，要么白白挥霍浪费，否则，动辄数十万元的贪污行为就不可能发生；每年近万亿元的餐桌上的浪费、车轮下的浪费、决策失误的浪费……就不可能发生！但与此同时，处于国家管理底层的政权组织、处于社会最末端的普通民众，要么入不敷出，要么捉襟见肘。一些地方，守着金山没饭吃，于是，一方面，地方政府无法阻止人们普遍求富，靠山吃山、靠水吃水的欲望和要求；另一方面，中央政府也没有多少道理不分青红皂白地对人们的此种需要横加干涉。其结果必然是因制度对利益需要的供给不足而养虎遗患！最近发生在山西的黑窑事件，在本质上典型地说明了法律在利益调控方面存在的严重问题。这一问题倘若不能妥善解决，我国从法制向法治的转型就只能遥遥无期。

（作者系著名法理学家，山东大学法学教授、博士生导师）



C O N T E N T S

名家专论

- 重新思考律师的定位与地位 刘桂明 (3)
- 广州城市治理法治化研究 舒扬 (6)
- 我为正义捏把汗 张建伟 (36)
- 车船税不能绕过人大定税权 王琳 (41)
- 论区域经济立法机制
——从政府信息公开的角度切入 谭玲 罗熙 (43)

法理纵横

- 论行政比例原则 李荣珍 王进 (55)
- 论占有之法律效力 韩光明 (71)
- 赌博罪的法益求证 贾学胜 (82)

热点探讨

- 物权法的哲学之维 黄晓慧 (91)
- 完善我国城市房屋拆迁制度的思考
——以《物权法》为视角 张庆元 (106)

物权法对社会和谐促进作用之探析	李继霞 (117)
-----------------------	-----------

从国有财产的“神圣”到市场主体的“平等” ——兼论《物权法》的平等保护原则	陈一天 (127)
--	-----------

实务研究

公司僵局之司法破解 ——一种以诉讼为进路的纠纷解决模式	陈斯 (135)
--------------------------------------	----------

试论立法不作为表现、危害及其规制	杨涛 (149)
------------------------	----------

情况判决中个人利益的保护	邓世豹 付晓君 (158)
--------------------	---------------

中国工伤保险法律若干问题探析	周贤日 (165)
----------------------	-----------

中国式陪审的省察 ——主要以《关于完善人民陪审员制度的决定》为对象	吴丹红 (181)
---	-----------

共同侵权行为的两种司法适用特殊规则	陈新美 (197)
-------------------------	-----------

我国民事诉讼释明权制度的现状与完善	曾庆霄 (205)
-------------------------	-----------

《中华人民共和国律师法（修订草案）》修改意见	广州市司法局办公室 (215)
---------------------------------	-----------------

法谈法议

基层反渎困局待破解	王志胜 (221)
-----------------	-----------

学术沙龙

日本司法改革的现状和成果	(227)
--------------------	-------

名家专论

MING JIA ZHUAN LUN



重新思考律师的定位与地位

刘桂明*

英国文学家狄更斯在其代表作《双城记》中有一句代表性的名言：“这是一个最好的时代，这是一个最坏的时代。”从1906年沈家本、伍廷芳一代法律人率先力主立法确立律师制度，到新中国诞生后律师制度的昙花一现；从1979年我国律师制度恢复到1986年全国律协成立；从1980年《律师暂行条例》颁布到1996年《律师法》诞生。中国律师业可谓命运多舛，风雨前行，不断探索，不断发展。今天，我们看到了变革时代的“最坏”，所以需要我们去研究和改革；今天，我们同样看到了发展时代的“最好”，所以需要我们去思考和实践。诚如上海市律协会长吕红兵律师所言：“这是一个中国律师事业发展的最好的时代。”他说：“没有一个时代像如今的法治时代那样更需要律师，没有一个变革像中国的改革开放那样更呼唤律师，没有一个工程像中国和谐社会的构建那样更渴望律师。”

因为需要，因为呼唤，因为渴望，所以，我们有必要对律师这个职业进行重点研究与认真思考。

正如律师作为一个职业，就像一个新的生命诞生于我们这个没有律师传统、缺少律师文化的国度一样，感觉惊讶、惊奇和新颖、新锐之后，有些人有些不习惯、不自然，乃至有些排斥、排挤……

这一切是因为我们还不了解这个新生命，不了解这个新职业，不了解这个新成员。

说实话，连我们律师自身甚至也有些搞不清自己的身份，认不清自己的角色，看不清自己的定位和属性。

*曾任中国律师论坛秘书长、《中国律师》杂志社总编辑。现任中国青少年犯罪研究会副秘书长。著有《法治天下》、《律师中国》等。



那么，律师，你究竟是谁？换言之，律师，我究竟是谁？众所周知，“我是谁？”原是哲学上一个最大的命题，因为“我”可以说是一切事物的“前缀”。但究竟“我”是谁？却有不同的回答。化学家说：“我”是一种碳氢氧氮化合物；生物学家说：“我”是一种高级的灵长类动物；物理学家说：“我”是由原子构成的；基因学家说：“我”是一种被编码的东西；心理学家说：“我”是由形形色色的欲望组成的；社会学家说：“我”是一种社会性动物；人工智能专家说：“我”是最精巧的机械……正可谓“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”，所以“我”是谁，不仅难以统而言之，而且也难以概而言之。

鉴于此，“了解你自己”不仅成了一个伟大哲学家的伟大名言，而且也造就了一个经典的“哈姆莱特之问”。

哈姆莱特问：“我是谁？我从哪里来？我向哪里去？”

在美国有一种深入人心的教育就是公民教育，美国很多学校都有公民教育课程。在他们的《公民读本》教材中，第一课就是要求“了解你自己”。我们看到，首先，从“你：一个人”开始，谈“一个健康的人”、“你和你的个性”、“和他人相处”，直到“做个好公民”；其次，从“你：一个学生”，谈“学习能力的不同”、“改善你的学习”、“清醒的思考”；再次，从“你：一个家庭成员”，谈“家庭是不同的”、“家庭的问题”、“做一个好的家庭成员”；最后，才从“你：一个公民”，谈“你生活中的政府”、“政府存在的理由”。

那么，对于律师，我们该如何认识呢？

著名法学家江平教授曾说过，一想起律师，人们自然会想到“为弱者呐喊，向强权抗衡”的高大形象，自然会想到“无拘无束多自由，谈笑之间黄金来”的潇洒形象，自然会想到“凭三寸不烂之舌而挽狂澜于既倒”的智慧形象，自然会想到“挑战权利，抗衡权力”的民主形象。

应该说，这是一种形象定位。这些联想都合乎律师的固有形象和发展规律。作为律师，他们始终在用法律的智慧关怀人，用专业的技巧帮助人，他们始终在以点滴滴的实际行动和兢兢业业的不懈追求，在一言一行中，在一案一讼间，在充分发挥律师的作用，在完美体现律师的社会形象。

实际上，“律师”的确是一个难以界定和概括的概念和定义。因为，它既可以是一种制度，也可以是一个饭碗（也就是职业），还可以是一个具体的个人。于是，有人说，律师是军师，律师是参谋，律师是仆人，律师是刀笔手，律师是导游，律师是智者，律师是打官司挣钱的一种职业。

从某种意义上说，这些定位都是正确的，但都是不全面的。因为，这只能算是

一种文学定位。

目前,《律师法》对我国律师的定位有三大不足:一是对“律师”概念上在外延上采取“社会执业律师”的狭义定义,影响和制约了律师职业在整个法律制度中应有地位的正确确立;二是对律师权利和义务的设定存在一定误区,且未能充分体现和保证律师在国家法律实施中发挥应有作用;三是对律师管理体制、律师行业发展模式的规定,未能从律师职业与法官、检察官同为法律职业的高度,未能从如何最有利于推动中国律师职业迅速发展的高度设置。

所以,在律师职业属性定位上的缺失和不足,导致了《律师法》立法上的遗憾和缺陷。如果连“律师是什么”或“律师,你是谁”这样的基本概念定位都不清楚,那我们自然就无法了解“律师是干什么的”这一功能定位,从而也无从了解“律师有何权利和义务”的职能定位。从这个意义上看,笔者以为,律师职业属性的定位可在“政治人”、“经济人”、“文化人”与“法律人”四个方面,归纳出以下几个基本属性:独立性与自治性、中介性与服务性、专业性与社会性、法定性与平等性。当然,这纯属笔者的一孔之见。

对所有法律人来说,要研究理想的法治社会,就必须研究律师制度;要研究律师制度,则必须研究律师职业;要研究律师职业,就必须研究律师职业的属性。律师究竟是什么,律师究竟干什么,律师是不是自由职业,律师算不算自由职业,这绝不是一个人就能回答的问题。

律师定位决定律师的地位,定位不清,自然地位不高。律师的地位来源于律师的定位,地位不高,是因为功能定位模糊,职业定位游移。更重要的是,政治生态太乱,社会误读太多。



广州城市治理法治化研究

舒 扬*

依法治市是全球法治化趋势在城市治理上的反映，在区域层次上体现着对依法治国的政治文明的理想追求与务实安排。在依法治国基本方略背景下，作为华南地区的特大中心城市，广州在依法治市方面的探索，顺应了建设国际化大都市的客观规律的要求，同时，丰富了作为一种政治和制度资源的法治内涵，为当今普遍崇尚的社会法治化治理提供了一个来自城市的范例。

一、依法治市的理义宗旨

改革开放以来，广州对城市法治化治理的追求过程，也是从传统社会向现代化转型的过程。当“市场经济就是法制经济”较早地成为广州主流社会共识之后，广州作为一个都市型社会的立法、执法和司法状况和环境得到比较稳定、持续的改善。“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的社会法律意识逐渐形成并趋于浓厚。现实的发展不断推动着广州对城市法治理论的深入领会和自觉掌握。“依法治市，建设社会主义法治化大都市”的治市方针与建设目标，也就应运而生。所谓依法治市，就是广州的各界人民群众在党组织的坚强领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，参与管理城市公共事务，管理和分享城市经济文化等社会事业和公共产品，保证城市建设和发展的各项工作都依法进行。依法治市，是市委领导全体市民建设、发展和治理广州长期的任务，是党的地方组织在一个区域内全面实现科学而务实的领导的现代化手段与方式。也是广州城市和它的市民促进社会进步，提升“人·城品位”的目的化追求。在广州的法治实践过程中，依法治

*广州市社会科学院教授、党组书记，研究方向为法理学。



市在理论认识上可以说已经实现了由初期的工具理性到现阶段的价值理性的飞跃。目前,法治建设和法治水平已成为广州政治文明发展的主要内容之一,也是外界对广州评头论足、综合定位、衡量打分的主要指标之一。

从历史上来说,广州仍是一个相对缺乏法治传统的城市。近代以来我国对法治的追求是在强烈的民族危机感之中对西方文明的移植,法治更多的是被当做民族复兴、国家富强的“器”,是国家管理的工具,而不是一种具有内在价值的文明范式。这一点对广州社会及其大众意识有着刻骨铭心的影响。依法治市的提出,深刻反映了现代法治的精神实质,法治这才由手段上升为目的,成为有特定价值追求的、非人格化的恒常的权威,具有至上性与普遍性。它的内涵包括:①法律应该是其他社会系统的价值标准。在现代都市,政治、经济、文化各系统都必须通过而且只能通过法律来构筑,没有法律对其他社会系统的目标定位和导向,都市社会的发展必然是盲目的、自发的。②法律具有绝对的最高权威和优势,城市政府应对法律负责,法律应该成为权力的控制器,权力的内容、行使范围及其方式都有法律明文规定,超越法律规定的权力行使都是无效的、非法的。③法律应当是解决都市社会冲突的首要渠道。法律通过把都市社会冲突“纳入法律轨道”而大大降低都市社会震荡的可能。有了对法治价值的追求,依法治市理论的基本认识也就框定了。此外,还有下列三种认识必须稳固建立:

1. 依法治市的主体。也就是说谁来依法治市,这是法治理论的首要问题。依法治市必然是民主的,即人民群众依法治理城市,而不是单纯的政府依法治民,因此依法治市的最大主体应该是生活在城市的人民群众。政府及政府官员只是通过市民的授权来管理城市经济、文化和社会公共事务,并不是实质意义上的唯一主体。政府与市民的关系是从属性的,并且要接受市民监督;否则,有执行权的政府和体现公意的法律就成了“治民之具”,这反而与法治精神相背离。都市的市民群众与包括政府在内的执行机构和组织作为法治的共同主体,构成了城市法治建设的根本动力,城市法治进程最终还是要依赖来自广大市民的自主、自觉的巨大推力,所以,广大市民对依法治市的参与是十分紧要的。明确了城市法治的主体,才能更深刻地理解到城市法治的目的在于塑造一种民主、自由、公正的政治文明秩序。这对于广州都市化建设尤为重要。

2. 依法治市的对象。依法治市的对象是城市各项事务和各项工作,其中的重点在于依法治权。城市政府权力从理论上讲最终来自于市民的授予,但是权力的运行有它自身固有的逻辑,权力如果不加以限制,很容易扩张膨胀,造成权力的滥用和官员的腐化,侵害到广大市民的利益。在现代社会,法律是对权力的最好约束

方式。法律可以通过界定城市政府各部门的权限、规定权力的具体内容及分配、行使程序等,对权力进行管理、监督与控制,使公权力与其责任相符并在法律范围内运行。法治实质上意味着对权力的限制,只有当实质上掌握权力的不是某些操纵者而是法律及其法律的精神的时候,现代城市政治才具有民主性、科学性与合法性。也就是说,权力只有在获得了法律的承认后才被视为一种由国家意志和民意力量保证的合理的能力,法律既是权力关系的表述,又是使这种关系正式化和合法化的重要机制。依法治权,为权力的运作和制衡提供一个稳定的法律秩序框架,是实现政治文明的必然要求。因此,依法治市必然对城市政府的崇法、守约、民主、责任、效率、亲和、服务、善治有高标准的要求。

3. 依法治市与权利保障。权利是文明政治的核心概念之一,对权利的尊重意味着对人的尊严和人格的尊重。在畅行民主法治的国度,地方政府的权力从渊源上来说来自于公民权利的让渡,给予与获得都是有边界的,需要定性、定量的规范,从这个意义上说,获得的权力多了一分,让渡的权利也就少了一成。因此,我们需要认真考究权力与权利在一个公式上的比例关系。政府存在的主要目的,也是为了维护公民的自由、安全与幸福。现代市场经济是权利型经济,现代民主政治是权利型政治。在现代市场经济与民主政治的前提下,公民对正当权利和利益的理性追求,显而易见是合理合法的,它既受到社会主义伦理精神的支持,也受到宪法和法律的保护。我国宪法和法律规定了人民管理国家事务和社会事务的各项基本权利,依法治市必将进一步表明对人权的全面确认和充分保障。今后,进一步扩大人民参政议政的范围,增强公民的权利意识,通过规范化、多样化的渠道扩展权利的广度和深度,是城市法治建设的重要内容。广州在这方面积累了相对较好的物质条件,城市公共产品的供给和保障是有基础的,市民在权利意识以及行使权利的范围和效绩上能够在国内城市中处于相对优先地位,下一步应该在这方面有更多的彰显和建树。

二、依法治市是依法治国在城市区域的具体实践

在我国,依法治市是依法治国方略的重要组成部分,是将依法治国从中央推向地方的一个不可缺少的层面和环节。因为依法治国作为一个全局性的国家工程,需要通过各个地方和各个部门的依法治理来体现并推行,才能贴近普通民众的日常生活。作为区域层次上的依法治市,既诠释着社会主义法治的基本理念和原则,又发挥着自己对全局的特殊的作用和巨大影响,构成了依法治国的具体内容。对此,我

们可以从下列方面理解：

1. 依法治市是维护国家法制统一与发挥地方创造性的有机结合。依法治市是国家法制统一前提下的依法治理，法制的统一性是依法治市的基本要求。广州领改革开放风气之先，快速发展近二十年，各方面的条件具备了它可以在民主与法治建设方面创新求变的能力。在城市现代化进程中，广州深感民主法治的重要。城市法治，就是要追求法律精神在这座人口超千万的都市“君临一切，主宰万端”的恢宏气度，广州应充分发挥自己的创造精神，在严格遵循国家法律的立法精神和原则的前提下，结合城市生活的具体情况和实际需要，针对城市建设、发展、治理的特点进行自主立法和完善法律的实施机制。依法治市还一定是多样性与统一性的有机结合。由于广州这座特大城市发展的多样化，同一城市的不同区间、不同行业与人群在经济、社会发展水平、发展目标、文化素质和价值观念取向以及面对的主要问题等方面也有明显的不同，广州依法治市的具体措施和治理重点因而也有所选择。因此，广州的依法治市，是以国家宪法和法律为依据的、富有岭南文化精神和南国城市特点的多样化的治理实践，具有鲜明的多样性特征。但是，多样化也是在依法治市总体框架内展开的，贯穿着法制统一性的原则，需要保障国家法律法规在本市的有效实施。所以广州的依法治市是多样性与统一性的有机结合，多样性展现了法律调整的丰富性，统一性则表征了法律调整的规范性。

2. 依法治市是法治作为价值目标与治理手段的有机统一。法治作为一种价值目标，当前所要解决的首要问题就是通过权力制约和权力法定，来解决城市内部运行的权力的来源及其合法性，将权力真正地无一遗漏地纳入宪法和法律的支配和控制之下。法律对权力的制约，主旨在于公民权利自由的保障，在于人权价值的维护与人权环境的改善。为体现法治这种价值目标与治理手段的统一，依法治市要在全市公民，尤其是领导干部中间，牢固确立权力制约和人权保障的观念，以及法律面前人人平等、任何组织和个人没有超越法律的特权的意识。

此外，依法治市是一项全方位的系统工程，依法治市工作同样有着复杂的内容，涉及广泛的领域。概括而言，依法治市的工作可以分为两个既相互关联，又互有区别的层面：第一个层面是法制本身的理念及制度环节，包括立法、执法、守法、普法、法律监督等各个环节；第二个层面则是以法律、法规为手段的各个领域和层面的依法治理活动，这些活动随着法律调整的触角向社会经济生活的深层延伸，范围还将不断扩大。实际上，就两个层面而言，广州都有充分发挥城市功能和城市作用、体现城市管理工作需要和特色的平台和空间，只要敢作敢为，依法治市是可以为法治目标和法治手段的有机统一提供成功经验的。



3. 依法治市是一场城市政府推进与市民社会演进的民主政治的互动。纵观我国的改革，无论是经济体制改革还是政治体制改革都是以政府为主导力量来推动的，法治建设也不例外，它的启动和完成需要政府推进。我们方兴未艾的民主政治建设历史还不长，广州虽建城两千余年，但市民社会的自治能力还未最终形成，依靠市民自发力量主导广州城市法治进程的客观条件尚不具备。在这种情况下，城市政府推进就是广州法治建设的必由之路，而且也只有城市政府才有足够的权威主导推行依法治市。但是，应该看到政府的主导地位与法治的限权精神之间构成内在的矛盾，作为法治推动者的政府力量本身却是法治的主要对象。这个矛盾的解决，一方面城市政府应该主动遵守法治精神，将其权力运行纳入到法治的轨道中，将手中的权力完全归顺为法治的力量；另一方面，当法律运行与法治制度步入正轨、形成规模的时候，城市政府就要注意发挥市民社会各种力量的作用。毕竟，广大市民是依法治市最深刻的社会基础，是推动法治进程的最根本的、决定性的力量，广大市民对法治建设的直接参与，决定着广州依法治市的成败。政府与社会应该形成上下合力的互动机制，政府在推进法治建设的同时，也要逐渐培育社会的独立性，扩大社会自治范围，最终使广州的城市治理的法治化依赖本土资源自然演进。

概括而言，广州的依法治市就是在中央所确定的依法治国的宏观框架内，从自身城市实际出发，充分发挥广州这个多元化特大城市的法律创造精神，对全国性法律制度进行具体化，进一步补充、发展、完善法律的实施环节，从而形成既与全国性法律法规相一致，又具有本市特色的地方性法规规章和法律实施机制，将城市经济、政治和文化生活等各个方面纳入社会主义法治的轨道，实现城市治理的法治化。

三、广州依法治市的历程

广州的城市法治建设随着国家法治建设的脚步而不断深化，通过进行机构改革、重点立法与系统立法、城市法治化管理等探索，现在已初步形成与现代城市政治文明相适应的法治体系与框架。根据广州依法治市不同时期的工作重点，可以把依法治市进程分为三个阶段，从中可以看出广州法治实践所呈现出的地方特色和时代特征。

1. 1988—1997年：机构建设阶段

机构建设是开展依法治市工作的前提，建立什么样的领导机构和办事机构不仅关系到依法治市的运行，而且反映出对依法治市工作的认识与重视程度。早在1988