

2003—2006

ZHEJIANGSHENG RENDANTONG  
YUXIU DIAOYAN CHENGGUO HUIBIAN

# 浙江省人大系统 优秀调研成果汇编

浙江省人大常委会办公厅  
浙江省人大常委会研究室

编

浙江人民出版社

2003—2006

---

# 浙江省人大系统 优秀调研成果汇编

---

ZHEJIANGSHENG RENDAXITONG  
YOUXIU DIAOYAN CHENGGUO HUIBIAN

浙江省人大常委会办公厅 编  
浙江省人大常委会研究室

浙江人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

浙江省人大系统优秀调研成果汇编/浙江省人大常委会办公厅,浙江省人大常委会研究室编. —杭州:浙江人民出版社,2007.10

ISBN 978-7-213-03625-5

I. 浙… II. ①浙…②浙… III. 地方各级人民代表大会—工作—研究报告—浙江省—2003~2006

IV. D624.55

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第144995号

|      |                            |          |  |
|------|----------------------------|----------|--|
| 书 名  | 浙江省人大系统优秀调研成果汇编(2003—2006) |          |  |
| 作 者  | 浙江省人大常委会办公厅                | 编        |  |
|      | 浙江省人大常委会研究室                |          |  |
| 出版发行 | 浙江人民出版社                    |          |  |
|      | 杭州市体育场路347号                |          |  |
|      | 市场部电话:(0571)85061682       | 85176516 |  |
| 责任编辑 | 潘玉凤                        |          |  |
| 责任校对 | 鞠 朗                        |          |  |
| 封面设计 | 罗信文                        |          |  |
| 电脑制版 | 杭州兴邦电子印务有限公司               |          |  |
| 印 刷  | 杭州富春印务有限公司                 |          |  |
|      | 杭州桐庐瑶琳镇                    |          |  |
| 开 本  | 787×960毫米                  | 1/16     |  |
| 印 张  | 33.5                       |          |  |
| 字 数  | 52.5万                      |          |  |
| 插 页  | 2                          |          |  |
| 版 次  | 2007年10月第1版·第1次印刷          |          |  |
| 书 号  | ISBN 978-7-213-03625-5     |          |  |
| 定 价  | 52.00元                     |          |  |

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

# Contents

## 目 录

### 深化依法治省工作 推进政治文明建设

——兼论充分发挥人大在依法治省中的职能作用 ..... 俞国行(1)

### “十一五”时期我省完善社会主义民主

#### 加强社会主义法制建设的思路和对策研究

..... 李理 王强 汤达金等(18)

### 提高依法执政水平 推进三大文明建设

——关于杭州市贯彻省委人大工作会议情况的调研报告

..... 吴键 俞宝祥 张勇等(33)

### 人民代表大会制度在我区实践中若干问题的研究

..... 唐维生 卓兴初 陈文琴(46)

坚持法律制度创新 提高地方立法质量 ..... 卢文舸(59)

### 从我省地方立法民主实践探索推进地方立法民主化的对策

..... 李步星 任亦秋 方腾高(69)

《浙江省殡葬管理条例》实施情况调研报告 ..... 丁祖年 汤达金 陈俏(80)

### 加强地方立法 为构建和谐社会的提供法制保障

——浙江省地方立法“十五”时期回顾与“十一五”时期对策研究

..... 丁祖年 任亦秋 刘永华等(94)

|                                                        |                   |
|--------------------------------------------------------|-------------------|
| 部门预算改革与预算审批监督 .....                                    | 叶荣宝(107)          |
| 在部门预算改革的新形势下加强地方人大预算审查监督工作<br>.....                    | 丁德明 钮容量 陆善定等(122) |
| 地方人大加强预算审查监督的现状与思考<br>.....                            | 刘孟 胡静如 徐俊涛等(132)  |
| 关于改进和加强省人大常委会监督工作若干问题的思考 .....                         | 李步星(141)          |
| 关于我省人大执法检查工作的回顾与探讨 .....                               | 李理 洪开开 梁玮(153)    |
| 关于省高级人民法院、省人民检察院“规范执法行为,促进执法<br>公正”专项整改活动情况的调查报告 ..... | 陈亨光 张美凤 郑军等(163)  |
| 关于减刑、假释、暂予监外执行工作的调查报告<br>.....                         | 赵正良 余山底 俞利阳(172)  |
| 人大监督公开原则的调查与思考 .....                                   | 蒋临(179)           |
|                                                        |                   |
| 关于我市地方人大常委会行使重大事项决定权现状的调研报告<br>.....                   | 阎寿根 程子林 丁国玉等(185) |
| 地方人大行使重大事项决定权问题探讨 .....                                | 何大利(197)          |
| 地方人大行使重大事项决定权的调查与思考 .....                              | 盛玉良(202)          |
|                                                        |                   |
| 我省县级人大换届选举工作的实践与思考 .....                               | 鲁松庭(209)          |
| 换届选举中违法行为的主要表现及防治 .....                                | 王建华 庄巧英 李志申等(219) |
| 我省县乡人大代表换届选举工作面临的主要问题与对策建议<br>.....                    | 王强 洪开开 梁玮(224)    |
| 关于绍兴市人大换届选举的调研报告 .....                                 | 黄秋芳 沈焕根 徐亚萍等(232) |
| 县乡两级人大同步换届选举工作调研报告 .....                               | 郑玉芳(239)          |
| 加强和改进代表议案建议工作的几点思考<br>.....                            | 王建华 庄巧英 姚玉兰等(248) |
| 关于改进和加强代表议案工作的思考 .....                                 | 洪建新 袁薇(256)       |
| 关于宁波市十二届人大代表履职情况的调查与思考<br>.....                        | 郑杰民 汪沂(262)       |

## 深入贯彻村民委员会组织法

- 努力推进我省农村基层民主政治建设 ..... 葛圣平(271)
- 关于完善农村村民自治的调查研究 ..... 张可 杨忠剑(282)
- 三门县村民自治实践与思考 ..... 倪宏 叶未常 叶永波(295)
- 切实推进农村民主法制建设的调查与思考 ..... 薛少仙(304)
- 加强基层民主政治建设的调查与思考 ..... 阮顺泉 何国梁 宋长法等(313)
- 基层政权建设亟待加强
- 温州市部分县(市)乡镇人大工作情况调查 ..... 蔡仁燕(322)
- 关于乡镇人大建设的几点思考 ..... 胡明龙(330)

- 加速科技成果转化 推进“科技强省”建设 ..... 徐志纯(338)
- 关于依法推进生态省建设的调研与思考 ..... 李志雄(351)
- 创造良好的法制环境和发展环境是东引台资工作的关键 ..... 孙优贤(358)
- 浙江省发展服务业调研报告 ..... 徐培金 谌青山 吴永革等(367)
- 关于视察供销社工作的情况报告 ..... 赵宗英 钱信浩 徐八达等(376)
- 关于检查妇女权益保障法执行情况的报告

- ..... 沈雷 张孝琳 林清和等(380)
- 浙江影视产业现状与发展对策 ..... 沈晖 邵中 毛佳燕(388)
- 围绕“两个共同” 构筑和谐社会

- 我省少数民族工作的现状及对策 ..... 蔡舜 张凤鸣 徐兰英等(397)
- 关于我省人口与计划生育法律法规实施情况的调查
- ..... 陈培德 邵中 倪玲芳(406)

- 关于我省农产品质量安全管理情况的调研报告
- ..... 赵宗英 钱信浩 徐八达等(412)

## 推进机制创新 构建服务型政府

- 衢州市县政府管理体制与机制创新研究
- ..... 黄会荣 叶三祥 罗浩波等(421)
- 关于宁波市农村欠发达地区扶贫帮困工作情况的调研报告

- ..... 邵孝杰 冯雪尧 周福祥(450)
- 守护精神家园

- 丽水市非物质文化遗产保护调研报告
- ..... 刘国安 王绍森 姚朝阳(456)

婺城区农村养老保险制度建设情况的调查与思考

..... 朱志龙 方永林 滕根芝(465)

武义县农村饮用水现状及其对策调研报告 ..... 羊宝君 钟朝晖(473)

关于乐清市建立农村医疗救助制度的调查报告

..... 张亨根 陈加文 吕夏娃等(480)

统筹规划 整合资源 切实推动人大培训工作发展

..... 傅颂恕 王中良 王新华等(487)

关于推进省人大机关信息化建设的思考 ..... 杨保权 倪永军 周兴武(493)

省人大机关干部交流轮岗工作初探 ..... 臧平 李军 蔡杭等(503)

不断提高服务质量 为开好“三会”提供强有力的后勤保障

..... 阮龙生 吴信林(510)

关于优化常委会组成人员结构 提高履职能力的调研报告

..... 沈斌 吴庆荣 沈晓蓉等(515)

附件

2003年省人大常委会领导重点调研课题篇目 ..... (523)

2006年省人大常委会秘书长办公会议成员重点调研课题篇目 ..... (524)

全省人大系统2003—2006年优秀调研成果(一、二、三等奖篇目) ..... (525)

2003—2006年参加全省党政系统优秀调研成果评选获奖篇目 ..... (528)

后记 ..... (529)

# 深化依法治省工作 推进政治文明建设

——兼论充分发挥人大在依法治省中的职能作用

俞国行

党的十六大提出发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进物质文明、政治文明和精神文明协调发展,这对依法治省工作提出了新的、更高的要求。我省开展依法治省工作近十年来,积累了不少经验,理论界、学术界对这一问题的研究也比较深入,出现了不少研究成果。但在推进社会主义政治文明建设的大背景下,深化对依法治省理论与实践问题的思考与探究,无疑具有重要的价值。本文拟在论证政治文明与依法治国内在关系的基础上,结合前一阶段的调查研究,立足本省,着眼长远,对我省依法治省工作的现状、问题作出基本估价,并就如何充分发挥人大在依法治省中的职能作用提出若干对策和思路。

## 一、政治文明建设的基本逻辑与依法治省工作的发展走势

### (一) 政治文明的基本内涵和实践意义

文明,一般被认为是人类社会进步的状态,是人类改造客观世界和主观世界的成果。“政治文明是人类社会政治生活中相对于政治蒙昧、政治落后甚至政治反动而表现出的一种政治的发展、变化和进步状态,是人类社会文明进步的集中体现与重要标志。”<sup>①</sup>它作为整个社会文明的有机组成部分,是政治进步的状态和成果的总和。政治文明一般包括政治意识文明、政治制度文明和政治行为文明。政治意识文明是指公民政治参与

---

<sup>①</sup> 李慎明:《以“三个代表”重要思想为指导建设社会主义政治文明》,载中国政治学会秘书处编《社会主义政治文明研究导论》,第1页。

意识的提高和民主法制观念的增强;政治制度文明是指国家制度的革新、政治制度的进步和法制制度的完善;政治行为文明是指公民履行义务自觉程度的提高和享有权利的扩大。<sup>①</sup>社会主义政治文明作为一种新型的、为绝大多数人享受民主的政治文明,同历史上任何剥削阶级占统治地位的政治文明相比较,具有无可比拟的优越性和鲜明的特征,它的核心内容体现为党的领导和执政为民的本质要求,高度民主的政治制度和完备的法治,人民群众享有广泛的权利和自由。

党的十六大提出建设社会主义政治文明,有其深刻的历史背景,它的实践意义表现在:其一,提出建设社会主义政治文明,表明我们党对人类社会发 展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律认识的进一步深化,是党领导人民坚持和发展人民民主长期实践的必然结论。提出加强社会主义政治文明建设,是正确认识和运用三大规律的实际成果,是建设中国特色社会主义的内在要求。民主革命时期,我们党领导建立的中华苏维埃共和国、抗日根据地的“三三制”政权和解放战争时期的人民代表会议制度,都实行了人民民主制度。新中国成立后特别是党的十一届三中全会以来,我们党高度重视民主政治建设,从十二大提出建设高度文明、高度民主的社会主义,到十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家,再到十六大提出建设社会主义政治文明,都表明我们党在探索社会主义建设规律和自身执政规律道路上的认识不断深化和跨越。深入理解和掌握提出建设政治文明的历史背景,有助于我们科学判断和全面把握国际形势的发展变化,科学判断和全面把握我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,科学判断和全面把握我们党所处的历史方位和肩负的历史使命,从而不断增强遵循三大规律的自觉性和坚定性。其二,社会主义社会是物质文明、政治文明和精神文明协调发展的社会。恩格斯曾经说过:“我们的目的是要建立社会主义制度,这种制度将给所有的人提供健康而有益的工作,给所有的人提供充裕的物质生活和闲暇时间,给所有的人提供真正的充分的自由。”<sup>②</sup>它揭示了社会主义是经济、政治和文化全面发展的本质特征。我们说发展是第一要务,而发展又是以经济建设为中心、经济政治文化相协调的发展,是人与自然相和谐的可持续发展,说到底就是

<sup>①</sup> 韩振峰:《政治文明建设论纲》,载《求实》2002年第10期。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第21卷,人民出版社1965年版,第570页。

三个文明的协调发展。在三大文明建设中,物质文明处于基础地位,它为政治文明、精神文明建设提供物质保障和发展条件;精神文明为物质文明和政治文明提供精神动力和智力支持;而“政治文明既为物质文明、精神文明提供稳定的政治保障,又调动和发挥人民群众的主人翁责任感和积极性,从而推进物质文明和精神文明建设的发展”<sup>①</sup>。三者互为条件,相辅相成,缺一不可。全面建设小康社会、提前基本实现现代化,归根到底,取决于社会生产力的发展,取决于社会主义物质文明的不断进步,而这种发展和进步,都离不开政治文明和精神文明的支撑和保障。三大文明有机地统一于建设中国特色社会主义的全部实践过程。其三,推进政治文明建设,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。胡锦涛同志指出:“我们要建设的是社会主义政治文明,这是由我国的社会主义性质决定的。牢牢把握这一点极为重要。”<sup>②</sup>这是我们推进政治文明建设必须遵循的基本方针和指导原则。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。只有毫不动摇地坚持党的领导,才能保证社会主义政治文明的发展方向,从根本上巩固人民群众国家主人翁的政治地位。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,共产党执政,就是领导和支持人民当家作主,依法管理国家和社会各项事务,尊重和保障人权。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是坚持立党为公、执政为民的基本途径,也是实现社会稳定和国家长治久安的根本保证。我们要正确认识三者的辩证关系,努力在思想上、认识上、行动上把三者有机统一起来,走中国特色的社会主义政治发展道路。

## (二) 政治文明与依法治国的内在关系

作为人类政治进步的成果,政治文明建设最终是以制度的形式体现出来。因此,坚持依法治国,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化,是政治文明建设的核心内容。深入理解、全面把握政治文明与依法治国的内在统一关系,对于增强全面贯彻依法治国基本方略的自觉性和推进我国社会主义政治文明建设有着重要的现实意义。

其一,政治文明是依法治国的发展目标。江泽民同志曾经指出:“实

<sup>①</sup> 王兆铮:《对“社会主义政治文明”的阐释》,载《长春市委党校学报》2002年第7期。

<sup>②</sup> 胡锦涛在党的十六届二中全会上的讲话。

行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走向法制化的轨道,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化和规范化;就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”<sup>①</sup>可见,依法治国的价值取向和终极目标就是建设完备的社会主义民主政治,它属于政治文明的重要范畴,是建设社会主义政治文明的题中应有之义。依法治国作为治国的基本方略,是日积月累的政治文明发展到一定阶段的产物。法治具有丰富的内涵和文明属性,既是统治阶级意志的集中体现,又是公共权威的国家象征,直接体现着政治文明的现代理念和运行机制。法治是政治文明不可或缺的重要组成部分,指明了中国政治的向度(党的领导表明中国政治的高度,人民当家作主体现中国政治的广度)。因此,从一定意义上说,依法治国是社会主义政治文明的集中体现,是政治文明的基本内容。如果依法治国偏离了政治文明,就失去了正确的发展方向。

其二,依法治国是政治文明的基本实现途径。在政治文明中,制度文明是基石。政治理念必须内化在制度中才能规范政治实践,政治行为只有在制度范围内才能建立政治秩序。没有民主政治制度,不可能建立社会主义政治文明。江泽民同志曾经指出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”<sup>②</sup>这充分表明了法治建设与国家政治发展的关联度。有的学者把领导的法治化、政治的民主化和观念的现代化归结为社会主义政治文明的基本实现路径。<sup>③</sup>不难看出,法治作为政治文明的制度形态和秩序形态,不仅是政治文明丰富内涵的集中体现,而且是承载政治文明成果的显著标志。政治文明的实现程度从一定意义上说取决于法治的实现程度。党的十六大对如何建设社会主义政治文明作出了具体部署,强调要做好的九个方面工作都与法治建设有着直接关系,换言之,都是健全制度、建立秩序的工作,需要法治的规范和保障。这充分说明在全面建设小康社会、提前基本实现现代化进程中,通过

① 江泽民:《在中共中央举办的中央领导同志法制讲座结束时的讲话》,1996年2月8日。

② 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》(1997年9月12日),载《十五大以来重要文献选编》上册,第30—31页。

③ 钟枢:《领导、法治与政治文明建设》,载《现代法学》2002年第6期。

全面推进依法治国基本方略,逐步建立科学完备的法律体系,树立至高无上的法律权威,形成普遍守法的社会氛围,是建设社会主义政治文明的基本实现途径。总之,全面贯彻依法治国基本方略应该是当前和今后一个时期我国社会主义政治文明建设的出发点和着力点。

### (三) 政治文明构架下依法治省工作的发展走势

按照到 2020 年依法治国方略得到全面落实,社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,基层民主政治建设进一步得到加强的要求,着眼于切实维护和保障人民群众的政治、经济和文化权益,依法治国面临着在更广、更高、更深层次上发展的艰巨任务。依法治省是依法治国基本方略在我省的具体实践。省第十一次党代会提出的提前基本实现现代化的宏伟目标,同样是一个经济、政治、文化相统一的协调发展的方向。随着我省改革开放和现代化建设事业的不断推进,依法治省将进入一个新的发展时期,对其基本的发展走势可以作出以下预测和判断:

1. 从发展趋向看,依法治省在我省经济和社会发展中的作用将进一步凸现和提升。依法治国作为治国的基本方略已载入宪法并逐步深入人心。人们呼唤法治,社会需要法治,发展依靠法治。随着党的执政方式和领导方式的不断改革和完善,党对国家和社会事务的领导从主要依靠政策和领导人的决策办事最终转向完全依靠法制管理,走向法治,依法执政。由于今后的改革更多地涉及体制、机制等深层次的问题,难度、深度、影响程度都将更大,任务亦将更艰巨,因此需要更多地依赖于法制的引导、推进、保障和巩固。“入世”后我国将在更大范围、更广领域加快与国际接轨,融入经济全球化,其中最重要的就是法律接轨,遵循国际通用规则,参与国际经济技术交流和合作。作为依法治国基本方略在我省的具体实践,依法治省毫无疑问将成为我省深化改革、加快发展、促进稳定,提前基本实现现代化的基本手段和途径。

2. 从发展态势看,依法治省将继续呈现渐进式的发展模式。“民主建设是一个过程,它的发展程度,又同一定的经济文化状况相关联。”<sup>①</sup>由于受现阶段生产力发展水平和国民受教育程度的限制,加之长期缺乏民主法制传统,“人治”的痕迹很重,高度完备的民主法治社会不可能一蹴而

<sup>①</sup> 江泽民:《爱国主义和我国知识分子的使命》,载《十三大以来重要文献选编》(中),人民出版社 1991 年版,第 1049 页。

就,而是将经历一个漫长的渐进式的发展过程。依法治省必须在党的领导下,遵循规律,适应经济、社会发展要求,有步骤、分阶段地实施,积极稳妥、循序渐进,既要防止和反对好高骛远,急于求成;又要树立信心,永不懈怠,反对消极悲观,无所作为。

3. 从发展动力看,依法治省将在更大程度上依赖于国家强制推动和基层民主力量的催长。基于国情的差异,我国的法治化进程属于国家推动型,而非民众自治型。党和国家机关的规范、引导将起至关重要的作用。从民主层面看,要通过发展党内民主来推动国家民主,以国家民主完善党内民主,实现互动。人大发挥主导作用,以立法和法律监督体现督促推动。国家行政和司法机关成为依法治省的主体,依法行政和公正司法将成为依法治省的核心环节。同时,社会的进步,经济的发展,基层民主的实践,民主的内生力量将逐渐积聚,夯实依法治省的基础。

4. 从发展程度看,依法治省将从局部运作全面走向整体推进。依法治省作为管理经济、政治、文化的基本手段,日益渗透至社会生活的各个领域。社会运行对法治的依存度将大幅度上升。依法治省将从原来的适应型向主动型转变,从局部治理向整体推进转变。特别是社会正发生深刻变化,形成“四个多样化”,群体利益格局发生深层次变革,不同利益阶层和利益集团层出不穷,仅靠传统的政治手段难以有效运作,更多地依赖于法律手段去调控和整合,依法化解和裁处各种利益纠纷。在道德约束的基础上,法治将无所不包,无处不有,人人离不开法,事事都依赖于法。

5. 从发展理念看,依法治省将重点转向对国家权力和社会公共权力的制约与对公民权利的保障。随着政治文明的发展,人们越来越形成一个共识,依法治国不是简单地依法治“民”,更重要的是依法治“权”、治“吏”,加强对“公权”的制约,防止国家权力和社会公共权力的无限膨胀和滥用,消弭“公权”对“私权”的侵犯和剥夺,依法保障公民的基本人权,切实尊重和保障人民的政治、经济和文化权益,维护人民的根本利益。

## 二、我省依法治省工作的现状与基本估价

毋庸置疑,近10年来在各级党委的领导下,在全社会的共同参与下,我省的依法治省工作有了一个比较好的开端,较好地促进了经济发展和社会的全面进步。但在建设社会主义政治文明的新形势下,依法治省工作取得的成绩还是初步的,发展也是不平衡的,对此不宜估价过高。按照

政治文明所包含的政治前提宪政化、政治理念民主化、政治行为法治化、政治制度程序化、政治权力规范化、政治局面和谐化的价值范畴,<sup>①</sup>总体上说,全省的法治化水平还不高,法律对整个社会的规范、调控和保障功能尚未得到充分显现,依法治省工作可谓任重而道远。今年以来,我们陆续到一些市县开展了工作调研,召开了一系列座谈会,并结合课题研究向全省县级以上党委、人大和“一府两院”等单位发放了调查问卷表,对全省依法治省工作的面上情况有了一个基本的了解。

### (一) 我省依法治省工作的主要成效

自1996年省委作出依法治省决策、省人大常委会作出相关决议以来,特别是1999年省委依法治省工作会议以来,依法治省工作在实践中逐步推进、不断发展,取得了较为明显的成效,有力地促进和保障了我省改革开放和现代化建设。概括起来主要有以下几个方面的特点:

一是依法治省工作形成了良好的工作环境和格局。1996年以来,全省各级党委、人大、政府认真贯彻省委决策部署,切实加强领导,广大人民群众积极支持参与,区域、行业和基层依法治理工作稳步推进,依法治省工作呈现出良好的发展态势。全省95%以上的市、县(市、区)都先后召开依法治市、县(市、区)工作会议,并作出相应的决议或决定。不少地方还专门成立了领导机构和工作机构。党委总揽全局、协调各方,国家机关各司其职、形成合力,全社会热情关注、主动参与的工作格局已初步形成。

二是公民的民主法制意识日益增强。各地、各部门认真开展“四五”法制宣传教育。各级领导干部带头学法,有效地推动了法律知识的普及。据了解,全省90%以上的市、县(市、区)普遍建立了领导干部学法制度,并采取法制讲座、自学和辅导相结合等形式进行学法;多数市、县(市、区)建立了公务员学法制度,且得到了较好的执行。公职人员依法办事的观念和能力不断加强,广大公民学法、用法、守法、护法的习惯正在逐步形成,依法履行义务、维护自身合法权益的自觉性不断增强,法治理念和法治本位意识进一步提高。

三是全社会的法治化水平提升。地方立法工作成绩显著。截至2003年11月,省人大及其常委会先后制定和批准地方性法规427件(现行有

<sup>①</sup> 董幼鸿、周玉荣:《当前我国关于“政治文明”问题理论研究综述》,载《上海师范大学学报》(哲学社会科学版)2003年第1期。

效 248 件),省人民政府共制定政府规章 158 件,立法质量逐步提高,为我省经济发展和社会全面进步提供了强有力的法制保障。法律监督工作稳步推进。近 10 年来,省人大常委会采取统一部署、上下配合的方式,先后对农业法、环境保护法、土地管理法等 20 余部法律法规的执行情况进行了检查,有效推动了相关法律法规的贯彻实施。开展了对工商、土管、建设、卫生等 11 个政府部门主要负责人的述职评议,并组织代表开展了对 8 个厅局的行政执法评议和对省高院、省检察院和省公安厅的司法评议,促进了依法行政和公正司法。各级政府进一步转变政府职能,落实行政执法责任制,开展行政复议,规范执法行为,实行政务公开。各级法院和检察院积极推进审判方式和检察制度改革。公、检、法机关普遍建立了办案责任制、案件复查制、错案责任追究制等制度,维护司法公正。法律服务工作日趋活跃,律师、公证、审计等社会中介组织已成为法律服务体系的基本力量,法律援助活动不断拓展,经济社会发展对法治的依存度增强。

四是基层民主政治建设得到加强。基层依法治理工作全面推开,全省开展依法治理单位已突破 20 万家,村务公开、厂务公开、社区事务公开得到了较好的实行。通过坚持和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,基层自治组织和民主制度逐步健全,民主形式日益丰富,一个党组织领导下的基层村民自治机制和管理有序、文明祥和的新型社区已初步形成。

## (二) 存在的主要问题及其探析

诚然,近年来我省依法治省工作取得了不少成果,但工作中仍存在不少薄弱环节,有些问题还必须引起高度重视。

一是依法治省工作发展还不够平衡。总体上看,全省依法治省工作呈现整体推进的态势,但发展还不均衡,如城市明显好于农村,经济发达地区明显快于山区欠发达地区,受教育程度高的人群明显优于文化素质偏低的人群。就发展程度看,一些地方领导重视不够,工作不力,进展缓慢;部分市县缺乏科学规划和阶段性目标,检查督促措施不到位;有的图形式,简单化,走过场。少数地方和单位在学法用法的结合上下功夫不够,法律对经济和社会生活的调控、规范作用还远未得到充分显现。

二是依法行政和公正司法的水平还不够高。有法必依、执法必严、违法必究的法治原则未得到全面落实。立法和法律监督还存在一些薄弱环节,调查问卷表明,58%的人认为立法步伐还相对滞后,56%的人认为立

法中部门利益倾向仍比较明显,86%的人认为法律监督有进展,但实效还较欠缺,急需进一步加强。政府职能转变和行政审批制度改革任务还较繁重,一些执法人员法治观念、服务意识淡薄,依法行政能力不强,政府的市场监管、公共管理和社会服务功能不够到位。司法领域执法不严甚至徇私枉法现象时有发生,队伍素质尚不能完全适应形势发展的需要。

三是公民权利保障仍然受到传统势力的羁绊和掣肘。公民基本权利的实现程度与宪法和法律的规定、制度安排与实际运作尚有不小差距,基层民主政治建设中存在着一些不容忽视的问题。调查问卷显示,有69%的人认为村民民主意识不够高,56%的人认为基层选举问题已严重损害了利益相对人的合法权益。一些地方的选举工作受到家族和宗族势力的干扰和破坏,贿选和拉票问题比较突出,选举的公平、公正性受到严峻挑战。村民自治中“行政权力干预”现象比较突出,行政化趋向较为明显,基层政权与自治组织关系不顺,影响了自治的积极性。

产生上述问题的原因是多方面的,有历史遗留的问题,也有实践中遇到的新情况、新问题;有主观上的认识原因,也有整个法治环境不完善的因素。

1. 认识上的不足。一些地方的领导对全面建设小康社会是经济、政治、文化协调发展的理解不够全面,对依法治国、建设社会主义法治国家的重要性、必要性认识还不够深透,认为经济建设是硬任务、硬指标,民主法制建设是软任务,导致讲起来重要、做起来次要、忙起来不要;或者对法律法规采取实用主义的态度,对自己有利的执行,不利的尽量规避。还有些同志认为依法办事、按程序办事太麻烦,束缚了手脚,甚至片面地认为依法治国、依法治省主要是用法律手段去治“民”,去管理和约束老百姓。在对社会主义市场经济本质属性的认识上也存在偏差,没有充分认识到市场经济从一定意义上讲就是法治经济,不善于运用法律手段管理经济和社会事务。

2. 机制上的束缚。从组织领导体制上看,依法治省的领导力量和组织机构尚未落实,没有成立依法治省领导小组及其得力的协调机构,现有的协调机构体制不顺,工作缺乏力度,各种资源难以实现有效的整合和优化配置,难以发挥应有的指导和协调作用。从工作机制上看,倚重宣传声势,推进措施跟不上,缺乏有效的绩效评估和跟踪监督手段,从而不能产生对有关责任单位和个人的约束力,导致“干与不干、干好与干坏”一个样的状况。从监督机制上看,由于没有真正建立起必要的免责制和保障制,

监督主体存有畏难情绪,不能直面矛盾和问题,怕得罪人;同时,由于“没有建立起统一的极具权威的国家法律监督机制,使法律监督责任尤其是宪法监督责任难以真正落实”<sup>①</sup>,监督对象容易敷衍搪塞,搞形式主义和走过场,监督工作难以迈出实质性的步伐。

3. 制度上的缺位。立法制度不够完善,项目论证、调查研究、社会公示、公民听证、专家咨询等各项制度和各个环节,有的尚未建立和实行,有的虽已建立,但还很不完善,缺乏相关的配套制度,可行性和操作性不强。重大决策论证制和责任追究制不健全,没有形成严密的了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制,决策的公开化、民主化、科学化水平不够高。监督法制建设不能适应监督工作实践的发展,一些监督手段和方式缺乏法制的规范和保障,工作程序和工作规则随意性比较大。行政管理和司法制度还有不少缺陷,诸如层次过多、职能交叉、权责脱节、机构臃肿等问题还比较突出,审判机关和检察机关依法独立行使职权的制度保障还不够。人民群众直接管理国家和社会事务的民主机制不够健全,公民有序政治参与的渠道不够通畅,村民自治和社区居民自治制度不完善,在公共事务和公益事业管理、财务公开、服务供给等环节上,还存在不少遗漏,影响了民主决策和民主监督。

基于上述分析,深化依法治省,既要解决认识和观念上的问题,又要不断推进体制、机制和工作方式上的创新。推进依法治省是一项面广量大的系统工程,需要各级党组织、国家机关和全省人民齐心协力,共同参与。党的领导是保证,脱离党的领导就会失去政治上的保障,偏离正确的发展方向;依法行政、公正司法是关键,如果国家行政、司法机关不能依法办事,经济和社会各项事务就难以纳入法制化的运行轨道,社会失去公正,公民的基本权利无法得到维系;人民群众的积极参与是基础,没有全社会的关心、支持和介入,依法治省就会失去稳固的社会根基和发展动力。而人大作为国家权力机关,以推进民主法制建设为己任,以依法维护和切实保障人民群众各项民主权利为宗旨,以巩固党的执政地位、努力使党的意志成为国家意志为重要目标,在推进依法治省中担负着不可替代、十分重要的主导作用。

<sup>①</sup> 江苏省人大常委会研究室:《在依法治国中确立人大的监督权威》,载山东省人大研究室编:《人大工作研究文集》,第361页。