

YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU

河北省哲学社会科学规划研究项目

依法治省的 实现途径研究

刘志刚等 著

YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU
YIFAZHISHENGDESHIXIANTUJINGYANJIU



河北大学出版社

依法治省的实现途径研究

刘志刚 柯阳友 孟庆瑜
耿 昭 刘晓蜜 杨富静

河北大学出版社

责任编辑:胡平分

封面设计:王占梅

责任印制:蔡进建

图书在版编目(CIP)数据

依法治省的实现途径研究 / 刘志刚等著. —保定: 河北大学出版社, 2003. 6

ISBN 7-81028-928-4

I. 依... II. 刘... III. 社会主义法制—研究—河北省 IV. D927.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 043843 号

出版: 河北大学出版社 (保定市合作路 88 号)

经销: 全国新华书店

印制: 河北供销印刷厂

规格: 1/32 (850mm × 1168mm)

印张: 7.5

字数: 160 千字

版次: 2003 年 6 月第 1 版

印次: 2003 年 6 月第 1 次

定价: 12.00 元

序 言

李炳良

党的“十五大”提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,九届全国人大二次会议又将依法治国载入宪法。这为我国的社会主义民主法制建设指明了方向,标志着我们党的领导方式、执政方式和国家的治理方式的重大转变和发展,对于保障和促进社会主义市场经济的健康发展,推动社会全面进步,维护国家的长治久安,都具有重要的意义和作用。党的“十六大”把依法治国作为发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明的重要组成部分,使依法治国理论进一步得到升华。

依法治省,是依法治国的重要组成部分。为实施依法治国方略,中共河北省委、省人大常委会于1998年先后作出了关于全面推进依法治省的决定和决议,对依法治省作了全面部署。在省委统一领导下,人大、政府、法院、检察院依法履行职责,积极进行地方立法,加强执法、司法、法律监督和法制宣传教育等工作,使依法治省工作取得了新的进展。但是,实施依法治国方略,推进依法治省进程,实现有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,

任重而道远,有许多理论和实践问题,需要不断探索和创新。河北大学法学教授刘志刚等六位同志《依法治省的实现途径研究》一书,紧紧围绕推进依法治省这一主题,从理论与实践的结合上进行深入探讨。该书系统地总结了我省依法治省工作经验,指出了当前依法治省工作中存在的主要问题,剖析了产生这些问题的原因,提出了解决问题的对策;对依法治省中的地方立法、执法、司法、法律监督和普法等重要环节,进行专题研究,分析了现状,提出了很有价值的意见和建议。该书具有一些独到的见解,既有一定的理论深度和广度,又有较强的实践性和可操作性,对于领导决策和实际工作者都有很好的参考借鉴价值,读后使人开阔眼界,深受启发。

希望广大理论工作者密切关注依法治国、依法治省进程,以邓小平理论为指导,按照江泽民同志“三个代表”的重要思想,联系实际,发扬创新精神,继续进行深入地理论研究,有更多地新成果问世,为贯彻依法治国方略、推进依法治省提供强有力的理论支持。

目 录

导论	(1)
第一章 依法治省概述	(6)
一、依法治省的内涵与外延	(7)
(一)依法治省的基本含义	(7)
(二)依法治省的基本特征	(10)
(三)依法治省与依法治国的关系	(13)
(四)依法治省与依法治理的关系	(14)
二、依法治省的目标和意义	(16)
三、关于依法治省的关键	(19)
四、推进依法治省的难点与相应对策	(27)
(一)缺乏具体的理论指导	(27)
(二)依法治省缺乏强有力的推进措施	(29)
(三)执法环境和制度层面的问题 与对策	(32)
(四)观念层面存在的问题与观念更新	(37)
(五)法律素质存在的问题与法律素质 教育	(41)
五、依法治省的实现途径	(45)

(一)适应经济和社会发展的需要,加强地方 立法和建章立制工作	(45)
(二)以严格执法为重点,依法决策,依法行政, 公正司法	(46)
(三)进一步加强与完善执法监督机制	(47)
(四)深入进行社会主义法制宣传教育,提高广大 干部群众的法律意识和法治观念	(48)
(五)深化基层、行业和区域的依法治理	(48)
(六)切实加强对依法治省工作的领导	(49)
六、依法治省的实施	(50)
(一)党对依法治省进行领导的具体途径 和方法	(50)
(二)依法治省的工作重点	(52)
(三)全方位推进依法治理是加快依法治省 进程的重大步骤	(57)
第二章 地方立法若干问题研究	(60)
一、引言	(60)
二、关于地方立法的数量与质量问题	(63)
(一)地方立法的基本情况	(63)
(二)地方立法质量存在的问题	(66)
(三)地方立法应当遵循的几个原则	(69)
三、关于地方立法权限	(71)
(一)地方性法规的立法权限	(73)
(二)民族自治条例和单行条例的立法 权限	(77)
(三)地方政府规章的权限范围	(78)
四、关于立法准备	(80)

(一)关于立法计划和立法规划	(80)
(二)关于地方性法规的起草问题	(81)
五、关于制定地方性法规程序	(84)
(一)地方性法规案的提出	(84)
(二)地方性法规案的审议	(86)
(三)地方性法规案的表决	(91)
(四)地方性法规的公布	(92)
六、关于批准法规的问题	(92)
(一)关于较大的市的立法权的问题	(92)
(二)省级人大常委会批准较大的市的 地方性法规的程序	(95)
(三)省级人大常委会批准自治州、自治县的 自治条例和单行条例程序	(96)
第三章 依法行政的理论研究与实践探索	(98)
一、依法行政的基本理论	(98)
(一)依法行政的历史发展	(98)
(二)依法行政的内涵阐释	(104)
二、依法行政的难点探讨	(113)
(一)“法”的界定与适用	(114)
(二)依法行政与首长负责制	(121)
(三)行政自由裁量权的监督与控制	(122)
(四)利益矛盾与利益驱动	(124)
(五)先进的行政法律制度与落后的 法律观念之冲突	(125)
三、依法行政的实现途径	(127)
(一)提高领导干部的法律意识和法律 素质	(127)

(二)实行政务公开,增加权力行使的 透明度	(129)
(三)制定行政程序法,健全行政权的运作 程序	(130)
(四)实行利益规避制度,维护行政行为的 纯洁性	(130)
(五)加强对行政权力的监督	(131)
(六)切实追究行政机关及其工作人员 的违法责任	(133)
四、河北省行政执法简析	(134)
(一)关于行政执法中存在的问题	(134)
(二)原因分析	(137)
(三)河北省行政执法的经验简析	(139)
第四章 关于司法公正问题	(150)
一、影响司法公正的因素分析	(151)
(一)历史及社会因素是影响司法公正 的根源	(151)
(二)司法体制改革滞后是影响司法公正的 制度原因	(152)
(三)部分司法人员政治素质不高导致 司法腐败	(153)
(四)司法人员的业务素质偏低	(154)
(五)缺乏有效的监督机制	(155)
二、司法公正实现的标准	(157)
三、司法公正实现的途径及机制保障	(159)
(一)实体公正是司法公正实现的基本 途径	(160)

(二)程序公正是实现司法公正的保障 途径	(161)
(三)改革旧的司法体制,建立具有我国 特色的社会主义的审判方式	(163)
(四)建立和完善有效的监督机制	(167)
(五)尽快提高审判人员的素质	(168)
第五章 关于法律监督问题	(170)
一、法律监督的基本原理	(170)
(一)法律监督的含义、特点及其在建设社会 主义法治国家中的地位和作用	(170)
(二)我国法律监督体系的主要内容	(175)
二、我省法律监督的现状和原因分析	(188)
(一)我省法律监督的现状分析	(188)
(二)我省法律监督存在问题的原因分析	(196)
三、推进依法治省中的法律监督应采取 的对策	(198)
(一)切实加强和改善党对法律监督工作 的领导	(198)
(二)进一步加强各级人大及其常委会的法律 监督职能	(205)
(三)健全执法监督机制,保证严格执法, 公正司法	(210)
(四)调动广大人民群众的积极性,充分发挥 社会监督的作用	(222)
(五)进一步建立和完善我国社会主义法律 监督体系	(227)

导 论

党的“十五大”把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,是从人治到法治的伟大变革。九届人大二次会议通过的宪法修正案,把依法治国、建设社会主义法治国家这个治国的基本方略写进宪法,必将对我国的经济、政治、社会生活产生重大的影响。党的“十六大”把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会的重要目标,精辟地阐述了在发展社会主义民主政治中,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一关系,即“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主制度的根本要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”^① 这一论断,把依法治国提到了一个新的高度,是我们进行理论研究和依法治国实践的指南。

1998年2月18日,中共河北省委作出了《关于全面推进依法治省的决定》,1998年4月3日河北省人大常委

^① 江泽民:《全国建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告。

会通过了《关于全面推进依法治省的决议》，是河北正式开展依法治省的标志。1998年4月23日，在省委、省人大、省政府共同召开的依法治省动员大会上，省委书记和省长分别作了《坚定不移地推进依法治省》和《坚持依法行政、推进依法治省》的重要讲话。会后，河北省依法治省领导小组办公室举办了依法治省论文征文活动，召开了三次依法治省座谈会。1998年8月河北省法学会在承德召开了十三省（市、区）依法治国学术研讨会。1999年5月省依法治省领导小组办公室组织召开了依法治省研讨会。1999年9月河北省地方人大建设研究会组织召开了地方人大建设暨依法治省理论研讨会。这些会议就依法治省的基本内涵、基本思路、采取的方式方法以及要解决的阶段性的重大问题，从立法、普法、执法、司法、法律监督、依法治理等方面进行了较为深入的研究和探讨，提出了许多建设性的意见和建议。为了对依法治省的理论进行比较系统、深入的研究，探讨实现依法治省的途径，我们课题组申报了河北省哲学社会科学规划课题《依法治省的实现途径研究》，1999年6月河北省哲学社会科学规划办公室批准立项。在一年多的研究中，本课题组查阅了国内外关于法治理论和实践的专著、论文、文件等，进行了广泛的调查研究，形成了本课题的研究报告。在此基础上，经课题组进一步系统整理，交付出版，以期对我国依法治国的理论与实践有所裨益。

目前，全国共有20多个省、自治区、直辖市，由党委、政府作出决定或批准规划、人大作出决议开展了依法治省（区、市）工作。在依法治省的推进中，许多省感到力不从心，具体操作比较困难，一个重要原因是缺乏具体的理

论指导。一是依法治国方略提出后,还没有形成系统的发展战略,如何实现依法治国,如何构建依法治国的运作机制,如何解决法治实践中遇到的各种问题则研究不够深入,使依法治省的实践推进具有一定程度的盲目性。二是缺乏对依法治省的理论与实践的专门研究。

依法治省是一项社会系统工程,也是一个渐进的历史过程,其中有许多理论问题和实际问题需要进一步研究解决。从现状来看,依法治省尚停留在泛泛而谈、标语口号、一般号召等浅层次上,社会效益不明显,群众没有看到开展依法治省有什么好处,各行各业没有觉出不实行依法治省有什么坏处,给依法治省的全面推进带来很大难度。产生这些问题的一个很重要原因在于对依法治省的实现途径和步骤的研究尚处于起步阶段,理论研究严重滞后,没有能提供可操作性的具体实施方案。

在经济、政治体制改革中,在发展社会主义民主中,依法治国、依法治省是一个重大的战略性举措,其重要性、必要性,人们的认识渐趋一致。但是如何推进依法治国、依法治省的进程,是党和政府以及人民群众所关注的热点问题,是近年来法学界研究的重点和难点问题,但尚未取得实质性突破。对依法治省的实现途径进行全方位、多角度的分析和研究,其学术价值、理论意义和实践意义主要体现在两个方面:

第一,依法治省是在依法治国方略下形成的一种在省域范围内社会的依法治理模式。依法治省是依法治国的重要基础和具体实践。实行和坚持依法治省,对保证全省政治、经济、文化和社会生活的有序进行,维护社会稳定,建设富强、民主、文明的现代化河北,具有重要而深

远的意义。依法治国的侧重点在于建立法治的一般原则,强调法律在国家社会生活中的至上地位。而依法治省的侧重点在于严格遵循法治原则的前提下,立足于省情,强调地方立法的实际效用,针对执法、司法更接近于现实生活的特点,在法治实现的各个环节上,探索适于法治运行的有效渠道。因此,探讨依法治省的实现途径可以使依法治国理论变为在省域范围内的具体实践模式,从而有助于推动和加速依法治国的进程。

第二,党对依法治省进行领导的具体途径和方式有哪些?地方立法还需要做哪些努力和哪些改进?坚持依法行政,防止滥用权力、违法行政,需要进一步采取哪些措施,解决哪些问题?怎样有步骤地推进司法制度的改革,实现司法公正?怎样加强法律监督,确保法律有效实施?等等。针对依法治省中面临的这些重大问题,本课题组注重调查研究,坚持理论联系实际,着眼于对实践问题的理论思考,着眼于研究立法、执法、司法和法律监督等工作中的一些重点、热点、难点问题,着眼于党和政府关心、社会关注、群众关切的问题的探讨,使研究成果发挥在领导决策过程中的咨询和参谋作用,起到推进依法治省进程的作用。

本课题围绕地方立法、行政执法、公正司法、法律监督、普法和依法治理等方面,对我省依法治省的成功做法进行总结性研究,使之系统化、理论化;对依法治省中存在的问题及模糊认识,进行对策性研究,提出解决的办法和措施,从理论上予以澄清;对依法治省今后的发展趋势、方向、思路以及可能遇到的问题,进行前瞻性研究,提出意见和建议,发挥理论的先导作用。本课题研究的重

要问题是：

(一)依法治省的理论和实践问题。1. 依法治省的内涵与外延；2. 依法治省的目标和意义；3. 关于依法治省的关键；4. 推进依法治省的难点与相应对策；5. 依法治省的实现途径；6. 依法治省的实施。

(二)关于地方立法问题。主要是河北省地方立法的现状分析、存在的主要问题及其对策。

(三)关于依法行政问题。内容包括四个方面：1. 依法行政的基本理论；2. 依法行政的难点探讨；3. 依法行政的实现途径；4. 行政执法的成功经验分析。

(四)关于公正司法问题。1. 影响公正司法的因素分析；2. 公正司法的实现途径及保障机制。

(五)关于法律监督问题。1. 法律监督目前存在的主要问题及原因分析；2. 关于加强和完善执法监督机制的思考。

依法治省，是一项全新的事业。依法治省不仅是个理论问题，更是一个实践问题。研究依法治省问题难度很大，更需要创新意识和开拓精神。本课题组成员围绕一个个专题进行研讨，力求能提出新观点、新见解和切合实际的建议，注重操作性，努力使研究成果能为决策部门和实际工作部门献计献策，为推进依法治省进程尽绵薄之力。

我们在研究过程中参阅了大量的书刊和文献资料，并吸收了部分最新研究成果，特向有关资料的作者、编者以及在调查研究中给予我们大力支持的同志致以诚挚的谢意。由于精力、知识水平所限，本研究报告存在一些缺陷和不足，有些观点可能经不起推敲或有失偏颇，我们真诚地欢迎各方面的批评指正。

第一章 依法治省概述

“依法治国”已作为治国的基本方略被确定下来,但是通过何种途径和方式去实现依法治国的目标,则是新时期、新的历史条件下我们面临的一个重要课题。它不仅需要在理论上深入进行研究探讨,更需要在实践中去探索、不断总结经验。依法治省是依法治国方略在省级行政区域的具体实践,是依法治国的重要基础,只有各省把社会各方面的运作纳入法治的轨道,才能确保依法治国方略的实现,确保国家长治久安和经济繁荣。实施依法治省,当前最迫切需要解决的理论和实践问题包括:

1. 什么是依法治省,其基本含义和要求是什么;
2. 依法治省的总体目标和阶段目标及现阶段的主要任务;
3. 依法治省以什么为主要矛盾,其关键环节和切入点是什么;
4. 依法治省推进中的难点及其对策;
5. 党对依法治省进行领导的具体途径和方法;
6. 依法治省的工作重点和实施步骤;

等等。有鉴于此,本章试对依法治省面临的若干理论与现实问题进行初步探讨。

一、依法治省的内涵与外延

(一)依法治省的基本含义

江泽民同志在党的十五大报告中指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、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”。江泽民同志的讲话深刻阐明了法治在国家政治、经济和社会生活中的重要地位和作用，并从健全社会主义民主政治的高度阐述了依法治国方略的基本含义和主要内容。

依法治省是根据依法治国方针提出来的，是依法治国方略在省级行政区域的具体实施，是进一步深化改革、扩大开放、发展社会主义市场经济的客观需要，是维护社会稳定、实现长治久安的重要保障。1998年4月3日河北省人大常委会通过的《关于全面推进依法治省的决议》把依法治省界定为“依法治省，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律、法规的规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证各项工作都依法进行，逐步实现全省政治生活、经济生活、文化生活、社会生活的法制化和规范化。”这是根据十五大对依法治国内涵的界定，我省权力机关对依法治省的权威性解释。具体说，实施依法治省，要求在我省的一切国家机关和武装力量、各党派和各社会团体、各企业