

依法治市导论

主编 谢望原 陈泽沅



山东大学出版社

鲁新登字09号

依法治市导论

主编 谢望原 陈泽沅

山东大学出版社出版发行
山东省农业厅印刷所印刷

850×1168毫米 大32 14印张 350千字

1993年4月第1版 1993年4月第1次印刷

印数 1—6000

ISBN7—5607—0981—8/D·143

定 价：7.40元

《依法治市导论》编委会

主 任 王珍行

副主任 刘栋昌 赵继连 朱培让

编 委 (以姓氏笔划为序)

王一怀 吕文江 刘 虎 刘远景 刘善贵
陈泽沅 苏元华 沈庆林 柳善学 凌 云
黄元庆 龚本超 谢望原 韩立忠 赖晓晴

撰稿人 (以撰稿章节先后为序)

谢望原 李 毅 周 静 刘远景 黄元庆
王丽萍 吕文江 刘兆江 李洪武 吴建中
吕 钟 朱怀念 沈庆林 范进学 陈义国
冯建军 裴 玉 陈泽沅 凌 云 赖晓晴
王一怀

序

人类社会从野蛮到文明的历史,从其政治管理角度来看,是一部由专制到民主、由人治到法治的历史,从其存在的空间来看,则是一部由穷乡僻壤到繁华都市的城市演变史。当今世界,城市早已成为人类政治、经济、文化的中心。因而,研究和探讨现代城市最佳管理和科学建设途径,就成为关系人类社会生存与发展的重大社会问题。

城市管理与建设途径多种多样,然而从其政治模式来看,最具权威、最有效能的城市管理与建设模式却是依法治市。何谓“依法治市”?我的理解就是:按照宪法、法律、法规对城市的政治、经济、文化和社会生活进行管理,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,把各地区、各单位、各部门的各项工作纳入法制化、规范化的轨道。依法治市的精神实质表现在以下几方面:一是将党的路线、方针、政策经过法定程序制定为法律、法规,变成国家意志,并通过党组织和党员的严格依法办事,带动广大人民群众去一体遵行;二是在党的领导下,各级国家机关及其工作人员依法对政治、经济、文化等社会事务以及社会生活的各个方面进行管理,使各项工作的管理规范化、制度化、法律化;三是调动广大人民群众参政议政的积极性,确立主人翁意识,积极主动地通过各种途径和形式行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力,建立起坚实的群众

监督体系，形成强有力的监督机制，促使法律、法规的正确实施；四是通过上述工作，使我国城市管理与建设事业由过去主要依靠行政命令、行政手段转向主要依靠法律机制来调控与启动，从而实现依法治国。

党的十四大报告指出：要积极推进政治体制改革，使社会主义民主和法制建设有一个较大发展。依法治市是实现民主政治与依法治国的重大举措。当前，具有中国特色的社会主义市场经济运行机制已初步形成。最高人民法院院长任建新指出：从一定意义上讲，市场经济就是法制经济。那么今天，我们在进一步深化改革开放、培育和完善社会主义市场经济体系的同时积极推行依法治市，这无疑具有特别重要的政治经济意义。

本书由山东、湖北、广东、江西等省长期从事法学教学科研与城市管理实际工作的同志所撰写，他们勇于创新，大胆开拓，书中既有对城市管理中某些薄弱环节的中肯分析，又有对纠正城市管理中某些弊端的良好建议。全书以我国现行法律、法规为依据，根据当前城市建设、管理、规划等特点，从城市道路交通、市场管理、社会治安等25个方面，针对依法治市的重点与热点问题进行了深入研究。因而，该书对当前城市管理与决策的法制化具有重要指导意义。故此，我乐于作序，并向读者热情推荐此书。

張瑞鳳

1992年4月

目 录

序.....	张瑞凤
一、引 论.....	(1)
二、城市建筑.....	(14)
1.城市建筑的基本类型.....	(15)
2.城市建筑规划的基本原则.....	(17)
3.我国城市建筑用地存在的问题与对策.....	(22)
4.城市建筑规划实施及其法律责任.....	(26)
三、市政工程.....	(28)
1.城市中的给排水工程规划.....	(28)
2.城市供电规划.....	(34)
3.城市供热系统规划.....	(37)
4.城市园林绿地系统.....	(38)
四、城市道路交通.....	(42)
1.我国道路交通的基本情况.....	(42)
2.交通管理对道路的基本要求.....	(45)
3.科学规划城市道路.....	(47)
4.依法管理是现代化交通管理的必要手段.....	(49)
5.综合治理是城市交通管理的根本出路.....	(53)
五、市容卫生与环境保护.....	(60)

1.市容卫生.....	(60)
2.城市环境保护.....	(71)
六、土地及房屋管理.....	(83)
1.土地管理.....	(83)
2.房屋管理.....	(91)
七、文化市场管理.....	(100)
1.文化市场管理概述.....	(100)
2.文化市场管理制度.....	(108)
3.建立有中国特色的文化市场管理体系.....	(115)
八、技术市场管理.....	(119)
1.我国技术市场的兴起和发展.....	(119)
2.技术市场管理概述.....	(122)
3.技术市场管理的基本内容.....	(127)
4.技术市场管理的完善与发展.....	(135)
九、集贸市场管理.....	(139)
1.集贸市场必须强化管理.....	(139)
2.集贸市场管理制度.....	(140)
十、生产资料市场管理.....	(149)
1.我国生产资料市场的发展.....	(150)
2.生产资料市场必须依法管理.....	(151)
3.生产资料市场依法管理的措施.....	(153)
十一、证券市场管理.....	(162)
1.证券的基本类型.....	(163)
2.证券市场.....	(164)

3. 证券市场的依法管理·····	(167)
十二、海关及进出口管理·····	(175)
1. 海关对进出口货物的监管·····	(175)
2. 违反海关监管规定的行为, 走私行为与走私罪·····	(179)
3. 几种主要的进出口管理制度·····	(182)
4. 《关贸总协定》及其对中国进出口制度的影响·····	(187)
十三、财政税收管理·····	(191)
1. 财政管理·····	(191)
2. 税收管理·····	(204)
3. 城市财政面临的问题与对策·····	(211)
十四、金融保险管理·····	(217)
1. 金融管理·····	(217)
2. 保险管理·····	(229)
十五、国有企业管理·····	(237)
1. 国有企业的领导制度·····	(237)
2. 政府对国有企业的管理·····	(241)
3. 国有企业的“两权分离”与经营机制转换·····	(247)
十六、集体所有制企业管理·····	(252)
1. 集体所有制企业的法律特征·····	(252)
2. 依法维护集体所有制企业的合法权益·····	(255)
3. 积极扶持集体企业发展·····	(257)
十七、私营企业管理·····	(260)
1. 我国私营企业的基本特征及其作用·····	(260)
2. 国家对私营企业的登记管理·····	(262)

3.国家对私营企业的监督管理.....	(265)
4.国家对私营企业的经济管理.....	(267)
十八、“三资企业”管理.....	(271)
1.中外合资经营企业.....	(271)
2.中外合作经营企业.....	(280)
3.外资企业.....	(282)
4.对“三资企业”的优惠规定.....	(285)
十九、劳动就业管理.....	(288)
1.我国劳动就业管理体制的形成与发展.....	(288)
2.我国劳动就业管理面临的问题.....	(293)
3.完善我国劳动就业管理制度的构想.....	(297)
二十、城市行政机构管理取向及关系协调.....	(304)
1.市、区、街道、居委会职责及关系协调.....	(304)
2.进一步划清城市行政执法部门的职责权限.....	(311)
二十一、乡镇行政管理.....	(316)
1.乡镇行政管理的法制建设基础.....	(317)
2.乡镇企业管理.....	(318)
3.乡镇土地管理和乡镇规划管理.....	(321)
4.乡镇司法所工作及治安管理.....	(327)
5.乡镇计划生育管理.....	(332)
6.依法行政,充分实现乡镇行政管理职能.....	(336)
二十二、城市社会治安综合治理.....	(337)
1.城市的发展及其对社会治安的影响.....	(337)
2.综合治理方针的确立与综合治理立法.....	(341)

3.城市治安综合治理的对象.....	(345)
4.城市治安综合治理的内容.....	(347)
5.城市治安综合治理的主体.....	(353)
6.城市治安综合治理的对策.....	(355)
二十三、市镇管理中的行政诉讼.....	(363)
1.市镇管理中行政诉讼特征.....	(363)
2.市镇管理机关如何开展行政诉讼.....	(366)
3.需要特别注意的几个问题.....	(375)
二十四、深圳特区依法治市的现状与前景.....	(379)
1.深圳特区依法治市的现状.....	(380)
2.深圳特区依法治市的前景.....	(385)
二十五、香港城市管理要论.....	(391)
1.香港城市管理概述.....	(391)
2.香港城市规划管理.....	(392)
3.香港土地使用与房产管理.....	(398)
4.香港工商业及对外贸易管理.....	(409)
5.香港城市卫生及交通管理.....	(419)
附 录.....	(425)
后 记.....	(435)

一、引 论

据有关资料统计,我国现有城市507个(截止到1992年底),县镇10,000多个。^①今日的我国,改革开放的历史潮流已把大、中、小各类城市变成了各个地区政治、经济、文化中心。因此,建设好、管理好城市,对于国家的长治久安,繁荣昌盛无疑具有举足轻重的作用。那么,怎样才能建设好、管理好城市?历史已经证明,光靠行政的、经济的手段是收不到理想效果的,必须引入法律机制。事实上,1992年春邓小平同志发表南巡讲话以及党的十四大之后,我国社会主义民主与法制建设进入了一个崭新时期,依法治市更是成为当代城市管理的必然选择。

—

“依法治市”是人民群众在社会主义民主与法制建设中自己总结出来的城市建设与管理方法。最早提出这一口号的是辽宁省的本溪市。由于“依法治市”的本质是强调以法治城,充分表达了人民群众对法治的渴望心情,并且完全符合党的十三大文件精神:“国家的政治、经济生活和社会生活的各个方面,民主和专政的各个环节,都应做到有法可依,有法必依,执法必严,违法

^①据《国发〔1988〕11号文件》,《文汇报》1992年12月18日。

必究。”所以，从一开始，它就得到全国各地城市的响应。例如，济南市近几年来，一方面抓紧落实城市管理的法制化，一方面抓住时机，搞好城市管理的配套立法，先后制定了《济南市城市规划管理办法》、《济南市园林绿化管理办法》等地方法规，为本市依法治理提供了法的依据；有的城市则不仅十分注重自觉运用法律机制来管理城市的社会实践，同时还组织专家学者，调动政府实际部门和理论研究部门的两个积极性，从理论与实践的不同方面对依法治市进行了深入研讨。在此方面，北京、上海、武汉等特大城市进行了卓有成效的尝试：北京市于1990年8月组织了“依法治市”的专题研讨会；^①上海市的有关高校则在1987年就举行了“现代城市管理理论与实践讨论会”，^②其中，不少专家学者对依法治市提出了颇有见地的意见；而武汉市则更是主动迎接法治时代的挑战，为了搞好城市管理的法制化，创办了全国首家研究城市法治理论与实践的专门刊物——《依法治市》。

所谓依法治市，从总体上来看，是指以党的社会主义初级阶段的基本理论和基本路线为指导方针，依照并运用宪法、法律、行政法规、地方性法规，对城市现存的多种社会关系进行全方位调整，把城市政治、经济、文化等社会生活统统纳入法制轨道，真正做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。具体讲来，依法治市主要包括两方面内容：一是城市管理要严格执行国家和地方权力机构制定的有关法律、法规；二是依据我国宪法和《人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，有权制定地方法规的城市的权力机构，应充分发挥其主观能动性，根据本地情况，适时制定有关管理本市范围的政治、经济、文化等社

①《法学杂志》1990年，第6期，第10页。

②《财经研究》1988年，第2期，第27页。

会事务的地方法规，并保证其职能部门将城市管理的法律、法规落到实处。

依法治市，顺乎时代潮流，合乎人民愿望，有着极其重要的意义。这主要表现在：

其一，依法治市，是依法治国的具体化，是社会主义制度自我完善的需要。

十一届三中全会以来，党和国家的一系列重要文件多次提出了依法治国的主张。早在1985年，党中央国务院在批转中宣部、司法部《关于向全体公民基本普及法律知识的五年规划》的通知中明确指出，要“在全体人民中树立各种遵纪守法的榜样，创造依法治国、依法办事的良好气氛”。1991年3月，七届全国人大常委会第18次会议通过的《关于深入开展法制宣传教育的决议》进一步强调：“坚持依法办事，促进依法治国和依法管理各项事业”。依法治国是我国新的历史时期的一项伟大战略方针，而真正做到依法治国，必须从基层抓起，搞好依法治乡，依法治县，依法治市，依法治省……所以，依法治市乃是依法治国战略方针的重要步骤，是依法治国的具体化。

众所周知，我国新生的社会主义制度是建立在半封建半殖民地的旧中国的乱摊子上的。虽然新中国社会主义制度与旧中国政治制度有着本质区别，但是在社会生活、城市管理等方面，无可避免地留下了若干旧制度影响的痕迹。加之我国经历了漫长的封建专制统治时期，甚至没有建立过真正的资产阶级的民主和法制。社会主义革命在我国的胜利虽然在政治上、经济上彻底摧毁了“三座大山”，但社会主义民主和法制的建设却由于种种原因而没能取得本该取得的成就。反右斗争的扩大化、“文化大革命”十年浩劫，更是给新生而脆弱的社会主义民主与法制带来毁灭性破坏。所以，在相当长时间内人们无法可依，主要靠行政手段来管理城市，而这种行政手段由于缺乏严密而精确的立法和执

法来保障，常常是一次会议，作出一个行政决定，一任领导，采取一系列行政行为，头痛医头，脚痛医脚。这就势必出现城市建设与管理的短期行为，各自为政，长官意志，前后脱勾等反常现象。我国现在正处在改革开放的新时期，对外开放，对内搞活，大力发展社会主义市场经济是我国当今社会主义建设的特征。正是为了适应改革开放，建设有中国特色的社会主义的需要，也是为了革除弊端，完善社会主义制度，使其优越性得以充分发挥，邓小平同志一再教导我们必须“一手抓建设，一手抓法制”。事实上，建立高度的民主和健全的法制，迅速发展生产力，恰好是社会主义制度的基本要求。而坚持依法治市，就是要把民主和法制的精神贯穿到城市管理和建设的每一环节，从而有效地促进城市社会生产力的发展，带动整个国民经济迅速增长，从根本上排除城市管理与建设中的种种弊端，使社会主义制度在城市管理这一方面得以进一步完善。

其二，依法治市，是社会主义革命和建设历史经验的总结。

总结我国社会主义革命和建设40多年的经验，不论是50年代的反右斗争扩大化，还是60—70年代的“文化大革命”，以及80年代曾经出现的资产阶级自由化思潮，都是由于社会主义法制建设出现薄弱环节所导致的。这就雄辩地说明，离开了社会主义法制，社会主义革命和建设就不能正常进行，甚至会走入歧途。依法治市是社会主义法制建设的重要组成部分，我国城市在国民经济的建设与发展中所起的作用与日俱增。只有坚持把城市管理与建设纳入法制轨道，才能真正做到邓小平同志所说的：“从制度上保证党和国家政治生活的民主化，经济管理的民主化，整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”^①唯其如此，

①《邓小平文选》人民出版社，1983年版，第296页。

我们才能避免重蹈覆辙，保证社会主义革命和建设的健康发展。

其三，依法治市，是我国当代社会发展的必然要求。

党的十一届三中全会后，特别是党的十四大以来，加强民主，健全法制，早已成为我国当代社会的一种普遍愿望和现实要求。改革开放十余年来正反两方面经验告诉我们，要使改革开放健康发展下去，就必须有良好的政治秩序、经济秩序、社会秩序，而要维持这三种秩序的最佳状态，都只有依靠法制。只有积极主动、不失时机地用社会主义的法制来确认改革开放后形成的新的生产关系，巩固改革成果，疏导社会主义市场经济生产和交换的流转渠道，促进经济发展，建立社会主义市场经济新秩序，保护合法商品生产者的积极性和合法权益，保障人民群众的民主权利和建设社会主义的积极性，等等，有中国特色的社会主义革命和建设才能顺利进行。

二

如果说依法治市最初只是少数城市人民群众建设和管理城市的一种自觉愿望和行动，那么今天，在党和国家的倡导和指引下，它已经发展成为全国大、中、小各类城市亿万人民共同参加的强大的民主与法制建设的洪流。为了使依法治市沿着正确的轨道运行，我们必须统一依法治市的行动纲领，也就是说，依法治市必须有统一的指导思想和基本原则。根据我国国情，我们认为，依法治市必须遵循以下原则：

（一）以四项基本原则为指导的原则

四项基本原则是我国国体和政体精神实质的集中体现，是中国共产党人从新民主主义革命到社会主义革命和建设的漫长历史过程中总结出来的治国纲领。我国现行的一切政治制度 and 经济制度都是以四项基本原则为政治基础的。邓小平同志指出：“我们

要在中国实现四个现代化，必须在思想政治上坚持四项基本原则”。^①依法治市是实现四个现代化的重要手段，所以坚持四项基本原则就成为依法治市必须遵循的首要原则。

依法治市，必须坚持社会主义道路。依法治市是改革开放时期出现的新生事物。是政治体制改革的重要内容之一。如果说我国的经济体制改革是我国社会主义制度的自我完善，是改变那些不适合生产力发展的生产关系，从而大力发展社会主义市场经济，那么政治体制改革则是为了更好地发展社会主义民主、健全社会主义法制，从而使社会主义的政治体制更加适应社会主义经济发展需要。经济体制和政治体制改革的目的在于革除弊端，完善社会主义制度，使我们更坚定地走社会主义道路。依法治市是政治体制改革的一项重要内容，政治体制改革所严格遵循的社会主义道路，必然要求依法治市中予以坚持。

依法治市，必须坚持无产阶级专政即人民民主专政。我国现行宪法第一条开宗明义指出：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。人民民主专政是我国的国体，是巩固和发展社会主义制度的根本保证。在依法治市中坚持人民民主专政的思想，就是贯彻邓小平同志“两手抓”和“两手都要硬”的思想，就是要提高专政意识，对一切敌对分子和刑事犯罪分子给以坚决打击，从而有效保障人民民主，维护社会稳定，保障改革开放的顺利进行。

依法治市，必须坚持党的领导。中国共产党是领导我们事业的核心力量。没有党的强有力的领导，中国革命和社会主义建设事业就不能胜利，这已是中国革命史上无可辩驳的事实。在依法治市中坚持党的领导，就是要求在城市各级党组织的领导下，统一布置，协调一致，配套联动，城市建设与管理的各职能部门共

①《邓小平文选》人民出版社，1983年版 第150页。

同依法做好各项工作。

依法治市，必须坚持马列主义、毛泽东思想。马列主义、毛泽东思想是我们党的理论基础，是科学的方法论。在依法治市中坚持马列主义、毛泽东思想，就是要求我们运用马列主义、毛泽东思想的观点和方法认识问题、分析问题，解决问题。特别要自觉运用两点论、实事求是等辩证唯物主义的观点，分析城市情况，找出城市建设和管理的规律，制定科学的依法治市规划。

（二）全面为改革开放服务的原则

对外开放、对内搞活，促进社会主义经济建设飞速发展，乃是当前全党全军以及全国各族人民经济建设中的首要任务。党中央一再强调，要把为经济建设服务作为一切工作的根本出发点和最终目标。依法治市，说到底，就是要为城市改革开放提供法律保障，扫清城市改革开放道路上的重重障碍。因此，城市建设和管理的法律、法规的制定和实施，都必须有利于改革开放。

（三）厉行法治的原则

概览古今中外治国之道，基本有两种类型：一是人治，一是法治。人治的具体表现是：人大于法，权大于法，法以人的意志为转移，人易而法变，法治则表现为法大于人，法大于权，人人服从法，人易而法不变。人治是奴隶社会、封建社会的政治统治的特征。近代意义上的法治则是资产阶级革命胜利的产物。尽管这种法治带有鲜明的阶级和时代的局限性，却为社会主义民主与法制建设提供了一个具有重要意义的参照系。我们所说的厉行法治，是指社会主义的法治，实际就是指社会主义民主与法制，它是以坚持四项基本原则为特征的。建立高度的民主和完备的法制，是社会主义的一项重要任务。但是现实生活中，以行政命令代替法律，重政策而轻视法律，甚至以言代法等不良现象并不鲜见。厉行法治，就是要求在依法治市过程中切实贯彻社会主义法制原则——有法可依，有法必依，连法必究，执法必严。