



依法治省理论 与实践探索

主编 / 周敦扣



湖南科学技术出版社

依法治省理论 与实践探索

编委会顾问

胡 彪 李贻衡 罗桂求 唐之享 石玉珍

编委会

主 编：周敦和

副主编：周文定

委 员：谢 东

童建平

张 安

黎秋庆

聂玉兰

陈川华

舒志明

周 武



湖南科学技术出版社

依法治省理论与实践探索

主 编：周敦扣

责任编辑：罗 蕾

文字编辑：宋文森

出版发行：湖南科学技术出版社

社 址：长沙市展览馆路 66 号

[http://www. hnstp. com](http://www.hnstp.com)

印 刷：湖南联云彩色印刷厂

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址：长沙市赤岭路 45 号

邮 编：410076

出版日期：2000 年 12 月第 1 版第 1 次

开 本：850mm × 1168mm 1/32

印 张：16

字 数：390, 000

印 数：1 ~ 6000

书 号：ISBN 7 - 5357·3106 - 6/D·35

定 价：15.00 元

(版权所有·翻印必究)

序言

各级领导干部都要努力学习法律知识 提高依法管理水平

杨正午

我看了几篇市、县党政领导同志写的学法用法体会文章，很受启迪和教育，说明我省各级领导干部在“三五”普法期间，学法用法有进步，一批领导干部对依法治省已经有了理性思考，开始了对依法治省理论实践的可贵探索。这些体会文章，是1999年度地、厅级主要领导同志学法用法考试考核时写的。全省共有241名县（处）级以上领导干部写了学法用法体会文章，这本《依法治省理论与实践探索》精选了68篇论文，可说是其中的精粹。他们有的结合工作实际，谈自身学法用法的体会，认为“治国者先受制于法”；有的从依法治厂的实践中认识到，“法是企业走向市场的根本保障”；有的从经验教训中得出结论，“依法行政，干群心顺，经济繁荣，政兴人和”；有的用大量事实证明，“要优化经济环境，非走法治的道路不可”；有的从实践中得出结论，“加强农村基层民主法制建设，是实施依法治国方略的重要基础工程，势在必行，非抓好不可。早抓早受

益，迟抓迟受益。基础不牢，地动山摇。基础牢固，大局稳定”；有的从法制宣传、依法行政、依法决策、依法治理、公正司法等各个方面进行了一些论述，研究和探讨了依法治省工作的理论指导和实践推进问题，在一定程度上反映了我省依法治省工作的成效和水平。我相信，这本书的编辑发行，必将对促进我省领导干部学法用法、推进依法治省进程大有裨益。

通过三个五年普法教育，我省各级领导干部学法用法已逐渐成为自觉行动，法律意识、法制观念有了很大提高。但毋庸讳言，以言代法、以权代法、以权压法的现象还不同程度地存在，依法决策、依法行政、依法管理、依法办事的能力和水平还亟待提高。因此，我殷切地希望全省各级领导干部都要认真地读一读这本书，从中接受启示教育，自觉地学法用法，努力培养和提高依法决策、依法行政、依法管理各项事业的能力，真正实现领导方式由传统的、习惯的单纯靠行政命令向依法决策、依法行政、依法管理、依法办事的观念转变。要善于做好“结合”文章，在研究、部署、检查、总结工作时把依法治省结合进去，在考核领导班子和领导干部工作实绩时结合考核普法依法治理工作实绩，把依法治理贯穿到一切工作的始终，从而使全省各项工作的管理逐步走上法制轨道。

（作者系中共湖南省委书记、省人大常委会主任）

目 录

以邓小平理论为指针 正确认识和处理新时期

人民内部矛盾·····	唐之享 (1)
充分发挥检察机关在依法治省中的重要作用·····	李志辉 (14)

第一篇 法律素质

坚持学法用法 为贯彻依法治国的基本方略而奋斗

·····	石昌禄 (23)
运用法律手段 正确处理人民内部矛盾·····	杨泰波 (31)
自觉学法用法 提高决策水平·····	赵淑珍 (39)
学法用法 用法治思想指导实践·····	陈保民 (45)
增强法治观念要从领导干部自身抓起·····	姜玉泉 (51)
依法治理关键在抓干部带头学法用法·····	李江南 (55)
基层领导干部必须依法处理好公民的权利与义务的 关系·····	李良铁 (60)
“治国者先受制于法”·····	杨双华 (67)
坚持学用结合 提高执政水平·····	廖炎秋 (72)
依法为官是依法治国的必然要求·····	王长忠 (78)

出台和实施决策要重法律依据	石民生 (85)
坚持依法治市 领导干部必须带头依法办事	郭光文 (90)
惟法 领导干部的第一行为准则	余贤规 (100)
从讲政治的高度 努力提高领导干部的法治能力	徐耀辉 (106)
领导干部要努力提高依法领导和管理经济工作的 水平	吴让见 (114)
新时期法制建设对领导干部依法行政能力的新要求 与对策	蔡建和 (124)
谈谈学法用法及开展依法治理的几点体会	秦湘赛 (133)

第二篇 依法行政

依法行政 强化财政监督 必须抓好三项工作	杨柱安 (145)
依法管理 完善国家公务员制度	苏仁华 (149)
依法行政是行政执法永恒的主题	杨学金 (155)
认真学习《行政处罚法》 坚持依法行政	程咏斌 (163)
认真学习法律 确保依法行政	王汀明 (168)
学法用法 依法行政	程海波 (176)
推行行政执法责任制浅议	吴宗源 (184)
依法行政 政兴人和	张自银 (191)
依法行政应坚持五个基本原则	粟平钧 (196)
依法行政是依法治县的关键	李志文 (201)
加强行政执法监督是政府依法行政的重要前提	瞿松柏 (207)
提高法律水平 自觉依法行政	王日平 (214)
依法办事是搞好政府工作的金钥匙	肖洪泰 (219)

认真学法用法 严格依法行政	卢应群 (224)
强化法制观念 严格依法行政	韦绍斌 (230)
狠抓三个关键环节 提高依法行政水平	卢武福 (237)
贯彻实施《行政处罚法》 切实提高依法行政水平	宋冬春 (242)
努力提高用法律手段管理经济的水平	石太福 (249)
依法用地 依法管地 做土地执法的“先行官”	杨正胜 (254)
认真学习“两法一办法” 依法加强农技推广工作	钟本强 (261)
实施依法治县战略 努力提高依法行政水平	何文君 (268)
严格依法行政 推进依法治县	彭司礼 (275)
依法行政是做好新时期政府工作的基本要求	唐先琳 (281)
加大学法力度 坚持依法行政	何其雄 (289)

第三篇 地方依法治理

抓住突破口 打好攻坚战 全面治理优化岳阳 经济发展的环境	张昌平 (295)
略谈依法治区的“三项工程”	李子玲 (306)
依法治县必须强化三个作用 处理好四个关系	罗家博 (315)
实现区域经济社会的健康发展必须依法治区	何金棠 (321)
抓好普法依法治理 推进依法治县进程	毛爱良 (327)
依法治区 促进社会经济发展	赵丽莎 (333)
正确把握依法治县的内涵	王若波 (339)
依法治县关键在于转变观念 强化领导干部学法 用法	马中建 (345)
依法治县要突出三个重点	钟生来 (349)

认真抓好四项工作	积极推进依法治县	张朝勇 (357)
积极开展学法用法	大力推进依法治县	史兆永 (363)
加大依法治县力度	促进经济快速发展	雷渊利 (369)
依法治理保稳定	凝聚人心促发展	杨怀康 (375)

第四篇 行业依法治理

依法治财、依法理财的法治思考	章锐夫 (383)
学好《合同法》 促进外经贸事业健康发展	陈叔红 (390)
贯彻执行《森林法》 积极推进依法治林	葛汉栋 (394)
以《公路法》为武器 正确认识和处理好加快 公路建设中的几个关系	李 安 (401)
认真贯彻实施《乡镇企业法》 推动乡镇企业持续 健康发展	刘学文 (409)
坚持依法治牧是促进我省畜牧业稳定发展的根本 保障	匡宗武 (418)
学习贯彻《社会团体登记管理条例》 依法管理 社会团体	赵德之 (422)
依法监管是保障金融安全的需要	缪曼聪 (429)
依法治司是商业保险公司健康发展的必由之路 ..	韦陆聪 (436)

第五篇 基层依法治理

学用结合 依法治企	陈德铨 (443)
加强农村基层民主法制建设是依法治国的重要基础 工程	周昌贡 (448)
适应市场经济要求 实施依法治企战略	张怡中 (455)

充分认识社会主义市场经济法制建设的重要性

把依法治厂工作提高到一个新水平 詹先礼 (463)

法治是解决农村工作难题的根本途径 姚述平 (469)

县(市)委书记要当好减轻农民负担的第一责任人

..... 赵协成 (476)

高校领导如何履行好依法治校的职责 彭时代 (482)

关于农民负担问题的法律思考 吴友云 (488)

以邓小平理论为指针 正确认识 和处理好新时期人民内部矛盾

唐之享

人民内部矛盾并不是一个新课题，但是在社会发展的不同阶段，它有着不同的内容和表现。当前我国人民内部矛盾在不同层次、不同领域、不同部门都有所表现，它们是社会主义初级阶段基本矛盾和主要矛盾的反映。矛盾是一切事物发展的内在动力，研究现阶段我国人民内部矛盾状况，探索正确处理人民内部矛盾的科学对策，对于促进改革、发展和稳定都具有重要的理论和现实意义。

—

当前，我国经济生活和社会关系发生了深刻变化，社会经济成分、经济利益以及社会生活方式、社会组织形式、就业岗位和就业形式都多样化了。新时期人民内部矛盾在内容和表现形式上，呈现着不同于社会主义计划经济时期的特征和发展规律。在各方面的矛盾关系中，首先是利益矛盾关系，国家、集体和个人相互之间的利益，不同行业、不同部门整体和个人利益矛盾变得复杂多样。在计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，社会结构的利益格局的变化，是社会群体和个人在利益关系上的调

整，因此必然产生新的人民内部矛盾。

市场经济体制的基本前提，一是要有社会分工，二是利益主体的分化与独立。社会成员在利益上的分化和独立，是社会关系的基础。社会群体和个人的地位、作用和行为，无不受社会利益结构所制约。在社会主义市场经济条件下，不同所有制经济在相互补充、相互促进的同时，也存在着相互竞争和排斥，再加上多种分配方式的作用，使不同社会成员、不同社会群体之间，中央与地方、地方与地方之间、企业与企业之间、企业与职工之间，以及不同地域之间的经济利益矛盾也会逐渐突出起来。

工农业产品价格剪刀差的扩大，农业生产资料价格涨幅过猛，农民负担过重。这些问题直接影响农民的收入和生产积极性的提高。据统计，建国五十年来我国农民在工农业产品价格剪刀差方面的利益损失达 6 000 亿—7 000 亿元。城乡居民收入差距的变化，加剧了城乡居民的利益矛盾。不同地区居民收入的差距越来越明显，特别是东部与中西部地区，居民人均收入差距拉大，经济区域的矛盾加深。

在不同行业职工实际收入存在差距，如保险、金融、房地产、邮电、电力、税务、外贸、海关等行业的职工收入偏高，而制造业、纺织业、文教等行业职工收入偏低。私营企业者、个体工商户、企业管理者、租赁经营者、中外合资企业高级职员，以及高级律师、高级厨师、影视歌坛明星的收入已经大大超过一般劳动者。他们的生活水平已高过小康阶层，更大大超过温饱阶层，尤其是与目前尚处贫困状况的阶层形成鲜明对比。

随着企业改革的深入和现代企业制度的逐步建立，为解决国有企业的困难，推动国有企业机制的转换，在减员增效、下岗分流、规范破产、鼓励兼并过程中，企业的管理者与在岗职工以及下岗职工之间，在切身利益上不可避免产生新的矛盾。在改革中，政府既有促进企业转换机制，放手企业使之成为利益主体的

一面，又有需要保持社会稳定，控制失业率增长以及安排再就业工程的一面。这两方面都充满着各种人民内部矛盾，贯穿着国家、集体、个人之间的利益关系。

应当看到，社会主义市场经济的建设与发展，克服了平均主义利益分配原则，激发了诸多利益主体的竞争力和活力，使分配领域拉开了距离，物质利益矛盾突出出来成为大量的、经常表现出来的人民内部矛盾。随着市场经济的发展，物质利益矛盾成为新时期人民内部矛盾中的基础矛盾。据统计，1999年全国发生的群体性事件大多数是因拖欠工资、非法集资、农民负担过重、城市拆迁等经济因素所引发的，其中因拖欠工资引发的事件占33.1%。

新时期的诸多人民内部矛盾，是社会主义社会生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间矛盾的表现，人民内部矛盾不仅表现在经济关系领域，而且还表现在政治生活、思想文化和道德观念等领域。随着政治体制改革的深入，党政关系、党内关系和干群关系以及他们之间的矛盾呈现复杂化和具体化。在社会主义初级阶段，社会主义的意识形态同封建残余思想、资产阶级腐朽思想的矛盾通过各种渠道渗透到人民内部的思想文化领域，在人民内部正确与错误、先进与落后、革新与保守、科学与迷信的思想矛盾也会经常发生，这些观念上的矛盾往往带来行为上的矛盾，因而形成人民内部思想和行为是非矛盾。

当前，干群关系上的人民内部矛盾主要是少数干部思想道德观念不适应市场经济新形势，为政不廉、办事不公、违法施政，损害了干部与群众之间的鱼水关系。在城市，部分地方政企不分的现象仍然存在，少数企业领导人员政治业务素质偏低，不善于经营管理，不能充分依靠职工办好企业。一些企业的管理者滥用权力，以权谋私，违法乱纪。一些企业领导者置企业的兴衰、职工的岗位于不顾，肆意挥霍侵吞国家资财，甚至出现“穷庙富方

丈”的反常现象，严重挫伤了职工群众的积极性和创造性，激化了干群矛盾。在农村，一些基层干部利用手中的权力，谋取私利。工作方法简单，作风粗暴，变相体罚，甚至非法动用警力、警具，用对待专政对象的方法对待群众，从而激化了干部和群众的矛盾。有的错误估计农民的富裕程度和承受能力，向农民乱收费、乱集资、乱摊派，压任务，限时间，引起了群众不满；有的为了部门利益，以服务为名采取多种手段向农民伸手，加重农民负担；有的为创“政绩”，出“成绩”，搞脱离实际的乱达标、乱检查、乱评比，弄虚作假欺瞒群众。在国家机关干部特别是少数领导干部中，有些人利用手中的权力，权钱交易、金钱主义、享乐主义和利己主义有所滋长，使正确的思想观念和价值观受到冲击，在世界观、人生观和价值观上，同广大人民群众的思想追求和价值观产生明显的反差，这是新时期人民内部矛盾中干群矛盾的集中表现。

二

人民内部矛盾是新时期社会主义制度自我完善过程中的矛盾，是社会主义自身发展前进中所表现出来的矛盾。小平同志曾指出：“在这场伟大的革命中，我们是在不断地解决新的矛盾中前进的。”社会主义矛盾性正是社会主义生机活力及前进性的表现，正确认识和处理前进道路上的各种人民内部矛盾，是改革开放过程中的一项重要任务。

新时期人民内部矛盾是对社会主义初级阶段固有矛盾的反映，社会主义初级阶段是通过改革和探索，建立和完善比较成熟的充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主政治和其他方面体制的历史阶段。新时期是在正视矛盾的基础上，通过改革和发展，加速矛盾化解的时期。在加速过程中，打破现有的低层

次的暂时平衡，一些矛盾突出出来是必然的。只有这样才能达到更高层次的新的平衡。

正确认识新时期人民内部矛盾，必须明确三个基本观点：

（一）要明确新时期人民内部矛盾与社会主义初级阶段的主要矛盾的关系。社会主义初级阶段的主要矛盾是日益增长的物质文化生活需要同落后的社会生产力之间的矛盾。这个主要的矛盾贯穿我国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面。只有牢牢抓住这个主要矛盾，才能清醒地观察和把握社会矛盾的全局；只有抓住并解决这个主要矛盾，才能有效地促进各种社会矛盾的解决。在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，国有企业在结构调整、新产品开发、售后服务、降低成本等方面不适应社会主义市场的新要求。部分国有企业经济效益低，有的处于停产、半停产状态。农村在实行联产承包责任制后，农民在发展经济中要求政府和有关部门为农业服务，提供信息、疏通销售渠道，解决产前、产中、产后等供销各环节上的困难。这些是农业生产发展对新体制提出的新要求，在不能适应新要求的情况下，往往会产生领导者和群众之间的矛盾。由于家庭经济基础、文化层次、掌握技术的程度以及智力上的差异，会产生家庭承包经济水平的差距，使农户收入拉开了距离。实行联产承包责任制后，生产经营、债权、债务等纠纷增多，有的甚至使矛盾激化。由于农村生产经营管理不适应市场农业、现代农业发展的要求，在承包合同的履行、水利设施的利用、在土地的征用、道路水渠的控制等方面，往往由个体农户之争扩大到群体利益之争，引发为较大范围的人民内部矛盾。应当看到，如果不实行两个根本性转变，不实行资本结构的调整，也就不会带来生产力的迅速提高。如果不实行家庭联产承包责任制度也就不会出现农村的繁荣和发展，无论城市、农村、工业、农业领域还是其他领域产生的人民内部矛盾，是社会主义在新基础上继续发展的矛盾。

(二) 要明确新时期人民内部矛盾与建设社会主义民主政治的关系。建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治。建设社会主义民主政治同发展社会主义市场经济一样，是一个渐进的过程。我们的现代化建设面临着复杂的社会矛盾，需要稳定的社会政治环境，决不能搞违反国家法制和影响社会安定的“大民主”。一个地方如果发生因人民内部矛盾引发的不安定因素和群体性事件，既严重损害地方的形象，也大量分散党委、政府抓经济工作的精力，没有民主，人民群众的意见得不到反映和重视，化解矛盾失去了前提；没有法制就没有人们行为的规范，不对损害人民利益的人和事进行有力地制止和打击，大多数人民的根本利益就无法得到保障。市场经济条件下的等价交换原则和竞争原则，对人们树立自主意识和竞争意识，实现个人价值起着积极的促进作用，社会主义初级阶段的分配原则也给人们在物质利益上带来实惠。但在复杂的社会关系中，个人与个人、个人与集体之间，尚存在着直接与间接利益、个人利益与集体利益、暂时利益与长远利益的矛盾，人们往往看重个人利益、暂时利益和眼前利益，并为此争名争利相互竞争，一旦失利，就产生消极对立情绪。在农村，少数农民对市场经济条件下出现的新情况缺乏正确认识，在市场经济大潮中缺乏风险意识，在经营决策失误甚至造成经济损失时，不从自身找原因，而是过多地把责任推向政府和干部，从而产生对立情绪，引发人民内部矛盾。

(三) 要认识处理新时期人民内部矛盾必须正确把握好干部和群众的关系。新时期人民内部矛盾往往通过干群矛盾集中表现出来。一般来说，新时期人民内部矛盾的主要方面在领导。人民群众的利益不能得到满足，甚至受到损害，我们的干部有着不可推卸的责任。如果矛盾与领导有直接关系，毫无疑问矛盾的主要方面在领导；如果与领导没有直接关系，那么矛盾也需要领导来

解决，解决的好坏同样决定了领导是矛盾的主要方面。即使群众在有些问题上是错误的，领导也有责任去发现，并及时采取有效措施去化解。我们有些领导干部遇到矛盾总是责难群众，自己总是以领导者自居，去管群众，去压群众，要么置群众于不理，我行我素。在他们眼里，矛盾的主要方面是群众而不是自己。这个问题必须引起高度的重视。一般来说，干群矛盾是非对抗性矛盾，但是如果领导不能通过工作积极主动地去化解，甚至因自己的行为激化矛盾，就很可能转化为对抗性矛盾。如果再有敌我矛盾掺杂，坏人乘机捣乱，不仅可能转化为对抗性矛盾，而且很可能进一步激化。

新时期人民内部矛盾的内容和表现形式，带有与以往不同的特点，新时期人民内部矛盾的存在是合乎规律的正常现象，是社会主义社会自我完善、自我发展中的矛盾，它涉及到生产关系和上层建筑的方方面面。对待新时期人民内部矛盾，就要实事求是，运用辩证思维的科学方法，去研究、分析人民内部矛盾产生的社会条件、表现形式和特点，从而找到正确处理的方法 and 对策。

三

对待新时期人民内部矛盾，要从客观实际出发，全面分析矛盾各方面的关系，把握矛盾的普遍性和特殊性，从社会主义发展规律上认识和研究人民内部矛盾的发展趋势，从实践中研究正确处理人民内部矛盾的新对策、新方法，是建设有中国特色社会主义实践的重要课题。

正确处理新时期人民内部矛盾，要以邓小平理论为指导。邓小平理论的精髓是实事求是，它贯穿着辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原则，为观察和正确处理人民内部矛盾提供了科学方法论。邓小平关于社会主义本质的概括，从根本上意义上回答了什