

法治江西建设的 重点及实现路径



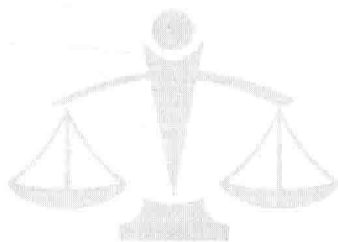
赖丽华 等著



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
[金 | 版 | 有 | 值 | 出 | 版 | 社]

法治江西建设的

重点及实现路径



赖丽华 等著

图书在版编目(CIP)数据

法治江西建设的重点及实现路径 / 赖丽华等著.

—南昌: 江西人民出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 210 - 08896 - 7

I. ①法… II. ①赖… III. ①社会主义法制 - 建设 - 研究 - 江西

IV. ①D927.56

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 269674 号

法治江西建设的重点及实现路径

赖丽华 等著

责任编辑:李月华

书籍设计:章雷

出版:江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话:0791 - 86898143

发行部电话:0791 - 86898815

邮编:330006

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

开本:720 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张:19

字数:280 千字

ISBN 978 - 7 - 210 - 08896 - 7

定价:42.00 元

承印厂:南昌市红星印刷有限公司

赣版权登字—01—2016—740

版权所有 侵权必究

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

前 言

法治,既是目标,也是手段。法治的本质和目标在于建设一个在法律框架内进行一切社会事务的公正、诚信、有序的社会,在于服务并推动经济社会的长足发展,实现经济社会发展的良性和谐有序。法治中国建设过程中,地方法治建设处于非常重要的地位。地方法治建设是国家整体法治建设的重要组成部分,法治中国的整体状况很大程度上取决于地方法治建设的综合水平。着力推进地方法治建设,发挥地方在法治建设中的积极作用,是自下而上推进法治建设的重要切入点,是推进法治中国建设的有效路径。我国的国家结构形式属单一制,但不同地方区域的现实状况差别较大。因此,法治建设需要因地制宜,体现地方政治、经济、文化和社会发展的不同特点。地方在社会经济发展中形成的法律制度,应针对实际情况、体现地方特色。从中国改革的实践逻辑来看,地方法治先行一步,在国家法治统一的大原则、大框架之下,从地方的实际出发,积极实践,勇于创新,探索地方层面法治的实现形式和发展路径,可以为法治中国建设积累经验。

建设法治国家是一个庞大而复杂的综合工程,不可能一蹴而就,需要长远规划。一个区域的法治建设同样是一个整体性工程。法治是社会发展的底层制度装置,“良法”具有引领和规范作用。这一原理表明,如果地方法治基于因地制宜性,完全可以对社会的经济、政治、文化、社

会、生态“五位一体”的全面发展起到引领和推动作用。为此,地方法治建设需要立足于当地经济社会发展的客观需要,结合不同区域的社会文化的现实背景,有重点有计划地推进。江西当前经济社会发展有其独特性,法治江西建设需要准确判断江西当前社会经济发展形势,立足于江西特殊的省情实际及发展的客观要求,并以此为出发点和归宿点。法治江西建设过程,必然是一个法治与江西特殊性相结合的过程。2016年是“十三五”规划的开局之年,“十三五”是法治江西建设的深度推进期。在这个特殊的时期,认识到法治江西建设的特殊性和复杂性,我们就相关问题开展研究,并在研究成果的基础上,整理提升形成本书。在对江西当前发展所处的主要经济社会背景进行分析的基础上,梳理出契合江西发展客观实际的法治江西建设的重点,并对这些重点方面的现状进行梳理,整理已取得的成效,找出存在的不足,并提出解决问题的对策建议。期冀对法治江西建设的进一步深入推进,为江西经济、政治、文化、社会、生态全方位科学发展提供良好的法治环境支撑有所裨益。

我们认识到,江西属于我国中部地区省份,经济欠发达以及面临的扶贫攻坚任务艰巨是我们必须面对的客观实际,是法治江西建设无法回避的课题。我们也看到,江西是农业大省,与处于工业化中后期的先进省市相比,经济转型升级和城镇化任务艰巨。城镇化加速期,加之处于互联网时代的社会大背景之下,社会矛盾多发给法治江西建设带来更艰巨的任务。而反腐败形势的严峻和进一步加强党风廉政建设的刻不容缓,着力推进“风清气正的江西政治生态”建设的需要,对加强廉政法治建设提出了更高的要求。我们更加看到,在“鄱阳湖生态经济区建设”“赣南等原中央苏区振兴发展”及全境列入国家级生态文明先行示范区建设、列入首批统一规范的国家生态文明试验区、国家级江西赣江新区设立等多个国家大战略的部署和实施之下,江西实现“五年决战同步全面小康”奋斗目标和绿色崛起的迫切需求及希望所在。为此,加强营商法治建设、民生法治建设、生态法治建设、廉政法治建设、文化法治建设,以及进一步推进社会治理的法治化是江西当前特殊的时代背景赋予法

治江西建设的特殊使命,这也是现阶段法治江西建设的重点和着力点。当然,法治江西建设的统一推进更离不开科学立法、严格执法、公正司法和全民守法四个重点环节的协同推进,这是法治江西建设的基础和核心内容。

法治江西建设是一个庞大的课题。本书采取应用对策研究的方式,以问题为导向,以解决问题为目标,在法治中国建设的大背景下,紧贴江西经济、政治、文化、社会、生态发展的特殊性和客观需要,尽量使找出的重点客观实在,提出的问题有理有据,所提的对策建议可行有效。本书在体例安排上分为三部分,共十章。第一章是本书写作的理论基础和统领,重在阐释法治江西建设的基本理论以及中央和江西的相关战略部署;第二章和第三章是本书后续七章内容的铺垫,主要是对江西的基本经济社会背景,以及我国其他省份地方法治建设的经验进行简要的介绍和分析;第四章至第十章,提出法治江西建设的七个重点方面,并对这七个重点方面进行了梳理,分析现状,提出问题,并在此基础上提出应对建议。

在调研和写作过程中,我们深深体会到法治江西建设这个课题的庞大和复杂性,也更加感知到这个课题具有的重要性和时代意义之所在。由于本课题难度大,尤其是所需素材涉及方方面面,难免挂一漏万。而有些数据涉及保密问题,我们很难获得。同时,由于能力的不足和时间仓促,本书尚为粗浅,理论的探讨和提出的对策建议尚属于浅层次,存在的问题甚至错误也在所难免。但是作为江西省社会科学院“法治与地方治理”应用对策研究学科团队,对法治江西建设的研究是我们必须一直坚持的重要方向。我们热切持续关注法治江西建设的进程。我们也希望此书能够起到抛砖引玉的作用,唤起更多同仁关注法治江西建设,加大法治江西建设研究力度,助推法治江西建设进程!

赖丽华

2016年9月 南昌·青山湖畔

目 录

前 言	1
第一章 法治江西建设的理论基础及战略部署	1
第一节 法治中国和地方法治的学理概述	2
一、法治的概念	2
二、改革开放以来法治中国建设发展历程	6
三、地方法治的理论阐释	13
第二节 法治江西建设的战略部署	18
一、法治江西建设的我省顶层设计	19
二、法治江西建设中几个问题的解读	23
三、法治江西建设的着力点	29
第二章 法治江西建设的主要经济社会背景	36
第一节 法治江西建设的主要经济背景	36
一、江西属于经济欠发达省份	37
二、江西的发展战略部署与绿色崛起目标	42
第二节 法治江西建设的基本社会背景	47
一、江西处于城镇化加速期的矛盾多发阶段	47
二、“互联网+”时代的社会大环境	51
三、江西当前经济社会的现实背景对法治江西建设的要求	53

第三章	我国地方法治实践对法治江西建设的启示	55
第一节	我国几个主要地方法治建设的实践	56
	一、“程序型法治”的湖南模式	56
	二、“社会自治型法治”的广东模式	60
	三、“社会利益优位”的湖北模式	62
	四、“市场型法治”的浙江模式	65
第二节	地方法治实践对法治江西建设的启示	67
	一、法治江西建设应紧紧围绕法治中国建设目标	68
	二、法治江西建设应结合江西经济社会发展实际	69
	三、法治江西建设应与市场经济相适应	71
	四、法治江西建设应以民生为本	72
第四章	推进法治江西建设的四个重点环节	74
第一节	建立科学完备的地方立法体系	75
	一、科学立法的基本理论及意义	75
	二、江西地方立法的现状与分析	78
	三、完善我省地方立法体系的重点路径	87
第二节	严格执法推进地方法治政府建设	90
	一、严格执法与地方法治政府建设的基础理论	90
	二、江西法治政府建设的现状及分析	93
	三、推进江西法治政府建设的重点路径	99
第三节	公正司法深化司法体制改革	101
	一、司法公正的内涵及意义	101
	二、我省司法领域的现状与分析	103
	三、提升我省司法公正水平的重点路径	115
第四节	增强法治意识促进全民守法	118
	一、法治意识培育与全民守法	118

二、提高我省全民守法意识的重点路径	120
第五章 营商法治建设	123
第一节 营商法治建设的基本理论	124
一、营商环境的基本理论	124
二、营商法治环境的概念及其构成要素	128
三、营商法治环境对经济社会发展的影响	132
第二节 江西营商法治环境的现状与分析	133
一、江西营商法治环境的现状	134
二、江西营商法治环境的评析	144
第三节 江西营商法治环境建设的重点路径	145
一、完善市场准入制度	146
二、完善商事登记制度	148
三、加快推进征信体系建设	149
四、加快提升行政效率与服务水平制度建设	151
五、加快全省统一政府大数据平台建设	153
第六章 民生法治建设	156
第一节 民生法治建设与共享理念	156
一、民生法治的内涵	157
二、共享理念的提出及其内容	158
三、江西民生法治建设的主要内容	160
第二节 推进江西农村民生法治建设	161
一、江西农村民生法治现状及评析	161
二、加快农村民生法治建设的重点路径	167
第三节 提高江西社会公共服务法治化水平	172
一、江西公共服务的实施现状及评析	173
二、提升江西社会公共服务法治化水平的重点路径	179

第七章 生态法治建设	186
第一节 生态法治的基础理论及其意义	187
一、生态法治的基础理论	187
二、生态法治建设的意义	189
第二节 江西生态法治建设的现状与分析	191
一、江西生态法治建设的整体状况	191
二、江西生态法治建设的评析	199
第三节 江西生态法治建设的重点路径	201
一、完善江西生态环保法规制度	201
二、提升协调生态文明建设中各方利益法治化水平	204
三、创新环境保护执法监督体制机制	208
四、完善环境司法机制	211
第八章 廉政法治建设	216
第一节 廉政法治建设的内涵及其意义	216
一、廉政法治建设的内涵	216
二、廉政法治建设的意义	217
第二节 江西廉政法治建设的现状	219
一、江西廉政法治建设的成绩	219
二、江西廉政法治建设的不足	223
第三节 进一步加强江西廉政法治建设的重要路径	225
一、继续强化反腐败的惩治力度	226
二、积极完善预防腐败的长效法治机制	226
第九章 文化法治建设	233
第一节 文化法治建设的基本理论	233
一、文化法治的内涵	234
二、我国文化法治建设的历程	236

三、文化法治建设的重要性	238
四、文化法治建设的基本原则	240
第二节 江西文化法治建设的现状与分析	242
一、江西文化法治建设的现状	242
二、江西文化法治建设的评析	245
第三节 江西文化法治建设的重点路径	247
一、创新文化市场管理体制	247
二、依法促进文化产业发展	250
三、健全公共文化服务制度体系	252
四、加强文化资源法律保护	254
 第十章 社会治理法治化	257
第一节 社会治理法治化的内涵及其意义	258
一、社会治理法治化的内涵	258
二、社会治理法治化的意义	262
第二节 江西社会治理法治化的现状	264
一、江西社会治理法治化的成绩	264
二、江西社会治理法治化的不足	269
第三节 提升江西社会治理法治化水平的重要路径	270
一、社会治安综合治理的法治化	270
二、突发性公共事件应对机制的法治化	273
三、网络社会治理的法治化	274
 主要参考文献	279
致 谢	289

第一章

法治江西建设的理论基础及战略部署

“坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的战略布局”,是“十三五”乃至更长时期我国经济社会发展的科学指导和行动指南。作为协调推进“四个全面”战略布局的一方面,全面依法治国的重要性不言而喻。十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,在中国法治发展历程中具有里程碑的意义。为贯彻依法治国方略、推进我省“全面依法治国”的具体实践,建设法治江西,我省先后印发《法治江西建设规划纲要(2014—2020)》,通过《中共江西省委关于全面推进法治江西建设的意见》,提出“法治江西、法治政府、法治社会”一体建设的法治江西建设方针。法治江西建设始终要在“全面依法治国”的战略布局下,切实围绕我省经济社会发展实际,明确法治江西建设中的重点、难点,破解推进法治江西建设中的难题。全面推进法治江西建设,逐步实现社会公正、社会诚信、社会秩序,最终服务于我省经济、政治、文化、社会、生态文明建设“五位一体”布局,具有重大的理论和现实意义。

第一节 法治中国和地方法治的学理概述

一、法治的概念

“法治”一词形成于 13 世纪的英国,在柯克法官与国王查理二世争论的过程中,柯克提出了“法律即国王”的著名论断,^①该论点与当代社会的“法律至上”具有相似的哲学内涵。“法治”主要指法律之治,是相对“人治”而言,认为治理国家不能任人而治,不能用领导人的权威来代替法律的权威,而要实行民主政治,奉行法律至上,坚持司法公正,依法行政,充分保障民主,主张权利本位、权利优先,实现权力运行的有效监督制约,法律具有对包括统治阶级在内的普遍约束力;实行法律面前人人平等,严格依据法律来治理国家、管理社会事务,实现对已经成立的、制定良好的法律的普遍的服从。法学思想家西塞罗在《论法律》中表达:“既然法律统治长官,长官统治人民,确实可以说,长官是能言善辩的法律,而法律是沉默寡言的法官;我们是法律的仆人,以使我们可以获得自由。”因此,法治是一种治国理论、原则和方略,是人类文明成果的结晶,是现代国家的重要标志。

(一) 法治的基本内涵

法治的内涵主要体现在五个方面。^②

一是法律至上。这是法治的首要内容,即法律应是社会治理的最高准则,任何个人和组织都不享有法律之外的特权。“在法治国家里,法律

^① J. R. Tanner. Constitutional Documents of the Reign of James I, A. D. 1603 - 1625; with an Historical Commentary. Cambridge: Cambridge University Press, 1930, p187.

^② 有关法治的内涵由于各家所言有所不一,为保证内容在体系上的一致性,本文主要参考王利明教授的观点。主要参见王利明:《中国为什么要建设法治国家》,载《中国人民大学学报》2011 年第 6 期;王利明:《厘清“法治”的基本内涵》,载《法制资讯》2013 年第 4 期。

是国王,而非国王是法律。”戴西也认为,“法律至上”是法治的主要特征。法律至上实际上是要实现规则治理,“无规矩不成方圆”非常形象地说出其中的道理,即将明确稳定的规则作为“规矩”来规范国家和公民的行为。

二是良法之治。亚里士多德曾指出,“法治应当包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”。这是探讨法律在价值上的正当性的最早主张。既然法治是依法治理,那么,只有良法才能最大限度地得到民众的认同,从而最大限度地发挥法治的效力。

三是人权保障。人权实质上就是人的主体地位象征,而法治只有建立在充分尊重和保障个人人权的基础上,才能肯定人在法律上的主体地位,法律的存在才具有合目的性。在我国,人权作为人最基本的权利集合,体现了人民群众的根本利益,因而保障人权也是我国社会主义制度的根本任务。构建法治社会的终极目的是实现个人的福祉,因而法治也必然要以保护人权作为其重要内容。

四是司法公正。“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”法律必须实践中得到严格的适用才能发挥其效力,否则再好的法律也只能形同具文,而法律要准确适用,离不开司法公正。申言之,法治不仅意味着法律的至高无上和依靠良法治理,还应经由公正的司法活动来贯彻实施。公正的司法,不仅在于惩恶扬善,弘扬法治,同时也是对民众遵纪守法的法治观念的教化,是对经济活动当事人高效有序地从事合法交易的规制。

五是依法行政。在法治社会中,最高和最终的支配力量不是政府权力而是法律,政府也必须依法行政。之所以如此,因为政府所享有的行政权具有强制性、单方性、主动性、扩张性等特点,一旦失去了约束,将严重威胁处于弱势一方的公民合法权益。因而,法治必然要求行政权的行使以获得法律的授权为前提,并受到法律的限制,遵循法定程序。在法治社会,法无明文允许即为禁止,任何政府权力都必须经由法律授权获

得正当性,公权力的内容及其行使等必须都纳入法治的轨道。

(二) 法治的目标

法治以服务经济社会发展为最终目标。“法”作为上层建筑与经济基础的关系是:在经济基础决定上层建筑的前提下、上层建筑反作用于经济基础。法治作为当代社会上层建筑的最先进理念,是立足于我国客观发展现实对我国社会主义国家发展理念的先进性和科学性的总结。我国自改革开放以来,经济社会得到极大水平的提升,在当下国家经济建设高速发展并需要合理引导的背景下,如何走又好又快的方针路线已经成为当下社会主义建设者必须认真考虑并严肃对待的问题。

从某种程度上说,法治也是一种管理文化和治理文化的体现,即秩序文化。建设“法制”社会对于依法治国而言具有前提性、基础性作用,法制确定了依法治国背景下需要遵循的法律制度规范,是社会主义建设者在国家建设、社会生活、人际交往、个人发展等各方面需要遵循的最低道德底线和最基本的生活规范。在法制完善的基础上,还需要思考法制本身的发展以及法制与整个社会的融合与升华,即考量将法制上升至法治文化。社会主义是和谐社会,社会主义是人与人、人与自然的的关系均得到良好调节的社会,法制本身的功能性障碍会导致在适用法制过程中出现与既有社会秩序或社会习惯不相容的状态,我国地大物博、人口众多,社会关系相应地较复杂,部分特殊社会关系有必要得到特殊关注。社会需要在法治的理念下确立规范化的运转环境和运转状态。因此,法治能够在确立法制规范的前提下,进而通过道德、文化、法理等基本社会公平正义理念,完善法制建设,调节社会关系,促进国家、社会、人际、生态关系在良性规范的指引下合理运转,促进经济社会和谐发展。

(三) 法治与法制的区别

辨析“法治”,应当将其与“法制”相区分。“法制”和“法治”是两个既有联系又有区别的概念,意义取舍不当将会导致方向性的错误。“法制”一词历史悠久。《管子·君臣上》中有“法制有常,则民不偷”;《左传·文公六年》中有“策之法制,告之训典”;《国语·周语》中有“是弃先王之

法制”。古代“法制”即有制作法典、创立制度之义。汉语“法制”就是法律制度的简称。“法制”是统治阶级按照自己的意志通过国家政权建立起来的用以维护其阶级专政的国家法律制度的简称,包括各种法律规则以及法的制定和实施等各种制度,它研究的是有无法律制度以及法律制度健全不健全、完善不完善的问题。

“法制”是“法治”的基础。对于一个国家来说,首先要有良好完备的法律制度,要有法可依;可有了良好的法律,不是束之高阁,而是要依法办事,要具体实施法律,即要“法治”。所以有了“法制”并不一定就能“法治”,在“法制”的基础上可能实行“法治”,但也可能出现“人治”,因为法制和法治的区别在于:法制并不以一定的民主为基础,法治则须以一定的民主为前提。

“法制”主要是用来“治民”的;而“法治”则主张人人生而平等,在一切权力属于人民的民主基础上强调法律至上。法律具有至高无上的权威,全社会都应普遍地将法律要求内化为自己从事一切社会行为的自觉意识;不准非法限制人民的权利,或将法律外的义务强加于人民,并通过对公民权利的赋予对国家的权力进行制约和控制,国家要严格依据宪法和法律行使职权,反对以权代法、以权压法。“法治”不仅系于“治民”,更重在“治官”。

“法制”与“法治”的差别主要表现在构成要件和价值取向上,法制注重法律的形式特征,即统一性、普遍性、强制性和可操作性等,与法律的内容和价值取向无必然联系,而法治不仅注重法律的形式特征,更加强调法律的实质内容和价值取向,要求法为“良法”。“法治”相对于“法制”来说处于高层次、高水平的国家治理、社会治理状态。从“法制”向“法治”升华,才能保证主权在民的“法治”前提的实现,真正保障人民当家做主。

法治思维与法制思维的区别在于二者的理论层级不同,即法治思维是一种管理性思维,而法制思维是一种运营性思维。法制思维强调的是运营模式由散乱化、无序化走向规范化,规范即成文法律。法治思维强

调的是管理模式由专制化、独裁化走向民主化,民主即法治理念。法治思维是一种特殊的社会意识体系,是社会主体对社会法现象的主观把握方式,是人们对法的理性、情感和意志等各种心理因素的有机综合体。

当代中国正处于向现代法治型法律价值规范体系转化的历史转型时期。法治思维的现代化是社会法律文化系统现代化的关键。法治思维的现代化主要涉及法律生活的主体,以人为本,是人对法律的基本观念、看法、信仰和态度符合现代文明发展要求的转变过程。

法治思维是指按照法治的逻辑来观察、分析和解决社会问题的思维方式,是一个以合法性为起点,以公平正义为中心的一个逻辑推理过程。“法治思维”可以分为三个层面:法律知识、法治理念、法律行为。首先,法治思维建立在对于法律原则、法律制度的认知上,这是法律知识。其次,法律知识内化为人的心理上对于法律原则或者制度的认同感;而对于法治精神的整体认同就会上升为法治理念,包括认同依法治国、依法行政,崇尚公平、公正、公开。再次,法治观念在社会关系中外化为行为选择,面临多种解决问题的方式时,首先会选择法律方式。最后,合法性判断的依据是法律基本价值,它是法治思维的“魂”。

二、改革开放以来法治中国建设发展历程

(一) 依法治国理念的几个发展阶段

改革开放以来,我国依法治国理念经历了三个阶段的发展。

第一阶段,从人治到法制的转变。

自1978年以来,在中国社会进入全面改革的背景下,我国法治建设进入了新时期。党认识到建立与加强社会主义法制的必要性和重要性。1978年12月,邓小平同志在中共中央工作会议闭幕会上的讲话——“解放思想,实事求是,团结一致向前看”中,强调了社会主义法制问题。他指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、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。现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出