

贵州民族大学项目博士建设成果
贵州民族大学法学区域内一流建设学科建设成果

法治贵州建设研究

主编 吴大华
副主编 张帆



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国书画函授大学肇庆分校建校二十周年纪念册

中国书画函授大学肇庆分校建校二十周年纪念册

中国书画函授大学肇庆分校建校二十周年纪念册



贵州民族大学项目博士建设成果

贵州民族大学法学区域内一流建设学科建设成果

法治贵州建设研究

主 编 吴大华

副主编 张 帆



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法治贵州建设研究 / 吴大华主编. -- 北京 : 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1969 - 2

I. ①法… II. ①吴… III. ①社会主义法制—建设—研究—贵州 IV. ①D927.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 021909 号

法治贵州建设研究
FAZHI GUIZHOU JIANSHE YANJIU

吴大华 主编

责任编辑 刘琳
装帧设计 凌点工作室

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任印制 沙磊

编辑统筹 法律教育出版分社

开本 A5
印张 9.875
字数 259 千
版本 2018 年 6 月第 1 版
印次 2018 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1969 - 2

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

新形势下,随着区域法治建设的推进,区域法治发展已成为法治国家建设领域中一个全新的论题,也是区域“法治贵州”建设的题中应有之义。贵州省作为欠发达欠开发的多民族省份,法治建设呈现出明显的非均衡发展态势,但我们坚信:贵州省委、省政府紧密结合习近平总书记的法治思想,在省直各成员单位的积极参与和全力推动下,贵州省各级党委、政府和相关职能部门主动作为、攻坚克难,区域“法治贵州”创建工作在民族工作立法^{〔1〕}大数据

〔1〕 贵州省正在加快制定《贵阳市城市民族工作条例》《贵州省清真食品管理条例》《贵州省语言文字条例》《贵州省促进民族团结进步条例》等民族特色立法。贵州省贵安新区大数据产业发展如火如荼,在加强数据信息安全立法方面完全有条件在全国“走前列、做表率、竖旗帜”,加快制定信息采集和管控、敏感数据管理、数据交换、个人隐私、数据权益和合理利用等领域的大数据地方性法规和政府规章。探索建设面向政府信息采集和管控、敏感数据管理、数据交换标准和规则、个人隐私等领域的大数据安全保障制度,明确大数据采集、使用、开放等环节涉及信息安全的范围、要求和责任,确保国家利益、社会安全、商业秘密、个人隐私等信息不受侵犯。同时也在加强和突出民生领域立法。

法治平台应用、地方性法律法规制定、法治宣传、基层矛盾化解和法治典型模范的树立等方面实现了良好开局。时任全国人大代表、贵州省委书记、省人大常委会主任陈敏尔在审议《最高人民法院工作报告》和《最高人民检察院工作报告》时说,要坚持党的领导,坚持司法为民、公正司法,深化司法体制改革,扎实推进法治贵州建设。^{〔2〕}

在这一背景下,推进法治贵州建设、实现贵州经济社会可持续发展,已成为贵州省委省政府的一项重要任务。而随着贵州积极推进“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,突出重点,统筹兼顾,各行业获得长足发展。区域法治建设亦不例外,诸如贵州区域法治发展问题、贵州区域法治文化发展问题、贵州区域习惯法等问题均成了贵州省委省政府决策的核心问题,也成了学术界和社会所关注的实际问题与理论问题。反观贵州法治进程的历史与现实,贵州法治的形成是贵州在政治、经济、行政区划、区位、资源、制度、观念、历史、人口、文化、风俗、信息等领域由各因素共同作用的结果。在贵州省的不同地区、不同发展阶段,每个社会因素的作用都是不同的,从而造成客观存在贵州区域法治建设的差异性。贵州法治建设的完善程度对于实现依法治国,具有不可替代的基础性、战略性甚至是决定性的作用。为此,加强法治贵州建设,我们必须要注意以下几个问题:

一、法治贵州建设重在大数据产业立法

结合中央民族工作会议精神和习近平同志法治思想,重点做好城市民族工作立法、民生立法、生态立法,尤其是《贵州省大数据发展应用促进条例》立法。目前,贵州省大数据产业发展如火如荼,贵州在加强数据信息安全立法方面完全有条件在全国“走前列、做表率、竖旗帜”,加快制定信息采集和管控、敏感数据管理、数据交换、个人隐私、数据权益和合理利用等领域的大数据地方性法规和政府规章。探索建设面向政府信息采集和管控、敏感数据管理、数据交换标准和规则、个人隐私等领域的大数据安全保障制度,明确大数据采集、使用、开放等环节涉及信息安

〔2〕 陈敏尔:《扎实推进法治贵州建设》,载《贵州日报》2016年03月15日,第01版。

全的范围、要求和责任,确保国家利益、社会安全、商业秘密、个人隐私等信息不受侵犯。适时启动数据资源地方立法,在立法完成之前,通过政府规章性文件的方式规范数据资源共享交换、开发利用、隐私保护等关键环节,避免信息泄露和信息滥用,维护大数据产业健康发展的环境。^{〔3〕}

二、法治贵州建设重在解决民生问题

加固法治建设,落脚点就在于要让老百姓真正享受到法治建设的实惠,让老百姓的合法权益得到更好保障。不注重法治建设,不仅民生问题不能解决,而且会引发社会矛盾的进一步加剧,人民群众的正当权益也将严重受损。近年来,尽管贵州行政相关部门不断加大对食品安全、药品安全、生产安全等方面的监管力度,但相关领域的安全事故还是屡屡发生,归根结底还是在于法治建设跟不上、监管人员和从业人员法治意识不强、地方性法律法规没有得到认真贯彻与落实。老百姓反映比较强烈的问题如看病难、生态食品难、起诉难、泊车难、买房难等,一定程度上也和这些领域的法律不健全、执行不到位有直接的关联。加大治理民生问题的执法力度,依法解决好与人民群众最直接、最现实的利益问题,对侵害人民群众利益的违法行为要依法打击,对一些领域和行业存在的不正之风坚决予以纠正。^{〔4〕}为此,要将民生问题纳入法治轨道,从根本上突出民生领域立法,尽快建构有利于保障和改善民生的体制机制,从制度上作出有益探索。

三、法治贵州建设重在治理环境的营造

十八大以来,习近平总书记反复强调,全面深化改革,关键是要进一步形成公平竞争的法治环境。这启发我们要深入推进法治贵州建设,就要着力打造全面振兴的好环境。在制度上、政策方面营造宽松的市场经营和投资环境,营造商品自由流动,打造法治化、国际化、便利化和平等交换的市

〔3〕 吴大华:《学习十八届四中全会精神推动法治贵州建设》,载《贵州法学》2014年第10期。

〔4〕 贺卫方:《具体法治》,法律出版社2002年版,第6页。

场环境,破除市场壁垒和地方保护等。〔5〕李龙教授认为影响经济社会发展的诸多环境系统中,法治环境极其重要。〔6〕当前贵州经济发展建设存在诸多问题,归根结底是相关法律制度的缺失。比如我们一直呼吁为企业减负,但“三乱”现象〔7〕却屡禁不止,就是因为执法过程中还存在随意用权的空间。可见要服务企业发展就迫切需要一个公开、公平、公正、可预期的法治环境。推进贵州法治建设,就是要从根本上优化发展环境,营造一个有利于科学发展的“市场原生态”环境。贵州全省上下都应该明确如何在打造优质法治环境上花大力气下工夫,真正营造起“人人置身环境、事事关系环境、法治优化环境”的良好氛围,打造各级党委政府依法执政、依法行政的良好形象,使优良的法治环境成为贵州的靓丽名片。

四、法治贵州建设重在司法不公的治理

法治贵州建设进程中还要重在治理司法不公问题。因为公正司法是法治的基本内涵。〔8〕当前,有少数司法工作人员非法拘禁,有案不立、立而不查、查而不力,以及办“关系案”“金钱案”等司法不公的问题依然存在,严重损害党和政府的形象。〔9〕因此,我们必须把解决司法不公问题作为法治贵州建设的重要指标。一方面通过加强司法制度化、规范化、法治化建设,推行“阳光司法”;另一方面加大生效裁判的执行力度,强化诉讼活动的法律监督,推进司法体制改革等措施,不断增强司法公信力。

〔5〕 张文显:《习近平法治思想研究(下)》,载《法制与社会发展》2016年第04期。

〔6〕 李龙:《依法治国方略实施问题研究》,武汉大学出版社2002年版,第23页。

〔7〕 这里的三乱是指“乱收费、乱罚款和乱摊派”,“老三乱”曾经把多少企业弄得焦头烂额,好不容易才松了一口气,如今,“乱检查、乱评比、乱培训”的“新三乱”又接踵而来,企业的生存环境确实令人担忧。“乱检查、乱评比、乱培训”,莫不打着冠冕堂皇的旗号,企业惹不起也躲不起,能做的就是花钱买太平:为乱检查付账,给乱评比埋单,替乱培训掏钱。企业既要面对激烈的市场竞争,又要承受左一个“三乱”右一个“三乱”的巧取豪夺,可谓内忧外患。“老三乱”也好,“新三乱”也罢,都是政府部门搞“权力寻租”,或者是以“二政府”自居的行业协会越俎代庖的行为结果。

〔8〕 公正祥:《法制现代化的理论逻辑》,中国政法大学出版社1999年版,第23页。

〔9〕 胡海:《法治湖南建设研究》,载《湖南财政经济学院学报》(哲学社会科学版)2012年第10期。

五、法治贵州建设重在法治评估指标运用

法治评估是对法治发展水平进行衡量的方式,也可以成为当前推进改革和社会治理创新的一个重要手段。法治评估应该在“试错”中逐步实现区域评估的规范化、体系化与制度化,并作为区域法治建设的新增长点以推动地方政府法治目标的实现。法治评估(指数)的目的和价值在于为法治的进展提供一份可资参考的“数据资料”,评估结果显示的不足之处应该成为完善法治建设的重要内容。因此,实现相应的有效反馈与实践应用是影响法治评估有效性的重要方面。^[10] 进行贵州法治建设评估需要一套完善、科学的指标体系,这是进行客观评价的基础。法治贵州建设评价指标的运用既是对建设进程也是对建设效果的评价,因此,我们应该以分解、细化和量化《法治贵州建设纲要》的精神实质为出发点,保证贵州省委省政府、专家及社会民众对评价过程的参与,从法治贵州建设的基本举措、客观成效以及主观感受等维度建立评价指标体系。因此,法治贵州建设评价指标运用主要考虑五个方面,即考评内容、考评主体、考评客体、考评方式和考评标准。

六、充分利用贵州本土化软法资源

所谓“软法”^[11]是一种客观存在于当代中国社会之中的法律系统,大体上是一个与“硬法”对应的法律领域,它是通过自律和他律相结合的软规制而不是通过国家强制力规范人们行为,调整社会关系的现代社会公共治理机制。软法体现了现代社会关系和事物的多样性、复杂性、变动性特征。从软法的实际性质及其组成特征来看,它既是一种法的理论,又是一种司法实践;它既是我们的学术探讨的对象,又是我们日常社会生活的行为规范;它既涉及我们当前的社会现实,又关系法学发展的未来。姜明安教授认为,除了倡导性的、没有明确法律责任的法律条款之外,软法还应该包括社会团体、基层群众自治组织、行业协会、高校等社会主体规范其本身

[10] 钱弘道等:《法治评估及其中国应用》,载《中国社会科学》2012年第04期。

[11] 罗豪才、宋功德:《软法亦法——公共治理呼唤软法之治》,法律出版社2009年版,第36页。

的组织和活动及组织成员行为的章程、规则、原则,以及执政党和参政党规范本党组织和活动及党员行为的章程、规则、原则等。对于促进社会自治和公民自治,软法有着不可或缺的作用。而鉴于贵州省世居民族较多,各民族都有自己的风俗与习惯,如习惯法,又包括民间准官方组织及社会组织依据特定的立法程序所创制的成文法,如一些村落法、行会法、宗教法、社团法等,民间法不但包括有习惯法,而且还包括有民族法、宗族法、帮会法、村落法、行会法、宗教法等。村规民约也是真正意义上的软法,取决于多方面的因素,主要有:第一,是否是村民在广泛参与、充分讨论后,完全符合他们的乡土知识的基础上形成的;第二,虽然有一定的惩罚,但主要是依赖村民的自我约束而执行;第三,村民对合理范围内惩罚的认可。这些软法资源对推进贵州省法治建设具有重要的价值。

软法是一个与国家法相对应的概念,在我国的法治建设过程中,人们习惯于重视国家立法机关的作用,而忽略了软法的作用。实际上,软法是一种广泛存在于社会生活中的行为规则,它是一种“活的法律”,它是在治理国家、解决社会问题的过程中逐渐沉积而成的。软法可以在国家法与乡土社会之间充当润滑剂,因此,充分利用贵州省本土化软法资源,能够在“法治贵州”构建过程中发挥重要的作用。

本书从区域法治发展的核心问题出发,坚持坚定正确的政治方向,围绕维护社会公平正义,不遗余力纠正冤假错案,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,提升全社会法治化水平以体现法治精神;坚持改革创新,蹄疾步稳推进司法体制改革,有效保障依法独立公正行使司法权以体现改革精神;坚持司法为民,推进环保公益诉讼,满足人民群众多元司法需求以体现民生情怀。扎实推进法治贵州建设,为守底线、走新路、奔小康提供坚强法治保障。通过对这些问题的研究,我们试图构建法治贵州建设的研究框架。当然,这仅是贵州法治建设的一个新的起点,在贵州法治创建进程中还会面临着诸多的挑战和困难。将贵州省各行各业纳入法治轨道,依法调整各方关系,实现可持续发展势在必行。

愿《法治贵州建设研究》在贵州省实务界和学界同行倾力支持下,能做出更多有价值的思考和探索。

目 录

导 论/ 1

- 第一节 研究法治贵州建设的背景/ 5
- 第二节 研究法治贵州建设的目的/ 7
- 第三节 研究法治贵州建设的思路/ 8
- 第四节 研究法治贵州建设的方法/ 12
- 第五节 研究法治贵州建设的价值取向/ 14
- 第六节 研究法治贵州建设的创新点/ 17

总 论/ 19

第一章 法治贵州建设的理论基础和法律依据/ 21

- 第一节 法治贵州建设的理论基础/ 24
- 第二节 法治贵州建设的法律依据/ 28

第二章 法治贵州建设的基本理念/ 32

- 第一节 法治贵州建设的内涵界定/ 33
- 第二节 法治贵州建设的基本特征/ 34
- 第三节 弘扬法治理念强化依法治黔/ 39
- 第四节 社会自治功能的有效发挥/ 40
- 第五节 遵守法律自治的谦抑性规律/ 42

2 目 录

第三章 法治贵州建设的基本要求/ 43

第一节 法治贵州建设的指导思想/ 43

第二节 法治贵州建设的基本原则/ 44

第三节 法治贵州建设的目标追求/ 50

第四节 法治贵州建设的主要任务/ 53

第四章 法治贵州建设的有效途径/ 61

第一节 营造法治贵州建设的法文化氛围/ 61

第二节 法治贵州地方法治形式的完善/ 62

第三节 法治贵州建设的沟通渠道/ 63

第四节 法治贵州建设的价值转变/ 64

第五章 法治贵州与其他省法治建设的比较/ 65

第一节 法治江苏、湖南、山东建设的特征/ 66

第二节 法治中国进程中的法治贵州建设/ 76

分 论/ 83

第六章 法治贵州建设与党的领导/ 85

第一节 党的领导在法治贵州建设中的重要意义/ 85

第二节 法治贵州建设中党的领导的基本内容/ 89

第三节 法治贵州建设中更好发挥党的领导作用的具体路径/ 93

第七章 法治贵州建设与地方立法/ 96

第一节 贵州地方立法工作概述/ 96

第二节 法治贵州建设与贵州省的一般地方立法/ 102

第三节 法治贵州建设与贵州省的民族地方立法/ 116

第八章 法治贵州与行政法治化建设/ 127

第一节 近年来贵州依法行政的若干行动/ 127

第二节 当前深化行政体制改革的目标/ 128

第三节 推进依法行政的主要任务和举措/ 129

第九章 法治贵州建设与司法体制改革/ 142

第一节 人民法院司法体制改革/ 144

第二节 人民检察院司法体制改革/ 153

第三节 贵州省各地司法体制改革的经验与做法/ 159

第十章 法治贵州与平安贵州建设/ 167

第一节 “平安贵州”的基本理论/ 168

第二节 “平安贵州”建设取得的成就/ 171

第三节 “平安贵州”建设面临的挑战/ 175

第四节 强化“平安贵州”建设新举措,努力开创新局面/ 179

第十一章 法治贵州与全面小康建设/ 185

第一节 法治贵州的概念及建设现状/ 185

第二节 贵州实现全面小康社会的现状/ 189

第三节 走向全面小康:法治贵州复兴之路/ 198

第十二章 法治贵州建设中的扶贫开发/ 207

第一节 扶贫开发法治化的理论阐述/ 208

第二节 贵州扶贫开发法治建设的现状/ 211

第三节 贵州扶贫开发法治建设存在的问题/ 215

第四节 完善贵州扶贫开发法治建设的路径/ 218

第十三章 法治贵州建设中的生态文明/ 222

第一节 法治贵州建设中生态文明内涵之解读/ 223

4 目 录

- 第二节 贵州生态文明法治建设之实践/ 224
- 第三节 贵州生态文明法治建设存在的问题/ 231
- 第四节 完善贵州生态文明法治建设的对策/ 234

第十四章 法治贵州与社会治理创新/ 238

- 第一节 社会治理的内涵以及治理能力现代化的标准/ 239
- 第二节 贵州加强和创新社会治理的主要做法和经验/ 241
- 第三节 新形势下贵州社会治理创新面临的问题/ 248
- 第四节 贵州社会治理创新的路径选择/ 250

第十五章 法治贵州建设与法学教育/ 255

- 第一节 法治贵州进程与法学教育的演进/ 255
- 第二节 全面推进依法治国与法学教育的展望/ 261
- 第三节 法治贵州背景下贵州法治人才培养创新机制/ 266

第十六章 信息技术助推法治贵州建设/ 273

- 第一节 信息技术及其特点/ 274
- 第二节 美国信息技术在司法领域的运用/ 276
- 第三节 大数据在贵州司法领域的实践/ 280

结 语/ 284

参考文献/ 286

后 记/ 294

Contents

Introduction/ 1

- Section One Background Research of the Rule of Law Construction in Guizhou / 5
- Section Two Research Purpose of the Rule of Law Construction in Guizhou / 7
- Section Three Research Design of the Rule of Law Construction in Guizhou / 8
- Section Four Research Method of the Rule of Law Construction in Guizhou / 12
- Section Five Research on the Value Orientation of the Rule of Law Construction in Guizhou / 14
- Section Six Research Innovations of the Rule of Law Construction in Guizhou / 17

Pandect / 19

Chapter One Theoretical Foundation and Legal Basis of the Rule of Law Construction in Guizhou / 21

- Section One Theoretical Foundation of the Rule of Law Construction in Guizhou / 24
- Section Two Legal Basis of the Rule of Law Construction in Guizhou / 28

Chapter Two Basic Idea of the Rule of Law Construction in Guizhou / 32

Section One Connotation Definition of the Rule of Law Construction in Guizhou / 33

Section Two Basic Characteristics of the Rule of Law Construction in Guizhou / 34

Section Three Promoting Legal Concept and Strengthening Guizhou Governance According to Law / 39

Section Four Fully Functioning of Social Self – governance / 40

Section Five Compliance with Restraining Rule of Legal Autonomy / 42

Chapter Three Basic Requirement of the Rule of Law Construction in Guizhou / 43

Section One Guiding Ideology of the Rule of Law Construction in Guizhou / 43

Section Two Basic Principles of the Rule of Law Construction in Guizhou / 44

Section Three Objective of the Rule of Law Construction in Guizhou / 50

Section Four Major Task of the Rule of Law Construction in Guizhou / 53

Chapter Four Effective Method of the Rule of Law Construction in Guizhou / 61

Section One Creating Legal Culture Atmosphere of the Rule of Law Construction in Guizhou / 61

Section Two Perfection of Local Rule of Law in Guizhou under the Rule of Law / 62

Section Three Channel Communication of the Rule of Law Construction in Guizhou / 63

Section Four Value Transformation of the Rule of Law Construction in Guizhou / 64

Chapter Five Comparison Between the Rule of Law Construction in Guizhou and other Provinces / 65

Section One Characteristics of the Rule of Law Construction in Jiangsu, Hunan and Shandong / 66

Section Two The Rule of Law Construction in Guizhou in the Progress of Ruling China by Law / 76

Sub-pandect / 83

Chapter Six The Rule of Law Construction in Guizhou and Party Leadership / 85

Section One Significance of Party Leadership in the Rule of Law Construction in Guizhou / 85

Section Two Basic Components of Party Leadership in the Rule of Law Construction in Guizhou / 89

Section Three Specific Path to Better Play the Leading Role of the Party in the Rule of Law Construction in Guizhou / 93

Chapter Seven The Rule of Law Construction and Local Legislation in Guizhou / 96

Section One Overview of Local Legislation in Guizhou / 96

Section Two The Rule of Law Construction and General Local Legislation in Guizhou / 102

Section Three The Rule of Law Construction and the Legislation in Regions of National Autonomy in Guizhou / 116

Chapter Eight Guizhou under the Rule of Law and Administrative Legal Construction / 127

Section One Guizhou's Actions of Administration by Law in Recent