

《法治江苏建设纲要》

江苏省依法治省领导小组办公室 编

『五五』普法指定教材

解读

河海大学出版社

“五五”普法指定教材

《法治江苏建设纲要》解读

主 编 王荣生

副主编 周 建 杨春福 任国平

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

《法治江苏建设纲要》解读/王荣生主编. —南京:河海大学出版社, 2005. 8

ISBN 7-5630-2077-2

I. 法... II. 王... III. 社会主义法制—建设—研究—江苏省 IV. D927.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 009657 号

书 名/《法治江苏建设纲要》解读

书 号/ISBN 7-5630-2077-2/D·189

责任编辑/毛积孝

责任校对/袁 铭

封面设计/杭永鸿

出 版/河海大学出版社

地 址/南京市西康路 1 号(邮编:210098)

电 话/(025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)

经 销/江苏省新华书店

印 刷/扬中市印刷有限公司

开 本/850 毫米×1168 毫米 1/32 13.125 印张 338 千字

版 次/2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定 价/16.00 元

《法治江苏建设纲要》解读

编 委 会

名誉主任	林祥国		
主 任	王荣生		
副 主 任	周 建	王肖明	杨春福
委 员	万 力	任国平	张锦道
	马太建	李建明	李后龙
	沈国新	王振伶	甘 丽
	何祝荣	殷国圣	汤苏文
	吴英姿	王太高	

序

林祥国

2004年7月14日,省委颁布了《法治江苏建设纲要》(以下简称《纲要》),标志着我省推进法治江苏建设,实现“两个率先”,构建和谐社会的战略部署迈出了重要步伐。《纲要》作为我省法治建设的纲领性文件,明确了法治江苏的具体内涵、目标任务、原则要求、推进步骤,为在新时期新形势下,团结和带领全省人民,抓住战略机遇期,进一步加强民主法治建设,运用法治力量推动社会全面协调发展指明了方向,提供了指导依据。《纲要》颁布实施一年来,推动我省法治江苏建设取得了重要进展。《〈法治江苏建设纲要〉解读》一书,立足我省推进依法治省、建设法治江苏的实践需要,面向社会公众,系统阐述了省委作出建设法治江苏战略决策的重大意义,反映了全省推进法治江苏建设的工作概貌,对《纲要》的主要内容和阶段性工作任务进行了全面科学的解读。法理分析,深入浅出;案例评述,生动具体;经验介绍,平白晓畅。做到理论性与通俗性兼备,发展理论和指导实践共通,是一本较为难得的社科类通俗理论读物。我相信,此书的出版发行,对进一步动员全省人民积极参与法治江苏建设,推动各地各部门深入开展创建活动,必将产生积极影响,起到促进和指导作用。

建设法治江苏,是贯彻党的十六大精神、建设社会主义政治文明的重要步骤,是实践“三个代表”重要思想、落实依法治国方略的重要举措,也是我省实现“两个率先”,构建社会主义和谐社会,建设以人为本、全面协调可持续发展的新江苏的重要内容和重要保障,充分反映了全省7400万人民的政治理想和现实要求。党的十六届四中全会提出加强党的执政能力建设,构建社会主义和谐社

会；胡锦涛总书记又在省部级主要领导干部专题研讨班上特别指出，社会主义和谐社会应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治既是社会主义和谐社会的基本特征，也是实现社会和谐的重要手段。加快推进依法治省，全面建设“法治江苏”，不仅是实现“两个率先”，建设以人为本、全面协调可持续发展的新江苏题中应有之义，也必将为我省构建社会主义和谐社会提供坚强有力的法治保障。

建设法治江苏，就是全省人民在党的领导下，按照依法治国、建设社会主义法治国家的总要求，依据宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事务和社会事务，逐步实现我省政治生活、经济生活、社会生活法治化。总的来说，主要包括五个方面的内容：一是依法执政，即坚持立党为公、执政为民，不断改进党的执政方式、领导方式，扩大党的执政基础，巩固党的执政地位，提高党的执政能力。二是加快地方立法，即建立健全与宪法法律相配套、适应江苏经济社会发展需要，体现以人为本并富有江苏特色的地方法规和规章。三是全面依法行政，即转变政府职能，深化政府管理体制和行政执法体制改革，建设有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿的法治政府。四是严格公正司法，即按照国家司法体制改革的总体部署和进程，促进公正司法，切实维护社会公平与正义，为我省改革发展创造和谐稳定的社会环境和公正高效的法治环境。五是公民知法、懂法、守法，即深化法制宣传教育，提高广大干部群众特别是国家机关工作人员的法律意识和法治素养，引导广大人民群众自觉学法、用法、守法，依法维权，引导广大国家机关工作人员牢固树立依法履职、服务百姓的理念，争做遵守宪法和法律的模范。

建设法治江苏，是依法治国方略在我省的探索性实践。作为一项涉及社会方方面面的复杂的系统工程，必须坚持在省委的统一领导下，各方分工实施、各司其职、各负其责，统一规划、突出重

点、分段推进、分层落实、务求实效,做到长规划、短安排,每年从我省民主法治建设最需要、人民群众最关注的问题入手,选准突破口,明确目标,严格责任,集中精力、一抓到底,抓出成效。让人民群众能够真真切切看到法治江苏建设所取得的成效,实实在在地享受到法治江苏建设所带来的益处,从而积小进为大进,日积月累,不断推进法治江苏的广度和深度,提高建设水平。

蓝图已经绘就,加快推进依法治省,全面建设法治江苏,任重道远,催人奋进。相信在省委的领导下,在全省人民的共同努力下,我们一定能够圆满完成《纲要》所规定的各项目标任务,提高我省政治生活、经济生活、社会生活的法治化水平,开创江苏民主法治建设的新局面。

2005年6月

目 录

第一章 法治江苏建设概述	1
第一节 法治与政治文明.....	1
第二节 法治江苏的概念和内涵	16
第三节 法治江苏的历史沿革	24
第四节 法治江苏建设的指导思想和总体目标	34
第二章 法治江苏与推进民主政治建设	45
第一节 推进党的执政方式的改革与完善	45
第二节 坚持和完善人民代表大会制度、共产党领导的 多党合作和政治协商制度	57
第三节 发展人民民主,扩大人民民主权利.....	72
第四节 完善权力的相互制约机制,推进民主建设.....	82
第三章 法治江苏与推进市场经济建设	94
第一节 完善与基本经济制度相适应的法律制度	94
第二节 依法推进社会信用体系的建立和完善.....	108
第三节 依法促进和保障经济社会统筹协调发展.....	119
第四节 建立规范的市场经济秩序.....	149
第四章 加强地方立法,建立比较完备的地方法规	166
第一节 地方立法的原则与创新.....	166
第二节 省人大及其常委会在地方立法中的主导地位	182
第三节 完善立法机制,提高立法质量	192

第五章 推进依法行政,建设法治政府	207
第一节 推进政府的法治化进程	207
第二节 加快政府职能的转变	214
第三节 建立科学合理的行政执法体制	228
第四节 强化行政执法责任	237
第六章 坚持公正司法,维护社会公平与正义	247
第一节 加强政法队伍建设,提高队伍的专业化水平 ..	247
第二节 坚持司法为民、公正司法,提高司法权威	260
第三节 建设平安江苏,保障社会稳定	270
第四节 拓展与规范法律服务	289
第七章 健全监督体制,强化监督实效	310
第一节 建立完善的监督体系	310
第二节 加强党内监督,推进廉政建设	319
第三节 完善国家监督	330
第四节 完善社会监督	345
第八章 深化法制教育,增强法治意识	350
第一节 开展全民法制教育,提高全民法治意识	351
第二节 加强对重点对象的法制宣传教育	356
第三节 创新法制教育的方式,强化普法实效	363
第四节 完善法制宣传教育工作的目标管理	366
第九章 法治江苏建设的组织领导	370
第一节 坚持省委对建设法治江苏的统一领导	370
第二节 发挥依法治省领导小组在法治江苏建设中的 重要作用	376
第三节 动员全社会力量推动法治江苏建设	384
附录 中共江苏省委关于印发《法治江苏建设纲要》的通知	396
后记	408

第一章

法治江苏建设概述

第一节

法治与政治文明

《法治江苏建设纲要》(简称《纲要》,下同)指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是党的十六大提出的全面建设小康社会的一个重要目标。加快推进依法治省进程,建设法治江苏,是我省贯彻‘三个代表’重要思想,树立和落实科学发展观,全面推进依法治国方略,建设社会主义民主政治,实现党的领导方式、执政方式根本转变的重大战略举措,也是我省实现‘两个率先’,建设以人为本、全面协调可持续发展新江苏的重要内容和有力保障。”建设法治江苏,是贯彻党的十六大精神、建设社会主义政治文明的重要创新,是实践“三个代表”重要思想、落实依法治国方略和科学发展观的重要举措,对实现“两个率先”具有十分重要的现实意义和政治意义。

一、法治江苏的时代背景

(一) 法治的理念

1. 古代法治思想

最早提出法治思想的是古希腊的哲学家。亚里士多德在《政治学》中指明了法治一词的基本要素:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律本身是制定得良

好的法律。”^①中国古代的先秦诸子也有“法治”的观念。如《管子·说法》中有“以法治国，则举措而已”，《商君书·任法》中有“任法而治国”，《韩非子·心度》中有“治民无常，唯以法治”。

亚里士多德认为：

首先，法律应当受到普遍的尊重并保持至高无上的权威。民众的活动要服从法律，如果有良法而人民不能全部遵循，那么仍然不能实现法治；国家政治权力受制于法律，而不能超然于法外，执政者凭法律来执掌他们的权力，并借以监察和处理一切违法失律的人们。没有树立法律最高权威和维持法律威信的城市，实质上是缺乏政体的城市，也就是无以成为一个城市。法律至上成了亚里士多德理想国家的标志和应有部分。这种守法之治，在《政治学》中，也是正义之治：服从法律即符合正义，非正义就是破坏法律。

其次，上述所服从之法乃是良法（合乎正义之法），而非恶法。存有良法是法治的基础，恶法也可以导致法律统治，但不能导致法治。什么是良法呢？亚里士多德主张：第一，为了公众利益而不是为某一阶级（或个人）利益的法律，是良法。为了制定良法，必须实行以公民平等地参与国家政治生活为特征的“轮番为治”政体。第二，良法意味着对自愿的臣民的统治，以区别于“恶法”的仅靠武力支持的专制统治。自由被古希腊人看作是最高道德价值，所以，法律与自由是一致的，城市的要素就是在法律之下的个人自由。剥夺和限制自由的法律，不可能成为良法。第三，良法必须能够维护合理的城市政体于久远。城市的立法家应该慎重注意各政体所以保全和倾覆的种种原因，寻找保全政体的方法并尽心制定垂之后世的成文法律或习惯，以创制一个政体足以持久的机制。

2. 现代意义上的法治

现代意义上的法治已不再是古代法治的简单延续，而是与时

① [古希腊]亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1996年版，第199页。

俱进,发展成为具有特定内涵和特征的法治理论,并由理论转变为一种治国方略,成为一种与多种治国方式竞争并显现出强大生命力的治国方式,是社会文明进步的重要标志。

现代意义上的法治具有如下特征:

一是法律至上。法律至上意味着:在国家生活中法律应当有至上的效力和最高的尊严,国家机关的一切职权根源于法律,而且依法行使。国家行政机关、司法机关应受立法机关的监督和制约,其决定不得与立法机关的一般性决策相冲突,否则无效。政党必须在法律的范围内活动,政党的政策不得违反宪法和法律。

二是法律必须具有一致性。法律的一致性的含义是:法律对社会生活的一般性调整,法律内容的一般性表述以及法律实施中的一般性适用。一般适用排除了司法过程中的随意性,避免“类似情况类似处理”和“类似情况反复适用”。保证了生效法律在时间维度和空间维度的统一,保证了法律的普适性。

三是法律必须具有稳定性。法律的规范作用在于指引人们的行为。要发挥这一作用,就必须使人们确信法律不会频繁变动、朝令夕改。如果法律摆幅过大,如果法律的制定、修改、废止没有严格缜密的程序,如果立法者草率立法轻率废法,人们就无法明确地预见自己行为的结果,其行为必然受盲目的、自发的力量和各种意想不到的偶然因素所支配,社会也就会陷入混乱的泥沼。法律的稳定性不仅是社会稳定的基础,也是社会发展的基础。社会的发展在很大程度上取决于社会主体对未来的信心和计划,这种信心和计划又是以对法律稳定性的信念为前提的。

四是法律普遍得到遵守。法律得到遵守是法治社会一个必不可少的普遍原则,是法律权威至上性的一个重要体现。法律的生命力就在于在运行中被广泛遵守。法律的普遍遵守不仅是法治建设的重要内容,也是社会文明进步的一个重要标志。法律面前人人平等,不允许有任何机关、团体和个人有超越法律的权力。

法律的普遍遵守不仅仅是社会上普通人的义务,同时也是国家机关包括法律制定机关的义务。国家机关和个人的行为必须与法律保持一致性,违反了法律规定的义务,都将受到法律的惩罚。法律的普遍遵守也是建立和谐社会促进人的全面发展的重要保障,有利于人们亲近和信仰法律。

(二) 当代国际国内法治化进程及其发展趋势

1. 国际上法治取代人治

法治已经为世界上越来越多的国家所接受,成为一种文明进步的治国方式。确定的法律相对于人的感情更具有公正性和可操作性。当今世界各国,民主成为潮流,法治取代人治,说明人们越来越重视民主和自由。19世纪是人类历史上法治国家确立的时期,在这一时期,高度组织化的管理体制作为文明的主导要素登上历史舞台,法治正好满足了这些文明要素的需求,为文明社会提供了强有力的支持。因此可以这么说,法治是人类文明运动的产物,法治具有确定性、普适性以及不受地域限制和影响的借鉴性。法治不是哪个国家和民族的独特贡献,它是人类社会在漫长的法律制度演进中通过知识体系建构和法律实践的完善而逐渐累积起来的一种价值追求。

2. 我国的法治化进程

建设社会主义民主政治,必须实行依法治国。党的十一届三中全会以来,特别是党的十四大以来,在邓小平理论的指导下,我国民主法制建设取得了重大的成就。党的十五大运用邓小平理论,对历史经验进行了科学的总结,确立了“依法治国”的基本方略。在九届全国人大二次会议上,作为修宪的重要内容,将“依法治国,建设社会主义法治国家”写入我国现行的宪法。党的十六大强调坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合,全面贯彻落实依法治国方略,建设社会主义法治文明。依法治国理念已逐步深入人心,并在国家的政治、经济、文化生活中不断贯彻实施。

江泽民在十五大报告中明确指出：“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，管理经济文化事务，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，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律的范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”

依法治国的具体落实要靠推进各级地方的依法治理来实现。依法治省是依法治国在省级行政区域的具体实践，依法治省是依法治国理论与实践的重要组成部分，依法治省与依法治国是微观与宏观、局部与整体的关系。依法治省的提出与推进是确保依法治国方略全面贯彻实施的具体步骤。依法治省涵盖了依法管理社会的整体功能，与依法治国的内涵基本一致。

3. 江苏的法治实践

建设法治江苏，是树立和落实科学发展观，全面推进依法治国方略，建设社会主义民主政治，实现党的领导方式、执政方式根本转变的重大战略举措，是我省实现“两个率先”，建设以人为本、全面协调可持续发展新江苏的重要内容和有力保障。2003年3月，第十届全国人大一次会议期间，胡锦涛和江泽民在参加江苏代表团审议时，明确要求江苏要在全中国“率先全面建成小康社会，率先基本实现现代化”。江苏实现“两个率先”，不仅要求经济发达、人民富裕、文化繁荣，而且要求政治民主、法制健全、社会和谐。建设法治江苏，既是实现“两个率先”的重要目标，又是实现“两个率先”

的重要保障。只有加快推进依法治省,建设法治江苏,逐步实现我省政治生活、经济生活、社会生活的法治化,才能把“三个代表”重要思想和科学发展观落到实处,才能有序推进“两个率先”的各项工作。

依法治国,是从宏观上讲的,经济发展水平的高低以及地理位置的差异等客观情况,决定了依法治国是一个与各个区域本地实际相结合的过程,必须通过各个地方的依法治理,努力提高整个国家的法治程度来实现。提出建设法治江苏这一目标,就是依法治国方略在江苏的具体实践,建设法治江苏的实践也是不断丰富发展依法治国理论的过程。

作为我国东部沿海经济较为发达地区的江苏,地区生产总值已经连续 13 年保持两位数的强劲增长势头。随着改革开放的不断深入和人民素质的提高,民主和法治的呼声也日益增长。如何落实人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权,把人民群众的民主要求纳入法制化轨道,已成为发展人民民主、实现人民利益的迫切需要。正是在这种背景下,江苏开始探索具有地方特色的法治建设之路。从 20 世纪 90 年代开始,省委作出了依法治省的工作决定,省人大也通过了决议;在世纪之交,省委还制定了依法治省的工作规划;2003 年以来,省委根据党的十六大的部署,着眼于“两个率先”的需要,提出了以“推进依法治省,建设法治江苏”统领民主政治建设的新目标。提出建设法治省份的宏伟目标,这是 7400 万江苏人民梦寐以求的政治理想和迫切的现实愿望,是依法治国方略在江苏的探索性实践,是历史发展的必然。

中国共产党江苏省第十届委员会第七次全体会议指出:江苏具有率先加快发展、全面协调发展的良好基础,有责任也有条件在率先贯彻科学发展观、率先实现统筹发展方面走在前列。要围绕“两个率先”的目标,着重从十个方面落实具体举措:一是坚持以人为本,确立富民优先的发展目标。二是统筹城乡发展,积

极探索从根本上解决“三农”问题的新路子。三是优化产业结构,走追求质量和效益的新型工业化之路。四是加快经济国际化步伐,最大限度地利用国际资源和国际市场。五是合理调整生产力布局,在更高层次上促进区域共同发展。六是集约利用土地资源,实现可持续发展。七是积极发展循环经济,推进生态省建设。八是兼顾各方利益,让全体人民都享受到改革和发展成果。九是推动经济社会协调共进,促进人的全面发展。十是重视解决改革发展稳定中不协调的突出问题,多做暖人心稳人心得人心的工作。其中,在第九项举措“推动经济社会协调共进,促进人的全面发展”中,明确提出建设法治江苏,推进依法治省,实现三个文明共同进步。

二、法治江苏的理论基础

(一) 马克思主义的法治理论

马克思、恩格斯指出:“所有通过革命取得政权的政党或阶级,就其本性说,都要求由革命创造的新的法制基础得到绝对的承认,并被奉为神圣的东西。”^①在法治建设的过程中,法律制度是对权利的模式化。权利是法定的,因为它不仅由法律制度确认,而且也受到法律制度的保护。在宪法和法律之中,权利和自由是一种制度结构,是规定种种权利和义务的规范体系。因此,权利是制度化的规范综合体。权利是与义务相对应的,如果没有与之相对应的义务,那就不是权利,而是特权,违反了法律面前人人平等的原则。马克思、恩格斯强调了法律的神圣性,这也是法治的前提条件。建立法律的神圣权威,培养人们对法律的信仰,是进行法治建设的一个重要条件。法律本身和遵守法律的要求反映了大多数人民的意志;法治也有助于民主的确立。法治保护公民和社会组织的民主

^① 《马克思恩格斯全集》第36卷,人民出版社1956年版,第238页。

权利,强调人民制定法律的优先地位,还保证在国家立法和法律适用过程中遵守民主程序。

马克思主义在中国的传播,中国共产党的产生和发展,终于使中国人民寻找到了创立中国现代法治的思想武器和领导力量。毛泽东在《新民主主义论》(1940年)、《论联合政府》(1945年)和《论人民民主专政》(1949年)这三篇杰出的著作中,构想了新国家、新宪政和新法制的核心目标和基本模式:将中国建设成为一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家。从政治法制方面说,新国家的政治制度是以工人阶级为领导的、以几个革命阶级联盟为基础的人民民主专政。这种专政包括两个方面:一方面,在人民内部实行民主,其政权组织实行民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府;人民享有各种政治权利和各项自由,尤其是“人民的言论、出版、集会、结社、思想、信仰和身体这几项自由,是最重要的自由”,因而新制度的任务也在于,解除残酷地束缚中国人民个性发展的民族压迫和封建压迫,“保障广大人民能够自由发展其共同生活中的个性”。另一方面,对敌人实行专政,剥夺他们的发言权和选举权。这些既构成了新国家人民民主的制度或宪政模式,也构成了新法制的政治基础和价值目标。^① 1945年黄炎培与毛泽东有过一段具有重大历史意义的对话。黄炎培说:“历史上历朝历代都没有能跳出兴亡周期,希望能找到一条新路,跳出兴亡周期率的支配,避免历史上‘人亡政息’的覆辙,保持政权,用好政权。”毛泽东沉思后自信地答道:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”毛泽东的法制思想是符合马克思主义法律观、中国国情和中国人民的利益的,是正确和可行的。历史已经表明,新中国法制建设遵循这些总方向和指

^① 王人博、程燎原著:《法治论》,山东人民出版社1998年版,第278页。