

YIFA ZHISHENG YANJIU

# 依法治省研究



马长生等 著

湖南人民出版社

# 依法治省研究

YIFA ZHISHENG YANJIU

顾问：周敦扣 杨介生  
马长生等 著

湖南人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

依法治省研究/马长生等著. —长沙: 湖南人民出版社,  
2000.6

ISBN 7-5438-2285-7

I. 依... II. 马... III. 社会主义法制—研究—中国  
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 23680 号

责任编辑: 曾赛丰

装帧设计: 尹文君

**依法治省研究**

马长生 等著

\*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编: 410006)

湖南省新华书店经销 湖南省印研所实验工厂印刷

2000 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.25

字数: 230,000

ISBN7-5438-2285-7  
D·299 定价: 20.50 元

# 序

谢邦宇<sup>①</sup>

在我国，以党的十五大明确提出依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略为标志，揭开了民主政治建设崭新的一页，意味着法治文明的进程已经开始启动。在邓小平理论的指引下，党的治国方略发生革故鼎新的伟大转折，不但符合发展社会主义经济的客观需要，而且完全顺应了现代民主政治、社会运动的一般要求与发展趋势，也是党领导全国人民迈向全球化时代，为完成我国跨世纪发展各项任务所作

---

① 谢邦宇系中共中央党校法学教授、中国行为法学会会长。

出的必然选择。近两三年来，我国实行依法治国、建设法治国家的初步实践表明，我们党不但有勇气在领导思想和领导方式上提出由人治到法治的重大变革，而且也有能力领导全国人民建设一个具有中国特色的社会主义法治国家。

加强民主与法制建设是邓小平理论的一项重要内容，也是建设社会主义法治国家的一项基本实践。依法治国，最根本的就是加强和改善党对法制工作的领导，只有把党的领导思想、领导方式与法治原则、法治目标有机地统一起来，才能增强自觉性和减少盲目性，保证法治历史进程的有序渐进。这就要求从中央到地方各级党政领导机关和党政领导干部切实完成由人治向法治的转变与过渡，实现“领导”与“法治”的直接结合。为法治原则的权威性和普遍性所规定，依法治国首先是全国规模的头等大事；同时又是地方区域性的头等大事，所以依法治国与依法治省是统一的，是整体与部分、全局与局部的关系。换句话说，依法治国自当包括依法治省，而依法治省则是依法治国的应有之义。在这里，依法治国的涵义不言而喻，但作为依法治国的层次化、区划化和具体化的一个必然要求的依法治省究竟具有何等意义，这倒是迄今为止人们尚且探讨不多的问题。本

书作者试图用给予定义的方法来揭示依法治省的概念及其特性，应该说这种努力是鲜见的和可贵的。诚如作者在本书依法治省的概说中指出的，“所谓依法治省，就是全省人民群众在党的领导下，认真贯彻依法治国的方略，依法管理全省各项事业和事务（包括国家事务和社会事务），保障全省各项工作依法进行，保障依法治国的方略在全省范围内逐步落实。”毫无疑问，作者这样地提出问题和认识问题，对于他们此项课题研究的定位与厥功成书是有益的，也是极具合理性的。

然而，依法治国、建设社会主义法治国家是一项伟大工程，不论依法治国或依法治省都没有可供借鉴的现成模式，将来也不会有什么固定不变的模式，只能从我国国情实际出发，依靠法治进程的实践来完成这项工程。现在的问题是，我们已经有了国家法治方略的总体设计和预期目标，但究竟如何通过中央和地方各级党政领导职务行为的法律化，依靠全国各族人民自由自觉的活动，寻求到一种有效的实现机制，使国家结构的各个部门、各个层次和各个环节都能充分体现出现代法治效应，从而使全社会都能看到建设法治国家的希望所在。因此，不论我们依法治国或依法治省已经具备何

种良好的法制环境，也不论我们正在创造哪些有利的社会条件，最紧要的是需要做出巨大实际努力，要善于充分把握和利用“后进机遇”，并善于将其同有效发挥“跟进效应”结合起来。我以为，这对于历来重视民族文化的中国人来说，在经历了不知“法治”为何物的漫长岁月之后，今天得以走上依法治国的道路，以此当作探索法治的起点是非常必要的。

法律从来就是人类进入文明社会的一个重要标志，而现代法治又与民主、正义、人权和科学技术等紧密相联系，只是我们走向法治恰恰是市场经济和全球化时代的一种理性选择，其本身就具有普遍性、统一性、约束性、协调性和实效性文明属性，本质上就是联结物质文明和精神文明的纽带，而且主要的还表现为制度文明的一种文明状态。我们建设法治国家的进程也愈来愈展示出这一点：依法治国的确与人类社会文明和进步事业息息相关，建设法治国家更是整个社会文明建设的一个特殊组成部分，是有中国特色社会主义的制度文明的核心内容和关键所在。因此，依法治国和依法治省都有必要立足于法文化的高度，明确“依法治国”之“法”本来就体现了法律本身的文明属性，法制各个环节的良性循环自然也要符合

公开、公平、公正、正义和效益等理性要求，必须做到举国上下以知法为根本、守法为习惯、崇法为文明和护法为己任，努力在全社会形成上有道揆、下有法度的有序状态，从而使依法治国和依法治省对国家制度文明起着确认、维护、保障和促进的作用。只有这样，政府才有可能真正率先要求自己严格依法行政，全面实现领导行为的法律化，同时才能带动全体公民也都树立起自己的法律人格和道德人格。

我们高兴地看到，马长生等同志撰著的《依法治省研究》，就是试图从理论与实际的结合上对依法治国问题进行分层探讨的一种尝试性努力。鉴于依法治省同样是一个复杂的巨系统，个中涉及的许多问题并非凭直觉的延伸就能论述透彻的，除非经过深探力取，否则论证只能是概率性的。不过，作者已充分地意识到这一点，因而学问做得十分认真，不但立论联系实际，分析深中肯綮，而且在方法上注重实证与抽象、比较与综合、逻辑与历史的统一，无论著述体系或论述体系都是比较严密的。尤其书中对若干问题的探讨是比较深入系统的，表现了作者敢于创见的精神，以及求真务实的科学态度。我以为，本书作为一部专门研究依法治省的述作或始作，无疑是具有较高的理论

价值和直接实践意义的。对于作者所获得的成功以及本书的出版，我感到由衷的喜悦，特向你们表示祝贺！于是我更加笃信，本书问世一定会引起理论界和实际部门对依法治省问题的兴趣，推动这方面的研究走向深入，并迎来更多的新作和佳作，依靠依法治国的理论热情和研究成果来加快我国的法治进程。我想要说的仅此而已，是为序。

1999年12月22日于北京

# 目 录

|                                                   |        |
|---------------------------------------------------|--------|
| 序 .....                                           | ( 1 )  |
| 第一章 依法治省概说 .....                                  | ( 1 )  |
| 一、依法治省、依法治国是邓小平理论的重要内容,<br>是邓小平民主与法制思想的必然要求 ..... | ( 2 )  |
| 二、依法治省的概念和特征 .....                                | ( 4 )  |
| (一) 依法治省的基本涵义是确保全省公务人员的<br>管理行为运行在法制轨道上 .....     | ( 5 )  |
| (二) 依法治省的主体是全省人民群众 .....                          | ( 5 )  |
| (三) 依法治省的客体是全省的国家事务、经济文化<br>事业和社会事务 .....         | ( 6 )  |
| (四) 依法治省的重点是依法行政 .....                            | ( 6 )  |
| (五) 依法治省的核心力量是中国共产党 .....                         | ( 7 )  |
| 三、依法治省的原则和方法 .....                                | ( 7 )  |
| (一) 依法治省的原则 .....                                 | ( 7 )  |
| (二) 依法治省的方法 .....                                 | ( 12 ) |
| 四、在依法治省系统工程中需要着重解决的几个问题<br>.....                  | ( 14 ) |
| (一) 努力提高干部群众的时代觉悟——依法治国的<br>.....                 |        |

|                                                                |             |
|----------------------------------------------------------------|-------------|
| 方略意识 .....                                                     | (15)        |
| (二) 各级政府工作人员要积极提高依法办事的能力,<br>全面推进依法行政 .....                    | (16)        |
| (三) 大力加强政法职业道德建设, 努力建设一支无<br>限忠于党、忠于人民、忠于法律的高素质的<br>政法队伍 ..... | (18)        |
| (四) 加强地方各级人大常委会建设 .....                                        | (19)        |
| (五) 执政党的党员要自觉加强法治修养 .....                                      | (19)        |
| <b>第二章 中外地方法治的现状与发展趋势 .....</b>                                | <b>(21)</b> |
| 一、国外地方法治概况 .....                                               | (21)        |
| (一) 美国的地方法治概况 .....                                            | (21)        |
| (二) 德国的地方法治概况 .....                                            | (24)        |
| (三) 英国的地方法治概况 .....                                            | (27)        |
| (四) 法国的地方法治概况 .....                                            | (30)        |
| (五) 日本的地方法治概况 .....                                            | (31)        |
| 二、我国香港、澳门与台湾法治概况 .....                                         | (33)        |
| (一) 香港法治概况 .....                                               | (33)        |
| (二) 澳门法治概况 .....                                               | (39)        |
| (三) 台湾法治概况 .....                                               | (41)        |
| 三、我国依法治省的艰难历程与发展趋势 .....                                       | (41)        |
| (一) 近现代中国法治概述 .....                                            | (41)        |
| (二) 民主革命时期革命根据地的法治概况 .....                                     | (48)        |
| (三) 依法治省的艰难历程 .....                                            | (48)        |
| (四) 依法治省的发展趋势 .....                                            | (65)        |
| <b>第三章 依法治省与党的领导 .....</b>                                     | <b>(66)</b> |

---

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 一、国际共运有关党的领导理论及其实践·····           | (66)  |
| (一) 列宁关于党的领导的思想及其实践·····          | (66)  |
| (二) 国际共运在党的领导问题上的深刻教训与成功经验·····   | (69)  |
| (三) 邓小平理论与党的领导·····               | (72)  |
| 二、坚持并改善党的领导是实现依法治省的关键·····        | (74)  |
| (一) 正确认识和把握依法治省与坚持党的领导辩证统一关系····· | (74)  |
| (二) 实行依法治省必须注意改善党的领导·····         | (76)  |
| (三) 理顺地方党委与地方人大的关系·····           | (76)  |
| (四) 理顺地方党委与地方政府的关系·····           | (81)  |
| (五) 理顺地方党委与地方司法机关的关系·····         | (86)  |
| <br>第四章 依法治省与地方立法·····            | (90)  |
| 一、地方立法概述·····                     | (90)  |
| (一) 地方立法的含义·····                  | (90)  |
| (二) 地方立法的特征·····                  | (93)  |
| (三) 中国地方立法的发展·····                | (95)  |
| 二、依法治省与地方立法的关系·····               | (97)  |
| (一) 法治原则在中国的确立·····               | (97)  |
| (二) 法治原则的现实要求·····                | (98)  |
| (三) 我国地方立法的权限范围·····              | (101) |
| (四) 地方立法在依法治省中的作用·····            | (104) |
| 三、对地方立法现存问题的思考·····               | (106) |
| (一) 地方立法现存的主要问题·····              | (106) |
| (二) 关于改进地方立法的对策建议·····            | (110) |

|                                                  |       |
|--------------------------------------------------|-------|
| <b>第五章 依法治省与发展经济</b> .....                       | (115) |
| 一、依法治省的重要内容是依法治理经济 .....                         | (115) |
| 二、依法规制市场主体资格及其权利和义务，是发展经济<br>实现依法治省的重要环节 .....   | (123) |
| 三、规范市场主体的行为，制止不正当竞争和反垄断，<br>是依法治省发展经济的长期任务 ..... | (132) |
| 四、依法治省、发展经济的当前措施 .....                           | (139) |
| (一) 推进国有企业的改革和发展是当务之急 .....                      | (139) |
| (二) 保护和促进非公有制经济发展，加速区域经济的<br>繁荣 .....            | (143) |
| <b>第六章 依法治省与地方行政执法</b> .....                     | (146) |
| 一、地方行政执法是依法治省的重要环节 .....                         | (146) |
| (一) 明确地方行政执法的内涵，掌握地方行政执法<br>的基本要求 .....          | (146) |
| (二) 地方行政执法对依法治省具有决定性的意义<br>.....                 | (150) |
| 二、地方行政执法中存在的问题 .....                             | (154) |
| (一) 立法不完善，给地方行政执法带来很多问题<br>.....                 | (154) |
| (二) 执法机构职责不明，配合不够 .....                          | (155) |
| (三) 以言代法，以权压法 .....                              | (156) |
| (四) 执法中的地方保护主义严重 .....                           | (156) |
| (五) 地方行政执法人员的素质亟待提高 .....                        | (158) |
| (六) 行政执法行为有待规范 .....                             | (159) |
| 三、采取切实措施，加强改善地方行政执法，促进依法                         |       |

|                                                                 |       |
|-----------------------------------------------------------------|-------|
| <b>治省的实现</b> .....                                              | (160) |
| (一) 完善行政立法特别是地方行政立法 .....                                       | (160) |
| (二) 强化严格执法意识, 特别是领导干部的法治<br>意识, 提高依法执法的自觉性 .....                | (162) |
| (三) 建立行政执法责任制 .....                                             | (163) |
| (四) 推进地方政府机构改革, 提高执法人员的执法<br>水平 .....                           | (165) |
| (五) 建立和完善地方行政执法的监督机制, 促进<br>依法行政, 实现行政法治 .....                  | (166) |
| (六) 加强法制教育和宣传, 提高公民的法律意识,<br>增强法制观念, 创造良好的地方行政执法的<br>文化环境 ..... | (169) |
| <br><b>第七章 依法治省与司法公正</b> .....                                  | (171) |
| <b>一、司法公正与依法治省的关系</b> .....                                     | (171) |
| (一) 司法的涵义 .....                                                 | (171) |
| (二) 公正是司法的核心价值 .....                                            | (173) |
| (三) 司法公正是依法治省的组成部分与有力保障<br>.....                                | (176) |
| <b>二、地方司法的现状</b> .....                                          | (180) |
| (一) 地方司法机关在人、财、物等方面受制于地方<br>其他机关, 导致司法权的地方化 .....               | (181) |
| (二) 司法机关内部管理体制不合理, 导致法官不独<br>立、司法责任制落不到实处 .....                 | (183) |
| (三) 司法人员的权利保障体制不健全, 制约着司法                                       |       |

|                                                 |       |
|-------------------------------------------------|-------|
| 公正的实现 .....                                     | (189) |
| (四) “重实体轻程序”、不遵守程序规则的现象<br>十分普遍, 致使司法严重不公 ..... | (189) |
| (五) 司法人员素质偏低, 影响司法公正 .....                      | (194) |
| (六) 监督机制不完善, 影响司法公正 .....                       | (196) |
| <b>三、保障地方司法公正的原则及措施</b> .....                   | (198) |
| (一) 保障地方司法公正的原则 .....                           | (198) |
| (二) 保障地方司法公正的具体措施 .....                         | (207) |
| <b>第八章 依法治省与法治意识</b> .....                      | (219) |
| <b>一、法律权威与法治意识</b> .....                        | (219) |
| (一) 法的权威的含义 .....                               | (219) |
| (二) 法律权威与法治意识 .....                             | (221) |
| <b>二、树立和提高法治意识在依法治省工作中的重要性</b><br>.....         | (225) |
| (一) 树立和提高法治意识是根除人治意识的需要<br>.....                | (226) |
| (二) 树立和提高法治意识是树立法律权威的需要<br>.....                | (229) |
| (三) 树立和提高法治意识是发挥人民在依法治省<br>中主体作用的需要 .....       | (230) |
| <b>三、我国公民法律意识的现状与依法治省的差距</b> .....              | (232) |
| (一) 从中国法现代化的过程分析 .....                          | (232) |
| (二) 从当代中国法的历史渊源分析 .....                         | (236) |
| <b>四、增强法治意识的途径与措施</b> .....                     | (248) |
| (一) 完善的法律制度本身, 是增强公民法治意识的                       |       |

---

|                                                                 |              |
|-----------------------------------------------------------------|--------------|
| 重要途径 .....                                                      | (248)        |
| (二) 在我国的政治生活和经济生活中坚持贯彻依法<br>治理的原则是增强我国公民法治意识最坚实<br>的社会基础 .....  | (252)        |
| (三) 加强普法工作的力度, 在全民中普及法律常识<br>是提高公众法治意识, 实现依法治省的又一有<br>效途径 ..... | (255)        |
| <b>第九章 依法治省与公务人员素质 .....</b>                                    | <b>(260)</b> |
| 一、依法治省需要一支高素质的公务人员队伍 .....                                      | (260)        |
| 二、提高公务人员素质的对策 .....                                             | (263)        |
| (一) 认真学习马列主义、毛泽东思想及邓小平理论,<br>保证公务人员坚定正确的政治方向 .....              | (264)        |
| (二) 加强公务人员的思想道德修养, 搞好公务人员<br>的职业道德建设 .....                      | (267)        |
| (三) 加强法律学习、培养法律意识、增强法治观念<br>.....                               | (269)        |
| (四) 加强公务人员的业务、文化学习, 不断提高业<br>务、文化素质 .....                       | (270)        |
| (五) 建立健全用人机制, 搞好公务人员进门关 ...                                     | (271)        |
| (六) 建立健全监督机制, 搞好公务人员的组织建设<br>.....                              | (275)        |
| <b>第十章 依法治省与法律监督 .....</b>                                      | <b>(279)</b> |
| 一、法律监督是依法治省的保障 .....                                            | (280)        |
| (一) 法律监督有利于建设一支良好的行政工作人员<br>队伍, 保障实现行政机关依法行政, 防止行政              |              |

|                                                         |       |
|---------------------------------------------------------|-------|
| 腐败 .....                                                | (280) |
| (二) 法律监督可以保障司法公正, 防止司法腐败<br>.....                       | (282) |
| (三) 法律监督有利于迅速建立市场主体公平竞争机制, 保护公平竞争, 保障社会主义市场经济健康发展 ..... | (283) |
| <b>二、依法治省需要什么样的法律监督</b> .....                           | (284) |
| (一) 法律监督必须具备合法性 .....                                   | (285) |
| (二) 法律监督必须具备广泛性 .....                                   | (285) |
| (三) 法律监督必须具备自主性 .....                                   | (287) |
| (四) 法律监督必须具备权力性 .....                                   | (288) |
| <b>三、地方法律监督的现状</b> .....                                | (290) |
| (一) 我国现有的地方法律监督体系 .....                                 | (290) |
| (二) 地方法律监督的目前状况 .....                                   | (294) |
| (三) 目前地方法律监督中存在的问题 .....                                | (298) |
| <b>四、完善法律监督的对策思考</b> .....                              | (300) |
| (一) 充分认识社会监督是依法治省的根本保障, 采取强有力的措施强化社会监督的力度 .....         | (301) |
| (二) 进一步加强国家机关法律监督, 使其在依法治省中发挥更大的作用 .....                | (304) |
| <b>后记</b> .....                                         | (309) |