

2006.2.20 (4)

DF12271

四川省哲学社会科学“十五”规划项目

依法治川论

YI FA ZHI CHUAN LUN

主编 / 向朝阳 陈克福



四川大学出版社

四川省哲学社会科学“十五”规划项目

依法治川论

YI FA ZHI CHUAN LUN

主编 / 向朝阳 陈克福

四川大学出版社



责任编辑:李勇军
责任校对:张振刚
封面设计:罗 光
责任印制:杨丽贤

图书在版编目(CIP)数据

依法治川论 / 向朝阳, 陈克福主编. —成都: 四川大学出版社, 2005.6

ISBN 7-5614-2754-9

I. 依... II. ①向... ②陈... III. 社会主义法制—建设—四川省 IV. D927.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 052455 号

书名 依法治川论

主 编	向朝阳 陈克福
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	140 mm×202 mm
印 张	15.875
字 数	393 千字
版 次	2005 年 6 月第 1 版
印 次	2005 年 6 月第 1 次印刷
定 价	25.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电 话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。
◆网址:www.scupress.com.cn

序

党的十五大提出了依法治国的重要方略，依法治国原则随之载入了国家宪法，这是我国社会主义民主与法制建设的重要里程碑。为了贯彻落实党和国家确定的依法治国方针，1997年，四川省委、省人大相继做出依法治省的决定和决议。由此，依法治川之路正式展开。

依法治川，即通过地方立法、普法、行政执法以及司法和法律监督实行四川法治，建立良好的四川法治环境。依法治川是依法治国的重要组成部分与具体实践活动，尤其在西部大开发与我国加入WTO的背景下，其紧迫性与重要性更不容忽视。因为，两者的核心要求——市场的规范化与统一化只有在法治的环境下才能实现。不仅如此，依法治川更是四川社会发展的客观需要。四川是一个农业大省，长期的农耕经济环境使得现代化历程举步维艰。唯有通过法治文明建设，将一切纳入法制轨道，才能推进体制创新、产业升级、优势扩大，最终实现现代化。为此，四川省委七届七次全会通过的《中共四川省委、四川省人民政府关于抓住西部机遇、加快发展的意见》更进一步明确指出，大力加强法制建设，全面推进依法治省。

令人欣慰的是，近几年来我省的法治之路走得十分稳健。自1997年省委、省人大相继做出依法治省的决定和决议以来，全省已有21个市、地、州全部实施了依法治市（州），有170个县

(市、区)实施了依法治县。广大人民群众的法律意识明显增强,各级干部特别是领导干部依法决策、依法行政、依法办事的观念逐步树立,司法人员和行政执法人员的执法水平显著提高,企事业单位依法经营、依法管理意识进一步增强。一个以党的领导为核心,民主法制建设为主要任务,学法用法为基础,依法行政、公正司法为重点,从上至下整体推进依法治省进程的良好局面正在我省逐步形成,构筑起了包括立法、普法、依法行政、公正司法、法律监督、法律服务等各个环节在内的,以基层依法治理为基础、行业依法治理为支柱、地方依法治理为主体、专项依法治理为重点的依法治省基本框架。

但是,在肯定成绩的同时,我们还应看到,依法治川的现状与依法治国的要求之间还存在相当大的差距。其主要表现为:其一,思想观念和法制观念与依法治国、依法治省的要求不完全适应。目前,我省仍有一些领导干部,对依法治国、依法治省的重要性缺乏足够认识,视其为“软任务”,未将其真正贯彻落实。其二,立法工作同社会主义市场经济的要求不完全适应。我省现行的许多地方性法规是在经济转轨时期制定的,一些法规明显带有计划经济的痕迹,不再适应现实;另一些法规由于过于粗疏,也难以满足经济社会生活日新月异变化之需要。其三,法律实施和监督同改革开放和现代化建设的要求不完全适应。法律实施和监督仍是依法治省的薄弱环节。有法不依、执法不严、违法不究的现象在一些地方和部门较为突出。

问题的存在无疑极大地制约了依法治省工作全面深入地推进,影响了四川改革开放与现代化建设的进程。为此,我们必须采取有效措施,认真加以解决。而《依法治川论》的出版,正是从方法论上,为诸多问题的解决提供了行之有效的方案。该书立足于四川省情,依托于西部大开发与我国加入WTO的时代背景,由专家学者与实际工作者合作,多层次、多角度地研究了依

法治川的基本理念、制度建设、法治实践。其不仅内容详实（既涵盖一般的法治理念，又关涉细微的法治环节），而且深入浅出，针对性强（既有别于专业法理书籍中的纯粹法学，又不同于法治宣传中的泛泛口号），是我省第一部系统研究法治兴川的综合性著述。该书的出版发行，给理论者以反思，给实务者以指南，更为可贵的是，它还有助于党政领导——法治建设决策群体法治观念的增强，是其真正的良师益友。

是为序。

何郝炬

2004 年 12 月

前 言

—

依法治国是当代中国最热门的话语之一。自上个世纪 70 年代末至今，法治建设已二十余年，依法治国也早已从民间话语上升为治国安邦的国策。一方面，一部接一部的法律令人目不暇接、法学著作层出不穷、法律职业群体迅速膨胀、法学院校似雨后春笋，我国的法治建设事业出现了前所未有的一派兴旺景象；另一方面，民众尤其是一些官员法治意识似乎仍然相当淡漠，官员滥用公权的现象仍较常见，市民无视交通规则似乎习以为常，贪污受贿大案要案、刑讯逼供造就的冤假错案不绝于耳。法治实践尚不如人愿。法治乃规则之治，但我们稍微留意观察就会发现，在现实社会里，不少法律规则并非存活在人们的心里，进而成为指导人们行为的指南，而是躺在书本上、停留在人们的口头上，不少人“说一套做一套”，“言行不一”，是我们社会中常见的不良现象之一。

一方面是丰盛的法律文件和法学家们震耳欲聋的法治呼唤之声，另一方面是一些人们事实上对法律规则的漠视。这反映了法律的制定与法律适用在一定程度上的脱节，法律实践与法律理论的背离。原因当然是多方面的，但这里显然存在着断层，缺少了法治文明向中国世俗文化的下移过程，缺少了现代法律文化的广泛传播；我们很难想象，在一个缺少现代法律文化土壤的荒漠之

中能建成宏伟的法治大厦。法治社会的建立过程，不是在一个空白的真空社会中进行的，必须面对既定的社会现实，必须对具体实在的社会进行法治改造。我们不仅需要法律制度的构建，更需要法律文化的普及与传播，培育法治赖以生存的法律文化土壤。这就是时代的现实要求。如果我们的法治建设与研究只停留在所谓“制度安排”和“大写”的真理层面，不切入纷繁复杂的中国社会，不关注法治决策阶层的实际境遇，不关心一般民众的普通诉求，不把法治的种子深植于人们的内心深处，不将外来的先进法文化与中国现实相融合，那么，所谓法治的大厦是不可能真正建立起来的。也正是基于此，我们编辑这本小书，试图在法学家的学理见解与社会民众的普遍需求之间搭建桥梁，为法治文化的传播与普及做些力所能及的工作。

二

基于上述信念，本书以四川地方法治为切入点，立足四川省情，把握时代需求，采取专家学者与实际工作者相结合的办法，多层次、多角度地深入分析和研究依法治川的基本理念、制度建设与法治实践。

良好而健全的公民法治观念是法治兴川的社会心理基础，是法治化进程得以顺利行进的精神动力。因此，本书用大量的篇幅论述了依法治川的观念基础。首先，阐述了“依法治国与依法治川”的关系。依法治国是一个系统工程，依法治川只是其中一环；明白法治与人治的区别、依法治国的基本要求、依法治国与以德治国并行不悖的道理，才能真正理解依法治川之意义。其次，分析了“依法治川之观念基础”。中国共产党是中国法治建设进程的发动者、领导者，依法治川必须以邓小平、江泽民同志的民主法治思想为指导，必须正确地理解和处理法治与党的领导之间的关系。党的领导是依法治川的根本前提；只有坚持和加强

党的领导，才能把握依法治川的正确方向；同时，在新的历史条件下，依法治川方略也是加强和改善党的领导的必然选择，是实现和保障党的领导的最好途径。第三，论证了“依法治川之文化根基”，以期有助于实现广大民众法律文化观念的现代化转型。欲实现法治的现代化，必须先实现人的现代化、人的精神文化的现代化，变人治观念为法治观念，变臣民意识为公民意识，变以法治民为以人为本。第四，讨论了“依法治川与我省经济持续发展的辩证关系”。经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。市场经济乃法治经济，谋求我省经济的持续发展，必须依法治川。面对西部大开发和“入世”的历史性机遇，建立完善的法治环境才是我省经济持续发展的根本保证。依法治川之于重要性，犹如铁轨之于火车。

法治是治国的一种方式，乃规则之治，必须以完善的法律制度为依托。健全尽可能完善的法律体制是依法治川的基本路径和载体。因此，本书从基层选举、地方立法、依法行政、司法公正、律师公证、法律监督六个角度全方位研究了四川法律制度的具体构架及其相互关系。本书认为：（一）基层选举，法治的根基。法治，民意之治，而民意之实现，则必依赖选举。选举，是衡量一个地区民主化程度高低的重要标志。（二）地方立法，法治的柱石。有法可依是法治的前提，而法律是良法或恶法事关法治的进程与结果，我们实行的法治必须是良法之治，而非恶法之治。因此，我们要树立正确的立法观念，处理好立法质量与数量的关系，加强立法规划，作好立法预测，针对四川实际，突出立法重点，加强立法队伍建设，规范立法程序。（三）依法行政，法治的关键。法治乃权力之治，行政权是国家权力中最动态、最有力的一种权力，也是对政治、经济、社会、公民民主权利和切身利益影响最直接、最关键的一种权力。没有对行政权的规范与制约，也就不存在法治。（四）司法公正，法治的灵魂。司法机

关是打击犯罪，惩处违法，依法调节各种经济关系和社会关系，维护公民合法权益，实现社会公正的最后屏障，没有司法公正，就不可能有真正的法治。（五）律师与公证，法治的动力。律师工作与公证工作都是我国社会主义法律服务制度的重要组成部分，是发展社会主义民主、健全社会主义法制的重要力量。律师与公证制度的健全与否，直接影响着依法治国、依法治川方略的实现。（六）法律监督，法治的保障。权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。故国家的一切政治权力，都必须处于有效的监督和控制之中，这是法治国家的基本含义。

法治非万能，必须正视成本与代价。在当今的社会语境下，法治的选择无疑是理性的。但这并不意味着，法治是完美的，能包医社会百病。在“法治”一词颇为时髦的今天，我们也要警惕法治万能之误解。其实，人类的一切行为在为其带来收益的同时，也使其付出代价。法治也有其自身的局限性，总是与一定的代价相伴随。我们在享受其利的同时必须为其支付代价，这是我们法治建设中必须具备的代价意识。本书用专章讨论了法治的局限性与代价问题。

三

依法治川是一个太大的题目，远非我们所能完成的。韩非子有言：“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”然而，要成就“奉法者”，法律思想和文化的传播便是关键。我们希望这本小书，能为我们四川法治精神的塑造、法治人才的培养、法治建设的进程有所贡献。风化社会、变革民意，便是我们的目标！

目 录

前言	(1)
第一章 依法治国与依法治川	(1)
第一节 依法治国及其要求	(1)
一、“法制”与“法治”	(1)
二、“人治”与“法治”	(8)
三、依法治国之意义	(12)
四、依法治国的要求	(16)
第二节 依法治国与以德治国	(21)
一、以德治国之意义	(21)
二、法治与德治之关系	(24)
第三节 依法治国与依法治川	(27)
一、依法治川之意义	(27)
二、依法治川之路	(30)
第二章 依法治川之观念基础	(35)
第一节 依法治国与邓小平的民主法治思想	(36)
一、邓小平民主法治思想之历史定位	(37)
二、邓小平民主法治思想之具体内容	(44)
第二节 依法治国与江泽民同志的民主法治思想	(55)

一、江泽民同志民主法治思想之历史定位	(56)
二、江泽民同志民主法治思想之具体内容	(60)
第三节 依法治国与党的领导	(65)
一、依法治国与党的领导的宏观统一关系	(65)
二、依法治国与党的领导的微观辩证关系	(73)
第四节 依法治川之观念基础	(77)
一、普法——加速我省依法治川观念之建立	(77)
二、学习邓小平民主法治思想，继续进行法治观念建设	(78)
 第三章 依法治川与法律文化	(80)
第一节 依法治川与农耕文化	(81)
一、天人合一的和谐观念	(82)
二、大陆民族的隔绝闭塞性	(84)
三、农耕社会下的“国民积习”	(86)
第二节 依法治川与封建文化	(90)
一、家族本位	(91)
二、专制主义	(96)
三、中国传统文化中的诉讼观念——厌讼以致无讼	(99)
四、封建专制主义的国民积习	(103)
第三节 依法治川与现代法治文化	(105)
一、现代法治文化产生的社会基础	(105)
二、中国传统法文化的法治性改造	(108)
 第四章 依法治川与改革开放	(116)
第一节 改革开放与市场经济	(116)
一、改革开放	(116)
二、市场经济	(119)

第二节 依法治川与西部大开发	(122)
一、西部大开发的意义	(123)
二、新中国成立后西部大开发的历史进程	(124)
三、西部大开发的制约因素分析	(125)
四、西部大开发战略的新思路、新方法、新机制	(129)
五、西部大开发中的四川	(133)
第三节 依法治川与 WTO	(136)
一、WTO 简介	(136)
二、中国加入 WTO 的利与弊	(140)
三、中国加入 WTO 对四川的影响	(144)
第四节 改革开放与法治环境	(147)
一、法治环境和法治环境的创建	(148)
二、为西部大开发创造良好的法治环境	(150)
三、中国加入 WTO 与法治环境的重建	(153)
四、建立良好的法治环境是依法治川的重要任务	(154)
第五章 依法治川与四川经济可持续发展	(158)
第一节 依法治川与四川经济体制的转变	(158)
一、建立社会主义市场经济体制	(158)
二、依法促进多种所有制经济共同发展	(160)
三、加快经济结构战略性调整	(172)
第二节 依法治川与市场秩序	(177)
一、建立统一、开放、竞争、有序的市场体系	(177)
二、完善市场为主、政府为辅的调控手段	(179)
三、维护市场的公平交易秩序	(180)
四、依法完善社会保障制度	(181)
第三节 依法治川与四川可持续发展	(185)
一、可持续发展之路	(185)

二、保持人口均衡, 加快人才资源向人才资本转变	
.....	(189)
三、资源开发与生态建设	(194)
四、坚决打击破坏资源、环境的违法犯罪	(203)
第四节 依法治川与四川城镇化进程	(204)
一、加快城镇化进程的重大意义、基本思路	(204)
二、实施经营城市战略	(209)
三、依法加快小城镇建设	(213)
四、依法保护和发展乡镇企业	(218)
第六章 依法治川与基层选举	(224)
第一节 基层选举之意义	(225)
一、选举与基层选举	(225)
二、基层选举的重要意义	(225)
第二节 基层选举的内在要求	(226)
一、基层选举的基本原则	(226)
二、基层选举的程序	(229)
三、基层选举的物质保障与法律保障	(230)
第三节 基层选举的实践	(230)
一、我国基层选举历史之考察	(230)
二、基层选举实践的现状	(234)
第四节 基层选举须注意的问题	(238)
一、四川省现行基层选举存在的问题	(238)
二、现行基层选举问题的改进	(239)
第七章 依法治川与地方立法	(243)
第一节 中央立法与地方立法	(243)
一、中央立法	(243)

二、地方立法·····	(249)
第二节 地方立法的基本原则·····	(256)
一、结合地方实际原则·····	(256)
二、不相冲突原则·····	(257)
三、协调性原则·····	(258)
四、可操作性原则·····	(258)
五、程序化原则·····	(259)
第三节 四川省地方立法的状况·····	(260)
一、四川省地方立法的主要成就·····	(260)
二、四川省地方立法存在的问题·····	(263)
第四节 四川省地方立法的完善·····	(266)
一、树立正确的立法观念·····	(266)
二、正确处理立法质量与数量的关系·····	(267)
三、加强立法规划, 做好立法预测·····	(269)
四、立足四川实际, 突出立法重点·····	(269)
五、加强立法队伍建设·····	(270)
六、规范立法程序·····	(270)
第八章 依法治川与依法行政·····	(272)
第一节 我省依法行政之意义·····	(272)
一、依法治省为依法行政开辟了道路, 创造了前提条件, 依法行政是依法治省的重要环节·····	(272)
二、依法行政的内容·····	(274)
三、新世纪全面推进依法行政·····	(276)
第二节 依法行政的内在要求·····	(279)
一、行政立法的科学化、民主化、制度化是依法行政 的前提·····	(279)

二、合理、规范的行政执法程序是依法行政的外在表现.....	(283)
第三节 四川省依法行政的实践.....	(288)
一、地方行政立法概论.....	(289)
二、地方行政执法概况.....	(293)
第四节 四川省依法行政须解决的几个问题.....	(298)
一、以政府机构改革为契机,严格界定政府职能.....	(298)
二、行政机关必须同任何营利性行为隔离,消除行政腐败土壤.....	(301)
三、完善政府采购制度,防止腐败现象.....	(304)
四、坚决刹住“勾兑”之风.....	(308)
五、要花大力气解决农村依法行政难题.....	(310)
第五节 加强公务员队伍建设.....	(314)
一、国家公务员制度.....	(314)
二、加强公务员队伍建设的艰巨性.....	(315)
三、从严行政、依法治腐.....	(321)
第九章 依法治川与司法公正.....	(326)
第一节 司法公正.....	(326)
一、司法公正的概念.....	(326)
二、司法公正的意义.....	(329)
三、司法公正 in 依法治川中的意义.....	(332)
第二节 司法公正与司法队伍建设.....	(337)
一、高素质的司法人员是实现司法公正的重要因素.....	(337)
二、四川省司法队伍建设.....	(344)
三、法官素质的培养与提高.....	(352)
第三节 司法公正与舆论监督.....	(357)

一、舆论监督·····	(357)
二、加强舆论监督,促进司法公正·····	(362)
三、舆论监督的界限·····	(366)
四、关于四川省加强舆论监督管理的建议·····	(372)
第十章 依法治川与律师和公证·····	(374)
第一节 依法治川与律师·····	(374)
一、律师在法治建构中的角色与定位·····	(375)
二、四川律师业现状·····	(383)
三、进一步发挥律师在依法治川中的作用·····	(385)
第二节 依法治川与公证·····	(388)
一、公证制度在法治建设中的地位与作用·····	(389)
二、四川公证业现状·····	(396)
三、进一步发挥公证在依法治川中的作用·····	(403)
第十一章 依法治川与法律监督·····	(406)
第一节 依法治川与人大监督·····	(406)
一、法律监督的概念、结构、必要性和作用·····	(406)
二、权力机关的监督·····	(411)
三、完善四川省的地方立法监督制度·····	(417)
四、四川省人大及常委会监督“一府两院”依法行政和 公正司法情况·····	(426)
第二节 依法治川与检察监督·····	(430)
一、检察监督的概念、性质和特点·····	(430)
二、检察监督内容和手段·····	(431)
三、四川检察监督概况·····	(433)
第三节 依法治川与内部监督·····	(436)
一、审判机关内部的监督·····	(436)