

云南省 市场经济 法治环境 建设

论纲

主 编／安树昆

副主编／郑冬渝

■ 云南人民出版社

云南省
市场经济
法治环境建设

论纲

主 编 安树昆

副主编 郑冬渝

图书在版编目 (CIP) 数据

云南省市场经济法治环境建设论纲/安树昆主编.
昆明:云南人民出版社,2002.10
ISBN 7-222-03560-5

I. 云南... II. 安... III. 市场经济—社会主义法制
—建设—研究—云南省 IV. D927.742.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 076016 号

责任编辑 陈浩东 杨云宝
封面设计 袁亚雄
电脑制作 王睿韬

此书获中共云南省委党校、云南行政学院
学术出版基金资助

云南省市场经济法治环境建设论纲

安树昆 主 编
郑冬渝 副主编

云南人民出版社出版发行 (昆明市环城西路 609 号)

云南国浩印刷有限公司印装

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 7.5 字数: 200 千

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-222-03560-5 定价: 16.00 元

前 言

建立具有民主意义的法治国家，建设一个社会安定发展，人民安居乐业，国家运行有序的理想国，是历代法学工作者的理想。为了实现这个理想，无数的法学研究者呕心沥血，孜孜不倦，辛勤劳作，笔耕不辍。他们从理性的角度，勾勒出了各种蕴含真谛的合理规则和有效机制，描绘出了许多富有正义的制度目标和运行规范，为民主、法治国家的建设奉献了无私和坦诚。正是这些法学研究者们无私的奉献，坦诚的评价，赋予了我国民主与法制建设以合理的定位和科学的诠释。中国民主与法制建设的进程，有幸有了这些忠诚的推进者，中国治国方略的实现，有幸有了这些积极的实践者！

作为一群中国民主与法制建设的推进者和实践者，我们在法学的研究中，勤于思索，善于反思，勇于展望，对我国法治现实有比较深刻的理性认识，对我国以及云南的社会历史有清醒的认识，对国家的法治未来有较为深远、积极的思考。面对法治还不健全的现实，我们不灰心，不气馁，不抱怨，不消沉，而是积极行动，用我们理性的思维，以我们忠诚的信念，凭我们无畏的勇气，去探索去实践。然而，市场经济法治环境建设是一个庞大的系统工程，我们不可能总览全局，纵论古今，我们只能以有限的认识、能力、水平，去探索我们身边的现象，去思考我们眼前的变革，去分析我们熟悉的社会。基于此，在众多需要迫切研究的法学项目中，我们选定了“云南省市场经济法治环境建设”这个可以作为为市场经济建设与民主法制建设尽绵薄之力的课题，

以此去实践我们对中国民主与法制建设忠诚的信念。

当然，我们也深知，仅有忠诚的信念并不会成就法治的蓝图，光凭积极的思考同样不会实现民主的理想，更何况云南省还是一个社会经济、文化教育均不发达的边远省份，构建民主与法制社会的难度要甚于其他省市，因此，我们深刻地认识到，口号代替不了科学，随意只会导致肤浅，我们更需要脚踏实地的研究风格和自主独立的研究风气，只有这样才能实实在在为云南省市场经济法治建设提供良策。在这个认识前提下，我们对此课题进行了合理的策划、辛勤的调研，也进行了繁琐的资料查阅和深入的讨论分析，从而明确了主题，掌握了方法。尽管每个人的学术功底不一，思辨能力有异，理论修养不同，但我们每个成员都是殚精竭虑，倾心而为的。我们不敢说研究成果是理想和丰硕的，但我们绝对敢说其研究是执着和认真的。

在对云南省市场经济法治环境建设客观需要充分认识和对市场经济法治环境建设内在因素的把握的前提下，我们为全书的构架设计了几个论题板块，包括立法、执法、司法、法律监督、法律服务、公民法律意识培养等方面，对每个方面都进行了必要的实证调查，用理论结合实际的方法进行了研究，形成了目前的成果。在整个研究过程中，我们感受到了许许多多关注法治事业，对云南省市场经济法治建设有较深感悟和清晰认识的学者和专家如云南省人大常委会、云南省政府法制办公室、司法厅、云南省律师协会、云南省高级人民法院、昆明市中级人民法院、楚雄州司法局、思茅地区中级人民法院和司法局等单位的学者和专家对我们的课题研究给予了真诚关怀和热情帮助，他们从课题的结构、资料的选用、实例的提供等方面都无私地奉献了良策，给予了指导，我们对此深表诚挚的谢意。

需强调的是，本课题作为云南省社科基金“九五”规划项目，重点研究的是“九五”期间云南省法治建设中的问题，课

题完稿后，云南省法治建设在“十五”期间取得了极为显著的成就，因受制于时间因素，研究内容难免会滞后于云南省市场经济法治环境建设的发展。另外，本课题是从理论工作者的视角进行探讨，旨在通过理论研究，为云南省市场经济法治建设提出一些参考性建议，这样，有可能会与实际工作部门同志的观点存在一些差距甚至分歧；再者，既然是课题研究，就难免要多关注问题和解决问题的途径，而对实际工作部门所取得的成绩着墨不多，肯定不够，但绝无否认成绩之意。因此，恳请有关部门和读者给予充分谅解。

我们十分清楚，作为一项初步的研究成果并不足以对云南省市场经济法治环境建设产生巨大的推动力和影响力，20 万言虽不成熟但经过深思的文字也不足以担当民主与法制建设的重任，我们只想通过这种方法和形式，对云南省市场经济法治环境建设中经验之总结，问题之发现，道路之选择，对策之抉择，目标之实现以明确的认识和理性的前瞻，继而进行实践的追求、制度的开拓以及方法的创新，从而真正实现云南省市场经济理想的法治环境。

作 者

2002 年 9 月

目 录

第一章 市场经济法治环境建设导论	1
第一节 市场经济法治环境建设的含义和构成	1
一 市场经济法治环境的含义	1
二 市场经济法治环境的特征	3
三 市场经济法治环境建设的构成	8
第二节 市场经济法治环境建设的意义和作用	12
一 市场经济法治环境建设的意义	12
二 市场经济法治环境建设的作用	13
第三节 市场经济法治环境建设的目标和任务	19
一 市场经济法治环境建设的总体目标和任务	19
二 市场经济法治环境建设中的立法目标和任务	20
三 市场经济法治环境建设中的行政执法的目标 和任务	21
四 市场经济法治环境建设中的司法目标和任务	22
五 市场经济法治环境建设中法律监督机制的目标 和任务	23
六 市场经济法治环境中的法律服务事业的目标 和任务	23
七 市场经济法治环境建设中提高全民法律意识的 目标和任务	24
第四节 市场经济法治环境建设的指导思想和基本	

原则	25
一 市场经济法治环境建设的指导思想	25
二 市场经济法治环境建设的基本原则	28
第二章 云南省市场经济法治环境建设与立法的优化	34
第一节 云南省地方立法现状的考察	34
一 云南省地方立法的成就及特点	34
二 云南省地方立法的作用	41
三 云南省地方立法存在的突出问题	43
第二节 云南省地方立法的原则和目标	46
一 云南省地方立法应当遵循的原则	46
二 云南省地方立法的目标	49
第三节 云南省地方立法与国家立法的统一	60
一 地方立法与国家立法统一的意义	60
二 地方立法与国家立法协调的对策	62
第四节 云南省地方立法与民族习惯的整合	63
一 民族习惯所具有的特征	63
二 云南省地方立法与民族习惯整合的意义	64
三 整合地方立法与民族习惯的对策	66
第三章 云南省市场经济法治环境建设与政府依法行政	69
第一节 云南省地方政府依法行政现状的考察	69
一 对政府和公务员法律意识的考察与评价	69
二 对政府守法、执法的考察与评价	73
三 对行政机关监督行政的考察与评价	79
第二节 政府依法行政的原则	82

一	政府依法行政原则确立的依据	82
二	政府依法行政原则的要求	84
第三节	行政机关组织和机构的法治化	86
一	行政机关组织和机构法治化的必要性	86
二	行政机关组织和机构法治化的要求	89
第四节	政府公务人员素质的提高	92
一	政府公务人员素质提高的意义	92
二	政府公务人员素质提高的途径	95
第五节	政府依法行政程序的规范化	97
一	行政程序的基本功能	97
二	政府依法行政程序的规范化措施	99
第四章	云南省市场经济法治环境建设与司法公正	102
第一节	云南省司法机关司法职能发挥的现状考察	102
一	改革开放以来云南省司法工作所取得的成就	102
二	当前司法机关工作实践中存在的问题及其 成因	104
第二节	司法公正的原则	106
一	司法公正的内涵和意义	106
二	司法公正原则的具体体现	107
第三节	司法体制改革的目标和任务	110
一	司法体制改革的目标	110
二	改革、完善现行司法制度的主要内容	111
第四节	司法队伍建设的标准和要求	122
一	司法队伍建设的标准	122
二	建设高素质司法队伍的途径	123

第五节 消除地方保护主义·····	129
一 地方保护主义的表现和危害性·····	129
二 消除地方保护主义的对策·····	131
 第五章 云南省市场经济法治环境建设与法律监督	
的强化·····	133
第一节 云南省法律监督的现状和实效的考察·····	133
一 云南省法律监督所取得的成就·····	133
二 云南省法律监督存在的不足·····	136
第二节 法律监督内容的确定·····	140
一 法律监督内容的内涵和意义·····	140
二 地方法律监督内容的构成·····	140
第三节 法律监督机制的健全和完善·····	149
一 健全和完善法律监督机制应当遵循的指导思想	
和基本原则·····	149
二 健全和完善法律监督机制的对策·····	152
第四节 法律监督程序的制度化和规范化·····	157
一 法律监督程序制度化和规范化的意义·····	157
二 法律监督程序制度化和规范化的途径·····	158
第五节 社会监督的法律保护和规范·····	160
一 强化社会监督的意义·····	160
二 社会监督法律保护和规范对策·····	161
 第六章 云南省市场经济法治环境建设与法律服务功能	
的加强·····	165
第一节 云南省律师制度的现状及未来发展·····	165

一	云南省律师制度建设取得的成就·····	165
二	云南省律师制度建设存在的问题·····	170
三	加强云南省律师制度建设的对策·····	172
第二节	云南省公证制度的现状及发展·····	175
一	云南省公证制度的发展与成就·····	175
二	云南省公证制度在发展进程中存在的问题·····	179
三	云南省公证制度改革与完善的对策·····	181
第三节	云南省仲裁制度的现状及发展·····	183
一	云南省仲裁制度及仲裁工作的成就·····	183
二	云南省仲裁制度和仲裁工作存在的问题·····	186
三	促进云南省仲裁事业和仲裁工作发展的对策·····	188
第四节	云南省法律援助制度的现状及发展·····	190
一	云南省法律援助制度在起步和发展中的成就·····	190
二	云南省法律援助制度存在的问题·····	191
三	发展云南省法律援助制度的对策·····	192
第七章	云南省市场经济法治环境建设与公民法律意识 的培养·····	194
第一节	云南省公民法律意识现状的考察·····	194
一	云南省公民法律意识的强化·····	194
二	云南省公民法律意识目前存在的问题·····	196
三	云南省公民法律意识薄弱的成因·····	197
第二节	云南省法制宣传教育的目标和任务·····	199
一	法制宣传教育的目标·····	199
二	法制宣传教育的任务·····	199
第三节	云南省各民族习惯与现代法律意识的协调·····	206

一 民族习惯与法律的差异·····	206
二 民族习惯对现代法治和法律意识的影响·····	209
三 民族习惯与现代法治、法律意识的协调·····	212
第四节 云南省法律文化的建设·····	214
一 法律意识与法律文化建设·····	214
二 建设法律文化的途径·····	216
第五节 云南省法律人才素质的提高·····	220
一 云南省法律人才素质提高的必要性·····	220
二 云南省法律人才素质提高的途径·····	223
参考书目·····	226
后 记·····	228

第一章 市场经济法治环境建设导论

市场经济是法治经济。法治是社会主义市场经济的内在要求，是市场经济发展必不可少的条件；市场经济要合理、正常运行，必须建立在规范化、制度化、程序化的基础之上。只有充分运用法律手段对各种经济关系加以调节和制约，将经济关系和与经济关系相关联的各种社会关系规范在一个完备良好的法治环境之中，市场经济的正常、合理运行才有保障。因此，法治环境建设必须与市场经济体制建设同步发展。

第一节 市场经济法治环境建设的含义和构成

一 市场经济法治环境的含义

（一）市场经济法治环境的概念

所谓“环境”本来是自然科学的一个概念，被引申到社会科学领域当中，出现了政治环境、社会环境、经济环境、人文环境、法治环境等概念。因为无论是自然现象还是社会现象，如果没有一个周围良好的环境，任何事物就不能够向着有利、有益、有序的方向发展。所以，对这些概念的研究，不仅仅是理论上的需要，更主要的是有很重要的现实意义和很深刻的实践意义。

关于市场经济法治环境的概念，目前尚未见到有较为规范、较为权威的表述。众所周知，任何环境都是相对于某一中心事物而言的，因此，与某一中心事物相关的周围的客观存在的情况和

条件，就是这一中心事物所处的环境。就市场经济法治环境而言，可以从两个方面理解：一是以市场经济法治建设作为中心事物的特定环境，即是指市场经济法治建设的环境，如经济、政治、文化环境，或社会、地域、民俗等环境。因市场经济就是法治经济，市场经济法治建设属于上层建筑的范畴，如果没有相应的经济、政治和文化环境和条件，法治建设是难以向着有利、有益、有序的方向发展的。二是以市场经济这一特定事物为对象的法治环境，是指能够影响市场经济的产生和发展，以及能够影响市场经济的要素构成和实效发挥的法治条件，即是指市场经济的法治环境。就一个国家以及该国家的某个地区而言，市场经济法治环境包括一个国家和地方的有关市场经济立法、执法、守法和法律监督、法律意识等诸方面的综合状况。本课题主要是以后者作为研究对象，研究云南市场经济的法治环境建设问题。

（二）市场经济法治环境的内涵

市场经济的法治环境这一概念蕴含着以下几方面的内涵：

1. 市场经济法治环境概念表明市场经济不是孤立产生和发展的，而是以一系列外部环境因素，其中包括法治因素为条件。离开外部法治环境，无论是整个国家的市场经济，还是国家某一部地方市场经济，都将失去其存在和发展的条件。在良好的法治环境下，市场经济的发展会是顺利的，反之则是不顺利的，这已为 200 多年来世界上众多实行市场经济的国家的实践所证明，也为我国改革开放 20 多年尤其是 1992 年提出建立市场经济体制的目标以来的实践所证明。所以，我们要建立、完善市场经济体制，不能不重视市场经济法治环境建设。这也是我们研究此课题的目的所在。

2. 市场经济法治环境概念表明法治的诸方面因素都能够影响市场经济的各个要素构成和实效的发挥。市场经济离不开市场主体和市场主体的行为，现代市场经济还离不开国家的宏观调控

和社会保障体系。如果说市场经济的运行过程是从市场主体地位的确立到主体行为的实施，一直到主体资格的消灭，那么，市场经济的这一运行过程无时无刻不是在法治环境的诸因素的影响、保护和制约下进行的；在此期间，国家的宏观调控和社会保障等手段的有效运作，也需要有法治所创造的环境条件。

3. 市场经济法治环境概念表明市场经济的法治环境是由法治建设的各个环节或诸个因素构成，包括立法、执法、守法、法律监督、法律服务、法律意识和法治观念构成的综合体。并且，构成法治环境的各个因素不仅要与市场经济的每一发展阶段相适应，而且他们之间还必须相互协调、相互合力，共同积极作用于市场经济。也就是说，只有是在完善的、良好的，能够反映市场经济要求的而不是残缺的、违背市场经济规律的法治环境条件下，市场经济才能健康、有序地运行和发展。

二 市场经济法治环境的特征

与作为自然科学组成部分的环境科学所称的环境不同，市场经济法治环境是非自然性的，它与市场经济的关系是上层建筑与经济基础的关系，它的产生和发展必须以市场经济的存在为前提、为条件、为基础，反过来，它要为市场经济的建立、发展服务，对市场经济起反作用。因此，法治环境的优劣对市场经济的发展有着不可忽视的影响。

我们认为，市场经济法治环境主要有以下四个特征。

（一）经济性

市场经济法治环境的经济性是因为其以市场经济为中心事物或对象，并围绕市场经济各个环节的活动而确定的。这是区别于其他性质事物的法治环境的一个重要特征。例如，非经济性的立法、执法、司法等内容就不能成为市场经济法治环境的组成部分。

市场经济法治环境的经济性特征，表现在法治环境的各个环节和构成要素当中。这一特征，在有关的立法中表现最为明显。从实行市场经济的国家的立法来看，无论是以德国为代表的社会主义市场经济模式，以日本、韩国为代表的政府主导性市场经济模式，还是以美国为代表的分散型、相对自由的市场经济模式，其市场经济法律制度主要规范四类经济关系：一是经济组织关系；二是经济协作关系；三是市场管理关系；四是宏观调控关系。

经济组织是指在一定的条件下进行生产经营活动的主体。在市场经济条件下，生产经营主体的组织形式、经营方式、规模等必须适应市场要求，并受其检验，适者生存、发展，不适者被淘汰。这就要求生产经营者必须具有独立的法律地位，按照市场需要自主经营、自负盈亏，对自身的生产经营活动进行独立自主的决策、领导和管理，并且独立承担法律责任，从而真正成为独立的市场主体，以能够敏捷、灵活地反映市场的要求。这种具有独立性和自主性的新型的经济组织即市场主体，是市场经济法律制度首先要规范、调整和保障的。

在市场经济条件下，各种生产经营主体的活动都要通过市场表现为市场行为，各种主体的行为相互关联、互相配合和制约，形成市场运行机制。因此，各种生产经营者的行为基本上都要受价值规律和供求关系的制约，政府只是一个宏观调控的角色。因而在各种经济主体之间，必然形成一种高度自主的市场主体协作关系，这种关系表现为一种横向的平等关系。这样的横向经济关系表现了与生产经营密切联系，即既有平等互利、等价交换，又有相互协作和相互竞争的特点。这种市场主体的横向关系即市场交易关系或市场行为关系，是市场经济法律制度加以规范的一个核心内容。

市场经济有其自身的弱点和消极方面，在发展市场经济的同时，必须克服市场本身无力消除的垄断和不正当竞争，建立相应

的市场秩序，以维护经济主体之间的正常关系。因此需要国家进行适度的干预和加强市场管理，将各种经济主体的行为限制在一定的范围之中，从而创造一个平等竞争的环境，维护公平的竞争秩序，保护正当竞争者的权益、消费者的权益和社会公共利益不被侵犯，维护市场的有序性、竞争性和统一性。这就必然在各种经济主体之间和国家之间形成反映现代市场内在要求的市场管理关系。这个关系凝结为经济法律规范，必须要由相应的法治环境来保障。

现代市场经济不是放任自流的市场经济，必须要有国家的宏观调控。国家调控的意义在于保持经济总量基本平衡，促进经济结构优化，引导国民经济持续、快速、健康发展，促进社会全面进步。国家宏观调控的实现依靠计划、财政、税收、信贷等经济杠杆。经济杠杆影响着生产要素配置、商品生产取向以及流通方向，从而引导市场走向。因此，国家主要运用经济手段对国民经济实行宏观调控，必然与经济主体之间形成一种具有特定内涵的经济管理关系。对于国家经济管理机构来说，这种经济管理关系不仅体现为一种法律保障，更体现为一种法律制约，与其他经济关系一样，必然成为法律制度和法制环境的规制和保障的对象。

显而易见，以上述经济关系为主要对象的市场经济法治环境建设，必然以相应的经济内容为核心，使之具有经济性的特征。

（二）规范性

由法律规范本身特有规范性、强制性的属性所决定，市场经济的法治环境与其他环境相比，其对市场经济活动的规范保障作用更为明显。法治环境的规范性是由法律规范的特点所决定和所体现的。

法律规范是一种明确的、肯定的社会规范。在市场经济条件下，人们的经济行为带有明确追求预期利益的营利性目的，要实现这个目的，必须将行为建立在可行性、效益型、风险性分析的