



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁广

我国地方法制建设 理论与实践研究

THEORETICAL AND PRACTICAL RESEARCH
ON LOCAL LEGAL REGIME OF CHINA

葛洪义

等著



经济科学出版社

WUJIAOJIANG

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
课题

我国地方法制建设 理论与实践研究

THEORETICAL AND PRACTICAL RESEARCH
ON LOCAL LEGAL REGIME OF CHINA

葛洪义

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国地方法制建设理论与实践研究/葛洪义等著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 12

(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2460 - 6

I. ①我… II. ①葛… III. ①地方法规 - 研究 - 中国
IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 223289 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 刘欣欣

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

我国地方法制建设理论与实践研究

葛洪义 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 37 印张 700000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2460 - 6 定价: 92.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

经济科学

继续教育

教育部

重大项目

成果出版

李阳林 
何少青

课题组主要成员

(按姓氏笔画为序)

首席专家	葛洪义			
主要成员	王文琦	冯健鹏	朱志昊	余 军
	李旭东	李秋成	杨雄文	邹东俊
	董文蕙			

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究之魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

摘 要

《我国地方法制建设理论与实践研究》一书为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国地方法制建设理论与实践研究”的最终成果，本书的主要论题是：我国社会转型过程中，“地方”在法治秩序演进与法制实践发展过程中的地位、角色和作用。写作题材主要来源于我国地方法制建设理论与实践成果。

第一编“地方法制的基本理论”旨在阐述地方法制的相关基本理论问题，以期为整个地方法制研究确立理论上强有力的支撑点，打破地方法制研究在法学研究中处于边缘地位的状况。本部分主要内容包括：（1）阐明地方法制的内涵应在于地方具体制度建设及其对法治国家建设重要且特殊的意义；（2）从国家与社会关系之“横向视域”，分析社会本身的组织性和自治能力对于法治发展的决定性作用，确立国家在什么情况下需要给予社会必要的辅助，以及辅助的前提和形式；（3）从中央与地方关系之“纵向视域”，阐述中央与地方关系的历史变迁和法律形式，侧重论证单一制国家中地方国家机关在治理结构的地位和作用，阐述在权利实现过程中中央对地方辅助的形式和特点；（4）地方法制（发展）的原动力在于权利的行使与实现这一动态过程，这个过程中国家与社会、法治与法制之间的关系决定着地方法制建设的具体样态。

第二编“地方国家机关的法定权力”从地方法制实践的角度，在规范与实证两个层面描述和分析地方所享有的国家权力的结构以及行使机制。本部分主要内容包括：（1）从权力与责任关系的角度说明国家权力的类型、相互关系与权力配置的历史与现实情况如何，以及在

现有体制下我国国家权力总体配置的情况。(2) 描述与分析中央国家权力机关与地方国家权力机关之间权力的界限,地方国家权力机关内部机构之间的权力分配,以及各种权力实现中的权力再分配。例如,立法权在人大、人大常委会、主任(主任会)、专门委员会、代表等之间是如何分配的。(3) 描述与分析中央国家行政机关与地方国家行政机关之间权力的区别,地方国家行政机关上下级之间权力的区别与联系,内部各组成部门之间的权力分配,以及各种权力实现中的权力再分配。(4) 描述与分析中央国家司法机关与地方国家司法机关之间权力的界限,地方各级国家司法机关之间,司法机关内部部门之间的权力分配,如审判权、审判管理权、执行权等划分,以及各种权力实现中的权力再分配。如审判权在审判委员会、合议庭、主审法官等之间是如何分配的。

第三编“地方国家机关的‘小’制度”研究地方国家机关为了实施国家法律以及本地方的有关地方立法的过程中,所创设出来的各种工作制度。正是这些具体制度,使国家法律具有了生命力。本部分主要包括:(1) 阐述在上级机关实施法律的压力以及公众和社会舆论实现相关法律权利的双重压力下,各国家机关所制定的各种具有应对性质的“小”制度的具体含义,以及“小”制度与法定的“大”权力实现之间的内在关系、各种具体制度在权力制约中的作用,并对各种具体制度的类型进行初步划分;(2) 讨论与国家机关工作程序相关的各种具体制度,例如,审批程序、登记程序、备案程序等,举例说明这些程序的创新之处以及产生背景,对权力制约的意义等;(3) 对最具有代表性的地方国家机关实施法律的“公开”制度进行分析,包括办事过程公开、结果公开等各种类型的公开制度。分析这些制度与法律实施的密切关系,研究其对权力制约的作用;(4) 分析最具有中国特色的工作制度:协商。协商一方面反映出各种国家机关相互之间、国家机关内部各部门之间、各位负责人之间合作的关系以及谨慎行使权力的态度;另一方面,也是国家法律无法刚性实现的体现。

第四编“制度化的社会力量”旨在研究各种社会力量是如何介入法律实施过程与权利实现过程,并逐步发展为一种体制内的制约国家权力的重要力量。本部分主要包括:(1) 分析我国公益机构的类

型、法律地位与发展过程及其对我国法治建设的重要作用,尤其分析说明不同地方各类公益机构的不同作用,进而显示出在不同的地方,法制发展状况的不同;(2)研究我国以盈利为目的的从事法律工作的各类社会组织的发展过程,所做贡献与工作机理;(3)比较、分析我国各种行业组织的不同作用以及行业协会在不同历史时期的不同作用,说明其制度化的过程;(4)分析研究舆论在权利实现中的作用,比较各国关于舆论的法律规定,说明我国舆论对法律实施与权利实现的特别意义和作用。

第五编“权利主张与制度回应”通过对各种具有代表性的案件和事件的详细分析,阐明在主张权利的过程中,通过当事人、国家机关以及社会力量的博弈互动,制度如何点点滴滴地不断改进,法律如何在制度改进的背景下得以实现。本部分主要内容包括:(1)分析各种类型的权利规定在社会变迁的大背景下逐渐受到关注和追捧的过程,揭示人们追求自身权利态度的变化以及各种法律规定的相应变化;(2)研究在各种有代表性的典型案例与事例中,社会组织是如何有序参与到法律实施与权利实现活动之中的,说明社会力量的重大作用及其作用机制;(3)研究各个国家机关和社会组织,是如何在各种典型案例与事例的处理过程中,基于自身工作的需要,改进和完善自己的各种工作制度。

第六编“地方法制的评价标准”拟提炼出一些可以被学界同行认可、符合国际上关于法治一般认识且能结合地方法制的特点的法制发展衡量标准,作为进一步把握地方法制发展状况基础性指标。主要内容包括:(1)讨论为什么以及如何设定地方法制的评价标准问题;(2)从地方国家机关权力的明确性、能动性与其可能承担责任以及承担什么样的责任三个标准,对国家机关权力制约水平进行评价;(3)从合法性、合理性和效能三个标准,评价各个国家机关和社会组织内部各种工作制度运转状况;(4)以自主性、活跃性和公信力三个标准,评价社会力量在法治建设中的作用。(5)从包容度、及时性与论证力三个指标,评价地方国家机关与公众之间是否可以围绕权利实现产生有效互动,进而评价本地公众与国家机关的关系是否形成制度性的和谐。本部分也是对整个研究成果的一个总结。通过各项标准的设定,

对我国地方法制建设问题的思考集中加以凝练和反映，最终形成一个具有理论阐释力同时具有现实参考性的研究成果。

本书认为，地方法制建设在我国整体法治进程中具有举足轻重的地位。这种重要性源于“地方”在国家与社会的关系结构中所处的特殊位置，“地方”往往能够在应对各种权利诉求的过程中，基于统治的需要，自下而上所作出的持续不断的制度性反应或者制度创新，进而可能引起整体性法治进程的突破。实践证明，这正是推动中国法治进步的有效路径之一。这种研究进路是对传统国家主导型的法治建构观的反思与批判，在理论或实践层面上均具有一定的前沿性。本书所研究诸多地方法制建设中的具体问题，指向中国社会结构转型的“要害”（如社会管理方式的创新、社会自主性的培育）。本书基于“国家—社会”二元视角，主张在建构国家与社会之间的良性互动关系中、在地方法制建设的具体实践中寻求法治发展的进路，这种思路是对当下改革中一味地专注于国家正式制度的修修补补、无力打破旧有僵化结构之局面的检讨，无论在理论或是实践层面都具有一定的探索意义。

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 成果出版列表

书 名	首席专家
《马克思主义基础理论若干重大问题研究》	陈先达
《马克思主义理论学科体系建构与建设研究》	张雷声
《马克思主义整体性研究》	逢锦聚
《当代中国人精神生活研究》	童世骏
《弘扬与培育民族精神研究》	杨叔子
《当代科学哲学的发展趋势》	郭贵春
《面向知识表示与推理的自然语言逻辑》	鞠实儿
《当代宗教冲突与对话研究》	张志刚
《马克思主义文艺理论中国化研究》	朱立元
《历史题材创新和改编中的重大问题研究》	童庆炳
《现代中西高校公共艺术教育比较研究》	曾繁仁
《楚地出土戰國簡冊〔十四種〕》	陳 偉
《中国市场经济发展研究》	刘 伟
《全球经济调整中的中国经济增长与宏观调控体系研究》	黄 达
《中国特大都市圈与世界制造业中心研究》	李廉水
《中国产业竞争力研究》	赵彦云
《东北老工业基地资源型城市发展接续产业问题研究》	宋冬林
《中国加入区域经济一体化研究》	黄卫平
《金融体制改革和货币问题研究》	王广谦
《人民币均衡汇率问题研究》	姜波克
《我国土地制度与社会经济协调发展研究》	黄祖辉
《南水北调工程与中部地区经济社会可持续发展研究》	杨云彦
《产业集聚与区域经济协调发展研究》	王 珺
《京津冀都市圈的崛起与中国经济发展》	周立群
《金融市场全球化下的中国金融监管体系改革》	曹凤岐
《中国民营经济制度创新与发展》	李维安
《中国现代服务经济理论与发展战略研究》	陈 宪
《中国转型期的社会风险及公共危机管理研究》	丁烈云
《面向公共服务的电子政务管理体系研究》	孙宝文

书 名	首席专家
《人文社会科学研究成果评价体系研究》	刘大椿
《中国工业化、城镇化进程中的农村土地问题研究》	曲福田
《东北老工业基地改造与振兴研究》	程 伟
《中部崛起过程中的新型工业化研究》	陈晓红
《全面建设小康社会进程中的我国就业发展战略研究》	曾湘泉
《自主创新战略与国际竞争力研究》	吴贵生
《转轨经济中的反行政性垄断与促进竞争政策研究》	于良春
《我国民法典体系问题研究》	王利明
《中国司法制度的基础理论问题研究》	陈光中
《多元化纠纷解决机制与和谐社会的构建》	范 愉
《中国和平发展的重大国际法律问题研究》	曾令良
《中国法制现代化的理论与实践》	徐显明
《我国地方法制建设理论与实践研究》	葛洪义
《生活质量的指标构建与现状评价》	周长城
《中国公民人文素质研究》	石亚军
《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》	李 强
《中国农村与农民问题前沿研究》	徐 勇
《中国边疆治理研究》	周 平
《中国大众媒介的传播效果与公信力研究》	喻国明
《媒介素养：理念、认知、参与》	陆 晔
《创新型国家的知识信息服务体系研究》	胡昌平
《数字信息资源规划、管理与利用研究》	马费成
《新闻传媒发展与建构和谐社会关系研究》	罗以澄
《数字传播技术与媒体产业发展研究》	黄升民
《教育投入、资源配置与人力资本收益》	闵维方
《创新人才与教育创新研究》	林崇德
《中国农村教育发展指标体系研究》	袁桂林
《高校思想政治理论课程建设研究》	顾海良
《网络思想政治教育研究》	张再兴
《高校招生考试制度改革研究》	刘海峰
《基础教育改革与中国教育学理论重建研究》	叶 澜
《公共财政框架下公共教育财政制度研究》	王善迈

书 名	首席专家
《中国青少年心理健康素质调查研究》	沈德立
《处境不利儿童的心理发展现状与教育对策研究》	申继亮
《WTO 主要成员贸易政策体系与对策研究》	张汉林
《中国和平发展的国际环境分析》	叶自成
* 《改革开放以来马克思主义在中国的发展》	顾钰民
* 《西方文论中国化与中国文论建设》	王一川
* 《中国抗战在世界反法西斯战争中的历史地位》	胡德坤
* 《近代中国的知识与制度转型》	桑 兵
* 《中国水资源的经济学思考》	伍新林
* 《转型时期消费需求升级与产业发展研究》	臧旭恒
* 《中国金融国际化中的风险防范与金融安全研究》	刘锡良
* 《中国政治文明与宪法建设》	谢庆奎
* 《地方政府改革与深化行政管理体制改革研究》	沈荣华
* 《知识产权制度的变革与发展研究》	吴汉东
* 《中国能源安全若干法律与政府问题研究》	黄 进
* 《农村土地问题立法研究》	陈小君
* 《我国资源、环境、人口与经济承载能力研究》	邱 东
* 《产权理论比较与中国产权制度变革》	黄少安
* 《西部开发中的人口流动与族际交往研究》	马 戎
* 《中国独生子女问题研究》	风笑天
* 《当代大学生诚信制度建设及加加强大学生思想政治工作研究》	黄蓉生
* 《农民工子女问题研究》	袁振国
* 《中国艺术学科体系建设研究》	黄会林
* 《边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究》	张先亮
* 《非传统安全合作与中俄关系》	冯绍雷
* 《中国的中亚区域经济与能源合作战略研究》	安尼瓦尔·阿木提
* 《冷战时期美国重大外交政策研究》	沈志华
* 《服务型政府建设规律研究》	朱光磊
.....	

* 为即将出版图书

Abstract

Theoretical and Practical Research on Local Legal Regime of China is the final research production of this project, which offers the main issue about the position, role and function of the “Locality” during the process on the development in the rule-of-law order as well as in the legal regime practice that has been occurred or is happening in China with its transition of society. The materials for the writing come from achievements both in theory and in practice of the local legal regime’s construction.

The first part titled as “*Basic Theories of Local Legal Regime*”, introduces the primary theory about the local legal regime, so as to establish strongly supporting foundation for the entire research on local legal regime on one side, and change the fringe situation of the research on local legal regime as it has been in the legal research circumstances in China as so far on the other side. This part consists of the following sections: (1) Clarifying the connotation of local legal regime which should lie in the concrete system establishments as well as its important and specific significance to the construction for a rule-of-law country. (2) From the horizontal perspective of the relationship between the country and the society, this part analyzes the organizational character and self-governance capability of the society which should play a deterministic role as to the development of rule-of-law. Also, it clarifies on what circumstances that the supplementary from the country are necessary as well as the preconditions and methods for the supplementary from the country. (3) From the vertical perspective of the relationship between the central and the local, this part analyzes the historical transition and legal forms for the relationship between the central and the local. It particularly emphasizes on demonstrating the position and function of local authorities in the governance structure as in a unitary country as in China. It also clarifies how the central assists the local on the methods and features that should be noticed as to fulfill the legal right. (4) The motivity for developing local legal regime is the willing to exercise and achieve the rights in a dynamic