

之江调研

□省委党校进修一班庆元调研组

创新社会治理 推进依法治县

——庆元县法治建设的实践和启示

近年来,庆元县委、县政府全面落实省委建设“法治浙江”的工作部署,“法治庆元”建设的各项工作扎实推进,各块工作有特色、有亮点、有创新。最近,省委党校进修一班庆元调研组就此作了专题调研。

庆元县法治建设的实践探索

深化依法行政,全面推进法治政府建设。该县通过加快政府自身改革,通过加快转变政府职能、全面推进依法行政、大力推进政务公开、切实转变政府作风等措施,加快建设法治政府和服务型政府。

推进政府权力清单制度改革。按照建设公开透明、廉洁高效和法治政府的要求,该县全面推行权力清单制度。一是深入开展清权厘权。二是稳步推进减权简权。通过合并相关行政主体,深化乡镇行政管理体制改革,推行行政审批制度改革,探索市场主体准入登记制度改革等,简化权力运行程序,提高权力运行效率。三是认真抓好确权制权,形成一张过程可检查、结果可监督、责任可追溯的权力运行网。

全面深化行政审批制度改革。近年来,该县行政审批中心坚持深化改革、创新机制,着力构建“人人都是中心形象,窗窗都是庆元环境”的高品质干事文化,全力打造流程最优、环节最少、时间最短、服务最佳的“最佳投资环境之县”。一是深化行政审批制度改革,全县行政审批总提速率达到96.78%。二是创新行政审批服务方式,实行并联审批、项目竣工联合验收、多证联办等制度,进一步提高审批服务的效率。三是创新便民服务机构,以实际行动方便群众,服务企业。

加快构建覆盖全县的政务服务体系。一是建立广覆盖的监督体系,民主监督工作自然、有序、到位,促进执法成效的提高。二是建立异地便民服务中心,有效延伸便民服

务网络,极大拓展便民服务项目,真正实现群众“沟通零距离、服务零障碍”。三是推进村监会规范化建设。四是推行“阳光工程”建设。五是加快推进行政复议工作。

创新社会管理,着力提升法治惠民实效。以民生民意为导向,以“问题管理”为牵引,以保障和改善民生为重点,推进社会管理创新。

以“五心工程”为引领推进社会管理创新。“五心工程”是该县推进社会管理创新的重要举措,根本目标是切实维护好群众利益,主要内容是“真诚服务”暖民心、“民生保障”舒民心、“治安防控”安民心、“舆情畅通”顺民心、“履职践诺”省民心,涉及民生和谐、社会稳定,关乎百姓福祉、群众冷暖,对全面建成惠及全县人民的小康社会具有重大战略意义。

首创“五台合一”社会服务管理指挥中心。2013年8月,该县以构建社会应急联动机制为重点,将政府应急联动、公安110、民政96345、住建数字城管、情报信息五个分中心整合为一体,成立了全市首家社会服务管理指挥中心。实行统一调度,实现指挥畅通;三级联动,实现联动畅通;整合资源,实现服务畅通;多管齐下,实现监管畅通。

首创全省首家综合性法律服务中心。这一做法先后获得中央政法委、《人民日报》等点名肯定、专题报道或表彰。“一个中心”便民服务。集法律援助、法律咨询等于一身,让群众从“有事找政府”逐步向“有事找法律”转变,使群众寻求法律服务时实现“一个大门进,多个窗口服务,一揽子问题解决”。“一项宗旨”公益公正。该中心以为民服务为宗旨,注重社会效果,主要为群众提供免费法律咨询和服务,让更多的弱势群体打得起官司,平等享受法律资源。“一条准绳”专业权威。以法律为准绳,开展人民调解、法律援助、公证服务、律师顾问等职能,主

动服务“三改一拆”、“五水共治”等重点工作。

首创社区服刑人员“三三矫正”监管模式。通过创新模式,以标杆促规范;动态掌控,以监管促自觉;人性关怀,以矫正促发展。同时,实行定人包案制度,做到因人施教,确保辖区内重点人员的个案化矫正实施率达到100%。

发挥法律服务作用,助推县域经济发展。一直以来,该县紧紧围绕“加速发展、加快转型、推动跨越”主基调,以深入推进“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作为目标,全力发挥法律服务作用,助推县域经济健康快速发展。

“对准焦点”,促法律服务优质化。一是推行重点领域精细化法律服务。立足重大事项社会稳定风险评估机制,引导和鼓励法律服务队伍积极融入经济建设主战场,为重大项目落户、重大工程建设、重点产业发展、重点区域发展等提供优质高效的法律服务。二是推进乡村法律顾问制度建设。创新符合庆元实际的“四结合”(点面结合、主次结合、虚实结合、网上网下结合)顾问法,切实提升村级法律顾问工作的有效性。三是打造公共法律服务平台。

“量体裁衣”,促法律服务专业化。一是创造性完善“医调会”机制建设,立足职能、正确定位、分工协作,规范指导各行业开展人民调解工作。二是搭建浙南闽北省际边界联防联控协作平台,强化“平台共创、协助共建、预防为先、联防为主、联调为要、上下一致、左右协调”的涉边矛盾纠纷预防、排查、化解工作机制,共同打造浙闽边界平安走廊。三是开展山林纠纷“积案化解年”活动,坚持“以调为主、裁决为辅、稳定为先”的原则,有效化解山林纠纷积案。

“顶层设计”,促法律服务规范化。实施平安建设“550”项目,努力

实现年度“平安县”创建目标。加强法律服务队伍建设,在律师、公证、调解等司法人才后续力量培育上下功夫,研究优惠政策,拓宽思路,积极吸纳具有一定法律知识和基层调解经验的退休人员、社会人士参与人民调解工作,为推进基层法治建设提供人力支撑。进一步修订完善律师职业道德和执业规范,严格执行违法违规执业惩戒制度,坚决剔除“害群之马”,确保律师队伍健康发展。

庆元县法治建设的有益启示

庆元县法治建设的探索实践取得了明显成效,它给我们进一步推进法治浙江建设提供了若干有益的启示:

——依法治权,建设法治政府是关键。法大于天,法高于权。居于法治生态系统最高端的、起决定性作用的,就看根植于执政者思想深处的法治有一个怎么样的地位。对法治有尊重,对法治有威严,对法治有惧怕,是这些年法治建设最大的进步。只有法治才能把权力关进笼子里,既让公权力全心全意为人民服务,又让其不能随意寻租谋利腐败。党的十八届四中全会《决定》明确要求“创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。庆元不仅同多数县市一样,努力把所有权力关进法治这个大笼子里运转,而且在依法行政和依法治县方面创造了许多新鲜经验。庆元县通过依法全面履行政府职能,健全依法决策机制,深化行政执法体制改革,不仅有力推进了法治政府建设,而且明显增强了各级干部的法治意识和法治思维,从而为深入依法行政奠定了良好的基础。

——坚持问题导向,创新体制机制,始终突出民生,一切为了人民。庆元县创造的“五心工程”、“五台合一”也好,“一个中心”、“一项宗旨”、“一条准绳”也罢,还有建立异地便民服务中心等等,这些探索创新的实践,都是围绕人民群众生产生活中的问题和困难,始终突出民生这个根本,充分体现了党的十八大届四中全会《决定》所要求的,“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点”。我们改革的一项成功经验,就是让老百姓从改革和发展中不断得到实惠。要防止进入“有改革无发展”的陷阱。人民群众是最讲究实惠的,社会治理不能把社会管死,法治社会不能把人管死,而是要让社会充满活力,让群众生活得到不断改善,让创业创新不断推向新的高潮,这才是治理的本质。

——围绕中心、服务大局,突出重点,对准省委重大决策部署推进法治建设。法治建设是一个系统工程,需要全面推进,但在一个阶段内又必须重点突破。庆元县坚持推进法治建设与改革发展的重大决策相结合,按照全面深化改革的要求,结合县域实际,“对准焦点”、“量体裁衣”、“顶层设计”,全力发挥法律服务作用,助推县域经济健康快速发展。调研中我们深切地感受到:像庆元这样经济基础相对薄弱的县域,法治在推动经济发展和重大工作上所起的作用更为突出。在重大项目落户、重大工程建设、“三改一拆”、“五水共治”专项活动中,严格依法行政,既对权力进行约束,同时运用法律锐器,遇山开路,过水搭桥,起到法治支撑作用。毋庸讳言,实际工作中确实存在着不少发展和改革实际同具体法律法规相矛盾的问题,存在着依照法律程序和赶时间的矛盾。这正是当下依法治国实践所要解决的问题。

认真学习党的十八届四中全会精神

□李泽泉

高端视点

中国特色社会主义法治理论的重大突破

努力提高经济增长质量

党的十八届四中全会系统总结我国社会主义建设和改革的经验,紧密结合当前国际国内形势,科学回答了建设一个什么样的法治国家、如何建设社会主义法治国家等重大理论和实践问题,使中国特色社会主义法治理论有了重大突破,从而以创新观点丰富和发展了中国特色社会主义理论体系。

把依法治国提到了前所未有的高度

十八届四中全会主要从以下七个方面论述了依法治国的重要性,使依法治国在我党和我国历史上被提升到了前所未有的高度。

——依法治国是解决党和国家事业发展中面临的一系列问题的关键举措;

——依法治国是坚持和完善中国特色社会主义的重要保证;

——依法治国是完成全面深化改革任务的法治保障;

——依法治国是国家治理体系和治理能力现代化的重要依据;

——依法治国是全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴,完成中国共产党人历史使命的必然抉择;

——依法治国是关系党执政兴国和治国理政的重大战略;

——依法治国是保障人民权益,实现公平正义,维护国家长治久安的必然之举。

鲜明提出了全面推进依法治国、坚持走中国特色社会主义法治道路等重大命题

依法治国基本方略是1997年党的十五大确立的,但当时未用“全

面”两字。2007年十七大报告第一次提出“全面”落实依法治国基本方略的新要求。2012年十八大报告要求到2020年实现“依法治国基本方略全面落实”的目标要求。十八届三中全会确立了“法治中国”建设的新目标,并围绕这一目标,确立“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的新路径。十八届四中全会作出了全面推进依法治国的决定,确立了全面推进依法治国的总目标,围绕总目标设计了“五大体系”和“六大任务”,使推进依法治国突出了全面性,标志着我们党关于全面法治理论的成熟,标志着我国踏上了全面法治的新起点。

中国特色社会主义法治道路在学界已经被多次提出过,但以党的文件正式提出,十八届四中全会是第一次。“中国特色社会主义法治道路”无疑是“中国特色社会主义道路”的重要组成部分。这就强调,在中国搞法治必须走自己的路,充分考虑我国社会主义初级阶段的基本国情,最主要的就是要坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发。这五条原则,是中国特色社会主义法治道路的实质内容和本质要求。

十八届四中全会首次提出中国特色社会主义法治体系,标志着中国特色社会主义法治理论和法治建设实现了从“法制体系”向“法治体系”的重大转变。从“法制”改成“法治”,一字之差,意义重大。法治体系注重静态建设,主要是指以立法为主要环节的法律法规体系,而法治体系并不只限于这一范围,还要注重动态建设。按照十八届四中全

会《决定》表述,依法治国的法治体系,由法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系五大体系组成,它构成了中国未来社会主义法治国家建设的完整目标体系。

精辟阐述了依法治国与改革开放、党的领导与法律权威、依法治国与以德治国等重大关系

这三对重大关系,我们党过去有关文件也有过论述,但十八届四中全会在全面推进依法治国的框架内,对它们的论述,在系统性和高度上都有了重大突破。

关于依法治国与改革开放的关系。十八届四中全会《决定》强调:“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。”“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。”

这些论断深刻阐明了依法治国与深化改革的辩证关系。一方面,全面推进依法治国,本身就是全面深化改革的有机组成部分,《决定》确立的全面推进依法治国的180多项任务,也是全面深化改革的任务;另一方面,法治又是改革的牵引力、推动力和保障力。法治和改革是双向互动的关系。改革要于法有据,许多重大改革都涉及现行法律,如果在法律中没有规定,就要抓紧制定法律;一些改革如果与现行法

律有明显冲突,法律应适应改革需要,抓紧“立改废释”。这些论述表明,对于实现全面建成小康社会的奋斗目标和实现中华民族伟大复兴的中国梦而言,改革与法治都是手段、方法、举措和过程,两者的价值特征、本质属性和目的追求是一致的,没有根本的矛盾和冲突。同时,也有力地驳斥了那些“要改革创新就不能讲法治”、“改革要上,法律就要让”、“要发展就要突破法治”等错误观念和认识。

关于党的领导与法律权威的关系。十八届四中全会强调:“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证”,“党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治”。这就是讲,在党与法之间,不存在谁大谁小问题,二者不是彼此对立的关系,而是辩证统一的关系:

一方面,只有坚持党的领导,才能真正树立法律权威。法治建设是依靠党的领导,依靠党强大的组织力量、动员力量和思想力量来推进的。党的领导能够强有力地保证和支持科学立法、严格执法、公正司法,监督执法和司法,有助于树立法律权威。从这点看,坚持党的领导,就是坚持法治;维护党的领导权威,就是维护法律权威。

另一方面,宪法法律是党和人民共同意志的体现,维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威。我们党作为执政党能不能尊重宪法和法律,能不能带头执行宪法和法律,直接关系到法律权威的存在与否。四中全会还提出了“三统一”、“四善于”,为把党的领导贯彻于依法治国全过程和各方面指明

了具体的方法,从而第一次从理论上比较系统地阐明了坚持党的领导和实行依法治国方略的关系。

关于依法治国与以德治国的关系。这是一个古老的话题。过去很长一段时间,我国学术界对法治与德治的关系没有形成共识。党的十六大以后,比较具有代表性的观点是:依法治国和以德治国并非彼此对立,而是相互补充相互促进,依法治国属于政治文明范畴,属于国家治理的主要方式,以德治国属于精神文明范畴,是思想道德建设的主要方式。十八届四中全会《决定》从实现全面推进依法治国总目标所必须坚持的依法治国和以德治国相结合,坚持一手抓法治、一手抓德治,在国家和社会治理中共同发挥法律和道德的作用。这表明我们党对法治与德治有了更深刻、更全面的认识。

从国家治理的角度讲,整个国家机器科学有效运转和健康社会秩序的维护,主要依靠法治。另一方面,我们除了政治生活、经济生活之外,还有广泛的社会生活,比如家庭生活、社区生活、文化生活等,道德则显现出了更多优势。所以,国家治理既要靠法律,又要靠道德。而且,道德领域的一些突出问题,也要靠法律来解决。比如违约失信问题、侵权损害问题、侵害社会弱势群体利益问题等等。同样,法律要得到有效实施,也要依靠道德的支持。从法哲学角度看,道德使法律更善,增加了法律的德性;而法律使人们对待社会道德问题更加客观,增加了道德的理性。在社会治理中,依法治国与以德治国起着“相辅相成、相得益彰”的作用,这在理论和实践上,对于认识和处理好法治与德治的关系,都有了重大突破。

国务院发展研究中心研究员吴敬琏指出,用平常心去对待经济减速的新态势不等于说我们可以无所作为。新常态需要新心态、新作为。

如果我们不能在GDP增长减速的情况下改善增长质量,优化结构和提高增长效率,过去被GDP数量所掩盖的经济社会矛盾就会暴露并趋于激化。具体表现,一个就是使减速过快,造成很多问题。另一个,在增长速度降低的同时,如果不能通过提高增长质量得到弥补,我们就会陷入“中等收入陷阱”,许多社会的物质文化需要就无法得到满足,许多历史欠账无法得到补偿。如果减速的同时能够提高增长的质量,提高增长中效率的贡献度,虽然数量增加得少了,可是人民和整个经济所得到的实际好处会比过去的低效率、高增长时期还要多。

从国际范围来看,有一些国家因为它的增长主要是靠效率提高,所以有个3%、4%、5%的增长率就是很好的情况了。我们也应该争取这样的结果。所以,现在不应该把主要注意力集中到拉动经济增长的数量上,而是集中到提高经济增长的质量、优化结构和提高效率上。

在较高效率支撑下的中速增长,才是一种合意可为的新常态。