

政治文明与 和谐社会

——2004 年上海市政治文明
研究成果



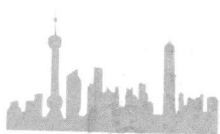
王奕蓉 主编



上海社会科学院出版社

政治文明与 和谐社会

——2004 年上海市政治文明
研究成果



王奕蓉 主编



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治文明与和谐社会:2004 年上海政治文明研究成果/王奕蓉
主编. —上海:上海社会科学院出版社,2005
ISBN 7-80681-792-1

I. 政... II. 王... III. ①社会主义政治学-研究-中国
②社会主义建设模式-研究-中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 139255 号

政治文明与和谐社会——2004 年上海市政治文明研究成果

策 划:施 凯

主 编:王奕蓉

责任编辑:沈 洁

封面设计:王斯佳

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海颀辉印刷厂

开 本:890×1240 毫米 1/32 开

印 张:9.5

插 页:2

字 数:238 千字

版 次:2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

印 数:0001—1200

ISBN 7-80681-792-1/D·073

定价:22.00 元

版权所有 翻印必究

序

建设社会主义政治文明,构建社会主义和谐社会,是新世纪我们党作出的重大战略部署,更是具有深远意义的重大理论创新。与物质文明、精神文明一样,政治文明是和谐社会建设的重要内容,和谐社会则是政治文明发展的必然结果。两者相辅相成,互为促进。

社会主义和谐社会须臾离不开政治文明,这是由社会主义和谐社会的基本内涵决定的。“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”,精辟表述了社会主义和谐社会的基本内涵。民主法治并列其首,这本身就说明了社会主义政治文明的重要位置,它是构建社会主义和谐社会的必要前提和制度保证。

加强政治文明与和谐社会建设,这是我们党的性质决定的,也是提高党的执政能力、实现人民群众根本利益的客观需要。当下中国,正处在社会变革期、经济转型期、社会利益调整期、社会矛盾凸现期。社会群体结构纷繁复杂,多元利益关系日渐呈现,诸种利益摩擦和社会冲突十分频繁,社会管理难度前所未有,传统的社会整合手段已经难以适应现代市场契约关系和公民社会发展的迫切要求。通过加强政治文明建设来提高党的执政能力,整合各种利益诉求,正确处理和消解人民内部矛盾,依法切实保障社会经济主体的自由、社会结构的稳定有序和整个社会的公平正义,乃至构建现代“和而不同”的社会主义和谐社会——这是摆在我们面前的一个全新课题,一项长期任务,需要上上下下不断实践和探索。

近年来,遵照以胡锦涛同志为总书记的党中央的要求,上海在

推进政治文明与和谐社会建设方面,做了不少基础性的工作,产生了很好的效果,但也面临着许多新情况、新挑战,沉淀了不少问题和矛盾。因此,编辑出版《政治文明与和谐社会》这本书,除了其本身具有一定的实践意义和理论价值外,又是对社会和有识之士的一种呼唤。该书汇集了本市相关实际或理论工作者的经验体会和研究成果,对全市党务工作者、行政工作者、司法工作者应对挑战、破解难题,或许会有所启迪和借鉴。

如何进一步改善和提高党的执政能力,扩大和巩固党的执政基础。在经济转轨、社会转型的新情况下,体现党的科学执政、民主执政和依法执政,通过发挥党组织和党员干部作用的方式,实现对人大、政府和政协工作的有效领导,真正做到总揽全局、协调各方;善于运用各种执政资源,发挥政治优势和组织优势,针对传统基层组织管理体系和管理方法不适应社会主义市场经济发展的情况,改变党的组织和党的工作在部分领域的“空白点”和“无效劳动”,扩大党建工作的“覆盖面”和“有效性”,为党的基层群众工作找到新载体、新模式。

如何切实转变政府职能,建设有限政府、责任政府、法治政府。随着社会的不断进步和发展,人们不再期盼政府什么都要管并且管到底,而是要求政府适度管理、规范行政,尤其当城市安全受到威胁或发生冲突时,政府更应承担有效组织、从容应对的职责。以往种种“重政策轻法治”、“重公权轻私利”、“重结果轻程序”、“重行政解决轻司法判决”的传统观念,必须得到切实转变,务必做到“有权必有责,用权受监督,违法受追究,侵权须赔偿”,从而逐步建成高效运行、方便为民的法治政府。

如何依法培育民间组织,形成和完善新的社会治理模式。政府与社会的合作管理即实行社会治理,是新形势下降低政府管理成本、提高社会管理水平和社会服务水平的重要途径。目前政府不可能“包揽一切”,由各类民间组织配合进行自律性管理不可或

缺。经验表明:有组织、有步骤地加大培育社团、行业组织和中介组织的力度,不仅能促进社会公益事业发展,创造经济效益,提供工作岗位,促进解决民生问题,而且依靠社会治理,充分发挥各种社会主体的功能作用,也有利于维护不同群体利益,有效预防和化解复杂的社会矛盾,促进和谐社会发育成熟。

文明与和谐是人类共同追求的理想境界。建设社会主义政治文明,构建社会主义和谐社会,目的均在于把握社会发展规律,形成科学制度安排,推动人类社会进步。值此《政府文明与和谐社会》一书印行之际,我深切希望本市广大人民群众、各人民团体和各界社会组织,紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,在中共上海市委领导下,积极参与基层民主实践、法治建设实践和社会管理实践,为推进社会主义政治文明与和谐社会建设进程而不懈努力。

谨为序。

刘云耕

2005年11月

目 录

序.....	刘云耕	1
--------	-----	---

第一篇 和谐社会与党的领导

第一章 党的领导新视野.....	3
------------------	---

第一节 一个崭新的领导学视角.....	3
第二节 现实需要我们作出选择.....	5
第三节 走向非权力性的制度创新.....	7
第四节 领导制度需要新的定位	10

第二章 党政人才新思考	14
-------------------	----

第一节 党政人才现状引发的思考	14
第二节 党政人才贯通的体制障碍	17
第三节 党政人才培养的路径设计	19
第四节 党政人才培养的实践视角	21

第三章 党员管理新拓展	24
-------------------	----

第一节 加强作风建设的制度保证	24
第二节 激发党员活力的制度设计	24
第三节 党员分类管理的制度创新	27

第四章 党的建设新实践	30
第一节 社区基层党建网格化实践	30
第二节 国资企业党建的改进思考	34
第三节 新社会组织党建新探索	40
第四节 居民区党建工作新发展	45

第五章 党群工作新发展	53
第一节 增强执政基础与维护群众利益	53
第二节 拓展凝聚力工程的路径再选择	55
第三节 党的群众工作新机遇和新探索	59
第四节 党的群众工作的实践经验	61

第二篇 和谐社会与民主建设

第一章 加强民主决策	65
第一节 党委决策与人大决策	65
第二节 公共政策中的民意表达	73
第三节 城市发展与决策民主	84

第二章 完善民主参与	93
第一节 代表联系选民制度再考量	93
第二节 人大监督的制度化	100
第三节 协商在决策之前的新思考	106
第四节 参政党探索提高参政能力	110

第三章 扩大基层民主	118
第一节 居委会直选后的民主建设	118

第二节	社会治理的社区实践·····	123
第三节	社区民主管理的网格化·····	129
第四节	从个案看基层自治的新要求·····	135
第四章	培育社会力量·····	140
第一节	社会组织与活动评估社会化·····	140
第二节	公益事业与民间力量的参与·····	144
第三节	民间服务与政府采购的选择·····	149
第四节	从个案看民间组织发育·····	161
第三篇 和谐社会与法治建设		
第一章	加强立法与监督·····	167
第一节	完善立法监督的实践思考·····	167
第二节	加强错案监督的意义解读·····	169
第三节	压缩权力寻租空间的机制探究·····	170
第二章	深化依法行政·····	175
第一节	政府行政管理角色定位·····	175
第二节	行政执法的瓶颈与障碍·····	179
第三节	跨区域工商行政协同执法·····	180
第四节	行政许可的协作与中介·····	183
第五节	行政执法效能评议的操作设计·····	186
第三章	维护司法权威·····	190
第一节	司法权威含义探究·····	190
第二节	司法权威保障的政治文明视角·····	192

第三节	法律权威的宪法复归·····	194
第四节	监督权与司法权的关系界定·····	197
第四章	完善法律服务·····	199
第一节	法律服务的含义探究·····	199
第二节	法律服务业的发展瓶颈·····	200
第三节	法律服务业的发展对策·····	206
 第四篇 和谐社会与依法治国 		
第一章	预防和减少犯罪·····	219
第一节	预防和减少犯罪体系创新·····	219
第二节	青少年犯罪防范的实践探索·····	230
第三节	职务犯罪案件办理与检察监督·····	237
第二章	维护社会稳定·····	241
第一节	涉法上访的分析与应对·····	241
第二节	城市动迁矛盾的主客观成因·····	248
第三节	应对劳动争议变化的新举措·····	250
第四节	青年失业与就业·····	253
第五节	心理咨询的维稳作用研究·····	257
第三章	促进有序流动·····	260
第一节	来沪务工人员的心态与诉求·····	260
第二节	来沪人员的保障缺失研究·····	263
第三节	就业社会保障制度再设计·····	266
第四节	人口流动管理难题与对策·····	269

第四章 化解社会矛盾	274
第一节 新形势下的社会矛盾类型.....	274
第二节 矛盾纠纷发展的新趋势.....	275
第三节 矛盾化解的体制与机制.....	277
第四节 矛盾化解的制度设计.....	279
 附录 2004 年上海市政治文明课题研究获奖成果	283
 后记	291

第一篇

和谐社会与党的领导



第一章 党的领导新视野

第一节 一个崭新的领导学视角

现代政党的领导模式应当是权力因素与非权力因素的辩证统一,权力因素和非权力因素应当有机地统一于执政党的领导方式之中,正确地发挥各自的功能。在中国加入世界贸易组织、步入网络时代、所有制结构和社会阶层结构剧烈变动的环境和条件下,执政党的领导方式的改进和创新已经提上了议事日程。党的非权力领导将会在这一时期产生独特的作用和效果,它应当成为执政党治理国家和社会的重要方式。

执政党在特定的社会环境中选择怎样的方式或工具实现其职能和目标,是政治学的重大问题,同时在现实层面上关系到执政党的形象、执政的合法性和政策实施的有效性。权力是指个人或集团通过一定的制度或机构支配、控制他人或其他集团的能力和过程。执政党运用权力产生的强制性影响推行内政外交,是一种必要的手段和方式,然而非权力因素所产生的自然影响力在特定的环境和条件下对于党治理国家与社会也会产生独特的作用和效果,有助于实现领导与管理的目标。非权力领导可以有多种方式,例如树立领导者良好的个人形象、国家治理层面上的德治和法治、发挥其他社会组织的独特作用、利用技术工具的政治功能、思想理论的创新、运用社会协商的民主机制等方面。

在相当长的时期内,党对国家和社会的治理过程中,党的运作方式与政府部门的运作方式都是以权力化运作为基础的,并且党的权力与国家权力之间没有一个明确的界限,党对很多具体事务的管理实行依赖权力的行政化领导。然而这一状况的形成并不是建国初期一些中共领导人的初衷。周恩来在1950年时指出,“应当改变以党的名义下达命令的习惯”,“党政有联系也有区别”。董必武在1951年也指出:“党领导着国家政权。但这决不是说党直接管理国家事务,决不是说可以把党和国家政权看作是一个东西。”“党领导着国家政权,但它并不直接向国家政权机关发号施令。”“党无论在什么情况下,不应把党的机关的职能和国家机关的职能混同起来。党不能因领导政权机关就包办代替政权机关的工作,也不能因领导政权机关而取消党本身组织的职能。”这些认识无疑是正确的。

从历史的角度来分析党的领导方式问题就可以发现,中国共产党在取得执政权之前,党的领导方式是多样化的,并且充满活力,非权力因素在夺取政权、领导中国革命走向胜利过程中起到了重要的作用。美国从事中国问题研究的权威学者汤森和沃马克认为,除了政治和军事的力量对比上对国共两党最终的胜负起到了作用之外,共产党人当时对社会和经济改革的承诺、党员的组织才能和个人行为对扩大党的影响所起的作用、社会正义观念的传播与灌输、依靠干部进行严格的个人监督等方面都对革命的成功起到了关键性的作用。社会主义国家的执政党在夺取政权之后,当然要运用已经拥有的各种政治、经济、文化的权力来治理国家,但是并不能因此就不注重权力的运用方式和忽略非权力因素在领导和管理社会中的重要功能。列宁曾强烈要求党和国家机关改变过时的工作秩序和思维方法,创建与新经济政策相适应的政治文化。他曾批评一些领导人习惯于战争年代的思想观念和行动方式——强迫命令,即时裁决,疾风暴雨式的变革。他强调新的时期需要新

的政治文化——说服教育、依法办事,革命的渐进方式和相对宽松的政治环境。他具体地指出:“只有我们正确地表现人民的想法,我们才能管理”;“某些能够对国家事务的方针起决定性影响的同志夸大了行政的方面”;强调国家机关的领导者应该具有“出色的吸收人材的能力,具有检查他们工作的相当丰富的科学技术知识”。

现代政党是将国家机构与公民社会机构联系起来的机制。无论该政党是否获得执政地位,这种联系作用是必须要存在的。这种联系作用可以具体划分为目标的形成、利益表达、社会化和动员、精英形成和录用等方面。然而上述这些功能并不是任何时候都必须由政党来亲自予以实施,至少在一些社会中这些功能中的一部分是可以由其他社会机制而不一定由政党来履行。因此,在现代社会政党的功能可以通过转化,而由一些在政治权力系统之外的非权力机构来承担。邓小平曾说:“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事”,其实“这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来就很难办”。

第二节 现实需要我们作出选择

在社会变革和不断开放的环境之中,党的执政环境、工作重心、领导对象和碰到主要的问题和矛盾都有了巨大的变化。

一、中国已加入世界贸易组织(简称 WTO)

加入 WTO 是党在经济全球化潮流中做出的重大抉择,这使中国经济生活在发生巨大变革的同时,对党领导经济活动的方式也提出了挑战。党需要进一步在自身职能与政府行政职能之间进行定

位。党直接运用权力插手和包办政府行政管理事务,显然是与市场经济的发展要求相背离的。作为执政党,党在经济生活中的功能发挥主要不是以直接运用权力的方式实现领导和管理意图,而是从政治上处理好巩固执政地位与依法治国的关系,自觉地遵守本国的宪法、法律和国际通行的 WTO 规则,努力建设社会主义法治国家,引导整个社会的经济活动沿着法制化轨道谋求健康、稳定的发展。

二、中国已步入网络时代

信息对于信息社会而言是一种重要的战略资源。在因特网诞生之前,政府有权决定信息传播的内容和方式,控制信息的发布和舆论导向,享有完整的信息主权。但是随着网络技术的产生和发展,网络的交互性、跨国性和信息传播的即时性的特点冲击了政治机构和传统媒体对信息的原有管理方式,无限延伸的网络空间超越了党和政府对信息的监控范围。在权力无法触及的虚拟空间中,一些信息强国凭借着信息优势和技术优势对信息弱国进行文化入侵,西方的价值观、生活方式、社会体制等方面的未经筛选和审查的信息通过网络大量地向我国输入。网络时代党的意识形态领导不能因循守旧,必须有所突破和创新。

三、中国社会经济基础的特征出现变化

随着中国的经济和社会改革的推进,单一的公有制格局被以公有制为主导、多种所有制经济共同发展的所有制结构替代,非公经济在中国的迅速发展使我国社会的经济基础出现变化。非公经济组织的经济资源所有权不属于政府,他们可以根据自己的意愿决定内部制度结构、干部任免、重大经营活动,政府在这些新兴的经济空间中“计划失灵”和“集权失灵”不可避免。党组织在国有企业中一直处于核心领导地位,在干部任免、重大决策、思想管理、经营活动中拥有决定权。将这种具有行政化色彩的领导方式简单地