

中国特色社会主义在宁波的实践丛书

主编 唐一军 副主编 宋 伟

姜彦君 等著

YIMIN WEIBEN YIFA ZHISHI

NINGBO MINZHU FAZHI JIANSHI SANSHI NIAN

以民为本 依法治市

——
宁波民主法治建设三十年

浙江人民出版社
宁波出版社

中国特色社会主义在宁波的实践丛书

主编 唐一军 副主编 宋 伟

姜彦君 等著

YIMIN WEIBEN YIFA ZHISHI

NINGBO MINZHU FAZHI JIANSHE SANSHI NIAN

以民为本 依法治市

——
宁波民主法治建设三十年

浙江人民出版社
宁 波 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

以民为本 依法治市：宁波民主法治建设三十年/姜彦君等著. —杭州：浙江人民出版社；宁波：宁波出版社，2008. 11

(中国特色社会主义在宁波的实践丛书/唐一军主编，宋伟副主编)

ISBN 978 - 7 - 213 - 03885 - 3

I. ①以… II. 姜… III. ①社会主义民主—建设—宁波市 ②社会主义法治—建设—宁波市 IV. D927. 553

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 163909 号

书 名	以民为本 依法治市 ——宁波民主法治建设三十年
作 者	姜彦君 等著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话：(0571)85061682 85176516 宁波出版社
责任编辑	钱炬雷
责任校对	鞠 朗
封面设计	罗信文
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	浙江印刷集团有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	16.5
字 数	24.6 万
插 页	4
版 次	2008 年 11 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 213 - 03885 - 3
定 价	40.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

中国特色社会主义在宁波的实践丛书

编辑委员会

顾 问：巴音朝鲁 毛光烈

主 任：唐一军

副主任：王剑波 宋 伟

成 员：施孝国 宋越舜 王必恒 郁伟年 陈仲朝 马春骐

谢永康 许勤彪 林崇建 王启富 袁海林

编委会办公室

主 任：谢永康

副主任：林崇建 史伟刚

成 员：周昌林 于立平 吴向鹏 俞建文 卢 岚 宋炳林

总 序

30年前,我们党召开具有划时代意义的十一届三中全会,作出了改革开放的重大历史决策,吹响了走中国特色社会主义道路的时代号角。“三十春秋挥手间,芳菲四季绿堪染。”值此纪念改革开放30周年之际,宁波市委组织力量编写了“中国特色社会主义在宁波的实践”丛书。该丛书全面回顾我市改革开放30年的辉煌历程,系统总结中国特色社会主义在宁波的生动实践,集思想性、理论性、科学性、实践性和可读性于一体,对于我们更加深入地学习贯彻中国特色社会主义理论体系,更加坚定地走中国特色社会主义伟大道路,在新的历史条件下继续把改革开放伟大事业推向前进,具有十分重要的现实意义。

回首30年改革开放的历程,我们党领导的这场新的伟大革命,以亘古未有的大改革、大开放、大发展,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗,使华夏大地发生了举世瞩目的历史性巨变,中国人民稳步踏上了富裕安康的广阔道路,社会主义中国巍然屹立在世界东方。同全国一样,改革开放30年是宁波实现跨越式发展的30年,也是宁波人民生活越来越美好的30年。30年来,我们在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下,积极投身建设中国特色社会主义的伟大实践,解放思想,与时俱进,开拓创新,全市改革开放和现代化建设取得了巨大成就。经济发展实现从资源小市到经济大市的跨越,港口发展实现从区域内河小港到国际深水大港的跨越,城市发展实现从浙东商埠小城到现代化港城的跨越,人民生活实现从温饱向宽裕型小康的跨越,综合竞争力跻身全国城市10强,所辖县(市)全部跨入全国百强县行列,并获得了首批全国文明城市、国家环保模范城市、国家卫生城市、国家园林城市、中国优秀旅游城市等荣誉称号,成为国内经济社会发

展最活跃的地区之一。

成绩来之不易,经验弥足珍贵。宁波之所以走出一条快而有序、均衡协调、富有特色的发展之路,得益于改革开放30年来形成的物质基础和体制优势,得益于历届市委、市政府和各级各部门坚决把上级决策部署与宁波实际相结合的创造性工作,得益于全市广大干部群众解放思想、锐意进取、创业创新的奋力拼搏。从根本上说,归功于党的科学理论的正确指引,归功于党中央改革开放的英明决策。认真总结宁波30年改革开放伟大实践的经验,深刻思考我们在各个领域的积极探索,可以给我们许多重要的启示,值得在今后发展中认真坚持,并不断加以完善。

——始终坚持在解放思想中谋划全局发展。解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝,也是谋划发展、推动工作的重要前提。30年来,我们认真学习贯彻党中央一系列重大战略思想,在解放思想中谋发展、抓改革、促和谐,相继确立了一系列切合实际的决策部署,使党的科学理论深深扎根于宁波,努力在实践党的科学理论方面走在前列。特别是党的十六大以来,我们深入贯彻落实科学发展观,进一步解放思想,牢牢把握经济社会发展的阶段性特征,坚持继承与创新相统一,作出了推进“六大联动”、实现“六大提升”和建设“平安宁波”、文化大市、法治宁波的决策部署,使宁波经济社会继续保持了强劲的发展势头。

——始终坚持在改革开放中增强发展动力。推进改革不停步,扩大开放不动摇,是宁波这艘航船破浪前行的动力之源。30年来,我们紧紧抓住发展这个第一要务,牢牢坚持“两个毫不动摇”,按照“三个有利于”标准,用改革的办法解决前进中的问题,着力破除体制性障碍,从兴办乡镇企业到推进乡镇企业转制,从深化国有及集体企业产权和劳动用工“两项制度”改革到建立现代企业制度,从行政审批制度改革到加快服务型政府和法治政府建设,率先建立起比较完善的社会主义市场经济体制,营造了市场化改革的先发优势。抓住宁波被列为首批对外开放城市的机遇,深入实施开放带动战略,大力发展外向型经济,加快培育资本、人才、信息、技术、物资等各类市场,积极吸引外来优质资本扎根宁波,着力构筑全方位开放格局,基本确立了华东地区重要对外贸易口岸的地位。

——始终坚持在创业创新中营造特色优势。从人民群众的创业创新中

凝聚智慧和力量,走具有自身特色的发展路子,这是宁波改革发展的一条重要经验。30年来,我们以“摸着石头过河”的精神,大胆探索实践,尊重群众首创,举全市之力推进全民创业、全面创新。依托“工商皆本”、“义利并重”的浓厚重商文化,积极鼓励广大群众“行商闯天下”,大力发展民营经济和块状经济,形成了千家万户搞创业、千方百计促创新的浓厚氛围,创造了多种经济共存共荣、竞相发展的“宁波模式”。依托农村建设基础,坚持城市与农村两幅蓝图一起绘,统筹城乡区域规划编制、产业布局、基础设施和社会事业发展,城乡区域发展呈现“星月共辉”的鲜明特征。依托深水大港、跨海大桥和辽阔海域的独特资源,做大做强港口经济、大桥经济、海洋经济,加快建设国家重要的区域性资源配置中心,进一步确立了长三角南翼经济中心的地位,综合实力和国际竞争力得到了极大提升。

——始终坚持在改善民生中促进社会和谐。改善民生、造福人民,是推进改革开放的根本目的。30年来,我们牢固树立以人为本的发展理念,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,制定出台了一系列保障和改善民生的政策措施,积极推进为民办实事长效机制建设,最大限度地让全市人民共享改革发展成果。优先发展教育,实施积极的就业政策,深化收入分配制度改革,率先建立覆盖城乡居民和外来人员的大社保体系,认真解决群众“看病难、看病贵”问题。加快文化大市建设,创新公共文化服务方式,积极构建城乡“十五分钟文化活动圈”,不断满足人民群众日益增长的精神文化需求。深化基层系列平安创建活动,强化社会治安综合治理,全力确保社会稳定和人民群众安居乐业。

——始终坚持在强化党建中提高执政能力。加强和改进党的领导,是宁波改革开放事业蓬勃发展的根本保证。30年来,我们认真贯彻党要管党、从严治党方针,按照总揽全局、协调各方的原则,充分发挥人大、政府、政协以及人民团体和其他各方面的职能作用,努力营造围绕核心、团结一心的良好局面。扎实开展邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等学习教育,切实抓好领导班子建设,深入推进大规模培训干部工作,全面深化干部人事制度改革,大力实施固本强基工作,率先推进廉政文化、廉情预警机制和基层廉洁工程建设,着力构建具有宁波特色的惩治和预防腐败体系,为全市改革开放和现代化建设提供了坚强的政治保证。

当前,宁波的发展正处在人均 GDP 由 1 万美元向 2 万美元跨越的重要关头,进入了在更高起点和层次上推进改革开放的新阶段。在新形势下,我们纪念改革开放 30 周年,就是要深入贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观和省委“两创”总战略,扎实推进“六大联动”、“六大提升”,紧紧围绕加快建设长三角南翼经济中心和现代化国际港口城市这一目标,更加自觉地继续解放思想,更加坚定地推进改革开放,以世界先进城市为标杆,加快转变发展方式,全面提升国际竞争力,努力在新的起点上开创宁波各项事业的新局面。我们坚信,在中国特色社会主义伟大旗帜指引下,宁波改革开放和现代化建设一定能绽放更加夺目的光芒,结出更加丰硕的成果。

浙 江 省 委 常 委
宁 波 市 委 书 记
宁波市人大常委会主任

巴音朝鲁

2008 年 9 月

前 言

民主和法治是社会主义建设的重要保障。邓小平理论以马克思主义民主政治理论为依据,结合中国社会主义民主政治建设的实践与要求,深刻地揭示出:没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化;发展社会主义民主政治是我国政治体制改革和社会主义现代化建设的重要目标;社会主义民主与社会主义法治密不可分,两者是辩证统一的关系,民主是法治的前提和基础,法治是民主的体现和保障,发展社会主义民主必须走依法治国之路。依法治国思想的提出是党的治国方略成熟与发展的重要标志。依法治国的深化发展,必然要实现政治文明。实现政治文明成为民主法治建设的目标。

1978年,邓小平在十一届三中全会召开前的中共中央工作会议上为社会主义法制建设的基本要求作了明确的概括,明确指出要加强法制,使民主制度化、法律化,必须“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”^①。从此,中国民主法制建设的历史进程开始启动。1992年,党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的宏伟目标,要求我们必须学会运用法律来保障市场经济的运行,把市场经济纳入法制轨道,对中国的民主法治建设在新的经济形势下提出了更高的目标。江泽民于1996年2月8日的重要讲话中,明确肯定了“依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志,是我们建设社会主义现代化国家的必然要求”^②,首次提出了“依法治国”的方针。同年3月召开的八届全国人大四次会议,正式将“依法治国,建设社会主义

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146—147页。

② 《江泽民文选》第1卷,人民出版社2006年版,第513页。

法制国家”作为治国方略确认下来。从而,中国的民主法治建设进入了法制阶段。随后,在对“依法治国”内涵的不断深化理解中,民主法治建设又发生了根本性的转变。1997年9月,党的十五大在科学总结了我国社会主义民主和法制建设经验教训的基础上,提出建设有中国特色社会主义政治的基本纲领,即“在中国共产党的领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治”^①,并郑重提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的重大战略任务。党的第三代领导集体把邓小平依法治国思想变为一项全新的基本国策,1998年3月,九届全国人大二次会议又将这项内容载入《宪法》,这标志着全新的依法治国思想的确立,我国完成了治国方略的根本性转变,从此,中国进入了依法治国的新的历史征程。

以胡锦涛为总书记的党中央坚持依法治国思想的重要指导地位,开始了全面的社会主义民主法治建设。党中央把建成一个完善的社会主义民主法治体系作为全面建设小康社会的重要标志,确立了“以民为本”的执政思想,决心把社会主义民主法治建设成为惠及全民的民主法治,更加明确了我国民主法治工作的发展方向,为科学法治体系的建立作出了重大贡献。在十六大以来的五年中,民主法治建设方面的新思想、新理念最为活跃,相继产生了“政治文明”、“依法执政”、“社会主义法治理念”、“弘扬法治精神”等新概念,成为继“依法治国”、“法治国家”之后指导中国民主法治建设的新理念。

从民主法制的基本要求的提出,到依法治国方略的确立,再到政治文明建设理念的实践,中国特色社会主义民主法治理论体系已经形成。这一理论体系指引着宁波改革开放30年的民主法治建设实践。宁波在实践这一理论体系的发展道路上形成了全方位的思维路径,走过了扎实的发展历程,在地方的民主法治建设中迈出了坚实步伐,取得了重大进步,在民主政治建设、法律制度建设、政府法治建设、司法公正建设、法治监督建设、基层民主法治建设、社会治安综合治理等各方面都取得了令人瞩目的成就。

为展现改革开放30年宁波民主法治建设的波澜壮阔的发展历程,总结这一伟大进程中积累的宝贵经验,我们撰写了《以民为本 依法治市——宁

^①《江泽民文选》第2卷,人民出版社2006年版,第17页。

波民主法治建设三十年》一书。本书根据党的十七大精神,以中国特色社会主义理论体系为指导,从宁波民主法治建设实践出发,较系统完整地介绍了改革开放30年来宁波民主法治建设历程和取得的主要成就。

对宁波改革开放30年来民主法治建设历程和取得的主要成就,我们专门设计了第一章,系统回顾了宁波民主法治建设从恢复到推进再到深化创新的三个重要发展历程,对民主建设成就与法治建设成就分别作了专门介绍。以后各章采取分论的形式进行论述。关于民主政治建设的内容体现在第二章和第三章。第二章是民主政治建设篇,主要介绍了党内民主政治建设、人民民主政治建设、政协民主政治建设。第三章是基层民主政治建设篇,主要阐述宁波基层民主建设的法治化进程和主要成就。法治建设内容共分五章。第四章是立法篇,重点介绍宁波获得地方立法权后所进行的地方立法取得的主要成就及形成的工作特点;第五章是行政篇,重点阐述宁波建设法治政府的发展历程和主要成就;第六章是司法篇,重点阐述宁波司法机关进行司法公正建设的历程和成就;第七章是监督篇,重点介绍人大监督、政协监督和检察机关的监督,阐述其发展历程和主要成就;第八章是文化篇,主要阐述宁波通过普法教育和社会治安综合治理,开展法治文化建设的历史进程和主要成就。本书第九章对前面各章的历史总结进行了理论提升,从理论视角阐释了宁波改革开放30年民主法治建设取得的主要经验。第十章是前景展望,对宁波未来民主法治建设的发展前景提出了畅想。

本书的写作力求实现以下几个特点:第一,史实性。本书立足于系统梳理改革开放30年来宁波在民主法治建设各方面所进行的重大实践活动,通过比较分析,得出不同发展时期的历史进程特点,以便读者能系统了解和掌握宁波改革开放30年来所取得的民主法治建设成就。为了实现这一目标,本课题组系统阅读了宁波改革开放后历届党代会文件、政府工作报告、人大常委会工作报告、人民法院工作报告、人民检察院工作报告、政协工作报告;参考了1997—2007年宁波历年年鉴的相关内容;参阅了《宁波市人民代表大会志》、《宁波市政协志》、《宁波市人民法院志》的相关内容;参阅了1979—2008年《宁波日报》的相关内容;参考了《宁波改革开放二十年(1978—1998)》中民主法治建设的相关内容;部分史料通过宁波市档案馆进行了查证。第二,理论性。我们认为,中国特色社会主义理论经过改革开放

30年的发展,尽管在不同历史时期其理论提法各有侧重,但其内在本质的一致性、内涵的关联性,已经使不同历史时期的理论形成了系统的科学的理论体系。本书的写作出发点,不仅仅是对历史资料的梳理,更重要的是要总结在改革开放30年中的不同历史阶段,在中国特色社会主义理论指导下宁波民主法治建设取得的成就,并进行一定的理论提升。为了实现这一目标,在本书的写作中,我们采用了理论结合实践的方法,对历史资料进行理论分类,形成自己的理论观点,按照当代民主法治建设理论进行了系统阐述。在全书最后,运用两章内容,对宁波民主法治建设成就所产生的经验和未来的发展进行了理论探索。第三,知识性。宁波改革开放30年来的民主法治建设历程,既是中国特色社会主义民主法治建设理论知识的实践,也在建设进程中创造了民主法治建设知识。所以,我们在进行写作过程中,还尽量注意知识性的积累,对宁波民主法治建设工作中所积累的具体经验进行总结和提炼,尤其是注重地方工作创新实例剖析,提炼地方建设经验,形成理论知识。第四,可读性。本书的写作目标,是作为宁波纪念改革开放30年的历史献礼。所以,我们在写作中注意把握读者群特点,力求作品的可读性。在写作特点上,尽可能采取史、论结合的方式,运用通俗易懂的语言进行表述。

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 改革开放以来宁波民主法治建设的发展脉络和成就	1
第一节 改革开放 30 年宁波民主法治建设的发展脉络	2
一、拨乱反正:宁波民主法治建设恢复(1978—1992)	2
二、依法治市:宁波民主法治建设全面推进(1993—2005)	5
三、“法治宁波”:宁波民主法治建设的深化创新(2006—2008)	8
第二节 改革开放 30 年宁波民主政治建设的主要成就	10
一、稳步推进的民主政治建设	10
二、探索创新中的基层民主建设	12
第三节 改革开放 30 年宁波法治建设的主要成就	14
一、注重先行的地方立法	14
二、日趋规范的依法行政	16
三、公正与效率相统一的司法建设	18
四、日趋完善的社会治安综合治理	19
五、日渐深入的公民法治文化建设	21
第二章 稳步推进的民主政治建设	24
第一节 改善党的领导,推进民主制度化和规范化	25
一、以党内民主带动人民民主	25

二、保障人大工作稳步推进	27
三、有效促进政协参政议政作用的发挥	29
第二节 权力机关民主建设的日趋深化	31
一、服从大局的重大决策	31
二、换届选举和任免的民主化程度不断提高	33
三、切实发挥代表作用的机制创新	34
四、强化自身监督的旁听和评议制度	37
第三节 政治协商参政议政的深化发展	38
一、政治协商走向规范	39
二、参政议政走向深化	41
三、广辟信息来源反映社情民意	43
第三章 探索创新中的基层民主法治建设	45
第一节 宁波基层民主法治建设制度创新与实践	45
一、村民自治制度的形成及宁波的发展	46
二、居民自治制度的形成及宁波的发展	49
三、基层民主法治建设的量化考证	51
第二节 村民自治法治化的重大实践	52
一、规范运行的民主选举	52
二、完善民主决策和民主管理制度	55
三、健全民主监督机制	56
第三节 社区法治建设的发展	58
一、建立健全社区民主自治组织载体	59
二、以完善机制促进社区民主自治能力的提升	60
三、从组织建设和人员素质入手提升社区民主自治水平	62
四、以社区直选落实民主选举权	63

第四节 宁波基层民主法治建设的先导效应	64
一、民主法治示范村建设经验及启示	64
二、社区直选中选聘分离模式的创立与实践	67
第四章 注重先行的宁波地方立法	72
第一节 注重经济发展的初期和前期立法	73
一、促进宁波对外开放的初期立法	73
二、前期立法的迅速发展	74
三、前期立法的四点评价	75
第二节 经济社会并重的后期立法	76
一、适应经济发展要求的经济立法	77
二、推动社会发展需要的社会立法	78
第三节 宁波地方立法特点及启示	82
一、法制统一与地方特色相结合	82
二、重点立法与重大决策相结合	84
三、民主立法与科学立法相结合	86
四、宁波地方立法的启示	88
第五章 走向深化的政府法治建设	90
第一节 政府法治建设的历史变革	90
一、政府法治建设历史进程	91
二、依法行政的深化和发展	94
第二节 法治政府建设的全面推进	96
一、强化行政执法责任制度建设	96
二、积极推进政府职能转变	98
三、推进行政执法体制改革	102

第三节 走在前列的公务员制度建设	104
一、人才资源引入竞争激励机制	104
二、提高执法人员素质的机制建设	105
三、强化廉政文化建设和制度保障	107
第四节 强化责任的行政行为内部监督	108
一、抽象行政行为监控	108
二、具体行政行为监督	111
三、逐步建立系统的行政监督机制	112
第六章 追求公正的司法建设	114
第一节 司法能力建设的推进	115
一、传承职业素养的法律队伍建设	115
二、兼顾公平与效率的司法能力建设	119
第二节 宁波司法建设的成就及评价	124
一、人民法院审判方式改革的四大抓手	124
二、人民检察院维护司法公正的三大创新	130
第三节 制度建构及运行机制	134
一、透明、科学的司法制度	135
二、激励与责任共存的管理制度	137
三、完善内外结合的监督制度	139
第七章 强化实效的法治监督	142
第一节 追求实效的人大监督	143
一、强化法律、法规执行情况监督的实效	143
二、行政评议对象节节升级	146
三、个案监督规范运行	149
四、人大监督走向制度化	151

第二节 务实创新的政协民主监督	153
一、政协民主监督的制度建设	153
二、提案办理主要监督形式的不断深化	154
三、多样化监督形式的深化发展	158
第三节 强化公平正义的检察机关法律监督	160
一、强化诉讼监督维护司法公正	160
二、全面强化诉讼监督职能的经验	163
第八章 教育与治理并举的法治文化建设	168
第一节 普法教育实践宁波法治文化建设的基础工程	168
一、普法教育历史进程	169
二、普法教育建设成就	170
第二节 深化社会治安综合治理 打造宁波法治文化	174
一、社会治安综合治理理念在宁波的发展	175
二、建立治理网络 培植文化建设基础	177
三、通过多种形式推动基层依法治理	181
四、以打击犯罪的高压态势树立法治权威	184
第三节 教育与治理相结合的法治文化建设	186
一、教育与治理相结合是培植法治文化的重要路径	187
二、以普法教育推进法治文化建设	190
第九章 宁波民主法治建设的启示	192
第一节 改革开放 30 年宁波民主法治建设的理论启示	192
一、法治建设与实现法治的条件建设同步运行	193
二、以党政推进带动民众推进的建设路径	195
三、地方民主法治建设的五大主体要素	198
四、全方位贯彻依法治国方略的六大建设内容	203