

“依法行政·新视野”丛书

金国坤 编著

依法行政 与 社会管理创新



中国人事出版社

014039325

D922.104
140

“依法行政·新视野”丛书

依法行政与社会管理创新

金国坤 编著



D922.104

140



北航

C1726766

中国人事出版社

228880410

图书在版编目(CIP)数据

依法行政与社会管理创新/金国坤编著. —北京:中国人事出版社, 2014
(依法行政·新视野丛书)

ISBN 978-7-5129-0661-7

I. ①依… II. ①金… III. ①行政执法-研究-中国②行政管理-研究-中国
IV. ①D922.114②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 040275 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15 印张 229 千字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

“依法行政·新视野”丛书
编委会组成人员

主 任：傅思明

编 委：（以姓氏笔画为序）

任 进 江 凌 金国坤 赵 英 傅思明

“依法行政·新视野”丛书

总 序

在国家权力系统中，行政权是最特别的：在行政权与公民的关系上，公民从生到死的全部生活都同政府部门所提供的服务密切相关。在组织构成和决策程序上，三权当中的立法权是典型的“票决制”，司法也有陪审制和两审终审制，唯独行政权是首长个人负责制。就行政权本身来看，行政权的特性主要体现在以下方面：其一，行政权真正握有国家的实力，这在法治状态下同样如此；其二，行政权是主动性权力，积极主动地行使权力是其天职；其三，行政权是最为活跃的权力，国家、社会事务的纷繁复杂为行政权提供了广阔的活动空间。由此可见，行政权是最不可萎缩但也最不可膨胀；最需要自由而又最易自由无度；最需要控制而又最难以控制的权力。法治政府的基本精神就在于：凡是有行政权力运用的地方都需要有法律对行政权力进行规范和制约。在现代社会，政府是否严格依法行政已经成为衡量一个国家法治化程度的重要标尺。

法治政府是法治在行政领域的展开和具体体现。在我国，依法行政，建设法治政府，是政府运作方式的伟大变革。

十一届三中全会以后，我国进入改革开放的新时期。伴随着改革开放发展起来的经济民主和政治民主，为行政权依法行使奠定了基础。社会主义市场经济的提出和建立，必然要求建立与之相适应的社会主义法制。市场经济要求政府不再单纯地依靠行政命令的办法进行管理，而必须依靠法律，通过法律手段管理经济，以致管理整个社会。依法行政遂成为我国政治、经济和社会发展的历史要求。

1993年11月14日，党的第十四届三中全会通过的《中共中央关于建

立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出“各级政府都要依法行政、依法办事”。这是我国第一次正式在党的文件中确立依法行政的原则。

党的十五大确立依法治国，建设社会主义法制国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。

1999年11月，国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》，各级政府及其工作部门加强制度建设，严格行政执法，强化行政执法监督，依法行政的能力和水平不断提高。

党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，作为全面建设小康社会的重要目标之一，并明确提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”。

2004年3月22日，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，明确规定了我国全面推进依法行政的目标，即经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府。

党的十七大报告提出了全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法制国家的新任务、新举措，明确要求推进依法行政。

2010年8月27日，温家宝同志在全国依法行政工作会议上的讲话中明确指出：“依法行政是现代政治文明的重要标志。一个政党取得政权后，应当把党的意志通过法定程序变为宪法和法律，依照宪法和法律治理国家，这是党在夺取政权与执政时期的最大区别。贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。”同年10月，国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》，进一步强调要深入贯彻落实依法治国基本方略，全面推进依法行政，进一步加强法治政府建设。

党的十八大报告明确提出：法治是治国理政的基本方式；推进依法行政，切实做到规范公正文明执法；提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。

经过多年的努力，我国各级政府依法行政取得了明显进展。政府法制

建设得到加强，立法工作步伐加快，质量不断提高；行政执法体系逐步健全，执法力度加大，保证了法律法规的贯彻实施；行政管理体制改革稳步推进，政府职能和管理方式逐步转变，行政监督制度不断完善；各级行政机关工作人员特别是领导干部依法行政意识增强，依法行政能力有所提高。这些都为加快建设法治政府打下了良好的基础。

但是，目前我国政府的法制建设还不完全适应发展社会主义民主政治和完善社会主义市场经济体制的要求。政企职责不分，政府职责“错位”“缺位”的问题仍不同程度地存在；一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重，违法或者不当的行政行为得不到及时制止和纠正；对行政权力的监督和制约机制还不够健全，权力与利益挂钩、与责任脱钩的问题还没有完全解决；一些行政机关工作人员法治观念淡薄、不依法办事的问题还比较突出。从根本上解决这些问题，需要充分认识建设法治政府的重大意义，增强责任感和紧迫感，加快推进依法行政、建设法治政府的步伐。

依法行政的核心矛盾是权力规制与权利保障及其相互关系。权力是权利在纵向上的延伸，国家权力的根源在于公民的权利。行政职责本位论应当是依法行政的基本理论之一。职责是一种公共义务，为人民服务是公务员的本分和责任，职权是为此而服务的。在公务员身上，职责是本位。为了规范国家的公权力，我国已经建立起了较为完备的行政法体系，在制定颁布《行政许可法》《行政处罚法》《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》《行政强制法》的同时，政府立法也取得了很大的成绩，立法质量不断提高。接下来最根本的问题，就是如何在行政执法实践中去落实这些法律法规的问题。

推进依法行政，首先必须提高国家机关工作人员，特别是提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。只有领导干部和工作人员带头维护宪法和法律权威，带头学法、守法、用法，才能防止“以权压法”“以言代法”的现象发生，才能运用法治思维和法治方式解决经济社会发展中的各种矛盾和问题。

责任是政府行使权力的核心内容和应有之义，“有权必有责、用权受

监督、侵权须赔偿”的权责对等原则是依法行政的基本要求。推进依法行政，必须要做到违法必究，加大行政问责力度，给“违法行政”带上紧箍咒。行政问责必须常抓不懈，对有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为，导致一个地区、一个部门发生重大责任事故、事件或者严重违法行政案件的，要依法依纪严肃追究有关领导直至行政首长的责任。只有从制度上督促和约束行政机关及其工作人员，才能让掌握公权力的人依法行使权力、履行职责。

加强和创新社会管理对新时期各级政府社会管理工作提出了更高的要求，依法行政、建设法治政府是社会管理创新的前提和保障，必须从依法行政的高度推进社会管理创新。当前，我们正处在发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，经济飞速发展的同时，也积累了大量的社会矛盾，社会建设相对于经济发展处于滞后状态。毫无疑问，发展经济是解决我们一切问题的关键，但是仅强调经济的发展是不够的，在确保经济继续平稳较快发展的同时，要拿出更多的精力、下更大的决心来搞好社会建设和社会管理创新，以破解制约社会发展进步、影响社会和谐稳定的突出问题。党的十八大报告明确提出：要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。在目前社会管理法律法规相对滞后的情况下，依法行政是加强和创新社会管理的制度支撑和法治保障。只有以法治理念为指导，以法律法规体系为支撑，才能确保社会建设稳步推进、社会管理顺利创新。

依法行政意在“治官”“治权”，似乎要求政府“被动地”行使公权力；建设服务型政府，则意在“为民”，要求政府“积极主动地”行使公权力。准确地说，我国推进依法行政的目标是建设法治政府，而不是建设服务型政府，但并不意味着依法行政与建设服务型政府之间毫无联系甚至相互对立。恰恰相反，建设服务型政府要求在充分尊重公民权利的理念指导下，以为民服务为宗旨，按照法定的权限和程序为公民、法人或其他组织提供便捷高效的公共服务，并承担相应责任。应该说，在当前社会下，一个真正能为公民提供高效便捷的公共服务的政府首先应当是一个守法的政府。服务型政府的建设必须以依法行政为前提，加强服务型政府建设又

推动着依法行政工作的深入开展，我们应当建立依法行政的服务型政府。

当前，我国经济社会发展进入新阶段，社会结构和利益格局深刻调整，部分地区和一些领域社会矛盾增加，突发群体性事件时有发生，如何依法应对各种突发公共事件，关系到人民群众切身利益，关系到政府形象。自古以来，政府就有维护公共秩序、应对突发公共事件、保障公共安全的天职。为了有效地解决突发公共事件应急管理这个棘手难题，当今各国政府都不约而同地通过立法建立起突发公共事件应急管理体系，时刻准备着应对危机。2007年年底，作为应急管理基本法的《中华人民共和国突发事件应对法》颁布施行，标志着我国的应急法制体系框架基本建立，实现了应急管理体制、机制的法制化。

为了更好地服务政治、经济、文化与社会建设，深入推进依法行政工作，弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，加强对党政领导干部和公务人员的法制宣传教育，我们根据依法行政工作面临的新形势、新任务、新要求，编写了本套丛书。“依法行政·新视野”这套丛书包括《依法行政与法治思维》《依法行政与行政问责》《依法行政与服务型政府建设》《依法行政与社会管理创新》《依法行政与突发事件应对》等，认真总结和吸收了我国近年来有关依法行政的研究成果，结合最新行政法治的发展，阐述我国目前推进依法行政的重点领域和主要内容，并以案说法，把法律条文和社会服务管理工作中鲜活的案例相结合。丛书贯穿了一条基本的理论主线，这就是坚持依法行政规律与中国国情的创造性结合，探索我国依法行政的道路和方法。本丛书以深入浅出的方式和浅显易懂的语言介绍当代中国在社会管理、公共服务等领域法律的基本原理和基本知识，生动活泼，具有较强的针对性、系统性、务实性和可操作性，便于广大领导干部和公务人员学习和理解。

前言

改革开放30多年来,我国的社会管理随着自身物质文明、政治文明和精神文明建设的发展而不断加强。但也要清醒地看到,新时期我们的社会利益关系更为复杂,各种社会问题层出不穷,社会管理面临着许多新情况、新问题,传统的社会管理体制和管理方式已经越来越不适应经济和社会变革的要求。尤其值得关注的是,市场经济的发展和各项改革的深入必然伴随着利益分配格局的变动,在包括利益协调机制的社会协调机制还不完善、社会保障体系还不健全的情况下,包括利益分配失衡的社会关系失衡就不可避免地导致种种社会矛盾生成、扩大、显现乃至激化。

这些矛盾不是敌我矛盾,而是人民内部矛盾。关于如何正确处理新时期人民内部矛盾,要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,强化责任,创新机制,统筹兼顾,落实措施,认真解决影响社会稳定的源头性、根本性、基础性问题,加快推进以改善民生为重点的社会建设,依法保障人民权益,不断提高正确处理人民内部矛盾能力和水平,扎实做好正确处理人民内部矛盾各项工作。因此,我们必须从两个方面着手:一方面要注重加强和创新社会管理,促进社会和谐、稳定。另一方面,要严格依法行政,注重维护社会公平正义。

加强和创新社会管理是我国“十二五”时期社会建设的主要任务,也是政府的重要职责之所在。党的十八大报告明确提出:“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。”如何进一步发挥法治在社会管理中的作用,是当前亟须研究的重大课题。事实上,政府只有严格依法行政,善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、维护稳定,才能

够实现真正意义上的社会管理创新，才能从根本上维护社会的稳定。依法行政、实现社会管理的法治化是加强和创新社会管理的关键。正是基于此，本书拟根据党的十八大报告关于加强和创新社会管理的新论述，系统分析如何依法管理社会事务，如何依法化解社会矛盾纠纷，如何依法保障人民权益等重大问题，以期为当代中国的社会管理实践提供帮助。

目 录

Contents

第一章 社会建设和社会管理创新 / 1

- 一、社会建设理论的提出 / 1
- 二、社会管理的时代背景 / 5
- 三、新环境下社会管理存在的问题和挑战 / 7
- 四、加强和创新社会管理的历史意义 / 11
- 五、加强和创新社会管理的基本原则 / 13
- 六、社会管理创新的总体思路、主要内容和重点问题 / 16

第二章 政府法治建设在社会管理创新中的保障作用 / 21

- 一、社会管理创新实践对法治的呼唤 / 21
- 二、依法行政和法治政府建设 / 26
- 三、当前在社会管理中存在的法律问题 / 36
- 四、社会管理需要法治的保障 / 40
- 五、依法创新社会管理的途径 / 44

第三章 社会管理创新的法治思维和法治理念 / 48

- 一、社会管理的观念误区 / 48
- 二、社会管理的法治思维 / 55
- 三、社会管理的法治理念 / 64
- 四、社会管理创新需要澄清的观念 / 66

第四章 服务型政府社会管理的法治方式 / 71

- 一、服务型政府行政行为方式的转换 / 72
- 二、行政给付在社会管理中的运用 / 76
- 三、行政指导在社会管理中的运用 / 84
- 四、行政合同在社会管理中的运用 / 91
- 五、行政奖励在社会管理中的运用 / 94
- 六、行政协商、行政和解在社会管理中的运用 / 101

第五章 政府与社会组织的合作伙伴关系 / 106

- 一、时代趋势：社会组织走上社会管理前台 / 107
- 二、发展瓶颈：社会管理创新面临的法律障碍 / 115
- 三、他山之石：公共服务中的伙伴 / 121
- 四、法治保障：立法保护和规范社会组织参与社会管理 / 125
- 五、协同治理：政府与社会组织合作伙伴关系的形成 / 131
- 六、理论更新：社会管理新格局的形成与行政主体的变迁 / 135

第六章 社会管理立法 / 140

- 一、社会管理立法现状 / 141
- 二、社会管理立法的任务与需求 / 148
- 三、社会管理急需制定的十部法律 / 152
- 四、社会管理立法的技术 / 158

第七章 依法完善和创新对流动人口和特殊人群的管理服务 / 162

- 一、依法对流动人口实行同等化管理服务 / 162
- 二、依法对特殊人群履行帮扶职责 / 172
- 三、依法对特定人群采取特别保护关爱 / 176

第八章 依法加强网络社会管理 / 180

- 一、网络虚拟社会的基本特征及其对社会管理的挑战 / 180
- 二、目前网络社会管理中存在的主要问题 / 183

- 三、网络社会与言论自由权 / 185
- 四、网络社会需要加强网络立法 / 189
- 五、网络社会管理的法治化对策 / 194

第九章 依法化解社会矛盾纠纷 / 198

- 一、正确认识当前社会矛盾问题的主要特征 / 198
- 二、群众权益维护中存在的问题及其对策 / 201
- 三、充分发挥行政复议在解决矛盾纠纷中的主导作用 / 205
- 四、充分发挥行政机关在化解民事纠纷中的作用 / 214
- 五、多元化社会矛盾化解机制的形成 / 215

参考文献 / 218

后记 / 222

第一章 社会建设和社会管理创新

>> 章首语

◎ 社会管理是中国特色社会主义事业总体布局中社会建设的重要组成部分。当前,中国社会已进入“矛盾凸显期”,改革开放以来经济社会的迅猛发展和变迁给传统社会管理模式带来了严峻的挑战,社会管理创新势在必行。加强和创新社会管理,就是要最大限度地激发社会活力、最大限度地增加和谐因素、最大限度地减少不和谐因素,维护人民群众权益,促进社会公平正义,保持社会良好秩序,有效应对社会风险,为党和国家事业发展营造更加良好的社会环境。新形势下的社会管理要以人为本,着力解决民生问题,从源头上减少和化解矛盾;要从“管理”理念向“服务”理念转变,建设服务型政府;要充分发挥各类社会主体在社会管理中的作用,实现社会管理主体的多元化;要综合运用多种社会管理手段,转变社会管理的单一模式;要完善社会管理的法律体系,健全解决社会纠纷的法律机制。社会管理法治化是社会管理创新的重要内容,也是社会管理创新的保障。

一、社会建设理论的提出

自改革开放以来,我们党在理论上和实践上虽然曾进行过社会建设领域的探索和部署,但将社会建设作为一个相对独立的理论成果加以论述则是在

2002年党的十六大以后。2005年2月,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中指出:“随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义事业的总体布局,更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。”^①这是第一次将社会建设独立论述,标志着党开始将原来寓含在经济建设、政治建设、文化建设中的社会建设独立地分离出来,把社会建设提高到与经济建设、政治建设、文化建设同等重要的地位,构建了“四位一体”的总体布局。2007年10月,党的十七大报告对“四位一体”的总体布局作出正式确认:“要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设。”同时,第一次在党代会报告中列出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”专题,指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”^②这一论述和报告中对社会建设的全面部署,标志着党的社会建设理论正式形成。



相关链接

“五位一体”

党的十八大明确提出全面建成小康社会目标的新要求,对推进经济、政治、文化、社会以及生态文明建设作出一系列新的重大战略部署。在十八大报告中明确提出“建设中国特色社会主义,总依据是社会主义初级阶段,总布局是五位一体,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴”。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”,在“四位一体”的基础上加入生态文明建设,与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相并列。

① 十六大以来重要文献选编(中册)。北京:中央文献出版社。2006年版,第696页。

② 胡锦涛。高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。人民日报,2007-10-25。

关于社会建设的内涵,或者说,社会建设的定义,社会学界从不同角度进行了广泛和深入的探讨。社会建设是指从社会所处的发展阶段的实际出发,顺应社会发展的趋势,遵循社会发展的规律,有组织、有目的、有计划地动员各种社会力量,在社会领域从事的各项建设。^①或者说,社会建设,也就是指执政党与政府领导全社会力量从事与广大人民群众切身利益紧密相连的各项社会事业建设、社会结构调整、社会制度设计与社会管理活动。^②也有学者认为,对社会建设,可以从正向和逆向两个方面加以把握。从正向说,所谓社会建设,就是要在社会领域或社会发展领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制,并相应地形成各种能够良性调节社会关系的社会组织和社会力量;从逆向说,就是根据社会矛盾、社会问题和社会风险的新表现、新特点和新趋势,创造正确处理社会矛盾、社会问题和社会风险的新机制、新实体和新主体,通过这样的新机制、新实体和新主体,更好地弥合分歧,化解矛盾,控制冲突,降低风险,增加安全,增进团结,改善民生。^③



相关链接

“大社会、小社会”

“社会”本身有广义和狭义之分,或者说“大社会”与“小社会”之分。与自然界相对应的人类社会,是广义的“社会”概念,它包括经济、政治、文化、生态文明和社会生活的各个领域和各个方面。与经济、政治、文化、生态文明相并列的“社会”是狭义的社会概念,主要是指人类的社会生活领域。广义的社会建设,内在地包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设,它同中国特色社会主义事业总体布局的外延是一致的,同社会主义和谐社会建设也是一致的。狭义的社会建设,则主要是指同经济建设、政治建设、文化建设和生态文明建设相并列的社会建设和社会管理,它是中国特色社会主义事业总体布局中的一个重要组成

① 陆学艺. 关于社会建设的理论和实践. 理论前沿, 2008 (11).

② 李黎. 论社会建设的基本内涵及其重要意义. 改革与开放, 2010 (20).

③ 郑杭生, 杨敏. 关于社会建设的内涵和外延——兼论当前中国社会建设的时代内容. 学海, 2008 (4).