

浙江省国家公务员公共课程培训教材之十九

ZHEJIANGSHENG GUOJIA GONGWUYUAN GONGGONG KECHENG PEIXUN JIAOCAI ZHI SHIJIU

“法治浙江” 与和谐社会建设

FAZHI ZHEJIANG YU HEXIE SHEHUI JIANSHE

浙江省人事厅 编

浙江人民出版社

浙江省国家公务员公共课程培训教材之十九

ZHEJIANGSHENG GUOJIA GONGWUYUAN GONGGONG KECHENG PEIXUN JIAOCAI ZHI SHIJIU

“法治浙江” 与和谐社会建设

FAZHI ZHEJIANG YU HEXIE SHEHUI JIANSHE

浙江省人事厅 编

主 编 朱新力 蓝蔚青

副主编 唐明良

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

“法治浙江”与和谐社会建设/浙江省人事厅编. —杭州: 浙江人民出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 213 - 03650 - 7

I. 法… II. 浙… III. 社会主义法制—建设—浙江省 IV. D927.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 167338 号

书 名

作 者

出版发行

责任编辑

责任校对

封面设计

电脑制版

印 刷

开 本

印 张

字 数

插 页

版 次

书 号

定 价

“法治浙江”与和谐社会建设

浙江省人事厅 编

浙江人民出版社

杭州市体育场路 347 号

市场部电话: (0571)85061682 85176516

潘玉凤等

张谷年 张振华

罗信文

杭州大漠照排印刷有限公司

杭州浙大同心教育彩印有限公司

880×1230 毫米 1/32

7.625

19.8 万

2

2008 年 5 月第 1 版·第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 213 - 03650 - 7

15.50 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

前 言

我党历来高度重视对干部的教育培训,坚持把干部教育培训工作作为保证党和国家的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容。党的十六大以来,面对新形势和新任务,中共中央提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。党的十七大对干部培训教育,提出了新的目标和要求。

浙江人均 GDP 已超过 3000 美元,经济、社会发展已迈上新的台阶。这个阶段,社会管理任务繁重,各种矛盾日益凸现,公务员作为经济社会发展的管理者、组织者和协调者,其能力及素质直接关系到浙江的经济、政治、文化、社会建设与发展。为全面落实中共中央提出的战略任务,深入实施人才强省战略,根据中央《2006—2010 年全国干部教育培训规划》、国务院办公厅《“十一五”政府公务员培训纲要》和《2006—2010 年浙江省干部教育培训规划》、《浙江省公务员培训“十一五”规划》等文件精神,我们组织有关领域的专家学者编写了《组织行为学》、《“法治浙江”与和谐社会建设》、《公共危机管理》等教材,作为浙江省“十一五”时期公务员培训的主要内容之一。

本套培训教材的编写,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,紧密结合浙江经济社会发展的实际,努力体现时代性、把握规律性、富于创新性。这套教材是公务员学习培训教材建设取得的新的成果。

我们希望通过培训,全面加强公务员的业务能力,不断提高公务员的整体素质和为人民服务的水平,努力造就一支政治坚定、业务精

湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍,为我省深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”、加快建设文化大省、努力建设“法治浙江”,扎实推进创业富民创新强省,为加快全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会,提供重要的组织保证和人才保证。

由于时间仓促,书中不足之处尚祈读者指正,以便再版时修正。

浙江省人事厅

2008年4月

目 录

CONTENTS

上篇 “法治浙江”建设

第一章 “法治浙江”建设的基础理论 / 3

第一节 法治与地方法治 / 3

一、法治的内涵与要素 / 3

二、依法治国方略 / 6

三、地方法治 / 8

第二节 “法治浙江”战略提出的背景、形成及其意义 / 10

一、提出和实施“法治浙江”战略的背景 / 10

二、“法治浙江”战略的酝酿、形成与提出过程 / 13

三、“法治浙江”战略的意义 / 15

第三节 “法治浙江”战略的基本框架 / 18

一、“法治浙江”战略的要求与原则 / 18

二、“法治浙江”战略的八大任务 / 20

三、“法治浙江”战略的八大工作抓手 / 24

第二章 加强地方立法 / 26

第一节 地方立法的基本理论 / 26

一、地方立法的内涵与意义	/ 26
二、地方立法的主体与权限	/ 27
三、地方性法规、规章的制定程序	/ 31
第二节 浙江的地方立法机制	/ 33
一、立法计划和立法规划的编制机制	/ 33
二、地方立法多元化起草机制	/ 35
三、地方立法审议机制	/ 36
四、地方立法备案审查机制	/ 37
五、地方立法质量评估机制	/ 41
第三节 加强浙江地方立法	/ 44
一、浙江地方立法简史回顾	/ 44
二、浙江地方立法的重点	/ 45
三、浙江地方立法的基本原则	/ 45
第三章 全面推进法治政府建设	/ 50
第一节 法治政府的基本理论	/ 50
一、法治政府的内涵与理念	/ 50
二、建设法治政府的目标与方向	/ 51
三、建设法治政府应遵循的基本原则与要求	/ 52
第二节 转变政府职能 深化行政体制改革	/ 54
一、转变政府职能,实现政府归位	/ 54
二、深化机构改革,实现政府瘦身	/ 56
三、推进投资体制改革,实现政府放权	/ 58
四、完善公共财政体制,实现政府利民	/ 59
第三节 规范行政活动 全面推进依法行政	/ 61
一、规范行政机关制定规范性文件的行为,提高制度建设的 质量	/ 61
二、完善行政程序,推行政务公开	/ 63
三、规范行政执法活动,改革行政管理方式	/ 66

四、完善行政监督制度,强化对行政行为的监督	/ 70
第四节 贯彻《公务员法》 提升行政机关工作人员的能力	/ 72
一、加强法治理念教育,增强法律意识	/ 73
二、完善培训考核制度,提高行政能力	/ 73
三、加强职业道德教育,提高道德素质	/ 74
四、完善监督追究机制,增强责任意识	/ 75
第四章 实现司法公正	/ 78
第一节 司法公正的含义	/ 78
第二节 实现司法公正与实施“法治浙江”战略的关系	/ 81
第三节 加强制度建设 实现司法公正	/ 83
一、加强规范司法审判行为的各类制度建设	/ 83
二、加强规范检察机关行为的各类制度建设	/ 87
三、健全司法纠错机制,监督和惩治司法腐败	/ 89
第五章 强化法律监督	/ 96
第一节 法律监督的基本理论	/ 96
一、法律监督的内涵	/ 96
二、法律监督的基本构成	/ 97
三、法律监督的基本功能	/ 98
第二节 我国现行体制下的法律监督形式及其内容	/ 99
一、权力机关的监督	/ 99
二、司法机关的监督	/ 101
三、行政机关的监督	/ 103
第三节 浙江法律监督的现状及其完善	/ 103
一、浙江法律监督的现状	/ 103
二、法律监督机制的完善	/ 108
第六章 深入开展法制宣教与法律服务	/ 110
第一节 深入开展社会主义法制教育	/ 110

- 一、社会主义法治理念教育 / 110
- 二、法学教育和研究 / 113
- 三、“五五普法” / 115
- 第二节 加强和规范法律服务 / 117
 - 一、法律服务业的内涵与外延 / 117
 - 二、浙江法律服务业的发展现状 / 118
 - 三、进一步加强和规范法律服务 / 121
- 第三节 法制宣传教育、法律服务与“法治浙江”建设 / 122
 - 一、法制宣传教育与“法治浙江”建设 / 122
 - 二、法律服务与“法治浙江”建设 / 124

下篇 社会主义和谐社会建设

第七章 构建社会主义和谐社会的基本理论 / 133

- 第一节 构建社会主义和谐社会的历史背景 / 133
- 第二节 构建社会主义和谐社会的指导思想和基本原则 / 136
 - 一、构建社会主义和谐社会的指导思想 / 136
 - 二、构建社会主义和谐社会的基本原则 / 137
- 第三节 构建社会主义和谐社会的战略意义和目标任务 / 140
 - 一、构建社会主义和谐社会的战略意义 / 140
 - 二、构建社会主义和谐社会的目标任务 / 141

第八章 协调发展与和谐的发展格局 / 146

- 第一节 扎实推进社会主义新农村建设 促进城乡协调发展 / 146
 - 一、全面认识推进社会主义新农村建设的重大意义 / 146
 - 二、浙江在社会主义新农村建设方面的成就及面临的主要问题 / 147

三、社会主义新农村建设的途径选择	/ 149
第二节 走新型城市化道路 促进城乡和谐发展	/ 150
一、新型城市化道路的内涵解读	/ 151
二、如何推进新型城市化	/ 151
三、新型城市化道路与新农村建设的关系	/ 153
第三节 统筹区域发展 实现区域经济的协调	/ 153
一、统筹区域发展,实现区域经济协调发展的重大意义	/ 154
二、浙江区域经济发展的现状	/ 154
三、实现区域经济协调发展的对策	/ 156
第四节 深入实施生态省建设规划纲要 构建资源节约型和环境友好型社会	/ 157
一、人与自然的和谐是社会和谐的基础	/ 158
二、大力发展循环经济,构建节约型社会	/ 159
三、树立和谐的生态观,构建环境友好型社会	/ 160
第九章 发展和谐的社会事业	
实现基本公共服务均等化	/ 164
第一节 促进教育资源的公平配置	/ 164
一、教育公平是和谐社会的基石	/ 164
二、促进教育发展和教育公平	/ 166
三、浙江:教育强省推进城乡均衡发展	/ 167
第二节 推动医疗卫生体制改革	/ 168
一、中国医改的实践及其困境	/ 168
二、探索符合中国国情的医疗卫生体制	/ 169
三、浙江:卫生强省建设注重公平优先	/ 170
第三节 提高就业再就业水平	/ 172
一、就业问题仍然突出	/ 172
二、千方百计促进就业再就业的浙江经验	/ 173

第四节 发展和完善社会保障体系 / 175

- 一、社会保障——公平和高效社会的基础 / 175
- 二、加快完善社会保障体系,增强社会保障能力 / 176
- 三、浙江:开创“全民社保”领先道路 / 178

第十章 保障社会安定有序的机制建设 / 180

第一节 整顿和规范市场经济秩序 / 180

- 一、整顿和规范市场经济秩序的提出 / 181
- 二、整顿和规范市场经济秩序的重点 / 181
- 三、整顿和规范市场经济秩序的措施 / 183

第二节 完善应急管理体制 / 185

- 一、应急管理提出的背景及其意义 / 185
- 二、完善应急管理体制的实践 / 187
- 三、建立健全分类管理的应急管理体制 / 189

第三节 加强社会治安综合治理 / 193

- 一、浙江省加强社会治安综合治理的过程回顾 / 193
- 二、“平安浙江”战略推进社会和谐稳定 / 194
- 三、新形势下加强社会治安综合治理的地方实践及其推广 / 196

结束语 实现法治目标 促进社会和谐 / 203

第一节 构建和谐社会与法治建设的内在联系 / 203

- 一、在终极价值上,和谐社会建设与法治建设均秉承以人为本的理念 / 204
- 二、在核心目标上,和谐社会建设与法治建设均追求社会公平正义 / 205
- 三、在运行状态上,构建和谐社会与法治建设互相促进 / 206

第二节 构建和谐社会对“法治浙江”建设提出的要求 / 208

- 一、加强制度建设,为构建和谐社会提供多种体制保障 / 209

二、加强民主法治建设,为构建和谐社会提供政治保障	/ 211
三、加强社会治安综合治理,营造安定有序的 和谐环境	/ 212
四、培育法治文化,为和谐社会与和谐文化建设 提供理性之基	/ 215
第三节 以“法治浙江”战略促进和谐社会建设	/ 216
一、依法执政为构建和谐社会提供政治保证	/ 216
二、地方立法夯实和谐之基	/ 217
三、依法行政促进和谐	/ 218
四、司法制度改革保障公平正义	/ 220
五、法制宣教营造和谐氛围	/ 221
六、人民政治经济文化权益的保障体现和谐真谛	/ 221
第四节 “法治浙江”与和谐社会建设的基本原则和共同 路径	/ 223
一、建设“法治浙江”、构建和谐社会需要共同遵循的 基本原则	/ 223
二、建设“法治浙江”、构建和谐社会的共同路径	/ 227
后 记	/ 233

上 篇

“法治浙江”建设

FAZHI ZHEJIANG YU HEXIE SHEHUI JIANSHE

第一章 “法治浙江”建设的基础理论

一门知识课程的入门一般始于基本概念的介绍。本章因循这样的“成规”，在全书展开对“法治浙江”战略的解读之前，先阐述一般意义上的“法治”以及“地方法治”的基本内涵、特征以及各种表象，并对“法治浙江”战略的提出和形成及其意义、总体框架作一个鸟瞰式的概说，以为以下各章奠定基础。

第一节 法治与地方法治

“法治”已经成为当今世界许多国家发展进程中的主题词，无论是作为一种治国方略，还是作为一个理论范畴，“法治”均有着丰富的内涵。而在统一法治的前提下是否存在地方法治，这又直接关乎“法治浙江”战略的正当性。因此，在对“法治浙江”战略进行解读之前，我们有必要了解法治以及地方法治的一些基本理论。

一、法治的内涵与要素

较早地揭示法治含义的是古希腊哲学家亚里士多德。他在《政治学》一书中指出，法治应包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律本身又应该是制定得良好的法律，并认为法治应当优于一人之治。

现代意义上的“法治”，是西方资产阶级在与封建专制统治斗争的过程中建立起来的。现代法治吸收了古典法治思想的精髓，并在

内涵上更为丰富,拓展为用完善的法律保障民主、自由、平等、人权等。在功能上,它不仅仅是一种治国的工具,而且是建立在现代市场经济基础上的一种基础信仰和社会组织形式。可见,法治作为一种实践活动,是不断发展的;作为一种治理国家、管理社会的方法原则和组织形式,它又是一个历史的、阶段的,具有多层含义的概念。

那么,法治究竟包括哪些要素?换言之,今天我们讲建设法治社会或者说法治国家,到底有哪些衡量的指标?这是一个涉及法治(包括地方法治)评价体系创设的问题。对此,国内外学者有过许多讨论,一般认为,法治至少应当包含如下要素。^①

1. 一个成熟的法律体系。

建设法治,必先有法可依,因此,一个相对成熟的法律体系是法治的必备前提。所谓法律体系,也称为部门法体系,是指一国的全部现行法律规范,按照一定的标准和原则,划分为不同的法律部门而形成的内部和谐一致、有机联系的整体。法律体系是一国现行法构成的体系,反映一国法律的现实状况,它不包括历史上废止的,已经不再有效的法律,一般也不包括尚待制定,还没有制定生效的法律。成熟法律体系的理想化状态是门类齐全、结构严密、内在协调,使得人们在政治生活、经济生活和社会生活的主要方面均有法可依。需要特别注意的是,法律体系不同于法系,后者系指由不同的国家或地区在历史上所形成的具有相同法的结构和渊源的一种法的类型,法系的概念更多地表达的是一种法律传统,如英美法系、大陆法系等。

2. 已制定的法律必须公布。

法谚有云:“法律不经公布就没有效力”,这意味着,未经公布的法律不能得到适用。这一原则已得到各国公认,如世贸规则就规定:“成员方应迅速公布和公开有关贸易的法律、法规、政策、措施、司法判决和行政裁定……在公布之前不得提前采取措施。”法律如果不

^① 需要说明的是,这里介绍的要素系法治的一般原理。社会主义法治包含其他一些特质,这些特质将体现于本书上篇各章。

公布,每个人都会生活在极度不确定和无法预期的混乱之中。当然,法律公布并不是要求每个人都确切地了解规范性文件的内容(对于一些专业性很强的规范性文件,这几乎是不可能做到的);而是要求存在一系列方便易行的获取规范性文件内容的制度和渠道,以使任何有需要的人都能不受阻碍(这些阻碍包括不合理的手续、收费等)地获知相关内容。

3. 法律必须是明确且可预期的。

法律规则必须能够为其接收者所认知和理解。如果立法机关制定的法律模糊不清、支离破碎,则会危害法治。当然,强调法律的明确性并不是反对在立法中使用诸如“诚信”、“适当注意”等术语,对法律的明确性不应苛求,法律的一般性和普遍性允许其具有适度的抽象性。同时,法律规则在被遵守前,应当是可预期的,可预期性是支撑法治价值的一个较为关键的要素。

4. 法律稳定且无内在矛盾。

法律规则不能变更过快,否则难以被人们学习和遵守。若法律变动过于频繁,人们便难以了解在某个时候法律是如何规定的,而且不可能在法律的指导下作长远规划。当然,法律应该适应社会的发展,及时地废、改、立,但是,频繁改变的法律和溯及既往的法律一样危害法治。法律不稳定之所以会危害法治,一方面是因为这样会破坏法律所应有的确定性、可预期性和权威性,另一方面则会造成社会的权势者通过法律侵害私人权利和公共利益。在稳定性之外,法律还应当是内部和谐的,不应出现规则之间的抵触。在现实中,法律互相“打架”的现象屡见不鲜,既有同一法律的不同规定之间的矛盾,又有几个法律之间的矛盾。对此,公认的解决原则是后法优于前法、特别法优于一般法、上位法优于下位法等。

5. 司法独立与司法公正。

如果司法依附于法律以外的权威,便不可能依靠司法来实现法治。在西方,司法独立不仅仅是审判独立,它包含一系列关于法官任命方法、法官任期安全、法官薪金标准以及其他服务条件的规则。这