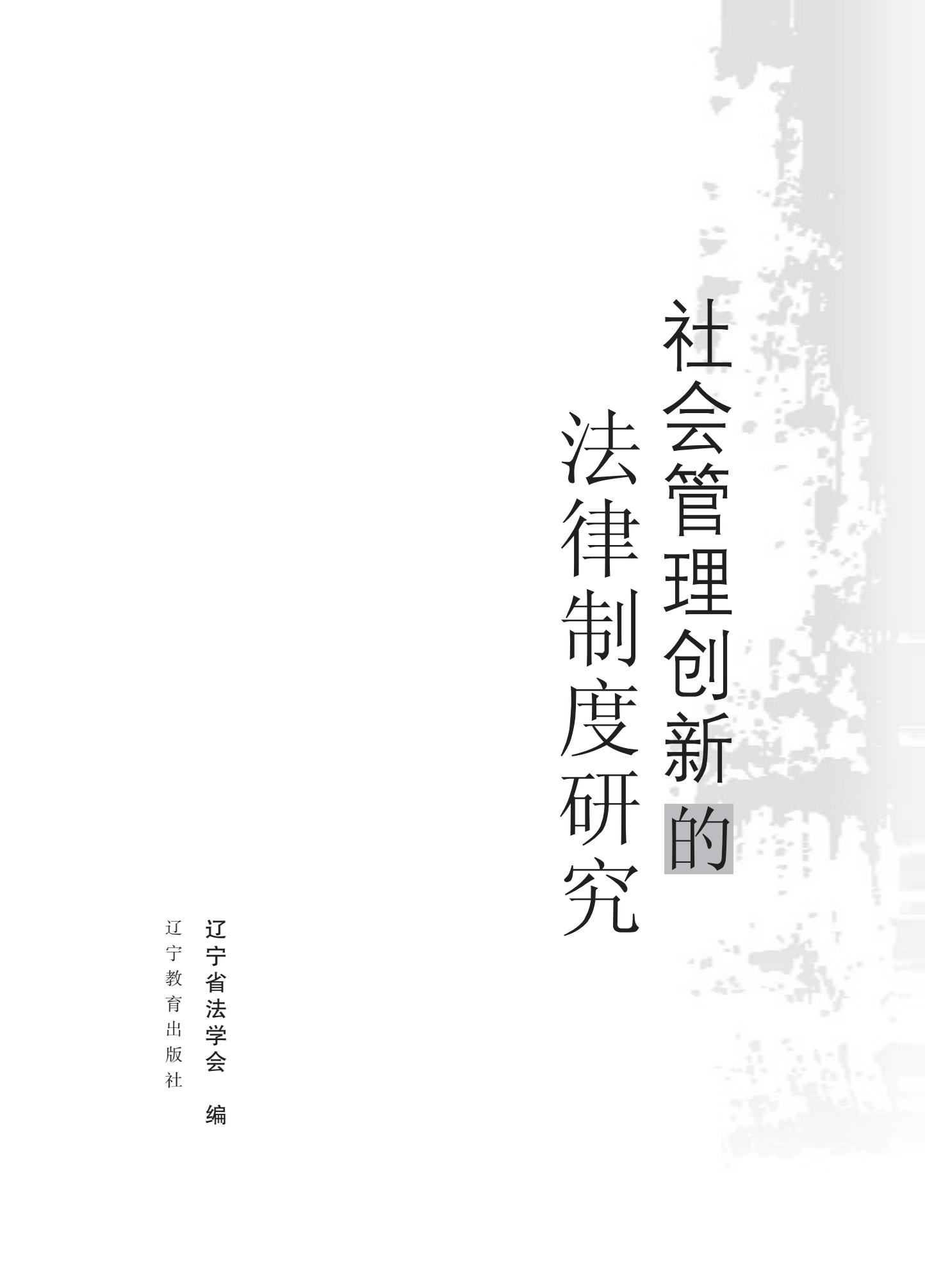


社会管理创新的 法律制度研究

辽宁省法学会 编
辽宁教育出版社



社会管理创新的 法律制度研究

辽宁省法学会
编

辽宁教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新的法律制度研究 / 辽宁省法学会编.
—沈阳: 辽宁教育出版社, 2010.11
ISBN 978-7-5382-9030-1

I. ①社… II. ①辽… III. ①社会主义法制—中
国—文集 IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 215022 号

辽宁教育出版社出版、发行
(沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮政编码 110003)
辽宁彩色图文印刷有限公司印刷

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 字数: 582 千字 印张: 30.75
2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 马 新 吕 冰 责任校对: 彭力胜
封面设计: 张 瑞 版式设计: 张 瑞

ISBN 978-7-5382-9030-1

定 价: 65.00 元

社会管理创新的法律制度研究

编 委 会

顾 问：李 峰 陈素芝 李申学 黄建盛
邢 云

主 任：朱 锦 凌秉志

副主任：张 晶 于翰平 徐 伟 宁 静

编 委：院国强 王嘉彧 何海源 霍晓平
斯 琴

主 编：院国强

目 录

综合篇

- 科学发展观与社会管理创新 李步云
- 沈阳市社会管理创新对策研究 常 明
- 沈阳市检察机关开展社会管理创新工作的调查与思考
..... 吴 波 徐立颖 吴海伦
- 关于推进社会管理创新的法治思考 白凤山 孙世雁
- 关于推进社会管理创新的法律思考 李继元
- 论社会管理创新与科学发展的法治保障 鲁树忠 王景斌
- 对“大调解”体系下人民调解实践与发展的几点思考 孙 伟
- 加强和规范乡镇检察室建设促进社会管理创新 服务新农村建设 孙克非
- 检察机关深入推进社会矛盾化解的几点思考 刘达生
- 关于哈尔滨市营造项目建设优良法治环境的问题与对策
..... 杨洪坡 潘明明 孙 举
- 农垦法院推进黑龙江省垦区社会矛盾化解对策思考 肖凤鸣
- 完善检察长列席审委会会议制度的思考 王晓东
- 涉法涉诉信访的特点及性质探析 滕晓慧 姜言文
- 浅谈当前公安机关在构建和谐警民关系中社会管理面临的新问题及对策
..... 宋小青
- 检察工作与社会管理创新 刘 斌
- 试论国外区域经济合作政策与法律对我国的借鉴意义 包桂荣 张树习
- 试论新生代农民工在城镇化进程中的地位与作用 王兴中 齐智勇
- 从校园安全看社会管理创新 于志超
- 和谐社会下宽严相济刑事政策之浅见 汤向军
- 从合作博弈角度看民族自治地方的区域经济协调发展 特日格勒 翟濛濛

社区矫正地方立法与工作体系建设研究篇

- 辽宁省社区矫正制度问题研究 辽宁省社区矫正制度问题研究课题组
- 多维视角下的未成年人犯罪社区矫正问题研究 吴 喆 任文松
- 以检察监督视角评析我国社区矫正制度之完善 郑允岐

对法院管理社区矫正的思考	艾 华
当前社区矫正工作存在的问题及工作对策研究	刘立刚 陈立萍
未成年人社区矫正工作体系的建立与完善	于晓光 张 鑫
社区矫正地方立法的缺陷与重构	孙永军 丁天舒
浅谈建立社区矫正工作体系	于 英
中国特色的社区矫正执行机制研究（论纲）	郑二为 毕 丹
关于切实做好社区矫正工作，推进社会管理创新的实践与思考 韩卫新 解云东	
关于加快推进社区矫正地方立法，努力完善社区矫正工作体系的若干思考	郑司宽
论我国社区矫正立法的发展趋向	徐秀霞 贾 翱
社区矫正地方立法问题研究	张晓阳 刘振兴
社区矫正的法律规制	任继鸿
影响社区矫正机构工作人员责任感的各因素分析	张 敏
浅谈将被不起诉人纳入社区矫正适用范围的重要意义	周兴志 宋 伟
社区矫正立法与工作体系建设问题研究	胡 萌
内蒙古自治区社区矫正立法思考及制度建设	刘丙辰
我国社区矫正法律制度的不足与完善	红 梅
加强社区矫正的地方立法研究	姜 磊
论我国社区矫正面临的困难与对策	张 海

流动人口服务管理创新研究篇

辽宁省流动人口管理与服务模式创新研究	辽宁省法学会治安管理法学研究会课题组
防控流动人口犯罪社会维稳关键期新机制研究	石化东 薛 晶
流动人口管理中存在的问题及对策分析	张光全
社会管理工作创新的法律制度研究	刘永旭

特殊人群帮教管理创新研究篇

理性宽恕与社会回归	高铁军 孙晓芳
检察机关建立未成年人帮教体系之探析	于守江
推进社会管理创新，实现安置帮教一体化的路径思考	李晓英
浅析我国安置帮教工作存在的主要问题及对策	刘晓春
预防青少年违法犯罪，取得特殊人群帮教实效的几个基本问题	刘晓鹏
检察机关在未成年人刑事诉讼中的探索与实践	关国军 周凯东
蒙古族青少年犯罪问题探微	王旭军 梁 静

强制隔离戒毒工作面临的难题及对策 李建军

虚拟社会建设管理创新研究篇

论虚拟社会的法律调控机制 辽宁省法学会网络管理创新研究课题组

谈政府对网络舆情引导与管理 刘洪伟 张 伟 赵湘江

虚拟社会建设管理创新 苏日力格

市场中介组织服务管理研究篇

市场中介组织管理立法研究 辽宁省市场中介组织管理立法研究课题组

市场中介组织的法律地位重塑：以经济法主体理论为分析工具

..... 闫 海 张天金

坚持依法管理，推动社会组织健康有序发展 侯国忠 高 伟

社区管理的法律制度研究篇

对创新社区调解制度的几点思考 刘清原 刘 昕

信仰：社区法制建设的真正意蕴 刘钥铭 刘忠勋

城市社区法制建设之我见 任延忠

论城镇化后社区的契约化管理 刘亚丛

农村治理法制化的重大实践创新 蔡常青 朱 檬

社会治安重点地区管理创新研究篇

边境地区治安管理难点与对策研究 杨 峰

关于农村社会治安问题的调查与思考 颜炳强

社会治安重点地区管理创新研究 侯 毅

后记

综合篇

科学发展观与社会管理创新

——在第五届“东北法治论坛”上的主旨发言

中国社会科学院荣誉学部委员 李步云

东北法治论坛讨论的这个主题非常重要。但是对我来讲，七个分论题我确实都没有做过专门研究。毛主席说，没有调查研究就没有发言权。今天我是赶鸭子上架。昨天一天，我没有去看我们美丽的丹东的各种风景，关起门来读大家的论文，还包括李峰书记的讲话。读了这些文章以后，我感到很振奋。东北论坛的同志们能写出这么好的文章来，这本身就反映了，第一，我们三省一区在社会管理创新上已经作出了一流的工作；第二，我们的实务工作者和法学家们对此做了一定的研究。因为就我阅读过的近十篇文章来看，都是从调查研究出发，讲的话都有根有据，都是从实际来的，有现状分析，有问题分析，有经验总结，有立法建议，从中我学到了许多东西。领导要我来为这个问题作一主旨发言，对相关问题谈一谈自己的看法。

下面，我就科学发展观和社会创新这个问题谈一点个人的粗浅看法。它不是直接回答七个分论题里面需要回答的问题，而是从思想层面、理论层面来谈一点个人的体会。

先说一下我们这个主题。第一，“社会管理”的这个“社会”，我理解应该有两层含义，广义和狭义。广义是指我们这个“社会”，包括我们的国家，我们整个中国的公民社会和政治国家。狭义上讲，它可以不包括，因为我们七个正在研究的题目基本属于所谓的“公民社会”，是和它具有密切联系的相关领域。第二，关于“管理”。管理是相对于服务来说的。十七大明确提出了建设一个“服务型政府”的目标。这里的“服务”和“管理”是一对矛盾。我们讲社会管理创新要突出我们的服务意识。政府的管理尚且强调要树立“服务”意识，基本上属于“公民社会”领域、具有“自治”属性的社会管理更应强调“服务”意识。我看有些文章已经充分体现出了这一点。第三，关于“创新”。创新也有两个意思。因为我们现在研究的几个分课题，课题本身是新事物，新事物也是相对而言的，问题大致上出现在1991

年以后，也包括最近几年出现的新情况。当然，还有一个大背景，从国内和国际范围看，就是李峰书记讲的“五化”，我们现在面临的社会转型，具体说主要是工业化、城镇化、信息化、市场化和国际化。在这个大背景里，我们面临一些新情况。中央把它提升为今后一个时期我们政法工作的三项重点工作之一。当然，这些问题的出现，和我们党在改革开放新时期所采取的五项具有全局性、根本性和长远战略意义的决策分不开。这五项战略决策是什么呢？第一，从以阶级斗争为纲转变到以经济建设为中心上来。第二，从过去僵化的缺少活力的计划经济转变为实行市场经济。第三，从过去的闭关锁国和半闭关锁国转变为实行对外开放。第四，摒弃人治，倡导法治，主张依法治国。第五，提出“以人为本”的科学发展观和构建和谐社会的奋斗目标。而今天我们所要研究的主题和我们所说的30多年以来我们党所采取的这五项战略决策也是分不开的。

我从总体上着重谈一下我们所要研究的这些问题。我认为，它们既是实现科学发展的必然要求，我们的这些工作又必须坚持以科学发展观为指导。

为什么说它和科学发展观的提出密切相关呢？我们正在研究的这七个方面的问题，它的最重要的意义在于，它同实现我们社会的稳定、和谐密切相关。我们的主要目的是要通过做好这些工作来达到我们社会的稳定和谐，而这个目的与科学发展观的第一个内涵也分不开。科学发展观的第一个内涵是“发展是第一要务”，因此，我们做好社会管理的创新，就是要创造一种使“发展第一要务”这一目标得以实现的最基本的社会条件。因为没有稳定、没有和谐，用邓小平的话说，什么事情也别想干成。为什么我们把“发展、改革、稳定”作为一个总的战略构想？为什么将稳定提高到这一战略思想高度？原因是稳定乃保发展、保改革的一个根本条件。这就和我们的科学发展观联系起来了。同时，科学发展观的本质和核心是“以人为本”，而“以人为本”这个理论、这个指导方针的提出又直接影响到我们今天所要探讨的这些问题。比如，服刑人员的社区矫正，对特殊人群帮教，甚至对流动人口的管理，都和“以人为本”这个理念的提出直接相关，是实现“以人为本”的各种措施中非常重要的措施。所以，从这个角度，它也是实现科学发展的一种要求。另外，所谓稳定和谐，它相对于科学发展来讲是一种手段、一种条件，但是不能仅把它看成是一种条件、一种手段，它本身也是一种目的。因为我们的老百姓要求生活在稳定和谐的社会里面，生活在自己的人身人格等各种权利能够得到很好保障、人和人的关系能够和谐相处这样一种理想的社会里。它本身也是我们追求的一种目标，不能单纯地将它看成是实现发展的条件。至于说，在我们研究的这个对象里面，从“以人为本”这个角度看，我想可能要贯穿一切，贯彻始终，这是实现社会管理创新的一个最根本的指导思想。科学发展观的本质和核心是“以人为本”，而我们要做好这七

个方面的工作，“以人为本”的这个精神、这个理念应该是非常重要的。

为此，我必须对“发展是第一要务”和“以人为本”究竟包括什么内涵，谈一点我个人的看法。发展是第一要务，这里的“发展”是指什么？是单指经济的发展还是也包括政治、文化、社会的发展？我的理解，它是“以经济建设为中心的全面发展”。发展既要全面，但在所有的发展里，经济是中心，这是必须深刻理解和始终贯彻的。刚才我讲到，抛弃以阶级斗争为纲，转移到以经济建设为中心上来，它是我进入改革开放新时代以来我们采取的五项战略决策的第一项。没有这一项，其他四项也无从谈起。我看今后几年几十年乃至几百年它都是一个重点。我经常举西方人喜欢举的一个例子，就是所谓的馅饼哲学，先得把饼烙大，然后你才能考虑公平分配的问题，这样每个人从公平分配所得份儿才能更多一点。这个道理是人类历史发展的一般规律。经济建设必须是重点，但发展又是一个全面发展的概念。第二，经济建设是中心，那么，它只是指生产力？有没有包括生产关系？也就是我们的所有制关系，所有权关系，分配关系，市场交换关系？我认为核心还是生产力的发展，但是这个所谓经济的发展也包括我们的生产关系的发展，因为两者是分不开的。没有经济体制的改革，生产力的发展是不可能的，它是直接的前提条件。但是重点是为了发展生产，提高人们的生活水平。我个人认为，社会主义有一个特征，即以公有制为主体，这是区别于资本主义的基本特征之一。但是，公有制本身只是一种手段，并不是目的。《共产党宣言》里面有一句话，“共产主义就是要消灭私有制”今天看来不一定对。我还讲过，公有制不能当饭吃，人要吃饭穿衣，所以经济制度只是一种手段。我们为什么要坚持公有制为主体，是在两个意义上很重要。一是我们这种经济模式可以比西方资本主义更快地发展生产力。西方在金融危机之后，马克思的《资本论》脱销了，大家抢着看。有人说，是什么挽救了资本主义？是我们《共产党宣言》里面的十条经济社会措施挽救了资本主义。二是我们国家有强大的经济实力来实现我们的另外一个理想，即公平分配，国家有这个力量来实现公平分配。除了这两个目的，公有制本身没有别的什么重要意义。所以，这个发展是经济的发展，经济的发展首先还是生产力的发展，而生产力的发展对于整个人类历史和文明的发展意义和作用非常重要。在座的各位可能读过恩格斯《在马克思墓前的讲话》这篇文章，^①他说马克思一生有两大贡献，第一就是发现了剩余价值，创立了剩余价值学说，作为他的政治经济学的逻辑起点。第二个贡献就是历史唯物论，用他当时的话说，人活着首先要吃饭穿衣，然后才能从事政治、文化、艺术等活动，因此生产力的发展，人们生活水平的提高，物质生活水平的提高，这是人类

^①恩格斯：《在马克思墓前的讲话》，《马克思恩格斯选集》1972年版，第574页。

的第一需要；同时，经济的发展又是整个政治、文化和社会全面发展的基础性条件。恩格斯把这个历史唯物主义的原理提升为马克思一生的两大贡献之一。据我的了解，长期以来，西方人对马克思主义有这样那样的看法，但是对历史唯物主义的这一条，他们很欣赏，很敬佩，因为谁都知道，只要你是个人，你就得吃饭穿衣，这是一个很自然的道理。任何一个国家生产力的发展都是这个国家国富民强的基础性条件。我们在研究社会管理创新的时候，必须坚持这样一个指导思想，要从“发展是第一要务”这个角度去理解它们的重要意义。这就不是就事论事了，就是站在一个比较高的层次上去看待我们工作的重要意义了。

下面，我想花多点时间谈一谈我对“以人为本”的理解。

中国有非常优秀的文化传统，其中有两条是可以影响世界的。一条是民本主义、人本主义；一条是社会的和谐理念。这两个思想在世界文明史上也是很早的，也是非常丰富和深刻的，也是值得人类文明已高度发展的今天可以用来借鉴的、来利用的，来发挥的。当然，马克思主义老祖宗对“以人为本”的高度肯定也是一贯的。我们在一个时期里，制度设计上有些问题，就是权力过分集中，经济体制权力过分集中，政治体制权力过分集中。这么一种设计后来发现是有问题的。由于这个原因，再加上理论的原因，我们曾在一个长时期里实施了以阶级斗争为纲的路线。在那种情况下就很难提“以人为本”了。在新的历史条件下，以胡锦涛为总书记的领导集体，最近几年以来提出了科学发展观，而且把“以人为本”作为科学发展观的本质和核心，我是非常赞赏的。因为，这也是我长期以来的一种看法。我举个例子。1995年，我到台湾做学术访问时带了一篇文章，题目是《现代法的精神论纲》，那篇文章主要是探讨现代法律，特别是社会主义法律最根本的价值在哪里？我曾经在那篇文章里写下这样一段话：“法的人本精神是法的最高层次的法的精神”；“因为一切从人出发，把人作为一切观念、行为与制度的主体，尊重人的价值和尊严，实现人的解放和全面发展，保障所有人的平等、自由与人权，提高所有人的物质生活与精神生活水准，已经或正在成为现代法律的终极关怀，成为现代法治文明的主要标志，成为现代法律创制与实施的重要特征，成为推动法制改革的巨大动力”。^①所以我利用一切机会宣传党的这个科学发展观，特别是对“以人为本”的丰富内涵作出自己的解释。对这个问题的理解直到现在也有一些学者持反对态度，就是前几天一位老教授看到我不久前发表的关于“以人为本”的一篇文章，他对我说，“这个事情还得再商量商量”，实际上是对“以人为本”的提法持反对态度，认为它不科学。一些人说，是什么“人”，阶级分析还要不要？根本障碍就在这里。

^①李步云：《论法治》，社会科学文献出版社，2008年版，第218页。

我认为，这里的“人”，是指所有的人。只要你是人，就包括在内。马克思主义者的终极目的是要“解放全人类”，实现“人的自由、全面发展”为基本特征的“自由人的联合体”。^①这里都是从“人”出发，是指所有的“人”。在中央文件里，对“以人为本”的科学内涵有两个基本概括：一是科学发展观的“以人为本”是“发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享”。这个概括是从科学发展观的角度来谈“以人为本”；二是十七大报告在解释科学发展的内涵时列举了以人为本的五个内涵。我个人认为它的内涵应当更丰富一些。下面，谈一谈我对这个问题的一些理解。我认为，它的内涵可概括为如下十条：

第一，人的价值高于一切。以人为本与资本主义的以物为本相对应。资本主义尤其是它的早期的原则是一切向钱看，追求利润是一切的一切。当然，我们在改革开放前期让一部分人先富起来是有道理的。但在这个过程中，一步步发现问题，但这也是一个过程。它不是一个单纯的认识过程，而是一个客观的不可避免的过程。到了一定时候，比如：人均收入达到3000美元左右，像南美那样，贫富差距拉开了，社会矛盾就会开始激化和凸现了。因此，要对十四大的“效率优先，兼顾公平”作出调整。我认为效率与公平应并重，要协调好二者的关系，在保证经济继续快速发展的前提下，应用更多财力投入公平分配，使二者得到平衡和协调发展。同时，我们十分尊重生命的价值。毛泽东主席就说过：“世间一切事物中，人是第一个可宝贵的。”^②我们在汶川和玉树等地的抢险救灾中，把抢救人的生命放在高于其他一切的地位，其情其景就曾深深震撼全中国和全世界无数人的心灵。近年来，我们采取各种措施减少死刑，对矿难责任人加大打击力度，也是对人的生命的高度尊重。

第二，人是目的、不是手段。马克思说过，“不是国家制度创造人民，而是人们创造国家制度。”“不是人为法律而存在，而是法律为人而存在”，^③如此等等。我们不能将人当作手段去看待，我们的一切政策措施都应该将人的幸福作为我们的目标。我不一概地否认“政绩工程”这一提法。你为官一方，应该给这个地方作出些成绩，这是理所当然。但是我们绝不能搞那种为个人树碑立传的没有多大必要的“面子工程”“政绩工程”，不顾人的财产、健康甚至死活。这样的思想和做法在现实生活还是存在的。

第三，人是发展的中心主体。党的十七大报告里有三句话很重要，即发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。发展为了人民，这是目的和宗旨；发

^①马克思：《资本论》第1卷，人民出版社，2004年版，第683页。

^②毛泽东：《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1215页。

^③转引自武步云著：《马克思主义法哲学引论》，陕西人民出版社，1992年版，序言第3页。

展依靠人民，这是民主问题；发展成果由人民共享是个公平分配问题。这三句话概括的非常之全面，是“人是发展的中心主体”这一原则最精辟的概括和阐释。生产关系和生产力，生产力本身不是目的，我们不是为生产而生产，生产是为了改善人民的生活，使人民幸福。这个指导思想已经在我们广大干部中牢固树立起来了。

第四，促进人的全面发展。这也是我们党的最高理想。因为我们的老祖宗在《资本论》和一些其他的著作中都简单明了地说过，共产主义就是一个实现“人的自由全面发展”这么一个社会，它是最简单明了地对什么是共产主义所作出的高度概括。有时候我对于某些做法有些牢骚：既然发展人的德育、智育、体育、美育如此重要，为什么我们就不能多拿出一点钱投入到教育？近年来中央对此很重视，正在一步一步加大投入，以保障人的全面发展。这是非常正确的决策。

第五，崇尚和彰显人性。自科学发展观提出以来，我感觉其中影响最大，而且看得见摸得着，在媒体上天天有报道的，就是人性化管理。它已经为全党全国各个机关所理解与掌握。对服刑人员的社会矫正，我们今天能够采取这样的措施，并正在逐步推开，就是对服刑人员进行人性化管理的一大举措。社会矫正有很多意义，包括动员社会组织和广大公众参与对罪犯的改造，降低经济成本，但最根本的出发点还是出于人道。各地在城市管理中对小商小贩所采取的一系列人性化措施，也是很生动的例证。

第六，坚持人的独立自主。自由是人的一种本性，是人认识世界、改造世界的力量源泉。但是由于我们过去制度设计的失误，我们曾经一度重平等，轻自由；平等太多，自由太少。所以，我曾把改革开放以来所有的政策举措、所有的制度改革、所有的观念革新，用两个字概括，叫“松绑”，就是扩大地方、企事业单位、劳动者个人包括知识分子、广大干部的自由度，通过它来调动方方面面的积极性、主动性和创造性，以创造出更多的物质和精神财富。30多年来，我们的经济发展像火山一样喷发出来，首先要归功于“自由”。网络管理、虚拟世界，我们的重点是要防止它搞黄、赌、毒，损害、妨碍国家安全，侵犯他人名誉，等等。这是我们关注的重点。但是也应看到，网络本身是现代文明非常重要的成果和标志，它对社会生活正在发生非常大的影响，而且从人权的角度来讲，它是全体公民获得和发表信息自由的基本权利。这两个方面我们都要辩证地把它处理好。

第七，尊重人的首创精神。马克思主义有一条基本原理，就是“人民群众是历史的创造者”。但是现在出现了新的理念，就是建设所谓“精英社会”。我认为，社会精英的作用是不能否定的，但是广大人民群众的智慧千万不能忽视。从安徽小岗村到深圳特区建设，改革开放以来的很多观念和制度创新，都来自广大人民群众。俗话说，“三个臭皮匠，赛过一个诸葛亮”。领导者的根本职责是了解民情、反映

民意、集中民智。

第八，权利优位于义务。我们法学界曾广泛而深入地开展过一场关于义务本位、权利本位、权利义务并重这三大不同观点的论争。我的看法，对于干部来说，现在还是应该着重强调权利是第一位的，是根本的。我们的立法、执法、司法，首先应该看到，处理每一个问题，其终极目的，是要保护好人民的权利。我们的立法当然也要考虑相关人应该尽这样那样的义务，但是，立法的立足点首先在保护权利。但是对一般的公民来讲，我们还是要提倡权利义务并重，即既要为自己的权利而斗争，又要意识到作为一个公民，对他人、社会、国家应该尽自己应尽的义务。

第九，权利优位于权力。我在中央文件中曾多次发现在此问题上有用词不妥之处，即把国家权力和公民权利分得不是很清楚。为此，我正准备写一篇长文，力图把国家权力和公民权利的联系，尤其是它们的区别说清楚。因为，我们的法学界曾深受西方霍非尔德这位美国教授的影响，把国家权力纳入到公民权利这个体系中，把国家权力看做是权利的一部分。我们的法理学教科书从来没有一章有关公法领域的国家机关和工作人员的职权与职责及其相互关系问题的论述，而只有一章谈权利和义务。其实国家权力与公民权利是根本不同甚至说是完全对立的。这种区别和对立具体表现在如下八个方面：1. 国家职权与国家职责相对应，两者在法律上往往是一个条文，一回事，绝大多数都是以“职权”一词来表述。我国宪法和法律给予国家机关和工作人员的权力（即职权）同时也是意味着他们应承担一种责任（即职责）；但是，宪法、法律有关公民权利与义务的规定，权利是权利，义务是义务。这是形式上的区别。2. 国家权力不能转让和放弃，否则就是违法或失职。而公民的权利和义务是可以转让也可以放弃的。3. 国家权力具有强制力，国家所作决定，行为相对人必须服从；公民的权利在法律关系中则是彼此处于平等地位。4. 国家权力是属于“权威”这一范畴，不能简单地理解为它是一种利益；但是公民的权利本质上就是一种利益。5. 职权和职责，职责是本位的，法律赋予某一国家机关工作人员以权力，首先应当意味着这是一种责任。公民的权利与义务，权利是目的和出发点。6. 对国家，法不授权不得为；对公民，法不禁止即自由。7. 公民的权利产生了国家的权力，而不是国家的权力产生了公民的权利。8. 国家权力是手段，公民权利是目的。国家制度存在的意义和价值唯一的目的就是为人民服务，为人民谋利益，不能把它看做是目的。

第十，尊重和保障人权。前面的九个理念最终在制度上、法律上要落实到国家尊重和保障人权上。所有的法律有两个基本的范畴：第一个就是权利和义务，主要存在于私法领域；在公法领域就是职权和职责，职权和职责归根结底是为人民服务的，是为了实现与保障公民的权利而服务的。因此，西方有人说，所谓法学就是权

利之学。我们所有一切法律制度的根本的最终的目的就是为了保障人权。人权是一个高度抽象的概念，而具体表现为法律上的这样和那样的权利。“人权”是人的各种权利的高度概括，不是什么神秘的东西、不可理解的东西，人们所有法律上规定的各种权利都是人权。我们要将以人为本的种种理念落实到法律上、制度上、政策上，就具体表现为保障人权。所以在 2003 年 6 月 23 日我和徐显明教授在人民大会堂中央领导召开的修宪座谈会上，力主把国家尊重和保障人权写进宪法。我很高兴，尽管当时在会有争论，但最终还是被采纳了。这对于我们法治国家建设是一个非常重要的进步，也是我们政治文明建设的一个重大进步。我们现在要四大文明协调发展。我们今天研究的主要是社会文明。政治文明这个概念，我用两个字概括就是宪政，用六个字演绎就是民主、法治、人权。民主是文明的；专制、独裁，个人说了算，是不文明的。依照法律治理国家是文明的；依照长官意志、个人意志治理国家是不文明的。人民有权是文明的，人民无权是不文明的。依法治国和保障人权写进宪法，在世界上具有非常大的影响，也是我们党在改革开放 30 多年来所取得的一系列措施里，在国际上得到了非常好的反响的一项战略举措。

沈阳市社会管理创新对策研究

中共沈阳市委常委、政法委书记 常 明

党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。十七大强调“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制”。今年全国政法工作会议，中央又把推进社会管理创新作为三项重点工作之一加以部署。如何有效地推进社会管理创新，已成为当前摆在我们面前的重大而紧迫的现实课题。

一、推进社会管理创新，意义重大而紧迫

当前，我国正处于经济转轨、社会转型的重要时期。在开放不断扩大、经济快速发展的同时，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，社会心态日益复杂，社会组织大幅增加，社会矛盾大量凸显。在这一历史条件下，深入推进社会管理创新，关系党的执政地位巩固，关系国家的长治久安，关系人民群众安居乐业；是构建社会主义和谐社会的必然要求，是顺应人民群众新期待的现实需要，是提高党的执政能力和执政水平的重要举措，是促进经济社会又好又快发展的重要保障。

改革开放以来，沈阳在经济快速发展的同时，社会建设不断进步，社会大局持续和谐稳定。但是，由于新老社会问题交织叠加，社会管理面临着多方面的挑战和压力。同时，原有的社会管理理念、体制、机制、方法难以适应当前经济社会发展的客观要求。从管理理念看，以人为本的科学理念还没有牢固树立，服务与管理割裂、脱节，重管理轻服务、重运动式管理轻长效化管理的现象仍然存在。从管理体制看，管理主体比较单一，基层社会管理组织和队伍薄弱，多头管理，力量分散，社会协同和公众参与度不高。从管理机制看，资源与力量还未充分整合，社会管理存在缺位、越位、不到位问题，社会管理机制不够完善。从管理制度看，普遍存在制度不健全或不完善的问题，一些制度的建立形同虚设，缺乏有效监督和制约。从管理方法看，还缺乏针对性和操作性，措施不能很好落实，运用社会管理信息化手