

青岛社科论坛
2016

青岛社科论坛文丛

主编 佟宝军

社会治理 法治化



■ 青岛市社会科学界联合会 编



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

青岛社科论坛文丛

主编 佟宝军

社会治理法治化

青岛市社会科学界联合会 编

中国海洋大学出版社

• 青 岛 •

图书在版编目(CIP)数据

社会治理法治化 / 青岛市社会科学界联合会编. —青岛:
中国海洋大学出版社, 2015.12
ISBN 978-7-5670-1075-8

I. ①社… II. ①青… III. ①社会管理—法治—中国
—文集 IV. ①D920.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 005761 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	coupljz@126.com	
订购电话	0532-82032573(传真)	
责任编辑	于德荣	电 话 0532-85902505
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2016 年 2 月第 1 版	
印 次	2016 年 2 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm×240 mm	
印 张	15.25	
字 数	263 千	
定 价	38.00 元	

2016 年青岛社科论坛文丛

编 委 会

主 任 佟宝军

副 主 任 刘 宝 杨华新 王恒捷 郭 芳

委 员 佟宝军 刘 宝 杨华新 王恒捷 郭 芳

肖建来 刘学琴 纪云华 姚新平

总 主 编 佟宝军

副总主编 郭 芳

编 辑 肖建来 刘学琴 纪云华 姚新平

本 册 主 编:佟宝军

本册副主编:郭 芳

本 册 编 辑:肖建来 刘学琴 纪云华 姚新平



“社会治理法治化研讨会”会议现场



中国社会科学院法学研究所刘作翔研究员发言



山东大学法学院齐延平教授发言



山东社会科学院省情研究院李善峰院长发言



中国海洋大学政法学院崔凤教授发言



青岛大学法学院纪林繁博士发言



青岛市社会科学院政法所姜福东副研究员发言

前言

青岛市社科联作为党委和政府联系社会科学工作者的桥梁和纽带,坚持围绕市委、市政府中心工作,通过整合社科界的智力资源,发挥智库作用,一大批科研成果进入市委、市政府领导的决策,为加快建设宜居幸福的现代化国际城市发挥着作用。

围绕市委、市政府中心工作,举行大型研讨活动也是发挥智库作用的重要形式,对此青岛市社科联从2015年开始重点培育“青岛社科论坛”品牌,服务全市工作大局,围绕市委、市政府重点工作方向先后举办了中韩自贸背景下的青岛与韩国发展论坛、中国2015经济新常态暨青岛经济发展论坛、青岛对接“一带一路”战略等多个专题论坛。通过国家专家的进入,提高研讨会的质量和水平;通过与媒体合作,形成对外的传播力、影响力,凝聚共识;通过将专家务实而具有卓识的建议报送市领导,为青岛“走在前列”献计献策,形成推动青岛发展的转化力。

加强和创新社会管理,是党中央从党和国家事业发展全局出发确定的一项重大战略任务。加强和创新社会管理,事关党的执政地位巩固,事关国家长治久安,事关人民安居乐业。党的十八届三中全会《决定》明确提出,创新社会治理体制,提高社会治理水平;党的十八届四中全会《决定》进一步强调,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。从“社会管理”到“社会治理”,从“提高社会治理水平”到“提高社会治理法治化水平”,反映了我们党对社会建设规律认识的深化,为更好地推进社会治理创新指明了方向和路径。法治是社会治理的稳定器,是创新社会治理体制的重要前提和保障。依法管理社会事务是依法治国的重要组成部分,社会治理中的根本性、全局性和长期性问题需要从法治层面予以解决,有效的法治是实施社会治理的重要保障。

中国正在经历深刻变革,法治是必由之路,也是必然选择。青岛是我国近代

开埠最早的重要城市之一,从建市开始一直处于中华民族面向现代化、面向世界历史进程的最前沿,在中国城市发展史上创造了一个又一个的辉煌。1928 年和 1949 年两次被当时的国民政府列入特别市,新中国成立之初 1949 年青岛位于全国十大城市之一,总体实力排在全国第四。尤其是经过改革开放 30 多年的发展,青岛已经具备了向更高水平跨越迈进的基础。目前,青岛正在按照党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出的创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念,加快推进幸福宜居的现代化国际城市建设,率先全面建成小康社会。

新一轮改革开放中,青岛要实施“法治化”攻坚,加快建设“一流法治城市”。这是新时期青岛的战略选择。唯其如此,才能有力推进城市治理体系和治理能力现代化,形成安全有序可预期的发展环境,为青岛加快建设宜居幸福的现代化国际城市提供坚强保障。同时,这也是贯彻中央法治建设部署的重要举措。敢为人先的青岛,将继续当好率先科学发展、实现蓝色跨越的排头兵和生力军,为推进法治中国建设作出新贡献。

本次由青岛市社科联、青岛市社科院、青岛日报/青报网共同举办的“青岛社会治理法治化论坛”,邀请了中国社科院法学研究所刘作翔研究员、山东大学法学院齐延平教授、山东社会科学院省情研究院李善峰院长等国内知名专家。他们分别就“关于社会治理法治化的几点思考”、“基于大数据思维的青岛社会治理法治化”和“我国社会治理的进展及推进策略”等方面从更加务实的层面,为青岛市委、市政府的科学决策提出了针对性强、有学术价值和实践意义的真知灼见。

这次会议共收到了与会论文 40 余篇,论文的作者主要是青岛市各高校、党校系统和社科研究机构具有较深学术造诣的专家学者,他们围绕青岛社会治理法治化与城市管理、加快推进基层治理法治化、城市法治与治理中的公共参与、地方政府的社会网络舆情治理、城市社区依法治理、信访法治化、树立法律信仰、社会治理法治化的创新路径等问题,从不同学科、角度和领域,以创新的思维、独特的视角、前瞻的眼光进行了多层面研讨,目的是通过深入的理论研讨,加深对“社会治理法治化”的认识和理解,帮助完善青岛的行动方案,使之更加清醒、更加智慧、更加准确地用法治精神统率社会治理全局,用法治眼光审视社会治理现状,用法治思维谋划社会治理战略,用法治手段破解社会治理难题,用法治方法巩固社会治理成果,把党的领导、政府主导、调动一切社会因素和公众参与有机地结合在一起,走出一条符合青岛实际的社会治理创新之路。

本书选编了本次社科论坛的部分论文,旨在为青岛发展的实际工作和相关研究提供参考。

本书的编辑、校对工作由肖建来、刘学琴、纪云华、姚新平完成;由郭芳审稿、统稿;由社科联党组书记、主席佟宝军定稿。

本书编写时间紧,错误和疏漏之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

目 录

关于社会治理法治化的几点思考

——“新法治十六字方针”对社会治理法治化的意义

..... 中国社会科学院法学研究所 刘作翔(1)

基于大数据思维的青岛社会治理法治化

..... 山东大学法学院 齐延平(9)

我国社会治理的进展及推进策略

..... 山东社会科学院省情研究院 李善峰(14)

基层政府社会治理体制机制创新存在的主要问题

..... 中国海洋大学法政学院 崔 凤(19)

青岛社会治理法治化与城市管理问题研究

..... 中共青岛市委党校 姜丽华(23)

破解暴力型精神病人管束困局刍议

——基于三部法律联动的视角

..... 中国海洋大学法政学院 潘 侠(29)

负面清单管理模式及其对青岛社会治理法治化的意义

..... 青岛大学法学院 纪林繁(36)

公平视域下个人权利与集体权利的博弈

——以青岛市李沧区海岸华府小区为例

..... 青岛农业大学人文学院 贾宝金(43)

法治视阈下青岛市社会治理的公众依赖与回应

..... 青岛农业大学人文学院 王业松(50)

互联网视域下手机媒介法治教育主题活动的设计方案及实施策略研究

..... 青岛酒店管理职业技术学院工商管理学院 李翔龙(55)

通过法定途径分类处理信访诉求的“五个一”青岛经验刍议

..... 青岛市社会科学院政法所 姜福东(61)

我国税收社会化管理研究

..... 青岛市税务学会 冯守东(71)

关于城市社区依法治理的思考

..... 中共市北区委党校 栾勇海(78)

信访法治化

——青岛社会治理法治化的重中之重

..... 中共市北区委党校 修丰东(85)

以法治推进公民参与社会治理

..... 中共黄岛区委党校 郭岩岩(91)

浅析黄岛区推进基层治理法治化的问题及对策

..... 中共黄岛区委党校 周春华(97)

浅谈社会道德建设问题

..... 中共胶州市委党校 朱铎鹏(103)

关于即墨市推进社会治理创新法治化思考

..... 中共即墨市委党校 李信岩(108)

即墨环境治理法制化研究

..... 中共即墨市委党校 于思德(114)

青岛市基层社会治理法治化问题研究

..... 中共即墨市委党校 王菁菁(120)

青岛市基层信访形势及化解信访矛盾探究

..... 中共即墨市委党校 韩德胜(126)

行政管理法治化浅谈

..... 中共即墨市委党校 刘忠传(133)

村规民约在平度基层治理中软法作用的思考

..... 中共平度市委党校 刘秀燕(140)

加快推进基层治理法治化

——以平度为例

..... 中共平度市委党校 隋 晶(147)

平度市社会治理法治化的实践与探索		
.....	中共平度市委党校	宿爱梅(152)
社会治理视域下加强文化市场监管的对策研究		
——以平度市为例		
.....	中共平度市委党校	曲春妮(160)
树立法律信仰是实现青岛市社会治理法治化的关键		
.....	中共平度市委党校	徐京利(166)
基于“善治”理论的城市社区治理模式重构		
.....	山东大学法学院	魏治勋(172)
青岛市调解工作的法治化		
.....	山东大学法学院	李旭(185)
中国量化法治实践中的定性与定量		
——以地方法治评估实践为研究对象		
.....	山东大学法学院	郑智航(209)

关于社会治理法治化的几点思考

——“新法治十六字方针”对社会治理法治化的意义

中国社会科学院法学研究所 刘作翔

社会治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。社会治理应该走法治化的道路,这已经成为一种社会共识。研究社会治理法治化,离不开法治的几个基本要素和环节。党的十八大对于法治提出了新的表述,即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”四句话十六个字,我将此概括为“新法治十六字方针”。“新法治十六字方针”是针对过去的“法制建设十六字方针”而言的。改革开放以来,法制建设方针就不断地被完善。过去的“法制建设十六字方针”即有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。有法可依是指立法,有法必依包括了执法、司法、守法,执法必严主要指执法和司法,违法必究包括了执法和法律监督,这是我们改革开放以来形成的法制建设十六字方针。关于这个十六字方针,我们过去对它也进行过研究,我们把它看作是“形式法治”的十六字方针。这十六个字的意思是首先要有法,法制定出来以后要执行,执行过程中必须严格,违反了就必须追究。按照西方的形式法治和实质法治的观点,它强调了法的重要性,但是并没有涉及到底是一个什么样的法,并没有提出一个明确的价值要求。为什么会看作是形式法治呢?主要是它从形式意义上表达了法治的要素。至于法治的内容是什么,在这个十六字方针里面是看不出来的。党的十八大在原来的十六字方针的基础上进行了发展,提出了新的命题,就是“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。即我所概括的“新法治十六字方针”。这十六个字看起来很简单,但是这十六个字对法治的内容进行了根本性改造,每个环节都提出了价值要求,这就不同于过去的十六字方针了。但是需要注意的是,我们在研究新法治十六字方针的同时,也不能偏废掉原有的形式法治的重要性。新法治十六字方针必须有形式法治的配合。

一、关于科学立法

我仔细考察了这十六个字,比如对于立法,它提出了“科学立法”。为什么没

有提民主立法呢？我们过去多少年强调的是民主立法，而这个“科学立法”表达了非常丰富的含义，即立法的内容必须达到科学化，同时也包括了立法的过程也要科学化，更重要的是它强调立出来的法必须是符合科学的一种法律。民主立法主要解决的是程序问题，立法的过程要体现民主。我们现在的立法，不论是国家层级的立法还是地方层级的立法，都要贯彻程序化原则。但是民主立法仅仅是解决了程序问题，它并不能解决立法是否科学的问题。前几年国内有一位学者写了一本书叫《民主是好东西》，但是我们经过一些考察，发现民主如果被滥用的话，也可能制定出坏的东西，这是有历史实证的，如希特勒是通过民主的方式上台的，希特勒统治时期的很多法律是通过民主方式制定出来的；中国的“文化大革命”就是所谓“大民主”的极端表现，表面上看是民主，实际上是反民主的。当然我们不能用反命题，即民主化不行就用专制化，民主解决不了科学化，是否专制就能解决这些问题呢？这样的提问本身是归谬的，民主不能解决真理问题，民主不一定会导致正确的决定，而只能保证多数人意志的形成，仅此而已，这也是民主的主要价值，这是我们这些年通过对民主的反思得出的重要结论。我们强调科学立法并不是要否定民主立法，民主立法是达致科学立法的必要途径。十八大决议中将科学立法与民主立法并列使用，表达了民主立法和科学立法的相互关系。

谈到立法，一般人会把立法理解为国家级的立法，但是现在的立法已经是多层次了。我将中国的立法结构概括为“一元两级多层次”。“一元”是指整个中华人民共和国是统一的立法体系；“两级”就是指中央和地方两级；“多层次”是指在中央和地方有不同的立法层次。青岛市作为有地方立法权的城市，它有地方性法规的制定权和地方政府规章的制定权。从立法这个角度来讲，青岛市有地方立法这样一个任务。那么，青岛市在立法过程中要不要讲科学立法，这就是我们要考虑的问题。除了立法以外，我们还在思考当代中国的规范体系问题。最近我们准备开一个会，专门想讨论一下“法治中国下的规范体系即结构”。除了法律规范以外，我们还有在社会生活里面起重要作用的其他一些规范类型，如政策，党委要制定政策，政府要制定政策，各级政府都在制定政策，这个政策也是一个规范体系，那我们就要考虑：在制定政策的过程中要不要考虑法治化的问题。如果我们把法治化作一个分解，首先表现在立法的层面，表现在规则制定的层面。如果我们把立法换成规则，这样一来对地方各个层级都有意义。除了青岛市人大及其常委会有地方性法规制定权，青岛市人民政府也有地方政府规章制定权，这个对整个的社会生活影响很大。更重要的是政府的决策、党委的决策，这些决策要不要体现科学的问题？因为“科学”这个概念包含着非常丰富的内容，包括党委在制定政策

的时候,政府在制定政策的时候,要和宪法做一下对照,要和法律做一下对照。

有的同志讲,现在地方党委、政府出台一个文件或者政策的时候必须请法律专家把关,看看这个是否符合法律的要求,与法律有没有冲突。这些年在研究过程当中我们发现,中国的法律冲突的现象十分严重,政策和法律冲突的地方也就更多了。昨天我看到一个报告,也是最近社会上议论比较多的问题,中国现在有1300万黑户,就是没有上户口的孩子。为什么会出现1300万黑户呢?他们查了一下《户口登记条例》,在户口登记环节其实是没有任何附加条件的,但是我们另一方面也有一个计划生育的国策,而且有法律。计划生育这样一个政策在执行的过程中,给出生的孩子上户口附加了很多条件,如社会抚养费的问题,黑户大部分是由于超生产生的,没有交社会抚养费就不能报户口。这样一来就有一个问题,如果国家关于户口登记的专门法即《户口登记条例》没有附加任何条件,按道理任何一个孩子都应该能够得到登记,但是另外出台的计划生育政策,在执行这样一个政策的过程中设置了很多条件,没有达到这些条件这些孩子就上不了户口。所以这就是政策和法律打架的问题。现在公安部召开紧急会议,要解决这1300万黑户的问题,这就说明了法律和政策制定过程中没有注意科学要求,最起码的要求就是互相一致。在我国,法律和政策互相冲突的现象非常严重。国务院法制办曾列出了12种我国法律冲突的情况,是非常严重的。

所以,科学立法的提出,对我们地方一级的党委和政府有重要意义的。经常有人问我,法律冲突现象的原因是什么?从立法理论上和我国的立法制度上来讲,不应该出现法律冲突的现象。我们有一个立法原则,每一个下位法在制定过程中都要考虑和上位法有没有冲突,有冲突的话这个下位法律就不能制定。但是在实践中为什么会出现这么多冲突的现象?就是因为我们的立法工作者在立法观念上不善于去寻找这个法律和上位法律有没有冲突,符不符合宪法的总原则和相关条款。这是立法者最起码的一个功课。

前些年在河北有一个农民,她在办理土地登记的过程中发现了河北省制定的地方性法规即土地实施条例与国家的土地管理法是不一致的。发现问题以后,她就给全国人大常委会写信提出了这样的问题。全国人大常委会接到她的信之后进行了审查,发现她反映的问题是正确,全国人大常委会通过立法机制向河北省人大写了一封信,建议河北省人大作出纠正。河北省人大常委会也进行了审查,发现省人大制定的地方性法规与国家的土地管理法有矛盾,最后他们接受了全国人大常委会的建议,对这个实施条例进行了修改。

省一级的立法都会出现这样的问题,何况我们更下位的法律。还有一个典型

的案例即河南的“种子法案例”，这个案例在全国也是非常出名的：河南省洛阳市中级人民法院法官李慧娟在审理一起案件的时候，发现河南省的种子法实施条例与国家的种子法不一致，尤其在计算赔偿数额方面是不一致的。她发现这个问题以后，在判决书用了一段话，说河南省的种子法实施条例不符合国家种子法的精神，不予采用，采用了国家的种子法。按道理这是一个非常正当的法律行为，即我们有上位法高于下位法的立法原则，当两者冲突时下位法当然是不能采用的，是一个应该撤销的法律。但是呢，就这样一个判决一下子惹怒了河南省人大，河南省人大给河南省高院去了一封信提出了严厉的批评，说这是对河南省立法机构权威的挑战。大家知道，我们没有司法审查制度，我们的司法部门不可以对国家和地方的法律进行评判，司法部门没有这个权力。河南省人大要求撤销她的法官职务，立即调出法院。法院的压力很大，让她停止了办案。后来我到河南去了解到的情况，这位法官最后调到了省法院。河南省种子法的实施条例也得到了修改。

我还可以举出很多的案例，说明地方性法规与国家的法律由于在制定过程中没有遵循立法基本的原则和精神，出现了和国家的法律抵触的情况，这在中国是不允许的。下位法服从上位法是立法的基本原则，更何况我们还存在着大量不是立法性质的规范性的文件，如政府决策、党委决策。2014年我们《环球法律评论》在十八届四中全会召开前发表了一篇文章，是介绍白宫法律顾问制度的文章。我们知道，10多年前我们国家在政府层面要求县级以上的政府都要配备法律顾问，这个国务院是有文件要求的。但是我们没有解决的一个问题就是在我们的最高层，如中央一级、国务院一级等最高决策机关没有建立这样的一项制度。所以我们刊发这篇文章的目的也是想促动一下我国最高层法律顾问制度的建立。这篇文章讲了白宫法律顾问制度的历史演变以及对各国的影响。当时中央政法委召开会议，我谈了这篇文章，我提议从中国的最高层到最基层都要建立法律顾问制度，包括我们的党委。比如说，中共青岛市委是不是可以建立一个法律顾问制度，聘请一批对法律有造诣的专家，对党委出台的所有决策和文件进行法律性审查。有的地方已经建立了类似的制度，即对于地方出台的文件，没有法制办的签字，这个文件是发不出去的，好多地方现在都有这样的做法。为什么要做这个事情呢？这就是法治化的具体体现。至少我们出台的政策不能侵犯公民权利，更不能增加公民义务，这都是法律管辖的事情，不是政策所能涉猎的领域。国家在立法上是有法律保留的，涉及公民权利和义务的事项必须由法律来规定。所以，在我们规范体系中，除了立法，我们还有很多的政策体系，还有政党规范体系，政党规范体系既包括中央层面的，也包括地方层面。地方是不是也经常制定一些规范

性的文件,这些规范性的文件是不是要进行法律的审查?

在规范体系方面,还有一个层面即社会规范,如习惯、道德规范、宗教规范、自制规章等,自制规章是一个非常大的领域,如社团规范,像青岛市有很多的社团,社科联专门负责管理社会科学团体的。社团制定的这些规章也要有一个符合法治的基本原则,社团制定的规章不能与法律相冲突,不能与宪法相冲突,这都是一些大原则。乡规民约要不要和法律衔接,要不要符合法律精神?我们现在看到很多案例,有一些村委会通过村民代表大会(表面都是用民主的形式)作出决议,剥夺了出嫁女的土地权益,这都是中央电视台播出的节目。通过村民代表大会制定乡规民约,规定出嫁女不能从土地上获得权益,理由是出嫁女从夫家可以获得权益。你有这样一个政策,人家也有这样的政策,土地承包是增人不增地,减人不减地,这都是土地承包的基本做法。表面上通过这种民主的方式,实际上是侵犯了公民的权益,侵犯了出嫁女的权益。全国这样的案例不少,中央电视台播放的是陕北的案子,有几十个妇女起来集体抗争,上访。我们现在的上访其实有好多是制造出来的问题,像出嫁女的权益问题就是这样,这个问题非常复杂的,是全国性的一个问题。还有自制规章,有一些是自治性的,有一些是非自治性的。大学里有关于教师评职称的各种规定,有管理学生的一整套的规则,教育部有自己的管理条例,各个学校还有自己制定的规定。这些规定要不要有一个科学化的问题,有没有一个法治化的问题?我们把“科学立法”四个字放大,我们会发现这里面问题是相当多的,有很多需要我们进行研究的空間。这是十六字方针第一句话的“科学立法”。

二、关于严格执法

“新法治十六字方针”的第二句话是“严格执法”,我比较了一下,它是和原来的十六字方针是最接近的一句话。原来的十六字方针里是“有法必依”,严格执法和有法必依是最接近的。“严格执法”针对的是我们现在的法律实施状况,中国的法律实施状况是很不乐观的。2010年我们宣布了中国特色社会主义法律体系基本形成,法治国家建设的重点是法律实施这一块,而执法是法律实施的重要环节。所谓法律实施,就是指法律制定出来以后怎么在社会中贯彻下去。我们将法律实施分为三个环节,一个是执法,即狭义的行政执法。这些年有个问题,我们的法学界对司法的问题关注比较多,就是法院、检察院这一块,而对行政执法关注得不是很多。我经过分析,认为司法对法律的实施所占的比例是很小的,不论是刑事案件还是民事案件,都是不告不理。民事案件没有当事人起诉,法院不可能主动去