

**中共宁波市委
理论学习中心组扩大会议
发言交流材料**

中共宁波市委办公厅

2006 年 10 月

目 录

发挥地方立法在构建和谐社会中的作用	陈 勇(1)
发挥政协优势 促进和谐社会建设	王卓辉(15)
加强新时期信访工作 促进和谐社会建设	郭正伟(22)
突出“四个作用” 抓好“三大载体” 充分发挥 工青妇组织建设和谐社会的积极性创造性	郁义康(38)
深入推进党风廉政建设和反腐败工作 为社会主义和谐社会构建提供坚强政治保证	唐一军(53)
维护社会稳定 促进社会和谐	巫波伦(70)
坚持以学生为本 构建和谐育人环境	程 刚(94)
努力构建和谐文化 为宁波构建和谐社会服务 ...	卓祥騄(106)
完善社保体系 构建和谐社会	王 勇(116)
正确认识和处理好宗教关系、促进宗教和睦与 社会和谐	陈凤姣(126)
加强流动党员管理 促进和谐社会建设	姚志文(139)
共建和谐新区 共享全面小康	寿永年(149)
让开放型经济在和谐社会建设中发挥更大作用 ...	邬和民(156)
创新工作机制 努力构建和谐的医患关系	成岳冲(166)
发展至上 和谐为本 全面建设人人共享的 幸福北仑	姚 力(174)

创新机制 强化监管 确保食品药品安全 余红艺(182)

积极开展社会救助 努力构建社会主义和谐社会

..... 陈炳水(191)

认真贯彻六中全会精神 扎实推进和谐余姚建设

..... 中共余姚市委(202)

在推进科学发展实践中加快构建和谐社会

..... 中共慈溪市委(210)

领会精神实质 致力创新实践 在和谐社会

建设中积极有为..... 中共奉化市委(220)

推进“四力”工程建设 夯实和谐社会根基

..... 中共宁海县委(228)

积极推进海陆一体化 加快建设和谐新象山

..... 中共象山县委(235)

以人为本 统筹协调 促进中心城区和谐发展

..... 中共宁波市海曙区委(241)

努力让基层群众充分共享改革发展成果

..... 中共宁波市江东区委(245)

统筹城乡发展 构建和谐社会

..... 中共宁波市江北区委(253)

以“三大创建”为载体 努力促进和谐社会建设

..... 中共宁波市镇海区委(261)

以人为本 法治先行

积极推进社会主义和谐社会建设

陈 勇

刚刚结束的党的十六届六中全会,通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央高屋建瓴,站在新的历史起点上,对建设中国特色社会主义建设所作的一次全面、系统、完整的部署,这在我党的历史上也是第一次。《决定》全面、深刻地阐明了社会主义和谐社会的性质和定位,指明了构建社会主义和谐社会的指导思想、目标任务、工作原则和重大部署,为我们勾勒了社会主义和谐社会的宏伟蓝图。《决定》强调,面对经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,“必须坚持以经济建设为中心,把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位”,充分体现了从“以经济建设为中心”向更全面、更广泛、更综合的“经济社会全面进步”转变。这既是沿着党的十一届三中全会开拓的道路继续前进,更是对“改革开放”新阶段的创造性发展,更是对马列主义、毛泽东思想在中国实践的新贡献,必将为我国经济社会的全面发展树起一座新的里程碑。《决定》始终洋溢着以人为本思想,强调要“以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点”,勾画出一幅“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果与人民共享”的美好蓝图。这是将“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的

政治主张的具体化。可以说,六中全会《决定》是对十六大以来党的路线方针的科学总结和升华,是对中国特色社会主义理论的丰富和发展,是我们推进社会主义现代化建设的战略纲领。从我个人理解来说,构建社会主义和谐社会既是我们党的执政理念,也是治国理想、治国方略,必将对我们正在进行的工作带来新的变化:一是构建和谐社会,将促使从注重经济发展转向注重经济与社会协调发展上来,必然会进一步强化公平意识。二是构建和谐社会,将促使从单纯的增长优先转向促进人的全面发展上来,必然会进一步强化权利意识。公平与权利,这是现代法治的两大基石,也是构建和谐社会的重要基础。下面,我结合学习六中全会精神,结合“法治宁波”建设,结合人大工作实际,谈一些个人的认识和体会。

一、正确把握法治建设与和谐社会的关系

和谐社会是一个依赖法律和道德调节社会利益冲突的社会。《决定》指出:“我们要构建的社会主义和谐社会,是在中国特色社会主义道路上,中国共产党领导全体人民共同建设、共同享有的和谐社会”,是一个“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会。这个和谐社会,既是对传统和谐理念的“扬弃”,又是对现代和谐理念的借鉴。特别是“民主法治”和“公平正义”,这是我们社会主义和谐社会最本质的特征和体现。我国传统文化,历来追求人和社会的和谐、人与自然的和谐。古代学者和政治家,视民不相争、夜不闭门、路不拾遗为社会最理想的状态。但时代在变,现在的社会变得复杂了、多元了,仅

靠道德来维系社会的和谐显然是行不通了,必须在政治行动中寻找到更为恰当的行为均衡点,来协调不断变化的利益关系和利益冲突。而法治的一个重要作用就是平衡,就是在各种相互冲突的利益关系之间寻求一种妥协。人类政治发展的历史表明,法令行则国治,法令弛则国乱。没有法治,就不可能有文明的政治,也不可能社会的和谐。法治是解决社会矛盾、促进社会和谐的有效手段。法治为实现公平正义提供协调机制。法治为人们之间的诚信友爱提供行为规范。法治为激发社会活力创造平等机会。法治为维护社会的安定有序提供政治保障。法治为人与自然的和谐发展提供制度支撑。可以说,和谐社会的关键词就是“民主”、“公平”和“权利”,而贯穿这三者的则是“法治”这条“红线”。

首先,和谐社会是一个活而不乱、活而有序的社会,它必须以民主法治来保障。从现代民主治理的角度说,和谐社会应该是一个合作与宽容的社会、一个民主与善治的社会、一个秩序与法律的社会、一个公平与诚信的社会、一个多元与可持续的社会。特别是在今天这个利益日益多元的社会里,任何正当的诉求和主张都是可以包容的,但是必须有一个游戏规则、一个公正合理的规则,才能使各个阶层实现共赢共荣,公平而不是平均地分享社会进步的成果。这种规则或机制一旦形成,就能自觉地发挥调节、矫治作用,有效地整合社会各种力量,使社会结构获得平衡。正象锦涛同志所说的那样:“和谐社会首先是一个民主法治的社会。我们将继续发展社会主义民主政治,健全民主制度,丰富民主形式,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。我们将继

续建设社会主义法治国家,健全社会主义法制,推动依法行政,落实司法为民的要求,充分发挥法治在促进和保障社会和谐方面的重要作用。”同时,构建和谐社会又是一个不断化解矛盾的持续过程。尤其是在市场经济条件下,我们的稳定已不再是传统意义上的稳定,而已为现代和谐所替代。这种和谐是动态的稳定,它把稳定理解为一种过程的平衡,通过持续的调整来维持新的平衡,通过让公民有序地参与政治活动来保障公民的民主权利。我们提出构建和谐社会,就是要从上层建筑的角度,对未来社会发展目标进行战略定位,正象六中全会指出通过建立六大制度来追求更高层次的社会和谐。只有实现民主的制度化、法治化,和谐社会才能有政治保证。可以这样说,我们所要构建的和谐社会,就是一个“全体人民各尽其能,各得其所而又和谐相处的社会”。

其次,和谐社会是一个民有所诉、诉而有道的社会,它必须以公平正义作“底线”。当前在我国,“矛盾凸显期”与“黄金发展期”恰好处于重合状态,计划经济体制下的残余弊端与市场经济体制下的天然弊端几乎同时存在。这既给经济发展、社会进步带来了巨大活力,也必然会带来这样那样的矛盾和问题。我们建立和谐社会,简单地说就是要让这个社会里的人,气都比较顺,没有太多的怨言,心态平和,彼此交往谦让有礼、互敬互助。这就需要我们搭建起公平正义的疏导平台,如社会各个群体在利益获取上如何体现机会平等,在利益谋求上如何体现规则平等,在利益分配上如何体现标准平等,在利益互惠上如何体现权利平等。当然,公正并不一定要求结果的绝对平等,但起点必须公平、机会必须平等,并

且规则、程序必须合法有序。事实上,我们每个人对与自己正当权利息息相关的制度、规则、程序是否公正是非常敏感的。如果一个社会严重分化,两极尖锐对立,人气就会非常难理顺。我们要通过调节利益冲突的正常机制,建立与市场经济相匹配的政策法规,保证整个社会始终处于一种相对公平的状态,使各种利益群体各得其所。正是由于这种公正的存在,人就有平等的机会发挥自己的聪明才智;正是由于这种公正的存在,人就有正当的渠道可以说话,他的诉求可以被整合成一定的意见,这个意见在整个社会决策中可以被听到。可以这样说,没有社会公正,和谐社会将无从谈起。

第三,和谐社会是一个人为我、我为人人的社会,它必须以权利制衡权力。权利与权力是法治的基本内核。法治从本质上讲,就是限制公权、保护私权。公民权利与国家权力在很大程度上决定着社会政治生活的基本秩序,体现着社会政治生活应当遵循的运动规律。真正的和谐社会是国家权力与公共权利良性互动的社会,是国家的行政管理与公民个人的自主管理相统一的社会。我们建设和谐社会,就是要实现权力与权利的新的平衡。我们讲以人为本,说到底也是一种权利的保障,就是要以人的权利为本,以最大多数人的利益为本,以人的全面发展为本。以人为本强调的是人如何善待人类自己;人如何尊重他人,平等待人,为多数人服务;人对自己利益追求与保护的合理性和人对社会责任承担的必要性;在人与人关系中如何发扬人道主义,实行人文关怀。我们坚持以人为本,目的是为了每一个公民都成为经济运行的主体、

文化活动的主角、政治参与的主人。可以说,以人为本是对现实矛盾的一种反思,它贯穿于我们和谐社会的各个方面,是和谐社会的一条“主线”,也是法治建设的指导方向。这就要求政府应该依法行政,不与民争利;法院应该依法办案,不能徇私枉法;老百姓应该知法守法。不管任何人、任何机构,都必须尊重法律、服从法律。这样,国家的法律权威才能充分体现,个人的权利才能有效保障,整个社会也才能安定有序。

二、发挥人大在构建和谐社会中的法治保障作用

社会和谐是我们党不懈奋斗的目标,也是国家权力机关的职责所在。从人大制度的性质和地位看,推进和谐社会建设责无旁贷。人民代表大会制度的本质是人民当家作主。而我们所要构建的和谐社会,就是人的权利得到充分体现,人的愿望得到充分表达的社会。坚持和完善人民代表大会制度,不仅为构建和谐社会奠定制度基础、提供政治保证,而且对于维护和实现最广大人民的根本利益,依法协调各方利益关系,妥善处理人民内部矛盾,具有不可替代的作用。从人大工作的运行机制看,推进和谐社会建设具有独特优势。人大是具有广泛代表性的民意机关,最大的优势就是能够密切联系人民群众。人大及其常委会严格依法按程序办事,在充分了解人民意愿的基础上,集体行使职权。这种运行机制发挥得好,有利于建立畅通、公正、规范的社会利益表达机制;有利于形成既有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局面;有利于形成既有对多数人的服从又有对少数人的保护这样一种各得其所又和谐相处的社会状态,促进党和群众、社会各阶层关系的

和谐。从人大工作的职责和任务看,推进和谐社会建设大有可为。法治是社会有序运转的重要保证,是社会和谐发展的重要基石,也是人大工作的重点所在。人大作为立法机关,必须站在维护党的执政地位、实现党的执政使命的高度,切实强化立法功能,充分发挥法治在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用,并引导公民依法行使权利、履行义务。人大的这种立法保障功能,是任何一个部门都不能替代的,必须坚决地贯穿在和谐社会建设的全过程。六中全会为此提出了更高要求,我们必须增加历史的责任感和紧迫感。

多年的实践证明,加强立法、完善法治不仅是实现社会和谐的重要基础,而且也是我们人大工作的首要任务。从1988年3月国务院批准我市为“较大的市”以来,我们市人大及其常委会不断强化地方立法职能,自觉地将地方立法与市委决策结合起来,从推动经济社会协调发展和人民群众的迫切要求出发,立足实际,改进方式,强化效果,既注重搞好经济建设、政治建设和文化建设方面的立法,又注重搞好维护社会公平和正义、加强社会建设和管理、强化生态环境建设和治理等方面的立法,并适时地进行立、改、废,为推进“法治宁波”建设,促进我市经济、政治、文化、社会全面协调发展提供了有效的法治保障。一是坚持立法同改革发展稳定的重大决策紧密结合,自觉为促进“三个文明”协调发展服务。这几年来,我们始终坚持把为科学发展、和谐发展、率先发展创造良好的法制环境作为立法工作的主要任务,将制度创新、体制创新、机制创新放在了突出的位置,及时地将市委关于改革、发展、稳定的重

大措施和改革成果上升为法律规范,努力为推进“六大联动”、建设“平安宁波”提供法治保障。近年来,围绕城市化的发展需要、围绕生态建设和环境保护、围绕公共服务和社会管理,先后制定了多部地方性法规,为我市经济社会协调发展提供了法治保障。二是坚持立法为民、开门立法,努力实现、维护、发展最广大人民的根本利益。在拟订立法规划和年度计划时,我们注意抓住人民群众普遍关心和迫切需要解决的热点、难点问题,优先安排与人民群众利益密切相关的立法项目。在实施立法程序上,我们坚持民主立法、公开立法,努力扩大公众的参与度,提高立法的透明度。在审议、修改具体法规时,我们注意反映人民群众的意志、要求和呼声,合理配置各种主体之间的权利、义务和责任,科学规范日趋复杂的各种社会关系,正确处理不同社会阶层和社会群体的利益诉求,使立法真正起到了维护社会正义,体现社会公正,激发社会活力,保障人民利益的作用。三是坚持从实际出发,切实强化地方立法的针对性、前瞻性和特色性。我们在维护国家法制统一的前提下,充分运用地方立法的自主性和创制性,强化了立法的针对性和可操作性,注重发挥我市地方立法的效能。在本届人大常委会制定的20多部法规中,属于创制性立法的就占60%。同时,根据不断变化了的形势,适时进行立、改、废,本届共废止法规2件,修改法规17件,取消行政许可22件,缩小行政许可权限、改变行政许可方式、简化行政许可程序、调整行政许可实施主体15项,使地方立法较好地体现出与时俱进的时代特征。四是坚持民主立法和科学立法,不断提高地方立法效率和立法质量。我们注重拓展立法渠道,

广泛征求人民群众立法意见和建议;对与群众利益直接相关的法规草案,实行公开听证、登报征求意见,不断提高立法的透明度。同时,我们建立了法规初审和统一审议机制,完善了立法规划项目库,并且实行法制委员会咨询员制度,增强了立法的科学性。我们还通过完善地方立法计划制定办法、立法听证规则、法规草案征求意见办法和立法技术规范,从制度上来保证立法的质量。

立法工作取得了一定成绩,但我们深感与贯彻科学发展观、与构建和谐社会的要求,与人民群众的期望相比,仍存在一些问题和不足。一是在立法的价值取向上,单方面的管理色彩还比较浓,往往着眼于如何把相对人管理得井井有条,在权力与权利、政府与公民、程序与实体、自由与秩序、自愿与强制等方面处理得不是很好;在原则与规则的关系把握上,原则太多,规则太少,呈现出明显的政策化倾向。二是在立法的具体选项上,选题和立项还不够科学,部门的主观色彩比较浓,尊重民意不够,程序尚欠严格;立法的技术不明确、不统一,存在一些矛盾和冲突。对立法规划还缺少整体性的谋篇布局。三是在公民参与立法的途径上,形式比较单一,渠道还不够顺畅,公民与立法机关之间的互动机制尚不够完善。

三、加强地方立法保障推进和谐社会建设

构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,也是全面建设小康社会的重大现实课题。当前我市正处于全面建设小康社会、提前基本实现现代化的关键时期,经济社会各方面均走在全国、全省前列,在这个发展阶段中的矛盾凸显情况也比较复杂。一方面随着经济社会生活的多样化和利益

主体的多元化,贫富差距扩大,城乡区域发展不平衡,经济发展与生态环境矛盾突出,社会事业发展相对滞后,等等,这些不和谐因素使得社会利益关系更为纷繁复杂。另一方面,公民的权利意识、法制意识越来越高,以民主方式表达利益诉求的愿望也越来越迫切,这必然对我们和谐社会建设提出新的要求和挑战,使我们的立法、观念、制度、机制、能力和水平,都面临着严峻的考验。而立法保障本身不仅仅是和谐社会建设的重要构成,而且更是和谐社会其他组成部分的实现基础。我们加强立法工作,就是要构建社会利益的协调机制,缓解社会的矛盾,平和人们的心态,促进社会的和谐,使立法真正发挥其表达和汇集、沟通与平衡、导向和宣传的作用。从我市实际出发,加强地方立法,推进和谐社会建设,关键要做到“四、三、二、一”,即围绕“四个重点”、提高“三种能力”、抓住“两大环节”、强化“一个落实”。

1、围绕“四个重点”:一是围绕促进经济社会协调发展,在立法上更加注重社会进步和环境资源保护。和谐社会的目标是全体人民各尽所能、各得其所、和谐相处。人大作为立法机关,在坚持立法促进经济发展的同时,要顺应民意民情,注重建立有利于人力、物力、财力向社会发展和环境资源保护倾斜的法制、体制和机制,这也是和谐发展的现实要求。应该清醒地看到,当前宁波的发展面临各种要素制约,城市化推进中遇到了一系列新挑战。表面看这些都是经济问题,但实际上却是社会问题的综合反映,如果不从体制、机制上解决这些发展中的问题,就会影响经济、政治和文化的建设进程。特别是在涉及人与人、人与自然、人与社会和谐方

面,如生态安全、环境保护、人口发展、安全生产、科技进步、城市管理、知识产权保护等等,如何破解难题,加强立法创制,规范市场运行,使我市在经济社会协调发展上继续走在前列,这方面的工作任重道远,必须继续化大力气。二是围绕和谐社会建设,在立法上更加注重社会公平和权利保障。社会公平正义是社会和谐的基本条件。地方立法必须正确反映和兼顾不同地区、不同部门、不同方面群众的利益,妥善协调人民内部矛盾和其他社会矛盾。尤其要在规范市场参与的平等性、尊重各种群体生存发展的基本权利、建立全民共享的医疗、养老、教育保障制度、完善社会救助体系等方面,加强立法规范,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,进一步落实宪法赋予公民的平等权、劳动权、社会保障权、受教育权,让群众共享改革发展的丰硕成果。三是围绕推动“一府两院”依法行政、公正司法,在立法上更加注重解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。在许多特定领域里,公权与私权始终存在此消彼长的现象,地方立法应该划清公权与私权的操作边界,尤其要防止部门利益法制化。要善于把解决群众“急、难、愁”的问题同推进城市整体发展结合起来,同加强法治建设结合起来,使这些问题的解决进入到依法、理性的轨道,切实保证各利益群体间的和谐、合作。四是围绕完善人大运作机制,在立法上更加注重发挥权力机关表达、平衡、调整社会利益关系的功能。人民代表大会制度的优势,在于坚持党的统一领导,依靠来自各方面、各阶层的人大代表,充分反映和表达各类社会群体的利益诉求,以集体议决的形式实现不同利益要求

的沟通和交汇,用民主和法治保障共同利益的实现。这就要求我们在立法过程中注意提高人大工作的透明度和公开性,充分运用听证、论证、座谈、接待信访等多种形式,扩大公民对人大工作的有序参与,使人民群众的利益要求得到充分表达;通过人大代表建立与社会组织的联系渠道,使不同利益群体的要求得到平等表达;通过健全社情民意的反映、分析、反馈机制和对公民、法人提出的立法建议、申诉控告,使不同的利益要求得到有效表达;通过教育和引导群众以合法理性的方式表达利益诉求,解决利益方面矛盾,使群众的利益诉求得到有序表达;通过建立健全民主科学的决策机制,使制定的法规、作出的决定最有效地保障人民的根本利益。

2、提高“三种能力”:一要提高依法转化能力。人民代表大会制度是党领导、支持和保证人民当家作主的国家制度。这就要求我们,务必提高把党的主张通过法定程序转化为国家意志的本领,使转化过程成为有效反映和整合各方面意见的过程,成为人民民主和党内民主良性互动的过程,成为党的主张不断完善并加以法制化的过程。二要提高统筹民意能力。立法的核心问题实际上就是各方利益平衡和调整问题,立法的过程就是一个统筹和协调各种利益关系的过程。这就要求我们,既要善于倾听诉求,特别是弱势群体的利益保护和要求;又要广开言路,特别是要建立健全利害关系人参与立法信息公开制度,探索平衡利益关系的新机制,最终体现最广大人民的根本利益。三要提高先行创制能力。地方立法应在遵循上位法的前提下,以立法的形式创制性地解决应由本地自己解决的问题,以及国家立法所不可能解决的问题,不强调体系

的完备,有几条定几条,不凑数,要管用,不搞大而全,注重少而精,真正体现时代性,把握规律性,富于创造性。

3、抓住“两个环节”:一是拓展民主立法渠道。就是要拓宽立法与人民群众保持密切联系的渠道,形成畅通的利益表达机制。“根据多数人意愿决定”是民主制度的基本原则,今天我们讲民主,更重要的是政治制度意义上的民主,就是强调以民为主,由人民当家作主。立法说到底就是体现人民群众意志和利益的过程,是对各方面不同利益的整合、协调、平衡和确认的过程。因此,健全立法民主制度,丰富立法民主形式,保障公民有序参与立法活动,就不仅仅是立法要走群众路线的方法问题,而且是人民依照法律规定管理国家事务、实现人民当家作主的重要途径和形式,是社会主义民主政治建设的重要内容。在立法过程中,提倡公民与公民、公民与政府、公民与立法机关之间,可以对涉及公共利益和私人利益问题进行公开讨论和协商,并以此作为决策的基础,从而使制定的法规能够反映民情,体现民意,集中民智,符合规律。我们现在搞“开门立法”,目的就是要逐步确立公民和代表的立法主体地位,真信群众智慧,真用群众的建议,尊重群众的权利和首创精神。二是强化立法绩效评估。就是要积极探索和建立地方立法质量和绩效评估机制。要根据国家和省制定的法律法规,根据我市经济社会发展的新特点新情况,及时修改或废止不适应形势发展要求的法规,不断提高法规的针对性和可操作性。同时,要进一步加强行政规章的备案审查工作,进一步抓好对法规贯彻实施情况的跟踪督查。

4、强化“一个落实”。就是要切实抓好法规的具体实施。我们说依法治国,建设法治国家,前提是有“良法”可依,依“良法”治国。我们实行法治,不仅要做到“有良法可以依”,更重要的是要做到“有良法必须依”。法律的生命力在于它在社会生活中的具体实施,使法律价值得以实现。为此,我们必须把学习法律、遵循法治、严格法纪作为一个完整的体系贯彻下去,使法律真正扎根生效,切实保证和谐社会的生成。目前来看,这方面的差距不小,有法不依、执法不严的现象时有发生。我们要进一步加强宪法、法律和地方性法规的执法力度,真正发挥法律在构建和谐社会中的保障作用。