

章志远 范一明◎主编

法治与文明同行

——张家港市践行国务院

《全面推进依法行政实施纲要》十周年巡礼



苏州大学出版社
Soochow University Press

法治与文明同行

——张家港市践行国务院《全面推进
依法行政实施纲要》十周年巡礼

主编	章志远	范一明
编写	章志远	朱 渝
	詹 婷	周欣桐
	赵 洁	

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治与文明同行:张家港市践行国务院《全面推进
依法行政实施纲要》十周年巡礼 / 章志远,范一明主编
—苏州:苏州大学出版社,2014.7
ISBN 978-7-5672-0917-6

I. ①法… II. ①章… ②范… III. ①地方政府—行
政执法—先进经验—张有港市 IV. ①D927.533.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 107070 号

法治与文明同行

——张家港市践行国务院《全面推进依法行政实施纲要》十周年巡礼
章志远 范一明 主编
责任编辑 倪浩文

苏州大学出版社出版发行

(地址:苏州市十梓街1号 邮编:215006)

苏州恒久印务有限公司印装

(地址:苏州市友新路28号东侧 邮编:215128)

开本 700 mm×1 000 mm 1/16 印张 13.5 字数 242 千

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5672-0917-6 定价:35.00 元

苏州大学版图书若有印装错误,本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话:0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

序言

自党的十五大报告提出“依法治国、建设社会主义法治国家”以来,法治逐渐成为我们这个时代的最强音。进入21世纪之后,党和国家更加重视法治建设。国务院在2004年3月22日公布了《全面推进依法行政实施纲要》,提出“全面推进依法行政,经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”。鉴于法治政府建设的艰巨性,党的十八大报告再次提出“确保到2020年法治政府基本建成”。最近,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”

在国家法治政府建设的顶层设计不断完善的同时,地方区域法治政府建设的成就同样喜人。身处长三角经济发达地区的张家港市,综合实力位居全国百强县市前列,文明张家港作为一张靓丽的名片享誉海内外。与此同时,法治建设与文明创建同步推进,相得益彰,全市上下基本形成了办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。依法行政是法治建设的重要组成部分,近几年来,政府系统自觉践行法治理念,深入推进依法行政,有力地推动了全市法治化进程,也进一步丰富了文明创建的内涵。为了全面总结张家港市近年来建设法治政府的有益经验,隆重纪念《全面推进依法行政实施纲要》颁行十周年,张家港市政府法制办与知名青年行政法学者章志远教授研究团队签订了战略合作协议。经过深入调研和精心写作,《法治与文明同行》书稿即将问世。这是张家港市法治政府建设的又一件大事,也是张家港市对外展示软实力的又一张名片!

阅读《法治与文明同行》一书,我再次为张家港市多年来法治建设和文明创建的成果而感到鼓舞和振奋。综观全书,读者能够明显感受到如下三个特点:

一是张家港市法治政府建设成就的忠实记录。全书从领导干部运用法治思维和法治方式能力的锤炼、行政决策的科学化、民主化和法制化、综合行政执法体制的探索、行政执法模式的创新、市场监管与服务行政的并重、

行政纠纷多元化解机制的建构、社会组织自治功能的激活、社会文明提升的法治环境优化八个方面,对张家港市法治政府建设的成就进行了“地毯式”搜索和“全景式”描述,使读者能够清晰地了解张家港市法治政府建设的巨大成就。

二是张家港市法治政府建设成就的理论支撑。全书各个部分以理论基础开头,深入阐述法治政府建设各个环节的理论依据。从这些概要式的论述当中,读者能够看到张家港市法治政府建设的理论支撑。这种理论指导实践、实践发展理论的叙事风格,既避免了书稿成为一般的理论宣传书,也避免了书稿成为一般的工作总结书,体现出作者求真务实的研究风格和较强的文字驾驭能力。

三是张家港市法治政府建设成就的经验启示。作为中国特色社会主义现代化建设的践行者,张家港市为全省乃至全国贡献了很多先进的发展经验。在对张家港市法治政府建设成就进行理论铺陈和实践叙述的基础上,全书各个部分开辟专节论述了张家港市法治政府建设成就的经验启示。这些总结和提炼进一步升华了全书的写作目的,使其成为一部理论联系实际、实践产生理论的研究型法学著作,相信对进一步发展法治政府建设事业具有一定的现实意义和指导作用。

正值全国上下兴起落实十八届三中全会精神高潮之际,《法治与文明同行》一书的出版,既为读者全面了解张家港市法治政府建设成就提供了富有价值的参考资料,又为全国各地推进法治政府建设提供了有益的经验借鉴。衷心祝愿张家港市在全面深化改革、率先建成法治政府方面继续取得更大的成就!

杨海坤

(中国行政法学会副会长、江苏省行政法学会会长、第九、十、十一届全国政协委员)

2014年3月15日

目 录

导论 张家港市建设法治政府实践概要 /1

第一章 领导干部运用法治思维和法治方式能力的 锤炼 /9

- 第一节 领导干部法治思维和法治方式的要义 /9
- 第二节 张家港市领导干部运用法治思维和法治方式能力锤炼的实践 /16
- 第三节 张家港市领导干部运用法治思维和法治方式能力锤炼经验的启示 /21

第二章 行政决策的科学化、民主化和法制化 /25

- 第一节 行政决策科学化、民主化和法制化的要义 /25
- 第二节 张家港市行政决策科学化、民主化和法制化的实践 /29
- 第三节 张家港市行政决策科学化、民主化和法制化成功实践的启示 /35

第三章 综合行政执法体制的探索 /40

- 第一节 综合行政执法体制改革的推进 /40
- 第二节 张家港市综合行政执法体制改革的实践 /45
- 第三节 张家港市综合行政执法体制改革实践的启示 /49

第四章 行政执法模式的创新 /55

- 第一节 行政执法模式变迁的要义 /55
- 第二节 张家港市创新行政执法模式的实践 /60
- 第三节 张家港市行政执法模式创新实践的启示 /65

第五章 市场监管与服务行政的并重 /72

- 第一节 政府职能转变的要义 /72
- 第二节 张家港市市场监管与服务行政的实践 /77

- 第三节 张家港市市场监管与服务行政实践的启示 /82

第六章 行政争议多元化解机制的建构 /87

- 第一节 行政争议多元化解机制的形成 /87
- 第二节 张家港市行政争议多元化解机制的实践 /93
- 第三节 张家港市行政争议多元化解机制实践的启示 /99

第七章 社会组织自治功能的激活 /107

- 第一节 社会组织自治功能的要义 /107
- 第二节 张家港市激活社会组织自治功能的实践 /112
- 第三节 张家港市激活社会组织自治功能实践的启示 /116

第八章 社会文明提升的法治环境优化 /123

- 第一节 社会文明提升法治环境优化的要义 /123
- 第二节 张家港市优化社会文明提升法治环境的实践 /128
- 第三节 张家港市优化社会文明提升法治环境实践的启示 /135

附录一 国务院有关文件 /141

- 《全面推进依法行政实施纲要》 /141
- 《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》 /150
- 《国务院关于加强法治政府建设的意见》 /157

附录二 张家港市有关文件 /165

- 《张家港市推进依法行政建设法治政府实施意见》 /165
- 《关于加快推进法治政府建设的实施意见》 /172
- 《张家港市重大行政决策程序规定》 /180
- 《张家港市人民政府规范性文件制定办法》 /184
- 《张家港市行政规范性文件后评估办法》 /189
- 《张家港市行政执法监督实施办法》 /193
- 《张家港市新市民积分管理办法》 /198
- 《张家港市行政调解办法(试行)》 /204

后记 /210

导 论

张家港市建设法治政府实践概要

地处长江下游的张家港市,既是一方具有悠久文明历史的古老土地,又是一座富有青春活力的新兴港口工业城市。自1986年撤县建市以来,张家港市抢抓改革开放的历史机遇,在物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明建设中一路高歌猛进,取得了一个又一个辉煌的成就。如今的张家港,经济综合实力位居全国县级市前三甲,城乡一体文明享誉全国,统筹发展水平全国领先,生态文明建设成为示范,是全国全面、协调、综合发展的先进典型。与此同时,张家港市的依法行政工作也走在全国同类城市的前列,真正实现了法治建设与文明创建的同行。深入总结张家港市率先建成法治政府的先进经验,管窥张家港市依法行政助推文明城市建设的生动实践,既是本书的写作初衷,也是未来打造更多法治建设示范区的现实需求。

一、县域文明城市建设的领跑者

党的十八大报告指出:“必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求,全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,促进现代化建设各方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调,不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”改革开放三十多年来,张家港市所走的就是这样一条率先发展、科学发展、和谐发展相统一的崛起之路。如今的张家港,经济发达、文化繁荣、社会和谐、人民幸福,已经在全国率先达到小康水平,正向上中等发达国家水平迈进。张家港市是目前全国唯一的县级“全国文明城市”“联合国人居奖”城市,真正实现了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局,是中国特色社会主义伟大事业的成功实践。可以说,张家港市已经成为我国县域文明城市建设的领跑者,其发展模式对于坚定不移地走中国特色社会主义道路具有十分重要的意义。

回望张家港市的崛起之路,全市上下始终坚持发展就是硬道理的战略思想,把以经济建设为中心作为富民强市之首务,坚定不移地走科学发展道路。自1994年以来,综合经济实力始终稳居全国百强县前三位。近年来,张家港市突出以转变经济增长方式为主线,大力实施创新发展战略,加快建设高质量经济,积极实施新兴产业振兴计划,规模经济培育“五个一”工程和两轮服务业三年行动计划,支柱产业由大变强,传统产业提档升级,新兴产业蓬勃发展,形成了以规模经济为特色,冶金、纺织、化工、机械、粮油食品、建材六大产业为支柱,新能源、新材料、新装备三大新兴产业为引领,“规模型经济、开放型经济、创新型经济、流量经济”四轮驱动、融合发展的现代产业体系,综合经济实力领跑全国同类城市。

回望张家港市的崛起之路,全市上下在坚定不移地坚持以经济建设为中心的同时,还牢固树立“一把手抓两手”、“两手抓,两手都要硬”的发展理念,实现了物质文明与精神文明的协调发展。1995年,中宣部和国务院办公厅在张家港市联合召开“全国精神文明建设经验交流会”,把张家港市这个典型推向了全国,在社会上产生了很大的影响,成为全国精神文明建设的一个里程碑。近二十年来,张家港市牢固确立“深化文明创建,推动全面发展”的理念,始终坚持经济提速增效与文明创建育人有机结合,不断深化精神文明建设,提升人文素质,2005年成为全国首批、县级市中首个“全国文明城市”,2011年实现全国文明城市“三连冠”。近年来,张家港市坚持“以城市的标准建农村、以市民的理念育农民”,形成了“以经济为中心、以卫生为基础、以文明为内涵、以育人为根本、以服务群众为宗旨”的创建思路,精神文明建设硕果累累。张家港市还充分发挥先进思想文化的引领作用,把弘扬社会主义核心价值观与深化张家港精神再教育有机结合,使张家港精神成为全市人民的精神内核与价值追求;把推动文化强市与深化文化育人有机结合,打造文化建设新品牌,实施公共文化服务全覆盖;把创建文明城市与加强援建帮扶、慈善救助、结队共建等有机结合,不断放大“文明张家港”的品牌效应。如今的张家港,已经形成了城乡文明一体化的新格局,实现了精神文明建设的全面、协调、可持续发展。

回望张家港市的崛起之路,全市上下既依托市委、市政府的坚强领导推动现代化加速发展,同时也不断推进市委、市政府自身建设,切实转变政府职能。近二十年来,张家港市委、市政府牢固树立“依法、高效、务实、清廉”的施政理念,大力加强学习型党组织建设,不断加快政府职能转变,全力打造法治政府、服务政府、效能政府、廉洁政府。一方面,张家港市全力推进依法治市工作,不断健全科学民主决策机制,规范行政执法行为,妥善化解社

会矛盾,努力提升法治张家港的建设水准;另一方面,张家港市大力推进基层党建和行政效能建设,“民情日记”“网上村委会”“绩效管理监察”“新市民积分管理”等服务品牌不断推陈出新,平安张家港、幸福张家港建设成果得到巩固加强,群众安全感和满意度持续提高,成为全国最安全的地区之一。张家港市政治文明建设的实践集中体现了张家港市委、市政府科学执政、民主执政、依法执政的鲜明特色,有效推动了张家港市经济社会的率先发展、科学发展、和谐发展。

回望张家港市的崛起之路,全市上下始终关注以保障和改善民生为重点的社会建设,为张家港市可持续发展奠定了坚实的社会基础。近二十年来,张家港市始终以民生幸福为根本追求,坚持城乡规划科学安排,城乡服务均衡覆盖,发展壮大村级经济,持续提升城市品质,打破城乡二元结构,走出了“农村城镇化、城市现代化、城乡一体化”的道路,成为全国城乡统筹最优、城乡差距最小的地区之一。在工业化、城镇化和农业现代化“三化同步”的基础上,张家港市从2010年开始全面推进城乡一体化综合配套改革,推进工业向园区集中、土地向规模经济集中、农民向社区集中,目前农民集中居住率接近60%。在江苏率先实现城乡就业、保障和公共服务“三大并轨”,率先建成8大类72个项目的社区公共服务体系,城乡社会保障一致性指数全省最高,形成了以工促农、以城带乡、城乡互动的发展格局,初步打造出具有现代特色的统筹发展样板区。

回望张家港市的崛起之路,全市上下牢固树立“以人为本、环保优先”和“既要金山银山、又要绿水青山”的发展理念,努力建设美丽张家港。近二十年来,在全面推进小康社会和现代化建设事业的进程中,张家港市切实转变经济发展模式,全面贯彻落实科学发展观,不以牺牲生态利益换取一时的经济发展。张家港市始终坚持把生态优先、绿色转型贯穿于决策、管理和执行的各个环节,全面引导和推动绿色发展、循环发展、低碳发展,先后荣获全国首家“环境保护模范城市”和首批“国家生态市”称号,在全国县级市中率先荣获“联合国人居奖”,并被列为首批“全国生态文明建设试点地区”。2009年,张家港市还在全国率先编制《张家港市生态文明建设规划》,并通过国家级专家论证。充分发挥生态文明建设规划的引领作用,与“十二五”规划、城市总体发展规划衔接配套,将生态文明体现在经济发展、城市建设和民生提升等各个领域,力争到“十二五”期末在全国率先建成生态文明市,成为资源节约型、环境友好型社会建设的地方新样板。

党的十八大报告明确提出:“鼓励有条件的地方在现代化建设中继续走在前列,为全国改革发展作出更大贡献。”回望张家港市近二十年来勇立改

革潮头、着力文明创建的实践,可以看出,张家港之路的核心就在于不仅比发展的速度,更要比发展的质量和效益;不仅比发展的实力,更要比发展的活力和潜力;不仅比经济增长质量,更要比群众生活质量和社会和谐程度。作为县域文明城市建设的领跑者,张家港市物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明的建设成就是中国特色社会主义道路的成功实践,必将激发更多地区“学习张家港,争创文明城”的热情,进而在实现中华民族伟大复兴的道路上继续前行。

二、县域法治政府建设的排头兵

2004年3月,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),明确提出“经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”。随后,国务院又相继于2008年和2010年颁布《关于加强市县政府依法行政的决定》(以下简称《决定》)和《关于加强法治政府建设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出一系列重要部署。十年来,张家港市在率先实现小康社会建设目标的同时,紧紧围绕法治政府建设目标,切实加强组织领导,全市依法行政工作基础扎实,行政决策机制科学民主,制度建设质量稳步提升,复议工作机制不断健全,行政执法行为全面规范,行政管理方式积极创新,社会矛盾纠纷有效化解,依法行政工作取得了显著成效,已经成为我国县域法治政府建设的排头兵。

《纲要》颁布之后,张家港市迅速成立了全面推进依法行政建设法治政府领导小组,领导小组各成员单位分工明确、责任到位,各镇政府和各部门也相应成立了领导小组,自上而下形成了推进依法行政组织工作体系,为推进法治政府建设提供了有力保障。为了分阶段逐年完成法治政府建设的目标任务,张家港市确立了“一年打基础、三年树样板、五年基本形成法治政府框架、十年基本建成法治政府雏形”的工作思路。为此,市政府专门下发了全市推进依法行政建设法治政府工作五年工作规划,各镇、各部门结合各自实际制定了具体实施方案,切实做到五年有规划、年度有安排,有计划、分步骤地推进《纲要》贯彻落实,并将《纲要》贯彻落实情况列为每年年终检查的考评内容,有效地推进了全市依法行政工作的深入开展。2006年,张家港市被评为“2005—2006年度全省政府法制工作先进单位”;2007年7月,张家港市在全国市县政府依法行政工作会议上作了交流发言;自2007年开始,张家港市三次被江苏省全面推进依法行政工作领导小组办公室确认为“江苏省依法行政示范点”;2013年5月,出席平安中国建设会议的中央政法委领导集体来张家港实地考察,对张家港市法治建设和平安建设的成果

给予充分肯定。对照《纲要》“全面推进依法行政,基本实现法治政府的目标”,可以看出张家港市十年来法治政府建设的巨大成就。

回望张家港市的法治政府建设之路,全市上下高度重视各级领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾和维护稳定能力的锤炼。十年来,张家港市通过加大法制宣传教育力度和创新学法用法形式,不断提升各级领导干部社会主义法治理念和运用法律手段解决现实问题的能力,使之成为尊崇法律、遵守法律、运用法律、维护法律权威的表率。如今的张家港,“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”已经内化为各级领导干部的自觉意识和行动。随着行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政观念的明显提高,张家港市法治政府建设率先完成了重要的阶段性目标。

回望张家港市的法治政府建设之路,全市上下高度重视政府职能转变,努力打造服务型政府。十年来,张家港市不断转变政府职能,努力实现政企、政社、政事分开,将政府职能重点转移到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上,努力形成亲民亲商的服务型政府。以厘清权责为基础,构建政社良性互动的管理模式;以体制创新为重点,以扩权强镇为抓手,释放凤凰镇经济社会发展活力;以高效便民为标准,深化政务公开和政务服务省级试点工作;以增强自治为关键,推进行业协会创新发展;以提升绩效为目标,推动便民服务中心规范性建设。随着政府职能的正确定位,张家港市法治政府建设也迈出了关键步伐。

回望张家港市的法治政府建设之路,全市上下高度重视行政决策的民主化、科学化和法制化,注重提升规范性文件的质量。十年来,张家港市委、市政府充分行使行政决策权,通过公众参与、专家论证和全程评估等机制的作用,努力提升行政决策的民主性和科学性。同时,通过源头管理、过程控制、后续监管和备案审查等手段的综合运用,努力提升规范性文件的建设质量。在这一进程中,张家港市政府法制办的专业作用和智囊功能得到了有效释放。随着行政决策水平和规范性文件质量的提升,张家港市法治政府建设取得了显著成就。

回望张家港市的法治政府建设之路,全市上下高度重视规范行政执法工作,在实现严格规范公正文明执法的基础上,适时推进行政管理方式的创新。十年来,张家港市紧扣“规范行政执法行为、提高行政执法水平”主题,通过推行说理式执法、行政执法案卷评查、细化行政裁量权基准等手段的运用,努力提升行政执法水平,回应公众对行政执法公正的热切呼唤。在此基础上,张家港市积极探索行政指导、行政奖励、行政合同等新型行政管理手

段的运用,弥补传统刚性行政执法手段的不足。随着行政执法水平的不断提升和柔性行政管理手段的广泛运用,张家港市法治政府建设逐渐迈上了新的台阶。

回望张家港市的法治政府建设之路,全市上下高度重视行政纠纷多元化解机制的建构,努力打造平安张家港、和谐张家港。十年来,张家港市积极探索高效、便捷和成本低廉的社会矛盾纠纷解决机制,除了继续发挥行政复议、行政诉讼等传统行政纠纷解决机制的作用以外,还大力推进行政调解机制创新,注重通过调解方式的运用妥善化解社会矛盾,努力寻求社会矛盾纠纷的实质性化解。尽管城镇化比率逐年上升,但张家港市却保持了社会整体上的平稳运行态势,矛盾纠纷、信访案件都得到了有效治理。随着行政纠纷及时、公正、有效处理机制的完善,张家港市法治政府建设已然走入佳境。

党的十八届三中全会提出:“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”可见,法治政府建设既是全面实现小康社会的题中应有之义,也是实现法治中国的关键环节。回望张家港市十年来认真落实《纲要》规定、努力建设法治政府的实践,可以看出,法治张家港之路的核心在于既坚持法治理念,又注重实践创新;既着眼当前,又立足长远;既注重整体推进,又注重典型示范和特色引导。作为县域法治政府建设的排头兵,张家港市法治政府建设的先进经验雄辩地证明,区域法治现代化不仅可能而且可行。张家港市法治政府建设的生动实践必将为张家港之路注入新的时代内涵,激发更多地区加快法治政府建设的热情,进而加速法治中国的进程。

三、法治与文明同行的示范区

党的十八届三中全会提出:“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展;紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一;深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主;紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革,加快完善文化管理体制和文化生产经营机制,建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系,推动社会

主义文化大发展大繁荣;紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序;紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局;紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革,加强民主集中制建设,完善党的领导体制和执政方式,保持党的先进性和纯洁性,为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证。”在我国改革开放和社会转型的关键时刻,党的十八届三中全会的召开吹响了执政党进一步深化改革的号角,市场经济、民主政治和法治政府成为国家和民族不可逆转的发展方向。作为法治建设与文明创建同行的现代化示范区,张家港之路的经验无疑值得进一步总结和推广。

从张家港经济、社会及文化建设的成就上看,文明城市建设的成果为厉行法治创造了有利条件。古语曰:仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱。二十年来,张家港市经济、社会及文化建设都取得了举世公认的成就。物质财富的丰盈、社会和谐的推进和文化强市的推动,为张家港市的法治建设创造了诸多有利条件。一方面,文明城市建设的成果为人民群众创造了美好的生活环境和幸福家园,人民群众倍加珍惜来之不易的幸福生活,新市民同样珍惜张家港市推行积分管理所创造的机会,作为法治环境优化基础的全民守法就得到了充分保障;另一方面,历届张家港市委、市政府始终与时俱进地弘扬张家港精神,在坚持五个文明协同发展的同时,不断加强自身建设,大力推进政府创新,作为法治环境优化前提的有限政府得以夯实。从行政决策吸收公众和专家参与到运用科技力量提升行政执法水平,从建立网上村委会、便民服务中心到新市民积分管理,张家港市雄厚的经济实力和一流的软环境为这些法治举措的推行奠定了坚实的物质基础。可以说,没有张家港市二十年来经济社会及文化建设的巨大成就作为支撑,张家港市厉行法治、建设法治政府的目标就无法得以实现。

从张家港法治政府建设的巨大成就上看,法治发展巩固了文明城市建设的成果,进一步丰富和拓展了文明的内涵。在现代社会,文明城市建设是一个系统工程,涵盖了生产发展、生活富裕、素质提升、生态良好、社会和谐等诸多方面。在张家港早期创建文明城市的进程中,物质文明和精神文明“两手抓、两手硬”的成果为世人瞩目,吸引了更多地区争相效仿。进入21世纪之后,特别是近十年来,张家港市厉行法治、建设法治政府的成就斐然,

已经成为县域法治政府建设的排头兵。从政务公开、政务诚信的推进到阳光拆迁、便民服务中心的运转,从积极孵化社会组织推进政社互动到借力民间积极化解社会矛盾纠纷,张家港市法治建设的成果对文明城市建设起到了积极的反哺作用,进一步丰富和拓展了文明的内涵,为张家港政治文明建设经验“走出去”奠定了扎实的基础。

从张家港率先实现小康社会建设和初步建成法治政府的巨大成就上看,法治建设与城市文明完全可以达到携手同行、良性互动的和谐状态。在当下中国的区域发展中,存在着两类较为普遍的现象:一是经济发展完全靠政府强势推进,由此而引发的社会矛盾也多依靠人治手段解决,法治建设无法迈开坚实步伐;二是大力推动法治建设,相关文本不断完善,但地方经济发展滞后,法治水平依旧难以获得有效提升。张家港的崛起之路却表明,文明城市建设和法治建设完全可以共生共进、携手同行。一方面,文明城市建设为法治建设创造了良好的内部和外部环境;另一方面,法治建设又为文明城市建设增添新的时代内涵,并对文明城市建设起到了促进和保障作用。二者相互支撑、相得益彰,共同筑就了区域文明发展的完整内涵。为此,深入总结、推广张家港文明城市建设和法治建设的实践经验进而促成更多法治现代化示范区的实现,就成为一项极富时代意义的学术课题。

第一章

领导干部运用法治思维和法治方式能力的锤炼

毛泽东同志曾经说过：“路线方针确定以后，干部就是决定因素。”在执政党提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略之后，领导干部法治水平的高低就直接关乎法治国家建设的进程。从《纲要》提出“不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力”，到《决定》提出“大力提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力”，再到《意见》提出“提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力”，直至党的十八大报告明确提出“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”。从这些党和国家纲领性文件的表述来看，领导干部运用法治思维和法治方式能力的锤炼已经成为法治国家建设的重中之重。可以说，只有各级领导干部真正从内心深处牢固树立法治理念，真正在日常工作之中锻造法治能力，社会主义法治国家的实现才具备了充足的组织保障。本章将在阐述领导干部法治思维和法治方式要义的基础上，概括张家港市十年来在锤炼领导干部运用法治思维和法治方式能力方面的实践，并就其做法所体现的先进经验进行提炼，希冀能够产生更为广泛的辐射效应，激发更多法治建设示范区的涌现。

第一节 领导干部法治思维和法治方式的要义

一、领导干部法治思维和法治方式的理论内涵

法治是人类政治文明的重要成果。无论从我国社会主义建设正反两个方面的经验和教训上看，还是从当今世界各国社会发展的实践而言，法治都是迄今为止人类社会最为理想的治国模式。党的十八大报告不仅将法治明确定位为“治国理政的基本方式”，而且还首次创造性地提出了“领导干部

法治思维和法治方式”的崭新命题。这是继党的十五大报告提出“依法治国,建设社会主义法治国家”之后,我们党和国家对法治认识的进一步深化和升华,表明我们党和国家在社会主义的伟大征途中又迈出了新的重要步伐。尽管“法治”一词的内涵表述可能有多种,但在法治与人治、专制相对立的含义上却并无争议。一般认为,法治就是一种以保障人权为目的、以控制权力为核心的国家治理模式,标志着法律在社会中享有至高无上地位的良好状态。自从“法治思维”的概念提出之后,法学界就其内涵展开过热烈的探讨。简言之,“所谓法治思维,其实质是各级领导干部想问题、作决策、办事情,必须时刻牢记人民授权和职权法定,必须严格遵循法律规则和法律程序,必须切实保护人民和尊重保护人权,必须始终坚持法律面前人人平等,必须自觉接受法律的监督和承担法律责任”。^①

要对法治思维的内涵进行正确解读,首先就应当将其与其他思维区别开来。大体上来说,法治思维与人治思维、运动思维直接对立,与道德思维和政策思维存在明显区别。首先,法治思维与人治思维相互对立。人治思维就是贤人思维,即把国家兴衰、社会治理寄托于贤人身上,希冀通过贤人的英明领导实现对各项公共事务的有效治理。古今中外的经验表明,贤人政治终究是靠不住的。正所谓“人存政举,人亡政息”。即使再英明的人物,其自身也存在诸多的局限,一旦离开规则的约束,同样会犯错误。相反地,法治思维是一种依照良法治理的思维。只要充分体现民意的法律规范得到了有效实施,即使没有贤人的存在,社会治理的效果同样能够获得保障。正如哲学家亚里士多德所言:“法治包括两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^②其次,法治思维与运动思维相互对立。运动思维就是依靠不断掀起群众运动甚至革命运动实现对社会的治理。在某些时候,运动式治理模式的推行确实具有立竿见影的效果。但是,从长远来看,运动式的社会治理模式危害尤甚。这是因为,运动的发起往往取决于个人的好恶,运动的发展甚至会失去控制导致社会的混乱,十年“文革”就是最为典型的教训。相反地,法治思维追求的是一种常态的、可持续性的社会治理,因而就不可能出现一时心血来潮的情况。再次,法治思维有别于道德思维。道德思维将社会文明的进步寄托于道德教化上,希望通过不断的道德灌输实现对人的规训,进而实现社会的良性治理。道德教化固然重要,但不同主体、不同对象的自律程度及要求都存在差

① 袁曙宏:《全面推进依法治国》,载《十八大报告辅导读本》,人民出版社2012年版,第221页。

② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1981年版,第199页。