

“法治浙江”丛书

主 编 周鹤鸣 张炳生

基层民主与 法治浙江

朱全宝 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

基层民主与法治浙江

朱全宝 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

基层民主与法治浙江 / 朱全宝编著. —杭州:
浙江工商大学出版社, 2016. 1(2017. 3 重印)
(法治浙江丛书)
ISBN 978-7-5178-1458-0

I. ①浙… II. ①朱… III. ①基层组织—社会主义民主—建设—研究—浙江省②基层组织—社会主义法制—建设—研究—浙江省 IV. ①D638②D927. 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306099 号

基层民主与法治浙江

朱全宝 编著

出品人 鲍观明
责任编辑 张婷婷
封面设计 许寅华
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163. com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 4. 875
字 数 131 千
版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 3 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5178-1458-0
定 价 28. 00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换
浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

《“法治浙江”丛书》编委会

主任：郑新浦 浙江省社科联党组书记

沈满洪 宁波大学校长、教授

副主任(主编)：周鹤鸣 浙江省社科联副巡视员

张炳生 宁波大学法学院院长、教授

成 员：郁兴超 浙江省社科联科普处处长

张真柱 宁波大学宣传部部长、研究员

钭晓东 宁波大学人文社科处处长、教授

何永红 宁波大学教授

蒲一苇 宁波大学教授

蔡先凤 宁波大学教授

李 娜 宁波大学副教授

朱全宝 宁波大学副教授

尹 力 宁波大学副教授

赵意奋 宁波大学副教授

何跃军 宁波大学副教授

汪 丹 宁波大学讲师

封红梅 宁波大学讲师

徐 伟 宁波大学讲师

曹可亮 温州大学讲师

序 言

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”法治成为政府治理、国家治理、社会治理的根本手段，同时法治又是人类共同追求的崇高理想目标。

中外历史经验表明，在国家法治建设的进程中，难免会遭遇种种困难，理论的争锋、观念的冲突、旧制度的阻挡，以及利益的再分配，都会使法治建设的推进不是一条坦途大道。推行法治者不但需要义无反顾的壮烈情怀，还需要一往无前的探索勇气。

苏力教授在《法治及其本土资源》一书中说：“真正能得到有效贯彻执行的法律恰恰是那些与通行的习惯、惯例相一致或相近的规定。”确实，实现法治的基本要求便是法律的有效执行，要使其融入民众的生活，就必须充分利用本土资源。这便是说，法治之路离不开地方性的探索与实践。

浙江是改革开放的先行者和排头兵，是中国经济社会发展最具有活力的省份之一，而且在法治建设方面浙江也一直敢立潮头，勇于实践。

2003年8月起，在时任省委书记习近平的推动下，浙江省实行领导干部下访制度，变群众上访为领导下访，成为“法治浙江”建设的重要载体。2005年，省委十一届九次全会，通过《中共浙江省委关于制定浙江省国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出要“以推进‘法治浙江’建设为载体，努力建设民主健全、

法治完备、公共权力运行规范、公民权利切实保障的法治社会”。2006年,省委十一届十次全体(扩大)会议,又审议通过《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。会议指出,省委提出并推进“法治浙江”建设,是根据中央的决策部署,对浙江现代化建设总体布局的进一步完善。2014年12月4日,省委十三届六次全会通过了《关于全面深化法治浙江建设的决定》,浙江进入了法治建设的快车道。

自习近平同志在浙江省提出“法治建设”决策近10年来,全省各地、各部门扎实推进“法治浙江”建设,依法执政水平明显提高,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等各方面均取得显著成效,走出了一条经济发达地区法治先行先试的新路子。今天,站在新的历史起点上,面对新的形势任务,浙江人民在浙江省委的领导下,乘势而上,浙江省委就全面深化“法治浙江”建设做出新的部署,明确了“路线图”,确定了“时间表”,全面推进“法治浙江”建设正向纵深发展。

宁波大学法学院的老师们受浙江省社会科学界联合会的委托,着手撰写“‘法治浙江’丛书”,旨在探寻“法治浙江”建设的曲折历程,展示“法治浙江”建设的丰富内容,揭示“法治浙江”建设的基本规律,总结“法治浙江”建设的成功经验与发展障碍,谋划“法治浙江”建设的新思路、新方案、新路径。

经过近一年酝酿策划、调研讨论和分工撰写,代表这一研究成果的十一个课题成果以丛书形式呈献给读者。相信这套丛书的出版,能让全国乃至世界了解“法治浙江”建设成果,同时也希望能够引起浙江乃至全国法学界、法律界人士总结“法治浙江”的经验,思考“法治浙江”的未来趋势,与我们一起共同把这—个课题做得更好、更深。

是为序。

沈满洪

2015年11月5日

注:作者为宁波大学校长

前 言

随着新型城镇化的加速推进,基层民主法治建设的必要性与紧迫性日益显露。我国用30多年的时间完成了发达国家200多年才完成的工业化、城镇化和_{社会}转型。目前我国正处于国民收入从中等收入向高等收入提升时期,快速发展中积聚的诸多矛盾正集中显现,社会中不协调的因素活跃,社会矛盾多发。很长一段时期内,各级政府为了追求GDP和财政收入最大化,致使一些社会群体的利益长期受到漠视甚至不断被侵犯,许多必需的社会公共服务往往被视为包袱而得不到重视,一些由决策、政策失误激起的民怨经常因体制性迟钝得不到及时化解,偶发的矛盾冲突一旦处理不当往往很容易得到利益相关群体的认同和支持,导致参与群体不断壮大,使个体矛盾迅速演化为群体矛盾。在城镇化进程中,打着城乡统筹和小城镇化的旗号,曲解中央政策,以剥夺农民土地权益为代价违背农民意愿盲目推进拆迁、违法拆迁、暴力拆迁的现象时有发生,农民的合法权益无法得到充分而有效的保护。随着工业化、城镇化进程的加快以及产业结构的升级,大量农村劳动力转移到非农领域,成为中国产业大军的重要力量,却被长期排除在体制外,不能与城市居民享受同等待遇,游离于城市和农村之间。长期以来形成的城乡二元体制改革进展缓慢,由此产生的农民工权益保护、城市流动人口和农村留守人口的管理等问题日益突出,各种存量和增量的社会矛盾纠纷愈发集中和突出,对社会的和谐、稳定构成巨大的潜在威胁。

基础不牢,地动山摇;基层不稳,天下难安。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决

定》明确提出：全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。^① 十三届浙江省委六次全会通过的《中共浙江省委关于全面深化法治浙江建设的决定》进一步指出夯实法治建设的基层基础。^② 在此之前，浙江省就基层法治建设还专门出台了《中共浙江省委关于加强“法治浙江”基层基础建设的意见》（浙委〔2011〕85号）。基层民主法治建设既是依法治国的重要内容，也是重要的基础支撑。^③ 浙江省经过多年的实践探索和不懈努力，走出了一条基层民主法治建设的新路子，既为法治浙江建设奠定了坚实的实践基础，亦为法治中国建设贡献了丰富的基层经验。

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第1版。

② 《中共浙江省委关于全面深化法治浙江建设的决定》，《浙江日报》2014年12月15日第1版。

③ 朱全宝：“五新”助推宁波基层民主法治建设，《宁波日报》2015年6月16日第A9版。

目 录

前 言	001
第一章 星星之火,可以燎原——蓬勃的基层民主发展	001
第一节 民主选举得民心	002
第二节 民主决策全透明	007
第三节 民主管理出奇招	011
第四节 民主监督显身手	015
第二章 不以规矩,不成方圆——完备的基层规范体系	018
第一节 基层规范	018
第二节 乡村典章	020
第三节 以法治村	023
第三章 看菜吃饭,量体裁衣——高效的基层法治实施	041
第一节 四张清单一张网	041
第二节 群众纠纷群众解	043
第三节 联合调解保稳定	047
第四节 基层社会新治理	050
第四章 眼观六路,耳听八方——严密的基层法治监督	062
第一节 “法律见证”制度	062
第二节 两级会审监督	066
第三节 村务监督委员会制度	069

第五章 一份耕耘,一份收获——有力的基层法治保障	073
第一节 党的领导核心作用	073
第二节 法治队伍建设	076
第三节 法治理念渐入人心	080
第四节 权利保障步入法治	097
第六章 十年树木,百年树人——务实的基层法制宣传	118
第一节 突出普法重点	118
第二节 贴近基层实际	122
第三节 丰富普法形式	127
第四节 完善考核评价	132
参考文献	139
后 记	143

第一章 星星之火,可以燎原——蓬勃的 基层民主发展

基层民主发展主要体现在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督过程中所保障的基层群众的“知情权、参与权、表达权和监督权”上,“四个民主”是中国共产党关于人民民主权利内容的概括,是自20世纪80年代开始的中国基层农村村民自治实践中,从自我管理、自我教育、自我服务发展起来的。“四个民主”,在1993年民政部下发的关于开展村民自治规范活动的通知中首次出现,在1994年第十次全国民政会议被正式使用,1997年中国共产党第十五次全国代表大会报告则在一般民主政治的意义上对其进行了阐述,从而成为中国共产党的规范概念延续下来。民主选举,是指人民根据自己的意愿,按照法定形式,选举国家各级代表机关的代表和某些国家公职人员的行为,有直接选举和间接选举两种方式,是人民行使和实现其基本政治权利的一种方式。民主决策,指在决策的规则和程序方面,保证人民的广泛参与,倾听意见并集中民智,使决策建立在民主和科学的基础之上。民主管理,指人民作为政治主体参加国家事务和企事业的管理,行使宪法赋予的各项权利并承担宪法赋予的责任和义务;在基层社会的自治中,管理更是人民的直接行为,是人民民主的实体。民主监督,指人民根据宪法赋予的权力,对国家各级代表机关和公职人员进行监督,以纠正各种违法行为,分为执政党的党内监督、其他党派的党际监督、人民代表的监督、人民舆论的监督和人民个体的监督等,是人民民主的保障。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出:“推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化,保证人民当家作主。健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保

证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”^①党关于人民民主权利内容的四个方面的概括，反映了党对人民民主的深刻把握，体现了中国特色，拓展了人民民主的实践空间。^②

第一节 民主选举得民心

选举权是民主权利的首要内容。浙江省于1982年开始进行村民委员会的选举试点工作，1988年6月，全国人大常委会制定的《村民委员会组织法(试行)》正式实施后，1988年11月，浙江省第七届人大常委会在总结浙江省村民选举实践经验的基础上，制定了《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法(试行)〉办法》，对如何开展村民选举做了较为具体的规定，促进了浙江村民选举活动的健康、有序开展。1998年11月，全国人大常委会制定出台了《村民委员会组织法》，比试行法的内容更为丰富，程序更具操作性。但《村民委员会组织法》所规定的村民选举仍然具有原则性，并不是通过专门的选举法来规定的，内容上难免有疏漏，实践操作性亦有待增强。为此，1999年10月，浙江省第九届人大常委会以《村民委员会选举办法》(以下简称《选举办法》)，对如何开展村民选举做出了全面、系统的创新性规定。(1)《选举办法》对村民选举的各个阶段和村民行使选举权的主要环节，都按照民主的原则规定了明确具体的程序。(2)《选举办法》对村民委员会选举设定了严格的行为规范，对村民委员会的构成、任期，村委会选举指导机构的组成和职责，投票方式，受委托投票人的义务，基层政府在村委会选举中的职责等问题，都做了明确的规定，从而能有效保

^① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，《人民日报》2004年9月27日第1版。

^② 《民主选举、民主决策、民主管理、民主监督》，中国共产党新闻网：<http://cpc.people.com.cn/GB/134999/135000/8110508.html>，2015年2月10日访问。

障村民选举健康、有序地进行。(3)《选举办法》对选举中出现的一些实际情况,在不违背《村民委员会组织法》中确立的关于村民选举的立法精神的前提下,做出了一些创新性规定,如对村民选举委员会不依法履行职责致使选举工作无法正常进行的,可在调查核实并报经批准后按程序重新产生村民选举委员会。(4)《选举办法》对选举中出现的违法行为和有关部门在处置中应负的职责,做了许多更为明确、具体的规定。上述规定,对完善选举程序、降低运行成本、排除违规行为的干扰,具有重要意义。

选举权不只在浙江农村获得了实在的保障,在城市社区亦是如此。2008年,上羊市街居民委员会被民政部确认为新中国建立的第一个居民委员会,目前,浙江全省3138个社区居民委员会,半数以上都通过直接选举产生社区居民委员会,杭州率先通过探索实施电子化投票选举方式。^①

一、“民主法治村”开先河

“民主法治村”是宁波市1998年在全国率先提出的,此后,余姚市谢家路村便开始以民主选举为突破口,以全面推动民主议事为重点,保障村民享有村集体大事的知情权、决策权和事后的管理权、监督权,促进农村政治社会全面稳定。宁波经验得到了国家有关部门的高度肯定,随后向全国推广。

目前,宁波市2500多个村都开展了民主法治示范村的创建工作。截至2013年3月,宁波全市已培育10个国家级“民主法治示范村”,113个省级“民主法治示范村(社区)”,226个市级“民主法治示范村(社区)”,县级以上“民主法治示范村”达标率84.6%,创建数量和质量走在全省乃至全国前列。

“民主法治示范村”创建工作紧紧把握农村法治的特点和契合民主权利的时代要求,为基层民主法制建设发挥了良好的示范引

^① 胡虎林:《法治浙江》,西泠印社出版社2012年版,第27页。

引领作用,在扩大基层民主、维护社会稳定、提高基层法治化水平、增强干部群众法律意识和法律素质等多个方面都取得了积极成效,为农村基层的发展繁荣奠定了扎实的社会基础。

全省民主法治村(社区)创建面达95%。全省半数以上的社区通过直接选举产生社区居委会,普遍推行民情恳谈会、事务协调会、成效评议会等民主管理制度。截至2014年第三季度,全省共有770个村(社区)被授予“省级民主法治村(社区)”。省、市、县三级的“民主法治村”,在农村和社区发挥示范带动作用,为基层的发展繁荣奠定了扎实的基础。^①

二、“海推直选”推出村干部

海推直选是指层层筛选,不设定选举范围,所有村民都有参选资格,并采用不记名投票方式,只需要在空白选票上写下自己满意的人选后再投入选票箱即可。浙江省不仅全面实行由村民直接选举村委会的“海推直选”,有的地区还根据当地实际进行创新。在2008年的村级换届选举中,有些地方进行了改进和创新性探索。在这些地方,村级换届选举实行“两票制”,两张票的内容并不一样,一张是村委主任的候选人名单,另一张则是村委副主任、村委委员、妇女委员候选人名单。原本放在一张票上的内容分成了两半。选民在候选人姓名上方画上圈时,不能在空白栏上写上其他名字,“作弊”不能得逞,就更能体现选举的民主性了,并且对选出来的村两委干部实行村干部试用期制度,他们上任期满6个月后,由乡党委、政府和村民、党员对其进行“双评”,对不合格者延长6个月考察试用期,期满经测评仍不合格者依法定程序和竞选承诺书被免职或罢免。

除“海推直选”,还有“自荐直选”,该制度目前已经在浙江基层

^① 沈吟、李爽:《我省“民主法治示范村”创建16年——和谐之花,绽放乡野》,《浙江日报》2014年11月13日第18版。

得到广泛推行,截至2012年末,有88.4%的村采用“自荐直选”。^①自荐直选是通过组织“自荐人”进行竞职演说,全面推行创业承诺、竞职承诺、辞职承诺等“三项”承诺制度,有效约束了参选人的竞职行为,减少了选举结果的不可预见性,提高了选举成功率,降低了选举成本。

浙江省台州市玉环县的烧瓦村位于清港镇中心区域,西邻清港村,东接徐斗村。该村耕地面积429.4亩,其中水田面积为389.4亩,旱地面积60亩,水果面积56亩。全村人口1330人,户数430户,劳动人口727人,党员20人。全村社会总产值28009万元,人均年收入11065元。该村着力于发展村级企业。

几年来,这个村子先后获得了“浙江省农村基层党风廉政建设示范村”“浙江省充分就业村”“台州市文明村”等诸多荣誉。2012年,该村获得“全国民主法治示范村”的荣誉。如今的烧瓦村,经济繁荣、社会稳定、群众安居乐业。这背后,是近年来烧瓦村村班子一边狠抓经济发展,一边积极创建“民主法治村”的成果。这首先体现在烧瓦村落实民主选举制度、确保村民的参与权上。在2011年4月的村委会换届选举中,该村严格贯彻和落实《村民委员会组织法》,按照自荐海选形式,推选出村民委员会主任1人,委员3人。同时,采用同样的方法,由村民民主选举出村民代表39人,其中妇女代表15人。2012年7月1日《浙江省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》施行后,依法及时增补推选3名村民代表,目前村民代表为42人。

三、“专职专选”保障妇女权利

为提高农村妇女民主政治参与的比例和质量,浙江省在农村基层组织换届选举中,通过推荐农村女党团员、女能手、女骨干积极参选,以及专职专选的方式,提高农村妇女民主意识和参政能

^① 胡虎林:《法治浙江》,西泠印社出版社2012年版,第31页。

力。目前,浙江已完成选举的村级组织中,妇女代表均超过三分之一。

为了保证妇女村民代表的素质,一些地区也采取了措施,如长兴县夹浦镇对推选妇女代表提出了“三个不适宜”要求,即家务繁忙难以保证时间、家庭关系紧张有矛盾、口舌是非多形象较差的不宜推选为村民代表。玉环县楚门镇则对妇女村民代表的推选,制定了4个基本条件和8个限制条件,使一些政治素质好、文化水平高、工作能力强、乐于为群众办事的村民当选村民代表。

在选举过程中,浙江许多地方通过“专职专选”确保妇女村民代表的当选率。玉环县楚门镇按照已审核确定的妇女代表名额分配情况,实行单列专选,确保妇女村民代表的当选比例,该镇蒲田村上一届无妇女代表,本届已有25名妇女代表,占村民代表总人数的56%。永康市龙山镇针对各村实际情况,专门按照妇女村民代表设置建议数细化设计了13种推选选票,在选票上单独设置女村民代表“专职专选”一栏,以得票多少从高到低取足妇女代表名额。

根据浙江省委组织部门的统计,至2010年底,浙江省11个试点乡镇所辖的236个试点村已完成村民代表推选,共推选出妇女村民代表3376名,比上一届增加71.7%;占村民代表总数的35.9%,比上一届提高了24.4个百分点。^①

四、外来务工人员参与选举

在社会利益多元化的今天,平等协调、理性对话,急需建立在法制化的博弈机制上。当“向社会公开征求意见”成为一种行政决策的必备程序时,各种群体如何能拥有自己的代言机制成为关键。外来民工是一支为所在地的经济发展做出了重要贡献的劳动力队伍,但是他们的民主政治权利由于种种原因(工作上的和户籍关系

^① 方列:《浙江“专职专选”推举农村妇女参政》,《村委主任》2011年第5期。

上的),既不能在户籍所在地行使,又难以在现居住地行使。近年来,随着浙江省基层民主法治建设的推进,外来务工人员更积极参与到地方民主政治生活中。浙江义乌大陈镇人大主席团在义乌市人大常委会的指导下,依据相关法律法规把外来人员纳入了人大代表选举范围。经过宣传动员、选民登记、选区划分、协商和确定候选人、投票选举等工作程序,“2001年12月12日,来自外省以及本省其他市县的7名代表,当选为大陈镇第十三届人民代表大会代表。2002年底在县级人大换届选举中,包括大陈镇在内义乌全市共有11名外来务工者当选为全国首批县级人大代表”^①。这是冲破户籍等阻碍人民民主权利普遍实现的樊篱,真正实现公民在全国范围内当家做主、行使政治权利的重要实践,而外来务工者加入当地党组织,成为村两委成员、县政协委员、妇联代表等情况已经不足为奇。

第二节 民主决策全透明

一、决策程序规范

嘉兴洪溪村在健全民主决策程序上已经走出了一条新路,“八步工作法”是洪溪村规范决策程序的经验总结。洪溪村认真落实了村民代表会议制度,建立了村务公开和村务民主决策机制,凡是本村重大事务先广泛征求村民意见,集中全村村民的智慧,由村民代表会议审议通过,再提请全村村民表决。洪溪村在全市率先创立了重大村务公决制,具体归纳为“八步工作法”,公决事项的酝酿——公决事项的论证——提出公决草案——合法性审查——完善公决方案——组织村务公决——决议的实施及监督——实施结果公开。从2004年以来,洪溪村正是利用村务公决“八步工作

^① 姚建华:《扩大基层民主建设政治文明——浙江的实践与启示》,《中共浙江省委党校学报》2003年第6期。