

HEXIESHEHUIDEFAZHIHUANJINGYANJIU

和谐社会的 法治环境研究

方立新 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大學出版社

和谐社会的法治环境研究

方立新 主编

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会的法治环境研究 / 方立新主编. — 杭州: 浙江大学出版社, 2006. 1

ISBN 7-308-04613-3

I. 和... II. 方... III. 社会主义法制 - 建设 - 研究 - 杭州市 IV. D927.551

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 003368 号

和谐社会的法治环境研究

方立新 主编

责任编辑 严少洁

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 13.75

字 数 352 千

版 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-04613-3/D·236

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

序 言

法者,社会之公器也。杭州具有优秀的法学学术传统,晚清名人余杭章太炎即开始积极倡导法治和变法自新,主张罚宽刑省,提出“以刑维其法,而非以刑为法之本也”的先进理念。自20世纪80年代中期以来,随着社会主义民主法制建设稳步推进,杭州的法学研究也空前繁荣活跃。广大法学、法律工作者在承担地方立法、行政执法、公正司法、法制宣传、法学教育、法律服务等诸多工作的同时,积极开展法学研究,促进民主法制建设,有力地推动了杭州的法治进程。党的十六大确立了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的重要目标,两者一以贯之。构建和谐社会的基本特征和基础是民主法治,民主法治追求的价值准则和目标是社会和谐,这为广大法学、法律工作者拓宽了研究领域,指明了研究方向,也对法学研究提出了更高的要求。

目前,杭州正处于发展的黄金期、改革的攻坚期和稳定的关键期,不可避免地会出现各种各样的新情况、新问题。其中相当一部分涉及法律制度或与法律制度有密切关系。例如,国有股参股或控股企业中,如何加强国有资产监管,建立合理的利益分配制度,确保国有资产保值增值;经济快速发展过程中,如何保护环境,合理开发和利用资源,加快建设资源节约型、环境友好型社会;社会转型过程中,如何有效防控并处置群体性纠纷事件,维护社会稳定,等等,都需要进行深入研究探讨。从此意义上来说,广大法学、法律工作者生逢其时,拥有广阔的研究领域和施展才华的空间。

“铁肩担道义,妙手著文章”。《和谐社会的法治环境研究》一书的面世,既是杭州法学、法律工作者认真贯彻落实十六大、十六

届四中、五中全会精神,联系杭州实际,从法律层面研究探讨创造良好的法治环境,加快构建和谐杭州步伐的体现,也反映了广大法学、法律工作者重视法学研究与法律实践,积极为杭州经济发展,社会稳定出谋划策。《和谐社会的法治环境研究》的作者来自不同工作岗位,既有法学教授、学者,也有法律实务工作者,还包括社区工作者。他们将和谐社会与杭州的法制建设有机结合,紧密联系法学理论和法律实践,多方面、多角度地分析如何构建社会主义和谐社会与建设“法治杭州”,大胆阐述个人的体会与学术见解,其中不乏可行性强,有一定价值的建议。

法学是应用性很强的社会科学。广大法学、法律工作者务必坚持理论联系实际,围绕党委、政府的中心工作,有针对性地开展法学研究工作。要及时研究新情况,努力解决新问题,把群众关心、社会关注、党委政府重视、当前最迫切需要解决的民主法制建设中的重大理论和实践问题作为研究的重点,创出杭州法学研究工作的品牌和特色。希望在杭广大法学、法律工作者在今后的法学研究中,继续突出构建和谐社会这个主题,以科学的发展观为指导,研究杭州,服务杭州。各级政府及各部门都应注意将法学研究的成果,转化为具体工作中法治实践的成果,共同为促进杭州的民主法制建设,推进“五大战略”、破解“七大问题”、打造“平安杭州”,引领“和谐创业”,保障杭州经济社会快速协调发展作出应有贡献。

在《和谐社会的法治环境研究》付梓之际,特此作序,期待在杭广大法学、法律工作者继往开来,取得更多的优秀法学研究成果,进一步推动法治实践,为杭州的法学研究事业增光添彩。

中共杭州市委副书记
杭州市法学会会长



二〇〇五年十二月

目 录

- 001 楼敏雄/创建“平安杭州”、构建和谐社会的实践与思考
- 015 洪慧萍/建设法治杭州 构建和谐社会
——关于杭州市民法律素质的调查
- 034 吴海燕 戴银燕/立法对中国社会转型的功能分析
- 055 郑东亚/论社会主义和谐社会的动态法治模式
- 072 方立新 王崑岫/和谐社会中的基本权利解读
- 084 傅立群/从社会问题看社会的和谐与法治
- 103 方绍清/律师参与信访接待与构建和谐社会
- 117 王治建/法律援助——和谐社会的制度保障
- 130 朱晓明/从分离走向统一
——论依法行政与行政效能的统一
- 152 毛煜煊/和谐社会视野下的裁判解释
——旨在提高裁判的可接受度
- 173 王 艳/审判公开原则新论
- 188 冯仁强/合理配置检察权 强化法律监督职能
- 212 冯晓音/论公诉权的回归与完善
- 223 李咏琦/网络民主与居民自治
- 240 陈信勇 蓝邓骏/失地农民社会保障的制度构想与实践
- 256 和富强/增强警察执法监督实效性的思考
- 270 茅铭晨/税务行政复议前置纳税义务的法理反思
- 280 余文玲/中国民间合会:游离于习惯与法律之间
- 294 钱雪慧/和谐的饭店经营与利益平衡

303	戴梦华/商品房买卖中面积差异的处理
315	吴清旺/商品房预售格式条款之法律规制
336	张 曦/城市化进程中农村犯罪及其预防的博弈诠释
350	常传领 刘德方/贪污贿赂案件翻供翻证对策研究
360	江波均等/群体性事件引发的犯罪案件刑事政策分析
384	柯冬英等/农村非常规性纠纷防范和解决机制探讨
396	童付章 杨 勇/和谐社会视野下的家庭暴力预防 ——家庭暴力与女性犯罪研究
411	危 薇/在“有为”与“无为”之间寻求平衡 ——以法院与人民调解组织为中心的实证分析
431	编后语

创建“平安杭州”、构建和谐社会的实践与思考

楼敏雄

近年来,全国许多省、市提出了平安建设的工作要求,尽管这些要求内涵不一、标准不一,但我们都可以视其为构建和谐社会的先期实践。在提出平安建设目标的诸多地区中,杭州是最早的城市之一。结合两年多创建“平安杭州”的工作实践,对照中央关于构建社会主义和谐社会的战略目标,重新检视当前影响社会和谐稳定需要着力解决的问题,并提出我们对解决这些问题的对策,或许能为我们构建社会主义和谐社会提供一些有益的参考。

一、“平安杭州”的提出、发展及其成效

1.“平安杭州”的提出

亨廷顿说过,现代性产生稳定性,而现代化却产生不了稳定性。杭州作为地处东部沿海的经济发达地区由于现代化进程推进速度较快,因而较早地感受到现代化进程中的不稳定性所带来的压力。这种不稳定性的压力在世纪交替后日益凸显,其突出的表现是刑事犯罪率居高不下且呈逐年攀升趋势,群体性事件逐年增多以及大量的进京上访案件所带来的压力。如何在经济快速发展的同时维护社会的和谐稳定,从而为经济社会的进一步发展提供一个良好的外部环境,就成为杭州市党政领导所思考和关注的重大课题。2002年底,市委常委会在研究如何为党的十六大创造良好的社会环境的专题会议上,打造“平安杭州”的工作决策应运而生。当前,“平安杭州”的工作目标只限于“三个环境”,即:稳定的

社会政治环境、首善的社会治安环境和良好的民主法制环境。尽管“三个环境”的“平安杭州”目标,还更多地局限于社会稳定和社会治安这一层面,但已经反映出市委、市政府在社会转型期如何处理改革发展稳定关系的强烈的执政意识以及可贵的探索精神,可以视其为构建社会主义和谐社会的一种先期实践。

2.“平安杭州”的发展

经过一年的实践并取得明显成效之后,“平安杭州”工作引起了省委领导高度重视和充分肯定。在经过一番讨论和研究之后,2004年5月,省委召开了十一届六次全会,专题研究和部署了建设“平安浙江”工作,全会形成了《中共浙江省委关于建设“平安浙江”,促进社会和谐稳定的决定》。这一决定得到了6位中央领导的充分肯定,并引申出了党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的战略目标。为将“平安杭州”与构建和谐社会战略目标有效结合起来,市委提出“平安杭州”是构建和谐社会在杭州的生动实践,并根据党的十六届四中全会精神和省委十一届六次全会精神,将“平安杭州”工作目标定位为“五个环境”,即:稳定的社会政治环境、首善的社会治安环境、良好的民主法制环境、稳健的经济运行环境和有序的生产生活环境。

3.“平安杭州”的实践

两年多来,我市各级党委、政府和有关部门找准了创建工作的切入点和载体,形成了一系列有声势、有特色、有影响的工作。主要表现在:按照“大投入,大防控,大平安”理念,整体构筑打防控疏体系;按照“重在基层,重在规范,重在整合”理念,着力夯实基层基础建设;按照“亲民要求,亲情服务,亲善管理”理念,强化重点人群管理;按照“自我教育,自我管理,自我服务”理念,加快基层民主自治步伐。这些工作得到了中央领导和有关部门的高度肯定。省委在我市召开了全省基层综治组织规范化建设现场会;余杭区乔司镇综治工作中心建设、下城区电子监控系统建设、西湖区文新街道

德加社区民主自治建设、拱墅区瓜山村出租私房星级管理的工作经验,在全国社会治安综合治理工作会议上予以推广。两年多来,我市社会政治稳定,治安状况良好,法治环境改善,经济运行平稳,安全生产好转。2005年5月,我市被中央综治委评为全国社会治安综合治理工作优秀城市。据市城调队最新抽样调查,97.8%的市民对我市安全感表示认可。2004年,我市国民生产总值(GDP)达到2515亿元。2004年11月,我市被中央电视台评为“中国十大最具经济活力城市”。2005年4月,中国社会科学院公布《中国城市竞争力报告》,我市城市竞争力在内地50个城市中排名第6位。最近,《福布斯》杂志再度把杭州评为中国最佳商业城市。

杭州的主要做法是“六个坚持”。一是坚持发展固平安。紧扣发展主题,坚持用发展的方法解决发展中的问题,实现平安创建与经济建设的良性互动。把解决“三农”问题作为重中之重,发挥城市对农村的辐射带动作用,发挥工业对农业的支持和反哺作用,强化支农政策,提升农业,保障农民,建设农村,实现农民收入稳步增长,促进城乡良性互动、共同发展。着眼提升城市品位、完善城市功能,合理调整建设项目,科学安排建设时序,着力推进重大城市基础设施和社会公益性项目建设。狠抓技术改造,切实加大技改投入,着力解决制约工业发展的供地不足等突出问题,努力盘活土地存量,制定完善鼓励企业集约用地、节约用地的相关政策,确保经济社会的协调、快速发展。2004年,我市国民经济继续保持快速增长,国民生产总值(GDP)达到2515亿元,经济总量位居省会城市第二,副省级城市第三,全国大中城市第八,按户籍人口计算,全市人均GDP达到4695美元。2005年上半年,我市经济继续快速增长,同比增长了19%。强劲的经济发展势头,也为平安创建提供了有力的物质保障,仅2004年一年,全市两级政府投入平安创建经费达3.57亿元。二是坚持机制促平安。注重“人防、物防、技防”有机结合,努力构筑起“大防控”机制。目前,我市仅公安机

关编制人数就已接近户籍人口的万分之十六,社会各种群防群治力量 1000 多支,要害部位、繁华路段和治安复杂场地设立电子监控点 1000 余个,出租车出城市检查站 31 个,有效地构建了“三位一体”的治安防范网。同时,在各乡镇(街道)建立综治工作中心,对各类矛盾纠纷实行“联调、联防、联勤、联动、联创”,努力构筑起“大调解”机制。此外,按照“三亲两打击”的要求,加强对流动人口管理服务;以兼职“法制副校长”、“法制教育基地”等为载体,加强对青少年的教育疏导;通过联手帮教转化、接茬帮教等形式,使归正人员回归社会,努力构筑起“大管理”机制。三是坚持亲民育平安。以“春风行动”为载体,努力解决困难群众生产生活问题;深化“四改联动”,着力解决“看病难”问题,做到“医疗质量上去、看病费用下来”、“小病不出社区、大病确有保障”;深化改革、整合资源,实施名校集团化战略,从“好上学”和“上好学”两个层面,着力解决“上学难”问题;以解决低收入阶层“住房难”问题为重点,加快构建满足多元需求的住房供应和保障体系;以“公交优先”为突破口,坚持制定规划、加快建设、加强管理、提高素质“四管齐下”,着力缓解“行路难、停车难”;围绕创建全国文明城市目标,着力在巩固、提高、延伸、辐射上下工夫,打造“清洁杭州”;深化市直单位满意单位不满意单位评选活动,巩固机关效能建设成果,着力解决“办事难”问题。四是坚持民主增平安。健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序政治参与,推进决策的科学化、民主化。切实加强和改进党对人大工作的领导,支持人大及其常委会依法履行职能,开展对市人大选举和市人大常委会任命干部的述职评议;深化“代表进社区”和“代表之家”创建活动,开展对建设生态市决议和环保执法情况等跟踪检查。加强和改进立法工作,推进依法行政,深化司法改革,着力解决制约司法公正和人民群众反映强烈的问题。加强法制宣传教育,增强全社会的法律意识。五是坚持合力创平安。以责任制为龙头,把创建工作的责任、任务逐级分解落实到基层。

从市到区(县、市)到街道(乡镇)到社区(村),四级联动,整体形成创建工作的浓厚氛围,整体推进“平安社区(村)”、“平安街道(乡镇)”、“平安区(县、市)”和“平安杭州”的创建。各专项组成员单位充分履行职能,积极开展创建“平安单位”、“平安公交线路(出租车)”、“平安校园”、“平安景区”等活动。各地区做到全市一盘棋,对影响周边地区社会稳定的不利因素进行联调,对一些治安比较混乱的“三不管”地段实施长效管理。六是坚持责任系平安。以信访、综治、安全生产三大责任制为龙头,把创建“平安杭州”,维护社会和谐稳定的责任落实到各级各部门。切实做到“有人管事、有章理事、有钱办事”。按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”原则,严格落实考核奖惩。

二、当前影响社会和谐稳定的突出问题

在充分肯定我市创建“平安杭州”、构建和谐社会取得成效的同时,我们也必须清醒地看到,当前我们正处于传统社会向现代社会的转型期,处于计划经济向市场经济的转轨期。这一时期,既是经济社会加快发展、快速走向现代化的重要时期,也是经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会问题急剧增多的重要时期。当前,我国经济社会发展中所遇到的影响社会和谐稳定的问题主要表现在以下几个方面:

一是人民内部矛盾急剧增多。当前和今后一个时期,直接影响我国社会稳定的最突出问题是社会结构演变所导致的利益群体多元化与政治体制应对失范所导致的利益诉求无序化之间的矛盾冲突。突出地表现为群体性事件和信访问题的日益增多。2004年,我市发生各类群体性事件,同比上升了29.27%,赴省进京上访批次和人数也均有上升。群体性事件和上访问题的大量存在,一方面反映了侵害群众利益行为的大量存在,另一方面反映了民意表达渠道的不通畅和司法权威的流失。在缺少合理有效的制度

安排下,群体性事件和上访就成为利益群体与政府之间的一种博弈,通过博弈,弱势群体将高昂的司法成本转嫁到政府身上,政府平息化解群体性事件和越级上访的成本已远远高于司法成本。可以预见,群体性事件和越级上访问题,是今后相当长的一个时期里影响社会稳定的最主要问题。因为这种带有根本性的深层次矛盾直接反映了执政党与民众之间的关系,同时也深刻地反映了社会转型期政府治理方式的失范。

二是刑事犯罪高发。世界各国现代化进程的历史表明,从农业社会向工业社会转变的进程中,尽管各国政治、经济、社会和文化传统各不相同,但都会伴随着犯罪现象的激增。目前,我国正处于由传统社会向现代社会、由农业社会向工业社会转变的历史时期,社会利益关系的复杂性、价值观念的多样性、人财物的流动性、信息传播的便捷性进一步发展,诱发、滋生违法犯罪的社会消极因素大量增加。当前,我们既遇到了发达国家的治安问题,又遇到了发展中国家的治安问题;既遇到了现代社会的科技犯罪,又遇到了一般社会的传统犯罪。一方面,新的犯罪形式和手段不断出现,组织化、暴力化、职业化、智能化倾向十分明显,让我们打不胜打;另一方面,面对新的犯罪问题,传统的防范机制已经不能适应形势发展的需要,而新的防范机制尚未完善,又使我们防不胜防。构建社会主义和谐社会首先是维护良好的社会治安秩序,这也是经济发达地区率先提出“平安”口号的主要原因之一。近年来,我市刑事发案上升势头虽然得到有效遏制,但是总量仍然较大。2005年上半年,我市共立刑事案件多起,特别是“4·29”劫持人质事件,对社会公众安全造成了较大影响。需要指出的是,流动人口犯罪问题仍然十分突出,犯罪比例高达70%以上,抓获的盗窃、抢劫、诈骗等犯罪团伙,其成员基本上都是外来人员,而且往往来自同一地区。在高发的刑事犯罪背后,黑恶势力特别是帮会势力的滋长以及阶层之间的冲突——针对富人的犯罪,作为一种动向,要引起高

度警惕。当前,东南沿海经济发达地区具备滋生帮会势力的某些条件,经济快速发展与社会转型所带来的体制真空为一些不法之徒非法致富造就了很多机会,而城乡二元分割的户籍制度使流动人口特别是农民工群体对谋生的城市缺少认同感和归属感,在缺少外在道德约束的情况下极易走上犯罪道路,而且流动人口由于势单力薄很容易形成地缘型黑社会组织。另外,日益增多的无业人员为黑社会组织提供了庞大的后备队伍。

三是社会差别持续扩大。从我国改革开放二十多年来的实际情况看,在经济获得持续快速发展、人民群众生活水平得到显著改善的同时,仍有少部分人因为主客观的原因处于相对贫困状态,特别是地区、城乡和社会发展还不协调,收入差距呈不断扩大趋势。有资料统计,2004年我国城乡收入差距已接近6:1,而世界平均城乡收入差距是1.5:1;收入最高的10%的家庭财产总额占城镇居民全部财产的比重已接近50%,而收入最低的10%家庭财产总额占城镇居民全部财产的比重仅维持在1%上下。这一情况表明,我国尚未形成以中等收入阶层为主的菱形结构社会,反而与南美国家以及东南亚的泰国、菲律宾等国相似,整个社会呈金字塔结构,即:高收入阶层少,低收入阶层、社会边缘阶层相当庞大,80%以上的民众属于低收入阶层与边缘阶层。这种社会结构是我国社会不稳定的深层次根源。中等收入阶层比重大的菱形结构则有利于社会的和谐稳定,因为中等收入阶层对社会的主导价值观有较强的认同,他们与国家稳定和社会发展的利益一致,同时他们也是经济发展中的主导消费群体,还是社会变迁中缓冲社会矛盾的稳定力量。目前,持续扩大的社会差别已经严重地超出了人们的心理承受度,特别是政策和体制性障碍所造成的社会差别,如城乡居民依附在户籍上的住房、教育、医疗、社会福利的差距,严重削弱了社会的公平正义。据国家体改委调查,有80%的人对当前出现的贫富差距表示不满,特别是那些生活困难的人群,心里更是充满失

望和愤怒,有的甚至产生了一种强烈的被剥夺感。

四是社会就业困难。通常来讲,就业率是直接检验社会和谐与稳定的一个重要标准。据不完全统计,2003年我国城市登记失业率为4.3%,2004年为4.7%。从现实生活中来看,登记失业率与实际失业率之间有一定的差距,实际失业率要远远高于登记失业率。在众多的失业群体中,要特别警惕当前出现的“大学生毕业即失业”现象。这种现象的危害不容低估:一是容易造成年轻大学生对社会现状的不满,甚至诱发犯罪;二是农民和城市低收入阶层“因学致贫”——低收入群体花费高昂的教育成本完成子女的高等教育,子女大学毕业后却很难找到工作,收益与成本之间的不成比例导致高昂的教育成本几乎成为沉没成本;三是可能造成新的“读书无用论”在广大农村蔓延,导致贫困的代际传递,从而严重制约我国现代化的进程。伴随大量失业的是农村剩余劳动力转移困难。据目前的统计数字显示,我国农村劳动力约4.9亿人,而现有可耕种的土地约有16亿亩,最多能容纳1亿左右的劳动力,再加上乡镇企业及到城里打工的劳动力约2亿,还有将近2亿的富余劳动力需要转移。随着现代化和城市化进程的推进,未来20年仍将是农村剩余劳动力向城市转移的关键期,因此维护社会和谐稳定的压力仍然很严峻。

五是腐败问题较为突出。腐败问题是社会不公正的主要表现之一。腐败现象的蔓延对整个社会的道德风尚产生了极为恶劣的影响,严重侵蚀党和政府的肌体,干扰经济、政治秩序的正常运行,而且是产生社会不满的一个根源,直接危及公众对政府的信任,从而极易动摇政治的合法性。严重的腐败是经济发展、政治稳定和文化进步的陷阱。一旦落入这个陷阱,社会就会长期处于紊乱、停滞、低效的状态。尽管东部经济发达地区的清廉建设要好于全国,但这一问题仍将是影响社会和谐稳定的最重要问题之一。

三、创建“平安杭州”、构建和谐社会的思考

构建社会主义和谐社会是个系统的战略目标,涉及经济、政治、文化、思想和社会协调等各个方面,至少要从理念、制度、行为三个层面入手。理念层面的问题,党的十六大已基本解决,就是坚持以人为本、全面、协调、可持续的科学发展观。从制度层面看,构建社会主义和谐社会必须坚持走法治道路,而且法治是构建社会主义和谐社会的惟一途径。因为人类历史已经证明法治不仅是现代国家调节社会关系、维护社会秩序的最基本、最有效的手段,也是保持政治稳定、社会长治久安的最有力武器。在和谐社会的建设过程中,无论是人与自然的关系、人与人的关系,还是政党权力与公权力的关系、公权力与私权利的关系,都必须通过“良法”的调整形成符合法律规范要求的法律秩序。从行为层面看,任何主体(包括执政党、政府、组织和个人)的行为,必须合乎法律的规范,主体间的利益冲突和矛盾纠纷都必须经由司法机关作出最终的裁判,任何违背法律规范的行为,都要受到法律的制裁。尽管本文不想给出一些对策式的建议,但如下的思考应该是构建社会主义和谐社会所要努力的方向。

1. 加快推进政府职能转变

政府转型是落实科学发展观的要求,也是深化经济体制改革的重点,更是构建社会主义和谐社会的关键。“十一五”期间应把政府转型作为改革的中心和重点来抓,从政府治理改革入手,转变政府职能,依法行政,使政府转变为公共服务型政府、法治政府,进而真正成为公共产品的提供者、经济社会环境的创造者、人民权利的维护者。推进政府转型需要树立“人民群众是创造财富的主体,政府是创造环境的主体”的理念,引导和激发群众的创造力,尊重人民群众的首创精神,尊重改革和发展的创新实践,政府的职能要转到为市场主体服务、提供公共产品、创造良好的环境上来。推进

政府转型需要建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系。改变过去以 GDP 论英雄的政绩观,更多地关注 GDP 的增长是否有利于人与自然的可持续发展,是否有利于经济社会的协调发展,是否有利于缩小贫富之间的差距。推进政府转型需要政府主动消除体制性障碍。从体制源头上解决行政性资源配置和权力市场化问题,严格限制行政权力介入的领域,并对权力的运行进行有效的监督。制定和完善市场规则,打破行业性垄断,消除产权歧视,强化产权保护,破除与市场经济体制不相适应的体制性障碍,加快建立城乡统一的户籍制度、就业制度、社会保障制度,加快消除农村社会事业发展落后这一构建社会主义和谐社会的重大制约因素,致力于创造一个有利于各市场主体平等竞争的市场环境。推进政府转型需要政府强化公共服务职能。协调经济发展与社会发展的关系,加强公共基础设施建设、生态和环境保护,大力发展教育文化事业、社会保险事业、社会救济慈善事业、福利事业,完善收入分配职能,缩小低收入阶层和边缘阶层的比重,扩大中等收入阶层的比重,促进金字塔形社会结构向菱形社会结构的转变。推进政府转型需要推进政府治理的法治化。政府只能做法律法规规定之事,行政行为必须有明确的法律授权,无论投资领域的选择还是行政审批的设定,都要有明确的法律规定。在政府规制领域,政府行为要引入成本收益分析,防止政府成为“管制俘虏”。而且,政府必须对其行为负责。

2. 扩大基层民主参与

利益多元化和思想观念多样化,是社会变化发展的大趋势。因此,构建社会主义和谐社会必须建立利益协调机制和利益表达、对话机制,防止社会利益关系的失衡。扩大政治参与是建立有效的利益协调机制、变信访的民意上达为民意表达的一种有效途径,不仅有利于地方人大立法和政府公共决策的科学化与民主化,监督政府依法行政,而且有利于维护民众的权利,培养民众的社会责