

宁波通过地方立法推进社会治理创新的实践与思考

胡新建

摘要：长期以来，宁波在通过地方立法推进社会治理创新方面积累了一定的实践经验。社会治理法治化不仅保障了宁波社会治理创新中形成的既有成果，而且为宁波社会治理创新发展提供了制度支持。宁波应坚持社会治理法治化的发展方向，通过立法先行先试、把握立法重点、改进立法方式等，不断推进宁波社会治理工作的创新发展，为全国层面通过立法推进社会治理提供更多的“宁波经验”、“宁波模式”和“宁波特色”。

关键词：宁波；地方立法；社会治理；创新

作者：胡新建，宁波城市职业技术学院副教授，硕士。（浙江宁波 315100）

宁波作为具有地方立法权的较大城市，近年来在通过地方立法推进社会治理创新方面进行了许多有益的尝试，也积累了一定的实践经验。系统总结和分析宁波在通过地方立法推进社会治理创新方面的经验与不足，不仅有利于更加全面地促进宁波社会治理创新的深入发展，而且可以在一定程度上为全国层面通过立法推进社会治理创新提供理论研究范式与实践分析样本。

一、社会治理法治化是宁波地方立法的突出特点和发展方向

宁波在推进社会治理创新方面，始终坚持“社会治理法治化”的发展道路和方向，利用具有立法权的城市优势，通过了一系列法规、规章和规范性文件，保障和推进了社会治理事业的有序发展。总结起来看主要体现在以下几个方面。

（一）社会组织培育方面

创新社会治理，离不开对社会主体尤其是社会组织的培育。早在1997年，宁波市政府就制定颁布了《宁波市社会福利企业管理办法》，用以推动公益性企业组织的发展。2011年，宁波市人大常委会制定《宁波市慈善事业促进条例》，规范公益慈善行为，鼓励慈善组织的发展。2013年4月，宁波市政府发布《关于培育发展和规范管理工程建设领域中介机构的意见》，提出要加快政府职能转变，通过全面开放中介市场、加大培育扶持力度等方式，鼓励中介机构做大做强。建立和扩大政府购买服务制度，通过合理的选定和监督评估等竞争机制，促进中介机构健康有序发展。为了推动社会组织的进一步发展，2013年11月，宁波市委、市政府专门出台了《关于加快建立现代社会组织体制促进社会组织健康有序发展的意见》，从指导思想、发展目标、发展重点、监管体系、扶持政策、保障措施等方面对社会组织发展建设作出了总体部署。与该《意见》相配套，宁波市有关部门相继制定和修订了《宁波市社会组织评估管理办法》、《四大类社会组织直接登记办法》、《关于建立政府向社会组织购买服务制度的意见》、《关于加强社会组织人才队伍建设的意见》、《宁波市社会组织发展专项资金使用管理办法》等一系列规范性文件，引导和促进了宁波社会组织不断发展壮大。

（二）公共安全管理和灾害防治方面

公共安全管理和灾害防治是社会治理的重要环节。早在1994年，宁波就制定了《宁波市禁止销售燃放烟花爆竹规定》。2006年，宁波市人大常委会又制定了《宁波市经营燃放烟花爆竹安全管理规定》，原来的《宁波市禁止销售燃放烟花爆竹规定》予以废止。2003年9月，宁波市人大常委会制定了《宁波市学校安全条例》，为学生的安全及利益撑起了法治的保护伞。2007年以来，宁波市政府又先后发布了《宁波市危险化学品道路运输安全管理规定》、《宁波市城市房屋使用安全管理条例》、《宁波市

食用农产品质量安全管理办法》等一系列有关安全管理方面的政府规章。在灾害防治方面，宁波市人大常委会针对本地气象灾害多发的具体市情，于 2009 年制定了《宁波市气象灾害防御条例》，对气象灾害的预防和应急处置作出了系统规定。这一系列的法规、规章和规范性文件，为宁波公共安全管理和灾害防治提供了立法保障。

（三）社会保障、社会福利和社会救助方面

近年来，宁波在社会保障、社会福利和社会救助等方面立法成果丰硕。2002 年 11 月，宁波市政府发布《宁波市被征地人员养老保险试行办法》。2006 年 3 月和 8 月市政府又分别印发了《宁波市职工低标准养老保险暂行办法》和《宁波市城镇老年居民养老保障暂行办法》两个政府规章。2007 年 10 月，宁波市政府发布了《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》等等。针对当前社会养老中存在的实际困难和问题，2006 年宁波市政府专门下发了《关于推进居家养老服务工作的若干意见》，开创和推动了宁波市居家养老服务事业的发展。在医疗及生育保险方面，2000 年以来，宁波先后制定和修改了《宁波市城镇职工基本医疗保险暂行办法》、《宁波市城镇职工生育保险暂行办法》两个政府规章。在社会福利和社会救助方面，仅 2006 年，宁波市政府就出台了《宁波市城市生活无着的流浪乞讨病人医疗救治暂行办法》、《宁波市市区医疗救助就诊管理暂行规定》、《宁波市医疗救助办法》等一系列规范性文件。

（四）矛盾化解和纠纷调处方面

宁波十分重视矛盾化解和纠纷调处方面的立法。早在 1993 年，宁波市人大常委会就制定了《宁波市受理民间纠纷投诉分工暂行规定》，对民间纠纷的受理投诉等做出具体规定。2007 年 11 月，宁波市政府发布《宁波市医疗纠纷预防与处置暂行办法》，为医疗纠纷难题的解决提供了“宁波解法”。2011 年 8 月，宁波市人大常委会又表决通过了《宁波市医疗纠纷预防和处置条例》。为促进人民调解队伍的健康发展，2001 年，宁波市相关部门就研究制定了《宁波市人民调解员等级制度实施办法》。2014 年 2 月，宁波市委办公厅、市政府办公厅又联合出台了《关于进一步加强人民调解工作的意见》，提出要按照“建立健全畅通有序的矛盾纠纷调处机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”的新要求，进一步发挥人民调解的独特优势，拓展领域，健全机制，强化保障，推动人民调解工作创新发展，力争在更高层次、更广领域发挥好人民调解在维护社会和谐稳定中的重要作用。

二、社会治理法治化保障了社会治理中“宁波特色”的形成与发展

法治作为社会治理的重要保障，保证和推动了社会治理工作的不断创新与发展。宁波社会治理地方立法的有效展开，对于宁波社会治理事业的发展不可或缺，有利于在社会治理中积累“宁波经验”、开创“宁波模式”、形成“宁波特色”。

（一）社会治理地方立法推动了社会组织培育中“宁波经验”的固化和彰显

多年来，宁波一直十分重视对社会组织的培育和发展，先后出台了一系列法规、规章等规范性文件，鼓励和扶持社会组织的发展。2013 年，宁波专门制定了《关于加快建立现代社会组织体制促进社会组织健康有序发展的意见》，对建立现代社会组织体制和促进社会组织健康发展做出了系统规定。一系列法规、规章的出台以及政府规范性文件的制定，为宁波社会组织的发展创造了良好的制度环境，也在较大程度上促进了宁波社会组织的快速发展。如宁波市海曙区 2008 年率先建立全国首个区级社会工作协会，2010 年又试点建立了浙江省首个区域性社会组织服务中心。社会组织服务中心充分发挥社会组织“孵化器”作用，采取“政府扶持、民间运作、专业管理、三方受益”的运作模式，为社会组织的发展提供服务及帮助，从而有力地推动了社会组织的发展与壮大。2011 年 10 月，宁波市社会组织促进会正式成立，标志着宁波社会组织培育又迈入了更高的发展阶段。到 2013 年 6 月底，宁波社会组织总数已达 16445 个，每万人拥有社会组织 21 个，会员总数 400 余万人，远远高于全国每万人 2.7 个社会组织的平均水平。由此，在全国形成了社会组织培育的“宁波经验”。

（二）社会治理地方立法推动了社会保险中“宁波模式”的形成和发展

宁波作为长三角南翼重要经济中心，经济发展一直处于全国前列，也由此吸引了大量的外来务工人员来宁波求职发展。为了提高外来务工人员参加社会保险的比例，保障广大外来务工人员的基本权益，根据《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，宁波制订了《宁波市外来务工人员社会保险暂行办法》。宁波市相关劳动保障部门根据该《办法》又制订出台了《宁波市外来务工人员社会保险实施细则》等配套文件。宁波所创设的这种外来务工人员社会保险的制度特点是“个人不缴费，企业少缴费”。个人无须缴费，就能享受养老、失业、工伤、生育、大病医疗等基本保险。企业也因此减轻了缴费负担，大大提高了企业的竞争力和发展活力。该模式的施行大大提高了外来务工人员的参保率，使广大外来务工人员成为这项重大政策的直接受益者。宁波独创的这种外来务工人员“社保新模式”一经推出，很快就在国内引起广泛关注和影响。有全国人大代表专门在全国“两会”上面向全国介绍推广。时任国务委员兼国务院秘书长、国务院农民工工作联席会议总召集人的华建敏曾先后两次批示，肯定了宁波的做法。浙江省委、省政府也积极总结推广宁波针对农民工社会保险的这种创新举措。尽管后来由于相关制度调整以及《中华人民共和国社会保险法》的颁布实施后，宁波所创设的这种社保新模式因与法律法规的规定不相一致而不得不进行调整。但不可否认的是，在当时全国性统一立法缺失的现实背景下，宁波在社会治理工作中创新发展出的这种“宁波模式”，依然在一定时期内发挥了独特的重要作用。

（三）社会治理地方立法推动了医疗纠纷解决中“宁波解法”的确立和推广

医疗纠纷一直是困扰我国社会建设、影响社会和谐的重大难题之一。为破解这个难题，2007年12月，宁波市政府在广泛调研和论证的基础上，制定出台了《宁波市医疗纠纷预防和处置暂行办法》。在政府规章的指导下，宁波市相关部门又先后出台了《关于全面推行医疗纠纷人民调解工作机制的通知》、《关于印发宁波市实施医疗责任保险的若干规定的通知》、《宁波市医疗机构医疗纠纷预防预案（样本）》、《宁波市医疗机构医疗纠纷应急处置预案（样本）》、《宁波市医疗责任保险理赔服务工作考核标准》、《关于上报重大医疗纠纷整改责任追究落实情况的通知》等一批配套文件。按照规章制度的要求，在医疗纠纷的预防和处置中引入医疗保险理赔机制和人民调解机制，整个过程包括预防、报告、调解、处置等多个环节。2008年2月29日，宁波医疗界人民调解委员会挂牌成立，宁波各区县（市）也相继成立该类机构，设有专职调解员。医疗纠纷人民调解机制的建立，为医患双方架设了中立公正的第三方沟通平台，创新了医疗纠纷处置办法，为迅速有效的解决医疗纠纷、化解医患矛盾开辟了切实可行的新路径。2011年8月，宁波市十三届人大常委会第三十四次会议又表决通过了《宁波市医疗纠纷预防和处置条例》，这是国内首个医疗纠纷预防处置的地方性法规。

宁波处理医疗纠纷的这种新做法推出后，受到社会的广泛关注，也得到相关部门和领导的高度肯定，被称为医疗纠纷的“宁波解法”。卫生部和司法部专门在宁波召开研讨会，研究推广这一“宁波解法”。

三、地方立法推进宁波社会治理创新的几点思考

（一）推进社会治理创新需要地方立法先行先试，积累立法经验

在宁波推进地方社会治理创新法治化的探索中，我们可以清晰地发现，宁波地方社会立法不仅为地方社会治理创新提供了法治保障，而且也在一定程度上为更大范围内的统一性立法积累了经验，提供了样本，做出了示范。如宁波根据地方实际情况所创设的外来务工人员社会保险制度，就曾经为解决外来务工人员参保积极性不高、参保率低等问题提供了解决思路，并在一定时期内发挥了积极作用。这样的举措是我国社会治理法治化过程中不可多得的有益尝试。

（二）推进社会治理创新需要把握社会立法动向，明确立法重点

地方立法必须根据社会治理工作的整体规划，合理编制立法规划，分清轻重缓急，有计划、有目的、有重点地加快地方社

会治理立法的步伐。目前，就宁波的具体情况来讲，应着重加强以下几个方面的立法。

1. 加强和完善社会组织培育与管理的立法，促进社会组织更好地参与社会治理。社会治理创新离不开社会组织的有效参与和健康发展。地方政府应着力培育和积极支持基层社会组织的发展。通过系统、完善的地方立法为社会组织的发展提供持续的制度保障。尤其要注意合理界定和转变政府职能，通过地方立法的形式探索将一部分政府职能合理让渡或委托社会组织承担，从而为社会组织的生存和发展预留足够的制度空间。

2. 加强和完善社会保障地方立法，促进公共服务的覆盖面和均等化。民生问题是当前我国社会面临的突出和关键问题。住房、教育、就业、医疗、养老等一系列民生问题的解决，不仅关系到全面建成小康社会和构建社会主义和谐社会等具体战略目标的实现，而且直接影响和决定了实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的历史进程。因此，地方社会立法应以改善和保障民生为重点，突出社会民生立法。把地方立法同解决人民群众最关心、最迫切、最需要的现实利益问题结合起来，大力解决公共服务不到位、不全面、不均衡等问题，促进基本公共服务的均等化和全覆盖。

3. 加强和完善流动人口及特殊人群管理立法，规范对流动人口及特殊人群的管理。宁波作为沿海开放城市，外来流动人口占有较大比例，其中大部分来自省外。大量的外来人口从不同省份来到宁波，在给宁波经济社会发展带来巨大活力的同时，也对宁波社会治理工作提出了新的挑战。因此，要从地方立法的角度，合理保障外来人口在就业、计生服务、子女教育、住房医疗等方面的具体权利。通过加强和完善流动人口及特殊人群的管理立法，回应和保障特殊人群的合理诉求，实现对特殊人群的有效管控，从而在一个侧面大大提高地方社会治理的能力和水平。

4. 加强和完善公共安全领域立法，提升应对突发事件和灾害的能力，确保社会公共安全和稳定。公共安全事件和自然灾害多发是当前我国社会治理面临的突出问题，也是宁波需要极力解决的重要问题。宁波应通过不断加大公共安全领域的立法力度，确保食品、药品、交通等公共领域安全，提升对突发事件和灾害的应急反应能力，完善社会公共安全防范和保障体系。尤其是在社会治安综合治理领域，面对当前暴恐事件多发的严峻形势，宁波要探索建立重点监控、高效化解、打防结合的社会治安综合治理机制，有效应对各种矛盾和突发问题，保障人民群众生命和财产安全，维护社会和谐稳定。

（三）推进社会治理创新需要改进社会立法方式，扩大社会公众参与

1. 在立法程序上，要善于听取公众意见，为公众提供表达利益诉求、影响立法决策的有效途径。可以考虑采用向社会征集立法项目、公开立法规划或计划、召开立法研讨会、座谈会、专家论证会、听证会、公布法规草案、邀请市民旁听等多种民主化的制度机制，以完善地方社会治理立法，使地方社会治理立法尽可能地符合最广大人民群众的利益和要求。

2. 在立法内容上，要将扩大和促进社会公众参与作为提高社会治理立法质量的重要举措。通过加强立法，保证人民群众在社会治理中的参与权和主体地位。在这方面，宁波已经有了较好的经验和做法，应该加以延续和发展，从而有力保证和推动人民群众对社会治理工作的有效参与。