
全面深化改革背景下 法治宁波建设的路径选择

王凌

摘要：近年来，宁波根据全面深化改革的新要求，法治宁波建设不断深化，依法治市各项工作扎实推进，为宁波全面深化改革提供了有力的法治保障。本文在全面梳理法治宁波建设实践探索的基础上，提出进一步加强法治宁波建设的路径选择：发展民主政治，确保在法治轨道上推进改革；坚持立法先行，完善全面深化改革的制度体系；坚持依法行政，提升政府推进改革的执行力；坚持公正司法，维护社会公平正义；坚持统筹推进，优化全面深化改革的法治环境。

关键词：法治宁波建设；全面深化改革；健全立法机制；加强司法规范

作者：王凌，中共宁波市委党校教授。（浙江宁波 351040）

近年来，宁波根据全面深化改革的新要求，法治宁波建设不断深化，依法治市各项工作扎实推进，为宁波全面深化改革提供了有力的法治保障。进一步加强法治宁波建设必须厘清路径选择，发展民主政治，确保在法治轨道上推进改革；坚持立法先行，完善全面深化改革的制度体系；坚持依法行政，提升政府推进改革的执行力；坚持公正司法，维护社会公平正义；坚持统筹推进，优化全面深化改革的法治环境。

一、加强法治宁波建设是全面深化改革的必然要求

（一）有助于增强全面深化改革的法治思维

当前宁波改革进入攻坚期和深水区，利益格局深刻调整，利益关系日益错综复杂，形成改革共识的难度增大。要确保改革不断向深层推进，就必须在发挥政策优势的同时，更加注重发挥法治的引领和推动作用。只有努力把法治精神、法治观念熔铸到人们的头脑中，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治思维，法治才能不断释放出巨大的正能量。因此，加强法治保障有助于增强全面深化改革的法治思维。

（二）有助于完善全面深化改革的制度体系

加快推进社会主义法治制度化、规范化、程序化，既是完善和发展中国特色社会主义制度、推进宁波地方治理体系和治理能力现代化的重要内容，也是顺利实现全面深化改革目标的重要制度保证。于法有据是全面深化改革的基本前提，在全面深化改革实践中，要高度重视运用法治牵引各项改革。改革的过程，既要通过改革来完善法治，也要以法治来保证改革的正确方向。因此，加强法治保障有助于完善全面深化改革的制度体系。

（三）有助于优化全面深化改革的法治环境

当前和今后一个时期是宁波全面深化改革的关键时期，深化改革、推进资源配置市场化，必须依靠健全的法治，形成公平竞争的市场环境；转变发展方式、发展循环经济，必须建立完善的法律制度来杜绝浪费资源、破坏环境的现象；构建和谐社会

也必须依靠法治，善于运用法治手段来调节各种社会关系，严格依法办事，才能从根本上化解各种利益矛盾。法治能够有效保证各项政策措施的严肃性、稳定性和连续性，只有依靠法治，才能为宁波全面深化改革营造良好的法治环境。

二、法治宁波建设的实践探索和存在问题

（一）法治宁波建设实践取得的成就

1. 现代法治理念逐步增强。法治意识进一步强化，全市开展了领导干部和公务员学法用法工作，把法律知识作为领导干部和公务员培训的必修课程，提高了依法决策、依法行政、依法管理的能力和水平。法治文化培育力度加大，通过开展普法教育，提高全民法律素质，努力在全社会形成崇尚法律、遵守法律、维护法律的良好氛围。法治精神得到大力弘扬，在全社会大力弘扬法治精神，社会主义法治理念深入人心，为建设法治宁波提供了强大的精神动力。

2. 民主政治制度逐步完善。党委的核心领导作用不断加强，出台了《中共宁波市委关于建设法治宁波的决定》，成立了由市委书记担任组长的建设法治宁波领导小组，研究解决法治建设中的重大问题。人民代表大会制度逐渐完善，支持保证人大代表依法行使职权，充分发挥了代表在表达人民群众意愿和体察民情、反映民意、集中民智中的作用。政协民主监督职能不断改进，拓展民主监督渠道，健全民主监督机制，建立健全党委政府支持的保障机制、政协民主监督的组织领导机制、政协民主监督的制度规范机制和政协特邀监督员机制。基层自治组织和民主管理制度不断健全，保障人民群众依法直接行使民主权利，扩大公民有序的政治参与，不断推进民主的制度化、规范化、程序化进程。

3. 地方法规规章体系逐步完善。坚持把地方立法与宁波改革发展稳定的重大决策结合起来，科学制定立法计划，注重立法的针对性、创制性、实效性。市人大制定了《宁波市信息化管理条例》、《宁波市污染防治若干规定》、《宁波市文物保护点保护条例》、《宁波市节约能源条例》等地方性法规。市政府制订了《宁波市医疗纠纷预防和处置暂行办法》、《宁波市政府服务外包暂行办法》、《宁波市政府信息资源共享管理办法》等一批全国领先的政府规章。这些法规规章覆盖了宁波经济社会发展和改革开放的各个方面，构筑起了适合宁波实际以及与国家、省法律法规相配套的地方性法规规章体系，为宁波深化改革、加快发展提供了有力的法治保障。

4. 依法行政体制机制逐步确立。深入推进依法行政，加快法治政府建设，实施新一轮政府职能改革，推进“四张清单一张网”建设。目前涵盖行政许可、行政处罚、行政确认、行政奖励等九大类行政权力、涉及全市 6.1 万多事项的“四张清单”已全部通过政务服务网公开。大力推动简政放权，削减政府部门权力和行政审批事项，加大政务信息公开力度，行政服务效能不断提高。“政府透明度”在同类城市中位居第一、公共服务满意度排名全国第一、城市信用综合指数排名全国第二。2016 年 10 月，中国政法大学法治政府研究院发布《中国法治政府评估报告（2016）》，在 100 个被评估城市中，宁波位列第一。

5. 公正司法体制机制逐步确立。认真执行中央司法改革方案，有序推进司法改革，从制度上保证公正司法的实现。审判流程公开、裁判文书公开和执行信息公开，宁波市中院“阳光司法指数”连续三年位居全国首位。在全国率先开展司法网络拍卖试点，制定的网拍标准成为全国法院网拍工作的标准。率先在民商案件中建立了“1+4”大陪审制，一改过去人民陪审员“陪而不审”“审而不议”的现象，成为全国审判权分权改革的先行者。完善案件流程查询服务，开展基层检察院公信力测评，宁波市检察院在全国率先开展“量刑建议”试点。规范执法行为，健全司法纠错机制，落实错案责任追究制度。加大生效裁判的执行力度，切实解决执行难问题。加强权力机关对司法机关监督的力度，同时把权力机关的监督与司法机关的内部监督有机结合起来。

（二）法治宁波建设中存在的突出问题

1. 制度体系与全面深化改革的法治化要求还不适应。立法项目的确定还不够科学，立项过程中的大局观念以及与改革、发

展、稳定的重大决策相结合的意识还需要进一步提高。行业协会、研究机构、社会公众提出立法建议项目的来源比较缺乏。民主立法、科学立法的工作机制有待完善，法规规章草案起草方式还比较单一，部门单独起草的草案仍占绝大多数，存在较为明显的“部门利益”色彩。法规草案审议工作机制有待进一步完善，立法质量评估、执法调研和法规清理工作需要加强。

2. 依法行政与治理能力的现代化要求还不适应。法治思维和法治方式还没有完全成为办事情的基本思维和方法，有些领导干部法律工具主义观念还比较突出。政府科学依法履行职能还不够全面，政企、政资、政事、政社关系仍未完全理顺，审批制度改革有待进一步深化，受部门利益影响，个别部门乱罚款、乱收费的现象还时有发生。整体统筹和监督、问责力度不够，由于部门职责交叉，容易发生推脱、扯皮，不作为现象在一些部门还时有发生，地方政府的整体统筹和协调能力还比较有限，对行政权力的监督制约和行政问责力度不够，有错不纠、有过不惩的问题一定程度上仍然存在。

3. 法治环境与全面深化改革的系统化要求还不适应。现代法治理念还有待强化，普法的针对性还不够强，重点不够突出，而且普法的形式比较单一，实际效果不够理想。司法干部队伍的素质与经济社会的发展还有一定距离，司法干部队伍的职业道德建设和职业道路建设还不尽如人意。外部环境对公正司法的干扰较为突出，对司法权的监督还有待进一步加强，基层社会矛盾的调处机制还不够完善。

三、进一步加强法治宁波建设的主要路径

（一）发展民主政治，确保在法治轨道上推进改革

1. 提升全面深化改革的领导能力。充分发挥党的领导核心作用，完善党委领导体制，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能；支持政府履行法定职能、依法行政；支持政协履行职能；支持人民团体按照各自章程独立自主开展工作，从制度上保证市委推进全面深化改革战略部署的贯彻实施。完善党委决策机制，健全党委常委会、全委会议事规则和决策程序，建立健全决策咨询、问责和纠错制度。推进党代表任期制，全面落实党代表活动制度，加强党代表工作室建设。探索建立党内规范性文件联合审查机制、实施评估机制、督查问责机制，加强对全面深化改革重大事项的统筹协调，不断提高驾驭改革全局的领导水平。

2. 提升全面深化改革的保障能力。一是完善人民代表大会制度，切实保障市人大及其常委会行使立法权，支持和保证各级人大及其常委会依法行使监督权、重大事项决定权和选举任免权。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度，加强对政府、法院、检察院工作的监督，确保行政权、审判权、检察权正确行使。完善执法监督检查工作机制，把全面深化改革的重大问题作为监督重点，增强监督的针对性和实效性。二是完善民主协商制度，推进共产党领导的多党合作和政治协商的制度化、规范化、程序化，实现政治协商有方、民主监督有力、参政议政有为。把政治协商纳入决策程序，重点对重大政策措施、重大建设项目、重大体制改革方案等决策部署开展政治协商，在决策前和决策执行中进行协商。加强统战工作制度建设，健全民主党派、无党派人士和工商联参政议政机制。三是加强对权力的监督制约，建立科学规范的权力运行机制。认真执行中央和省、市委关于改进工作作风的各项规定。贯彻党内监督条例，落实党风廉政建设责任制。

3. 夯实全面深化改革的社会基础。推进基层民主法治建设，保证人民群众依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。深入开展“民主法治示范村”创建活动，加强农村党组织与村民委员会、村经济合作社的制度建设，健全村民自治机制，推行“村民说事”、“村务会商”、“民事村办”、“村事民评”等项制度。广泛开展“民主法治示范社区”创建活动，完善“一委一居一中心”新型社区服务管理体制和工作机制，加强社区居民委员会、社区成员代表会议、社区协商议事会等制度建设。加快企业民主法治建设，落实《宁波市企业工资集体协商条例》，扎实推进“和谐企业”创建活动。

（二）坚持立法先行，完善全面深化改革的制度体系

1. 健全立法机制。坚持法治统一与地方制度创新相结合，坚持立法决策与改革决策相结合，把党委的决策部署、人大的立法计划和政府的规章制定项目有机结合起来，使地方立法与全面深化改革的新要求相适应，充分发挥立法在引领、推动和保障改革方面的重要作用。坚持科学民主立法，提高立法的透明度和公众参与度，建立健全公开向社会征集立法项目的机制，加强立法调研论证，拓宽法规规章起草途径。实行立法公示制，除依法需要保密外，立法草案一律向社会公开征求意见，凡涉及公民、法人和其他组织切身利益的重要法规规章草案必须采取立法听证、媒体公布、专家论证等形式，广泛征求社会各界意见，扩大公民了解立法、参与立法、监督立法的途径。改进审议程序，完善重要法规草案三审制度，提高法规规章质量。

2. 突出立法重点。对宁波改革过程中出现的创新需求，坚持急需为先、以人为本、特色为重、质量为上，积极探索从立法上研究解决问题的办法，及时制定相应的法规和规章。首先，以深化经济体制改革为重点，以破解制约经济发展的体制机制障碍为突破口，聚焦民营经济创新发展、资源要素配置、经济转型发展、开放型经济发展、海洋经济发展等重点领域和关键环节，激发市场主体活力，深化资源要素配置市场化改革，完善创新驱动体制机制，完善开放型经济体制机制，创新海洋经济发展体制机制。其次，着力深化社会领域改革，以社会治理体制创新为突破口，聚焦社会民生改善、社会治理创新等重点领域和关键环节，改进社会治理方式，激发社会组织活力，健全公共安全体系，推进文化体制机制创新，健全社会事业发展体制机制，完善社会治理制度体系，推进社会治理体系和治理能力现代化。第三，着力推进美丽宁波建设，以生态文明体制机制创新为突破口，聚焦生态环境保护建设重点领域和关键环节，完善市域生态保护红线和城市绿线法规，健全资源有偿使用和生态补偿制度，优化生态环境治理和保护机制。通过加快形成重点领域和关键环节的地方性法规与政府规章制度体系，调整和规范各种社会关系与利益关系，再创宁波体制机制新优势，为全面深化改革提供有力的法治保障。

3. 鼓励先行先试。推进改革创新应当充分运用现行法律制度和国家政策资源，法律、法规、规章和国家政策未明确禁止或者限制的事项，鼓励公民、法人和其他组织大胆开展和参与改革创新。法律、法规、规章和国家政策未规定的事项，政府及其部门应当积极主动地在其职权范围内作出规定，同时应当积极履行法定职责，争取参与国家、省的改革创新试点。改革创新涉及国家、省级事权，但根据本市经济社会发展实际，需要先行先试的，应当积极与国家、省级有关部门沟通；需要跨部门协调的，由市人民政府统筹协调后向国家、省级有关部门提出申请。改革创新涉及本市事权，需要制定、修改、废止、解释地方性法规或者规章予以支持和保障的，应当及时启动制定、修改、废止、解释地方性法规或者规章的程序。改革创新工作确需在本市地方性法规和规章修改、废止之前先行先试的，应当提请市人大常委会或者市人民政府批准。先行先试效果经评估肯定的，应当适时提请市人大常委会或市人民政府修改、废止相关地方性法规或者规章。

4. 加强立法评估。探索建立地方立法质量和绩效评估机制，对不适应全面深化改革要求的法规规章，对与上位法相抵触、不一致或者相互之间不协调的法规规章及时修改或废止。市人大及其常委会制定的地方性法规，由市人大常委会组织，每年选择若干件法规开展效果评估活动，并加强法规跟踪监督。市、县两级政府及其部门制定的规章和规范性文件，由相应的法制机构牵头进行评估，并及时作出清理。政府规章一般每隔五年清理一次，对行政规范性文件一般每隔二年清理一次。

（三）坚持依法行政，提升政府推进改革的执行力

1. 加快政府职能转变。进一步厘清地方政府权责边界，开展政府职责清理，全面履行公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责，加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。充分发挥市场对资源配置的决定性作用，更好地发挥政府的作用，让市场这只“看不见的手”放得更开，让政府这只“看得见的手”用得更好。深化公共财政体制改革，按照权责一致的原则，建立事权与支出责任相适应的财政制度，建设法治财政、民生财政、稳固财政、阳光财政、效率财政，建立现代财政制度。开展新一轮政府机构改革，优化政府机构设置、职能设置和 workflows，加大机构和职责整合力度，积极稳妥推进大部门体制改革，加快形成科学高效的政府组织体系，不断提高依法行政水平，努力打造服务型法治政府。

2. 深化行政审批制度改革。深化推进“最多跑一次”改革，进一步简政放权，最大限度减少和下放行政审批事项，健全行政权力清单制度，对行政审批实行清单管理，清单之内的事项要建立规范、透明的程序，提供高效、优质的服务；清单之外的

事项都由市场、社会主体依法自主决策，使企业“法无禁止即可为”，使政府“法无授权不可为”。探索建立市、县两级审批同权的扁平化管理制度，加强行政审批标准化体系建设，优化行业联合审批流程，建立健全“一窗受理”、“联合审图”、“信息共享”等制度，探索建立覆盖全流程的一体化审批模式。建立产业集聚区、开发区等特定区域审批标准和运作机制，变“单体把关”为“区域总体把关”，推行特定区域和特定项目联合审批。深化审批中介机构市场化改革，创新工商企业和社会组织注册登记等领域的行政审批方式，推进中介机构与行政机关、挂靠事业单位脱钩，建立公开公平的中介市场竞争机制。深化行政审批职能归并改革，完善批管分离体制，实行行政审批全过程实时监督、行政问责、责任追究制度，真正把管理的重心转移到批后执法监管上来。

3. 推进行政执法体制改革。整合行政执法主体，深化完善相对集中行政执法，推进综合执法和执法力量下沉。抓好重点区域执法改革，切实解决权责交叉、多头执法问题，建立起权责统一、权威高效的执法体制。减少行政执法层级，加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。推进行政执法规范化、标准化、信息化建设，完善行政执法责任制信息系统。规范行政处罚裁量权，健全行政复议案件审理机制，完善行政执法与刑事司法衔接机制。

4. 全面落实重大行政决策程序规定。严格执行《宁波市人民政府重大行政决策程序规定》，落实重大行政决策事项的公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论程序。重大行政决策事项除依法不得公开的以外，应当广泛向社会公开征求意见。全面及时公开政府信息，建立健全政府信息公开制度。重大决策事项未经法制机构合法性审查和风险评估，不得提交审议。对重大行政决策事项实施情况进行评估和跟踪反馈，把评估结果作为调整或者停止执行决策的重要依据，严格按照法定权限和程序实施行政管理。

（四）坚持公正司法，维护社会公平正义

1. 深化司法体制改革。改进党对司法工作的领导，落实中央推进司法体制改革的各项举措，健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，从制度上保证审判机关与检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。坚持审判公开，健全人民陪审员制度，保证案件审理程序和实体的公正。加强和完善诉讼调解制度，改革完善人民法庭工作机制，方便人民群众诉讼。深化执行体制改革，改进执行方式，实行统一执行。推进检察改革，完善检察委员会制度和人民监督员制度。健全司法权力运行机制，坚持司法为民，正确适用法律，严格遵守法定程序，切实尊重和保障人权，维护公民、法人和其他组织的合法权益。完善司法为民和群众评判司法工作制度，提高公正司法水平。建立健全违反法律程序干预司法的登记备案制度和责任追究制度，完善权责明晰的司法权力运行机制。健全错案防止、纠正、责任追究机制，严格实行非法证据排除规则。

2. 加强司法规范化、专业化、信息化建设。严格规范审判行为，坚持立案与审判、审判与监督、审判与执行三者分立，完善合议庭和独任法官审判责任制以及法官违法审判责任认定与追究制度。严格规范检察行为，加强对刑事侦查行为和民事行政案件的监督，健全主办、主诉检察官办案责任制。改革司法机关人财物管理体制，逐步实现司法审判和检察与司法行政事务相分离。深化司法人事制度改革，建立法官、检察官遴选制度和评价体系，健全司法人员管理制度和法官、检察官、人民警察职业保障制度，加快建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。推进执法信息共享机制建设，健全公开听证、公开审查、公开投诉、定期考核、督促检查工作机制，全面落实警务、检务、审务、狱（所）务公开，强化对司法活动的法律监督、社会监督。

3. 加强法律服务援助。坚持面向群众、着眼维权，增强法律服务和法律援助在维护公民合法权益中的作用。完善律师、公证、基层法律服务、司法鉴定等法律服务体系，不断提高法律服务业的专业化水平。健全司法救助制度和法律援助制度，完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，优化律师执业和公证服务环境，规范服务行为，提高服务质量和效率。普遍建立法律顾问制度，构建覆盖城乡的公共法律服务体系。理顺社区矫正管理体制，健全社区矫正管理工作制度和保障体系。以建立法律援助质量监督和经费保障机制为重点，健全法律援助制度，建立司法救助基金，扩大法律援助范围，做到应援尽援。

（五）坚持统筹推进，优化全面深化改革的法治环境

1. 健全组织领导机制。市委成立全面深化改革工作领导小组，负责全市改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。建立市领导牵头负责机制，有效落实重大改革事项。建立工作落实责任制和绩效考核评价机制，定期对重大改革事项的进展情况进行考核评价。

深化干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，优化领导班子配备和干部队伍结构，把改革发展主战场作为培养选拔干部的主阵地，改进领导班子和领导干部政绩考核办法，完善发展成果考核评价体系。深化公务员管理体制改革，实施公务员“岗位对责、绩效对账”考核办法。

2. 抓好重点项目落实。对于已经列入国家和省改革试点的重点项目，加大工作力度，务求取得实效。对于市委提出的全面深化改革目标任务，要逐一细化分解，提出具体行动计划和工作举措，在重点领域和关键环节上率先取得突破。同时，积极谋划事关宁波经济社会长远发展的重大改革试点，争取在“一带一路”建设综合试验区、“中国制造 2025”试点示范城市、大湾区中心城市、“16+1”经贸合作示范区等方面的试点政策，力求国家和省赋予宁波更多更大的先行先试权。

3. 营造良好社会氛围。充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，鼓励基层和群众大胆探索创新。弘扬创新文化，宣传改革实践中涌现出来的先进典型和成果经验。建立鼓励创新、宽容失误、允许试错、责任豁免的机制，不断增强改革的自觉性、主动性。