

依靠民主法治促进共同富裕

——重庆民主法治发展调研报告

中国社会科学院法学研究所法治国情调研组 执笔人 田禾 周方治 吕艳滨
陈欣新

重庆市为全国四大直辖市之一，集大城市、大农村、大库区、大山区和少数民族聚居地区于一体。作为内陆地区，重庆市交通运输困难，长期面临资金外流、人员外流、技术外流的发展困境，是中国直辖市中经济最落后的一个。近年来，重庆市后来居上，从“跟跑”变为“领跑”，特别是被确定为“国家统筹城乡综合配套改革试验区”之后，经济总量一年跨上一个千亿级台阶，2011年，重庆经济增速名列中国前茅。

重庆不仅重视经济发展，还提出“五个重庆”的建设目标，充分表明重庆的改革就是要围绕民生，缩小城乡、区域、贫富三个差距，促进共同富裕。重庆通过实践对“内陆地区能否走出有自身特色的改革开放道路”、“共同富裕是否可行”等问题做出了肯定的回答。其重要价值在于，在落实科学发展观的过程中，坚持因地制宜推动改革开放，突出民主法治与经济社会同步发展，依靠民主法治促进共同富裕，为中国内陆地区探索有自身特色的改革开放道路进行了有益尝试。

一、为发展民主法治、促进共同富裕奠定坚实的经济基础

近年来，重庆市注重从总体上发展经济，为发展民主法治和促进共同富裕奠定坚实的经济基础。首先，重庆市实施“内陆开放高地”总体战略布局，着力破解内地经济发展难题。2008年7月，重庆市委三届三次全委会审议批准了《中共重庆市委关于进一步扩大开放的决定》，进而确立了力争用5年时间建成内陆开放高地的总体规划，并通过加强交通运输建设、整合产业分工，降低要素流动成本等手段，克服物流成本偏高带来的挑战。其次，重庆市通过集群式招商引资推动产业结构调整，提高市场竞争力，转变传统产业结构以军工和重装备制造业为主，缺乏自主创新和市场竞争力的局面。再次，注重发展壮大国有经济，使之成为经济社会改革的“主力”军，走出了“国民共进”的新模式。重庆市在不依靠垄断式经营影响民营和外资经济健康有序发展的前提下，通过处置不良债务、整合国有资产、追加政府投资、实行国有资产“一体化”管理和预算制度、加强市场化项目管理和融资运作等方式，有效提高了国有经济的竞争力，使国有企业在扶贫开发、基础设施建设、平抑房价、安置下岗退休人员等方面成为政府的得力工具，为重庆市委市政府促进共同富裕积累了必要的财政储备。最后，重庆市还鼓励城乡小规模自主经营，扶助贫困地区依靠自身力量实现共同富裕，从根本上提高群众的自主增收能力。重庆市启动了“两翼”万元增收工程、“微型企业”计划以及“地票”制度，提高了山区农民等的收入，重点扶持了大中专毕业生、返乡农民工、下岗失业人员、文化创意人员、信息技术人员等自主创业，有效保护了耕地，为城市化提供了空间。

2011年7月，重庆市委第三届委员会第九次全体会议进一步专题研究了缩小贫富、城乡、区域差距、促进共同富裕的工作，决定到2015年底投入1万亿元，鼓励创业、扩大就业，实施户籍制度改革，加强收入分配调节，实行最低生活保障标准与经济发展水平和价格上涨“双联动”等12件“共富”大事。

二、健全民主法治，为促进经济社会发展、共同富裕保驾护航

重庆近年来取得的发展离不开各项制度的安排，这些制度的主旨就是在推动经济社会发展过程中发展民主法治，用民主法治的发展为经济社会发展保驾护航。“重庆实践”的相关举措是对

中国特色社会主义民主法治建设的新发展，充分体现了民主与法治之间“以民主促进法治，以法治维护民主”的相辅相成关系。重庆的民主法治建设从权力监管与权利保障两方面着手，坚持权为民所用，集中体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。

（一）加强法治政府建设

1.完善行政决策机制，加强对抽象行政行为的监督

重庆市政府两次修订完善了《重庆市人民政府工作规则》，在全国率先出台了《重庆市行政决策听证暂行办法》、《重庆市政府重大决策程序规定》，逐步形成了重大决策专家咨询、公开征求意见、风险评估、合法性审查、集体讨论决定和责任追究相结合的决策机制。《重庆市行政立法基本规范（试行）》明确了各级行政机关依职权进行的有关地方性法规草案、政府规章立法活动中涉及的立法技术和立法程序。近年来，重庆市初步建立起了“公众参与、专家论证、民主审议”的开门立法机制，制度建设逐步走上了法治化轨道。《重庆市行政机关规范性文件审查登记办法》明确了规范性文件可以规定和不得规定的内容，允许国家机关、行政管理相对人向制定机关或市人民政府法制办公室提出审查建议。《重庆市人民政府法制办公室关于实施规范性文件网上报备工作有关事宜的通知》（渝府法制发[2011]23号），则要求有关部门通过网上报备系统报送提请审查的规范性文件，简化了报备程序，提高了文件审查效率。

2.注重规范行政执法，提升政务服务水平

首先，着力整合执法资源。《重庆市人民政府关于市级行政机关整合执法资源实施执法联动改革试点的决定》明确了实施执法联动的适用范围和方式，积极推进综合执法，实施联合执法，规范协助执法。近年来，重庆市以交巡警管理体制体制改革为代表，不断整合执法力量，在文化市场、交通、农业等领域大力推进综合执法，取得了明显成效。其次，注重规范行政执法。《重庆市行政执法基本规范（试行）》明确了行政执法机关实施行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政裁决等行政执法行为的规范，《规范行政处罚裁量权办法》则对行政处罚裁量权的适用进行了规范和限制。再次，改革行政审批制度。重庆市先后八批次对行政审批项目进行清理，共清减行政审批项目1277项，精简率达66.89%。2011年《重庆市人民政府关于进一步深化行政审批制度改革的决定》更新了重庆市行政审批项目库，下放了一批市级行政管理权项，加强了行政审批监管和工作对接。2001年至2003年间，重庆全市40个区县（自治县）陆续成立了行政审批服务大厅，各级政府部门创新审批方式，推进“两集中、两到位”改革，大大提升了审批效率和政务服务水平。

3.强化对行政权力的监督

规范行政权力运行的同时，重庆市还注重加强对行政权力运行的监督制约，以保障相对人的合法权益，推动依法行政。首先，注重加强对行政行为的司法监督力度。重庆市政府与市高级人民法院联合搭建了“依法行政与公正司法”互动平台，并出台了《重庆市行政机关应诉办法》、《重庆市行政机关办理司法建议暂行规定》。其次，创新行政复议制度。重庆市健全完善了行政复议规则和案件公开审理程序，在全国率先推行行政复议案件立案和审理相分离的制度，积极探索相对集中行政复议权和行政复议委员会试点改革。最后，加大行政问责力度。《重庆市行政执法责任制条例》确立了行政执法主体为保障法律、法规正确有效地实施而建立的履行行政执法职责，承担行政执法责任的工作制度。《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》的贯彻落实则形成了“有权必有责、用权受监督、过错要追究”的良好氛围。

（二）提高政法工作水平，确保人民生命财产安全

重庆市着力加强政法队伍建设，确保司法公正，提高政法工作水平，维护社会稳定与安全，保障经济社会发展秩序，维护社会主体与经济主体合法权益。

1.深化打黑除恶行动

重庆市2009年高调开展了打黑除恶专项行动，截至2011年10月，重庆共立案侦办涉黑涉恶团伙518个，抓获涉案人员7377人，破获刑事案件6193起，破获公安部在账命案1458起，

摧毁涉黑组织 103 个, 起诉涉黑案件 376 件 2955 人, 一审审结涉黑案件 161 件 1827 人, 查处了“保护伞” 77 名。重庆市法院 2011 年 1-11 月, 判处“涉黑”一审案件 43 件 371 人, 报请最高人民法院核准的“涉黑”犯罪死刑案件, 无一件改判或发回重审。重庆市的打黑除恶行动, 打掉了一批危害人民群众合法权益、破坏市场与社会秩序的黑恶势力, 改善了当地的社会治安环境, 有效保护了当地人民群众的合法权益, 获得了重庆广大人民群众的欢迎和支持。

2. 创新警务管理机制

重庆市在全国率先实施了交巡警合一的改革。2010 年以来, 重庆全市部署交巡警平台 500 个, 警力 1.4 万余名, 在主要路段、重要场所、重点地区实施全天候巡逻执勤, 形成派出所管社区、交巡警控街区的新型防控模式。统计显示, 2011 年重庆全市街区可防性侵财案件同比下降 36.5%, 连续 54 个月未发生一次死亡 10 人以上交通事故; 帮助群众排忧解难做好事 58.3 万件, 基本实现“打击犯罪更彻底、服务百姓更直接”的改革目标。

3. 努力推动司法为民

首先, 将方便群众诉讼作为重要的工作任务。重庆市高级人民法院在全国率先推进建立便民诉讼网络, 在未设法庭的乡镇建立便民审判站、便民联系点, 在边远农村地区聘请便民联络员, 建立起覆盖全市乡村的便民诉讼网络。其次, 首倡“有理推定”, 创新涉诉信访处理机制, 对所有来法院申诉和信访的当事人, 一律首先假定“有理”, 然后依审判程序、法律规定和案件事实进行处理。这一举措实施以来, 全市法院涉诉信访量逐年大幅下降, 2009 年以来连续三年年均降幅超过 30%, 集体访、进京访明显减少, 未发生一起极端上访事件。再次, 推动司法公开。重庆市建设了“阳光政法查询监督系统”, 融合了重庆全市法院、检察院、公安、司法 4 个部门的 15 类信息和 110 项数据, 具有监督、投诉、信访、报案、查询、警情提示等 10 大功能。第四, 提高案件执行力。重庆法院推进执行“分权制衡、分段运行”改革, 打破“一庭独揽、包案到底”的传统模式, 建立执行联动机制、快速反应机制和执行案件信息网络查询系统, 开展清理执行积案、反规避执行等专项活动。第五, 推行司法拍卖改革。重庆市将涉讼国有资产扩展至所有涉讼资产, 司法拍卖全部纳入重庆联合产权交易所进行, 同时引入第三方交易平台, 以电子竞价代替现场竞价、建立统一司法拍卖机构名册的方式, 彻底打破了司法拍卖中围标、串标和职业控场等“潜规则”, 有效堵住了滋生腐败的漏洞, 大幅提高了涉讼资产成交变现率。

(三) 加强廉政建设, 规范公职人员行为

重庆市高度重视党风廉政建设工作, 加大反腐败工作力度。自 2010 年 4 月以来, 重庆市在各级机关开展了以整治“公务人员收受‘红包’、领导干部超标准使用公务车、领导干部违规经商办企业”为主要内容的“三项治理”活动。2009 年以来, 重庆开县、黔江区、江北区还积极探索财产申报制度。

重庆对政法队伍的要求是“镇得住坏人, 帮得了百姓, 管得住自己”。为此, 重庆市委《关于从严教育管理政法队伍的决定》提出, 严明政法队伍的“六条禁令”。为了保障司法公正, 重庆市高级人民法院出台了“四个一律”的规定, 先后有 27 人因违反该规定被清除出法院队伍。重庆市高级人民法院出台的《配偶父母子女从事律师工作的审判岗位领导干部任职限制的规定(试行)》提出了“单方退出”机制, 加强了任职回避制度执行力度。依照该规定, 全市先后有 6 名法官配偶、父母、子女选择不再从事律师职业, 12 名法官被调离审判执行岗位。

(四) 推进民意表达、民主选举和民主监督的规范化建设

重庆市在经济社会发展中始终将群众路线置于核心位置, 重视民主参政议政的规范化建设, 将中国共产党宝贵的传统财富——群众路线发扬光大。

1. 畅通民意表达

重庆市近年来重点推进了以“三进三同”、结穷亲、大下访为主要内容的“三项活动”; 还积极落实以“村(社区)党组织书记每周 1 次接待群众、党组织班子成员每年 2 次进家入户走访户群众、群众意见定期办理反馈”为主要内容的“三项制度”; 开展了“人大代表在行动”和“政

协助推”主题活动，有力促进了民意表达。

2.完善民主选举

重庆市在村（社区）党组织实行“公推直选”，2010年底到2011年初的全市村（社区）“两委”换届中，“公推直选”的村（社区）党组织占比高达83.1%，29个村（社区）实行“无候选人直选”，村委会100%、社区居委会93.8%实现直选。在乡镇党委则全面实行“公推”。2011年乡镇换届中，所有乡镇党委班子一律采取个人自荐、党员群众联名推荐、党组织推荐和领导干部署名推荐等方式公开报名推荐，在公开报名、民主推荐、组织考察、党委票决等环节实行逐级差额，从而确保人选有竞争，党员有选择。

3.深化民主监督

重庆市着力推进党务、政务、村（居）务、厂务“四个公开”，将全市基层党组织划分为七大类，分类制定公开目录240项，增强党务公开内容的全面性和针对性，改善了信息不对称问题，从而为民主监督提供了必要条件。

（五）依法保障民生

近年来，重庆重点加强了推进城乡统筹、维护公共安全、保障民生、规范城市建设管理等领域的制度建设，以民生为导向推动发展，对“社会主义”与“市场经济”的有效结合进行了探索，力图实现效率与公平的协调，从而既能保证资本要素的活力，又能激发劳动力要素的积极性和创造性，促进社会的共同富裕。

重庆市着力加强土地权利保障，初步建立起以《重庆市土地管理规定》为基础，耕地保护、土地利用、物权登记、整治储备、征地补偿、地票交易、户籍制度改革等方面规定为主要内容的框架体系，并积极推进《地票管理办法》、《土地开发整理办法》、《集体土地流转管理办法》、《农村宅基地管理办法》、《规范土地执法自由裁量权办法》等重要规章的起草工作。

重庆市还大力推进公租房制度建设。其公租房制度设计最关键的是确保公租房“永远姓公”。为此，公租房首先是政府主导，不仅在全国率先成立市公租房管理局对公租房进行统筹管理，而且由政府牵头直接推动公租房建设，由国有投资集团作为建设主体。其次是产权公有，由政府委托的国有机构持有产权，以确保公租房的公共保障属性，公租房不能转租和上市交易。

重庆市还加强养老保障机制，在西部率先、比全国提前4年实现农村养老保险全覆盖；努力解决群众看病难问题，重庆实行基本药物“零利润”销售，扩大常用药品范围，将基本药品全部纳入城乡医保报销范围。

三、重庆民主法治实践的启示与展望

第一，坚持社会主义的根本地位，为改革开放取得的成果提供长效保障机制，确保共同富裕的可持续性。一方面，重庆需要通过产业结构调整 and 市场化运作发展壮大国有经济，使之切实承担起改革开放的“主力”作用，并通过“国民共进”为民营经济的发展提供空间，同时加强权利保障，激发劳动者的积极性和创造性；另一方面，需要加强权力监督，重视党风廉政建设，坚持“群众路线”，鼓励民主参政，确保科学发展的公平合理与稳定。

第二，巩固领导集体强力主导下的阶段性改革成果，并使之进一步向制度化、长期化转变。重庆逐渐形成了为绝大多数群众所支持和信赖的实践做法以及有地方特色的执政风格，今后如何确保重庆的民主法治建设和改革开放探索能够不因领导人注意力的转移而转移，对于可持续发展而言更为重要。重庆市委《关于加强社会主义民主法治有关问题的决定》的核心正是要将领导集体强力主导下的阶段性成果通过制度固定下来，并为今后进一步完善和发展提供民主法治保障。

第三，无现成经验可借鉴是重庆面临的一大挑战。重庆地处中西部内陆地区，经济积累相对薄弱，城乡二元化差异也比较显著，经济社会发展面临诸多先天困难。如何在克服历史遗留的较大民生包袱、逐渐缩小二元化差距、有效遏制贫富差距的同时，还能保持较快的社会综合发展速度，是重庆市所面临的又一大课题。重庆市着力改善民生，力保社会安定，营造以分配公平为核心的社会公正体制，正是抓住了破解上述难题的要害。一方面以高速均衡发展为实现社会公正提

供基础，另一方面以基本社会公正为进一步的发展提供动力，这是重庆市通过长期实践探索出的重要经验。重庆坚持因地制宜推动改革开放，成功步入跨越式发展的快车道，重视发展民主法治，突出民主法治与经济社会同步发展，为中国内陆地区改革开放步入关键阶段进行了有益的新尝试，如何进一步推进则需要更多的创新。

第四，社会管理复杂化也是重庆面临的重大挑战。妥善应对社会观的新问题，离不开社会主义民主法治。重庆市在近一段时间经历了快速的发展之后，也将遇到东部沿海发达地区已经出现的一些问题。例如，重庆市目前逐渐呈现人口从“净流出”到“进出平衡”再到“净流入”的变化趋势。重庆市整体发展水平与周边省区差距逐渐拉大，必然会导致外来人口激增，且人口结构在短时间内不可能通过自发调整实现合理化、均衡化。这种局面一旦形成，势必给重庆的社会综合治理、民生保障乃至社会公正的维护带来新的挑战。如何在民主法治的轨道上妥善应对发展中的新问题，是对重庆市管理者施政能力以及重庆人民政治智慧的考验。

科学发展没有固定模式，各地方形成有自身特色的发展道路将成为趋势。经过 30 多年的改革开放，中国各地区已经逐渐积累了较为丰富的、以自身基础和独特条件为依托的发展经验。改革开放初期所形成的以部分先发展起来的地方作为试点，积累经验再逐渐向其他地方推广的模式，尽管在特定历史条件下具有阶段合理性，也为全国整体的改革开放作出了重大的引领性贡献，但是已经不能完全适应今后进一步发展的需要。各地方以符合自身特点的独立探索，辅以对其他地方成功做法的选择性借鉴，进而形成有地方特色的、百花齐放的发展道路将成为主流。当然，既要防止教条式地照搬其他地区的成功做法而不考虑本地区的具体情况，也要防止不顾普遍规律的共性，单纯追求仅具形式意义的特色。