用法治实现维稳与维权

□杨 智

改革开放以来，随着世情、国情、党情不断发生深刻变化，特别是社会转型进入关键期之后，社会结构发生变动，社会利益关系格局发生了深刻变化，各种人民内部矛盾日益凸显。因利益问题引发的人民内部矛盾增多成为影响社会和谐稳定的一个重要因素，维稳与维权的关系成为摆在我们面前的一道重大现实课题。

维稳与维权，二者皆不可偏废。既不能只强调稳定而忽视维权，也不能只强调维权而忽视稳定。历史和现实的经验告诉我们，应在辩证统一的基础上，使二者进入良性发展轨道，实现维护社会秩序和保障公民权利的“双赢”。达到这个目标，方法有很多，但是最根本、最可靠、最有效的还是要靠法治。

以法治的指引功能规范维稳和维权的具体行为。治理国家、治理社会，理应立规矩、讲规矩、守规矩。法治确立了国家和社会的行为规则。法律就是一个国家最大的规矩。法律具有公开性的特点，通过明文规范的形式，规定了每个公民、法人、政党、社团必须遵守的基本行为规范，赋予国家管理的权力并明确其边界。法治的一项基本功能，就是明确告知人们，在维稳和维权的活动中，国家机关和公民个人能做什么不能做什么，哪些行为是允许并受到保护的，哪些行为是禁止的，违者必受惩处，并要求所有社会成员必须遵守这些行为规则。法治的这种指引功能，为维稳和维权的活动提供了可供遵守的行为规范，它既能符合维稳的需要，使维稳始终在法治的框架内运行，防止侵害公民合法权益的现象发生，也符合维权的需要，使维权始终处于合法、有序、理性的状态，不影响正常的社会秩序。以法律为依据构建冲突解决机制，在法治轨道上解决矛盾和纠纷，可以避免或减少矛盾激化和社会冲突，确保社会正常秩序。

用法治的评判功能划分维稳和维权的秩序边界。法治确立了维稳和维权的行为准则，明确维稳和维权之间的秩序边界，使二者都在各自的轨道上规范、有序运行。从维稳和维权的具体实践看，法律始终处于一个公正的立场来作出评判，绝不会有所偏袒：它既能明确政府权力和公民权利的边界，又能区分群众正当维权行为与非法闹事行为、合法利益诉求与违法过高要求的差别；既能防止政府在维护秩序时随意侵犯公民的合法权益，也能防止公民的权利无限扩张而损害社会秩序；既能为秩序和权利在发生冲突时提供解决的方法和标准，又能提供公开公正的程序保障，实现秩序和权利的最大化。在这个规则体系下，人们知道自己能干什么，不能干什么，应该怎样做，不应该怎样做，从而对自己的行为有一个准确定位，有序地安排自己的生活，这样社会呈现出安定有序的状态。由此可见，法律明确规定了社会成员的行为和利益边界，是社会利益关系的最大公约数，能够被全体社会成员普遍认同和遵守。在法治国家，国家机关维护秩序和公民维护权利，都应当以法律作为基本准绳，严格按照法律规定行事，不得超越法律的边界。

以法治的调和功能化解维稳与维权的内在张力。维稳与维权，在最终价值目标上是一致的，但在行为的直接目的、行为性质、实现方式上存在一定差异，这种差异导致二者之间不可避免地会发生正面碰撞，如果缺乏必要的引导和规范，就容易造成冲突和对抗。从前文分析得出，维稳是涉及私法的公法行为，保护的是公权力；维权既可能是涉及私法的公法行为，也可能是涉及公法的私法行为，保护的是私权利。这里公法主体与私法主体，公权力与私权利相互交织在一起形成的碰撞，构成了公法主体与私法主体、公法行为与私法行为的张力。在实现的方法和手段上，维权多数时候是以和平、合法的方式进行的，但是在矛盾纠纷得不到公正有效化解的时候，就极有可能发展为激愤维权，甚至以违法方式维权，就容易形成维稳与维权在方法手段上的张力。要化解维稳与维权的这种内在张力，就需要寻找符合二者共同的价值取向和价值目标的行为准则，这个准则就是法治。法治具有调节利益关系的作用，通过确认、界定、分配各种利益，协调社会各个主体间的利益关系，从而促进和保障各方利益的实现。其核心要义就是公平正义，能够在被双方所共同认可和普遍接受的价值基础之上找到一个恰当的平衡点，最大限度地满足维稳和维权共同的价值需要，使张力得到化解。

以法治的强制力保障维稳和维权的顺利实现。法律由国家制定认可，具有一定的权威性和强制性，其规定的权利和义务可以由专门的国家机关以强制力的方式来保障实施。当社会稳定的状态受到破坏，或者公民的权利受到侵害，维稳与维权难以实现时，法治提供了一种制度化、规范化的救济途径。只要依照法定的条件和程序，就能启动国家强制程序，对受损的社会秩序进行恢复，或者对受到侵害的公民权利进行救济，从而保障维稳和维权的顺利实现。此外，法治的强制作用还在于，对违反法律规定，扰乱社会秩序和侵害公民合法权利的行为，运用国家强制力依法给予一定的制裁和惩罚，从而预防各种违法行为的再次发生，增进社会成员的安全感，使社会稳定的局面更加牢固，也使公民的合法权益不会受到肆意侵犯。

（作者系中共湖北省委政法委副书记、维稳办主任）

以生态文明建设倒逼县域经济转型发展

□王志宏

禹州市作为一个地处中原地区的资源型县市，在我国经济步入“中高速、优结构、新动力、多挑战”的新常态下，面临着资源要素趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻现实。为此，禹州市把生态文明建设作为破解全局问题的突破口和切入点，谋划实施了城乡环境综合整治、林业生态建设、水系生态建设、治超治污等一套生态禹州建设“组合拳”。通过强力推进生态文明建设，对县域经济转型发展起到了很好的倒逼作用，达到了“一举求多效、激活全盘棋”的效果。

倒逼产业结构调整 提高发展质量效益

生态环境问题产生的根源在于不合理的产业结构，解决这个问题，理应从结构调整这个源头抓起。一方面，着力调优激活存量。为实现经济增长由盲目侧重“增量扩张”向积极推动“存量优化”转变，启动实施了“个转企、小升规、规改股、股上市”及五大传统产业提升工程，通过企业培育，最大限度把现有的个体工商户、小微企业等存量调优激活。今年又启动了“大众创业、万众创新”专项计划，大力培育名企、名品、名家，更好地激活内生动力。另一方面，不断扩充优质增量。特别是围绕自身产业基础和比较优势，围绕培育资源型城市的接续产业，务实推进项目建设和招商引资，在能源、建材等传统产业持续下滑的情况下，装备制造、中医药两大接续产业的主导作用逐步显现。同时，抓住增速调整后落后产能生存空间逐步压缩的机遇，加快淘汰落后产能，为结构调整腾出了空间。

倒逼城乡规范化管理 推动人居环境改善

良好的人居环境，是生态文明建设涉及公众健康的应有之义，是最普惠的民生福祉。2013年10月，全国改善农村人居环境桐庐会议之后，禹州市积极学习浙江经验，把改善人居环境作为一项最广泛的民生工程和倒逼转型的发展工程，在全市范围内全面开展了城乡环境综合整治工作。为解决工作中系统性、整体性、协同性不够的问题，我们以路边、河边、山边的洁化、绿化、美化和城区、镇区、社区、矿区的洁化、硬化、绿化、美化为重点，组织开展了“三边三化”“四区四化”专项行动。通过努力，全市行政村基本实现了清扫保洁全覆盖，分两批启动的360个行政村初步达到“四化”标准，涌现出了1个“河南十佳美丽乡村”和1个“全国生态文化村”。同时，把乡村文化提升作为整治工作的重要任务，并通过组织群众自编村情村史党史，设置名人榜、好人榜、能人榜，开展“星级文明户”“好婆媳”“好妯娌”评选等方式，汇聚向上向善的良好风尚，努力使新农村成为“内外兼修”的美好家园。

倒逼偿还生态欠账 加快生态修复治理

新常态下，面对资源相对不足、环境容量有限的基本市情，禹州市牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，加快实施生态修复治理，努力让受到破坏的环境得到休养生息。在矿山修复方面，按照全市废弃矿区3年修复治理规划的要求，去年已启动恢复。在水生态建设方面，启动实施了总投资10.8亿元的水利重点项目，全面加强对境内大、中、小型水库以及大小河流的综合治理，通过工程措施将城区南部的煤矿疏干排水引入了护城河，20.7平方公里的颍河景观带被命名为“国家级水利风景区”，基本连通了城市水系，实现了碧水绕城的生态美景，被确定为河南省水生态文明建设试点市。在林业生态建设方面，持续推进“高密度、大绿量”绿化。

倒逼干部作风转变 促进社会和谐稳定

生态文明建设在发展思路、发展理念上的变化，使基层干部考虑问题更为理性，工作更为具体，心思慢慢静下来了，身子慢慢沉下去了，浮躁之气和急功近利的思想逐渐少了，形成了为民务实抓发展、沉心静气抓工作的浓厚氛围。通过生态文明建设，特别是人居环境改善工作的开展，基层干部干了一些自己干得了、群众看得见的事情，干了一些群众得实惠、干部树威信的事情，广大干部弄清楚了为啥发展、为谁发展、怎么发展的问题，农村人居环境好了，群众心气顺了，也达到了缓和社会情绪、融洽干群关系的效果。去年，纪检监察部门收到群众对干部的投诉量同比下降30%，信访总量下降7%。在村“两委”换届选举中，全市行政村全部按时间顺利换届。

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天就是幸福。做好新常态下县域经济，特别是内陆地区资源型县市的工作，须主动适应生态文明建设的新要求，自觉服从生态文明建设的刚性约束，切实把生态文明建设的理念、原则、目标融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程，通过生态文明建设来适应新常态，倒逼县域经济转型发展。

（作者系中共河南省禹州市委书记）

让依法治国精神深入人心

——厦门市地铁依法征地拆迁实践

□康 涛

在全面推进依法治国的新形势下，推进依法、和谐拆迁，实际上就是要发挥法治在征地拆迁过程中的引导、规范和保障作用，实现政府和群众的良性互动，寻找社会利益和个人利益的最大公约数，从而实现经济发展、社会和谐、人民满意。

厦门地铁一号线是厦门城市建设史上投资规模最大、建设周期最长，涉及面最广的综合性基础设施工程，全长30.3公里，贯穿中心城区，共需征收土地面积约1470亩，房屋面积约36.2万平方米，1500多户住宅，23万平方米非住宅，163户，需清退承租户500多家。厦门市委、市政府把地铁征拆工作作为治理体系和治理能力现代化建设的一个重要实践，取得良好的效果。

全过程依法征拆。一是制订一个好的拆拆补偿方案，认真研究有关法律法规和规定，总结重大城建设施拆迁的经验教训，依法制定出符合厦门地铁实际的方案。二是在工作中强化法律意识，在地铁办和轨道公司都成立了法律事务部，将两拨人马整合一起，除应对大量法律事务外，还规定所有事关地铁工程的文件都必须经法律事务部审查后才能发出。征地拆迁过程中，坚决依方案实施，不搞层层加码放水，维护方案的严肃性，打消部分群众怕先签吃亏的顾虑。三是正确对待法律程序，对复议诉讼不推诿，按规定程序应对。至今，提交市省部的行政复议件已全部结束，全部维持。诉讼案中判决的也全部维持，没有被撤销具体行政行为。

坚持公开、公平、公正。这是依法行政取得绝大多数群众支持最关键的要素。采取了“三公开”的办法。一是公开补偿方案。除了内部反复研究外，还多次以各种形式征求群众的意见，使拆迁方案在实施之际已在相当程度上与被拆迁群众形成共识。二是公开征收信息。在现场成立了拆迁指挥部，布置了公告墙，将有关拆迁补偿方案、签约进展、各户条件和享受补偿标准等全部上墙；利用平面和网络等媒体加大宣传力度，对配合签协议的进行宣传，对最终进行依法强制拆除的也向社会公布有关情况，取得社会支持，对胡搅蛮缠的形成舆论压力。三是公开接受监督。在各关键环节，都邀请住房代表现场监督见证。

建立多元化纠纷解决机制。针对被拆迁户各自不同的背景，在依法的前提下，采取多种方式开展工作。对同一单位的，组织较有觉悟的人带头签协议并做其他人的工作；找被拆迁人单位一起做说服工作；对违法行为进行必要的惩戒；政府聘请律师团队全程介入征收商谈、签约；建立司法驻点调解。同时，还下大力气开展入户说服教育工作，进行“扫楼式”对话。这样，鲜明地表达了政府依法行政的态度，对促进被征拆户签协议起了很好的作用。

对少数恶意阻挠者依法果断处理。在工作中，也遇到少数被拆迁户为谋取暴利恶意阻挠的。有的撒泼耍赖，有的和不良律师合伙缠讼，并扬言，如政府不答应他们的无理要求，就要么暴力抗拒，要么缠讼到底，政府拖不起一定会向他们让步。我们态度坚决，对这些无理者的让步，就是浪费纳税人的利益，还会造成恶劣的先例。对此，采取了一系列有力措施，至今拆迁中没有一例暴力抗拆的，通过法律渠道的诉讼案也取得预期的效果。

尽最大可能争取群众支持。制订了鼓励签协议的办法，越早签奖励越多；对困难户协调多种渠道进行补助、慰问，并帮助解决其子女就学、患者就医等；对少数恶意阻挠的坚决处理。同时，还在法律手续完备的情况下决定启动强拆程序，对强拆的行动，主动通过媒体发布消息，说明依法强拆的原因，防止恶意炒作。至今，有关厦门市地铁拆迁的舆论，不论是主流媒体还是小报，不论是平面媒体还是网络基本是认可赞扬的。

采取正确的策略、方法。比如，对涉法涉诉案件的应对策略是一切以不影响地铁工程主体施工为前提。如蒋某某等在与区政府征收决定一案的审理过程中，不断地向作出征收前置审批程序的市人民政府和市发改、国土、规划、环保等相关部门申请公开相关的审批文件，并分批次诉至法院，以征收决定案件的审理应依据前置审批文件的审理结果为由，请示法院中止对征收决定进行审理。企图拖延征收时间，逼政府答应其无理诉求。我们在反复耐心与对方协商未果的情况下，争取法院支持先予执行，打破僵局。

在广大群众的大力支持下，征拆工作基本保障施工进度的要求，并且没有出现群体性事件，没有上访，没有出现暴力抗征，实现了依法拆迁、和谐拆迁，被评为2014年度全省和谐拆迁示范项目，创造了新常态下土地征收的新模式，也成为推进城市治理体系和治理能力现代化的一次成功实践。通过这次实践，笔者有三个体会：一是践行依法治国的关键在各级领导干部；二是须正视并处理好依法治国的阶段性矛盾；三是依法治国实践应与干部的敢于担当碰硬相结合。

（作者系中共福建省厦门市委常委、市政府常务副市长）

走好县域治理的四步棋

□王 朴

“郡县治，则天下安。”在国家治理体系中，县级处于承上启下的关键位置，提升县域治理水平，不仅直接关系基本民众的福祉、基层社会的稳定，而且对于实现国家长治久安具有基础性、战略性意义。平顶山市卫东区主动适应形势变化，坚持“以人为本、服务为先”理念，结合区情实际，积极探索加快区域改革发展的有效方式，对提升县域治理水平进行了一些思考和实践。

走好经济建设与管理这步棋。发展是解决一切问题的前提，县域治理也要靠发展作为保障。卫东区以打造经济强区为目标，突出调整、创新、改革、增效，充分发挥自身区位和比较优势，把经济发展建立在提质增效可持续发展基础之上，在发展中调整、在发展中转变、在发展中提升。

一是促转型。坚持“做大三产、做强二产、做优一产”的发展思路，改造提升传统产业，加快发展新兴产业，持续推进产业结构调整，向结构调整要速度、要质量、要效益。特别是坚定不移把第三产业发展作为主导和主攻方向，围绕辖区资源、围绕辖区大企业、围绕服务辖区居民做文章，重点扶持现代物流业、商贸、房地产、文化旅游、金融保险、养老及健康服务“六大重点业态”发展。

二是建载体。坚持集聚和高效发展，把园区作为吸引投资、集聚项目、发展产业的载体，规划建设了以三产为主的现代物流产业集聚区、特色商业区、休闲旅游园区“三大功能区”和以工业为主的明源、广厦、平煤神马机电装备“三大工业园区”，不断抓好基础设施和服务平台的规范，提高综合承载力和带动力，以这些载体为依托，为各种生产要素的聚集和创业拓展空间、搭建平台。

三是抓项目。把加强项目建设、扩大有效投资作为稳增长、促转型的关键举措，围绕项目的挖掘、引进、生成、入库，落实项目储备引进、签约落地、建设服务、部门联动等工作机制，积极对接上级政策和外部产业转移，大力开展招商引资，集中力量引进建设一批事关全局的产业支撑项目、事关长远发展的基础设施项目、事关群众利益的民生事业项目，确保每年都有重大项目接续，有力促进了经济建设的转型提升。

走好城市建设与管理这步棋。搞好城市建设与管理，不仅要拉大框架、完善功能，又要优化环境、提升品质，使每一个市民都感受到城市生活的舒心惬意。对此，卫东区提出了建设宜居市区的目标，着重抓好三个方面工作。

一是搞好“建”。坚持“政府主导、市场运作、整体规划、连片开发”，加快推进城市开发改造、基础设施和生态环境建设，建立四大班子领导联系重点项目、联席会议、定期观摩、奖惩激励等制度，以拆促建、以建促拆，先后启动实施了50余个城市开发改造项目，一大批重点项目相继建成，不断拓展发展空间、再造发展优势。

二是规范“管”。坚持一手抓扩容、一手抓提质，创新城市管理理念和体制，健全市容巡查、日常管理、督查考核等工作机制，推进网格化管理、道路清扫保洁和小广告治理市场化运作，加强主次干道、背街小巷、居民庭院、集贸市场的日常维护和清扫保洁，并强力实施市容秩序联合执法和违法占地、违法建设专项整治，推动城市管理从“治标”到“治本”转变。

三是深化“创”。坚持以创促建，大力开展国家卫生城市、森林城市和文明城市“三城联创”，加强环卫基础设施和生态环境建设，集中整治河道，维修改造背街小巷，并实施“美丽乡村”和“乡村清洁”行动，着力治脏、治旧、治乱、治违，推进净化、绿化、美化、靓化，促进了城市建设的扩容提质。

走好社会建设与管理这步棋。无论是加快改革发展，还是全面建成小康，都是为了实现社会和谐稳定、群众安居乐业，这是县域治理体系中最为关键的一部分，也是一项长期、系统的工程，在这方面，卫东区着力加强以改善民生为重点的社会建设，持续提升社会管理和公共服务水平，全面构建和谐城区。

一是发展社会事业。坚持“创品牌、争位次”，不断拉高标杆、持续用力，统筹发展科教文卫、环境保护等社会事业，进一步完善覆盖城乡的公共服务体系，扩大优质公共服务供给，特别是把社区建设作为优化公共服务的重要载体和平台，探索创新社区党组织、社区居委会和社区工作站“三位一体”管理服务体制和运行机制，以及社区党务服务、政务服务、社会服务、特色服务、自治服务和志愿者服务“六大服务体系”，着力构建“小社区、大服务”的工作格局，荣获“全国和谐社区建设示范城区”。

二是办好民生实事。始终坚持民生导向，以先行保障民生投入、先行安排民生项目、先行解决民生问题为出发点，将更多的财力向民生领域倾斜，从群众的衣食住行入手，每年都坚持实施“十项民生工程”，既注重群体的普惠民生，又关心个体的特殊困难，切实改善群众生产生活条件，使群众的生活更好、保障更稳。

三是维护安全稳定。围绕“信访维稳、社会综治、安全生产”三大重点，深化信访工作争先创优，建立“人民调解110”工作机制和高清视频监控系统，完善人防、技防、物防社会治安工作网络，实行安全生产网格化和企业安全生产风险预控管理，有效防范、化解、管控了影响社会安定稳定的问题。同时，我们高度重视群众诉求，每年在全区范围内集中开展两次“民情大走访”，组织各级党员干部深入居民群众进行走访，了解民情、倾听民声，排查矛盾、化解纠纷，畅通民意诉求表达渠道，将矛盾问题化解在基层和萌芽状态，有效激发了社会管理的内生动力。

走好队伍建设与管理这步棋。提升县域治理水平，核心是建设一支忠诚担当、奋发有为、团结实干、为民清廉的干部队伍。卫东区以“营造风清气正好环境、打造干事创业好队伍”为目标，着力从三方面做起。

一是教育管理。以增强党性、提高能力为重点，深入开展政治理论、业务知识学习培训，既严格加强教育又严格规范管理，既注重理论武装又注重实践锤炼，开展实施“优秀青年干部成长工程”“机关干部进社区帮基层”等活动，提高干部能力素质，更好适应新形势、承担新使命。

二是选拔任用。深化干部人事制度改革，严格执行《干部选拔任用条例》，始终坚持“一个标准、两个有利于、三个不吃亏、四个注重一线”用人导向，做到以德择人、以事择人、以绩择人。

三是作风锤炼。按照“三严三实”要求，加大党员干部理想信念、道德养成、权力行使、作风建设等教育力度，深入开展“树正气、转作风、促发展”和群众路线教育实践活动，大力倡树“勇于担当、争先创优”精神和“踏实肯干、扎实苦干、务实快干”作风，严格干部日常监管，坚决整治“四风”，保持严抓严管态势，引导党员干部坚守正道、弘扬正气，干在实处、走在前列，切实树立廉俭勤政的良好形象。

（作者系中共河南省平顶山市卫东区委书记）