

在浙江这片市场热土上，法治精神始终和人民群众在改革开放征程上的创造伟力共生共荣。浙江省在市场经济早期成就基础上能够持续保持高位增长，除了经济领域的创新创造之外，还蕴含着深刻的法治密码。2006年，浙江省委作出了建设法治浙江的重大战略部署。15年来，法治成为“核心竞争力”“最好的营商环境”，化作普遍共识，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法成效显著，驱动省域发展汇入全面依法治国的历史洪流。

## 浙江发展的法治密码



衢州市柯城区信安街道恬静苑社区“邻礼汇”礼堂上，78岁的程才翔老人带领社区居民唱社区公约歌(2018年10月23日摄)。

新华社记者韩传号摄



湖州市织里镇社会矛盾纠纷调处化解中心的工作人员在后台处理各类纠纷、投诉事件。织里镇社会矛盾纠纷调处化解中心将多个职能平台打通，提升各类矛盾纠纷、违章违法事件处理效率(3月9日摄)。

新华社记者徐昱摄



群众在诸暨市社会矛盾纠纷调处化解中心综合受理窗口咨询(2020年7月16日摄)。“枫桥经验”发源地诸暨积极推动县级社会矛盾纠纷调处化解中心建设，使老百姓遇到问题能进中心“找个说法”。

新华社记者黄宗治摄



在杭州市临安区湍口镇迎丰村的文化礼堂内，党员志愿者在给村民发放有关土地承包的法律知识宣传资料(2021年3月4日摄)。

新华社记者徐昱摄

本报记者方益波、吴帅帅

早春时节，第一茬新鲜蚕豆行情最俏。采摘、打包、装车……浙江省温岭市石桥头镇桥浦村村民们从下午忙到晚上。第二天清晨，这些蚕豆就会出现400多公里外上海市民的菜篮子。

这个村的村民在本世纪初尝试以股份制形式创立了农民专业合作社——温岭市石桥头镇蔬菜专业合作社，蔬菜营销风生水起。和商业头脑同步的是契约精神和法治内涵，一部田间地头“种”出的法律《浙江省农民专业合作社条例》于2005年出台实施，解决了经济主体合法性等问题。隔年，《中华人民共和国农民专业合作社法》制定颁布。

在浙江这片市场热土上，法治精神始终和人民群众在改革开放征程上的创造伟力共生共荣。浙江省在市场经济早期成就基础上能够持续保持高位增长，除了经济领域的创新创造之外，还蕴含着深刻的法治密码。2006年，浙江省委作出了建设法治浙江的重大战略部署。15年来，法治成为“核心竞争力”“最好的营商环境”，化作普遍共识，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法成效显著，驱动省域发展汇入全面依法治国的历史洪流。

### 有法可依、有章可循，社会全面进步才有切实保障

作为蔬菜合作社创立的亲历者，温岭市石桥头镇经济发展办主任黄世鹏回忆说：“镇里的蔬菜种植原来是零散经营，组建的合作社能不能作为经济主体，如何运行？逻辑需要理顺。比如合作社是服务社员的，运行遵循的是一人一票，这些不同于企业法人，也不同于社会团体法人。如果没有法律规范，不利于长远有序发展。”

地方立法完成后，浙江省目前各类农民专业合作社已达4.23万家，成为浙江农村居民收入连续35年领跑全国各省份这一现象的重要基石。

农民卖菜等诸多“小问题”背后，是浙江进入社会经济发展快车道后，需要用何种思维、方式解决好深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定等各方面新问题的系统性之问。浙江省认识到，只有在法治轨道上规范社会主体行为，引导各方面统筹发展，使各项建设都有法可依、有章可循，经济、政治、文化、和谐发展与社会全面进步才有切实保障。

立法是法治源头，良法是善治基础。“浙江注重立法地方特色和管用实用，健全科学立法、民主立法、依法立法工作机制，为经济社会发展提供制度供给。”浙江省委依法治省办副主任、省司法厅厅长马柏伟说。

据统计，15年来浙江围绕高质量发展、生态环保、新经济新业态、保障民生等重点领域，制订(修订)地方性法规160件、修改212件次，批准设区的市地方性法规319件，基本形成了较完备的地方性法规制度体系，充分发挥立法引领作用，强化经济社会发展制度供给。

浙江省人大法制委员会主任委员丁祖年说，浙江尤其加强创制性、先行性立法，实现立法与改革决策有机高效衔接。有20多部地方立法开创全国第一，如全国第一部促进民营

企业发展的省级地方性法规《浙江省民营企业发展促进条例》、全国第一部以促进数字经济发展为主题的地方性法规《浙江省数字经济促进条例》等。

《浙江省民营企业发展促进条例》有很强的针对性，规定坚持竞争中性和原则，打破各种“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”，明确市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，民营企业均可依法平等进入。支持和鼓励民营企业参与国企混改，除国家另有规定外允许民营资本控股。规定金融机构在贷款利率、贷款条件、工作人员尽职免责等方面不得对民营企业设置不平等标准和条件，并对政府的行为诚信作出规定。

“规定行政机关应当保持政策的连续和稳定，依法作出的政策承诺以及依法订立的合同，不得以政府换届或者领导人员更替等为理由违约毁约。”丁祖年说。

浙江建立了全国第一家立法公开的专门网站“地方立法网”，率先实现所有法规草案向社会公开征求意见，被称为“永不落幕的立法听证会”；建立全国第一个地方立法专家库，有效推进专家参与立法制度化系统化；在全国率先建立法规起草小组制度，大部分法规起草实现实践工作者、立法工作者和专家“三结合”；率先构建人大代表分专业有重点参与立法工作机制，提升人大代表参与立法的实效；最早提出精准选题、精良设计、精炼表达的“三精”立法理念和标准，成为全国地方立法理论与实务界关于优化地方立法路径的共识。

2020年，浙江省委提出了建设法治中国示范区目标。目前全省有3个市县和两个项目成功创建全国首批法治政府建设示范地区和项目。法治浙江建设综合满意度逐年提升，2020年达92.25分。

### “治国者必先受治于法”

浙江省桐庐县司法局局长晏燕的案头，过一段时间就会堆起一摞来自各部门的法律问题汇总。每一次政府常务会议必先学法，每一项行政决策都谨慎问计；每一个政府议题必先经过法律审核……越来越多的职能部门主动开展法律咨询，减少行政决策可能存在的风险。

该县规定，政府常务会议议题未经县法制办审核不得会上。晏燕说，2020年至今，县司法局对政府决策事项出具法律审核意见书113份，其中6个议题被打回去要求修改完善。

在全省各级党政机关，有1万多名外聘法律顾问在发挥作用。2020年，浙江新收一审行政诉讼案件同比下降20.3%。行政机关负责人出庭应诉率上升10%的同时，一审行政诉讼败诉率首次降到10%以下。在

宁波，2020年一审行政诉讼败诉率仅6.67%，同比下降近50%。

“治国者必先受治于法”。2014年，浙江在全国率先开展“四张清单一张网”建设——政府权力清单、政府责任清单、企业投资项目负面清单、政府部门专项资金管理清单，通过一张政务服务网对外公开。浙江50多个省级部门的1.23万项行政权力历经清权、减权、制权等环节，最终保留4236项列入清单，精简幅度超过六成。

次年，《浙江省重大行政决策程序规定》出台，规定把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等确定为重大行政决策法定程序，决策严重失误将终身追责。浙江省法制办对省市县三级当年准备发布的6000多份文件进行前置审查，对发现的问题逐一督促纠正。

防止“乱作为”“不作为”。义乌市设立全国首家行政复议局；宁海县列出“让干部清白、让村民明白”的“小微权力清单36条”，建立“审批法庭”机制，向没有法律依据的审批前置条件、申请材料“亮剑”……以法治的戒尺，倒逼政府部门运行法治化、规范化水平提升。

围绕政府职能转变，浙江先后开展4轮行政审批制度改革，推进“四张清单一张网”迭代升级，创新开展“最多跑一次”改革，全面深化“数字化改革”驱动制度重塑，致力于建设“掌上办事之省”“掌上办公之省”。以政府自身改革，撬动经济社会领域改革，释放法治建设的治理效能红利。

宁波市提出“无证明是常态、要证明是例外”，在全国率先启动打造“无证件(证明)办事之城”。共享核查平台已上线证件证明4400多个。累计取消由本市核发或者出具的各类证件(证明)5万多个。金华通过平台建设覆盖全市1500个查询和出具证明机构，实现数据交互共享，打通壁垒。在金华市域内，凡是到政府办事，原来需要群众、企业自己去职能部门、公用事业单位、服务机构开具的证明，一律取消或免提交。前来办事大厅变更银行账户信息的市民李阳说，原来各个部门来回跑，做信息快递员，现在部门间直接推送，小事能快办，就算没带身份证，还可以“刷脸”认证。

政府“自缚手脚”，带来的是决策行为的规范、行政服务水平的提升和百姓办事的高效便利。截至目前，省市两级共清理取消证明事项198项，浙江成为全国保留一审行政诉讼事项最少的省份，市县两级累计2816项证明事项实行告知承诺制，群众少提交证明4000多万份。

### 让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义

过去四年，浙江连续保持命案全破。老百姓安全感大大增强，统计显示对公安工作的认可度攀升到97.12%。

过去三年，浙江重拳出击，扫黑除恶，打伞破网，打击了虞关荣黑社会性质组织案等一批典型案例，严肃查处背后的腐败问题和“保护伞”。各地强基铸魂，选优配强2.4万余名村社党组织书记，实施“阳光治理”。

荡涤罪恶的同时，法治浙江致力于让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

2013年，浙江法院对“杭州两张叔侄强奸杀人案”“萧山5青年抢劫杀人案”再审判改。两起案件都是陈年旧案，在全国引起强烈反响。“两张叔侄强奸杀人案”是新刑诉法生效后全国首例运用非法证据排除规则改判无罪的命案。

公正是法治的生命线。预防冤假错案，浙江司法机关连续出台33项制度——公安机关取消破案率排名通报，冤假错案终身追责；检察机关在全国率先实行审查逮捕案件时，当面提审犯罪嫌疑人；审判机关出台了死刑案件证据收集审查、补充程序等新规定。

公开透明是最有力的监督。浙江在全国首创“阳光司法指数”，全面深化审判流程、裁判文书、执行信息、庭审公开，在中国裁判文书网的公开量连续7年位居全国第一。三年来引入资深律师、法学专家等第三方集中评查案件4.8万余件。浙江省高级人民法院副院长许惠春说，浙江常态化开展司法质量监督检查，组织了一系列质量提升行动。

在深化司法体制改革中，司法质量、效率和公信力稳步提升。

2017年，浙江永康一企业生产、销售的跑步机，因质监局抽样检测认为不符合跑步机的国家强制性标准，而被认定为不合格产品。公安机关以涉嫌生产、销售伪劣产品罪立案侦查。如果罪名成立，企业将被判处巨额罚金，法定代表人面临十五年有期徒刑或无期徒刑。

移送审查起诉后，检察院深入分析认为涉案跑步机与传统跑步机存在显著区别，最终作出不予起诉决定。很快，国家市场监督管理总局认定跑步机为一种创新产品，不适用跑步机国家标准，并就产品名称、宣传、技术要求等方面给出规范性意见，至此该产品有了国家标准。该案的办理被誉为“依法保护创新，办理一个案件推动了一个行业的发展”。

法律监督是司法公正的安全绳。浙江省人民检察院常务副检察长黄生林介绍，浙江率先提出并践行少捕慎诉慎押理念；深入推进行政争议实质性化解，促进案结事了人和；自主研发了民事裁判智慧监督系统等智能辅助应用，深化数字赋能监督，创造了依法监督“女子取快递遭受网络诽谤案”自诉转公诉等引领法治进步的典型案例。

不断探索体制机制创新和技术赋能，浙江持续强化保障公正司法。推进建设智慧法院、智慧检察、云上公安和智慧警务、互联网公证、互联网仲裁、互联网司法鉴定、互联网司法等。全域数字法院的建设让人民群众“一次不用跑”就能享受到优质高效的司法服务。

全球首家互联网法院——杭州互联网法院设立，“移动微法院”“一体化办案平台”等智慧司法平台先后落地。

杭州市委常委、政法委书记许明表示，杭州将广泛应用互联网司法改革创新成果，加强司法区块链等技术的推广应用，完善网上诉讼规则和行为规范，持续推进网络空间治理法治化。

据统计，目前浙江审前羁押率为47.27%，呈逐年下降趋势，诉讼案件服判息诉率达90.21%，一审判决改判发回重审率0.35%，社区矫正再犯罪率仅0.1%，各项指标均居全国前列。

### 德主刑辅，情法融合，创新社会治理

在海岛城市舟山，香园社工服务中心负责人竺珊燕每个月都会出现在舟山市强制隔离戒毒所，与学员沟通交流。她是该市综治组织“东海渔嫂”的一员，已帮助54位吸毒人员成功戒除毒瘾，回归社会。

“东海渔嫂”人熟、地熟、情况熟，在基层社会治理中构建了一道“温柔而有力”的防线，现有专业化队伍近400支，包括宣传员、禁毒员、反诈员、渔安员等，成员达到8500多人。仅浦西社区的“东海渔嫂”就接待了上千起纠纷案，调解成功率达98.2%。

据悉，舟山正打造“东海渔嫂”2.0版本，持续为“东海渔嫂”赋能、赋誉、赋权，要“织密平安网、穿好民情梭、把正家风舵、定准服务锚、共绘同心圆”。

这只是浙江发展“枫桥经验”、创新社会治理的一个画面。在杭州，有“武林大妈”；在嘉兴，有“乌镇管家”；各地还有“和事佬”“老娘舅”“法官调解工作室”等一批金字招牌。据统计，全省平安志愿者队伍有3万多支，总计200多万人。专门工作和群众工作相结合，德主刑辅，情法融合，构成了

有效的社会治理体系。

在嘉兴桐乡，德治、法治、自治的“三治融合”模式在全市200多个村、社区推行。面对征地拆迁、工程建设等敏感问题，除了法定程序，桐乡还形成了“一约两会三团”的基层社会治理机制——即村规民约、百姓议事会、乡贤参事会，以及百事服务团、法律服务团、道德评判团。

“三治融合唤醒了村民主人翁意识，提升社会治理内生力。”桐乡市委政法委书记徐晓叶说。

小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交。15年来，“枫桥经验”不断升级，历久弥新。浙江实施“诉源治理”，调解优先、诉讼断后；全面推行重大决策社会风险评估机制，2020年完成评估事项1万多个，一批决策被暂缓或不予实施，经过评估的没有发生一起不稳定事件；全省90个县(市、区)均已建成社会矛盾纠纷调处化解中心，建起了医患纠纷、交通事故纠纷、劳动纠纷等行业性、专业性调解组织，2020年全省县级矛调中心共接待群众130多万人次，受理矛盾纠纷逾66万件，化解成功率近95%。

在杭州，有“我们圆桌会”“社区小圆桌”“公述民评”“民意直通车”等共建共治共享载体，“大家的事大家商量着办”；在宁波，有象山村民说事亭；在台州，有温岭民主恳谈；在湖州安吉，有检察院和纪委、信访等联合入驻矛调中心，让百姓“最多跑一地”……

随着数字技术的发展，浙江积极探索“智治”，推出“健康码”“智安小区”“蓝色天眼”“雪亮工程”等，夯实平安基础，在防疫等重大公共安全领域发挥重要作用。

2020年，浙江成为全国唯一一个社会治理现代化试点全覆盖的省份，刑事发案、信访总量、安全生产事故总量连续保持“零增长”。全省法院诉讼案件数2019年比上年下降4.61%，2020年再下降7.2%。

规范有序，才能充满活力。诚实守信，才有财富涌流。公正平安，才会创新不竭。

浙江发展15年来的法治密码告诉我们，进入新发展阶段，贯彻新发展理念、构建新发展格局，必须坚定不移推进依法治国，发挥法治的引领、规范、保障作用，以良法善治保障新业态新模式健康发展，以司法公正引领社会公正，以执法规范促进文明和谐，法治优势转化为治理效能，切切实实为经济高质量发展、人民高品质生活提供法治保障。