

政法工作与 西部大开发研究文集

WEST WEST WEST WEST

主编 ● 曹世维

四川人民出版社

政法工作与 西部大开发研究文集

WEST WEST WEST WEST

主编 ● 曹世维

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政法工作与西部大开发研究文集/曹世维主编. —成都:
四川人民出版社, 2003.2
ISBN 7-220-06158-7

I. 政... II. 曹... III. 政法工作-四川省-文集
IV. D927.71-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 087799 号

ZHENGFA GONGZUO YU XIBU DAKAIFA YANJIU WENJI

政法工作与西部大开发研究文集

曹世维 主编

责任编辑
封面设计

侯安国
顾斯嘉

出版发行
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)

<http://www.bookss.com>

E-mail: scrncbsf @ mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)86679239

印 刷

中国建筑西南设计研究院印刷所(028)83360122

开 本

850mm × 1168mm 1/32

印 张

15.875

插 页

4

字 数

427 千

版 次

2003 年 2 月第 1 版

印 次

2003 年 2 月第 1 次印刷

印 数

1-5000 册

书 号

ISBN 7-220-06158-7/D·789

定 价

20.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

政法工作与西部大开发研究文集

主 编：曹世维

副主编：刘作明 文 敬 夏黎阳

张忠素 张 蜀 张永敏

编 委：邢泸生 贾丹成 鲁国铁

杜坤飞 钟尔璞 郝伟民

左敬军 范绍全 乔德春

四川人民出版社

2003 年·成都

序

为认真贯彻落实党中央关于实施西部大开发的战略决策和省委制定的追赶型、跨越式发展战略,切实履行好政法机关的保障和服务职能,同时推动全省政法工作的不断向前发展,去年省委政法委在全省政法系统组织开展了“政法工作与西部大开发”征文活动。希望通过这样一个活动广泛发动政法战线的同志来积极思考和调研:政法工作与西部大开发是什么关系,在实施西部大开发战略中,政法机关担负的职责和任务是什么;随着西部大开发战略的深入实施,特别是我国加入世贸组织,政法工作有什么机遇,面临着哪些新情况、新任务、新挑战,思想观念、工作机制、管理方式、制度规定及政法队伍有哪些不适应;如何把握机遇,应对挑战,以“三个代表”重要思想为指导,积极加强和改进政法工作,为实施西部大开发战略,全面建设小康社会,推进四川发展新跨越提供有力的法治保障,创造良好的社会环境。通过深入思考、积极研究,分析问题、查找原因,理清思路、谋划措施,总结经验、探索办法,进一步提高认识、统一思想,认清形势、明确任务,突出重点、加大力度,深化改革、开拓创新,增强积极参与实施西部大开发战略,做好新时期政法工作,保障和服务我省跨越式发展的责任感、紧迫感和自觉性,增强工作的积极性、主动性、创造性和实效性。

全省各级党委政法委和政法各部门对这次活动高度重视,精心组织,周密部署,深入发动,领导亲自带头,广大干警踊跃参与,在全省政法战线掀起了一场“西部大开发,政法工作怎么办”、“我为西部大开发做什么”的大讨论和广泛深入的调查研究活动,形成了一批立意较高、情况翔实、分析深入、论证有力、针对性强、对决策和实践具有切实参考指导价值的研究成果,收获很大,达到了预期的目的。经过深入调研形成的这些成果,既有对政法工作指导思想中存在一些误区的反思,又有对在政法工作中解放思想、更新观念、积极创新的思考;既有从宏观上研究政法工作保障和服务西部大开发的思路 and 措施,又有从微观上分析具体问题、探索具体工作;既有对政法工作的理性思考,又有对实践经验的概括总结;既有对政法业务工作的调研,又有对政法队伍建设的思索,涉及到公安工作、检察工作、法院工作、国家安全工作、司法行政工作等各个方面,内容很丰富,很值得我们学习借鉴。

省委政法委经组织认真评审,评出了一批获奖文章并予以了通报表彰。为广泛交流推广这些研究成果,充分发挥调研对决策和实践的推动作用,将获奖文章汇编成集公开出版发行,供党政领导特别是政法部门的领导和同志们参考。希望政法战线的全体同志都来认真读一读这本文集,相信一定能够从中获得一些启发,对我们的工作有所裨益。同时,也希望全省广大政法干警进一步大兴调查研究之风,围绕新世纪新阶段政法工作面临的新形势、新任务、新挑战,深入调查,深入研究,积极开动脑筋,献计献策,成为勤奋学习、善于思考的模范,解放思想、与时俱进的模范,勇于实践、锐意创新的模范,在实践中创新理论,以理论的创新指导实践的创新,为全面建设小康社会,实现四川发展新跨越,不断开创全省政法工作新局面贡献自己的聪明才智。

欧泽高

2002年12月

目 录

公安系统 (1)

把颠倒了的主次关系重新颠倒过来

——公安机关如何在西部大开发中解放思想

成都市公安局 李建 (2)

论西部大开发中的公安工作

泸州市公安局 杨正律 (9)

公安机关如何迎接西部大开发带来的挑战

达州市公安局 刘继敏 (16)

西部大开发中公安工作的走向刍议

荣经县公安局 刘哲信 陶怡 何伟 高启强 (27)

略论公安工作为经济建设服务

剑阁县公安局 敬明德 (33)

浅谈公安机关应如何应对城市化挑战为我区经济发展

营造良好的治安环境

宜宾市翠屏区公安分局 李秀 周新伟 (41)

在追赶中实现雅安刑事警务的跨越

雅安市公安局 陈兵 (50)

西部大开发进程中内陆地区犯罪走向及刑侦工作视点

泸州市公安局 梁晓军 高展 (59)

启动“治安战略” 努力为“开发战略”营造良好的治安环境

乐山市公安局 陈荣培 (68)

公安机关在建立旅游支柱产业中大有可为

乐山市公安局 陈正权 (80)

新形势下建立旅游景区安全保卫工作新机制的思考

自贡市公安局 景建洲 陈巍 谢旭 (89)

西部大开发中出入境边防检查工作面临的挑战及对策

四川省公安厅 马凌 王丕 (97)

公安法制工作在西部大开发中的职责定位思考

四川省公安厅 李德全 董云川 (105)

坚持以人为本 发挥警力资源的最大效益

成都市公安局锦江区分局 金明哲 (114)

检察系统 (122)

略论西部大开发与检察工作

四川省人民检察院 郝伟民 (123)

论法治建设在西部大开发中的重要意义

新津县人民检察院 吕佳 (135)

政法机关为西部大开发服务的原则

攀枝花市人民检察院 周晓波 (142)

论西部大开发的首要司法原则

——司法公正原则

绵阳市科学城人民检察院 何凌云 (147)

检察机关与西部大开发的法治建设

资阳市人民检察院 罗枝元 刘革 (153)

检察机关为西部开发服务的主要途径、措施及相关法律问题

成都铁路运输检察分院 饶丽文 (159)

试论民行检察工作在西部大开发中应发挥的职能作用

资阳市雁江区人民检察院 尹春明 (165)

从高其佩“舍笔求指”谈开

——西部大开发中建立检察机关法律服务体系探讨

成都市高新区人民检察院 初和平 许敏 (171)

对检察机关在西部大开发中加强预防职务犯罪工作的思考

成都市人民检察院 刘毅严 向华 (179)

“入世”和西部大开发对经济犯罪的影响分析及对策

自贡市人民检察院 高文 (188)

立足检察职能 切实为实施西部大开发战略服好务

泸州市人民检察院 唐安明 (196)

基层检察院如何为西部大开发服务

自贡市贡井区人民检察院 邓跃春…………… (201)

确立检察机关民事行政公益诉讼制度的理性思考

什邡市人民检察院 雷涛…………… (207)

关于在西部大开发中对职务犯罪的预测与防范对策的思考

达州市人民检察院 陈世中…………… (215)

德法并重 从严治检

——加强检察队伍建设的思考

德阳市人民检察院 沈华伦…………… (221)

法院系统 …………… (229)

对西部大开发法治建设有关问题的思考

乐山市中级人民法院 欧长生…………… (230)

西部地区法治环境存在的问题和对策

叙永县人民法院 龚勇…………… (235)

论审判工作服务西部大开发

大竹县人民法院 黄中富…………… (243)

强化审判职能 为西部大开发提供优质、高效的司法保障

岳池县人民法院 蒲霖…………… (251)

与时俱进 改革创新 为西部大开发提供优质的法律保障和服务

南溪县人民法院 刘云华…………… (257)

充分运用审判职能 促进西部经济发展

——对法院审判工作服务西部大开发的几点思考

泸州市中级人民法院 时小云…………… (263)

发挥审判职能 为西部开发营造拴心留人的软环境

泸州市中级人民法院 祝昌焱…………… (269)

面对挑战 正视不足 更新观念

——析西部大开发中的人民法院民事审判工作

四川省高级人民法院 张天智…………… (275)

充分发挥民商事审判的职能作用 为西部大开发提供有力的

法律保障

- 四川省高级人民法院 李学斌…………… (284)
- 对西部大开发中人民法院为国企改革、发展提供司法服务的思考
- 达州市中级人民法院 游宗模…………… (293)
- 在西部大开发中经济审判工作如何为新津经济建设服务
- 新津县人民法院 周磊…………… (302)
- 西部大开发与法院审判工作规则化
- 乐山市市中区人民法院 唐爱民…………… (308)
- 浅析经济审判在西部大开发中的指导思想、原则、重点和措施
- 古蔺县人民法院 陈树平…………… (315)
- 为实施西部大开发战略基层法院如何提供优质法律服务的思考
- 巴中市巴州区人民法院 张培玺 徐昌龙…………… (323)
- 在实施西部大开发战略中关于加强法官队伍
- 建设问题的调查与研究
- 四川省高级人民法院 王启庭…………… (331)

国家安全系统 …………… (340)

发挥职能优势 搞好国安工作 为西部大开发营造

稳定社会政治环境

- 四川省国家安全厅 丁跃雄 樊艳…………… (341)
- 浅析国家安全机关的依法行政
- 成都市国家安全局 王一丁…………… (347)
- 依法履行行政执法职能 有效促进当地社会经济发展
- 南充市国家安全局 张兴治 王芝林…………… (354)
- 强化“五个职能” 为西部藏区开发保驾护航
- 甘孜州国家安全局 黄定友…………… (359)

司法行政系统 …………… (362)

纵横比较看法治化进程中的西部大开发

泸州市五月花律师事务所 刘先赋 乔治久·····	(363)
强化依法治理工作 为西部大开发创造良好的法治环境	
南溪县司法局 范益琼·····	(372)
构筑大格局 促进大开发 司法行政工作要努力适应	
西部大开发的要求	
绵阳市司法局 艾尚林·····	(381)
新形势下刑释解教人员安置帮教工作面临的问题和对策	
成都市司法局 王琪·····	(386)
行政审批制度改革	
西部法制环境建设的关键和难点	
成都市成华区司法局 钱建国·····	(393)
大力推进依法治市 为内江大发展创造良好社会环境	
内江市司法局 徐亚利·····	(398)
抓住机遇 迎接挑战 推进宜宾公证律师事业跨越式发展	
宜宾市司法局 罗晓玲·····	(405)
结合实施西部大开发战略 切实抓好人民调解工作	
黑水县司法局 周妍玲·····	(411)

政法委系统 ····· (416)

论在跨越式发展中政法工作应正确把握和处理好的八个方面关系	
眉山市东坡区委政法委员会 何德明·····	(417)
实践“三个代表” 为西部大开发创造良好的法制环境	
广元市委政法委员会 赵安均·····	(425)
政法工作服务于西部大开发是先进生产力发展的必然要求	
宜宾市委政法委员会 吴毅 殷国庆 徐晓明·····	(431)
认真履行政法工作职责 为实施西部大开发营造良好法制环境	
乐山市政法委员会 袁成泉·····	(436)
积极构建和优化法治环境服务西部大开发	
平昌县委政法委员会 何绍建·····	(443)
强化政法职能推动西部大开发、大发展	

剑阁县委政法委员会 李春孝	(450)
统一思想 更新观念 充分发挥职能促进西部大开发	
成都市龙泉驿区委政法委员会 何锡文 卢雅生	(456)
全面履行职责 创造宽松环境	
——浅析政法机关如何为我州对外开放营造良好的软环境	
甘孜州委政法委员会 尹天飞	(462)
强化政法职能服务县域经济跨越式发展的几点思考	
郫县县委政法委员会 邓云华	(470)
西部大开发中政法工作面临的挑战及对策	
绵阳市游仙区委政法委员会 吴旭富	(477)
立足稳定 创造宽松	
——关于政法工作服务西部大开发的几点思考	
越西县委政法委员会 刘合什布	(486)
论党内执法监督的规范与强化	
遂宁市委政法委员会 唐洪金 张皓	(490)
后记	(498)

公安系统

把颠倒了的主次关系重新颠倒过来

——公安机关如何在西部大开发中解放思想

成都市公安局 李建

西部大开发实际上是西部地区在已经改革开放的基础上,实行更大的开放与开发。西部大开发与20年前的东南沿海地区的改革开放有很大的不同,公安机关在社会生活中的地位、作用也发生了很大变化。成都市公安局党组对如何吸收东部地区公安机关在改革开放中的经验教训,缩短差距,实现追赶型、跨越式的发展,为把成都市建成西部大开发战略高地,营造一个更加稳定的政治环境、安宁的社会环境、安全的经济环境和健全的法制环境,作了一些深层次的思考,特别是对制约公安工作的思想观点做出了解剖,将过去在观念上和实际工作中自觉或不自觉的一些已被颠倒了主次关系的问题,再重新颠倒过来,恢复公安工作中我们本来应该遵循的矛盾两个方面的主次关系。

一、在管理与服务之间的矛盾关系上,把服务放在一个更加重要的位置上,寓管理于服务之中

公安行政管理是一种行政行为,公安机关的服务主要是通过公安机关行政管理这个行政行为体现出来的,它更多地表现出的是一种态度,是公安工作的最终目的,也是包括公安机关在内的所有党政机关的宗旨。人民群众既是我们的管理对象,又是我们的服务对

象,应该说我们的一切管理是为了整个社会的安定和有序,是服务于人民群众,管理与服务是相辅相成的。但是,过去我们在公安行政管理中,以管理为惟一,不研究不考虑管理中的服务,因而人为地设置了很多管理的限制环节,出台了种种不必要的限制规定,工作中把精力放在绝大部分的对象上,而对违法违纪够处理的极少部分对象又力度不够,这类的事例太多太多,既不利于社会的进步,又违背了社会主义市场经济规律,同时分散了我们的精力,也浪费了大量的警力,造成了我们工作应该重点管理的对象却没有管理好。这个方面的问题突出表现在治安和户口管理中,对常住人口上户、注销和正当迁移设置了很多中间手续,群众为办一个户口到公安机关往返几次是常有的事情,而我们对对社会有危害的极少数人的管理却没有搞好。如对刻字业的治安管理工作,没有把经常性工作放在打击私造公章、公文等方面,而把工作的重点放在开业的审核、发证上。造成这些问题的原因,一是不明白公安机关的管理是为大多数人服务,重点是要发现、打击处理极少数违法违纪的人;二是我们的思想还不解放,总是认为层层把关审核才不会出现问题的;三是利益驱动的因素在里面,手中握有了把关审核的“权力”,才会有老百姓上门来求到办事的机会。

还有一个重要原因是没有树立时间就是金钱、时间就是效率的观念。尽管我们不直接从事经济工作,但是作为为经济服务的政府职能部门之一,必须牢固树立时间就是金钱、时间就是效率的观念,必须紧紧跟着西部大开发的步伐,否则我们服务和服从经济建设就是一句空话。因此,我局在出台的《关于切实做好实施西部大开发战略中公安工作的意见》中,提出了必须贯彻“三个有利于”的方针,一切管理工作要体现出“小限制,大方便”的工作思路,要把管理寓于服务之中,坚持依法管理、简化手续、快速便捷、优质服务的原则,坚决纠正和制止以管理为名,滥用职权、设置障碍,影响经济建设和大开发战略的实施。如市内居民移居,只要手续齐备,公安机关应无条件办理登记手续;对群众到公安机关登门办理的事情,必须要

办好,一时无法办理的,也要给群众解释清楚;取消境外人员定点住宿制度;公民出国只需提交前往国的聘书和合同,不要前往国的认证和公证;驾驶员可直接到所在车管所(交警大队)办理定期年审,不需要再经安全联组签署意见;推行建筑防火审核集中办理等等。这些减少中间环节的办法实质上是尊重了群众的利益,杜绝了民警吃、拿、卡、要的机会。

二、在公安行政管理中,纠正重登记轻监督管理的错误倾向,把监督管理置于优先考虑的位置上

无论是治安管理、户口管理、消防管理,还是交通管理、对外来人口的管理,其管理过程都包含着两个环节,一是登记,二是监督管理。其中登记是基础、是前提,监督管理是关键、是保障。但是在实际工作中,我们大量的工作却是在做基础性的登记,往往忽视了监督管理工作。不仅如此,而且我们对基础性的登记工作想了很多办法,设置了很多关卡,登记的环节办法是一套又一套,对监督管理工作却考虑得很少。因此,工作中经常出现这样的尴尬局面:大火烧得满目疮痍,墙上挂的都是“消防合格证”;一些场所频发治安问题,刑事案件一而再、再而三地发生,却没有哪一家没有“治安许可证”。我们认为应该将公安行政管理中的登记办证工作,从基层所队剥离出来,设置相对统一的办证点,登记的情况适时传送基层所队,这样既方便群众的办证,又能保证严格、公正执法,也把基层所队的警力和精力从繁杂的办证中解放出来,让大量的警力投入到日常的监督管理中,保证派出所的警力和主要精力倾斜到防范工作上,倾斜到常住人口中的重点人口管理上,倾斜到外来人口中的违法犯罪嫌疑人员上。与此相应地要增加基层所队的处罚权,保证监督管理落到实处。机关在处罚权下放后,要抓大放小,将主要精力放在检查监督基层所队是否真正落实了监督管理的职责上。当然在增加处罚权这个问题上,还需要上级公安机关尽快修改有关法规。

三、在考核公安工作成绩上,把重过程轻结果颠倒为重结果轻过程

重结果轻过程的工作思路,不是现在才提出的,早在1997年我们对派出所的考核中就明确提出了这个指导思想,但是在对外管理中,这个思想一直不明确。即便是在考核对内的工作中,我们仍然自觉不自觉地沿袭重过程轻结果的传统模式。究其思想根源,还是一个因循守旧、墨守陈规,思想不解放的问题,总觉得放开了就管不住了,对过程依旧是大包大揽。突出地表现在对派出所外勤民警的考核上,往往是考核其是否建立了各种台帐制度;对队伍建设的考核,往往是注重形式,以活动的多少和活动形式是否新颖来衡量工作,忽略了实际效果;上级公安机关对下级公安机关的许多具体工作提出了很多繁琐的要求,只要下级公安机关按照要求一一做了,就算是完成了任务等等,这种重过程轻结果的工作方式,给我们的工作造成了很大的被动。因此,人大代表检查公安工作经常给我们提出这样的问题,“你们打击卖淫嫖娼,究竟逮捕了多少组织容留卖淫嫖娼人员?”、“发生了火灾又有多少责任人被追究了刑事责任?”为了扭转这些问题,我们在出台的《意见》中,提出取消公共文化场所和商业、餐饮业店铺消防安全许可证,只对这些场所依法进行审核和竣工验收,并出具审核和验收意见书;对涉及公安机关2个以上部门管理的旅店业、公共娱乐场所的开业和年度审核,由公安机关实行内部联系工作制度,进行集中会审和办理。市局制定的对派出所、对辖区刑警队的考核办法和即将出台的对民警全员考核办法,都是以“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”为考核标准,均遵循了“重结果、轻过程”的思路。

四、在治安管理上的动态控制与静态管理关系上,把动态控制放在一个更加主要的位置上

西部大开发的过程中,刑事犯罪案件的发生明显呈上升趋势,某些犯罪还可能更突出,如有组织的各类犯罪、流窜犯罪等等,给我们以静态管理为主的控制社会治安大局的模式提出了挑战。尽管我们在几年前就提出了“发现、惩处、预防、减少”8字工作方针,要变静态管理为动态控制,但在实际工作中,我们的警务工作还没有真