

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

法治中国丛书

主编 李林 田禾

副主编 吕艳滨

# 法治中国的地方经验： 广东样本



主 编 田 禾

副主编 吕艳滨

 中国社会科学出版社



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

法治中国丛书

主 编 李 林 田 禾

副主编 吕艳滨

# 法治中国的地方经验： 广东样本

主 编 田 禾  
副主编 吕艳滨



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

法治中国的地方经验: 广东样本 / 田禾主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 9

(法治中国丛书)

ISBN 978-7-5161-6504-1

I. ①法… II. ①田… III. ①社会主义法制—建设—研究—广东省 IV. ①D927.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 152641 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 王 茜  
特约编辑 王 琪  
责任校对 胡新芳  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 三河市君旺印务有限公司  
版 次 2015 年 9 月第 1 版  
印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

---

开 本 710×1000 1/16  
印 张 22.5  
插 页 2  
字 数 320 千字  
定 价 80.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

课题组负责人：田 禾

课题组成员：陈欣新 陈志刚 吕艳滨 刘小妹

王小梅 周方冶 李 霞 栗燕杰

王帅一

# 目 录

导言 法治建设的广东经验 .....	(1)
一 坚持党的领导，依法治省，法治广东建设为党委工作重点 ...	(2)
二 发挥人大在立法中的主导作用 .....	(5)
三 全面推进法治政府建设 .....	(13)
四 推进司法改革，确保司法公正为社会底线 .....	(21)
五 推进多层次多领域社会治理 .....	(34)
六 面临的挑战 .....	(52)
七 结语 .....	(58)
第一章 依法执政与地方治理的广东经验 .....	(59)
第一节 坚持“三个有机统一”，推进地方治理现代化 .....	(60)
一 党委制订规划，全面部署地方依法治理 .....	(60)
二 建立和完善各级党委总揽全局、协调各方的工作机制 .....	(61)
三 推进党委决策程序的法制化、制度化 .....	(63)
四 积极探索协商民主的程序化、制度化 .....	(64)
五 创造条件让人民群众畅所欲言 .....	(66)
第二节 提高党委依法执政的能力 .....	(67)
一 通过立法实现党的意志与人民利益的统一 .....	(68)
二 善于运用法治手段解决现实问题 .....	(69)
三 推进依法行政，建设法治政府 .....	(70)

## 2 法治中国的地方经验：广东样本

四	支持司法机关依法独立公正行使司法权·····	(72)
第三节	有力有序推进党内民主建设·····	(76)
一	对领导干部实行民主测评·····	(76)
二	党内民主与公众民主相得益彰·····	(78)
三	完善基层党内民主与基层政权建设有机结合·····	(79)
四	在地方治理过程中妥善处理党组织与政权组织的关系·····	(80)
第四节	积极落实党务公开·····	(82)
一	完善党务公开的制度建设·····	(83)
二	建设农村党风廉政信息公开平台·····	(84)
第五节	继续深化惩防体系建设·····	(86)
一	突出党委主体责任，推动反腐倡廉建设·····	(86)
二	强化纪委监督责任，加强对权力运行的监督制约·····	(87)
三	完善具有广东特色的开放、动态、创新的惩防体系建设工作·····	(88)
四	发挥主要领导作用，切实履行好“第一责任人”职责·····	(90)
第六节	广东探索依法执政与地方治理的经验与启示·····	(92)
一	地方法治建设要从实际出发·····	(93)
二	地方依法治理的三种状态·····	(94)
三	广东经验对提升党委依法执政水平的启示·····	(97)
第二章	加强和改进人大立法、提高立法质量·····	(100)
第一节	广东省人大立法概况·····	(100)
一	省人大立法概况·····	(100)
二	立法体制机制创新的广东经验·····	(103)
第二节	建立科学的立法工作机制，规范立法程序·····	(108)
一	加强立项工作机制建设·····	(108)
二	创新法规起草工作机制·····	(113)

三 规范和完善审议机制 .....	(115)
四 创建立法后评估制度 .....	(116)
第三节 扩大立法参与,体现立法民主 .....	(119)
一 大力推进立法信息公开 .....	(120)
二 健全立法公众参与制度 .....	(121)
三 创新人大代表参与立法制度 .....	(125)
四 加强专家参与立法制度 .....	(126)
第四节 探索先行性立法,发挥立法引领作用 .....	(127)
一 先行性立法应妥善处理的四点关系 .....	(128)
二 近年来广东省地方立法先行先试的经验与成效 .....	(131)
第五节 突出重点领域立法,完善法律法规体系 .....	(134)
一 加强社会领域立法,改善民生 .....	(134)
二 注重经济领域立法,促进转型升级 .....	(135)
三 加强生态环保领域立法 .....	(136)
第六节 加强和改进立法工作的几点建议 .....	(138)
一 进一步明晰各立法主体的立法权限 .....	(138)
二 改进和完善立法工作机制 .....	(141)
三 加强人大常委会的自身建设 .....	(143)
第三章 人大监督护航“法治广东” .....	(146)
第一节 广东人大监督的实践与发展 .....	(147)
一 推进工作监督 .....	(147)
二 探索法律监督 .....	(156)
三 强化财政监督 .....	(158)
第二节 广东人大监督的特色与经验 .....	(167)
一 选择好的监督角度 .....	(167)

## 4 法治中国的地方经验：广东样本

二	加大监督力度 .....	(176)
三	整合监督力量 .....	(178)
四	建构监督制度 .....	(181)
<b>第四章</b>	<b>推动依法行政的创新与发展 .....</b>	<b>(185)</b>
<b>第一节</b>	<b>行政审批制度改革 .....</b>	<b>(186)</b>
一	取得成效 .....	(187)
二	面临障碍 .....	(192)
<b>第二节</b>	<b>行政执法规范化 .....</b>	<b>(194)</b>
一	通过编制权责清单正本清源 .....	(194)
二	通过规范裁量权杜绝执法随意性 .....	(195)
三	全方位实施行政执法标准化 .....	(196)
四	完善执法资格考核与执法证件管理 .....	(198)
五	规范执法动作语言 .....	(199)
六	落实行政执法评查责任制度 .....	(199)
<b>第三节</b>	<b>完善行政决策机制 .....</b>	<b>(200)</b>
一	重视行政决策机制的制度化 .....	(201)
二	通过社会稳定风险评估提升可接受度 .....	(202)
三	通过公开释明听证等机制与民众有效沟通 .....	(202)
四	通过专家咨询论证提升决策科学性 .....	(204)
五	小结 .....	(206)
<b>第四节</b>	<b>推动政务公开 .....</b>	<b>(208)</b>
一	细化规则，实现规范化运行 .....	(208)
二	以重点工作为抓手满足知情权利 .....	(208)
三	强化考核机制，推动信息公开工作落实 .....	(210)
四	打造全省统一的政府信息公开平台 .....	(211)



五 展望 .....	(211)
第五节 经验、启示与展望 .....	(212)
一 强化顶层设计，确保统筹协调 .....	(212)
二 依靠党的领导，确保正确方向 .....	(213)
三 领导体制与工作机制是实施保障 .....	(214)
四 惠及民生是法治政府的重要内容 .....	(214)
五 在法律框架内进行探索是改革成功的重要因素 .....	(214)
六 法治全面推进无死角 .....	(215)
七 通过法治指标考核推进制度精细化改造 .....	(216)
第五章 司法改革试点与顶层设计 .....	(218)
第一节 广东司法改革概述 .....	(218)
一 中国司法改革驶入深水区 .....	(218)
二 广东司法改革的早期探索 .....	(222)
三 广东近期关于司法改革的总体部署 .....	(223)
第二节 广东目前司法改革试点情况 .....	(225)
一 司法人员分类管理和法官、检察官职业化改革 .....	(225)
二 司法责任制改革 .....	(234)
三 省以下地方司法机关人、财、物统一管理 .....	(241)
第三节 广东司法改革启示：从试点经验到顶层设计 .....	(243)
一 广东司法改革的经验与启示 .....	(243)
二 广东试点透视和聚焦中国司法改革难题 .....	(247)
三 中国司法改革顶层设计展望 .....	(251)
第六章 广东有序推进社会建设法治化 .....	(257)
第一节 依法化解社会基层矛盾 .....	(257)

## 6 法治中国的地方经验：广东样本

一	完善信访制度的矛盾化解功能 .....	(258)
二	提高基层法律意识与调解能力 .....	(267)
三	构建基层矛盾预防与发现机制 .....	(277)
第二节	依法推进社会保障体系建设 .....	(284)
一	社会保险制度 .....	(284)
二	社会救助制度 .....	(291)
三	广东社会保障制度建设的经验 .....	(307)
第三节	依法加强社会组织管理与培育 .....	(313)
一	社会组织登记与管理 .....	(314)
二	政府购买服务 .....	(318)
三	培育社会组织 .....	(321)
第七章	广东法治文化建构的经验与成效 .....	(325)
第一节	创新治理方式的文化分析 .....	(325)
一	推行网格化管理，提升社会治理能力 .....	(326)
二	源头治理流动人口众多引发的社会问题 .....	(328)
三	创新体制、改进方式，提升政法综合治理工作水平 .....	(330)
第二节	通过普法宣传与学法培训的双向互动推广法治文化 .....	(332)
一	覆盖面广：面向社会公众的普法宣传 .....	(332)
二	重点明确：面向公务员群体的学法培训 .....	(334)
第三节	动态中不断推进的法治文化建设 .....	(336)
一	广东有序推进法治文化建设 .....	(336)
二	文化传承：润物无声的秩序重构 .....	(341)
后 记	.....	(347)

## 导 言

# 法治建设的广东经验

广东毗邻港澳，是中国最早对外开放的省份，是中国改革开放的前沿阵地。1980年，中国设立了四个经济特区，有三个在广东省，分别是深圳、珠海和汕头。中国的很多改革措施都是在广东试验，然后推向全国。广东也是中国经济发展大省，其经济发达程度远超许多省份。但随着改革的深化，广东社会分化严重，利益冲突增多。广东省内各类企业众多，吸引了大量人力资源前往，是流动人口输入的大省，使得广东的社会管理面临巨大压力。为了使人民群众共享改革开放的成果，广东在依法治省方面做了许多有益的探索，并取得较好的成效。广东经验虽然与中央的授权和支持有关，但在复杂的社会经济形势下，广东人解放思想、大胆创新、敢于担当、开放包容、脚踏实地、锐意创新、勇于探索、永不服输的劲头，也是其成功的关键。

依法治省是广东省社会经济发展的历史选择，既是广东省委根据中央部署的积极作为，也有许多先行先试的创新之笔。从1993年广东省第七次党代会作出依法治省的决策，到2014年省委作出全面推进依法治省、加快法治广东建设的部署，历届广东省委坚持不懈推进依法治省工作，许多工作走在了全国的前列，在法治方面积累了大量可复制可推广的经验。

广东省地方性立法数量居全国之首，其中属于先行性、试验性、自主性的超过一半。在依法行政方面，根据国务院的部署，大力推进法治政府建设，取得良好成效。在司法方面，大力推进公正司法，维护社会公平正

义，成功审理了许多要案、大案和新型案件。在建设法治社会方面，加大普法与基层民主建设，普法建设向纵深发展，全面推进基层民主建设，在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督方面创新频现。总之，经过 20 多年的努力，广东省依法治省发展态势良好，效果显著，基本实现了预定的各项目标，适应了各界对法治的需求。可以说，依法治省是广东推动经济社会发展的根本路径。在广东省委的领导下，法治观念逐步深入人心，法律权威日渐彰显，立法、执法、司法、普法等各项工作都取得不俗成效。

### 一 坚持党的领导，依法治省，法治广东建设为党委工作重点

中国共产党十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。”党的领导是社会主义法治建设的一条基本经验，也是社会主义法治的根本要求。无论是从全面推进依法治国的全局性、系统性、繁重性、艰巨性，还是从复杂性和长期性来看，都要求坚持党的领导。党要领导立法，要保障执法，要支持司法，要带头守法。在依法治省过程中，广东省充分注意到了党委在依法治省中的地位，始终坚持党的领导。

1996 年，广东省率先成立了依法治省工作领导小组，省委主要负责人任组长，成员由省委、人大、省政府、省政协、省法院、省检察院的主要领导组成，办公室设在省人大常委会。每年召开领导小组全体会议，研究制定依法治省工作要点。各市、县（区）也分别成立了依法治市、依法治县（区）工作领导小组。各级领导小组及其办公室的组建，形成了各方分工负责、齐抓共管的格局，使广东省在依法治省方面有了明确的工作体制、机制和抓手。中共中央十八届四中全会的《决定》要求，“健全党领导依

法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序”。广东省依法治省这种体制架构与中国共产党十八届四中全会《决定》的精神非常吻合。

可以说，广东历届省委都高度重视依法治省的工作。上述体制机制建成后，更是依靠其积极进行规划和部署依法治省的各项工作，形成了推动法治的广东模式。

广东省各级党委非常重视依法执政实践，法治建设纳入省委常委会工作要点。

第一，要求领导干部学法用法。例如，广东省要求几套班子领导带头开展闭门读书活动，加强法律学习，提高法治素养。坚持每年组织党委（党组）中心组理论学习，加强各级领导班子的法律知识学习，提高领导干部的法治素养和依法执政能力。

第二，加强依法执政的制度建设。规范党委与人大、“一府两院”、政协及各人民团体的关系，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，切实做到依法管权、依法管事、依法管人。

第三，各级党委建立法律顾问制度，对重大事项决策进行法律审查，把各级党委和政府行政决策纳入规范化、制度化、法制化轨道。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制，在确保法制统一的基础上，建立党委与政府规范性文件备案审查联动协作机制，落实法规、规章、规范性文件报备主体责任。

第四，加强党对地方立法工作的领导，贯彻落实立法为民的理念原则。改革开放以来，广东一直强调党对地方立法工作的领导，省委坚持对每届省人大常委会五年立法规划和每年立法计划进行审定批准，加快推进科学立法、民主立法工作。广东省委要求立法工作必须结合全省中心工作开展，加快民生领域、社会领域的立法，从法制上保证党的路线、方针、政策的

贯彻落实，践行以人为本、立法为民的理念，把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点。

第五，为提高各级党委依法执政的能力和水平，广东省还把法治评价建设纳入各地级以上市经济社会发展实绩考核评价指标体系，以及省直部门和各地级以上市领导班子年度考核民主测评。

第六，严格按照法定程序任用干部。为了探索加强党内民主，有效制约权力，中纪委明确提出，市县党政领导班子正职的拟任人选，分别由省、市常委会提名，党的委员会全体会议审议，进行无记名投票表决。这不仅是把地方党委常委会一部分决策权划给全委会的改革，而且是“票决制”，是最具实质意义的重大突破，把“三重一大”（即重要干部任免、重大决策、重大项目安排和大额度资金使用）中最关键的“重要干部任免”，交由全委会票决。另外的“两重一大”，也逐步交由全委会票决。广东省各地严格按照法定程序任用干部。例如，深圳市《关于深入贯彻落实加强党政正职监督暂行规定的若干实施意见》明确规定，在认真履行民主推荐、考察、酝酿等必经程序后，对党政正职的拟任（推荐）人选，由党委全委会（党工委）审议，进行无记名投票表决。《深圳市市管单位领导集体决策重大问题议事规则（试行）》还规定，党政主要负责人不得擅自改变集体研究的事项，只对财务开支和人事工作进行审核和监督，不得在人事管理工作会议特别是干部任免会议上首先表态作导向发言，只能在议事中作末位表态。

第七，积极探索政治协商的程序化、制度化。政治协商是中国社会主义民主政治的特色和优势。但是在实际操作中，一些地方由于没有科学规范的程序设计，政治协商常常容易流于主观和随意，想协商就协商、不想协商就不协商，协商归协商、决策归决策，客观上削弱了政治协商的作用，使政治协商在一些人的观感中成为一种可有可无的形式。广东省委在法治建设中重视政治协商的作用，积极推进政治协商程序制度化。2009年9月，

广州率先制定出台《中共广州市委政治协商规程（试行）》，把政治协商纳入决策程序，探索完善社会主义协商民主的程序设计和制度保证。2010年5月，在广州试行的基础上，《中共广东省委政治协商规程（试行）》颁布实施，这是全国首部省级政治协商规程。《规程》的出台和落实，使广东实现了从“关心协商”到“必须协商”，从“可以协商”到“程序协商”，从“软办法”到“硬约束”，从制度建设到制度实践的重大跨越，使多党合作和政治协商工作逐步迈上制度化、规范化、程序化轨道，各项协商活动更加规范、更加常态、更加有效。

## 二 发挥人大在立法中的主导作用

自1979年12月广东省五届人大二次会议选举产生了省人大常委会算起，到2014年9月，省人大及其常委会先后制定地方性法规320多项<sup>①</sup>，现行有效的法规227项。与其他省、自治区、直辖市相比较，广东省地方立法全面、多样、丰富。广东的地方立法分为四类：一是省人大及其常委会立法（包括批准较大的市的法规）；二是民族自治县制定自治条例；三是经济特区立法；四是省和四个较大市人民政府制定政府规章。四个层次的地方立法，为广东的改革开放和现代化建设提供了有力的支持，也为国家的相关立法积累了经验。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，加强党对立法工作的领导，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，深入推进科学立法、民主立法。广东省注意发挥人大主导作用，在探索坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的具体实现形式和运行机制中突出人大的重要地位。1996年7月，中共广东省委审议通过了《关于进一步加强依法治省工作的决定》后，广东省八届人大常委会根据省委决定的

<sup>①</sup> 《科学立法民主立法的积极探索与丰富实践》，《南方日报》2014年10月30日。

精神，通过了《关于在依法治省工作中充分发挥地方各级人大常委会作用的决议》，要求各级人大常委会认真履行宪法和法律赋予的职权，充分发挥人大常委会在依法治省工作中的主导作用，积极推进依法治省工作。<sup>①</sup> 依法治省，首先要有法可依。发挥人大的作用：有利于人大在保证宪法和法律的贯彻实施中履行法定职责；有利于人大在把握依法治省内涵的基础上发挥职能作用；有利于地方立法准确体现党的路线、方针、政策，与时俱进，同改革、发展、稳定的大局相结合，通过立法解决实际问题。广东省地方立法呈现以下几个特点：一是先行先试，创制性立法是其立法的重要形式；二是经济立法多，以适应改革前沿阵地、经济发展的需要；三是立法领域广，保障民生为其立法重点；四是强调立法的科学性和民主性。

### （一）解放思想，立天下之先法

在省委的领导下，广东省人大积极探索地方立法，在立法中通过大量创制性立法，将“立法试验田”的作用发挥得淋漓尽致，对当地的社会经济发展和建设提供了很好的制度保障。1979年9月，党中央、国务院在批转广东省委的报告中指出：“尽快制定一些必要的经济法令、条例和规章制度。除应由中央统一制定颁布的以外，属于地方职权范围内的，广东要抓紧制定并颁布实行。”1980年2月2日，广东省人大常委会制定的《广东省人口与计划生育条例》，首开全国计划生育地方立法先河；1981年制定的《深圳经济特区土地管理暂行规定》第一次将土地所有权和使用权分开；1992年制定的《深圳经济特区房地产登记条例》和《深圳经济特区房屋租赁条例》，第一次将房地产纳入经济监管的领域；1995年制定的《深圳经济特区律师条例》，是全国第一个有关律师行业的立法；1998年制定的《深圳经济特区政府采购条例》，为2002年的《政府采购法》提供了宝贵的地方经验；2001年制定的《广东省预算审批监督条例》，是全国第一个

<sup>①</sup> 广东省依法治省工作领导小组办公室编：《广东法治建设30年》，广东人民出版社2008年版，第4页。



省人民代表大会通过的预算审批的地方性法规；2002年制定的《广东省电子交易条例》，是国内第一部关于电子商务的条例，该法规确立了电子签名的效力，为全国的电子商务立法提供了宝贵的经验；2005年制定的《广东省政务公开条例》是中国第一部规范政务公开的地方立法。特别值得一提的是，2007年制定的《广东省食品安全条例》，在没有上位法参照的情况下，广东从法规起草，到公开征求意见，提交省人大常委会会议“四读”审议，为后来国家的食品安全立法提供了很好的地方经验。30多年来，在广东的地方立法中，属于创制性、先行性的立法占到了五成左右，而且，上述法规还根据经济社会发展进行了多次修改。<sup>①</sup>

广东立法机制也创新了多个“第一”。1999年9月，广东省人大常委会举行中国的首次立法听证会，听证《广东省建设工程招标投标管理条例（修正）》；2001年8月7—8日，广东省人大常委会就电子商务立法举办了一次立法论坛；1993年通过的由专家学者起草草案的《广东省经纪人管理条例》，首开国内委托专家学者起草法规草案之先河；在全国率先将与人民群众利益密切相关的法规草案登报或在政府网站公布，公开征求意见；2000年9月，广东省人大常委会首次聘请了8位立法顾问；2003年11月开始，广东省人大常委会首次向省人大代表、有关行业协会、各地级以上市人大常委会书面征集立法项目和法规草案稿。这些“首次”表明了广东省人大及常委会的创新精神和敢为天下先的态度。

## （二）立保障人民权益之法

广东各级立法机关高度关注民生，加强涉及民生问题解决的地方立法工作。在社会保障方面，广东省制定了《广东省社会保险基金监督条例》、《广东省工伤保险条例》等地方性法规；在推进社会事业发展方面，制定了《广东省爱国卫生工作条例》、《广东省医疗废物管理条例》等法规；在保

<sup>①</sup> 丁建庭：《广东当有“走在前列”的使命感》，2015年1月30日，南方网（[http://reporter.southcn.com/r/2014-11/28/content\\_113152176.htm](http://reporter.southcn.com/r/2014-11/28/content_113152176.htm)）。