

98.10.16
依法治国在南粤

典型经验

朱森林题



广东省依法治省工作领导小组办公室编印

一九九七年十二月

依法治国在南粤

典 型 经 验

广东省依法治省工作领导小组办公室编印

一九九七年十二月

前 言

依法治国、建设社会主义法治国家是新形势下党领导人民治理国家的重要方略。广东省积极响应中央号召,大力推进本行政区域内的依法治国实践活动。由于省委的重视,我省的依法治省工作既搞得轰轰烈烈,又扎扎实实,并已出点到面在全省全面推开。一些地方和单位的干部群众,紧密结合本地本行业的实际,在依法治理工作中积累和总结出了许多好的经验。这些经验是应该加以宣传和推广的。同时,也应该看到,依法治省工作在全省各地各行业的发展并不平衡,需要作进一步的推动。有鉴于此,我们编辑出版了这本书,供全省各地各行业在开展依法治理工作时参考,以期能对各地各行业的依法治理工作有所裨益、有所促进,推动我省的依法治省工作向更高的水平发展。

本书在编辑过程中坚持:(一)全面。本书旨在向全省提供一种示范,因此,21个地级以上市和省直机关的材料都有录入。既有经济发达地区的经验,也有经济欠发达地区的经验;既有行业的典型,也有基层依法治理的典型;既有反映一个地级市全面开展依法治市的经验,也有反映一个县如何依法管理好林业的经验,还有反映一个学校依法治

校的经验、一个监狱如何依法治监的经验,等等。这样做的目的在于尽可能全面地反映近年来南粤大地开展依法治省工作中涌现出的先进典型的全貌,同时也满足不同地区不同行业的参考借鉴。(二)典型。本书所选入的篇目是从21个地级以上市和省直各单位选送上来的200多篇典型材料中选取的。同类型、同行业的经验只选最典型的。(三)实用。书是让人看、让人学的,而学习的目的又全在于应用。因此,我们在编辑过程中把是否反映现实,别人是否可以学到手,可操作性强不强,作为录入本书的重要条件。不让读者读无用的书。(四)简洁。所有录入的篇目,无论原来篇幅有多长,都尽量删简,一般删简至3500字左右,文章尽量精炼、简短些。

广东省依法治省工作领导小组副组长、省人大常委会主任朱森林同志对本书的编辑出版十分重视,并在百忙中为本书题写了书名。广州市人大常委会办公厅对本书的出版也给予了大力支持。在此谨对他们表示最诚挚的感谢。

编 者

一九九七年十二月

目 录

努力建设社会主义现代化法治城市

…………… 深圳市依法治市工作领导小组办公室(1)

推行窗口式办文 落实执法责任制

…………… 深圳市规划国土局(13)

依法治街 促进两个文明建设上新台阶

…………… 广州市海珠区南华西街依法治街领导小组(24)

坚持依法治理 促进农村经济发展

…………… 从化市街口镇联星村委会(32)

实行执法责任制 促进依法治市

…………… 佛山市依法治市工作领导小组办公室(38)

坚持依法经商 促进企业发展

…………… 佛山市五金交电总公司(49)

突出重点 推进农村依法治理工作

…………… 高要市依法治市工作领导小组办公室(58)

依法搞好土地管理 促进经济社会可持续发展

…………… 珠海市国土局(68)

开展专项治理 推进依法治利

..... 汕头市达濠区珠浦管理区(78)

充分发挥法院在依法治市中的主体作用

..... 澄海市人民法院(85)

依法治所见成效

..... 中山市依法治市工作领导小组办公室(93)

增强物价法治意识 加强城区物价管理

..... 云浮市云城区物价局(99)

用依法行政统揽工商行政管理工作

..... 东莞市工商行政管理局(104)

实施全社会综合治理 力促两个文明建设协调发展

..... 惠州市博罗县依法治县工作领导小组办公室(113)

推进依法治税 为促进经济发展服务

..... 江门市国家税务局(122)

公正司法 克服地方保护主义

..... 中共台山市委政法委(130)

坚持依法治林 促进林业发展

..... 韶关市始兴县依法治县工作领导小组办公室(137)

全面开展依法治校 促进“普九”巩固提高

..... 韶关市曲江县枫湾中学(144)

依法治教 努力提高教育质量

..... 潮州市金山中学(153)

依法做好人事管理工作

..... 阳江市人事局(159)

新回龙镇“三五”普法教育出成效

..... 河源市东源县依法治县工作领导小组办公室(165)

依法治警 创造良好交通环境

..... 清远市依法治市工作领导小组办公室(171)

依法治税初见成效

..... 汕尾市城区依法治区工作领导小组办公室(176)

落实执法责任制 促进依法行政

..... 湛江市工商行政管理局(180)

加强个案监督 促进执法机关“两制”建设

..... 化州市人大常委会法制工作委员会(189)

既纠错又究责 坚持依法治院

..... 茂名市电白县人民法院(193)

民主铺就富裕路

..... 梅州市依法治市工作领导小组办公室(199)

加强科技法制建设 推动全省科技进步

..... 广东省科委(204)

建立执法责任制 强化卫生行政执法

..... 广东省卫生厅(210)

全方位落实执法责任制 多层次规范工商行政执法行为

..... 广东省工商行政管理局(216)

依法实行金融监督 确保我省金融业的合法稳健运行

..... 中国人民银行广东省分行(224)

加强消防法制建设 强化消防监督管理

..... 广东省公安厅消防局(231)

坚持依法治监 建设文明监狱

..... 广东省广州监狱(237)

依法治种 确保广东农业持续稳定发展

..... 广东省种子总站(243)

努力建设社会主义现代化法治城市

深圳市依法治市工作领导小组办公室

一、深圳市四年来依法治市的基本情况

1993年11月，中共广东省委、省人大常委会决定在深圳进行依法治市的试点工作，深圳市委十分重视，就这项工作作了精心部署。明确提出，实行依法治市，与深圳建设社会主义现代化国际性城市的目标是一致的；深圳经济特区是我国改革开放和建立社会主义市场经济体制的“窗口”和“试验场”，也应当是社会主义民主与法制建设的“窗口”和“试验场”。在市委的统一领导下，三年来，深圳积极探索依法治市的路子，取得了初步成效。

第一，立法先行，积极推动深圳市场经济和社会管理逐步走向规范化、法制化。

依法治理，首先要有法可依。深圳市在1992年7月被全国人大常委会授予立法权后，首先考虑的就是从实际出发，用好用足立法权，充分发挥立法对改革开放的引导

和推动作用。比如，为了规范市场主体，在国家有关法律尚未出台的情况下，我们于 1993 年和 1994 年先后制定了股份有限公司、企业破产清算等 7 个条例。最近为了更好地实施公司法，促进企业改革和现代企业制度的建立，又制定了公司董事会工作规定等 5 个规章。

作为我市市场体系龙头和支柱产业之一的房地产市场，一度因无法可依，秩序比较混乱。为了规范房地产市场，我们抓紧制定了房地产登记、房屋租赁、房地产转让、房地产行业管理、住宅物业管理、建设工程招标投标等 10 多个条例，使房地产市场管理方面的法规基本配套，保证了房地产市场的有序发展。

根据深圳外来工比较多，劳动力市场十分活跃的情况，我们及时制定了劳务工、劳动合同、工伤保险、最低工资、失业保险、企业欠薪保障等 10 个条例和职业介绍机构管理等规章，使劳动力市场得到规范，劳动者的合法权益得到保障。

同时，我们也重视精神文明建设和社会管理等方面的立法，促进社会全面进步。我们先后制定了文化市场管理、成人教育、无偿献血以及社会治安综合治理、警察巡察、暂住人口管理、水源保护、噪声防治、城市园林绿

化、禁放鞭炮、限制养犬等条例。截至 1997 年 9 月，我市已经制定经济特区法规 96 件，规章 100 多件，为我市依法治市工作的开展打下了良好的基础。

第二，积极推进政府机关依法行政，规范政府行为。

政府机关依法行政，是依法治市的中心环节。1994 年，我们选择了市规划国土局、市劳动局作为依法行政的试点单位，并于 1995 年在全市行政机关中全面推广这两个局依法行政的试点经验，要求全市各行政机关制定各自的依法行政工作方案。现已进入了组织实施阶段。我们明确要求政府各部门要简化办事环节，公开办事制度，明文昭示办事结果，健全投诉制度，接受社会监督。比如，市规划国土局系统行政管理涉及城市规划、地政、建管、房地产权管理、房地产市场监督管理等诸多方面。过去一段时间，由于办事制度不公开、手续繁杂，一些报请批文的企业在办事的各个环节派人跟踪“公关”，工作人员接受吃请，群众意见较大。现在，该局制订了《依法行政手册》、《公文督办暂行规定》和《窗口式办文暂行办法》等章程，实行了所有来文一个窗口进、批文一个窗口出的“窗口式”办文制度，大大提高了办事效率，有效地遏制了腐败现象。

市地方税务局根据依法行政的要求，于 1996 年 1 月对地税征管体制进行了改革。新的征管体制改变过去多处办理税务登记为统一集中登记，大大简化了办事程序。新的征管体制还取消了税务专管员管户制，实行按属地征税的原则，并且将登记、征收和稽查机构分设，互相制约，取代以前“一员进厂、征管查集于一身”的作法。这项改革从体制上铲除了滋生腐败的土壤。

市工商行政管理局在推行依法行政过程中，建立健全了 80 多项规章制度，还设置 120 个群众评议箱，公布了 110 部咨询投诉电话，企业和群众普遍反映，到工商局办事方便多了。

为促进政府机关依法行政，我们还采取了几项措施：一是市、区人大常委会经常听取政府部委办局负责人关于依法行政情况的述职报告。二是市政府选定 33 家企业为行政执法监督检查窗口企业，作为政府了解行政执法情况的窗口。三是由依法治市领导小组发文，规定所有的行政执法人员，须经严格考核，持《行政执法证》才可上岗。四是严格公务员考核。1996 年初，已有 33 名在 95 年度考核中被评为“不称职”的公务员被依法辞退。五是 1996 年上半年，我市组织了“企业最满意的政府部门”评选活动

动，36个市府职能部门通过新闻媒介向社会汇报了各自的职能、办事程序和依法行政工作情况，一些政府部门还邀请企业到机关座谈，听取意见。这次企业评价政府部门的民主监督活动，对于政府部门改进作风，产生了很大的影响。

第三，组织人大代表评议公检法司机关，督促公安司法机关严格执法。

公检法司机关多年来在打击犯罪、保障改革和建设方面做了大量工作，但也存在不少问题。1994年和1995年，市、区人大常委会分别组织人大代表对公检法司机关的执法工作进行了评议。代表们在广泛深入调查的基础上，对公检法司机关的工作，提出了许多具体意见和建议。有关司法机关还对评议中反映的一些有严重违法乱纪行为的干警作了处理，并依法督促纠正了若干件办理不当的案件。社会上原来对公安交警执法有些反映，代表评议后，深圳交警结合学济南交警活动，从严治警，文明执法，规范管理，热情服务，受到社会好评。

第四，依法推进建立现代企业制度的改革。

依法规范和促进企业的改革和发展是依法治市的重要内容。近年来，我市选择33家公司进行建立现代企业制

度试点。市委、市依法治市领导小组一开始就明确要求，试点工作要以《公司法》和深圳特区两个公司条例为依据，全面规范企业的生产经营活动和管理结构。

1996年，我市制定了《深圳市公司董事会工作暂行规定》、《深圳市公司经理工作暂行规定》、《深圳市公司监事会暂行规定》、《深圳市公司党组织工作暂行规定》、《深圳市公司工会工作暂行规定》。力求从制度上解决企业改革中的一些难点问题。如董事会的职权在公司法规定的9项职权的基础上，增补了7项新的职权，使董事会真正成为公司的经营决策中心。这次改革还依照“党管干部”与《公司法》相衔接的原则、下管一级的原则和管人与管事相结合的原则，将国有企业领导人的管理办法改为“市属三个国有资产经营公司的领导人由市委组织部考核、市委讨论后按有关程序任免；市属一、二类企业的党委、董事会、经营班子领导人员，由各自隶属的国有资产经营公司按有关程序任免；企业副经理以下的干部按《公司法》规定的程序，由企业董事会聘任”。这些改革，对搞好国有企业起到了促进作用。

第五，抓法制宣传教育及基层依法治理两个基础。

法制宣传教育，首先要从干部抓起。深圳市委、市人

大常委会 6 次组织市人大代表和政府各部门领导听取法律知识讲座，市、区人大常委会还对由人大常委会任命的政府组成人员和法院、检察院的干部进行了法律知识考试，市委党校开办了 20 多期处级干部“法制建设研修班”，政府各部门也在本单位和本系统进行了多期法律培训，学校开设法制教育课，新闻媒介强化法制宣传。深圳电视台会同市委宣传部、市人大常委会法工委、市依法治市办、市法院等五个单位创办的《法治纵横》电视专题节目，每周一期，现已播出近百期，效果很好。市委、市人大、市依法治市办等单位还联合编写了中小学法制教育简明读本，并已开始在全市发行、试用。

全市 19 个镇都积极开展了依法治镇工作，涌现出了一批基层依法治理的典型。

二、开展依法治市工作的体会

四年多来，我们在依法治市工作的探索 and 实践中，有以下几点体会。

第一，市委发挥领导作用，人大发挥主导作用，“一府两院”发挥主体作用，三位一体，形成合力，这是依法治市工作顺利开展的保证。

深圳依法治市工作领导小组成立以来，多次召开会议，专题研究依法治市工作。近三年，市委每年都要研究制定依法治市年度工作要点，下发执行。市第二次党代会明确把“增创依法治市新优势，营造良好的法制环境”作为深圳第二次创业、建设现代化国际性城市的重要战略措施之一，提出深圳要建设现代化国际性城市，必须走法治这条路。这些措施体现了市委对依法治市工作的重视和决心。

市人大常委会党组和主任会议根据市委的部署，多次研究依法治市工作，常委会领导认为，民主法制建设是人大的根本任务，依法治市所涉及的立法、执法、监督、法制宣传教育等多方面的工作，都与人大的职责密切相关，人大应该在依法治市工作中义不容辞地发挥主导作用。近三年的市人大常委会工作重心，都是围绕依法治市展开的。这种主导作用主要表现在三个方面：一是组织协调作用。评议公检法司、依法行政试点以及对《公司法》的检查和监督等，都是在人大常委会的组织协调下进行的。二是立法推进作用。三是监督保证作用。为了强化和完善人大的决策和监督职能，市人大常委会去年专门成立了计划预算审查工作委员会，把一年一度的会议审议变为常年的

监督，强化计划和财政的规范化和严肃性。在市委支持下，人大还制定了《讨论决定本行政区域内重大事项的规定》。这一《规定》明确了“重大事项”的含义和范围，把经济和社会发展中、长期规划的修订方案、年度计划主要指标的调整和荣誉市民的授予等 12 个方面的事项，都明确纳入市人大常委会的职权范围。这个“规定”对依法治市特别是依法决策、依法监督工作起到了有力的推动作用，受到全国人大常委会和广东省人大常委会的重视。

依法治市开展以来，市政府的常务会议加大了讨论法规、规章草案及依法行政方面的份量，目前已占全部议题的 50% 以上。法制工作列入了政府的重要议事日程。此外，市法院、市检察院按照依法治市的要求，建章立制，公正司法，在依法治市中也发挥了重要的主体作用。

第二，领导转变观念，是实行依法治市、由人治向法治转变的关键。

实行依法治市以来，市领导集中学习法律，学习依法治国的理论，率先垂范，转变观念，带了一个好头。现在，市委、市人大常委会、市政府的主要领导同志在一些重要会议上，或下去调研、检查指导工作时，首先强调严格执法，依法管理，强调从“人治”到“法治”的转变，