



地方智库报告
Local Think Tank

探索法治中国建设的 地方实践 以珠海市为样本

·
·
·



中国社会科学院国家法治指数研究中心
中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组

著

中国社会科学出版社

探索法治中国建设的 地方实践 以珠海市为样本

·
·
·

中国社会科学院国家法治指数研究中心
中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组



中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

探索法治中国建设的实践：以珠海市为样本 / 中国社会科学院国家法治指数研究中心，中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组著．

—北京：中国社会科学出版社，2017.5

（地方智库报告）

ISBN 978-7-5203-0029-2

I. ①探… II. ①中…②中… III. ①社会主义法制—建设—研究—珠海

IV. ①D927.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 054360 号

出版人 赵剑英

责任编辑 王 茵

特约编辑 马 明

责任校对 周 昊

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 北京君升印刷有限公司

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 787×1092 1/16

印 张 11

插 页 2

字 数 150 千字

定 价 48.00 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

项目组负责人：

田 禾 中国社会科学院国家法治指数研究中心主任，法学研究所研究员、法治指数创新工程项目组首席研究员

吕艳滨 中国社会科学院国家法治指数研究中心副主任，法学研究所法治国情调查研究主任、研究员

项目组成员：

陈欣新	冉 昊	王小梅	李 霞	栗燕杰
徐 斌	刘雁鹏	胡昌明	王祎茗	田纯才
赵千羚	刘 迪	马小芳	王 洋	孙斯琪
王昱翰	纪 玄	贾德志		

主要执笔人：

田 禾	中国社会科学院法学研究所研究员
吕艳滨	中国社会科学院法学研究所研究员
冉 昊	中国社会科学院法学研究所研究员
王小梅	中国社会科学院法学研究所副研究员
栗燕杰	中国社会科学院法学研究所副研究员
徐 斌	中国社会科学院法学研究所助理研究员
刘雁鹏	中国社会科学院法学研究所助理研究员
田纯才	中国社会科学院法学研究所研究助理

摘要：法治中国建设需要顶层设计和中央的统一安排，也应发挥地方的积极性，总结地方探索的经验成果。近年来，我国各地在中央精神和大政方针的指导下，在微观制度机制和具体做法层面上进行创新探索，地方法治建设不断取得新成效。广东省珠海市毗邻港澳，是我国最早的经济特区之一，拥有推进地方治理体系现代化与法治创新的地缘优势。珠海市积极营造一流法治环境，充分发挥地方立法和特区立法的作用，在依法治理的前提下，既严格执法、建设法治政府，又积极全面深化司法改革，提升司法权威，构建公正诚信的司法环境。本报告在多年实地调研的基础上，从党对依法治市的领导、科学立法与民主立法、法治政府建设、司法改革与司法创新、流动人口服务与管理、集体建设用地使用权的流转、公共法律服务与供给、横琴新区的综合执法改革几个方面，分析了珠海市法治发展取得的成效，并在此基础上，对今后包括珠海市在内的中国地方法治的完善发展提出具有针对性、可操作性的建议。

关键词：珠海市 依法治市 治理体系 法治环境

Abstract: In order to build itself into a country under the rule of law, China needs not only to carry out top-level design and unified arrangement at the central level, but also to give full play to the initiatives of local governments and summarize local experiences. In recent years, local governments at various levels, guided by the spirit of the relevant decisions of the CPC Central Committee and the Central Government, have been continuously making new achievements in the construction of local rule of law by carrying out experimentations and innovations at the level of micro institution and mechanism and concrete practice. Zhuhai City of Guangdong Province, which borders Hong Kong and Macao, is one of the first special economic zones established in China. As such, it has the geo-advantage in modernizing local governance and innovating the system of rule of law. In recent years, the Government of Zhuhai City has been making continuous experimentations in creating first-rate rule-of-law environment, giving full play to the role of local legislation and legislation of special economic zone, and, under the precondition of governance by law, strictly implementing laws, actively constructing a law-based government, deepening judicial reform in a comprehensive way, enhancing the authority of the judiciary, and creating a judicial environment of fairness and good faith. Based on many years of on-site investigation, this report analyzes the achievements made by Zhuhai City in the development of the rule of law in such fields as the Party's leadership over the work of ruling the city by law, scientific and democratic legislation, the construction of a law-based government, judicial reform and innovation, provision of services to and administration of the floating population, the transfer of the right to the use of collective land for construction, public legal service and supply, and reform of the comprehensive law enforcement system in Hengqin New District. On the basis of above analyses, the

2 探索法治中国建设的地方实践

report puts forward targeted and operable suggestions on further improving and developing local rule of law in Zhuhai City as well as in the whole country.

Key Words: Zhuhai City, Ruling the City by Law, Governance System, Rule-of-Law Environment

目 录

导 论	(1)
第一章 党的领导与依法执政	(3)
一 加强执政能力建设,党委领导推进依法治市	(4)
(一) 组建领导小组,推动法治工作	(5)
(二) 谋划法治规划,统筹领导关系	(7)
(三) 监督政法工作,引导法治方向	(9)
二 完善党的执政体制,加强党内法规制度建设	(9)
(一) 加强党内法规制度建设	(10)
(二) 完善重大事项决策机制	(11)
(三) 加强党风廉政制度建设	(11)
三 培育党员法治思维,强化干部依法办事能力	(12)
第二章 科学立法与民主立法	(15)
一 珠海立法变迁	(15)
(一) 特区立法阶段	(17)
(二) 两法并存阶段	(17)
(三) 两法共处阶段	(18)
二 珠海立法特色	(18)
(一) 珠海立法效率高	(19)
(二) 特区立法比例大	(19)

2 探索法治中国建设的^{地方实践}

(三)立法质量有保障	(20)
(四)立法领域覆盖广	(21)
三 珠海立法成效	(22)
(一)科学民主立法举措得力	(22)
(二)立法引领改革成效显著	(23)
(三)“立法试验田”作用明显	(24)

第三章 法治政府与依法行政

(27)

一 背景因素考量	(27)
----------------	------

二 完善体制机制	(28)
----------------	------

(一)行政执法规范有力,监管能力水平不断 提升	(28)
----------------------------------	------

(二)简政放权力度空前,行政审批改革成效 凸显	(31)
----------------------------------	------

(三)促进科学民主决策,完善行政决策制度 机制	(32)
----------------------------------	------

(四)提升政府激励程度,强化法治政府考评 监督	(33)
----------------------------------	------

(五)完善纠纷解决机制,倒逼政府行为规范 守法	(34)
----------------------------------	------

(六)完善法律顾问制度,为政府提供合法性 审查	(36)
----------------------------------	------

三 体现民生导向	(37)
----------------	------

(一)完善社会保险法治,免除大众后顾之忧	(37)
----------------------------	------

(二)全面推行依法治教,教育法治惠及百姓	(38)
----------------------------	------

(三)监督管理有序有效,确保舌尖上的安全	(39)
----------------------------	------

(四)环境法治建设创新,生态治理卓有成效	(40)
----------------------------	------

(五)完善欠薪预警机制,构建和谐劳资关系	(41)
----------------------------	------

第四章 阳光政府与信息公开	(42)
一 阳光政府建设的二次出发	(42)
(一) 阳光政府建设的背景	(42)
(二) 阳光政府建设的意义	(44)
二 珠海阳光政府建设的举措	(47)
(一) 强化组织建设	(47)
(二) 完善规范建设	(47)
(三) 加强平台建设	(48)
(四) 拓宽公开领域	(49)
(五) 注重考核监督	(50)
(六) 着力政策解读	(50)
(七) 及时回应舆情	(51)
三 珠海阳光政府建设的成效	(51)
(一) 初步满足知情权	(51)
(二) 得以行使监督权	(53)
(三) 政府行为规范化	(54)
(四) 治理能力有提升	(55)
第五章 司法改革与司法创新	(57)
一 司法改革的变迁回眸	(57)
二 司法体制改革新态势	(59)
三 成功试水的横琴样本	(60)
(一) 机构设置扁平化	(61)
(二) 人员管理专业化	(62)
(三) 监督考核科学化	(65)
(四) 职业保障全方位	(68)
第六章 流动人口服务与管理	(71)
一 流动人口与社会治理	(71)

4 探索法治中国建设的^{地方实践}

(一) 流动社会的新阶段	(71)
(二) 社会治理的新要求	(72)
(三) 珠海发展的新任务	(74)
二 管理服务走向规范化	(75)
(一) 信息管理	(75)
(二) 居住管理	(76)
(三) 宣传教育	(77)
(四) 治安管控	(78)
三 基本公共服务均等化	(79)
(一) 就业创业	(80)
(二) 劳动维权	(82)
(三) 医疗保险	(83)
(四) 优生优育	(84)
(五) 子女入学	(85)
 第七章 集体建设用地使用权的流转	(88)
一 集体建设用地使用权流转的背景	(88)
二 珠海的立法与实践	(91)
三 完善和拓展的空间	(98)
四 探索成效与现代农业发展	(103)
五 未来发展展望	(107)
六 集体建设用地使用权流转小结	(112)
 第八章 公共法律服务与供给	(114)
一 基层公共法律服务的需求与供给	(115)
二 调整组织和结构架构, 打造标准公共法律服务 中心	(118)
三 界定政府与市场边界, 规范公共法律服务工作 流程	(121)

四 加强知识与社会互动,以服务中心为法制宣传阵地	(125)
五 建立激励与保障机制,合理引导公共法律服务购买	(128)
六 珠海市公共法律服务的亮点与特色	(129)
第九章 横琴新区的综合执法改革	(131)
一 综合执法的重要性和紧迫性	(132)
(一)重要性	(132)
(二)紧迫性	(132)
二 执法权纵横集中	(134)
(一)横向集中	(134)
(二)纵向集中	(135)
(三)理顺关系	(135)
三 内外机制大创新	(136)
(一)内部管理模块化	(136)
(二)管理权责清单化	(137)
(三)执法要素统一化	(139)
(四)执法指挥智能化	(139)
(五)执法流程顺畅化	(140)
(六)公众参与便捷化	(140)
(七)外部衔接联动化	(142)
第十章 地方法治建设的展望	(145)
一 改进地方立法	(145)
(一)健全人大立法公开	(145)
(二)公开立法计划执行	(146)
(三)完善自贸新区立法	(147)
(四)保障代表参与立法	(148)

6 探索法治中国建设的^{地方}实践

二 完善法治政府	(149)
三 打造阳光政府	(152)
(一) 纵深拓展公开范围	(152)
(二) 不断提高公开质量	(153)
(三) 着力规范主动公开	(154)
(四) 进一步优化门户网站	(156)
四 创新人口服务	(157)
(一) 积极稳妥推进户籍改革	(157)
(二) 加大服务管理统筹力度	(158)
(三) 推动服务管理体制创新	(159)
(四) 加强人口信息化管理	(160)
(五) 健全流动人口服务体系	(161)
五 推动司法改革	(161)
六 推广综合执法	(162)

导 论

党的十八届三中全会提出全面深化改革的时代命题，党的十八届四中全会吹响了全面推进依法治国、建设法治中国的新号角。法治中国建设需要顶层设计和中央的统一安排，也应发挥地方的积极性，总结地方探索的经验成果。近年来，我国各地法治建设在统筹推进“四个全面”战略布局指导下有序推进，其主线是贯彻中央一系列大政方针推进法治。一方面是全面严格贯彻落实，另一方面是在中央精神、理念的引导下，在微观制度机制和具体做法层面上进行创新试点。总体上，地方法治的推进更加注重符合宗旨、遵守规矩、坚持民生导向，取得了积极成效，地方法治新发展引人注目，地方治理能力和治理水平不断提高，各地人民群众的“获得感”不断增强。

广东作为改革开放春风最早吹过的地方，起步较早的经济体制改革不仅为这片土地的经济释放了活力，积累起丰富的物质财富，开放的市场机制也为这片土地上生活的人们带来思想意识上的革新。珠海市位于广东省南部、珠江入海口西岸，背靠大陆，面向南海，与澳门特别行政区毗邻，与香港特别行政区隔海相望。地缘的因素，为珠海市地方治理体系现代化与法治创新营造了良好氛围。

在广东这片改革的热土上，相对于经济最为发达的深圳市以及保持强劲发展态势的东莞市、中山市，珠海市的经济发展一直不温不火。这似乎与其作为 20 世纪 80 年代初期业已确立的经济

2 探索法治中国建设的地方实践

特区的地位不甚匹配。然而,这种不温不火的经济发 展背后透视着地方决策者对生态文明的推崇和科学、理性的发展观。珠海市的主政者很早就意识到发展绿色经济的战略意义,在城市发展早期,就确立了不引进“三来一补”、高污染的低端制造业,自然生态在经济发 展中得到最大限度的保护,“宜居”逐渐成为珠海市的城市名片。随着创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念在十八届五中全会上的提出,珠海市决策者对珠海市的发展和未来有了更加清晰和准确的定位,提出将珠海市建设成为生态文明新特区、科学发展示范市,深入推进经济转型升级,全面深化改革,构建国际化宜居城市。无论是发展生态文明新特区、科学发展示范市,还是构建国际化宜居城市,都离不开法治城市建设,从城市规划到社区治理,从经济结构调整到政府职能转变,社会的各项发 展都必须沿着法治的轨道,实现良性、稳定的发 展。为此,珠海市积极营造一流的法治环境,在充分发挥地方立法和特区立法的作用、实现依法治理的前提下,既严格执法,建设法治政府,又积极全面深化司法改革,提升司法权威,构建公正诚信的司法环境。

为客观反映珠海市法治建设的全貌,系统总结珠海市在依法治市工作中的经验和不足,为我国地方法治建设提供借鉴,中国社会科学院国家法治指数研究中心、中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组多年来持续对珠海市依法治市工作展开了跟踪调研,并对调研情况进行了分析、总结。本报告没有面面俱到,而是从党对依法治市的领导、科学立法与民主立法、法治政府建设、阳光政府建设、司法改革与司法创新、流动人口服务与管理、集体建设用地使用权的流转、公共法律服务与供给、横琴新区的综合执法改革几个方面,有重点地分析了珠海市近年来法治发 展取得的成效,在此基础上,对今后包括珠海市在内的中国地方法治的完善发 展提出具有针对性、可操作性的建议。

第一章 党的领导与依法执政

依法执政是党的领导与依法治国有机统一的内在必然要求。依法执政意味着党通过制定大政方针、提出立法建议、推荐重要干部等执政权力的行使，使党的主张经过法定程序变成国家意志，支持和保证人大、政府、司法机关依法履行职能，最终实现党的正确领导。

党的领导、人民当家做主与依法治国有机统一，坚持依法执政，对全面推进依法治国具有重大作用。^① 依法执政与党的领导的有机统一就在于把党的领导贯彻到依法治国的全过程，同时又确保各级党组织在宪法和法律范围内活动。依法执政的抓手在于“关键少数”，各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，应当把依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。

由此，处理好党的领导与依法治国的关系，关键在于三方面问题的回答。一是如何发挥党在依法治国中的作用；二是党在依法执政时如何推进自身的法治化；三是依法执政的理念如何在领导干部中发生作用并最终落实。

珠海市近年来在依法执政方面做出卓越探索，尝试有机统一党的领导与依法执政。在《法治广东建设五年规划（2011—2015

^① 《习近平：依法治国、依法执政、依法行政共同推进》，中国政府网，网址：http://www.gov.cn/ldhd/2013-02/24/content_2338937.htm，2017年3月9日最后访问。

年)》实施过程中,珠海市的三个行政区均获评全国法治县(市、区)创建活动先进单位。依法依规评选出的依法治市工作先进单位有20个,先进个人有39名。珠海市中级人民法院和3名个人分别获得广东省依法治省工作先进单位和先进个人荣誉称号。在如此丰富的法治建设成效基础上,2015年,中共珠海市委七届五次全会正式审议并通过《中共珠海市委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神建设一流法治环境的工作方案》,该方案引导法治珠海的发展走上新台阶:坚持法治与德治相结合、坚持从实际出发,让一流法治环境成为珠海市的核心竞争力,把珠海市建设成为展示社会主义法治优越性的窗口。

“法治珠海”的成功首先在于正确处理好了法治“火车头”的问题,正确处理了党的领导与依法执政的关系问题。首先,珠海市委、市人大常委会和市政府多年来不断努力实践“依法治市”,将党对法治发展的领导工作融入全市的法治规划中,依托“依法治市,建设法治珠海”的长远规划来完成党对立法、行政、司法等法治工作的领导。其次,党内法规制度建设一直是珠海市委工作程序改善的重点,他们不仅注重党委重大决策程序的完善,而且有意识地融合党内法规与国家法律,使得各级党组织能够将法治与德治有机结合。最后,珠海市狠抓领导干部关键少数,通过学法教育、用法考核等方式多管齐下不断培养党员干部法治思维和提高依法办事能力。

一 加强执政能力建设,党委领导推进依法治市

依法执政是依法治国的关键。执政能力建设是依法执政的重要内容。执政能力指的是党处理政务、管理实务的依据、准则能够合法、合规,并高效地管理国家事务的能力。它要求摒弃以往依据政策或者领导人的讲话、意见办事的做法,执政行为全面合法化、法治化。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强