
图书在版编目(CIP)数据

领导干部谈法治/中共哈尔滨市委依法治市工作领导小组办公室 中共哈尔滨市直属机关工作委员会编.

—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006.9

ISBN 7 - 207 - 07125 - 6

I. 领... II. ①中... ②中... III. 社会主义法治—法治教育:干部教育—哈尔滨市 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 110094 号

责任编辑 韩 丽

封面设计:于克广 张 涛

领导干部谈法治

Lingdao Ganbu Tan Fazhi

中共哈尔滨市委依法治市工作领导小组办公室
中共哈尔滨市直属机关工作委员会^编

出版者 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 10

字 数 250 000

印 数 1 - 1000

版 次 2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

书 号 ISBN 7 - 207 - 07125 - 6/D · 921

定价 30.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

前 言

依法治国、建设社会主义法治国家，是党领导人民治理国家的基本方略，也是一项包括立法、执法、司法、法制宣传、法律服务和法律监督等各方面的社会系统工程。其基础是开展法制宣传教育，提高全民法律意识，特别是要提高广大领导干部的法律素质。党的十六届四中全会明确提出：“全党同志特别是领导干部要牢固树立法制观念，坚持在宪法和法律范围内活动，带头维护宪法和法律的权威，督促、支持和保证国家机关依法行使职权，在法制轨道上推动各项工作的开展，保障公民和法人的合法权益。”

“四五”普法期间，我市各级领导干部高度重视普法依法治理工作，带头学法用法，努力提高自身法律素质和依法执政、依法决策的水平，推动了全市普法工作的深入开展，使全民的法律素质进一步增强，使全社会的法治化管理水平进一步提高。广大领导干部在工作实践中，将学法与用法紧密结合，积极进行理论性的思考和探索，形成了一些有益的工作思想和经验。为了更好地开展各项法制工作，加强理论指导，我们将部分领导

干部撰写的法制论文汇编成册，供各部门（单位）学习借鉴。

今年是“五五”普法规划的启动之年，新时期、新形势下，法制宣传教育工作面临着新的机遇与挑战。各级领导干部要从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的高度，充分认识开展法制宣传教育工作的重大意义，继续加强学习，不断增强自身的法律素质，提高依法执政的能力和水平，积极探索，勇于实践，为法治哈尔滨的建设做出更大的努力。

编者

2006年9月

目 录

- 建设法治政府 构建和谐社会的重大课题 史文清 (1)
- 深入贯彻《行政许可法》 大力促进经济发展
- 环境升级 方存忠 (8)
- 对新时期法制宣传教育的理性思考 张少良 (14)
- 试论依法治国与以德治国的关系 陆文君 (23)
- 推进依法治市 构建和谐哈尔滨 张金孝 (32)
- 浅谈构建法治政府基本途径 张桂华 (37)
- 提高多党合作能力 构建和谐社会基础 齐燕滨 (43)
- 德法兼治 推进全面建设小康社会步伐 齐佳民 (51)
- 浅谈党的领导与依法治国 张 克 (59)
- 法治是构建社会主义和谐社会的重要基础 丁 坚 (69)
- 关于推进市直机关依法行政进程的几点思考 尹燕华 (76)
- 充分发挥法律的作用 依法打击“法轮功”
- 等邪教组织违法犯罪活动 杨海新 (84)
- 领导干部要做依法行政的表率 廉洁自律的
- 楷模 姚德岐 (92)
- 准确理解构建社会主义和谐社会的深刻内涵
- 扎扎实实做好档案服务工作 邵继红 (100)
- 深化依法信访 构建和谐社会 曲 磊 (110)
- 关于司法行政机关加强执政能力的认识与

实践	傅琛清 (120)
加强科技政策法规体系建设 努力开创科技 事业发展新局面	李凯英 (130)
关于民政部门依法行政的若干思考	徐振湖 (137)
依法行使公共财政权力 做好新时期财政 工作	席长青 (143)
论公务员依法行政能力建设	梁三基 (154)
依法治国是构建社会主义和谐社会的根本要求	边洪霄 (164)
坚持依法行政 全面推进依法治牧进程	陈玉岭 (170)
依法治水是实现水资源可持续利用的根本 保证	王希峰 (179)
浅谈依法管粮与促进粮食发展	王忠新 (187)
试论计划生育工作的依法行政	慕莹 (193)
贯彻实施统计法律法规 努力提升统计工作 整体水平	孙贤明 (202)
浅析环境行政强制制度	毕林涛 (215)
建设法治政府提高执政能力的几点思考	杨洪坡 (220)
浅析机关党组织加强执政能力建设的必要性	季正国 (228)
牢牢把握全市工作主题 提高工商行政管理 能力	滕茂行 (236)
促进依法行政的若干思考	柳昌黎 (245)
加强执法监督推进依法行政 努力打造宽松的 经济发展环境	李志恒 (254)
关于加强党的执政能力建设的思考	单福春 (260)
“三个代表”与依法行政	包雷 (268)

确定新的执法观念坐标 力争民行检察为大局

- 服务的新突破 宫立新 (273)
- 积极履行妇联职能 依法维护妇女权益 张丽欣 (280)
- 加快城市立法建设 推进和谐社会步伐 梁梦阳 (287)
- 坚持领导干部带头学法用法 有效推动普法
工作 孙鸿达 (294)
- 关于对建设社会主义法治国家的几点思考 赵爱俐 (302)
- 加强气象法制建设的思考 尹福安 (308)

序

党中央提出落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略目标。要实现“民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处，确保人民群众安居乐业，确保社会政治稳定和国家长治久安”的和谐社会，依法治国是重要基础和保障，也是我国社会主义市场经济体制建立和发展的必然要求。

哈尔滨市在第四个五年法制宣传教育规划实施阶段，以“两个转变，两个提高”为工作目标，普法与依法治理工作相结合，普法工作内容丰富，形式多样，重点突出，形成了生动的普法工作局面，体现了普法工作的制度化、规范化。特别是各级领导干部对普法工作和提高城市法治化管理水平高度重视，带头学法用法，进一步推进法制宣传教育，传播法律知识，弘扬法制精神，在提高全社会的法律素质工作中，发挥了表率作用。2006年是“五五”法制宣传教育规划启动和实施之年，如何正确审视法制宣传教育中存在的突出问题，继续深入开展法制宣传教育，积极构建有效工作体系，树立科学的态度，掌握科学的方法，认真研究在构建社会主义和谐社会过程中面临的新情况、新问题，从中找出规律性的认识，努力实现由经验型向科学化转变，是摆在我们面前的重大课题和任务。本书汇编了哈尔滨市部分领导干部撰写的法制论文、一些工作思想和经验，供各部门

(单位)在具体工作中学习借鉴。

让我们进一步解放思想，转变观念，开拓创新，扎实工作，为顺利实施我市国民经济和社会发展第十一个五年规划，为把哈尔滨建设成为适宜创业、适宜人居、适宜人的全面发展的现代文明城市，促进哈尔滨又快又好发展提供良好的法治环境。

中共哈尔滨市委依法治市工作领导小组办公室
中共哈尔滨市直属机关工作委员会

2006年5月

建设法治政府：构建和谐社会的重大课题

中共哈尔滨市委副书记
哈尔滨市人民政府常务副市长 史文清

民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处，是社会主义和谐社会的基本特征。在这一基本特征中，民主法治处于首要位置，充分体现了它在构建和谐社会中的先导性地位。现代和谐社会必定是法治社会，法治社会要求政府必须是法治政府，建设法治政府是构建社会主义和谐社会的必由之路和基本前提。当前，哈尔滨正处在加快发展、全面振兴的关键时期，如何进一步加快全面推进依法行政的步伐，严格按照法定程序、法定权限、法定职责行使权力，努力建设一个透明、诚信、负责、理性的法治政府，切实肩负起促进社会和谐的职责，是摆在各级政府面前的一个重大课题，需要从更深的层次去研究、把握和实践。

一、站在构建和谐社会的高度，充分认识建设法治政府的重要意义

政府工作涉及经济、政治、文化和公民日常生活的各个领域。各级政府能否正确行使行政权力、整合社会资源、调整社会

关系、平衡社会利益、维护社会秩序，直接关系到社会运作是否顺畅、社会关系是否和谐、社会交往是否融洽，进而直接关系到构建和谐社会的成功与失败。

1. 法治政府是社会公平正义的重要保障。制度和谐是和谐社会之本，和谐社会需要协调、健全、完备的行政法制体系。公正的行政立法赋予每一个社会成员同等的基本权利和义务，赋予不同经济活动主体准入平等、待遇公平的市场竞争地位，通过法律手段对一次分配后的利益格局进行合理的调整，使全体社会成员都能最大限度地享受到改革开放和现代化建设的成果。同时，公正的司法体系能够给权利和利益遭到侵犯的公民找回属于自己的正义，为和谐社会构筑公平、正义的司法屏障。

2. 法治政府是社会诚信友爱的重要保障。法治是保证人与人之间“诚信友爱”的重要基础。政府通过法治渠道规范社会信用关系，在法治的基础上建立社会信用体系，实现党的十六届三中全会提出的建立以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度的目标，并依法约束经济主体在获得利润的同时承担社会责任，包括遵守商业道德、生产安全、职业健康、保护劳动者的合法权益、保护环境、支持慈善事业、捐助社会公益、保护弱势群体等等。行政机关通过严格执法，保证经济主体守法经营，保护权益遭损者及时得到法律救助，使人们可以放心地信赖他人。

3. 法治政府是社会充满活力的重要保障。社会充满活力的前提是政府清晰地界定权力和职能的界限，给社会和市场留出充分的发育空间。而法治政府，恰恰就是权力有限的政府。传统的政治经济体制以政府为导向，政府的权力无所不在，政府的职能无所不包。这样的体制必然会窒息个人的创造性，抑制市场和社会的活力。而在法治政府下，民众既可以自由地创造财富，安排

自己的私人生活，又可以自愿合作起来治理自己的事务。至于政府，一方面为市场和社会的发育提供制度框架；另一方面，弥补这两者的不足，通过公共服务和公共财政政策，支持民众的自我治理，以调动一切积极因素，激发全社会的创造活力。

4. 法治政府是实现社会安定有序的重要保障。和谐社会要求社会系统中的各个部分、各种要素处于相互协调、稳定有序的状态。法治是建构有序社会最主要的手段，凭借法律这种公共权威的普遍、明确、稳定的社会规范来治理社会，使每个社会组织和社会成员都受到法律的约束，使其行为和活动都纳入法制的轨道和范围，从而使社会具有安定有序运转的基础。

二、准确把握构建和谐社会对政府工作的新要求，保证建设法治政府的正确方向

建设法治政府要求我们必须坚持正确的方向，彻底抛弃陈旧的行政思维定势，努力实现从全能政府向有限政府、从权力政府向责任政府、从管制型政府向服务型政府的转变。

1. 建设规范行政政府。没有规矩不成方圆。作为履行社会服务和管理职能的政府，其规范正当的行政行为是保证社会和谐稳定的重要前提。规范行政有三方面的含义：一是合法行政。要求行政权力的取得和运作都要依法进行，没有法律的允许，行政机关不得做出影响和损害公众合法权益或者增加其义务的行为。二是合理行政。行政机关实施行政管理不仅要合法，而且还要合理，遵循公平、公正的原则。三是程序正当。实施行政管理和行政执法必须严格按法定程序办事，实现程序正当。

2. 建设有限政府。在社会主义市场经济条件下，政府的行政管理权限应当是有限的，必须有所为、有所不为。要把政府的职能定位在为市场竞争创造公平宽松的制度环境，为市场主体提

供良好服务，解决市场机制解决不了也解决不好的问题上。要充分发挥市场机制、社会自律和中介组织的基础性作用，大力推进政府管理创新，加快实现政企分开、政事分开、政社分开，从而最广泛、最充分地调动一切积极因素，发挥各方面的创造活力，不断推动经济社会发展，不断增强和谐社会建设的物质基础。

3. 建设服务政府。构建社会主义和谐社会，要求政府不断强化其社会服务职能。要在环境保护、生态建设、义务教育、医疗卫生、基础交通、公共安全、社会保障、福利事业等方面，积极提供更多的社会公共产品以增进公共利益。要不断放松对社会经济事务和公民私人事务的管制，更多地让公民和社会民间组织进行自我管理。即使在政府必须履行管理责任的地方，政府也应当牢固树立服务意识和平等意识，而不是进行居高临下的家长式管理。各级政府机关要切实改进工作作风，加快政府机构改革，合理配置行政权力，有效实施行政管理，提高行政效能，为人民群众提供高效、便捷、优质的服务。

4. 建设责任政府。政府服务于人民，核心是负责。对人民的承诺，要说到做到，坚决兑现。要敢于正视问题，勇于克服困难，善于化解矛盾。当前，尤其要切实解决和纠正层层审批、推责揽权以及利用权力谋取小团体和个人利益等行为，以及重许可轻监管、只许可不监管的问题，把权力与责任挂钩，依据法律规定的权限和程序行使权力，适应构建和谐社会的需要履行职责。

5. 建设诚信政府。诚实信用是和谐社会的基石。政府是人民授权的政府，授权的前提在于信任，其存在的合法性、正当性就是建立在公众信任的基础上。如果政府在决策上随意性大，甚至出尔反尔，其结果不仅降低了政府的公信力，背离了政府管理目标，而且损害行政效率，影响政府的权威和形象。因此，必须大力加强政府信用建设，强化政府的公信力，切实做到取信于

民。要保证政府信息发布的全面性、真实性、准确性和及时性。要解决好目前在行政许可中存在的缺乏稳定性、统一性和可预期性的问题，稳定政府作出的各项政策措施。为了维护公共利益，政策、决定确需改变的，应当坚持信赖保护原则，对给公众造成的财产损失，依法予以补偿。

6. 建设阳光政府。这是实现社会公平正义、抑制消极腐败现象的重要途径。要实现信息公开、透明和公众参与，即行政权力运作的主体、依据、程序是公开，透明的，保障人民群众对行政管理事务的知情权，便于群众监督；行政权力运作的过程是开放的，公众可以依法参与，推进政府决策的科学化、民主化进程。

7. 建设廉洁政府。要牢记“两个务必”的要求，始终保持清醒的头脑，自重、自省、自警、自励，管好配偶、子女和身边的工作人员，管好分管部门和单位的党风廉政建设。建立健全行政执法责任制和错案责任追究制，加强对实施行政许可的监管，使权力与利益脱钩，保证行政许可权的规范运行，提高依法行政水平。对少数徇私枉法、权钱交易、执法犯法、严重损害政府形象的工作人员，要严肃处理，努力把各级政府建设成为人民群众信赖的廉洁政府。

三、着眼于构建社会主义和谐社会，全面加快建设法治政府步伐

法治政府追求的目标是社会和谐，依法行政是现代社会中最有效的治理方式和状态，和谐社会的构建必须借助法治的推动和保障。

1. 以转变政府职能为动力，加快建立和完善现代行政管理体制。科学的政府职能配置和完善的行政管理体制是推进依法行

政的基础和前提。当前，推进法治政府建设，首要的是以进一步转变政府职能和深化行政管理体制改革为动力，不断改革和完善依法行政的体制。一方面，应依法界定和规范政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项基本职能，明确划分政府与市场、政府与社会的界限，坚持凡是老百姓能够自己解决的、市场竞争机制能够自行调节的和社会组织能够自我管理的，政府就不干预；另一方面，应合理划分和依法规范各级、各类行政机关的职能和权限，合理设置政府机构，严格控制人员编制，大力改革管理方式，努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

2. 以强化行政执法责任为保障，不断建立健全依法行政机制。推进依法行政，建设法治政府，强化政府责任是关键。最近，国务院办公厅下发了《关于推行行政执法责任制的若干意见》，对加强行政执法责任制工作提出了具体要求。各级政府及其工作部门都应当把这项工作作为建设法治政府、构建和谐社会的重要任务认真贯彻落实。一是各级行政首长应当真正履行作为推进依法行政工作第一责任人的职责，加大对推进依法行政工作的领导力度，一级抓一级，逐级抓落实。二是本级政府要定期向本级人大及其常委会和上一级政府报告推进依法行政的情况，政府工作部门要定期向本级政府报告推进依法行政的情况，各级政府及其工作部门每年要对推进依法行政和贯彻实施《纲要》工作作出具体安排。三是加强对行政机关贯彻实施行政执法责任制情况的监督检查，严格执行考核、过错追究等制度，对贯彻落实不力的要严肃处理，出现问题的要追究有关人员的责任。

3. 以加强利益协调和矛盾疏导为牵引，逐步形成政府和公众的良性互动机制。要建立健全政府与公众沟通的法律机制。建立健全专家论证、公众参与、政府决定相结合的行政决策机制；

进一步完善听证、信访、复议和诉讼等制度化的沟通机制，以及申诉、和解、平等协商、专家咨询、新闻媒体监督等非制度化的沟通机制；建立行政公开法律制度，促进政府与公众在制定行政决定过程中的沟通与互动，增强政策法规实施的群众基础，从而促进公共利益与个人利益的有效平衡。要建立健全防范和化解社会矛盾的法律机制。充分发挥政府的专业、迅速、便捷、成本低廉的优势，健全社会矛盾纠纷调处机制，完善信访工作责任制，把人民调解与行政调解结合起来，依法及时处理群众反映的问题，特别是要依法引导群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道解决争议和纠纷，使社会矛盾得到有效的防范和化解。要建立突发事件协调处理机制。针对各种社会矛盾引发的群体性事件数量增加、规模扩大，一些事件组织化倾向明显的特点，既坚持依法维护群众的正当权益，又坚决维护社会稳定，建立健全处理群体性事件的协调机制，加强协作配合，形成化解矛盾的合力。

4. 以强化公务员的依法行政意识为主导，在全社会营造浓厚的法治氛围。公务员是一切行政活动的最终实施者。他们依法行政观念的强弱，直接影响着依法行政、建设法治政府的进程。全体公务员只有真正做到了不唯权、不唯上、只唯法，严格遵循依法行政的基本理念和基本要求，才能带动社会公众真正把法律作为自己的行为准则，实现制度与人的良性互动。各级政府必须紧紧抓住提高公务员依法行政意识和能力这个重点，通过制定公务员依法行政的中长期培训规划和年度培训计划，并对培训的实施进行严格考核，奖优罚劣，教育和督促广大公务员自觉遵守法律，严格依法行政。同时，以此为推动，加大在全社会普法的力度，积极营造遵纪守法、依法维权的良好环境，努力形成有利于构建和谐社会的法治氛围。

深入贯彻《行政许可法》 大力促进经济发展环境升级

中共哈尔滨市委副书记、市纪委书记 方存忠

《行政许可法》的实施，为实现政府转型、职能转变提供了一个重大契机。

《行政许可法》无论在价值取向、模式设计，还是在制度创新方面，都对传统计划经济管理模式进行了根本性的突破和彻底的改革，充分体现了政府职能的深刻转变和市场价值的全面回归，必将对我国政府管理模式产生深远的影响。应当看到，《行政许可法》带给我们的不仅仅是一部法律本身的内容，而更重要的是为我们提供了转换政府管理职能，从根本上创建优良行政环境的法律精神、行政理念和指导思想。笔者认为，从实施《行政许可法》入手，要解决好三个转变。

一、要解决好行政管理理念的转变

《行政许可法》的一个显著特点就是改变了政府与市场、社会关系的传统逻辑，明确地将政府职能的定位逻辑从“先政府、后社会、再市场”，扭转为“先市场、后社会、再政府”。行政审批是传统计划经济条件下政府管理经济社会的主要手段和方

式，并由此实现政府在社会资源配置中的主导作用。从这个意义上讲，传统的计划经济就是以行政审批管理为主要特征的一种经济制度。而市场经济之所以充满活力，主要原因是靠市场发挥重要的调节作用，政府不再事无巨细地对经济和社会实行直接管理。长期以来，我们的经济发展环境不好，从根本上讲，与行政管理体制直接相关。我们对比南方沿海城市的差距，很重要的一个原因，就是我们受传统计划经济管理模式的影響更深，依靠行政审批作为管理模式的行政理念和行为更为根深蒂固。因此，要首先解决与市场经济相适应的行政理念，要用以“民”为本、以公民“权力”为本、以政府“责任”为本的现代行政管理理念，代替“官”本位、“权”本位、“管”本位的传统行政管理理念。其次是要尽快摆脱“管理就是审批”、“乱了就要审批”的传统思维定式，树立坚持市场取向、做到慎用审批的行政执法理念。

二、要解决好行政管理模式的转变

《行政许可法》有关制度安排、行为模式的设定，为我们规范公共权力提供了规范化、制度化的范本。以此为标准，就能在体制和机制上逐步打造出优良的行政环境。一是打造“有限政府”，把政府的权力设定在有限和必要的范围之内，总体上弱化经济性管制、部分弱化社会性管制。二是打造“服务政府”，真正以人为本、以民为本，办事从简、便民利民，把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜，精力更多地放在推进社会发展和解决人民生活问题上。三是打造“阳光政府”，实行政务公开，依照法律、法规、规章规定的行政许可，行政执法的有关事项，包括依据、条件、数量、程序、期限等一律要进行公示，不得暗箱操作。四是打造“诚信政府”，不得擅自改变已经