

中国的法治化进程

迈向法治北京

(1991-2005)

北京市依法治市领导小组办公室

北京市司法局

编



海洋出版社

责任编辑：白 燕
封面设计：马俊臣

ISBN 7-5027-6613-8



9 787502 766139 >

ISBN 7-5027-6613-8 (12) · 241

定价：180.00元

中国的法治化进程

迈向法治北京

(1991-2005)

北京市依法治市领导小组办公室
北京市司法局 编

海洋出版社

图书在版编目(CIP)数据

迈向法治北京/北京市依法治市领导小组办公室,北京市司法局编.—北京:海洋出版社,2006,6
ISBN7-5027-6613-8

I.迈… II.①北…②北… III.社会主义法制—建设—北京市 IV.D927.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 077171 号

责任编辑:白燕

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

河南省诚和印制有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:889×1194 1/16 印张:14.75

字数:424 千字 印数:1-1000 册

定价:180.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

编 辑 委 员 会

编 委 会 主 任 强 卫

编 委 会 副 主 任 蔡赴朝 赵凤山 吉 林 王长连

编 委 会 委 员 (以姓氏笔划为序)

王宝金 刘 伟 李 伟 吴玉华 宋贵伦

李福祥 张 杨 周 信 熊九玲 戴 彤

慕 平

主 编 吴玉华

副 主 编 周 信

执 行 主 编 吴 军 高 鹏 周玉川

编 辑 薛 冰 汤 瀛 王献军 杨振斌 杨建国

成 员 (以姓氏笔画为序)

丁琳芳 马志云 马武英 王超军 王书合

王 虹 王昱文 宁秋君 刘 永 刘 宁

孙玉成 刘立柱 齐雨晨 沈凤江 宋长华

陈 娟 吴 津 吴克瑞 杨 靖 张小来

张才斐 张晓敏 费宝琦 荣 容 郭振西

高 屹 高帮利 栗 娟 谢玉龙 臧汝奇

设 计 马俊臣 王 亮 白洪民

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,是一项重要的宪法原则,是全面建设小康社会的重要目标,也是人民群众的政治理想和迫切要求。胡锦涛总书记指出:“在整个改革开放和社会主义现代化进程中,都必须坚持依法治国的基本方略”。坚持依法治国是中央领导集体治国安邦的一个基本指导思想。

依法治市作为依法治国方略在地方工作中的具体实践,是推进城市民主法治建设的系统工程。我市自1991年提出开展依法治市以来,通过十五年的实践,依法治市工作有了很大进展,为首都经济社会的全面发展,提供了有力的法治保障,创造了良好的法治环境。特别是党的十五大之后,在市委的领导下,依法治市各项工作取得了可喜的成绩:民主政治建设稳步推进,立法步伐不断加快,司法和行政执法改革不断深化,法治观念不断深入人心,首都各项事业初步纳入了法治化轨道,基本形成了依靠法律引导、规范、保障经济建设和社会发展的新局面。

为全面反映我市依法治市工作情况,展示工作成果,总结工作经验,推动民主法治建设进程,北京市依法治市领导小组办公室、北京市司法局联合编写了《迈向法治北京》史料性文献图书。本书详实记录了我市自实施依法治市工作以来,在民主政治建设、立法、依法行政、公正司法、法制宣传、法律服务等方面卓有成效的工作,收录了领导决策、规划实施、制度建设、理论探讨、调查研究等依法治市工作各方面的重要文献、文件。通过这一客观记载,真实反映了我市民主法治进程的全貌,为我市继续贯彻落实“依法治国,建设社会主义法治国家”基本治国方略,构建社会主义和谐社会的首善之区,实现“新北京、新奥运”的战略构想,创造良好的法治环境提供了有价值的参考和借鉴。

由于依法治市工作涉及范围广,时间跨度大,该书编辑过程中难免有不到之处,望指正。

编 者

2006年3月

目 录

依法治市概况

迈向法治北京 001

依法治市工作规划和工作制度

北京市依法治市工作纲要(1991 年) 010
北京市依法治市工作规划(1999-2002 年)
..... 014
北京市依法治市工作规划(2003-2007 年)
..... 019
北京市人民政府关于全面推进依法行政的实
施意见(2004 年) 024
北京市依法治市领导小组工作制度 029
北京市依法治市领导小组历届成员名单
..... 031

依法治市工作会议

贾庆林 1999 年在依法治市工作会议上的讲
话 035
张福森 1999 年在依法治市工作会议上的讲
话 043

强卫 2001 年在全市法制宣传教育工作会议
上的讲话 045
强卫 2002 年在京津沪渝依法治市工作座谈
会上的讲话 048
强卫 2003 年在“12·4”全国法制宣传日座谈
会上的讲话 050
强卫 2004 年在“学习贯彻宪法 推进依法治
市”座谈会上的讲话 052
夏尚武 2003 年在京津沪渝依法治市工作座
谈会上的讲话 056
周信 2004 年在京津沪渝依法治市工作座谈
会上的讲话 058

依法治市理论研究

北京市依法治市理论研究 063
北京市依法治市工作调研报告 069
北京市立法与法律监督工作调研报告 081
北京市司法工作调研报告 092
北京市依法行政问题调研报告 096
北京市法制宣传教育调研报告 108
北京市法律服务工作调研报告 115
北京市区县依法治理工作调研报告 119
论依法治市的道德基础 130

关于法律服务在首都经济社会中作用及发展的研究报告	137
构建五个工作体系 深化法制宣传教育 为全面推进依法治市奠定坚实的思想基础	143
加入世贸组织对北京市依法行政的影响及其对策	146
首都高校高层次法律人才资源的现状及分析	155
以学习贯彻宪法为切入点深入推进依法治市	164
提高依法执政能力 推进依法治市进程	165
推进依法治市是建设社会主义政治文明的伟大实践	167
紧紧抓住依法行政 加快推进北京依法治市进程	170
宪法修正案对依法治市工作具有全局性的重要影响	172
依法治市应当充分体现宪法提出的人权保障精神	175
依法治市水平是实现“新北京、新奥运”的重要标志	177

依法治市实践(市直)

公正司法 服务发展 努力为构建和谐社会首善之区提供司法保障	179
加强法律监督能力建设 全面推进依法治市	181
加强依法执政能力建设 深入做好发展改革工作	183
全面推进依法行政 营造科技创新良好环境	184
立警为公 执法为民	186
推进普法依法治理工作 构建国家安全工作新局面	188

积极推进勤政廉政建设 确保依法治市工作顺利开展	190
坚持依法行政 加快民政法制建设进程	191
严格依法行政 不断提高财政部门依法理财水平	193
大力推进人事人才工作法治化进程	195
以人为本 全面推进劳动保障工作依法行政	197
依法行政工作综述	199
全面推进依法行政 服务首都建设发展	201
第二次腾飞	203
郊区农村基层民主政治建设工作综述	205
构建计划生育法制建设新局面	207
健全机制 强化监督 全面推进地税机关依法行政	209
迈向法治工商	211
努力加强法制建设 全面推进依法行政	212
依法实施环境管理 全面推进依法行政	214
依法治水 全面推进水务法制建设	216
积极开创法制宣传教育工作新局面	218
坚持依法行政 促进首都新闻出版业健康发展	220
努力加强地方体育立法 为转变政府职能并有效地规范与体育相关的社会活动创造条件	222
深入依法行政 推进依法治统	224
深入落实依法治市规划 积极推进依法治绿	225
加强法制教育 提高执法水平	227
坚持依法行政 加强行业管理	229
大力加强外事依法行政工作 努力构建涉外环境首善之区	231
坚持依法治会 构建和谐社会	232

发挥群团优势 积极参与依法治市工作
..... 234

依法治市概况

迈向法治北京

——北京市依法治市工作回顾与展望

依法治市领导小组办公室

001

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,是一项重要的宪法原则。从依政策治国向依法治国转变,是以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体作出的重大战略决策,是一项具有重要现实意义和深远历史意义的战略举措。以胡锦涛同志为总书记的新的中央领导集体,十分重视坚持依法治国基本方略。从去年底以来,胡锦涛总书记多次阐述依法治国、依法执政的重要性,明确指出:“在整个改革开放和社会主义现代化进程中,都必须坚持依法治国的基本方略”,强调坚持依法治国是“新的中央领导集体治国安邦的一个重要的、基本的指导思想”。

依法治市是落实依法治国基本方略在城市工作的具体实践,是推进城市民主法制建设的系统工程。

北京市依法治市工作始于1987年。在当年召开的北京市第四次民主法制工作会议上,市委提出进行依法治市的试点工作。同年,全市第一次政府法制工作会议明确提出了“依法治市”的口号。

1990年,市九届人大四次会议提出,要把首都各项工作纳入依法治市轨道。1991年第六次民主法制工作会议上,市委明确提出全面开展依法治市,制定了《北京市依法治市工作纲要》,从指导思想、奋斗目标、基本要求、实施措施等方面作出总体规划。自此,初步形成地方立法、行政执法、司法、普法和基层依法治理等项工作协调发展的格局。

1997年,党的十五大确立了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,标志着我国社会主义民主法制建设进入了一个崭新的历史阶段。1999年,市委召开了依法治市工作会议,制定了《北京市依法治市工作规划(1999-2002年)》,明确提出“要坚持高起点、高标准,加快依法治市步伐”。2002年,市第九次党代会确立了今后五年北京要“努力在全国率先基本实现现代化”的目标,明确提出要“按照发展社会主义民主政治和依法治国方略的要求,努力建设民主法治之都、文明有序之都、安全稳定之都”。2003年,市委根据新形势新任务的要求,又制定了《北京市依法治市工作

规划(2003年—2007年)》,提出了新的十五年推进依法治市的指导思想、战略目标、基本原则、主要任务和保障措施。

近二十年来,特别是党的十五大之后的5年间,在市委的领导下,依法治市各项工作取得了可喜的成绩,首都各项事业逐步纳入了法制化、规范化轨道,基本形成了依靠法律引导、规范、保障经济建设和社会发展的新局面。

十五年回首 成效显著

过去的十五年,北京的依法治市工作是在我国改革开放不断深化,社会主义市场经济体制逐步确立和完善,民主法制建设取得长足进步的大背景下展开的。依法治国方略的提出,为依法治市工作的开展注入了新的内涵,提出了新的要求。十五年来,北京市依法治市工作以建设“民主法治首善之区”和构建“社会主义和谐社会首善之区”为主线,以营造与建设现代化国际大都市相适应的法治环境为目标,积极探索,勇于实践,在规范、引导和推动首都经济社会发展,维护首都政治稳定和社会安定等方面,发挥了十分重要的作用。

——服务于首都经济发展和改革开放,充分发挥规范、引导和保障作用。十五年来,通过加强立法,转变政府职能,增强法律服务和法制保障,有力地促进了首都国民经济持续快速健康发展,保障了各项改革平稳有序进行。目前,我市社会主义市场经济体制已初步建立,综合经济实力和竞争能力大幅度提升,人均国内生产总值超过了5000美元。

——依法规范、管理城市各项事务,积极推进首都城市现代化建设和管理。十五年来,通过不断营造法治环境,严格依法管理城市各项事务,首都城市承载能力和服务功能进一步增强,城市规划和建设特色更加明显,城乡绿化美化建设取得重大进展,生态环境大为改善,郊区城市化进程明显加快,适应现代化大都市发展需要的城市管理新格局初步确立。

——维护安定团结的良好局面,确保首都政

治稳定和社会安定。针对市场经济条件下出现的新情况、新矛盾和新问题,采取多种办法,妥善处理人民内部矛盾和重点纠纷,加强社会治安综合治理,努力构建维护首都安全稳定的长效机制;严厉打击严重刑事犯罪和经济犯罪,“黄赌毒”等社会丑恶现象得到遏制,与“法轮功”邪教组织的斗争取得决定性胜利。十五年中,北京市圆满完成了中央赋予的首都人民庆祝建国50周年、香港回归、澳门回归和迎接新千年新世纪、纪念建党80周年等重大政治任务,极大地振奋了全市人民的爱国热情,增强了干部群众的责任感和自豪感,促进了首都北京的改革开放和现代化建设。

——适应经济发展和社会全面进步的要求,扎实推进首都社会主义民主政治建设。市委先后召开人大、政协工作会议,就加强新形势下的人大、政协工作作出决定。市人大及其常委会认真履行宪法法律赋予的职责,在加强制度建设、提高立法质量、加大监督力度等方面做出了不懈努力。市政协围绕全市经济建设和社会发展中的重要问题和大政方针,认真履行民主监督职能,在首都政治、经济、文化和社会生活中发挥了不可替代的作用。基层民主政治建设进一步加强。全市3975个行政村全部制定了《村民自治章程》和村级民主管理制度实施细则,90%以上的村做到了村级事务的重大问题由村民会议或村民代表会议讨论决定,100%的村建立了村务公开制度。民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度进一步得到落实。城市街道社区建设不断加强,居委会组织和居民代表会议制度进一步健全完善。国有企业重点推进了厂务公开,全市98%以上的国有、集体及国有、集体控股企业全面推行了厂务公开制度,进一步拓宽了民主管理的渠道。2003年以来,深入开展了“民主法治示范村”创建活动,推动了农村民主与法制建设,促进了全市农村各项事业的发展。

六大环节 发展创新

十五年来,北京市依法治市六大环节工作,按照依法治国方略的总体要求,紧密配合,互相促

进,呈现出良好的发展态势。

——围绕改革发展,加快立法步伐,立法质量有了新提高。十五年来,北京市围绕改善经济发展环境、促进高新技术产业发展、加强环境保护和城市管理、提高市民科技文化素质、改善人民生活质量等方面,不断加大立法工作力度,市人大常委会共制定地方性法规。为了确保立法质量,市人大常委会把提高立法质量摆到一个重要位置,明确提出由数量型向质量型转变的指导思想,重点采取了三项措施:一是立法决策与改革发展、地方特色与法治统一有机结合。既强调立法的计划性,又根据改革发展的需要不断进行调整;既要体现北京政治、文化中心的功能和地方实际,又不能同上位法相抵触,维护法制的统一。二是改革立法程序,建立统一审议制度,严把质量关。市人大常委会成立法制委员会,确立了由各工作委员会对法规草案提出审查意见,法制委员会负责统一审议,常委会审议决策的新格局。在法规起草、法规草案初审和统一审议等阶段,严把质量关。三是人民群众和专家学者参与立法,增强立法的民主性和科学性。近年来,有多项法规案在报纸上公布征求全体市民的意见。2004年,市人大常委会还举行了本市历史上第一次立法听证会,围绕《道路交通安全法实施办法》(草案)中的热点话题,邀请来自社会各界的立法听证陈述人充分表达意见,并尽最大可能吸纳社会各界的意见,在社会上引起了良好的反响。市政府近年来一直坚持对提交市人大常委会审议的法规草案举行听证会的制度,广泛听取有关部门和专家学者的意见。《中关村科技园区条例》的制定,专家学者全过程参与,为北京市提高地方立法质量做了非常有益的探索和实践。市政府为提高法规草案的质量,成立了行政法制研究中心,改变了政府行政立法由相关部门单独起草的模式,有效地促进了立法质量的提高。

——转变政府职能,加强规范监督,依法行政有了新突破。十五年来,围绕推进依法行政,提高行政执法水平,市政府先后制定了《北京市人民政

府推进依法行政工作实施方案》和《北京市人民政府关于全面推进依法行政实施意见》,重点加强了四方面工作:一是不断深化行政体制改革和行政审批制度改革。按照国务院提出的进一步巩固城市管理执法体制改革成果的要求,全市普遍建立了城市管理监察体制,城管监察队伍建设得到了进一步增强。精简审批事项,改进审批方式,细化和完善审批程序,制定违法审批行为的责任追究制度。二是实行政府部门的执法责任考核与社会评议相结合,全面推进行政执法责任制,提高行政执法水平。三是建立依法决策的制度和机制。各级政府部门普遍建立了重要决策法律分析和论证制度、重大决策事项报告制度和决策信息公开制度,依法决策水平有了明显提高。四是进一步完善政务公开制度。全市各级政府及其工作部门积极探索便民、利民的公开方式、渠道和措施,推行全程办事代理制和“一站式”办公,进一步增强了各级政府和行政执法机关工作的透明度,受到社会各界的普遍好评。

——推进司法改革,完善监督机制,公正司法有了新进步。一是增强透明度,以公开促公正,强化了社会对司法的监督。市法院系统以公开举证、质证、认证和公开宣判、公开裁判文书为重点,全面推进审判公开制度的落实。市公安局推出了《警务公开细则》,实行了警务回执制度、治安案件公开调解和认定制度。市监狱管理局通过组织罪犯和邀请罪犯亲属旁听减刑和假释审批会,拓宽了狱务公开的内容。全市市级政法单位还在《首都之窗》网站上建立了各自的主页,推出了信息发布、网上咨询、网上办公等服务,实现了司法和警务的网上公开。二是规范诉讼程序,保障司法公正高效。全市法院不断加强对诉讼程序的审限管理,基本做到了以审限跟踪、审限警示、案件督办、案件催办为核心的案件审理流程管理,全面实行“立审分立”、“审执分立”和“审监分立”,有效地保证和促进了审判和执行的公正和高效。三是强化责任制,提高办案质量。全市法院在顺利完成审判长和

独任审判员选任工作的基础上,制定了《审判长审判工作规则》等规章制度,规范了对审判长和独任审判员的工作评查、管理和监督。检察系统进一步完善了主诉检察官办案责任制,推行了首办责任制,建立了岗位目标量化考核责任制,促进了检察工作的制度化和规范化建设。公安系统积极推进刑警、巡警和派出所工作体制改革,进一步完善了统一指挥、快速反应、密切协作的打击犯罪机制。

——注重提高素质,坚持普治结合,法制宣传教育有了新成效。十五年来,我市从贯彻依法治国方略的高度出发,充分发挥法制宣传教育在推进依法治市进程中的思想基础作用,做到了四个坚持:一是坚持以宪法为核心,以社会主义市场经济法律法规为主要内容,以各级领导干部、执法人员和广大青少年为重点对象,将法制宣传教育贯穿于首都社会发展各项工作之中,十五年来宣传法律法规 500 余部,一千多万人接受法制宣传教育。二是坚持以改革、发展、稳定为大局,教育先导,治理为本,促进普法与依法治理相结合,推动了各地区、各系统、各部门的依法治理活动。三是坚持以新闻媒体为主渠道,以开展群众性寓教于乐活动为依托,传统手段与现代科技手段相结合,加强社会性普法宣传,努力营造依法治市良好氛围。北京市在电台、电视台和报刊上开辟了 30 多个有影响力的法制专版或专栏,同时开辟互联网法制宣传阵地,50 多个市属部门和 18 个区县全部建立了普法网页。全市相继涌现出朝阳普法广场、丰台普法茶亭、密云法制公园、西城普法家园、东城法治广场、海淀法制一条街、密云千米普法墙、昌平法制宣传电子显示屏、大兴流动人口子女法制学校等一批扎根基层的新型法制宣传阵地。四是坚持以“四五”普法“两个转变,两个提高”为核心,注重培养和提高市民的法律意识和法治观念,不断提高对首都社会、经济、文化等各项事务依法管理的能力。经过努力,北京市法制宣传教育工作逐步实现了三个转变,即从全民的启蒙教育向以领导干部为重点,提高广大公民法律素质转变;从单纯的普

法向法制宣传教育与法制实践相结合转变;从一般性工作部署向法制宣传教育制度化、规范化转变。

——深化体制改革,规范行业管理,法律服务有了新发展。为适应市场经济体制发展的形势,应对加入世贸组织对法律服务业的挑战,北京市加大了对法律服务业的改革和管理工作力度,重点实施了四方面发展战略:一是实施“人才发展”战略。加强对法律服务人员的政治素质教育、执业纪律教育和业务素质培训,努力建立一支高素质的人才队伍。目前,全市有超过 1.3 万多名法律服务工作者在社会的各个领域、各条战线具体承担着法制宣传、法律服务和法律保障的任务。二是实施“体制创新”战略。目前全市已形成以合伙制律师事务所为主体、公司律师、公职律师和个人开业为补充的律师组织形式;司法行政机关的宏观管理与律师协会行业自律的“两结合”管理体制进一步走上制度化和规范化的轨道。公证体制改革已完成由行政单位向事业单位的过渡,部分公证处还实行了全员聘用合同制。整个法律服务业按照“多层次、立体化”的发展思路,探索建立与国际法律服务相适应的管理体制。三是实施“深化服务”战略。进一步提高法律服务水平,改进服务质量,拓展服务领域,不断满足社会各方面、各层次对法律服务的需求。积极引导和组织法律服务机构参与政府信访、政协提案和申奥陈述的法律服务工作,加强对 WTO 规则、国际公约、反倾销、反补贴等涉及国际经济领域法律问题的研究,不断拓展法律服务领域。四是实施“执业保障”战略。市委、市政府转发了市委政法委《关于进一步加强和改进律师工作的意见》,法律服务工作者的政治地位和社会地位得到进一步提高,执业环境不断改善,法律服务市场的规范和调整,为依法执业创造了良好的条件。

——依法履行职责,大胆开拓创新,法律监督有了新探索。为改进监督方式,建立监督机制,增强监督实效,几年来主要做了以下几点尝试:一是

抓住重点、热点问题,及时督促解决,提高监督工作的时效性和有效性。二是强化司法监督,努力维护司法公正,把监督工作的重点放在启动司法机关内部监督制约机制上,为维护司法公正发挥了积极的作用。三是改进监督方式,开展述职评议。人大及其常委会对由人大选举或任命的国家机关工作人员进行有组织、有计划的述职评议,取得了良好的效果。

探索规律 理性思考

过去的十五年是北京市依法治市工作抓住机遇、开拓创新的十五年,是首都社会主义民主法制建设取得突破性进展的十五年,是首都向现代化法治城市迈进的十五年。十五年中我们有辛勤的耕耘和收获的喜悦,也有前进中的问题和冷静的思考。总体来说,回首十五年,我们有以下五个方面体会:

——提高认识,转变观念,是深入推进依法治市的基础。十五年来,市委、市政府从实践依法治国方略、加快首都发展的高度出发,要求各级领导干部进一步加强对邓小平民主法制理论的学习,充分认识全面推进依法治市对维护改革、发展、稳定大局的重要意义,积极投身于依法治市各项工作。各级领导干部在工作实践中逐渐认识到:依法治市是实现党的领导方式和执政方式转变的客观需要,是提高公民法律素质和社会法治化管理水平的有效途径;依法治市的实质不是治老百姓,而是治权、治官;依法治市的核心和关键是依法行政,领导干部必须牢固树立法律至上观念和依法行使权力观念,不断增强依法决策、依法行政、依法办事的能力和水平。各级领导干部认识的提高,为深入开展依法治市奠定了思想基础。

——统一思想,明确目标,是深入推进依法治市的前提。市委根据北京政治、经济、文化、社会的发展要求,经过分析论证,提出了“要从建设现代化首都和国际化城市的需要出发,进一步动员、组织和带领全市人民,全面推进各项事业向依法规范、依法管理和依法运行转变,切实保障人民群众

管理国家事务和社会事务的权利,为把北京建设成为民主法治的首善之区而努力奋斗”的工作目标,并贯穿于发展首都经济,加强城市规划、建设和管理,发展首都文化,确保首都稳定和推进民主政治建设等各项工作之中,形成了一套较为完整的工作思路,为推进依法治市指明了前进的方向。

——围绕中心,抓住机遇,是深入推进依法治市的关键。依法治市是一项具有战略性、综合性、长期性的社会系统工程,贯穿于民主法制建设的各个环节和各项任务之中。基于此,我们始终坚持处理好四个关系:一是依法治市与党的领导的关系。依法治市工作必须在市委领导下,有组织、有计划、有步骤地推进,把市委决策通过地方立法确立下来,通过执法贯彻实施,通过检查督促落实。二是依法治市与民主政治的关系。依法治市的核心目标是保障人民当家作主的权利,使民主制度化、法制化。三是依法治市与维护稳定的关系。积极维护首都的政治、经济和社会稳定,是首都现代化建设的基础,也是依法治市的根本任务之一。四是依法治市与中心工作的关系。依法治市不是一项独立的工作,而是要紧紧围绕中心工作起服务、规范和保障作用,中心工作任务和目标的实现,也同时体现了依法治市工作的成效。十五年来,我们紧紧围绕首都中心工作,牢固树立机遇意识,紧紧抓住中央关于扩大内需、加入世贸组织等重大决策以及举办建国50周年大庆、举办奥运等难得的机遇,慎重谋断,勇于实践,不断探索和创新,将依法治市纳入各项工作之中,不断推进各项工作的依法运行。

——发挥优势,开拓创新,是深入推进依法治市的动力。依法治市是一项新生事物,需要在实践中不断探索、不断完善。十五年来,我们坚持与时俱进,大胆改革创新,积极探索符合首都特点和规律的发展路子,着力研究解决依法治市工作的深层次矛盾和突出问题。在工作中,我们注重发挥首都法律人才资源优势,借助“外脑”,深入研究和解决依法治市工作中的理论和实践问题。市人大常

委会聘请了近30名专家学者担任立法顾问,负责法规草案的论证和审查工作;市依法治市领导小组聘请了11名首都法学界知名专家学者担任顾问,经常邀请专家学者研讨座谈首都民主法制建设中的重大问题,有力地推动了依法治市工作的深入开展。

——加强领导,健全机制,是深入推进依法治市的保证。通过不断探索和实践,北京市逐步形成了具有首都特色的依法治市工作体系和工作机制。一是形成了党委统一领导,人大、政府及有关部门共同实施,全社会积极参与的工作格局,为依法治市各项工作的顺利开展奠定了坚实的组织基础。二是建立了市委决策、部署、督查一体化的工作机制。市委常委会每年听取市依法治市领导小组的工作汇报,审议市依法治市领导小组制定的依法治市年度工作安排意见;市委、市人大和市政府每年都将推进依法治市作为重点工作写入工作报告,提出总体要求;市委督查室定期对各区县、各部门完成依法治市工作情况进行督促检查,并及时向依法治市领导小组通报督查结果。三是依法治市领导小组办公室协调各部门各环节工作。市委副秘书长担任办公室主任,市委办公厅、市委宣传部、市委政法委、市人大常委会办公厅、市政府办公厅、市政协办公厅、市政府法制办、市司法局等相关部门领导担任办公室副主任,司法局负责日常具体工作,形成了分工负责、部门落实、相互协调、相互配合的工作模式。这些制度的建立和实施,对加强依法治市工作的规范化、制度化建设,提高依法治市整体工作水平,起到了十分积极的作用。

展望未来 任重道远

“十一五”时期,是首都现代化建设承前启后、继往开来的关键时期,是实施首都新“三步走”发展战略、全面建设社会主义小康社会的重要阶段。“新北京、新奥运”战略构想,为首都各项事业的持续、健康发展提供了强大动力,为北京率先在全国基本实现现代化、加快法治化进程注入了新的活

力。全市各地区、各部门要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照依法治国基本方略的要求,进一步动员和组织广大干部群众,全面推进依法治市工作,加快建设现代化法治城市,逐步把各项事业纳入法治化、规范化轨道,为构建社会主义和谐社会首善之区,为首都率先基本实现现代化和举办历史上最出色的一届奥运会提供坚实的法治保障。

(一)积极推进民主政治建设,努力实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化

推进民主政治建设,是依法治市的根本任务。在新世纪首都依法治市工作中,我们要紧紧抓住实现和发展人民民主这个核心,推动依法治市各个环节健康协调发展。推进民主政治建设,关键是要不断建立完善各项民主制度。

要切实加强党的依法执政能力建设。党的依法执政能力建设是推进民主政治建设的前提和关键。依法执政是依法治国、依法治市的题中应有之义,依法治国和依法治市必然要求依法执政。各级党组织要坚持依法办事,善于运用法律手段保障党的路线方针政策的贯彻实施。按照总揽全局、协调各方的原则,规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系,支持各方独立负责、步调一致地开展工作。进一步发展党内民主,完善党内民主制度和决策机制,以党内民主带动人民民主。

坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作和政治协商制度。深入贯彻市委关于加强人大工作和人民政协工作的决定,加强制度建设,保证本市各级人大及其常委会依法履行地方国家权力机关的职能,保证人民政协发挥政治协商、民主监督和参政议政的作用,保证宪法、法律和法规的正确实施,维护社会主义法制的统一。进一步扩大基层民主。认真实施《居民委员会组织法》,完善居民自治,全面推进城市社区建设,明确社区居委会职能,正确处理政府机关与社区的关系,建设管理有序、文明祥和的新型社区。认真实施《村民委员会组织法》,不断完善村民自治,健全

村党组织领导的充满活力的村民自治机制。完善职工代表大会和其他形式的企事业民主管理制度,依法协调劳动关系,切实保障职工的合法权益。

(二)加强立法工作,制定和完善与国家法律法规相衔接、适应首都现代化建设需要的地方性法规和规章

地方立法是依法治市的首要环节。坚持和推进依法治市,必须首先加强地方立法工作,确保基本实现我市在经济、文化、社会发展的各个主要领域有法可依。要科学安排立法项目,把立法重点放在基本的、急需的、成熟的项目上,注意解决经济社会生活中的突出矛盾。要优先安排有关优化发展环境和举办奥运会的立法项目,切实加强城市建设和管理、保护古都风貌、维护人民群众切身利益等方面的立法。

立法质量是立法工作的生命线。制定地方性法规、规章,必须充分反映广大人民群众意志、要求和愿望,注意防止和克服通过立法不适当地强化部门权力和谋求局部利益的现象。要进一步强化立法技术,充分考虑法规和规章实施的条件,在公正合理、科学规范的基础上,增强法规规章的现实针对性和可操作性。逐步建立立法质量评估制度,开展检查评估工作。

要进一步完善立法程序,扩大立法民主,完善立法项目和法规草案公开征集意见制度,建立健全公民旁听法规审议制度、立法听证制度和专家参与立法制度,进一步完善立法程序。

(三)推进依法行政,全面提高各级政府的法治化管理水平

依法行政是依法治市的重点和难点。依法行政水平的高低与人民群众的切身利益息息相关,直接影响政府的权威和形象。各级政府部门、每个政府工作人员都要牢记党的全心全意为人民服务的宗旨,提高对依法行政工作的认识,切实增强自觉性和责任感,不断提高依法决策、依法管理和依法办事的能力和水平。

提高依法行政水平,当前要突出抓好以下几项工作:一是提高依法决策能力。完善重要决策法律分析和论证制度、重大决策事项报告制度、规范性文件审查备案制度和行政审批程序制度,建立分级自主的行政决策机制,确保各级政府法定权限范围内依法行使决策权。健全公众参与的民主决策机制,制定和完善决策信息公开和重大决策听证制度,保障人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权。建立决策咨询论证制和决策责任制,防止决策的随意性。二是规范行政执法行为。认真贯彻《行政许可法》和《行政处罚法》,强化行政执法责任,健全行政许可、检查、收费、处罚、执行等主要行政行为的程序制度。进一步推进综合执法、行政审批和行政收费制度改革,解决层次过多、职能交叉、权责脱节、多头执法问题。三是加强政府机关的内部监督和层级监督。按照《行政复议法》的要求,强化上级政府对下级政府、政府对所属各部门的监督。完善规范性文件备案审查制度,加强对各级政府及其部门制定规范性文件的管理。探索建立行政执法巡查制度,开展行政处罚和审批案件检查工作,加强对公共财政的监督。建立违法决策、重大决策失误和违法行政行为责任追究制度,确保依法行政工作落到实处。

(四)深化司法体制改革,为首都改革发展稳定提供强有力的司法保障

公正司法是社会正义的最后一道防线,是公民权利保障的最后一道屏障。依法治市必须在这一关键环节上取得新的突破。

要按照中央的统一部署,积极稳妥地推进司法体制改革。找准突破口,重点解决制约司法公正和人民群众最为关注的问题,逐步实现司法机构设置和职能分工专业化,建立权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。完善诉讼程序制度,探索建立简便高效的诉讼机制,实现纠纷非讼解决机制与诉讼机制的有序衔接。推进刑罚执行制度改革,逐步开展社区矫正。坚持不懈地加强政法队伍建设,努力造就一支政治坚定、业务精

通、作风优良、执法公正的司法队伍。

充分发挥司法机关的职能作用,依法严厉惩治犯罪,调节经济社会关系,保护国家和集体财产,维护各类市场主体的合法权益,促进社会主义市场经济体制的完善。健全维护诉讼参与人合法权益工作机制,保证当事人及其他诉讼参与人享有各项诉讼权利。妥善调处涉及公民人身权利、财产权利的案件,维护公民的合法权益。加大案件执行全程公开力度,强化适用执行强制制裁手段,切实解决执行难的问题。

要健全对司法机关的监督制约机制。进一步完善司法执法责任制、执法公示制、评议考核制和错案责任追究制,推进公开审判和检务公开、警务公开、狱务公开,建立完善司法工作社会评价体系,增强司法工作的透明度和公信力。依法查处司法领域中的腐败问题,确保公正司法和严格执法。

(五)拓展和规范法律服务,构建主体明确、功能完备、秩序规范、管理科学的法律服务体系

法律服务是国家法律制度社会化的重要体现,是实现法律保障调节功能的重要途径,是依法治市的一个重要方面。当前和今后一个时期,北京市法律服务工作的总体思路,就是按照党的十六大提出的“拓展和规范法律服务”的要求,积极推进法律服务的规范化、专业化和国际化,努力构建主体明确、功能完备、秩序规范、管理科学的法律服务体系。

一是积极培育和发展律师、公证、仲裁、司法鉴定等法律服务队伍,着力推进律师机构的专业化、规模化建设,形成社会律师、公职律师、公司律师并存发展、优势互补的格局。二是着眼于国内国际两个市场,提升法律服务能力,进一步推动法律服务介入经济、政治、文化、法治等各个领域并向城市社区和农村乡镇延伸,更好地服从和服务于经济和社会发展的全局。三是规范法律服务管理。坚持和完善司法行政机关管理和行业协会管理相结合的管理体制,加强对法律服务市场的监管,建立健全诚信和惩戒制度,提高法律服务人员的职

业道德水平。四是积极开展法律援助。认真贯彻落实《法律援助条例》,努力形成以政府为主导、社会力量广泛参与的法律援助工作机制。

(六)深化法制宣传教育,大力提高以各级领导干部和公职人员为重点的全民法律素质

加强法制宣传教育,提高全民法律素质,是实施依法治市的重要基础工程。要深入开展以宪法为重点内容的全民法制宣传教育,组织和引导广大市民重点学习宪法和基本法律,学习劳动保障、占地拆迁、交通管理等与群众工作、生产、生活密切相关的法规,在全社会进一步树立维护宪法和法律权威、法律面前人人平等、权利和义务相统一的基本观念,增强正确行使权利、依法履行义务的意识。

领导干部是各项事业的组织者、管理者,是社会主义现代化建设的带头人。领导干部学习和掌握必要的法律知识,不仅是依法履行职责和胜任工作的需要,而且对推动全民普法、提高全社会的法治化管理水平具有重要的示范和带头作用。要认真贯彻北京市领导干部学法用法实施办法,坚持党委(党组)理论中心组学法和政府常务会学法制度。发挥各级党校、行政院校、干校的主渠道作用,把法律知识培训纳入领导干部及公职人员理论培训的总体计划。各级领导干部要深入学习宪法和与本职工作密切相关的法规,进一步树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的意识,增强与建设现代化国际大都市相适应的法律素质,提高依法决策、依法行政、依法管理的能力。

要按照“围绕中心,贴近群众,创新形式,提高实效”的方针,大力巩固和发展法制宣传教育阵地,广泛开展形式多样的法制宣传教育活动。全市各新闻媒体要进一步加大法制宣传教育工作力度,充分发挥大众传媒的作用,办好广播、电视、报刊、互联网的法制专栏。要把法制宣传教育与法制实践紧密结合起来,积极开展基层民主法治创建活动。

法制宣传教育是全市各单位的共同责任。各