



# 鄞县人民代表大会常务委员会 会 刊

第十七期

(总第一一七期)

鄞县人大常委会办公室编

二〇〇一年二月十日

## 目 录

- 鄞县人民代表大会常务委员会第二十三次会议纪要 ..... (1)
- 鄞县人民代表大会常务委员会关于2000年县本级预算部分变更的决定... (3)
- 关于推行镇乡政府依法行政责任制的情况汇报 ..... (5)
- 关于全县贯彻实施《村民委员会组织法》和村级民主化管理情况的  
汇报 ..... (12)

|                                                 |      |
|-------------------------------------------------|------|
| 关于要求调整部分 2000 年县本级财政预算的议案 .....                 | (20) |
| 关于全县推行镇乡依法行政责任制和贯彻实施《村民委员会组织法》<br>情况的调查报告 ..... | (22) |
| 关于对全县推行镇乡依法行政责任制和贯彻《村民委员会组织法》情<br>况的审议意见 .....  | (31) |
| 鄞县第十四届人大常委会第二十三次会议出席、列席人员名单 ...                 | (34) |
| 鄞县第十四届人民代表大会常务委员会第二十四次会议纪要 .....                | (35) |
| 鄞县人大常委会任命决定 .....                               | (37) |
| 鄞县人民代表大会常务委员会关于召开第十四届人民代表大会第四<br>次会议的决定 .....   | (38) |
| 鄞县人大常委会关于接受景秀玉同志请求辞去县十四届人大代表职<br>务的决定 .....     | (39) |
| 关于表彰“新世纪人大形象大讨论活动”先进集体和积极分子的<br>决定 .....        | (40) |
| 关于表彰 2000 年度优秀代表议案、建议和办理工作先进单位的<br>决定 .....     | (42) |
| 鄞县第十四届人民代表大会第四次会议列席人员名单 .....                   | (44) |
| 鄞县第十四届人民代表大会第四次会议筹备工作情况的报告 .....                | (51) |
| 关于鄞县 2001 年县级预算草案主要内容的报告 .....                  | (56) |
| 鄞县第十四届人大常委会代表资格审查委员会关于代表变动情况的<br>报告 .....       | (68) |
| 新任命干部发言 .....                                   | (70) |
| 鄞县人大常委会 2001 年工作要点 .....                        | (73) |
| 鄞县第十四届人大常委会第二十四次会议出席、列席人员名单 ...                 | (81) |

# 鄞县人民代表大会常务委员会

## 第二十三次会议纪要

鄞县第十四届人民代表大会常务委员会于2000年12月21日至22日举行了第二十三次会议。县人大常委会主任徐祖良、副主任江顺仁、蒋瑞金和委员17人出席了会议。县人民政府副县长王海国、崔秀玲，县人民法院院长董安生、县人民检察院检察长郑德兵以及县府办、县司法局、县财政局、县民政局、县府法制局的负责人列席了会议。列席会议的还有4位乡镇人大副主席和6位县人大代表。县政协副主席陈东白，县委组织部副部长周义定应邀参加了会议。

本次会议实行公民旁听，有7位公民旁听这次常委会会议的两次全体会议。

会议纪要如下：

一、会议听取和审议了县府法制局局长马传业受县人民政府委托所作的《关于推行镇乡政府依法行政责任制情况的汇报》。会议认为，县政府按照我县“二五”依法治县规划，于去年进行依法治镇，建立依法行政责任制试点的基础上，今年全面推行镇乡依法行政责任制，第二轮依法治镇乡工作已经启动。但从具体的行动来看，部分镇乡政府领导还没有引起重视，进展缓慢，推动力度不大。会议建议县政府认真研究存在的问题和原因，落实相应措施。各级政府和主管领导要进一步加强领导，落实相应领导责任。推行依法行政责任制要列入镇乡考核范围，考核内容要有刚性。县府法制局和有关部门在进一步加

强检查和指导，督促各镇乡尽快建立和落实依法行政责任制。

二、会议听取和审议了县民政局局长陈孝华受县人民政府委托所作的《关于全县贯彻实施〈村民委员会组织法〉和村级民主化管理情况的汇报》。会议认为，我县贯彻执行该法总体情况较好，效果也较显著，扩大农村基层民主，实行村民自治已被越来越多的人所认识，村民的民主意识和民主素质有了提高，村级的民主管理、民主决策和民主监督正在逐步规范、完善，对此，委员们给予了充分的肯定。同时会议建议要进一步加强领导，加强宣传，镇乡要明确一名班子领导主管村级民主化工作；要继续在农村开展广泛的法制教育、法律咨询服务、加强对村委会成员和村民代表的培训。要进一步完善村级民主化管理制度，完善村民会议和村民代表会议制度和以村规民约为核心的民主管理制度，健全民主监督机制。县政府和有关职能部门要加强对各镇乡、各村推行民主化管理的调研、指导和监督力度，有重点地开展定期不定期的检查，及时总结推广村级民主化管理好的做法和经验。

三、会议根据县财政局长胡世昌受县人民政府委托提请的关于2000年财政预算部分变更的议案，经认真审议，作出了《关于2000年县本级预算部分变更的决定》。

鄞县人大常委会

2000年12月29日

# 鄞县人民代表大会常务委员会

## 关于 2000 年县本级预算部分变更的决定

(2000 年 12 月 22 日鄞县第十四届人民代表大会  
常务委员会第二十三次会议通过)

鄞县第十四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议，审议了县人民政府《关于要求部分调整 2000 年县本级财政预算的决议》。

会议认为，我县 2000 年本级预算执行情况较好，由于经济快速发展及财政体制变化，按照《预算法》和县人大常委会《关于预算审批监督的若干规定》，有必要对部分预算收支项目作相应的变更。会议经过认真审查，同意县人民政府提出的有关变更方案，并作出如下决定：

一、房产税预算减少 465 万元，由 1346 万元变更为 881 万元；国有企业亏损补贴增加 14190 万元，由 2750 万元变更为 16940 万元。上述两项合计减少预算收入 14655 万元，由相应增加的有关收入予以弥补。

二、因收入增加而相应增加的县级可用资金 10765 万元，用于下列预算支出的变更增加：一是增加工交事业费预算 800 万元，由 2661 万元变更为 3461 万元；二是增加企业挖潜改造资金预算 3600 万元，由 1900 万元变更为 5500 万元；三是增加基本建设支出预算 6256 万元，由 2300 万元变更为 8556 万元；四是增加教育费附加支出预算 109 万元，由 885 万元变更为 994 万元。

三、按上述变更后，如因收入的增减而使可用资金相应增减的部分，须相应调整鄞县大道借款偿还及扶持企业生产发展资金的数额。

鄞县人大常委会

2000年12月29日

# 关于推行镇乡政府 依法行政责任制的情况汇报

主任、副主任、各位委员：

我受县人民政府委托，向鄞县第十四届人大常委会第二十三次会议汇报我县推行镇（乡）政府依法行政责任工作情况，请予审议。

## 一、镇（乡）政府实行依法行政责任制是依法治县的重要环节

几年来，县委、县人大、县政府在坚持大力发展经济建设的同时，以邓小平民主法制思想为指针，高度重视法制建设，把加强法制建设作为加快我县经济和社会发展步伐，保持社会稳定，实现社会主义现代化宏伟目标的重要工作来抓。1994年7月和1998年5月，县委和县人大常委会先后作出“一五”、“二五”依法治县的决定和决议，县政府制定了“一五”、“二五”依法治县实施规划，在实施依法治县规划过程中，县政府始终把依法行政作为依法治县的主体工程来抓。

县级依法行政，既包括县政府自身及所属部门，也包括镇（乡）政府依法行政。经过几年依法治县的实践，镇（乡）政府水平有了明显提高，但存在不少问题，主要表现在以下三方面：

1、依法行政观念淡薄。有些镇（乡）政府在发展经济的同时，不能很好地处理发展与规范的关系，当经济建设与依法办事相矛盾时，往往后者给前者让路，由此造成一系列的后遗症。许多镇（乡）在搞建设项目尤其是镇级项目时，对土地规划、工程质监等一系列规定往往视而不见，未批先用、边批边用，无规划无质监等问题时有所闻，

造成许多房屋出现质量问题，交付的房子不能办理土地证、房产证，给群众利益造成损害，政府自身的形象也受到影响。

2、依法行政水平差。镇（乡）政府不论在规范性政策性文件出台，还是对具体问题的处理，都表现出依法行政水平较差：如不少镇（乡）出台的文件中经常出现自行设定的处罚条款和行政事业性收费规定，在抓社会稳定工作中，有的镇（乡）不善于从法制的角度去处理各类争议，集体访、越级访、重复访的势头难以有效抑制。

3、没有把保障国家法律在基层实施作为镇（乡）政府的基本职责和主要工作目标来抓。镇（乡）政府往往不知道法定职责是什么，与基层工作密切相关的法律、法规、规章有哪些，在保障法律的实施中镇（乡）政府有哪些权利义务和责任。造成许多国家法律、法规、规章在镇（乡）难以很好落实。如村镇规划、市容环卫、河道管理、环境保护等法律、法规、规章都明确规定镇（乡）政府有相应的职责，而镇（乡）政府却错误认为这是上面主管业务部门的事情，没有很好的去抓落实，造成工作脱节，难以达到依法管理的目标。

为进一步深化基层依法治理，全面落实“二五”依法治县规划，推动依法治县工作深入开展，县政府针对以上情况，借鉴了县级实行部门行政执法责任制的做法，决定在全县开展镇（乡）政府实行依法行政责任制工作，并把这项工作作为依法治县的重要环节来抓。

## 二、镇（乡）政府实行依法行政责任制的基本做法

为搞好镇（乡）依法行政责任制工作，1999年4月县政府在县人大常委会支持下，在邱隘镇进行了镇（乡）政府实行依法行政责任制的试点工作。试点工作分三个阶段进行。一是宣传发动阶段。首先是

统一思想，成立工作班子。召开了党委会和镇机关干部动员会，统一镇党委、人大、政府及全体机关干部思想认识，明确开展依法行政责任制的指导思想、目的要求、步骤和内容。在此基础上，组建了工作班子。同时，充分利用多种形式进行宣传发动，提高全体公民的参与意识，为试点工作的顺利开展奠定了良好的群众基础。二是组织实施阶段。首先，全面清理了本镇各办开展行政管理工作中所依据的法律、法规、规章以及有关规范性文件，弄清了镇（乡）政府行政管理的法律依据和职责。其次，制订镇政府依法行政责任制实施方案，并在此基础上，进行政务公开。最后，对有关行政管理人员进行了业务培训和素质教育，使行政执法人员全面掌握本办、本岗位贯彻实施的法律、法规和规章，熟知自己的法定职责、权限和执法责任，提高依法行政水平。

镇乡政府实行依法行政责任制最首要和最根本的问题就是要制订依法行政责任制实施方案。实施方案主要有以下内容：

- 1、镇（乡）政府实行依法行政责任制的指导思想和主要任务。
- 2、镇（乡）政府实行依法行政责任制的基本原则。一是合法原则。镇（乡）政府制定规范性、政策性文件及采取各类行政措施时，不得与法律、法规、规章及上级文件相抵触，并应及时备案；二是合理原则。镇（乡）政府在制定政策，对具体事项进行决策、作出处理决定时，必须在合法的前提下，充分注意合理性、可行性，坚持实事求是，从实际出发；三是公开原则。除国家规定需保密的事项及政府内部事务外，对外的政务活动原则上均应公开；四是公正、公平原则。对行政区域内的同类管理和服务对象，要平等地适用法律和政策，平

等地保护和赋予其权利，平等地要求其履行义务，对违法行为人予以平等的追究；五是效率原则。要求所有政务活动均应追求高效率。六是廉政原则。

3、镇（乡）政府及各办依法行政的具体职责。依据《中华人民共和国地方各级人民政府组织法》和其他有关法律确定镇（乡）政府的总体职责。镇（乡）政府各办公室则按照与基层工作有关的法律、行政法规和地方法规，落实依法行政的具体职责。如镇文卫办按照《浙江省计划生育条例》、《中华人民共和国母婴保健法》、《流动人口计划生育管理办法》、《浙江省关于计划外生育费管理办法》研究提出本镇的人口发展规划和计划生育工作目标，实施人口计划，执行、检查、督促计划生育工作目标的落实；组织开展本镇计划生育工作联络网活动及培训，加强育龄人群的孕育管理，等等。镇城建办按照《城市规划法》、《环保法》、《建筑法》、《村镇规划建设管理条例》、《市容管理条例》负责编制村镇规划，组织和监督规划实施；负责做好环境保护目标责任制的组织实施；负责建制镇、集镇镇容和环境卫生、园林、绿化管理、公用设施的维护与管理；负责城镇建设配套费的收缴管理；组织开展环境保护宣传教育等等。

4、建立和完善镇（乡）政府依法行政的相关制度。一是完善镇（乡）政府的决策制度，明确镇（乡）政府工作中需集体研究决定事项的范围和程序，明确分管领导职责、权限和责任；二是建立和完善具有社会行政管理性质的规划性、政策性文件的制定和备案制度；三是建立和完善有关审核、审批、登记、证明、检查、收费、处罚等容易引起争议的具体行政行为的规则，明确办理部门、工作程序、内部审

批权限、办理时限和责任；四是根据效率原则，对各办依法管理的各项工作提出量化目标，定期定量考核；五是建立考核奖惩制度，加强对依法行政的监督。

5、建立镇（乡）依法行政责任制需要处理好的几个关系；一是处理好依法行政与服从党委领导和人大监督的关系；二是处理好与县级行政执法部门之间的关系；三是处理好与基层自治组织之间的关系。

### 三、全面推行镇（乡）政府依法行政责任制，抓好落实

在邱隘镇进行镇政府实行依法行政责任制取得成效的基础上，1999年11月，县政府在全县依法行政工作会议上作了专题布置，要求全县各镇（乡）政府参照邱隘镇做法，普遍实行依法行政责任制，提高镇（乡）政府法制化规范化水平，提高行政效能，促进基层各项事业的全面发展，确保社会稳定。今年4月在县依法治县领导小组组织的“三五”普法考核验收工作中也把镇（乡）政府实行依法行政责任制工作作为其中一项内容。基于当时大多数镇（乡）没有很好地行动起来，县府办于今年8月正式发文，要求各镇（乡）将这项工作切实地开展起来，到目前为止，已有三分之一以上镇（乡）完成了该项工作。

为把依法行政责任制真正作为镇（乡）政府的一项基本制度，县政府重视通过以下途径抓好落实。

（一）抓好法制培训，提高镇（乡）干部依法行政水平。今年来，县政府组织了全县4000多名机关干部群众学习《公务员法律知识读本》并进行了考核，参考率达95%。学习了宪法、行政处罚法等18部法律中有关行政执法、管理等方面的内容，收到了很好的效果。在抓全体机关干部学法的基础上，重点抓了执法人员的培训。县府法制局严把

执法人员上岗准入关，对要从事执法岗位的人员除审核其编制、文化程度外，还要对其进行行政执法基础知识培训，只有通过考试的人员才能从事行政执法工作。对已领取行政执法证件的人员，我们每年组织一次与业务相关的法律法规培训，做到常抓不懈，至今已举办了五期，执法人员的整体素质得到了较大提高。

(二) 抓执法监督。县政府通过镇(乡)政府规范性文件、重大具体行政行为备案、行政复议、个案协调等途径，加强对镇(乡)政府监督，从而提高其依法行政水平。1999年县政府法制局发现有些镇(乡)制定出台的电力设施保护办法，擅自设立行政执法主体，自行设置了行政处罚条款，遂通过发执法监督意见书形式及时进行了纠正。对群众申请行政复议，能受理的一律受理，审理中发现镇(乡)政府有违法行为的，也决不偏袒。对通过其它途径反映的个案问题，如居委会对落户收费问题。县政府通过发文禁止居委会乱收费，从而对这一类问题进行了纠正。

(三) 抓政务公开。公开原则是依法行政的重要原则之一，又是依法行政的生动体现。1999年5月县政府首先在高桥镇进行了政务公开试点，到1999年底，全县23个镇(乡)已全面完成了政务公开初建阶段工作。今年12月县政府召开了深化完善政务公开工作，全县的政务公开工作进入了不断完善过程。在政务公开工作中，要求镇(乡)政府把好公开内容关，要把广大群众最为关心、最需要了解的事项公开，做到合法公正，既要公开办事的内容又要公开办事的结果。

(四) 抓历史遗留问题，由于前几年镇(乡)在商品房开发中的无序行为，导致现在许多房屋出现质量问题，大量房屋因手续不全，而

无法办理房屋、土地“二证”，对群众的生活、生产带来不利影响，为把这批房屋纳入依法管理轨道，县政府专门召开会议，将高桥镇作为试点，通过补办手续，补交税费等一系列措施，努力将这些无证房屋纳入法制管理的轨道，为镇（乡）依法行政创造条件。

#### 四、下步打算

针对目前镇（乡）建立依法行政责任制还有明显差距这一情况，下步我们打算抓好以下几项工作：

（一）进一步加强对镇（乡）依法行政责任制工作的领导。针对各镇（乡）操作班子对这项工作不了解、不会操作这一问题，准备进行一次培训，切实抓好贯彻落实工作，明年一季度前各镇（乡）全面完成依法行政责任制初建工作。

（二）继续抓好全体机关干部的法学，不断提高镇（乡）政府依法行政水平。

（三）解决一些难点问题，为镇（乡）依法行政创造条件。如镇（乡）综合执法问题，拟先在集仕港镇试点，待条件成熟后在面上推行。

（四）帮助镇（乡）政府规范对村的业务指导行为。如在土地征用、安置补偿、村主任选举、村级财务管理等问题上既要加强指导，又要避免侵害村民委的自治权，真正做到依法行政。

主任、副主任、各位委员：

镇（乡）依法行政责任制工作才刚刚开始，存在的问题也较多，县政府一定会在县人大监督和支持下加强对这项工作的领导，促使镇（乡）政府更好地依法管理。

# 关于全县贯彻实施《村民委员会组织法》和村级民主化管理情况的汇报

鄞县民政局局长 陈孝华

(2000年12月21日)

主任、副主任、各位委员：

我受县人民政府委托，向县人大常委会汇报我县贯彻实施《村委会组织法》，推进村级民主管理的情况，请予审议。

## 一、实施情况

1、依法开展村民委员会换届选举。我县23个镇（乡）和梅墟工业区的659个村委会自1988年贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行）以来，先后进行了四届村委会换届选举。去年，根据新颁布的《村委会组织法》和宁波市委、市政府办公厅《关于做好第五届村委会换届选举工作》去年4月20日，先在鄞江镇进行试点，8月中旬，全县铺开。经过全县上下的共同努力，657个村完成了村委会换届选举任务，占全县应选村数的99.7%（尚有横街镇庄家溪村和塘溪镇塘头村未搞好换届选举）。依法选举产生新一届村委会成员1997名，其中村主任657名，委员1340名，村委会成员中女同志占39.4%。通过换届选举，村民委员会设置符合精干、精简原则，村委会一般由主任和委员3—5人组成。村委会成员普遍实行交叉兼职，村主任由支部书记兼任的有66人，由支委兼任的有138人。同时，建立了4050个村民小组，

推选出村民代表 29151 名。

总结这次村委会选举工作，一是领导重视。为搞好全县村委会换届选举工作，县委、县政府成立了由县主要领导担任正副组长的县村委会换届选举领导小组，抽调了县委组织部、政研室、县民政局、司法局、农经委等部门人员分三片下镇（乡）进行指导；同时召开了全县村委会换届选举工作会议，并先后下发《鄞县村民委员会换届选举工作实施意见》、《村委会换届选举若干规定》、《村级规范化民主管理》三个文件。二是部署周密。各镇（乡）根据县委、县政府的要求和部署，建立村委会换届选举工作指导小组，学习《村委会组织法》，统一思想认识，部署选举工作，明确任务职责，实行主要领导分片、党政领导包点、各村任务到人的责任制。三是宣传深入。县和镇（乡）都加大了学习法律、宣传法律的力度，充分利用宣传窗、黑板报、广播、电视等宣传工具进行广泛宣传，使村委会选举工作处于浓厚的民主法制建设的舆论氛围之中，使广大村民增强了依法选举意识，激发了参选热情。

2、认真做好村务管理规范化工作。一是建立完善各项规章制度。在新一届村委会换届工作基本结束之后，各镇（乡）指导各村及时召开第一次村委会成员会议和村民代表会议，并根据县委、县政府要求、做好建立完善村级各项规章制度工作。绝大多数村委会在村党支部的统一领导下，结合本村的实际，着手制定了任期目标和工作规划；制订或修改完善了村民自治章程、村规民约，并经村民代表会议审议或村广播会议宣读通过后，有的打印成册分给村民小组，有的分发到户。据初步统计，全县目前约有 90% 的村有了村规民约，70% 的村修改或制

定了村民自治章程，全县基本形成了一种村民自我教育、自我约束、自我管理的机制，为村民自治作了制度上的保证。二是实行村务管理民主化、规范化。为搞好村级民主管理，真正做到村民自治，去年9月份，县委专门下发了《鄞县村级民主管理暂行规定》（县委办〔1999〕89号）文件，对全县农村民主管理作了统一规范要求。在今年的“双思”教育中，县委又把规范村级民主小组长（代表）的组织网络和成员职责分工、以及村民代表议事制度等上墙公布。村级召开的各类会议都启用了由民政部门统一印制的村级会议记录簿，该记录簿对农村召开的各种会议的应到人数和实际到会人数、会议内容、决定事项和讨论情况的记录都作了规范要求。这“一章一约一簿”和“三上墙”的完善，有力地促进了村务管理民主化、规范化。三是完善民主决策制度。这次村委会换届选举后，各镇（乡）指导各村普遍都建立了村民代表会议制度，从当前我县实际情况来看，由于生产组织形式变化，一些村外出务工经商人员大增，同时，参加村民会议还要发给一定的报酬，有的村经济上难以承担，村民大会或村民户主会议难以正常召开，因此，村民代表会议基本上取代了村民会议行使决策权。当前，大多数村的民主决策的操作程序是：凡属重大村务事宜，先由村支部、村委会提出动议或方案，再召开党员会议和村民代表会议讨论，并由村民代表会议表决，村民代表会议有三分之二村民代表出席视为有效，会议表决采取举手或投票方式，决议必须获得半数以上村民代表通过。经过一年多的实践，应该说，村民代表会议行使权力这一形式，是符合当前我县农村实际，它不但已被广大村民所接受，而且村干部反映也十分有效，一些如土地征用、工程项目承包、集体公益事业等热点

问题，经村民代表会议讨论反而能顺利地得到解决。同时，村民代表和村民通过村民代表会议行使自己的权力以后，使他们参与村务的意识和能力逐步增强，村内事务决策逐步实行了民主化。四是加强民主监督。从1998年普遍实行“两公开、一监督”以来，村务、财务公开制度进一步得到了完善和强化。村委会对村里的财务开支、征地和宅基地审批、计划生育指标、经济实体承包等重大的村务都予以公布。特别在财务监督上，严格把好“三印一公布”关，即经手人、审批人及村财监小组长鉴印健全，对本月的收支发票，专门定人定时进行财务审查监督，再由财监小组盖章签字，然后每季度张榜公布。此外，各镇（乡）党委政府还对村干部每半年或一年组织一次述职评议，把民主监督的内容延伸到村务大事以外的村干部工作能力、工作作风、工作态度等职责履行上。

3、不断探索基层民主建设有效途径。今年年初，针对个别村委会换届选举后出现两委会关系不顺、成员素质不高、村务管理不规范等情况，县政府及时采取有效措施，推进基层民主建设。一是组织全县村委员会主任培训。今年6月份，县委、县府举办了全县村主任培训班，有653名村主任参加了培训。培训班讲授了党的领导、村级组织建设、民主管理、村政规划、法律知识等课程。通过培训，使村主任进一步明确了村委会与村党支部的关系和各自职责，增强了村主任的责任感、使命感，提高了他们的政治业务素质。二是开展创建村民自治模范镇活动。今年7月份，县政府对各镇（乡）的村级民主管理规范化工作进行专项检查，将村民自治活动成效好的镇（乡）推荐到市民政局，参加市级村民自治模范镇（乡）评比。经市民政局验收，我县的高桥、