

大力促进依法治市 完善我市投资环境

周 德 光

江泽民同志在十五大报告中指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。认真学习和领会这一重要论断，大力推进依法治国进程，发展社会主义法治国家，对于建设有中国特色社会主义政治，对于建设有中国特色社会主义事业全局，同时对于完善温州的投资环境，具有重大而深远的意义。按照党的十五大对依法治国提出的要求，结合我们工作的实际，本人认为这项工作还需要进一步提高思想认识和实际工作水平，尤其是对完善温州的投资环境显得更为重要。

一、依法治市的基本特征

依法治市，就是在邓小平理论伟大旗帜和党的基本路线指引下，认真落实依法治国方针，在一个市的行政区域内，通过宪法、法律、行政法规、地方性法规的贯彻实施，把全市政治、经济、文化、社会各项事务的管理纳入法制轨道，从而使全市达到社会安全、市场有序、经济发展的目的。故依法治市有三个方面的特征：

一是广泛性。在本市行政区域内，一切地方，所有国家机关、社会团体，及其街道、村居、工厂、商店、学校等所有单

位，一切政治、经济、文化、社会生活方面的事务都要纳入社会主义法制轨道。因此，依法治市是全方位、多层次的依法治理，不能出现“断层”和“死角”。

二是系统性。依法治市是一项结构复杂、规模庞大的法制建设工程，需要各个环节协同配合，各个方面发挥作用。具体地说，立法、执法、执法监督、普法、守法和法律服务等方面，相辅相成，缺一不可。它构成一个较为完善、严密的法制运行体系。因此，依法治市必须纠正和克服思想上的片面认识，真正实行综合抓、配合抓、系统抓，做到齐抓共管、整体联动，才能取得良好的成效。

三是规范性。依法治市工作具有极强的规范性。所有地方性法规、规章和各项制度，要有利于国家法制建设的统一和中央政令的畅通，不能和国家的法律法规相抵触；要有利于保障广大人民群众合法权益，不能用地方“小立法”和“土政策”专治老百姓，或破坏投资环境。再就是操作要规范，不能用“人治”来代替“法治”，以“枉法”来治理“违法”。否则，依法治理完善投资环境，只能适得其反，越治越乱。

二、依法治市要处理好几个关系

依法治国是我们党和国家在治国方略上的重大转变，依法治市则是地方治理方式的重大变化。由于几千年遗留下来的一些封建思想、旧的传统观念、管理方式，加之某些部门个别同志对新时期某些改革开放政策的理解不够全面，必然会给投资环境与依法治理工作带来一些不良影响。要消除这些不良影响，必须处理好几个关系：

一是权与法的关系。目前，在一部分人心目中权就是法，决策不依法、遇事不讲法、办事不懂法、以权代法、以权压法的现象时有发生。宪法规定，中华人民共和国一切权力属于人民。我们的权力是人民给的，必须按照人民的意志，即在法律规定的范围内来行使手中的权力。凡是有法可依的，都必须按法律规定行使权力。否则，就是滥用职权，应依法查处。国家机关干部，特别是领导干部，必须在法律规定的范围内行使好人民赋予的职权。那种把权力凌驾于法律之上的作法，是违背人民意志，是与“依法治国，建设社会主义法治国家”格格不入的，必须坚决摒弃。

二是领导与群众的关系。在剥削阶级社会，官就是统治者，是凌驾于人民之上作威作福的老爷，而法律成了专门“治民”的一种手段。在我们这样的社会主义国家，人民是社会的主人，各级领导干部和国家机关工作人员则是执行人民意志的“公仆”。人民检验“公仆”的好坏，关键是看他能否正确行使手中权力。因此，把依法治理片面地作为“治民”的手段，是对依法治理的一种误解。在要求群众懂法守法时，政府机关及其工作人员特别是领导干部首先要懂法、守法，依法行政。

三是执行法律与执行政策的关系。政策是法律的灵魂，但政策没有法律那样稳定和规范。随着法制日益健全，特别是在对外开放的市场经济条件下，我们应由过去主要依靠政策办事转变为既靠政策，更要靠法律办事。遇事想问题，要想到“法”，包括领导决策、讲话、起草文件、处理一切重大问题，解决纠纷等，都要想到有无法律规定。凡有法可依的，就是依

法处理，无法可依但有政策规定的，按政策办理，这就要求各级领导者既要注意学习党和国家的政策，更要重视学习宪法和法律，提高依法办事的自觉性，养成依法办事的良好习惯，而投资者正需要这样一种法律环境。

四是部门利益与全局利益的关系。在制订地方规范性文件时，不能表面上是维护“国家利益”，实际上是把“地方利益”、“部门利益”合法化；不能有利就要，擅设处罚和收费种类，加重和转嫁负担，侵犯公民与企业的合法权益。依法治理，就是要从全局出发，依法保护广大人民和投资者的利益。这样，依法治理才会有坚实的群众基础，才能得到人民的拥护和支持。

五是依法治理与发展市场经济的关系。有的人认为实行改革开放，搞市场经济，就可能不受任何限制和约束。事实上，社会主义市场经济体制的建立和完善的过程，就是经济活动法制化的过程；市场经济的发展，需要社会主义法制去引导、规范、保障和促进。哪个地方注意抓法制建设，哪里投资环境就会更趋完善，经济建设就能顺利进行、健康发展。

三、把依法治市各项工作落到实处

认识是前提。依法治理，是领导和管理方式的一种转变。实现这种转变，最重要的前提是广大人民群众特别是各级领导者在思想认识上先要转变。一是要认识法律具有极大权威性，不能违宪，要真正实现法律面前人人平等。二是要认识法律手段具有极大权威性，不能单纯依靠行政手段，要变“人治”为“法治”。三是牢固树立权利和义务统一观念。发展社会主义民主，健全社会主义法制，就是要使广大人民群众牢固树立这

个最基本的法制观念，培养守法的自觉性，提高全民的法制意识。

普法是基础。不管是各级领导，还是一般干部和群众，不学法懂法，就谈不上用法。为此，一是要突出重点宣传普及法律知识。各级普法宣传机构要切实加强宣传，提高广大干部群众学法的积极性，变“要我学”为“我要学”。二是突出重点对象，要采取硬措施，实行干部任职前先过法律关的制度。三是抓好法律服务工作。充分发挥律师、公证、基层法律服务的作用，积极介入各级政府的行政活动。

领导是关键。依法治市是一项涉及面广、工作量大、全方位、多层次的工作。要做好这项工作，一是必须切实加强党的统一领导。依法治市工作必须在党的领导下有步骤、有计划地进行，没有党对依法治市工作的高度重视和强有力的领导，就无法形成整体力量，就不可能全面深入地、持之以恒地把这项工作抓出成效。二是要大力加强普法依法治理领导小组和办事机构的建设。建立一个能全面组织、上下协调、职能明确、运行有效的普法依法治理领导机构和办事机构，并赋予相应的职权。三是要把依法治理作为检验一个地区、一个行业、一个单位工作，检验领导者政绩的一项重要内容，纳入目标管理，严格考核，并作为使用干部的重要依据之一。

执法人员是重点。依法治理，要始终突出依法行政这个重点。一是要加强执法队伍建设。要强化执法人员培训，增强广大执法人员法制观念，提高法律素质，使他们在头脑中真正树立国家宪法和法律至高无上的意识，能忠于职守，廉洁奉公。

二是推行严格的执法责任制。各级执法部门要依照国家现行法律法规的规定，根据各自工作性质、执法权限，把学法和执法、法制宣传与依法治理紧密结合起来，通过执法责任制的建立和施行，实行执法权限法定化、执法责任明晰化、执法行为规范化、执法检查经常化、执法监督制度化，促进执法到位，提高执法水平，推动各项事业的依法管理，给投资者创造一个良好的投资环境。三是推行行政执法公示制度。要从公平、公正、公开执法的基本原则出发，把执法的环节向社会公开，加强新闻单位对执法的监督，使行政执法活动置于广大群众的监督之下，向人民群众作出执法承诺，接受人大代表、政协委员和人民群众监督和评议考核。

监督是保证。一是权力机关的监督。按照宪法规定，人大及其常委会作为国家权力机关的监督，在我国监督体制中是最高层次、具有权威的监督。地方人大及其常委会要在依法治理中充分发挥作用。要强化执法检查，有计划、有重点地听取“一府两院”的工作汇报，提高述职评议的实效，切实搞好个案监督。要把人大及其常委会的监督权、重大事项决定权和人事任免权有效地结合起来，真正把德才兼备、严格依法办事的优秀干部选拔到领导岗位。二是加强政府层级监督。尽快出台行政监督法和用好复议法，使监督有法可依。强化政府层级监督力度，使违法和不当的行为及时得到纠正。三是把国家权力机关的监督、行政机关内部的监督、法律监督、民主监督特别是政协的监督、舆论监督和群众监督结合起来，充分发挥监督机制的整体效应。发现问题，要严肃查处、及时纠正，使法律监

督工作经常化、制度化，促进依法治市工作全面、深入、有效地开展起来，保证我市投资环境的进一步完善。

作者单位：温州市司法局

职 务：办公室主任