

“十一五”时期浙江 社会主义民主法制建设研究

浙江人民出版社

“十一五”时期浙江 社会主义民主法制建设研究

◇ 浙江省人大常委会研究室 编

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

“十一五”时期浙江社会主义民主法制建设研究/浙江省人大常委会研究室编. —杭州: 浙江人民出版社, 2005.9

ISBN 7-213-03077-9

I. 十... II. 浙... III. ①社会主义民主—建设—研究—浙江省②社会主义法制—建设—研究—浙江省
IV. D927.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 065142 号

“十一五”时期浙江社会主义 民主法制建设研究

浙江省人大常委会研究室 编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
市场部电话 0571-85061682
- 责任编辑 刘 华
- 封面设计 王义钢
- 责任校对 叶 宇
- 激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂
(杭州玉古路 20 号)
- 开 本 787×960 毫米 1/16
- 印 张 18.25
- 字 数 21.5 万
- 插 页 1
- 印 数 1-2000
- 版 次 2005 年 9 月第 1 版
2005 年 9 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03077-9
- 定 价 32.00 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

主 编 李 理
副 主 编 王敏奇 王 强
执行编辑 汤达金 洪开开 王 钢

目 录

“十一五”时期我省完善社会主义民主 加强社会主义法制建设的思路 and 对策研究	
..... 浙江省人大常委会研究室(1)	
关于我省坚持和完善人民代表大会制度的思路与建议	
..... 浙江省人大常委会研究室(21)	
关于我省进一步加强共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的对策研究	
... 浙江省政协研究室 中共浙江省委统战部研究室(38)	
“十一五”时期基层民主政治建设的思路与对策研究	
..... 浙江省民政厅(57)	
关于坚持和完善企业职工民主管理制度的思考	
..... 浙江省总工会(77)	
加强地方立法 为构建和谐社会提供法制保障	
--- 浙江省地方立法“十五”时期回顾与“十一五”时期对策研究	
..... 浙江省人大法制委员会(102)	
加强监督工作 增强监督实效	
——“十一五”时期推进人大监督工作的对策研究	
..... 浙江省人大常委会研究室调研处(119)	
推进依法行政 建设法治政府	
---“十一五”时期我省推进依法行政的对策研究	

.....	浙江省人民政府法制办公室	(136)
强化司法职能 确保公正司法 维护公平正义		
.....	浙江省高级人民法院研究室	(153)
强化法律监督 维护公平正义		
——“十一五”时期加强和改进我省检察工作的思路与 对策研究		
.....	浙江省人民检察院研究室	(184)
加强社会主义民主法制建设 推进司法行政工作发展		
——“十一五”时期我省司法行政若干工作发展研究		
.....	浙江省司法厅	(202)

附件:

中共浙江省委关于认真贯彻党的十六届四中全会精神切 实加强党的执政能力建设的意见	(223)
中共浙江省委关于进一步加强人大工作的意见	(239)
中共浙江省委关于加强和改善党的领导,支持人民政协履 行职能制度化、规范化和程序化建设的意见	(245)
中共浙江省委关于加强和改善党对新世纪新阶段工会、共 青团、妇联工作领导的意见	(250)
中共浙江省委办公厅浙江省人民政府办公厅关于印发 《浙江省村级组织工作规则(试行)》的通知	(259)
浙江省人民政府关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲 要的意见	(273)
中共浙江省委浙江省人民政府关于在全省县以上行政机 关全面推行政务公开制度的通知	(284)
后记	(288)

“十一五”时期我省完善社会主义民主 加强社会主义法制建设的思路和对策研究

浙江省人大常委会研究室

发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。认真回顾“十五”时期我省民主法制建设的基本情况,正确分析新形势下民主法制建设的发展趋向,科学谋划“十一五”时期我省民主法制建设的思路与对策,对于深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”、努力构建和谐社会,使我省继续走在改革开放和现代化建设前列,具有十分重要的意义。根据省委办公厅、省政府办公厅有关通知的要求,由省人大常委会研究室牵头,会同省人大法制委、省政协研究室、省政府法制办、省司法厅、省民政厅、省总工会和省法院研究室、省检察院研究室等单位,在广泛收集资料、开展调研、召开座谈会和专家论证会的基础上,完成了关于“十一五”时期我省完善社会主义民主、加强社会主义法制建设的课题研究,供省委决策参考。

一、“十五”时期我省民主法制建设的主要成就

2001年以来,在省委的正确领导下,我省的民主法制建设扎实推进,取得了明显成效。人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度不断完善,基层民主进一步扩大,立法、监督、依法行政、公正司法和法制宣传教育等工作都取得了新的进展,为深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”提

供了有力的保障。

(一) 各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用进一步发挥

全省各级党委高度重视民主法制建设,认真贯彻依法治国方略和依法治省方针,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,逐步转变领导方式和执政方式。按照总揽全局、协调各方的原则,进一步规范党委与人大、政府、政协以及群众团体的关系。2004年,省委先后召开了全省人大、政协和群团工作会议,并结合浙江实际,出台了《关于进一步加强人大工作的意见》、《关于加强和改善党的领导,支持人民政协履行职能制度化、规范化和程序化建设的意见》,以及《关于加强和改善党对新世纪新阶段工会、共青团、妇联工作领导的意见》,积极支持各级人大及其常委会依法履行地方国家权力机关的职能,支持各级政协履行好政治协商、民主监督和参政议政的职能,支持群团组织更好地发挥党联系人民群众的桥梁和纽带作用。认真贯彻党的民族政策、宗教政策和侨务政策。大力推进决策的科学化和民主化。高度重视调查研究,把调查研究作为科学决策、民主决策的基础性工作来抓,在全省范围内部署开展转变作风年和调查研究年活动。完善重大决策的规则和程序,通过论证会、听证会、专家咨询会等形式,逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制,适时作出了深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”的重大决策。各级领导干部依法办事的自觉性逐步增强,依法管理经济和社会各项事务的能力逐步提高,促进了依法治省工作的深入开展。

(二) 人民代表大会制度建设得到切实加强

充分发挥各级人大代表的作用。我省现有县级以上各级人大代表23348名,乡镇人大代表约79000名。各级人大常委会

不断完善主任接待代表日、常委会组成人员分工联系代表、重要情况向代表通报、代表座谈会等制度,密切与代表的联系。健全代表活动网络,2003年以来,省人大常委会先后组建了12个省人大代表中心组、69个省人大代表小组和6个省人大代表专业小组。丰富代表在大会闭会期间的活动。改进和加强代表视察、邀请代表列席常委会会议、组织代表参与常委会重点活动、重要法规草案征求代表意见等工作,并为代表在大会闭会期间的活动提供必要的条件和保障。各级人大代表通过由代表小组召开座谈会、设立电子信箱和人大网站等多种方式,密切与人民群众的联系,及时反映人民群众的意见和要求。改进对代表议案的处理和建议、批评、意见的办理工作。“十五”期间,省人大代表共提出议案92件,建议、批评和意见2984件。代表议案进一步规范,质量明显提高。建立和完善了重要建议重点办理、建议办理结果向代表通报等制度,2001年至2004年代表提出的所有建议已全部办理完毕,建议办理的面商率、解决率和代表满意率都有一定提高。加强常委会的制度建设。建立了公民旁听省人大常委会会议制度,出台了各级人大常委会讨论决定重大事项的规定,修订了省人大常委会组成人员守则和议事规则,进一步增强了常委会工作的规范化和透明度。做好市县和乡镇人大换届选举工作,督促查处选举中的违法问题,切实保障广大群众的民主权利。

(三) 多党合作和政治协商制度更加完善

坚持和完善了重大方针政策和重要情况的协商或通报、党政领导与党外人士谈心交友、政府部门与民主党派和工商联对口联系,以及聘请特约人员、邀请民主党派和工商联负责人参加重要内外事活动等五项制度,保证人民政协更好地发挥政治协商、民主监督、参政议政的作用。近年来,省委、省政府每年

召开的民主协商会、通报会、座谈会均在 10 次以上。省级机关共有 11 个部门与民主党派、工商联建立对口联系。全省县以上的各级党委、政府中的党员领导干部都有自己分工联系的民主党派及其负责人。全省共有 1400 余名民主党派骨干、无党派代表人士担任了政府及司法机关的特约人员。民主党派和无党派人士积极参与参政议政。“十五”期间,省政协立案并转交有关方面办理的提案达 3535 件,报送社情民意信息 1800 多条,还就“改善和优化浙江经济社会发展环境”、“主动接轨上海,积极参与长三角经济合作与交流”、“大力推进文化大省建设”等一批重点课题进行调研,提出的许多重要意见和建议进入了省委、省政府决策。民主党派和无党派代表人士的政治安排和实职安排工作取得实效。党外人士在我省各级人大代表和政协委员中的比例基本达到规定标准,全省县以上政府和工作部门领导班子中已配备党外干部 707 名,各级党外后备干部人数达到或超过了后备干部总数的 10%。民主党派的自身建设也得到进一步加强。

(四) 基层民主进一步扩大

村党组织领导的村民自治机制进一步健全。及时修订了《浙江省村民委员会选举办法》。2002 年,全省首次统一组织了第六届村委会选举,有 38726 个村顺利完成了选举,换届选举率和村民参选率均达 98% 以上,不少地方还推行了“海推”、“海选”。2005 年上半年,全省将全面完成第七届村委会换届选举工作。村务公开制度普遍建立,至 2004 年底,全省 99% 以上的村建立了村务公开栏和村务公开监督小组。村民会议、村民代表会议制度进一步健全和完善,全省大部分村的村级财务基本做到接受村民(代表)会议监督。各地还积极探索开展村务公开说明会、民主恳谈会、民主听证会、民情夜谈会、村民议事厅

等活动,拓展村务公开和民主管理的广度和深度。城市社区体制改革基本完成,社区居民自治逐步完善。到2004年底,全省2557个社区居委会有1169个完成了换届选举工作,其中实行直接选举的有244个,占换届总数的1/5。居民(成员)代表会议、居务公开等各项制度不断建立和完善。职工代表大会制度和其他形式的企事业民主管理制度不断完善,到2004年底,全省95%的国有集体及其控股企业和87%的事业单位建立了职代会,非公企业的职代会制度建设也有了一定进展。全省各类企事业单位改制方案经职代会通过的占90%以上,实行了职代会民主评议企业领导干部制度的国有集体及其控股企业也占90%以上。厂务公开制度发展较快,到2004年底,我省建立厂务公开制度的企事业单位已达22284家,占已建工会企事业单位总数的1/3以上。

(五) 立法工作成绩显著

2001年至2005年4月,省人大及其常委会共制定地方性法规37件、修改49件、废止19件,批准杭州、宁波两市地方性法规93件,批准景宁畲族自治县单行条例1件;省政府制定规章61件,修改、废止规章100多件。地方立法涉及领域不断扩展,更加重视资源管理、环境保护和社会发展等方面的立法。注重创制性立法,在全国率先制定了农民专业合作社条例、行政审批暂行规定、最低生活保障办法、社会中介机构管理办法等地方性法规和政府规章。适应我国加入世界贸易组织和贯彻实施行政许可法的需要,自2001年以来,先后开展了两次大规模的地方性法规和政府规章的清理工作。坚持开门立法,开通了全国首家地方立法网,建立健全重要法规草案登报征求意见、专家论证、立法听证、公开征集立法建议项目和地方立法专家库等制度,坚持重要法规草案三审制。制定、修改了《浙江省

地方立法条例》，立法程序进一步规范，立法工作机制进一步完善。

（六）依法行政工作不断深化

继续深化行政审批制度改革。“十五”期间，开展了第二轮行政审批制度改革，共取消、不再审批和调整了省级 50 个部门 843 项审批项目，削减幅度达 52%。2004 年，又结合贯彻行政许可法，对行政许可项目进行了全面清理，取消省政府规章设定的行政许可（审批）项目 95 项，全省 11 个市共取消自行设定的行政许可（审批）项目 558 项。强化对行政许可的监督检查，对违法设定行政许可，搞地方保护、行业垄断等情况进行了重点检查。行政执法体系逐步健全，执法力度加大。全省有 9 个地级市开展了城市管理相对集中行使行政处罚权试点工作，在衢州、义乌开展了综合执法试点工作，解决城市管理中存在的职能交叉、多头执法的问题。继续推行行政执法人员资格制度，到目前为止，全省有 8.3 万名行政执法人员取得行政执法证，执法人员资格管理进一步完善。继续推行行政执法责任制，完善了考核标准，改进了考核方式，规范了行政执法行为。政务公开工作取得初步成效，全省各级政府全面推行政务公开，全省 1375 个乡镇已有 1361 个推行政务公开，占总数的 99%，政务公开的内容不断规范，形式不断创新。各级政府机关工作人员依法行政的观念和能力逐步提高。

（七）公正司法稳步推进

2001 年至 2004 年，全省检察机关共审查批捕各类刑事犯罪嫌疑人 209568 人，提起公诉 256013 人；全省各级法院共审结刑事案件 200759 件，全省重刑犯罪总量整体上呈逐年下降的趋势。各级法院共审结涉及国企改革、金融和知识产权、海商事等各类民商纠纷案件 1088054 件，涉及土地、治安、环境等

各类行政诉讼案件 20316 件,维护了公民、法人和其他组织的合法权益。共执结案件 646274 件,执行收案、结案、未结案数总体上都呈下降趋势,执行力度进一步加大。各级检察机关不断加大反腐力度,四年来共立案查处贪污贿赂、渎职侵权职务犯罪案 5574 件 6047 人。司法改革稳步推进。全面落实公开审判制度,一审案件除依法不公开审理的外,一律公开开庭审理;二审刑事、民事、行政案件公开开庭率已分别达到 50%、85%和 90%以上。庭审方式改革继续深化,审判管理机制进一步健全。建立了审判长和独任审判员选任制度、主诉检察官和主办检察官办案责任制。强化诉讼文书说理,逐步建立人民监督员制度,进一步提高了诉讼活动的透明度。法官队伍和检察官队伍建设迈出了新的步伐,司法队伍的素质有了较为明显的提高。

(八) 执法监督力度加大

人大监督工作得到加强。围绕全省经济和社会发展重大问题,适时听取“一府两院”工作报告,除代表大会听取和审议“一府两院”工作报告外,省人大常委会还听取和审议了涉及宏观调控、非典防治、调整农业结构、深化国企改革等 20 多个专题报告,同时每年听取全省经济运行情况的报告。加强和改进预算审查监督,逐步扩大省级部门预算向省人代会报送范围,目前已增加到 17 个部门,并对省卫生厅、省建设厅、省交通厅部门预算进行重点审查,继续加强对政府预算外资金的监督。积极开展执法检查,省人大常委会采取全省统一部署、上下配合的方式,组织开展了对建筑法、劳动法、环境保护法及建设生态省决定、职工基本养老保险和失业保险条例等法律法规执行情况的检查,推动了法律法规的贯彻实施。建立了全面述职与重点评议相结合的制度。四年来,开展了对省教育厅、省卫生

厅等 8 名厅(局)长的述职评议和对省工商行政管理局、省食品药品监督管理局的行政执法评议。2004 年,由省人大常委会任命的省政府组成人员和“两院”副职均提交了书面述职报告。加强人大个案监督和信访工作,省人大常委会共将 80 件案件转交司法机关依法处理并要求报告结果,共受理群众来信 28591 件、接待来访 3869 人次,办理重要信访件 556 件。在加强人大监督的同时,行政监督、政协民主监督、审判和检察监督等其他监督工作都有新的进展。近年来,全省每年收到各类行政复议案件近 4000 件,受理近 3500 件,行政复议工作的质量逐步提高。省检察院共提起各类抗诉案件 2698 件,共纠正刑事执行过程中裁定不当案件 940 件,纠正超期羁押 1246 人次,促进了司法公正。

(九) 普法教育和法律服务取得明显进展

全面实施以领导干部、司法和行政执法人员、青少年和企业管理人员为重点对象的“四五”普法教育。2002 年至 2004 年,全省共举办各级干部法制培训或讲座 10817 次(期),受教育人次超过 142 万;已建青少年法制教育基地 2124 个;举办农民法制培训 14594 期,培训 266 万人次;已建外来人员法制教育基地 793 个。全面开展“民主法治村”建设,全省有 25835 个村开展了活动,占总数的 74%。广泛开展了“法律进社区”和“民主法治社区”创建活动。法律服务进一步拓展和规范。2001 年至 2004 年,全省律师共办理经济案件 125341 件,涉及财产标的额 741 亿元;办理其他各类案件 378203 件;提供法律咨询 863961 人次。全省公证机关办理各类公证 2378806 件。全省已建立法律援助机构 100 家,并设立法律援助工作站 1270 家,办理法律援助案件 35523 件,为困难群众获得经济利益 2 亿多元。全省已建各类人民调解委员会 48316 个,人民调解员

达 171351 人,共调处各类矛盾纠纷 103 万件,调解成功率达 96%。

二、“十一五”时期我省民主法制建设的宏观背景和总体目标

党的十六大把发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明确立为全面建设小康社会的重要目标。党的十六届三中全会提出坚持以人为本,全面、协调、可持续的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展。党的十六届四中全会强调必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式,不断提高发展社会主义民主政治的能力。2005 年 2 月,胡锦涛同志在省部级主要领导干部专题研讨班的讲话中,把民主法治作为社会主义和谐社会的首要特征和重要要求。中央的一系列重大决策对我省加强民主法制建设既提出了新的要求,又提供了新的机遇。

从我省经济社会当前所处的发展阶段来看,2004 年,我省生产总值突破万亿元大关,人均 GDP 接近 3000 美元。国际经验表明,这个发展阶段既是“黄金发展期”,又是“矛盾凸显期”。由于我省较早地进入人均 GDP 3000 美元发展阶段,发展中面临的问题暴露得更早更为充分。尤其是经济社会生活的多样化和利益主体的多元化,使得社会利益关系更为复杂;群众的权利意识、自主意识越来越强,政治参与的积极性越来越高,以民主方式表达利益诉求的愿望越来越迫切,这对我省民主法制建设提出了新的挑战。

“十五”时期,我省民主法制建设虽然取得了长足发展,但存在的一些突出矛盾和问题不容忽视。主要有:一是对民主法制建设认识不足、重视不够。一些地方和部门的领导干部重经济建设、轻民主法制建设的观念没有完全转变,一手硬、一手软的现象仍然存在。一些领导干部宪法和法律意识不强,以言代

法、以权压法,甚至徇私枉法的现象时有发生,有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然存在。一些党委依法决策、民主决策的意识还不够强。二是依法行政和公正司法有待加强。行政管理体制还不完善,行政执法活动中不作为、乱作为的现象时有发生,对行政行为的监督机制尚不健全。司法体制改革有待深化,保障公正司法的机制不够健全,办“人情案”、“关系案”、“金钱案”的现象尚未杜绝,执行难的问题还没有得到根本解决,司法队伍的整体素质需进一步提高。三是基层自治组织和民主管理、公开办事制度还不够健全和完善。一些地方的乡镇政府与村委会的关系、村两委的关系尚未理顺。少数地方的基层选举受到家族和宗族势力的干扰,贿选和拉票现象比较严重。社区自治的面还不宽,社区工作行政化、机关化的倾向较为突出,社区居民的参与程度不足、自治程度不高。企业民主管理相对滞后,新建企业尤其是非公企业职工代会、职工董事和监事制度建制率低,一些企业职工代会的职权得不到切实落实,职工特别是非公企业职工合法权益受到侵犯的现象比较严重。四是立法质量有待提高,立法中部门利益倾向仍然不容忽视,公民参与立法的渠道还不够通畅。监督机制不够健全,监督力度不够大,监督实效有待增强。法制宣传教育要进一步深化。如何正视并切实解决上述种种问题,这对我省民主法制建设又提出了新的课题。

“十一五”时期,我省民主法制建设要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,以经济建设为中心,以维护和保障人民群众民主权利为核心,以“平安浙江”和“法治浙江”建设为载体,以坚持和完善人大制度、政协制度和扩大基层民主为重点,以推进依法行政和公正司法为关键,以提高全民法律素质特别是领导干部的法制观念为基础,努力推动我省社会

主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设全面发展。

“十一五”时期我省民主法制建设的总体目标：经过坚持不懈的努力，到2010年，基本形成比较完备的与国家法律体系相配套的适应我省经济社会发展需要的地方性法规，^①基本实现建设法治政府的主要目标，^②基本确立保护公民权利和制约公共权力的监督机制，^③党委依法执政的能力明显提高，公正司法的水平明显提高，公民法律素质明显提高，基层自治和民主管理水平明显提高，人大和政协制度进一步巩固和完善，社会主义民主法制建设走在全国前列。

三、“十一五”时期我省加强民主法制建设的主要对策

（一）以加强代表工作和常委会制度建设为重点，进一步完善人民代表大会制度

——充分发挥人大代表的作用，支持和保证其依法履行职责。人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民群众的代言人。坚持代表的广泛性与先进性相统一，既要合理安排比例结

① 关于到2010年“基本形成比较完备的与国家法律体系相配套的地方性法规”，主要是基于以下考虑：党的十五大和十六大都提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标和要求。地方性法规是国家统一的法律体系的重要组成部分，是对国家法律的细化和补充。因此，确定到2010年，我省基本形成比较完备的与国家法律体系相配套，与社会主义市场经济相适应、体现以人为本和富有浙江特色的地方性法规和政府规章这样一个目标，是必要的和可行的。

② 关于到2010年“基本实现建设法治政府的主要目标”，主要是基于以下考虑：2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出，“经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”。2005年1月，省政府《关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要的意见》中提出，“到2008年，《纲要》确定的基本原则、基本要求在我省政府工作中得到有效贯彻”。根据《纲要》和《意见》，提出这个目标是适宜的。

③ 关于到2010年“基本确立保护公民权利和制约公共权力的监督机制”，主要依据是：1999年12月省委《关于进一步推进依法治省工作的决定》中已明确提出，到2010年，依法治省的目标之一是“初步形成保护公民权利和制约公共权力的监督机制”。