

广州市海珠区

改革开放纪实

中共广州市海珠区委党史研究室 编

第二辑

广州新华出版发行集团

广州出版社

广州市海珠区

改革开放纪实

第二辑

中共广州市海珠区委党史研究室 编

广州新华出版发行集团

 广州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州市海珠区改革开放纪实. 第二辑 / 中共广州市海珠区委党史研究室编. —广州: 广州出版社, 2017.12
ISBN 978-7-5462-2687-3

I. ①广… II. ①中… III. ①改革开放—成就—广州 IV. ①D619.651

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第310082号

- 书 名 广州市海珠区改革开放纪实 (第二辑)
Guangzhou Shi Haizhu Qu Gaige Kaifang Jishi Di'erji
- 出版发行 广州出版社
(地址: 广州市天河区天润路 87 号 9 楼、10 楼 邮政编码: 510635
网址: www.gzcbs.com.cn)
- 责任编辑 卢凯婷
- 责任校对 李少芳
- 封面设计 肖晓文
- 印刷单位 广东信源彩色印务有限公司
(地址: 广州市番禺区南村镇南村东兴工业园 邮政编码: 511442
电话: 020-31035501)
- 规 格 889 毫米 × 1194 毫米 16 开
- 字 数 377 千
- 印 张 22.25
- 版 次 2017 年 12 月第 1 版
- 印 次 2017 年 12 月第 1 次
- 书 号 ISBN 978-7-5462-2687-3
- 定 价 52.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

《广州市海珠区改革开放纪实（第二辑）》

编委会

主任：陆世泽

副主任：戴柱贤

委员：（按姓氏笔画排序）

李 阳 张学明 郭作冬 谢 强

谭乃忠

主 编：谢 强

编 辑：陈炳恒 罗丽斯 孔 娜

前 言

1978年岁末，中国共产党十一届三中全会召开，掀起了一场波澜壮阔的伟大改革。2017年的10月，党的十九大即将召开，在新的历史起点上，全面深化改革的大幕又将开启。改革开放——这个铭刻着鲜明时代印记的词，对中国人来说，绝不仅仅是春色满园、繁花似锦，更多的是中流击水、壮怀激烈。

我们海珠人勇于站在历史的潮头，历经改革开放的洗礼，在区委、区政府的领导下，取得了一个又一个的成就，海珠岛的面貌也发生了翻天覆地的巨变。

按照中央党史研究部门的工作部署，要全面推进开创和发展中国特色社会主义时间段的历史研究，海珠区党史研究室牢固树立“即时存史”的意识，近年来一直致力于对这个时间段涉及的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等领域的史料进行采集、整理、研究。2015年，我们将20多篇研究成果辑集出版，较好地履行了“存史、资政、育人”的职责。今年，我们又将20篇改革开放实录与专题研究、4篇口述史、7篇纪实文选辑集出版，为党的十九大胜利召开，为纪念改革开放四十周年献上海珠人的一份厚礼。

回顾改革开放近40年的历史进程，我们充分认识到走中国特色社会主义道路的必然性、科学性和优越性；更加坚定了团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，沿着全面深化改革的中国道路砥砺前行的信心与决心。我们相信：在党的领导下，海珠人必定撸起袖子加油干，

着力建设创新之区、国际商贸交往中心区、生态文明示范区、文化名区、幸福美丽海珠，推动海珠各项事业走在全面深化改革的前列。

回首昨天，披荆斩棘，艰难跋涉；

展望明天，长风破浪，中华梦圆。

编者

2017年8月8日

目 录

前 言	001
------------	-----

改革开放实录与专题研究

海珠区政务服务从“被动”到“主动”的转变历程	002
●中共广州市海珠区委党史研究室 陈炳恒	
改革开放以来海珠区公共法律服务的发展历程	029
●海珠区司法局 刘晓毅	
城建改革让海珠岛嬗变的历程	047
●中共广州市海珠区委党史研究室 陈炳恒	
1978—2002年海珠区社会治安防控体系的建设发展历程	070
●广州市公安局海珠区公安分局 黄 壹 李美玲	
在改革开放中构筑教育现代化的基础	083
●海珠区教育局 郑聘龙	
海珠区加强思想政治建设 铸就一流检察铁军	098
●海珠区人民检察院 张盛楠 莫燕珍	
改革开放初、中期海珠区市容环卫事业的改革与发展	110
●中共广州市海珠区委党史研究室 郭斯薇	
1978—2002年广州市海珠区机构改革实录	129
●海珠区机构编制委员会办公室 刘 冬	
海珠区城市更新改造纪实	138
●海珠区城市更新局 康佑鹏	
海珠区慈善会发展历程	146
●海珠区民政局 韩文炯 梁 颖	

海珠区沙园街不断创新社区养老服务的历程	157
●中共广州市海珠区委党史研究室 陈炳恒	
改革开放以来海珠区劳动人事争议仲裁的发展历程	172
●海珠区人力资源和社会保障局 张祥森 古育宽 张悦 叶飞燕	
改革开放以来海珠区探索城管执法管理体制的历程	187
●海珠区城市管理局 刘雯雯	
改革开放三十年海珠区个体私营经济发展进程	198
●海珠区市场和质量监督管理局 唐雯	
改革开放新时期海珠区农办乡镇局党建工作历程	212
●海珠区农业局 董捷	
海珠区统一战线服务改革开放事业实录	216
●中共广州市海珠区委统战部 罗燕明	
海珠区外来人口管理服务发展变迁	223
●海珠区来穗人员服务管理局 陈斯敏 刘媛	
海珠区供销合作社转变职能的改革历程	231
●海珠区供销合作社 宋霏	
改革开放以来海珠区机关事务管理事业的发展与变革	241
●海珠区机关事务管理局 张云鹤	
海珠区志编修纪略	250
●海珠区地方志办公室 李琼丽	

口 述 史

潘庆楮：回顾与海珠人民共建“海上明珠”的激情岁月	260
●陈炳恒 邱日翔	
曾镇成：一泓清泉送港九 水乳交融同胞情 ——我参与兴建东深供水工程的历程	273
●陈炳恒 汤晓菲	

- 郑金胜：上京领奖是我毕生难忘的经历 284
 ●陈炳恒 汤晓菲 邱 珮
- 区志明：紧跟时代步伐，海珠区精神文明建设蓬勃发展 291
 ●陈炳恒 汤晓菲

纪 实 文 选

- 落实规划，为文化发展打下良好的基础 306
 ●张月恒
- 岁月流逝情不改，场景变迁志不移 311
 ——回顾海珠区委机关办公场地几次迁移的人和事
 ●郭庆寿
- 忆周鼎同志 316
 ●陈振海
- 我记忆中的高崑峰同志 320
 ●陈振海
- 海珠区参加广州市“学习南华西街创建文明街道”活动简略回顾 324
 ●张月恒
- 对海珠区得名之论辩——兼说原区长张汶 327
 ●罗国雄
- 石溪村——珠江边上的一颗明珠 331
 ●黄广生

- 后 记 335

广州市海珠区改革开放纪实（第二辑）

改革开放实录与专题研究

海珠区政务服务从“被动”到“主动”的转变历程

◎ 中共广州市海珠区委党史研究室 陈炳恒

海珠区政府事务性工作的办事机构，从过去藏在机关“深宅大院”到今天设立服务平台；从让办事群众、办事企业“跑断腿”到转型为向社会全面公开权力运行图，接受人民群众的监督，努力构建阳光型、服务型政府，为企业、老百姓提供方便、快捷、优质的服务。这个转变，深刻演绎了改革开放30多年来海珠区政府在市委的领导下，在建设服务型政府的道路上，一步一个脚印，抓铁有痕，踏石留印，得到了海珠人民及驻区企业的交口称赞。

一、海珠政务中心的“前世”（1978—2009年）

政务就是指政府的事务性工作，它涉及大到企业的立项审批，小到老百姓“起居饮食”的方方面面。说句形象的话，就是每一个人从出生到死亡，都牵涉到政府。既然政务与人民群众有着这样千丝万缕的联系，那么它的优劣，势必会影响到每一个上门来办事的群众对政府的评价和对执政党的信任。

（一）政务服务改革是历史的必然

1. 政务机构的职能及服务形态。

政务服务工作就是指政府各行政部门，根据法律法规、审批期限为社会团体、企事业单位和个人办理相关业务工作，如有关许可证书的办理工作。政务服务工作应该方便办事人的申请：工作人员接收申请人的申请资料后，检查所交材料是否齐全，齐全的话给申请人一张回执单，规定办理期限。

在很长一段时间内，海珠政务机构没有固定场所，没有人员编制，归在政府办公室属下，由一位工作人员兼职处理日常事务。这不是海珠区特有的现象，这是由当时政府对自己的功能定位所决定的。当时政府的职能更偏重于管理而不是服务，用老百姓的话来说，政府就是“官衙门”。

2. 上门办事难的现状及根源。

政务服务直接面对和服务群众。工作人员每天都要面对来来往往的群众，解答和解决各式各样的问题。如果对政务服务这项涉及面广、影响群众切身利益的工作认识不到位，端起架子，摆起谱子，势必形成政府办事部门“门难进、脸难看、事难办”的局面。而“门难进、脸难看、事难办”是官僚主义作风的典型表现，老百姓最为反感。产生反感不光是因为大家对它的心理感受不好，更是因为它是真折腾人、真耽误事。

(1) 门难进。过去，政府的政务工作都是挂在政府办公室属下的科室，要进政府机关大院，门岗保安就有权不让群众进，要群众提供这证那证。他心情好时，让来访群众登记，然后说一句“别乱跑，影响领导办公”，大手一挥，群众才敢战战兢兢地摸索着去找政务办事机构。如若他心情不好，群众连大院门都甭想迈进一步。

好不容易找到了政务办事机构，遇上办事工作人员外出、机关每周例行政治学习等，群众还是无法迈进这个门，唯有悻悻而回。

(2) 脸难看。有些政府基层办事机构的工作人员三观不正，心中完全没有“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”的群众观念，行动上就表现为服务意识差，总认为企业、群众上门来办事是有求于他，摆出一副官老爷的面孔。譬如群众办理户口迁移，大热天骑着自行车穿越城区十几公里，到达办证的地方，还要排队。耗时间不说，这次被告知A项不对，下次工作人员又说B项不符，再下次又说C项需要补充证明，群众请工作人员解释清楚，他却头也不抬，把申报材料往柜台上一扔，转脸不理人。群众埋怨几句，工作人员反驳的声音比群众还大，弄得群众有委屈无处申辩，有愤怒不知向谁发泄。“操碎心，磨破嘴；苦青肠，跑断腿”，足以道出老百姓对政府办事机构的无奈、委屈甚至怨恨，严重影响了群众对党的认同感，削弱了企业对政府的信任感。

(3) 事难办。从“北漂小伙为办护照遭遇刁难返乡6次多跑3000公里”，到“济南孕妇及家属为办准生证三地跑十多趟未办成”，再到广州市政协常委曹志伟送给当时的广州市人口和计划生育局的一张“办证万里长征图”，图上显示办一个计划生育服务证要跑8个部门，盖13个章，办16道手续，用19个工作日等，都印证了办事难这个痼疾的存在。一张办证流程图，形象地反映了办事难这个弊端，想必许多人都深有体会。在很多情况下，跑政府部门办事，哪怕只盖一个公章，也要来回折腾。有人形象地将“中国式办证难”比喻为有九九八十一难的西天取经，可能没有几个人在办证盖章时，没遭遇过看工作人员脸

色和跑断腿的情况。

一边是基层办事机构和办事人员的“门难进、脸难看、事难办”，一边是普通群众“磨破嘴、跑断腿、操碎心”。造成这样的局面，根源就是公共服务理念的缺失。

3. 如何解决“门难进、脸难看、事难办”。

(1) 着力在情。就是心中要有情，有群众，知道以人为本，工作为民，才能破除衙门作风，求真务实，勤政高效，清正廉洁。政府工作人员是公仆，是为人民服务的，共产党执政的根本目的是实现中国最广大人民的根本利益，要增强对代表人民利益、实现群众利益的认识。在任何时候任何情况下，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，永远保持和巩固党与群众的鱼水之情。

(2) 重在制度。没有规矩不成方圆，要有完善的制度并严格遵守。某些基层人员对业务很不熟练，办事态度极其冷漠傲慢，效率极低，拖沓推诿，说明制度未落实，监督制约不到位。尸位素餐者不仅浪费了有限的财政资源，而且造成没有能力的人赖在岗位，有能力的人被拒门外的不良现象。还有一种干与不干、干得好与干得坏一个样的怪象，致使某些人员遇事相互推诿少担责任，认为多一事不如少一事，乐得清闲。

(3) 关键在人。人的思想观念、思维方式、综合素质，决定了一个地方的工作力度、发展速度、和谐程度。要把人教育好、管理好、督促好，就要真正奖优惩劣，淘汰一批，鼓励一批，让每个办事人员都真正珍惜热爱自己的岗位。只有这样，办证难等问题才能得到有效的解决，政府方能赢得群众的满意，否则就会形成恶性循环。

(二) 海珠政务服务走出大院直面群众

要提高政府公共服务水平，强化工作人员公共服务的理念，就要彻底摆脱管理者的心态，换而言之，就是放下手中的权力，或将权力置于阳光之下，接受群众监督。这样一来，伴随权力而来的各种利益将会消失殆尽，这是一场革命性的历史转折。

1. 政务工作必须简政放权。

要加强公共服务理念，就得把政务公开。2002年，海珠区政府根据省、市的要求，制定了《关于在区政府及政府各职能部门全面推行政务公开制度的实施意见》，并于下半年开始在全区政府机关全面实施政务公开制度。

(1) 制定了切合实际的《海珠区政府全面推行政务公开的实施意见》，初定

海珠区政府政务公开的内容主要包括事权、财权、人事权 3 方面共 33 类，公开的形式以在海珠公众信息网上公开为主，以向区人大代表汇报、向区政协委员通报、举办咨询会、利用新闻媒体公开政务、组建行政服务中心等手段为辅。由于受当时办公条件的制约，政务公开大厅、触摸屏、电子显示屏等设施都无法建立。根据《海珠区政府全面推行政务公开的实施意见》，区政府在公众信息网站设置了政务公开专栏，陆续公开了事权 4 类 12 项，财权 6 类 12 项，人事权 5 类 31 项；^①开展了对物价、交通、旅游等部门的行风评议；及时向市、区人大代表通报了海珠区的工作情况和经济社会计划执行情况，接受了市、区人大代表、政协委员对果树保护区、“城中村”改制、黄州大桥建设等重点建设工程和事项的考察；领导干部竞争上岗、任前公示制度得以贯彻落实。

(2) 绝大多数街道办事处和政府职能部门都制订了切合自身实际的政务公开工作方案，并将责任落实到具体个人。各单位公开的内容都能够按照区委、区政府制定的《关于在区政府及政府各职能部门全面推行政务公开制度的实施意见》结合自身实际具体细化；公开的方式能够因地制宜，量力而为。在继续沿用墙报、宣传橱窗、宣传小册子等传统手段的同时，有的单位开始运用信息化的科技手段。区卫生局投入 40 多万元建设局域网，投资 6000 多元高标准重新设置了政务公开栏；^② 区公安分局在区委、区政府的支持下，建成了户政、出入境、防火、治安等公安办证业务中心，实现了“一幢楼办事、一个窗口受理、一个窗口收费、一条龙服务”；区科技局、区环卫局、区人口与计划生育局、区教育局等部门也陆续建起了政务公开网页。

早在 2000 年初，南华西街就想运用互联网实现政务公开和搭建一个宣传平台，在区委职能部门的关心、支持和大力帮助下，南华西街党工委办事处建立网站的构想从 2000 年 11 月中旬进入实质性的建设阶段。南华西街找到广州电信局属下一个拥有优秀的建设网络技术的公司作为合作伙伴，工程预算为 52 万元，包括网站硬件和软件的投资费用。围绕社区建设和社区服务，南华西街在网站上开设了九大栏目，它们分别是“党群建设”“政窗明亮”“经济之星”“绿街文明”“阳光服务”“珠水花淑”“街谈巷议”“海天四望”“走进 IT”。

在“政窗明亮”栏目中，“政务公开”“社区通告”这些子栏目将街道各职能部门的职责、权限、联系方式在网上公开，加大政府行政工作的透明度，方便社区群众对政务工作的监督。在“阳光服务”栏目里，街道将与社区居民群众生活

① 中共广州市海珠区委办公室. 海珠调研撷英 (2002) [Z]. 2003: 104.

② 中共广州市海珠区委办公室. 海珠调研撷英 (2002) [Z]. 2003: 104.

密切相关的办事指南放进去，方便群众查询，例如把办理结婚证明、计生证明、暂住证、残疾证、户口迁移等事务需要准备的文件、受理部门、办事程序都一一罗列清楚，让居民一目了然。“阳光服务”的子栏目“再就业起跑线”把社区服务中心提供的再就业信息及时上传到网上，为下岗工人再就业牵线搭桥。在“街谈巷议”栏目中，街道把一段时间以来社区群众关心的热点、难点拟成各种问卷，在网上开展问卷调查，了解居民群众的真实意见。由于在网络世界，网民是以虚拟的身份在网上进行操作，他们摆脱了现实社会中各种关系的束缚，因此能说出较为真实的想法。街道归纳整理这些意见，即时解决问题，街道受限于职权和财力未能解决问题时，就迅速将情况反馈到上级有关部门解决，为维护社会正常秩序发挥出应有的作用。与此同时，其他17条街道也陆续建起了社区信息网站（街道局域网），并在社区服务中心设置了政务公开栏、电子触摸屏、电子显示屏等。

（3）为了规范行政许可的设定和实施，保护公民法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保证和监督行政机关有效实施行政管理，根据宪法规定，2003年8月27日全国人大常委会通过了《中华人民共和国行政许可法》。海珠区政府根据法律的规定和社会的要求，逐步铺开行政体制的改革，努力构建服务型政府，其中组建行政服务中心成了头等大事。

海珠区通过组建行政服务中心，积极推行企业注册登记网上并联审批。这是海珠区全面推行政务公开的重要一步，得到了区委、区政府的高度重视，区长还亲自带队到番禺区参观学习“一站式”服务的经验，并多次做好协调工作，使海珠区行政服务中心早日与民众见面。

2. 从“要你上门办”到“主动提供贴心服务”。

过去的政务服务，是让要办事的企业、群众到政府的各个机构去跑腿，到办事机构申请办理各种业务，这过程中办事部门存在很多不足之处，使来办事的群众不满甚至怨恨。自设立行政服务中心开始，改变了“要群众上门收鸡蛋”的模式，提供了一个“集市”式的场地。要办事的群众可以根据各自不同的需要，找到不同的“摊位”，去“选购”自己需要的“产品”。而在这个“集市”里，“市场管理者”（区政府）制定了“零售商”的职责和约束“商家”的规则，努力让“顾客”满意。在这一过程中，区委、区政府在摸清了权力底数之后，做出了规范权力运行的后续动作，使政府职能部门的权力运行流程一目了然，使市民和各类组织享有更加清晰和便捷的服务，充分保障其知情权、参与权和监督权，初步实现了运行流程标准化、环节透明化、信息公开化。

海珠区委、区政府除了设立行政服务中心，还在深化政务公开，加强政务服务方面狠下功夫。

(1) 创新政务公开方式方法。坚持遵循方便群众知情、便于群众监督的原则，拓宽工作领域，深化公开内容，丰富公开形式，促使政府加强自身建设和管理创新。坚持区别情况、分类指导，加强政务公开的针对性和有效性。坚持创新载体、完善制度，实现政务公开的规范化、标准化。坚持问政于民、问需于民、问计于民，依靠群众积极支持和广泛参与，畅通政府和群众互动渠道，切实提高政务公开的社会效益。

(2) 推进行政决策公开。坚持依法科学民主决策，建立健全体现以人为本、执政为民要求的决策机制，逐步扩大行政决策公开的领域和范围，推进行政决策过程和结果公开。凡涉及群众切身利益的重要改革方案、重大政策措施、重点工程项目，在决策前要广泛征求群众意见，并以适当方式反馈或者公布意见采纳情况。完善重大行政决策程序规则，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为必经程序加以规范，提高公共政策制定透明度和公众参与度。

(3) 推进行政权力公开透明运行。坚持依法行使权力，积极推进行政权力运行程序化和公开透明化，确保行政机关和公务员严格依照法律规定的权限履职尽责。按照职权法定、程序合法的要求，依法梳理审核行政职权，编制行政职权目录，明确行使权力的主体、依据、运行程序和监督措施等，并向社会公布。严格规范行政裁量权行使，细化、量化裁量基准，公开裁量范围、种类和幅度。重点公开行政机关在实施行政许可、行政处罚、行政收费、行政征收等执法活动中履行职责的情况，积极探索执法投诉和执法结果公开制度。

(4) 加大行政审批公开力度。公布本地区本部门不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的行政审批项目目录，继续清理、调整和减少行政审批事项。没有法律法规依据，行政机关不得设置或变相设置行政许可事项和非行政许可审批事项。进一步减少审批事项，优化工作流程，公开办理程序，强化过程监控，建立行政审批事项的动态管理制度。逐步依法将审批职能和审批事项集中到行政服务中心公开办理，建立健全决策、执行、监督相互协调又相互制约的运行机制。

(5) 深入实施政府信息公开条例。严格执行政府信息公开条例，主动、及时、准确公开财政预算决算、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息。政府财政总预算和总决算，部门预算和决算，以及政府性基金、国有

资本经营等方面的预算和决算，都陆续向社会公开；妥善处理好信息公开与保守秘密的关系，对依法应当保密的，切实做好保密工作。

(6) 着力深化基层政务公开。大力推进街道的政务公开，及时公开社区居民关心的事项。健全公共企事业单位办事公开制度，面向基层服务的医院、学校等公共企事业单位，都全面推行办事公开制度，主动接受群众监督，并编制办事公开目录，重点公开岗位职责、服务承诺、收费项目、工作规范、办事纪律、监督渠道等。

(7) 加强行政机关内部事务公开。加大干部工作、机关财务预决算、政府采购、基建工程等信息的公开力度，加强权力运行监控。开展廉政风险防控管理，梳理行政机关内部职权依据和运行流程，查找廉政风险点，制定防控措施，并及时在内部公开，加强对关键岗位和重点环节权力运行的制约和监督，防止权力滥用。

虽然区委、区政府在深化政务公开工作的进程中与时俱进，作出了不懈的努力，但限于当时的主观认识和客观条件的限制，政务公开确实存在着一些不足与难点：

一是缺乏固定的机构和人员，难以适应政务公开工作长期的需要。政务公开工作是一件长期性、涉及面广、工作量大的工作，但区级的政务公开工作办公室只是一个临时机构，无专门的编制和人员。当时的工作人员全都是兼职的，难以承担协调指导、监督检查全区政务公开工作的任务和做好区政府本身的政务公开工作。各部门、各街道办事处也没有专职的政务公开工作人员，甚至没有指定负责人。

二是缺乏相应的法律法规，在操作上无具体的标准。^① 政务公开工作虽已得到全国自上而下的广泛重视，但没有相应的法律法规，缺乏具体的操作程序，在实际运行中随意性大，难以真正实施政务公开或所产生的作用不大。

三是不讲求实效，搞形式主义。一些部门和街道对政务公开工作缺乏足够的认识，做表面文章，搞形式上的公开，甚至弄虚作假，应付检查，装饰门面。如一些部门和街道办事处设置的政务公开触摸屏或显示屏较少启用；公开的政务内容简单，且没有及时更新。

四是避重就轻，不能按要求公开。当时绝大部分单位、部门的公开内容都是经过事先选择的，只公开一些次要的内容，未按要求公开重要内容。广大群众关

^① 中共广州市海珠区委办公室. 海珠调研撷英 (2002) [Z]. 2003: 105.