

**目 录**

**政策法规**

中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要 ．．．．．．． 1

珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)．．．．．．．．．．．．．．．6

广州市依法治市第五个五年规划(2011-2015年)．．．．．．．．．．．．．36

**现状调查**

广州：推进依法治市．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．43

广州市从三方面推进依法治市工作．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．45

广州依法行政条例征求意见．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．46

推进依法治市 建设法治广州．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．48

依法行政必须与依法执政相配套．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．54

《广州市依法行政条例》今年审议领导决策失误追责将有例可依．．．．．．57

广州市2014年度依法治市工作报告．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．58

切实把依法治市的各项工作落到实处．．．．．．．．．．．．．．．．．．66

任学锋主持召开2015年市依法治市领导小组会议．．．．．．．．．．．．．．67

深化司法体制改革 加快建设法治广州．．．．．．．．．．．．．．．．．．68

推进广州法治建设走在前列．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．69

新华时评:坚持全面依法治国 全面深化改革双轮驱动．．．．．．．．．．．．．．．70

依法治市在济南的实践及历史借鉴．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．72

**海外视角**

关于日本的依法行政．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．80

西方国家依法行政比较研究——兼论对我国依法行政的启示．．．．．．．．94

新加坡依法治国的特点与借鉴．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．．101

本资料来源于互联网公开信息，版权及文字责任归于来源媒体及作者，仅供内部参考。

主办单位：广州市越秀区图书馆

编 印：广州市越秀区图书馆

主 编：谢洁华

编 辑：谷 蕾 马 茵

联系地址：广州市越秀区署前路8号

邮政编码：510080

联系电话：02087673002

联 系 人：马 茵

本馆网站：www.gzyxlib.cn

手机网站：wap.gzyxlib.cn

**中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（节 选）**

**目　 录**

**第一篇　转变方式　开创科学发展新局面**

第一章　发展环境

第二章　指导思想

第三章　主要目标

第四章　政策导向

**第二篇　强农惠农　加快社会主义新农村建设**

第五章　加快发展现代农业

第六章　拓宽农民增收渠道

第七章　改善农村生产生活条件

第八章　完善农村发展体制机制

**第三篇　转型升级　提高产业核心竞争力**

第九章　改造提升制造业

第十章　培育发展战略性新兴产业

第十一章　推动能源生产和利用方式变革

第十二章　构建综合交通运输体系

第十三章　全面提高信息化水平

第十四章　推进海洋经济发展

**第四篇　营造环境　推动服务业大发展**

第十五章　加快发展生产性服务业

第十六章　大力发展生活性服务业

第十七章　营造有利于服务业发展的环境

**第五篇　优化格局　促进区域协调发展和城镇化健康发展**

第十八章　实施区域发展总体战略

第十九章　实施主体功能区战略

第二十章　积极稳妥推进城镇化

**第六篇　绿色发展　建设资源节约型、环境友好型社会**

第二十一章　积极应对全球气候变化

第二十二章　加强资源节约和管理

第二十三章　大力发展循环经济

第二十四章　加大环境保护力度

第二十五章　促进生态保护和修复

第二十六章　加强水利和防灾减灾体系建设

**第七篇　创新驱动　实施科教兴国战略和人才强国战略**

第二十七章　增强科技创新能力

第二十八章　加快教育改革发展

第二十九章　造就宏大的高素质人才队伍

**第八篇　改善民生　建立健全基本公共服务体系**

第三十章　提升基本公共服务水平

第三十一章　实施就业优先战略

第三十二章　合理调整收入分配关系

第三十三章　健全覆盖城乡居民的社会保障体系

第三十四章　完善基本医疗卫生制度

第三十五章　提高住房保障水平

第三十六章　全面做好人口工作

**第九篇　标本兼治　加强和创新社会管理**

第三十七章　创新社会管理体制

第三十八章　强化城乡社区自治和服务功能

第三十九章　加强社会组织建设

第四十章　完善维护群众权益机制

第四十一章　加强公共安全体系建设

**第十篇　传承创新　推动文化大发展大繁荣**

第四十二章　提高全民族文明素质

第四十三章　推进文化创新

第四十四章　繁荣发展文化事业和文化产业

**第十一篇　改革攻坚　完善社会主义市场经济体制**

第四十五章　坚持和完善基本经济制度

第四十六章　推进行政体制改革

第四十七章　加快财税体制改革

第四十八章　深化金融体制改革

第四十九章　深化资源性产品价格和环保收费改革

**第十二篇　互利共赢　提高对外开放水平**

第五十章　完善区域开放格局

第五十一章　优化对外贸易结构

第五十二章　统筹“引进来”与“走出去”

第五十三章　积极参与全球经济治理和区域合作

**第十三篇　发展民主　推进社会主义政治文明建设**

第五十四章　发展社会主义民主政治

第五十五章　全面推进法制建设

第五十六章　加强反腐倡廉建设

**第十四篇　深化合作　建设中华民族共同家园**

第五十七章　保持香港澳门长期繁荣稳定

第五十八章　推进两岸关系和平发展和祖国统一大业

**第十五篇　军民融合　加强国防和军队现代化建设**

第五十九章　加强国防和军队现代化建设

第六十章　推进军民融合式发展

第十六篇　强化实施　实现宏伟发展蓝图

第六十一章　完善规划实施和评估机制

第六十二章　加强规划协调管理

**第十三篇 发展民主 推进社会主义政治文明建设**

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展社会主义民主政治，建设社会主义法治国家。

第五十四章 发展社会主义民主政治

坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职权。巩固和壮大最广泛的爱国统一战线。支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能。支持工会、共青团、妇联等人民团体依照法律和各自章程开展工作，参与社会管理和公共服务。贯彻落实党和国家的民族政策，保障少数民族合法权益，开展民族团结宣传教育和创建活动，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。鼓励新的社会阶层人士投身中国特色社会主义建设。做好侨务工作，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。

第五十五章 全面推进法制建设

全面落实依法治国基本方略，坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。重点加强加快转变经济发展方式、改善民生和发展社会事业以及政府自身建设等方面的立法。加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。完善行政执法与刑事司法衔接机制，推进依法行政、公正廉洁执法。深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度。实施“六五”普法规划，深入开展法制宣传教育，树立社会主义法治理念，弘扬法治精神，形成人人学法守法的良好社会氛围。加强法律援助。加强人权保障，促进人权事业全面发展。

第五十六章 加强反腐倡廉建设

坚持以人为本、执政为民，以保持和人民群众血肉联系为重点，扎实推进政风建设。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，以完善惩治和预防腐败体系为重点，加强反腐倡廉建设。严格执行廉政建设责任制。加强领导干部廉洁自律和严格管理，认真落实领导干部收入、房产、投资、配偶子女从业等情况定期报告制度。深入推进改革和制度创新，逐步建成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系。建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，积极推进政务公开和经济责任审计，加强对权力运行的制约和监督。加大查办违纪违法案件工作力度。开展社会领域防治腐败工作。加强反腐败国际交流合作。

来源于：新华社2011年3月16日

**珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）**

国家发展和改革委员会

二〇〇八年十二月

**目 录**

　一、加快珠江三角洲地区改革发展的重要意义

　　（一）30年改革发展的成就

　　（二）面临的挑战和机遇

　　（三）重要意义

　二、总体要求和发展目标

　　（一）指导思想

　　（二）战略定位

　　（三）发展目标

　三、构建现代产业体系

　　（一）优先发展现代服务业

　　（二）加快发展先进制造业

　　（三）大力发展高技术产业

　　（四）改造提升优势传统产业

　　（五）积极发展现代农业

　　（六）提升企业整体竞争力

　四、提高自主创新能力

　　（一）推进核心技术的创新和转化

　　（二）强化企业自主创新主体地位

　　（三）构建开放型的区域创新体系

　　（四）深化国家与地方创新联动机制

　　（五）加强自主创新环境建设

　五、推进基础设施现代化

　　（一）建设开放的现代综合交通运输体系

　　（二）构建清洁安全可靠的能源保障体系

　　（三）建设人水和谐的水利工程体系

　　（四）构建便捷高效的信息网络体系

　六、统筹城乡发展

　　（一）提高城乡规划和建设管理水平

　　（二）加强农村基础设施建设

　　（三）促进城乡基本公共服务均等化

　　（四）建立以城带乡、以工补农新机制

　七、促进区域协调发展

　　（一）发挥中心城市的辐射带动作用

　　（二）优化珠江口东岸地区功能布局

　　（三）提升珠江口西岸地区发展水平

　　（四）推进珠江三角洲区域经济一体化

　　（五）带动环珠江三角洲地区加快发展

　八、加强资源节约和环境保护

　　（一）节约集约利用土地

　　（二）大力发展循环经济

　　（三）加大污染防治力度

　　（四）加强生态环境保护

　九、加快社会事业发展

　　（一）优先发展教育

　　（二）完善医疗卫生服务

　　（三）健全住房保障体系

　　（四）完善就业和社会保障体系

　　（五）建设和谐文化

　十、再创体制机制新优势

　　（一）创新行政管理体制

　　（二）深化经济体制改革

　　（三）推进社会管理体制改革

　　（四）推进民主法制建设

　　（五）充分发挥经济特区的改革开放先行作用

　十一、构建开放合作新格局

　　（一）提升开放型经济水平

　　（二）推进与港澳更紧密合作

　　（三）提升对台经贸合作水平

　　（四）深化泛珠江三角洲区域合作

　　（五）加强与东盟等国际经济区域的合作

　十二、规划实施的保障机制

　　（一）加强组织领导

　　（二）加强统筹协调

（三）加强监督检查

**前 言**

珠江三角洲地区是我国改革开放的先行地区，是我国重要的经济中心区域，在全国经济社会发展和改革开放大局中具有突出的带动作用和举足轻重的战略地位。改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，珠江三角洲地区锐意改革，率先开放，开拓进取，实现了经济社会发展的历史性跨越，为全国改革开放和社会主义现代化建设做出了重大贡献。当前，国内外经济形势发生深刻变化，珠江三角洲地区正处在经济结构转型和发展方式转变的关键时期，进一步的发展既面临严峻挑战，也孕育着重大机遇。在改革开放30周年之际，从国家战略全局和长远发展出发，为促进珠江三角洲地区增创新优势，更上一层楼，进一步发挥对全国的辐射带动作用和先行示范作用，特制定珠江三角洲地区改革发展规划纲要。

　　本规划纲要的规划范围是，以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体，辐射泛珠江三角洲区域，并将与港澳紧密合作的相关内容纳入规划。规划期至2020年。

　　本规划纲要是指导珠江三角洲地区当前和今后一个时期改革发展的行动纲领和编制相关专项规划的依据。

一、加快珠江三角洲地区改革发展的重要意义

（一）30年改革发展的成就。

　　改革开放30年来，珠江三角洲地区充分发挥改革“试验田”的作用，率先在全国推行以市场为取向的改革，较早地建立起社会主义市场经济体制框架，成为全国市场化程度最高、市场体系最完备的地区；依托毗邻港澳的区位优势，抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇，率先建立开放型经济体系，成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口；带动广东省由落后的农业大省转变为我国位列第一的经济大省，经济总量先后超过亚洲“四小龙”的新加坡、香港和台湾，奠定了建立世界制造业基地的雄厚基础，成为推动我国经济社会发展的强大引擎；人口和经济要素高度聚集，城镇化水平快速提高，基础设施比较完备，形成了一批富有时代气息又具岭南特色的现代化城市，成为我国三大城镇密集地区之一；城乡居民收入水平大幅提高，覆盖城乡的社会保障体系初步形成，教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业迅速发展，公共服务体系基本建立。珠江三角洲地区已经站在了一个新的更高的历史起点上。珠江三角洲地区改革发展的巨大成就雄辩地证明，发展是硬道理，改革开放是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。

　 （二）面临的挑战和机遇。

　　在经济全球化和区域经济一体化深入发展，尤其是当前国际金融危机不断扩散蔓延和对实体经济的影响日益加深的背景下，珠江三角洲地区的发展受到严重冲击，国际金融危机的影响与尚未解决的结构性矛盾交织在一起，外需急剧减少与部分行业产能过剩交织在一起，原材料价格大幅波动与较高的国际市场依存度交织在一起，经济运行困难加大，深层次矛盾和问题进一步显现。主要是：产业层次总体偏低，产品附加值不高，贸易结构不够合理，创新能力不足，整体竞争力不强；土地开发强度过高，能源资源保障能力较弱，环境污染问题比较突出，资源环境约束凸显，传统发展模式难以持续；城乡和区域发展仍不平衡，生产力布局不尽合理，空间利用效率不高；社会事业发展相对滞后，人力资源开发水平、公共服务水平和文化软实力有待进一步提高；行政管理体制、社会管理体制等方面的改革任务仍然繁重，改革攻坚难度越来越大。另一方面，珠江三角洲地区也面临着重大机遇：国际产业向亚太地区转移的趋势不会改变，亚洲区域经济合作与交流方兴未艾，中国-东盟自由贸易区进程加快；我国仍处在重要战略机遇期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，粤港澳三地经济加快融合，经济发展具有很强的后劲；特别是经过改革开放30年发展，珠江三角洲地区积累了雄厚的物质基础，经济实力、区域竞争力显著增强，这些都为珠江三角洲地区加快改革发展提供了有利条件和广阔空间。

　 （三）重要意义。

　　在新形势下，推进珠江三角洲地区加快改革发展，充分发挥自身优势，着力解决突出问题，变压力为动力，化挑战为机遇，把国际金融危机带来的不利影响降到最低程度，加快推动经济社会又好又快发展，既是该地区转变经济发展方式的必然选择，也是我国当前保持经济增长的迫切要求和实现科学发展的战略需要。加快珠江三角洲地区的改革发展，有利于推进珠江三角洲地区经济结构战略性调整，增强经济发展的动力和活力；有利于提高我国的综合实力、国际竞争力和抵御国际风险的能力，更好地参与国际经济合作与竞争；有利于辐射和带动环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域的经济发展，促进形成优势互补、良性互动的区域经济发展新格局；有利于贯彻“一国两制”方针，保持港澳地区长期繁荣稳定；有利于深化体制机制创新，为建立实现科学发展的体制机制探索新路径、提供新经验。

二、总体要求和发展目标

（一）指导思想。

　　高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，进一步解放思想，坚持改革开放，努力争当实践科学发展观的排头兵。着力构建现代产业体系，加快发展方式转变，率先建立资源节约型和环境友好型社会；着力推进科技进步，增强自主创新能力，率先建立创新型区域；着力解决民生突出问题，促进城乡区域协调发展，率先构建社会主义和谐社会；着力深化体制改革，勇于推进体制机制创新，率先建立完善的社会主义市场经济体制；着力加强与港澳合作，扩大对内对外开放，率先建立更加开放的经济体系。要把解决当前问题与谋划长远发展结合起来，保持珠江三角洲地区经济平稳较快发展，为保持港澳地区长期繁荣稳定提供有力支撑，为我国改革开放和社会主义现代化建设做出新的更大贡献，率先建成全面小康社会和基本实现现代化。

　 （二）战略定位。

　　——探索科学发展模式试验区。赋予珠江三角洲地区发展更大的自主权，支持率先探索经济发展方式转变、城乡区域协调发展、和谐社会建设的新途径、新举措，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，为全国科学发展提供示范。

　　——深化改革先行区。继续承担全国改革“试验田”的历史使命，大胆探索，先行先试，全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革，在重要领域和关键环节率先取得突破，为实现科学发展提供强大动力，为发展中国特色社会主义创造新鲜经验。

　　——扩大开放的重要国际门户。坚持“一国两制”方针，推进与港澳紧密合作、融合发展，共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群。创新国际区域合作机制，全面提升经济国际化水平，完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系。

　　——世界先进制造业和现代服务业基地。坚持高端发展的战略取向，建设自主创新新高地，打造若干规模和水平居世界前列的先进制造产业基地，培育一批具有国际竞争力的世界级企业和品牌，发展与香港国际金融中心相配套的现代服务业体系，建设与港澳地区错位发展的国际航运、物流、贸易、会展、旅游和创新中心。

　　——全国重要的经济中心。综合实力居全国经济区前列，辐射带动能力进一步增强，形成以珠江三角洲为中心的资源互补、产业关联、梯度发展的多层次产业圈，建设成为带动环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域发展的龙头，成为带动全国发展更为强大的引擎。

　 （三）发展目标。

　　当前和今后一段时间，必须充分估计形势的严峻性和复杂性，坚定信心，迎难而上，把保持经济平稳较快发展作为首要任务，抓紧落实中央关于扩大内需的各项部署。要结合珠江三角洲地区的实际，大力改善民生和启动最终消费需求，大力拉动民间投资，大力促进外贸出口，形成促进经济增长的合力。

　　到2012年，率先建成全面小康社会，初步形成科学发展的体制机制，产业结构明显升级，自主创新能力明显增强，生态环境明显优化，人民生活明显改善，区域城乡差距明显缩小，区域一体化格局初步形成，粤港澳经济进一步融合发展。人均地区生产总值达到80000元，服务业增加值比重达到53%；城乡居民人均收入比2007年显著增长，平均期望寿命达到78岁，社会保障体系覆盖城乡，人人享有基本公共服务；城镇化水平达到80%以上；每新增亿元地区生产总值所需新增建设用地量下降，单位生产总值能耗与世界先进水平的差距明显缩小，环境质量进一步改善。

　　到2020年，率先基本实现现代化，基本建立完善的社会主义市场经济体制，形成以现代服务业和先进制造业为主的产业结构，形成具有世界先进水平的科技创新能力，形成全体人民和谐相处的局面，形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一。人均地区生产总值达到135000元，服务业增加值比重达到60%；城乡居民收入水平比2012年翻一番，合理有序的收入分配格局基本形成；平均期望寿命达到80岁，实现全社会更高水平的社会保障；城镇化水平达到85%左右，单位生产总值能耗和环境质量达到或接近世界先进水平。

三、构建现代产业体系

　　促进信息化与工业化相融合，优先发展现代服务业，加快发展先进制造业，大力发展高技术产业，改造提升优势传统产业，积极发展现代农业，建设以现代服务业和先进制造业双轮驱动的主体产业群，形成产业结构高级化、产业发展集聚化、产业竞争力高端化的现代产业体系。

　（一）优先发展现代服务业。

　　支持珠江三角洲地区与港澳地区在现代服务业领域的深度合作，重点发展金融业、会展业、物流业、信息服务业、科技服务业、商务服务业、外包服务业、文化创意产业、总部经济和旅游业，全面提升服务业发展水平。支持广州市、深圳市建设区域金融中心，构建多层次的资本市场体系和多样化、比较完善的金融综合服务体系。支持符合条件的优质企业上市融资，扩大直接融资比重。培育具有国际竞争力的金融控股集团，尽快在深圳证券交易所推出创业板、完善代办股份转让系统，支持建设广东金融高新技术服务区。大力发展金融后台服务产业，建设辐射亚太地区的现代金融产业后援服务基地。发展一批具有国际影响力的专业会展，扩大中国（广州）进出口商品交易会、中国（深圳）国际高新技术成果交易会、中国（珠海）国际航空航天博览会、中国（广州）中小企业博览会、中国（深圳）国际文化产业博览交易会的国际影响力，打造世界一流的会展品牌。推进白云空港、宝安空港、广州港、深圳港等一批枢纽型现代物流园区建设，完善与现代物流业相匹配的基础设施，带动广东建设世界一流的物流中心。建设以珠江三角洲地区为中心的南方物流信息交换中枢，进一步确立珠江三角洲地区的国际电子商务中心地位。着力发展外包服务业，到2012年，培育2-3个国家级国际服务外包基地城市，形成较为完整的国际服务业外包产业链。支持发展研究设计、营销策划、工程咨询、中介服务等第三方专业服务机构，促进科技服务业和商务服务业发展。加快发展人力资源服务业，扶持一批立足本地、辐射全国、具有国际竞争力的人力资源服务机构，促进人力资源合理流动和有效配置。培育一批创意产业集群，加快建设珠江三角洲国家级软件和动漫产业基地。大力发展总部经济，鼓励国内外大型企业以及有影响力的中介服务机构在珠江三角洲地区设立总部或分支机构。建设全国旅游综合改革示范区，建成亚太地区具有重要影响力的国际旅游目的地和游客集散地。到2020年，现代服务业增加值占服务业增加值的比重超过60%。

　 （二）加快发展先进制造业。

　　充分利用现有基础和港口条件，重点发展资金技术密集、关联度高、带动性强的现代装备、汽车、钢铁、石化、船舶制造等产业，坚持走新型工业化道路。加快发展装备制造业，在核电设备、风电设备、输变电重大装备、数控机床及系统、海洋工程设备5个关键领域实现突破，形成世界级重大成套和技术装备制造产业基地。加快发展以自主品牌和自主技术为主的汽车产业集群，打造2-3家产值超千亿元的特大型汽车制造企业，建设国际汽车制造基地。发展大功率中低速柴油机等船舶关键配套装备，打造产能千万吨级的世界级大型修造船基地和具有现代化技术水平的海洋工程装备制造基地。以宝钢重组韶钢、广钢为契机，建设现代化的千万吨级湛江钢铁基地。集约发展石化产业，集中力量在深水港口条件好、环境承载能力相对较大的沿海地区，依托条件较好的现有企业，高标准建设2-3个千万吨级炼油、百万吨级乙烯炼化一体化工程，力争形成世界先进水平的特大型石油化工产业基地。支持发展通用飞机制造产业，壮大新能源汽车产业。大力培育精细化工、医药等产业，提升规模和水平，形成新的经济增长点。到2020年，先进制造业增加值占工业增加值的比重超过50%。近期，要适度控制新增产能，加快结构调整，为长远发展奠定基础。

　 （三）大力发展高技术产业。

　　坚持全面提升与重点突破相结合，突出自主创新和产业集聚，培育壮大新兴产业，建成全球重要的高技术产业带。着力发展高端产业和产业链高端环节，加快提升高技术产业核心竞争力。引导生产要素向优势地区、产业基地和产业园区集聚，促进形成产业特色鲜明、配套体系完备的高技术产业群。重点发展电子信息、生物、新材料、环保、新能源、海洋等产业。电子信息领域重点发展软件及集成电路设计、新型平板显示、半导体照明、新一代宽带无线移动通信、下一代互联网、数字家庭等产业，促进数字视听产品转型升级，提升通信设备在全球的竞争优势，建设现代信息产业基地。生物领域重点加强干细胞、转基因、生物信息等关键技术和重要产品研制，大力发展生物医学、生物育种等产业。新材料领域重点发展新型电子材料、特种功能材料、环境友好材料和高性能结构材料等。环保领域着力发展环保技术与装备、环境服务产业等。新能源领域重点发展风能、太阳能等清洁能源。海洋领域重点发展海洋生物、海洋资源综合利用等。围绕重点领域实施高技术产业化重大专项，加大对高技术产业化项目的支持力度。推进高新技术产业开发区“二次创业”，重点加快广州科学城（北区）和深圳高新技术产业带建设，加快科研、标准化与科技成果产业化三同步步伐，把广州、深圳国家高新技术产业开发区建设成为全国领先的科技园区。到2012年，培育形成3-5个产值规模超千亿元的新兴产业群，重点打造3-5家销售收入达千亿元、具有全球影响力的跨国企业。到2020年，高技术制造业增加值占工业增加值的比重达30%。

　 （四）改造提升优势传统产业。

　　实施改造提升、名牌带动、以质取胜、转型升级战略，做优家用电器、纺织服装、轻工食品、建材、造纸、中药等优势传统产业，提高产业集中度，提升产品质量，增强整体竞争力。积极采用高新技术、先进适用技术和现代管理技术改造提升优势传统产业，推动产业链条向高附加值的两端延伸。以提高产业链配套能力、增加产品附加值为重点，加大研发投入，强化工艺设计，提高技术装备水平，大力发展环保、节能、高附加值产品，推动优势传统产业向品牌效益型转变。加快优势传统产业组织结构调整，打造一批具有知名品牌的龙头企业。发挥龙头企业、名牌产品和驰名商标的带动作用，打造佛山家电和建材、东莞服装、中山灯饰、江门造纸等具有国际影响力的区域品牌，做大做强产业集群。提高优势出口产品的技术含量和附加值，提高自主品牌出口产品比重。提高产业准入门槛，促进资源型低端产业逐步退出，淘汰落后产业和落后生产能力。

　 （五）积极发展现代农业。

　　按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，加快转变农业发展方式，优化农业产业结构，建立具有岭南特色的都市型、外向型现代农业产业体系，率先实现农业现代化。稳定粮食面积，建设标准农田，实施优质稻产业工程，确保现有粮食生产能力不下降、粮食安全保障能力不降低。加强蔬菜、水产和畜禽等鲜活农产品基地建设，突破农产品保鲜加工和流通瓶颈，建设具有国际竞争力的园艺产业带和农产品现代物流体系。加强基本农田保护区建设，改造水利灌溉设施，加强良种繁育和动植物防疫等基础设施建设，不断优化农业设施装备结构，健全农业社会化服务体系。推进农业科技创新和成果转化，提高科技对农业的贡献率，高标准建成若干个国家级现代农业园区。完善农村集体土地股份合作制，推进农业产业化、规模化、集约化经营，提高劳动生产率和土地产出率。全力推进农业标准化，建立健全“从田头到餐桌”的农产品及食品良好生产规范、质量安全监督管理体系及产品可追溯制度。强化农业支持保护体系，增强农业抗风险能力。加强农业国际合作，拓展珠江三角洲外向型农业的广度和深度，增强国际竞争力和可持续发展能力。

　 （六）提升企业整体竞争力。

　　通过淘汰一批落后企业，转移一批劳动密集型企业，提升一批优势企业，培育一批潜力企业，推动企业组织结构调整。大力推进企业信息化，切实提高企业管理水平。当前，要综合运用各种有效手段，帮助困难企业渡过难关，同时鼓励和支持优势企业围绕主业实施行业并购和重组，形成一批拥有自主知识产权和世界级品牌、具有国际竞争力的大企业。发挥大企业在产业链中的核心作用，带动中小企业发展，形成以大企业为龙头、中小企业专业化配套的协作体系。到2012年，年主营业务收入超百亿元企业达到100家以上，其中超千亿元企业8家左右，世界名牌产品数量翻一番。到2020年，年主营业务收入超千亿元企业达到20家左右，世界名牌产品达到20个左右。

四、提高自主创新能力

　　完善自主创新的体制机制和政策环境，构建以企业为主体、以市场为导向、产学研结合的开放型区域创新体系，率先建成全国创新型区域，成为亚太地区重要的创新中心和成果转化基地，全面提升国际竞争力。

　 （一）推进核心技术的创新和转化。

　　围绕现代产业发展的需求，着力抓好关键领域的引进消化吸收再创新和集成创新，积极推进原始创新，加快创新成果转化，实现产业技术跨越式发展。重点开展电子信息、生物与新医药、先进制造、新材料、节能与新能源、环保与资源综合利用、现代农业等关键领域的自主创新，掌握一批行业核心和共性技术。实施产业前沿技术重大攻关计划，开展关键领域联合科技攻关，实施节能减排与可再生能源、创新药物的筛选与评价、下一代互联网、新一代移动通信等自主创新重大专项，支持产学研合作和区域联合承担国家重大科技专项。加强大学科技园、科技成果孵化器和中试基地建设，新建一批创新成果产业化基地，组织实施高技术产业化示范工程，支持国家重大创新成果在珠江三角洲地区转化。大力发展技术评估、产权交易、成果转化等科技中介服务机构，构建技术转移平台，促进创新成果转化。力争到2012年，年发明专利申请量达600件/百万人口，在一些重点领域自主创新接近或达到世界先进水平。到2020年，基本实现由“广东制造”向“广东创造”转变。

　 （二）强化企业自主创新主体地位。

　　引导创新要素向企业集聚，鼓励企业加大研发投入，强化本土企业在自主创新中的主体地位。支持探索促进自主创新的政策举措，鼓励率先建立和完善增强企业自主创新能力的政策体系。完善企业自主创新激励机制，全面落实企业研发费用税前加计扣除等自主创新优惠政策，加大创新产品的政府采购力度。支持企业与全国高等院校、科研院所共建高水平的技术研发机构和人才培养机构，组建企业技术中心，共同承担国家重大科技项目。加强行业公共技术平台和创新服务体系建设，为企业自主创新提供公共服务支撑。培育一批创新能力强、经济效益好的创新型企业，重点支持打造50家国家级和10家世界领先的创新型龙头企业。

　 （三）构建开放型的区域创新体系。

　　加强区域合作与国际合作，完善区域创新布局，加强创新能力建设，构建开放融合、布局合理、支撑有力的区域创新体系。深化粤港澳科技合作，建立联合创新区，支持联合开展科技攻关和共建创新平台。规划建设深港创新圈，加强穗港产学研合作，加快国家创新型城市建设，形成以广州-深圳-香港为主轴的区域创新布局。支持广州国家级开发区开展创新发展模式试验。实施企业国际合作创新试点，鼓励企业设立境外研发机构，积极承接跨国公司研发中心转移。完善创新平台的运行管理机制，建立健全科研设备和科技信息开放共享制度，强化创新平台的公共服务功能。加快建设深圳国家高技术产业创新中心、华南新药创制中心、广州国际生物岛等重大创新平台。到2012年，建成具有现代运行管理机制的国家重点实验室、工程中心、工程实验室等100家创新平台。到2020年，形成较为完善的区域性国际化创新体系。

　 （四）深化国家与地方创新联动机制。

　　国家有关部门与广东省联合开展自主创新综合试验，积极推进协调管理、考核评价、科技体制等方面的体制机制改革，促进国家与地方创新资源的高效配置和综合集成，上下联动凝聚创新合力。设立省部产学研合作重大科技项目，实施“产学研合作综合示范企业”行动计划和省部企业科技特派员行动计划。支持国家重点高校、科研院所与珠江三角洲地区联合，组建100个左右省部产学研技术创新联盟，共建一批高水平的研究型大学、科研机构、重大创新平台和省部产学研合作示范基地。支持在珠江三角洲地区布局建设国家重大科技基础设施、重要科研机构和重大创新能力项目，积极推进中国科学院与广东省自主创新战略合作，加快建设散裂中子源、南方深海海洋科技创新基地、中科院广州生命健康研究院、中国华南超级计算中心、中科院广州工业技术研究院、中科院深圳先进技术研究院等共建项目。

　 （五）加强自主创新环境建设。

　　加强自主创新投入、知识产权保护、人才等支撑体系建设。优化整合财政资源，加大财政投入。完善创新创业融资环境，积极发展知识产权质押、租赁融资和创业投资，探索组建服务自主创新的新型金融组织，开展科技保险试点。实施知识产权和技术标准战略，加大知识产权保护和应用力度，支持开展行业、国家和国际标准的制订工作。支持开展工业设计人员等职业能力评价认证体系试点。创新人才引进、培养、评价、任用、表彰激励和服务保障机制，实施高端人才引进计划和培养工程，发挥“中国留学人员广州科技交流会”等人才引进平台的作用，建设一支高层次、国际化的优秀人才队伍。到2012年，研究与发展经费支出占地区生产总值的比重达2.5％，研发人员总量达28万人左右。到2020年，形成要素完备、支撑有力、开放包容的自主创新环境。

五、推进基础设施现代化

　　按照统筹规划、合理布局、适度超前、安全可靠的原则，紧紧抓住当前扩大内需的战略机遇，加快交通、能源、水利和信息基础设施建设，推进区域基础设施一体化发展，提高保障水平，实现基础设施现代化。

　 （一）建设开放的现代综合交通运输体系。

　　大力推进交通基础设施建设，形成网络完善、布局合理、运行高效、与港澳及环珠江三角洲地区紧密相连的一体化综合交通运输体系，使珠江三角洲地区成为亚太地区最开放、最便捷、最高效、最安全的客流和物流中心。尽快建成珠江三角洲城际轨道交通网络，完善区内铁路、高速公路和区域快速干线网络，增强珠江口东西两岸的交通联系。重点建设环珠江三角洲地区高速公路、中山至深圳跨珠江口通道、港珠澳大桥、深港东部通道、广深港高速铁路、沿海铁路、贵州至广州铁路、南宁至广州铁路，以及广州、深圳、佛山、东莞城市轨道交通等重大项目。加强城市公共交通基础设施及广州、深圳、珠海等交通枢纽建设，完善区域公交网络。提高珠江三角洲高等级内河航道网的现代化水平，有效整合珠江口港口资源，完善广州、深圳、珠海港的现代化功能，形成与香港港口分工明确、优势互补、共同发展的珠江三角洲港口群体。加快广州白云国际机场扩建，巩固其中心辐射地位并提高国际竞争力，扩容改造深圳宝安机场，提升其服务水平，将其发展为大型骨干机场。加强珠江三角洲民航机场与港澳机场的合作，构筑优势互补、共同发展的机场体系。到2012年，珠江三角洲高速公路通车里程达3000公里，轨道交通运营里程达1100公里，港口货物吞吐能力达9亿吨，集装箱吞吐能力达4700万标箱，民航机场吞吐能力达8000万人次；到2020年，轨道交通运营里程达2200公里，港口货物吞吐能力达14亿吨，集装箱吞吐能力达7200万标箱，民航机场吞吐能力达1.5亿人次。

　（二）构建清洁安全可靠的能源保障体系。

　　统筹区域内外能源基础设施建设，以电力建设为中心，构建开放、多元、清洁、安全、经济的能源保障体系，满足珠江三角洲地区经济社会发展需要。加快开展前期工作，规模化发展核电，延伸核电产业链，推进核电自主化，把广东建成我国重要的核电基地和核电装备基地。优化发展火电，在沿海沿江建设一批环保型骨干电厂，在珠江三角洲区内负荷中心建设支撑电源，统筹推进区域热电冷联供和清洁发电示范工程。合理配置广东省内电源和“西电东送”外区电源，确保电网安全稳定运行。进一步完善珠江三角洲电网和跨区域输电通道，构建电力安全体系及应急处置体系，提高电网抗灾害能力和电力减灾应急能力。在符合国家重点油气项目战略规划布局的前提下，加快油气基础设施建设及LNG接收站建设，统筹推进油气管网一体化，建设区域石油流通枢纽和交易中心。稳步推进能源储备工程，建设石油储备基地和大型煤炭中转基地。加强国内外能源合作，多渠道开拓能源资源。积极开发新能源和可再生能源，重点建设风力发电场和太阳能利用工程。到2020年，建成供应能力强、结构优、效率高的现代能源保障体系。

　（三）建设人水和谐的水利工程体系。

　　加快推进水利基础设施建设，完善水利防灾减灾工程体系，优化水资源配置，强化水资源保护和水污染治理，确保防洪安全、饮水安全、粮食安全和生态安全，建立现代化水利支撑保障体系。重点推进北江乐昌峡、湾头、大藤峡水利枢纽建设，实施景丰联围、江新联围、中顺大围等重要江海堤围加固达标工程以及防洪排涝工程，加快病险水库除险加固。继续实施珠江河口整治工程，统筹协调珠江流域防洪工程标准，完善防洪防潮抗旱指挥系统和防御超标准洪水预案建设。建立省部合作珠江三角洲中小尺度气象灾害监测预警中心。继续加强江河治理和水生态保护的基础设施建设，加快水文、水资源和水环境实时监控系统建设。建立合理高效的水资源配置和供水安全保障体系，重点推进广州西江引水、珠海竹银水源等水资源调蓄工程建设，加强珠江流域水资源统一管理，实施西江上游骨干水库和东江三大水库的联合调度，保障珠江三角洲及港澳地区的供水安全。加强农业、工业和生活节水工作，提高水资源利用效率。到2020年，广州、深圳市市区防洪防潮能力达到200年一遇，其他地级市市区达到100年一遇，县城达到50年一遇，重要堤围达到50－100年一遇；供水水源保证率大中城市达97%以上，一般城镇达90%以上，水源水质均达到水功能区水质目标。

　 （四）构建便捷高效的信息网络体系。

　　按照构建“数字珠江三角洲”的总体要求，突破区划、部门、行业界限和体制性障碍，加大信息基础设施建设力度，加快部署新一代移动通信网络，分区域、按步骤推进无线宽带城市群建设，构建“随时随地随需”的珠江三角洲信息网络。统筹信息网络规划、建设和管理，率先推进电信网、互联网和广播电视网 “三网融合”，促进网络资源共享和互联互通。建设南方现代物流公共信息平台，率先发展“物联网”，推进基础通信网、应用网和射频感应网的融合。建设政府信息资源共享平台，构建信息安全保障体系。统筹珠江三角洲基础地理信息资源的开发利用。到2012年，互联网普及率和家庭宽带普及率分别达90％和65％以上，无线宽带人口覆盖率达60％左右。到2020年，珠江三角洲地区进入全球信息化先进水平行列。

六、统筹城乡发展

　　按照城乡规划一体化、产业布局一体化、基础设施建设一体化、公共服务一体化的总体要求，着力推进社会主义新农村建设，完善和提升城市功能，率先形成城乡一体化发展新格局。

　（一）提高城乡规划和建设管理水平。

　　切实加强统筹城乡的规划布局，建设与经济发展水平相适应的现代化城乡示范区，打造具有岭南特色的宜居城乡。建立以主体功能区规划为基础，国民经济和社会发展规划、土地利用规划及城乡规划相互衔接的规划体系。合理划定功能分区，明确具体功能定位，改变城乡居民区与工业、农业区交相混杂的状况，优化城乡建设空间布局。按照一体化的要求，统筹编制城乡规划，加强配套设施建设，改善农村人居环境。因地制宜改造城中村、拆除空心村、合并小型村，加快推进城乡新社区建设。加强城乡非农产业空间布局的统一规划，优化农村产业结构，统筹城乡产业发展。探索城乡统一规划、统一建设、统一管理的新机制，提高城乡规划建设管理水平。提高规划制定的公开性、透明性和群众参与度，推进规划编制和实施的法制化进程。

　 （二）加强农村基础设施建设。

　　提高城乡基础设施建设一体化水平，着力加强农村基础设施建设。大力推进农村饮水安全工程，提高农村供水保证率和质量安全水平。提高农村公路建设等级和标准，健全农村公路管护机制，完善农村路网体系，加快农村出行公交化步伐，2020年建成覆盖城乡、方便快捷的公交客运网络。加快农村现代物流基础设施建设，鼓励城市商贸流通企业向农村延伸，健全城乡连锁经营体系。推进建设农村清洁、经济的能源体系，进一步健全城乡统一供电网络，推广农村沼气、生物质清洁燃料、太阳能等可再生能源技术，实现农村居民普遍用上清洁经济能源目标。实施农村清洁工程，加快建设农村垃圾、污水集中处理系统，实现农村废弃物和人畜粪便无害化处理，改善农村卫生条件和人居环境。

　 （三）促进城乡基本公共服务均等化。

　　统筹教育、卫生、文化、社会保障等公共资源在城乡之间的均衡配置，把社会事业建设的重点放在农村。全面提高财政保障农村公共事业水平，加快建立城乡统一的公共服务制度，健全以常住人口为目标人群的公共服务体系，率先实现基本公共服务均等化。完善农村义务教育经费保障机制，严把农村教师准入关，建立教师退出机制，提高农村教育师资水平，促进城乡义务教育均衡发展。加强面向农村的职业教育培训。加强农村医疗卫生基础设施建设，全面改善农村预防保健和医疗救治条件，完善新型农村合作医疗制度，着力构建城乡一体的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系和药品供应保障体系。加强农民工权益保护，逐步实现农民工子女就学、公共卫生等公共服务与城镇居民享有同等待遇。统筹城乡就业，加快建立城乡一体的人力资源市场和公平竞争的就业制度。加快建立与经济社会发展水平相适应、城乡统筹的社会保障体系。健全农村养老保险制度，切实做好被征地农民的就业培训和社会保障工作。大力发展农村社会福利和慈善事业，建立制度相对统一、待遇标准有别的城乡居民最低生活保障制度，逐步提高最低生活保障标准和补助水平，完善农村五保供养、灾民和孤儿救助政策，全面提高社会福利整体水平。大力推进农村公共文化设施建设，以社区和乡村基层文化设施为基础，完善城乡公共文化服务体系。加强农村基层组织建设，提高城乡社会管理一体化水平。

　 （四）建立以城带乡、以工补农新机制。

　　建立健全财政、金融等支农政策体系，完善城乡对口支援机制，逐步形成以城带乡、以工补农新机制。完善财政支农保障机制，实现各级财政支农投入增长幅度高于经常性收入增长幅度。调整政府投资、土地出让收益和耕地占用税新增收入使用结构，大幅度提高用于“三农”的比例。加快发展适合农村特点的新型金融机构（组织）和以服务农村为主的地区性金融机构，推进农村信贷担保机制和农村信用体系建设，扩大政策性农业保险覆盖面，积极支持开展水稻、生猪、渔业、森林保险。到2020年建成资本充足、运行安全、功能完善的农村金融体系。加强城市对农村教育、医疗卫生、文化等领域的对口支援，增强城市对农村、二三产业对农业的带动作用。

七、促进区域协调发展

　　按照主体功能区定位，优化珠江三角洲地区空间布局，以广州、深圳为中心，以珠江口东岸、西岸为重点，推进珠江三角洲地区区域经济一体化，带动环珠江三角洲地区加快发展，形成资源要素优化配置、地区优势充分发挥的协调发展新格局。

　 （一）发挥中心城市的辐射带动作用。

　　广州市要充分发挥省会城市的优势，增强高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能，进一步优化功能分区和产业布局，建成珠江三角洲地区一小时城市圈的核心。优先发展高端服务业，加快建设先进制造业基地，大力提高自主创新能力，率先建立现代产业体系。增强文化软实力，提升城市综合竞争力，强化国家中心城市、综合性门户城市和区域文化教育中心的地位，提高辐射带动能力。强化广州佛山同城效应，携领珠江三角洲地区打造布局合理、功能完善、联系紧密的城市群。将广州建设成为广东宜居城乡的“首善之区”，建成面向世界、服务全国的国际大都市。深圳市要继续发挥经济特区的窗口、试验田和示范区作用，增强科技研发、高端服务功能，强化全国经济中心城市和国家创新型城市的地位，建设中国特色社会主义示范市和国际化城市。

　 （二）优化珠江口东岸地区功能布局。

　　以深圳市为核心，以东莞、惠州市为节点的珠江口东岸地区，要优化人口结构，提高土地利用效率，提升城市综合服务水平，促进要素集聚和集约化发展，增强自主创新能力，面向世界大力推进国际化，面向全国以服务创造发展的新空间，提高核心竞争力和辐射带动能力。着力建设深圳通讯设备、生物工程、新材料、新能源汽车等先进制造业和高技术产业基地。加快东莞加工制造业转型升级，建设松山湖科技产业园区。积极培育惠州临港基础产业，建设石化产业基地。珠江口东岸地区要加快发展电子信息高端产品制造业，打造全球电子信息产业基地。大力发展金融、商务会展、物流、科技服务、文化创意等现代服务业，推进产业结构优化升级，构建区域服务和创新中心。

　（三）提升珠江口西岸地区发展水平。

　　以珠海市为核心，以佛山、江门、中山、肇庆市为节点的珠江口西岸地区，要提高产业和人口集聚能力，增强要素集聚和生产服务功能，优化城镇体系和产业布局。珠海要充分发挥经济特区和区位优势，加快交通基础设施建设，尽快形成珠江口西岸交通枢纽，增强高端要素聚集发展功能和创新发展能力，提升核心竞争力，提高发展带动能力，建成现代化区域中心城市和生态文明的新特区，争创科学发展示范市。加快建设珠海高栏港工业区、海洋工程装备制造基地、航空产业园区和国际商务休闲旅游度假区。重点发展佛山机械装备、新型平板显示产业集聚区和金融服务区，中山临港装备制造、精细化工和健康产业基地，江门先进制造业重点发展区，肇庆传统优势产业转型升级集聚区。珠江口西岸地区要规模化发展先进制造业，大力发展生产性服务业，做大做强主导产业，打造若干具有国际竞争力的产业集群，形成新的经济增长极。

　（四）推进珠江三角洲区域经济一体化。

　　珠江三角洲地区九市要打破行政体制障碍，遵循政府推动、市场主导，资源共享、优势互补，协调发展、互利共赢的原则，创新合作机制，优化资源配置。要制定珠江三角洲地区一体化发展规划。探索建立有利于促进一体化发展的行政管理体制、财政体制和考核奖惩机制。在省政府的统一领导和协调下，建立有关城市之间、部门之间、企业之间及社会广泛参与的多层次合作机制。以广州佛山同城化为示范，以交通基础设施一体化为切入点，积极稳妥地构建城市规划统筹协调、基础设施共建共享、产业发展合作共赢、公共事务协作管理的一体化发展格局，提升整体竞争力。推进城市规划一体化，优化珠江三角洲城市群的空间结构布局。加快建设珠江三角洲城际快速轨道交通系统，推进高速公路电子联网收费，撤除普通公路收费站，减少高速公路收费站，建立统一的综合交通运输体系。统筹推进能源基础设施一体化，形成统一的天然气输送网络和成品油管道网络，实现区域内油、气、电同网同价。统筹规划信息基础网络，统一信息交换标准和规范，共建共享公共信息数据库。统筹跨行政区的产业发展规划，构建错位发展、互补互促的区域产业发展格局，推进产业协同发展。协同构建区域环境监测预警体系，建立区域联防协作机制，实现区内空气和水污染联防联治。加强社会公共事务管理协作，推进区域教育、卫生、医疗、社会保障、就业等基本公共服务均等化。到2012年，基本实现基础设施一体化，初步实现区域经济一体化。到2020年，实现区域经济一体化和基本公共服务均等化。

　 （五）带动环珠江三角洲地区加快发展。

　　环珠江三角洲地区是指粤东、粤西、粤北及周边省、区的相邻地区。要充分发挥珠江三角洲地区的辐射、服务和带动功能，促进要素流动和产业转移，形成梯度发展、分工合理的多层次产业群和优势互补、互利共赢的产业协作体系。加强基础设施建设，完善港口运输系统，形成贯通珠江三角洲地区、连接周边地区的高速公路、铁路通道。推动珠江三角洲地区劳动密集型产业梯度转移。加快建设粤东、粤西地区石化、钢铁、船舶制造、能源生产基地，形成沿海重化产业带，培育粤北地区成为珠江三角洲地区先进制造业的配套基地。健全珠江三角洲地区对粤东、粤西、粤北地区的挂钩帮扶机制，创新帮扶方式，促进产业和劳动力“双转移”，重点扶持主导产业集聚发展的产业转移示范园区，形成产业集群，在有条件的产业转移园区设立封闭管理的海关特殊监管区域或保税监管场所。加快粤东、粤西、粤北地区农村人口向城镇转移，扩大区域中心城市规模，在粤东、粤西、粤北地区培育新的经济增长极。

八、加强资源节约和环境保护

　　实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，提高资源节约集约利用水平，切实加强环境保护和生态建设，增强区域可持续发展能力，率先建立资源节约型和环境友好型社会。

　（一）节约集约利用土地。

　　严格执行土地利用总体规划和年度计划，切实落实耕地和基本农田保护目标。统筹建设占用和补充耕地规模，积极整理开发部分低效园地山坡地补充耕地，加大土地整理复垦力度，严格实行耕地占补平衡。积极探索耕地保护严、建设占地少、用地效率高的科学发展道路，创新土地管理方式，建设国家节约集约用地试点示范区。支持加大闲置土地处置力度，盘活存量建设用地。有效保护河口和海岸湿地，合理有序将围填海造地和滩涂资源用于非农建设，减少对现有耕地的占用。加强土地需求调控，实行更严格的区域土地供应政策、土地使用标准和市场准入标准，实行差别化供地政策，积极推进工业园区按照产业集聚、布局合理、用地集约的原则进行提升改造，推进交通基础设施、城乡建设用地集约化。探索用地审批制度改革，简化程序，强化监督。探索建立土地收益调节机制，利用经济手段提高土地利用集约化水平。

　 （二）大力发展循环经济。

　　坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，大力推进节能节水节材，加强资源综合利用，全面推行清洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的经济发展方式。落实节能减排目标责任制，严格实施新建项目节能评估和审查制度。抓好重点用能单位节能管理，加快工业、建筑、交通等领域的节能降耗技术改造，到2020年单位地区生产总值能耗下降到0.57吨标准煤。鼓励发展符合国家政策的资源综合利用项目，推动垃圾发电、余热利用发电等工程建设。加强用电需求侧管理，建立节电管理长效机制。实行用水总量控制和定额管理，到2020年，工业用水重复率达到80%。建设城镇再生水利用系统。制定清洁生产推行规划，指导和督促企业推行清洁生产。制定循环经济推进规划，积极探索有利于资源节约和循环经济发展的地方性价格、财政政策，建成一批符合循环经济发展要求的工业园区，形成资源高效利用、循环利用的产业链。鼓励生产和使用节能节水节材产品、可再生产品和节能环保汽车，形成健康文明、节约资源的生产和消费模式。

　 （三）加大污染防治力度。

　　坚持预防为主、综合治理的方针，提高环境管理水平，创新环境管理机制，切实解决危害人民群众身体健康和影响经济社会发展的突出问题。采取严格有力措施，降低污染物排放总量。科学规划产业布局，避免产业转移中的污染扩散。引导工业企业进园区，废水集中处理。加快规划和建设城镇污水处理设施和配套管网，强化对已建成设施的运营监管。加快规划和建设城镇垃圾处理设施，完善垃圾收运体系。加强省界水质监督监测和入河排污口监督管理。加强水环境管理，着力加强粤港澳合作，共同改善珠江三角洲整体水质，减少整体水污染量，提升污水处理水平。加强饮用水源地建设和保护，确保饮用水安全。陆海统筹，控制近岸海域污染。建立健全大气复合型污染监测和防治体系，着力解决大气灰霾问题。积极治理农业面源污染，重点控制禽畜、水产养殖污染。加强固体废物处理处置，有效控制并加强治理持久性有机污染物、重金属等对土壤的污染，改善耕地质量，确保农业生产安全。制定更严格的区域环境标准，统筹环保基础设施建设，鼓励环境管理体制机制创新和先行先试，充分利用价格、财政、金融等经济手段，率先建立政府、企业、公民各负其责、高效运行的环境管理机制。到2012年，城镇污水处理率达到80%左右，城镇生活垃圾无害化处理率达到85%左右，工业废水排放达标率达到90%；到2020年，城镇污水处理率达到90%以上，城镇生活垃圾无害化处理率达到100%，工业废水排放完全达标。

　 （四）加强生态环境保护。

　　优化区域生态安全格局，构筑以珠江水系、沿海重要绿化带和北部连绵山体为主要框架的区域生态安全体系。保护重要与敏感生态功能区，加强自然保护区和湿地保护工程建设，修复河口和近岸海域生态系统，加强沿海防护林、红树林工程和沿江防护林工程建设，加强森林经营，提高森林质量和功能，维持生态系统结构的完整性。加强珠江流域水源涵养林建设和保护，综合治理水土流失。推进城市景观林、城区公共绿地、环城绿带建设，促进城乡绿化一体化，加快建成沿公路和铁路的绿化带，维护农田保护区、农田林网等绿色开敞空间，形成网络化的区域生态廊道。实施生态保护分级控制，探索建立流域、区域统筹的生态补偿机制。到2020年，城市人均公园绿地面积达到15平方米，建成生态公益林90万公顷，建成自然保护区82个。

九、加快社会事业发展

　　以改善民生为重点，大力发展各项社会事业，切实做到全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，打造全国高水平、高品质社会事业发展示范区，促进人的全面发展，实现人民幸福安康、社会和谐进步。

　 （一）优先发展教育。

　　——优化基础教育结构。合理配置义务教育办学资源，逐步解决常住人口子女平等接受义务教育问题。从实际情况出发，由地方财政统筹考虑，逐步实现普及学前到高中阶段教育。以中等职业教育为重点，大力发展职业教育，率先实现农村中等职业教育免费。推进校企合作，建设集约化职业教育培训基地，面向更大区域配置职业技术教育资源，把珠江三角洲地区建设成为我国南方重要的职业技术教育基地。高等教育普及化水平进一步提高，显著提升高校科技创新与服务能力。

　　——以新的思维和机制推动高等教育发展上水平。支持港澳名牌高校在珠江三角洲地区合作举办高等教育机构，放宽与境外机构合作办学权限，鼓励开展全方位、宽领域、多形式的智力引进和人才培养合作，优化人才培养结构。加大对国家重点建设大学支持力度，到2020年，重点引进3-5所国外知名大学到广州、深圳、珠海等城市合作举办高等教育机构，建成1－2所国内一流、国际先进的高水平大学。

　　——争创国家教育综合改革示范区。制定中长期教育发展纲要，率先探索多种形式的办学模式和运作方式。改革应试教育模式，全面实施素质教育。积极开展教学改革和教师队伍建设改革试验，深化人才培养模式改革，探寻符合人类文明成果传承规律的教育方式。扩大高等教育办学自主权，推进高等学校治理模式改革。积极探索完善以政府投入为主，多渠道筹措教育经费的教育经费保障机制。

　（二）完善医疗卫生服务。

　　——提高公共卫生和医疗服务水平。加强疾病预防控制、妇幼保健、精神卫生、职业卫生等公共卫生机构建设。加强重大疾病防控、医疗救治和卫生监督体系建设，提高突发公共卫生事件应急处置能力。大力发展城乡基层医疗卫生服务体系，提高医疗卫生服务水平，切实解决人民群众看病就医问题。深入开展爱国卫生运动，普及国家卫生镇。到2012年，率先建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度；到2020年，实现城乡居民人人享有优质的医疗卫生服务。

　　——优化配置医疗卫生资源。统筹规划和使用大型医疗设备、检验仪器，启动门急诊病历“一本通”和医疗机构医学检验、医学影像检查结果互认，考虑实际服务人口等因素合理确定大型医疗设备配置数量。推动医疗卫生资源向农村基层、城市社区倾斜。统筹高层次医学人才和面向基层的实用卫生人才的培养与引进。充分发挥中医药在预防保健医疗服务中的独特优势，加快基层医疗卫生机构中医科、中药房的标准化、规范化建设，率先建立健全中医“治未病”预防保健服务网络。

　　——推进医疗卫生机构管理体制和运行机制改革。开展公立医院改革试点，破除以药补医模式，完善公立医院经济补偿机制。积极促进非公医疗卫生机构发展，形成投资主体多元化、投资方式多样化的办医体制。探索政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开的实现形式，在医药卫生体制改革中发挥试验区作用。

　（三）健全住房保障体系。

　　——大力推进保障性住房建设。落实廉租住房、经济适用住房建设用地划拨、税费减免等优惠政策，加大政府投入力度，增强廉租住房对低收入住房困难人口的保障作用。

　　——完善住房货币分配和政策性租赁机制。建立住房货币补贴标准与住房市场价格、居民收入水平等相适应的动态调整机制。完善住房公积金制度，适当提高住房公积金在工资总额中的比例，发挥公积金在住房保障方面的作用，增强职工住房支付能力。推行政策性租赁住房制度，满足新就业职工、中低收入住房困难家庭和符合规定条件的暂住人员的基本住房需求。

　（四）完善就业和社会保障体系。

　　——加快完善促进就业的政策体系和服务体系。落实促进就业的各类优惠政策，统筹城乡和省内外各类群体劳动者就业。强化农村劳动者职业技能培训，提高其转移就业能力，把珠江三角洲地区打造成为全国农村劳动者转移就业职业技能培训示范区。着力提升劳动者职业技能素质，建设全国一流的职业技能开发评价示范基地。完善创业扶持政策，健全创业服务体系，加强创业培训，构建全国性的创业带动就业孵化基地。全面实行劳动合同制度和集体合同制度，健全劳动保障监察体系和劳动争议调解仲裁机制，依法维护劳动者合法权益。强化安全生产监督管理，加强职业病防治。

　　——完善覆盖城乡惠及全民的社会保障网。建立健全养老保险制度体系，扩大城镇基本养老保险范围，逐步做实基本养老保险个人账户，实现养老保险省级统筹。建立新型农村养老保险制度。尽快实现养老保险关系无障碍转移。到2012年，城镇户籍从业人员参保率达到95%以上、外来务工人员参保率达到80%以上，农村养老保险参保率达到60%以上，其中，被征地农民参保率达到90%以上。建立健全统筹城乡、保障基本医疗、满足多层次需要的医疗保障体系，实现全民医保。深化失业保险制度改革，扩大工伤保险和生育保险覆盖面。大力推动所有用人单位依法为农民工办理参加工伤保险，建设国家级工伤康复基地。逐步建立覆盖城乡退休人员的社会化管理服务体系。完善以最低生活保障为基础的社会救助体系，加强社会福利、优抚安置和救灾应急保障机制。建立健全社会保障待遇调整机制，逐步提高社会保障水平。到2020年，建成比较完善、保障有力的社会保障体系。

　 （五）建设和谐文化。

　　——提升公民文明素质。创新社会主义核心价值教育模式，使社会主义核心价值体系融入国民教育和精神文明建设全过程。弘扬中华优秀传统文化和岭南特色文化，培育创业、创新、诚信精神，打造具有时代特征的新时期广东人精神，促进物质文明和精神文明共同发展。以增强诚信意识为重点，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设。建设学习型社会，形成热爱学习、崇尚知识的良好氛围。

　　——建立覆盖城乡的公共文化服务体系。实施基础文化设施覆盖工程，构建完善的市、县（市、区）、乡镇（街道）、行政村（社区）四级公共文化设施网络，到2012年，基层文化建设各项主要指标达到全国领先水平，建成城市“十分钟文化圈”和农村“十里文化圈”，确保城乡群众能够免费享受各种公益性文化服务。创新公共文化服务方式，加快建立健全文化信息资源共享网络服务体系，推进公共文化流动服务工程建设，打造全国性的公共文化建设示范区。积极挖掘、抢救文化遗产资源，有效保护并传承具有历史和科学价值的文化遗产。到2020年，形成服务优质、覆盖全社会的公共文化服务体系。

　　——推进文化创新。深化文化体制改革，积极推进国有经营性文化单位转企改制，建立和完善文化产业竞争机制，培育多元化、市场化的生产和消费空间，形成富有活力的文化产品生产和服务经营机制。实施高端文化人才引进工程，激励优秀文化产品创作，打造优秀文化艺术品牌，不断推进先进文化发展，形成积极向上、特色鲜明、结构优化、科技含量高的文化产业体系，更好地满足人民群众多层次、多方面、多样化的精神文化需求。到2020年，文化产业增加值占地区生产总值的8％。

十、再创体制机制新优势

　　继续发挥珠江三角洲地区特别是经济特区的“试验田”和示范区作用，以行政管理体制改革为突破口，深化经济体制和社会管理体制改革，健全民主法制，在重要领域和关键环节先行先试，率先建立完善的社会主义市场经济体制，为科学发展提供强大动力。

　 （一）创新行政管理体制。

　　——根据建立中国特色社会主义行政管理体制的总体要求，按照经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的基本定位，遵循精简、统一、效能的改革方向，着力转变职能、理顺关系、优化结构，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，努力建设服务政府、责任政府、法制政府和廉洁政府。全面推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织分开。凡是能够由市场机制调节的事，坚决放给市场；凡是应由企业自主决策的事，一律交还企业；凡是能够由社会组织解决的事，积极移交社会组织管理；凡是应由政府承担的职责，要切实履行好。政府要把精力集中到落实国家宏观调控的政策措施，改善发展环境，推动经济发展，促进就业和社会保障，加强市场监管，规范市场秩序，加快社会事业发展，切实保护生态环境等方面上来。增强处置突发公共事件和社会治安综合治理的能力。按照财力与事权相匹配的原则，科学配置地方各级政府的财力，增强市（地）、县（市）政府提供公共服务的能力。进一步理顺和明确垂直管理部门与地方政府权责关系。制定各项配套措施，完善各级政府主要职责的考核、审计和问责制度。

　　——进一步优化政府组织体系和运行机制。支持深圳市等地按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，在政府机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制，条件成熟时在珠江三角洲地区及全省推行。选择部分有条件的地方推行机构编制科学化、规范化、法制化管理试点，探索机构编制管理与财政预算、组织人事管理的配合制约机制，合理配置行政事业编制。适应经济社会发展需要，选择有条件的地方合理调整行政区划。试行省直管县体制，进一步扩大县级政府经济社会管理权限。积极推进乡镇机构改革。按照强镇扩权的原则，对具备一定人口规模和经济实力的中心镇赋予部分县级经济社会管理权限；对与县级政府驻地联系紧密的乡镇，在条件成熟时转为县级政府的派出机构；对规模较大和城镇化水平较高的特大型乡镇，整合设立地级市的市辖区。创新乡镇事业站所管理体制，构建新型农业社会化服务体系。

　　——改进政府管理和服务方式。深化行政审批制度改革，继续清理和调整行政审批项目，进一步减少和规范行政审批。支持中山市开展创新审批方式改革试点。改进企业登记方式，试行告知承诺制。推进行政事业性收费改革，减少收费项目，率先在珠江三角洲地区实行审批管理“零收费”制度。建立和完善跨部门统一互联的电子政务平台，积极推行网上办公和政务处理。完善行政监督制度，加快推进省、市、县和镇级电子监察系统的四级联网。推进政务公开，完善政府信息发布制度，充分发挥政务信息对经济社会活动和人民群众生产生活服务的引导作用。强化行政规划和行政指导，扩大委托购买服务和合约式管理，推行现代行政管理方式，降低管理成本，提高工作效率。实现政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变。

　　——按照责权利相统一的要求，构建专业管理相对集中、综合管理重心下移的城市管理体制。整合行政执法资源，建立综合行政执法体系，减少行政执法层次，避免政出多门。建立政府内部相关领域信息共享和联动工作机制。健全行政执法争议协调机制，完善行政执法责任制、评议考核制和责任追究制。深化城市公用事业改革，建立多元化的投资机制和规范高效的运营机制，逐步放开公用事业的建设和运营市场。创新公用事业监管模式，构建政府、公众和社会三方共同参与、有机结合的监管评价体系。

　（二）深化经济体制改革。

　　——农村经济体制改革。稳定和完善农村基本经营制度，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，制定实施相关配套政策。培育农民新型合作组织，大力发展农民专业合作组织，发展多元化的农业社会化服务体系。积极推进集体林权制度改革，确立农民经营主体地位。积极培育和发展农村土地承包经营权流转市场，支持有条件的地方发展多种形式的规模经营。全力推进农村土地确权登记发证工作，做好农村各类土地登记资料的收集、整理、共享和汇交管理，提供农村土地登记结果查询服务。继续深化征地制度改革，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制，依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障。加快推动农村集体建设用地使用权流转，逐步实现集体建设用地与国有土地同地同价，建立城乡统一的土地市场。创新宅基地管理制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权。开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点，优化土地利用结构和布局。健全农业投入保障机制。建立政府引导、多方投入的村级公益事业建设新机制，制定村级公益事业建设“一事一议”财政奖补办法。重构农村信用基础，开辟农村金融服务新路子。支持惠州、佛山、中山等市开展统筹城乡发展综合改革试点。

　　——财政和投资体制改革。按照基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求，完善公共财政体系。探索建立财政预算编制、预算执行和监督审查既相互制衡又相互协调的财政管理体制。健全财力与事权相匹配的体制，理顺各级财政收入分配关系。调整财政支出结构，重点向有利于促进基本公共服务均等化的领域倾斜。增加体现主体功能区的因素，健全转移支付办法。改革财政资金分配办法，建立和完善通过制度健全、公开透明方式取得财政资金的机制。完善投资项目管理，扩大地方投资项目审批核准权限。完善政府投资管理制度，规范政府投资行为，开展政府投资项目公示试点。

　　——金融改革与创新。允许在金融改革与创新方面先行先试，建立金融改革创新综合试验区。支持符合条件的企业发行企业债券。培育股权投资机构。建立创业投资引导基金，发展创业投资。创新中小企业融资模式，积极建立中小企业信用担保基金和区域性再担保机构，发展小额贷款公司和中小企业投资公司。稳步推进金融业综合经营试点。稳妥开展和创新人民币外汇衍生产品交易，便利各类经济主体汇率风险管理。研究开放短期出口信用保险市场，扩大出口信用保险的覆盖面，支持外向型企业做大做强。在国家外汇管理改革的框架下，深化境外投资外汇管理改革，选择有条件的企业开展国际贸易人民币结算试点。健全内部控制和风险防范机制，加强金融监管，防范和化解金融风险。

　　——企业体制改革。借鉴先进国家国有企业治理经验，创新国有资产运营和监管模式。完善国有资本有进有退、合理流动的机制，加快国有经济布局和结构调整，积极推进国有企业公司制股份制改革，大力发展混合所有制经济，促进国有企业整体改制上市，进一步增强国有经济活力、控制力和影响力。积极推动国有资产向关键领域、支柱产业和先导产业集中。建立现代企业制度，完善法人治理结构。改革和完善国有企业经营管理人才选拔任用制度，建立职业经理人市场。建立健全国有企业风险管理体系。探索发展多种形式的新型集体经济。运用资本转让、股权结构调整、企业整合和其他有效形式，推进集体企业改革。大力发展民营经济，放宽非公有制企业的投资领域和行业限制，合理引导进入金融服务、公用事业、基础设施建设等领域。鼓励非公有制企业自身改革，建立现代法人治理结构，做大做强。

　　——完善市场环境。加快推进电、油、气、水、矿产等资源性产品及要素价格改革，建立反映市场供求状况、资源稀缺程度和环境损害成本的价格形成机制。改革土地供给制度，完善经营性用地土地使用权的招标、拍卖和挂牌制度，强化市场机制对配置土地资源的基础性作用。进一步打破行政性垄断和地区封锁，推进市场一体化。推进水务管理体制改革。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系。创新市场监管模式，健全行政执法与司法相衔接的监管机制。规范市场经济秩序，健全产品质量监管机制。加快社会信用体系建设，建立和完善以组织机构代码和身份证号码等为基础的实名制信用信息体系。建立健全企业信用警示、惩戒以及信用预警机制，营造诚实守信的社会环境。探索适度开放信用服务市场。清理、完善现有政策法规。规范市场经济秩序，建立稳定规范的政策和法制环境。

　（三）推进社会管理体制改革。

　　——完善社会管理制度，创新社会管理方式。借鉴发达国家和地区的先进经验，不断完善公共治理结构。推进基层社会管理体制改革，理顺政府与城乡自治组织的关系。整合社会管理资源，增强基层自治功能。完善社区管理体制，构建社区公共资源共享机制和综合治理机制。创新治安管理与城市管理、市场管理、行业管理等有机结合的新模式。率先全面完成事业单位分类改革。采取政府直接提供、政府委托社会组织提供和政府购买等方式，形成多元化的公共服务供给模式。鼓励社会组织和企业参与提供公共服务，提高公共服务的能力和效率。积极培育志愿服务队伍。简化社会组织注册登记办法。支持珠海等市开展社会管理综合改革试点。

　　——调节收入分配。调整国民收入分配结构，逐步提高居民收入所占比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。建立最低工资标准与经济发展及物价增长相适应的联动机制。建立健全工资集体协商、最低工资、工资支付保障、工资指导线和企业薪酬调查等制度，着力提高低收入劳动者的工资水平，逐步提高企事业离退休人员收入水平。增加城乡居民尤其是农村居民的财产性和转移性收入。建立和完善确保农民收入持续增长的长效机制。加大对收入分配的调节力度，逐步缩小社会不同阶层收入差距。

　　——推进户籍管理制度改革。实行城乡居民户口统一登记管理制度。改革和调整户口迁移政策，逐步将外来人口纳入本地社会管理。推动流动人口服务和管理体制创新，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。适应产业转型升级要求，完善中级以上技能流动就业人员户口准入政策。探索和完善流动人口积分制管理办法，引导流动人口融入所在城市。全面推行居住证及“一证通”制度，加强流动人口管理与服务。完善境外在粤人员登记管理制度。

　（四）推进民主法制建设。

　　——着力构建法治政府。坚持依法行政，规范执法行为，严格按照法定权限和法定程序办事，维护法律权威。树立有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法受追究的法制观念，强化公务员法制和责任意识，全面落实行政执法责任制。加快推进政务公开，提高执法效能，强化执法监督，探索建立科学、严谨的法治评价体系。推进司法公开，保证司法公正，加强司法救助和法律援助。探索改进立法方式，建立法规规章多元起草机制，探索从制度上完善立法起草、咨询论证程序的有效途径。建立健全立法听证会等扩大公民有序政治参与的制度和机制。建立立法后评估和法规规章定期清理制度。

——推进决策科学化、民主化。完善重大决策的规则和程序。健全重大事项集体决策、专家咨询、公众参与和决策评估等制度。建立决策反馈纠偏机制和责任追究制度。完善人大代表、政协委员监督与参政、议政制度和联系选民制度。健全重大决策征求民主党派和无党派人士意见的规则与程序，使之制度化、规范化。扩大公民有序的政治参与，引导公民依法行使权力和履行义务。加强新闻舆论监督，充分发挥互联网的监督作用。加强科学决策程序的研究和制定，保障公民的知情权、表达权、参与权和监督权等合法权益。健全和发展基层民主制度，保证城乡居民享有更多更切实的民主权利。

　 （五）充分发挥经济特区的改革开放先行作用。

　　经济特区是全国改革开放的一面旗帜。在新的历史时期，经济特区要继续发扬敢为人先、大胆探索、改革创新的精神，勇当深化改革开放、再创体制机制新优势的先锋，在推进珠江三角洲地区和全国的改革开放中发挥窗口、试验、示范和带动作用，在解放思想、改革开放、落实科学发展观和构建社会主义和谐社会等方面走在前列。经济特区特别是深圳综合配套改革试验区，要制定综合配套改革总体方案，有序推进改革，允许在攻克改革难题上先行先试，率先在一些重点领域和关键环节取得新突破。

十一、构建开放合作新格局

　　进一步发挥“窗口”作用，以粤港澳合作、泛珠江三角洲区域合作、中国-东盟合作为重要平台，大力推进对内对外开放，全面加强与世界主要经济体的经贸关系，积极主动参与国际分工，率先建立全方位、多层次、宽领域、高水平的开放型经济新格局。

　 （一）提升开放型经济水平。

　　——创新对外贸易发展方式。发挥在全国的龙头带动和示范作用，优化进出口结构，坚持以质取胜，加快推进对外贸易从货物贸易为主向货物贸易与服务贸易并重转变。积极推动外贸经营模式的转变，运用全球资源，延伸产业的国际链条，发展高端贸易。鼓励加工贸易延伸产业链，扶持一批有规模、有优势的加工贸易企业从贴牌生产、委托设计向自主品牌转型，增强设计研发能力和品牌营销能力，增加内销业务，支持建设全国加工贸易转型升级示范区。科学规划、合理设立海关特殊监管区和保税业务监管网点，支持珠江三角洲地区保税加工业和保税物流业可持续健康发展，在制定全国海关特殊监管区域规划中，统筹考虑设立白云空港综合保税区问题。大力发展金融、软件、文化等服务贸易，建立一批国际服务外包基地。率先实行符合国际惯例的质量、安全、环境、技术、劳工等标准，加快“电子口岸”建设，实现海关查验、检验等方面的规范化、国际化、便利化。服务贸易占进出口总额的比重2012年达20％，到2020年达40％以上。

　　——提高利用外资水平。积极吸引世界500强企业和全球行业龙头企业投资，严格限制低水平、高污染、高能耗的外资项目进入。引导外资投向高新技术产业、现代服务业以及研发、营运中心等，推动能源、交通、环保、物流、旅游等领域国际合作。积极开展金融、教育、医疗、文化等领域中外合资、合作试点。积极引导和鼓励海外优秀人才前来创业、投资。实现利用外资从资金为主提升到以先进技术、管理经验和高素质人才为主，从制造业为主向制造业与服务业并重的转变。

　　——加快实施“走出去”战略。鼓励有条件的企业在国外建立生产基地、营销中心、研发机构和经贸合作区，开展境外资源合作开发、国际劳务合作、国际工程承包；购并国外掌握关键技术的中小企业、研发机构和营销网络。完善支持企业“走出去”的总体协调机制，在资金筹措、外汇审核、人员进出、货物通关、检验检疫、项目管理等方面建立便捷高效的境内支撑体系，在领事保护、风险防范、信息沟通、政府协调等方面建立境外服务体系。到2020年，形成10个年销售收入超200亿美元的本土跨国公司。

　　——努力构建规范化、国际化的营商环境。合理利用国际惯例与规则，积极参与国际规则、标准的制定，主动建立与其相适应的体制机制。强化合约精神、法治观念和商业信用意识，建立完善的法制、透明稳定的商业制度和规范的商业纠纷解决机制，培育熟悉国际规则的金融、法律、会计等方面专业人才队伍。在企业设立、经营许可、人才招聘、产权登记和跨境交易等方面提供便利、高效的服务，保护投资者权益，与港澳共建全球营商环境最佳的地区之一。

　　——积极防范国际经济风险。建立对国际经济风险的预警机制和防范机制，主动应对和防范国际经济风险。健全跨境资金流动监控和预警机制。积极防范由国际金融创新与合作、跨国产业并购、国际产业技术标准调整、国际贸易争端、汇率变动、国际能源资源价格波动等带来的风险。

　 （二）推进与港澳更紧密合作。

　　——推进重大基础设施对接。本着互惠互补的原则，加强与港澳的协调合作，充分发挥彼此的优势，支持与港澳在城市规划、轨道交通网络、信息网络、能源基础网络、城市供水等方面进行对接。加快建设广深港客运专线，尽快开工建设港珠澳大桥、深圳东部过境高速公路和与香港西部通道相衔接的高速公路等基础设施，积极推进莲塘/香园围口岸规划与建设，积极推进深港空港合作等项目。支持港口、码头、机场等基础设施建设、运营和管理等方面的合作。支持共同规划实施环珠江口地区的“湾区”重点行动计划。积极开展与港澳海关合作，深化口岸通关业务改革，探索监管结果互认共享机制，加强在打击走私、知识产权保护方面的合作。支持广东省与港澳地区人员往来便利化，优化“144小时便利免签证”。

　　——加强产业合作。全力支持在珠江三角洲地区的港澳加工贸易企业延伸产业链条，向现代服务业和先进制造业发展，实现转型升级。同时支持劳动密集企业顺利过渡，并协助港资企业拓展内地市场，以增加应对外部环境急剧变化的能力。深化落实内地与港澳更紧密经贸关系安排（CEPA）力度，做好对港澳的先行先试工作。支持粤港澳合作发展服务业，巩固香港作为国际金融、贸易、航运、物流、高增值服务中心和澳门作为世界旅游休闲中心的地位。坚持上下游错位发展，加强与港澳金融业的合作。支持港澳地区银行人民币业务稳健发展，开展对港澳地区贸易项下使用人民币计价、结算试点。鼓励共同发展国际物流产业、会展产业、文化产业和旅游业。加大开展银行、证券、保险、评估、会计、法律、教育、医疗等领域从业资格互认工作力度，为服务业的发展创造条件。支持珠江三角洲地区企业到香港上市融资。支持科技创新合作，建立港深、港穗、珠澳创新合作机制。规划建设广州南沙新区、深圳前后海地区、深港边界区、珠海横琴新区、珠澳跨境合作区等合作区域，作为加强与港澳服务业、高新技术产业等方面合作的载体。鼓励粤港澳三地优势互补，联手参与国际竞争。

　　——共建优质生活圈。鼓励在教育、医疗、社会保障、文化、应急管理、知识产权保护等方面开展合作，为港澳人员到内地工作和生活提供便利。推动专业技能人才培训的合作。完善粤港澳三地传染病疫情信息通报与联防联控、突发公共卫生事件应急合作机制和食品、农产品卫生事件互通协查机制。支持建立劳动关系协调合作机制。共同建立绿色大珠江三角洲地区优质生活圈。鼓励建立污染联防联治机制，开展治理环境污染、共建跨境生态保护区、保护水库集水区。支持粤港共同研究合作发展清洁能源及可再生能源，实施清洁生产等方面的合作，建设具有经济效益的区域能源供应销售网络。确保输港澳农副产品和供水的优质安全。支持粤港澳合作推行清洁能源政策，逐步实现统一采用优于全国其他地区的汽车燃料、船舶燃油与排放标准，力争改善珠江三角洲地区空气质量。支持发展珠江三角洲区域的循环经济产业，鼓励粤港澳开展物料回收、循环再用、转废为能的合作，研究废物管理合作模式。

　　——创新合作方式。加强与港澳协调沟通，推动经济和社会发展的合作。支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大就合作事宜进行自主协商的范围。鼓励在协商一致的前提下，与港澳共同编制区域合作规划。完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制，增强联席会议推动合作的实际效用。坚持市场为主、政府引导的原则，进一步发挥企业和社会组织的作用，鼓励学术界、工商界建立多形式的交流合作机制。

　 （三）提升对台经贸合作水平。

依托珠江三角洲地区现有台资企业，进一步扩大对台经贸合作，拓展合作领域。支持建立多种交流机制，加大协会、商会等民间交流力度，鼓励开展经贸洽谈、合作论坛和商务考察。加强与台湾在经贸、高新技术、先进制造、现代农业、旅游、科技创新、教育、医疗、社保、文化等领域合作。加强海峡西岸农业合作，推进珠海金湾台湾农民创业园和佛山海峡西岸农业合作实验区建设。积极为台商创造良好的营商和生活环境，鼓励开办台商子弟学校和建立相关的医疗、工伤保险机制。鼓励粤东地区利用地缘、人文相通的优势，发展对台贸易，提升对台经贸合作水平。

　 （四）深化泛珠江三角洲区域合作。

将泛珠江三角洲区域合作纳入全国区域协调发展总体战略，继续深化合作，促进东中西部地区优势互补、良性互动、协调发展。加强指导协调，不断完善合作机制和合作规划，创新合作模式，探索设立合作项目专责小组等方式，确保合作取得实效。促进资金、技术、人才、信息、资源等要素的便捷流动，推进产业区域合作。加快省际通道建设，构筑以珠江三角洲地区为核心向周边地区辐射的综合交通网络。继续实施以“西电东送”为重点的能源合作，完善输电网络建设。推进生态环境建设、加强保护水源和污染防治的合作。开展科技、人才、知识产权保护、旅游等方面的合作，建设区域技术、人力资源、无障碍旅游区等合作平台。加快信息基础设施建设，推动电子商务合作。主动消除行政壁垒，建立企业信用信息共享机制、联合执法机制、维权联动机制和检测结果互认制度，支持加快形成公平开放、规范统一的大市场。

（五）加强与东盟等国际经济区域的合作。

　　开展与国际经济区域和新兴市场多层次、多方式、多领域的合作，构建多元化的国际经贸合作格局。在中国－东盟自由贸易区框架协议下，支持与东盟国家有关机构建立对话协调机制和友好省州、城市关系，鼓励开展民间对话交流，举行经贸洽谈会，扩大文化交流。支持与新加坡等东盟先进国家加强经济、技术、园区管理、人才培训等多方面的合作。鼓励资金技术优势企业到东盟国家开展资源开发、产品营销、基础设施建设、农产品种植加工和水产品养殖加工等方面的合作，鼓励优势产业向东盟国家发展，扩大对东盟的进出口贸易。鼓励与东盟开展旅游合作，建立旅游便利签证合作机制。扩大与欧盟、北美自由贸易区在经济、技术、人才、贸易等方面的合作，大力开拓印度、俄罗斯、巴西和中东地区等新兴市场，加强与澳大利亚、新西兰以及南美、非洲各国的经贸合作，开创多元化的国际经贸合作局面。充分利用中国（广州）进出口商品交易会、中国（广州）中小企业博览会、中国（深圳）国际高新技术成果交易会、广东国际咨询会、友好省州及城市等合作平台，推动更高层次的对外开放与交流。

十二、规划实施的保障机制

要充分认识推进珠江三角洲地区改革发展的重大意义，切实加强对规划实施的组织领导，完善规划实施机制，保障规划顺利实施。

　 （一）加强组织领导。

　　广东省和国务院有关部门要切实加强对规划纲要实施的组织领导，制定实施方案，明确工作分工，完善工作机制，落实工作责任。要在国家有关部门的指导下，编制有关重点领域的专项规划。要按照本规划纲要确定的功能定位和发展重点，抓紧推进相关项目的组织实施。要从解决当前最紧迫、最突出、最重大的问题入手，实化措施，为规划纲要的顺利实施奠定基础。在规划纲要的实施过程中，要注意研究新情况，解决新问题，总结新经验，重大问题要及时向国务院报告。

　（二）加强统筹协调。

　　国务院有关部门要结合各自职能，加强对规划纲要实施的指导。要依据本规划纲要的要求，制定本部门支持珠江三角洲地区改革发展的具体政策措施，在有关规划编制、政策实施、项目安排、体制创新等方面给予积极支持，并做好组织协调工作。要加强部门之间的沟通和协调，指导和帮助地方解决规划纲要实施过程中遇到的问题。

　（三）加强监督检查。

　　国家发展改革委要会同有关部门加强对本纲要实施情况的跟踪分析，做好各项工作和政策措施落实的督促检查工作。会同广东省人民政府定期组织开展规划实施情况的评估，并将实施情况向国务院报告。完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。

　　推进新时期、新阶段珠江三角洲地区的改革发展，使命光荣，任务艰巨，责任重大。要以实施规划纲要为契机，动员广大人民群众，振奋精神，解放思想，开拓进取，奋力拼博，推动珠江三角洲地区在全国改革开放和社会主义现代化建设新的伟大历史征程中，开创新局面，建立新业绩，铸造新辉煌。

来源于:人民网www.people.com.cn2009年1月8日

**广州市依法治市第五个五年规划（2011-2015年）**

为进一步深入贯彻落实依法治国基本方略，全面贯彻实施国家、省、市《国民经济和社会发展第十二个五年规划》和国务院《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》，扎实推进法治广州创建活动，全面提高我市民主法治水平，营造公平、公正、稳定、有序的社会生活环境，增强城市的吸引力、竞争力和凝聚力，为加快建设国家中心城市、全面提升科学发展实力提供重要的法治保障，结合我市实际，特制定本规划。

**一、指导思想**

　　高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面落实依法治国基本方略，加强宪法和法律实施，弘扬法治精神，在社会主义民主法制建设方面先行先试，以维护广大人民群众的合法权益为宗旨，实现法治建设与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设协调发展，为推动我市加快建设国家中心城市，全面提升科学发展实力，维护社会和谐稳定营造良好的法治环境。

**二、工作目标**

　　社会主义法治理念深入人心，宪法和法律权威得到普遍尊崇和维护。党的依法执政水平不断提高，各级领导干部依法执政和运用法律管理经济和社会事务的能力不断增强。科学立法、民主立法深入推进，地方立法质量进一步提高。政府依法行政能力普遍增强，科学决策水平持续提高，法治政府建设不断加强。司法公正高效，社会公平正义得到有效维护。权力制约和监督体制机制进一步完善，监督实效明显提高。市场主体信用程度进一步提高，市场运行更加规范有序。公民有序参与的途径和领域不断扩大，人民享有的民主权利更加充分。基层民主制度更加完善，社会组织的作用得到进一步发挥。“平安广州”建设扎实推进，社会更加和谐稳定。2014年率先基本实现建设法治政府目标，为2015年初步实现法治广州的总体目标奠定坚实的基础。

**三、基本原则**

　　——坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一；

　　——坚持维护宪法、法律权威，确保法制统一；

　　——坚持服务中心、服务大局，充分发挥民主法治建设在推进改革开放、促进科学发展、维护社会和谐稳定方面的促进和保障作用；

　　——坚持以人为本，充分发挥人民群众在创建活动中的主体作用，把维护人民群众的切身利益作为出发点和落脚点，让人民群众成为民主法治建设的参与者、实践者和受益者；

　　——坚持先行先试，充分发扬敢为人先精神，积极探索加强社会主义民主法治建设的新途径、新形式和新机制；

　　——坚持有序发展，从国情省情市情出发，循序渐进地推进法治建设，努力促进民主法治建设与经济社会发展水平相适应。

**四、工作任务**

　 （一）坚持依法执政，进一步加强地方党委对依法治市工作的领导。

　　各级党委和党员领导干部模范遵守宪法和法律，严格在宪法和法律范围内活动。坚持党委统揽全局、协调各方的领导核心作用，各级党员领导干部带头维护宪法和法律权威，依法执政。支持人大及其常委会依法行使立法、监督、人事任免、决定重大事项等职权，把有利于推动广州科学发展的政策措施和成功经验，通过法定程序转化为全市人民的共同意志；支持各级政府依法行政，支持各级司法机关公正司法；支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化；发挥工会、共青团、妇联等人民团体的监督作用，以及群众监督、舆论监督的作用。推进重大决策科学化、民主化、法治化，健全党委重大决策工作机制。从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。市、区及县级市政府每年要向同级党委、人大常委会和上一级政府报告推进依法行政情况，政府部门要向本级政府和上一级政府有关部门报告推进依法行政情况。

　 （二）积极推进科学立法、民主立法，进一步提高立法质量。

　　积极推进人大代表、政协委员和社会公众参与立法，进一步拓宽民主立法渠道。广泛收集公众意见，在公众有序参与的基础上提高公众参与的有效性。创新立法听证会制度，使立法听证会朝小型化、经常化的方向发展。积极探索立法活动向新闻媒体开放的做法，提高立法的公开度、透明度。坚持科学立法制度，完善立项论证审查制度，创新法规规章起草机制，健全人大、政府法制机构、政府职能部门、专家学者或社会组织参与的多元起草模式。重点围绕加快转型升级、推动城市管理转型升级、改善民生、发展社会事业、加强政府自身建设、贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》和国家、省、市国民经济和社会发展第十二个五年规划的相关事项，开展立法工作。积极探索建立和完善立法的成本效益分析、社会风险评估和立法后评估制度，切实提高立法的质量。加强法规、规章解释工作，对法规、规章实施过程中出现的问题要及时解释并向社会公布。

　（三）全面推进依法行政，进一步加快法治政府建设。

　　积极贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）和《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号），认真实施《广州市全面推进依法行政建设法治政府五年规划（2010-2014年）》。加强行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力建设。推行领导干部依法行政情况考核和法律知识测试制度。建立法律知识学习培训长效机制，开展政府领导干部依法行政专题研讨班活动。坚持依法科学民主决策，进一步规范行政决策程序，完善行政决策公众参与制度，建立重大行政决策风险评估机制，加大重大决策跟踪反馈和责任追究。继续深化行政审批制度改革，优化审批流程，对行政审批备案事项实行动态管理。积极吸收借鉴国内外先进城市治理成功经验，依法加强城市规划与管理。深入推动简政强区事权改革，强化社会管理和公共服务功能，提高社区管理和社区办事法制化程度。完善部门职能职责，强化部门执行力。深化综合行政执法体制改革，有步骤地加大对镇、街综合执法保障力度；加强执法行为协调，增强行政执法合力，建立行政执法部门信息交流和资源共享机制。全面落实行政执法责任制，规范行政执法主体、执法依据和执法行为，提高执法效能，强化执法监督和过错责任追究。建立健全重大案件报告制度、重大案件提前介入制度、行政执法案卷评查制度及法律实施情况报告制度。健全行政执法程序，细化、量化行政执法自由裁量权，建立行政裁量基准制度。加强行政执法队伍建设，严格行政执法人员岗前培训与考试制度，实施执法人员法律知识定期抽考机制。积极推进相对集中政府规章草拟权、行政处罚权、行政复议权、政府法律事务处理权工作。全面推进政务公开，加大政府信息公开力度，拓展办事公开领域。加强行政监督和问责，完善以行政首长为重点的行政问责制度。建立依法行政工作考核机制，提高依法行政考核在党政领导班子和领导干部落实科学发展观评价指标体系中的比重。大力开展行政复议工作，规范和创新工作机制，提高行政复议效率。进一步加强区（县级市）政府法制机构建设，以适应简政强区法制建设的需要。

　（四）深入推进公正司法，有效维护司法权威和社会公平正义。

　　探索优化司法机关内部职权配置的新途径，规范司法行为，提高办案效率，增强司法机关的公信力、权威性和人民群众的满意度。规范法官自由裁量权的行使，促进上下级法院裁判标准统一。深入开展量刑规范化试点工作，探索推进量刑制度改革。严格执行案件审理期限制度，积极探索繁简分流和速裁机制，研究建立轻微刑事案件快速审理制度，提高司法效率，降低当事人诉讼成本。加强执行工作，建立健全执行威慑机制和执行联动长效机制，制裁规避执行行为。深化少年司法制度创新，完善涉案未成年人权益全方位保障机制。依法预防查办职务犯罪，深入推进工程建设领域突出问题专项治理和治理商业贿赂工作。健全司法工作运行监督管理机制，继续深化“阳光审判”、“阳光执行”、“阳光检务”，落实司法监督员、人民陪审员、人民监督员等制度，拓宽群众监督司法工作的渠道和平台，增强司法活动的公开性和透明度。支持司法机关依法独立行使职权，坚决禁止非法干预司法机关依法独立办案，维护司法权威。加强司法队伍自身建设，改进教育培训方式，提高司法人员的司法水平和能力。

　（五）依法加强市场监管，规范市场经济秩序。

　　深入推进放心消费城市建设，加强市场安全源头管理，完善市场准入制度。加大生产、流通、消费、进出口环节安全检测、监测力度，大力开展食品药品、旅游、粮油、招投标和安全生产等专项整治活动，营造安全、放心的消费环境。全面开展治理商业贿赂专项工作，建立防止商业贿赂的有效机制。严厉打击传销等违法犯罪活动，深入推进“无传销社区”建设活动。加快社会信用制度建设，建立健全企业信用警示、惩戒及信用预警机制，建立和完善以组织机构代码和身份证号码等为基础的实名制信用信息体系，加大企业违法信息的披露力度，营造诚实守信的市场法治环境。加强知识产权保护，严厉打击走私、贩私、制售假冒伪劣商品和无证照经营行为。提高物权保护水平，完善投资保护措施。健全安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税费收缴等监管体制，促进各类企业和市场主体依法经营。

　（六）完善法治监督体系，进一步增强监督合力和实效。

　　建立完善党委监督、人大监督、政协监督、司法机关法律监督、行政内部层级监督、审计监督、新闻舆论监督和人民群众监督相结合的综合监督体系，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，增强监督合力和实效。深入贯彻落实党内监督条例，推动党内监督制度化。落实重大决策报告制度，健全决策失误纠错改正机制和责任追究制度。各级人大及其常委会全面贯彻落实《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，综合运用听取专项工作报告、执法检查、询问和质询等多种形式对行政机关和司法机关开展监督，确保法律法规有效实施。探索实现新闻舆论监督法制化的有效途径，拓展舆论监督和群众监督渠道。健全举报制度和举报网络，保障公民、社会组织的检举、控告、申诉权。加强对党政机关和领导干部的廉政监督，健全具有广州特色的惩治和预防腐败体系，严格实行党政领导干部问责制。

　 （七）深入开展法制宣传教育，提高全民法律素质。

　　贯彻落实《广东省法制宣传教育条例》、广州市“六五”普法规划，制定《广州市法制宣传教育实施办法》。深化普法教育，强化全民法治观念，引导广大市民遵纪守法、依法办事，不断提升全社会法治水平。进一步构建各级党委、人大、“一府两院”及有关部门、新闻单位、基层组织、社会团体和干部群众共同参与的宣传教育大格局，建立健全普法工作联席会议制度，形成宣传教育合力。抓好各级领导干部的法律知识培训和依法行政专题研讨班。推行依法行政情况考察和法律知识测试制度。建立健全法律知识学习培训长效机制。围绕促进社会矛盾化解、促进社会管理创新、促进廉洁公正执法等三项重点工作开展法制宣传教育。创新形式，加强法治文化建设，加大普法教育信息化工作建设力度，不断增强普法工作的针对性和实效性。推进法制宣传教育阵地建设，建立和完善村（居）一级法制宣传栏、法制图书室等基础设施，强化青少年法制宣传教育基地功能。扎实推进法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位工作。增强执法机关、执法部门和法律服务组织的普法意识。

　（八）加强基层民主法治建设，着力增强基层自治功能。

　　完善新形势下农村基层民主选举制度，建立村民自治保障机制。探索开展村务决策听证活动，深入开展村务公开和民主管理规范化建设活动，探索村级财务第三方管理制度。全面推进居民委员会直选，实行居务公开，完善社区居民代表会议制度、社区议事协商制度，以及居委会定期向居民代表大会报告工作制度。逐步减少居民委员会协管、协办行政性事务，充分发挥居民委员会的自治组织功能。系统推进基层社会管理体制改革，加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的城市基层管理新格局。完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理机制，健全工会民主选举制度，确保职工各项民主权利落到实处。鼓励和引导社会组织有序参与社会管理及提供公共服务，增强社会自治功能。以“民主法治示范单位”创建活动为载体，积极开展各行业、各单位依法治理工作，着重抓好教育系统的“阳光校务”、依法治校等工作。

　 （九）积极推进社会管理创新，扎实创建“平安广州”。

　　全面推进社会管理体制改革，着力构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。依法严厉打击各类刑事犯罪，加强人防、物防、技防建设，壮大平安志愿者队伍，发挥社会治安视频监控系统作用，不断完善治安防控体系，确保社会治安秩序良好。加强流动人员管理服务工作，强化登记管理，完善“居住服务证”制度，将外国人纳入实有人口管理。大力推进安置帮教、社区矫正工作，加强对社会闲散青少年、流浪儿童、吸毒人员和易肇事肇祸精神病人的管理服务，防止其演变为危害社会的不利因素。加强区（县级市）、街（镇）、居（村）综治信访维稳中心三级平台建设，进一步完善综治、信访、维稳、司法四位一体，人民调解、行政调解、司法调解、仲裁调解、行业调解等多元联动的矛盾排查化解机制，把矛盾纠纷最大限度化解在基层。创新社会组织管理服务工作，鼓励其在法律允许和行政批准的范围内积极参与社会管理。建立社会稳定风险评估机制，防止因决策失误引发社会不稳定。迸一步扩大法律援助覆盖面，提高法律援助工作质量。整顿和规范法律服务市场秩序，建立法制宣传、调解工作、法律服务三结合的法律服务体系。加强公益性法律服务，完善劳动仲裁、卫生医疗等法律援助服务点建设，提升法律服务质效。

　（十）加强企业法制建设，提高依法治企水平。

　　着力推进企业法律顾问制度建设，健全企业法律事务机构。加强企业法律人才队伍建设，100%配备具有企业法律顾问资格或法律职业资格的专业法律人员。深入推进企业总法律顾问制度试点工作，形成由企业决策层主导、企业总法律顾问牵头、企业法律顾问提供业务保障、全体职工共同参与的法律风险责任体系。着力推进法律风险防范机制建设，完善法律审核把关的机制和程序，确保重大决策，尤其是涉及职工利益的事项和重大合同的前置审核率达到l00%。加强重大案件管理，强化重大法律案件责任追究。加强企业民主法制建设，落实厂务公开、职工代表大会制度和其他形式的民主管理工作，保障职工的知情权、参与权和监督权。依法建立健全工会组织，支持工会组织在签订集体合同、协调解决劳动争议等方面发挥积极作用，切实维护劳动者合法权益。完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推动企业承担社会责任。

**五、组织保障**

　 （一）组织领导。

　　——加强党委对依法治市工作的组织领导。各级党委要健全“党委统一领导、人大协调主导、‘一府两院’组织实施、政协民主监督、广大人民群众有序政治参与”的领导体制和工作机制，把依法治市工作纳入党委的重要议事日程，统一规划部署、明确目标责任。党委主要负责同志要负总责，分管领导具体抓，定期听取情况汇报，认真做好创建工作的协调、督促、指导工作，及时研究解决创建活动中遇到的突出矛盾和问题。

　　——各级人大要充分发挥主导作用。各区（县级市）人大常委会在法治广州创建活动中要发挥职能作用，组织人大代表通过视察、专题调研、执法检查等方式参与创建活动，发挥人大代表在创建活动中的作用。支持依法治市（区）办公室协调全市（区）创建活动、开展法治评价、树立法治先进典型等方面的工作，推动全市创建活动同步协调发展。

　　——建立规划实施考核评估的长效机制。市依法治市领导小组及其办公室负责组织实施本规划，协调、指导、检查依法治理工作，总结经验，推广典型，表彰先进，开展依法治理工作实践的理论研究，总结工作规律和方法，组织依法治理工作培训，交流工作经验。各区（县级市）、各部门、各人民群众团体、各行业协会及各类社会组织、企业要认真抓好规划的宣传发动和组织实施工作，结合实际开展依法治理，并加强督促检查，每年要对实施规划的情况进行自检，保证各项任务落到实处。市依法治市办公室要定期组织开展规划实施情况的检查，并将实施情况向市委报告。要及时总结经验，表彰先进。要完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规则的实施和监督。

　 （二）保障措施。

　　——强化依法治市的制度建设和机构保障。各级党委要根据本规划，结合本区（县级市）、本部门、本单位实际，制定具体实施方案和年度目标。要进一步加强各级依法治市（区、县级市）领导机构及办事机构建设，配强配齐干部队伍，落实经费保障。各级依法治市（区、县级市）领导小组及其办公室要充分发挥职能作用，健全工作制度，认真统筹组织好本地依法治市工作，牵头安排部署阶段性工作，协调解决工作中遇到的问题。

　　——进一步明确和落实责任制。依法治市（区、县级市）领导小组各成员单位主要领导要负起第一责任人的职责，建立目标责任管理制度，把任务和责任逐级分解到具体单位和人员，形成一级抓一级、层层抓落实的责任机制。要建立科学、严谨的法治评价指标体系，将法治评价工作与依法治理工作相结合，使之成为建立落实科学发展观评价指标体系的重要组成部分，成为各级领导干部政绩考核的重要依据。

——加强依法治理队伍建设。各区、县级市依法治区（市）办公室副主任，市直局以上单位法制机构负责同志，为依法治理工作联络员，负责加强依法治理日常工作的联系、沟通和指导，及时掌握各地各部门依法治理工作的信息动态。加强依法治市工作机构系统工作人员的理论和专业培训，着力提高依法治市干部队伍的素质。

来源于：广州市人民政府法制办公室www.gzlo.gov.cn

**广州：推进依法治市**

2014年10月27日上午，广州市组织收看收听广东省委传达学习贯彻党的十八届四中全会精神大会，随后召开全市传达学习贯彻四中全会精神大会，对学习贯彻全会精神作出全面部署。市委书记任学锋讲话。市人大常委会主任张桂芳出席会议。市委副书记李贻伟主持会议。各区、县级市组织收看收听了省和市的大会。

　　任学锋指出，党的十八届四中全会是在我国改革开放新的重要关头召开的一次重要会议，对于全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国具有重大而深远的意义。习近平总书记在全会上的重要讲话，具有很强的思想性、针对性、指导性，是当前和今后一个时期全面深化改革、推进法治中国建设的基本遵循。全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作出全面部署，是全面推进依法治国的纲领性文件。广州市完全拥护习近平总书记的重要讲话和全会作出的各项决定，始终在思想上、政治上、行动上坚决与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。

　　任学锋强调，全市各级各部门要按照中央、省委和市委的部署，把学习贯彻全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，作为当前和今后一个时期的首要政治任务，精心组织、周密部署，加强舆论宣传，迅速兴起学习宣传贯彻的热潮，尤其要深刻领会全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则、重点工作以及党对全面推进依法治国的领导核心作用，切实把思想和行动统一到中央关于全面推进依法治国重大决策部署上来，自觉用全会精神武装头脑、指导实践、推动工作。

　　任学锋强调，要以党的十八届四中全会精神为指导，全面推动广州依法治市工作上水平。一要坚持科学立法，切实提高立法质量。落实好每年12月4日的国家宪法日和宪法宣誓制度，加强党委对立法工作的领导,健全人大主导立法工作的体制机制，加强生态、环保、民生、城市管理、社会治理等重点领域立法，完善立法公开、听证、论证、评估、咨询制度。二要坚持依法行政，加快建设法治政府。健全依法决策机制，完善重大行政决策法定程序，深入推进行政审批制度和商事登记制度改革，深化行政执法体制改革，强化对行政权力制约和监督，全面推进政务公开。三要坚持公正司法，维护社会公平正义。完善司法管理体制和司法权力运行机制，建立“两院”与党委政法部门执法办案协调机制，推动司法公开，积极配合做好广州知识产权法院的筹建工作。四要推进全民守法，加快建设法治社会。深入开展法治宣传教育，推进多层次、多领域的依法治理、综合治理，建设完备的法律服务体系，健全依法维权和化解纠纷机制，畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，完善立体化社会治安防控体系。

　　任学锋强调，要发挥领导干部示范带头作用，加强和改进党对全面推进依法治市的领导。坚持依法执政，完善党内法规制度。加强党员、干部队伍和法治工作队伍的能力建设，着力提高领导干部的法治思维和依法办事能力。健全基层社会管理服务体系，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，抓好依法治市、区、镇（街）创建工作，推进基层治理法治化。

　　任学锋要求，要以贯彻落实党的十八届四中全会精神为动力，全力做好改革发展稳定各项工作。一要狠抓教育实践活动成果的巩固提高，以作风建设新成效推进完成全年目标任务，为明年开局打好基础，推动经济社会有质量、有效率、可持续发展。二要推进全面深化改革，坚定不移实施创新驱动发展战略，着力营造国际化法治化营商环境，提高投资贸易便利化水平，增创改革发展新优势。三要扎实抓好民生和维稳各项工作，继续加强城市精细化、品质化管理，加强食品安全和安全生产工作，严防严控登革热疫情，严防埃博拉病例传入，确保全市人民身体健康和生命安全。四要崇尚实干，认真落实中央八项规定，深入推进反腐倡廉，加强基层组织建设，从严管理好队伍。五要做好市委十届六次全会的筹备工作。

市委常委，市人大常委会、市政府、市政协领导同志，市法院院长，市检察院检察长，市纪委副书记，副市级以上老领导和老同志，广州市出席党的十八届四中全会代表，市副局级以上领导干部，市各民主党派和工商联主要负责人，驻穗有关单位主要负责同志参加会议。

来源于:《南方日报》2014年11月26日

**广州市从三方面推进依法治市工作**

近日，广东省委常委、广州市委书记任学锋就推进依法治市工作到广州市中级人民法院调研，要求全市法院坚持在党的领导下，牢牢把握司法工作的正确方向，着重抓好三方面工作：

　　1、充分发挥审判职能作用，确保司法公正。落实以审判为中心的诉讼制度改革，加大对涉就业劳动保障、食品安全、安全生产、环境安全等突出问题的依法惩治力度。积极推动法治广州建设，充分发挥专业优势参与地方性立法工作，强化对政府行政许可、行政处罚、行政强制等执法行为的法律监督。加强涉外涉港澳台纠纷案件审判，维护企业公平参与国际竞争的合法权益。依法营造国际化法治化市场化营商环境，让所有在穗经商的个人和企业感受到合法权益得到保护。

　　2、推进司法改革。围绕完善司法管理体制、司法权力运行机制的要求，落实各项改革措施。在优化司法职权配置、推进严格司法等方面，与公安、检察、司法行政机关各司其职，加强协作。加强司法干部队伍建设，大力推进队伍正规化、专业化、职业化建设。

　　3、在改革试点过程中遇到法院系统内部难以解决的问题和困难，要及时向市委、市委政法委反映，由市委、市委政法委出面与有关部门协调解决。

来源于:中国·贵阳政务站[www.gygov.gov.cn 2014年12月11](http://www.gygov.gov.cn2014年12月11)日

**广州依法行政条例征求意见**

广州在法治建设上又迈出了新的一步。在十八届四中全会通过全面推进依法治国决定之后，《广州市依法行政条例（草案征求意见稿）》于27日面世。据悉，这是全国第一部全面规范依法行政工作的地方性法规，首次明确重大行政决策不得因行政首长变更停止执行。对此，专家予以“点赞”并指出，广州率先以地方性法规对依法行政作出规范，使依法行政有了制度保障，具有深远意义。

**诸多规定仍是“红头文件”**

十八届四中全会指出，全面推进依法治国重大任务之一，即是深入推行依法行政，加快建设法治政府。

放眼国内，依法行政正在成为各座城市的实践与追求。在这些城市中，广州依法行政的总体水平处于较高位置，近年来屡获“法治政府奖”。去年，广州还在中国政法大学首份针对全国较大市法治政府建设的总体评估中获得了第一名。

不过，参与《广州市依法行政条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》）起草工作的广州市法制办法制研究中心副主任龙晓林告诉记者，当前依法行政诸多领域的具体规定还是以“红头文件”形式颁布，未能上升为法律法规，缺乏制度刚性；而且制度设计过于零散，并存在外部动力不足和保障措施不力等问题。

**行政决策纳入规范范围**

伴随着我国法治建设进入依法规范、厉行实践的重要阶段，《条例》也应运而生。共计100个条款的《条例》是全国首部全面、综合性推进依法行政工作的地方性法规。

政府规章和“红头文件”（即行政规范性文件）往往是行政权力的载体，规范其制定程序是避免权力滥用的关键关口。为此，《条例》将政府规章和行政规范性文件制定的基本准则确立为不得越权和公众参与两条，并明确了项目启动、清理以及统一编号、有效期制度等，为该项权力运行戴上紧箍咒。

值得一提的是，为将权力关进制度的笼子里，《条例》将所有行政决策行为纳入了规范范围，并明确重大行政决策不得因行政首长或者部门负责人的更换而停止执行或者暂缓执行。

“《条例》很好！”对于上述创新举措，中国行政法学研究会副会长、广州大学副校长董皞予以了“点赞”。他表示，依法行政就是要有法可依，有章可循，特别是在十八届四中全会后，广州率先以地方性法规对依法行政作出规范，非常具有现实意义。

董皞说，《条例》中对重大行政决策不以首长变动而变更的规范，更是体现了依法行政的进步。《条例》的明确和细化，表明依法行政有了机制和制度的保障。（黄少宏 朱伟良）

来源于：《南方日报》2014年10月28日

**推进依法治市 建设法治广州**

年初召开的市委九届十次全会在审议通过《中共广州市委关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》的同时，审议通过了《广州市依法治市第五个五年规划（2011-2015）》（以下简称依法治市“五五规划”），强调要实现法治建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设协调发展。这充分表明，市委坚持把依法治市作为事关我市经济社会发展的重大战略来部署和推进。当前，认真贯彻实施依法治市“五五规划”，努力为我市完成“十二五”规划提出的各项任务，全面开创国家中心城市建设新局面提供坚强的法治保障，是摆在全市各级国家机关和广大干部群众面前的一项重要任务。

**一、深刻认识贯彻实施依法治市“五五规划”、建设法治广州的重要意义**

　　中共中央政治局委员、广东省省委书记汪洋强调，要坚持发展是第一要务，稳定是第一责任，法治是第一保障，确保法治广东建设取得新成效。提出“法治是第一保障”的鲜明论断，充分体现了省委对法治价值的高度认同和法治作用的深刻把握，这为我们推进法治广州建设指明了方向，增添了动力。“十二五”时期是广州国家中心城市建设全面提速的关键时期，是继续深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。在新形势新挑战面前，能不能贯彻实施好依法治市“五五规划”，直接关系到我市能否顺利完成“十二五”规划的目标任务。

　　贯彻实施依法治市“五五规划”、建设法治广州是发展中国特色社会主义民主政治的根本要求。贯彻依法治国基本方略，建设社会主义法治国家，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是社会主义民主政治的基本要求，是我国政治体制改革迈出的重要一步。在“十二五”发展新时期，广州要承担起作为全省推进民主法制建设试点城市的重大使命，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把加快法治广州建设作为发展社会主义民主政治、深化政治体制改革的重要内容，按照科学发展、先行先试的要求，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。通过制度建设，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，确保全市人民依法享有广泛的权利和自由，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权的落实。通过法治实践，调整规范各种利益关系，化解平息各种矛盾纠纷，维护和保障社会公平正义。

　　贯彻实施依法治市“五五规划”、建设法治广州是我市率先加快转型升级的客观需要。坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是“十二五”规划指导思想的鲜明特点。面对我市经济发展中的突出矛盾，特别是经济结构不合理等问题，必须坚定不移调结构，脚踏实地促转变，大力调整需求结构、产业结构、要素投入结构，促进内外需相协调、速度效益质量相协调，推动经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。在市场经济条件下要实现经济转型发展、结构优化升级的目标，必须坚持市场经济是法治经济的属性和原则，运用法律法规调整政府、市场、企业之间的关系。对各类市场主体，要依法管理，依法提供服务，依法维护他们的合法权利，为他们创造公平竞争的良好环境。通过建设法治广州，形成科学合理的制度安排和高效有序的运行机制，促进转型升级，促进科学发展。

　　贯彻实施依法治市“五五规划”、建设法治广州是我市提升城市核心竞争力和国际影响力的有效途径。广州作为我国改革开放的前沿地区和全国第三个经济总量突破万亿元大关的特大型城市，能不能紧紧抓住“十二五”时期面临的新机遇，妥善化解城市发展和竞争中出现的新挑战，推动现代化国际化大都市建设迈向新阶段，既要看经济等硬实力是否得到增强，也要看法治等软实力是否得到提高。推进依法治市，建设法治广州，有利于强化全体社会成员的法律意识和法律素质，提升全市经济社会各项工作的法治化水平，增强城市的综合竞争力；有利于营造公平、公正、稳定、有序的社会生活环境，增强高端资源要素的吸引力和集聚力，提升国家中心城市综合服务和辐射带动功能；有利于推动营商环境和做事规则的国际化，拓展对外开放的广度和深度，提升广州的国际化水平。

　　贯彻实施依法治市“五五规划”、建设法治广州是建设幸福广州的重要保障。我市“十二五”规划纲要明确提出，要完善保障和改善民生的制度安排，使发展成果真正惠及全体人民，不断提高城市和谐度和市民幸福感。建设幸福广州，成为市委带领全市人民贯彻实施“十二五”规划纲要的目的依归和价值导向。法治既是建设幸福广州的题中之意，也是建设幸福广州的重要保障。市民幸福体现在住得舒心、吃得放心、睡得安心、工作顺心，体现在市场的公平、社会的诚信、舆论的开放、文化的丰富，体现在安全有保障、创新受保护、诉求可表达、公正能守护，还体现在天更蓝、水更清、路更畅、城更美。这些目标的实现，需要坚强有力的法治保障。我们要通过建设法治广州，促进民生的持续改善和公共服务水平的不断提升，让幸福这朵“花儿”在适宜的土壤里开得更加绚丽灿烂。

**二、全面推进依法治市“五五规划”的贯彻实施**

　　我市要围绕初步建成地方立法完善、执法严格高效、司法公正权威、法治氛围良好、社会和谐稳定的法治城市目标，全面推进依法治市“五五规划”的贯彻实施，切实提升我市经济社会各项工作的法治化水平。

　　进一步加强地方立法，完善制度保障。我国已形成中国特色社会主义法律体系,从根本上改变了无法可依的局面。但应当看到，立法工作不会停止，也不可能停止。因为，一些现行法律法规操作性和约束力不强、彼此间不协调的问题并没有得到完全解决，我国改革发展中出现的新情况新问题也需要完善立法去应对。广州作为改革开放的先行城市，并处在毗邻港澳的特殊位置，法律适用中的问题往往率先遇到，经济社会生活中的矛盾往往暴露得更早更充分，城市建设和社会管理探索形成的经验更需要总结和定型，这些方面都需要制度来规范。因此，我市要积极行使地方立法权，按照有利于激发社会活力和竞争力、解放和发展生产力、维护公平正义、规范权力运行的要求，加强和改进地方立法工作。要从广州经济社会发展的实际出发，根据工作的重要程度、紧迫程度和成熟程度来确定立法项目，重点加强完善经济体制、改善民生和发展社会事业以及加强国家机关自身建设等方面的立法，使制定的地方性法规和政府规章体现规律要求、适应时代需要、彰显广州特色、符合人民意愿、解决实际问题。要坚持科学立法、民主立法、合法立法，进一步改进立法的方式和方法，完善公众参与地方立法的制度和机制。

　　切实推进依法行政，建设法治政府。在国家政权体系中，行政权力涉及的领域最广泛；在公务员队伍中，行政机关公务员数量最大；从我国法律法规的执行主体看，约有80%是由行政机关来执行的。可以说行政权力是无处不在、无处不有，对公民权益的影响最普遍。建设法治社会，首先要建设法治政府。依法行政是建设法治政府的核心。在法治社会中，政府无论是行使职权还是履行职责，无论是经济调节、市场监管还是社会管理、公共服务，都必须依法进行。我市各级政府要以建设法治型政府为目标，着力转变政府职能，理顺关系，优化结构，提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行畅通、监督有力的行政管理体制。要坚持依法科学民主决策，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论作为重大决策的必经程序。坚持严格规范公正文明执法，全面履行政府职能，着力保障和改善民生，切实解决就业、教育、医疗、社会保障、保障性住房、社会治安、食品药品安全、环境保护等方面人民群众最关心的问题。加强和创新社会管理，积极探索对流动人口、外国人和虚拟社会的有效管理措施。坚持以公开为原则、不公开为例外，全面推进政务公开，建设阳光政府。坚持有错必纠、有责必问，强化行政监督和问责，建设责任政府。

　　坚持公正司法，维护社会公平正义。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。人们把法院看成是说理的地方，把法官当作正义的守护神。但从司法现实看，打官司难、执行难以及司法不公、不廉的问题还不同程度存在，极大地损害了司法的公信力和权威。面对人民群众日益增长的司法需求，我市各级司法机关要高高举起公正司法、司法为民的旗帜，把维护社会公平正义作为司法工作的首要价值追求，自觉抵御权力、关系、人情、利益等各种因素的影响，把每一起案件的办理、每一起事情的处理都当作维护社会公平正义的具体实践，真正做到严格执法、公正司法。同时，要着力把调解优先的原则更好地体现在司法办案工作中，充分运用调解手段化解矛盾纠纷，建立健全多元化的矛盾纠纷解决机制，既解当事人之间的“法结”，又解开当事人之间的“心结”，真正实现定分止争、案结事了。要积极推进司法体制和工作机制的改革和创新，探索推进司法民主、司法公开、司法监督的措施和方法，最大限度地让司法权力在阳光下运行，让司法工作在内外监督制约中开展，以民主、公开促公正，以监督、制约促廉洁，以公正、廉洁赢公信。

　　深入推动基层民主法治建设，增强社会自治功能。自治是法治的重要补充。法治社会不排斥社会自治，相反，法治应当保障社会自治功能的实现。人类社会发展规律表明，社会的自治功能越强大，法治面临的压力就越小，社会就越和谐稳定。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，是群众最关心、最生动的权利实践。我们要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，不断扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把由于人员频繁流动产生的“陌生人社会”构建成新型的“熟人社会”，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。企事业单位和乡村是社会生活中非常重要的自治主体。要完善以职工代表大会、村民大会等为基本形式的民主管理制度，推进厂务、村务公开，支持职工群众参与管理，维护职工、村民合法权益，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。因应社会需求多元化的趋势，我市社会组织正处在蓬勃发展时期。要坚持培育发展和监督管理并重的方针，引导各类社会组织增强服务意识、强化服务功能，努力发挥在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用。

　　深化法制宣传教育，大力提高公民法律素质。公民法律知识的获得,法律素质的提高,不是天上掉下来的,而是通过学习和接受教育实现的。搞好法制宣传教育是建设法治广州的基础性工程。经过“五五”普法的实践，广州市民的民主法治意识和维权意识得到显著提高，为我们实施“六五”普法规划打下了坚实的基础。要认真总结普法经验，进一步拓宽宣传领域，着力创新宣传形式，切实增强宣传效果，防止和避免普法教育的形式主义。一要以宪法意识、公民意识、责任意识为重点，深入开展社会主义法治理念教育，推进社会主义法律文化建设，增强法制宣传教育的思想性。二要以居所地、工作地、学习地为基点，大力推进法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位，重点加强对领导干部、公务员、青少年、企业经营管理人员和流动人员的宣传教育，扩大法制宣传教育的覆盖面。三要以公共场所、公共媒体、公共窗口为平台，加强普法阵地建设，特别要利用媒体受众面广、辐射力强的优势，提升法制宣传教育的影响力。四要以关切民生、服务民生、改善民生为宗旨，把事关人民群众生产生活的法律法规作为宣传教育的重点，及时回答人民群众迫切需要了解的法律问题，提高法制教育的实效性。

**三、充分发挥各方面在建设法治广州中的作用**

　　建设法治广州是一项艰巨而复杂的系统工程，涉及社会的方方面面。全市各级各部门和全市人民要在市委的正确领导下，共同承担起建设法治广州的责任和使命，形成和巩固“党委统揽全局、各方积极推进、狠抓贯彻落实”的依法治市工作格局，共建法治广州，共享法治广州。

　　各级依法治理领导小组及其办公室要切实承担起组织推动和指导协调法治广州建设的职责。能不能推动各级领导班子、领导干部和社会各方面像抓经济建设一样抓法治建设，确保法治广州建设与全市经济社会发展同步，是对各级依法治理领导小组及其办公室的重大考验。各级依法治理领导小组及其办公室要认真组织依法治市“五五规划”的贯彻实施，将法治工作任务和责任逐一分解到各个单位、各个方面，抓紧制定、实施法治广州建设评价指标体系，指导、协调、督促依法治理工作，及时组织依法治市“五五规划”实施情况的检查，总结经验，推广典型，表彰先进。

　　各级人大及其常委会要积极发挥在依法治市工作中的主导作用。人大在依法治市工作中发挥主导作用，具有广州法治建设的特色，完全符合人大的法定职责。人大及其常委会作为地方国家权力机关，肩负着立法、监督及保证宪法、法律、法规在本行政区域内实施和执行等重要职责，在推进社会主义民主法治建设、落实依法治国方略中具有不可替代的作用。我市各级人大及其常委会要始终站在法治建设的前沿，依法行使立法、监督、重大事项决定以及人事任免职权，推动法治广州建设不断走向深入。尤其要加大监督力度，紧紧抓住影响我市法治建设的核心问题，协同建立人大监督与党委监督、政协监督、行政内部监督、专门机构监督、新闻舆论监督相结合的综合监督体系，着力推动“一府两院”依法行政、公正司法，使“依法治权”这一依法治市工作的核心要求得到落实。

　　各级国家机关工作人员特别是领导干部要作依法办事的表率。公务员的行为，在社会中具有导向作用。我市各级国家工作人员特别是领导干部要牢固树立以依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导为基本内容的社会主义法治理念，带头遵守各项法律法规和法定程序，带头依法办事，切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力。无论是管理决策，还是执法办案，要始终坚持以法律为准绳，既按法定权限办事，又按法定程序办事，绝对不能以权代法、以权压法、以权废法。每一个国家工作人员都应成为法治广州建设的推动力或牵引力，而不能成为法治广州建设的阻力和破坏力。

全市人民要自觉养成学法、尊法、守法、用法的习惯。人民群众是法治广州建设的主体。没有人民群众的参与，法治广州建设是没有意义的，也是不可能建成的。要把以人为本的理念贯彻到法治广州建设的全过程，把法治惠民作为推动依法治市工作的根本目标和主要途径，拓宽人民群众参与广州法治建设的渠道，让人民群众共享法治建设的成果。组织和动员全市人民发扬主人翁精神，以实际行动积极参与广州法治建设，切实增强依法维护权利、自觉履行义务的意识，依法表达利益诉求，依法解决矛盾纠纷，共同营造学法、尊法、守法、用法的良好社会氛围。

来源:《广州日报》2011年3月24日

**依法行政必须与依法执政相配套**

10月即将在北京召开的中共十八届四中全会，“法治”将成为主题，而依法行政作为各级地方政府的重点工作，它与依法治国之间是怎样的关系？在依法行政进程上，目前的重点和难点在哪里？我国行政法律体系框架的构建成果如何？对于依法行政的进程作用何在？为此，本报记者专访了研究行政法多年的著名法学家、北京大学法学教授姜明安。

法治国家中最重要的是法治政府，一个国家治理的情况怎么样，最主要还是靠政府。但是，我国除了政府以外，还有各级党委。所以我们讨论依法行政的时候，必须把依法执政也作为配套。

　　由于尚无统一的《行政程序法》。行政机关大量的行政行为就缺乏严格的程序制约和规范，从而给某些行政执法人员留下了寻租、滥权、腐败的较广泛的空间和余地。

　　目前我国行政诉讼面临的三难——立案难、审理难、执行难，最突出的就是执行难。

　　政府机关负责人出庭应诉其实也是一堂活生生的法治课程，这对于构建法治政府，推动依法行政存在确实的必要。

　　再提“依法治国”源于某些制约机制失灵

　　记者：其实“依法治国”15年前就被写进了宪法修正案，这次四中全会重新以此作为会议重点，与各级政府依法行政的工作是否存在什么联系？

　　姜明安：首先，是我国目前经济发展面临新的形势。习近平同志多次提到，我们的经济发展要适应新常态，要实现经济平稳发展，要调整结构。在当前经济不像过去那么高速发展的情况下，社会矛盾就会日益增多，这需要法治来进一步管理。其二，我国目前面临的很多社会问题，包括雾霾、食品安全一直没有得到很好的改善。在这方面，一些地方政府为了保政绩、保GDP而无视法律，也没有很好地贯彻依法行政的治国方略。同时，对这些行为的制约机制也存在某程度的失灵。所以，再把“依法治国”重新列为重点，是有根有据的。

　　记者：您怎么看依法行政在“依法治国”方略里的地位？依法行政需什么配套？

　　姜明安：法治国家中最重要的是法治政府，一个国家治理的情况怎么样，最主要还是靠政府。但是，我国除了政府以外，还有各级党委。所以我们讨论依法行政的时候，必须把依法执政也作为配套。如果把依法治国比喻为一座大厦，那么依法执政就是其中的钢筋框架，依法行政就是砖、瓦、门窗，两者缺一不可。

　　行政法体系的基本框架已搭好

　　记者：其实早在十年前，国务院就发布过《全面推进依法行政实施纲要》，提出了一些包括政企分开、构建有监督的行政执法体制等一系列目标，在您看来，十年过去，我国在依法行政的这些具体领域上成绩如何呢？

　　姜明安：近十几年来，我国在依法行政还是取得了一定的进步。首先，最重要的是行政法体系的基本框架已经搭起来了。行政法体系主要的行政组织法、公务员法、行政程序法、救济法等等，虽然还有修改的空间，但基本都有了。其次，在实施方面也有一定的进步。十年前国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》其中提到的“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致”，我认为，算是实现了大约60%。尤其是在放权、下放行政审批权限以及转变职能方面，最显著的改善就是对权力清单的公布以及行政经费细节公开。再者，在行政法治思维上也有了明显的提高。

　　记者：您刚才提到行政法体系的基本框架已经搭起来了，具体怎么说？

　　姜明安：虽然说，这20多年来的行政法体系的发展还不能跟民法、刑法的完善相提并论，但行政法的三大板块：行政组织法（包括公务员法、行政编制法），行政行为和行政程序法，行政法制监督、行政责任和救济法，有一些法律从无到有，到目前为止，进步很大，当然也有不足。行政组织法方面，我们有了《公务员法》、《国务院组织法》，但是各级地方政府和国务院各部委依然没有组织法。其次，行政行为和行政程序法方面，现在已经有了《行政处罚法》等和大量部门行政管理法，如《土地管理法》、《食品安全法》等，但最突出的问题是《行政程序法》作为行政法非常重要的构成部分却依然缺位。另外，救济法方面，《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政监察法》等也都有，但未来要进一步修订。

　　记者：《行政程序法》的一直缺位，对法治政府的构建产生什么影响？

　　姜明安：由于我们尚未制定规范整个行政行为的统一的《行政程序法》。这样，我们行政机关大量的行政行为（如行政收费、行政征收征用、行政裁决、行政确认、行政给付、行政奖励、行政计划规划等）就缺乏严格的程序制约和规范，从而给某些行政执法人员留下了寻租、滥权、腐败的较广泛的空间和余地。就政府信息公开制度而言，目前的立法仅仅只是一个行政法规，对于保障透明政府的建设是远远不够的。这些要件都是建立法治政府很重要的因素，假如这些问题不解决，法治政府难以推进。

　　一把手出庭“民告官”案件利于官民和谐

　　记者：当下“民告官”的案件越来越多，这一类案件对于依法行政推进的有何作用？

　　姜明安：“民告官”案件的行政审判是否公正除了对法院司法公信力的影响巨大，对行政公开也有推动作用。但一些地方在实施《行政诉讼法》时，没有发挥制度作用。不但在立案中随意设置诉讼门槛等，使法院难以独立公正地行驶行政审判权。其实，目前我国行政诉讼面临的三难——立案难、审理难、执行难，最突出的就是执行难。其实早在《行政诉讼法（修正案）草案一次审议稿》就对其修改进行了一些规定，包括政府不得干预、阻碍法院立案；异地管辖，减少干预审判；不执行法院判决，可拘留行政官员等等。而在上月25日，《行政诉讼法（修正案）草案二次审议稿》就提请全国人大常委会审议。从其中的修改可以看出，更有助于解决一些法外干预，降低行政案件的门槛，还规定行政机关负责人出庭，改变行政复议机关“维稳”现象，这将使“民告官”的“三难”问题更加容易解决。

　　记者：包括广州在内，一些地方早前也出台了规定，在“民告官”案件中，行政一把手要出庭。您怎么看这条规定？

　　姜明安：行政机关负责人出庭应诉有利于官民关系和谐，对于提升政府领导干部的法治理念有积极作用，而且更有利于案件的调解。再者，政府机关负责人出庭应诉其实也是一堂活生生的法治课程，这对于构建法治政府，推动依法行政存在确实的必要。我建议影响公民法人或者其他组织重大权益的，或者有重大社会影响的行政案件应有行政机关负责人出庭应诉，或者规定行政机关负责人在一定时间内应至少出庭多少次，这样更贴合实际。

　　记者：具体来讲，未来推动依法行政，需要往哪个方向发展呢？

　　姜明安：总的来说，要加快体制、机制和制度的改革，在改革中坚持依法行政，营造依法行政的社会环境。首先，如果没有各级党委的依法执政，依法行政在很大程度上就只能是一句空话。其次，是要政府简政放权。建设“有限政府”，通过一些政府购买的形式来把某些工作转移到企业、社会组织身上去。再次，行政权力也要有公开透明的监督制约机制。权力过于集中，是由于缺乏公开、有效的监督制约机制。一些违宪、违法的行政法规、地方性法规实施多年得不到纠正，最后导致社会矛盾激化，甚至引发群体性事件。所以，还要畅通监督渠道，除了人大监督、行政监督外，还要打通人民监督政府的通道。说到底，就是需要行政权力和行政执法程序的公开透明。

**学术动态**

泛珠三角区域合作与发展社科专家论坛在穗举行

本报讯 9月15日，由广东省社科联和澳门基金会联合承办的第十届泛珠三角区域合作与发展社科专家论坛在广州市举行。当天，泛珠三角九省区的社科学者共70多人出席了大会，围绕社会治理创新的主题，展开了有益的讨论。（王 睿）

来源于:《广州日报》2014年9月16日

**《广州市依法行政条例》今年审议领导决策失误追责将有例可依**

3月12日，广州市人大常委会2015年三项工作计划新闻发布会召开。记者从会上获悉，广州今年将审议《广州市依法行政条例》，该条例将建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或应当及时决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的要追究责任。

根据广州市人大常委会2015年度立法计划，《广州市依法行政条例》是其中一个正式审议项目。广州市人大常委会法制工委主任陈小清介绍，《条例》的主要内容涉及依法行政的方方面面，主要包括行政决策、行政执法和行政监督，既有实体性规定，又有程序性规定。

其中行政决策部分，一是把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体论证决定确定为重大行政决策的法定程序；二是建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者应当及时决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的要追究责任。他表示，以前行政决策过程可能有一定的随意性，该条例将对决策过程进行规范，行政决策程序将更加科学合理、阳光透明，避免重大事项由个别领导拍板决定。

在行政执法部分，陈小清透露，该条例将建立重大执法决定法制审核制度，建立健全行政裁量权基准制度，落实行政执法责任制，明确执法责任和责任追究机制。推进行政审批改革，简化审批流程，缩短审批时间，实行一窗式政务服务。“按照法规，一个案件罚款额度是1万元至5万元，但到底是罚1万元还是罚5万元，执法人员有很大的自由裁量权。对执法法规进行细化后，执法人员的裁量权将大大降低，不可能太过随意了。”

在行政监督部分，要建立行政权力运行的制约和监督体系，将政府内部权力制约作为对行政权力制约的重点，完善政府内部层级监督和专门监督，建立和完善纠错问责机制，强化对乱作为、不作为的纠正和问责。（刘怀宇）

来源于：《南方日报》2015年3月13日

**广州市2014年度依法治市工作报告**

2014年，我市依法治市工作在市委的正确领导下，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和十八大、十八届三中、四中全会精神，围绕全市经济社会发展大局，深入实施《广州市依法治市第五个五年规划（2011-2015年）》和《广州市2014年依法治市工作要点》，依法执政水平显著提升，法治政府建设成效明显，立法质量稳步提高，司法改革有序推进，法治监督体系日益完善，全民法律意识不断加强，依法治市水平走在全省前列。2014年12月,我市在全国第二届中国法治政府评估中蝉联第一。

**一、加强和完善党对依法治市工作的领导，推进民主法治水平全面提升**

**（一）加强理论学习、推广，领导干部运用法治思维和法治方式的能力得到提升。**市委常委带头学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和党的十八届四中全会精神、带头参加理论学习，增强了领导干部尊法、学法、守法、用法的意识。积极组织开展学习习近平总书记依法治国系列重要讲话精神集中轮训，覆盖全市县处级以上领导干部，统一了广大党员干部思想、振奋了精神、凝聚了能量。深入开展理论宣讲，组织开展宣讲活动3000余场次，推动中央精神进企业、进农村、进机关、进社区，为贯彻中央、省委决策部署提供了强大动力。

**（二）加强制度建设，推进廉洁广州建设大发展。**大力推进《广州市廉洁城市建设条例》立法，以制度建设为核心，全面落实惩防体系建设任务。制定印发《贯彻落实党风廉政建设责任制党委主体责任和纪委监督责任实施意见》，认真落实“两个责任”；不断加大对党员干部的监督问责力度；制定印发《广州市开展制度廉洁性评估工作实施意见》，切实形成配套统一的反腐倡廉法规体系，打开廉洁广州建设新局面。

**（三）围绕重点问题，开展深入调研。**围绕全面推进依法治国方略及修订完善法治广州建设评价指标体系等重点问题，对全市法治建设情况进行专题调研，先后召开18场座谈会，听取了各部门和区（县级市）负责同志关于依法治国（市、区）的总体情况、经验做法和特色成效等意见建议，形成调研报告为下一步的工作提供有力参考。

**二、严格执法，全面推进法治政府建设迈上新台阶**

2014年我市依法行政工作取得较大进展，重点领域改革稳步推进，公众参与决策得到进一步拓展，法治政府建设取得良好成绩。

**（一）深化重点领域改革，依法推动政府职能转变。**一是稳步推进行政管理体制改革，基本完成市、区食品药品监督管理体制改革。积极推动事权下放，向12个区（县级市）下放25项市级管理权限，进一步理顺市、区两级责权关系，提高政府管理能力。二是深化行政审批制度改革，建立健全行政审批制度改革工作制度，制定出台《广州市行政审批制度改革工作联席会议工作规则》和《广州市行政审批备案事项动态调整办法》，对我市行政审批备案事项实施15项动态调整，完善行政审批工作机构体系，积极推进行政审批标准化、信息化和流程优化工作，进一步规范行政审批行为，提高行政审批效率，全面铺开商事登记制度改革，降低市场准入门槛，将101项前置审批事项压减至18项，建立全市统一的商事登记信息管理平台和商事主体信息公示平台，建立商事主体信用公示制度等创新机制，“宽进”之后的“严管”初见成效。三是推动建设工程项目技术审查事项清理，对与建设工程项目审批有关的73项技术审查事项进行了全面清理，切实提高了行政效率和执行力。四是着力提升政府服务水平，梳理、合并、优化居民办证事项，先行解决了我市人才市场集体户口人员“结婚难”、“生育难”问题，不断提高群众满意度。五是全市启动政府职能转变和机构改革工作，对近30%的市政府部门进行调整，新组建10个部门，撤销12个机构，切实提升政府工作效能。

**（二）加强深化改革的配套制度建设，完善社会治理体系。**一是继续加强规范性文件的审查、全年共审查发布政府规范性文件30件，部门规范性文件185件，开展规范性文件廉洁性评估，完成规范性文件管理信息化数据库升级工作。二是加强政府规章、规范性文件清理，按照省、市的统一部署，对规章和规范性文件进行全面清理，为全面深化改革扫除制度障碍。三是推进制度廉洁性评估工作，组织对全市政府系统11部政府规章、473件行政规范性文件涉及到的200多项制度进行了廉洁性评估，预防制度上的廉政风险和漏洞。

**（三）创新行政决策制度，推动权力规范运行。**一是进一步完善科学民主决策的制度配套，首创重大决策事项目录管理制度，将15项决策事项纳入2014年度重大行政决策事项并首次公布，为重大行政决策制度的实践迈出重要一步。二是拓展公众参与决策。制定和修订了《重大行政决策专家论证办法》等配套制度，大力推进公咨委在多个决策项目中的作用，同德围公咨委推动同德围整治取得阶段性成果。2014年，“创新决策公众参与建立公众意见征询委员会制度”获得第三届“法治政府提名奖”三是健全政府合同的合法性审查机制。制定《广州市政府合同审查规则》，全方位对政府合同审查工作进行指导；制定我市政府合同统一的示范文本，避免法律风险。

**（四）深入推进政务公开，打造阳光法治政府。**依法公布全部本级行政权力清单共4972项，正式公布10个政府部门权责清单共1134个事项。继续加强政府新闻发布会制度,初步实现行政审批、行政处罚等权力运行过程网络公开、权力运行结果在线查询，基本实现​市、区两级规范行政权力公开运行“全覆盖”，在《2014年中国市级政府财政透明度研究报告》中广州得分名列第一。

**三、坚持科学立法、民主立法，进一步提高立法质量**

2014年，我市围绕进一步深化改革、改善民生等重点领域、坚持科学民主立法，为经济社会健康有序发展提供法治保障。

**（一）坚持科学立法，提高立法质量。**一是完善人大代表征求意见制度。制定每一部法规均书面征求全体市人大代表的意见，邀请市人大代表参加立法调研，充分发挥人大代表在立法工作中的作用。二是委托开展立法后量化评估。对《广州市城市轨道交通管理条例》等4个条例委托开展立法后评估，保障评估科学性。三是委托开展法规清理。对2012年12月31日前制定的共81件现行地方性法规进行集中清理，形成了清理报告和清理建议表，为下一步重新制定、修改或者废止地方性法规提供了好的建议。

**（二）坚持民主立法、推动网络平台体系建设。**进一步创新网络立法方式，建成由常委会门户网站立法专版等平台构成的民主立法网络体系，实现了平台多样化、运行日常化、项目全覆盖的立法格局，推进网上立法听证的常态化。举行《广州市公园条例》网上立法听证会，689903人参与投票、累计点击量1326.18万人次，20多家媒体对此进行了宣传和报道，立法全过程充分体现民意，取得良好的社会评价，网络民主立法走在全国前列。

**（三）加强深化改革方面立法、民生方面立法等重点领域立法。**一是加强深化改革领域立法，制定广州市商事登记暂行办法，建立注册资本认缴登记等创新机制；制定《广州市社会组织管理办法》，降低社会组织准入门槛，巩固了我市社会组织体制改革成果；制定《广州市社会医疗保险办法》，有力的配合我市医疗保险制度改革工作，完成9项地方性法规和35项政府规章项目的审核，审议地方性法规5项，重点制定一批涉及深化改革工作的政府规章，为推动全面深化改革奠定了制度基础。二是加强社会民生领域的制度供给，开展《广州市生活垃圾分类管理规定》等涉及民生工作规章项目的修订工作，为进一步改善民生提供法治保障。三是推进重点领域立法，全年共审议7个项目，废止《广州市企业治安保卫条例》和《广州市蔬菜基地管理规定》；完成2015年度政府立法计划编制工作，制定我市《2015—2020六年立法项目库》，作为编制年度立法计划的主要依据，增强了立法的前瞻性和计划性，为经济社会健康有序发展提供法治保障。

**（四）深入探索立法协商常态化机制建设。**市政协就《广东省城乡基层社会组织登记管理办法》等16件地方法规、规章草案进行协商；就6件地方法规开展了立法后评估工作；首次将《广州市房屋建筑和市政基础设施工程质量管理办法》和《广州市光辐射管理规定》列入年度市委政治协商计划，推进规章协商制度化，围绕进一步完善政协立法协商工作开展系列考察调研，探索形成立法协商常态化机制。

**四、坚持公正司法，促进司法公信力进一步提升**

全市司法机关紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义的目标，依法履行职责，重点推进司法体制改革，已取得阶段性成效。

**（一）充分发挥司法职能作用，维护社会公平正义。**全市法院共受理各类案件269164件、办结229621件，比上年分别增长15.02%和13.61%，促成知识产权法院落户广州，全市法院97个集体、463人次获市级以上荣誉，南沙区法院南沙法庭获评全国“工人先锋号”，从化市法院吕田法庭获评全国法院法庭工作先进集体，市中院“未成年人民事案件社会观护制度”和黄埔区法院“庭审四感模式”分别获评全国未成年人健康成长法治保障优秀事例和创新事例。市中院少年庭、黄埔区法院少年庭获评全国法院少年法庭工作先进集体。全市检察机关受理审查逮捕案件19652件27636人，批准逮捕16013件21758人；受理审查起诉案件22040件29794人，提起公诉20656件27378人。严肃查办贪污贿赂、渎职侵权犯罪，深化职务犯罪预防，全市检察机关有34个集体、52名个人受到市级以上表彰奖励。7个单位被授予全国检察机关“文明接待示范窗口”或“文明接待室”称号。南沙区院未成年人检察工作获得中央综治办等单位的表彰。全市公安机关收到案件类警情实现近三年来连续下降；在全市铺开“立体化社会治安巡逻防控工作机制”，与省公安厅建立快速调用直升飞机的“绿色通道”；开展“六大专项”等专项行动，全年破获刑事案件同比上升32.7%,对违法犯罪行为起到了打击和震慑作用。

**（二）深化司法改革，推进公正司法。**一是积极稳妥推进审判机制改革。开展轻刑快办试点，共办理案件1400余宗，上诉率仅1.6%,得到省的充分肯定。作为全国18个刑事案件速裁程序试点地区之一，制定《广州市刑事案件速裁程序试点工作实施细则》，审结案件2069件，结案时间平均为7日；推行审判委员会委员审理重大疑难案件制度和主审法官、合议庭办案责任制；推进审判专业化建设，设立电子商务、环境资源案件合议庭；推行减刑假释案件裁前公示、庭审公开、文书公开，探索人民陪审员参与庭审。推进人民陪审员“倍增计划”，建立人民陪审员随机抽选机制，全市人民陪审员参审案件占一审适用普通程序案件的83.90%；深化诉前联调工作机制，调处纠纷26407件，取得良好效果，省法院向全省推广我市经验。二是进一步完善检察工作机制。建立以审判为中心的批捕、起诉工作机制，突出检察官办案主体地位，建立检察官办案责任制。制定实施《加强刑事审判监督的工作意见（试行）》等制度；起草、联签并落实《关于在刑事诉讼中保障律师执业权利和规范律师执业行为的若干规定》。三是推动涉诉信访改革。落实“诉访分离”，建设控告、举报、申诉、咨询、查询“一站式”服务大厅，进一步畅通群众诉求表达渠道，加大对群众涉法涉诉信访的办理力度，建成网上申诉信访平台，实现信访人与最高法院法官“面对面”沟通，涉诉信访工作水平逐步提高。

**（三）加强对诉讼活动的法律监督，大力支持公益诉讼。**一是强化刑事诉讼监督。监督侦查机关立案373件，监督侦查机关撤销案件882件，追加逮捕978人，追加起诉1350人，提出抗诉61件，加强控告申诉检察工作，立案复查各类刑事诉讼案件105件。二是强化民事和行政诉讼监督。受理民事行政申请监督案件1223件，向省、市两级检察院提请抗诉90件，对98件侵害国家和社会公共利益的民事行政案件，督促相关职能部门履行执法职责；对220件侵害个人和社会公共利益的民事行政案件支持提起诉讼，其中白云区检察院支持中华环保联合会起诉环境污染案，社会效果良好，入选“2014年中国十大公益诉讼”。三是加强刑罚执行和监管活动监督。广州地区的监管场所全部派出驻监所检察室，保障被羁押人员的合法权益；对刑罚执行和监管活动中的违法和不当情形提出纠正意见212件次，规范了刑法执行和监管工作

**（四）践行司法为民宗旨，创新工作保障机制。**一是健全完善司法救助制度。将司法救助资金从100万元提高到700万元，为当事人缓、减、免交诉讼费1804万元，发放救助金490万元。提升12368诉讼信息服务水平，实现两级法院全覆盖。2014年，主动发送诉讼信息324128条，及时回复当事人信息97349条，群众满意率高达97.6%。二是落实特殊人群管理服务。试点特殊人群“帮矫无缝衔接”新模式，强化对假释、保外就医罪犯以及刑满释放人员的衔接管理。番禺等8个区建立了社区矫正管理教育中心。推进共青团参与青少年社区矫正试点工作，加快司法社工项目体系建设，确立起我市设局矫正司法社会工作保障机制。三是加强立案、信访两个“文明窗口”建设，提升诉讼服务水平。在全省率先试行网上立案，推行以电子邮件方式送达民事诉讼文书。加强信访窗口建设，服务质量得到有效保证。三是创新司法公开机制。全面推进审判流程公开，在全省率先开通全市法院庭审网络直播统一平台；推进裁判文书公开，上网公布裁判文书131489份；推行减刑假释案件裁前公示、公开审理、文书公开，推进执行信息公开，推行案件程序性信息、重大案件信息上网公开；积极推进官方网站等网络平台的建设，全面提升案件办理全过程的透明度。

**（五）加强执行工作，维护审判权威。**全市法院受理执行案件72169件、执结62665件、执结标的118.18亿元；创新网络系统查询被执行人银行存款机制，对被执行人实行限制高消费、限制出境、罚款、司法拘留、追究刑事责任等手段加强执行力度；推行全市法院涉诉资产网络拍卖机制，成功拍卖标的922个，总成交额10.23亿；推进失信被执行人惩戒机制，推进执行信息公开平台与社会信用体系建设对接，让失信被执行人在行政审批、融资信贷、交通出行等方面受制约，进一步维护了审判权威性。

**五、完善法治监督体系，确保监督取得实效**

狠抓作风建设，将科技反腐作为反腐倡廉的重要武器，加强人大监督、行政监察等监督力度，切实保障监督实效，法治监督体系日益完善。

**（一）加强作风建设，群众反映强烈的突出问题得到有效解决。**一是推进在市委、市人大常委会、市政府、市政协机关和各区、各职能部门设立“曝光台”、“回访台、“排行榜”、“排头兵”，市区两级全年发布曝光台156期，曝光“四风”问题4235个，整改率98.97%,有效遏止“四风”问题。二是组织开展对“会所中的歪风”等问题的专项整治，市关停整改设在公共资源中的私人会所10家，发现并收缴违规公款消费资金2308.59万元，党员干部主动上交“红包”礼金415.96万元，作风建设被不断引向深入。三是以实施“双十部门、双百实事”工程为抓手，落实公开承诺办好的203项民生实事，推动公共服务廉洁化向更多领域和区县延伸。

**（二）坚持制度反腐、科技反腐，廉政风险防控能力显著提升。**一是制定《重大政府投资项目廉政风险防控“1+3”工作方案》，印发《重大政府投资项目廉政风险防控标准化手册》，重大投资项目的廉政风险得到有效防控。二是落实行政执法电子监察制度，推动在线监察工作规范化、法制化；推进智能防控体系建设，建立重大投资项目廉情预警评估指标体系和评估系统，研发全国首个“三公”经费电子监察系统，监察体系曰益完善。三是研究建立中国（广州）城市廉洁建设指数测评指标体系并向社会发布，科学评估廉洁建设工作；研究开发预防腐败数据模型，正确研判反腐倡廉形势，着力从源头防治腐败。四是拓展行政执法电子监察系统覆盖范围，执法异常情况从2012年9月试运行时的24151宗下降到2014年12月底的13宗，执法异常率从21.59%下降至0.012%。

**（三）着力加强人大执法检查监督力度。**一是加大检查力度，强化检查实效。开展对《中华人民共和国大气污染防治法》和《广州市大气污染防治规定》的执法检查，督促政府强化源头防控，加大对大气污染的监管治理力度，推动部门联动和区域联防联控，确保有关法律法规的有效落实。开展对《广州市中新广州知识城条例》的执法检查，督促市政府加快做好向知识城管委会下放市级行政管理权限相关工作。二是加强对执法、司法工作的监督。听取和审议依法行政、反贪污贿赂工作情况的报告；对市法院司法改革工作进行调研、视察，督促完善审判权运行机制。

**（四）加强行政监察力度，注重执法队伍建设。**一是开展专项行政执法监督检查。开展了燃气、水务等专项行政执法监督，取得了一定的监督实效。二是开展行政执法与刑事司法衔接工作。完善案件移送标准和程序，建立信息共享、案情通报和案件移送制度，畅通“两法”衔接渠道。三是加强行政执法队伍建设。组织行政执法人员参加广州市行政执法人员综合法律知识系统网上考试，办理行政执法证7483个，显著提升执法队伍工作能力。

**六、加强民主法治建设，大力推进全民守法**

**（一）依法完成“两委”换届，提高社会矛盾化解水平，不断提升基层民主自治能力。**

1.依法平稳完成“两委”换届选举，推进基层建设民主化、法治化。修订村（居）委会《换届选举工作指引》将社区居委会直选工作纳入换届选举总体目标，落实换届选举工作责任人、党政领导班子成员挂点、干部包片包村等工作机制；完善督查、观察员、重大事项报告和责任追究等制度；制定《广州市预防和查处村级组织换届违法违纪行为暂行办法》有效预防了选举中的贿选行为；全市共1230个社区采取直选，直选率达84.1%，基层民主法治建设有序推进。

2.按法治框架解决基层矛盾。充分发挥人民调解的作用化解社会矛盾，海珠区凤阳街以依法治理为突破口，提升依法行政效能，减少矛盾，拓展法律服务内容，应用法治思维解决矛盾。番禺区南村镇抓好源头治理，实行拉网式隐患排查、打造立体式民意通道、构建全方位监督体系；完善诉前联调、重大案件处理、预警应急处理等机制，依法化解社会矛盾与创建平安工作取得实效。全市制定《广州市调处化解人民内部矛盾综合机制方案》等规章制度；加强新型人民调解组织建设，成立广州公益医患纠纷调委会和广州济民医疗纠纷调委会。推进人民调解队伍专业化建设，天河区组建人民调解专家库、海珠区组建“社会矛盾预防和研判专家组”。开展“人民调解宣传月”活动，制作《和事佬》节目，加大人民调解工作宣传力度；深入开展“社会矛盾化解年”活动和特殊敏感时期专项排查行动，成功化解一批重大复杂的案件，全市共调解民间纠纷25088宗，成功化解24778宗，成功率达98.7%，对维护社会和谐稳定起到重大作用。

3.大力开展基层法治创建工作。全面开展一村（社区）一法律顾问工作，全市2613个村（社区）完成对接法律顾问工作，覆盖率达100%。开展村务公开民主管理示范村（居）创建活动，全市共有607个行政村、830个社区居委会被命名为“广东省村（居）务公开民主管理示范创建达标村（社区）”。超额完成幸福社区阶段创建任务，居民满意度从86.8%提高到89.7%。着力提升网格化服务管理专业性。部署推进平安村居等19类“平安细胞”建设，创建覆盖率达80%以上，创建平安地铁经验在深化平安中国建设会上得到肯定和推广。

**（二）深入弘扬宪法精神，推动法治宣传工作向纵深发展。**

1.开展以宪法为中心的法治宣传教育系列活动，全民法治意识得到提升。编写、出版《依法治市幸福广州丛书》公民的权利与义务读本，并荣获全国城市出版社优秀图书二等奖；编写《青少年税收知识读本》，举办“弘扬宪法精神，共建法治广州——《青少年税收知识读本》公开课”；开展“弘扬宪法精神共建法治广州”“12•4”全国法制宣传日系列活动，深入弘扬宪法精神，进一步提升全民法治意识。

2.加强重点人员普法、专项普法。一是加强制度建设，深入推进“六五”普法。制发了广州市关于加强基层法制宣传教育工作的意见》等规范性文件，确保法制宣传教育落到实处。二是重点人员普法工作成效明显。加强公职人员学法教育，建立完善各级党委（党组）中心组学法、法律培训、领导干部任前法律考试等一系列规章制度；加强青少年法治教育，完善学校、社会、家庭“三位一体”的法制宣传教育网络，聘任法制副校长2100余名，法律顾问1400余名；加强外来人员普法，举办“来穗人员法律知识竞赛”。三是深入开展专项普法活动，推进法制宣传“六进”。开展医疗纠纷等专项法制宣传活动，开展进乡村书画创作普法等活动，满足不同层次人群的法律需求；正式启用“广州市流动禁毒教育馆”，深入我市各边远地区巡回宣讲。四是推动普法载体向高层次拓展。拓展网络、手机等新兴媒体阵地，实现法制公益宣传立体式全覆盖，全民法制宣传普及率超过80%，开设《烦事有得倾》等普法专题节目、《羊城普法》期刊，普法网等载体，为普法工作构建起有力的平台支撑。

**（三）加快发展法律服务，全面助力经济、社会建设。**

1.推动律师行业转型，助推经济、社会健康发展。一是积极构建公共法律服务体系，建立服务量化标准，鼓励引导律师所开展合伙联营，国信信扬律师所率先香港律师行联营合作，成为全国首批两家联营律师所之一。二是深化政府法律顾问工作，全市覆盖74%的政府部门（事业单位）聘请律师担任法律顾问，保证了各项重大涉法事务依法进行。三是积极搭建企业与律师服务平台，派驻律师为企业提供一对一“陪伴式成长”法律服务；成立“暖企行动”法律服务团，提高企业依法经营水平与防范法律风险能力；推动“暖企行动，，法律服务团与广州市中小企业“翔计划”实现平台对接，为全市8000佘家中小企业的健康发展和权益保护提供法律支持，助推我市经济社会健康发展。

2.深入开展法律援助工作，提升服务工作效能。进一步降低法律援助门槛，出台新《广州市法律援助经济困难标准》,覆盖面超过广州市常住人口20%,惠及254万人以上；完善半小时法律援助服务圈，扩充援助站、点，实现残疾人法律援助工作站市、区两级全覆盖，白云区成立全国首个“少数民族法律援助工作站”，去年全市共承办法律援助案件13984件，提供义务法律咨询59450人次，法律援助惠民效能显著。

来源于:广州市人大常委会依法治市办公室2015年7月15日

**切实把依法治市的各项工作落到实处**

昨日，广州市委书记、市依法治市领导小组组长任学锋主持召开2015年市依法治市领导小组会议，深入学习贯彻党的十八届四中全会、省依法治省领导小组会议精神，总结部署依法治市工作。审议并原则通过《广州市2014年度依法治市工作报告》和《<广州市贯彻落实党的十八届四中全会决定重要举措全面推进依法治市2015年工作要点>实施方案》。市依法治市领导小组成员参加会议。

任学锋在总结讲话中指出，过去一年，我市认真贯彻党的十八届三中、四中全会精神，围绕建设法治广州，全面实施市依法治市第五个五年规划，进一步加强立法、依法行政和推进司法体制改革，深化法治社会建设，各项工作取得明显成效。

任学锋强调，2015年是依法治市五五规划的收官之年，更是适应引领经济新常态、推进“四个全面”战略布局的关键一年。全市各级各部门要深入学习党的十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，切实增强做好依法治市工作的积极性、自觉性和主动性，坚持突出重点、解决难点、形成创新点，进一步提高依法治市工作水平，营造市场化法治化国际化营商环境和干净整洁平安有序城市环境。要坚持科学民主立法，着力提高立法质量，在地方立法权限范围内，重点制定或修改涉及城市建设和管理、历史文化名城保护、生态环境保护、产品质量等方面法规规章。加强依法行政，建设法治政府，以自贸试验区南沙片区、开发区、空港经济区为试点，推动效能透明法治政府建设取得新突破。推进公正司法，增强司法公信力，全面落实中央和省司法体制改革部署。深入开展法治宣传教育，增强全民法治观念，努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

任学锋要求，各级各部门要按照市的部署要求，强化责任意识和担当意识，发扬钉钉子精神，加强组织领导，加强跟踪督办，广泛凝聚合力，切实抓好依法治市各项工作落实。各级领导干部要落实“三严三实”要求，以身作则，以上率下，带头尊法、学法、守法、用法，提高法治思维和依法办事能力，推动法治广州建设取得更大成绩，确保广州依法治市工作走在前列。（孙婷婷）

来源于:《南方都市报》2015年5月5日

**任学锋主持召开2015年市依法治市领导小组会议**

5月4日上午，广州市委书记、市依法治市领导小组组长任学锋主持召开2015年市依法治市领导小组会议，深入学习贯彻党的十八届四中全会、省依法治省领导小组会议精神，总结部署依法治市工作。审议并原则通过《广州市2014年度依法治市工作报告》和《<广州市贯彻落实党的十八届四中全会决定重要举措全面推进依法治市2015年工作要点>实施方案》。市依法治市领导小组成员参加会议。

　　任学锋在总结讲话中指出，过去一年，我市认真贯彻党的十八届三中、四中全会精神，围绕建设法治广州，全面实施市依法治市第五个五年规划，进一步加强立法、依法行政和推进司法体制改革，深化法治社会建设，各项工作取得明显成效。

　　任学锋强调，2015年是依法治市五五规划的收官之年，更是适应引领经济新常态、推进“四个全面”战略布局的关键一年。全市各级各部门要深入学习党的十八届三中、四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，切实增强做好依法治市工作的积极性、自觉性和主动性，坚持突出重点、解决难点、形成创新点，进一步提高依法治市工作水平，营造市场化法治化国际化营商环境和干净整洁平安有序城市环境。要坚持科学民主立法，着力提高立法质量，在地方立法权限范围内，重点制定或修改涉及城市建设和管理、历史文化名城保护、生态环境保护、产品质量等方面法规规章。加强依法行政，建设法治政府，以自贸试验区南沙片区、开发区、空港经济区为试点，推动效能透明法治政府建设取得新突破。推进公正司法，增强司法公信力，全面落实中央和省司法体制改革部署。深入开展法治宣传教育，增强全民法治观念，努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

任学锋要求，各级各部门要按照市的部署要求，强化责任意识和担当意识，发扬钉钉子精神，加强组织领导，加强跟踪督办，广泛凝聚合力，切实抓好依法治市各项工作落实。各级领导干部要落实“三严三实”要求，以身作则，以上率下，带头尊法、学法、守法、用法，提高法治思维和依法办事能力，推动法治广州建设取得更大成绩，确保广州依法治市工作走在前列。（张 敏）

来源于:广州市人大常委会网站[www.rd.gz.cn2015年5月5](http://www.rd.gz.cn2015年5月5)日

**深化司法体制改革 加快建设法治广州**

**任学锋会见最高人民法院副院长李少平**

昨日，广州市委书记任学锋会见来穗调研的最高人民法院副院长李少平一行。

任学锋代表广州市委、市政府对最高人民法院长期以来对广州法治建设的指导和支持表示感谢。他说，当前广州正深入学习贯彻党的十八届三中、四中全会精神，全面推进依法治市，深化司法体制改革，加快建设法治政府和法治社会，建设市场化法治化国际化营商环境和干净整洁平安有序城市环境，为经济社会发展提供有力的法治保障。希望最高人民法院在司法体制改革、知识产权法院建设等方面，进一步加大指导支持力度，把更多先行先试的改革事项放在广州，推动广州依法治市工作上水平。

李少平说，广州是我国改革开放的前沿地，依法治市工作有特色有亮点，在审判机制改革、司法公开、诉讼权益保障、少年法庭建设等方面，创造了很多好的经验，走在全国前列。最高人民法院将大力支持法治广州建设，促进法院更好发挥职能作用，提高司法公信力，创新法治宣传教育形式，增强全民法治观念，为广州改革发展稳定营造公平正义的法治环境。

广东省高级人民法院党组副书记、副院长霍敏，广州市领导吴沙，市法院院长刘年夫，最高人民法院司改办主任贺小荣参加会见。（毕 征）

来源于:《广州日报》2015年3月31日

**推进广州法治建设走在前列**

昨日，广东省委常委、广州市委书记任学锋参加省委十一届四次全会第二次全体会议分组讨论并发言。

任学锋说，省委书记胡春华同志关于全面推进依法治省、加快建设法治广东的专题讲话，着眼全面贯彻落实党的十八届四中全会精神，对法治广东建设进行了重要部署，体现了强烈的责任担当，体现了理论与实践的紧密结合，体现了开好局、迈好第一步的工作要求，对全省上下统一思想、坚定信心、强化责任意义重大。

任学锋说，全面推进依法治国、依法治省、依法治市，领导干部是关键。各级领导干部要带头遵法、信法、守法、用法、护法，以上率下，用法治思维和法治方式推进工作、促进发展。市场环境优势仍然是广东经济发展的核心优势，当前要抓住建设自贸试验区的机遇，加快制度创新，实施“准入前国民待遇+负面清单”管理，建立政府权力清单制度，推进法治政府建设，建立信用体系，着力建设市场化法治化国际化营商环境，保障市场主体公平竞争。

任学锋说，法治广州是法治广东的重要组成部分，广州要切实把思想和行动统一到中央和省委的决策部署上来，认真贯彻省委《意见》精神，精心起草好广州依法治市文件，全面推进依法治市，确保法治建设走在全国全省前列，提高广州城市竞争力、影响力、吸引力。要通过依法治市，着力营造干净整洁平安有序的城市环境，进一步提升群众的自豪感和幸福感。统筹抓好全面深化改革、全面从严治党和全面推进依法治市，一体部署一体落实一体督办。坚持依法治市与以德治市相结合，加强宣传和舆论引导，营造良好法治环境和氛围。健全抓落实的制度机制，加强对各级各部门贯彻落实情况的检查督办，确保中央《决定》和省委《意见》的部署要求在广州落到实处。（任朝亮）

来源于:《信息时报》2015年1月17日

**新华时评:坚持全面依法治国 全面深化改革双轮驱动**

在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上，习近平总书记高屋建瓴地指出了全面依法治国、全面深化改革等“四个全面”战略布局的内在联系，为在实践中更好地协调全面依法治国与全面深化改革的关系指明了方向，也进一步表明，在党中央治国理政总体战略中，应以法治和改革形成双轮驱动，共同推动全面建成小康社会奋斗目标实现，共同推进国家治理体系和治理能力现代化。

只有深刻把握全面依法治国与全面深化改革之间内在相互统一和深度契合的特征，才能加深对二者关系的全面认知。正如党的十八届三中全会所指出的，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，因此推进法治中国建设正是全面深化改革的重要任务之一。正如党的十八届四中全会强调的，全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，这也离不开全面深化改革所提供的新鲜经验和实践成果。这些源自实践的治国理政战略思想，对于全面深化改革、全面依法治国具有重要指导作用。

“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。国运兴盛系于法治，全面深化改革尤需法治保障。只有充分发挥法治的引领和推动作用，才能确保在法治轨道上推进改革。必须坚持科学立法，着力实现立法和重大改革决策相衔接，方能实现重大改革于法有据、立法主动适应改革深化需要。同时，也应注意提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，对不适应改革要求的法律法规，及时修改或废止，从而让法治真正成为推进改革的行为准则。

“变者，天下之公理也。”因循守旧注定落后，不断变革才能图新强大。全面推进依法治国离不开改革精神、改革意识、改革智慧。通过全面深化改革，不仅能够推进体制机制创新，更好地解放和发展生产力，彰显社会公平正义，还能够为建设中国特色社会主义法治体系创造更有利的条件。以深化改革的具体实践为依法治国标明方向、创造条件，才能让法治更加契合国情，才能让法治与改革同向而行。

坚持全面依法治国与全面深化改革双轮驱动，需要这两个方面更加紧密地互动，并且真正实现相互促进、协力发展。这需要严格依法行政，避免以言代法、以权压法、徇私枉法，增强依法办事的意识，从而确保全面深化改革深入推进。与此同时，在改革中也要勇于啃骨头、敢于涉险滩，突破利益的藩篱，从而增强人们对于国家治理体系和治理能力法治化、现代化的信心。只有让法治彰显，改革才能“蹄疾而步稳”。

2015年是全面深化改革的关键之年，也是全面依法治国方略的落实之年。广大党员干部处于关键地位，发挥着特殊作用，应当在运用法治思维和法治方式推进深化改革上下功夫、长本领、出实招，为法治筑基石，为改革谱新篇，为实现中华民族伟大复兴奏响更加雄浑美好的乐章。

来源于：新华网www.news.cn 2015年2月7日

依法治市在济南的实践及历史借鉴

（一）以普法为基础，积极营造全民学法用法守法的浓厚社会氛围

济南市的依法治市工作是在全民普法的基础上进行的。1986年1月，市委召开全市普法动员大会，时任市委书记姜春云等主要领导到会讲话。市委批准了《济南市普及法律常识五年规划》，并明确由市委、市人大、市政府、市政法委和市委宣传部的主要领导分管普法教育工作。各级都建立健全了普法工作的领导体系和办事机构。

1．内容。依法治国，首先是依宪治国。宪法作为我国的根本大法，是六个五年普法规划中最基本的内容，但随着形势的发展，每次普法内容又各有侧重。“一五”普法开创性地提出了在全体公民中开展法制宣传教育，要求在全体公民中普及法律常识；“二五”普法强调以宪法为核心、以专业法为重点，加强部门和行业专业法律知识的宣传教育，标志着普法活动开始转向学用结合、依法治理的轨道；“三五”普法重点宣传市场经济法律知识，并将普法向依法治理延伸；“四五”普法明确将我国现行宪法实施日即12月4日，作为全国法制宣传日；“五五”普法首次明确提出将农民作为法制宣传教育的重点对象；“六五”普法进一步提出促进社会主义法治文化建设。济南市的普法宣传教育紧贴党委、政府中心工作和改革、发展、稳定大局，在大力宣传宪法的基础上，深入开展了对中国特色社会主义法律体系和国家基本法律等内容的宣传。

2．普法方式。初期以举办普法培训班、法制报告会为主，随着社会发展，方式日趋多样，如充分利用手机短信、网络媒体、法制文艺汇演等多种形式传播法律知识。1996年，济南市开始在全市城乡实施“法律进万家工程”，编写了《公民实用法律指南》，向全市发放40多万册普法教材。2006年，济南市印发了《关于开展“法律六进”活动的通知》，召开了全市“法律六进”工作现场经验交流会，并编印了《公民法律知识读本》等普法教材30余万册向全市免费发放。2008年10月，全国普法办公室、司法部在济南市召开全国“法律六进”工作经验交流会，将济南市“法律六进”工作的经验做法推向全国。

3．重点对象。普法教育的重点，从“一五”普法中突出抓领导干部和青少年，转向以领导干部和青少年作为重中之重，扩展到公务员、企事业经营管理人员和农民，受教育范围不断扩大。济南市开展适合不同对象参与的法制宣传教育活动，推进了重点对象法制宣传教育的逐步深入。

（二）加强地方立法工作，做到有法可依、有章可循

突出了经济建设这个中心。市人大常委会针对改革开放中出现的新情况、新问题，注重用地方性法规引导、规范，以推动和保障地方经济建设的发展。如1994年10月市第十一届人大常委会第十次会议通过的《济南市经纪人管理条例》，使经纪人的经纪活动从地下转到地上，使从事商品、证券的买卖、转让、租赁及其他中介服务的组织和公民的活动合法化。

1．坚持“两手抓，两手都要硬”的方针。市人大常委会在加快经济立法的同时，针对本行政区域内社会主义精神文明建设的实际需要，制定了一批有关精神文明建设方面的地方性法规。如随着城乡居民家庭收入的增多，济南市私人养狗之风日盛，养狗热的兴起也带来了一系列的社会问题，不仅危及市民人身安全，而且影响市容。1995年7月市第十一届人大常委会第十五次会议通过了《济南市养犬管理办法》，对养犬的数量、地域等进行了限制，既保障了公民人身安全，又维护了社会公共秩序，深受广大市民欢迎。

2．坚持立改废并重的原则。市人大常委会在抓好地方立法工作的基础上，根据国家新颁布的法律法规和经济社会发展实际，对依法制定的地方性法规在逐一调查、论证的基础上进行修改或废止，保证了社会主义法制的统一。比如，燃放烟花爆竹作为一种传统习俗，在我国有上千年的历史。但近些年烟花爆竹对社会的危害越来越严重，既易“引火伤身”，又易污染环境。针对这种情况，1994年4月市第十一届人大常委会第七次会议通过了《济南市禁止燃放烟花爆竹的规定》。此规定实施数年后，“引火伤身”的事例明显减少，但人们觉得节日气氛变淡了。2004年9月29日济南市第十三届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过了《济南市限制燃放烟花爆竹的管理规定》，对燃放烟花爆竹的场所及时间进行了规范，既保障了公民人身安全,又尊重了传统习俗，收到良好的社会效果。此规定自2005年1月1日起施行后，1994年开始施行的《济南市禁止燃放烟花爆竹的规定》同时废止。

（三）推进依法行政，做到有法必依、执法必严

1．实行部门执法责任制，推动依法治市深入开展。1993年12月，市第十一届人大常委会第五次会议通过《关于在国家机关中实行执法责任制的决定》。1994年1月起，全市国家机关开始全面实行执法责任制。市人大常委会组织力量对国家及省、市颁布的法律法规进行了分类归序，选定与全市政治、经济和社会生活密切相关的405件法律法规，编印了《济南市国家机关执法责任制适用法律目录》，按其性质、内容和国家机关各部门的职能，分别落实到“一府两院”的各个执法部门。对涉及几个部门共同实施的法律法规，明确其主管部门和协管部门。按照执法主体到位、目标责任到位、保障措施到位的要求，把执法责任制落到实处。政府各部门采取层层签订执法责任状的方式，把执法任务和责任层层分解落实到处室、岗位和个人，实现了执法目标具体化、执法责任明晰化、执法行为规范化。

2．坚持严格规范公正文明执法。为推动严格执法，深化执法责任制，各执法部门按照执法责任制的要求，依据国家和地方的法律法规，结合行业、部门特点，进一步建立健全了比较完善、便于操作的内部规章制度，保证了严格执法。如市公安局交警支队以规范岗勤服务为突破口，坚持“抓班子、带队伍、促业务、保安全”，寓热情服务于严格执法之中，迅速改变了交警的执法形象，产生了轰动全国的“交警效应”。市民政系统依法转变职能，坚持为民解难服务，实行行政执法公示制度，受到各级领导和社会各界的普遍赞誉，他们的经验在全国民政系统得到推广。市工商局对行政处罚案件实行立、查、批“三权”分离，提高了执法水平和办案质量，被全国人大吸收进国家《行政处罚法》。通过深化执法责任制，全市形成了严格执法、文明执法、公正执法、廉洁执法的氛围，公开承诺制度在全市普遍推行，推动了依法治市的健康深入发展。1997年4月，在第四次全国学法用法依法治市经验交流会上，济南市首个发言，介绍了《理清思路常抓不懈推动依法治市健康深入发展》的经验。

3．探索建立公民和舆论监督党政机关的长效机制，全面推进政务公开。济南市高度重视政务公开工作，按照“公开是原则、不公开是例外”的要求，采取有力措施，利用信息技术等手段，不断推进政务公开规范化、经常化，让行政权力在阳光下运行。2008年底，济南市开通12345市民服务热线，让150名工作人员24小时接听，实行“一号对外，多线联动、集中受理、分类处置、统一协调、限时办理、及时反馈”工作机制，对市民提出的各种问题，做到了件件有答复，事事有回音。如今，在济南，“12345,服务找政府”的理念已深入人心。此外，在市广播电视台开办“行风热线”，组织市直行政执法部门负责人及其各县（市、区）长到直播室倾听群众意见和建议，现场解答解决问题。设立市行政机关办事效率投诉中心，24小时专人接听投诉电话，实现了投诉电话与市长和县（市、区）长公开电话、公安110联网联动，形成了干部作风、环境问题投诉快速反应机制。

（四）深化基层依法治理，推进基层民主法制建设

1．基层司法所的普遍建立。1989年4月1日，山东省第一家城市街道司法所在济南市历下区东关街道办事处成立。司法所有参谋、依法管理、法制宣传、法律服务、纠纷预防五项职能，附设法律服务所，把管理和服务结合起来。1989年9月底，省司法厅在历下区召开现场会，认为建立司法所这种模式不仅适合城市街道，也适合农村乡镇，决定向全省街道、乡镇推广。1989年11月25日，时任司法部部长蔡诚来济考察了东关司法所，对在城市街道设立司法所这种新鲜做法给予了充分肯定。1989年底，济南市已在街道乡镇建立64个司法所。1991年，司法行政机关以东关司法所为模式，坚持“高标准、高起点、高效益”的原则，在全市159个乡镇街道全部建立了司法所，并初步达到了组织建设标准化、内部管理正规化、业务工作程序化的要求。

2．深入开展依法治村、治厂、治校、治店、治街活动。章丘市“依法建制，以制治村，民主“管理”，在依法治村中探索出了农村经济管理、社会秩序管理和党员干部管理“三位一体”的村级规范化管理模式，拓宽了依法治村的路子。主要做法为：依照法律，发扬民主，建章立制；与普法教育相结合，增强干部群众的法制观念，提高遵纪守法的自觉性；强化监督约束，保证规章落实。同时重点抓了以“四民主两公开”为主要内容的农村民主政治建设，保证群众当家做 主、干部公正办事。1992年8月，中央组织部、民政部、司法部和中央政策研究室联合在章丘市召开“全国依法治村民主管理经验交流会”，向全国推广了章丘经验，这标志着济南市农村基层依法治理工作跨入全国先进行列。市委、市政府在农村普遍推广其经验做法，并有计划、有重点地在全市深入开展依法治厂、治校、治店、治街活动，各县（市）区和机关企事业单位，普遍制定了依法建制、依法管理的规定，使机关依法行政、企业依法经营、行业依法管理、农村依法治理工作逐步走上规范化、制度化轨道。2003年，济南市还在全国率先开展了“民主法治示范村”创建活动，制定了创建“民主法治示范村”标准。“五五”普法期间，济南市6个村荣获“全国民主法治示范村”称号。

3.建设“平安济南”。2003年，为维护社会稳定，优化经济和社会发展环境，济南市把社会治安综合治理纳入依法治市的规划，并在全市范围内深入开展了建 设“平安济南”工作，制定了《关于建设“平安济南”的实施意见》和《考核细则》，明确提出了健全完善决策目标、执行责任、考核监督三个体系，着力构建全方位、多层次、立体化的“平安济南”大格局。强化基层基础工作，提升基层创安水平，坚持打防结合，努力营造良好的社会治安秩序。近年来，济南市把社会治安防控体系建设作为加强和创新社会管理的基础工程来抓，以城区为重点，从体制机制上创新治安防控体系，提升了社会管理效能，群众对社会治安的满意率始终保持在96%以上。“平安济南”已成为一个重要的城市品牌，济南市成为全国最稳定最安全的城市之一。

二、依法治市的历史借鉴

（一）党委高度重视是依法治市的重要保证首先，各届市委领导高度重视依法治市工作。1989年依法治市开始后，市委及时召开依法治市动员大会，并于1991年成立了依法治市领导小组及办公机构，同普法领导小组及办公机构一套班子，增加5名专职工作人员。各级将依法治理工作列入重要议程，制订规划，狠抓落实。其次，及时总结经验抓典型。1990年，市委总结了长清县石都庄村等依法治理的先进典型，形成了具有济南市特点的依法治市“配套典型工作法”，在各县、区加以推广。1992年，市委召开“全市深化依法治村经验交流会”，对1056个依法治村示范村进行了命名挂牌。市委还制定了《关于在全市开展学习章丘依法治村民主管理经验，深化依法治理活动的实施意见》，推广章丘的经验做法。三是制定考核标准，及时检查验收。1994年，市委办公厅下发文件，对全方位依法治县（市）区工作提出了具体要求，并制定了《济南市全方位依法治县（市）区考核验收标准》，要求各级依据《标准》，把依法治理工作同开展群众性精神文明创建活动结合起来，与创建安全文明街居、镇村、单位活动结合起来，与创建社会治安综合治理模范县（市）区活动结合起来，认真组织实施依法治理“三大工程”。在普法及依法治市中，市委以统一考试或组织工作组考核的方式，及时检查验收，保证了工作实效。

（二）积极发挥好人大立法和执法监督作用是依法治市的前提和关键

实现依法治市，首先要解决的是“有法可依”问题。济南市拥有地方立法权后，市人大常委会对此项工作高度重视，于1993年成立了立法工作机构——法规处（后升格为法规工作室），常委会主任亲自抓地方立法；工作中，坚持以宪法和法律为依据，从本市实际出发，力求体现地方特色，具有更强的操作性；认真按照民主集中制原则，充分讨论，集思广益，确保法规质量。1993年起，地方立法工作迅速发展，仅1993-1997年5年间就制定地方性法规41件，修订20件。市的立法不仅对上位法起到细化和补充作用，甚至有些可以填补中央立法空白。如1992年6月市第二届人大常委会第二十九次会议通过的《济南市预算外资金管理办法》，对财政、行政事业单位和企业的预算外资金的管理、监督、奖惩作了明确规定。这是在国家尚未立法的前提下，根据济南实际情况所制定的地方特色较强的一部地方性法规。这部法规的制定和实施，不仅对搞好社会财力综合平衡合理引导预算外资金流向，充分发挥预算外资金的使用效益，促进国民经济和各项事业的发展发挥着重要作用，而且对国家在这方面的立法也提供了试验和参考。

实施依法治市，执法监督是关键，市人大在执法监督方面也作了全面有效的工作。首先，1993年开始在国家机关中实行执法责任制。实行执法责任制的国家机关，必须明确各自负责实施的法律法规，并制定具体的实施方案。要建立健全执法的内部制约、外部监督机制，严格依法行政，依法办事。市人大常委会通过例会、主任会议和视察、调查等形式，对国家法律法规的执行情况，对国家机关的执法责任、执法效果进行检查。通过在国家机关中推行执法责任制，增强了全体执法、司法人员特别是各级领导干部的法制观念和严格依法办事的自觉性，提高了执法队伍的法律素质和执法水平，使济南市的执法工作基本上做到目标具体、责任明晰、行为规范。其次，不断完善执法监督制约机制。市人大以强化检察院的法律监督、法院的司法监督和行政监察机关的行政监督职能为切入点，与负有监督职能的部门建立了联系会议制度，及时沟通执法监督情况，商议法律监督重点，并推动执法部门认真开展行政执法过错责任追究制和司法错案责任追究制，使人大的监督与司法监督、行政监督、民主监督和舆论监督等形成合力，发挥整体效能，进一步完善了执法监督制约机制。第三，切实履行法律监督职权，把对重点法律实施情况的执法检查作为推动依法治市工作的重要手段来抓。在执法检查中，注意突出重点，选择一些涉及面广、执行难度大、群众性强的或新颁布的法律法规作为检查的重点，开展专项法律法规的检查活动，强化监督力度，解决一批实际问题，促进一个方面的工作，有效地保证了法律法规的贯彻实施。

（三）公民法律素质的普遍提升是依法治市的基础

十八届四中全会提出，“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”，必须“使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”。加强法制宣传教育，不断提高全市人民的法律意识，是推进依法治市的一项基础工作。特别是在我们这样一个没有现代法治传统并且多年轻视法制的国家里，进行全民性的法制教育尤为重要。1986年开始“一五”普法之后的第四年，即1989年开始了“一五”依法治市，市民法律知识的普及及法律意识的增强，有力推进了依法治市进程。在六个五年普法中，济南市最大的特点是围绕中心，服务大局。除坚持以宪法教育为核心，以与人们生产、生活密切相关的法律法规为重点外，还结合形势与任务积极开展法制宣传教育。如1989年，围绕“稳定压倒一切”这个中心，在全市开展了以《宪法》《集会游行示威法》为重点的再学习、再宣传活动，使普法教育工作落到了实处，维护了社会稳定。此外，围绕奥运会举办、全运会召开、创建文明城市、法治城市、“12·4”全国法制宣传日、法律法规颁布纪念日等主题，开展形式多样、群众喜闻乐见的法制宣传活动。通过广泛的法制宣传教育，公民法律素质普遍提升，法治观念进一步增强，全社会法治化管理水平进一步提高，依法治市、创建法治城市工作得到整体推进。

（四）依法治理全方位推行和典型引路相结合是推进依法治市的重要路径

济南市依法治市工作紧紧围绕党的中心工作，坚持以基层依法治理为基础，以行业依法治理为支柱，以部门执法责任制为重点，运用配套典型工作法，抓升级、抓延伸、促深化，逐步形成了全党动手、全民参与、各部门齐抓共管，全方位多层次整体推进的格局。济南市把依法治理全方位推进和典型引路相结合，推动了依法治市工作健康发展。

济南市在普法依法治理的工作实践中，培养出一批基层依法治理先进典型，本着先行试点、总结经验、以点带面、逐步推开的原则，积极指导和推动依法治理全方位开展。1989年至1990年，济南市先后在长清县石都庄、济南第五十六中学、人民商场、山东建筑机械厂、槐荫区振兴街街道办事处召开了依法治村、治校、治店、治厂、治街现场会，总结出典型配套的经验，形成了具有济南特色的配套典型工作法，并在各县、区加以推广。1990年8月，在安徽黄山举行的第二次全国部分城市市长学法用法座谈会上，时任市人大常委会主任李启万代表济南市委作了题为 《推行配套典型工作法，促进依法治理向深层次发展》的大会发言；长清县石都庄村和章丘县分别作了题为《依法治理建设社会主义文明新村庄》和《试行村级“三位一体”规范化管理把依法治理任务落实到基层》的经验介绍，引起很大反响。发挥好先进示范、典型引路的作用至关重要。济南市充分发挥典型引路的示范作用，在各行各业都树立一批典型，及时将好的做法加以总结提炼，在面上宣传推广，以点带面、推动全局。市公安局交警支队以规范岗勤服务为突破口，坚持“抓班子、带队伍、促业务、保安全”，寓热情服务于严格执法之中，迅速改变了交警的执法形象，产生轰动的“交警效应”。1995年，江泽民总书记为他们作了“严格执法、 热情服务”的亲笔题词，济南交警被树为全国公安战线的一面旗帜，市委号召全市上下迅速掀起“学题词、学交警”活动。除交警外，济南各行各业的典型“遍地开花”：章丘依法治村的经验、济南民政系统行政执法公示制度的经验、济南工商局的经验均受到社会各界的普遍赞誉，在全国得以推广，产生广泛影响。（姜洁）

来源于：《中共济南市委党校学报》2015年第1期

**关于日本的依法行政**

**一、日本依法行政的基本原则——“根据法律行政原理”**

现代日本法律是在19世纪后期日本学习西欧法律文化的基础上建立的。其中, 日本行政法（行政法学）中最为基本的原理,就是“根据法律行政原理”。

1．“根据法律行政原理”的主要内容

第一,“法律优先原则”（或“法律优位原则”）

简而言之,即“行政活动不得违反现有的法律规定”的原则。例如:政府不得在法律规定的税收金额以上进行征税,行政厅不能超过法律规定进行限制国民的自由。

第二,“法律根据原则”（或“法律保留原则”）简而言之,即“进行行政活动, 必须要有必要的法律根据（法律授权）”的原则。

关于这二项原则,粗看起来似乎很相似,它们之间有何区别,有很难区分的地方,就这一点可以作以下的考虑,也就是说,“法律优先原则”在理论上可以倒过来理解为:行政只要不与现行法律相抵触,什么行为都可以实施。然而,“法律根据原则”就是为了防止这类情况的发生而存在的。例如:在刚才的例子中,在日本不存在警察可以根据必要的情况禁止市民夜间外出的法律规定。同时,也不存在警察不可以禁止市民夜间外出的法律规定。只按照“法律优先原则”,警察如果进行了禁止市民夜间外出,那么肯定没有违反现行的法律规定。但是,在日本又加上了“法律根据原则”,那么,只要国会没有制定可以禁止市民夜间外出的明确的法律规定,警察就不能采取这项措施。

但是,值得注意的是,“法律优先原则”适用于全部的行政活动,而“法律根据原则”则并非如此；关于这一点,德国和日本的观点基本相同,“法律根据原则”只适用于国民权益受到侵害的行政活动（如:课税处分,警察实施的禁止行为,等等）,所以该理论也被称为“侵害根据理论”（或“侵害保留理论”）。在学术界持以上观点的占优势。现在,不论德国还是日本,都在考虑将其适用于更加广泛范围的行政活动。

2．“根据法律行政原理”的背景历史背景——18世纪欧洲市民革命（注:资产阶级革命）和权力分裂思想

在欧洲通过市民革命打倒了绝对的国王政权之后,产生了近代法治主义国家（或称近代立宪主义国家）。其结果,以前集所有统治权于一身的君主专制制度被取代,统治权中的立法、行政、司法等三权被不同的人所掌握和行使（即:三权分裂）。从此,“根据法律行政原理”也就在行政领域投下了种子。

理论背景——“法治主义”思想

“根据法律行政原理”在各种“法治主义”的模式中,只能是由代表国民的议会通过一定的程序和形式制定的规范,即只有“法律”才是这里所讲的“法”。然而,法不是绝对的,伟大的思想家、祖先的传统也不一定是最贤明的,总之,这些所谓的“法”只能代表着生存至今的我们所制定的一般规则,作为“法”的一种考虑方式。从这个意义上说,“根据法律行政原理”中的法律只要有任何偏离“民主主义”内容存在,它就不可能被考虑。

功能背景——来自“法的安定性”和“民主管理”的要求

现在,我们再来看这个原理所能发挥的功能,该原理通过以下二个“要求”来发挥其功能。

（1）“来自法的安定性的要求”。为不使任意的行政活动给国民生活秩序带来混乱,行政活动通常应该根据事前制定一般的规范进行。

（2）“来自民主管理的要求”。“来自法的安定性的要求”必须是要有一般的规范,同时,必须是由代表国民的议会通过特定程序或形式所进行的意思表示, 即“法律”（“根据法律行政”与“根据法行政”有着不同的含义）。

从以上的说明来看其意义,“行政将依照什么样的名义（例如:公共福利,国民生命安全,等等）来进行,行政权的责任担当者不能根据独自的判断进行,而必须根据由代表国民的议会所制定一般性的规则（法律）进行”。这是“根据法律行政原理”的原则,它的意义就在于以这样的原则来约束行政。

3．“根据法律行政原理”的局限

“根据法律行政原理”对实现法治主义有着极为重要的意义,但是,该原理也不是万能的,它也存在着局限。

行政应该依照法律进行并不是“根据法律行政原理”的目的,而相对于行政权来保护国民的权利和自由才是其目的。所以说,“根据法律行政原理”是以确保行政的合法性,也就是保护国民的权利作为前提。

在这个问题上,如果这个前提崩溃了,即根据所谓的“法律”进行行政,不能充分保护个人的权利和自由,或者说出现了相反的情况,那么,依照行政合法性的要求还要贯彻这一已经不起作用的原理吗?例如:第二次世界大战以前的德国法西斯对犹太人的政策和日本的治安维持法都是非人道的政策。然而,这些政策是由国会制定的法律所授权作出,堂而皇之被执行。由于这些政策是依照法律所进行的,这又给这些政策有了正当化的外衣。第二次世界大战以后,在德国和日本有人强烈主张,“根据法律行政原理”与“只要根据法律就可以”或者“只要根据法律什么都可以行使”有区别（这也就是从“形式法治国家”转变为“实质法治国家”）。

何为“实质法治国家”?这是一个非常难于回答的问题,我想在这里引用日本行政法学上的二个内容来理解:

第一,“根据法律行政原理”要求行政不仅仅应该依照法律进行,而且要有法律本身的内容作为保障。

德国和日本的宪法上保障了在立法权关系上的基本人权,保障了广泛的即使根据法律也不受侵犯的国民权利的领域,法院有权审查法律的符合宪法性（即:法院拥有对违宪立法的审查权）。在40年代,已经从法律制度上解决了这个问题。

第二,仅仅依靠“根据法律行政原理”贯彻全部的行政活动,用国民权利救济的观点来看,在保障国民权益上还是非常不够的。

关于这个问题,当时在行政法学领域中没有意识到,直至70年代,将行政法（行政法学）中的“根据法律行政原理”全面推向行政活动的全部过程时才发现。

**二、不仅“参与立法”,而且要“参与行政过程”**

“参与行政过程”,简而言之,即国民为了保护自己的权益,依照“根据法律行政原理”,不但通过代表参加在国会的立法活动,而且必须直接参加行政过程。这又可以分下面二个内容来理解。

1.认识“行政事前程序”的必要性

特别是在80年代以后,开始认识到建立一个在行政活动前,国民就行政活动的方式可以发表意见以及主张保护自己权利的行政事前程序的必要性。其理由:只按照法律所规定的一般的行政活动基准,国民权益很难充分得到保护。行政由于是通过行政机关按照法律规定进行的具体活动,在现实中,就算有法律规定,具体的行政行为应该如何进行（如:行政处分）,并没有非常明确。例如:关于对法律规定的解释、进行处分时对事实的认定、裁量权的行使,等等。对于这些问题,行政机关必须进行判断与决定,然而在许多情况下,对法律规定的解释、事实认定的方法、裁量权行使的方式,等等,均在行政组织内部依靠一般内部基准来进行。也就是说,法律规定的具体行政活动要在国民中间得到实施必须有一个过程。这个过程中有着各种各样的阶段,在这些阶段中,行政机关又进行各种判断、决定。但是,这个过程中的判断和决定要达到“根据法律行政原理”的目的以及符合来自“法的安定性”和“民主管理”的要求,仅仅依靠国民代表参与法律制定是非常不够的。因为在这里不是立法过程,而是行政过程,所以说,国民应该直接参与这个过程,只有这样,才符合以上所说的二个“要求”。制定行政事前程序也就出于这个考虑。

2.要求行政过程“透明化”

为了国民能够参与行政过程,必须首先了解行政内部是依照什么样的资料,进行怎样的活动（即:行政过程的透明化）。《行政程序法》中也规定了行政厅在处分之前应该制定关于处分的内部基准并予以公开。现在正在立法化的《信息公开法》中不仅承认了国民有权要求对处分基准提出公开,而且对行政机关所持文件（资料或信息）也应向公众公开。该制度的意义,不仅局限于在受到行政处分时,保护国民自己的权益,例如:要求公开国民自己所交纳的税金正在被如何使用的信息（或者情报）,这就使得国民参与行政管理成为可能。信息公开制度在1982年以后,地方行政已经制定了各地方公共团体的条例,这对日本规范行政活动起了极大的作用。但是,在国家行政中,还未建立行政公开化的法律制度。这次《信息公开法》的草案,是关于国家行政起用公开化制度的一部法律,非常引人关注。

3.《行政程序法》与《信息公开化》的局限

以上通过极其简单的方式讲了有关日本行政法的法治主义的进展以及发展至今的《行政程序法》和《信息公开法》。但是,值得一提的是,即这两部法律也有其很大的局限,我们所讲的问题均是作为这两部法律的对象行政活动范围之内的事情。例如:《行政程序法》基本上只以行政处分为对象,其他的行政活动并没有包括在内。在日本,“行政处分”又称“处分”,只是在一切行政活动中,特别是“涉及与国民权利义务有直接法律效果的行政厅的公权力的行使”那一部分,行政活动中还有其他的内容。例如:基准的设定,计划的制定,等等,这些均不属于“处分”的范围。然而,这些行政活动如何进行,则将对国民的权益有着极大的影响。

关于《信息公开法》,其对象是行政内部的信息,有许多例外的问题;行政厅所持的信息公开,要有一定的限制,这是很当然的事情。例如:在日本,关于个人隐私的信息,或者公开以后对国家安全有危害的信息,等等。这类信息在新的《信息公开法》中也是被规定为不公开的信息,是被该法律除外的内容。但是,谁也不能否认,在这个问题上,虽然法律规定了例外（非公开事项）,由于扩大解释,实质上许多信息没有得到公开直到最后不了了之。如以地方公共团体的《信息公开条例》（或《情报公开条例》）为例,在知事和市长等行政机关利用公费接待政治家和国家公务员的事例中,市民要求公开接待内容和被接待人姓名。但是,行政机关以侵犯隐私为理由拒绝公开的案例现在已经发生许多件,这也是适用例外。这些案件已经在法院提起诉讼,对于这类案件越来越有必要由法院严格公正的控制。（日本东北大学法学部 藤田宙靖）

来源于:《法学》1998年第12期

**西方国家依法行政比较研究**

**——兼论对我国依法行政的启示**

**一、引　言**

比较法学传统上主要以私法为研究对象。第二次世界大战以后，随着行政法的概念和地位在世界范围内得到普遍承认，尤其是得到普通法系国家法学家的承认，曾被国外有的法学家认为不可比较的行政法也就当然成了比较法学的重要研究对象。比较行政法近年来能够取得一些发展，一个重要的原因就是了解外国的行政法律制度越来越成为解决“行政国”问题的需要。只有通过比较，才能认识各种事物间的联系和区别，才能有所鉴别和启示。“把一座希腊雕像与一座埃及或亚洲雕像对比，就比只观察一百座希腊雕像更能了解希腊人的才华”。近年来我国行政法学者开始注意研究外国行政法律制度，翻译了一批西方行政法原著。但从整体而言，比较行政法的研究成果较少；而从历史演变角度来比较西方国家依法行政的道路和特色，在国内尚属空白。行政法被视为动态的宪法，是依法行政的法律保障。我国要实现依法治国的法治目标，就必须大力推进依法行政。历史是一面镜子。研究依法行政的历史演变，尤其是法治较完备的国家的历史经验，必将有助于把握当今我国依法行政的发展方向。以法德为代表的大陆法系国家，承认行政法较早，其依法行政历史演变轨迹形成了大陆法系行政法的发展历史和特点；以英美为代表的普通法系国家，承认行政法的存在较晚，其依法行政历史演变轨迹形成了普通法系行政法的发展历史和特点；日本早先深受法德行政法理论影响，二战后又接受英美法治传统和法律制度，其依法行政历史演变轨迹形成了既与大陆法系、英美法系有联系，又与大陆法系、英美法系有区别的混合型特点。上述各国依法行政既有形式的差异性，又有深层次的共性。无论是差异性，还是共性，均有其深刻的历史根源和国情基础。各国依法行政的不同历史发展模式，均符合各国国情，适应各国的法律传统、民族传统、政治体制及社会经济情况。没有最好的模式，只有最适合的模式。对西方各国依法行政的不同发展模式，我们不能厚此薄彼。“自孟德斯鸠《法意》一书出版后，极少有人敢于自称本国的制度是世界上唯一最好的制度。‘最好的制度’一说自被孟德斯鸠否定以来，一般人士就开始用比较的方法来研究不同的国家，从实际出发，探索其不断发展的过程了”。笔者拟研究西方主要国家依法行政的道路和特色，并从中探寻依法行政的法治规律，从而为中国行政法治建设提供某种启示。

**一、西方各国依法行政的个性特色**

“法治政府的建设从来没有一种划一的模式，各国地方性、知识和经验的差异性构成了制度资源的多样性。……我们不能只偏重某一种制度模式，而忽视其他的可能性。只有通过对各种模式进行深入的分析和比较研究，我们才可能获得符合中国法治建设的多种资源。”“对于中国的法治建设的制度资源，借鉴英美的经验和欧陆的经验都是同等重要的。”由于西方各国政治法律制度、历史文化传统等因素的差异，导致其在依法行政的理论观念和制度构架上存在着较大不同。如各国对依法行政的称谓即有较大差异，德国称为“依法行政”，法国称为“行政法治”，英国称为“法治”或“依法行政”，美国将依法行政包括在“法治”原则之内，日本则称为“依据法律行政”或“法治行政”。在制度构架上，法国、德国等大陆法系国家行政权较强大，行政执法权和行政强制权也较大，对行政行为的审查由行政法院进行；而英美法系国家则行政权相对弱小，行政执法权和行政强制权也较弱小，对行政行为的审查由普通法院进行。即使同属大陆法系或英美法系国家，在依法行政的观念和制度上也有一定差别。总之，西方各国依法行政在理论观念和制度构架上各有其特色。依法行政的理论观念和制度构架的多样性，为我国实现行政法治提供了可供借鉴和比较的多种依法行政模式。

（一）法国依法行政的主要特色

法学家公认法国是行政法的母国，其行政法的产生有着特殊的历史背景。概而言之，法国资产阶级革命为法国行政法的产生提供了政治、经济、思想准备，罗马法公私法划分的传统为法国行政法的产生提供了法理基础，法国大革命时期普通法院的保守促成了行政法院的建立。行政法院的建立是法国行政法产生的必要条件，它标志两大法系在行政法的产生和发展上形成了截然不同的模式———行政法院模式和普通法院模式。

法国行政法院自创立以来已有二百年的历史，在此期间法国经历了巨大的变化:在思想观念方面，绝对自由个人主义被社会本位主义所置换；在国家观念方面，福利国家（给付国家）代替了夜警国家；在公民权观念方面，由绝对个人权益的保障走向积极维护社会公益，由单个人权主义走向集体人权主义；在行政权观念方面，由消极的不干预走向积极的给付。与此相适应，行政法院的组织和职权也经历了逐步发展和完善的过程。对法国行政法院在推进行政法治、稳定法国社会中所起的独特而卓越的作用，美国学者莫里斯·拉朗热作了十分精辟的概括:“行政法院所发挥的卓越作用真正是法国独创的。在这个国家里，政府经常变动，宪法也并不持久而来回更改，行政法院却是主要的稳定因素。它所赖以建立的原则，越过成文的宪法，构成一个真实的不成文的宪法。这个宪法，尽管未被意识到，但为法国人所喜爱。虽然新的观念发展了，但它还维持着一定的传统规则。在这个多次发生革命的国家里，行政法院以渐进的方式发挥作用，它做事既谨慎，又有效，有时也被急风暴雨所颠覆，但很快又达到恢复，就这样保持着国家的永久性和民族的连续性”。

从宏观上整体考察法国的依法行政，笔者以为它主要有以下三点特色:

1.在行政法基本观念方面，法国先后产生公共权力说、公务说、公共利益说、新公共权力说等理论学说

上述理论学说是法国在依法行政的不断发展过程中产生的，它们的实质是反映依法行政的范围。公共权力学说将行政法的适用范围局限于较小领域，适应了当时自由主义的夜警国家的需要。公务学说扩大了行政法的适用范围，反映了国家公务的增加和行政活动的扩张。此后产生的公共利益学说，新公共权力说等均进一步扩大了行政法的适用范围，使依法行政领域不断扩张。

2.在行政权扩张方面，行政立法越来越发达

随着行政权的扩张，行政立法日益重要，几乎与国会立法不分伯仲。这是法国依法行政的特点之一。1958年宪法34条列举了国会立法的范围，除此以外的事项，条例（即行政立法）都可以涉及。现在在法律与条例的数量比例上，条例是汪洋大海，法律则仅是大海中的几个孤岛。“法国行政条例的地位比英国行政机关的行政法规和美国行政机关的行政规章高得多。由于议会法律和政府条例两者所规定的事项范围有明确的划分，而且相互不能逾越，因而在实质上它们几乎处于并列而不是从属的关系。这不能不说是法国行政立法的一大特点。”

3.在权利救济方面，法国首创了以行政法院为核心的司法审查和国家赔偿制度法国行政法院在控制行政权滥用，保护公民合法权益方面起着十分重要的作用。为此，法国行政法院不仅率先发展了权力滥用理论，而且在20世纪80年代，又发展了均衡原则，这一原则与英国的合理性原则、德国的比例原则、日本的无瑕疵裁量请求权和裁量零收缩理论同属对行政自由裁量权的有效控制手段，但更体现了法国特色。

另外，令法国人自豪的是在国家赔偿方面。1873年著名的勃朗哥（Blanco）案的判决确立了法国行政赔偿制度，而英美直到20世纪40年代才有限地突破国家（国王）主权豁免主义。行政赔偿是依法行政的必然要求和当然内涵。法国在行政赔偿制度方面走在世界前列，成为许多国家的效仿对象，这是法国人对依法行政所做出的重大贡献。

（二）德国依法行政的主要特色

德国与法国并称为现代大陆法系的两大脊梁。法国在大陆法系中以民法的贡献最大，同时亦被誉为行政法的母国。但在公法学、特别是行政法学领域，后来居上的德国也形成了现代世界行政法体系中一般不可忽视的力量，对各国行政法影响极大现代德国行政法奠基于19世纪中叶，当时风起云涌的法国大革命和资产阶级自由平等博爱思想深刻地影响了德国。“故德国在19世纪的公法理念基本上和法国所代表的主流思想无太大差异。”例证之一是，当时德国尽管不像法国那样对普通法院抱着仇视与怀疑的态度，但依然效仿法国，设立了行政法院体制。同时，当时德国有自己特定的历史背景和固有的民族传统，于是形成了许多具有德国特色的行政法理论，如公权理论、反射性利益理论、特别权力关系理论、行政便宜主义、行政行为公定力理论、给付行政概念等。第二次世界大战以后，德国行政法思想深受英美法治理论的影响，基本法确立了国民主权原则，行政权优越被公民权优越代替，依法行政在许多基本观念和制度上都发生了重大变化。主要表现为:传统的干预行政趋缓，给付行政成为现代德国行政的重心，公权理论进一步发展，公权的范围日趋扩大，公权救济日益完善，行政程序法治化（制定了行政程序法），特别权力关系理论和行政便宜主义趋于衰落，反射性利益理论逐步被法律保护利益理论、事实上利益理论所代替，行政法院救济体制进一步完善，等等。总之，德国依法行政植根于德国特有的民族传统，决定于特定的历史背景。

从宏观上整体考察德国的依法行政，笔者以为它主要有以下三点特色:1.干预行政日趋缓和，给付行政逐步兴起19世纪中叶，德国在政治上实行君主立宪制，经济上实行自由放任主义，依法行政的重心是维护社会秩序，因而实行机械法治主义和严格的法律保留原则。随着资本主义的发展和政体由君主立宪变为共和体制，行政权广泛介入社会日显重要。于是，德国学者Froshoff在1938年首先提出“生存照顾”的概念，确立了“给付行政”理论。二战后，国民主权原则确立，人民对国家的依赖日益加深，给付行政更进一步发展。正如Froshoff所言:“行政，本质上迄被认为是秩序的保障者，当今则应认系给付的承担者”。

2.行政权优位逐渐下降，特别权力关系理论日益衰落

德国依法行政在传统上的特点是行政权优越而对公民权的保护不足。“历来德国公法学者论述行政权，时时流露公法制度上行政权优位之传统观念，并以此为德国行政法学之基础。”表现行政权优位的例子之一是特别权力关系理论曾盛极一时。该理论排除依法行政原理适用于勤务关系、营造物利用关系、公共社团关系和特别监督关系。二战后，德国宪法规定人民的权利遭到公权力侵害时，可向法院提起诉讼；而且行政法院于战后改为概括条款，广开行政诉讼救济大门。在这种背景下，特别权力关系理论受到挑战，理论和司法实务界逐渐缩小特别权力关系的范围，扩大依法行政原则的适用范围，以加强对公民权利的保护，更有学者开始否定这种理论。

3.在控制行政自由裁量权方面德国发展了别具一格的比例原则

台湾学者陈新民教授认为，比例原则是拘束行政权力违法最有效的原则，其在行政法中的角度如同“诚信原则”在民法中的角色一样，二者均可称为相应部门法中的“帝王条款”。一般认为比例原则是一个具有宪法位阶的法律原则，它滥觞于19世纪警察国家时期，渊源于“法治国家理念及基本人权之本质”，通过联邦宪法法院的判决逐步成为限制行政权的有效手段。它具体包括三个子原则:适当性原则、必要性原则及狭义比例原则。质而言之，比例原则要求行政目的与行政手段相适应、成比例，要求行政措施符合行政目的且为侵害最小之行政措施。比例原则是在法治主义由机械走向机动，行政权由消极走向积极的历史背景下逐步发展并完善的，它适应了行政自由裁量权扩张的客观现实，成为现代依法行政的必然要求。德国创立比例原则构成了德国依法行政的特色，正如同英美创立合理性原则构成了英美依法行政的特色一样。

（三）英国依法行政的主要特色

在英国，依法行政的理念和制度自近代法治建立之后即已确立。⑦但行政法概念被英国人接受却经历了漫长的历史。星座法院等特殊法院的劣迹，使英国人对普通法院之外的任何特殊形式法院怀有戒心；普通法在英国人心目中的崇高威望，使得“官法”（DroitAdministratif）无法容身于英国法治之中；英国著名宪法学家戴雪（A·V·Dicey）对法国行政法的错误理解，使得英国人更加认为行政法是欧洲大陆的“行话”。然而，随着社会的发展，19世纪末诸多的社会问题需要行政法加以解决，保守的英国法治观无法适应新的社会现实，于是行政法概念逐步被承认，并在制度上有了较大的发展。行政法概念被承认，标志着依法行政观念有了重大突破:从消极行政权走向积极行政权，从敌视行政权走向重

视并规范行政权，从夜警国家走向福利国家，从注重保障个人权利走向注意维护公共利益。

从英国著名行政法家威廉·韦德（H.W.Wade）的名著《行政法》（Adminst rative Law）中，我们可以看出英国依法行政的下列演变轨迹:英国在17世纪下半叶资产阶级革命胜利之后，即建立了近代意义上的依法行政制度。18世纪是英国法治的全盛时期，它为普通法院监督政府依法行政奠定了牢固的基础。直到19世纪末，依法行政的发展与国家权力的扩张仍然并驾齐驱。可是，到了20世纪初叶，依法行政却停滞不前。第二次世界大战期间以及战后，依法行政甚至到了没落的边缘。只是到了60年代，英国司法界的形势才发生了根本变化。对此，我们不防用两名法官的话来作鲜明的对比和映证:1963年一个法官瑞德（Lord Reid）说:“我们并无发达的行政法”；而1971年另一个法官丹宁（Lord Denninng）却说:“我们已经有了发达的行政法。”

从宏观上整体考察英国的依法行政，笔者以为它主要有以下三点特色:

1.英国率先建立现代文官制度，并为其他国家所效仿“在资本主义国家，英国的文官制度最为典型，较为完备”。众所周知，科学的文官制度是依法行政的基石，没有现代文官制度就无法推进依法行政。英国在封建时期实行荐举制度（Pat ronage）。资产阶级革命之后，则形成政党分赃制。分赃制虽有存在的原因，但它降低了行政效率，产生了吏治腐败。1855年英国根据诺思科特——杜维廉委员会的建议，确立了公开考试竞争制度和功绩制原则，初步建立起了现代文官制。职务分类、政治中立、公平竞争、功绩制、职业保障等原则是现代西方文官制度的核心。英国现代文官制度的建立使英国的依法行政有了坚实的基础。

2.自然公正原则构成英国行政程序法的核心，并影响世界各国

英国为普通法系的代表国，在行政程序方面没有统一法典，这与同为普通法系代表国的美国形成鲜明对比。美国的《联邦行政程序法》为行政程序法典化的楷模，受到普遍推崇。英国却以自然公正原则为核心，配以零散的单个法规，但也同样形成了完备的行政程序法制，这是英国依法行政的又一特色。实际上，英国的自然公正原则被公认为是现代行政程序制度的灵魂和渊源。不论是以正当程序为原则制定的美国《联邦行政程序法》，还是法德日等国的行政程序制度，均体现了自然公正原则的精神实质。

3.在控制行政自由裁量权方面，英国发展了合理性原则

台湾学者林惠瑜认为，“该合理原则之演进，不啻代表英国近百年来之行政法发展史中最重要之一页”。合理性原则起源甚早，可追溯至1598年的Rook's案例和1689年的人权法案（The Bill of Right）以及其他同期有关判决，当时司法审查仅限于程序的瑕疵。

1948年通过Wednesbery案例，司法审查扩及实质审查。自该案例以后，法院对于行政行为之审查已如德国的比例原则一样，及于对行政行为实质上是否显著不合理的判断，而与法国行政法的发展异曲同工。1968年Padf ield条例又发展出要求行政机关行使行政自由裁量权的行政介入请求权，1985年G·C·H·Q案更进一步确立了对国王特权可以司法审查。综上观之，英国的合理性原则有效地控制了行政权的滥用，是英国依法行政的有力保障。正如同德国的比例原则、法国的均衡原则、日本的裁量零收缩理论和无瑕疵裁量请求权一样，它是现代行政权扩张后民主宪政的必然要求。

（四）美国依法行政的主要特色

美英同属普通法系，行政法理论和制度有诸多相似之处，尤其是在自由资本主义时期，美英行政法几乎完全一致。但到了19世纪末，为了解决工业迅速发展而引起的一系列社会经济问题，美国建立了独立管制机构（Independent Regulation Agency）。该机构集行政权、准立法权和准司法权于一身，它的出现标志着美国依法行政开始形成自己的特殊模式，但也因行政权的迅猛扩张而导致反对呼声越来越强烈。于是，美国于1946年制定了《联邦行政程序法》，从行政程序和司法程序上对庞大的行政权加以控制，从而使美国行政法得以迅猛发展。20世纪六、七十年代，由于越战失利、总统选举舞弊及种族歧视扩大，公众对行政机关越来越不满，于是依法行政的方式有了一系列改革，其宗旨是实现行政公开。公众认识到过去通过司法审查和行政程序来限制行政权，只能保障个人的权利免受行政机关的侵犯，而不能保证行政权的行使符合公共利益，也不能保证行政机关能为公众提供更多的福利。因此，行政必须公开，由公众直接参与对行政的监督。

从以上论述可以看出，美国依法行政经历了从传统普通法院的司法审查模式到独立管制机构加行政程序模式再到行政公开模式的发展过程，从而与同为普通法系的英国的依法行政模式形成鲜明对比。

从宏观上整体考察美国的依法行政，笔者认为它主要有以下三点特色:

1.独立管制机构的兴起

王名扬教授认为，独立管制机构的成立标志着美国行政法开始形成自己的特色。独立管制机构的建立违背了传统的三权分立原则，但又适应了社会发展的需要。于是美国又从行政程序和司法审查两方面来加强对独立管制机构的控制，以克服其消极面，发挥其积极作用。而在同一时期，英国却采用了另外一种依法行政模式——建立行政裁判所，这是普通法系两大脊梁在依法行政方式上的重大不同。英国的行政裁判所只有准司法职能，明显不同于集三权于一体的美国独立管制机构。独立管制机构在美国行政法上具有重要地位，它直接影响美国其他重要行政法律制度的发展，如行政程序制度。

2.行政程序制度和行政公开制度的发达

根据美国宪法的“正当法律程序”条款而制定的《联邦行政程序法》在世界范围内产生了重大影响，带动形成了世界历史上行政程序立法的第二次高潮。美国行政程序发达，其中的行政公开制度尤为突出。“美国在行政公开方面的立法比其他西方国家早，而且更为完备，在一定程度上对其它西方国家起了示范作用。”《情报自由法》、《阳光下的政府法》、《联邦咨询委员会法》、《隐私权法》构成了美国行政公开制度的骨架。《情报自由法》规定政府文件原则上应公开，除非基于特殊情况，如国家安全、商业秘密等；《阳光下的政府法》规定合议制行政机关的会议原则上应公开，除非基于特殊情况，如国家安全；《隐私权法》规定了政府掌握的个人信息（隐私）原则上必须对该个人公开和限制向第三者公开，除非基于特殊情况，如国家安全。行政公开已成为现代世界行政法发展的一个潮流，美国行政公开制度在这个大潮中无疑扮演了开创性角色。

3.司法审查制度的发展

行政程序制度和司法审查制度是美国依法行政的两大保障。在美国依法行政过程中，司法审查虽在特定时期（如20世纪30年代）有所放松；但从整体角度而言，司法审查是呈逐步加强趋势的。司法审查的范围逐步扩大，即使立法排除复审，法院也想方设法加以否定。原告资格逐步放宽。“在最近几年中原告资格的栏杆大大降低了。在过去的十年中，过去通行的严格限制原告资格的观念让位了，代之而起的是发展中的观念日益频繁地打开了司法复审行政行为的大门。”过去实行严格的时机成熟性原则，现在则为“时机的成熟性放宽。”法院扩张了宪法中正当法律程序的适用范围，使其不仅仅及于普通法上的权利，而且适用于社会福利补助项目。总之，司法审查的逐步加强，反映了美国社会对行政权扩张进行控制的必然要求。

（五）日本依法行政的主要特色

1968年开始的明治维新使日本开始了近代化。但日本的近代化不是由彻底的资产阶级革命开始的近代化，而是在封建制度逐渐解体的过程中，为确立天皇制国家结构而进行的自上而下的近代化，因而具有浓厚的君主专制色彩。日本依法行政就是在这种历史背景下开始的，这与德国依法行政产生的历史背景极为相似。因此，善于移植吸收外来文化的日本选择了适合日本国情的德国依法行政模式作为自己的范本，形成了近代日本行政法。近代日本行政法构建于明治宪法之上，明治宪法的特性决定了日本依法行政的特征。众所周知，明治宪法一方面具有民主主义色彩，在形式上确立了分权原则和议会主权，对公民权利保障有一定规定；另一方面，明治宪法又具有鲜明的君主主义色彩，反映了对以天皇为代表的行政权的维护。因此，融近代立宪主义与君主主义于一体的明治宪法，决定了近代日本的依法行政在具有监督行政权、维护公民权的同时，又更多地体现了对行政权的维护和偏袒，这也是日本接受德国依法行政理论和制度的原因所在。二战后，日本作为战败国被美国占领，明治宪法存在的基础崩溃。在美国的指导和施压下，日本制定了《日本国宪法》，它与明治宪法有着本质的区别，确立了国民主权原则、和平主义和尊重基本人权原则。它标志着日本依法行政由近代走向现代。简而言之，日本依法行政体现了日本的固有民族传统，又体现了两大法系的融合。曾有学者认为，两大法系的行政法差异极大，无法融合，日本现代行政法的发展否定了这种观点。

从宏观上整体考察日本的依法行政，笔者认为它主要有以下三点特色:

1.传统依法行政理论受到挑战，现代依法行政理论迅速发展

二战以前，日本接受德国依法行政理论，对行政权的保护有余，对公民权的保障不足。特别权力关系理论、行政行为公定力理论、反射性利益理论、行政便宜主义在日本传统行政法中占主导地位。二战以后，日本国宪法确立了国民主权原则，公民权利的保护日益被重视。在这种历史背景下，传统的行政法理论受到挑战。特别权力关系范围被缩小，甚至该理论被否定；行政行为公定力理论有进一步发展，公定力不是绝对的，在“重大且明显”违法的情况下，公民有对抗权；反射性利益理论被冲击，代之而起的是法律权利理论、事实上利益理论；行政便宜原则不再是绝对的，裁量零收缩理论产生；公民有了无瑕疵裁量请求权。总之，现代日本依法行政在传统行政法的基础上注入了新的血液，这使得日本依法行政从传统走向现代，从保守走向进步。

2.行政指导广泛运用

“运用行政指导方式管理国家经济活动，最成功的当数日本。”世人公认日本经济的飞跃当归功于日本国民的勤劳和日本政府科学的行政指导。行政指导是指行政主体用非强制性手段来实现行政目的，它体现了行政权行使过程中强权色彩趋于淡化。日本学者盐野宏认为，行政指导现在“广泛应用于行政的所有领域”，这是由于日本传统观念影响的结果，即“由于行政主体和行政客体双方所认可的温情主义，与正式的行政行为相比，人们更喜欢非正式的这种行为形式。”行政指导固然根植于日本固有的民族传统，但它作为现代依法行政的一种新型方式，在世界上已获得普遍采用。“在法国、德国、英国、美国、奥地利等发达国家，行政指导成为重要的行政管理方法。”无疑，行政指导是对传统依法行政如机械法治主义和干预行政的重要修正，使现代依法行政走向机动法治主义和福利行政，体现了现代行政管理权力手段淡化的新特点。

3.依法行政救济体系走向健全

在二战后现代依法行政精神的指导下，日本建立了各种救济形式。这些救济形式相互补充，各有特色，形成了一个完备的救济体系。日本的救济形式既包括司法救济，又包括行政救济；既包括正式程序救济，又包括非正式程序救济；还包括国家赔偿制度。司法救济是指行政诉讼制度，行政救济是指行政不服审查制度，司法救济与行政救济统称为正式程序救济；非正式程序救济是指苦情处理制度和行政监察员制度等。救济制度的健全是依法行政的保障，又是依法行政完善的标志。日本依法行政救济体系的健全标志着日本依法行政已步入现代法治的轨道。

**二、西方国家依法行政的共同演变趋势**

早期西方各国依法行政模式差异极大，个性特色鲜明。从整体上可将其分为大陆法系依法行政模式和英美法系依法行政模式。依法行政的不同模式不仅有实质上的差异，更有形式上的差别。随着西方各国依法行政的发展，现代西方各国依法行政的不同模式在保持各自特色的同时，开始在实质上走向同一，在形式上相互借鉴。“法治的多样性是以某种一致性的共识为前提的，否则，就失去了制度的比较意义。”

“行政法，是人性尊严的具体化。”纵观行政法的发展史，一条核心的线索展现在我们面前:作为动态宪法的行政法，随着社会的发展和时代的变迁，逐步实现人性尊严的最大化。不论是英美法系的依法行政，还是大陆法系的依法行政，都围绕着人性尊严的实现而展开、变化和发展。人性尊严是一个历史范畴。在自由资本主义时期，个人主义盛行，人性尊严体现为对个人的绝对不干预和放任，对公民个人权利的维护即是对人性尊严的实现。在垄断资本主义时期，集体主义兴起，人性尊严体现为对个人权利的尊重和对社会公益的维护。此时，人性尊严的外延扩大了，传统的对公民个人权利的维护已不能实现对人性尊严的维护，对人性尊严的维护必须注入新的理念和制度；于是社会权利观念和制度应运而生。对公民个人权利的尊重和对社会集体利益的维护构成现代人性尊严外延的两大支架。行政法作为人性尊严的具体化，亦随着人性尊严外延的扩大而面貌一新。行政法质的飞跃，改变了依法行政的基本理念和制度架构:消极的依法行政变为积极的依法行政，夜警国家观变为福利国家观，行政权强制色彩趋于淡化，特别权力关系理论被修正了，裁量零收缩理论得以发展，自然公正原则复兴，正当程序推广，司法审查范围扩大，国家赔偿制度确立，行政程序法治化和行政行为公开化成为世界性潮流，行政公开了，合理性原则、比例原则、权力滥用理论、均衡原则迅速发展……总之，西方依法行政围绕人性尊严实现而不断前进。

纵观历史，两大法系依法行政经历了两条不同的轨迹；但横观现实，我们可以看出，这二条曾经相异的依法行政之路如今在本质上呈现逐步靠近并融合的趋势:在依法行政道路上，英美法系逐步改变了对行政法的无理偏见，大陆法系逐步改变了对行政权的特殊偏袒；英美法系接受了对公益维护的思想，大陆法系接受了对公民权保障的制度；英美法系从敌视行政权走向重视行政权，大陆法系从行政权优越走向公民权优越；英美法系从绝对崇尚司法权走向重视行政裁判权，大陆法系从崇尚行政权走向重视司法权。

综观西方依法行政的历史演变，一条清晰的脉络呈现在我们眼前:依法行政演变的历史既是行政权作用不断扩大的历史，又是公民权救济不断加强的历史；既是行政权行使的强权色彩趋于淡化的历史，又是行政权运行的程序法治化的历史；既是国家主权豁免主义趋于消匿的历史，又是公民权救济制度体系逐步完善的历史。依法行政的“依”由消极走向积极，由机械走向机动；依法行政的“法”由单一走向多样，由零散走向统一；依法行政的“行”由被动走向主动，由强制走向平缓；依法行政的“政”由狭窄走向宽泛，由干预走向给付。西方依法行政道路并非是平缓和直线发展的，而是崎岖的和波浪式前进的。它既是民主宪政的产物，又是民主宪政的保障，它与民主宪政互动式前进:民主宪政一方面为其发展铺平了道路，另一方面又要求完善依法行政。

概括起来，西方国家依法行政的共同演变趋势是:

（一）依法行政的范围逐步扩大

法国在行政法的基本观念方面由公共权力理论而至公务理论、公共利益理论、新公共权力理论；德日两国特别权力关系范围逐步缩小，反射性利益理论被事实上利益理论取代；美英司法审查范围逐步扩大等等，这些无一不说明依法行政的范围在日趋扩大。依法行政范围的扩大，一方面说明行政权日趋扩张，另一方面说明加强公民权的保障亦日益受到重视。“加强行政权和加强对行政权的制约是现代西方国家行政法一个车子上的两个轮子。”

（二）依法行政的价值取向趋于权利保护和公益维护并重

在这方面，大陆法系与英美法系恰好从相反的方面走向同一共同点，体现了两大法系的融合。战前，以法德日为代表的大陆法系尤其是德日两国，强调行政权的优越，突出对“公共利益”的保护，而对公民权的保障有所忽视。而以英美为代表的普通法系深受以戴雪为代表的规范主义影响，强调对行政权的制约，对公民权的保护格外重视，控权论是其行政法的主导理论。二战以后，国民主权原则在德日被确立，人权保障思想在世界范围内兴起，社会集体权利亦被充分重视。在这种背景下，德日行政法接受了英美行政法的改造，英美行政法亦深受大陆行政法尤其是法国行政法的影响，开始注重对公共利益的保护，并有“绿灯”理论产生。公益与私权的平衡是西方依法行政的一大趋势。

（三）依法行政的程序逐步走向法治化

面对行政权的不断扩张，为了防止其被滥用，西方各国逐渐认识到以行政程序控制行政权的重要性，并逐步建立了行政程序法律制度。现代行政程序法渊源于英国，发展于美国，传播到世界各国。英美行政法的核心有两个，即司法审查和行政程序。大陆法系受英美的影响，亦开始注重行政程序法治化，德日均已制定行政程序法典，法国亦已制定几个单行的行政程序法。虽然两大法系行政程序制度不尽一致，德国将行政契约、日本将行政指导纳入行政程序法调整范围，而英美则与此不同。但它们毕竟同属行政程序制度，它们均规定了行政行为的法定程序，规定了听证制度，且有相互融合的趋势，注重对行政权的制约和对公民权利的保护。行政程序法治化应是西方依法行政的共同发展趋势。“行政程序法的颁行，是法治国家法治行政的必不可少的基石之一，也是行政领域的重大事项。就世界而言，制定行政程序法的热潮正方兴未艾。”

（四）依法行政的手段多样化

传统依法行政手段单一且多以强权作后盾，其模式是“命令—服从”。行政指导、行政契约的兴起，改变了单一的依法行政手段，且行政指导、行政契约等属于非权力行为，不实行强制。无论是大陆法系还是英美法系，行政指导与行政契约手段均被普遍采用，它体现了现代依法行政的民主精神，体现了对行政相对人的尊重。“现代行政法的发展证明，行政权的强制作用并不总是万能的，它会由于相对一方有形或无形的抵制而大大降低其功效；行政机关也并不总是需要运用行政权来强制实现行政目的，它还可以运用一些权力色彩较弱的行政手段来使相对一方主动参与实现行政目的，或自觉服从行政机关的意志。行政合同和行政指导便是其中最重要的两种手段。”现代依法行政手段不再是单一的而趋于多样。

（五）依法行政的救济体系日趋完备

完备的救济体系是依法行政的根本保障。西方依法行政的历史从某种意义上来说就是依法行政的救济制度逐步完善的历史。现代西方各国无不建立了较完备的依法行政救济体系。法国建立了以行政法院救济为核心，以行政救济（善意救济和层级救济）、调解专员救济等为辅助的救济体系。英国建立了以司法审查为核心，以行政裁判所救济和议会行政监察专员救济等为辅助的救济体系。日本建立了以行政诉讼救济为核心，以行政救济（行政不服审查）和苦情处理制度等为辅助的救济体系。美、德亦如此。另外，值得注意的是依法行政的司法控制日益严格:法国先后发展了权力滥用理论和均衡原则，德日两国发展了比例原则，英美国家发展了合理性原则。总之，救济体系逐步建立和完善是西方各国依法行政的共同演变趋势。

**三、西方依法行政对我国依法行政的启示**

在中国如何实现法治的基本道路上，我们既反对全盘西化的观点，即认为现代法治是西方的产物，中国只有全部照搬和移植西方的法律制度才有可能实现法治。我们亦反对全盘本土化的观点，即以不符合中国国情为由，拒绝借鉴西方数千年的法治成果，要完全闭门造车走自己的法治之路。“西方国家的法治经历了漫长的演化历程，在此期间，许多制度理念和制度模式经过了试验和检验，能够保留下来的思想资源和制度形态是有其一定合理性和科学性的，从中选取可资借鉴的内容，可以使我们少走弯路，节省摸索和试验的成本。”依法行政既是现代法治国家所普遍遵循的原则，也是各国据此原则所建立的一整套行政法律制度。由于各国政治法律制度、历史文化传统等因素的差异，西方各国依法行政形成了各自的特色，导致其在理论观念和制度构架上存在着一定的区别。同时，依法行政也是整个人类社会数千年的共同文明成果，西方各国依法行政在深层上也具有某种共性。各国特有的国情决定了各国依法行政的特色，法治规律的普遍性决定了各国依法行政的深层次共性。依法行政理论观念、制度体制的多样性为我国依法行政提供某种启示，法治理念、法治规律的普遍性为我国依法行政提供某种借鉴。

笔者曾撰文指出:“综观世界各国的法治历程，大凡法治搞得比较成功的国家，无一不是较好地坚持了法治规律与本国国情的创造性结合。”所谓法治规律，从根本上说，就是世界各国在走向现代化的过程中，必须确立法律的最高权威，必须依法管理国家政治事务、经济事务和社会事务。而所谓具体国情，则是指世界各国在政治制度、经济制度和社会制度，在历史传统和现实情况，在人民的知识水平、思维方式和行为习惯等各个方面的不同状况。所谓将法治规律与具体国情结合起来，说到底，就是如何使法治的普遍性准则为特定国家的人民所理解、接受、信仰和维护。我国是一个人治传统很深、经济文化发展水平不高、法治观念淡薄的国家，要实现这一任务，无疑具有更大的难度，需要更长的期限。它既需要对全体人民进行依法治国知识的教育和依法治国观念的培养，更需要推进经济和文化的发展，以及建立与这一发展要求同步的、符合社会主义法治原则的政治体制、经济体制和社会体制。

依法行政不能构成法治的全部内涵，但依法行政却是法治的重点和难点。“依法行政是现代法治国家政府行使权力时所普遍奉行的基本准则。它反映了社会从人治走向法治转变的历史进程。”“如果依法行政不能取得成效，则依法治国最终也难以实现。”笔者认为，中国的依法行政道路应当坚持依法行政的法治规律与中国的具体国情的创造性结合。虽然西方依法行政的共同趋势不能被简单地称为依法行政的法治规律，但它却可以为我们探索法治规律提供佐证，可以对我国依法行政提供诸多启示。

**启示之一:现代行政权管制功能减弱，服务功能加强；行政权宏观上扩张，微观上收缩。**

行政权的有效运转，给付行政的兴起，成为社会发展的必需和历史发展的必然。西方国家为了使行政权有效地运转和提供充分的给付，授予行政机关广泛的自由裁量权和准立法权、准司法权。从摇篮到坟墓，行政权无处不在、无孔不入。从形式上看，我国行政机关的行政权与此相似。但从实质上看，随着西方行政权的扩张，行政权的性质由守夜人的维持秩序变为服务者的积极给付，扩张的行政权是为了给民众提供有效的给付，而不是对社会进行事无巨细的管制。从总体上看，西方行政权侧重于从宏观上的调控，政企分离，政事分开，政社分开，中国行政权则侧重于微观管理，政企、政事、政社不分。改革开放以来，我国进行了行政体制改革，但行政职能转变的任务仍远远没有完成。西方依法行政道路给我们的启示是:庞大的行政权并不可怕，可怕的是行政权功能错位、缺位和滥用。因此，我国的依法行政，应减弱行政权的管制功能，加强行政权的服务功能和给付功能。在加强行政权宏观调控功能的同时，更应在微观上收缩行政权，使行政权从企业、事业、社会中撤退，还权于企业、事业和社会，在微观上实行社会自治。

**启示之二:行政权的运行规范于行政程序法，行政权的行使依托于公务员法。**

现代社会的发展离不开行政权的介入，但行政权的介入必须规范，行政权的行使必须依托于优秀的公务员队伍。西方国家为了规范行政权的行使，普遍建立起了以“自然公正”和“正当程序”原则为核心的行政程序制度，以及以素质优良、职业保障、职务分类、严格监督为核心的现代公务员制度，从而使行政行为程序化、公开化，使行政权行使于廉洁高效的公务员之手。我国是一个有着“重实体轻程序”传统的国家，行政程序法治化、公开化的水平较低。1996年《行政处罚法》的颁布虽是我国行政程序法治化的里程碑，但它的适用范围有限，且程序的公正性尚有待提高。我国虽有庞大的公务员队伍，但整体而言，公务员素质尚需继续提高，公务员制度尚需进一步健全。因此，我国在实行依法行政的过程中，应大力推动行政程序的法治化、公开化，保障公民的行政知情权和直接参与权；建立一支廉洁、高效、勤政、务实的公务员队伍，从而为依法行政奠定扎实的根基。

**启示之三:自由裁量权的扩大为社会发展所必需，加强对自由裁量权的司法审查则是依法行政的必然。**

现代社会问题日益增多，社会关系日趋复杂；为了有效地维护公益，必须赋予行政主体广泛的自由裁量权。英美法系传统上司法权不介入自由裁量权，大陆法系传统上实行行政便宜主义，赋予行政主体广泛的活动空间。但是，不论是英美法系还是大陆法系，在面对行政自由裁量权日益扩张时都采取了相应的对策:加强司法审查——英美国家发展了合理性原则，大陆国家发展了比例原则、权力滥用理论和均衡原则。我国1989年颁布的行政诉讼法规定对滥用行政自由裁量权人民法院可以判决撤销。“一部行政法的历史，就是围绕强化自由裁量权与控制自由裁量权两种因素此消彼长或互相结合的历史。”扩大自由裁量权是现代依法行政的要求，加强对行政自由裁量权的司法控制更是依法行政的必然趋势。西方依法行政道路给我们的启示是:依法行政不能实行绝对自由的自由裁量权，亦不能实行绝对规则主义的自由裁量权。司法审查与自由裁量虽应各有其合理空间，但司法审查在自由裁量权日趋扩张的情况下必须加强；否则，行政权力就失去控制，危害无穷。我国依法行政的突出问题之一就是司法审查不到位，自由裁量权失控。我们应在理论上研究司法审查与自由裁量权之间的恰当关系，在立法上规定司法审查与自由裁量权之间的合理空间，在司法上推动司法审查与自由裁量权之间的良性运转。

**启示之四:救济制度的建立是依法行政的内在要求，救济体系的完善是依法行政的根本保障。**

无救济即无权利；无有效救济即无真实权利。有效救济的标准是:救济类型多样化，救济依据明确化，救济范围扩大化，救济标准合理化，救济实现真实化。西方国家为了推行依法行政，对因行政权违法或不当行使而遭受侵犯的行政相对人提供了有效的权利救济途径，普遍建立了较完备的救济体系———既有司法救济，又有行政救济；既有事前、事中救济，又有事后救济；既有正式程序救济，又有非正式程序救济。而且这些救济形式多能有效地运转，充分发挥了权利保障作用。我国为了推行依法行政，亦已构架了救济体系，先后制定了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》等重要法律，创设了司法救济、国家赔偿救济、行政救济和信访救济等救济形式。但我国依法行政起步晚，起点低，各种救济形式尚不够完善，且运行的效果还不能令人满意。西方依法行政道路给我们的启示是:依法行政的发展与完善必然伴随着救济制度的发展与完善，加强对权利的救济是依法行政的根本保障。因此，我国依法行政应进一步完善司法救济，加强行政救济，改进国家赔偿制度，规范信访制度，从而形成完善和谐、相互配套的救济体系。而且救济体系不应停留在规定层面，而应落实到实现层面。有法不依是中国依法行政的一大痼疾。中国的依法行政应从理论走向制度，从制度走向实施。（国家行政学院北京大学法学院 袁曙宏　赵永伟）

来源于:《中国法学》2000年第5期

**新加坡依法治国的特点与借鉴**

新加坡有620平方公黾面积，320万人口。在短短的几十年间，新加坡成为国际性贸易中心、航运中心、金融中心，而且，社会持续稳定,公共秩序良好，公民的文明水准很高，是世界驰名的文明国家。究其成功因素，就是新加坡自建 国以来，始终坚持强化法制，依法治国，并注重将东方的道德标准与西方法制精 神有机结合，走出了一条依法治国的路子，在许多方面值得我们借鉴。

**一、新加坡法制的基本特点**

1.法律完备,覆盖面广。新加坡的法律相当健全。由议会和政府所颁布的一整套法律、法规和禁令，遍及社会生活的各个领域，只要能够而且应该控制的行为，都有明确、具体的法律规范。大到国家体制、政府部门的设立与职权、公务员的管理、经济活动、社会保障体系，小到旅馆、停车场的管理、阴沟的清扫，无所不包，切实作到了有法可依。到目前为止，新加坡的法律有近500种，法律多、范围大、条款细，为世上罕见。

2.惩处严厉，操作性强。新加坡是当今世界少有的“严刑峻法”国家。新加坡对罪大恶极者处以绞刑，对犯有严重罪行者处以终身监禁。为了进一步强化惩戒作用，新加坡还对一些罪犯实行颇具特色的“鞭刑”。如16岁以上的抢劫犯和其他许多罪犯都必须接受“鞭刑”，令其有切肤揪心之痛，不敢再铤而走险。与此同时，新加坡的法律可操作性很强，对于哪种犯罪应给予哪种惩处，包括监禁几年、罚款多少元、鞭刑多少下，都规定得一清二楚，一目了然。如醉酒驾车，将坐牢6个月、罚款4000新元和吊销各级驾驶执照4年。抢劫伤人，将坐牢4年，鞭打12下。严厉的惩处极大地增强了法律的威慑力，而操作性强又可以很好地贯彻和体现法律精神。

3．执法公正，队伍精良。新加坡不仅法律完备，而且有一支素质精良的执法队伍，有严格的执法机制和执法程序。

新加坡的执法队伍堪称世界一流。一般来说，大多数警察都是法律专科毕业，还受过特别训练，反应敏捷，效率很高。同时，新加坡的执法人员行为检点，并受到有关廉政机构的监督。一旦发现执法人员有贪赃枉法的行为，将受到严历的制裁。高素质的执法队伍，以及有效的法律监督机制，确保了有法必依、执法必严、违法必究，充分维护了法律的尊严。

4.社会行为，依法规范。一般东方国家，习惯用道德标准、道义的力量来规范和约束人们的社会行为，以达到维护公共秩序的稳定与和谐。实践证明，这种规范和调节的效用是有一定限度的。新加坡自六七十年代以来，十分注重以法律手段来规范人们的社会行为，严肃社会纪律，维护公共秩序，取得了超乎寻常的效果，大大促进了社会的长治久安。例如，针对年轻一代不愿赡养父母的社会弊端,新加坡国会于1995年3月制足了“赡养父母法”。根据这项法律规定，如果女子不负赡养责任，60岁以上的父母可以提出赡养申请，交由仲裁庭决足是否要向子女发出赡养令。又如，针对那些尚未构成刑事犯罪，但又违反了社会公德的不良行为，处以高额罚款。新加坡法律规定，路上乱丢垃圾，最多可被处罚款1000新元，电梯和公共汽车内抽烟，罚款1000新元。随地吐痰，最高罚款1000新元；上厕所未冲水，罚款1000新元等等。为此，新加坡专门设立有初级法庭，该法庭的第13庭每逢星期三和星期四专门处理随地吐痰和乱丢垃圾等轻微案件，在过去数年，该庭平均每个星期均要处理约135个案件。另外，据新加坡统计局统计，1981—1990年10年间，新加坡当局所收罚款金总额为9.1亿新元，高额罚款使许多新加坡人快速养成了约束自己维护公德的社会行为。

**二、新加坡依法治国的重大举措**

1.依法管理城市规划。对城市规划的依法管理是新加坡依法治国的一大特

征。城市规划相关的法令法规，保证了城市规划和建设的连续性。新加坡在此方面也走过了不短的路程：1927年以前，城市任意发展不受管制；1927年以后，颁布改良法令，成立改良信托局，拆除陋屋，建造后巷；1960年，成立规划局和建屋发展局，颁布规划法令。规划法令的内容包括：（1）基本法令：说明有关职权单位的权限及职责；（2）提出总体规划图，每五年至少检讨一次，可适时修改；（3）在土地发展方面，授权规划单位管制所有土地的发展，划定地主、发展商和职权单位的权力与责任，规定所有的发展必须获得职权单位的准证；（4）授权职权单位征收发展费。市区重建局根据长期性规划概念图进一步针对55个小区制定可操作的发展指导蓝图。规划方法是开放的，小区发展蓝图让公众评价，并组织专家讨论。私人机构也可公平竞争，参与规划，使规划更客观和更富建设性。市区重建局还负责城市设计，创造独特的城市景观，并把城市设计作为规划过程的一部分，成为实现发展指导蓝图的可操作性的法定文件，指导城市建设。

2.依法加强廉政建设。新加坡建立了相当完善的廉政制度：一是严格的选拔和录用制度，即实行比较严格的公务员制度,招聘公务员一直坚持高标准、严要求，正式录用之前，必须过考试关、审查关和试用关；二是严格的品德考核制度。政府每年发给公务员一个笔记本，以记录个人品德。贪污调查局依法有权对所有公务员进行跟踪，调查其日常活动，如有无嫖赌等；三是严格的财产申报制度。公务员上任前，必须申报个人财产。已婚的还必须申报其配偶的财产。申报后，由贪污调查局审查核实；四是高薪养廉制度和严厉的惩罚制度。为了吸引优秀人才到公务员队伍中来并使其保持廉洁，新加坡政府对公务员实行待遇从优的政策：职务晋升快、住房价格廉、提供进修奖学金、高工资及退休养老金制度和中央公积金制度。公务员若涉嫌贪污，其大笔退休公积金将没收充公。中央公积金又起到廉洁保证金的作用。

新加坡制定了严密的反贪污法。该法严密、详细、具体、全面，可操作性极强：一是“非法所得”定义广泛，甚至包括一杯咖啡；二是罪名成立条件简单；三是有犯罪意图也要被惩罚；四是财产来源不清者作有罪推定。由于该法详细、具体、严厉和易操作，因而既保证了公务员行为有法可依，又利于廉政部门执法必严。

3.依法保证实现经济发展目标。新加坡历史上经历了三次经济大转型y第一次是1959—1967年，从进口替代工业化转向出口工业化；第二次是1968—1979年，从劳动密集型工业转向资本、技术密集型工业；第三次从1980年开始，战略重点转向强调优先发展海外服务业；1992年提出扩大海外投资的发展战略。在经济发展战略实施中，新加坡政府始终通过法规法令来保证经济目标的实现，绝对不用“长官意志”来作经济决策,政府在国家经济行为中的角色仅表现在三个方面：（1）集中财力物力投入基础设施建设，为吸引外资和经济发展提供良好环境；（2）通过制定经济发展计划，引导企业的资源配置、结构调整及国民经济各部门平衡发展；（3）严格实施国家的经济法令。

**三、思考与借鉴**

新加坡依法治国的经验，有不少值得深圳学习与借鉴。归纳起来，主要有以下几方面：

1.道德教育与法规约束紧密结合。深圳市已出台《深圳市民行为道德规范》，并曾对规范广作宣传。但仅有宣传教育还不够，因为深圳是移民城市，流动人口众多，人员素质参差不齐。不少人的文化、道德水准远未达到规范要求。乱张贴、乱吐瘐、乱摆卖成为一种恶习，破坏公物等不良行为屡禁不止。原因之一是我们对这些尚未构成犯法但违背公德的不良行为处罚不严，存在较大的“灰色地带”。现有的处罚条例也较零碎，分散在各有关执法部门（如城管、环卫、劳动、文化等），难以构成整体约束力。建议借鉴新加坡做法，围绕市民行为规范制定一套系统的违规处罚条例，以取代过去分散在各职能部门的有关条例，并授权或委以一个专职部门执行严肃处罚，使道德教育与法治约束紧密结合。

2.提高法规条例的可操作性。尽管深圳目前已初步建立了适应市场经济的法规体系框架，城市管理方面的法规条例也不少，但条例抽象，难于操作。例如《深圳经济特区市容和环境卫生管理办法》中第七十条第（八）指出•/‘未按规定办理排放手续或未按指定地点排放间体废弃物的，罚款500元以上、5000元以下。”这种条款弹性过大，容易产生执法行为的随意性，建议将类似的条例具体细化，提高可操作性。

3.提高司法、执法队伍的整体素质。深圳近几年来开始重视提高司法、执法队伍的整体素质，下了不少功夫，收到一定成效。但仍有一些执法人员素质偏低，行为不检，群众对此时有微言，执法队伍整体素质与新加坡相比，仍有相当差距。建议对公检法及税收、工商、海关、城管等执法队伍开展法律知识、专业知识、职业道德教育培训，抓好任职资格审查及培训考核，真正合格者才能持证上岗。

4. 通过法制确保经济建设及城市规划等长远发展目标的实现。新加坡独立30多年来，也经历政府换届、领导更替，但新加坡经济结构调整、产业升级没有停步;城市建设日新月异，整体环境越显优美，这些在亚洲“四小龙”中均堪称一流。在这方面法制的保障功不可没。新加坡通过法制确保实现经济发展及城市规划长远目标做法很值得我们借鉴。（深圳市委政策研究室 林源昌 钟晓山 赵志英 张庆祝）

来源于:《特区理论与实践》1999年第2期