

依法治国战略的县域实践

罗鸿宾

依法治国是治理国家的基本方略，也是建设社会主义和谐社会的重要力量。近年来，笔者所在的四川南江县坚持依法执政、依法行政为主线，保障公正司法、公正执法为重点，推进依法管理、依法经营突破，认真贯彻落实依法治国方略，推动民主法治的文明县进程。

一、立党为公，在依法执政中强化领导

县委始终坚持依法执政、立党为公的理念，按照宪法和法律的规定，充分发挥县、乡党委的领导核心作用，依法规范全县各级党组织和党员干部的行为，大力支持人大、政府、政协、司法机关及人民团体切实履行法定职能，推进科学执政、民主执政、依法执政进程。

一是完善执政方式。不断改革和完善县、乡、村三级党组织的领导方式、工作方式，建立健全依法决策、科学决策、民主决策的决策机制，建立健全党内情况通报、情况反映、意见征求、责任追究等制度，推行重大事项决策法律顾问制度和专家咨询论证制度；完善党政主要领导权力监督机制，落实党政领导干部任期制、引咎辞职制以及党风廉政建设责任制；结合普法教育、干部教育培训及学习型机关创建活动，推动干部队伍法制教育制度化、规范化建设，坚持把法制教育贯穿于领导干部培养、选拔、管理、使用等各个方面，努力提高各级党组织特别是党员领导干部的法治化管理水平。

二是重视人大工作。县委高度重视人大工作，采取多种有效办法及途径，切实保证县人民代表大会及其常委会充分行使宪法所赋予的重大事项决定权、人事任免权、监督权，确保党的意志与人民的意愿有机统一；加强县人大常委会建设和乡镇人大主席团建设，创新“决议之前重调研，决议之中讲民主，决议之后抓督查”人大工作机制，推进县、乡人大代表在加强南江民主法制建设、保证人民当家作主权利、推动全县经济社会发展中发挥重要作用。

三是推进协商民主。坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度。按“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”原则，把政治协商纳入县委决策程序，严格遵守民主集中制的议事程序和规则，对重大决策问题、重大人事问题、县域热难点问题等，先由县委常委协商各方意见后拿出较为具体的意见，再提交县全委会讨论决议；加强同民主党派合作共事，加强培养选拔党外干部工作，完善同民主党派政治协商机制，按照“三在前”和“三在先”的协商程序，围绕全县整体工作部署、地方性重要规章制度的制定、重要人事安排、重大投资建设项目等领域进行集中协商讨论，推动政治协商的规范化、制度化、程序化；充分发挥民主党派和无党派人士的参政议政和民主监督作用，完善重大问题决策前和决策执行中的政治协商制度，推进协商民主进程。

二、以人为本，在依法行政中实现管理



以建设服务型、法治型政府为目标，南江积极推进政府职能转变，着力理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

一是依法规范行政行为。以建立健全科学合理、民主有序、依法有据的政府决策机制为着力点，南江坚持行政重大决策合法性论证制度、公开制度、听证制度、专家咨询论证制度和决策责任追究制度。坚持用《行政许可法》、《公务员法》等规范政府机关及公务员行为，依法清理和规范行政执法主体，实行行政执法公示制、告知制和行政执法人员资格制、执法考评制、执法责任制、过错责任追究制、行政执法案卷评查制，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。积极改革完善政府各类审批制度和办事制度，完成县电子政务外网、政务服务中心、行政审批系统、行政效能电子监控系统、行政效能视频监控系统等“一网络一中心三系统”三大平台规范化建设。坚持政企分开、政事分开、职能明确的原则，认真开展部门职能清理、行政审批清理、机构编制清理等“三大清理”活动，全面推进“两集中、两到位”，实行科室集中审批、政务中心集中审批，全面推行行政项目审批“一站式”服务，促进行政管理规范化、科学化和标准化建设，推动政府从“权力本位”向“责任本位”转变。

二是转变延伸政府职能。推进政府切实依法履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，做到“越位”的及时“退位”，把不该由政府管理的事坚决移交出去，变“全能政府”为“有限政府”；“缺位”的及时“到位”，健全市场监管体系，完善社会保障体系和社会管理体系，逐步建立公共服务体系；“错位”的及时“正位”，理顺部门职能，明确相应责任，做到权力与责任对等，从体制、机制上解决财权事权不对称、权责不统一等问题，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。同时，着力延伸服务职能，实行部门服务向基层拓展、乡镇服务向村社延伸、县内服务向县外推进，通过延伸帮扶阵地、组建流动服务队、制发便民服务联系卡等方式，开展劳动保障、就业培训、民工维权、代理服务四大延伸服务，着力打造服务型政府。

三是加大立体监督力度。发挥各类监督主体作用，完善行政监督机制，推进政府职能机构负责人定期述职测评制度，促进行政“一把手”依法履职尽责，自觉接受权力监督、民主党派监督、社会监督和舆论监督，认真办理人大代表、政协委员的批评、建议、提案和议案。强化行政监察职能，加强政府专门机关监督，认真落实《公务员法》，维护行政纪律，提高监督实效。加强行政“一把手”等关键人物和重点领域、重点部门、重点资金的审计监督，实行审计公告制度，做好任前、任中、任后审计监督，推进县乡政府机构及工作人员行为合法、程序得当、高效便民、权责统一。

三、构建和谐，在依法管理中体现服务

坚持以学法守法为基础、服务民生为重点、扩大监督为促进，实施依法管理，努力为南江经济和社会各项事业发展提供法治保障。



一是突出民生重点，促进社会和谐。建立和完善社会保障体系、安全预警和应急机制等，完善以村民自治、社区居民自治、职工代表大会为主要形式的基层民主管理制度，全县基层民主自治建设得到加强；切实增强基层法治管理能力，全面落实社会治安综合治理各项措施，危禁物品、流动人口、中介组织等管理有序，治安状况良好，社会和谐稳定；制定全县法治教育规划，深化全民法制教育内容，强化法律宣传队伍建设，丰富法治文化建设；健全人民内部矛盾纠纷调处机制，建立各级各类人民调解委员会 702 个，有人民调解员 3710 人，形成遍布城乡的县、乡、村、院户人民调解网络。

二是坚持学法用法，构建法治环境。狠抓法制宣传教育工作，完善科级领导干部学法讲座、党校轮训、学法考试、任前考法等制度，全县公务员实行法律知识轮训、法律知识考试、学法情况登记制；积极开展法律“六进社区”活动，全面加强青少年法制教育，全县建成学校、家庭、社会“三位一体”的青少年法制教育网络，形成党委统一领导、人大监督、政府实施、各单位履职尽责、全社会齐抓共管、人民群众广泛参与的“大普法”工作格局。按照法定的权限和程序建章立制，推进全县决定决议、规章制度与在宪法、法律和行政法规内相适应，出台《南江县规范性文件制定和备案实施细则》，及时对不符合法律、法规、规章规定或互相抵触的以及不适应经济社会发展的规范性文件及时清理、修改或者废止，做到规章制度、决定决议与法律相统一，克服地方保护主义，营造法制大环境。

三是强化执法监督，推进依法治县。充分发挥县乡人大机关及代表作用，加大对司法机关司法活动的监督力度，及时开展专项执法检查，对经济社会发展和改革中的重大事项及群众关注的热点问题进行重点监督和个案监督，坚决纠正和督查各种司法不公行为；建立健全听证、论证、公开征求意见、规章制度公开、决定决议公开等制度，广泛征求社会各界的意见，使规章制度、决定决议更符合实际，更趋于合理，更体现群众意愿，防止政策执行偏差、出错，推进依法治理、文明服务。

四、把握关键，在司法公正中体现文明

从群众反映最强烈的突出问题和制约司法公正的关键环节入手，南江把提高司法的社会公信力及公正与效率作为改革的重点，积极推进司法体制改革，建立和完善工作机制和执法程序，推进执法行为公正文明。

一是切实规范司法行为。强化司法制度建设，加强司法机关内部对侦查、起诉、审判、执行等关键环节的监督制约，严格规范执法行为；切实履行司法监督职能，严肃查处滥用职权、刑讯逼供、徇私枉法、错判错押、超期羁押等违法违规行为，提高执行效率，切实解决执行难问题；完善人民陪审员、人民监督员制度，保障律师依法履行职责，逐步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法工作体制。

二是职能作用发挥明显。加大县内各类刑事犯罪、经济犯罪和严重危害人民群众切身利益、生命安全的犯罪惩治力度，大力整治影响社会稳定的突出问题，



扎实推进防控体系建设；坚持实体公正和程序公正并重，正确适用法律，保障公民、法人和其他组织的合法权益；加大法制宣传、法律服务、法律援助、纠纷调解、安置帮教等多位一体的工作体系建设，健全便民高效的工作机制；认真处理好涉法上访案件，及时纠正错案，依法妥善处理人民内部矛盾，积极构建“大接访、大调解”机制，保护人民群众的合法权益，加大对社会弱势群体实施司法救助，保障法律面前人人平等。

三是规范法律服务秩序。积极探索完善司法行政机关对全县法律服务市场、服务行业的管理方式、管理体制，规范全县法律服务主体，完善律师、公证、法律援助、基层法律服务、司法鉴定等法律服务体系，加强法律服务队伍建设，严格职业资格制度，加强对法律服务人员的诚信教育和职业道德教育，严格规范执业行为。以维护民生、保障民权为重点，建立弱势群体维权机构，积极开展法律援助，畅通法律援助渠道，推进法治成果共享。

五、诚信为本，在依法经营中规范秩序

从规范市场经济秩序入手，南江加大社会信用体系建设，着力营造依法经营、诚实守信、公平正义、安定有序的环境。一方面，整顿规范市场经济秩序。大力开展规范市场经济秩序法制宣传教育，完善投资保护措施，提高物权保护水平，切实整顿和规范市场经济秩序，依法严厉打击制售假冒伪劣商品行为，依法加强知识产权保护和市场监管，严肃查处商业贿赂和不正当竞争行为，健全安全生产、环境保护、节能降耗、劳动用工、税收收缴等监管体制，促进各类企业标准生产、依法经营、公平竞争，保护群众合法利益。另一方面，加大社会信用体系建设。树立市场经济就是法治经济、信用经济的观念，以促进公平竞争、诚实信用等市场经济基本法律原则和制度落实为重点，加快以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度建设，大力培育信用市场，构建统一共享的个人信用信息网和企业信用信息网，建立信用监督和失信惩戒机制，促进公民、法人和各类组织把诚实守信作为基本行为准则。同时，在执法机关开展工作“三最佳”创评的基础上，全县普遍开展的诚信机关、诚信单位、诚信个人及信用村建设。特别是2002年，时任南江县委常委、县纪委书记王瑛同志创造的“建立投诉中心，为民服务零距离；召开专题听证会，干群关系零隔阂；开展‘三最佳’创评，监督监察零空档；评选诚信先进，再塑形象零起点；实行投诉查结制，案件查处零搁置”的“五个零”王瑛工作法，不仅受中纪委的高度肯定，也加快信用南江的建设进程。

（作者为四川南江县委常委、县委书记）

