

BLUEBOOK

2015

山东法治建设 蓝皮书

主 编 宋玉山

副主编 郝宪印

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

BLUEBOOK

2015

山东法治建设 蓝皮书

主 编 宋玉山

副主编 郝宪印

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

2015山东法治建设蓝皮书/宋玉山主编. -- 济南:
山东人民出版社, 2016.3

ISBN 978-7-209-09572-3

I. ①2… II. ①宋… III. ①社会主义法治—建设—山东省—2015 IV. ①D927.52

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第050443号

2015山东法治建设蓝皮书

主 编 宋玉山

副主编 郝宪印

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街39号

邮 编 250001

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 青岛国彩印刷有限公司

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm × 239mm)

印 张 19.75

字 数 300千字

版 次 2016年3月第1版

印 次 2016年3月第1次

ISBN 978-7-209-09572-3

定 价 36.00元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

前 言

党的十八大以来，山东省委、省政府团结带领全省人民，坚持以习近平总书记系列重要讲话精神和视察山东时的重要讲话、重要批示精神为指引，经济文化强省建设掀开了崭新的一页。在新的形势下，党的十八届三中、四中、五中全会对全面依法治国提出了新的要求，作出了新的部署。山东是经济文化大省，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，坚持走中国特色社会主义法治道路，实现习近平总书记给山东提出的“走在前列”的目标要求，必须认真贯彻落实“四个全面”战略布局，必须把法治建设摆在更加突出的位置，必须加快推进法治山东建设，为经济文化强省建设提供强有力的法治保障。这是时代的要求，是发展的必由之路，也是人民的深切期待。

为经济文化强省建设提供有力的法治保障，必须坚持科学立法。立法是法治的基础。科学立法就是要通过“立、改、废、释”的形式，根据经济社会的发展需要，不断制定新的法律法规，不断修订完善已有的法律法规，不断废止不切实际的法律法规，不断向社会公众解释法律法规，进而使法律法规成为经济社会有序运行的遵循。从山东地方立法的情况看，做到科学立法有几个问题需要把握好：一是提高立法质量。要在优化立法结构中体现立法质量，围绕有利于转方式调结构、保障和改善民生、加快生态文明建设以及推进社会事业发展等方面确立立法项目，为加快经济文化强省建设提供法治引领。二是拓宽立法渠道。实行开门立法，扩大公众参与，积极开展立法协商，广泛听取社会各界特别是基层群众的意见和建议；

坚持在公开征集立法规划项目、法规草案向社会公开征求意见、建立立法专家库的基础上,继续探索人民参与立法的有效途径。三是创新立法方式。建立健全科学的立法评估机制,采取委托评估、实地调研、立法咨询会、专家论证会、立法听证会、网上立法听证以及问卷调查等多种方式,对法规的制度设计、立法内容等进行科学评估。

为经济文化强省建设提供有力的法治保障,必须坚持严格执法。各级人民政府是行政执法的主体,严格执法就是要大力推进法治政府建设。一要加快转变政府职能。围绕使市场在资源配置中起决定性作用,依法界定和规范政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,减少政府对微观事项的干预,形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的机构职能体系。二要严格行政决策程序。建立重大行政决策目录管理制度,制定完善公众参与行政决策的程序制度。探索建立委托第三方机构评估论证制度,逐步细化论证的规则和标准。落实重大行政决策风险评估制度,对决策可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判。完善重大行政决策责任追究制度,对违反重大行政决策权限和程序,导致决策错误的,依法追究有关人员的责任。三要规范行政执法行为。深入推进行政执法体制改革,整合执法主体,相对集中行政执法权,推进跨部门、跨行业综合执法。严格规范行政执法裁量权,健全和完善行政裁量权基准制度。

为经济文化强省建设提供有力的法治保障,必须坚持公正司法。公正是法治的生命线,要努力提高司法权威和公信力,坚持把公平正义作为崇高的价值追求,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。要加强执法规范化建设。坚持以执法司法行为标准化、管理系统化、流程信息化为目标,制定具体的执法办案标准。规范执法司法平台建设,统一执法办案场所建设标准,统一执法办案场所管理办法。规范执法司法监督机制,全面加强法律监督、党内监督和社会监督,有效监督制约执法司法权,最大限度减少权力出轨、个人寻租的机会。要推进社会治理法治化。依法规范信访行为,坚持依法信访导向,严格按照诉访分离的要求受理来信来访,对不应受理的信访事项,引导信访人通过司法途径解决;强化法律在化解矛盾和处置非正常上访中的权威地位,在法律政策的范围内守牢

底线，依法按政策解决群众合理诉求。

为经济文化强省建设提供有力的法治保障，必须坚持全民普法。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，法治观念、法治精神是法治的灵魂。这些年我们持续抓普法，“五年普法”到了第六个，取得了很大成效，但距离法治精神的最终养成还有一定距离，轻视“普法”、不注意培养法治精神的问题还比较突出。要深刻认识全民普法和守法的基础性、紧迫性，依法治国与法治精神养成是一个问题的两个方面，必须一体推进，倡导自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，增强规则意识、契约精神，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，让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，为法治文明建设创造良好环境。

省委政研室是省委的核心智囊机构，多年来坚持以文辅政、以文资政，为省委的一系列重大决策、为全省的经济社会发展作出了积极贡献。这次，我们以蓝皮书的形式，深度展示山东法治建设取得的成就，探索山东法治建设的实现路径，是一次十分有益的尝试。蓝皮书所收集的46篇文稿，比较全面地反映了山东法治建设的经验和探索，相信会给人以有益启发。省委政研室将在加强对全省经济社会发展重大问题研究的同时，继续关注山东的法治建设进程，为落实“四个全面”战略布局，加快推进经济文化强省建设作出新的贡献。

欢迎读者朋友对本书提出批评意见。

编者

2016年1月

前 言	1
-----------	---

法治山东建设篇

法治山东建设重大成就与未来展望	3
提高地方立法质量 加强法律监督的实践与探索	13
法治政府建设：一个重大而紧迫的课题	20
推进司法公正的实践与思考	29
政法队伍建设现状及对策建议	39
推进司法体制改革的对策研究	47
开展普法依法治理 推进法治山东建设	56
用法治思维和法治方式 做好新形势下的信访工作	65
推进法治建设应正确把握的重大关系	71

发挥领导干部作用篇

关于领导干部法治素养与法治实践情况的调查报告	83
领导干部法治素养问卷调查与分析	93
多措并举 精准发力 山东省 17 市抓“关键少数”成效显著	97

基层探索实践篇

积极作为协同推进农村法治建设

- 商河县开展“能动法治”工作的调查 149

推进法治创建 打造首善之区

- 历下区开展普法依法治理工作的调查 154

以法治思维方式创新基层社会治理

- 历城区开展村（居）合同监管项目竞标工作的调查 159

探索“三个三”模式 积极创建“法治崂山” 164

弘扬法治精神 建设“法治城阳” 168

加强法治建设 努力实现科学发展 172

坚持“三位一体” 构建社会治理新模式 175

实施“333”工程 扎实推进法治建设 179

建立“两述一员”新机制 推进法治建设上水平 183

突出重点 强化措施 实现法治建设新发展 188

加快法治文化建设 推动胜坨健康发展 193

依法治村的新探索新实践

- 大窑街道创新建立“农村法律顾问团”制度的调研报告 196

公正高效司法的有益探索

- 烟台市中级人民法院推行“一·二·五”工作法的调查 201

推行公开听证化解矛盾纠纷 加快推进基层民主法治建设 207

突出重点 积极作为 提升基层治理法治化水平 212

践行法德一体 促进矛盾化解

- 曲阜市“和为贵”调解室建设的实践与思考 216

弘扬儒家文化 推进法治建设 221

强化监督 规范程序 推动依法行政工作上水平 226

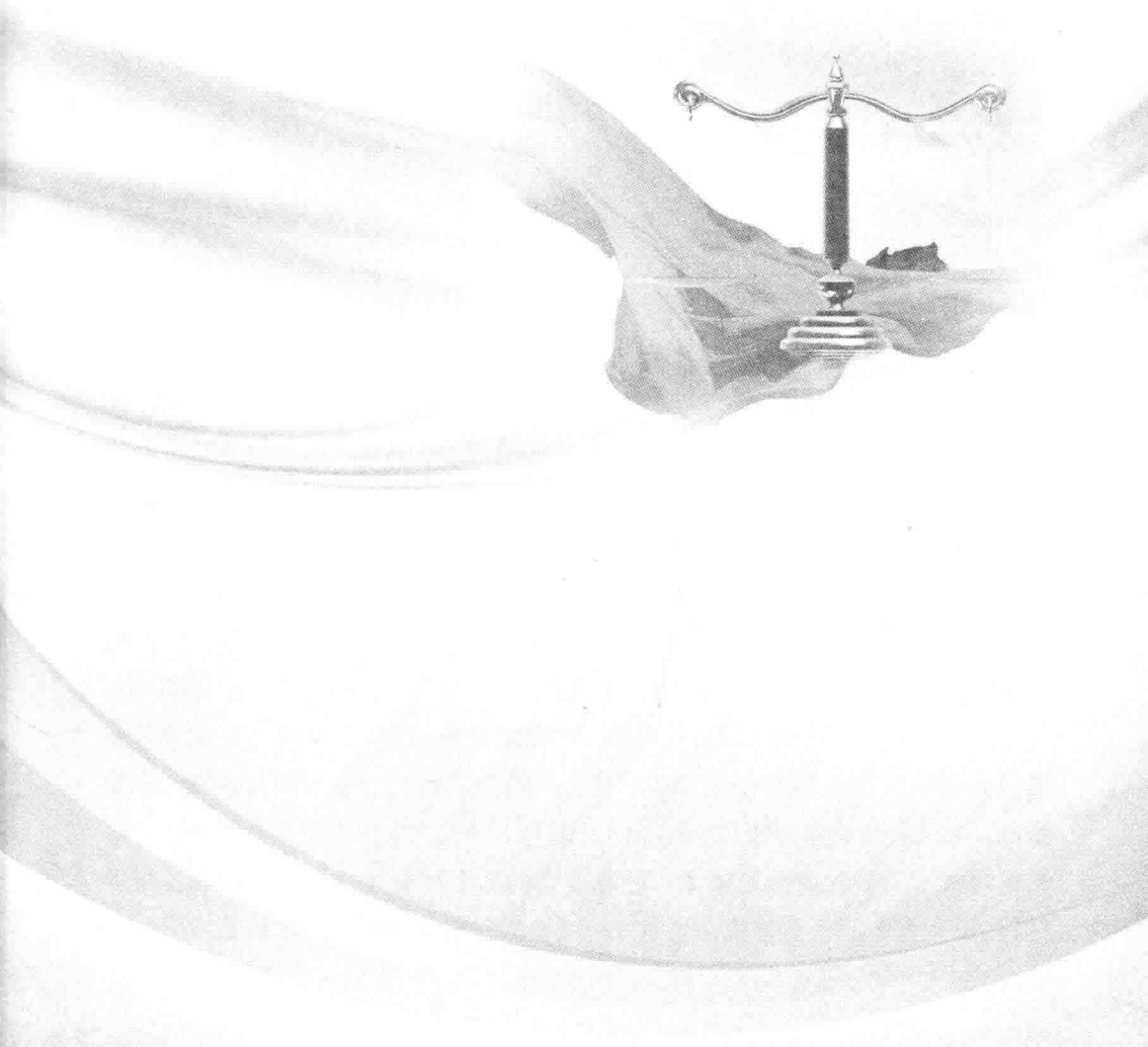
统筹推进 深化提升 为经济社会发展提供法治保障 231

依法治理的基础工程

- 荣成市建设社会信用体系的探索与启示 236

威海市临港区推进基层治理法治化	242
提升依法行政水平 加快“法治东港”建设	246
主动作为 干在实处 服务大局	
——对岚山区检察院“向前一步解决问题”的调查	250
筑牢法治根基 推进“法治凤城”建设	254
推进依法治区 加快建设“法治兰山”	257
提升依法行政水平 为经济社会发展创造良好环境	262
以法治为引领 加快依法治县进程	267
推进法治社区建设 提升基层法治水平	272
坚持“五个推进” 全面加强法治建设	276
突出重点 创新载体 深入推进法治创建工作	281
探索“1234N”模式 推进法治建设	286
开展“五好”创建活动 夯实法治建设基层基础	290
坚持机制创新 推进经济社会和谐稳定	294
抓机遇 建机制 借助网络打造公共关系新平台	299
后 记	303

法治山东建设篇 >>



法治山东建设重大成就与未来展望

历届山东省委高度重视法治建设，坚持一手抓经济社会发展，一手抓法治山东建设。特别是党的十八大以来，山东省委认真贯彻落实“四个全面”战略布局，坚持以习近平总书记关于法治建设的重要论述为指引，把依法治省作为实现“走在前列”的重要保障，法治山东建设迈出了坚实步伐。

一、主要成效和基本经验

1988年1月，山东省七届人大第一次会议首次提出了“依法治省”的概念。1990年，省委常委会工作要点进一步明确提出了依法治省的任务要求。党的十八大以来，山东法治建设进入了一个新的阶段，通过深入开展党的群众路线教育实践活动，党员干部精神面貌和工作作风发生明显变化，有力推动了依法治省工作。其成效和基本经验集中体现在以下七个方面：

（一）坚持把依法治省摆在重要位置，融入经济社会发展总体布局。省委、省政府始终把坚持依法治省作为事关经济社会发展全局的大事来抓，自1986年以来，连续实施了6个五年普法规划、4个依法治省五年规划、5个依法行政五年规划。在经济、政治、文化、社会以及生态文明建设中，在谋划山东科学发展、推进经济文化强省建设中，都自觉做到工作思路中有依法治省的要求、任务目标中有依法治省的部署、工作推进中有依法治省的举措。近年来，省委认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真学习贯彻习近平总书记关于法治建设的重要思想，加快依法治省步伐。2014年6月，制定出台了《法治山东建设纲要》，11月，山东省委十届十次全体会议，

审议通过了《中共山东省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面推进依法治省的意见》，全面开启了依法治省的新征程。

(二) 坚持服务经济社会发展大局，地方法律法规逐步完善配套。充分发挥立法的引领、推动和保障作用，实践中坚持“不抵触、有特色、可操作、重实效”的原则，大力推进科学民主立法，着力提高立法效率和质量。自1980年以来，共制定地方性法规370件，现行有效的211件。近五年来，共制定、修改地方性法规48件，通过法规性决议2件，批准济南、青岛、淄博三市法规69件。目前，我省各法律部门中基本的、主要的地方法规趋于完备，法律体系内部总体做到了科学和谐统一，经济社会各个方面基本做到了有法可依。

(三) 坚持依法规范行政行为，法治政府建设迈出重要步伐。各级政府自觉把依法行政作为推进依法治省的重要环节，带头学习法律、遵守法律，依法规范行政行为。一是加快转变政府职能。把深化行政审批制度改革作为突破口，新一届省政府明确提出任期内行政审批事项减少1/3以上的目标，起到了很好的示范引领作用。省政府和济南、青岛、淄博三市共清理了449部政府规章。2014年10月10日，省政府常务会议确定，再消减80项省级行政审批事项，累计消减了342项省级行政审批事项。山东已成为全国行政审批事项最少的省份。二是改进行政执法工作。出台了《山东省规范行政处罚裁量权办法》，执法质量有了新的提高。三是强化行政监督。突出审计、监察等专门监督，积极推进行政问责机制，政府绩效不断提高。四是推进行政复议体制机制改革。全省17个市、137个县（市、区）政府已集中行使行政复议职权，依法化解了大量的行政争议。2013年，全省行政复议应诉案件7500件，同比下降23.85%。

(四) 坚持司法为民，努力维护社会公平正义。一是加强执法司法规范化建设。把深入推进执法司法规范化建设作为一项基础性工作，着力提高主体素质，完善制度体系，规范工作流程，强化执行落实，取得明显成效。全省法院各类案件一审后当事人服判息诉率保持在92%以上，全省检察机关涉检信访逐年下降。二是推进执法信息化建设。公安机关加快打造警务云大数据中心，完成了824个业务系统、32个警种部门信息数据的科学分类，初步形成了云平台、云服务、云数据等标准框架体系，人像识别等11个系统上网运行。

三是着力解决执法司法突出问题。开展久押不决案件、党政机关执行人民法院生效裁判积案、办“金钱案”“人情案”“关系案”等专项清理整顿。四是积极稳妥推进司法体制改革。省法院重点推进审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台建设，全省法院公布裁判文书数量居全国第二位；省检察院建立审查逮捕公开听取意见制度，推行终结性法律文书公开制度；人民陪审员“倍增计划”顺利完成，全省法院增选人民陪审员 5865 人，总人数达到 12094 人。五是开展法律司法援助。累计办理法律援助案件 46 万余件，连续 9 年实现案件数量增长 20% 以上，受援群众达 56 万余人。

（五）坚持弘扬社会主义法治精神，全民法治意识普遍增强。认真实施“六五”普法规划和 2011~2015 年依法治省规划，创新性开展社会主义法治文化创建工作。全省利用报刊、杂志、广播、电视和网络共开设法治栏目 448 个，建立各类普法网站（页）544 个，开设普法政务微博 21 个，听众超过 130 万人。积极构建省、市、县（市、区）三级网络普法体系，全省共建立普法讲师团 614 个，成立普法志愿者队伍 13041 支，建立农村法治夜校 58455 所，居民法治学校 4637 所，青少年法治教育基地 3689 个。深入开展多种形式的法治创建活动，全省所有县市区都实行了依法治理，有 6 个市、36 个县（市、区）被授予全国法治创建先进单位，总数位居全国第一。

（六）坚持深化平安山东建设，保持社会和谐稳定。深入推进社会治理法治化建设，连续 10 年开展平安山东建设。一是依法解决信访突出问题。在多年加强信访工作的基础上，以开展党的群众路线教育实践活动为契机，先后开展“百日清仓”活动，取得积极成效。二是依法化解矛盾纠纷。积极推行社会稳定风险评估机制，健全完善大排查大调解工作体系。普遍建立了人民调解、司法调解、行政调解相衔接的工作机制，建立医患、交通、物业等行业性调解组织 1729 个。2014 年以来，调处各类矛盾纠纷 22 万余件，成功率达 98% 以上。三是依法推进社会治理。加强社会治安防控体系建设，全省 80% 以上的城市社区、30% 以上的农村社区实行了网格化管理；全省累计投入达 114.6 亿元，加强技防建设。持续开展“打黑恶、反盗抢”等专项行动，人民群众的安全感和满意度进一步增强。

（七）坚持改革创新，牢牢把握工作主动权。坚持把改革创新作为推进依法治省的根本动力，善于运用改革的举措解决法治进程中的问题。省委政法

委成立专门工作小组，制定了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》，在淄博、聊城两市先期进行试点。全省各级积极作为，大胆探索，勇于担当，善于用改革的办法、创新的思维破解难题，在推进依法治省的进程中形成了一批有影响力的亮点。比如，济南市公安局充分运用现代信息技术，建成了大数据云计算实战应用平台，中央领导给予充分肯定。比如，荣成市不等不靠，着手建立覆盖全市的社会信用体系，产生了很好的社会效果。再比如，烟台市中级人民法院狠抓司法规范化建设，在实践中探索实行了“一·二五”工作法，有效促进了公正高效司法。

二、存在的薄弱环节

当前，我省在推进依法治省进程中还存在一些不足，比较突出的是：

（一）地方立法质量有待提高。一是立法结构不够合理。在加快转变经济发展方式、保护生态环境、创新社会治理、推进先进文化建设、保障和改善民生等领域的立法不足，跟不上形势发展要求。二是有些立法较多地体现了部门利益，甚至出现部门利益法治化的现象。部门起草、法治办审查、再提交人大审议的立法模式需要改进和完善。三是社会公众参与立法的程度还比较低，听取人大代表、基层群众、相关部门和专家、学者的意见还不充分。四是宪法法律实施的监督机制和具体制度不够健全，宪法法律的权威需要进一步树立。

（二）依法行政水平和能力有待提高。实际工作中存在权力交叉、职责不清导致的多头执法、重复执法；政府职能转变还没完全到位，对经济社会活动干预仍然较多，有些权力过于集中，执法中的自由裁量权过大；行政决策程序和机制不够完善，随意决策、违法决策现象时有发生；对行政行为的监督制约机制不够健全，存在执法不重视程序，甚至违反程序的问题；有法不依、执法不严、违法不究以及不作为、乱作为、迟作为和选择性执法现象在有些地方依然存在。

（三）司法公信力有待提高。司法不公、不规范、不透明问题仍然存在，有的有案不立，或者违规立案、越权管辖；有的滥用强制措施，侵害群众合法权益；有的办关系案、人情案、金钱案甚至徇私舞弊、贪赃枉法；冤假错案、久押不决、违规减刑假释暂予监外执行等问题在一些地方时有发生。涉法涉诉

信访问题仍然比较突出，“信权不信法、信访不信法”，甚至出现非正常访、暴力抗法、群体性事件等。

（四）全社会法治观念有待提高。一是人情观念根深蒂固，讲人情不讲原则、讲关系不讲法律，法不责众心理较为普遍。二是部分社会群体特权思想严重，个别人甚至妄自尊大，目无法纪，唯我独尊，藐视法律权威，把自己置身法律之外，在社会上影响很坏。三是普法方式方法比较滞后，法治宣传形式主义、表面文章仍然存在，影响了宣传实效。

（五）领导干部法治思维和依法办事能力有待提高。少数领导干部重权力轻法律、重结果轻程序、重治标轻治本，习惯于运用行政手段和经济手段，不善于运用法治思维和法治方式处理问题。有的高高在上，脱离群众，遇事习惯凭老经验、老办法解决问题；有的在适用法律上搞选择，有利的就执行，不利的就变通；个别的甚至违法违规干预司法个案，搞权钱交易、利益寻租。

三、全面推进依法治省的思考

通过深入学习领会党的十八大和十八届四中全会精神，学习领会习近平总书记关于法治建设的重要思想，在深刻分析把握山东依法治省阶段性特征的基础上，我们认为全面推进法治山东建设应当重点抓好以下工作：

（一）坚定不移把依法治省作为重大战略。改革开放30多年来，省委、省政府站在全局的高度，先后确定并实施了若干重大战略，为推进全省经济社会发展起到了重要的引领和保障作用，也为今后全面推进依法治省奠定了坚实的基础。但从法治的角度审视，依法治省还只是停留在常规性的工作部署层面，其全局性、基础性、战略性地位还没有真正确立起来。新时期新阶段，以习近平同志为总书记的党中央对实施依法治国基本方略提出了一系列重大举措，特别是党的十八届四中全会凝聚全党智慧，对全面推进依法治国作出具有历史性的战略部署，定位之高、要求之严前所未有，决心之大、措施之有力前所未有。我们要深刻认识和把握党中央关于依法治国的新论断、新要求、新举措，在已有基础上，不失时机地把依法治省确立为省委、省政府的重大战略，为全面建成小康社会提供更加坚实的法治保障。

（二）加强和改进地方立法。要把地方立法工作作为推进依法治省的基

础,采取措施进一步提高立法质量。一是科学制定立法规划和计划。在广泛征集立法建议项目、深入调研认证、充分吸收各方面意见的基础上,切实做好立法规划和立法计划拟订工作。强化立法规划、计划的严肃性和权威性,原则上未进入五年规划的立法项目,一般不列入年度立法计划,未列入年度立法计划的一般不进入立法程序,进而实现立法规划与经济社会发展规划相协调,力争在制定山东省国民经济和社会发展的第十三个五年计划时,实现立法规划与经济社会发展规划的同步制定、同步部署、同步推进。二是优化立法结构。在优化立法结构中体现立法质量,围绕有利于转方式调结构、保障和改善民生、推进社会事业发展以及加快生态文明建设等方面确立立法项目,围绕全面深化改革确立立法项目,更加有效地为加快经济文化强省建设提供法治引领。具体来讲,当前要抓紧制定金融业发展条例、土地指标交易管理办法、服务业发展促进办法等法规和规章。三是拓宽立法渠道。要不断健全完善公众意见表达、采纳和反馈三项机制。扩大公众参与,实行开门立法,积极开展立法协商,广泛听取社会各界特别是基层群众的意见和建议;坚持公开征集立法规划项目、法规草案向社会公开征求意见、建立立法专家库的基础上,继续探索人民参与立法的有效途径;进一步发挥人大代表的作用,在法规的立项、起草、审议和实施等各个阶段,充分听取他们的意见建议。四是创新立法方式。建立健全科学的立法评估机制,采取委托评估、实地调研、立法咨询会、专家论证会、立法听证会、网上立法听证以及问卷调查等多种方式,对法规的制度设计、立法内容等进行科学评估。五是加强立法人才队伍建设。把加强我省立法人才建设纳入党的人才建设规划中统筹考虑,把立法干部队伍建设作为法治建设的基础。建立健全立法工作人才与党政机关干部的交流机制,多岗位培养人才。用三到五年时间,培养造就一批我省立法专家人才和立法工作专业队伍。

(三) 加快法治政府建设步伐。推进依法行政、建设法治政府是依法治省的重要内容,必须采取有力措施,进一步加快推进步伐。一是加快转变政府职能。围绕使市场在资源配置中起决定性作用,依法界定和规范政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,减少政府对微观事项的干预,形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的机构职能体系。要推进简政放权,继续取消和下放行政审批事项,五年内完成减少省级行政审批事项 1/2 左右,打造全国最优的营商环境。要建立健全政府权力清单制度和负面