

山东省法学会 课题研究成果选编 (2016)

王彤宇 主编

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省法学会 课题研究成果选编 (2016)

王彤宇 主编

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

山东省法学会课题研究成果选编. 2016 / 王彤宇主编. — 济南 : 山东人民出版社, 2016.10

ISBN 978-7-209-10087-8

I. ①山… II. ①王… III. ①法学—中国—文集
IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第246508号

山东省法学会课题研究成果选编(2016)

王彤宇 主编

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 21.25
字 数 320千字
版 次 2016年10月第1版
印 次 2016年10月第1次
印 数 1-1000

ISBN 978-7-209-10087-8

定 价 52.00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，以习近平同志为总书记的党中央高度重视法治建设，十八届四中全会作出了全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的战略决策。全省上下认真贯彻落实中央关于全面推进依法治国的战略部署，广泛深入开展法治宣传和法治实践，为全省法学研究事业提供了丰富的实践基础。山东省法学会按照省委、省政府部署和省委政法委要求，团结带领广大法学工作者、法律工作者深入开展法学研究、法治宣传、法治培训、法学交流、法律服务和法律人才培养，为平安山东、法治山东建设提供了有力的法学理论支撑和智力保障。

2015年，山东省法学会组织全省法学界、法律界聚焦平安山东、法治山东建设开展了专项课题研究工作，广大法学工作者、法律工作者积极响应，踊跃参加，深入调研，集中攻关，形成了一批优秀课题研究成果。这些研究成果观点鲜明、内容丰富、论证充分、对策可行，体现出较高的理论水平和学术素养，具有重要的参考价值。为做好课题研究成果的应用转化，更好服务于全省经济社会发展和法治实践，山东省法学会精选部分课题成果汇集成册，以《山东省法学会课题研究成果选编（2016）》论文集的形式公开出版。

《山东省法学会课题研究成果选编（2016）》，是山东省法学会立足工作实际，精心培育的法学园地，是汇集全省优秀法学研究成果，充分反映全省法学课题研究水平，服务平安山东、法治山东建设的重要载体，是全省广大法学工作者、法律工作者思想和学术交流的重要平台。希望全省广大法学工作者、法律工作者认真学习党的十八大和十八届三

中、四中、五中全会精神和习近平总书记关于法治建设的新思想、新观点、新论断,围绕中心、服务大局,不断取得更多有实践价值的优秀课题研究成果,努力开创全省法学研究新局面,为深入推进平安山东、法治山东建设作出新的贡献。

本书作为课题研究成果汇编,在确保坚持正确政治方向的前提下,内容上尽量尊重作者本人提交的研究成果,如有疏漏和不足之处,敬请批评指正。

山东省法学会
2016年9月19日

司法改革研究

关于全面推进政法机关带头尊法学法守法用法的调研报告·····	003
山东省法官、检察官队伍职业化建设和职业准入制度改革路径 选择研究·····	014
司法权运行机制改革研究·····	016
由“扬汤止沸”到“釜底抽薪” ——审判权与执行权实质性分离的路径探析·····	028
法官司法规范行为的对策性实证研究·····	053
我国轻微刑事案件二元起诉模式的修正研究·····	067
人民法庭职能定位研究·····	085
刑事速裁程序研究·····	098

001

目
录

法治政府建设研究

建立法治政府建设绩效考核指标体系的现实路径·····	117
建立法治建设绩效考核指标体系的现实路径 ——以滨州市法治建设考核办法及其实践作为研究基点·····	130
政府与社会组织合作模式的法治推进路径研究·····	154
法治视野下城市交通治理的困境分析和对策研究·····	167
健全政府法律顾问制度有效运行机制研究·····	181

食品安全公众参与法律制度研究·····	194
中国法定公证制度研究·····	206
医疗纠纷的危机管理研究·····	219

法律适用研究

环境民事公益诉讼制度研究·····	235
法律职业共同体建设的理论与实践·····	250
关于检察机关提起公益诉讼制度 ——调查核实权研究·····	261
当事人诉讼心理之司法应对机制研究·····	274
青少年罪犯中介学习经验及犯罪预防研究·····	290
新《环境保护法》视野下的建筑工程环境保护法律制度研究·····	303
三大部门法视野下阶层式犯罪体系之暗合研究·····	319

司法改革研究





关于全面推进政法机关带头 尊法学法守法用法的调研报告

根据山东省常委会的部署安排，省委常委、政法委书记张江汀同志负责牵头组织“全面推进政法机关带头尊法学法守法用法”课题调研。课题组采取实地调研与理论研讨相结合、重点调研与面上调研相结合的方法，张江汀同志亲自带队赴省直政法部门和市、县基层政法综治单位进行实地调研，各市党委政法委、省政法各部门分别组织本市、本系统展开调研。在调研中，认真总结近年来各级政法机关推进法治建设的经验做法，着重分析执法司法存在的问题及原因，根据中央全面推进依法治国和山东省委推进法治山东建设的部署要求，深入研究政法机关尊法学法守法用法的任务措施。课题组全面梳理汇总各地各部门调研成果，组织开展交流研讨，形成了调研成果报告。

一、近年来全面推进政法机关带头尊法学法守法用法主要做法

山东省政法机关认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，按照中央和省委关于法治建设的部署要求，自觉把全面依法治国要求贯彻到政法工作的各个领域、贯穿于执法司法的各个环节，自觉运用法治思维和法治方式谋划推进政法工作，努力在尊法学法守法用法中发挥表率作用。

（一）坚持政法工作正确方向，担负起社会主义法治国家建设者推动者责任

召开省委政法工作会议、省委政法委员会全体（扩大）会议等会议，

举办全省“新常态新作为”系列依法治国专题研讨班，通过开设法治讲堂等多种形式认真学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，认真学习贯彻中央和省委关于法治建设的部署要求，始终坚持党对政法工作的绝对领导，始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终牢牢把握正确的政治方向，始终保持忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，切实履行法治山东建设者、推动者的责任。认真落实政法工作重大事项向党委报告制度、党组（党委）成员依照工作程序参与重要业务和重要决策制度，每年至少两次向党委汇报全面工作，重要情况特事特报，把党的领导贯穿到法治建设的方方面面。

（二）树立社会主义法治理念，带头宣传倡导社会主义法治价值观

紧密结合政法工作实际，深入开展“12·4宪法日”纪念和宣誓等系列活动，把法治理念教育贯穿政法队伍建设全过程，坚定法治信仰，增强法治定力。从全局高度研究谋划全面推进依法治省的意见措施，结合政法部门实际出台实施办法和重要举措，在法治山东建设中勇当领跑者、争做排头兵，引导广大政法干警自觉做依法治国的忠实信仰者、模范遵守者、坚定捍卫者。率先落实《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》和《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，带头尊崇法治、依法办事，支持政法机关依法独立公正行使职权。加大政法典型的挖掘、培养、宣传力度，在全省政法系统总结提炼40余个典型经验，选取体现山东特色、展现山东政法队伍建设成效的12个典型经验上报中央政法委，并积极向全省推广。组织开展“感动齐鲁政法人物”、“人民满意政法干警和政法单位”等评选表彰活动，从受到省委、省政府表彰的基层政法单位和干警中选择13名成员组成先进事迹巡回报告团，到全省17市巡回报告，近万名社会各界群众聆听了政法干警先进事迹，产生了良好效果。

（三）提升政法干警法治素养，争做运用法治思维和法治方式的表率

坚持把提升政法干警法治素养作为基础性、根本性工作来抓，制定《2013～2017年全省政法综治干部教育培训规划》，把法治教育列为重

中之重，加大法治培训力度。完善党委（党组）理论中心组学习、集体学习、干部脱产培训等制度，增加法律学习内容，尤其在新颁布法律的学习掌握上，先学一步，学深一层。省委政法委、省委组织部联合举办“新常态新作为”依法治国专题研讨班，对省政法部门领导班子成员、市县两级党委政法委书记和市政法部门主要负责同志进行专题培训，围绕“走在前列”，进一步提升政法领导干部运用法治思维和法治方式推动工作的能力和水平。通过组织参加全国、全省政法领导干部培训班，各级政法机关与党校、行政学院举办不同层次培训班，或采取走出去、请进来的方式举办法治研修班或法治大讲堂，大力提高政法干警的法治素养，与岗位练兵、业务竞赛、实战演练等相结合，在全省政法机关形成学法治、钻业务的浓厚氛围。2015年，全省法院举办各类培训班50期，培训法官2.9万人次；全省检察机关组织集中培训238期，培训11.1万余人次，组织岗位练兵、检察官教检察官等活动616期次。建立健全学法考勤、学法通报和法律知识考试等“干部考法”机制，鼓励广大干警参加各类学历教育和司法考试，不断提高政法干警的法学理论、法律知识水平。坚持依法治国和以德治国相结合，发挥齐鲁文化传统优势，加强政法文化建设，通过发掘传统法治精神与廉政文化资源，切实把传统优秀法治、廉政文化与现代法治、廉政理念有机融合起来，丰富政法干警职业道德的内涵，做到以文化人，提高广大干警用职业道德规范行为的自觉性。

（四）推进严格执法文明执法公正司法，发挥好法治建设主力军作用

认真履行政法机关职能作用，努力做到严格执法、文明执法、公正司法。加强执法制度体系建设，省政法各部门分别制定规范性文件，推动执法司法规范化建设向纵深发展。加强人权司法保障，规范减刑、假释案件办理，建立执法办案终身责任及过错追究制度，坚决防范冤假错案发生。依法严惩危害民生民利违法犯罪，打造诉讼服务中心、服务网络和服务热线“三位一体”的便民诉讼体系，践行执法司法为民宗旨。推动修订《山东省法律援助条例》，将公民经济困难标准扩大到最低生活保障线的2倍，扩大政府法律援助的覆盖面，使公共法律服务惠及更多群众。全面推进消防、车管、危管、外管、网管、物管进社区，推动政法综治基层基础工作力量

扎根下沉，解决好服务群众“最后一公里”问题。牢固树立全局观念，充分发挥法律的指引、教育、惩罚等功能，依法服务保障经济社会发展。深入开展法治创建工作，6个市荣获“全国法治城市创建先进单位”，36个县（市、区）荣获“全国法治县（市、区）创建先进单位”，118个村（社区）被评为“全国民主法治村（社区）”，数量居全国第一位。出台《关于加强推进公共法律服务体系建设的意见》，加快推进全省公共法律服务体系建设，不断满足广大人民群众日益增长的法律服务需求，推进基本公共法律服务均等化、便民化。

（五）积极稳妥推进司法体制改革，强化执法司法公信力制度保障

带头拥护改革、支持改革、参与改革，以自我革新的胸襟，从政法事业长远发展出发，谋划、提出、推进改革举措。省委政法委牵头起草我省司法体制改革试点方案，经中央全面深化改革领导小组审议通过，并制定出台相关配套方案和措施，起草法官检察官遴选委员会和法官检察官惩戒委员会章程、办事机构工作规则，组建法官检察官遴选委员会和法官检察官惩戒委员会，在淄博、聊城2市8个单位启动司法体制改革试点，2016年年初将进行首批法官检察官遴选。加快推进刑事案件速裁程序改革，加强对济南、青岛两市刑事案件速裁程序试点工作的指导，推进速裁程序全面适用于11种犯罪行为，提高速裁程序的适用范围，提升实际效果。大力推进司法公开，公布生效裁判文书68万余份，数量居全国第三位；实施人民陪审员“倍增计划”，陪审员数量与法官数基本持平，参审率达到93.1%，位居全国前列。在全国率先出台《关于全面推进社区矫正工作的意见》和《山东省社区矫正调查评估工作规范（暂行）》，逐步推进组织机构建设。出台《关于进一步保障律师执业权利的若干规定》及其《意见》，加强对律师正当执业权益的保护，健全律师执业权利保障机制。率先出台《关于贯彻国发〔2014〕25号文件进一步推进户籍制度改革的意见》，实现市域范围内户口自由迁移；推行出入境证件网上预约申请、异地办理居民身份证、机动车检验制度改革等系列举措，向群众提供更多便利服务，将公安改革进一步推向深入。通过积极推进司法体制改革，激发了政法工作活力，提高了政法队伍战斗力，执法司法公信力进一步提升。

（六）坚持遵纪守法更高标准，锤炼政法队伍执纪执法过硬作风

政法机关作为人民民主专政的国家政权机关，自觉在严守党内法规纪律、严守宪法法律方面坚持更高标准、更严要求，加大正风肃纪力度，对腐败问题坚持零容忍的态度不变、严厉惩处的尺度不松，发现一起查处一起，确保干警清正、队伍清廉、司法清明。针对容易发生腐败问题的重点领域，健全内外监督制约机制，堵塞执法司法权寻租空间，切实扎紧制度的篱笆，坚决防止将执法司法权作为谋取私利的工具。坚持领导带头，以上率下，认真查找和解决政法队伍中“不严不实”的问题，建立健全政法机关带头尊法学法守法用法的制度机制，树立政法队伍的良好形象。

二、全面推进政法机关带头尊法学法守法用法存在的主要问题和不足

在法治山东建设中，全省各级政法机关坚持以法治为引领、以改革为动力，不断增强工作前瞻性和主动性，不断提升执法司法的能力和水平，尊法学法守法用法取得了显著成效，但是与全面推进依法治国的新形势、新任务相比，与人民群众对政法工作的新要求、新期待相比，还存在着差距和不足，主要表现在以下几个方面：

（一）法治观念培养方面

政法机关法治宣传教育工作的实效性有待进一步提高，政法干警学习法律知识、钻研法律业务的自觉性和紧迫性还有待进一步增强。一些单位教育培训机制不够完善，针对性不强，“固定式”、“填鸭式”培训多，“菜单式”、“互动式”培训少，有的基层政法部门缺乏人才培养长远规划，没有建立起符合本单位实际的业务学习交流制度，过度依靠上级组织学习培训，部门内部学习研究法律法规政策、钻研执法司法业务的气氛不够浓厚。不少干警由于平日工作任务比较重，仅满足于一般化学习，被动应付任务、浮在表面，存在时紧时松、急用急学、现用现学的问题，还有不少干警习惯于“吃老本”、“凭积累”，对许多问题特别是新要求新形势下的新矛盾新问题并没有从法律理论与法治实践的结合上真正搞清、弄深、吃透，对法律整体科学体系学习不深入、把握不系统、理解不深刻，影响政法队伍专业化建设。

（二）法治思维运用方面

政法干警在运用法治思维和法治方式化解矛盾、解决纠纷中还存在一些短板，主要表现在：有的习惯于靠老经验、老办法，面对新情况、新问题存在“本领恐慌”。有的在社会治理中习惯搞短期的集中性行动，制定的考核指标不符合执法办案规律，只管眼前显绩，不管长治久安；有的对经常发生的案件，末端处理多，前端治理少，不善于从源头上预防减少影响社会和谐稳定问题的发生。

（三）执法司法实践方面

有的干警法治意识淡薄，办案不公、执法不严、失职渎职等不作为、乱作为问题时有发生。主要表现在：在执法司法实体方面，存在定性不准、适用法律不当、处理不公甚至明显失当等问题；在执法司法程序方面，存在重实体、轻程序等问题。在执法司法方式方面，个别干警往往以“管理者”自居，处理案件态度生硬，不注重疏导群众情绪，导致一些案件处置不当，当事人事平心不平。在执法司法纪律方面，有的干警滥用权力、执法犯法，办人情案关系案金钱案，甚至突破党纪国法底线。

（四）体制机制建设方面

面对新形势、新任务，在体制机制建设方面还存在一些薄弱环节，亟待加强完善，主要表现在：执法不规范司法问题仍然存在，执法司法标准化推进力度还有待加强，一些执法环节相互衔接不够紧密，执法工作标准不够统一，给“人为操作”留出空间；执法责任追究制度不够细化，一些执法不规范问题责任难以分清；执法监督力度不够，各种监督方式之间协同联动不够，影响执法监督效能的充分发挥。

（五）法治生态营造方面

有的干警在正常的人际交往中落入功利化、庸俗化误区，遇事习惯找熟人、拉关系、搞变通，甚至走上违法违纪道路，污染了政法领域的执法司法生态。

政法机关在尊法学法守法用法方面存在的这些问题，有的是倾向性和普遍性问题，有的发生在个别政法机关和少数政法干警身上，影响了政法机关形象和执法司法公信力，与政法机关在法治建设中应有的表率引领作用还有较大差距，必须引起高度重视，下大力气加以解决。

三、全面推进政法机关带头尊法学法守法用法的对策和建议

习近平总书记指出，政法干警要信仰法治、坚守法治，做知法、懂法、守法、护法的执法者，站稳脚跟，挺直脊梁，只服从事实，只服从法律，铁面无私，秉公执法。政法机关作为执法司法机关，在全面推进依法治国的历史进程中负有重要责任。全省政法机关要深入学习贯彻党中央和习近平总书记关于全面依法治国的指示精神，按照省委关于全面推进法治山东建设的部署要求，发挥好中国特色社会主义事业建设者、捍卫者作用，加强探索实践，健全制度机制，在尊法学法守法用法上带好头、做表率，以模范行动和实际成效，带动全社会树立法治信仰，维护法治权威，不断提升法治山东建设的层次和水平。

（一）构建法治为重点的教育培训模式

政法机关作为执法司法机关，必须从提高履职能力素质入手，完善法治为重点的教育培训模式，切实把法治教育培训贯穿政法队伍正规化、职业化、专业化建设的全过程。一是强化以核心价值为导向的法治理念教育。深入贯彻落实习近平总书记关于“把维护社会公平正义作为核心价值追求”的指示精神，教育引导广大政法干警自觉践行社会主义法治理念，树立社会主义法治精神，养成信仰法治、坚守法治的定力，始终坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，打牢严格执法、公正司法的思想根基。注重加强政法文化建设，进一步养成合法性和正当性的思维，牢固树立规则意识、程序意识和接受监督的意识，切实增强按照法定权限和程序履行职责、行使权力的自觉性。二是强化以实践需求为导向的法律素质培育。适应严格执法、文明执法、公正司法的新要求，加强干警宪法法律教育培训，系统学习中国特色社会主义法律体系和国家基本法律，重点学习本系统、本岗位在实践中所需的法律知识，特别是针对执法司法实践中遇到的困难问题，找准以法治思维、法治方式在法治轨道上解决的良方，提升法律实际运用能力。强化实战培训，在各主攻方向、重点工作领域和主要技术手段上，及时把新的政策理论、新的法律知识和新的专业知识通过教育培训转化为广大政法干警的基本素质，提升政法干警的法律实务、法学研究能力和水平。三是强化以培养领军骨干为导向的法治人才队伍建设。瞄准法学研究前沿

和法律服务高端，高度重视人才队伍建设，通过发挥法学会作用、健全法律法学人才库、实施高等院校与法律实务部门人员互聘“双百计划”等方式，选拔高层次专业法律人才进入到政法队伍中来，着力加强专家型、复合型、骨干型和高端专业技术型人才培养，形成一批在系统内有较高知名度、在团队内起到领军作用的人才队伍。

（二）健全科学的现代司法权力制约机制

提升政法机关司法公信力，不仅要解决好思想理念、能力素质方面的问题，而且要解决好司法体制问题，按照中央深入推进司法体制改革的部署要求，遵循执法司法规律和国情，围绕建设公正高效权威的社会主义司法制度，完善司法权力运行机制。一是完善确保依法独立公正执法司法的制度。认真贯彻落实领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，划出“红线”，坚决杜绝党政机关和领导干部违法干预司法活动，促进党政机关和领导干部支持法院、检察院依法独立公正行使职权，为严格执法、公正司法提供有力制度保障。二是优化执法司法职权配置。通过健全司法机关各司其职行使侦查权的体制机制、实行审判权和执行权分离改革、统一刑罚执行体制、推动法院检察院司法行政事务管理权和审判权检察权分离等方式，按照司法权力运行的基本规律，优化司法职权配置，增强司法权力的相互制约，避免权力过于集中，改善自由裁量权缺乏有效约束的情况，压缩“人为操作”的空间。通过完善审级制度，推进以审判为中心的诉讼制度改革等方式，加快权力运行机制改革，规范上下级政法机关领导、指导、监督的权限范围，减少上级政法机关对下级执法办案的不当干预，既确保国家法律统一、正确实施，又确保各层级政法单位依法独立公正办案。三是健全司法权力监督机制。通过完善的管理机制、有效的权力制衡机制、严肃的责任追究机制，主动接受法律监督、党内监督和社会监督，加强对司法权的监督制约，最大限度减少权力出轨、个人寻租的机会。增强主动公开、主动接受监督的意识，主动适应开放、透明、信息化条件下的挑战，通过创新方式、畅通渠道、提高透明度等方法，依法扩大公开的内容和范围，切实增强办案透明度，确保执法司法中的问题能得到及时发现和纠正，以监督挤压执法司法腐败的空间，以监督促进严格执法公正司法。积极推行案件终身负责制，严格落实执法司法过错责