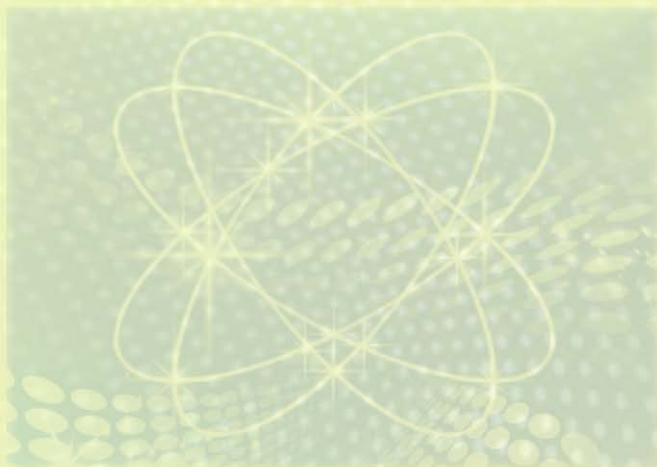


成都法治建设年度报告 (2014)



前 言

法治，是现代文明的突出标志，是社会和谐发展的重要基石。治蓉兴蓉，法治为基。党的十八大以来，在中央和四川省委省政府的领导下，成都市在法治建设方面取得了良好的成绩，治蓉兴蓉各项事业逐渐纳入到法治化轨道，厉行法治逐渐成为全社会的共识。

2014年，是成都市法治建设承前启后的关键一年。

2014年**3**月**27**日，中共成都市委下发了《成都市依法治市实施纲要》（以下简称《纲要》），《纲要》提出“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，为我市深入实施改革创新、转型升级总体战略和五大兴市战略，打造西部经济核心增长极、建设现代化国际化大都市创造良好法治环境、提

供有力法治保障”。《纲要》明确提出，到**2020**年，“法治化”要成为推动成都市科学发展、领先发展中最为显著、最为核心的竞争优势之一，依法治市工作整体水平达到全国一流。**3月28**日，成都市委召开了推进依法治市工作电视电话会议，要求全市各级各部门要按照《纲要》的部署，深入推进依法治市进程，加快把成都建成全国一流法治城市。

2014年**10月23**日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议召开，全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，该决定提出“全面推进依法治国，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”。**2014**年**11月20**日，中国共产党四川省第十届委员会第五次全体会议通过了《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面深入推进依法治省的决定》，该决定结合四川实际，深入贯彻依法治国方针、落实《四川省依法治省纲要》、加快建设法治四川。

为结合成都法治建设的实际情况，进一步推进依法治市工作的开展，**2014**年**12月5**日，中国共产党成都市第十二届委员会第四次全体会议通过了《中共成都市委关于贯彻落实党的十八届四中全会和省委

十届五次全会精神全面深入推进依法治市的决定》。该决定体现了成都勇担“首位城市”责任、争当依法治省先锋和西部地区法治建设排头兵的使命，把法治建设提升到了事关成都改革发展稳定全局的新的战略高度，该决定以加快建设法治成都为主线，沿着依法治市、依法执政、依法行政共同推进和法治城市、法治政府、法治社会一体建设的逻辑线索，重点围绕立法、执法、司法、守法四个关键环节展开了详细的布局，是成都市在新的历史起点加快建设法治成都的思想指引和行动指南。

党的领导是推进依法治市工作的根本保障。**2014**年，中共成都市委围绕党委决策合法性审查、党内规范性文件备案审查、全面建立法律顾问制度、常委会会前学法等方面展开积极探索，在依法执政方面取得了良好的成效。

2014年，是成都市全面推进依法治市的开局之年，是建设法治成都的布局之年。本年度的法治建设取得了一系列成绩，势必在成都的法治发展史上留下浓墨重彩的一页。

目 录

一、提高立法质量 践行科学立法	(1)
二、推进依法行政 建设法治政府	(13)
三、完善政法工作 促进司法公正	(24)
四、加强普法宣传 倡导全民守法	(48)
五、注重基层治理 创建法治社会	(62)
结束语	(68)
附录 1 2014 年度成都市法规立改废情况	(70)
附录 2 2014 年成都法治建设十大亮点	(72)
附录 3 2014 年成都法治建设大事记	(75)
附录 4 2014 年成都市依法治市重要文件目录	(84)

一、提高立法质量 践行科学立法

坚持科学立法、民主立法，是提高立法质量的重要途径。**2014**年，成都市地方立法工作围绕全面依法治国、全面深化改革、促进经济社会发展和保障改善民生的需要，加强重点领域立法，完善立法程序，强化审议机制，切实提高立法质量。

（一）加快制定重点领域地方性法规

——制定《成都市地名管理条例》。《成都市地名管理条例》经**2014**年**4**月**29**日成都市十六届人大常委会第八次会议通过，**2014**年**7**月**30**日四川省十二届人大常委会第十次会议批准，自**2014**年**10**月**1**日起施行。该条例分总则，地名的命名、更名与注销，地名的使用，地名标志设置与管理，地名档案管

理与公共服务，历史地名保护，法律责任，附则共**8**章**37**条。该条例确立了统一归口、协同管理的地名管理模式，明确了地名管理的原则和地名命名的规则，优化了地名命名程序，并对地名规划编制、地名公众参与机制、地名公共服务、历史地名的保护、地名违法行为处罚等进行了明确的规定。全面推进我市地名管理规范化和科学化、标准化，对于更好地服务经济社会发展、方便市民生产生活、推动城市建设转型升级、树立良好的城市形象、建设现代化国际化城市具有重要意义。

——制定《成都市非机动车管理条例》。该条例经**2014**年**6**月**26**日成都市十六届人大常委会第九次会议通过，**2014**年**9**月**26**日四川省十二届人大常委会第十二次会议批准，自**2015**年**1**月**1**日起施行。该条例是针对成都市非机动车数量庞大，管理混乱等状况出台的交通领域的地方性法规。该条例分为总则、生产销售、登记管理、道路通行、法律责任、附则共**6**章**41**条，对电动车实名登记管理制度、“超标”电动车的过渡期管理以及电动车上路行驶时速等问题作出了相关规定。区分电动自行车的增量、存量、超标等不同情况，分别实行产品目录管理、登记上牌管理、三年过渡期管理，强化道路交通安全管理

工作，防止不符合标准的非机动车上路行驶，消除道路交通安全隐患。

——修订《成都市饮用水水源保护条例》。该条例经**2014年6月26日**成都市十六届人大常委会第九次会议通过，**2014年7月30日**四川省十二届人大常委会第十次会议批准，自**2015年1月1日**起施行。该条例分为总则、饮用水水源保护区的划定、饮用水水源的保护、监督管理、法律责任、附则共**6章44条**，对我市行政区域内饮用水水源的保护及相关管理活动作了进一步规范。条例明确规定，市和区（市）县人民政府应当根据本行政区域经济社会发展需要和水资源开发利用现状，遵循优先保障城乡居民生活用水的原则，提高城市供水安全和水资源利用效率，将新建、改建、扩建集中式供水工程采用封闭式管道引水方式，建立健全水源保护生态补偿机制，加快城市饮用水备用水源规划建设作为重要内容，运用法治方式提高水资源利用效率，确保饮用水安全。这一条例的公布有利于加强我市饮用水水源保护，保障城乡居民身体健康。

——制定《成都市烟花爆竹燃放管理规定》。《成都市烟花爆竹燃放管理规定》于**2014年8月26日**由成都市十六届人大常委会第**10**次会议通过，

2014年11月26日四川省十二届人大常委会第13次会议批准，自2015年1月1日起施行。该规定共15条，明确我市中心城区以及其他区（县）伸入绕城高速公路外侧500米生态保护带以内的地区将禁止燃放烟花爆竹。中心城区以外的区（市）县禁止燃放烟花爆竹的区域，由区（市）县人民政府划定。同时还加强烟花爆竹燃放管理，禁止在车站、地铁等公共场合及住宅阳台、屋顶等地燃放烟花爆竹。从而减少空气污染、改善环境质量、提倡移风易俗、维护公共安全、保障城乡居民人身财产安全、营造良好的生产生活环境，让禁止燃放烟花爆竹逐步成为全域成都的共同行动。

——对《成都市户外广告和招牌设置管理条例》作出法规适用解释。同时，《成都市旅游业促进条例（修订草案）》、《成都市体育条例（修订草案）》等两部法规案进入审议程序。

（二）结合实际制定地方政府规章

——公布《成都市幼儿园管理办法》。《成都市幼儿园管理办法》经2013年8月14日市政府第13次常务会议讨论通过，2014年1月21日予以公布。

该办法分为总则、设立与退出、保育与教育、保障与监督、法律责任和附则共**6章39条**，涵盖幼儿园办园体制、发展要求、规划布局、设置要求、保教人员资格与权益、财政投入、保障监督和相关法律责任等内容。该办法突出三个方面：一是落实政府责任和部门职责。明确了区（市）县政府发展学前教育的主导责任，建立地方政府负责，分级管理和相关部门分工协作的学前教育管理体制。二是充分发挥规划的保障作用。要求市和区（市）县教育行政主管部门会同城乡规划行政主管部门组织编制幼儿园空间布局专项规划，报同级人民政府批准后实施。三是严格追究违反规定的法律责任。着力保障适龄幼儿公平接受学前教育的权利，促进全域城乡学前教育公共服务发展。

——公布《成都市企业信用信息管理办法》。
《成都市企业信用信息管理办法》已于**2013年12月16日**市政府第**27次**常务会议讨论通过，**2014年1月3日**予以公布。分为总则、征集、发布、使用、责任、附则共**6章28条**，在原有四类信用信息（基本信息、业绩信息、提示信息、警示信息）基础上，新增了信用预警信息。将预警信息的征集和发布在地方规章中予以明确，扩大信息征集和发布范围，促进

社会和行政部门的联动监管。该办法还对信息应用做出了明确要求，规定行政机关、行使管理公共事务职能的组织在涉及公共利益的领域和重点工作中，应当查询成都市企业信用信息系统，并将企业信用记录（或基础信用报告）作为行政决策的重要依据。同时，提出部门间信用联动监管应用，对有提示、预警、警示信息的企业加强监管，推动形成“一处失信、处处受限”的社会诚信氛围。

——公布《〈成都市建筑垃圾处置管理条例〉实施办法》。《〈成都市建筑垃圾处置管理条例〉实施办法》经**2013年12月26日**市政府第**28**次常务会议讨论通过，**2014年1月10日**予以公布，自**2014年3月1日**起施行。该条例共**20**条。相较于**1998**年制定、**2002**年修订的《成都市城市建筑垃圾管理规定》，设置了更为严格的处罚标准。明确了成都市规划行政主管部门应当会同城市管理、环保、国土、水务等部门，编制建筑垃圾固定消纳场设置规划；成都市人民政府应当根据本市建设发展实际需要，保障建筑垃圾固定消纳场所的用地需求等内容。对加强建筑垃圾处置管理，保护和改善城乡环境，促进经济社会可持续发展具有重要意义。

——制定《成都市医疗纠纷预防与处置办法》。

《成都市医疗纠纷预防与处置办法》于**2014年8月18日**经市政府第**50**次常务会议讨论通过，**2014年10月15日**正式施行。办法分为总则、预防、处置、调解、医疗责任保险、责任追究、附则共**7章39条**。主要内容有四个方面：一是引入人民调解机制，及时调处“医患纠纷”。二是加大对“医闹人员”的打击力度。三是全市建立医疗责任保险制度，构建赔偿的风险分担机制，确保患方能及时得到赔偿。四是规范解决医疗纠纷的程序，设置禁止性条款。针对医疗纠纷高发和因医疗纠纷引发的群体性事件呈逐年上升趋势的实际情况，该办法立足现实，整合资源，搭建起一套更为科学有效的医疗纠纷解决模式。

——制定《成都市历史建筑保护办法》。成都作为全国首批历史文化名城，有着**2300**多年的建城史，市区及周边拥有一大批珍贵的历史建筑遗存。保护成都市历史建筑具有十分重要的意义。《成都市历史建筑保护办法》经**2014年9月27日**成都市政府第**53**次常务会议讨论通过，**2014年10月17日**成都市人民政府令第**186**号予以公布。该办法共**31**条，自**2014年12月1日**起施行。其主要措施分为四个方面：一是建立了历史建筑的保护管理体制，二是明确了历史建筑的认定标准和程序，三是解决了历史建筑

保护资金的来源问题，四是界定了历史建筑保护责任人概念。同时，该办法规定了历史建筑的评审制度、规划管理制度、档案制度、保护要求告知制度等主要制度内容。切实加强对我市历史建筑的保护利用，对于传承历史文脉，继承和弘扬优秀历史文化，促进城乡建设与传统文化的协调发展，提升历史文化名城形象，具有十分重要的意义。

——制定《成都市规范行政执法自由裁量权实施办法》。《成都市规范行政执法自由裁量权实施办法》于**2014年9月27日**经市政府第**53**次常务会议讨论通过，**2014年11月1日**正式施行。该办法共**27**条，主要内容分为四个方面：一是明确自由裁量权概念，界定了行政执法过程中需要规制的主体和行使自由裁量权的内容。二是建立自由裁量标准。按照现行行政权力分类，分别对行政许可、行政处罚、行政强制等**8**类行政权力的标准制定及规范行使作出了相应规定。三是明确监督机制。明确了行政机关行政执法自由裁量权的责任追究的范围。四是推进行政执法自由裁量权案例指导。规范了行政执法自由裁量权，对提高行政执法行为的合法性、合理性，减少行政争议具有重要意义。

（三）完善立法机制、推进立法科学化和民主化

——完善法规审议程序。修订《成都市人民代表大会常务委员会议事规则》，对法规案不同审议阶段的内容做出了明确规定。一审阶段主要围绕立法依据、调整范围等方面，重点审议法规案的必要性、可行性；二审阶段主要围绕规范内容、核心条款等方面，重点审议法规案的系统性、针对性；三审阶段主要围绕逻辑结构、立法技术等方面，重点审议法规案的合法性、有效性。坚持党对立法工作的领导，及时把市委的重大决策以及实践证明行之有效、可以普遍推行的工作举措，通过法定程序转化为具有法律约束力的行为规范。

——拓展公民有序参与立法途径。将民主立法原则贯穿于立法的全过程，努力增强地方立法的民主性，积极拓宽人民群众参与地方立法活动的渠道。采取登报方式向社会公开征集立法项目，对于关系公众切身利益的法规案，将草案全文刊登于《成都日报》和市人大网站上，公开征集社会各界和广大市民的意见和建议。

——健全立法咨询制度。拓展立法专家咨询委员会委员立法参与渠道。完善修订《成都市人大常委会立法专家咨询委员会顾问、专家聘任办法》，聘请国家、省、市法学专家和本市具有法治实践经验的律师为市人大常委会立法专家咨询委员会顾问、专家，充分发挥其专业优势，为我市地方立法工作建言献策。

——开辟立法民主协商渠道。积极与市政协社会法制和民族宗教委员会联系，发挥政协各界别人才荟萃、智力密集、联系广泛的优势，将一些重要的法规草案送交征求意见。市政协立法协商专家组参与了多部地方性法规的起草、修改、论证工作，提出了一些建设性的意见和建议，开辟了民主立法的新渠道。

——广泛开展立法调研。从经济社会发展需要出发，启动湿地保护、大气污染防治、生活垃圾分类管理等**14**项立法调研，开展修改物业管理条例等调研，为法规制定和修改进行准备。根据全国人大常委会安排，积极配合做好修改立法法、教育法、食品安全法等法律的调研和征求意见工作。配合省人大常委会，对制定、修订四川省农村扶贫开发条例、高速公路条例、文物保护法实施办法等开展专题调研并提出意见建议。

——开展立法后评估工作。对《成都市科学技术进步条例》进行立法后评估，首次委托第三方实施。通过对立法质量和实施效果评估，准确把握企业自主创新、知识产权保护、科技成果转化等方面的法制保障问题，为条例修改提供依据。

——加强对法律法规实施情况的监督。组织开展《中华人民共和国食品安全法》实施情况检查，督促强化小作坊、小餐饮、小摊贩专项整治，严标准监管，严处罚问责，消除食品安全隐患。开展《中华人民共和国职业病防治法》实施情况检查，促进严格执行职业卫生标准，建立健全职业病危害因素监测体系，保护劳动者健康权益。监督检查《中华人民共和国保守国家秘密法》实施情况，推动提升保密管理规范化、法制化水平。开展《成都市职业教育促进条例》执行情况检查，就加快构建以就业为导向的现代职业教育体系提出建议。检查《成都市环城生态区保护条例》实施情况和环城生态区建设推进情况，专题研究环城生态区建设工作和相关政策问题，加强督促检查，经过共同努力，环城生态区建设年度目标任务全面完成。

(四) 清理地方规范性文件

——全面完成地方性法规清理工作。市人大常委会对现行**69**件地方性法规进行清理，涉及需要修改或废止的有**42**件。**2014**年已完成《成都市征兵工作规定》《成都市暂住人口治安管理规定》《成都市保护消费者权益条例》《成都市流动人口计划生育管理规定》《成都市城市房屋拆迁管理条例》**5**部地方性法规的废止，其余**37**件纳入**2015**年立法计划，将分门别类地进行修改或废止。对市政府和区（市）县人大报送备案的**59**件规章和规范性文件进行备案审查。

——加强政府规范性文件备案和清理。**2014**年，成都市政府共收到报备规范性文件**348**件。向国务院、省人大、省政府、市人大报备规章**6**件，向省政府、市人大报备规范性文件**53**件。按照消除市场壁垒、制度歧视和“非禁即入、有障必纠”的要求，对我市现行有效政府规章和行政规范性文件进行清理，全市共清理各类文件**318358**件，其中，市政府规章**106**件，市各级行政机关制定的行政规范性文件**11263**件。