



昆明蓝皮书

BLUE BOOK OF KUNMING

2013 <<<

昆明法治建设报告

2013 ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW CONSTRUCTION OF KUNMING



昆明市社会科学院

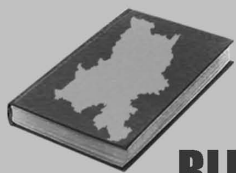
杨芳 梁永实

编著

主编

云南出版集团公司

云南人民出版社



昆明蓝皮书

BLUE BOOK OF KUNMING

2013 <<<

昆明法治建设报告

2013 ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW CONSTRUCTION OF KUNMING



昆明市社会科学院 编 著

杨 芳 梁永实 主 编

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

2013 昆明法治建设报告 / 杨芳, 梁永实主编; 昆明市社会科学院编著. —昆明: 云南人民出版社, 2013. 1
ISBN 978 - 7 - 222 - 10672 - 7

I. ①昆… II. ①杨… ②梁… ③昆… III. ①社会主义法制—建设—研究报告—昆明市—2013 IV. ①D927. 741

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 319061 号

责任编辑 马维聪 梁洪泽
封面设计 赵 丹
责任校对 梁洪泽

书 名	2013 昆明法治建设报告
作 者	昆明市社会科学院 编著 杨 芳 梁永实 主编
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www. ynpqh. com. cn
E-mail	rmszhs@ public. km. yn. cn
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	16
字 数	314 千
版 次	2013 年 1 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	云南商奥印务有限公司
书 号	ISBN 978 - 7 - 222 - 10672 - 7
定 价	50.00 元

编 撰 委 员 会

顾 问 保建彬 谢新松

主 编 杨 芳 梁永实

执行主编 李志杰

编 委 (以姓氏笔画为序)

龙云昆 李 钢 李志杰 李学诗 杨 芳

陈智容 武亚平 高 军 徐 杰 梁永实

黄剑辉

编 辑 李志杰 彭 峰

研究撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马 芸 马松华 王 骏 王正军 王有祥

王志强 尹 峻 冯丽萍 厉耘虹 李 敏

李应伟 李学诗 朱开明 向茂蛟 刘 希

刘贵红 劳致钢 何勇强 余 芳 沈曙昆

张 黎 张亚力 张国维 张显忠 杨明乐

郁 云 郑劼喆 赵 明 赵久诗 姜剑波

袁学红 贾永强 翁 磊 黄 红 彭 峰

蒋梦婷 董继荣 魏治勇

工作人员 王志洪 张正旺 范江恒 孙黎明

着力建设合格智库 努力提升服务大局能力 (代总序)

杨 芳

党的十八大报告明确提出要扎实推进社会主义文化强国建设，指出文化是民族的血脉，是人民的精神家园。全面建成小康社会，实现中华民族的伟大复兴，必须推动社会主义文化大发展、大繁荣，兴起社会主义文化建设的新高潮，提高国家文化软实力，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用，必须增强全民族文化创造活力，发扬学术民主，让一切文化创造源泉充分涌流，建设面向现代化、面向世界、面向未来的，具有民族的科学的大众的社会主义文化。哲学社会科学作为文化内核，在推动文化发展繁荣进程中肩负着不可替代的使命。面对这一重大历史机遇，地方社科院要顺应新形势，乘势而上，建设合格智库，加强理论创新，为经济社会发展提供坚实的思想保证和理论支撑，以此推动社会主义文化大发展、大繁荣。

从国际上看，哲学社会科学是国家软实力的重要组成部分。哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质，反映着一个国家的综合国力和国际竞争力，是重要的文化软实力。从国内看，哲学社会科学是一个国家文化体系的基础与核心，城市之间、区域之间的竞争，也越来越体现在文化魅力、创新能力等“软实力”的竞争上，而哲学社会科学繁荣发展的程度，标志着一个城市的文

化软实力水平。城市发展要跃上新的台阶，要提升城市品位与档次，就越是需要加强文化软实力建设，越是需要重视作为城市文化软实力核心的哲学社会科学事业的繁荣和发展。

在中共中央《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》中，地方社科院的基本职能定位是“主要围绕本地区经济社会发展的实际开展应用对策研究，有条件的可开展有地方特色和区域优势的基础理论研究”。因此，作为昆明市唯一专门从事哲学社会科学研究机构，昆明市社会科学院在实践中发挥好这一职能，做好昆明市委、市政府的智囊和参谋，繁荣发展昆明哲学社会科学事业，成为我们的历史使命和价值追求。全面贯彻科学发展观，坚持“贴近实际、贴近决策、贴近学术前沿”的科研理念，坚持“科研立院”“人才兴院”“管理强院”的办院方针，以编制实施社科院“十二五”规划为契机，昆明市社科院实现了昆明哲学社科学研究大繁荣、大发展的战略谋划与长足发展：“明确一个目标”——建设市委、市政府的“合格智库”；“突出两个创新”——突出“科研创新”和“管理服务体制机制创新”；“建设巩固三大平台”——建设、巩固、发展服务于市委、市政府决策的“蓝皮书”平台、《决策参考》平台和“昆明智库论坛”三大平台；“健全完善四项制度”——健全完善列席市重要会议制度、联络员制度、调查研究制度、新闻发布制度；“推进五大工程”——推进基础理论建设工程、决策咨询服务工程、重点学科建设工程、学术品牌打造工程、人才队伍建设工程。“十二五”开局以来，“12345”战略目标任务的全面施行，使得全院干部职工统一了思想，认清了形势，明确了方向，端正了态度，凝聚了力量，增强了信心，也使得昆明市社科院的全面发展迈上了一个崭新的台阶。

2012年，适逢昆明市社科院“蓝皮书”推出10周年。为党委政府提供高效优质的决策咨询服务是地方社科院应尽的义务，也是地方社科院的核心竞争力所在。只有研究好、回答好现实提出的重大问题，提高对策研究、咨询研究水平，才能真正成为市委、市政府信得过、用得上、离不开的“合格智库”。“蓝皮书”就是这样一个平台——通过对

昆明市经济社会各个领域发展状况予以客观呈现，对昆明经济社会发展的热点难点问题予以研究分析，对事关全市经济社会发展的重大命题予以展望预测，从而提供第三方视角与决策咨询。回顾“昆明蓝皮书”发展的10年，既体现了昆明市社科院对“昆明蓝皮书”建设从酝酿、起步到日臻成熟、完善的发展历程，同时也展现了昆明市社科院成长的脚步与发展的足迹。2003年、2004年，昆明市社科院尝试对昆明市经济社会发展进行预测；2005年，在经过摸索与总结后，我们把所做的“蓝皮书”研究成果出版发行，一方面是通过成果的公开发表为社会各界提供一些咨讯；另一方面，也有接受各界对我们监督和批判的意味。在不断探索、总结、完善、提高的基础上，2012年根据昆明改革发展关键阶段面临的新情况、新问题，依据“文化昆明”建设中面临的一系列新的迫切需要哲学社会科学解答的实践课题，我们尝试提高“蓝皮书”的时效性和有效性，并将“蓝皮书”朝着系列化方向发展——《2012昆明文化发展报告》首次从《昆明经济社会发展蓝皮书》中分离出来，于2012年2月独立面世，这是探索的重要一步。通过新闻发布与媒体推介，《2012昆明文化发展报告》得到普遍好评，产生了一定的社会效益和影响力。

2013年，乘着党的十八大东风，昆明市社科院“蓝皮书”正式走向系列化、体系化。在《2012昆明经济社会发展报告》《2012昆明文化发展报告》成功推出的基础上，昆明市社科院认真学习贯彻党的十八大精神，进一步推进哲学社会科学创新体系建设，深化科研管理体制机制改革，充分发挥社科理论战线的引领、先行、解难、聚力的作用，于2013年初推出了昆明市经济、社会、文化、法治系列“蓝皮书”，自此，昆明市社科院“蓝皮书”基本形成相对完善的体系。系列“蓝皮书”立足昆明，把昆明的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设作为重要的研究对象，其中《2013昆明经济发展报告》紧扣科学发展命题，对昆明经济发展进行全方位的回顾展望，并对部分县（市）区经济发展态势进行分析；《2013昆明社会发展报告》立足

“美好幸福新昆明”建设，突出基层、民生、生态环境保护问题关注；《2013 昆明文化发展报告》结合“桥头堡”发展机遇，着力昆明历史、民族、特色文化研究，占据主流意识形态、开展社会主义核心价值观体系研究；《2013 昆明法治建设报告》综合昆明立法、司法、执法各个层面全方位开展昆明法治回顾预测，并选取若干法治热点难点专题开展研究。四本“蓝皮书”各具特点，各有侧重，可以这样认为，2013 年昆明市经济、社会、文化、法治系列“蓝皮书”的重力打造与推出，是昆明市社科院繁荣发展昆明哲学社会科学事业、贯彻昆明市社科院“十二五”规划的重要举措，同时也是昆明市“合格智库”建设进程中集中打造的一大学术品牌与形象。

在“蓝皮书”各专题的撰写过程中，我们采取开放式研究方法，部门工作者撇开身份，以个人视角为我们撰写相关篇目，提出了有分量的建议，坚持解放思想，蓬勃向上而又严谨执著，放胆争鸣，追求真理，享受思想之乐、智慧之乐、奉献之乐，共同致力于将“蓝皮书”打造成昆明市委、市政府和社会各界及时、全面了解昆明市情的权威著作，成为社科院智囊团、思想库的品牌形象，在此一并予以感谢！我们有理由相信，在深入贯彻党的十八大精神中，在市委、市政府的坚强领导下，昆明市社科院智库作用必将充分发挥，“蓝皮书”必能多出精品，越办越好。

（作者：云南省社科联兼职副主席，昆明市社科联党组书记、主席）

序

昆明市社科院“蓝皮书”《2013 昆明法治建设报告》紧密结合党的十八大精神，关注在国家实施新一轮西部大开发、云南建设面向西南开放重要桥头堡的重大形势下，建设美好幸福新昆明在法治建设方面的重大举措，从蓝皮书的特点出发，抓住昆明法治建设的主要领域和基本环节，反映昆明法治建设的进程，展示昆明法治建设的成就，解读重点、难点和热点问题，对昆明市今后的法治建设进行动态分析和趋势预测，并提出具有针对性的对策建议。全书由总报告、法治社会篇、法治政府篇和司法改革篇组成，共编入 24 篇研究论文，全书汇集了云南省和昆明市的专家学者、政法干警、党政部门工作人员的最新研究成果。

总报告“‘美好幸福新昆明’背景下的法治建设现状及展望”，对“法治昆明建设，既是美好幸福新昆明建设的重要保障与手段，同时本身又是幸福昆明的重要组成部分”的观点进行了系统地论述，分析了“美好幸福新昆明”视野下法治昆明建设的进程，对昆明法治建设进行了科学评价与发展展望，提出了昆明幸福城市建设背景下法治建设的对策建议。

“法治社会篇”关注基层民主法治、农村基层矛盾纠纷、人民调解“以奖代补”等基层法治建设，非法集资、网络违法犯罪、禁毒、“醉驾”等社会关注较多的问题，以及劳动合同制度、企业工资集体协商机制、兴办养老服务业等民生保障问题。

“法治政府篇”从城市管理法规体系建设、社会管理创新、廉情预警等制度创新，以及劳动保障监察、食品药品监管等行政执法方面反映法治政府建设的现状，探讨昆明法治政府建设的努力方向。

“司法改革篇”从法院司法公开、环保执法、法院人民调解、检察机关诉讼监督、检察机关介入群体性事件应急处置、刑事审批监督、乡镇检察机关设置等方面对当前和今后司法改革的重点进行了研究。

昆明市社科院“蓝皮书”《2013 昆明法治建设报告》的推出，丰富了昆明法治建设的内容，对促进昆明法治建设将发挥积极的作用。今后每年的昆明蓝皮书都将推出昆明法治建设报告，希望社会各界给予更多的关注和支持，使法治建设报告办得越来越好。

编 者

2012 年 12 月 26 日

目 录

着力建设合格智库 努力提升服务大局能力（代总序）	杨 芳（1）
序	（5）

总报告

“美好幸福新昆明”背景下的法治建设现状及展望	李 敏（3）
------------------------------	--------

法治社会篇

昆明市基层民主法治建设现状及建议	马松华（15）
昆明农村基层矛盾纠纷成因与化解机制探析	魏治勇（23）
昆明市人民调解“以奖代补”长效机制探究	赵久诗 马松华（33）
昆明地区推行劳动合同制度面临的问题及对策	郑劼喆（41）
昆明市企业工资集体协商机制建设现状分析与对策建议	刘贵红（55）
昆明市加强社会力量兴办养老服务业的政策支持和法制保障研究报告 昆明市人大内务司法委员会及市老龄办联合课题组	（66）
昆明市非法集资的危害和防范措施	李学诗（77）
昆明市网络违法犯罪现状及趋势	姜剑波（82）
昆明禁毒现状及趋势	彭 峰（91）
昆明市社区戒毒现状及对策	何勇强（103）
昆明市“醉驾”刑事案件调查	厉耘虹（111）

法治政府篇

昆明市城市管理法规体系建设现状及展望	尹 峻（123）
--------------------------	----------

昆明市开展廉情预警工作 加强对领导干部监督的调研报告	董继荣 (133)
昆明市劳动保障监察工作现状、问题与对策	王正军 李应伟 (139)
昆明食品药品监管现状及建议	彭 峰 (150)
昆明法治环境下的社会管理创新现状及建议	劳致钢 (162)

司法改革篇

昆明市中级人民法院司法公开情况与趋势	杨明乐 (171)
昆明市环境保护执法新机制运行研究	昆明市中级人民法院课题组 (179)
关于昆明法院涉人民调解协议案件的调研	刘 希 (193)
昆明市检察机关诉讼监督工作调查与思考	张亚力 余 芳 (202)
检察机关介入群体性事件应急处置机制探索	赵 明 张亚力 蒋梦婷 (211)
昆明刑事审批监督的现状与对策研究	张 黎 厉耘虹 (223)
昆明市乡镇检察机关设置模式研究	沈曙昆 贾永强 (234)
后 记	(246)

总 报 告

ZONGBAOGAO

“美好幸福新昆明” 背景下的法治建设现状及展望

李 敏

党的十八大报告在不放松经济发展速度的同时，将我国改革势能的释放重点转移到了民生关注和人民生活的普遍幸福上。当前，“民生幸福”已成为政府新的执政导向。云南省委、省政府在2011年审时度势地提出“建设开放富裕文明幸福新云南”，并一以贯之。2012年昆明市委十届二次全会提出了“为建设美好幸福的新昆明而努力奋斗”的前进方向。典型的民生幸福问题，则集中表现为对公民权利的保障与落实，法治视野下的民生幸福所指向的是公民依法普遍享有，并由国家通过各种积极行为维护和保障实现各种关涉自身生存、发展的社会性权利的状态。昆明市通过立法彰显民生，确保党委依法执政、政府依法行政、规范社会管理、公正有效司法、强化法律监督等举措，成为法治保障民生、保障幸福、践行幸福的具体体现。

一、“法治昆明”是“幸福昆明”的题中之义

法治昆明建设，既是建设美好幸福昆明的重要保障与手段，同时其本身又是幸福昆明的重要组成部分。法治昆明建设的客观成效和市民对法治建设的主观满意度，是幸福昆明主客观评价的重要标准。

（一）“法治昆明”是“幸福昆明”的保障

放在国家治理的层面来理解，幸福必须体现在一定的政治安排和一定的政治社会实际运作过程中。人类政治安排归纳起来主要有专制人治和民主法治两种模式。专制人治与等级、特权、人性、专横、独裁、暴政等相贯通，不仅不能带给人们富足、自由和平等的生活，甚至使人们的生命安全也得不到可确定的预期。

因此,专制人治不是人们幸福的政治保障,为公民幸福所拒斥。民主法治是“民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、效益和合法性的完美结合”,幸福需要通过有法可依、有法必依、执法必严、违法必究等法治要素为其创造一个稳定良好的秩序和安定、和谐的社会环境,还需要个体依据法律来安排和设计自己的生活,来保证自己追求合法的、理性的、理想的幸福。法治保障下的幸福,已不仅仅是浅层结构的主观快乐心理体验,更是一种内在的生存和发展的人性完满。

法治城市是现代法治国家的重要组织单元,其基本含义是指在城市实行依法治理,确立法律在城市社会调整体系中的核心地位,实现法律对城市社会关系的全面调整和控制。诚如前文所言,既然作为一个国家,法治的政治安排才是“幸福的”,那么作为依法治国的组织单元,依法治市、建设法治昆明,生活在这个城市的公民,才能生活得更幸福、更美好。因为法治关乎着我们生活在昆明这座城市的每个人的生存状态,决定着弱势人群能否获得保护,也影响着公民能否通过合法的奋斗获得尊严、成功和幸福。

(二) 法治昆明建设,是“幸福昆明”的重要组成部分

法治具体之于城市建设,意味着要确立依法治市方略,实现在城市社会中任何人、任何组织都没有超越宪法和法律的特权;意味着要创建地方党委依法执政、地方立法完善、地方政府依法行政、司法公平正义、基层民主法治建设扎实、经济法治建设规范有序、法律服务成熟规范、市民法律素质普遍提高、依法推进社会管理、法治监督体系健全的现代化城市。法治带给公民的主观幸福感,实际上是对法治状况之于自身效用的一种判断,即对法治的满意度的判断。通过法治满意度指数的构建,让公民判断法治建设的成效,从而可以让幸福的解释、判断权回归公民自身。在这一理解下,一切法治建设满意度的指标,实际上都包含在城市幸福的主观评价指标之中。

二、“幸福”视野下法治昆明建设的进程及现状分析

多年来,昆明市高度重视法治城市建设,全方位、系统地推进依法治市各项工作,使得法治昆明建设在中西部领先一步,实现常态化。

(一) 法治昆明建设走在中西部前沿

2006年,昆明在西部城市率先启动了法治城市建设工作,成立了市委法治昆明建设领导小组,坚持市委书记和市长总负责,不断完善以市委常委、政法委书记为组长,人大、政府、政协领导为副组长,检察院、法院等33个单位主要领导为成员的领导小组机构,各级各部门也成立了相应工作机构。2007年,市委发文

《中共昆明市委关于推进依法治市建设法治昆明的实施意见》、人大作出《关于建设法治昆明的决议》、市政府发文《昆明市人民政府关于加强法治政府建设的实施意见》，确定了建设“法治昆明”的12个工作面，明确了法治建设的中长期目标和各部门职责。2008年，“法治城市·制度创新”论坛在昆举行，昆明推出“以制度创新引领法治城市建设”新命题，并切实予以践行。2009年，昆明市出台了《推进依法治市，建设法治昆明工作规划（2009—2014年）》，明确了法治昆明建设工作总体规划、分步实施的要求。在全国普遍开展法治城市建设的背景下，昆明市的法治建设也更加注重求真务实和创新发展，重视依法治市的客观性、公正性和可操作性、可评估性，为此，市委、市政府自2008年起，通过收集指标、征集意见、召开论证会多措并举，对昆明市法治建设的客观状态及其所产生的社会效果进行较为全面的考察，按照评价体系构建原则和层次要求，于2010年9月率先在省会城市中启用了《法治昆明综合评价指标体系》，使得昆明市的法治城市建设走向常态化，同时也走在了中西部城市的前沿，其重心也从关注政府自我考核转向更加重视体现城市法治状态、法治建设社会效果以及市民评价和幸福感。

（二）法治昆明的常态化、全方位建设

在昆明市“党委执政、人大督政、政府行政、政协参政、百姓评政”的权力运行机制中，将党委决策决议上升为地方性法规或人大决议，使党委的权力运行实现制度化规范化；加强地方立法，强化人大对公权力的监督；依法治市常态化，社会管理规范化；大力度推进司法改革；加大法制宣传力度；强化党内监督、检察监督、人大政协监督、社会与新闻监督并行的全方位权力监督模式等举措，法治始终贯彻其中。

1. 完善地方立法，加强制度创新

依据我国《宪法》和《立法法》的规定，昆明拥有部分地方立法权。昆明市人大坚持国家法制统一和“不抵触、有特色、可操作”的地方立法原则，一方面建立健全了法规（草案）起草、论证、听证、公开征求意见、审议等制度，形成了科学立法、民主立法的新机制，所制定地方性法规内容涉及昆明经济、政治、社会各个方面，并坚持开展“立法后评价”；另一方面充分运用法律赋予的决定权，对涉及改革发展稳定的重大事项，在制定地方性法规条件暂不成熟又亟须予以规范的情况下，由市人大常委会及时作出决议决定。这一举措既规范了党委权力，又确保了党委主张与人民意志的统一以及党委主张的高效率贯彻实现。2012年，昆明市作出了关于进一步加强平安昆明建设、法治昆明建设、见义勇为工作等决定。

2. “治人”者置于“法治”下，依法治市常态化

现代民主社会的法治较之人治，其根本区别除了法律内容上对实质正义追求