



CHENGDU FAZHI JIANSHE
NIANDU BAOGAO

成都法治建设 年度报告 (2015)

成都市法学会



四川大学出版社

成都法治建设 年度报告 (2015)

CHENGDU FAZHI JIANSHE
NIANDU BAOGAO

成都市法学会



四川大学出版社

责任编辑:王 冰
责任校对:陈 蓉
封面设计:墨创文化
责任印制:王 伟

图书在版编目(CIP)数据

成都法治建设年度报告. 2015 / 成都市法学会主编.
—成都:四川大学出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-5614-9560-5

I. ①成… II. ①成… III. ①社会主义法制—建设—
研究报告—成都市—2015 IV. ①D927.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 121636 号

书名 成都法治建设年度报告(2015)

主 编	成都市法学会
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-9560-5
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170 mm×240 mm
印 张	7.125
字 数	68 千字
版 次	2016 年 6 月第 1 版
印 次	2016 年 6 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scupress.net>

前 言

2015年10月26日，中国共产党第十八届五中全会在北京召开，全会多次强调，必须“坚持依法治国原则”“增强法治意识”“完善法治化营商环境”“运用法治思维和法治方式推动发展”。这正是成都市推行依法治市的要义。经过又一年的努力，成都市在法治建设方面取得了良好的成绩：一是在党政机关中树立了法治思维和法治方式，二是在社会上营造出法治氛围。依法治蓉、依法兴蓉的理念已成为各界共识。

2015年，是成都市推进依法治市承前启后的关键一年。2015年，是中共成都市委下发《成都市依法治市实施纲要》（以下简称《纲要》）的第二年。按照《纲要》实施进程的要求，2015年成都市法治建设工作在健全组织领导机构、责任落实到位、完善目标考核机制和有力推进各项工作的基础上，在群众最关注、最期盼的法治建设热点领域取得了“突破性进展”，初步完成



《纲要》提出的“全面推进集中攻坚”的第一阶段任务目标。经过努力，依法治市的“成都模式”正在形成。

“成都模式”体现了成都法治建设的“三个理念”和“三种方法”。

“三个理念”，首先是规范的理念。法治原则的基本要求在于依法行事。在行为层面，就是要求党政机关的行为必须于法有据：一是法无授权不可为，二是法有授权不可推；对个人而言，则是要养成守法意识。在规范层面，即法律规范的设置必须科学。以依法执政为例，成都市相继出台了三大体系性制度来保证依法执政方式的法治化转变，包括：（1）制定实施《成都市党内规范性文件制定办法》，对党内规范性文件的起草、审批与发布，适用与解释，备案、清理与评估进行规范；（2）深化党的建设制度改革，完善党委及时研究解决依法治理中的新情况新问题机制、依法治理决策机制和定期听取政法机关工作汇报制度，健全并落实党委领导和支持人大及其常委会依法行使职权、政府依法行政、司法机关公正司法制度，多党合作和政治协商制度，人民团体和社会组织充分发挥作用和依法开展工作制度以及基层群众自治制度；（3）制定实施《中共成都市委重大决策前置合法性审查办法》，将报请市委常委会审议的议题纳入前置合法性审查的范围，明确审查的工作流程和工作要求，建立多方联动的审查机制，推动党委重大

决策的科学化、民主化、法治化建设。

其次是创新的理念。依法治市离不开创新思维，墨守成规只会止步不前。创新理念是成都市加强社会治理模式现代化的集中体现。例如，成都市为畅通公众投诉的渠道，在全国首创了官方微信投诉举报方式，鼓励公众参与到对食品药品违法犯罪行为的举报中来，各类咨询举报比**2014**年同期增长**33.76%**。

最后是系统的理念。依法治市是一项系统工程，不仅关涉公务活动，也关涉个人行为，涉及社会生活的各个方面，这就需要团结和依靠社会各方的力量，解决社会生活的各种问题。为此，成都市依法治市领导小组办公室根据《成都市依法治市**2015**年工作要点》的安排部署，梳理提出了集中精力重点突破的**27**项工作，确定了牵头单位和落实这**27**项重点工作的阶段推进汇报制度。同时，成都市依法治市领导小组办公室印发了《成都市依法治市**2015**年工作目标分解》，明确将依法治市的各项工作落实情况作为各个单位的考核目标，确定了考核内容和考核方式。具体实施中，还开展了“法律七进”普法活动，努力将法治成都建设变成一项全社会的事业。

“三种方法”，一是统筹的方法。依法治市取得成功的根本保证是坚持党的领导，要求各项工作应在党的统一领导和安排下有序地进行。成都市委办公厅印发了



《成都市依法治市 2015 年工作要点》，对成都市 2015 年法治建设工作做了统一的具体要求，要在依法执政、地方立法、全面推进依法行政、公正司法、法治宣传教育、社会治理等七个方面完成“全面推进集中攻坚”的目标任务。此外，中共成都市委办公厅、成都市人民政府办公厅在 2015 年 4 月 2 日联合下发了《贯彻实施市委依法治市〈决定〉任务分工方案》的通知，为全面推进依法治市提出了八大工作任务。

二是公开的方法。依法治市不仅仅是政府对社会的单向治理，也在于公众对政府的监督。阳光是最好的杀虫剂，让权力在阳光下运行，这是成都法治建设的又一重要方法。以依法行政为例：一方面是推进政务公开。在全国率先从决策、执行、管理、服务和结果五个方面对推进政务公开进行细化和明确。另一方面是推进重点领域的信息公开。持续深化行政权力清单、财政资金、公共资源配置、重大建设项目、公共服务等领域的信息公开，并将推进情况纳入年度报告编制的重点内容，向社会公开，广泛接受监督。

三是互动的方法。互动的方法强调全民共建法治成都，强调充分激发全社会的活力和创造力。主要是通过设立官方微信、微博等方式，建立起市民广泛参与的平台，如采用“@法治成都”“微博庭审视频直播”等互动方式，吸引近百万人的关注和互动，获得了超千万的

阅读量。

2015年，是成都实施“十二五”规划GDP跨万亿级的巩固提升之年，也是成都法治建设“十三五”的准备之年。通过方法上的攻坚和内容上的攻坚，法治成都建设已经取得了明显的成效，反映出成都各界共建法治的信心、毅力和进步，这势必会对今后成都的法治发展有深远影响。

目 录

提高立法质量	践行科学立法	（ 1 ）
推进依法行政	建设法治政府	（ 11 ）
提升司法水平	促进司法公正	（ 27 ）
加强法治宣传	倡导全民守法	（ 59 ）
创新基层治理	创建法治社会	（ 77 ）
结束语		（ 91 ）
附录 1	2015 年度成都市法规立改废情况	（ 95 ）
附录 2	2015 年成都法治建设十大亮点	（ 97 ）
附录 3	2015 年成都法治建设大事记	（ 99 ）



提高立法质量

践行科学立法

2015 年，成都市地方立法工作始终围绕全面依法治国、全面深化改革、全面依法治市、推进经济社会发展和保障民生的工作大局，依法行使地方立法权，抓住提高立法质量这个关键，加强地方立法工作，推进依法治市。2015 年成都市共制定法规 3 件，修改法规 13 件，废止法规 3 件，对 3 件拟立法项目进行立法论证（见图 1）。

（一）围绕《立法法》制定和修改地方立法

——起草《成都市地方立法条例（草案）》。2015 年，围绕《立法法》对地方立法工作提出的新规定和新要求，成都市人大常委会组织起草了《成都市地方立法条例（草案）》，划分地方立法权限，明确法制委、有关专委会之间的立法职责，实行严格意义上的统一审议制度；建立法规案的预审制度；规范立法论证会、听证会的组织；强化公开征求社会公众意见制度；建立重要条款单独表决制度；明确规章制定的权限等。该条例（草案）的制定，对进一步完善成都市地方立法体制、机



制，贯彻落实中央、省委、市委的战略部署，保障新《立法法》的实施，提高成都市的立法质量以及全面推进法治成都建设具有重要的意义。

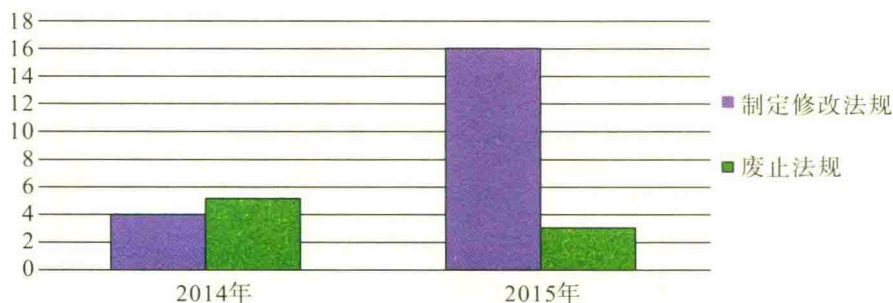


图1 2014—2015年成都市立法情况统计

——起草《成都市人民代表大会常务委员会立法听证办法（草案）》。根据新《立法法》关于全国人大常委会立法听证制度的新规定，结合成都市立法听证工作的经验，同时学习借鉴外地的有益做法，在征求市人大各专委会、常委会办事工作机构负责人和市政府法制办意见的基础上，市人大常委会完成了该办法（草案）的代拟起草工作。明确了：听证办法的适用范围，应当举办听证会的情形，听证会的组织机构。这对规范成都市人大常委会的立法听证活动，促进科学立法、民主立法，具有积极的意义。

——修改《成都市养老服务促进条例（草案）》。为积极应对成都市人口老龄化的趋势，围绕保障和改善民生的主题，2015年市人大常委会审议修改了《成都市

养老服务促进条例（草案）》。鉴于成都市人口老龄化呈现快速增长趋势，社会对养老服务的关注和需求均日益增加，为促进成都市养老服务业健康有序发展，成都市正在构建以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务体系，设置关于社区居家养老服务、机构养老服务、医养融合等方面的条款，进一步加快养老服务业的发展，把养老服务制度、医养结合、满足多样化养老服务需求等工作纳入法治轨道，强化了政府对养老服务业的扶持。

——修改《成都市体育条例（修订草案）》。围绕增强城乡居民身体素质，提高居民体育运动水平，促进成都市体育事业发展，**2015**年市人大常委会对《成都市体育条例（修订草案）》进行了修改，从全民健身、竞技体育、体育设施、体育产业等方面进行了重点规范。

——修改《成都市旅游业促进条例（修订草案）》。为深入贯彻落实《旅游法》，有效保护和科学开发旅游资源，围绕促进旅游业转型升级，建设世界旅游目的地，市旅游局牵头完成了《成都市旅游业促进条例（修订草案送审稿）》的起草工作。**2015**年**10**月**29**日，该《条例》经市人大常委会第十八次会议审议通过。修订后的《条例》共七章四十八条，包括总则、规划开发、产业发展、乡村旅游、服务保障、法律责任及附则。《条例》增加了以下内容：明确旅游配套设施同步规划



设计建设使用，推进设立旅游产业促进基金，促进乡村旅游与休闲农业的融合，规定每年推进农家乐的星级达标，提升旅游智能信息化服务，加强旅游基础设施建设，建立游客不文明行为记录管理制度，建立健全旅游投诉处理机制。

——完善城乡建设与管理立法。**2015**年，围绕改善城乡居民生活环境，维护公民权益，市人大常委会审议修改了《成都市房屋使用安全管理条例》，规范了房屋使用安全监督管理制度，保护被管理人的合法权益；审议修改了《成都市户外广告和招牌设置管理条例》，规范户外广告和招牌的规划、设置和管理，改善市容环境，提升城市形象；审议修改了《成都市爱国卫生管理规定》，加强爱国卫生工作，预防和减少疾病，保障公民身体健康，创造和保持整洁、优美、文明的城乡人居环境；审议修改了《成都市公共场所治安管理规定》，维护公共场所治安秩序，保障公共安全；审议修改了《成都市法律援助条例》，扩大法律援助范围，加强法律援助力度；审议修改了《成都市宗教活动场所管理规定》，保护宗教活动场所的合法权益，维护正常的宗教活动秩序。

——完善市场经济立法。**2015**年，为促进市场经济有序发展，市人大常委会审议修改了《成都市烟草专卖管理条例》，加强烟草专卖管理，维护消费者和经营者的合法权益；审议修改了《成都市清真食品管理规

定》，规范清真食品生产、经营活动，保障少数民族的合法权益，维护民族团结。

——完善生态环境立法。**2015**年，围绕生态环境保护，市人大常委会审议修改了《成都市古树名木保护管理规定》，加强对古树名木的保护管理，维护历史文化名城的风貌；审议修改了《成都市〈中华人民共和国渔业法〉实施办法》，保护、增殖、开发和合理利用渔业资源，促进渔业生产和渔业资源可持续利用；审议修改了《成都市节约用水管理条例》，合理利用、节约和保护水资源，建设节水型社会，保障经济社会的可持续发展；审议修改了《成都市饮用水水源保护条例》，并于**2015**年**1**月**1**日起施行，切实加强了成都市饮用水水源保护，保护饮用水安全和城乡居民身体健康，促进经济和社会可持续发展。

（二）清理地方规范性法律文件

——全面完成地方性法规清理工作。按照中央全面深化改革的要求，市人大常委会废止了不符合全面深化改革要求、不适应经济社会发展和实际工作需要、与上位法不相一致、实用性和操作性不强的多件法规。**2015**年共废止三项地方性法规，分别为《成都市城市社区建设管理规定》《成都市农作物种子管理规定》和《成都

市农业灌排设施保护条例》。

——完成政府规范性文件清理、备案工作。**2015**年，成都市对现行有效政府规章和规范性文件进行清理，确定继续有效的政府规范性文件**372**件，废止的行政规范性文件**248**件。备案审查区（市）县政府及市级部门行政规范性文件**298**件。对公民、法人提出审查建议的**2**件政府规范性文件开展审查，提高备案审查工作质量和效率，促进政府依法行政，营造公平竞争环境，激发大众创业、万众创新的活力。

（三）完善科学的立法工作机制

——加强科学立法、民主立法、建章立制。为贯彻实施新《立法法》，按照科学立法、民主立法的要求，结合成都市的地方立法工作经验，市人大常委会对地方立法的过程和环节进行了规范，起草了《成都市地方立法条例（草案）》。该《条例》的重点在于发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，增强科学立法和民主立法的可操作性以及坚持立、改、废、释并举，为进一步做好地方立法工作提供了制度保障。该《条例》经过常委会两次审议，两轮征求人大代表和各方面意见；在此基础上提请本次代表大会审议，这是市人民代表大会时隔**15**年履行立法职能的又一次重要实践。