

依法治国理论与 实践研究

——山东省法学会2014年度优秀课题成果选编

山东省法学会 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

依法治国理论与 实践研究

——山东省法学会2014年度优秀课题成果选编

山东省法学会 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

依法治国理论与实践研究:山东省法学会2014年度
优秀课题成果选编/山东省法学会编. — 济南: 山东
人民出版社, 2016.3

ISBN 978-7-209-09566-2

I. ①依… II. ①山… III. ①社会主义法制—
建设—中国—文集 IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第054056号

依法治国理论与实践研究

——山东省法学会2014年度优秀课题成果选编

山东省法学会 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 山东省东营市新华印刷厂

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm×239mm)

印 张 36.75

字 数 560千字

版 次 2016年3月第1版

印 次 2016年3月第1次

ISBN 978-7-209-09566-2

定 价 88.00元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

序

山东省法学会专职副会长兼秘书长 王彤宇

党的十八大和十八届三中、四中、五中全会对依法治国作出一系列重要决策和部署，明确了全面推进依法治国的重大任务，要求用法治思维和法治方式推动发展，加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道，全面提高党依宪法法律治国理政的能力和水平。新形势、新任务、新要求、新期待，既为法学研究工作提供了难得的历史机遇，也提出了新的更高要求。为组织动员全省广大法学法律工作者积极投身于全面推进依法治国、依法治省伟大实践，为加快平安山东、法治山东建设建言献策，2014年省法学会启动了课题研究，组织开展了课题招标、立项、评审、结项等工作，广大法学法律工作者积极参与到课题研究工作中，以平安山东、法治山东建设中存在的问题和薄弱环节为主攻方向，选准课题，深入调研，集中攻关，向省法学会提交了一大批优秀研究成果。

这些课题研究成果，围绕党和政府工作大局，密切呼应平安山东、法治山东建设的现实需求，具有很强的理论意义和实践价值。一是围绕加快经济文化强省建设开展研究，如“山东省经济发展方式转变与法治保障问题研究”等。二是围绕保障和改善民生开展研究，如“惩治危害食品安全犯罪的法律对策研究”“环渤海地区大气污染治理法律对策研究”“和谐医患关系实现的法治化路径研究”“社会弱势群体保护中的政府责任研究”等。三是围绕平安山东建设进行研究。如“平安山东建

设长效机制问题研究”“公共安全治理理念下的群体性事件预防与化解机制研究”“新型城镇化条件下山东农地纠纷和平安机制建设研究”等。四是围绕深化司法体制改革进行研究。如“关于政法队伍现状及省以下地方法院、检察院统一管理相关问题调研”“司法信息公开问题研究”“职权配置与接近正义”等。为进一步推动优秀研究成果在法治实践中的应用转化，省法学会精选2014年度优秀课题成果汇集成册，以《依法治国理论与实践研究》论文集的形式公开出版，必将为推动全省经济社会发展、平安山东、法治山东建设提供有力的法学理论支撑和法治智力保障。

法学会作为党的群团组织和政法战线重要组成部分，是党联系法学法律工作者的桥梁和纽带，肩负着“繁荣法学研究、推进依法治国”的重要职责。各级法学会要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照中央和省委群团工作会议部署要求，立足“四个全面”战略布局，把握“五大发展理念”要求，以走在前列为目标定位，坚持加强引领、凝聚力量、创新机制、破解难题、补齐短板，努力在开展法学研究、加强组织体系建设、打造法治智库、参与法治宣传和社会服务、人才培养和对外交流等方面取得新成效，为深入推进平安山东、法治山东建设，加快经济文化强省建设提供有力的法学理论支撑和法治智力保障。一要坚持正确的政治方向。通过举办培训班、研讨会、论坛等形式，组织引领广大法学、法律工作者进一步增强政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，坚决贯彻党的意志和主张，严守政治纪律和政治规矩，在思想上政治上行动上始终与党中央保持高度一致。二要围绕中心和大局开展法学研究。要主动服务发展，自觉把法学会和法学研究工作置于党委政府工作大局中谋划推进，按照省委“一个定位、三个提升”的要求，坚持问题导向，加强重点课题攻关，回答好党委政府关注、人民群众关心的理论和现实问题。三要围绕贯彻落实依法治国的部署要求组织开展法学研究。紧扣建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家这个总目标，准确把握法治建设的主要任务和工作要求，紧密结合平安山

东、法治山东建设实践，围绕有效防控风险、破解政法工作难题和深化司法体制改革等重点工作，积极提供更多更高质量研究成果，充分发挥法治智库作用。四要进一步创新法学理论研究方法和机制。健全完善实务部门与法学院校、研究机构的双向交流机制，参与法学教育改革，整合法学法律信息资源，搭建研究成果共享平台，开展多种形式的交流活动，促进研究成果转化应用，努力把法学理论研究成果变成推动法治建设的力量源泉。全省广大法学法律工作者，要进一步增强大局意识、责任意识和使命意识，不断推进法学理论、法治实践、法律制度、法治文化创新，努力繁荣法学研究，为全面推进山东经济、政治、文化、社会和生态文明建设法治化贡献智慧和力量。

本书作为山东省法学会 2014 年度优秀课题成果选编，内容上尽量尊重作者本人意愿。省法学会研究部姜远桥、明珠、张舒、杨红珊同志参与了本书编校工作。

2016 年 2 月

目 录

CONTENTS

序	王彤宇	001
---------	-----	-----

运用法治思维创新社会治理研究

关于全省政法机关深入推进执法司法规范化建设情况的调研报告	003
运用法治思维和法治方式化解矛盾维护稳定研究	014
公共安全治理理念下群体性事件预防与化解机制研究	032
平安山东建设长效机制问题研究	
——关于海陆一体平安威海建设的探索研究	055
新型城镇化条件下山东农地纠纷和平安建设研究	076
社会治理现代化背景下县域司法行政创新研究	
——以特殊人群管控帮教为视角	089
社会弱势群体保护中的政府责任研究	104
社会弱势群体保护中的政府责任研究	
——以美国强制报告制度为研究对象	122

001
目
录

司法制度研究

关于人民陪审员制度实施情况的调研	143
关于政法队伍现状及省以下地方法院、检察院统一管理	
相关问题调研	159
关于加强法院司法信息公开的调研报告	161
职权配置与接近正义	
——以被追诉人“刑事裁判请求权”为主线的考察	180

检察机关末梢监督的理论与实践	192
新形势下的民事检察监督保障机制研究	206
中国监狱的现代化研究	223
醉驾犯适用社区矫正研究	242

法律适用探讨

涉众型经济犯罪法律问题研究	
——以济南市涉众型经济犯罪案件研究为基点	261
惩治危害食品、药品安全犯罪的刑法对策研究	274
死刑的司法适用标准及控制研究	295
我国监听法的规制和构建研究	314
民间融资法律实务研究	329
侵权责任法保护的民事权益范围研究	341
集体劳动争议快速处理机制研究	360
指导性案例制度研究	
——中法比较视角	376

法治热点探讨

环渤海地区大气污染治理法律对策研究	399
论空气污染治理的刑法对策	416
环境侵权社会化救济制度研究	435
山东省农村留守儿童权益保障和救济措施研究	449
山东省经济发展方式转变与法治保障问题研究	460
新形势下山东省农村土地流转和收益分配模式法治研究调研报告	476
和谐医患关系实现的法治化路径研究	496
职务犯罪系统性预防研究	515
我国律师刑事辩护权现状及原因分析	535
国际商事仲裁与地方发展的协同性	560

运用法治思维创新社会治理研究

关于全省政法机关深入推进执法司法规范化建设情况的调研报告

政法机关加强执法司法规范化建设，是一项涉及统一执法司法思想、规范执法司法行为、强化执法司法素质的战略性、全局性的系统工程，也是一项提升执法司法公信力和政法工作现代化水平的基础性、保障性的重要举措。贯彻落实好中央政法委的部署要求，大力加强执法司法规范化建设，是当前政法机关面临的一项重大而紧迫的课题。

一、近年来执法司法规范化建设的实践探索

近年来，全省政法机关按照中央和省委、省政府的部署要求，坚持把加强执法司法规范化建设作为法治建设的重要内容，摆在政法工作的突出位置，以严格执法司法、公正司法为基本要求，以防止冤假错案为底线，以维护社会公平正义为目标，强力组织推进，勇于探索实践，有力推动了执法司法整体工作水平的提高。

（一）以弘扬法治精神引领执法司法规范化建设

各级政法机关积极适应全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的新要求，坚持不懈开展社会主义法治理念教育，持之以恒开展警示教育活动，教育引导广大干警树立法治理念、坚定法治信仰、弘扬法治精神，强化保障人权意识、证据规则意识、程序公正意识、办案效率意识和监督制约意识，打牢严格规范文明执法司法的思想根基。紧紧抓住领导干部这一关键，建立健全领导干部学法用法制度，督促各级政法领导干部敬畏法律、模范遵守法律、带头执行法律，自觉维护法律权威。省委政法委举办了兩

期全省政法领导干部学习贯彻习近平总书记关于政法工作重要讲话精神培训班,对全省政法领导干部进行了集中培训,进一步提升了政法领导干部运用法治思维和法治方式领导政法工作的能力和水平。

(二) 以提高干警能力保障执法司法规范化建设

各级政法机关按照习近平总书记“五个过硬”和孟建柱书记“五种能力”的要求,高度重视政法队伍的专业化、职业化、正规化建设,建立健全政法干警教育培训体系,提升广大政法干警的职业素养和专业水平。省委政法委在全省启动部分高等学校与法律实务部门人员互聘“双百计划”,促进法学理论与法治实践紧密结合,着力培养卓越法律人才;制定实施《全省政法综治干部教育培训工作规划(2013~2017)》,对全省政法综治干部进行有计划有步骤、分级分类培训。全省法院广泛开展“三零”竞赛、办案能手、审判业务专家等评选活动,着力培养专家型法官和业务骨干,仅去年轮训基层法院院长、人民法庭庭长和预备法官2.58万人(次)。省检察院把执法司法规范作为教育培训必修课,分级分部门进行轮训;全省检察机关通过司法考试、获得执法司法资格的检察人员占检察人员总数的62.8%。省公安厅自2010年开始,在全省公安队伍培养了200名高级执法司法人才、1000名法律职业资格拥有者、10000名执法司法业务骨干,目前全省通过国家司法考试民警占实有警力的2%,居全国第一。全省司法行政机关重点强化行政许可、行政处罚、行政程序、行政执法司法实务等内容的培训考核,将考试成绩作为考核干部的重要依据,有力地促进了干警队伍素质和能力的提高。

(三) 以改进执法司法作风推进执法司法规范化建设

各级政法机关以深入开展党的群众路线教育实践活动为契机,针对查摆出的执法司法领域“四风”问题特别是执法司法不严、司法不公等问题,从健全制度、规范执法司法入手,着力解决执法司法突出问题,充分展现政法机关消除司法腐败、确保执法司法公正的决心。省法院推行“四心工作法”,开展司法作风教育活动和审判作风专项整治,开展“庸懒散”专项治理,切实防止司法不严格、不公正、不规范、不作为、滥作为等问题,坚决查纠冷横硬推、吃拿卡要、庸懒散奢等不正之风。省检察院开展“五进两服务”大走访活动、“守纪律、正检风、做表率”等专项活动,推动

检察人员坚定理想信念，提高职业素养，培育优良作风。省公安厅全面推行“三平三清”（即对案件当事人坚持用平和语气、平等人格、平稳方式，讲清案件事实、讲清违法后果、讲清法律依据）说理执法司法方式，确保民警既严格公正规范执法司法，又理性平和和文明执法司法，取得良好效果。同时，各级政法机关狠抓政法队伍廉政建设，严格落实党风廉政责任制，努力促进干警清正、队伍清廉、司法清明。

（四）以固化办案经验提升执法司法规范化建设

各级政法机关对执法司法办案中积累的经验，特别是在办理重大典型案件中探索的经验做法，全面系统地总结，逐步加以固化，形成了具有普遍指导意义的制度规范。省检察院对原有执法司法制度进行“立、改、废”，修订完成涵盖6个方面、23类、115项的《执法司法规范化建设制度汇编》，基本实现执法司法办案事事有遵循、处处有制约、时时有监督。省公安厅出台《山东省公安机关行政处罚裁量基准》，对涉及公安工作的277种违法行为的处罚标准进行量化；编印《基层政法机关常用执法司法操作规范指引》，明确了主要执法司法部门警种、108个民警岗位和618项执法司法岗位职责、984项执法司法业务技能标准。省司法厅制定出台《行政许可实施与监督办法（试行）》《山东省司法行政机关行政处罚程序规定》等一系列制度规定，有效预防和减少了执法司法工作的随意性。

（五）以强化执法司法监督促进执法司法规范化建设

各级政法机关坚持将管理监督作为确保严格执法司法公正司法的关键环节来抓，努力做到全程控制、动态管理、刚性制约。省法院印发《关于加强审判权监督制约的意见》《关于进一步落实合议制度的若干规定》等规范性文件，严格落实审判组织的审判责任、监督制约主体的管理责任、上下级法院的审级监督责任，努力构建职权明晰、运行规范、开放透明、权责统一“四位一体”的审判权运行机制。检察机关加强各部门间、执法司法办案各环节间的监督制约，加强检察委员会对重大疑难案件的审查把关、宏观业务指导和内部监督，健全上级对下级检察院执法司法活动的监督。省公安厅创新建立厅党委对市级公安机关党委及班子成员的定期巡视制度，落实政法机关纪委谈话制度。省司法厅深入推进执法司法执业案件评查，制定出台《山东省司法行政系统执法司法执业考评办法（试行）》，

对各单位依法行政、依法办案情况进行全面细致的检查。

（六）以科技信息应用支撑执法司法规范化建设

各级政法机关主动适应社会信息化的大趋势，加大信息化建设应用力度，推动执法司法规范化建设实现了跨越式发展。省委政法委、省政法各部门均与浪潮集团签订战略合作协议，把科技信息优势作为核心优势，推动科技信息在执法司法工作中的深度应用。大力推进政法信息网、综治网、长安网“三网”建设应用。目前，以省委政法委为中枢，以公安信息通信网为骨干，纵向贯通各级党委政法委，横向联接各级政法部门的政法信息网基本建成；依托政法信息网，开发建立由涉法涉诉信访处理、网上协同办案、社会治安综合治理等业务系统组成的“政法信息资源共享与信息应用服务平台”，逐步实现了网络互联互通、业务广覆盖、数据大集中、资源共享用的建设目标。全省法院大力推进网上法院建设，全面完成智能法庭联动、远程视频提讯、电子卷宗系统和分级数据中心建设；加强业务应用软件和信息资源开发利用，推广远程立案审批、电子签章、信息查询、审判管理等系统应用。全省检察机关大力实施电子检务工程，将案件的受理、立案、侦查、批捕、起诉等业务流程，全部全程网上录入、网上运行、网上监督，使执法司法全过程可视、可控、可查、可纠，把执法司法规范的“软要求”变成网络运行的“硬制约”。

（七）以司法体制改革推动执法司法规范化建设

各级政法机关按照中央统一部署，积极稳妥推进司法体制改革，以改革的精神推动执法司法规范化建设，以创新的举措促进规范执法司法的科学化、制度化、常态化，使执法司法规范化建设在更高水平、更高层次上开展。执法司法公开工作在创新中实现发展，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；省公安厅建立警媒联动工作机制，开通“山东民生警务平台”“山东公安”政务微博、微信，建立新闻发言人制度等；省司法厅在门户网站设立罪犯暂予监外执行公示栏，聘请社会执法司法监督员，开通狱务公开电话等。涉法涉诉信访改革全面推开，正按照《关于依法处理涉法涉诉信访问题的实施意见》有序进行。司法救助制度进一步完善，

明确了国家司法救助的组织机构及职责、救助对象、方式标准和程序、救助资金的筹集管理和监督等事项。

实践证明,加强执法司法规范化建设,是政法工作和队伍建设的最佳结合点,是推动政法事业长远发展的重要着力点,对于贯彻落实依法治国基本方略、维护社会公平正义、保障人民群众合法权益,具有十分重要的意义。当前和今后一个时期,全省政法机关必须以更大的决心、更大的力度、更有力的措施,继续全面推进执法司法规范化建设。

二、当前执法司法规范化建设中存在的问题

从目前情况看,我省政法机关的执法司法规范化建设虽然取得了长足发展,积累了许多经验,但面对新的形势和任务,政法队伍无论在执法司法理念、执法司法思想上,还是在执法司法能力、执法司法作风、执法司法水平、执法司法效果上存在着不相适应的问题,需要引起我们高度重视。

(一) 执法司法主体层面的主要问题

一是有的干警法治意识不够强。产生特权思想的土壤仍未彻底根除,有的政法干警依法规范自己言行的自觉性依然不强,有的甚至无视法纪,触碰高压线、逾越红线,执法司法犯法、违法乱纪。二是有的干警执法司法能力不适应。业务学习抓得不紧,法律知识更新缓慢,执法司法能力不强,办案质量不高。三是有的干警规范执法司法行为养成不自觉。执法司法作风不够严谨,忽视细节问题,在执法司法中着装用语不规范,庭审不严肃,行为举止不雅的现象时有发生。

(二) 执法司法制度层面的主要问题

一是制度的系统性有待增强。执法司法规范化制度建设不仅存在着体系不健全不完善的问题,也存在着不均衡、不协调的问题。一些重要诉讼环节的执法司法程序和实体规范仍不够细化明确,一些法律监督机制不健全。二是制度的操作性有待增强。有些制度规范过于原则,缺乏具体可行的措施和配套方案,或者脱离实际,缺乏针对性、操作性,有的单位执法司法规范化建设更多地仍停留在文件层面上,停留在“会上、纸上、墙上”。三是制度统一性有待增强。制度标准不统一的问题在政法各部门都不

同程度存在，政法部门系统内部市与市之间、县与县之间、甚至单位与单位之间，执法司法的具体工作标准、程序、方式存在不同程度差异，影响了执法司法的权威性。

（三）执法司法监督层面的主要问题

一是监督的透明度不够。还存在不想公开、不愿公开、不善于公开的问题和短板，监督的结果和处理过程，还存在公开不够、不透明的问题。二是监督的刚性不够。缺乏规范、刚性的监督措施，执法司法责任制、错案追究责任制力度不大。三是监督的预防性不够。在政法机关内部考核制度的设计上，往往存在“重结果轻过程”的问题，更看重执法司法办案结果和成绩，对执法司法过程的质量关注度不够，对干警规范执法司法办案的引导力度不大。

（四）执法司法环境层面的主要问题

一是妨碍执法司法的社会矛盾增多。随着经济社会快速发展，利益格局深度调整，各类社会矛盾凸显，给执法司法带来了新的挑战，干警正当执法司法权益受到侵害的现象时有发生。二是执法司法舆论环境须净化。有的媒体和个人利用信息网络等，不负责任地发表针对政法机关的舆论消息，炒作渲染负面政法新闻，超过适当限度发表对案件办理的不当言论，形成“舆论审判”，干扰了政法机关的正常执法司法活动。同时，有的地方正确引导舆论、化解舆论危机的能力不足。三是执法司法保障力度须加大。有的地方执法司法经费不足问题依然存在，“案多人少”的矛盾仍然突出，一些基层政法干警长期超负荷工作。

（五）组织领导层面的主要问题

一是思想认识不够到位。有的地方对执法司法规范化建设的重要性认识不足，没有把加强执法司法规范化建设摆在工作全局的突出位置，抓得不够自觉、不够主动。二是工作思路不够清晰。有的地方对执法司法规范化建设缺乏全面、深入、系统的研究论证，没有形成符合本地本系统实际的思路。三是推进措施不够落实。有的地方对执法司法规范化建设缺乏总体设计、系统部署、整体推进，督导和考核机制不健全，部门、地区之间执法司法规范化建设不平衡。

三、加强执法司法规范化建设的对策建议

执法司法规范化建设是政法机关一项全局性、基础性和战略性工作，政策性、法律性、实践性、创新性都很强，要求高、难度大、任务重。针对全省政法工作实际，当前和今后一段时期，加强执法司法规范化建设，应着重做好以下几方面的工作：

（一）抓根本，提高执法司法主体素质

执法司法活动最终要靠执法司法者去执行，执法司法者的素质对执法司法规范建设起着决定性作用。必须按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，努力建设一支信念坚定、执法司法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍。一是坚持正确的法治方向。加强理想信念教育，注重政法文化建设，教育引导广大政法干警自觉践行社会主义法治理念，把法治作为中国特色社会主义核心价值来追求，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，打牢严格执法司法、公正司法的思想根基，切实把执法司法规范化的要求落实到执法司法办案的全过程。二是加强执法司法能力建设。大力推进政法队伍专业化、职业化、正规化建设，健全教育培训体系，分级分类开展培训工作，实施好高等院校与法律实务部门人员互聘“双百计划”，加强职业道德教育，规范职业行为，探索选拔社会法律人才进入司法队伍机制，加强法律实务和法学研究高端人才的培养，全面提升政法队伍运用法治思维和法治方式推动工作的能力和水平。三是切实改进执法司法作风。针对群众反映比较强烈的执法司法不严、司法不公等问题，加大专项治理力度，从制度上堵塞漏洞，形成作风建设的长效机制。坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决杜绝和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法司法、野蛮执法司法等行为。加大惩治司法腐败力度，健全司法人员惩戒制度，明确惩戒标准和责任承担方式，对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

（二）抓核心，健全执法司法制度体系

在推进执法司法规范化过程中，制度建设更具根本性、基础性、长远