



昆明蓝皮书

BLUE BOOK OF KUNMING

2014 <<<

昆明法治建设报告

2014 ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW CONSTRUCTION OF KUNMING

昆明市社会科学院 编 著
梁永实 总 编
李志杰 主 编



云南出版集团



云南人民出版社



昆明蓝皮书
BLUE BOOK OF KUNMING

2014昆明法治建设报告

2014 ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW CONSTRUCTION OF KUNMING

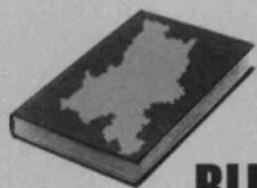
ISBN 978-7-222-11674-0



9 787222 116740 >

ISBN 978-7-222-11674-0

定价：58.00元



昆明蓝皮书

BLUE BOOK OF KUNMING

2014 <<<

昆明法治建设报告

2014 ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW CONSTRUCTION OF KUNMING

昆明市社会科学院 编 著

梁永实 总 编

李志杰 主 编

云南出版集团

云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

昆明法治建设报告. 2014/梁永实主编;昆明市社会科学学院编著. —昆明:云南人民出版社, 2014. 3
ISBN 978 - 7 - 222 - 11674 - 0

I. ①昆… II. ①梁… ②昆… III. ①社会主义法制—建设—研究报告—昆明市—2014 IV. ①D927.741

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 043126 号

责任编辑:马维聪 李绍辉
封面设计:赵 丹
责任校对:马林娟

书 名	昆明法治建设报告
作 者	梁永实 总编 李志杰 主编
出 版	云南出版集团 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. ynpph. com. cn
E-mail	rmszbs@ public. km. yn. cn
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	20
字 数	310 千
版 次	2014 年 3 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 - 11674 - 0
定 价	58.00 元

总 序

梁永实

春暖花开时节，2014年的《昆明蓝皮书》和大家见面了。和去年一样，今年的《昆明蓝皮书》系列仍然分为《经济发展报告》《社会发展报告》《文化发展报告》和《法制建设报告》。四本蓝皮书，皇皇100余万言，既是昆明市社科院重点推出的一项年度重要科研成果，也是昆明社科研究者交出的一份年度“陈情表”。

资料显示，“皮书”起源于十七八世纪的英国，主要指官方或社会组织正式发表的重要文件或报告，多以“白皮书”命名。在我国，白皮书、蓝皮书、黄皮书等“皮书”概念被社会广泛接受，得益于中国社会科学院、各省、市社科院的有力运作。现在，每年都有大量“皮书”推出，以专家和学术的视角对各区域、各领域的发展状况和热点问题进行了年度监测。可以说，著述者的看法和观点代表了学界对现实和未来最高水平的解读与分析。

如今，我们又处于一个巨大变革的时代，经济社会发展波澜壮阔。昆明也在“激荡”中奋力前行。令人眼花缭乱表象背后的深层次动因，需要社科研究者做出“解读”，最好还是“深度解读”。我们有责任提出对人们有启示、需作思考的问题，并通过对现实的研究，寻求解决这些问题的答案，以体现思想的力量。从2003年起，昆明市社科院开始编撰、出版《昆明蓝皮书》。从开始的一年一本、到一年两本、直至去年推出的四本，《昆明蓝皮书》已经成为市社科院的年度品牌出版物，发挥着独特的影响。

我来社科院工作前，长期从事新闻工作，是《昆明蓝皮书》的读者；现在则成为编撰者中的一员。较完整阅读了之前十一年出版的十余本《昆

明蓝皮书》后，自己的感受是“喜悦”而“复杂”。先说喜悦：编年而出的《昆明蓝皮书》所展示文本内容与编撰阵容，体现了与时俱进的特征和大家深层次耕耘的愿望与能力。一本本蓝皮书就像是一扇扇向读者开启的了解昆明历史文化、经济社会发展的理性思考之窗，是昆明智慧的结晶。如今，和全国省会城市社科院同行相比，不论从质量上还是从数量上看，《昆明蓝皮书》已经走在许多同行的前列。再说复杂：大家都知道，学术研究是比较清苦的工作，除了必备的理论素养和难能可贵的学术敏感外，还需要有韧劲、摒弃浮躁、耐得住寂寞。长期以来，学术研究的困境和窘境让人心力交瘁。也致使有的研究者总是在某些边缘化、泡沫化、甚至是媚俗的问题或观念上消耗时间，这就有可能使这种研究变形为一种无聊的文字游戏。所以有学者反复强调：如果我们的研究不能触及“深层问题”，即潜伏在深处的“问题框架”，研究就必定流于肤浅。我想往年、以及今年《昆明蓝皮书》最大的不足也在于此吧。如何改变，让我们寄希望于未来！

“蓝皮书”，顾名思义就是因为书皮是蓝色的。大概编撰者觉得蓝色能够代表学术的严谨与谨慎，所以固化使用至今。蓝色与昆明可谓是绝配！春城的天空湛蓝无比，让人心醉。“天人合一”的遐想让我们有了新的豪情、气度与担当。在2015年的蓝色书海中，“昆明舰”又将扬帆启航。

2014年2月

（作者系昆明市社会科学院院长、高级记者）

序

2013 年，昆明发展蓝皮书首次推出了法治建设报告，获得了良好的反响；2014 年，昆明发展蓝皮书再次推出法治建设报告。《2014 年昆明蓝皮书法治建设报告》以党的十八届三中全会精神为指导，关注中华民族实现伟大复兴的中国梦、云南建设面向西南开放重要桥头堡的重大形势下，昆明在建设世界知名旅游城市方面的重大举措，从蓝皮书的特点出发，抓住昆明法治发展的主要领域和基本环节，反映昆明法治发展的进程，展示昆明法治发展的成就，解读其中的重点、难点和热点问题，对昆明市 2014 年及以后一段时期的法治发展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、法治民生篇、依法治市篇、司法改革篇组成，共编入了 30 篇研究论文，全书汇集了昆明市社会科学研究、党政、司法等部门的专家学者、党政干部、政法干警的最新研究成果。

总报告“2013~2014 年昆明法治发展展望”，对 2013 年昆明法治发展的状况进行了分析，查找了法治发展中存在的问题，对 2014 年昆明法治发展进行了分析和展望，提出了推进昆明法治发展的对策建议。

法治民生篇从社区治安防控、农村妇女权益保护、农民工劳动保障权益、老年人权益保障、归侨侨眷权益保护、民事行政检察、工会依法维权、防范非法传销等方面入手，关注法治对民生的保障问题。

依法治市篇从发挥司法行政职能、重大突发事件应对处置、预算监督法治建设、《旅游法》实施、商标保护、互联网管理、生态文明法治建设、滇池依法保护、重点水源区依法保护、防治工程建设领域腐败、劳动保障监察“两网化”管理、流动人口普法教育等方面，阐述昆明市依法治市的现状，分析未来的发展趋势。

司法改革篇从法院落实“三五改革纲要”综述、各级人民法院指导人

民调解工作、培养和提升政法干警法治思维、民营企业司法保护、社区矫正等方面探讨司法改革方面的问题。

《2014 年昆明蓝皮书法治建设报告》的推出，丰富了昆明法治发展的内容，对加快昆明法治发展将发挥积极的推进作用。希望社会各界对昆明法治建设报告给予关注和支持，使这朵奇葩绽放得更加鲜艳。

编 者

2013 年 12 月 16 日

目 录

总报告

2013 ~ 2014 年法治发展状况及建议	彭 峰 (3)
------------------------------	---------

法治民生篇

社区治安防控体系建设现状及建议	易建华 (19)
民事行政检察服务大局调研报告	昆明市人民检察院课题组 (30)
完善农村妇女权益保护机制的现状与建议	昆明市中级人民法院课题组 (41)
农民工劳动保障权益维护现状与对策	张 庆 王正军 李应伟 (52)
老年人权益保障现状及建议	陈智容 (62)
非法传销的危害及防范对策	李学诗 (77)
归侨侨眷权益保护的现状与展望	尹 峻 陈 敏 (86)
工会依法维权的现状与展望	刘贵红 (95)

依法治市篇

发挥司法行政职能 推进法治昆明建设	何勇强 (103)
-------------------------	-----------

司法行政机关服务经济社会发展的现状及建议	马松华 (114)
完善重大突发事件应对处置机制的对策建议	张志宏 (130)
将预算监督纳入法制轨道实现阳光财政的分析及建议	龙云昆 (141)
实施《旅游法》的分析与展望	李美婷 (154)
新《商标法》修改与商标保护的分析及建议	高 军 (168)
互联网管理法制建设进程及建议	姜剑波 杨 光 (177)
生态文明法治建设的现状及建议	昆明市人民检察院课题组 (186)
滇池治理的法治进程与展望	黄剑辉 (197)
重点水源区依法保护现状及建议	李宇霞 (206)
防治工程建设领域腐败的对策	徐 斌 (214)
劳动保障监察“两网化”管理现状及建议	郑劼喆 (223)
流动人口普法教育分析与建议	武亚平 (231)
纪检监察机关解决桥头堡建设“三难”问题的实践与建议 ...	董继荣 (241)
西山区增强人大监督针对性和实效性的对策建议	西山区人大常委会 西山区委政研室 (248)

司法改革篇

人民法院落实“三五改革纲要”综述	姚 磊 杨明乐 (261)
各级人民法院指导人民调解工作的现状及建议	刘 希 (269)
培养和提升政法干警法治思维、法治方式的途径	朱彬彬 郭珊珊 周琪雪 (280)
民营企业司法保护的现状及建议	冯丽萍 付锡勇 (287)
社区矫正现状及建议	李 敏 李志杰 梁永实 (298)
检察机关构建捕后羁押必要性审查机制的建议 ...	王 辉 马春燕 (307)
后 记	(314)

总 报 告

2013 ~ 2014 年法治发展状况及建议

彭 峰

2013 年，昆明市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院和云南省委、省政府关于建设社会主义法治国家的一系列方针政策和决策部署，法治建设取得了多方面的成就，地方立法不断完善，法治政府建设稳步推进，法治环境建设不断强化，“法治昆明”建设取得重要进展，为昆明市经济社会持续健康快速发展提供了强有力的法治保障。

一、2013 年昆明市法治发展回顾

（一）地方立法

1. 进一步完善地方法律法规体系

昆明市人大常委会着眼昆明经济社会发展需要，紧紧围绕“全面推进依法治市，加快建设法治昆明”工作部署，遵循科学立法、民主立法、开门立法的原则，按照“急需先立、特色为重、质量为上”的要求，强化“出精品、立良法、稳步提高立法质量”的工作思路，整合立法资源，完善立法机制，确保科学立法、民主立法、开门立法原则贯穿始终，加强立法工作组织协调，更加注重经济领域、社会领域、民生领域立法均衡发展，立法工作能力不断增强，法规质量不断提高，地方立法的引导、规范和保障作用更加突出，为全市经济社会平稳较快发展提供了强有力的法制保障。2013 年，市人大共制定、修订地方性法规 10 件，开展 23 件法规立法前期调研，对《昆明市城市轨道交通管理条例》进行了立法后评价。

(1) 地方性法规。2013 年完成 10 件地方性法规的起草、审查和报送工作。其中,新制定条例 2 件,分别是《昆明市再生资源回收管理条例》《昆明市知识产权促进与保护条例》;单件修改条例 4 件,分别是《昆明市水利工程管理条例》《昆明市森林防火条例》《昆明市机动车排气污染防治条例》《昆明市特种行业和公共场所治安管理条例》;参照国务院、省人大修订法规的方式打包修改条例 4 件,分别是《昆明市旅游业监察条例》《昆明市爱国卫生工作管理条例》《昆明市行政事业性收费管理条例》《昆明市禁止生产和销售假冒伪劣商品条例》。

(2) 政府规章和规范性文件。2013 年完成 9 件政府规章和规范性文件的起草、报送工作,分别是《昆明市廉租住房管理办法(修订)》《昆明市居民家庭经济状况核对办法》《昆明市机动车洗车场管理办法》《昆明市生活饮用水二次供水卫生监督管理办法(修订)》《昆明市经济适用住房管理实施办法(修订)》《昆明市乡村旅游服务办法》《昆明市无主遗体管理办法(修订)》《昆明市安全生产举报奖励办法》《昆明市奖励和保护见义勇为人员办法(修订)》;其中,已有 5 件完成审查。

2. 探索“包裹立法”

2013 年 6 月,在昆明市第十三届人大常委会第十七次会议上,昆明市人民政府向市人大常委会提出关于提请审议《修改〈昆明市旅游业监察条例〉等四件地方性法规的决定(草案)》的议案。经审议,市人大常委会决定,对《昆明市旅游业监察条例》《昆明市禁止生产和销售假冒伪劣商品条例》《昆明市爱国卫生工作管理条例》《昆明市行政事业性收费管理条例》四件地方性法规涉及行政强制的有关条文以“打包”的形式进行集中修改。立法机关通过“包裹立法”模式,可以达到维护法制统一,提高立法效率,节约立法成本的目的。

3. 规范立法工作,建立立法工作责任制

一是规范立法工作,建立立法工作责任制,推行项目责任人制度,将立法任务分解到个人,并由项目责任人指导法规起草部门制定立法工作方案,督促责任单位按照规定的程序和时限推进立法工作。责任人全程参与立法项目的起草工作,指导起草责任部门草拟稿本,通过召开论证会、听证会对稿本进行充分讨论,多渠道、多层面地征求意见。二是将公开征求

意见工作延伸到审查环节，在政务网发布草案文本，扩大公众对立法工作的参与度。

4. 立法工作质量不断提高

进一步完善了《昆明市起草政府规章和规范性文件技术规范》，为立法起草部门提供更为详尽、全面和直观的指导，对地方制度建设工作和进一步提高地方立法工作质量具有重要的现实意义。

（二）依法行政

1. 科学计划，严格考核，推进依法行政工作

为了全面推进依法行政，加快法治政府建设，昆明市在全市推行依法行政考核制度，将依法行政考核纳入市委、市政府对县（市）区政府、市政府各委办局的年终目标管理考核，为推进全市依法行政工作提供了有力的抓手。一是科学计划，年初围绕贯彻落实十八大、市委全会精神，按照市委、市政府确定的年度工作思路，确定了深化行政审批制度改革工作、开展依法行政示范单位创建工作、开展“严格规范公正文明执法”专项活动、修订行政处罚裁量权规范细化标准、组织行政执法案卷评查工作、推进行政复议工作规范化建设、开展行政调解工作等七项工作为 2013 年度全市推进依法行政工作重点。二是严格考核，在总结往年考核的经验做法，结合 2013 年的工作重点，对 2013 年度依法行政目标考核办法及评分标准作认真修订完善；对日常依法行政工作考核标准进行优化，增加法制工作宣传等方面的考核内容；对“严格规范公正文明执法”专项活动、依法行政示范单位创建工作、规范行政处罚自由裁量权标准修订工作和执法案卷评查等本年度依法行政重点工作合理设定考核标准。依法行政考核对促进全市依法行政产生了重要的导向作用。

2. 推行法律顾问制度

全市各级政府部门目前聘请法律顾问 108 名。各级人民法院共聘请陪审员 450 余名，各级检察机关聘请特约检察员 62 名，人民监督员 75 名。

3. 开展 2013 年依法行政示范单位创建

按照《昆明市开展创建依法行政示范单位工作方案》（昆政办文〔2012〕35 号）的要求，2013 年继续在全市开展依法行政示范单位创建活

动。5月,经市全面推进依法行政领导小组办公室组织对64家申创单位推进依法行政的工作情况及取得的工作成效的研究,对照创建示范单位的目标要求,统筹兼顾考虑各类申请单位的示范带动效应,审定了37家单位为培育对象。9月,市全面推进依法行政领导小组对36家创建单位进行验收,初步确定24家示范单位为“昆明市依法行政示范单位”

(三) 行政执法

1. 开展“严格规范公正文明执法”专项活动

2013年昆明市政府工作报告中,明确提出当年开展“严格规范公正文明执法”专项活动的要求。3月,昆明市全面推进依法行政领导小组办公室印发《昆明市“严格规范公正文明执法”专项活动实施方案》,明确了开展专项活动的指导思想、目标任务、时间安排和工作要求,重点围绕执法职责严格全面履行;执法行为规范,执法人员能力建设;行政执法问责机制更加健全三个目标开展活动。各地、各部门通过开展学习动员、自我分析查找问题、整改提高、检查验收四个阶段的活动,有效地规范了行政执法行为,进一步端正了执法理念,严格全面履行执法职责能力进一步增强。

2. 修订行政处罚裁量权规范化标准

为有效解决长期存在的“执法不公”问题,昆明市要求全市各开发(度假)区管委会、各市级执法部门、各乡(镇)政府(街道办事处)要根据近几年来国家和省市新出台、修订、废止的法律法规及规章,梳理行政执法法律依据,针对行政处罚自由裁量权规范化标准执行中存在的问题,对照法律依据修订行政处罚自由裁量权规范标准。截至2013年10月底,已有32家市级部门以及高新区、度假区、“两区”(倘甸产业园区和轿子山旅游开发区)管委会新修订的行政处罚自由裁量权进行了审查备案。

3. 开展执法案卷评查工作

为进一步提高全市行政执法案件办案质量,完善行政执法案卷评查标准,昆明市政府法制办对《昆明市行政执法案卷评查规定》进行了修改。一是对过去出台的行政处罚、行政许可和行政复议案卷标准进行了调整完

善；二是统一拟定了行政强制案卷的评查标准。《昆明市行政执法案卷评查办法》修改了行政处罚、行政许可、行政复议案卷评查标准，增加了行政强制案卷评查标准，使行政执法案卷评查制度进一步完善。

昆明市政府法制办牵头组织，各县（市）区政府法制办参与，同时邀请市人大法制委员会、市政协社会法制委员会、市监察局、市档案局以及市政府法律顾问、法制督察员共同组成行政执法案卷评查组，分别对市级45家行政执法部门、5个开发（度假）区管委会以及14个县（市）区所属行政执法部门2012年的行政执法案卷进行全面评查。从市级行政执法部门和5个开发（度假）区管委会抽取行政处罚案卷124件、行政强制案卷5件、行政许可案卷163件、行政复议案卷22件进行评查。14个县（市）区从执法部门抽取参加集中评查的行政处罚案卷共计409件、行政强制案卷4件、行政许可案卷403件、行政复议案卷13件。通过集中案卷评查，加大了执法的监督力度，有利于督促执法部门根据存在的问题进行整改，进而规范全市的行政执法行为。

4. 组织开展执法人员培训

通过执法培训不断提高执法人员的法律素养和执法技能是规范执法行为的基础性工作。按照《昆明市2013年度行政执法人员法律知识学习培训工作计划》，对全市各地各部门组织开展执法人员的法律知识培训进行了科学合理的统筹安排。按照凡进必训、统分结合的方式，抓住新进执法人员培训和市级部门执法人员轮训两个关键环节组织全市集中培训。截至2013年10月底，共举办新办证人员培训班3期，培训新办证1400人，市级部门在岗执法人员通用法律知识轮训班2期，轮训473人。同时，为加强全市法制系统队伍建设，全面提高全系统法制干部理论水平和业务素质，举办了4期政府参与经济活动与坚持依法行政等全市法制系统的法律知识培训，共培训300人（次），促进了政府法制机构更好地服务经济社会发展。

5. 执行重大具体行政行为备案工作

为了加强行政执法监督，严格执行重大具体行政行为备案制度，昆明市政府法制办对各地各部门上报的重大具体行政行为案卷进行审查。目前，共对市公安局、市质监局、市文广体局、市工商局、市环保局、市水