

B

拉萨蓝皮书

BLUE BOOK OF LHASA

拉萨法治发展报告

(2017)

主编/车明怀

执行主编/边巴拉姆 孙伶俐

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF GOVERNMENT
BY LAW IN LHASA (2017)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2017
版



拉萨蓝皮书
BLUE BOOK OF
LHASA

拉萨法治发展报告 (2017)

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF GOVERNMENT
BY LAW IN LHASA (2017)

主 编 / 车明怀
执行主编 / 边巴拉姆 孙伶俐



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

拉萨法治发展报告. 2017 / 车明怀主编. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2017. 7

(拉萨蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0837 - 9

I. ①拉… II. ①车… III. ①社会主义法制 - 研究报告
拉萨 - 2017 IV. ①D927. 751

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 111727 号

拉萨蓝皮书

拉萨法治发展报告 (2017)

主 编 / 车明怀

执行主编 / 边巴拉姆 孙伶伶

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 蔡继辉 任文武

责任编辑 / 周映希

出 版 / 社会科学文献出版社·区域与发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.25 字 数: 173 千字

版 次 / 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0837 - 9

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2013 - 355 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

2017 拉萨法治蓝皮书

编辑委员会

主 任 白玛朗杰

副 主 任 车明怀

顾 问 拉巴平措 吴志攀 李 林 喜饶尼玛

主 编 车明怀

执行主编 边巴拉姆 孙伶俐

编 委 (按姓氏笔画顺序)

王 恒 车明怀 边巴拉姆 刘红春 刘红娟
次仁德吉 孙伶俐 阴海燕 杨亚波 连成国
张雁军 邵煜捷 拉巴卓嘎 钟 慧 谭嘉玲

主要编撰者简介

车明怀 西藏自治区社会科学院党委书记、副院长、副研究员，中国国史学会理事，主要从事民族史和民族理论、经济理论和世界经济研究。著有《西藏地方与中央政府关系史》（获1996年度“五个一”工程奖）、《边疆忧患录》、《天筹藏录》。参与主持国家重点课题“中国西藏现代化发展道路研究”等。发表论文《考察西藏地区史的新视角报告》《西部大开发中的西藏资源配置》等40余篇。

边巴拉姆 西藏自治区社会科学院当代西藏研究所副所长、副研究员，四川大学法学院在读博士生，主要从事民族法学、西藏政治法律制度及现实问题研究。发表论文20余篇。

孙伶俐 中国社会科学院日本研究所副研究员，法学博士，中组部派遣第六、第七批援藏干部，西藏自治区社会科学院当代西藏研究所所长，主要从事国际政治与国际关系、西藏政治法律制度及现实问题研究。著有《彝族法文化》《历史的审判》，主持完成多项国家社会科学基金课题项目，发表论文50余篇。

刘红春 云南大学法学院讲师，法学博士，主要研究方向为社会组织与宪法基本权利保障。

刘红娟 西藏自治区社会科学院《西藏研究》编辑部副主任、副编审，哲学硕士，主要从事民族宗教和文化研究。

钟 慧 西北民族大学法学院讲师，博士研究生，主要研究方向为宪法、行政法。

张雁军 西藏自治区社会科学院当代西藏研究所助理研究员，心理学博士，主要从事宗教与民族心理研究。

摘 要

2015~2016年,为了进一步贯彻落实以习近平同志为核心的党中央提出的“全面推进依法治国”重大战略目标,拉萨积极响应党中央的号召,全面推进“依法治市”的重大决策部署,为拉萨的长久发展与和谐稳定提供了强大的支撑和保障,自实施“依法治市”战略任务以来,拉萨的市容市貌有了极大的改进,法制建设进一步完善、民族进步团结、社会和谐稳定、经济增长效果明显。

本书总报告探讨了在“全面推进依法治国”的战略指导下,拉萨推进现代化治理转型所遵循的基本原则,结合本地实际积极探索“法治拉萨”的现代化治理之路,在机遇和挑战并存的形势下展望了“法治拉萨”的未来。

本书专题报告部分共9篇,重点介绍了拉萨市近年来具有独创性的、符合本地实际的、富有地方特色和民族经验的社会治理措施,随着拉萨法制化步伐的加快,在依法改善民生、加强环境保护、旅游管理法治化、虫草采集管理、民族品牌建设、生态环保制度建设、物业管理法制化、宗教管理、司法改革等方面取得了丰富的实践经验,针对实践中出现的问题和不足进行了深入分析,对“治边稳藏”工作的深入开展进行了许多有益的探索。

前 言

车明怀

拉萨市法治建设是实践党中央“四个全面”战略布局的组成部分，是体现以习近平同志为核心的党中央“治边稳藏”战略思想成功实践的重要内容，是人民生活幸福安定的重要保障。党的十八大以来，拉萨市在自治区党委的坚强领导下，深入贯彻落实党中央的治藏方略特别是习近平总书记“治国必治边、治边先稳藏”“努力实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定”“加强民族团结，建设美丽西藏”的重要战略思想和重要指示精神，坚持遵循“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”的重要原则，成功实施了“党建统市、环境立市、文化兴市、产业强市、民生安市、依法治市”六大战略，不断开创经济、政治、社会、文化、生态和党的建设新局面，为全面建成小康社会奠定了法治保障的坚实基础。

拉萨市法治建设的成功实践，既是西藏自治区全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央“治边稳藏”战略思想的重要体现，又是拉萨市结合自身实际不断创新的成功标志。中国社会科学院对全国38个主要城市研究的成果显示，2015年，拉萨市基本公共服务满意度位列全国主要城市前列，公共交通、公共安全、基础教



育、社保就业、医疗卫生、城市环境、文化体育、公职服务等指标高居榜首，其中公共安全连续五年第一，拉萨各族人民群众的安全感、获得感和幸福感持续提升，这充分证明了以习近平同志为核心的党中央治藏方略的无比正确和自治区党委、拉萨市委实施措施的得当有力。习近平总书记强调，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。拉萨市经济社会发展特别是“依法治市”成就的取得与深入贯彻落实习近平总书记系列讲话精神和中央大政方针、扎实实施“依法治市”战略密不可分。特别是最近几年来，拉萨市按照党中央“治边稳藏”战略思想和中央第六次西藏工作座谈会精神，锲而不舍地坚持“依法治市”，树立法治思维、增强法治意识、严格依法办事、依法执政、依法行政，共同推进法治政府、法治社会一体化建设，努力构建办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治秩序，为建设美丽幸福拉萨提供了法治保障，为全面依法治藏树立了标杆。

基于拉萨市“依法治市”的典型经验与示范效果，2013年以来，西藏自治区社会科学院与拉萨市委、市政府及市政法委、市法学会全面合作，组织法学、经济学、社会学、民族、宗教等领域的专家学者并邀请中国社会科学院、北京大学、北京外国语学院、四川大学等相关领域的专家学者协同调研、综合研究拉萨市“依法治市”的成功经验，在市委、市政府、市政法委及市相关部门的大力支持下，在市政法委的全力协助下，调研和研究取得了重要成果，这些成果已在社会科学文献出版社的支持下以蓝皮书《拉萨法治发展报告》的形式两度公布于世，同时以中国社会科学院、拉萨市委、西藏社会科学院的名义在首都北京举行了成果发布会。

在此前公布的研究成果中，主要是以总结“深入推进法治拉萨建设，探索建立‘共享共治’模式”、“不断完善法律规范体系”、“建设法治政府”、“公正司法”、“法治队伍建设”、“全民普法”、“社会治理”、“城乡基本公共服务”、“社会事业法治化保障”、“创新基层治理模式，警务、流动人口管理模式”和“推进涉法、涉诉信访改革”等内容全方位体现于科研成果中，尚未对县域法治建设创新的成果予以专门研究。有鉴于此，我们在对2015年度拉萨法治建设研究中，重点侧重于县域法治建设创新和拉萨市法治建设的最新成果。

拉萨蓝皮书——《拉萨法治发展报告（2017）》的研究成果，系统地总结了拉萨市法治建设的基本经验，典型选择了城关区、墨竹工卡、当雄、曲水等县域法治建设涉及的相关领域的主要成果及拉萨市法治建设的最新成果，体现了拉萨市的法治建设现代化治理转型的成效、面临的机遇与挑战，明确了拉萨市的法治建设现代化必须遵循的原则和要做到位的工作，即①必须全面贯彻落实“全面依法治国”的战略布局；②必须始终不渝地贯彻落实中央“治边稳藏”的战略思想；③必须全面按照自治区党委“依法治藏”的战略部署推进法治拉萨建设；④勇于把党中央的大政方针与拉萨市的实际相结合，推进法治拉萨建设的不断创新；⑤始终坚持和保障中国共产党在拉萨法治建设中的领导地位，提升党和政府的决策水平，实现决策科学化；⑥进一步提高民族自治立法理念，更好地实施民族区域自治立法权；⑦积极开展自治地方的立法理论研究，为拉萨法制建设提供智力保障；⑧加强拉萨法制建设，进一步完善立法工作；⑨严格行政机关依法行政，努力建设法治政府；⑩推进



全社会的普法宣传工作，培养全社会，特别是国家公职人员的法治信仰。在县域法治建设层面和拉萨市法治建设创新等方面，主要体现在典型案例和典型经验，如：墨竹工卡的民生建设、环保法治建设、虫草采集管理；当雄县旅游管理、民族品牌现代化建设与保护；曲水县的净土健康产业制度保障、寺庙管理与服务、僧尼教育与服务；拉萨市法院体制改革、环保与旅游法治建设；全市物业管理条例的出台与实践效果等，这些内容集中于法治建设与保障服务方面，尤其是侧重于其服务于各族群众和社会管理成效上，实践意义和理论意义不可低估。

在全面贯彻落实“四个全面”战略布局、“治边稳藏”战略思想、全面实施“依法治市”重大战略过程中，拉萨市及各县域坚持从实际出发，注重以法治方式推动县域经济社会发展，在实践中形成了各具特色的治理方式，在宗教事务管理、虫草采集、旅游法治、物业管理、生态产业发展、品牌建设、环境保护等方面取得了显著成效。《拉萨法治发展报告（2017）》即从各县区的法治实践着手，重点介绍各县区依法治理的特点和成效，借此反映拉萨市“依法治市”的政策措施、实践效果和基本经验。在实践意义方面，拉萨市及各县域的成果体现在以下几点。①坚持科学立法，推动立法精细化。2015年度，拉萨市坚持科学立法、民主立法，努力完善立法机制、提高立法质量、突出立法重点，制定地方性法规1件、政府规章5件、政府规范性文件6件，为经济社会发展提供了规范和保障。②坚持依法行政，推动行政阳光化。坚持依法决策、依法行政，主动接受法律监督、民主监督，规范重大行政决策程序，深化行政体制改革，推动法治政府建设。2015年，市政府

办理各级人大建议议案 72 件、政协提案 123 件，办结率达到 100%、满意率达到 99%，行政审批按时办结率达到 99.92%，对 6000 余名行政执法人员进行执法考核，多渠道推进政务公开，保障了群众的知情权、参与权和监督权。③坚持司法公正，推动司法公平化。稳步推进司法改革，建立领导干部干预司法审查处理工作机制，支持和保障侦查权、检察权、审判权依法独立行使，依法化解矛盾纠纷，保障了司法公正与公平。2015 年，各级法律援助中心办理法律援助案件 620 件，成功化解涉法涉诉疑难信访案件 2 件，130 件历史积案全部结案，实现了信访事项“零搁置”目标。④坚持法治教育，推动教育常态化。市、县、乡各级政府把增强全民法治观念作为依法治市的长期性、基础性工作，以“法律七进”活动为基础，将法治宣传教育纳入学校教育总体规划，在西藏率先开展基层民主法治创建活动，在寺庙僧尼中深入开展“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主题的法治宣传教育活动，教育引导僧尼学习法律知识、做爱国守法的国家公民，提升了常态化法治教育成效。在理论意义方面，通过努力实践探索在西藏这样的边疆民族地区现代化法治建设的规律，总结“治边稳藏”“依法治藏”的成功经验，为拉萨市乃至西藏提供实现长治久安的法治建设理论依据和政策咨询，为西藏发展和稳定提供智力支持。



目 录



I 总报告

B.1	法治拉萨：拉萨现代化治理转型的法治路径	边巴拉姆 刘红春 / 001
一	拉萨市依法治理，推进现代化治理转型	
	所遵循的原则	/ 003
二	拉萨现代化治理转型的法治成效	/ 005
三	拉萨现代化治理转型面临的法治困境	/ 012
四	拉萨现代化治理转型的法治展望	/ 016
	结 语	/ 025

II 专题报告

B.2	加快保障改善民生 切实履行国家义务	钟 慧 谭嘉玲 / 026
------------	-------------------	---------------



一 墨竹工卡县民生建设概况	028
二 墨竹工卡县民生建设特点	036
三 拉萨加快履行保障和改善民生	037
四 拉萨加快保障和改善民生的经验	046
结 语	050

B.3 抓住环保底线 守护美丽拉萨

——从拉萨市墨竹工卡县环保法治建设说起

..... 阴海燕 更藏卓玛 /	051
一 墨竹工卡县环保工作法治建设概况	052
二 墨竹工卡县环保工作法治建设特点	056
三 拉萨环保工作法治建设举措	059
四 拉萨环保工作法治建设经验	064
结 语	067

B.4 加强旅游法治建设 提升旅游文化水平

——从当雄县旅游管理看拉萨市旅游法治化建设

..... 阴海燕 拉巴卓嘎 /	069
一 当雄县旅游管理法治建设概况	070
二 当雄县旅游管理法治建设特点	073
三 拉萨旅游管理法治建设政策	075
四 拉萨旅游管理法治建设经验	079
结 语	081

B.5	创新虫草采集管理方法 建设服务型政府	
	钟 慧 次仁德吉 / 082
一	墨竹工卡县虫草采集工作法治建设概况	/ 084
二	墨竹工卡县虫草采集工作法治建设特点	/ 087
三	拉萨市虫草采集工作中政府职能的履行	/ 090
四	拉萨市虫草采集工作中建设服务型 政府的经验	/ 095
	结 语	/ 098
B.6	打造民族品牌 助力产业升级	
	——从当雄县有“身份证”的牦牛肉说开去	连成国 张雁军 / 099
一	当雄县民族品牌现代化建设实践	/ 100
二	当雄县民族品牌现代化建设特点	/ 106
三	拉萨民族品牌规范与标准建设实践	/ 111
四	拉萨民族品牌规范与标准建设经验	/ 117
	结 语	/ 119
B.7	完善生态环境保护制度 实现社会经济和谐发展	
	张雁军 连成国 / 120
一	曲水县净土健康产业制度保障建设概况	/ 121
二	曲水县净土健康产业制度保障建设特点	/ 125
三	拉萨净土健康产业制度保障建设意义	/ 130



四 拉萨净土健康产业制度保障建设经验	134
结 语	138

B.8 践行“依法治市”理念 推动物业管理朝法治化方向发展

——拉萨市物业管理的法治化之路

.....	杨亚波 刘红娟 / 140
一 引言	141
二 《拉萨市物业管理条例》出台的意义	142
三 拉萨市物业管理服务业发展成效显著	145
四 拉萨市物业管理法治化中存在的问题	150
五 推动拉萨市物业管理法治化的建议	155

B.9 寓管理于服务之中的拉萨市僧尼管理

——以拉萨市曲水县为个案报告

.....	次仁德吉 谭嘉玲 / 162
一 曲水县寺庙僧尼管理与服务现状	163
二 曲水县寺庙僧尼管理特点	170
三 拉萨寺庙僧尼管理特点	176
四 拉萨寺庙僧尼管理的经验	180
结 语	183

B.10 有效有序推进司法改革 建立审判权力运行体系

——拉萨市法院体制改革梳理

.....	刘红春 孙伶俐 / 184
-------	---------------

一 拉萨市法院体制改革成效 / 186

二 拉萨市法院体制改革特点 / 189

三 拉萨市法院体制改革展望 / 192

结 语 / 202

B. 11 附 录 / 203

皮书数据库阅读**使用指南**