



## 编者按

法治兴则国兴,法治强则国强。法治是社会治理方式现代化中体现社会进步的重要标志,要充分发挥法治固根本、稳预期、利长远作用,为推动市域社会治理现代化进程提供坚强保障。7月18日至19日,第二次全国市域社会治理现代化试点创新研讨班在四川宜宾举办。研讨班上,围绕充分发挥好法治在市域社会治理现代化中的重要保障作用,15个试点地市分五个专题作重点发言,与会代表踊跃发言,观点碰撞,互学互鉴,收获满满。

会后,本报派记者深入15个试点地市,实地采访了当地充分发挥法治保障作用,运用法治思维和法治方式,破解新难题、总结新经验、提升新理论,努力将研讨成果转化工作实效,加快推进市域社会治理现代化的探索实践。本报今日九至十一版推出“市域社会治理现代化试点地市巡礼”三个专版,集中刊登15路记者发回的报道,敬请关注。

## 河北秦皇岛：

# 依法决策锚定市域社会治理法治航向

□ 本报记者 周育鹏

近年来,河北省秦皇岛市不断健全科学民主依法决策机制,制定落实《秦皇岛市人民政府重大行政决策程序暂行规定》,细化公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序要求,为市域社会治理现代化提供强有力的法治保障。

“每一项决策都关系民生,关系秦皇岛市经济社会高质量发展,关系一流国际旅游城市的建设进程,我们坚持依法决策,维护法治权威,推进市域社会治理现代化取得新成效。”秦皇岛市委常委、政法委书记刘学彬对《法治日报》记者说。

### 健全机制提高公众参与实效

2020年10月1日,秦皇岛市政府常务会议审议通过的《秦皇岛市人民政府重大行政决策程序暂行规定》正式实施。该规定突出坚持以人民为中心的决策理念,划定了重大行政决策事项范围,对决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定和决策公布、决策执行和调整等环节作出具体可操作的规定,并明确了决策的法律责任。

为了提高公众参与实效,秦皇岛市明确了公众参与的方式和程序,对向社会公开征求意见、召开听证会及民意调查这三种方式的程序要求作出了具体规定。《秦皇岛市农贸市场管理办法》制定期间,就召开座谈会1次、书面征

求意见10次、网络征求意见1次,各行各业人员参与50余人次,提出意见20余。

同时,秦皇岛市要求所有重大行政决策草案应当经市政府常务会议或者全体会议审议通过,明确集体讨论情况、意见及决定应当如实记录,对不同意见应当如实载明,除依法不予公开的外,市政府重大行政决策应当通过多种便于社会公众知晓的途径及时公布。

### 严格程序提升决策科学水平

秦皇岛市高度重视《秦皇岛港总体规划》的编制,为了提升规划的科学性和可行性,该市组织大量高素质的专业人士参与规划编制与研究,并由交通运输部规划研究院专家进行论证,加快科学推进秦皇岛港转型升级。

针对专业性、技术性较强的决策事项,秦皇岛市要求决策承办单位组织专家和专业机构就有关问题进行重点论证。秦皇岛市政府还遴选多领域高层次人才组建决策咨询论证专家库,决策承办单位优先从专家库中选择论证专家。

同时,秦皇岛市充分发挥风险评估功能,要求凡是直接关系人民群众切身利益且对社会稳定、公共安全等方面可能造成较大影响的重大决策事项,决策承办单位应当对可能引发的社会稳定风险、环境风险、经济风险等进行综合评估。

农贸市场管理和停车服务收费直接关系到群众的日常生活和切身利益,为了让群众的“菜篮子”拎出幸福感、停

车不再闹心堵心,秦皇岛市政府在决策《秦皇岛市农贸市场管理办法》和《秦皇岛市机动车停车服务费收费管理办法》时,通过多种方式科学预测、综合研判、风险评估,并对受决策影响较大的单位、群体、有特殊困难的家庭和个人重点走访,当面听取意见,及时调整决策内容,保证决策科学。

### 双重审查发挥法律顾问作用

秦皇岛市严格落实双重合法性审查工作机制,市政府重大行政决策需经过决策承办单位法制审核机构和市司法局进行的双重合法性审查,行政规范性文件合法性审查率达100%。

同时,秦皇岛市坚持“逢决策必请法律顾问,逢涉法文件必请法律顾问审,逢大事必问法律顾问”,针对专业性强的决策还会采取论证的方式进行审查,不断提升依法决策水平。

目前,秦皇岛市政府及32个所属部门、9个区县政府、98个乡镇(街道)已全部建立政府法律顾问制度。制度运行6年多来,秦皇岛市本级法律顾问为重大行政决策、重大行政行为提供法律意见240余件,参与合作项目洽谈及审核协议、合同2600余件,充分发挥了政府法律顾问科学决策“智囊团”、依法行政“助推器”的作用。

“秦皇岛市不断提升法治建设水平,推动重大行政决策更加科学化、民主化、法治化,充分发挥法治在市域社会治理现代化中的重要保障作用。”秦皇岛市司法局党组书记、局长刘建明说。

## 重庆梁平：

# 依法行政决策护航高质量发展

□ 本报记者 吴晓锋

“在交通管理领域,现市级层面把违反道路交通安法某些特定条款规定的行为纳入城市综合执法管理,区级层面不宜对此作扩大解释……”2021年11月17日,重庆市梁平区司法局组织相关部门单位以及区政府法律顾问等相关人员,针对该区城市道路执法工作召开专题讨论会议。会后,作为区政府法律顾问的律师吴兴勇出具了这样的专业意见。

如今,像这样对行政决策召开合法性审查的讨论会、分析会在梁平区已成为常态。近年来,梁平区深刻领会科学、民主、依法决策内涵,强化依法决策意识,遵循依法决策程序,千锤百炼决策的“广度、精度、硬度”,坚决杜绝随意决策、盲目决策、经验决策,以高质量决策兑现决策目标的如期实现,助推全区经济高质量健康发展。

### 开门纳谏扩“广度”

为确保公众参与的广度,梁平区通过召开座谈会、论证会、听证会,向社会公开征求意见等形式,让广大群众和社会各界充分参与政府重大行政决策。

2020年以来,区政府网站“意见征集”栏面向社会公众征集意见22次,收集意见37条。同时,召开征地区片综合地价成果、城区供水价格调整等听证会,座谈会32次,充分听取各参会代表意见建议,吸纳并调整优化政策方案。

同时,为了让政策真正落地落实,梁平区印发《区行政

机关政策解读工作办法(修订)》,政策性文件与解读方案、解读材料同步组织、同步审查、同步部署,并通过多种途径开展实质性、形象化、通俗化解读。

为了让集体讨论走深走实,梁平区制定《区政府全体会议制度》《区政府常务会议工作细则》等制度,明确集体讨论的组织和决定形式,班子成员敢提意见、善提意见,提好意见,与会人员踊跃发言,为正确决策提供重要参考。

### 周密论证保“精度”

“我们区坚持从实际出发,充分尊重客观规律,建立重大行政决策事项目录,充分论证决策必要性、可行性、科学性,提升决策精确度、精准度。”梁平区司法局局长龚绍军介绍说。

2021年,梁平区编制完成《区政府重大行政决策事项目录》向社会公布,对包括生活垃圾焚烧发电在内的决策事项等进行动态管理。同时,梁平区成立政府决策咨询专家委员会,制定政府决策咨询专家委员会工作规则,规范化、制度化、科学化开展决策咨询专家委员会各项工作。

此后,梁平区聘任4名专家为区政府顾问,积极为区水稻产业发展、湿地保护等重大经济活动、重大工程项目提供参谋。同时,组织专家研讨对撤镇设街道等全区重大决策进行评审、咨询、鉴定并出具意见。2020年以来,全区依法行政决策280余次,其中,邀请专家或专业机构进行论证约占30%。

为了让决策风险降到最低,梁平区建立社会稳定风险评

估项目集中联合评审机制。2020年以来,全区共进行风险评估决策112件,约占全区行政决策的40%。

### 严密审核提“硬度”

决策提出或承办部门在草拟决策方案前进行公众参与、专家论证和风险评估;区司法局对决策草案进行合法性审查……梁平区严格划分重大行政决策责任分工,保障行政决策始终在法治化轨道上运行。

为了充分发挥法律顾问的积极作用,梁平区修订《区政府法律顾问工作规则》,聘请6名政治站位高、法治素养强、业务能力精、执业年限均在8年以上的区政府法律顾问,定期列席区政府常务会议。2020年以来,前置审查重大合同协议法律风险156件次。

与此同时,梁平区还建立区政府重大行政决策合法性审查制度,未经合法性审查或经审查不合法的决策事项不得提请决策机关进行讨论。2020年以来,组织区政府法律顾问、公职律师等参加行政决策讨论会、分析会、评审会56件次,出具合法性审查意见书34份。这期间,梁平区无一例行政诉讼附带审查行政规范性文件败诉案件。

梁平区委常委、政法委书记徐勇介绍说,通过始终坚持“增强法治源动力,释放发展新活力”,充分发挥法治在助推全区“产城景”融合、区域协同发展、优化营商环境等领域的保障作用,以高水平法治政府建设服务经济高质量发展,“山清水秀城美、业宜宜居宜游”逐渐成为梁平区城市新名片。

## 黑龙江鸡西：

# 坚持以人民为中心立良法推善政

□ 本报记者 崔东凯 张冲  
□ 本报通讯员 陈昊鹏

“民心所向,政之所向。”把黑龙江省鸡西市打造成“公平正义之城”,既是建设法治鸡西的实践,更是人民群众的期盼。近年来,鸡西市充分发挥法治引领规范保障作用,坚持以人民为中心,立良法推善政,为公权力画红线,给市域社会治理明规则。

鸡西市地处黑龙江省东南部,社会治理中遇到的难题颇多。市域社会治理现代化试点工作开展以来,鸡西市颁布实施了《城市公园管理条例》《城市二次供水管理条例》《城市市容和环境卫生管理条例》等5部地方性法规、3部政府规章,立法储备39部,为市域社会治理探索有效法治路径。

### 突出地方特色

居民饮用水短缺和水质不达标,曾是鸡西市民的切肤之痛。2014年,鸡西市供水工程被黑龙江省政府列入“十大民生工程”之一。工程完工后,鸡西市民告别了吃水难的历史,实现了全天候供水,但居民饮用水安全和供水量不足的问题,仍然没有解决。

“到了用水高峰,流出来的水脏得很。别说做饭,用来洗澡都咯硬。”家住鸡西市鸡冠区向阳楼2单元的刘大爷这样评价当时的水质。

原来,由于多数高层和地势较高的住宅供水压力不足,须经过供水泵站二次加压才能入户,而许多二次供水泵站无卫生许可证,且水窖、储水池不按规定定期清洗消毒,导致居民饮用水卫生存在安全隐患。

经慎重研究论证,鸡西市于2020年制定了《城市二次

供水管理条例》,于2021年3月1日起实施,这是黑龙江省第一部专门针对二次供水出台的地方性法规,并首次将检察机关的行政执法监督职能列入地方性法规。该条例的实施从根本上解决了鸡西市民二次供水的安全和质量问题。

鸡西市在地方立法中坚持突出地方特色,并吸纳市域社会治理探索创新的经验,及时通过立法的形式予以固化定型。

针对农村山林较多的实际问题,鸡西在制定《文明祭祀条例》时,设定了本市区域内禁止事项和禁止区域,并设置追思场所,为文明祭祀活动提供便利。在“春节”“清明节”“中元节”等传统祭祀节日期间,鸡西积极开展开展共祭、代祭等活动,既尊重了传统习俗和大多数群众意愿,又改变了封建迷信陋习,进一步加强社会主义精神文明建设。

### 倾听群众心声

晚风习习,鸡冠区北侧的穆棱河公园内,周边居民有的在健身,有的在纳凉,呈现一片祥和的景象。

“这也是立法给公园管理带来的变化。原来的公园普遍存在管理问题,甩鞭子的、打陀螺的、滑轮椅的随处可见,还有随意摆摊设点的,既不安全也不卫生。公园里的设施设备损坏也无人管理,大家意见非常大。”居住在鸡冠区曙光月秀2期1号楼的刘女士告诉记者。

鸡西市在地方立法上精准选择立法切口,避免通过一部“大块头”的综合法规一次性解决市域社会治理问题,侧重“小快灵”解决个性问题,围绕“问题”立法,以点上立法解决面上问题。除了《城市公园管理条例》,针对市容环境脏乱差、垃圾处理设施异味大、噪声扰民等问题,鸡西市及

时出台了《城市市容和环境卫生管理条例》,对公权予以明确、对私权予以保护,既保障城市运行管理正常运行,又确保公共设施邻近群众生活不受影响。

在推进市域社会治理现代化试点工作中,鸡西市广泛听取群众心声,从群众急难愁盼问题出发立法,建立完善基层立法工作联系点制度,并设立21个立法联系点,把群众参与立法工作做细做实。

### 从细微处入手

居民养犬是每个城市管理者面临的难题。2018年以来,鸡西市公安机关接到涉及犬类警情多达938起,因饲养犬只引发的邻里纠纷、治安案件也呈逐年上升的趋势。为此,鸡西市积极推动《养犬管理条例》的制定,力求用法规解决基层治理难题。

鸡西市不断总结立法经验,创新立法工作机制,持续提高立法精细度和实效性。近年来,鸡西从公园管理、养犬、餐厨废弃物利用、市容环境卫生、餐饮服务业油烟污染治理、文明行为促进等社会治理细微处入手,“立管用的法、立小而精的法、立特色鲜明的法”,使良法善政与社会治理高效融合,立法成为管好各类民生“小事”的有效手段。

同时,鸡西市以“大纵深”为治理原则,立足大视野,将社会主义核心价值观融入法治建设,在制度设计上,针对问题堵漏洞、补短板、强弱项,将社会治理经验进一步提炼升华成为法规制度,以法治思维确立立法权威,以共治思维推动系统解决,以底线思维防范重大风险,以创新思维引领持续发展,助推精准化社会治理,为鸡西经济社会发展和推进市域社会治理现代化提供了有力支撑。

□ 本报记者 史万森

内蒙古自治区包头市各级党委政府、党政各部门坚持以习近平法治思想为指导,抓住关键少数学法用法,强化依法决策,多措并举推进法治政府建设有序开展,依法行政体制机制进一步完善,民主科学决策水平不断提高,为全市经济发展提供强力法治保障。

### 抓关键少数学法促依法决策

包头市委副书记、政法委书记王征宇介绍说,包头市把法治作为经济社会发展的重要保障,全市党政机关和领导干部带头学法用法,打牢依法决策的基础。市委常委会、市政府常务会议安排专题学法,解读行政处罚法、涉企行政法律法规风险点等,组织107名县級干部参加习近平法治思想专题培训,市委党校安排法治内容13个班次,2704名各级干部骨干参训。开展全市国家工作人员通用法律法规知识测试,将习近平法治思想和宪法、民法典、党内法规等作为必学必测内容,全市共9.4万人次参加。

法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部实绩的重要内容,纳入旗县区和市直部门领导班子年度绩效考核目标,法治建设考核目标占领导班子年度绩效总分10%,领导干部运用法治思维和法治方式的意识和能力明显增强,依法决策已经成为各级党政机关和领导干部的共识,“指挥棒”“风向标”作用进一步凸显。法治建设督察还被纳入市委、市政府督察内容,年度必有专项督查,年终述职必有法治板块。

### 完善制度建设确保依法决策

烟花爆竹管理是多年来城市治理的难题之一。为提高空气质量水平,减少全市火灾和人身伤害事故,减少噪声污染,包头市经过严格程序,出台了《包头市人民代表大会常务委员会关于禁止燃放烟花爆竹,点放孔明灯,堆燃旺火和烧纸祭祀用品的决定》。

包头市司法局局长张志刚介绍说,包头市抓住行政决策的关键环节,推进依法民主决策,防范决策风险,制定实施包头市人民政府工作规则,“三重一大”集体决策工作制度、重大决策出台前向市人大常委会报告的实施细则,探索建立重大行政决策责任倒查机制,试行《包头市社会稳定风险责任倒查追究办法》,公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等已成为重要程序要求,禁止燃放烟花爆竹的规定就是按照工作制度,经过严格的程序要求出台的,取得了良好的社会效果。

全市建立完善政府法律专家智库,出台市政府法律顾问聘用办法等系列制度,推行司法局局长全程列席政府常务会制度,增配20个编制成立“包头市法务中心”,统一审查市政府重大事项、政策和合同、协议等。中心成立5个月以来,已审核各类文件、合同、协议等573件,配齐市区两级政府及市直各部门法律顾问,公职律师从2020年的35人增加到今年的145人,法律顾问和公职律师参与政府重大决策成为常态。

### 强化监督合力推动依法决策

包头市委政法委员会常务副书记谢大钢告诉记者,包头市出台《关于进一步做好人大监督工作的意见》《市政协民主评议工作制度》等35个文件,形成较为完备的行政权力制约体系,“十三五”期间,市政府向人大报告工作150多次,人大对大气污染防治、食品安全、治安管理等热点难点问题开展专题询问16次,12个政府部门接受政协民主评议,办理人大代表建议714件,政协委员提案1165件,答复率100%。

包头市连续两年开展政府部门向市民报告,听市民意见、请市民评议活动,搭建政府与市民面对面交流、议政平台。开通了《行风热线》《聚焦执行力》等广播电视问政栏目,群众参与度高,“包头24小时警局”微信公众平台入驻单位235家,注册网民187万人,访问量达28亿次。

□ 本报记者 吴亚东 王莹

## 福建厦门：

# 深耕立法“试验田”丰富市域法治供给

近年来,福建省厦门市紧扣城市治理体系和治理能力现代化需求,遵循法律、行政法规的基本原则,深耕特区立法先行先试“试验田”,制定了一批具有基础性、支撑性、开创性意义的地方性法规、规章,其中70多部属创制性立法。

“良法是善治的前提。厦门市充分发挥特区立法对创新社会治理的引导和推动作用,坚持科学立法、民主立法,依法立法及重大立法事项向党委请示报告制度,极大丰富了市域法治供给,加速推动市域社会治理迈向现代化。”厦门市委依法治市办副主任、市司法局局长丁贤志告诉《法治日报》记者。

### 立法打造优质便利法治生态

2016年5月,厦门市颁布实施“多规合一”地方性法规——《厦门经济特区多规合一管理若干规定》,用法治方式有效破解城市空间项目审批“各管一块”,规划冲突“老大难”问题,并通过统一的信息技术平台,实现政府相关部门对城市空间及工程建设项目审批的统筹共治,从根本上确保“一张蓝图干到底”,提高了审批服务效率,推动政府职能转变和社会治理转型。

“厦门市坚持立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局,加快推进行政审批制度改革,行政执法、公共法律服务等领域立法,为高质量发展超越提供坚实法治保障。”丁贤志介绍说。

为深化公正文明执法,厦门市制定《厦门市推行包容审慎监管执法若干规定》,推动在行政执法领域建立轻微违法行为不予处罚制度,防止“一刀切”或者运动式执法,依法保护行政相对人合法权益,让执法既有力度又有温度。

2021年10月1日,《厦门经济特区公共法律服务条例》正式施行,该条例强化政府公共法律服务责任,以立法引领公共法律服务实体、热线、网络“三大平台”融合发展,不断满足人民群众日益增长的法律服务需求。

### 立法解决群众“急难愁盼”

2015年,厦门市出台《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》。该条例围绕治理体系和治理能力现代化,重点从纠纷解决途径引导、非诉讼方式运用、纠纷解决组织发展等方面进行制度创新、立法规划,促进以法治方式定分止争,规范社会行为。

参加市域社会治理现代化试点以来,厦门市积极回应群众呼声期盼,把体现人民利益,反映人民愿望、维护人民安宁作为市域社会治理现代化的应有之义和立法的初心所在,着力解决好群众的“头等大事”和身边的“关键小事”。

为了让人民群众居住更平安,厦门市制定《厦门经济特区道路交通安全若干规定》《厦门市海上交通安全条例》《厦门经济特区轨道交通条例》《厦门经济特区电梯安全管理条例》等,有效保障人民群众出行安全。

为了让人民群众生活更美好,厦门市制定出台《厦门市物业管理若干规定》《厦门经济特区养犬管理条例》《厦门经济特区邮政条例》等一批针对性强、务实管用的民生热点领域法规,有效打通民生“堵点”“难点”。同时,修正《厦门经济特区老年人权益保障规定》《厦门经济特区无偿献血条例》等,让社会治理更有温度。

在近几年的群众安全感率调查和平安建设考评中,厦门市连续多次位居全省第一。2021年,厦门市还荣获“平安中国建设示范市”称号。

### 立法提升特区高素质高颜值

近年来,厦门市始终以良法指导具体实践,以良法服务治理需求,不断提升高素质高颜值现代化国际化城市内涵。

厦门是著名侨乡和闽南文化发源地,有着得天独厚的自然旅游资源。多年来,厦门始终注重加强文化保护立法,出台《厦门经济特区闽南文化保护发展办法》《厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例》等,更好地延续历史传承,提升城市治理厚度。

位于厦门岛西南部的筭筭湖水清岸绿,白鹭齐飞,被誉为厦门的“城市会客厅”。厦门市聚焦生态文明建设领域,出台了《厦门经济特区生活垃圾分类管理条例》《厦门经济特区筭筭湖区保护办法》《厦门大屿岛白鹭自然保护区管理办法》等一批高质量原创性的地方法规,以法治力量精准治水、精心培绿、精细护蓝,为更高水平建设高素质高颜值国际化现代化城市筑牢生态之基。