

中共济南市委
关于印发《贯彻落实〈法治中国建设规划
(2020—2025年)〉的实施意见》的通知

各区县党委，市委各部门，市级国家机关各部门党组（党委），各人民团体党组，市属各企事业单位党委：

现将《贯彻落实〈法治中国建设规划（2020—2025年）〉的实施意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共济南市委

2021年12月9日

（此件公开发布）

贯彻落实《法治中国建设规划(2020—2025年)》的 实 施 意 见

为深入贯彻落实习近平法治思想，认真落实《法治中国建设规划（2020—2025年）》精神，按照省委工作要求，坚持法治济南、法治政府、法治社会一体建设，努力建设更高水平法治济南，现结合我市实际，制定如下实施意见。

一、深入贯彻落实习近平法治思想，引领新时代法治济南建设正确政治方向

把学习贯彻习近平法治思想作为重要政治任务。将《习近平法治思想学习纲要》列入各级党委（党组）理论学习中心组学习计划，列入党校（行政学院）、社会主义学院和干部在线学习的重点课程，列入各级干部教育培训计划，对法治专门队伍和法律服务队伍开展全战线、全覆盖的系统全面培训。推动习近平法治思想融入学校教育，将《习近平法治思想概论》纳入法学专业核心必修课，列入高校法学教师重点培训内容。将学习宣传习近平法治思想列入宣传部门、各类媒体宣传的重要内容。以习近平法治思想引领法治济南建设，提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，提升新时代社会主义

现代化强省会建设法治保障水平，切实把学习成效转化为推进全面依法治市、建设法治济南的生动实践。深入贯彻落实习近平总书记对山东提出的“三个走在前”指示要求，到2025年，努力让法治成为省会核心竞争力，形成推崇良法善治、引领保障发展、彰显公平公正、厚植法治文明、促进平安和谐的法治济南建设生动局面。

二、深入学习宣传实施宪法，维护宪法尊严和权威

坚持以宪法作为根本活动准则，维护宪法尊严，保证宪法实施。出台地方性法规、政府规章及其他规范性文件和重要政策、重大举措，不得同宪法相抵触。在全社会普遍开展宪法教育，将学习宣传宪法列入全市“八五”普法核心内容。把宪法学习列为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容，纳入党和国家工作人员培训教育体系。每年结合“12·4”国家宪法日，开展宪法宣传周、法治宣传教育月、“宪法十进”、学生“学宪法讲宪法”、国家宪法日“宪法晨读”等活动，加强国旗法、国歌法、选举法等宪法相关法以及宪法实施案例的学习宣传。全面落实宪法宣誓制度。在青少年中开展以宪法为核心的法治教育。在地方立法、规范性文件制定和备案审查工作中强化宪法精神和要求的宣传。

三、推进高质量立法，保障省会高质量发展

（一）加强党的统一领导，完善立法工作格局。坚持党对立法工作的领导，完善党委领导、人大主导、政府依托、

各方参与的立法工作格局。加强市委对立法规划、计划编制活动的领导，讨论决定重大立法项目、重大立法问题，协调解决重大立法争议。立法过程中的重大问题、重要事项、重要情况要及时向市委报告。市人大及其常委会主导地方立法工作，充分发挥市人大常委会组成人员在立法工作中的作用，逐步提高市人大常委会专职委员特别是有法治实践经验的专职委员比例。注重发挥政府在地方立法工作中的重要作用，加大对政府部门争议较大立法事项的协调决策力度。拓宽社会各方面参与立法的途径，加强立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。

（二）落实科学民主依法立法，完善立法工作机制。充分发挥立法规划计划的统筹引领作用，科学布局、有序推进。加大立法前评估力度，落实立法风险评估机制。建立开放、多元的政府立法起草机制，引入社会力量参与立法起草。完善立法听证、民意调查等征求意见机制，拓宽公众参与立法渠道。起草、审查与企业生产经营密切相关的立法项目，应当充分听取有关企业和行业协会商会、律师协会的意见。健全立法征求公众意见采纳反馈机制，对相对集中意见的采纳情况，应当进行说明。健全重要立法争议事项协调机制，强化立法中重大利益调整事项论证咨询。探索建立立法专家库、基层立法联系点。健全黄河流域省会（首府）城

市、省会经济圈各市协同立法工作机制，强化计划安排衔接、信息资源共享、联合调研论证、同步制定修改。

（三）聚焦强省会发展大局，推进重要领域新兴领域立法。加强黄河流域生态保护和高质量发展地方立法保障，发挥立法引领和推动作用，推动城乡建设管理、生态保护、公共卫生安全、保障改善民生、优化营商环境、创新社会治理、促进乡村振兴、应急管理等领域地方立法，以良法善治确保生态保护和高质量发展。完善弘扬社会主义核心价值观的地方立法。强化对未成年人网络保护、个人信息保护、数据治理等领域的规范引导。开展数字经济、人工智能、大数据、云计算等前沿领域地方立法研究，保障新业态新模式健康发展。

（四）坚持立改废释并举，维护国家法制统一权威。建立立法机关、实施部门和社会力量相结合的立法清理工作机制，及时组织清理不符合上位法规定、不利于经济社会发展、相互之间不一致不协调的法规规章。加快推进与民法典相关的地方性法规、地方政府规章的立改废释工作，与民法典有效衔接。完善地方立法的协同配套，实行地方性法规、地方政府规章草案及配套制度同步研究、同步起草。加强地方性法规、地方政府规章解释工作。

四、推进依法行政，加快建设法治政府

（一）推动政府部门职能优化流程再造。坚持依法规范、协同高效、便民惠民原则，完善“三张清单、两个机制”

(政府部门职责任务清单、权责清单、职责边界清单，部门间协调配合机制、职能运行监管机制)，优化政府职责体系，提高行政效能。

(二) 完善法治政府建设推进机制。加强党对法治政府建设的领导，充分发挥督察工作对法治政府建设与责任落实的督促推动作用。深化法治政府建设示范创建，对照市县法治政府建设指标体系，创建全国法治政府建设示范市，扩大全国全省法治政府建设示范区(县)覆盖面。推动法治政府建设向基层延伸，在区县政府部门(单位)和街道(镇)培树法治政府建设典型。

(三) 严格落实依法行政决策机制。严格遵守法定权限和法定程序作出重大行政决策，发挥法律顾问、公职律师在重大行政决策中的作用，采取座谈会、实地走访、听证会等方式广泛听取意见，防止违法决策、不当决策、拖延决策。对企业切身利益或者权利义务有重大影响的决策事项，要充分听取企业和行业协会商会的意见。决策执行情况纳入本级政府督查工作范围。全面落实政府重大行政决策事项年度目录公开制度，市、区县重大行政决策合法性审查率达到100%，行政规范性文件合法性审核率达到100%。按规定开展规范性文件制定前评估、实施后评估，落实行政规范性文件清理制度。

(四) 加快推进行政执法体制改革。落实综合行政执法体制改革要求，推动执法重心向基层下移，加大编制、经

费、资源、装备等向基层倾斜力度。依托街道（镇）综合执法办公室，推动县级综合执法、交通运输、生态环境、市场监管、自然资源等执法力量下沉。健全事前审批与事中事后监管有效衔接、信息互联互通共享、协同配合工作机制。加强重点领域执法监管协作配合，完善行政执法权限协调机制，化解行政执法机关之间的权限争议。落实行政执法和刑事司法衔接多部门协调工作机制，明确案件移送标准、程序，解决有案不移、有案难移问题。

（五）坚持严格规范公正文明执法。加强对新修订的行政处罚法的学习宣传培训，全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。按照法制审核人数不少于本单位执法人员总数5%的要求，配齐法制审核人员。完善行政执法程序规范，全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理、行政裁量权基准、告知、行政执法文书送达等制度，规范执法辅助人员管理。积极推广运用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励、行政和解等非强制手段。加大与群众切身利益、市场秩序密切相关的重点领域执法力度，全面梳理、规范和精简执法事项，规范涉企行政检查，维护良好的市场秩序。对重大行政执法活动进行风险研判和评估，防范执法风险。严格执行突发事件应对有关法律法规，依法采取应急处置措施，全面提高依法应对突发事件的能力和水平。

(六) 围绕优化营商环境深化“放管服”改革。贯彻落实国务院和山东省、济南市优化营商环境法规，推动有效市场和有为政府更好结合，打造市场化、法治化、国际化营商环境，更大程度激发市场活力和社会创造力。深化“在泉城·全办成”改革，推行行政审批告知承诺制，推进“证照分离”改革全覆盖，创建“无证明城市”，构建全生命周期精准服务体系，打造“极简审批”，加快实现更多高频事项全城通办、全省通办、黄河流域跨省通办。推进“互联网+政务服务”，各类政务服务事项全面实现“一网通办”。打造泉城“总客服”，实现政务服务、公共服务和便民服务通过12345热线“一号受理”。加快推进政务诚信建设，建立健全政府失信责任追究制度，重点治理债务融资、政府采购、招标投标、招商引资等领域的政府失信行为。深入推进政务公开，依法保障人民群众合理信息需求。坚持放管结合、放管并重，依法加强事中事后监管，维护良好法治化营商环境。

(七) 全面建设数字法治政府。实施《济南市“十四五”数字泉城规划》，结合打造数字政府样板城市，将法治政府建设融入政务云、大数据中心等数字新基建建设，打造数字法治政府引领城市。推进数字法治政府信息化平台建设，2022年年底前实现现行有效的行政法规、部门规章、国务院及其部门行政规范性文件统一公开查询，2023年年底实现本省本市现行有效地方性法规、规章、行政规范性文件统

一公开查询。推进政务数据有序共享，结合打造整体智慧治理政府，构建一体化政务大数据体系，加强对大数据的分析、挖掘、处理和应用，善于运用大数据辅助行政决策、行政立法、行政执法工作。推进“互联网+”监管执法，加强“互联网+监管”系统建设，建立行政执法数据库。积极推进智慧执法，推行行政执法 APP 掌上执法，探索以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管。

（八）完善化解行政争议工作体系。发挥行政复议化解行政争议主渠道作用，深化行政复议体制改革，优化行政复议审理机制，建立行政复议调解和解委员会，落实行政复议决定书网上公开制度，推进行政复议规范化、专业化、信息化建设。健全社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系，依法加强消费者权益保护、交通损害赔偿、治安管理、环境污染、社会保障、房屋土地征收、知识产权等方面的行政调解。发挥行政裁决化解民事纠纷的“分流阀”作用，建立体系健全、渠道畅通、公正便捷、裁诉衔接的裁决机制。加强和规范行政应诉工作，推动诉源治理，落实行政机关负责人出庭应诉制度，涉企业行政案件的涉案部门负责人 100% 出庭应诉。

五、推进公正司法，维护社会公平正义

（一）深化司法体制改革。推进司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制。明确全市各级法院的职能定位，优化司法资源配置，发挥审级监督功能。完善司法权力运行机制，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，落实认罪认罚

从宽制度。深化刑事案件律师辩护全覆盖工作，落实法律援助值班律师制度。推进民事诉讼程序繁简分流改革试点，探索扩大小额诉讼程序适用范围，加快推进跨域立案诉讼服务改革，2022年年底前，实现诉讼服务就近能办、同城通办、异地可办。推进行政争议审前和解中心建设，实质性化解行政争议。落实律师执业权利保障制度，完善律师对司法活动的投诉受理、会商机制。推进监察调查程序与刑事诉讼程序有机衔接。

（二）完善司法为民措施。加大对关系群众切身利益的重点领域案件的司法审判力度，依法审理就业、医疗、养老、劳动报酬和婚姻家庭等领域案件，妥善处理互联网金融平台涉法涉诉问题。探索生态环境、食品药品安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿适用，规范公益诉讼新领域案件办理范围、证据标准、办案流程。平等保护各种所有制经济合法权益，防止利用刑事手段干预经济纠纷。落实刑事诉讼涉案财物处置工作要求，依法保障当事人合法权益。加强未成年人司法保护，探索设立少年法庭。完善诉讼服务中心功能和运行机制。

（三）完善执行体制机制。加强执行难综合治理、源头治理。优化执行权配置，落实统一管理、统一指挥、统一协调的执行工作机制。完善执行和解机制，大力推进“智慧执行”，完善提级执行、指定执行与协同执行相结合的管辖制度。加强立审执协调配合，完善全流程解决执行难工作机制，探索建立“执行前置”程序，持续开展执行领域违法违规行为整治。深化监狱体制机制改革，实行罪犯分类监狱分

级制度，提升监狱应对突发事件能力，提升监管改造质量。完善社区矫正制度，落实社区矫正工作标准，探索队建制管理模式，持续推进刑罚执行一体化。

六、推进全民守法，加快法治社会建设进程

（一）推动增强全民法治观念。制定实施我市“八五”普法规划，加强以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的宣传教育。落实“谁执法谁普法”普法责任制，深化和发展“法治六进”工作，深入学习宣传党内法规，深入宣传与高质量发展、社会治理现代化、群众利益密切相关的法律法规，将民法典宣传纳入“八五”普法工作重要内容，把普法融入立法、执法、司法和法律服务全过程。落实国家工作人员、经营管理人员学法用法制度和《青少年法治教育大纲》。深化升级法治乡村建设，创新发展新时代“章丘经验”。到2022年，全市每个村（社区）至少建设1处法治文化阵地、有1名“法治带头人”、3名“法律明白人”。推进“智慧普法”平台建设，建设集“报、网、端、微、屏”于一体的全媒体法治传播体系。依法深化社会信用体系建设，让“守信者一路畅通，失信者寸步难行”。

（二）推进社会治理法治化。坚持自治、法治、德治相结合，深化城乡社区、基层单位、行业依法治理。创新发展泉城特色调解工作，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，有效发挥集约化非诉讼纠纷解决机制作用，依法化解涉法涉诉案件，到2025年实现区县、街道（镇）“一站

式”矛盾纠纷调解中心全覆盖，形成“一盘棋”、一站式、一体化矛盾纠纷解决工作格局。将公民法治素养基本要求和社会主义核心价值观融入市民公约、村规民约、学生守则、行业规章、团体章程等社会规范，融入文明创建、法治示范创建和平安建设活动。加强权利保护，在重大公共决策、行政执法、司法、法律服务等领域落实公民合法权益保护措施。常态化开展扫黑除恶专项斗争。依法治理网络空间，落实网络安全审查和互联网企业管理主体责任，提高网络综合治理能力。加快整合公共法律服务资源，实施“一村（社区）一法律顾问”提升工程，认真落实法律援助和国家司法救助制度，2022年全市基本建成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠、智能精准的现代公共法律服务体系。完善政府购买公共服务机制，有效发挥人民团体和社会组织在基层社会治理中的积极作用。

（三）加快发展涉外法律服务业。发展壮大涉外法律服务机构，培育和宣传推介一批高水平涉外法律服务机构。开展市内律师事务所聘请外籍律师担任外国法律顾问试点工作，引进高水平涉外律师事务所在我市设立分支机构。稳妥推进法律服务机构“走出去”，鼓励律师、律师事务所积极参与境外领事保护律师服务，维护我国公民、法人在境外的合法权益。建设高素质涉外法律服务队伍，建立涉外法律服务人才库。

七、推进法治监督体系建设，健全完善法治济南监督体制机制

（一）深化法治工作全面监督。把法治监督作为党和国

家监督体系的重要内容，推进执纪执法贯通、有效衔接司法。推进立法公开、执法公开、司法公开，深入开展政治督察、综治督导、执法监督、纪律作风督查巡查等工作。通过执法检查、专题询问等方式，对重要法律法规贯彻实施情况开展监督检查。

（二）深化立法监督工作。法规规章起草过程中的有关制度创新要进行事前请示。在法规规章的起草、审查阶段，要注重征求人大代表、政协委员意见。推动市、区县人大常委会专项报告备案审查工作全覆盖，将各级监委、法院、检察院制定的有关规范性文件纳入备案审查范围。加大政府规章和其他规范性文件备案审查力度，依法纠正违法或不适当的规章和其他规范性文件。完善党委、人大常委会、政府备案审查衔接联动机制。

（三）深化行政执法监督工作。推动建立市、区县、街镇全覆盖的行政执法监督工作体系。严格落实行政执法“三项制度”，全面推行行政处罚“四张清单”制度，大力推进精准执法。推进行政执法信息化建设，提高行政执法监督智慧化水平。聚焦党委和政府中心工作、人民群众关注的热点问题，每年开展行政执法专项监督检查。突出执法争议较多的领域，每年开展执法案卷评查。全面落实行政执法责任制，建立行政执法投诉举报制度。

（四）加强对司法活动的监督。完善刑事、民事、行政检察监督工作机制。严格执行防止干预司法“三个规定”，

实行刑事立案监督、侦查监督以及办理重大案件听取检察机关意见建议制度，强化对司法机关和司法人员失职渎职、不作为、违法不究等行为进行惩戒和责任追究。严格规范律师与司法人员接触交往行为。

八、推进法治保障体系建设，夯实法治济南建设基础

各级党委（党组）要充分发挥领导作用，支持立法、执法、司法机关开展工作，定期听取法治工作汇报，推动解决重点难点问题。各级组织部门等要发挥职能作用，加强法治人才保障，严格落实全省法治人才培养规划（2021—2025年），做好立法人才培养和储备，加强行政执法队伍专业化职业化建设，加强法院、检察院、公安、司法行政工作人员队伍建设，大力发展公职律师、公司律师和党政机关、企事业单位、村（社区）法律顾问队伍，为法治建设提供坚强组织保障和人才支撑。各级财政部门要将法治建设经费列入财政预算，建立动态增长机制。加强各级党委法治建设议事协调机构、办事机构建设，各级党政部门要明确本部门负责法治工作的机构。加强科技和信息化保障，加快推进法治信息数据平台建设，2022年前建成统一的济南地方立法信息平台，完善统一的“济南市法规规章数据库”，加快智慧法院、智慧检务、智慧公安、智慧司法行政建设。

九、严格落实党内法规制度，推进依法治市与依规治党有机统一

各级党委（党组）根据中央党内法规、规范性文件和省

委有关制度规定制定出台情况，结合实际需要，及时制定完善党内规范性文件。严格执行党内规范性文件备案审查制度，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，维护党内法规制度体系统一性和权威性。建立健全党内规范性文件定期清理和即时清理机制。积极开展党内法规和规范性文件实施评估，确保党内法规和规范性文件执行到位。将党内法规执行情况纳入各级党委督促检查、巡察的重要内容，畅通对违规违纪、执规不严等行为的反映和检举渠道，严肃查处违反和破坏党内法规制度的行为。开展党内法规制度建设中的重大理论与实践问题研究。

十、加强党的统一领导，统筹推进全面依法治市工作

(一) 加大各级党委对法治建设统筹推进力度。在市委的统一领导下，统筹谋划推进全面依法治市。市委全面依法治市委员会负责全面依法治市的统筹协调、整体推进，管宏观、谋全局、抓大事，统筹抓好法治济南建设各项工作。市委全面依法治市委员各协调小组要各司其职、各负其责、相互支持，加大本领域实施中重大问题的协调力度。市委依法治市办积极发挥综合协调、督促指导、检查考核、具体推动等作用，对落实成效进行动态监测和评估。推动形成各级党委统一领导、专门机构统筹协调、工作推进坚强有力的法治济南建设组织领导格局。

(二) 严格落实“关键少数”法治建设责任。各级领导干部要带头尊法学法守法用法，把法治素养和依法履职情况

纳入考核评价干部的重要内容。落实党委（党组）理论学习中心组、政府常务会议、部门领导班子定期学法制度，每年至少举办2次法治专题讲座。建立完善法治建设责任制，严格落实法治政府建设责任。制定年度法治建设重点任务清单，落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定及责任清单。把党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容，作为考察使用干部的重要参考。

（三）健全法治济南建设推进机制。推动党委法治建设议事协调机构及其协调小组、办事机构工作运行机制规范化、常态化、高效化。综合运用法治督察方式，对重大法治问题开展全面督察，推行“互联网+督察”，2023年实现政府法治督察全覆盖。综合运用法治指数方式，对标对表法治山东建设指标体系，构建科学规范的法治环境评价体系。健全法治建设年度报告制度，晒晒年度法治建设“成绩单”。把法治建设纳入高质量发展综合绩效考核、文明创建、平安建设等考核评价内容，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容。