

北京市社会科学学院法治研究中心 法学研究所 © 编

北京法治发展报告 (2014)

PROGRESS REPORT ON THE RULE OF
LAW IN BEIJING (2014)

许传玺 © 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

北京市社会科学学院法治研究中心 法学研究所 © 编

北京法治发展报告 (2014)

PROGRESS REPORT ON THE RULE OF
LAW IN BEIJING (2014)

许传玺 © 主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

北京法治发展报告. 2014 / 许传玺主编; 北京市社
会科学院法治研究中心编. —北京: 法律出版社,
2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6967 - 8

I. ①北… II. ①许…②北… III. ①社会主义法制
—研究报告—北京市—2014 IV. ①D927. 100. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 231592 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/杨大康

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

责任印制/沙 磊

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16

印张/23.75 字数/367 千

版本/2014 年 10 月第 1 版

印次/2014 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6967 - 8

定价:80.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2013年11月,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将“推进法治中国建设”确立为我国新时期法治建设的新目标和全面深化改革的重要内容。“法治中国”进入党的纲领性文件,意味着社会主义法治建设进入一个全新发展阶段。正如习近平同志指出的,“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”,建设法治中国,目标恢弘,但必须着眼当下。没有切切实实的落实,法治只能是一句空话。法治中国的落实,既在于国家自上而下的体制机制的改革,也在于地方法治的创新推动。空有国家法律体系,而无举国各地以之为准绳的活生生的秩序,一国法治就是空中楼阁。在这样的背景下,2013年,北京市地方法治建设取得了突出成绩和进展,这不仅表现于地方法治建设中一系列制度机制的创新,将法律条文转化为活生生的秩序,而且表现于以法治方式有效化解一系列社会高度关注的、体现社会突出矛盾的事件,从而释放了社会风险,维护了社会秩序,体现了公平正义,推动了社会和谐发展。有鉴于此,我们联合北京市各主要法治工作部门,组织编撰了《北京法治发展报告(2014)》。

本报告编纂过程中的主题酝酿、稿件征集、文字编辑等各个环节都得到了中共北京市委政法委员会、北京市人民代表大会、北京市人民政府法制办公室、北京市人民政府信访办公室、北京市司法局、北京市高级人民法院、北京市人民检察院、北京市公安局、北京仲裁委员会、北京市律师协会、北京市法学会、北京政法职业学院等编委单位的大力支持。在此,我们致以深深的谢意。

《北京法治发展报告(2014)》保持了“总报告+分报告+专题报告”的基本架构,仅做了一些微调:一是增加了“知识产权专版”,目的在于贯彻北京科技创新与文化创新“双轮驱动”的发展战略,加大对于知识产权的创

造、运用、管理和保护的关注和研究。二是在大事记部分,不再根据部门和领域分开编纂,而是直接按照日期编排,更为简明扼要。各部分的基本情况如下:

本年度总报告篇幅已经达到3万字,分量大大增强。总报告分别从地方立法、法治政府建设、审判与检察、司法行政、法律服务与法学研究等方面,叙述了2013年的法治建设的基本情况,客观评价了各领域取得的积极进展,有的放矢地分析了北京法治建设的不足和问题。在行文中更加注重年度报告的延续性。比如在分析2013年立法数量时,报告指出:北京市2013年制定、修订地方性法规仅为3部,是自2010年以来立法数最少的一年。2010年至2012年3年间,北京市制定、修订的地方性法规数保持在六七部,2013年的3部仅为平均水平的半数。虽北京市2013的地方性法规数降低,但政府规章数从2012年的3部上升到8部,整体立法数基本与2012年持平。

分报告包括北京市地方立法工作报告、北京市法治政府发展报告、北京市审判与检察工作报告、北京市法律服务行业管理报告、北京市法学研究发展报告5篇,分别介绍了2013年相关法治领域的基本动态、主要进展、现存问题、下一步的工作思路等内容。

专题报告共有13篇文章,重点关注了2013年引起社会广泛关注的北京法治建设中的热点和难点问题。《信访法立法的科学论证与基本问题》着眼于“信访洪峰”背景之下的信访制度的未来走向,指出“单纯地取消或强化都不能从根本上解决当下中国的信访问题,那么,一条走渐进性整合信访制度的思路逐渐受到各方的重视。在整合过程中,我们必须坚持依法治国的基本方略,在尊重和结合中国既有的政治体制结构和法律制度的前提下,站在中国宪法体制这一具有全局性的体系框架下,寻求问题的解决。因此,中国信访制度的运作必然应由全国人民代表大会审议通过的,具有普遍效力的全国性的法律,予以调整。”《北京市〈刑事诉讼法〉实施情况的报告》主要反映2013年1月1日新刑事诉讼法正式实施之后北京市贯彻实施情况,论述了北京市在执法理念、执法环境、执法方式、机制调整等方面的积极转变,同时也指出了贯彻落实过程中存在的一些问题,并提出了很有针对性的改进建议。《北京市社会稳定风险评估的实践与法治化探索》

一文较为详细地叙述了北京市社会稳定风险评估制度建立、实施和调整的基本情况,不仅指出“社会稳定风险评估体现法治精神就在于以法治理念为指导,与法制体系逐步衔接,以法治化程序和规范作为支撑,来实现社会稳定风险评估的最佳效果”,而且初步探讨了完善北京市社会稳定风险评估制度的基本思路。《京津冀大气污染合作治理的法治化》明确指出,“自20世纪80年代以来,因长期粗放式发展所导致的大气污染问题始终与骄人的经济增长速度相伴随。严重雾霾天气的出现与我国长期以来奉行的属地主义大气污染治理模式密切相关,要从根本上解决大气污染问题,必须打破属地主义治理模式,从属地主义走向合作治理”,并建议“建立京津冀大气污染合作治理模式,需要充分协调中央与地方之间、京津冀三地之间、三地各自辖区内各地区之间等各方面的关系。只有通过软硬并重的混合法治理模式,将京津冀大气污染合作治理统一纳入混合法法治框架,才能为京津冀大气污染治理提供充分的法治保障,建立京津冀大气污染合作治理的长效机制。”

新增加的“知识产权专版”包括5篇文章,开篇为“2013年北京知识产权保护状况”,该文对2013年北京市知识产权保护的基本状况进行了总体介绍,资料详实,数据权威,参考性较强。其余4篇文章分别关注了北京知识产权领域的不同法律问题。

2013年度的“大事记”按照日期对各参编单位报送的法治事件进行了编排,大大提高了该部分的可读性。“2013年北京法治发展大事记”是了解北京年度法治进程的重要线索。

因编辑时间有限,以及编者能力水平的限制,本报告错漏之处在所难免,请各位读者不吝赐教。

编者

2014年9月

本书编委会

编委会主任:谭维克 北京市社会科学院党组书记、院长

编委会成员 (以下按姓氏笔画排序):

- 于泓源 北京市司法局党委书记、局长
田玉龙 北京市法学会党组书记、常务副会长
吴在存 北京市高级人民法院党组成员、副院长
刘振刚 北京市法制办党组书记、主任
刘维林 北京市人大常委会副秘书长、内务司法办公室主任
张卫华 北京市公安局党委副书记、副局长
张学兵 北京市律师协会会长
张宗林 北京市信访办党组成员、副主任
张景荪 北京政法职业学院院长
李小娟 北京市人大常委会法制办主任
林志炜 北京仲裁委员会秘书长
赵明超 北京市委政法委研究室主任
甄 贞 北京市人民检察院副检察长
潘新胜 北京市知识产权局副局长
薄 钢 北京市政府副秘书长、信访办党组书记、主任
主 编:许传玺 北京市社会科学院党组成员、副院长
编 辑 部:张真理 北京市社会科学院法学所副所长、副研究员
成协中 北京市社会科学院法学所副研究员、法学博士
罗瑞芳 北京市社会科学院法学所副研究员、经济学博士
陶品竹 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士
张 苏 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士
王伟伟 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士

于雯雯 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士
王 洁 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士
常秀娇 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士
刘 蕾 北京市社会科学院法学所助理研究员、法学博士

目 录

CONTENTS

总报告

3 2013 年北京法治发展报告

北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所

分报告

43 2013 年北京市地方立法工作报告

北京市人大常委会

53 2013 年北京市法治政府发展报告

北京市人民政府法制办

60 2013 年北京市审判与检察工作报告

北京市高级人民法院 北京市人民检察院

75 2013 年北京市法律服务行业管理报告

北京市司法局 北京市律师协会 北京仲裁委员会

94 2013 年北京市法学研究发展报告

北京市法学会

专题报告

105 信访法立法的科学论证与基本问题

北京市信访矛盾分析研究中心

- 115 首都反恐立法与国际反恐立法的衔接
张学永 翟金鹏
- 127 北京市《刑事诉讼法》实施情况的报告
北京市人大常委会《刑事诉讼法》执法检查组
- 134 涉法涉诉信访工作改革给控申检察工作带来的机遇与挑战
——以涉法涉诉信访工作机制改革为视角
郭晓宏 康健 杜先标 韩燕平
- 155 北京市社会稳定风险评估的实践与法治化探索
张景荪 孙午生 孙建安
- 165 京津冀大气污染合作治理的法治化
——基于软硬并重的混合法模式
陶品竹
- 179 侵害公民个人信息刑事案件具体应用法律问题研究
——以非法获取公民个人信息犯罪为视角
王伟 庄晓晶 林洁 白磊 赵康
- 199 刑事诉讼中律师权利保障工作机制研究
周晓燕 张际枫 侯晓焱 邓洪涛 黄福涛 张倩
- 223 司法公开制度及其实践样态
——以北京基层法院为视角
张志富 杨炎辉
- 240 关于推进基本公共法律服务的思考
于泓源
- 257 2013年北京市网络法律治理发展情况分析
于雯雯

- 272 北京市新型农村集体经济组织法律制度研究
罗瑞芳
- 282 公共图书馆法律地位及其治理研究
——以公共图书馆立法及公益文化事业单位改革为背景
王伟伟

知识产权专版

- 297 2013 年北京知识产权保护状况
北京市知识产权局
- 303 “大数据”时代下的侵犯知识产权犯罪
邱志英 杨岱君
- 313 首都知识产权服务业发展中的问题与对策
柴爱军
- 321 网络环境中版权保护的最新发展
徐家力
- 347 促进北京文化创意产业的知识产权服务业发展建议
刘 蕾

大事记

- 359 2013 年北京法治发展大事记

总 报 告

2013年北京法治发展报告

北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所

党的十八之后,“推进法治中国建设”成为我国全面深化改革的基本内容之一。法治中国的落实,既在于国家自上而下的体制、机制的改革,也在于地方法治的创新推动。^{〔1〕}

2013年,是北京地方法治建设取得突出成绩的一年。

成绩直接表现在北京法治体系经受住了诸多重大而复杂的热点案件的拷问。人济山庄违建别墅拆除案,让民众看到了法律面前人人平等和执法必严;大兴摔婴案,让民众相信法律代表着正义与秩序,最终会还受害人和全社会一个公道;李某某强奸案,让民众体味了司法者在强大舆论面前的独立品格和职业坚守,以及对每一个人基本权利的尊重……

成绩更体现于2013年北京法治各个维度取得的积极进展。立法层面,以法治思维稳步推进立法工作,完成北京市地方性法规五年立法规划,首次探索立法协商制度,立法民主参与机制日趋多元化、常态化;行政执法层面,全力推进北京市法治政府建设,落实行政审批事项清理、政府信息公开制度创新、重大行政决策程序规范化等改革举措;司法公正层面,立足审判检察职能办理大案要案,全面贯彻落实新《刑事诉讼法》,维护司法公正、树立司法权威,创新推进司法体制改革;公民法治建设层面,将法制宣传教育提高到法治社会建设基本内容的层面,强调发挥律师协会和仲裁委员会等社会组织的作用,用社会化的路径推动公民法治。

〔1〕 参见张真理:“法治中国背景下的法治北京建设”,载《前线》2014年第3期。

一、以法治思维和法治方式稳步推进立法工作

(一)北京市2013年的立法概况

2013年,北京市制定、修订地方性法规和政府规章共11部(见表1)。

表1 北京市2013年立法成果汇总

序号	名称	通过时间	渊源归类	立法性质
1	《北京市促进中小企业发展条例》	2013年12月27日	地方性法规	制定
2	《北京市专利保护和促进条例》	2013年9月27日	地方性法规	修订
3	《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉规定》	2013年7月26日	地方性法规	制定
4	《北京市机动车停车管理办法》	2013年11月5日	政府规章	修订
5	《北京市快递安全管理办法》	2013年11月19日	政府规章	制定
6	《北京市地下文物保护管理办法》	2013年9月24日	政府规章	制定
7	《北京市促进慈善事业若干规定》	2013年9月24日	政府规章	制定
8	《北京市蔬菜零售网点建设管理办法》	2013年9月24日	政府规章	制定
9	《北京市组织机构代码管理办法》	2013年9月24日	政府规章	制定
10	《北京市建设工程施工现场管理办法》	2013年4月11日	政府规章	修订
11	《北京市农业植物检疫办法》	2013年4月11日	政府规章	修订

从表1可以看出,北京市2013年的立法呈现如下特点:

1. 地方性法规的立法数为4年最低,整体趋于平稳。

从数量上看,北京市2013年制定、修订地方性法规仅为3部,是自2010年以来,立法数最少的一年(详见图1)。2010年至2012年3年间,北京市制定、修订的地方性法规数保持在六七部,2013年的3部仅为平均水平的半数。虽北京市2013年的地方性法规数降低,但政府规章数从2012年的3部上升到8部,整体立法数基本与2012年持平。从立法统计趋势看,整体立法数经历过大幅度下降后,整体趋于平稳,这也在一定程度上印证了社会主义法律体系已经基本形成,“大造法”的时代接近尾声,立法工

作的重点应转移到重点领域的精细化立法,应对新形势、新问题的立法和保障法律贯彻实施的立法以及对现有法律的修订完善等方面。

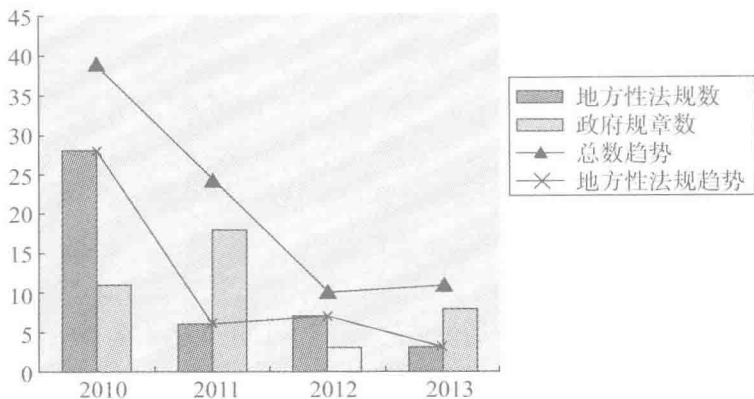


图1 北京市2010~2013年的立法统计情况^[1]

2. 地方性法规稳“民生”促“市场”,政府规章“加强社会管理”。

从内容上看,北京市2013年的立法工作紧密围绕“重点领域”推进:

(1)地方性法规致力于稳“民生”促“市场”。一是为了更好地贯彻落实国家法律,防御和减轻北京市的地震灾害,审议通过了《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉规定》,规定了建筑物的地震安全性评价制度、对现有建筑的抗震加固举措和有效开展防震减灾知识的宣传和教育工作等内容。二是审议修订了《北京市专利保护和促进条例》。这是该条例自2005年5月颁布以来的第一次重大修改,增加了13条内容,更加注重建立全社会共同保护和促进专利的体系,形成行政部门、权利人、行业协会等相关社会主体共同保护和促进全市专利事业的发展格局。^[2]加强对专利权利人的保护是北京市转变经济发展方式的重要举措,促进经济发展模式从资本、人力依赖向技术依赖转变,创新驱动经济增长。三是审议通过了《北

[1] 数据来源:“首都之窗”网站“地方性法规公开”和“政府规章公开”栏目中公示信息。根据图1显示,北京市2010年制定、修订的地方性法规数为28部,但这并非我市地方法规立法的常态,主要是受全国人大常委会2010年清理法规统一工作部署的影响,其中有21项仅是就法规进行简单修改。严格意义上,制定、修订的地方性法规仅为7部。

[2] http://www.zhongguancun.com.cn/yqdt/yqxw/201310/t20131016_539409.htm,2014年7月5日访问。

京市促进中小企业发展条例》,以改善中小企业发展环境,维护中小企业合法权益,支持、引导和促进中小企业健康发展,通过保障多元的市场主体和充分竞争,推动首都社会主义市场经济稳步发展。

(2)政府规章注重“加强社会管理”,增强社会治理能力。2013年,北京市出台的8项政府规章中有6项为针对社会问题的“管理办法”,占到政府规章总数的75%,涉及社会生活的方方面面,包括机动车停车、快递安全、地下文物保护、蔬菜零售网点建设、组织机构代码规范化、建设工程施工现场管理。以《北京市快递安全管理办法》为例,该办法是全国首个针对快递安全的地方政府规章,是北京市从首都安全形势的客观需要出发,致力于提升首都快递服务水平的创新之举。《北京市快递安全管理办法》第3条明确指出:“快递安全管理按照预防为主、规范经营的原则,建立企业负责、行业自律、政府监管、社会监督的机制。”由此可以看出,北京市政府在保障快递安全方面,秉承了“有限政府”的思路,不搞“大包大揽”,主要强调企业、行业的作用,政府承担与社会监督并行的监管者的角色,但强调监督的有效落实和处罚的及时规范,具体体现在快递企业协查通报制度,快递从业人员档案制度、技能培训,快递安全信息共享机制和罚款责任等方面。

(二)顺利完成北京市地方性法规五年立法规划

立法规划有别于立法年度计划,属于中长期的立法计划。新一届人大产生之后一般会对任期内的立法工作进行规划。在未来5年,北京市立法工作不仅要着眼于全面推进依法治国、全面深化改革的新任务,也要着眼于首都双轮创新驱动、转型发展的新形势,必须进一步提高立法规划的科学性和可行性。北京市2013年至2017年立法规划项目共计53项,分为任期内完成制定或修订的法规(28项),以及任期内调研起草、根据国家立法进程适时安排或条件成熟时制定、修订的法规(25项)两类。从任期内完成制定或修订的法规来看,共分为4类:

1.明确首都城市性质功能、推进经济发展方式转变、保障首都科学发展方面。此类法规共9项,其中有4项都与“生态环境”改善密切相关,占此类法规的44%,即《大气污染防治条例》、《危险废物污染环境防治条例》、《实施〈中华人民共和国可再生能源法〉办法》和《实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》。此类法规的计划完成效率也是相对较高的,仅2013