

中国县域法治国情调查报告丛书

Survey Report Series on the
Development of Rule of Law at the
County Level in China



中国县域法治国情 调查报告

| 江苏沛县卷 |



JIANGSU PEIXIAN SECTION

李 力◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国县域法治国情调查报告丛书

Survey Report Series on the
Development of Rule of Law at the
County Level in China



中国县域法治国情 调查报告

| 江苏沛县卷 |



JIANGSU PEIXIAN SECTION

李 力◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国县域法治国情调查报告. 江苏沛县卷 / 李力主
编. —北京: 法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 0828 - 3

I. ①中… II. ①李… III. ①县—法治—调查报告—
中国②法治—调查报告—沛县 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 102151 号

中国县域法治国情调查报告·江苏沛县卷
ZHONGGUO XIANYU FAZHI GUOQING DIAOCHA
BAOGAO · JIANGSU PEIXIAN JUAN

李 力 主 编

策划编辑 王 扬
责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

出版 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 固安华明印业有限公司
责任校对 杜 进
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张 22.5
字数 437 千
版本 2017 年 7 月第 1 版
印次 2017 年 7 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)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85330678

重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636

深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0828 - 3

定价: 78.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《中国县域法治国情调查报告丛书》

编辑委员会

顾 问 李小敏 王立科

主 任 公丕祥

副主任 侍 鹏 夏锦文 沈国新 李 力 龚廷泰
刘旺洪 周佑勇 胡玉鸿 钱玉林

委 员（按姓氏笔画排序）：

方 明 刘月萍 刘艳红 刘维新 许 峰
孙 鹏 李 浩 张月林 周国华 周爱仙
孟 红 胡亚球 胡道良 郝敬彬 徐志军
徐 健 睦鸿明 蔡宝刚 蔡道通 缪小华

中国县域法治国情调查报告

江苏沛县卷

主 编 李 力

副 主 编 张兴涛 郝敬彬

撰写人员 李 力 李 洋 赵 宸 张宏宇

阮锦锦 黄 邵 陈思宇 刘玉洁

魏冬月 许一佼 杨 娟 许炜佳

康启尧

总 序

中国特色社会主义法治发展,是基于中国法治国情条件而展开的一场深刻的法治变革运动,有其特殊的历史运动轨迹,具有独特的路径选择。习近平同志强调:“走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由一个国家的基本国情决定的。”“全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。”^①在当代中国,全面推进依法治国,加快建设法治中国,固然要吸收借鉴人类法治文明的有益经验和成果,但更重要的是要从中国的实际情况出发,深深扎根于本国社会的土壤之中,自觉立足社会主义初级阶段的基本国情条件,努力构建具有鲜明特色的中国法治现代化模式,绝不能脱离本国的实际状况,绝不能无视本国的法治国情特点而盲目照抄照搬,从而科学把握中国法治发展的运动方向,坚定地走出一条符合本国国情条件的中国特色社会主义法治道路。

一般来说,国情是指一个国家的政治、经济、文化、社会、历史传统、自然地理条件等方面的基本情况和特点。法治国情是一个内涵丰富的概念,主要是指该国国情状况在法治生活领域中的具体反映和表现。如果说一个国家的国情状况与特点,对于这个国家的政治、经济、社会、文化生活领域产生着重要影响,那么,同样地,一个国家的法治国情条件,在很大程度上决定这个国家的法治发展进程及其取向。“各国国情不同,每个国家的政治制度都是独特的。”因而“世界上不存在完全相同的政治制度,也不存在适用于一切国家的政治制度模式”。^②在当代中国,坚持走中国特色社会主义法治道路有着深厚的国情基础。从政治方面来看,法治国情的政治关系集中地表现为工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家的国

^① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^② 参见习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》(2014年9月5日),人民出版社2014年版,第16页。

体和人民代表大会制度的政体,为中国特色社会主义法治发展道路提供了坚实的政治基础和根本准则,这就决定了中国特色社会主义法治发展在国家政治生活和国家政权体制中的基本地位;中国共产党的领导是中国特色社会主义的根本政治保证,必须始终坚持党对法治建设与发展的领导;依法服务党和国家的工作大局,则是中国特色社会主义法治的政治使命。从经济方面来看,法治国情的经济要素主要在于把握国家经济制度性质及其类型。在当代中国,1978年开始的改革开放,致力于建立社会主义市场经济体制。经过30多年的广泛而深刻的社会经济革命,一个具有社会主义特点的能够充分发挥市场经济作用的经济体制已经形成。在社会主义市场经济条件下,公正与效率的关系,构成了社会价值系统中的一对矛盾。从社会方面来看,当代中国仍然处于社会主义初级阶段,法治领域的基本矛盾表现为人民群众日益增长的法治需求与法治机构和法治队伍的法治能力相对不足之间的矛盾。进入新世纪新阶段,当代中国社会发展呈现出一系列阶段性特征,这必然对法治发展进程产生重要影响,进而对法治建设与发展提出相应的要求。因此,在新的形势下,深化法治改革,推动法治发展,就必须从社会主义初级阶段这个最大的实际出发。这是我们考察中国法治国情社会要素时需要悉心加以关注的。从文化方面来看,研究中国法治国情的文化要素,应当着力探求法律文化传统对当代中国法治发展进程的内在影响。把握中国法治国情,推动中国法治发展,必须高度关注本国的法律文化传统问题。

把握中国法治国情条件的基本特点,一个重要的方面,就是要清醒地认识到不同区域法治发展的差异性及其历史影响。中国的法治发展进程,受到中国社会的、经济的、政治的、文化的、历史的和地理环境的诸方面条件或因素的深刻影响,因而有其独特的历史特点。特别是在中国这样一个幅员辽阔的东方大国,东中西部各个区域之间的经济社会发展水平与状况存在明显的差异性,必然影响或制约着各个区域法治发展的进展状况与实际效果。因此,在全面推进依法治国、加快建设法治中国的时代条件下,正确认识和处理国家法治发展与区域法治发展之间的关系,就显得尤为重要。区域法治发展是国家法治发展进程在一定区域内的具体的历史的展开。这里所说的区域,主要是指主权国家范围内的以特定行政区划为基本构成单元的特定地域空间。在当代中国,这涉及诸如省域、市域(设区的市)和县域的不同层级的行政辖区。当然,那些由相邻地域所组成的跨越

不同层级的行政区划的空间地域,亦属于区域的概念内涵的构成要素。例如,西部地区、中部地区、长江三角洲地区、京津冀地区、东北地区、珠江三角洲地区,等等。因之,基于特定区域范围的法治发展现象,无疑有丰富多彩的历史时空的个别化特性。

应当看到,这种以不同层级行政区划为基础的地区单元,具有丰厚的法学意蕴,恰恰是法学意义上的“区域”概念的主体内涵或基本规定之一。行政区域或政区的设置,是国家治理的基础。国家统治者为了有效地实施对国家疆域的治理,都要按照一定的理念与原则,综合考量经济的、政治的、社会的、民族的、文化的、风俗的、人口的、历史的乃至地理的等诸方面因素和条件,确立一定的行政管辖层级体系,并且把整个国家疆域划分为若干个不同的行政区域或政区。因之,“行政区划是一个国家权力再分配的主要形式之一,也是一个国家统治集团及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。”^①在中国,政区体制经历了一个历史沿革过程。但是,无论政区体制如何变动与繁复多样,都无法摆脱一定的地理区域因素及其空间状况的深刻影响。以特定范围的地域空间为基础的政区体制,体现着一种独特的社会关系——纵向的行政等级关系,凝结着中央与地方之间有机互动的独特的国家治理价值取向。所以,基于特定政区的地域空间单元,构成了法学视野下区域研究的基本对象之一。在推进法治中国建设的时代进程中,省域、市域、县域不同行政辖区层级的法治发展主体、客体、样态、功能、推进方式与路径选择等,既有共同的要求,又有不同的特点,需要运用区域法治发展的概念工具加以深入分析,从而揭示和把握不同政区层级的区域法治发展的运动规律。

县域法治发展,不仅在区域法治而且在国家法治发展进程中具有独特的战略地位。“依法治国的根基在基层。”^②在当代中国国家政权体系中,县级政权构成了国家政权结构的基本单元和基础,县级政治或县政是整个国家政治运作的基础枢纽。诚如习近平同志所指出的:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。古人讲,郡县治,天下安。我国县的建制始于春秋时期,因秦代推进郡县制而得到巩固和发展。两千

① 参见浦善新:《中国行政区划改革研究》,商务印书馆2006年版,第1页。

② 参见《习近平关于全面依法治国论述摘编》,人民出版社2015年版,第116页。

多年来,县一直是我国国家结构的基本单元,稳定存在至今。”^①作为一个完整型态的县域社会治理,涉及中央与地方、国家与社会、城市与乡村等一系列重大的国家治理关系。我国 5000 多年的文明史和 2000 多年的县治史,以其恢宏的画卷,展示出独特的国家治理的智慧与魅力,是一座弥足珍贵的宝库,亟须人们大力开掘,深入探讨。在实现国家治理现代化的进程中,推进县域治理改革,完善县域治理功能,已经成为摆在我们面前的一项重大议程。由此,推进法治中国建设,推动区域法治发展,必须紧紧抓住县域法治发展这个重心不放,把县域法治建设作为区域法治建设的主战场,积极推动全面依法治国在县域基层的具体实践,^②为法治中国进程中的区域法治发展注入源头活水,坚定地走中国特色社会主义法治道路。

正因为如此,我们深深感到,深入系统地开展县域法治国情调查,反映县域法治的状况,记录县域法治的进程,展现县域法治的进步,确乎具有重大的理论价值与实践意义。2014 年 7 月,在《法治江苏建设纲要》颁布实施十周年之际,在江苏省依法治省领导小组办公室的大力支持和悉心指导下,江苏高校区域法治发展协同创新中心和南京师范大学江苏法治发展研究院决定组织开展县域法治国情调查工作,首批选定昆山市、宜兴市、南京市江宁区、丹阳市、如皋市、高邮市、淮安市淮安区、东台市、沭阳县、沛县 10 个县(市、区)作为有关高校、科研院所的县域法治国情调查基地,并在此基础上逐步扩大范围,持续不断地扎实开展县域法治国情调查。通过对特定县(市、区)法治状况的全面调查,力求全面、客观、准确地掌握具有代表性的特定县(市、区)的法治发展状况,系统地记录县域法治建设的发展进程,以为法治江苏建设提供第一手的基础性资料,进而为江苏省委、省政府全面推进依法治省、加快建设法治江苏提供重要的决策参考。

县域法治国情调查是一个庞大的系统工程。这项调查内容涉及县域基本状况、地方政权与地方组织、执法与司法、基层自治、公民权益保障、重要法治事件与典型法治案件、专题性法治问题等诸多方面,时间跨度长,调查内容多,调查难度大,工作任务重。江苏省委政法委主要领导同志对县域法治国情调查工作十分重视,提出重要的指导意见。近两年来,参与县域法治国情调查的南京师范大学法学院、东南大学法学院、苏州大学王健

① 习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社 2015 年版,第 2 页。

② 参见李树忠:《依法治国语境下的县域法治》,载《中国政法大学学报》2013 年第 6 期;尹洪阳、杨玉圣:《县域法治论纲》,载《中国政法大学学报》2013 年第 6 期。

法学院、扬州大学法学院和江苏省社会科学院法学研究所,在江苏省依法治省领导小组办公室的指导协调下,在当地党委、政府和党委政法委以及有关方面的大力支持下,始终坚持以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导,深入贯彻习近平总书记全面依法治国思想,悉心把握中国特色社会主义县域法治发展规律,高度重视,周密部署,精心组织,协作配合,牢固树立质量第一的理念,确保调查数据的系统完整、客观真实,县域法治国情调查工作取得了重要进展。《中国县域法治国情调查报告丛书》集中汇聚了这次较大规模的县域法治国情调查的主要成果,具有存史咨政的有益作用,亦是法治决策的重要依据。

县域法治国情调查工作,得到了我国法学界的关心支持。江苏高校区域法治发展协同创新中心专家咨询委员会各位专家对组织开展县域法治国情调查提出了富有见地的意见建议。在“县域法治国情调查成果交流论证会”上,与会专家学者对这次县域法治国情调查报告书稿进行了认真的评议,在充分肯定开展县域法治国情调查工作的重要意义和已经取得的阶段性成果的基础上,对进一步提高调查报告质量,深化县域法治国情调查工作,提出了建设性的意见和建议。法律出版社对《中国县域法治国情调查报告丛书》的出版印行,给予了热情关顾和有力支持。在此,我们谨一并致以诚挚的谢忱!

县域法治国情调查,是一项很有意义的法治事业,在某种程度上也是一项开创性的工作。由于我们经验不足,能力有限,加之调查工作难度确实很大,因之调查报告肯定存在不足之处,敬祈法学与法律界同人和广大读者批评指正。

我们深知,随着全面依法治国进程的历史性展开,县域法治发展的重要地位愈益充分地展现出来,遂而县域法治国情调查必将成为推进法治中国建设的基础性议程。让我们协同合作,脚踏实地,持之以恒,有计划地持续开展县域法治国情调查工作,为夯实全面依法治国的根基作出不懈的努力。

江苏高校区域法治发展协同创新中心
南京师范大学江苏法治发展研究院

2016年1月

目 录

总 序	(1)
第一章 基本概况	(1)
第一节 县制区划	(1)
一、县制沿革	(1)
二、行政区划	(2)
第二节 自然环境	(3)
一、地理环境	(4)
二、自然状况	(4)
三、自然资源	(4)
第三节 人口、家庭与婚姻	(5)
一、人口结构	(5)
二、家庭情况	(5)
三、婚姻情况	(7)
第四节 经济社会发展状况	(7)
一、GDP 与财政收入	(7)
二、经济结构	(8)
三、居民收入	(9)
第五节 地域文化	(9)
一、民俗文化	(9)
二、文化设施和文艺团体	(10)
第六节 民族和宗教信仰	(11)
一、民族情况	(11)
二、宗教信仰情况	(12)
第二章 地方政治体系与社会组织	(13)
第一节 中国共产党的地方组织	(13)
一、中共沛县委员会历次代表大会	(13)
二、中共沛县委员会的工作部门	(17)
三、中共沛县委员会的主要工作	(18)

四、政法委员会与社会治安综合治理委员会	(24)
五、乡镇、村党组织	(27)
第二节 县人民代表大会及其常委会	(27)
一、概况	(27)
二、人大及其常委会	(28)
三、组织机构与工作职能	(30)
第三节 县人民政府	(31)
一、概况	(31)
二、机构设置	(36)
三、主要机构职能	(36)
第四节 县政协	(40)
一、历届政协委员会	(41)
二、组织机构	(42)
三、主要工作	(44)
第五节 社会团体与社会组织	(45)
一、沛县总工会	(45)
二、共青团沛县委员会	(46)
三、沛县妇女联合会	(48)
四、沛县工商业联合会	(49)
五、沛县科技工作者协会	(49)
六、沛县文学艺术界联合会	(50)
七、沛县残疾人联合会	(50)
八、社会组织	(51)
第三章 人大及其常委会的职能	(64)
第一节 决定重大事项	(64)
第二节 重要人事任免	(65)
第三节 监督法律实施和“一府两院”的工作	(66)
第四节 乡镇人大工作	(70)
第四章 人民法院	(72)
第一节 历史沿革	(72)
一、清末至民国	(72)
二、新中国成立后至“文革”	(72)
三、改革开放至今	(72)
第二节 机构设置	(73)
第三节 派出法庭	(76)
一、派出法庭的初创与演变	(76)

二、派出法庭的职责范围	(79)
第四节 司法改革与法院建设	(80)
一、贯彻“一五司法改革纲要”	(80)
二、贯彻“二五司法改革纲要”	(86)
三、贯彻“三五司法改革纲要”	(91)
四、贯彻“四五改革纲要”	(94)
第五节 法院的物资保障	(96)
一、经费保障	(96)
二、诉讼费管理	(97)
三、办公场所	(97)
第六节 先进模范	(97)
一、法院历年所获荣誉称号	(97)
二、法院先进模范代表	(98)
第七节 数据与表格	(98)
第五章 人民检察院	(102)
第一节 历史沿革	(102)
第二节 机构设置	(104)
一、内设机构	(104)
二、乡镇检察室(站)	(105)
三、历任领导	(105)
第三节 职务犯罪侦查和预防	(106)
一、反贪污贿赂工作	(106)
二、渎职侵权案件立案及侦查工作	(109)
第四节 审查批准逮捕	(113)
一、审查批准逮捕情况	(113)
二、批捕案例	(114)
第五节 刑罚执行和监所活动监督	(115)
第六节 民事行政诉讼法律监督	(116)
第七节 控告申诉检查的典型案件	(117)
一、冯某某刑事申诉案件	(117)
二、刘某某不服沛县人民法院执行裁决申请监督案	(118)
第八节 信息化与检务公开	(119)
一、信息化建设	(119)
二、检务公开	(120)
第九节 数据与表格	(120)

第六章 行政执法	(125)
第一节 政府法制办公室	(125)
一、概况	(125)
二、法制办主要职能	(126)
第二节 发改委行政权力及法律依据	(128)
第三节 土地、矿产管理行政执法	(131)
一、概述	(131)
二、行政处罚	(132)
三、行政许可	(135)
四、行政确认	(146)
五、行政征收	(150)
第四节 城市建设行政执法	(151)
一、综述	(151)
二、行政处罚	(151)
三、行政许可	(152)
四、行政征收	(153)
第七章 公安工作	(162)
第一节 历史沿革和基本情况	(162)
一、历史沿革	(162)
二、基本情况	(164)
第二节 刑事侦查	(164)
一、刑事受立案程序	(165)
二、刑事强制措施	(170)
三、移送起诉	(171)
四、内部分工	(171)
第三节 治安管理	(172)
一、维护社会稳定	(172)
二、公共场所管理	(173)
三、特种行业管理	(173)
四、危险物品管理	(174)
五、治安事件查处和查禁黄赌娼毒	(174)
六、经济文化部门保卫	(174)
七、社会治安防控体系建设	(175)
第四节 户籍管理	(176)
一、管理制度	(176)
二、常住人口管理	(176)

三、非常住人口管理	(177)
四、身份证管理	(177)
第五节 经费保障	(178)
一、概况	(178)
二、2013 年、2014 年经费保障情况	(178)
三、人员经费保障情况	(180)
四、公用经费保障情况	(180)
五、业务装备经费保障情况	(180)
第八章 司法行政和法制宣传	(182)
第一节 基本情况	(182)
一、司法局的机构设置	(182)
二、历任领导	(183)
第二节 法律服务机构	(184)
一、基层司法所	(184)
二、律师事务所	(184)
三、法律服务所	(184)
四、公证处	(185)
五、法律援助中心	(185)
第三节 特殊人群管理	(185)
一、安置帮教	(186)
二、社区矫正工作	(186)
三、社区矫正人员管理	(188)
四、矫正对象救助机制和安全监管	(189)
第四节 乡镇司法所建设	(191)
一、司法所的编制	(191)
二、司法所的建设	(192)
第五节 普法教育与法治文化建设	(193)
一、历次五年普法与法治文化的推进	(193)
二、人民调解中的法制宣传	(201)
第六节 数据与表格	(204)
第九章 土地制度	(207)
第一节 历史沿革及管理机构	(207)
第二节 土地资源概况	(210)
一、土地资源种类及面积	(210)
二、土地登记确权	(210)
三、土地纠纷的调处	(211)

第三节 用地管理概况	(211)
一、土地征收	(211)
二、土地出让	(214)
第四节 宅基地管理	(215)
一、宅基地管理现状	(215)
二、宅基地确权发证	(215)
三、宅基地用地退出机制	(215)
第五节 土地的修复利用	(217)
一、概况	(217)
二、开发大沙河	(218)
三、复垦采煤塌陷地	(218)
四、开发利用湖滩低洼地	(218)
五、复垦闲置废弃土地	(219)
第六节 查处土地违法	(220)
第十章 经济管理	(221)
第一节 宏观经济管理	(221)
一、管理机构	(221)
二、经济管理职能	(226)
第二节 市场管理	(230)
一、管理机构	(230)
二、企业登记管理	(232)
三、市场秩序管理	(234)
四、物价管理	(236)
五、消费者权益保护	(239)
六、质量安全管理	(240)
第三节 交通运输管理	(241)
一、管理机构和职能配置	(241)
二、执法单位	(242)
三、主管领导与执法队伍	(244)
四、执法体制改革	(244)
五、执法队伍的准入、退出机制	(245)
六、执法队伍的能力建设	(245)
七、执法队伍的信息化建设	(246)
八、数据与表格	(246)
第十一章 社会管理	(252)
第一节 社会团体管理	(252)

一、管理机构的历史沿革	(252)
二、主要管理措施	(254)
第二节 城市管理	(261)
一、城市管理机构的沿革	(261)
二、机构设置、人员编制和主要职责	(262)
三、城市管理适用的主要法规与规章	(264)
四、涉及民生的城市管理工作	(266)
第三节 城市建设管理	(269)
一、管理机构的历史沿革	(269)
二、住房建设管理	(272)
第十二章 法治建设的改革与探索	(275)
第一节 社会管理综合服务中心	(275)
一、概况	(275)
二、运行机制	(275)
三、职能范围	(277)
第二节 行政执法与刑事司法衔接机制	(283)
一、概况	(283)
二、工作机制	(283)
第三节 司法民主的制度性实践	(284)
一、人民陪审员制度的发展与完善	(284)
二、人大代表、政协委员旁听评议庭审制度	(285)
三、特邀审判监督员制度	(286)
第四节 司法公开的进程	(286)
一、审判流程公开	(286)
二、裁判文书公开	(287)
三、执行信息公开	(287)
四、互联网建设与法院开放日	(288)
第五节 司法便民的理念与探索	(288)
一、巡回审判	(288)
二、诉讼服务中心	(288)
三、司法服务站	(289)
第六节 检调对接机制	(289)
一、办案机构	(289)
二、工作流程	(290)
第七节 检察工作监督体系	(290)
一、纪律检查与行政监督	(290)