

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 (2011)

PROGRESS REPORT ON THE RULE OF
LAW IN BEIJING (2011)

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 (2011)

PROGRESS REPORT ON THE RULE OF
LAW IN BEIJING (2011)

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. 2011/北京市社会科学院法治
研究中心编. —北京:法律出版社, 2012. 11
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4022 - 6

I. ①北… II. ①北… III. ①社会主义法制—研究报
告—北京市—2011 IV. ①D927. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 223675 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/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/沙 磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/23.75 字数/353 千

版本/2012 年 10 月第 1 版

印次/2012 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 - 4022 - 6

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

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

王红松 北京仲裁委员会办公室主任、仲裁员兼秘书长

田玉龙 北京市法学会党组书记、常务副会长

吉罗洪 北京市高级人民法院党组成员、副院长

刘振刚 北京市法制办党组副书记、主任

刘维林 北京市人大常委会副秘书长、研究室主任

张 引 北京市人大常委、市人大常委会法制办主任

张卫华 北京市公安局党委委员、副局长

张学兵 北京市律师协会理事会会长

张宗林 北京市委市政府信访办副主任、北京市信访矛盾分析
研究中心主任

张景荪 北京政法职业学院院长

李小娟 北京市人大内务司法委员会主任

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

薄 钢 北京市政府副秘书长、信访办主任

本书主编: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助理研究员、法学博士

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博士后
徐丽丽 北京市社会科学院法学所博士后

序 言

继成功推出《北京法治发展报告(2010)》之后,北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所立即启动了《北京法治发展报告(2011)》的编撰工作。在北京市各参编单位的大力支持下,历经一年的辛勤努力,该书终于正式面世。

2011年是我国“十二五”规划的开局之年,也是中国共产党建党90周年。2011年,中国特色社会主义法治建设也迎来了一个重要的历史时刻:当年3月10日,全国人大常委会吴邦国委员长在全国人大常委会工作报告中正式宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”。上述重大历史事件对北京市的法治发展产生了重要的影响。2011年,北京市的法治建设实践出现了许多积极的变化,值得社会各界关注。

为做好《北京法治发展报告(2011)》的编撰工作,力求客观全面地反映2011年北京法治发展状况,2012年3月,北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所专门召开了“《北京法治发展报告(2011)》编撰工作会议”。市委政法委、市人大常委会法制办、市人大常委会司办、市人大常委会研究室、市公安局、市高院、市检察院、市司法局、市法制办、市信访办、市律协、北京仲裁委、市法学会、北京政法职业学院等单位的领导同志应邀参会。与会各方对如何推动和完善《北京法治发展报告(2011)》的编撰工作进行了深入的讨论,从该书的定位、预设目标、目录设计、主题选取、内容安排、读者感受等多个角度提出了改进意见和建议。同时,与会各方一致表示,对《北京法治发展报告(2011)》的编纂给予一如既往的积极支持和全力配合。

自编撰工作启动以来,各参编单位认真组织相关分报告和专题报告的撰写,使本年度的稿件质量有了大幅度的提升。北京市社会科学院法治研

究中心/法学研究所对稿件进行了认真细致的编辑,并就稿件所涉及的相关问题与有关同志深入交换了意见,以确保稿件的严谨性和权威性。

总的来看,《北京法治发展报告(2011)》有以下特点:

第一,编撰体例更加成熟,编撰流程更加严谨。本年度北京法治发展报告仍然采用“总报告+分报告+专题报告”的体例。总报告旨在全面反映当年北京法治发展状况,由北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所撰写。分报告则分为“地方立法发展报告”、“法治政府建设发展报告”、“审判与检察工作报告”、“法律服务行业管理报告”、“法学研究发展报告”五个板块,其编撰流程为:由相关部门提供资料,北京市社会科学院法治研究中心/法学研究所统一编写。专题报告围绕北京当年的法治热点问题,进行了面向社会的征稿。因此,本年度专题报告的稿件来源除参编单位外,还增加了社会投稿的渠道。根据读者反馈,本书还收录了部分参编单位的2011年工作大事记。

第二,分报告更加注重点面结合。分报告以反映某一领域的法治发展状况为主要目的,既注重涵盖相关领域的各个方面,又力求反映该领域的工作亮点和可喜进步。例如,《2011年北京市地方立法发展报告》除较系统、全面地介绍地方立法的各项工作之外,还在开篇专门介绍了当年地方立法工作会的情况。上述工作会已经成为北京市地方立法实践中的一种重要工作机制,对北京市立法机关与行政机关之间“统一思想、明确任务、改进工作、整合资源、协同工作”发挥着重要作用。再如,《2011年北京市法治政府建设发展报告》既从宏观上全面反映了全市各级行政机关认真贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《国务院关于加强法治政府建设的意见》、全面推进依法行政和法治政府建设的体制机制创新和工作措施,又专辟章节对北京市建立重大事项社会稳定风险评估机制在2011年所取得的重大进展进行了较为深入的阐述。

第三,专题报告围绕法治热点深入研究、透彻分析,对策建议具有较强的可行性。例如,专题报告列选的《〈北京市农村宅基地及农民住宅条例〉法规预案研究报告》、《关于制定〈北京市人力资源市场条例〉的立项论证报

告》和《〈北京市学前教育条例〉实施情况评估》，以首都经济社会发展中的重要问题为研究对象，以大量的数据和丰富的事例较深入地说明了相关领域的发展现状和存在问题，采用多种视角，深入分析了造成现存问题的制度设计、经济发展、社会转型等相关原因，并较充分地论证了通过地方立法及相关制度手段解决这些问题的可行性。上述三篇报告也分别是北京市地方立法实践的三个重要环节——法规预案研究、法规立项论证、法规立法后评估——的课题研究成果，通过本书公开发布，可以让社会公众更为深入地了解北京市地方立法的具体过程，更为深刻地认识在相关领域经济社会发展与法治发展之间的互动关系，从而更好地推动社会公众积极参与相关领域的法治建设。再如，《文化法制环境建设专项调研报告》、《北京地区侵犯知识产权犯罪案件司法实务问题研究》和《关于中关村国家自主创新示范区核心区企业劳动争议案件的调研报告》等，紧扣我市科技创新、文化创新“双轮驱动”战略，围绕妥善解决纠纷、有效打击不法行为、创造良好法制环境等重要问题，进行了深入论述，资料翔实，论证有力，具有较强的参考价值。

由于编者水平有限，《北京法治发展报告(2011)》一定还存在不少缺点和不足，敬请各位读者不吝赐教。

编 者

2012年9月

目 录

CONTENTS

总报告

3 2011 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

19 2011 年北京市地方立法发展报告

北京市人大常委会、北京市人民政府法制办公室

42 2011 年北京市法治政府建设发展报告

北京市人民政府法制办公室、北京市信访办

54 2011 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

70 2011 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

82 2011 年北京市法学研究发展报告

北京市法学会、北京市律师协会、北京仲裁委员会

专题报告

91 关于制定《北京市人力资源市场条例》的立项论证报告

北京市人大常委会财政经济办公室

- 97 《北京市农村宅基地及农民住宅条例》法规预案研究报告
北京市农村法治研究会“农村宅基地及农民住宅条例”法规预案研究课题组
- 132 文化法制环境建设专项调研报告
北京市人大常委会法制办公室
- 141 《北京市学前教育条例》实施情况评估
首都师范大学政法学院课题组
- 157 北京地区侵犯知识产权犯罪案件司法实务问题研究
刘惠、王拓、戚进松、吕晓华
- 189 当前检调对接工作的发展现状、问题及对策——以丰台区人民检察院实践为样本
叶文胜、陈锋、邓洪涛
- 198 北京市乡村集体经济产权制度改革中职务犯罪预防机制研究
丁林林、夏剑英、刘同斌、宋瑞敏
- 228 法律监督的困境与出路——以法律监督的省级地方性规定为分析样本
赵玉来
- 245 “五五”普法工作中的问题及对策——以信访情况为分析基础
北京市信访办信访与社会矛盾分析研究中心
- 257 关于构建社会矛盾多元调解体系的调研报告
石光春、陈光毅、杨健
- 265 北京市与五省市法律援助工作比较研究
王学法、刘康喜

- 275 缩小贫富差距、化解社会矛盾问题研究——以北京市为研究对象
首都社会经济发展研究所、北京市法学会联合课题组
- 283 北京市既有建筑绿色化改造的法律与政策研究
陶品竹
- 295 关于中关村国家自主创新示范区核心区企业劳动争议案件的调研报告
北京市海淀区人民法院与中关村科技园区海淀园管委会海淀园工委联合课题组
- 317 妥善解决工程款纠纷、维护建筑市场稳定——北京市延庆县人民法院关于建设工程施工合同工程款纠纷案件的调研报告
李卫华、陈小红
- 326 探索调判分流举措、力促矛盾纠纷化解——北京市东城区人民法院调判分流运行情况及成效分析
高小岩、刘惠楠
- 337 民事案件调解风险点调研报告——以北京市海淀区人民法院2008~2011年民事调解案件为样本的研究
李颖、吴晶晶、宋纯峰

大 事 记

- 349 北京市委政法委大事记
- 351 北京市检察院大事记
- 353 北京市司法行政系统大事记

2011年北京法治发展报告

北京法治发展研究中心 编

总 报 告

2011 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

2011 年是“十二五”规划(2011~2015)的开局之年,是中国共产党建党 90 周年。全市人民在市委市政府的坚强领导下,深入贯彻落实科学发展观,加快转变经济发展方式,全面实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略,不断增强抵御国际经济和金融危机的能力,在首都经济社会发展各方面都取得了显著的成绩,实现了“十二五”规划的良好开局。2011 年 3 月 10 日,全国人大常委会委员长吴邦国在全国人大常委会工作报告中宣布社会主义法律体系已经形成。社会主义法律体系的形成为北京市的法治发展提供了重要支撑。在这一背景下,2011 年,北京市面对城市化步伐加快和社会转型加速所提出的问题和挑战,在地方立法、依法行政、审判检察、社会管理与社会服务、法学研究与法学教育等方面都取得了显著的进步,在实践中积累了宝贵的地方法治经验。本报告以北京市各主要法治部门 2011 年度在各自领域的重点工作为基础,力求全面反映 2011 年度北京市法治进展状况,准确把握北京市法治发展趋势和特点,为北京市下一步的法治建设提供有益的借鉴和参照。

一、地方立法民主性和科学性逐步增强

在多年的地方立法工作中,北京市逐步形成了“坚持市委对立法工作的领导、增强人大常委会在立法中的主导作用、发挥市政府在立法中的基础作用、加强对立法工作的整体统筹和协调”的立法工作新格局,同时,民主立法和科学立法有机统一的立法工作机制在立法实践中也不断完善。2011 年 6 月 13 日,经北京市委同意,市人大常委会和市政府共同召开立法工作研讨会。会议强调,在新形势下要进一步加强民主立法,把民主立法作为立法工作格局的重

要组成部分,并在制度上给予保障。立法民主化、科学化的要求在2011年的北京地方立法实践中得到了生动的体现,立法民主化、科学化的实现途径得到了进一步拓宽和丰富。

(一)通过立项论证保证立法的科学性

2011年北京市人大常委会对关于修订《北京市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉的若干规定》的论证报告、关于修订《村民委员会组织法》的立项论证报告、关于制定《北京市人力资源市场条例》的立项论证报告等11项立项论证报告进行了审议。其中涉及制定新条例的有4项,涉及修改已有法规的有7项。经过审查,人大常委会同意或原则同意了上述11项立项论证报告,其中列入2012年市人大常委会立法计划的有4项,要求调研起草,适时列入人大常委会立法计划的有4项,仅同意立项的有2项,列为起草项目的有1项。立项论证有利于充分发挥专家学者的智囊作用,也有利于发挥市人大各专门委员会、市人大常委会主任会议和市人大常委会集体审议的把关作用。对立法项目的必要性、可行性、实效性等方面进行充分讨论,优中选优,好中选好,保证有限的立法资源得到充分、有效的利用。

(二)通过法规预案研究提高立法的质量和准确性

2011年北京市共进行了3项法规预案研究。其具体工作方式是由北京市人大常委会法制办公室牵头,与人大及政府的相关委员会和部门组成项目工作组,分别针对《北京市控制吸烟条例》、《北京市基本住房保障条例》、《北京市农村宅基地和农民住房条例》开展预案研究。这3项法规预案研究分别委托中国政法大学卫生法研究中心、北京市房地产法学会、北京市法学会农村法治研究会承担具体研究工作。法规预案研究有利于整合社会各方面的力量和资源,充分发挥首都的人才优势。这项工作一方面通过立法专家、专门机构的参与,增强了立法的科学性;另一方面引导多元主体参与立法,增强了立法的民主性。

(三)通过法规清理保证法律体系的协调一致

按照全国人大常委会的统一部署,自2011年8月开始,北京市人大常委会积极开展了对本市关于行政强制规定的地方性法规清理工作。市人大常委会各工作机构和市政府法制办公室及有关部门按照清理工作方案,对本市现行

有效的 138 件地方性法规进行了全面梳理。经过清理,65 件地方性法规有行政强制规定,其中 3 件法规中规定的行政强制不符合行政强制法的规定,应当废止或修改。法规清理工作是开展“立法回头看”的重要形式,通过清理能够及时修改或废止那些不合时宜的、违反市场经济规律的、与上位法相抵触的法规或有关条文,以此来保障社会主义法律体系的统一和权威。

(四) 通过立法后评估正确认识已制定法规的实际效果

2011 年,北京市人大对《北京市实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》进行了立法后评估,由市人大代表和专家组成了评估工作组,制订了详细的工作方案,针对其中重点问题开展深入调研,同时,通过多种形式,听取各方意见,并委托科研机构进行了第三方评估。在此基础上,总结了办法实施的成效和存在的不足,并提出了评估建议。立法科学化的追求应该贯穿于立法的全过程,在立法前、立法中和立法后都应有所体现。立法后评估有利于准确了解法规生效后的实际效果,及时进行相应的修改或废止,是保障立法科学化的重要制度。

二、法治政府建设稳步推进

为了深入贯彻《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33 号)的要求,2011 年 4 月 20 日,北京市人民政府颁发了《北京市人民政府关于加强法治政府建设的实施意见》(京政发[2011]20 号)(以下简称《意见》),对加强法治政府建设提出了具体的要求。2011 年 5 月 19 日下午,北京市依法行政工作电视电话会议举行。会议指出,推进依法行政、建设法治政府,是党治国理政从理念到方式的重大创新,是坚持立党为公、执政为民,推动科学发展,促进社会和谐必然要求。上述《意见》和会议为北京市法治政府建设指明了方向和工作重点。2011 年,北京市政府从提高认识、加强考核、建设行政决策制度、强化行政执法监督、推进政务公开、完善信访纠纷化解能力和重大事项社会稳定风险评估机制等方面推动法治政府建设向纵深发展。

(一) 依法行政

具体而言,提高依法行政认识表现为,加大依法行政学习培训力度,完善

和落实政府常务会会前学法制度,举办领导干部依法行政素质提升班,多层次、多渠道组织开展公务员依法行政培训;加强考核表现为,完善依法行政考核工作机制,制定年度考核实施细则,组织考核工作专项培训,对区县政府和市级国家行政机关依法行政工作进行考核;完善行政决策制度表现为,落实国务院关于规范政府重大行政决策程序相关要求,正式启动本市重大行政决策程序制度起草工作,各区县政府和市属各部门积极开展重大事项风险评估,同时,对 225 件市政府行政决策事项完成了合法性审查;强化行政执法监督表现为,研究制定《规范性文件制定管理办法》,加强对规范性文件制定工作的指导,加强行政效能监察,强化审计监督,认真执行市人大及其常委会的决议和决定,坚持重大事项报告制度,自觉接受人大工作监督和法律监督,主动向市政协通报工作,自觉接受政协民主监督,认真听取各民主党派、各人民团体和各界人士意见;推进政务公开表现为,首次公开部门预算、“三公”经费预决算、全市公车总量等信息,推进工程建设领域信息公开,创新政务公开方式,大力推进“信用北京”建设。法治政府建设是一项系统工程,需要扎实稳步开展,2011 年北京市政府将主体意识的提高和规章制度的建设相结合,将政府内部考核的完善与外部监督的强化相结合,尤其注重成果的规范化、制度化,在全方位稳步推进法治政府建设方面取得了显著的成绩。

(二)信访工作

2011 年的信访工作呈现出重规范、重保障、重基层、重理论的特点,具体而言,表现为以下几个方面的工作:首先,在深化领导干部接访方面,推动领导干部接访规范化、严格落实领导接访要求、健全领导干部接访网络体系;其次,在化解信访积案方面,强化责任落实、领导协调、综合调度、资金保障、督导推动;再次,在夯实基层信访工作方面,全面落实基层信访工作机构编制,加强信访工作和群众工作培训来推动信访工作重心下移;最后,在提升信访服务水平方面,不断提升信访工作理论水平、创新信访工作理念,落实加强和创新社会管理要求。

(三)重大事项社会稳定风险评估机制

经济社会发展尤其是“风险社会”的到来对政府执政提出了新的挑战,如何对涉及公共利益和公共安全的重大事项的风险进行有效地控制已经成为现