

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



法治蓝皮书

BLUE BOOK OF RULE OF LAW

中国法治发展报告

No.14 (2016)

中国社会科学院法学研究所

主编/李林 田禾

执行主编/吕艳滨

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF LAW

No.14 (2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版

法治蓝皮书

BLUE BOOK OF
RULE OF LAW



中国法治发展报告

No. 14 (2016)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF LAW No.14
(2016)

中国社会科学院法学研究所

主 编 / 李 林 田 禾

执行主编 / 吕艳滨



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国法治发展报告. 14, 2016/李林, 田禾主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

(法治蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8797 - 7

I. ①中… II. ①李… ②田… III. ①社会主义法制 - 研究报告 - 中国 - 2016 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 034999 号

法治蓝皮书

中国法治发展报告 No. 14 (2016)

主 编 / 李 林 田 禾

执行主编 / 吕艳滨

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹长香

责任编辑 / 曹长香

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27.75 字 数: 421 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8797 - 7

定 价 / 118.00 元

皮书序列号 / B - 2004 - 021

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

法治蓝皮书编委会

主 编 李 林 田 禾

执 行 主 编 吕艳滨

策 划 法治蓝皮书工作室

工作室主任 吕艳滨

工作室副主任 王小梅 栗燕杰

工作室成员 (按照姓氏汉字笔画排列)

支振锋	王帅一	冉 昊	刘小妹	刘雁鹏
毕小青	余少祥	张文广	陈欣新	柳华文
席月民	徐 卉	徐 斌	黄 芳	黄 晋
翟国强	谢增毅			

学 术 助 理 (按照姓氏汉字笔画排列)

马小芳	王素敏	宁 妍	刘永利	刘 迪
许 默	阮雨晴	宋君杰	张 爽	张 瑾
杨 芹	周 震	庞 悦	赵 凡	赵千羚
徐 蕾	曹雅楠	彭 悦		

官方微博 @法治蓝皮书（新浪）

官方微信

法治蓝皮书（lawbluebook）



法治指数（lawindex）



技术支持 北京蓝太平洋科技股份有限公司

主要编撰者简介

主 编 李林

中国社会科学院学部委员，法学研究所所长，研究员。

主要研究领域：法理学、宪法学、立法学、法治与人权理论。

主 编 田禾

中国社会科学院法学研究所法治国情调研室主任，研究员，国家法治指数研究中心主任。

主要研究领域：刑法学、司法制度、实证法学。

执行主编 吕艳滨

中国社会科学院法学研究所法治国情调研室研究员，国家法治指数研究中心副主任。

主要研究领域：行政法、信息法、实证法学。

摘 要

《中国法治发展报告 No. 14 (2016)》从立法、人权保障、政府法治、司法改革、刑事法治、民商经济法治等方面，梳理总结了 2015 年度中国法治发展的重点、焦点问题，分析了犯罪形势、行政审批制度改革、环境公益诉讼、证券市场法治、民间借贷等问题。

2016 年法治蓝皮书继续重磅推出多篇法治指数测评报告。以政府网站为依托，通过观察网站、电话验证等方法，对国务院部门、省级政府、较大的市政府的信息公开情况进行调研和测评，推出中国政府透明度指数报告；对最高人民法院和 31 家省、自治区、直辖市的高级人民法院以及 49 家较大的市的中级人民法院的司法透明度进行量化评估，对最高人民检察院和 31 家省、自治区、直辖市的人民检察院以及 49 家较大的市的人民检察院的检务公开工作进行量化评估，对全国 10 家海事法院司法公开情况进行评估，并分别对浙江全省 3 级 105 家法院以及北京市 3 级 23 家法院的司法公开工作，进行了阳光司法指数评估。

2016 年法治蓝皮书推出多篇法治国情调研报告，包括北京司法体制改革、吉林电子法院、中山人大监督、江阴县域法治、余杭基层治理以及周山村村民自治探索的相关实践和创新。

目 录

I 总报告

B.1 2015 年中国法治状况与 2016 年发展趋势

- 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 001
- 一 推进科学立法, 为深化改革提供法治保障 / 002
- 二 加快政府改革, 提升法治政府建设水平 / 006
- 三 着力攻坚克难, 推动司法改革有序进行 / 010
- 四 完善廉政法治, 健全依法反腐制度机制 / 014
- 五 “适应性” 调整民商经济法治, 激发创新活力 / 017
- 六 保障民生福祉, 加快社会法治建设步伐 / 021
- 七 2016 年法治发展预测 / 026

II 专题报告

B.2 2015 年的中国立法

- 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 033

B.3 中国人权报告: 性别平等与妇女发展状况 赵建文 / 047

B.4 行政审批制度改革的问题与完善路径 李 军 / 058



- B.5** 2015 年犯罪形势分析及 2016 年预测 黄 芳 / 073
- B.6** 2015 年司法改革的新进展 祁建建 / 088
- B.7** 中国司法公开新媒体应用研究报告 (2015)
——从网络及微博庭审视频直播切入 支振锋 / 104
- B.8** 《行政诉讼法》修改及实施展望 卢 超 / 122
- B.9** 2015 年环境公益诉讼司法实践 何晶晶 / 133
- B.10** 中国证券市场法治 (2015) 姚 佳 / 146
- B.11** 民间借贷阳光化、规范化及其展望 谢鸿飞 吴 刚 / 161
- B.12** 互联网商业模式专利保护制度的现状与完善建议 杨延超 / 176
- B.13** 2015 年中国婚姻家庭法治 邓 丽 / 187

III 法治指数

- B.14** 中国政府透明度指数报告 (2015)
——以政府网站信息公开为视角
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 197
- B.15** 中国司法透明度指数报告 (2015)
——以法院网站信息公开为视角
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 223
- B.16** 中国检务透明度指数报告 (2015)
——以检察院网站信息公开为视角
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 247
- B.17** 中国海事司法透明度指数报告 (2015)
——以海事法院网站信息公开为视角
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 267
- B.18** 浙江法院阳光司法指数报告 (2015)
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 278

B.19 北京法院阳光司法指数报告（2015）
..... 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组 / 294

IV 法治国情调研

B.20 走向规范化、体系化和精细化的地方人大监督
——以对广东省中山市人大监督实践的考察为中心
..... 李 霞 / 308

B.21 推动经济社会协调发展的县域法治：以江阴经验为例
..... 徐 斌 田 禾 / 323

B.22 余杭区“大数据”推进基层治理法治化调研报告 冉 昊 / 336

B.23 北京法院推进司法体制改革的实践 慕 平 / 352

B.24 司法诉讼服务：吉林电子法院分析
..... 吉林省电子法院研究课题组 / 364

B.25 司法人员遭受违法侵害状况调研报告
——以浙江省湖州市两级法院为例 郭文利 潘 黎 / 380

B.26 村民自治在法治建设中的挑战与实践创新
..... 中共中央党校妇女研究中心“性别平等政策倡导”课题组 / 394

Abstract / 409

Contents / 411

皮书数据库阅读**使用指南**

总 报 告

General Report

B. 1

2015年中国法治状况与 2016年发展趋势

中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组*

摘 要： 2015年，中国在纵向和横向上对立法权进行了梳理，并在众多领域进行创新立法；法治政府建设继续推行简政放权，积极试点公私合作机制，创新规制工具，以行政诉讼来规范行政行为；司法体制改革通过中央的顶层设计，进一步加强了司法权运行的规范化和司法责任机制；从严治党成为廉政法治的核心内容，国际反腐行动成绩显著；民商经济与社会法

* 项目组负责人：田禾，中国社会科学院法学研究所研究员、国家法治指数研究中心主任。总报告撰稿参与人：丁一、邓丽、卢超、王小梅、田夫、刘雁鹏、祁建建、何晶晶、余少祥、赵建文、郝鲁怡、栗燕杰、夏小雄、徐卉、高长见、席月民、黄晋、董文勇、谢鸿飞、谢增毅、窦海阳、管育鹰。执笔人：徐斌，中国社会科学院法学研究所助理研究员；田禾；吕艳滨，中国社会科学院法学研究所研究员。



治得到进一步细化，法律体系日益完善。2016年，法治将成为“十三五”发展理念的重要实现方式，多个重点领域法律有待完善，人大科学立法、政府职能转变、司法体制改革、反腐败斗争等方面需要推进发展。

关键词： 法治 立法 法治政府 司法改革

2014年10月，党的十八届四中全会首次专题讨论依法治国问题，并审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》明确提出：全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

改革与法治的关系是法治发展首先要处理的关键问题。习近平总书记提出，改革和法治相辅相成、相伴而生。换言之，法治要适应改革的需要，发挥积极引导与规范的作用，而改革也要及时总结成功经验，适时上升为法律，既不能随意突破法律红线，也不能简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。2015年是深化改革的关键之年，也是全面落实十八届四中全会推进依法治国决定的开局之年，中国的法治发展正是在改革与法治的辩证关系中前行。

一 推进科学立法，为深化改革提供法治保障

十八大以来，习近平总书记在一系列讲话中阐述了全面推进依法治国进程中科学立法的重要性，指出法治需要以良好的立法质量为依托，坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接。由此，立法应当主动发挥引导与规范改革发展的作用，使得重大改革于法有据，改革和法治同步推进。

2015年的立法重点集中在完善立法机制，以适应先行先试的地方改革，修改相关法律以吸纳经过实践检验的改革经验。通过立法的指引和保障，进

进一步深化各个领域的改革，将法治建设推进至新的阶段，回顾全年，主要体现在以下几个方面。

1. 坚持立法主导，保障改革有法可依

改革是对现有体制机制的变更，在改革之前，应当立法先行，以立法推动改革有序进行，保障改革有法可依。2015年是中国进一步深化各项改革的关键一年。在价格改革方面，国家取消或者下放了一批政府定价权，并对涉及的法律进行了修改，如《公证法》将公证的收费标准下放至省级价格主管部门，由其会同同级司法行政部门制定。在行政审批改革方面，全国人大常委会修改了《药品管理法》《计量法》等法律，减轻了企业负担。在政治体制改革方面，基层人大的履职能力和保障机制得到加强，如《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》赋予了乡镇人大代表参加本级人民代表大会主席团的执法检查和其他活动的资格。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修改后，县级人大可以根据需要设置法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。在其他改革领域，中央也进行了顶层设计。十八届三中全会和四中全会的两个决定以及中央政治局通过的《深化财税体制改革总体方案》对财税体制改革进行了总体部署。在两个决定的指导下，《税收征收管理法修订草案（征求意见稿）》《环境保护税法（征求意见稿）》相继向社会公布，征求意见。

2. 坚持立法公开，加强公众参与

通过立法公开，向社会征求意见，一方面能够为公众提供平台表达利益诉求，另一方面能够通过建设性的讨论提升立法质量。立法公开不仅有助于使立法更具科学性，同时也是全面推进依法治国的逻辑起点。通过立法公开，让各种利益与意见加入立法的过程中，法律从而获得更多的民意基础。立法公开也拉近了人民群众与法律之间的距离，使得法律能够更加有效地实施。2015年，全国人大及其常委会进一步加强立法公开工作，多部法律草案向社会公布，征求社会意见。《促进科技成果转化法修正案（草案）》《国家安全法（草案二次审议稿）》《境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）》《种子法（修订草案）》《资产评估法（草案三次审议稿）》《国家勋章



和国家荣誉称号法（草案）》《反家庭暴力法（草案）》等共向社会征集 5.7 万余条意见^①。

3. 规范地方立法权，在纵向上完善立法体制机制

2015 年 3 月 15 日，《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》获得通过。《立法法》被称为“管法的法”，此次《立法法》修改，对于完善中国立法体制机制，促进科学立法、民主立法，提高立法质量具有重要的意义。在纵向分权上，赋予设区的市以地方立法权是《立法法》修改中的重大举措，第 72 条第 2 款规定了设区的市和自治州可以在不与上位法相抵触的情况下，就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

这种纵向分权还体现在部门规章与地方政府规章上。新《立法法》加大了对部门规章与地方政府规章的立法权限制。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令等依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责；设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项，地方政府规章不得随意增加公民或社会组织的义务。此外，新《立法法》还进一步规范授权立法，加强备案审查制度，规范司法解释，以避免“一揽子授权”和“无限期授权”，进一步理顺各部门之间的职能分工。

4. 从税收立法切入，横向调整立法与行政关系

立法与行政之间的新规定最核心的是确认“税收法定”原则。在中国现行税种中，只有个人所得税、企业所得税、车船税是由法律规定的，其余税种均由国务院制定的暂行条例规定征收。除此之外，还存在大量国务院各部委颁行的税收行政规章。十八届三中全会、四中全会都提出要落实税收法定原则，《立法法》还仅仅是从原则上确定了抽象规定。2015 年 3 月，全国

^① 《国家勋章和国家荣誉称号法》于 2015 年 12 月 27 日发布，《反家庭暴力法》于 2015 年 12 月 27 日发布。

人大法工委起草的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》经党中央审议通过，将中国税收法定立法正式纳入日程，提出要在2020年之前完成相关税收立法工作，之后将废止改革开放初期制定的授权国务院制定有关税收暂行规定或条例的《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》。2015年6月，根据十八大和十八届三中全会、四中全会作出调整的十二届全国人大常委会立法规划将2013年编制的立法规划中的相关内容进一步细化，并计划制定环境保护税法、增值税法等专项法律。与税收法定相配套，对政府用钱的另一项限制就是预算。新《预算法》于2014年8月修改通过，2015年施行，在完善政府预算体系、健全透明预算制度、改进预算控制方式、建立跨年度预算平衡机制、规范地方政府债务管理等方面作出新的规定。为进一步细化和落实预算法，2015年6月24日，《预算法实施条例（修订草案征求意见稿）》向社会公开征集意见。

5. 民法典编纂启动，引发学界和实务界热议

新中国成立后就认识到了民法典作为“国之大典”的重要性，曾先后四次启动了民法典编纂，但受制于当时的政治、经济和学术条件，均未成功。中国改革开放后政治、经济与文化的发展，使中国颁行民法典的呼声越来越强烈。顺应这种情势，2014年10月，十八届四中全会决定“编纂民法典”。这短短几个字引发了学界和实务界的极大热情。2015年，中国民商法制最令人瞩目的发展，理所当然的是民法典编纂工程的启动。

根据立法规划，立法机关2015年起开始推进民法典的编纂工作。该工作由全国人大法工委牵头，最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办、中国社会科学院、中国法学会五家单位协助。基于中国民事法律制度所沿袭的体例以及长久以来的思维惯性，关于民法典编纂的大多数意见认为应采纳大总则与物权、债权等具体编、章相结合的体例。按照这种体例，民法典的编纂首先在于总则的制定。关于总则的制定，根据《民法通则》等现行法律规范以及司法实践经验，其结构以及内容基本确定。目前的主要争论在于人格权立法问题。关于人格权问题，形成的一致意见是：在未来的民法



典中，要加强和完善人格权的立法。而不同的意见则表现为如何确定人格权的有关规定在民法体系中的地位和位置：一派意见认为，人格权应在民法典中独立成编；另一派意见则认为，人格权应规定在民法典总则部分。

二 加快政府改革，提升法治政府建设水平

作为全面推进依法治国的开局之年，2015 年对于法治政府建设而言是不同寻常的，不仅新修订的《行政诉讼法》与相关司法解释在本年度正式实施，而且在政府监管领域，食品安全、环境保护等方面的立法提供了新的规制工具，推进对市场主体的有效监管。大力推进法治政府建设，简政放权，一直是政府体制改革当中常抓不懈的重要举措。在 2015 年，权力清单制度建设与行政审批制度改革的持续推进，进一步推动了简政放权的政府改革进程。

1. 完善相关领域监管法规，扩展行政规制工具

2015 年度政府法治的瞩目进展体现在市场监管领域，尤其以《食品安全法》《环境保护法》的修订实施最为突出，大量新型监管工具的引入不仅是国家治理现代化的重要标志，也彰显了当代中国规制型政府的渐次崛起。《食品安全法》的修订反映出国家治理体系在食品安全领域的重塑，极大加速了食品安全治理体系与治理能力的现代化进程。新修订的《食品安全法》除了强调社会共治、自我规制模式之外，还为政府监管部门提供了多项或“硬”或“软”的规制工具，以此有效实现食品安全的规制效果。其中，食品安全风险分级管理制度根据食品安全风险监测、风险评估结果和食品安全状况等，确定监督管理的重点、方式和频次，实施风险分级管理；生产经营者信用档案制度对经营者的生产信息进行实时更新，跟踪管理。这两项制度创新实现了政府对市场监管的精细化和信息化管理。此外，新修订的《食品安全法》还将食品安全监管中早已广泛运用的约谈机制法定化，设置举报人奖励制度等“软性”工具，为食品安全规制工具箱提供了大量行之有效的治理手段。

2014 年新修订的《环境保护法》也于 2015 年 1 月 1 日起开始实施。与