



江苏法治蓝皮书

BLUE BOOK OF RULE OF LAW IN JIANGSU

江苏法治发展报告

No.5 (2016)

南京师范大学法学院

南京师范大学江苏法治发展研究院

主编/蔡道通 龚廷泰

执行主编/倪斐 侯菁如

ANNUAL REPORT ON THE RULE OF LAW

IN JIANGSU No.5 (2016)



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

2016
版

江苏法治蓝皮书

BLUE BOOK OF
RULE OF LAW IN JIANGSU



江苏法治发展报告

No.5 (2016)

ANNUAL REPORT ON THE RULE OF LAW IN JIANGSU
No.5 (2016)

南京师范大学法学院

南京师范大学江苏法治发展研究院

主 编 / 蔡道通 龚廷泰

执行主编 / 倪 斐 侯菁如



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

图书在版编目(CIP)数据

江苏法治发展报告. No. 5, 2016/蔡道通, 龚廷泰

主编. --北京: 社会科学文献出版社, 2017. 8

(江苏法治蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1228 - 4

I. ①江… II. ①蔡… ②龚… III. ①社会主义法制

- 建设 - 研究报告 - 江苏 - 2016 IV. ①D927. 530. 00

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 195854 号

江苏法治蓝皮书

江苏法治发展报告 No. 5 (2016)

主 编 / 蔡道通 龚廷泰

执行主编 / 倪 斐 侯菁如

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军

责任编辑 / 关晶焱 郭锡超

出 版 / 社会科学文献出版社

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](http://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: 19.75 字 数: 295 千字

版 次 / 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1228 - 4

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2012 - 263

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

本报告获得“江苏省法学优势学科建设项目”的资助！

江苏法治蓝皮书编委会

主 编 蔡道通 龚廷泰

执行主编 倪 斐 侯菁如

编委会成员 (按照姓名汉语拼音排列)

程德文 季金华 李 力 刘 远 庞 正
秦 策 眭鸿明

学术编辑 (按照姓名汉语拼音排列)

侯菁如 倪 斐

撰稿人名单 (按照姓名汉语拼音排列)

曹也汝 常文华 陈飞翔 陈 迎 方 乐
公丕祥 龚廷泰 侯菁如 黄永忠 李 力
吕永祥 毛志成 倪 斐 沈天骅 宋宇文
汤善鹏 屠振宇 徐光新 徐红喜 徐义刚
许建彤 张瑞祥 赵 莉 朱建新

主要编撰者简介

蔡道通 南京师范大学法学院院长，教授，博士研究生导师。兼任江苏省刑法学研究会副会长，南京市哲学社会科学界联合会常务理事，受聘担任江苏省人民检察院、江苏省监狱管理局、南京市人民检察院等单位专家咨询委员。曾被评为江苏省“青蓝工程”高等学校优秀青年骨干教师，江苏省“333工程”第三层次培养人选，江苏省“五个一批”人才培养人选，江苏省“333高层次人才培养工程”中青年科技带头人。主要研究领域为中国刑法学与刑事政策学。

龚廷泰 江苏南京人，中共党员。南京师范大学法学院教授，博士研究生导师。现任江苏省人民政府参事、南京师范大学江苏法治发展研究院院长，兼教育部高等学校法学学科教学指导委员会委员、中国法学教育研究会常务理事、中国法理学研究会常务理事、江苏省高等学校法学学科教学指导委员会副主任等职。主要研究领域为法理学。主要论著有《列宁法律思想研究》《法治文化建设与区域法治》《从马克思到德里达》《社会研究方法导论》等20余部（含合著），在《中国法学》《法学家》《法学评论》《法律科学》《政治与法律》《江海学刊》《江苏社会科学》等学术刊物上发表学术论文90余篇。

倪斐 南京师范大学江苏法治发展研究院研究人员，南京师范大学法学院副教授。主要研究方向是法理学与经济法学。

侯菁如 南京师范大学法学院副教授。主要研究方向是宪法学与行政法学。

目 录

I 总报告

B.1 2015 年江苏法治发展状况

- 透过法治大事件的观察报告 李 力 / 001
- 一 引言：2006 年的彭宇案 / 002
- 二 回应性立法：立法者的务实态度 / 003
- 三 回应性司法：司法者的积极进取 / 006
- 四 回应性制度建设：政府与社会的共振 / 012

II 分报告

- B.2 2015 年江苏人大工作的进展 屠振宇 沈天骅 / 016
- B.3 2015 年江苏省地方立法状况 汤善鹏 古明月 / 025
- B.4 2015 年江苏法治政府建设的进展 宋宇文 华 纯 / 040



III 专题报告

- B.5** 江苏省地方执行性立法实证研究：现实逻辑与
路径依赖反思 保建明 付继博 / 057
- B.6** “互联网+”时代江苏法治政府建设的空间和路径
..... 吴 欢 / 071
- B.7** 江苏法院 2011~2015 年破产审判情况分析报告
..... 江苏省高级人民法院民二庭 / 084
- B.8** 2015 年度江苏省商标发展与保护状况 江苏省工商局 / 100
- B.9** 《南京市未成年人保护条例》的制定 赵 莉 / 115

IV 地方法治调查报告

- B.10** 扬州市立法需求基层调查与思考
..... 中共扬州市委政法委员会课题组 / 125
- B.11** 徐州市沛县乡村治理调查报告
..... 南京师范大学法学院学生暑期调研小组 / 134

V 地方法治评估报告

- B.12** 江苏省行政机关依法行政第三方评估报告（2015）
..... 南京师范大学江苏法治发展研究院依法行政评估项目组 / 148
- B.13** 《南京市城市治理条例》立法后评估实施效果评估报告
..... 《南京市城市治理条例》立法后评估小组 / 179

VI 学术会议综述

B.14 2015 年江苏省法学会学术会议综述

..... 江苏省法学会研究处 / 219

VII 附录

B.15 2015 年江苏法治事件概览 卞志华 / 277

皮书数据库阅读 **使用指南**

总 报 告

General Report

B. 1

2015年江苏法治发展状况

——透过法治大事件的观察报告

李 力*

摘 要： 2015 年，江苏省沿着既定的法治建设道路持续稳定地取得进展，在立法、行政和司法等领域中都表现出了积极的姿态和稳步推进的状态。长期、持续的社会经济发展和法治建设，使江苏社会的各个方面都发生了巨大的变化。透过 2015 年发生在江苏省的一些具有全国性影响的事件，我们或许可以对江苏省法治发展的现状有一个直观的体验。

关键词： 回应性法治 法治事件 江苏法治

* 李力，南京师范大学法学院教授，博士研究生导师。



一 引言：2006年的彭宇案

2006年发生在江苏南京的彭宇案在全国引起了极大的关注，其影响甚至超出了国界，且至今余波未平。

2006年11月20日上午，南京市民徐××（女，时年64岁）在南京市水西门公交车站候车。9点半左右，两辆83路公交车进站，徐××称其想乘坐后一辆83路公交车，但在行至前一辆公交车后门时，被从车内冲下的彭宇撞倒，导致其左股骨颈骨折，随后住院接受手术治疗。彭宇则称其虽系第一个从前一辆83路公交车后门下车，且下车时身后有人挤碰，但下车后并未与徐××发生碰撞；其下车后发现徐××摔倒在地，便上前搀扶。在徐××的亲属到场后，彭宇与徐××的亲属等人将其送往医院治疗。其后双方就是否发生碰撞及责任承担问题各执一词，在公安治安分局城中派出所也未能达成调解协议。徐××以人身损害赔偿事由，将彭宇诉至法院。2007年9月3日，江苏省南京市鼓楼区人民法院（2007）鼓民一初字第212号《民事判决书》认定彭宇碰撞了徐××，应当承担赔偿责任。^①

江苏省南京市鼓楼区人民法院（2007）鼓民一初字第212号《民事判决书》一出，立刻在全国范围内引起了轩然大波。引发质疑的核心问题并不在于判决结果，而是其据以作出判决的依据和理由。判决书多次引用“常理”“日常生活经验”“社会情理”来推断事实，且将其作为认定事实的主要理由。^②然而，其所引用的“常理”“日常生活经验”“社会情理”并未得到公众的认同。由此而引发的问题是：面对因老人跌倒而引起的纠

^① <http://www.chinalawedu.com/new/17800a179a2011/2011913caoxin103415.shtml>，最后访问日：2016年5月8日。

^② <https://wenku.baidu.com/view/e85da8c46137ee06eff91851.html>，最后访问日：2016年5月8日。

纷,我们的司法制度和司法体系有能力判定事实、定纷解争吗?^① 彭宇案一审判决成为江苏司法界抹不掉之痛,也成为中国司法界抹不掉之痛。^② 以后的十年间,每逢有老人跌倒扶不扶的问题发生,彭宇案判决总会被重新提起,以至于司法无法在现有的法律框架下解决此类问题似乎已经成为公众的普遍认知。

然而,彭宇案判决并非江苏司法整体状况的代表,更不是江苏法治状况的代表。面对江苏司法之痛,全省的立法机关、司法机关、行政机关都在以全面开展法治建设的行动,回应社会对于国家法治发展的期待。2015年,江苏省同样发生了一系列在全省乃至全国都产生了重大影响的法治事件。透过这些事件,我们可以看到江苏省立法机关、司法机关、行政机关对于公众法治要求的回应,看到江苏法治发展的现实状况,以及可能存在的问题。

二 回应性立法:立法者的务实态度

2015年12月3日,中新网以《江苏将就“老人跌倒扶不扶”等问题立法》为题,报道了江苏省举办的“社会文明程度高”主题发布会传递出的信息。在新闻发布会上,江苏省精神文明建设指导委员会办公室主任杨志纯

① 2014年7月24日,最高人民法院民一庭负责人在回答记者提问时指出:“前几年的彭宇案,从一审的证据看,彭宇确实与原告发生了碰撞,一审判决在证据评价和事实认定上并无错误,在审理结果上也并无不当,但为何会引起争论?一个重要的原因就是一审判决没有正确理解和运用生活经验推理。”http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3MjEwNzYzOQ==&mid=200430772&idx=2&sn=7b5aa06eb9a756d66fb02e1683909925&scene=1&srcid=09223plv5jXveR6XF1DoLD5h&key=dffc561732c22651259073a24cf8d7766d136e66bfe7fb04f231f34f18145d7f52848394d1ba02635db247eccd48f8ff&scene=1&uin=ODA3MzU2ODA%3D&devicetype=webwx&version=70000001&pass_ticket=f%2F19UwR%2Bp27ESnW5FEE9a8CDVnokAw6FazPsuq5RF3I%3D%EF%BC%89,最后访问日:2016年5月8日。

② 中国人民大学法学院民事诉讼法学者汤维建教授在就彭宇案接受记者采访时说,“有问题的判决应该用判决来纠正。新闻发布会、官员发言等,都不是解决问题的最好办法”。<http://news.hexun.com/2012-02-08/137860830.html>,最后访问日:2016年5月8日。然而可惜的是,该案二审以调解结案,从而使一审判决作为司法机关对于本案所发表的唯一意见,被定格在公众的记忆中。



表示：“老人跌倒扶不扶、不文明交通、不文明旅游、诚信缺失等问题将会进行立法。”^①

尽管发言人杨志纯作为江苏省文明办主任，其所透露的立法动向体现着精神文明建设的要求，涉及助人为乐、交通文明、旅游文明、社会诚信等方面，但是媒体在进行报道时仍然冠以《江苏将就“老人跌倒扶不扶”等问题立法》的标题，让人联想起2006年的旧案。显然，无论是发言人杨志纯还是做报道的媒体，都没有忘记彭宇案给江苏留下的印记。

检索《江苏省人大常委会2013—2017年立法规划》^②、江苏省人大常委会2015年立法计划^③和2016年立法计划^④，我们并没有看到有可能将“老人跌倒扶不扶、不文明交通、不文明旅游、诚信缺失等问题”包含在内的立法项目。或许发言人称将“对这些问题进行立法”所表达的，只是江苏省精神文明建设指导委员会办公室已经将推动这些问题的立法列入其工作计划，正在积极推进以立法的方式对社会普遍关注的问题加以回应。从这一角度观察，我们在《江苏省人大常委会2013—2017年立法规划》和江苏省人大常委会2015年立法规划、2016年立法计划中，也同样清晰地看到了立法机关以立法方式回应社会普遍关注问题的积极态度。

《江苏省人大常委会2013—2017年立法规划》共安排正式项目59件，从推动转变经济发展方式、创新社会管理模式、推动生态文明建设、推动教育科学文化事业发展和加强民主政治建设、规范政府依法行政等五个方面对社会普遍关注的重大问题作出了积极回应，包括江苏省企业技术进步条例（修改）、江苏省价格管理监督条例（修改）、江苏省农业综合开发条例、江苏省社会保险基金监督条例、江苏省养老服务条例、江苏省社会治安综合治

① <http://js.qq.com/a/20151203/052857.htm>，最后访问日：2016年5月8日。

② http://jsnews2.jschina.com.cn/system/2013/11/07/019194210_02.shtml，最后访问日：2016年5月8日。

③ http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/gzjh/201411/t20141126_151730.shtml，最后访问日：2016年5月8日。

④ http://app.jsrd.gov.cn/zyfb/gzjh/201511/t20151117_268132.shtml，最后访问日：2016年5月8日。



管理条例（修改）、江苏省反对家庭暴力条例、江苏省大气污染防治条例、江苏省湿地保护条例、江苏省建筑节能条例、江苏省公共文化服务促进条例、江苏省行政执法监督条例、江苏省城市管理相对集中行政处罚权条例，等等。这些立法项目涉及经济、社会和民生等方面，对转变经济发展模式、应对老年社会、家庭暴力、文化建设等作出立法回应。

2015年，江苏省人大常委会制定和修改了《江苏省旅游条例》《江苏省养老服务条例》《江苏省大气污染防治条例》《江苏省农业综合开发管理条例》等14部地方性法规，对社会普遍关注的规范旅游市场、发展旅游产业，发展养老服务产业、应对老年社会的到来，保护大气环境和促进农业的现代化转型等社会治理热点问题作出了立法回应。值得注意的是，《江苏省旅游条例》明确提出了政府在旅游业发展中的资源投入责任、市场管理责任和对从业者的监督责任；《江苏省养老服务条例》提出了构建以居家养老为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系的基本目标和实行政府主导、社会参与、市场运作、统筹发展、保障基本、适度普惠的原则，并且规定了各级政府在发展养老服务中的责任；同样，《江苏省大气污染防治条例》和《江苏省农业综合开发管理条例》也为政府规定了严格的责任，明确地表达了要求政府在大气污染防治和推进农业现代化两个领域中承担主导者责任的态度。

回应社会治理热点问题和规定政府责任，是2015年江苏省立法机关立法工作的两个突出特点，这在很大程度上也预示了江苏省立法工作的未来走向。然而，关于“老人跌倒扶不扶、不文明交通、不文明旅游、诚信缺失等问题将会进行立法”的预期，也给我们留下了进一步观察江苏省立法工作发展动向的空间。未来江苏省立法机关有可能就这些问题进行立法吗？如果就这些问题进行立法，又会从什么样的角度进行立法呢？

观察2006年的彭宇案，其之所以对社会行为规范产生争议性影响，根本原因究竟是立法规范的不足，还是司法能力的不足呢？如果是前者，便产生了进一步完善立法规范的需求，而如果是后者，则增加立法规范于事无



补,甚至会由于立法过度而引发进一步的问题。事实上,彭宇案中并不存在法律规范不足的问题,所产生的争议主要是由事实的认定引发的:法律职业者群体(在本案中包括双方的律师和法官)有能力搜集证据并且运用证据去证明事实吗?^① 裁判者有能力运用民事证据规则去认定事实吗?裁判者有能力在其心证过程中引入“常理”“日常生活经验”“社会情理”这样一些充满伦理道德风险的推理依据吗?显然,这些问题无法通过立法加以解决。

与老人跌倒扶不扶的问题类似,不文明交通、不文明旅游、诚信缺失等问题更多地涉及公众的观念、意识、价值和行为选择等因素。法律在这些领域中可以发挥作用,但在发挥作用的形式和机理方面,需要特别谨慎。尤其是在《立法法》修订实施后,立法在以公权力干预公民私权利的领域中受到更多的限制。从这个意义上说,就“老人跌倒扶不扶、不文明交通、不文明旅游、诚信缺失”等问题进行立法,将会是对立法者的严峻考验。江苏省人大常委会并未将相关立法列入立法规划和年度立法计划,或许表达了立法者对此类问题的慎重态度。未来是否有可能立法,如果有可能,又将如何立法,值得我们期待和关注。

三 回应性司法:司法者的积极进取

2015年,江苏省司法系统以其积极进取的姿态,回应社会对于诸多热

① 例如,判决书载明争议双方对于彭宇在案发当天曾经给付徐××200元钱这一事实均无争议,但是判决书只记载了双方当事人对这一给付原因的主观陈述,却未见对这一具有非常重要证明价值的事实是在何时发生又是如何发生的进行法庭查证,以消除双方主观陈述的争议。又如,对于本案中具有重要证明价值的城中派出所对被告所做讯问笔录的真实性,双方当事人存在争议,法庭却未做电子文本形成时间鉴定,以消除其争议。著名民事诉讼法学者张卫平教授在分析本案证据时指出:在判决书中出现的证人只有一个陈某某,但第一个接到报案的南京市公安局公共交通安全分局城中派出所民警、最初处理这起纠纷的沈某,是最重要的证人之一;原告的儿子潘某事发时接触过原、被告,也是重要的证人之一。<http://news.hexun.com/2012-02-08/137860830.html>,最后访问日:2016年5月8日。

点问题的关切，也回应了社会对于司法能力的期待。在这一年中，无锡市北塘区人民法院一审、无锡市中级人民法院终审的隔代探视权纠纷案，南京市浦口区人民法院一审、南京市中级人民法院终审的李征琴故意伤害案，南通市港闸区人民法院一审判决的申请政府信息公开纠纷案，均在全国产生了很大的影响，入选南京师范大学中国法治现代化研究院发布的“2015年中国十大法治影响力事件”提名事件。^①

隔代探视权案的原告是一对老年夫妻，即徐某和李某。2013年3月，其独生子小徐意外死亡，留有遗腹子。后原告每月向小徐之妻倪某支付营养费5000元直至孩子出生。在探望孩子问题上，原告与倪某之间一直存在矛盾，直至2013年底发生激烈冲突，倪某拒绝原告探望孙子。2014年11月，二位老人向无锡市北塘区人民法院提起诉讼，要求每月探望孙子3次，并且希望倪某在他们行使探望权时履行协助义务。倪某则希望法院驳回诉讼请求。2015年，一审法院最终作出判决，至倪某的儿子10周岁时止，二位老人可每月探望一次，每次探望以6小时为限，倪某负有协助配合义务。2015年12月17日，江苏省无锡市中级人民法院驳回了徐某与李某的上诉，维持原判。

隔代亲属关系在中国传统文化中本来就有着与西方文化不同的意义，发展到今天，中西差异进一步加大。在中国，无论是由农村劳动力离土就业而导致的隔代监护，还是由计划生育政策引发的失独风险和隔代照料，都使隔代亲属关系在传统文化的基础上进一步呈现出其普遍的独特状态。然而，就中国的家庭亲属法而言，并没有对这种独特现象给予足够的关照。面对普遍存在的社会现实和权利要求，司法机关应当在现有的法律框架内作出适当的回应。

隔代探视权案在中国的隔代亲属关系中具有典型意义。一般而言，原告与孙子之间存在血缘关系，基于其与儿子之间的亲属关系，探视孙子本是一

① http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2016-02/03/content_6475732.htm，最后访问日：2016年5月8日。



种自然存在的状态。然而，当儿子意外去世，且其孙子的监护人阻止其探视时，便产生了法律上的问题：原告探视孙子的状态究竟是基于其与儿子、孙子的血缘关系而具有的自然权利所产生的，还是基于其孙子的监护人的同意而产生的？更进一步看，意外去世的小徐是原告的独生子，孙子对于失独老人来说，不仅是血缘关系的唯一延续，而且是其余生的精神寄托。国家要求原告遵守计划生育政策，并且对违反这一政策者规定了惩罚措施，那么，当原告老年失独时，国家负有何种保护责任呢？

无锡市北塘区人民法院和无锡市中级人民法院对隔代探视权问题给出了司法回应。法院显然注意到了中国传统文化中家庭和家族关系的特殊意义，孙辈与祖辈之间不仅存在血缘关系，而且存在维系家庭传承的“孝道”关系。当这种文化传统被独生子女政策所强化时，国家有责任对隔代亲属关系给予更多的保护。两审法院均认定原告享有探视孙子的权利，并且认定孙子的监护人负有协助配合义务，从而认同了中国传统文化中的家族关系，否定了隔代探视须以监护人同意为前提的主张。此外，判决也表现出了司法机关对于亲属关系这一私人领域的谨慎态度：许可原告每月探望孙子一次，且许可至孙子年满10周岁为止。^①面对社会权利主张，无锡两级法院担负起了国家的司法保护责任，给出了得到社会认同的回应。

李征琴故意伤害案则从另一个角度触及法律与传统观念的碰撞问题。2015年4月2日，南京市公安局高新分局接到辖区某学校老师反映，该校学生施某（未成年人）身上有多处表皮伤，怀疑系其养母李征琴殴打所致。4月5日凌晨，李征琴因涉嫌故意伤害罪被公安机关依法刑事拘留。2015年9月30日，南京市浦口区人民法院一审以故意伤害罪判处李征琴有期徒刑六个月。2015年11月20日，南京市中级人民法院二审裁定驳回被告人李征琴上诉，维持原判。

^① 隔代探视权还涉及亲属关系中的诸多问题，如本案中的被告倪某有可能再婚，孙子的意愿，以及原告与被告在原告儿子的死因上存在分歧和争议，而这种争议有可能因探望而对孙子产生影响，等等。参阅 <http://legal.people.com.cn/n/2015/0706/c42510-27258654.html>，最后访问日：2016年5月8日。