



河南蓝皮书

BLUE BOOK OF HENAN

河南法治发展报告 (2016)

依法治省与司法改革

主编/丁同民 张林海
副主编/李宏伟 王运慧

ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW DEVELOPMENT
OF HENAN (2016)

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



河南蓝皮书

BLUE BOOK OF
HENAN



河南法治发展报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON RULE OF LAW DEVELOPMENT OF HENAN
(2016)

依法治省与司法改革

主 编 / 丁同民 张林海
副主编 / 李宏伟 王运慧



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

图书在版编目(CIP)数据

河南法治发展报告.2016: 依法治省与司法改革/丁同民, 张林海主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 5

(河南蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8916 - 2

I. ①河… II. ①丁… ②张… III. ①社会主义法制 - 研究报告 - 河南省 - 2016 ②司法制度 - 体制改革 - 研究报告 - 河南省 - 2016
IV. ①D927. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 056917 号

河南蓝皮书

河南法治发展报告 (2016)

——依法治省与司法改革

主 编 / 丁同民 张林海

副 主 编 / 李宏伟 王运慧

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启 王凤兰 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

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: 21 字 数: 321 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8916 - 2

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2014 - 341

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

河南蓝皮书系列编委会

主 任 魏一明 张占仓

副主任 刘道兴 丁同民 周 立

委 员 (以姓氏笔画为序)

卫绍生 毛 兵 牛苏林 王建国 王景全

任晓莉 闫德亮 完世伟 吴海峰 张林海

张新斌 张富禄 李太森 袁凯声 曹 明

《河南法治发展报告（2016）》

课 题 组

组 长 丁同民

执行组长 张林海 叶慈年 侯民义

副组长 李宏伟 马献钊 魏颖华

课题组成员（以姓氏笔画为序）

丁海江	王运慧	王俊霞	王朝阳	付景辉
刘旭	朱艳菊	任留柱	祁雪瑞	邢霞
李达	李瑞增	肖新征	陈竞华	陈娟
苏康健	杨飞	杨楚	张凡	欧广远
金少良	周杰	周恺	范书伟	郑明勋
赵新河	姜立恒	栗阳	郭玲玲	徐哲
徐亚超	桓旭	耿媛媛	梁先锋	梁锦学
董伟霞	冀天福	魏亚斐		

主要编撰者简介

丁同民 男，河南台前人，河南省社会科学院副院长，法学研究员。兼任省直青联副主席、郑州航空港经济综合实验区政策法律研究会副会长、省财税法学研究会副会长、法律文化研究会副会长等。省政府首批津贴专家，省学术技术带头人，省宣传思想文化系统“四个一批”人才。近年来，先后出版《中原经济区法治建设研究》《新农村法治建设研究》《法治城市研究》等专著；主编《法治河南热点问题研究》《河南法治蓝皮书》《平安河南建设研究》《历久弥新的红旗渠精神》等；独立公开发表《“十三五”时期航空经济区法律政策创新研究》等学术论文50余篇；主持完成“当代中国农民公平分享农地非农化收益”等国家级、省部级社科基金项目10余项；获省部级社科优秀成果二等奖以上奖励5项。主要从事农地法律制度创新和航空法治现代化研究。

张林海 男，河南巩义人，河南省社会科学院法学研究所党支部书记，副研究员。中国法学会会员，河南省法学会经济法学研究会副会长，河南省第十二届人大常委会立法咨询专家，郑州市人大常委会法律咨询委员会委员，郑州市人民政府法律专家咨询团委员。主编《法治的衡量与实现》及副主编《法治河南热点问题研究》《平安河南建设研究》《河南法治蓝皮书》《中原崛起与中国特色社会主义河南实践研究》等。获河南社科优秀成果三等奖以上奖励3项，主持或参与省部级以上课题5项。主要从事经济法方向和区域法治建设方面研究。

李宏伟 男，河南尉氏人，民商法学硕士，河南省社会科学院法学研究

所副所长，副研究员，金融法治研究中心主任。郑州市中级人民法院特邀咨询专家组成员，郑州市管城区人民法院民商事案件专家咨询委员，河南省法学会民商法学研究会常务理事。近年来，公开发表论文 30 余篇，主持或参与完成省部级以上课题 11 项，合著或参编出版著作 9 部，获省级三等奖以上奖项 4 项。主要从事公司法、金融法学和区域法治建设研究。

王运慧 女，河南新乡人，河南省社会科学院法学研究所副研究员，民商法学硕士，农业与农村法治研究中心主任。中国法学会立法学研究会会员，河南省民商法学研究会、农业与农村法治研究会理事。独立公开发表论文 20 余篇；合著著作 10 余部；参与完成国家及省部级课题多项；参与或独自撰写的对策建议多次得到省领导的批示肯定；获河南省政府发展研究奖三等奖以上奖励 2 项，获河南社科优秀成果三等奖 2 项。主要从事民商法学、农业与农村法治建设研究。

摘 要

2015年,河南省紧紧围绕“四个全面”战略布局,在党的十八届四中全会提出的“全面推进依法治国”精神引领下,全省法治建设取得了长足发展,包括地方立法主动作为、司法工作攻坚克难、社会治安综合治理砥砺前行、法学研究百花齐放等。司法体制改革是全面依法治国的重要战略部署,也是河南法治建设中的重中之重。尽管河南不是国家确定的第一批和第二批试点地区,但在2015年,河南司法领域的一些具体制度的改革与尝试已经展开。如跨行政区划审理行政案件、人民陪审员制度改革、建立刑事速裁程序制度等。与全国声势浩大的司法改革大背景相比,河南的司法工作不仅没有沉默不语,反而更兼创新性和实效性,为2016年全面启动司法改革奠定了良好的基础,积累了一定的经验。因此,《河南法治发展报告(2016)》的主题就确定为“依法治省与司法改革”。借此总结过往,憧憬未来,推动河南始终围绕“司法公正”持续加强司法公信力建设。

《河南法治发展报告(2016)》共分7个部分,即总报告、体制机制保障篇、诉讼制度改革篇、司法公开篇、司法监督篇、司法队伍建设篇及附录。总报告以“2015年河南法治建设状况与2016年展望”为题,研究了河南法治发展的现状,概括了河南法治发展的主要特点,分析了河南法治发展面临的主要问题,对2016年河南法治建设的趋势进行了展望,并提出了一些务实、可操作的对策建议;体制机制保障篇,共包括6篇报告,主要是对司法工作中有关体制机制改革的探索和思考,对行政案件异地管辖问题、非羁押诉讼问题以及刑事案件速裁程序等进行了深入探讨;诉讼制度改革篇,共包括5篇报告,主要是对“以审判为中心”的诉讼制度改革、“微信审判”、知识产权案件“三审合一”等进行深度透视和系统研究;司法公开



篇，共包括3篇报告，分别对河南推进司法公开方面的裁判文书上网、网络司法拍卖、检务公开改革问题进行系统总结和客观分析；司法监督篇，共包括4篇报告，主要是就人民监督员制度、健全冤假错案防范机制等方面的河南实践进行实证考察；司法队伍建设篇，共包括5篇报告，主要是对司法职业准入、遴选等进行研究和分析。

《慎子》有云：“法者，非从天下，非从地出，发乎人间，合乎人心而已。”依法治国如是，依法治省亦如是。2015年，河南的法治建设让老百姓感到折腾少了，便利多了；不公少了，正义多了；乱象少了，秩序多了。这说明法治越来越贴近人民群众的生活，越来越有生命力。2016年，河南司法改革将全面铺开，司法更加公开便民、深入人心的同时，河南法治的力量也将更加强大，老百姓的生活在法治的庇护下将更加幸福、安宁、舒心、顺气。当老百姓对法治油然而生一种亲切和神圣的体验时，真正的法治信仰就建立起来了，万众期待的法治中国梦也就不再遥远。

目 录

I 总报告

- B.1** 2015年河南法治建设状况与2016年展望
..... 河南省社会科学院课题组 / 001
- 一 2015年河南法治建设的基本情况 & 主要特点..... / 002
- 二 2015年河南法治建设面临的主要问题..... / 018
- 三 2016年河南法治建设展望 & 对策建议..... / 021

II 体制机制保障篇

- B.2** 河南行政案件异地管辖改革的思考 & 建议
——以信阳两级法院实践为样本 李宏伟 张 凡 / 025
- B.3** 郑州市两级法院适用刑事速裁程序的探索 & 思考
..... 于东辉 耿媛媛 / 035
- B.4** “让审理者裁判 由裁判者负责”的实践探索
——以商丘新型合议庭改革为样本
..... 商丘市中级人民法院课题组 / 049
- B.5** 非法证据排除规则适用情况的实证分析
..... 焦作市中级人民法院课题组 / 068



- B.6** 河南开展非羁押诉讼的实践与探索
..... 吴 江 苏康健 陈竞华 / 080
- B.7** 郑州市检察院开展刑事案件速裁程序试点的思考
..... 杨 飞 梁先锋 魏亚斐 / 107

III 诉讼制度改革篇

- B.8** 以审判为中心诉讼制度改革的现实困境与出路
——兼论我国刑事诉讼结构的重构
..... 刘冠华 桓 旭 / 115
- B.9** “微信审判”的做法及其经验启示 王运慧 魏丽平 / 126
- B.10** 知识产权案件“三审合一”改革的实践探索 欧广远 / 134
- B.11** 郑州港区“以审判为中心”诉讼制度改革的
探索与思考 丁海江 周 恺 / 146
- B.12** 洛阳中院审判权运行机制改革的探索与建议
..... 杨 楚 王俊霞 / 156

IV 司法公开篇

- B.13** 裁判文书上网的河南实践
..... 河南省高级人民法院政治部宣教处 / 167
- B.14** 河南网络司法拍卖的实践及启示 付景辉 王朝阳 / 173
- B.15** 检务公开改革的河南实践 朱艳菊 李 达 / 184

V 司法监督篇

- B.16** 人民监督员制度的河南实践 朱艳菊 李 达 / 197
- B.17** 行政机关违法行为或不作为的检察监督研究 刘 旭 / 209

- B. 18** 河南健全冤假错案防范机制的经验与启示 郑铭勋 / 217
- B. 19** 健全法律审与事实审分离机制的实证考察 任留柱 / 227

VI 司法队伍建设篇

- B. 20** 河南法官检察官职业准入和选任制度研究报告
..... 祁雪瑞 张书占 / 242
- B. 21** 司法改革背景下法官遴选制度的思考与建议 董伟霞 / 257
- B. 22** 河南人民陪审员制度改革的实践与探索 范书伟 / 269
- B. 23** 河南提升合议庭对技术事实争议审判能力的路径探讨
..... 赵新河 / 277
- B. 24** 人民陪审员事实审的庭审职权配置研究
..... 安阳市中级人民法院课题组 / 286

VII 附录

- B. 25** 2015 年河南十大法治热点解读 栗 阳 / 299
- Abstract / 308
- Contents / 310



总 报 告

General Report

B.1

2015年河南法治建设状况与2016年展望

河南省社会科学院课题组*

摘 要： 2015年，河南的法治建设得到持续发展和稳步提升，地方立法更加科学，依法行政更显严格，司法更加公开便民，全民守法意识明显增强。但是，与全面依法治国的要求相比，河南的法治建设还有很多不足和短板。2016年，河南应高度重视法治人才队伍建设，强力推进司法改革，加强航空港经济立法，进一步繁荣法学研究，通过营造良好法治氛围培养法治思维和法治工作方式，提高法治建设质量，为河南经济社会发展提供坚实的法治保障。

关键词： 法治建设 依法治省 司法改革 河南

* 课题组组长：丁同民；副组长：张林海；执笔：李宏伟、王运慧。



2015年,河南紧紧围绕“四个全面”战略布局,在党的十八届四中全会提出的“全面推进依法治国”精神引领下,全省法治建设取得了长足发展,包括地方立法主动作为、司法工作攻坚克难、社会治安综合治理砥砺前行、法学研究百花齐放等。然而,改革没有完成时,法治建设也永远在路上。2016年,河南要在法治阳光的沐浴下,站在以往成绩的基础上,查出短板,弥补不足,多方面、多角度、多层次开展更高质量的法治建设。要高度重视法治人才队伍建设,强力推进司法改革,加强航空港经济立法,进一步繁荣法学研究,通过营造良好法治氛围培养法治思维和法治工作方式,用法治的力量推动和保障河南经济社会在新的起点上扬帆远行。

一 2015年河南法治建设的基本情况及其主要特点

2015年,河南的法治建设得到持续发展和稳步提升,各个领域的发展可圈可点。如地方立法的规范和引领作用更加明显,法治政府建设有条不紊,司法更加体现公平正义等。这些都一定程度上增强了人们的法治观念和法治意识,为河南法治社会的形成奠定了良好的基础。

(一) 坚持立法先行,着力推进全面依法治省

依法治省,必须立法先行。过去的一年,河南省人大及其常委会围绕中心,服务大局,坚持科学立法、民主立法,积极发挥地方立法对经济社会发展的引领作用,全省立法质量得以快速有效提升。

1. 着力促进稳增长保态势

河南省委提出把稳增长保态势作为2015年全球工作的突出任务。省人大常委会及时跟进这一重大决策部署,围绕政府投资重大项目、新型工业化、产业集聚区、郑州机场二期工程、城市建设与管理等开展调研,就融入国家“一带一路”战略、发展互联网经济、承接产业区域性转移等提出建议,还就推动落实《河南省全面建成小康社会加快现代化建设战略纲要》做出决议。

2. 着力推动全面深化改革

2015年，河南重点推进对设区的市立法赋权、民生事业相关立法调研等工作，分两批对15个设区的市开始制定地方性法规的时间做出规定。目前，河南省所有设区的市都拥有了地方立法权，开启了河南民主法治建设的新篇章；制定《河南省国家工作人员宪法宣誓办法》，规定从2016年1月1日起，凡经省人大及其常委会选举或者决定任命的以及“一府两院”任命的河南省国家工作人员，就职时均需进行宪法宣誓；一年来，共任免国家机关工作人员190人次。省人大常委会第十八次会议上，有8名同志进行了庄严宣誓。

根据河南全面深化改革情况，经省委批准，调整省人大常委会五年立法规划，新增加14个立法项目。扎实推进人大工作实践创新，健全人大主导、人大代表和社会各方有序参与的立法机制，改进常委会组成人员审议意见交办工作，通过推动人民代表大会制度与时俱进，为全面深化改革提供有力的制度支撑。

3. 着力发挥立法的引领和推动作用

2015年，河南地方立法工作主动围绕经济社会发展需要，坚持立、改、废、释并举，加快推进重点领域立法，更加注重提高地方立法质量。全年共审议省本级法规草案及具有法规属性的决定草案14件，其中通过11件、初审3件；审查批准郑州、洛阳两市法规6件。^①

一是率先制定《河南省高标准良田保护条例》，明确各级政府在规划、建设、管护中的责任；审议通过发展应用新型墙体材料条例，对新型墙体材料的发展原则、监督管理等做出规定；对旅游条例修订草案进行初审；围绕加快“美丽河南”建设制定《河南省湿地保护条例》，针对湿地水体污染、过量获取湿地资源等问题，明确保护原则、保护措施、监管责任等，促进湿地资源可持续利用，确保河南天蓝地绿水清；制定《河南省辐射污染防治条例》，明确辐射污染防治责任，强化环境监督管理和防护措施，提升防治

^① 2016年1月28日，河南省第十二届人民代表大会第五次会议《河南省人民代表大会常务委员会工作报告》。



辐射污染的能力和水平。

二是组织起草《河南省地方立法条例（草案）》，规范地方立法，实现善法良治，对地方法规的起草机制和审议制度等做出具体规定。对《河南省行政执法条例（修订草案）》进行初审，努力明确行政权力边界，加快推进责任政府、服务政府、法治政府建设。

三是对《河南省实施监督法办法》中有关规范性文件备案审查的条款进行修改。确立了有件必备、有备必审、有错必纠的原则，建立了主动审查、审查反馈和向社会公开等机制。2015年，共对248件规范性文件进行审查，促进了国家机关依法办事。^①

4. 着力增强监督工作的针对性和实效性

2015年，省人大常委会认真行使监督职权，督促和支持“一府两院”依法行政公正司法。全年共听取审议专项工作报告7个，开展执法检查4项，组织专题询问和专题调研3项。^②

一是聚焦郑州航空港经济综合实验区这一国家战略规划实施，听取审议省政府专项工作报告，督促有关方面加强配合、协力攻关，尽快形成多元支撑的产业发展格局，健全与国际规则接轨的运行机制，推动实验区以更快速度、更高质量实现更大发展；开展《民用运输机场管理条例》实施情况专题调研，强调要加强机场净空保护、落实安全运营制度、尽快解决机场执法主体不明确等问题；就郑州跨境电子商务试点、中欧班列运行、国际陆港和各类对外开放口岸建设等组织代表视察调研，形成专题调研报告，建议协同推进航空枢纽+现代物流+电子商务，先行先试、占据制高点，为省委决策提供重要参考，为政府改进工作提供重要依据。

二是省人大常委会专题调研“三山一滩”扶贫开发情况、听取审议省政府专项工作报告，督促有关方面大力推进精准扶贫；开展民办教育促进法

① 2016年1月28日，河南省第十二届人民代表大会第五次会议《河南省人民代表大会常务委员会工作报告》。

② 2016年1月28日，河南省第十二届人民代表大会第五次会议《河南省人民代表大会常务委员会工作报告》。

执法检查，推动有关部门落实优惠政策，依法保障民办学校办学自主权；常委会对水土保持法及河南省实施办法执行情况进行检查，督促政府完善水土保持的预防措施；就新修订的环境保护法贯彻执行情况进行专题调研，着力推动“史上最严”环境保护法落实。

三是市人大常委会听取审议省法院关于行政审判工作情况报告，督促审判机关进一步深化司法体制改革，完善行政审判工作机制；听取审议省检察院关于刑罚执行监督工作情况报告，督促检察机关加强和改进对减刑、假释、暂予监外执行等工作的监督，确保刑罚执行严格规范，让群众真切感受到公平公正、阳光司法的力量。

四是市人大常委会听取审议省政府关于深化行政审批制度改革情况的专项工作报告，对省发改委、住建厅等六个部门进行专题询问，针对部分下放审批事项“含金量”不高、重审批轻监管、审批时间长效率低等问题，督促政府加快建立权力清单、责任清单、负面清单，加大简政放权力度，减少行政审批事项，激发市场活力。

五是市人大常委会注重改进监督工作机制，注重把信访工作作为加强人大监督、密切联系群众、维护群众合法权益的重要渠道，全年共接待处理群众来信来访 6679 件次，督办重要信访事项 69 件，努力推动群众合法诉求得到有效解决。^①

（二）强化服务宗旨，深入推进法治政府建设

2015 年，河南各级政府始终坚持以服务为宗旨，以行政执法责任制和服务型行政执法建设为抓手，以实现“六个转变”为重点，积极推进依法行政，着力强化法制监督，深入推进法治政府建设再上新台阶。

1. 服务型行政执法取得新进步

2015 年，河南省人民政府印发《河南省人民政府办公厅关于做好 2015

^① 2016 年 1 月 28 日，河南省第十二届人民代表大会第五次会议《河南省人民代表大会常务委员会工作报告》。