



SHANG HAI ZHENG FA YAN JIU

上海政法研究

2012

主 编 林化宾

副主编 施伟东

法律出版社 LAW PRESS CHINA



SHANG HAI ZHENG FA YAN JIU

上海政法研究

2012



主 编 林化宸 副主编 施伟东

编 辑 徐礼强 黄军辉 虞 浔 周振东



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海政法研究. 2012 / 林化宾主编. —北京: 法律出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4902 - 1

I. ①上… II. ①林… III. ①政法工作—上海市—2012—文集 IV. ①D927.51 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 085268 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/张建伟

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/23.25 字数/393 千

版本/2013 年 6 月第 1 版

印次/2013 年 6 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 - 4902 - 1

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)

序 言

2012年,是中国发展进程中具有重大而深远意义的一年,中国共产党胜利召开了第十八次全国代表大会,描绘了全面建成小康社会和深化改革的宏伟蓝图。全市政法系统在中央和市委的正确领导下,认真学习贯彻党的十八大精神,以科学发展观为指导,深化三项重点工作,切实承担首要政治任务,确保国家安全和社会稳定;大力预防和化解社会矛盾,保障人民群众合法权益;加强社会管理综合治理,维护城市安全有序运行;积极主动服务经济社会发展大局,捍卫社会公平正义;努力践行政法干警核心价值观,提升干警素质和队伍能力,为把上海建设成为法治完善的社会主义现代化国际大都市作出了重要贡献。

在全面履行政法职能的同时,全市各级政法部门围绕创新驱动、转型发展,面向基层,注重执法办案一线,聚焦政法领域重点难点问题,深入调研,形成了一批调研成果。这些成果涉及政法工作的各个方面,如政法系统如何提高服务保障中心工作的能力,如何发挥社会稳定风险评估机制在源头预防和化解社会矛盾方面的作用,如何深化大调解工作,如何创新社会管理、维护社会稳定,如何做好信息化条件下的政法工作,如何践行政法干警核心价值观,等等,反映了全市政法系统的创新实践和思考探索,为推动政法工作适应新形势、取得新成效,发挥了积极作用。今年,我们按惯例继续选择部分优秀成果结集出版,这既是对政法调研工作的肯定,更是希望能进一步发挥这些调研成果服务指导实践的积极作用。

2013年是全面贯彻落实党的十八大精神的一年,市第十次党代会描绘的蓝图也将全面启动建设,政法机关维护国家安全、保障社会稳定、促进经济发展的任务更加艰巨繁重。特别是,党的十八大要求全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家,习近平总书记也强调要全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,这些都对政法工作提出了新的更高要求。

全市政法系统将认真贯彻中央和市委的要求,深入贯彻落实科学发展观,深入践行政法干警核心价值观,着力推进平安建设、法治建设、队伍建设,努力维护社会政治稳定,不断促进社会公平正义,切实承担起中国特色社会主义建设者、捍卫者的神圣使命。

林化宾
2013年3月

目 录

第一篇

紧紧围绕科学发展主题 提升政法工作服务大局水平

发挥政法职能优势 推进创新城区建设

——对政法系统如何提高服务保障中心工作能力的研究

..... 邹 明 周维春 (3)

浅论高举旗帜与加强法治的关系 沈志先 (9)

法治浦东建设中的法治文化培育研究

..... 上海市浦东新区司法局课题组 (14)

检察机关要以“看得见”的方式实现执法为民

——以加强检察形象建设为视角 陈 旭 (20)

全面加强司法行政基层基础建设 吴军营 (25)

检察机关法律监督外部环境建设研究 陈辐宽 (30)

检察机关贯彻实施修改后《刑事诉讼法》若干问题研究 叶 青 (36)

强基固本 创新发展 努力开创司法行政系统党建工作新局面

..... 郑善和 (42)

联合行业力量协同化解金融纠纷的实证考察与机制完善

——以法院与保险同业公会联动化解保险纠纷为考察对象

..... 上海市第二中级人民法院课题组 (47)

法院信息化建设提升司法公信的理论价值和实践探索

..... 郭伟清 张克伟 (54)

对郊区城市化建设中以信息化建设为切入点推进交通管理工作

可持续发展的思考 上海市公安局奉贤分局课题组 (60)

从社区矫正中心建设看特殊人群的管理创新

..... 上海市徐汇区司法局课题组 (66)

充分发挥检察职能作用 不断提高做好群众工作的能力 顾丽琛 (72)

司法委托鉴定、评估、审计中的实践困惑与完善路径

..... 上海市奉贤区人民法院课题组 (76)

和谐社会视野下涉罪未成年人相对不起诉制度之完善

——以上海未检工作实践为视角 叶国平 顾小琼 尤丽娜 (83)

第二篇

大力预防和化解社会矛盾 切实维护人民群众合法权益

新时期群众路线司法价值的发掘、思考与实践 王信芳 (91)

现行金融法治环境下金融消费者的权益保护

..... 孙培江 吕长缨 徐进峰 (97)

大型居住社区导入人口状况及公安服务管理对策建议 李贵荣 (103)

重大事项社会稳定风险评估机制实践与思考

..... 中共上海市黄浦区委政法委员会 (109)

关于群众工作与社会管理创新的若干思考 居长鸿 胡 然 (115)

发挥司法行政社会组织作用 积极参与社会管理创新

——以静安区司法行政系统社会组织为例

..... 上海市静安区司法局课题组 (120)

行业性、专业性人民调解工作创新研究 翟 骏 凌 慧 (127)

加强医患纠纷人民调解公众参与性之探索 潘晓琼 (133)

对做好当前特大型城市郊区维稳工作的思考

——以上海市青浦区为例 陈振华 (138)

基层检察机关维稳工作机制的体系化研究 孙 静 (142)

后金融危机形势下的劳资纠纷化解机制 尹学新 徐剑虹 何 刚 (148)

诉调对接的理论与实践

——以基层法院诉调对接的运行为视角

..... 张 倩 薛家莺 阎 敏 陈卓雅 (154)

基层司法所在“大调解”格局中的角色定位

——打浦桥司法所在规范化建设中的若干经验 李玥竹 (160)

第三篇

加强社会管理综合治理 确保城市安全有序运行

当前影响社会管理秩序和群众安全感的若干突出问题及对策建议

..... 上海市公安局专题调研组 (169)

“科技+合作”在现代警务发展中的地位与作用 张学兵 (175)

充分履行检察职能 加强创新社会管理

——上海市检察机关参与加强和创新社会管理工作专题调研报告

..... 陶建平 肖 宁 万海富 (181)

社会管理创新视角下的社会治安防控体系建设 周 正 李德全 (187)

司法行政机关加强和创新社会管理若干问题研究

..... 上海市司法局办公室 (193)

宝山区居民小区平安建设实践与思考 钟 杰 沈伟民 (199)

“城中村”改造与社区化管理的途径研究 胡世民 (205)

以实有人口基本公共服务均等化为导向 进一步加强闵行区实有人口

管理 上海市公安局闵行分局 (212)

以社会管理创新为契机 全面推动城区综合管理 曹新平 (218)

上海网络社会诚信体系建设的实践与探索

..... 上海市公安局网安总队调研组 (224)

网络虚拟社会管理的检察视角 朱云斌 (230)

系统论视角下的公安社会管理创新路径研究

——以普陀区城市安全运行和综合管理机制建设为样本

..... 周 舜 (235)

未成年人刑事案件快速办理的制度探索

——构建从侦查到审判的快速办理通道 谈剑秋 莫苇菁 (241)

关于非理性抗法案件的若干思考

——以浦东新区公安民警执法过程中非理性抗法案件为例

..... 刘 凯 (248)

推进应急联动机制建设 提升社会服务管理水平

..... 孙正岗 徐 峰 (254)

大力整治群租 规范农村、社区房屋出租管理 陆晓明 黄田丰 (259)

推进非法行医专项治理 积极参与社会管理创新

——以上海市嘉定区为视角

..... 王忠卫 王伟民 王春丽 刘阿华 苏牧青 (265)

建设村级综治(群众)工作服务站 创新农村社会管理新模式

..... 范华雷 (271)

第四篇

践行政法干警核心价值观 着力维护社会公平正义

政法干警核心价值观在基层检察机关法律监督工作的体现 丁 嘉 (279)

信息时代的司法公开 孙建国 (285)

法官如何从优秀到卓越

——刍论政法干警核心价值观的开示与践行 李艳旻 (291)

理念、制度、方法:基层法官司法能力的建设路径探析 钱锡青 (297)

检察机关党员干部核心价值观实践状况的实证调研与分析

..... 苏正洪 殷 杰 胡岚岚 (303)

略论理性、平和、文明、规范执法新理念 苏华平 (309)

论司法工作对政法干警核心价值观的贯彻

..... 阮忠良 王 坚 玄玉宝 (315)

既判力与法律适用统一的冲突与协调

——从一件因量刑明显失衡提起刑事再审的案件谈起

..... 陆卫民 杨 颖 刘金娣 (320)

加强和改进“检察开放日”活动的调查与思考 杨宏亮 马 珣 (326)

哲学思辨视野下司法能力建设路径探索

——以基层法院实践运行行为研究视角 席建声 (331)

法律有效实施的司法视界

——人民法院推进法律实施的机制探索

..... 张 斌 陈 丽 邹 杰 卫 洁 (337)

司法裁判中的道德考量	上海市静安区人民法院课题组 (343)
社会管理创新语境下刑事执法规范化建设范式探索及思考	王笑梦 吴 亮 (349)
完善基层社会管理体制机制 夯实综治维稳工作基层基础 ——长宁区街镇综治中心建设的创新实践与启示	上海市长宁区综治办社区综治工作中心课题组 (356)

第一篇

紧紧围绕科学发展主题
提升政法工作服务大局水平

发挥政法职能优势 推进创新城区建设

——对政法系统如何提高服务保障中心工作能力的研究

邹 明 周维春

近年来,杨浦区政法系统各部门围绕中心、立足本职、扎实工作,为营造和谐稳定的社会环境作出了重要贡献。如何发挥政法职能优势,增强服务保障能力,进一步推进杨浦国家创新型试点城区建设,是当前和今后一段时期区政法系统需要研究和实践的重要课题。

一、国家创新型试点城区建设对政法工作提出了新要求

杨浦国家创新型试点城区建设,要求区政法系统各部门、各单位在区委明确的“三区联动、创新驱动”战略的指引下,提高思想认识,把各项政法工作置于发展稳定大局中思考和谋划,把各方面力量凝聚到服务经济社会发展的各项目标任务上来。具体来说,国家创新型试点城区建设对政法工作提出的要求主要体现为“四个进一步”。

(一)要求进一步明确政法部门既是“捍卫者”又是“建设者”的角色定位

既要继续发挥好政法部门维护地区治安秩序和社会稳定的主力军作用,又要进一步增强依法促进地区经济社会协调发展的责任意识;做到既严格履职、公正执法,坚决做好杨浦经济社会发展和社会和谐稳定的“捍卫者”,又转变理念、主动跨前,以“建设者”的姿态参与发展、融入发展,正确处理好执法、管理与服务的关系,不断提升创造性工作服务发展的能力。

(二)要求进一步提高对“促进经济发展与维护地区稳定”辩证关系的认识

在看到政法部门维护治安秩序和社会稳定,为经济发展营造了良好环境的同时,也要清醒地看到经济持续发展,有效解决了人民群众最迫切的发展需要。虽然发展过程中不可避免地遇到了一些矛盾和问题,但发展本身就是解决历史遗留矛盾问题的最佳途径和最大推动力。同时,要看到近年来杨浦区

通过旧区改造、市政建设,以及发展知识经济、金融产业和高新技术所取得的显著成绩,尤其是在解决人民群众的住房问题、就业困难等改善民生方面的积极作为。

(三)要求进一步增进对“创新城区建设与政法工作自身建设”互相促进关系的理解

要将政法部门自身建设放到建设国家创新型试点城区的中心任务中去认识和把握。既要看到“加强政法部门自身建设、提高政法工作水平”是国家创新型试点城区建设的一个重要方面,是政法部门参与国家创新型试点城区建设的具体实践;又要看到国家创新型试点城区的建设成效,尤其是人民群众法制意识的提高、地区经济实力的提升,将对加强政法工作自身建设提供扎实有力的物质基础。此外,还要克服和纠正部分干警习惯于“就案办案”、“机械执法”,未能将履行政法职能与创新型试点城区建设统一起来,未能将“服务中心任务”的各项要求融会到工作实践中的不足,努力促进法律效果与政治效果、社会效果的有机统一。

(四)要求进一步加大政法工作服务保障重点领域发展的力度

近年来,区政法部门围绕高科技、金融业和知识产权等区域发展重点领域,切实加大服务保障工作力度,积极延伸工作触角,在探索实践中形成了一些行之有效的机制和措施,较好地实现了对重点领域的法制保护。但与国家创新型试点城区发展目标相比,政法部门在发挥职能优势方面还有较大的提升空间。一方面,针对经济领域刑事案件的立案侦查、检察监督、司法审判、法律服务等工作的能动性还有待进一步加强;另一方面,政法工作在“三区”(社区、校区、园区)的覆盖面还有待加大,尤其是工作触角要进一步向“校区”和“园区”延伸。与此同时,在政法系统内部,相关重点领域的专业人才还比较缺乏,深化服务保障工作所需的资源储备仍相对不足。

二、政法工作服务保障国家创新型试点城区建设的主要努力方向

杨浦国家创新型试点城区建设需要政法系统各部门在不断深化对中心工作内涵理解的基础上,发挥职能优势,突破思维定式,重点抓好四个方面的工作。

(一)突出服务重点,积极防控发展建设领域法律风险

要在准确把握经济发展“总基调”的基础上,坚持聚焦高科技、知识产权和金融等区域重点产业,以及市政建设、旧区改造等区域工作重点领域,加大

司法审判、检察监督、打击犯罪、法律服务等工作力度,更好地发挥政法部门在保障经济发展等方面的职能作用。

一是要严厉打击经济领域违法犯罪活动。依法严惩金融诈骗、合同诈骗、电信诈骗和侵犯知识产权等违法犯罪活动,不断净化市场经济环境。加强与纪检监察和行政执法部门的协作配合,深入开展安全生产长效监督管理、食品药品安全专项治理和文化市场综合执法整治,坚决查处重大安全生产事故、食品药品安全生产事件和重点工程建设矛盾等领域的违法犯罪活动及其背后的职务犯罪行为,切实维护良好的市场经济秩序。发挥政法职能作用,推动社会诚信体系和信用记录平台建设,大力营造“公正、包容、责任、诚信”的社会环境。

二是要构建保护重点发展领域的专门工作体系。整合、提升资源储量,优化对重要产业、重点领域的保护工作机制,组建专门队伍,构筑专门工作平台,发挥独特优势,并形成特色。主动提供法律服务指南,加大引进第三方力量的工作力度,引导相关法律服务机构与科技、创业园区结对,为科技型企业入园园区发展提供必要的法律服务。充分运用金融、知识产权审判、检察职能,支持金融发展和自主创新,为区域重点产业发展提供全方位、多层次的保护,为杨浦在金融创新、科技创新上实现新突破提供有力的司法保障。

三是要加大对重点建设领域的保障力度。通过依法提高司法执行效率,探索解决“共有产权房纠纷”等工作难题,进一步为重点项目建设和旧区改造工作提供强有力的法制支撑。深化律师、公证员服务旧区改造、土地开发储备等工作,完善工作制度和流程,力求在土地使用权补偿、“共有产权房纠纷”等方面形成系统、科学的化解工作机制。

四是要妥善化解经贸领域各类矛盾纠纷。加大依法化解经贸领域各类矛盾纠纷的工作力度,积极应对经贸领域新型案件明显增多、矛盾纠纷总量较大的客观形势,综合运用经济、行政、法律、教育等多种手段妥善处理各类矛盾,不断提高预防化解工作的质量和效率。积极贯彻“调解优先”工作理念,充分发挥专业职能部门和街镇社区、基层组织的作用,积极寻求矛盾当事各方都能够接受的解决办法,努力实现法律效果和社会效果的统一。

五是要强化对政府职能部门的法制支撑。区法院、区检察院继续发挥专业优势,通过开展前瞻性的法律研究和思考,及时发布司法建议、审判白皮书、检察建议、检察公函等,积极支持政府部门依法行政,以此创造一个良好的投资、创业环境。加大查办和预防职务犯罪工作力度,积极营造廉洁高效的政务

环境,推动经济持续健康发展。政法各部门通过开展“依法行政示范单位创建”、“基层法治创建”和“普法宣传”等活动,将“依法治区”和法制宣传教育工作不断引向深入,提高政府行政部门预防法律风险的能力,提升城区法治化建设的总体水平。

(二) 聚焦社会领域,全力推动全区经济社会协调发展

在中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局中,与经济持续发展的形势相比,社会建设和管理工作相对滞后的情况还不同程度地存在。但从长远和战略的高度看,经济能否继续保持平稳较快发展,在很大程度上取决于社会管理工作能否进一步提升和改进。这就要求政法部门充分发挥在社会管理方面的职能作用,在实践中探索如何破解“经济社会协调发展”这个重大课题。

一是要加强和创新社会管理。坚持聚焦社会领域,着眼于“观念转变、制度创新”,立足于“机制整合、要素集成”,努力争当城区经济社会协调发展的“推动者”和“先行者”。要以流动人口服务、特殊人群管控、社会治安防控、社会矛盾化解、突发事件处置、“两新组织”管理、虚拟社会管理、公共安全保障等领域为管理创新的重点,发挥专业优势,提升“大联动”、“两个实有”运作效能,夯实基层基础建设等重点工作。要坚持“以人为本、服务为先”,以群众需求为导向,注重社会管理机制、措施与政策法规之间的衔接配套,通过健全和完善“服务群众日”、“公众开放日”、“开门评警”、“大走访”、“大接访”、“双结对”、“送法进社区”等爱民实践特色做法,扎实推进“社区巡回法庭”、“社区检察室”、“社区警务室工作点”、“法律援助工作站”、“司法信访综合服务窗口”、“民政事务(咨询)服务中心”等基层基础建设,提升民生保障工作效能,完善便民利民措施,确保社会管理工作不偏离方向、不脱离群众。

二是要深化社会治安综合治理。严厉打击各类违法犯罪活动,加大对社会治安突出问题的整治力度,以构建“六张网”为抓手,积极延伸社会治安防控触角,着力构建专群结合、“点、线、面”结合、“人防、物防、技防”结合、“打、防、管、控”结合、“网上”、“网下”结合的社会治安立体化动态防控网络,切实提升广大群众的安全感和满意度。继续完善“三区”联防、联动、联勤工作机制,整合资源,进一步提升“三区”的治安防控体系建设,着力改善“三区”的“三防”建设,尽早实现街面图像监控网络与“三区”内部图像监控网络的“无缝衔接”,积极构建覆盖“三区”的治安防控体系。

三是要加大矛盾预防化解力度。政法各部门要以“矛盾化解”为切入点,

延伸“一线工作法”和各级信访接待中心的载体作用,进一步畅通群众依法有序表达诉求的渠道。深入推进社会稳定风险评估工作,确保矛盾存量得到有效压缩。坚持将服务理念贯穿于“大调解”体系构建的整个过程,继续优化面向“三区”的法律服务,将区政府法律顾问团向校区、园区延伸,为园区管理和企业经营提供全方位法律服务。

(三) 强化队伍建设,不断夯实服务发展的组织基础

政法干警队伍是干部队伍中的一支重要力量。建设好、管理好政法队伍,确保政法队伍忠诚可靠、务实进取,事关经济社会发展全局。这就要求政法系统以队伍建设整体效能的提升为抓手,不断夯实政法系统服务发展的组织基础。

一是要深化社会主义法治理念教育。引导政法系统领导同志和广大干警深刻领会“服务大局”的深刻内涵和本质要求,大力弘扬“敢于创新、敢于争先、敢于攻坚、敢于担当”的杨浦“四敢精神”,进一步坚定政治方向、强化宗旨意识、端正价值取向、坚持职业操守、提升专业素养,更好地担负起“建设者”、“捍卫者”的神圣使命,让百万杨浦人民切实感受到政法工作的温暖、方便、公正、高效。要以深化“忠诚、为民、公正、廉洁”政法干警核心价值观教育实践活动为契机,将开展教育实践活动与保障中心工作相结合、与服务群众相结合、与解决突出问题相结合,从而实现政法队伍素质和服务发展工作水平同步提高。

二是要深化执法司法规范化建设。注重“固本强基”,深入推进执法规范化建设,着力提升执法能力、执法水平和执法公信力,以法治环境的进一步优化,推动区域建设发展各项事业不断迈上新台阶。各部门之间要强化协调配合,完善“自上而下”、“内外结合”的执法监督联动机制,为政法工作开展提供坚实保障。注重案件评查工作的质量和效果,推进执法规范化长效机制的进一步健全和完善。

三是要加大综合培训力度。要将“区情教育”列入区政法各部门经常性的学习教育内容,进一步增强政法干警服务中心工作的责任感、使命感、紧迫感;并通过在职培训、学历教育、人才引进、专题讲座等方式,不断提高政法干警的理论素养和工作水平,引导干警加快实现“建设者”、“捍卫者”的角色转变,打造一支与杨浦国家创新型试点城区建设发展相适应的政法队伍。

四是要拓展考评工作的外延和提升实效。要将社会效果评估引入执法办案全过程,健全完善社会效果评估,落实社会效果的监控与复核,将“法律效