

LAW TO PROTECT TIANHE

Theses on political and legal performance
in Tianhe District, Guangzhou City

法卫天河

广州市天河区政法工作调研文集

谢伟○主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法卫天河

广州市天河区政法工作调研文集

谢伟◎主编

LAW TO PROTECT TIANHE

Theses on political and legal performance
in Tianhe District, Guangzhou City

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

法卫天河：广州市天河区政法工作调研文集/ 谢伟主编
—北京：中国法制出版社，2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6345 - 4

I. ①法… II. ①谢… III. ①政法工作 - 广州市 - 文集
IV. ①D927. 651. 61 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 096735 号

责任编辑：戴 蕊 (dora6322@sina.com)

书名题字：许鸿基

封面设计：刘华章

Law to protect Tianhe; theses on political and legal performance in Tianhe District,
Guangzhou City

法卫天河：广州市天河区政法工作调研文集

FAWEI TIANHE; GUANGZHOU SHI TIANHEQU ZHENGFA GONGZUO DIAOYAN WENJI

主编/谢伟

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 毫米×1092 毫米 16

版次/2015 年 9 月第 1 版

印张/33 字数/464 千

2015 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6345 - 4

定价：80.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：010 - 66033393

值班电话：010 - 66026508

传真：010 - 66031119

编辑部电话：010 - 66065921

邮购部电话：010 - 66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010 - 66032926)

本书编委会

主 编

谢 伟

副主编

金 卫 甘正培 刘志民

编 委

欧志雄 李 明 周少飞 张志坚

罗育辉 吴培楼 邓丽娟 张滔明

黄菊明 吕懿华 丘立峰 黎建华

编 校

刘 青 孙 宁 黄春春 冯蔚湘

许 琛 刘 庆 魏立军 林海光

前言 Introduction

本调研文集主要收录了广州市天河区政法系统2011年以来的优秀研究成果,是对近年来天河政法实践的系统总结和提炼,内容主要涉及平安建设、社会治理、实务探析、自身建设等方面。之所以将本调研文集正式出版,旨在凝聚社会法治共识,推进法治制度建设和理论创新,促进基层治理体系和治理能力现代化,培育高素养的法治人才队伍。

天河区1985年建区,经过30年的跨越式发展,已成为广州市第一经济大区,是代表广州市参与国际竞争的核心区和排头兵。随着经济迅猛发展,各种商务往来、社交活动异常活跃,映照在司法领域则是,各种法律诉求、各类社会矛盾、众多经济纠纷出现新情况和新问题,在社会行政管理领域和政令实施过程中,也同样地呈现一系列新情况、新变化。最终,这些变化共同提出了一个新命题:如何运用法治思维司法执法和进行社会管理?天河政法工作者有所思,有所虑。也许,虽不尽善尽美,但是,已经尝试提供了一个来自改革开放前沿阵地的鲜活范本。

这一自觉的“样本捐献”,有助于社会法治共识的形成。社会共识首先需要对社会价值的统一认知和坚守,而法治共识形成之关键在于法的实施过程中法的价值的实现。这种实现落在“地上”,需要大量的法律工作者在司法执法中解读法律、适用法律、诠释法的原则和价值,并得到民众的理解和支持,为此,在统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为的改革过程中,需要不断增强法律所蕴含的基本共识并创造实现共识的机制。本调研文集正是意图通过基层实务工作者的实践,来反映法律的基层实施的实际状况,从而推动形成法律价值在社会多元利益背景下的底线共识。

法治中国需要法治理论创新。中国的法治理论创新绝对不能因循照搬西方理论,而要在我国的基本国情上,立足实证和经验研究,在宏观透视和微观分析交

错中发现当代法律制度、社会制度在司法实践中产生的善果和异变,在此基础上,找到法治理论创新的切入点。换言之,只有植根于实践和生活中的理论之果才可能具有生命力。本调研文集以天河基层政法工作的实践经验为出发点,也以实践作为依归,是天河区政法系统实务工作研究成果的展示,展现了天河区政法系统的工作思考,从小到大,从微观到宏观,从实践到理论,以实证为基础但不拘泥于实证,其中蕴含了对社会主义法治理论的总结和思考,也体现了对天河政法工作理论和实践问题的探索和研究。

基层治理能力的法治化和现代化是当下中国描绘依法治国蓝图的必有之意。政法工作者担负着自我革新、自我提升的责任和使命。在基层工作,最容易犯的毛病是经验主义,依据经验做政法工作,甚至因循守旧、固步自封,这与法治中国建设的方向是背道而驰的。提倡多学习多思考,多总结多调研,可以在一定程度上让政法战线工作的很多同志既能拿起“枪把子”,也能提起“笔杆子”,按部就班做好政法工作是远远不够的,更要懂得跳出工作局限,在理论上思想上提高自己的素养,从而提高工作水平和执行力。本调研文集中的多篇文章以实践为基础,并从整体着眼,目光并非单纯聚焦于一时一地,而是在多元化和普遍化之间往返流转,“一叶知秋”而非“一叶障目”,意图明晰基层政法工作中公民基本权利和国家机构权力的边界,组织基层政法正常有序的政治生活,提高社会依法综合治理水平。

依法治国需要强有力的人才保障。基层政法工作人员要善于运用法治思维和法治方式,厉行法治的历史自觉、使命自觉和行动自觉,提高自身的职业素养和专业水平。本调研文集的出版有助于对政法工作思考的广泛交流,摆脱单纯的基层工作实践所可能产生的事务主义和庸俗现实主义的倾向,在工作实践基础上,通过认真总结学习和细致思考,将工作实践经验和体会抽象化、理论化和细致化,搭建法治天河研究交流平台,促进研究成果转化,以提高天河基层政法工作人员的专业化能力和职业素养,支撑政法队伍建设。

这些思考或有时而不章,或有时而可商,但“凿开混沌得乌金,蓄藏阳和意最深”。经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好是人民百年追求的中国梦,而平安天河、幸福天河是中国梦的有机组成部分,其必然要求法治天河作为保障,人民的永久福祉也是最高的法律。因之我们愿意发光、发热并忠诚坚信、坚守!

目录 Preface

前 言	1
-----------	---

一、平安建设篇

化解社会矛盾必须坚定走法治途径	谢 伟 / 3
顺民意保安全 着力打造平安示范区	
——推进天河区立体化治安防控体系建设的实践探索和体会	金 卫 / 9
平安天河建设的实践与探索	张志坚 / 15
完善村改制公司综治维稳机制夯实社区平安基石	杜党勇 / 21
社区戒毒（康复）工作新探索	
——以广州市天河区的实践为例	丘立峰 / 25
创建“平安天河”公众参与机制研究	
..... 广州市天河区委政法委、广东省省情调查中心联合课题组 / 33	
深化平安天河建设 夯实平安创建基础	广州市天河区政协专题调研组 / 70
加强社会管理综合治理调研报告	
——以天河区体育西社区为例	广州市天河区委政法委调研组 / 77
关于天河区“住改商（仓）”问题的调研报告	广州市天河区流管办课题组 / 83
新形势下信访维稳工作的几点思考	黄乙光 / 87
涉诉信访与中国传统法文化	陈俊雅 / 91

二、创新管理篇

借鉴“枫桥经验”推进大调解格局	谢 伟 / 101
打造低成本生活示范区的思考	
——棠下街棠德北社区的实践探索	吴东胜 / 104

长春、宜昌两地社区网格化服务管理的经验及启示	李 明 / 109
德国外籍人融入问题及解决模式	邓丽娟 / 114
寻求诉前调解的“联调”动力	
——以构建“联调”机制为切入完善诉前调解制度	张瑞平 许 琛 / 119
论政府信息公开中的行政裁量	薛 梅 瞿 栋 / 126
循数管理之困	
——法院数据管理的困境与出路	许 琛 / 134
加强社区矫正检察监督推进社会管理创新	刘 庆 / 140
司法之舟如何在民意激流中前行	
——自媒体时代下保障独立审判的体系化应对	叶汉杰 / 145
关于天河区律师行业管理的思考	郑 茜 / 153
深圳南山和香港两地社会工作的经验与启示	郑炳槐 / 156
天河区涉法涉诉信访改革若干问题的思考	郑 敏 陈晓虹 / 161
在新型城市化发展中推进外来人口社会基本公共服务均等化研究报告	
——以广州市天河区为例	
..... 广州市天河区社工委、广东省行政管理学会联合课题组 / 168	
论新型城镇化道路与民主协商	广州市天河区法学会课题组 / 177

三、实务探析篇

从实践探索到立法定位：“案多人少”背景下民事速裁程序	
的考量与研究	甘正培 黄秋盈 / 189
“四个必须”：和谐社会构建中正确行使检察权的根本保证	刘志民 / 197
论刑事强制医疗程序的实践缺陷与完善建议	
——以检察监督为基点	倪瑞兰 / 201
法治文化建设的意义、目标及实践路径	曾晓元 / 207
关于加强知识产权审判工作的几点思考	蒋 伟 / 211
关于新时期社区群众工作方法创新的思考	李 越 彭俊平 / 218
天河区涉法涉诉信访案件总体情况、特点、原因分析及对策思考	孙 宁 / 225
新民事诉讼法修改视角下民事强制答辩制度的构建研究	黄秋盈 / 230
从能动司法浅析诉讼保全的改革	
——以新民诉法视角探究法院实施保全制度	郭如璇 / 238
司法审查中人民法院“参照”规章的裁判思路研究	
——基于类似最高人民法院第5号指导案例的分析	许 青 / 246

浅谈司法确认中虚假确认行为的辨析与防范

- 以《民事诉讼法》修改为背景 张瑞平 / 253
- 犯罪辐射控制对策的探讨 林海光 / 260
- 民事执行程序中农村宅基地房屋拍卖变卖处理存在的问题及
对策 赵飞龙 欧阳浩贤 / 267
- 论宅基地使用权及其上盖房屋的执行问题 罗蕴村 王伟雄 / 272
- 旧住宅区在物业管理上的困境与出路 周少平 / 279
- 人性化的社区矫正方法探讨 黄 标 / 284
- 浅论私录证据合法性问题 陈楚珠 / 288
- 对指定居所监视居住若干问题的思考
——以职务犯罪侦查为视角 林伟忠 李伟涛 / 294
- 浅谈羁押必要性审查制度运行的问题 曾惠明 黄海锋 / 301
- 试论我国非法证据排除的特色及完善方向
——以新《刑事诉讼法》为视角 廖丽红 / 307
- 冲突与平衡的智慧
——试论未成年人附条件不起诉制度 林燕南 张宇琼 / 314
- 违法犯罪未成年人教育矫正 黄明威 / 321
- 犯罪记录查询制度初论 黄韶隐 / 326
- 检察机关民事执行监督问题初探 房秀明 / 332
- 略论侦查监督工作如何应对新刑诉法的挑战 吴武辉 / 336
- 第三人撤销之诉的执行应对之我见
——以广州 A 公司股权转让纠纷案为样本 赵飞龙 / 341
- 行政诉讼原告证明责任分析
——以现有规范为研究视角 苏 扬 / 347
- 试论我国审判独立面临的问题及完善 廖 俭 / 355
- 初探我国司法职业保障制度 汪 翔 吴光辉 / 362
- 走向和谐：新环保法视野下的展望 庞子渊 谢刘权 / 369
- “日租房”出租屋的“堵”与“疏” 李 进 陈喜桐 / 373
- 关于进一步加强街道综治信访维稳工作的思考 张燕巧 / 377

四、自身建设篇

- 让法学事业为天河改革发展鼓与呼 谢 伟 / 383

基层公安局长如何履行好职责	金 卫 / 387
坚持群众路线全面提升检察工作水平	刘志民 / 391
不断完善新时期司法行政制度建设	罗育辉 / 394
论新时期基层法院队伍思想政治建设的工作思路	薛少峰 陈晓玲 / 398
探索与构建：试论法官的自我管理	
——以全国优秀法官李红星先进事迹为视角	李新程 / 402
公正与尊荣：论法官特别权利保障的建构与完善	胡文远 / 409
试论我国法官角色的冲突	冼 聪 / 416
关于完善基层法律援助工作站建设的若干思考	张颖达 / 422
浅论司法价值功能再构与司法公信力的建设	
..... 中共广州市天河区委政法委课题组 / 427	
新时期加强人民调解工作的思考和建议	广州市天河区司法局基层工作科 / 434

五、媒体视角篇

“服务”出来的平安天河	记者：王智亮 / 441
平安天河喜报平安	记者：陈 翔 / 447
广州市天河区多管齐下多点并进 立足民生需求 打造平安天河	
..... 作者：陈毅恩 田平安 / 452	
“华南第一商圈”逾九成群众感到安全	
——构建“平安天河”的探索与实践工作侧记	记者：曾泽新 / 458
城市中心的“天河地网”	记者：王智亮 / 463
“以人为本”理念下的“天河模式”	记者：王宝彬 / 468
呵护“蚁族”的司法“矮门槛”	
——广东广州天河区法院司法便民见闻	记者：孟焕良 / 476
窃听风云	
——解密私家侦探如何跟拍“小三”，又会涉嫌哪些罪名？	记者：张 钊 / 480
摄像头布控无死角 小区 10 年“零发案”	记者：刘 静 / 485
党政机关在线“卖萌”	记者：王智亮 / 488
广州市天河区法学会搭建传播法治正能量大舞台	记者：李锐忠 凌志敏 陈创中 / 493
法学会：基层法治的新生力量	记者：王智亮 / 496
广州市天河区政法工作大事记（2011 年 10 月至 2015 年 6 月）	/ 499
后 记	谢 伟 / 515



一、平安建设篇

习近平总书记提出了建设平安中国的战略目标，明确了坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的总体思路，对深入推进平安建设提出了新要求。检验平安建设成效，重要的一个方面就是看能否有效预防化解社会矛盾。要以民为本，始终把维护群众合法权益放在第一位，完善维护群众合法权益的政策制度，落实重大决策社会稳定风险评估机制，从源头上预防减少社会矛盾，筑牢社会和谐稳定的民心基础。另一方面则是保障公共安全，公共安全一头连着千家万户，一头连着经济社会发展，是平安建设的晴雨表。

高标准打造“平安广州建设示范区”，是近年来天河区平安创建的主要目标。本篇的主题是把“平安天河”建设放在一个宽领域、大范围、多层面中重新审视，在横向对比国内其他地区的经验基础上，提出平安建设现阶段存在的问题，强调要用法治思维和法治方式创新平安建设，并进一步探索，打造立体化社会治安防控体系，推动形成政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动局面，进一步更新观念，采取多种方式引导社会各方面参与平安建设。

化解社会矛盾必须坚定走法治途径

谢 伟*

我国正处于社会体制深刻变革、社会分化明显加速的时期，社会矛盾层出不穷，社会成员对公平正义的期待日趋强烈。如何有效化解社会矛盾，为深化改革释放动力，是关系到当代中国命运的重要课题。习近平总书记在中央政法工作会议上指出：“要完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。”现代社会的治理经验也告诉我们，复杂社会需要简约治理，市场繁荣需要权力谦卑。^①法治化途径正是建设和谐社会执简驭繁、提纲挈领的抓手。

一、促进以法治途径化解社会矛盾全民共识的形成

一般来讲，法治途径是指通过制定、执行法律、法规、规章，运用法律创制的制度、机制、设施、程序处理各种经济、社会问题，解决各种社会矛盾、争议，促进经济社会发展的措施、方式、方法。广泛而言，法治途径包括立法、执法、司法，也包括对法律所创制的制度、机制、设施、程序的运用和使用。实践中，一般将解决社会矛盾的法治途径分为诉讼途径和非诉讼途径。

诉讼成为纠纷解决的主要渠道，是现代社会的标志之一，诉讼取代了暴力，促进了社会文明，正如恩格伦所言：“各种不同意见与冲突是普遍存在的社会现象，但重要的是，法治的存在……法律诉讼的增加平衡了社会对暴力的承受能力，减少了发案率，它标志着英国向一个以更和平的方式解决问题的文明社会迈出了重要的一步。”^②随着改革开放的纵深推进，社会矛盾的发生率和激化率急剧上升，由过去的单一民事纠纷发展为民事、行政、经济等多种纠纷，同时又涉法涉诉的复杂形态，其主要表现为群体性、突发性事件数量增多，尖锐、对立程度加剧，纠纷与冲突涉及的范围扩大，并具有明显的多元性、冲突性、发散性等特点。可以说，现在比任何时候都更加需要发

* 广州市天河区委常委、政法委书记，广州市法学会副会长、天河区法学会会长。

① 人民日报评论部：“以法治思维图善治”，载《人民日报》2014年3月11日第05版。

② J. S. Cickburn, ed. Crime in England, 1550-1800, Cambridge, 1977. P16. 魏建国：“社会失范视域下：近代早期英国法治秩序形成的历史透视”，载《学术论坛》2005年第3期。

挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。在全社会形成法治途径调整利益关系的共识，是法治社会建设的基础。我国有着较强的道德调整利益关系的传统理念，要在全社会形成法治共识，是一个比较艰巨的任务，需要从多个层面付出长期不懈的努力。

党政机关，特别是政法机关，首先要强化法治思维。党的十八大报告指出：“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。”十八大以后，习近平总书记在两次讲话中都强调了政府，特别是领导干部要有法治思维。所谓法治思维，是指以合法性为出发点，以法律的内在逻辑和思维进行思考的思维方式。这种思维方式的主要特点是：第一，以合法性作为判断行为恰当与否的底线标准；第二，排斥决策的任意性，尊重程序，重视证据。

法治思维要求党政机关以法治思维和法治方式推进改革，需要让人们按照规则和程序办事，而不以决策者的注意力和判断力为转移。当前，政府在法治工具和行为手段的选择与运用上还不是十分自觉，基于利益权衡，一些党政机关认为法治的解决方式充满不确定性和不可控制性，担心法治过程与结果达不到预期的目的，影响社会稳定，不愿选择法治途径化解矛盾，而比较喜欢“运动式治理”替代法治途径。个别党政干部“权大于法”的思想仍然较重，习惯于运用行政手段和经济手段，甚至撇开法律另搞一套。管理层要带头纠正这些认识误区，把法治思维作为衡量干部德才的硬标准、硬功夫、硬约束。

党政机关要引导民众树立法治途径解决利益纠纷的意识。在法治社会，对人们行为的评判，只有法是最最终的、最有权威的价值标准。当前民众选择法治途径解决矛盾的意识还比较薄弱，容易形成相信“权大于法”，通过法律途径难以彻底解决问题，法治途径不可能实现利益诉求的认识误区。部分弱势群体本能地认为法治途径不公，会首先考虑选择他们认为对其有利的途径来寻求矛盾的解决，如堵马路、闹访、围堵党政机关等，相信“小闹小解决，大闹大解决，不闹不解决”的逻辑；也有人认为，法治途径的过程复杂，费钱费时，通过法治途径解决纠纷，在经济效益和时间成本上得不偿失。增强民众对法律的信仰，需要加强法治宣传和教育，形成信任法治途径解决利益纠纷的社会主流意识。

法治意味着法律要得到普遍遵守，这就要求法律具有至上的地位和权威，任何人、任何组织均无超越法律的权力，应该接受法的统治为其义务。当前，我国社会运用法治化解社会矛盾的意识不强，重要原因之一就是由于一些社会成员，特别是矛盾当事人，对司法裁决结果敬畏不够，服从不够，一些司法裁决得不到执行。所以，要提高全社会运用法治化解社会矛盾的意识，就必须从提升全社会对司法裁定结果的敬畏与服从意识入手，进一步树立司法权威。例如，天河区一饭店因物业纠纷问题曾引发群众斗殴、堵马路、围堵街道办、到市和区群访等一系列涉稳事件，区、街两级坚持依

法处置的原则，引导矛盾双方通过法律诉讼途径解决产权争议，有效化解了该起纠纷。市委常委、政法委书记吴沙专门批示“引导其通过法律途径解决问题的做法正确”。

二、建立和完善法治途径化解社会矛盾的法律服务体系

以法治途径化解社会矛盾的共识在全社会形成之后，还必须为这一观念的实施提供相应的制度、机构和功能支持。当前，存在一些愿意选择法治途径解决矛盾的当事人，不知道如何才能进入法治的途径，或者感觉进入法治途径非常烦琐复杂，只好放弃法治途径而改用其他途径。所以，建立覆盖全社会的方便快捷的法律服务网络体系，是推进法治途径化解社会矛盾的基本前提。

第一，充分发挥法院矛盾调处和服务功能。人民法院要深入践行党的群众路线，充分发挥社会矛盾调处和司法服务功能。一是推出便民利民措施，改进窗口建设，设立诉讼服务中心，增设立案窗口，健全立案引导、材料收发、窗口速录、信访接待等岗位人员配备，深化信访接访、判后答疑工作，满足人民群众司法服务需求。例如，天河区法院与网易公司合作创建全国首个第三方电子邮件送达专用平台，较好地解决了邮件送达特定唯一、数据保存中立客观、信息隐私有效保护、产生送达法律效力等技术和法律难题。二是简化司法程序，特别是一些涉及基层群众利益的民事案件，遵循宜简则简的原则，设立简易法庭、简化诉讼程序和裁判文书等。例如，2013年，天河区法院设立了两个简易法庭，率先在全市启动要素式裁判文书简化改革，简化后的裁判文书篇幅减少30%至50%，案件当事人服判息诉率达98.15%。三是加强法制宣传，利用报刊、网站、微博、微信等平台，开展法制宣传，普及法律知识，回应群众关切的问题，提高公众法律维权意识。四是推进诉前调解，减轻群众诉累。诉前调解是法律适用的一种有效处理问题的方式，做好诉前调解工作，能有效避免矛盾扩大，实现“大事化小、小事化了”的结果。天河区法院会同区司法局成立的广州市首个城区基层矛盾纠纷集中调处中心——“天河区调解中心”，发挥诉前调解、案件速裁、司法确认等功能，2013年共处理纠纷4439件，调解成功率达90.4%，有效化解了基层矛盾纠纷。

第二，优化基层司法机构设置。现实中，群众法律专业知识缺乏，对进入司法途径陌生，需进行专门的指引和广泛宣传，考虑到当前基层司法管理体制的现状及其实际效果，应该探索对其进行结构上的调整和功能上的转换。一是在人员上要进行充实。像天河区辖内的街道，所辖人口数量多，单靠基层司法所2~3名行政编制人员已远远无法满足纠纷数量多、调解难度大的现实需求。天河区正在探索基层司法所充实改革的有效途径和方法，如由社区和律师事务所结对共建，并拟通过聘请政府雇员等办法

为基层增加专职调解员。二是平台重心应该下移。目前基层司法专职机构是以街道为工作平台,这个平台偏高,需要下沉一级以社区为工作平台,贴近群众,服务群众,努力将这些矛盾和冲突都置于法治的途径下解决。三是基层司法专职机构职能应调整。要减少和弱化当前基层司法机构与人员一般性的行政审批和监管功能,增加和强化诸如矛盾纠纷调解、司法导入、执行跟踪等法治实践的功能。

第三,构建社区司法援助平台。法治途径化解社会矛盾是一个较为专业的过程,进入司法途径之后,需要较多的具有法律知识和经验的专业人士来协助矛盾当事人完成整个司法程序。从当前的实际情况来看,法律援助队伍的数量还很不足。一些群众在进入司法途径之后,没有条件找专业人士来支持完成司法程序。要以现有的社区管理机构为平台,建设社区司法援助队伍,并与专业法律人员构建链接体系,要让专业人员了解本社区成员的基本状况和社会矛盾的类型,从而提高援助队伍为本社区居民提供专业服务的针对性与实效性。近年来,天河区在基层司法援助队伍建设上进行了探索,试行了基层司法所与专业律师事务所“对对碰”等公益服务模式,取得了较好的效果,如兴华街道通过司法援助,解决了小区电梯安装纠纷,将群体性事件的隐患根除。

第四,降低民众法律维权成本。法治途径化解社会矛盾需要的投入较大,主要体现在各种人力资源经费的投入上。对于群众而言,这往往就成为他们是否选择法治途径解决矛盾的重要制约因素。从鼓励群众选择法治途径化解社会矛盾的角度出发,在司法费用上予以一定的资助是必要的,特别是在当前群众法治解决矛盾意识还比较淡薄的条件下,要通过一定的资助引导他们进入法治途径,尤其是帮助弱势群体打得起“官司”。这样就会形成示范作用,会吸引更多的矛盾当事人选择法治途径。此外,还可以建立法律援助基金,政府作为基金投入的主体,并扩大范围筹集社会资金来支持和规范运用。

三、强化法治途径的功能完善、衔接互动与系统运用

法治处理社会矛盾主要通过诉讼途径和非诉讼途径(涵盖调解、信访、行政复议、仲裁等途径)来实现。从实践中看,每种途径都有自身的特点和优势,能够发挥不同的功能作用,但各种途径之间也存在不协调、不平衡、不衔接的问题。需要加强各种途径的衔接,完善功能,系统运用,使其既各自发挥功效又能够形成合力,将社会矛盾有序引导到应有的法治化解途径上来。

首先,要进一步完善信访的法治功能。信访因为门槛低、成本少、见效快,一直以来都是群众反映问题的首选。当前信访工作承担了大量社会矛盾化解任务,但现有

信访制度存在的法律规范层级低,缺乏完善的法律体系,现行的《信访条例》只是一部行政法规,约束力不够,难以实现有法可依,导致信访工作的法律特征不明显。实践中,信访部门的政治属性异化了信访工作的功能,偏重了维稳作用,耗费了大量行政资源等。法治信访是实现社会有序管理和国家长治久安的根本。完善信访工作法治功能,重点要做到以下几点:一是要加强信访立法和制度设计,以法律的形式对信访工作定位,同时对信访部门职能、信访受案范围、信访处理规则及法律责任等作出明确规定,保障信访工作的协调一致。二是立足实际建立秩序信访。通过信访处理的程序和标准的法定化,保证信访事项的正确处理和处理意见的公平公正,通过程序法定,解决公正透明的问题。三是改革涉法涉诉信访。加快推进诉访分离,引导涉法涉诉信访问题在法治轨道内解决。

其次,要增强法治途径之间的衔接互动。要加强诉讼途径与非诉讼途径之间的衔接与互动。一方面,诉讼应尊重前端解决结果,同时加强对非诉讼程序的监督与支持。法院要加强对人民调解的监督,强化人民调解协议的法律效力,扩大人民调解的公信力,推动其发展。要尊重仲裁制度的特有规律,规范撤销或不予执行仲裁裁决的审查程序,严格限制撤销仲裁裁决的法定事由范围。要合理设置行政复议与行政诉讼的衔接模式,赋予当事人自由选择权,将救济权的选择交由当事人自主行使。另一方面,要适应时代发展需要,进一步改革和完善人民调解、行政调解、仲裁等法律制度,发挥非诉讼途径灵活、简便、快捷的优势,减少进入诉讼途径的案件数量,也减轻信访部门的压力。

再次,要注重法治途径的系统运用。社会矛盾的化解是一个有层次、立体式的体系,将社会矛盾合理分流到不同的途径,才能更好地解决矛盾纠纷。一般将诉讼途径和非诉讼途径分设为两个系统,并综合运用,分流社会矛盾的化解。诉讼途径与非诉讼途径相比,优点是具有高度的可预期性和终局性,但也存在社会成本较高,加剧社会关系紧张等缺点。最高人民法院原副院长刘家琛曾指出:“目前在社会上出现了滥用诉讼手段的倾向。为一点小事,寸步不让,动不动就进入诉讼程序。其结果常常是事与愿违,不仅是一场官司下来结了怨,增加了更多的潜在社会矛盾,而且增加了诉讼成本,浪费了大量的诉讼资源。因为诉讼活动从一开始便需要投入成本、支出各种费用。”^①因此,法治实践中,我们可以提倡优先采用非诉讼途径化解社会矛盾,明确并扩大人民调解、行政复议、仲裁的使用范围。当产生社会矛盾纠纷后,当事人不能自行解决的,应在尊重当事人选择权的前提下,导入调解程序,如将平等主体之间的民事争议尽可能地首先引入人民调解途径,同时通过立法将婚姻家庭、邻里关系、小额

^① 刘家琛:“在全国法院思想宣传工作会议上的讲话”,载《人民法院报》2002年7月12日。