

2009

上海政法 研究

主 编·林化宾

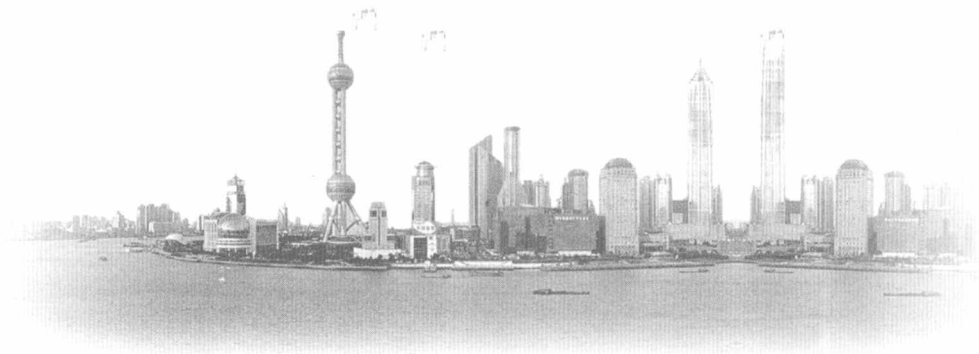
副主编·徐秉治



上海社会科学院出版社

2009

上海政法 研究



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海政法研究. 2009/林化宾主编. —上海:上海社会科学院出版社, 2010
ISBN 978-7-80745-683-4

I. ①上… II. ①林… III. ①政法工作-上海市-2009 IV. ①D927.516.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 085969 号

2009 上海政法研究

主 编: 林化宾

副 主 编: 徐秉治

责任编辑: 周 河

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海惠顿实业公司印刷部

开 本: 787×1092 毫米 1/32 开

印 张: 23.5

插 页: 2

字 数: 370 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-683-4/D·142 定价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

2009年,上海政法系统按照中央部署和市委要求,坚持围绕中心,深入开展学习实践科学发展观活动,积极应对国际金融危机冲击和上海自身发展转型带来的社会稳定压力:以服务经济平稳较快发展为首要任务,着力为经济发展提供优质高效的法律保障和法律服务;以有效化解社会矛盾为主线,着力防范和处置重大群体性事件;以司法体制和工作机制改革为动力,着力维护社会公平正义;以平安建设为载体,着力推进世博安保筹备工作;以严格、公正、文明、廉洁执法为基本要求,着力加强政法队伍建设,全面履行政法职能,为“四个确保”提供坚强有力的政法保障。

在工作推进过程中,上海各级政法部门坚持发扬求真务实的作风,围绕事关改革发展稳定大局的重大问题和人民群众关心的热点、难点问题,深入开展调查研究,撰写了一大批调研文章。这些调研文章涉及政法工作的各个方面,包括如何应对和防范金融危机,如何加强世博安保工作,如何在新时期回应群众对政法工作的新要求和新期待,如何做好信息化背景下的政法工作,等等,其中有不少文章选题新颖、视野开阔、论证科学,为解决工作中的实际问题提供了很好的对策建议。为了更好地发挥这些调研成果的作用,我们选择部分优秀调研文章公开出版,便于在更大的范围内交流借鉴。在此,对广大作者的辛勤劳动和各部门、各地区对政法研究工作的大力支持表示衷心的感谢!

2010年是上海世博会举办之年,是应对国际金融危机、巩固扩大经济回升势头、加快发展方式转变和结构调整的关键一年,是实施“十一五”规划最后一年和“十二五”规划调研论证之年,维护社会和谐稳定的任务艰巨繁重。我们要继续深入贯彻落实科学发展观,大力发扬调查研究的优良传统,关注大局,聚焦民生,多出优秀调研成果,为平安世博献计献策,为社会和谐稳定提供智力支持,为“十二五”规划提供决策参考,当好政法工作的参谋助手。

林化宾

2010年5月

目 录

CONTENTS

序 言 林化宾 / 1

第一篇

以平安建设为载体 着力推进世博安保筹备工作

建设安全城市 打造平安世博·····	吴志明 / 3
在社会建设中深化社区警务工作·····	张学兵 / 8
世博背景下浦东公安机关的现实应对与战略选择·····	张 俭 / 14
平安城区创建工作的挑战与应对·····	中共上海市金山区委政法委员会 / 21
建立以公众安全感为核心的社会治安评估体系探析·····	夏德才 / 27
构建新形势下全覆盖的社会治安防控体系·····	陆志亮 / 32
对公安信息化新一轮建设和发展的思考·····	杨 杰 / 37
上海外来务工人员子女犯罪问题研究 ——以社会保障制度与犯罪率的互动关系为切入点 ·····	潘祖全 方乐华 俞闰红 徐 艳 / 43
青少年毒品预防教育研究 ·····	金育华 周玉兰 / 49
社区矫正行刑方式的独特性与社会价值研究 ·····	上海市社区矫正工作办公室 / 55
大中型商贸公共场所治安防范问题研究·····	朱黎明 / 61
法律服务业参与社区管理建设的发展方向及建议·····	曹艳贤 / 67
关于律师参与社区建设和管理的思考·····	孙祺伟 / 73

第二篇

以服务经济平稳较快发展为首要任务 着力提供优质高效的法律保障和法律服务

直面危机挑战 倾力服务保障

——上海法院应对金融危机的思考和实践 应 勇 / 79

增强首要任务意识为经济平稳较快发展服务

——兼论黄浦区政法机关首要任务意识执行情况及对策

..... 周永淦 / 86

营造浦东良好金融司法环境的若干思考 丁寿兴 / 92

充分发挥金融检察在浦东建设金融核心功能区中的服务和保障作用

..... 陈宝富 / 97

上海检察机关办理金融犯罪案件情况的调查

..... 徐燕平 万海富 郭 建 / 103

在能动司法中追求和谐与科学发展

——兼述上海第二中级人民法院的能动司法工作 王信芳 / 110

能动司法服务大局 保障区域经济发展

——杨浦区人民法院能动司法的实践与思考 顾伟强 / 116

上海市商务楼“黄金带”综治工作调查报告

..... 上海市社会治安综合治理委员会办公室基层指导处 / 120

服务楼宇经济发展的治安管理对策 上海市公安局静安分局课题组 / 126

对人口管理的演变发展及管理模式重构完善的思考

..... 上海市公安局虹口分局课题组 / 132

上海律师行业努力为“四个确保”提供优质

高效法律服务 上海市司法局律管处 / 139

新形势下司法所为农村合作社提供法律服务的思考 李雪敏 / 145

不断提升法律监督能力 做好服务保障民生工作 王润生 / 150

政法机关积极应对国际金融危机 服务保障经济平稳较快

发展的思考 虞 浔 / 156

第三篇

以有效化解社会矛盾为主线 着力防范和处置重大群体性事件

创新机制 关注民生 着力化解劳动纠纷维护社会稳定大局

…… 青浦区预防和化解群体性劳资纠纷突出矛盾协调领导小组办公室 / 165

整合力量 创新机制 构建静安区大调解工作格局

…… 王 安 谢志彬 / 171

对构建大调解工作格局的若干设想 …… 王 波 / 177

完善“三调联动”机制 构建大调解工作体系

…… 中共徐汇区委政法委课题组 / 184

积极构建诉调结合化解矛盾的社区治理新机制 …… 魏伟明 / 190

嘉定区法院“诉调衔接”的做法及思考 …… 陆俊敏 王 清 徐 芬 / 196

矛盾易激化行政案件审理问题研究

…… 冯志勤 王艳姮 管莉娜 沈 丹 章小平 / 202

直接民意与司法回应

——以刑事个案中的联名信为切入点 …… 张建国 王庆廷 / 208

发挥律师职能作用 调解化解社会矛盾 …… 上海市律师协会 / 214

开展人民调解信访代理工作的几点思考

…… 吴登友 柳建华 辛忠波 张艺文 / 220

调整优化基层综治维稳体制机制的对策建议

…… 上海市静安区社会治安综合治理委员会办公室 / 226

第四篇

以司法体制和工作机制改革为动力 着力维护社会公平正义

需求与回应的和谐:有效建立健全民意沟通表达机制的实践 …… 潘福仁 / 233

远程审理的适用空间与展望 …… 范黎红 / 239

民事案件简转普中法官“逆向选择”现象解析及规制疏导	陈 旭 / 245
探索法院执行工作新机制	殷勇磊 张雪梅 / 251
促进民事执行有效性的对策分析	曹光曜 / 257
刑事和解的司法应对与策略展开	褚玉兰 / 263
刑事管辖常见争议问题研究	周永年 / 269
提高公诉办案效率的对策研究	上海市人民检察院第一分院课题组 / 276
检察机关自侦案件审查逮捕权上提一级制度改革的对策思考 ...	叶 青 / 281
非上海籍未成年罪犯适用非监禁刑研究	
——以近 5 年判缓刑的非上海籍未成年人刑事案件为视点	
.....	上海市高级人民法院课题组 / 287
商业贿赂犯罪的惩防对策	陆桂军 倪东青 张剑峰 / 293
瑕疵行政行为的司法认定及应对	钱锡青 周海平 叶 一 / 299

第五篇

以严格公正文明廉洁执法为基本要求 着力加强政法队伍建设

检察机关领导干部队伍建设研究	陈 旭 / 307
以党建工作新局面引领司法行政工作新发展	吴军营 / 314
坚持正确方向 突出中心任务 努力开创法学会工作的新局面 ...	吴光裕 / 321
预防法官腐败的路径探讨	
——以业外监督为视角	王秋良 方 遑 / 327
检察工作的核心价值与科学发展	曾 勉 / 332
公安外部执法环境变化及其原因探析	上海市公安局法制办专题调研组 / 338
抓住信息化应用关键环节提升基层实战能力	李贵荣 / 344
论警民关系建设中公安机关软实力的培育	石毅君 王永兵 / 348
构建和谐警民关系的思考	高梅香 / 354
司法所规范化建设标准体系和考核办法制定研究	
.....	上海市司法局基层处 / 359

第一篇

以平安建设为载体
着力推进世博安保筹备工作

建设安全城市 打造平安世博

吴志明

随着 2010 年上海世博会的日益临近,如何确保安全越来越成为各界关注的焦点。早在 2002 年 12 月,在申博最后陈述中上海人民向全世界承诺“保证广大参观者的安全和舒适”,上海是世界上最具有安全感的城市。为保障办好一届成功、精彩、难忘的世博会,这些年我们一直在努力践诺,建设安全城市,打造平安世博。

解字篇:应对矛盾凸显

随着经济的高速增长,社会也发生着深刻的变迁。因社会建设滞后、社会管理缺失带来的各种问题不断增多,表现出人民内部矛盾凸显的特点。为此,必须妥善应对并采取分类处置措施。对于涉及公共管理、治安管理等需要找“官”解决的问题,引导群众走信访渠道,使民意能及时上传下达。我们积极探索基层信访代理工作机制,主动帮助群众依法反映利益诉求,尽可能在初信初访阶段即把矛盾纠纷引入规范化、法制化的框架内解决。对于涉及利益纷争的大量利益矛盾,则进入大调解渠道。我们加快构建党委、政府统一领导、政法综治部门牵头协调、职能部门共同参与,以人民调解为基础,人民调解、行政调解和司法调解紧密衔接的基层大调解工作格局,联调联动合力化解矛盾纠纷。在基层普遍建立司法信访综合服务窗口的基础上,重点加强了司法所建设,使之成为社区调解的指导者、调解队伍的组织者、大调解工作的基本平台,指导、管理基层人民调解组织及其他调解力量共同预防、排查和化解、处置矛盾纠纷。我们还在全市基层法院普遍建立了诉调对接中心,使至少 1/3 的案件能通过调解实现分流,尽可能少一些对簿公堂,多一些调解疏导,融法理情于一体,化解纷争,促进和谐。

按照科学发展的要求,必须更加注重源头治理。我们着力推动建立重大事项社会稳定风险评估机制,审慎评估重大工程建设等可能引发群体性矛盾

的风险,客观评测群众的承受度,认真研拟工程能否干、何时干的可行性,并据此调整完善有关方案、制定相应的应对策略和工作预案,从源头上把住了一批社会稳定风险。我们主动从社会稳定的角度加强相关民生政策的调研,协助党委、政府通过调整完善公共政策,批量化解了一大批社会热点和历史欠账等突出矛盾。我们还努力探索引入律师作为第三方参与突出矛盾核查处理工作,提供法律咨询和服务,帮助当事人调适心理预期,用专业社会力量协调解决社会矛盾。依托较好的调解工作基础,我们有效防范了矛盾集聚、风险叠加,经受了国际金融危机带来的劳资纠纷、债务纠纷等矛盾激增的风险考验,较好地维护了社会大局的平稳有序。

公字篇:守卫公正底线

我们深刻认识到,只有把每一起案件的办理、每一件事情的处理都当作维护社会公平正义的具体实践,努力从实体上、程序上、时效上全面保障社会公平正义的实现,政法干警的良好形象、政法机关的公信力和司法权威才能真正赢得社会和广大人民群众的认可。近年来,我们坚持以公开促公正、以公正树公信、以公信赢权威,积极推行政务公开、推进执法司法流程信息化、完善审判组织管理、规范司法拍卖及司法鉴定、规范法律从业人员行为准则等重大改革举措,努力通过制度来规范司法行为、保障司法公正、维护司法权威。针对涉法涉诉信访和执法司法中反映的问题,大力推进执法规范化建设,探索建立执法巡视制度,最大限度地让执法司法权力在阳光下运行,促进执法质量的提高。注重司法人文关怀,完善司法便民惠民措施,关注和满足各类社会群体对法律的不同需求,使广大群众能平等地享有法律资源、感受司法公正。

当前,法律手段已经成为调节社会关系的主要手段,司法公正已经成为衡量商务环境优劣的重要指标。上海政法机关将进一步增强主动服务经济社会发展的意识,不断提高执法司法水平,着力在实现司法公正与司法效率的统一、法律效果与社会效果的统一上下功夫,努力为上海的科学发展特别是世博会的举办提供更加优质高效的法律保障和法律服务。我们将更加关注民生,依法保障宪法和法律赋予人民群众的经济、政治、文化、社会等权利,着力维护好人民群众最关心、最直接、最现实的利益;更加重视发展,依法打

击各类危害经济金融安全的违法犯罪行为,着力维护安全、公平、诚信的市场经济交易环境;更加强调规范,依法精确配置执法司法权力特别是自由裁量的权力空间,着力形成每一个执法细节都有标准规范的“精准执法”模式;更加突出监督,依法强化检察机关的法律监督,着力加强上下级之间、内部各个执法环节之间的监督制约;同时,进一步加强全社会的法制宣传教育,提升社会诚信意识,引导全社会自觉尊崇法律,服从司法裁判。

强字篇:部署坚强保障

城市规模越大、人口越多、现代化程度越高,其运行系统也就越复杂,社会管理缝隙越多,城市的安全性往往越脆弱。根据特大型城市的安全需求,我们加快警务工作规范化、信息化、集约化步伐,率先建设现代警务机制,提升警务效能,强化警察力量掌控社会治安局面的能力,提高人民群众的安全感和满意度。依托 110 平台实现治安、消防、交通三大指挥中心合一,市公安局指挥中心同时承担市应急联动中心的职能,与民防、医疗救护和水、电、气等 27 个部门实行统一联动,以街面网格化巡逻为基础,特警处突为保障,健全城市应急联动体系,装备警用直升机、巡逻艇、超高层消防云梯以及抢险救援、反恐排爆等大型专业器材,协调指挥相关职能单位,统一处置全市各类突发事件和应急求助报警,提高保障城市公共安全的应急响应能力,在 APEC 会议、上海合作组织峰会、特奥会等重大活动安全保卫和参与汶川大地震抢险救灾中取得明显成效。通过努力建设与特大型城市安全需求相适应的应急响应能力,进一步增强了我们保障世博安全的信心与决心。

没有安全,就没有上海世博会的成功。我们充分估计可能影响世博安全的各种因素,坚持把世博安保纳入世博会筹办工作全过程,分层次、分阶段有序推进。根据世博安保实战需求,着力抓好安保政策规范的制定、安保法规规章的制定发布以及社会面安保方案落实,加快推进世博安保信息化和重大装备建设,全面加强安保力量组织和教育培训工作,构建完整、系统的世博安保工作体系。目前,我们正在按照“突出重点、以面保点”的指导原则,以确保世博园区绝对安全为核心,严密群防群治和社会面防控网络,举全市之力,全面落实各项安保责任和工作措施,为世博会提供可靠的安全保障。在中央综治办的牵头协调下,深入推进落实“环沪护城河”各项措施,全面加强交通、消

防、治安、出入境管理及安全检查,消除公共安全隐患,全方位加强安保事务的合作协作,努力建设平安长三角,合力保障世博会的安全、有序、稳定。

安字篇:谋划平安大计

党的执政能力是靠具体的社会管理实现的,政法机关承担着加强和改进社会管理的重要职责。近年来,我们将平安建设与城乡管理体系建设有机结合,把人民群众最关心、反映最强烈的治安突出问题,把因前端管理缺位可能诱发违法犯罪的社会管理问题,作为每年的平安实项目,由相关的综治成员单位落实整治并形成后续管理的长效机制。稳步推进实有人口服务管理工作,建设覆盖全部实有人口、资源信息共享、管理维护共担的人口信息平台,为政府决策提供依据、控制治安提供抓手。我们探索构建预防和减少犯罪工作体系,加强犯罪多发人群的管理,通过政府购买服务的形式,组织专业社会工作力量,加大对吸毒人员、社区矫正对象、社区青少年的教育管理,并加快把来沪人员中的相关对象也逐步纳入管理服务范围,帮助他们解决实际困难,和睦社会关系,重新回归社会。进一步完善治安问题的发现监督机制和见义勇为的表彰激励机制,坚持社会治安形势分析评估和定期讲评、限期整改制度。依法落实全社会各种主体的治安防范责任,加强社会治安防控体系建设,探索推进人防、物防、技防工作的标准化建设,不断提升治安防控的实效。依法打击违法犯罪行为,坚决扫除社会丑恶现象,切实维护社会治安秩序,不断提高人民群众的安全感。

平安建设是民心工程,也是新形势下加强社会动员的有效载体。在全面整合各类群防群治队伍的基础上,上海实施了以“迎世博、保平安”为主题的平安志愿服务行动,组建了百万人规模的注册平安志愿者队伍。下一步,我们将着力落实平安志愿服务的责任和任务,塑造志愿服务品牌,迅速在全社会形成声势,扩大影响,做出实效。力求通过平安志愿服务的成功实践,进一步形成“公众的事情由公众来管理”、“多数人的利益靠多数人去维护”的共识与行动力,把群众参与的积极性和资源充分整合调动起来,推动实现群防群治和平安建设工作的新跨越。

能字篇:深化能力建设

在社会主义初级阶段,日益繁重的任务与警力紧缺的矛盾将长期存在。

政法机关必须走内涵式发展之路,深化干警的执法能力建设,不断提高执法司法效能。政法干警的执法能力,主要体现为能否准确把握矛盾的性质、准确把握案件的本质、准确把握法律的精神和准确把握社会的反映,实现定分止争,促进社会和谐。我们坚持以社会主义法治理念武装干警头脑,定期开展政治轮训和有针对性的专项教育活动,教育干警自觉增强政治意识、大局意识和法治意识,自觉坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,坚定不移地做中国特色社会主义理论体系的信仰者、实践者,做中国特色社会主义事业的建设者、捍卫者。结合深入开展学习实践科学发展观活动,强化干警科学发展的意识和能力,进一步解决好政治立场和群众观点问题,使政法干警永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色。

注重政法队伍的全面发展和可持续发展,建立健全全员定期集中培训制度,充分发挥法官培训中心、检察官培训中心、政法人才培训中心、公安高等专科学校等培训基地的作用,紧扣执法实践的需要,注重案例教学和实战训练,不断提高干警的实际履职能力。上海公安高等专科学校还率先探索建立了第二专科教育新模式,将公务员录用考试与入学考试同步进行,招收全日制大专以上学历的高校毕业生,走出了“社会培养打基础、行业挑选再加工”的公安人才培养新路。在案件数量大幅增长、政法编制难以同步增加的情况下,探索建立政府购买服务的人力资源替代性解决办法,引入文职雇员制度,在辅助岗位上聘用文职人员,置换出干警充实到一线执法司法岗位,缓解警力紧缺的矛盾。加强区县党委政法委机关的规范化建设,进一步整合基层综治维稳力量,明确乡镇、街道党委副书记直接负责综治维稳工作。同时,把提高执法水平的着力点放在向群众学习、向社会学习上,通过建立法官、检察官逐级遴选等制度,使得青年政法干警安心在基层一线工作,通过在基层的工作实践,增进对人民群众的感情,增强做好新形势下群众工作的本领。

打造平安世博,是对上海政法机关一次全面、深刻的大考。因为有中央的坚强领导和各兄弟省区市的大力支持,有上海市人民的支持配合,有这些年始终不敢稍有懈怠的长期准备,我们有信心全力确保世博会的安全有序,为保障办好一届成功、精彩、难忘的世博会交出合格的答卷。

(作者单位:中共上海市委政法委员会)

在社会建设中深化社区警务工作

张学兵

社区警务是一种积极的警务模式。由于我国各地经济社会发展水平和公安体制、编制、保障程度的差异,因而在社区警务的理念上、具体操作中或多或少存在认识不统一、模式不规范等问题,有时同一地域内派出所与派出所之间做法差别也很大。特别是在如何把握社区警务内涵和时代特征上,探索略显不足,有的停留于形式上的做“规定动作”、“依样画葫芦”,有的仍简单沿用计划经济体制下的传统方法,一定程度上造成社区警务工作的时代感不强、针对性不够,只讲服务群众、不讲寻求群众支持,有悖于社区警务的初衷。在日益复杂的社会矛盾面前,有的基层民警不知何为而不作为,有的基层派出所失去了工作指标就没有了工作方向,就拿不准工作重心,存在不同程度的被动应付状态。本文着重对社区警务的内涵、时代特征和基本要求进行梳理,并提出深化社区警务工作的意见。

一、社区警务的时代特征

“社区警务”(Community Policing)一词出现于20世纪70年代世界第四次警务革命的浪潮中,20世纪80年代末90年代初引入我国。初始,国内对什么是社区警务、中国要不要开展社区警务一度争议较大。一种观点认为引入社区警务概念是舍近求远或妄自菲薄,把人家学我们的东西当宝贝捡回来,主张全面恢复传统意义上的派出所群众工作;另一种观点认为社区警务是西方弱项,故有加强之必要,而我国社区警务已经具有很大优势,不应该成为战略重点,而应该侧重现代化建设。两种观点看似截然不同,其实都陷入了把社区警务简单混同于传统派出所群众工作的误区。

所谓四次警务革命,第一次解决的是职业化问题,第二次解决的是专业化问题,第三次解决的是现代化问题,第四次解决的是社会化问题。西方社区警务诞生于第四次警务革命时期,即在解决了警察现代化问题之后,一方